FREDRIKSTAD KOMMUNE

Møteinnkalling
Eldrerådet

Møtested: Fredrikstad rådhus, Nygaardsgt. 16, møterom Gutzeit, 4. etg.
Tidspunkt: 17.11.2026 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 10.11.2026

Per Edvardsen
leder

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Side
OS 31/26	Orientering fra leder, rådets medlemmer og administrasjonen	
PS 23/26	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2026 for Fredrikstad kommune	5
PS 24/26	Formannskapsmodell eller parlamentarisk styring i Fredrikstad	42
PS 25/26	Uttalelser fra rådsbehandling til budsjett 2027 og økonomiplan 2027 - 2030	66
PS 26/26	Forslag til detaljregulering Oksvikenveien 18c - ArealplanId 1241 - Onsøy - Høring og offentlig ettersyn	158

OS 31/26 Orientering fra leder, rådets medlemmer og administrasjonen

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 17.11.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling:

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2022/9625
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 330633/2026
Klassering: X20

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2026	27/26
Eldrerådet	17.11.2026	23/26
Partssammensatt utvalg	17.11.2026	
Oppvekstutvalget	18.11.2026	36/26
Samfunnsutvalget	18.11.2026	41/26
Teknisk utvalg	25.11.2026	
Formannskapet	26.11.2026	
Bystyret	10.12.2026	

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2026 for Fredrikstad kommune

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026–2030 vedtas og legges til grunn for kommunens videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.
2. Analysen skal være et strategisk kunnskapsgrunnlag for kommunens planlegging, beredskapsplanverk, kontinuitetsarbeid, øvelser, areal- og samfunnsplanlegging og prioritering av risikoreduserende tiltak.
3. Kommunedirektøren bes følge opp analysens anbefalte tiltak i kommunens ordinære styringssystem. Tiltak med økonomiske konsekvenser vurderes og prioriteres gjennom økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

Sammendrag

Fredrikstad kommune har gjennomført en ny helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for perioden 2026–2030. Analysen omfatter 15 uønskede hendelser og gir et samlet, oppdatert bilde av risiko og sårbarhet i kommunen. Den erstatter helhetlig ROS fra 2022 og skal forankres i bystyret.

Analysens viktigste budskap er at kommunen må være forberedt på langvarige og sammensatte hendelser, der svikt i én samfunnsfunksjon kan utløse eller forsterke svikt i andre. Strøm, elektronisk kommunikasjon (EKOM), digitale systemer, vannforsyning, transport, forsyninger og kommunens styringsevne er gjensidig avhengige. Kommunens motstandsdyktighet avgjøres derfor ikke bare av evnen til å håndtere én hendelse, men av evnen til å opprettholde kritiske tjenester når flere funksjoner svikter samtidig og over tid.

Analysen peker særlig på ekstremvær, langvarig strømbrudd, bortfall av EKOM, alvorlige digitale hendelser, svikt i vannforsyning, brudd i kritiske transportårer, redusert styringsevne ved komplekse hendelser og sikkerhetspolitisk krise eller krig som sentrale områder for videre oppfølging. Risikobildet i vedlegg 2 er en samlet oversikt og skal ikke leses som en rangert prioriteringsliste.

Et gjennomgående behov er å styrke kommunens kontinuitetsplanlegging, reservekraft, alternative kommunikasjonsløsninger, manuelle rutiner, ressurs- og forsyningsoversikter, bemannings- og avløsningsplaner, øvelser og samarbeid med eksterne aktører. Tiltakene

må følges opp i ordinær styring av kommunen og ses i sammenheng med økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

Vedlegg
Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026–2030
Vedlegg 1 – Tabeller for sannsynlighet og konsekvens
Vedlegg 2 – Helhetlig overordnet ROS Fredrikstad kommune – samlet risikobildeVedlegg:
1 Vedlegg 1 Tabeller for sannsynlighet og konsekvens
2 Vedlegg 2 Helhetlig overordnet ROS Fredrikstad kommune - samlet risikobilde
3 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026-2030

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
- Bystyresak PS 134/22 – Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2022 for Fredrikstad kommune
- FylkesROS Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus 2026–2030
- DSB: Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen (2022)

Saksopplysninger
Råd og utvalg *uttaler* seg til saken før behandling i formannskapet og bystyret.

Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Fredrikstad kommune har ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet og for å opprettholde nødvendige kommunale tjenester ved uønskede hendelser. Den sektorovergripende kommunale beredskapsplikten skal sikre at risiko og sårbarhet vurderes i et helhetlig perspektiv på tvers av kommunens tjeneste- og ansvarsområder.

Gjeldende helhetlig ROS ble behandlet av bystyret 20. oktober 2022 i PS 134/22. Risiko- og sårbarhetsbildet har siden utviklet seg. Klimaendringer, økt digital avhengighet, endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og tydeligere forventninger til kommunenes rolle i totalforsvaret gjør det nødvendig med en oppdatert analyse.

Den nye analysen omfatter 15 uønskede hendelser innen naturhendelser, teknologiske hendelser og kritisk infrastruktur, helse, tilsiktede handlinger samt sikkerhetspolitisk krise og krig. Hendelsesutvalget er spisset sammenlignet med 2022 for å redusere overlapp og sikre høy lokal relevans. Risiko knyttet til hendelser som ikke lenger er egne analyseenheter, er ivaretatt i relevante hovedhendelser og i kommunens generelle beredskap.

Fagansvarlig beredskap og beredskapskoordinatorer fra kommuneområdene (beredskapsstaben) har utarbeidet analysen. Kommunedirektørens ledergruppe, kriseledelsen og Beredskapsrådet har vært involvert gjennom høring og innspill. Arbeidet bygger på kommunens ROS fra 2022, FylkesROS 2026–2030, DSBs metodeveileder, sektorplaner og erfaringer fra hendelser, øvelser og løpende beredskapsarbeid.

Fredrikstads beliggenhet ved Glomma og Oslofjorden, kvikkleireforekomster, industri- og havnevirksomhet, kritiske vei-, jernbane- og bruforbindelser og avhengighet av teknisk og digital infrastruktur gir særskilte sårbarheter. Kommunen er samtidig avhengig av infrastrukturer, leverandører og forsyningskjeder som ligger utenfor kommunens geografiske område og direkte kontroll.

Analysen vurderer sannsynlighet, konsekvenser, sårbarhet, kunnskapsstyrke og styrbarhet. Vedlegg 1 beskriver skalaene og konsekvenskategoriene. Vedlegg 2 viser hendelsenes relative plassering etter samlet sannsynlighet og konsekvens.

Hovedfunn i analysen

- Langvarige og sammensatte hendelser er mer krevende enn isolerte hendelser. Kommunen må planlegge for samtidighet, følgehendelser og kaskadeeffekter.
- Kritiske tjenester er særlig avhengige av personell, strøm, EKOM, digitale systemer, vann, transport, drivstoff, legemidler og øvrige nødvendige innsatsfaktorer.
- Strømbrudd kan raskt påvirke EKOM, vann og avløp, helse- og omsorgstjenester, digitale løsninger, oppvarming, drivstofftilgang og kommunens krisehåndtering.
- Alvorlige digitale hendelser har høy sannsynlighet og høy sårbarhet. Kommunen må ha robuste sikkerhetskopier, hendelseshåndtering, redundans og øvde manuelle rutiner.
- Klimaendringer øker belastningen fra ekstremvær, flom, overvann, stormflo, tørke og skogbrann, og må følges opp i arealplanlegging, infrastruktur og investeringer.
- Kommunens styringsevne kan utfordres ved langvarige eller samtidige hendelser. Utholdenhet i kriseledelse, situasjonsforståelse, beslutningsstøtte og avløsningsordninger er avgjørende.
- Sikkerhetspolitisk krise og krig krever planlegging for totalforsvar, sivile beskyttelsestiltak, forsyningssikkerhet, evakuering, nødstrøm, kritisk infrastruktur og opprettholdelse av tjenester over tid.
- Sårbare grupper, barn og unge og personer som er avhengige av strøm, EKOM, medisinteknisk utstyr eller kontinuerlige tjenester, må ivaretas på tvers av hendelser.
- Egenberedskap i befolkningen og virksomheter er en viktig forutsetning for kommunens samlede robusthet.

Prioriterte oppfølgingsområder
Analysen inneholder en handlingsdel med anbefalte tiltak. På tvers av hendelsene peker følgende oppfølgingsområder seg ut:
- Videreutvikle kontinuitetsplaner for kritiske tjenester, minimumsnivå for drift, kritisk personell og alternative arbeidsmåter.
- Kartlegge og prioritere behov for reservekraft, drivstoff og nødstrøm ved kritiske lokasjoner.
- Styrke alternative kommunikasjonsløsninger og fysiske informasjonspunkter ved bortfall av EKOM.
- Videreutvikle digital hendelseshåndtering, sikker backup, redundans og manuelle nødrutiner.
- Oppdatere ressurs-, forsynings- og avhengighetsoversikter og avtaler om kritiske leveranser.
- Styrke planverk for befolkningsinformasjon, evakuering, EPS og ivaretakelse av personer som trenger bistand.
- Styrke bemannings- og avløsningsplaner, kompetanse, opplæring og regelmessige tverrsektorielle øvelser.
- Videreutvikle planverk for totalforsvar, sikkerhetspolitisk krise og krig og sivile beskyttelsestiltak.
- Integrere klimatilpasning og samfunnssikkerhet tydeligere i areal-, investerings- og planprosesser.

Relevante bestemmelser
- Sivilbeskyttelsesloven § 14: Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynlighet og konsekvenser og sammenstille resultatet i en helhetlig ROS-analyse.
- Sivilbeskyttelsesloven § 15: Kommunen skal med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2: Den helhetlige ROS-analysen skal blant annet omfatte eksisterende og framtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer, forhold utenfor kommunen, gjensidige avhengigheter, kritiske samfunnsfunksjoner, evnen til å

opprettholde virksomhet og behov for befolkningsvarsling og evakuering. Analysen skal forankres i kommunestyret.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3: Kommunen skal på bakgrunn av analysen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav h og § 4-3: Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet skal ivaretas i kommunal planlegging og ved planer for utbygging.

Konsekvenser for sosial bærekraft
Et systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er en forutsetning for å beskytte liv og helse, opprettholde grunnleggende tjenester og redusere sosiale forskjeller i kriser. Personer med omfattende bistandsbehov, hjemmeboende som er avhengige av strøm eller medisinteknisk utstyr, barn og unge og personer som er vanskelig å nå med ordinær kommunikasjon, kan rammes særlig hardt. Oppfølgingen må derfor inkludere tilgjengelig informasjon, kontinuitet i helse- og omsorgstjenestene, transport- og evakueringsbehov, og tiltak for å nå hele befolkningen.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
Vedtak av ROS-analysen medfører ikke i seg selv bevilgning til alle anbefalte tiltak. Flere tiltak kan gjennomføres gjennom planverk, rutiner, kompetansebygging, avtaler og samordning innenfor eksisterende rammer. Andre tiltak, blant annet reservekraft, alternative samband, sikring av kritisk infrastruktur, beredskapslager, digitale sikkerhetstiltak og tilpasning av bygg og anlegg, kan kreve økte driftsmidler eller investeringer.

Tiltak med økonomiske konsekvenser må utredes, kostnadsberegnes og prioriteres i økonomiplan og årlige budsjettprosesser. Kostnaden ved forebygging må vurderes opp mot mulige tap, langvarig tjenestebortfall og behovet for å oppfylle lovpålagte oppgaver.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
Alvorlige hendelser kan gi omfattende konsekvenser for befolkning, næringsliv, transport, forsyninger, kommunal tjenesteproduksjon og tillit til offentlige myndigheter. God forebygging, kontinuitetsplanlegging og beredskap kan redusere skadeomfang, forkorte gjenopprettingstid og styrke kommunens evne til å opprettholde kritiske tjenester.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ekstremvær, flom, skred, skog- og utmarksbrann, industriulykker og akutt forurensning kan gi langvarige skader på natur- og kulturmiljø. Oppfølging av analysen vil bidra til bedre klimatilpasning, forebygging, arealplanlegging, miljøberedskap og samordning med regionale og nasjonale aktører.

Ansattes medbestemmelse
Saken gjelder et overordnet strategisk kunnskapsgrunnlag. Medbestemmelse ivaretas i oppfølgingen når tiltak får betydning for organisering, bemanning, arbeidsordninger, kompetansekrav eller arbeidsmiljø. Kommunens råd og utvalg uttaler seg til saken.

Vurdert for uttalelser i rådene
Eldrerådet, Fredrikstad ungdomsråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse uttaler seg til saken. Analysen berører blant annet kontinuitet i tjenester, tilgjengelig informasjon, evakuering og behovene til personer som kan ha behov for særskilt bistand ved alvorlige hendelser.

Vurdering
Kommunedirektøren vurderer at analysen gir et godt og oppdatert strategisk kunnskapsgrunnlag for kommunens videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Analysen oppfyller formålet om å gi et sektorovergripende bilde av hendelser, avhengigheter og sårbarheter som kan påvirke kommunen, og synliggjør både lokale forhold og hendelser utenfor kommunen som kan få lokale konsekvenser.

Det mest sentrale funnet er behovet for økt utholdenhet. Kommunen må kunne opprettholde kritiske tjenester også når en hendelse varer i flere døgn eller uker, når personell og leveranser er begrenset, og når strøm, EKOM eller digitale løsninger er utilgjengelige. Kontinuitetsplanlegging må derfor utvikles fra å være et virksomhetsspesifikt dokumentarbeid til å bli en integrert del av styring, bemanning, anskaffelser, IKT, eiendomsforvaltning og tjenesteutvikling.

Analysen viser også at prioritering ikke alene kan baseres på plasseringen i et samlet risikobilde. Hendelser med lavere sannsynlighet kan ha svært store konsekvenser, mens hendelser med svak kunnskapsstyrke eller lav kommunal styrbarhet krever andre virkemidler enn hendelser kommunen selv kan påvirke. Prioriteringen må derfor bygge på en samlet vurdering av risiko, sårbarhet, kunnskapsstyrke, styrbarhet, lovkrav, kostnad og effekt.

Kommunedirektøren vurderer følgende tverrgående områder som særlig viktige i den videre oppfølgingen av analysen:

- Kontinuitet og utholdenhet i kritiske tjenester, inkludert minimumsnivå for drift, kritisk personell, avløsning og manuelle rutiner.
- Reservekraft, drivstoff og teknisk robusthet ved kritiske bygg, anlegg og tjenester.
- Alternative kommunikasjonsløsninger, samband og informasjon til befolkningen ved bortfall av strøm og EKOM.
- Digital sikkerhet og evne til å håndtere og gjenopprette etter alvorlige digitale hendelser.
- Forsyningssikkerhet, ressursoversikter og avtaler om kritiske leveranser.
- Totalforsvar, sivile beskyttelsestiltak og kommunens rolle ved sikkerhetspolitisk krise og krig.
- Kompetanse, samvirke og regelmessige øvelser på tvers av kommuneområder og med eksterne aktører.

Oppfølgingen krever eierskap i hele kommuneorganisasjonen. Tiltak bør tildeles ansvarlig kommuneområde eller virksomhet, frist, status og eventuelt finansieringsbehov. Oppfølgingen bør dokumenteres i kommunens styringssystem og ROS-/planverktøy, og inngå i ordinær virksomhetsstyring og rapportering. Tiltak med budsjettmessige konsekvenser må fremmes i økonomiplan og budsjett på vanlig måte.

Den helhetlige ROS-analysen skal være førende for revisjon av kommunens overordnede beredskapsplan og for videre arbeid med sektorvise ROS-analyser, kontinuitetsplaner, evakueringsplanverk, krisekommunikasjon, øvelsesplanlegging og kommunens arbeid med totalforsvar. Analysen må oppdateres ved vesentlige endringer i risiko- og sårbarhetsbildet og i takt med revisjon av kommunale planer.

Alternative løsninger
Bystyret kan be om endringer eller tillegg før analysen vedtas. Kommunedirektøren anbefaler ikke å utsette saken. En utsettelse vil forsinke oppdateringen av overordnet beredskapsplan, kontinuitetsarbeid og videre arbeid med foreslåtte tiltak.

Mindre redaksjonelle justeringer og oppdatering av faktagrunnlag kan håndteres administrativt uten ny politisk behandling, så lenge analysens innhold og hovedvurderinger ikke endres vesentlig.

Konklusjon
Kommunedirektøren anbefaler at helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026–2030 vedtas.

Analysen gir et nødvendig og oppdatert grunnlag for å styrke kommunens motstandsdyktighet, opprettholde kritiske tjenester og ivareta befolkningen ved langvarige, sammensatte og alvorlige hendelser.

Den videre effekten av analysen avhenger av at anbefalte tiltak gis tydelig ansvar, prioriteres i kommunens styrings- og budsjettprosesser og følges opp over tid.

Vedlegg 1 - Tabeller for sannsynlighet og konsekvens

I denne ROS-analysen er det benyttet tabeller fra DSBs veileder for helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen fra 2022, beskrevet i vedlegg 3 i denne. Under er beskrivelse av verdiene som er brukt.

1.1 SANNSYNLIGHET

Sannsynlighet kan tallfestes på ulike måter. ***DSB anbefaler at*** sannsynlighet beskrives ut fra at en hendelse vil inntreffe i løpet av 100 år, som vist i tabellen under. Fordelen med å bruke et 100-årsintervall er at prosenten blir større og dermed mer begripelig enn å bruke 1-årsintervall. Det er i utgangspunktet dagens klimatiske, teknologiske og demografiske forhold som legges til grunn for vurdering av sannsynlighet.

SANNSYNLIGHET FOR AT HENDELSEN SKAL INNTREFFE I LØPET AV HUNDRE ÅR

> 90% Svært høy
70–90 % Høy
40–69 % Middels
10–39 % Lav
< 10 % Svært lav

1.2 SAMFUNNSVERDIER OG KONSEKVENSTYPER

DSB anbefaler at konsekvensene av en hendelse blir vurdert med hensyn til påvirkning på de samfunnsverdiene kommunen har valgt. Det kan f.eks. brukes to konsekvenstyper innenfor hver samfunnsverdi, og i denne analysen er begge disse benyttet samlet til hver hendelse, der den høyeste verdien utgjør endelig skåring.

BEFOLKNINGENS SIKKERHET OG TRYGGHET

SAMFUNNSVERDIER	KONSEKVENSTYPER
Liv og helse	Dødsfall Alvorlig skadde og syke
Samfunnsstabilitet	Manglende dekning av grunnleggende behov Forstyrrelser i dagliglivet
Natur og miljø	Langtidsskader på naturmiljø Langtidsskader på kulturmiljø/-minner
Materielle verdier	Direkte økonomiske tap Indirekte økonomiske tap

SKÅRING AV KONSEKVENSER

DSB anbefaler at konsekvensene av en hendelse innenfor hver enkelt konsekvenstype uttrykkes enhetlig. Dette gjøres ved å bruke faste konsekvenskategorier som kan tallfestes fra 0 til 5 som vist i tabellene under.

KONSEKVENSKATEGORI KONSEKVENSBETEGNELSE

5 Svært store
4 Store
3 Middels
2 Små
1 Svært små
0 Ingen/ikke relevant

LIV OG HELSE – ANTALL DØDE

KONSEKVENSKATEGORI ANTALL DØDE

5 > 5
4 3–5
3 2
2 1

1 0

LIV OG HELSE – ALVORLIG SYKE OG SKADDE

KONSEKVENSKATEGORI ALVORLIG SYKE OG SKADDE

5 > 25
4 13–25
3 6–12
2 3–6
1 1–2
0 0

SAMFUNNSSTABILITET – MANGLENDE DEKNING AV GRUNNLEGGENDE BEHOV

Konsekvenstypen omfatter mangelfull tilgang til mat, drikkevann, varme og medisiner på hjemstedet som følge avhendelsen.

Antall berørte / Varighet	MANGLENDE DEKNING AV GRUNNLEGGENDE BEHOV				
	Prosent av innbyggerne				
	≤ 1 prosent	1–5 prosent	5–10 prosent	10–20 prosent	> 20 prosent
> 10 døgn	2	3	4	5	5
5–10 døgn	1	2	3	4	5
2–5 døgn	1	1	2	3	4
1–2 døgn	0	1	1	2	3
< 1 døgn	0	0	1	1	2

SAMFUNNSSTABILITET – FORSTYRRELSER I DAGLIGLIVET

Konsekvenstypen omfatter svikt i strømforsyningen, svikt i tilgangen til elektronisk kommunikasjon (elektronisk kommunikasjon og IKT) og svikt i tilgangen til transport til jobb, butikker og skole. Konsekvenskategoriene 0–5 kan vurderes som en kombinasjon av andel av kommunens befolkning som rammes og hendelsens varighet:

Antall berørte / Varighet	FORSTYRRELSER I DAGLIGLIVET				
	Prosent av innbyggerne				
	≤ 1 prosent	1–5 prosent	5–10 prosent	10–20 prosent	> 20 prosent
> 10 døgn	2	3	4	5	5
5–10 døgn	1	2	3	4	5
2–5 døgn	1	1	2	3	4
1–2 døgn	0	1	1	2	3
< 1 døgn	0	0	1	1	2

NATUR OG MILJØ – SKADE PÅ NATURMILJØ

Skade på naturmiljø omfatter forringelse av naturmiljø gjennom f.eks. forurensning av sjø, vassdrag eller naturhendelser som skog- og lyngbrann, flom og skred som forringer naturområder, og kan vurderes som en kombinasjon av geografisk utbredelse og varighet. Utbredelse kan vurderes som lengde eller areal.

Geografisk utbredelse / Varighet	SKADE PÅ NATURMILJØ				
	< 3 km	3–30 km	30–100 km	100–300 km	> 300 km
> 10 år	2	3	4	5	5
3–10 år	2	2	3	4	5
< 3 år	1	1	2	3	4

NATUR OG MILJØ – SKADE PÅ KULTURMILJØ

Tap av kulturverdier er forringelse av kulturmiljø og kulturminner og vurderes ut fra fredningsstatus/verneverdi og graden av ødeleggelse:

Vernestatus / Grad av ødeleggelse	SKADE PÅ KULTURMILJØ			
	Verneverdige kulturminner	Verneverdige kulturmiljø	Fredete kulturminner	Fredete kulturmiljø
Uopprettelig	2	3	4	5
Alvorlig	1	2	3	4
Begrenset	1	1	2	3

MATERIELLE VERDIER – DIREKTE ØKONOMISKE TAP
Direkte økonomiske tap er knyttet til skade på eiendom og infrastruktur, og er utgifter til reparasjon og normalisering.

KONSEKVENSVERDI DIREKTE ØKONOMISKE TAP
5 > 150 mill.kr.
4 100–150 mill. kr
3 50–100 mill. kr.
2 25–50 mill. kr.
1 kr. 2–25 mill.
0 < 2 mill. kr.

MATERIELLE VERDIER – INDIREKTE ØKONOMISKE TAP
Denne konsekvenstypen omfatter tap av produksjon og inntjening som følge av hendelsen. Tapet kan skyldes redusert produksjonsevne, skadet omdømme, transportproblemer eller andre forhold. Bortfall av inntekter fra turistnæringen etter en naturkatastrofe eller annen alvorlig hendelse, vil inngå her.

KONSEKVENSVERDI INDIREKTE ØKONOMISKE TAP
5 > 150 mill.kr
4 100–150 mill. kr
3 50–100 mill. kr
2 25–50 mill. kr
1 2–25 mill. kr.
0 < 2 mill. kr.

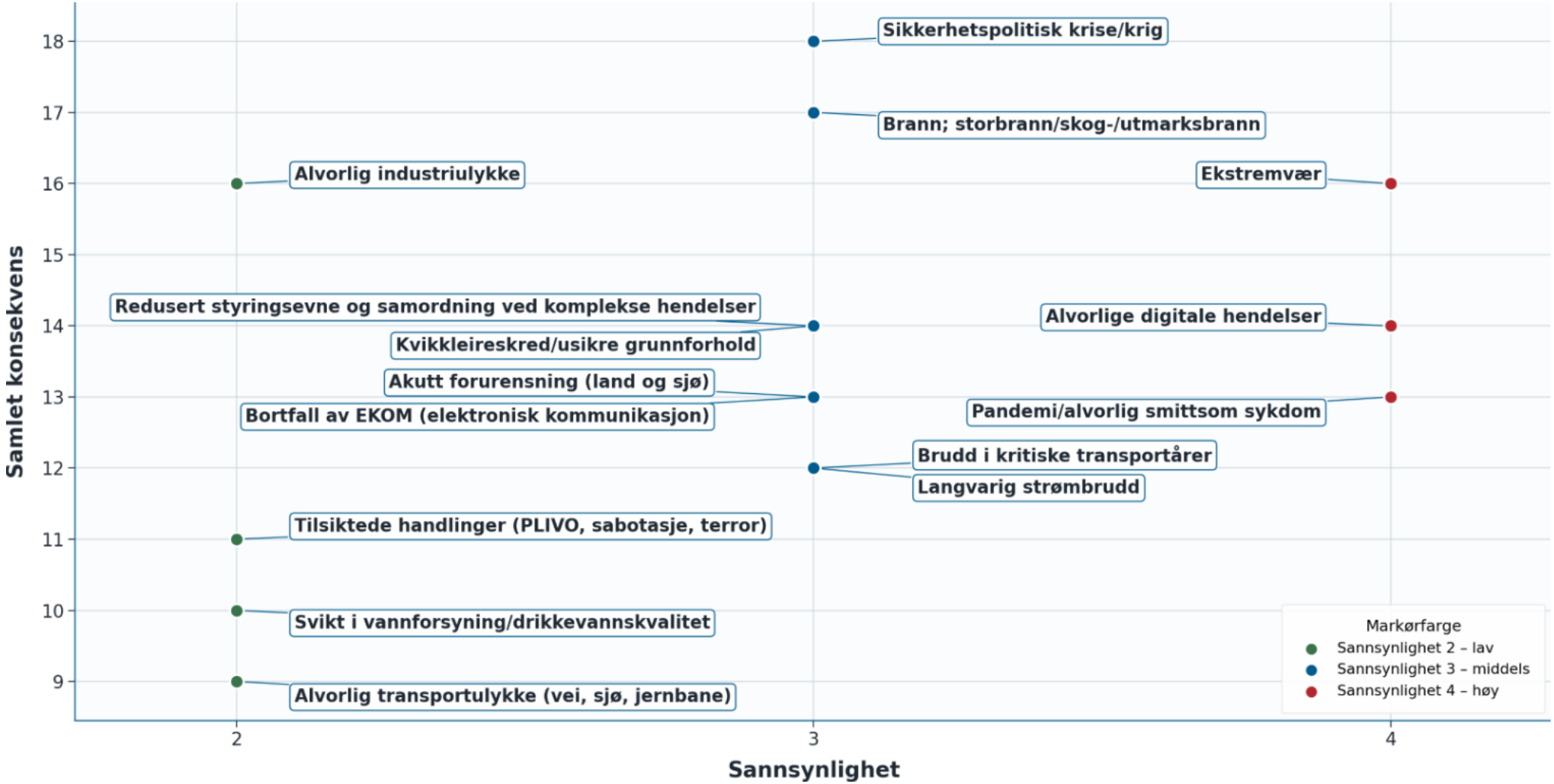
1.3 VURDERING AV KUNNSKAPSSTYRKE (USIKKERHET)
Kunnskapsstyrke vurderes som **sterk** hvis to eller flere av de følgende betingelser er oppfylt:
STERK
• Mye relevante data og erfaringer
• Hendelsen er kjent og godt forstått
• Enighet om risiko
MIDDELS Hvis en av betingelsene over er oppfylt vurderes kunnskapsstyrken som middels.
SVAK Hvis ingen av betingelsene er oppfylt og/eller små endringer i forutsetningene for hendelsen kan føre til store endringer i risiko, vurderes kunnskapsstyrke som svak.

1.4 VURDERING AV STYRBARHET
Følgende vurderinger foreslås for styrbarhet:
LAV Kommunen har ikke selv virkemidler til foreslått oppfølging.
MIDDELS Kommunen kan påvirke foreslått oppfølging som lokal myndighet, medeier og pådriver overfor eksterne aktører.
HØY Kommunen har virkemidler, kompetanse og ansvar for foreslått oppfølging.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Helhetlig ROS – samlet risikobilde

Figuren viser de 15 analyserte uønskede hendelsene i Fredrikstad kommunes overordnede helhetlige ROS-analyse for 2026-2030. Hendelsene er plassert etter samlet vurdering av konsekvens og sannsynlighet. Figuren er ikke ment å leses som en prioriteringsliste, kun en samlet oversikt over analyserte hendelser.



Figur 1. Samlet plassering av uønskede hendelser etter sannsynlighet og samlet konsekvens.

Leserveiledning: Figuren uttrykker relativ plassering mellom hendelsene i analysen. Sammenfallende punkter betyr at hendelsene har samme summerte sannsynlighets- og konsekvensverdi, ikke at hendelsene ellers er like eller har identiske konsekvenser. For utdypende beskrivelse av konsekvens, sannsynlighet og øvrige analyser av hendelsene vises det til hoveddokumentet og vedlegg 1 med forklarende risiko-tabeller og definisjoner.

FREDRIKSTAD KOMMUNE



Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune 2026-2030

Versjon 1, 25.10.2026, til politisk behandling

INNHOLD

1 Sammendrag 3
2 Introduksjon 4
2.1 Bakgrunn 4
2.2 Mål og føringer 4
2.3 Lovkrav 4
2.4 Organisering og involvering 4
3 Metode og prosess 4
4 Kommunebeskrivelse 4
4.1 Overordnet beskrivelse av kommunen 4
4.2 Særtrekk ved kommunen 5
5 Uønskede hendelser 6
5.1 Begrunnelse for utvelgelse av hendelser 6
5.2 Beskrivelse av uønskede hendelser 7
5.3 Analyse av uønskede hendelser 14
6 Fremstilling av risiko- og sårbarhetsbilde 18
6.1 Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen 18
6.2 Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område 19
6.3 Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre 19
6.4 Sårbarheter i kritiske samfunnsfunksjoner og påkjenninger i beredskapen 19
6.5 Kommunens evne til å opprettholde og gjenoppta tjenesteproduksjon 21
6.6 Behov for befolkningsvarsling og evakuering 21
7 Oppfølging 22
7.1 Anbefalte oppfølgingstiltak 22
8 Referanser 27
8.1 Referanser til ROS-analysen 27
8.2 Vedlegg 27

1 Sammendrag

Denne helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) gir et samlet og oppdatert bilde av risiko og sårbarhet i Fredrikstad kommune. Analysen skal danne grunnlag for kommunens langsiktige og systematiske arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og være et strategisk kunnskapsgrunnlag for blant annet beredskapsplanlegging, kontinuitetsarbeid, øvelser, samfunns- og arealplanlegging og prioritering av risikoreduserende tiltak. Analysen omfatter 15 uønskede hendelser innen naturhendelser, teknologisk og kritisk infrastruktur, helse, tilsiktede handlinger samt sikkerhetspolitisk krise og krig.

Fredrikstad har flere særtrekk som påvirker kommunens risiko- og sårbarhetsbilde. Kommunens beliggenhet ved Glomma og Oslofjorden, forekomst av kvikkleire, industri- og havnevirksomhet, kritiske vei-, jernbane- og bruforbindelser og avhengighet av teknisk og digital infrastruktur skaper sårbarheter som må håndteres på tvers av sektorer. Samtidig påvirkes risikobildet av klimaendringer, digitalisering og den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Analysen viser særlig sårbarhet knyttet til langvarige og sammensatte hendelser, der svikt i én samfunnsfunksjon kan påvirke flere andre. Strøm, elektronisk kommunikasjon (EKOM), digitale systemer, vannforsyning, transport og kommunens styringsevne er gjensidig avhengige. Et langvarig strømbrudd kan eksempelvis få konsekvenser for EKOM, helse- og omsorgstjenester, vannforsyning, digitale tjenester og kommunens evne til å håndtere krisen. Kommunen må derfor være forberedt på samtidige hendelser og kaskadeeffekter, ikke bare enkeltstående hendelser.

Analysen peker særlig på følgende områder med høy risiko, sårbarhet eller prioritet for videre oppfølging:

- ekstremvær, flom og overvann
- langvarig strømbrudd og bortfall av EKOM
- cyberangrep og bortfall av digitale tjenester
- svikt i vannforsyning og drikkevannskvalitet
- brudd i kritiske transportforbindelser
- redusert styringsevne og samordning ved langvarige og komplekse hendelser
- sikkerhetspolitisk krise og krig.

Et gjennomgående funn er behovet for å styrke kommunens utholdenhet og kontinuitet ved langvarige hendelser. Kritiske kommunale tjenester er avhengige av personell, strøm, EKOM, digitale løsninger, vann, transport og eksterne leveranser. Ved omfattende eller langvarige hendelser kan kommunen måtte omprioritere ressurser og tjenesteproduksjon for å opprettholde de mest kritiske tjenestene. Analysen viser derfor behov for videreutvikling av blant annet kontinuitetsplanlegging, reservekraft, alternative kommunikasjonsløsninger, manuelle rutiner, ressursoversikter, forsyningsberedskap og bemannings- og avløsningsplaner.

ROS-analysen er utarbeidet i 2026, «Totalforsvarsåret», i en periode der kommunenes rolle i totalforsvaret er blitt tydeligere. Sikkerhetspolitisk krise og krig er derfor behandlet som en egen hendelse. Analysen synliggjør blant annet behov knyttet til opprettholdelse av kritiske tjenester, kontinuitet, forsyningssikkerhet, sivile beskyttelsestiltak, evakuering, nødstrøm, kritisk infrastruktur og samordning med andre aktører i totalforsvaret.

Samfunnssikkerhet og beredskap er et organisasjonsomfattende ansvar. Oppfølgingen av ROS-analysen krever derfor involvering fra hele kommuneorganisasjonen og samarbeid med eksterne beredskapsaktører, infrastruktureiere, næringsliv og frivillige organisasjoner. Flere av tiltakene som følger av analysen krever kontinuerlig planlegging, øving, kompetansebygging, koordinering og vedlikehold over tid.

Analysen munner ut i en rekke anbefalte oppfølgingstiltak. Tiltakene omfatter både forebygging, beredskapsplanlegging, kompetanse og øvelser, styrket samordning, kontinuitet og investeringer i økt robusthet. Oppfølgingen bør inngå i kommunens ordinære styringssystem og ses i sammenheng med økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

2 Introduksjon

2.1 Bakgrunn

Denne helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) er utarbeidet i samsvar med sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Analysen følger anbefalingene i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder for kommunal helhetlig ROS, med vekt på systematisk identifisering og vurdering av uønskede hendelser som kan ramme kommunen. Risikostyringsverktøyet Dmaze er brukt til å gjennomføre analysen, med metodikk utviklet i samarbeid med DSB. ROS-analysen bygger på Fredrikstad kommunes helhetlige ROS fra 2022 og er oppdatert med nyere kunnskapsgrunnlag fra FylkesROS 2026–2030 samt ROS-analyser fra sammenlignbare kommuner. Analysen er overordnet og skal gi et strategisk beslutningsgrunnlag for kommunens beredskapsplanverk, kommuneplanlegging og oppfølging av tiltak. Denne overordnede ROS-analysen skal legges til grunn for utarbeidelse av ROS-analyser og øvrige beredskapsdokumenter innenfor kommunens ulike kommuneområder og virksomheter.

2.2 Mål og føringer

Forhindre skader på mennesker, miljø, materielle verdier og omdømme. Kunne forhindre eskalering av uønskede hendelser. Gjenopprette daglig drift så snart som mulig ved uønskede hendelser.

2.3 Lovkrav

Det følger av forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i bystyret.

ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. plan- og bygningsloven og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

2.4 Organisering og involvering

Fagansvarlig beredskap og beredskapsstaben har utarbeidet ROS-analysen. Kommunedirektørens ledergruppe, kriseledelsen og Beredskapsrådet har fått ROS-analysen til høring, innspill er innarbeidet i endelig utkast til godkjenning hos bystyret.

3 Metode og prosess

Første utkast er laget av beredskapsleder i tett samarbeid med beredskapskoordinatorer fra hvert kommuneområde. Disse utgjør kommunens beredskapsstab. Beredskapsstaben har diskutert hendelsene og utvalget på flere møter. Ferdig utkast er deretter sendt på høring til beredskapsaktører eksternt og internt i kommunen.

4 Kommunebeskrivelse

4.1 Overordnet beskrivelse av kommunen

Fredrikstad kommune har 86 243 innbyggere (per januar 2026), er Østfolds største kommune (og arbeidsplass) og Norges tiende største kommune målt i antall innbyggere. Fredrikstad kommune har omtrent 6600 årsverk ansatte. Kommunen grenser til Hvaler i sør, Råde i nord og Sarpsborg i øst. Fredrikstad ligger ved Glommas utløp, Norges lengste elv, og har en lang kystlinje.

4.2 Særtrekk ved kommunen

Fredrikstad kommune har flere særtrekk som kan gi sårbarhet for uønskede hendelser. Flere logistikk-knutepunkter finnes i eller går gjennom kommunen, som E6, jernbanelinjen mellom Oslo og Gøteborg og havneanlegg. Borg Havn (eid av Fredrikstad, Sarpsborg og Hvaler) har sitt hovedanlegg i Fredrikstad, har avtale med Forsvaret og er en NATO-havn. I tillegg er det relativ nærhet til Rygge militære flyplass, som har en viktig rolle i forsvarssammenheng.

Kommunen har en lang kystlinje, ytre Oslofjord. Dette gir blant annet risiko for skipsulykker, stormflo og akutt forurensing (kommunen har historikk med påslag av parafinvoks, pellets og oljeutslipp). Kommunen ligger ved Glommas utløp, noe som gir sårbarhet for flom, forurensing og avfall som vaskes ut i havet gjennom Fredrikstad.

Glomma og havet legger viktige forutsetninger for kommunens geografi, da det er en del bebyggelse på øyer og holmer som ikke har fastlandsforbindelse. Man er avhengig av broforbindelser mellom de ulike delene av kommunen for å frakte både gods og persontrafikk. Områdene øst for Glomma nås med biltransport kun gjennom Fredrikstad-brua, som stod ferdig i 1957. Alternativ veiforbindelse mellom sentrum og Østsiden (Torsnes/Borge/Torp/Sellebakk) er via Sarpsborg i nord. FV108 gjennom Kråkerøy er eneste veiforbindelse til Hvaler kommune, over Kjøkøysund bru (åpnet i 1970).

Det er registrert kvikkleireforekomster i kommunen. NVEs kvikkleiresonekart viser felter med høy faregrad ved Torp bruk, Rolvsøysund, Rostadneset, Haug/Seut, og områder med middels faregrad blant annet i sentrumskjernen.

Kommunen er den syvende største hyttekommunen i landet (i følge SSBs tall fra 2026) med 4484 hytter. Et stort antall hytter og turister om sommeren gjør at folketallet stiger - kommunen har ansvar for forsvarlige helsetjenester, dimensjonering av legevakt, brannvesen, hjemmetjenester, vann og avløp mm. og må dermed ta høyde for befolkningsvekst i sommerhalvåret.

Kommunen har et stort industriområde tett på sentrum (Øra). Herfra er det kort luftlinje til bebyggelse og sentrum, og det har vært flere branntilløp de siste årene. Kommunen har også flere storulykkebedrifter, der uønskede hendelser kan føre til spredning av farlig røyk/gass og behov for evakuering av store menneskemengder.

Det er spredt befolkning/boliger i kommunen, med noe avstand fra ytterkant til ytterkant av kommunegrensene, også fra sentrum og ut i distriktene. Dette kan gi utfordringer ved EKOM-bortfall og behov for å nå ut med informasjon til alle som oppholder seg i kommunen.

Kommunen har nærhet til Sverige, med kriminelle nettverk som opererer på begge sider av grensen. Kommunen har også historikk med radikalisering.

Gamlebyen i Fredrikstad er Nord-Europas best bevarte festningsby, og har spesiell kulturverdi blant annet med tanke på brannvern.

Det finnes flere områder med levekårsutfordringer i kommunen. Kommunen har en stor andel sekundærflyktninger. Erfaringer fra pandemien viser at det er utfordrende å nå alle, og at budskap og kommunikasjonsplattformer må tilpasses.

Kommunen har også jevnlig store musikkfestivaler og idrettsarrangementer, hovedsakelig om sommeren, som trekker mange mennesker til sentrumsnære områder.

Fredrikstad kommune har samarbeid med Hvaler kommune om blant annet felles legevakt, miljørettet helsevern, smittevern og brann- og redningstjenester.

5 Uønskede hendelser

5.1 Begrunnelse for utvelgelse av hendelser

Vurderingene er gjort ut fra sannsynlighet, sårbarhet, konsekvens og overførbarhet. I tillegg er det gjort en overordnet vurdering av hvordan hendelsene påvirker utvalgte kritiske samfunnsfunksjoner, i tråd med nyere føringer i FylkesROS om å synliggjøre påvirkning på samfunnets bæreevne og kommunens styringsevne. Analysen legger vekt på sammensatte hendelser og gjensidige avhengigheter mellom strøm, EKOM, digitale systemer, transport, vannforsyning, forsyningssikkerhet og kommunal styringsevne.

Avgrensning og endringer fra ROS 2022: Ved revisjonen til 2026 er hendelsesutvalget spisset for å redusere overlapp og sikre høy lokal relevans. Følgende hendelser fra ROS 2022 er ikke videreført som egne analyseenheter: jordskjelv, dambrudd i Sarpefossen, CBRNE, atom-/strålehendelse og mangel på livsnødvendigheter. Disse vurderes enten som hendelser med svært lav sannsynlighet og begrenset kommunalt handlingsrom, som objekts- eller scenariospesifikke forhold der ansvar og beredskap i hovedsak ligger hos eier og statlige aktører, eller som trussel- og konsekvenskategorier som mer hensiktsmessig ivaretas på tvers av andre analyserte hendelser. Relevante konsekvenser, sårbarheter og beredskapsbehov knyttet til disse forholdene er likevel ivaretatt gjennom øvrige hendelser i ROS 2026 og kommunens generelle beredskap. Eksempelvis vil konsekvenser knyttet til skader på bygg og kritisk infrastruktur kunne inngå i flere av de analyserte hendelsene, mens CBRNE-relaterte forhold vurderes i forbindelse med tilsiktede handlinger og industri-/forurensningshendelser. Atom- og strålerelaterte konsekvenser inngår blant annet i vurderingen av sikkerhetspolitisk krise og krig og i kommunens øvrige informasjons- og samvirkeberedskap. Forsynings- og logistikkutfordringer knyttet til mangel på livsnødvendigheter inngår blant annet i hendelsene brudd i kritiske transportårer, strøm/EKOM, pandemi og sikkerhetspolitisk krise og krig.

I tillegg er enkelte hendelser fra 2022 slått sammen eller omstrukturert: brann og skog-/utmarksbrann er slått sammen til én hendelse. Skipsulykke og storulykke er ikke videreført som egne hendelser, men anses dekket gjennom hendelsen alvorlig transportulykke, akutt forurensning og gjennom kommunens generiske evakuerings-, mottaks- og pårørendearbeid og samvirke med nødetater.

Barn og unges behov skal vurderes i alle relevante hendelser, særlig der skole, barnehage, helse, evakuering eller informasjon til befolkningen berøres. Helseberedskap og sårbare grupper skal vurderes på tvers av alle relevante hendelser. Dette omfatter eldre og skrøpelige hjemmeboende, personer med omfattende funksjonsnedsettelser, barn med sammensatte omsorgsbehov, personer med alvorlige psykiske lidelser og eller rusutfordringer, samt tjenestemottakere som er avhengig av strøm, EKOM, medisinskteknisk utstyr eller kontinuerlig bistand fra helse- og omsorgstjenesten.

Egenberedskap i befolkningen og virksomheter er en svært viktig forutsetning for kommunens samlede robusthet ved langvarige eller sammensatte hendelser.

5.2 Beskrivelse av uønskede hendelser

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
10317	Ekstremvær	Fredrikstad kommune er særlig utsatt for ekstremvær som følge av beliggenhet langs Glomma, lavtliggende områder og kystsonen mot Oslofjorden. Økende nedbørsmengder gir utfordringer knyttet til overvann, flom i vassdrag og belastning på avløpssystemet. Storm og kraftig vind kan føre til skader på bygninger, strømnett og transportinfrastruktur. Hendelsen kan ramme store deler av kommunen samtidig og påvirke kritiske samfunnsfunksjoner. I ekstreme tilfeller kan også vannstandsøkning, erosjon og damrelaterte forhold forsterke konsekvensene. Tørke, hetebølger og sterk kulde er også eksempler på ekstremvær som kan ramme kommunen og medføre behov for beredskapstiltak.	- Klimaendringer med mer intens nedbør - Tette flater i by- og tettstedsområder - Begrenset kapasitet i overvanns- og avløpsnett - Havnivåstigning og stormflo
10421	Kvikkleireskred/usikre grunnforhold	Store deler av Fredrikstad ligger i områder med marin leire og potensiell kvikkleireproblematikk. Utbygging, terrenginngrep og endret drenering kan bidra til å utløse skred. Et kvikkleireskred kan medføre svært alvorlige konsekvenser for liv, helse, bebyggelse og kritisk infrastruktur. Hendelsen kan inntreffe raskt og med begrenset forvarsel. Forebygging gjennom god planlegging og kontroll med terrenginngrep er avgjørende.	- Geologiske forhold med ustabile masser - Menneskelige inngrep i grunnen - Ekstremnedbør og erosjon - Mangelfulle eller utilstrekkelige grunnundersøkelser
10422	Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann	Brann kan oppstå i tettbebygde områder, industrielle anlegg eller i skog- og utmark, særlig i perioder med tørke. Fredrikstad har både tett bystruktur, eldre bygningsmasse og store grøntområder, noe som gir varierende brannrisiko. Brann kan føre til tap av liv, store materielle skader og langvarige konsekvenser. Skog- og utmarksbrann kan påvirke store arealer og kreve betydelig innsats over tid. Sekundærbranner kan også oppstå etter andre fysiske skader på bygg og infrastruktur, herunder ved svært sjeldne naturhendelser som jordskjelv.	- Menneskelig uaktsomhet - Elektrisk feil og teknisk svikt - Tørkeperioder og klimatiske forhold - Tett bebyggelse og høy objekttetthet - Tilsiktede handlinger

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
10423	Langvarig strømbrudd	Langvarig strømbrudd kan føre til bortfall av kritiske systemer og utstyr samfunnet er avhengig av, herunder bank-/betalingstjenester, næringsliv, helse og omsorg, NAV-relaterte tjenester, vannforsyning, IKT og kommunikasjon. Fredrikstad er avhengig av stabil strømforsyning for drift av samfunnskritisk infrastruktur, herunder pumpestasjoner, behandlingsanlegg og kritiske bygg. Kommunen er også sårbar med tanke på oppvarming av bygg som ikke har andre varmekilder. Hendelsen kan få konsekvenser for medisinsk utstyr, elektronisk journal, legemiddelhåndtering, trygghetsalarmer, oppvarming av institusjoner og hjemmeboende med kritiske hjelpebehov. Hendelsen kan oppstå som følge av ekstremvær, teknisk svikt eller eksterne forhold. Konsekvensene øker betydelig over tid, særlig for sårbare grupper og ved samtidig svikt i EKOM, og påvirker også tilgang til livsnødvendige varer og tjenester.	- Ekstremvær og naturhendelser - Svikt i regional infrastruktur - Begrenset reservekraftkapasitet - Avhengighet av eksterne leverandører og drivstoff - Tilsiktede handlinger eller uhell
10424	Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)	Bortfall av EKOM kan redusere kommunens evne til å varsle, koordinere og levere tjenester, særlig ved kriser. Svikt i mobilnett, telenett og datakommunikasjon kan ramme både innbyggere og kommunale enheter som trygghetsalarmer og helseteknologiske løsninger, og svekke samvirke med nødetater og andre aktører. Hendelsen kan oppstå lokalt (basestasjon/linjebrudd) eller regionalt (større nettutfall), og vil ofte forsterkes av samtidig strømbrudd, tilsiktede hendelser eller krig. Konsekvensene er særlig store dersom befolkningsvarsling, helsetjenester og kritisk drift mister kommunikasjonskanaler. Det vil blant annet få konsekvenser for samhandling med fastleger, kommunale helsetjenester og sykehus, og behov for manuelle tjenester. Bortfall av EKOM vil også kunne påvirke tilgang til livsnødvendige tjenester og forsterke svikt i andre samfunnsfunksjoner.	- Strømbrudd som slår ut basestasjoner/knutepunkt - Fysisk skade på infrastruktur (pga. vær, brann, anleggsarbeid osv.) - Overbelastning i nettet ved kriser - Leverandørsvikt og manglende redundans - Tilsiktede handlinger
10425	Alvorlige digitale hendelser	Alvorlige digitale hendelser, som for eksempel cyberangrep, kan gi bortfall av kommunale tjenester, tap av data, svekket tillit og forstyrrelser i kritiske samfunnsfunksjoner. Typiske angrep inkluderer løsepengevirus, phishing, kompromittering av kontoer og	- Trusselaktører og økt digital kriminalitet - Sårbarheter i systemer og feilkonfigurasjon

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		tjenestenektangrep, ofte via leverandørkjeder. Et alvorlig angrep kan redusere kommunens styringsevne, påvirke saksbehandling og skape behov for manuelle nødrutiner. Det kan ha pasientsikkerhetskonsekvenser ved at oppdatert pasientjournal og tiltakskort ikke er tilgjengelig. Angrep på turnus- og bemanningssystemer, responssenter og digitale samhandlingsløsninger vil kunne påvirke både personellsituasjonen og tverrfaglig arbeid. Hendelsen kan også føre til brudd på konfidensialitet (personopplysninger) og krevende kommunikasjon mot innbyggere og media. Selv om angrepet ofte retter seg mot kommunens systemer, kan konsekvensene merkes bredt i samfunnet gjennom bortfall av tjenester og avhengigheter til banker, media, politi og sykehus. Utviklingen innen kunstig intelligens (KI) kan forsterke eksisterende digitale trusler og skape nye.	- Phishing/sosial manipulasjon, for eksempel at ansatte trykker på lenker, skanner QR-koder eller bruker minnepinner ukritisk - Leverandør- og skyløsninger med komplekse avhengigheter - Innside-risiko/tilsiktet handling - Svikt i nettverk, strøm, ekom, kritisk personell
10426	Pandemi/alvorlig smittsom sykdom	En pandemi eller alvorlig smittsom sykdom kan få omfattende konsekvenser for Fredrikstad kommune som tjenesteyter, arbeidsgiver og lokal samfunnsaktør. Hendelsen kan føre til høyt sykefravær blant ansatte og langvarig personellmangell, stor belastning på helse- og omsorgstjenestene og redusert kapasitet i andre kommunale tjenester. Erfaringene fra covid-19 viser at konsekvensene kan bli langvarige og sammensatte, og det kan blant annet bli behov for prioritering av kritiske tjenester, massevaksinasjon og smittesporing. Videre vil kommunen måtte håndtere smittevernlogistikk, psykososial belastning, ivaretakelse av sårbare grupper og kommunikasjon til grupper som er vanskelig å nå. Pandemier kan også skape betydelige samfunnsmessige og økonomiske ringvirkninger og bidra til mangel på livsnødvendige varer og innsatsfaktorer. Effektiv håndtering forutsetter god planlegging, koordinering og kommunikasjon.	- Smittsomme sykdommer med høy spredningsevne - Global mobilitet og reisevirksomhet - Begrenset immunitet i befolkningen - Mangel på personell over tid - Tilsiktede handlinger eller uhell
10427	Akutt forurensning (land og sjø)	Akutt forurensning kan oppstå som følge av uhell, utslipp fra industri, transporthendelser eller skipstrafikk. Fredrikstad har industriområder, havn og elveløp som øker risikoen for utslipp til land, grunn og sjø.	- Industriell virksomhet og lagring av farlige stoffer

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		Hendelsen kan få alvorlige konsekvenser for miljø, naturverdier, næringsliv og befolkningens helse. Den kan kreve langvarig opprydding og koordinert innsats mellom flere aktører. Hendelsen kan også utløses som følge av krig, sabotasje eller andre tilsiktede handlinger.	- Skipstrafikk og havneaktivitet - Transport av kjemikalier - Mangelfull sikring eller teknisk svikt - Krig eller sabotasje
10428	Alvorlig industriulykke	En alvorlig industriulykke kan inntreffe ved industriområder eller virksomheter med farlige prosesser og stoffer. Fredrikstad har industri og logistikk knyttet til havn og næringsområder som representerer en potensiell risiko. Hendelsen kan føre til personskader, miljøforurensning og behov for evakuering. Den kan også gi konsekvenser utover kommunegrensen og kreve regional samordning. CBRNE-relaterte komponenter kan i enkelte tilfeller være en del av slike hendelser.	- Teknisk svikt i industrielle prosesser - Menneskelig feil - Manglende sikkerhetsrutiner - Brann, eksplosjon eller utslipp - Tilsiktede handlinger
10429	Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)	Fredrikstad har et transportnett med vei, jernbane og sjøtransport. En alvorlig transportulykke kan føre til mange skadde eller omkomne og kreve betydelig innsats fra nødetater og kommune. Hendelsen kan gi brudd i fremkommelighet og logistikk, og skape behov for evakuering eller helseoppfølging. Transportulykker kan inntreffe plutselig og med komplekse rednings- og evakueringsbehov. Hendelsen omfatter også skipsulykker og andre storulykker med mange berørte, og kan i noen tilfeller medføre sekundære konsekvenser som akutt forurensning, oljeutslipp eller hendelser med farlig gods. Langvarige konsekvenser kan utvikle seg til bortfall av kritiske transportårer, jf. egen hendelse.	- Trafikkulykker og teknisk svikt - Høy trafikkbelastning - Vær- og føreforhold - Menneskelig feil - Farlig gods
10430	Svikt i vannforsyning/ drikkevannskvalitet	Svikt i vannforsyning eller redusert drikkevannskvalitet kan få alvorlige konsekvenser for befolkningens helse og kommunens evne til å levere grunnleggende tjenester. Hendelsen kan skyldes forurensning, teknisk svikt eller bortfall av strøm. Fredrikstad er avhengig av sikre vannkilder, godt vedlikeholdte anlegg og stabil	- Forurensning av vannkilder - Teknisk svikt i behandlingsanlegg - Strømbrudd - Aldrende infrastruktur

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		drift. En langvarig hendelse kan påvirke husholdninger, næringsliv, legevakt, storkjøkkendrift, smittevern og institusjoner. Tilsiktede handlinger eller krig kan også påvirke vannforsyningen direkte eller indirekte.	- Tilsiktede handlinger/krig
10431	Brudd i kritiske transportårer	Brudd i kritiske transportårer kan oppstå som følge av naturhendelser, teknisk svikt, ulykker eller tilsiktede handlinger, og medføre langvarig bortfall eller vesentlig redusert tilgjengelighet på sentrale transportforbindelser. For Fredrikstad kan dette omfatte stengte eller utilgjengelige bruer, jernbanestrekninger, viktige vegforbindelser eller havnefunksjoner. Slike brudd kan få betydelige konsekvenser for logistikk, forsyning, pendling, nødetaters fremkommelighet og kommunens evne til å levere kritiske tjenester. Hendelsen kjennetegnes ofte av lang varighet og store ringvirkninger, også utenfor kommunens grenser. Dette påvirker også tilgang til livsnødvendige varer og innsatsfaktorer og skiller seg fra akutte transportulykker ved at den omfatter langvarig bortfall av transportfunksjon.	- Ekstremvær, flom, skred eller erosjon som påvirker infrastruktur - Tekniske feil eller strukturelle skader på broer/jernbane - Ulykker, brann eller sammenstøt som medfører stenging over tid - Få omkjøringsmuligheter og høy belastning - Sikkerhetstiltak eller tilsiktede handlinger mot infrastruktur
10432	Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)	Tilsiktede handlinger som PLIVO (pågående livstruende vold), sabotasje eller terror kan ramme kommunen direkte eller indirekte. Selv om sannsynligheten vurderes som lav, kan konsekvensene bli svært alvorlige for liv, helse og samfunnets trygghet. Fredrikstad har offentlige bygg, større arrangementer og infrastruktur som kan være potensielle mål. Hendelsen krever rask koordinering med nødetater og tydelig kriseledelse. Hendelsen kan også omfatte desinformasjon, påvirkningsoperasjoner og i enkelte tilfeller CBRNE-komponenter som svekker tillit og påvirker befolkningens atferd og kommunens situasjonsforståelse.	- Radikalisering og ekstremisme - Uønskede tilsiktede handlinger - Mangelfulle sikringstiltak - Samfunnsmessige spenninger - Desinformasjon og påvirkningsoperasjoner

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
10433	Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser	Redusert styringsevne og samordning kan oppstå i situasjoner med samtidige, langvarige eller komplekse hendelser som legger betydelig press på organisasjonen. Det er utfordrende for en kommune å skulle planlegge for ukjente trusler og man vet aldri hva som kan inntreffe. Eksempler kan være store, men svært sjeldne, naturkatastrofer som solstorm, meteoritt-nedslag, jordskjelv eller vulkanutbrudd. Det kan også være store endringer i verdensordenen, global samhandling (handel osv.) eller brå endringer i nasjonale styringsforhold som gir utslag i at kommunen rammes og endrer rammebetingelsene vesentlig fra dagens situasjon. For Fredrikstad kan dette innebære utfordringer med å etablere, opprettholde og samordne effektiv kriseledelse over tid, særlig der flere sektorer rammes samtidig. Hendelsen kan føre til forsinkede beslutninger, uklar prioritering av ressurser og mangelfull koordinering med eksterne aktører. Konsekvensene kan forsterkes dersom hendelsen sammenfaller med bortfall av strøm, EKOM eller høy belastning på nøkkelpersonell. Dette kan også forsterkes av økonomiske eller finansielle kriser som påvirker kommunens handlingsrom, samt av desinformasjon som svekker situasjonsforståelse og etterlevelse av råd. Helse er et kritisk beslutningsområde ved ressursknapphet, med behov for blant annet avløsningsplaner/personell og tydelig prioritering av forsvarlige minimumstjenester. Ved å planlegge for utholdenhet, kontinuitet, redundans og standard prosedyrer og metodikk innen krisehåndtering og beredskap kan vi likevel til en viss grad forberede oss og bygge resiliens mot det uforutsette og ukjente.	- Sammensatte og samtidige hendelser med høy kompleksitet - Langvarig belastning på kommuneledelse og kriseorganisasjon - Uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom strategisk og operativt nivå - Mangelfull utholdenhet i kriseledelse og støttefunksjoner - Begrenset tilgang på beslutningsstøtte og situasjonsforståelse - Hendelser vi per nå ikke klarer å forutse, men som vil gi kommunen store utfordringer med styringsevne og/eller ressurstilgang
10434	Sikkerhetspolitisk krise/krig	En sikkerhetspolitisk krise eller krig kan få omfattende konsekvenser for Fredrikstad kommune som lokal forvaltningsmyndighet og tjenesteyter. Hendelsen kan påvirke samfunnsfunksjoner, forsyninger, personell og befolkningens trygghet. Kommunen vil få en viktig rolle i sivil motstandsdyktighet, støtte til nasjonale myndigheter og ivaretakelse av befolkningen. Kommunens oppgaver ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig er blant annet:	- Internasjonale konflikter - Økt geopolitisk spenning - Hybrid påvirkning og sammensatte trusler

ID	Uønsket hendelse	Beskrivelse av hendelsen	Årsaker / medvirkende faktorer
		Opprettholde ledelse, beslutningsevne og krisehåndtering. Sikre kritiske tjenester til befolkningen. Samordne innsatsen mellom kommunale tjenester, politi, helseforetak, Forsvaret, Statsforvalteren, Sivilforsvaret og frivillige aktører. Prioritere liv, helse og samfunnskritiske funksjoner når ressurser er knappe. Bidra til beskyttelse av sivilbefolkningen, herunder evakuering, tilfluktsrom og informasjon til innbyggerne. Pasienter kan bli sendt hjem fra spesialisthelsetjenesten og legge større press på kommunale helsetjenester. Hendelsen kan være langvarig og preget av usikkerhet. Helhetlig beredskap, utholdenhet og samordning er avgjørende, og kommunen er som del av totalforsvaret med på å sikre at samfunnet i størst mulig grad kan fortsette å fungere også under krise og krig, herunder ved hybride trusler og i særlige tilfeller atom- og strålerelaterte konsekvenser.	

5.3 Analyse av uønskede hendelser

(Definisjoner av de ulike kriteriene er beskrevet i «Vedlegg 1 Tabeller for sannsynlighet og konsekvens».)

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
10317	Ekstremvær	D. Høy	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 4. Stor **Natur og miljø:** 4. Stor **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Lav
10421	Kvikkleireskred/ usikre grunnforhold	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 3. Middels **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Middels
10422	Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann	C. Middels	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 5. Svært stor **Materielle verdier:** 4. Stor	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Sterk	Middels
10423	Langvarig strømbrudd	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 0. Ingen / ikke relevant **Materielle verdier:** 3. Middels	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Middels
10424	Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 0. Ingen / ikke relevant	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Nei	Middels	Middels

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
			Materielle verdier: 4. Stor			
10425	Alvorlige digitale hendelser	D. Høy	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Nei	Svak	Høy
10426	Pandemi/alvorlig smittsom sykdom	D. Høy	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 4. Stor **Natur og miljø:** 0. Ingen / ikke relevant **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Nei **Behov for evakuering?** Nei	Sterk	Middels
10427	Akutt forurensning (land og sjø)	C. Middels	**Liv og helse:** 3. Middels **Samfunnsstabilitet:** 2. Små **Natur og miljø:** 5. Svært stor **Materielle verdier:** 3. Middels	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Sterk	Middels
10428	Alvorlig industriulykke	B. Lav	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 4. Stor **Materielle verdier:** 4. Stor	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Svak	Middels
10429	Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)	B. Lav	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 2. Små **Natur og miljø:** 1. Svært små	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Nei	Middels	Middels

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
			Materielle verdier: 2. Små	**Behov for evakuering?** Nei		
10430	Svikt i vannforsyning/ drikkevanns-kvalitet	B. Lav	**Liv og helse:** 3. Middels **Samfunnsstabilitet:** 4. Stor **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 2. Små	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Nei	Middels	Høy
10431	Brudd i kritiske transportårer	C. Middels	**Liv og helse:** 2. Små **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 4. Stor	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Nei **Behov for evakuering?** Nei	Svak	Middels
10432	Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)	B. Lav	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 3. Middels **Natur og miljø:** 1. Svært små **Materielle verdier:** 2. Små	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja **Behov for evakuering?** Ja	Middels	Middels
10433	Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser	C. Middels	**Liv og helse:** 4. Stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 2. Små **Materielle verdier:** 3. Middels	Høy **Behov for befolkningsvarsling?** Nei **Behov for evakuering?** Nei	Svak	Høy
10434	Sikkerhets-politisk krise/krig	C. Middels	**Liv og helse:** 5. Svært stor **Samfunnsstabilitet:** 5. Svært stor **Natur og miljø:** 3. Middels	Middels **Behov for befolkningsvarsling?** Ja	Svak	Lav

ID	Uønsket hendelse	Sannsynlighet for hendelsen	Konsekvens	Oppsummering av samlet vurdering av sårbarhet	Kunnskapsstyrke	Styrbarhet
			Materielle verdier: 5. Svært stor	**Behov for evakuering?** Ja		

6 Fremstilling av risiko- og sårbarhetsbilde

Denne helhetlige kommunale ROS-analysen er utarbeidet i 2026, «Totalforsvarsåret». Norske myndigheter har over tid beskrevet en alvorlig og mer uforutsigbar sikkerhetspolitisk situasjon, med behov for økt motstandskraft, bedre samhandling og styrket beredskap i hele samfunnet. Dette har medført nye og tydeliggjorte krav, oppgaver og forventninger til kommunenes rolle innen samfunnssikkerhet, beredskap og totalforsvar. Særlig gjelder dette kommunenes rolle ved sikkerhetspolitisk krise og krig, kontinuitetsplanlegging, forsyningssikkerhet, digital sikkerhet, vertslandsstøtte, evakuering, samordning med Forsvaret og øvrige totalforsvarsaktører og opprettholdelse av kritiske tjenester under langvarige kriser. Nye veiledere fra DSB og nasjonale initiativer som Totalforsvarsåret 2026 og «Norge øver» har bidratt til å konkretisere kommunenes roller og forventede bidrag.

Denne utviklingen har også konsekvenser for kommunens organisering, kompetanse og ressursbehov innen samfunnssikkerhet og beredskap. Ressursbehovet følger ikke først og fremst av enkeltstående planer eller øvelser, men av summen av oppgaver som krever tverrfaglig involvering, koordinering og kontinuerlig oppfølging. Flere av oppgavene krever regelmessig oppdatering, øving, kompetansebygging, samordning og revisjon av planverk. Kommunen må blant annet videreutvikle sin evne til å håndtere bortfall av elektronisk kommunikasjon (ekom), kontinuitet i kritiske tjenester, forsyningssikkerhet, evakuering, sivile beskyttelsestiltak og andre konsekvenser av alvorlige og langvarige kriser.

Samfunnssikkerhet og beredskap angår hele samfunnet og må ivaretas som et helhetlig ansvar i kommunen. Ansvaret går på tvers av organisatoriske og faglige skillelinjer og forutsetter at kommunen planlegger, samordner og handler som én organisasjon. DSB peker blant annet på behovet for at totalforsvarshensyn integreres i kommunens planlegging og at helhetlig ROS benyttes som et sentralt kunnskapsgrunnlag.

Oppfølgingen av denne ROS-analysen må derfor også ses i sammenheng med kommunens samlede kapasitet til å arbeide systematisk og langsiktig med samfunnssikkerhet og beredskap. Nye eller vesentlig utvidede oppgaver som følger av nasjonale krav, føringer og forventninger kan medføre behov for økte ressurser, både innen det sentrale beredskapsarbeidet og i kommunens tjenesteområder. Dette gjelder blant annet oppgaver knyttet til totalforsvar, sikkerhetspolitisk krise og krig, sivile beskyttelsestiltak, forsyningssikkerhet, nødstrøm, sikring av kritisk infrastruktur, sikkerhetsarbeid og opprettholdelse av kritiske kommunale tjenester.

Nye eller vesentlig utvidede statlige krav og oppgaver kan medføre økte ressursbehov. Eventuelle økonomiske konsekvenser må vurderes gjennom kommunens ordinære plan- og budsjettprosesser.

6.1 Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen

Fredrikstad kommunes risiko- og sårbarhetsbilde påvirkes både av eksisterende lokale forhold og av langsiktige samfunnsendringer. Kommunens beliggenhet ved Glomma og Oslofjorden, kritiske transportforbindelser, industri- og havnevirksomhet, kvikkleireområder og avhengighet av teknisk og digital infrastruktur representerer sentrale sårbarheter. Klimaendringer, økt digitalisering, endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og økende avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner forventes å påvirke risiko- og sårbarhetsbildet fremover.

Analysen viser særlig behov for å planlegge for langvarige og sammensatte hendelser der flere samfunnsfunksjoner svikter samtidig. Kommunens evne til kontinuitet, omstilling og opprettholdelse av kritiske tjenester vil derfor være sentral for den samlede motstandsdyktigheten.

6.2 Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område

Fredrikstad er avhengig av en rekke infrastrukturer, forsyningskjeder og tjenester som ligger helt eller delvis utenfor kommunens geografiske område og direkte kontroll. Hendelser andre steder kan derfor få betydelige konsekvenser lokalt. Dette gjelder blant annet strøm- og ekomforsyning, transport og logistikk, drivstoff, mat og legemidler, spesialisthelsetjenester og digitale tjenester.

Også hendelser i nabokommuner, regional eller nasjonal infrastruktur og internasjonale forhold kan påvirke Fredrikstad. Kommunens beredskap må derfor bygge på samarbeid og samordning med nabokommuner, Statsforvalteren, nødetater, infrastruktureiere, næringsliv, frivillige organisasjoner og øvrige aktører i totalforsvaret.

6.3 Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre

De analyserte hendelsene må ikke betraktes isolert. Flere hendelser kan oppstå samtidig, utløse nye hendelser eller forsterke konsekvensene av hverandre. Særlig er det sterke gjensidige avhengigheter mellom strøm, EKOM, digitale systemer, vann og avløp, transport, forsyninger og kommunens styringsevne.

Et langvarig strømbrudd kan eksempelvis påvirke EKOM, vannforsyning, helse- og omsorgstjenester, digitale løsninger, drivstofftilgang og kommunens krisehåndtering. Tilsvarende kan ekstremvær eller tilsiktede handlinger føre til samtidige bortfall av flere kritiske funksjoner. Kommunens beredskap må derfor ta høyde for følgehendelser, samtidighet og kaskadeeffekter, og ikke bare håndtering av enkeltstående hendelser.

6.4 Sårbarheter i kritiske samfunnsfunksjoner og påkjenninger i beredskapen

ID	Uønsket hendelse	Hvilke samfunnskritiske funksjoner kan den uønskede hendelsen ha konsekvenser for?
10317	Ekstremvær	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Elektroniske kommunikasjonstjenester Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering
10421	Kvikkleireskred/usikre grunnforhold	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering
10422	Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10423	Langvarig strømbrudd	Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning

ID	Uønsket hendelse	Hvilke samfunnskritiske funksjoner kan den uønskede hendelsen ha konsekvenser for?
		Helse og omsorg Avløpshåndtering Krisekommunikasjon
10424	Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)	Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10425	Alvorlige digitale hendelser	Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10426	Pandemi/alvorlig smittsom sykdom	Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10427	Akutt forurensning (land og sjø)	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg Avløpshåndtering
10428	Alvorlig industriulykke	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10429	Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10430	Svikt i vannforsyning/ drikkevannskvalitet	Forsyning av mat, varme og medisiner Styringsevne og kriseledelse Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering
10431	Brudd i kritiske transportårer	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10432	Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Styringsevne og kriseledelse

ID	Uønsket hendelse	Hvilke samfunnskritiske funksjoner kan den uønskede hendelsen ha konsekvenser for?
		Drikkevannforsyning Helse og omsorg
10433	Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser	Nød- og redningstjeneste Styringsevne og kriseledelse Helse og omsorg
10434	Sikkerhetspolitisk krise/krig	Fremkommelighet og transport Nød- og redningstjeneste Forsyning av mat, varme og medisiner Forsyning av drivstoff Forsyning av energi Elektroniske kommunikasjonstjenester Styringsevne og kriseledelse Digital sikkerhet (IKT) Drikkevannforsyning Helse og omsorg Avløpshåndtering

6.5 Kommunens evne til å opprettholde og gjenoppta tjenesteproduksjon

Analysen viser at kommunens evne til å opprettholde kritiske tjenester er særlig avhengig av tilgang på personell, strøm, EKOM, digitale systemer, vann, transport og nødvendige varer og innsatsfaktorer. Langvarige eller samtidige bortfall kan medføre behov for å redusere eller omprioritere ordinær tjenesteproduksjon for å opprettholde de mest kritiske tjenestene.

Det er derfor nødvendig å videreutvikle kommunens kontinuitetsplanlegging, herunder identifisere kritiske tjenester og minimumsnivå for drift, kritisk personell og kompetanse, nødvendige innsatsfaktorer, alternative arbeidsmåter og manuelle rutiner. Planleggingen må også ta høyde for langvarige hendelser med betydelig personellfravær eller redusert tilgang på eksterne leveranser og tjenester.

Evnen til rask gjenoppretting etter hendelser bør inngå som en integrert del av beredskapsarbeidet og øves sammen med evnen til å opprettholde tjenester under selve hendelsen.

6.6 Behov for befolkningsvarsling og evakuering

Fredrikstad kommune har via vann- og avløpsavdelingen et adressevarslingssystem, men ikke et eget befolkningsvarslingssystem for informasjon til personer som befinner seg i et gitt område - da er det politiets nødvarslingssystem som er alternativet. Evakueringsplanverk utvikles parallelt med utarbeidelse av ROS, og revideres jevnlig. Kommunen har avtale med lokalt hotell for innkvartering ved akutt boligmangel (eksempelvis brann) som håndteres fra legevakt, og lokalt evakuert- og pårørendesenter (EPS) med kapasitet til 200 personer. I regionen har Fredrikstad og nabokommunene avtale med Røde Kors Østfold, politiet og Statsforvalter om regionalt EPS ved behov for et større antall evakuerte.

Analysen viser at flere av de identifiserte hendelsene kan medføre behov for rask varsling eller evakuering av større eller mindre deler av befolkningen. Kommunen bør derfor videreutvikle planverk for befolkningsinformasjon og evakuering, herunder alternative informasjonskanaler ved bortfall av EKOM, transportbehov, mottakskapasitet og særskilt ivaretakelse av personer som trenger bistand ved evakuering. Planverket bør omfatte evakuering av større geografiske områder ved hendelser som kan medføre akutt fare for befolkningen. Blant annet bør planverket oppdateres med tanke på nye statlige føringer for krigsutflytting når disse planene blir revidert.

7 Oppfølging

Denne ROS-analysen peker særlig på økende sårbarhet knyttet til høy avhengighet av strøm, EKOM, drikkevann og digitale systemer, klimaendringer og mer ekstremvær, samt sårbarhet i kritiske transportforbindelser som kan påvirke logistikk og fremkommelighet. Flere hendelser kan opptre samtidig eller forsterke hverandre. Handlingsdelen angir prioriterte tiltak formulert for oppfølging i kommunens styringssystem og kommunens ROS-/planverktøy, og må kobles til økonomiplan og årlige budsjettprosesser.

7.1 Anbefalte oppfølgingstiltak

(Ansvar, frister og eventuelle økonomiske konsekvenser fastsettes som del av den videre administrative oppfølgingen etter politisk behandling av analysen.)

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
Ekstremvær				
10419	Implementere anbefalinger fra DSBs veiledere om samfunnssikkerhet i arealplanlegging.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10435	Oppdatering av flom- og overvannskart.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10539	Implementere prioriterte tiltak fra rapport "Klimatilpasning i Fredrikstad kommune – Statusbeskrivelse og videre anbefalinger (2026)", herunder tydeliggjøring av roller og ansvar, etablering av tverrfaglig samordning, kompetanseheving, systematisk læring etter ekstremværhendelser og styrket integrering av klimatilpasning i planlegging, beredskap og investeringsprosesser.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Kvikkleireskred/ usikre grunnforhold				
10437	Styrke intern kompetanse på grunnforhold og vurdere systematisk gjennomgang av eldre reguleringsplaner.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10438	Etablere rammeavtale for geoteknisk kompetanse.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10440	Bedre rutiner for samhandling mellom overordnet beredskap og arealutvikling, infrastrukturplanlegging, planarbeid og byggesak.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Brann; storbrann og skog-/utmarksbrann				
10442	Videreutvikle og oppdatere brannvesenets ROS-analyser og beredskapsplanverk.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
10443	Videreutvikle samvirkeøvelser for storbrann/utmarksbrann.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10444	Systematisk oppdatering av risikoobjekter og innsatsplaner, vurdere økt forebygging i eldre bebyggelse og særskilte brannobjekter.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Langvarig strømbrudd				
10445	Vurdere å utvide reservekraft/nødstrøm på flere kritiske lokasjoner.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10447	Bedre oversikt over strømavhengige brukere og tjenester, herunder oppdatere oversikt over strømavhengige brukere med kritisk medisinsk utstyr og tjenestesteder med behov for reservekraft/nødstrøm.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10448	Oppdatere tiltakskort for langvarige hendelser (48–72 timer+) og flere øvelser med sammensatte bortfall (strøm+ekom).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10450	Nye avtaler om drivstoff til aggregater og kjøretøy.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Bortfall av EKOM (elektronisk kommunikasjon)				
10451	Kartlegge og prioritere kommunens kritiske samband (kriseledelse, legevakt, vann/avløp), vurdere å øke redundans/backup for kritiske enheter (f.eks. satellitt/alternativt samband).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10452	Etablere/oppdatere avtaler med ekomleverandører om prioritet ved feilretting.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10453	Oppdatere/utarbeide og øve manuelle rutiner ved bortfall av elektronisk pasientjournal (EPJ), fagsystemer, telefoni/EKOM, responssenter og helseteknologiske løsninger.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10454	Øve beredskapsorganisasjonen på “bortfall EKOM” med etablering av fysiske informasjonspunkter og test av samband med øvrige beredskapsaktører (nødnett og satellitt-telefon).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10455	Etablere ny antenne på rådhustaket for styrket nødnett-dekning i kommunen.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
Alvorlige digitale hendelser				
10460	Etablere/oppdatere plan for hendelseshåndtering (IR) med roller, kontaktpunkter og beslutningsstøtte.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10461	Kommunens sikkerhetsnivå utvikles i takt med økt digitalisering, teknologisk utvikling og endringer i trusselbildet, herunder videreutvikle rutiner for sikker backup av data og styrke redundans på kritiske systemer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10462	Øke bevissthet i organisasjonen om konsekvenser av alvorlige digitale hendelser og mulige risikoreduserende tiltak.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10463	Gjennomføre regelmessige øvelser og evalueringer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Pandemi/alvorlig smittsom sykdom				
10466	Jevnlig oppdatering av pandemiplan, smittevernplan og plan for massevaksinasjon.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10467	Oppdatere kontinuitetsplaner, herunder: 1. Årlig revisjon og øvelse av kontinuitetsplaner i alle helsetjenester (ansvar Helse) 2. Overordnet kommunal kontinuitetsplan for å sikre personal (ansvar Beredskapsstab) 3. Evaluering og oppdatering av oversikt over samfunnskritiske funksjoner i kommunen (ansvar HR)	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10468	Følge opp vaksinasjon etter gjeldende vaksinasjonsprogram og anbefalinger. God dekning i barnevaksinasjonsprogram, voksenvaksinasjonsprogram og at anbefalinger fra helsemyndigheter for øvrig følges er med å redusere sårbarheten for utbrudd.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10469	Videreutvikle planverk for helsemessig og sosial beredskap.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Akutt forurensning (land og sjø)				
10472	Styrke kompetanse innen miljøhendelser og øving av forurensningsberedskap.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10473	Tydeligere samhandlingsrutiner med eksterne aktører (som Kystverket, Bane Nor og Statens Vegvesen).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Alvorlig industriulykke				

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
10474	Styrke samordning mellom kommunen og industrivirksomheter, oppdatere oversikt over risikovirksomheter.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10475	Øke øvelser rettet mot industriulykker.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Alvorlig transportulykke (vei, sjø, jernbane)				
10478	Videreutvikle kommunens rolle ved masseulykker, blant annet ved å lage eget tiltakskort for hendelsen med fokus på evakuering, mottak og helsetjenester ved alvorlige ulykker.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10480	Styrke samhandling med regionale aktører (som Kystverket, Borg Havn, Bane Nor, Statens Vegvesen og fylkeskommunen).	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Svikt i vannforsyning/drikkevannskvalitet				
10482	Videreutvikle reservevanns-kapasitet og utrede om det er øvrige tjenester eller utstyr vi som kommune har behov for slik at vi er bedre rustet.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10483	Forsterke sikring av kritiske punkter og utrede hvilke infrastrukturinvesteringer som vil redusere risiko.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10485	Regelmessige øvelser for vannberedskap og vedlikehold av oversikt for kritiske og prioriterte abonnenter.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Brudd i kritiske transportårer				
10486	Kartlegge og prioritere kritiske transportforbindelser og avhengigheter, og styrke samordning og kontaktflater med infrastruktureiere. Planlegge for redundans ved brudd i kritiske transportårer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10488	Gjennomføre beredskapsanalyser for avhengighet av kritiske leveranser, for eksempel innen legemidler, matforsyning osv.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10489	Inkludere transportbrudd i tverrsektorielle øvelser og sammensatte scenarioer.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Tilsiktede handlinger (PLIVO, sabotasje, terror)				
10490	Videreutvikle og øve kommunens planer for opprettelse av evakuert- og pårørendesenter (EPS) og psykososialt kriseteam.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10491	Jevnlig oppdatering av kommunens evakueringsplan, blant annet med fokus på psykososial beredskap, inkludering av sårbare grupper, transportplaner og ivaretakelse av grunnleggende behov.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
10492	Regelmessige tversektorielle øvelser med relevante samvirkeaktører.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10493	Systematisk gjennomgang av sikringstiltak for kommunale bygg og tjenester.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Redusert styringsevne og samordning ved komplekse hendelser				
10495	Styrke utholdenhet gjennom bemannings- og avløsningsplaner for kriseledelse og krisestab (kontinuitetsplaner). Vurdere å reetablere en utvidet krisestab med personer som får opplæring og kan bidra med krisehåndtering.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10496	Sørge for nødvendig kompetanse gjennom opplæring og kurs for personer som skal ha en rolle i kommunens krisehåndtering. Opprette en fast årlig budsjettpost for beredskapsarbeid, -opplæring og -øvelser for kommuneområdene og felles for kommunen, med krav om evaluering og oppfølging etter gjennomførte kurs og øvelser.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10498	Etablere/forbedre rutiner for situasjonsforståelse, beslutningsstøtte og dokumentasjon, blant annet opplæring i proaktiv stabsmetodikk og bruke standard metodikk og verktøy uavhengig av hva slags krise man står ovenfor.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10499	Styrke håndtering av ryktespredning og desinformasjon, herunder oppdatere plan for krisekommunikasjon.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10540	Oppdatere kommunens ressursoversikt jevnlig for å ha oversikt over antall ansatte, samfunnskritiske stillinger, beredskapslager/utstyr, maskinpark, kompetanse, styrkedisponerte til Forsvaret/Sivilforsvaret, viktige ressurser hos eksterne beredskapsaktør osv.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
Sikkerhetspolitisk krise/krig				
10500	Oppdatere planverk for å tydeliggjøre kommunens rolle i totalforsvaret, herunder sivile beskyttelsestiltak, forsyningssikkerhet, nødstrøm og sikring av kritisk infrastruktur.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10502	Gjennomføre beredskapsøvelser med tema krise og krig i samarbeid med andre aktører i totalforsvaret.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-
10503	Videreutvikle planverk for sivil motstandsdyktighet og opprettholdelse av samfunnsfunksjoner under krig, herunder kontinuitetsplaner og kartlegging av personell	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

ID	Tiltak	Ansvarlig	Status	Opprettet dato
	som er styrkedisponert til Forsvaret og Sivilforsvaret og vurdere å søke fritak.			
10542	Kartlegge og utrede behov for tilfluktsrom og sikre tilfluktssteder i tråd med nasjonale lovverk og anbefalinger.	-	Identifisert (påventer avgjørelse)	-

8 Referanser

8.1 Referanser til ROS-analysen

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Fredrikstad kommune (2022)
- FylkesROS Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus 2026–2030 (Statsforvalteren)
- DSB: Veileder for helhetlig kommunal risiko- og sårbarhetsanalyse
- DSBs veiledere for kommunene i samfunnssikkerhet og beredskap
- Helhetlige ROS-analyser fra Moss, Hvaler, Lillestrøm, Sandnes og Risør kommuner
- Pandemiplan Fredrikstad kommune og øvrige relevante sektorplaner
- Erfaringer fra faktiske hendelser, øvelser og beredskapsarbeid i Fredrikstad kommune

8.2 Vedlegg

Vedlegg 1 Tabeller for sannsynlighet og konsekvens
Vedlegg 2 Helhetlig overordnet ROS Fredrikstad kommune - samlet risikobilde

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2026/30370
Dokumentnr.: 3
Løpenr.: 353246/2026
Klassering: 080

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Eldrerådet	17.11.2026	24/26
Fredrikstad ungdomsråd	16.11.2026	28/26
Partssammensatt utvalg	17.11.2026	
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2026	28/26
Formannskapet	26.11.2026	
Bystyret	10.12.2026	

Formannskapsmodell eller parlamentarisk styring i Fredrikstad

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til bystyret:

1. Bystyret tar stilling til ett av alternativene;
   Alternativ 1: Bystyret går inn for at parlamentarisk styringsform skal kunne innføres.
   Alternativ 2: Fredrikstad kommune viderefører formannskapsmodellen.

Sammendrag

Saken gjelder spørsmålet om Fredrikstad kommune skal videreføre formannskapsmodellen eller åpne for parlamentarisk styring etter kommunevalget i 2027.

Bystyret ba i budsjettsaken i 2025 at spørsmålet om politisk styringsform skulle avklares senest før sommeren 2027. Dersom parlamentarisme skal kunne innføres i perioden 2027–2031, må det sittende bystyret votere over et forslag før 1. januar 2027. 2

Parlamentarisme kan likevel ikke innføres på grunnlag av bystyrets vedtak i denne saken. Hensikten med ordningen i kommuneloven er at spørsmålet om parlamentarisme skal kunne bli en valgkampsak. Deretter er det bystyret som velges i 2027, som eventuelt kan innføre parlamentarisme.

Fredrikstad styres i dag etter formannskapsmodellen. Bystyret er øverste organ, formannskapet er forholdsmessig sammensatt, og kommunedirektøren leder administrasjonen.

Ved parlamentarisk styring faller formannskapet bort. I stedet etableres et byråd som står for den løpende politiske styringen og leder kommunens administrasjon. Bystyret beholder rollen som kommunens øverste folkevalgte organ og fastsetter de overordnede politiske rammene. Byrådet er avhengig av bystyrets tillit og kan møtes med mistillit.

Det vedlagte kunnskapsgrunnlaget viser at modellene bygger på ulike avveiinger.

De totale kostandene og utgiftene til politisk ledelse vil trolig øke ved parlamentarisme. Kostnadene avhenger blant annet av antall byråder og rådgivere, opposisjonsstøtte og bystyresekretariat. Enkelte utgifter kan falle bort, men bare funksjoner som faktisk avvikles, kan regnes som besparelser. Netto kostnad kan ikke beregnes før den lokale modellen er

konkretisert. Kunnskapsgrunnlaget dokumenterer heller ikke effektiviseringsgevinster som kan omsettes i generelle budsjettinnsparinger.

Kunnskapsgrunnlaget gir ikke grunnlag for en administrativ anbefaling av den ene styringsformen fremfor den andre.

Kommunedirektøren anbefaler derfor at kunnskapsgrunnlaget tas til orientering, og at bystyret gjennomfører den første voteringen som er nødvendig for å holde muligheten for parlamentarisme åpen. Dersom forslaget får tilslutning, må den lokale modellen og konsekvensene utredes nærmere før det nyvalgte bystyret eventuelt treffer endelig vedtak etter kommunevalget i 2027.

Vedlegg
1. Kunnskapsgrunnlag: Formannskapsmodell eller parlamentarisk styring? Utredning av politiske styringsformer for Fredrikstad kommune, oktober 2026

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
1. 251/24 Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 for Fredrikstad kommune
2. Agenda Kaupang (2014), Parlamentarisme i Fredrikstad. Alternative løsninger, rapport R8358
3. Utredninger om politiske styringsformer for Kristiansand og Stavanger kommuner (2022) og Trondheim kommune (2023)

Saksopplysninger
Rådene og partssammensatt utvalg *uttaler* seg til saken

Bakgrunn og mandat

Bystyret ba i budsjett 2025 om at spørsmålet om politisk styringsform avklares før sommeren 2027.

Det er derfor utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som beskriver formannskapsmodellen og parlamentarisk styring, vurderer sannsynlige konsekvenser for Fredrikstad og synliggjør usikkerheten. Kunnskapsgrunnlaget er utarbeidet som beslutningsstøtte og gir ingen anbefaling om valg av modell.

Tidspunktet for saken følger av kommuneloven. Skal parlamentarisme kunne innføres etter kommunevalget i 2027, må det sittende bystyret ha votert over et forslag før årsskiftet 2026/2027. Den opprinnelige fristen i budsjettvedtaket blir derfor for sen dersom denne muligheten skal holdes åpen.

Dagens situasjon

Fredrikstad bystyre har 53 medlemmer i perioden 2023–2027 og er kommunens øverste folkevalgte organ. Dagens organisering omfatter formannskap, politiske utvalg, kontrollutvalg, medvirkningsråd og partssammensatt utvalg. Kommunedirektøren leder administrasjonen og har ansvar for forsvarlig utredning og iverksetting av politiske vedtak.

Bystyret, kontrollutvalget og de lovpålagte medvirkningsorganene beholdes uansett hvilken styringsmodell kommunen velger. Fredrikstad har nylig gjennomført store endringer i administrasjonen og redusert antallet ledere. Det er derfor viktig å vurdere kommunens kapasitet til å gjennomføre flere endringer og risikoen ved å gjøre flere endringer samtidig.

Kunnskapsgrunnlag og metode

Kunnskapsgrunnlaget er en dokumentbasert og sammenlignende analyse. Den bygger på kommuneloven, offentlighetsloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, lovforarbeider, forskning, kommunale utredninger og lokale styringsdokumenter. Det er ikke gjennomført egne intervjuer eller spørreundersøkelser. KOSTRA er brukt til å sammenligne ressursbruk, men tallene må tolkes varsomt fordi regnskapsføring og organisering kan variere. Erfaringsgrunnlaget er begrenset. Få norske kommuner har parlamentarisme, og kommunene har ulik størrelse, økonomi, politisk sammensetning og lokal organisering. Oslo og Bergen er vesentlig større enn Fredrikstad, Tromsø hadde modellen i én periode, og Trondheim har kort driftserfaring etter innføringen i 2024. Erfaringer fra andre kommuner kan derfor belyse muligheter og risiko, men ikke brukes som sikre prognoser for Fredrikstad.

Sammenligning av styringsmodellene

Formannskapsmodellen bygger på forholdsmessig representasjon og samarbeid i kollegiale organer. Opposisjonen deltar i formannskap og utvalg og får tidlig tilgang til saker. Modellen kan samtidig gi mindre synlige ansvarslinjer og større avstand mellom politiske prioriteringer og administrativ gjennomføring.

Parlamentarisme skiller tydeligere mellom posisjon og opposisjon. Byrådet får sterkere mulighet til å prioritere administrasjonens arbeid og kan holdes ansvarlig gjennom spørsmål, kontroll og mistillit. Samtidig konsentreres makt og informasjon hos posisjonen. Reell kontroll forutsetter derfor tilstrekkelig informasjon, tid, kompetanse og støtte til opposisjonen, komiteene og bystyret.

Åpenhet og faglighet må sikres i begge modeller. Parlamentarisme gir større rom for skjermede politiske forberedelser, men Fredrikstad kan fastsette lokale ordninger for meroffentlighet, åpne byrådsmøter, publisering av fagnotater, journalføring og faste rapporter. Kravene til lovlighet, habilitet, taushetsplikt, forsvarlig utredning og internkontroll gjelder uavhengig av styringsform.

Organisatoriske og økonomiske opplysninger

En eventuell overgang krever at kommunen avklarer byrådets størrelse og porteføljer, administrativ organisering, komitéstruktur, delegering, arbeidsgiveransvar, beredskap, eierstyring, innsyn, rapportering, opposisjonsstøtte og bystyresekretariat. Kunnskapsgrunnlaget anbefaler at dagens kommuneområder i størst mulig grad legges til grunn i en overgang, og at andre omorganiseringer begrenses.

Kunnskapsgrunnlaget viser til at Fredrikstad i en tidligere sammenligning hadde lave utgifter til politisk styring og høyere utgifter til administrasjon enn gjennomsnittet for ASSS-kommunene utenom Oslo. Kunnskapsgrunnlaget inneholder imidlertid ulike årstall og definisjoner for sammenligningene. KOSTRA-tabellen er oppgitt som 2021, mens omtalen viser til 2023 og samtidig opplyser at tallene er fem år gamle.

Relevante bestemmelser

Kommuneloven § 10-1 regulerer innføring og oppheving av parlamentarisk styringsform. Kommuneloven §§ 10-4 og 10-5 regulerer henholdsvis utpeking og valg av byråd. Offentlighetsloven, forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven er relevante for innsyn, saksbehandling, habilitet, taushetsplikt og arbeidsgiveransvar.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Saken gjelder kommunens styringssystem og har først og fremst demokratiske og institusjonelle konsekvenser. Formannskapsmodellen gir bredere representasjon i det utøvende organet, mens parlamentarisme kan gi tydeligere ansvar for prioriteringer og gjennomføring. For at innbyggerne skal ha tillit til kommunen, må det være tydelig hvem som

har ansvar for beslutningene, og informasjonen som beslutningene bygger på må være tilgjengelig. Opposisjonen og kontrollorganene må også ha gode nok vilkår til å utføre oppgavene sine.

De formelle kanalene for innbyggerdeltakelse er i hovedsak de samme i begge modeller. Kunnskapsgrunnlaget gir ikke grunnlag for å fastslå at parlamentarisme i seg selv øker valgdeltakelse eller engasjement mellom valg.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser for drifts- og investeringsbudsjettet
   Parlamentarisme vil trolig gi økte varige driftsutgifter til politisk ledelse. De mest direkte kostnadene gjelder godtgjøring til byrådsleder og byråder, politiske rådgivere, opposisjonsstøtte, frikjøp og sekretariatskapasitet. Engangskostnader kan gjelde juridisk og organisatorisk utredning, rekruttering, opplæring, digitale arbeidsflater, lokaler, kommunikasjon og parallelle overgangsordninger.

   Direkte fratrekk omfatter formannskap, politiske verv og administrative funksjoner som faktisk avvikles. Frigjort arbeidstid eller mer målrettet saksbehandling er en organisatorisk gevinst, men reduserer ikke kommunens utgifter uten konkrete bemannings- eller budsjettvedtak. Kunnskapsgrunnlaget gir ikke grunnlag for å bruke effektiviseringsgevinster som finansiering.
   Netto kostnad kan ikke beregnes før en lokal modell er konkretisert.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
   Valg av styringsform kan påvirke kommunens langsiktige evne til politisk prioritering, administrativ samordning og gjennomføring. En tydeligere politisk styring kan gi tidligere avklaringer, mens økt maktkonsentrasjon og svakere tverrsektorielt samarbeid kan trekke i motsatt retning. Kunnskapsgrunnlaget dokumenterer ikke direkte virkninger for sysselsetting, næringsliv, befolkningsutvikling eller infrastruktur.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Saken forventes ikke å ha vesentlige direkte konsekvenser for klima, natur, arealbruk, transport eller energibruk. Styringsformen kan indirekte påvirke hvordan framtidige miljøsaker prioriteres og behandles, men slike virkninger er ikke undersøkt i kunnskapsgrunnlaget og kan ikke tilskrives styringsformen alene.

Ansattes medbestemmelse

En overgang til parlamentarisme vil berøre ansatte gjennom endrede styringslinjer, arbeidsgiverrepresentasjon, ansvar, arbeidsprosesser og rapportering. Arbeidstakerorganisasjonene må involveres tidlig i arbeidet med styringslinjer, medbestemmelse, omstilling og opplæring. Saken ble drøftet med arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombudet i møte 29. oktober 2026.

Vurdert for uttalelser i rådene

Rådene *uttaler* seg til saken.

Vurdering

Valget står mellom to lovlige styringsformer som legger vekt på ulike demokratiske og organisatoriske hensyn. Formannskapsmodellen gir bredere direkte representasjon i det utøvende organet, opposisjonen tidlig tilgang til saker og en selvstendig administrativ toppleder. Samtidig kan ansvarslinjene oppleves som mindre tydelige, og avstanden mellom politiske prioriteringer og administrativ gjennomføring kan bli større.

Parlamentarisme kan samle politisk styring og administrativt ansvar og gjøre det lettere å se hvem som har ansvar for prioriteringer og resultater. Tidlige politiske avklaringer kan gi

mindre arbeid med alternativer som posisjonen ikke ønsker å gå videre med. Baksiden er større makt- og informasjonskonsentrasjon hos byrådet, mindre løpende innflytelse for opposisjonen og behov for sterkere kontroll- og støttefunksjoner på bystyresiden. Flertallsforhold, politisk kultur, reglementer, kompetanse og ressurser kan forsterke eller dempe forskjellene. Et stabilt flertall i formannskapsmodellen kan ha betydelig styringskraft, mens et mindretallsbyråd kan være avhengig av brede forlik. Kunnskapsgrunnlaget kan derfor beskrive sannsynlige virkninger, men ikke forutsi hvordan en bestemt modell vil fungere i Fredrikstad.

Den største kortsiktige risikoen ved parlamentarisme er selve overgangen. Fredrikstad har nylig gjennomført administrative omstillinger og redusert antallet ledere. Kommunen må etablere nye roller, fullmakter og rutiner samtidig som den skal opprettholde tjenestene og gjennomføre økonomiske tilpasninger. Dersom bystyret ønsker å gå videre, bør hovedmodellen avklares tidlig, dagens administrative struktur i størst mulig grad beholdes i overgangsfasen, og sentrale prosesser testes før oppstart.

De økonomiske konsekvensene peker mot høyere utgifter til politisk styring. Størrelsen avhenger av lokale valg om byråd, rådgivere, opposisjonsstøtte og sekretariat.

Det finnes ikke nok dokumentasjon til å innarbeide generelle effektiviseringsgevinster som budsjettinnsparing. Et eventuelt senere vedtak må derfor bygge på en åpen stillings- og kostnadsmatrise med skille mellom sikre kostnader, vedtatte fratrekk og mulige gevinster.

Kunnskapsgrunnlaget gir ikke grunnlag for å konkludere med at én modell samlet sett er best.

Hvilken balanse kommunen ønsker mellom bred deltakelse, tydelig politisk ansvar, administrativ helhet, åpenhet og kostnader, er i hovedsak en politisk avveining. Kommunedirektøren anbefaler derfor at bystyret behandler saken innen lovens frist og gjennomfører første votering uten at administrasjonen anbefaler styringsform.

Dersom bystyret ønsker å åpne for parlamentarisme, er det gjennomførbart innenfor kommunelovens rammer, men forutsetter videre utredning og konkretisering. Dersom bystyret viderefører formannskapsmodellen, kan flere av utfordringene som kunnskapsgrunnlaget peker på, møtes med tydeligere bestillinger, bedre styringsdialog, vedtaksoppfølging, rolleavklaring og publisering av beslutningsgrunnlag.

Alternative løsninger
Bystyret tar saken til orientering.

Konklusjon
Kunnskapsgrunnlaget viser at formannskapsmodellen og parlamentarisk styring har ulike styrker og risikoer, men gir ikke grunnlag for å fastslå at én modell samlet sett er best for Fredrikstad. Valget gjelder særlig balansen mellom bred representasjon og tydeligere styringsansvar, mellom administrativ selvstendighet og sterkere politisk ledelse, og mellom økt politisk kapasitet og høyere kostnader.

Kommunedirektøren anbefaler at bystyret vurderer kunnskapsgrunnlaget og gjennomfører første votering innen fristen i kommuneloven. Anbefalingen er begrunnet i behovet for en rettidig politisk avklaring, samtidig som den tar hensyn til usikkerheten i kunnskaps-grunnlaget.

Dersom bystyret åpner for parlamentarisme, må den endelige beslutningen bygge på en konkret lokal modell, kvalitetssikrede kostnader, lovmessige reglementer, reelle

kontrollordninger og en gjennomføringsplan med medbestemmelse og risikoreduserende tiltak.

FREDRIKSTAD KOMMUNE
NOTAT

Kunnskapsgrunnlag for formannskapsmodell eller parlamentarisk styring



Utredning av politiske styringsformer for Fredrikstad kommune høsten 2026

Innholdsfortegnelse:

Kunnskapsgrunnlag for formannskapsmodell eller parlamentarisk styring 1
1 Sammendrag 3
1.1 Mandat og metode 3
1.2 Fredrikstad kommune i dag 3
1.3 Rettslige rammer 3
1.4 Hovedforskjeller mellom styringsformene 3
1.5 Lokaldemokrati, åpenhet og politisk ansvar 3
1.6 Forholdet mellom politikk og administrasjon 4
1.7 Organisatoriske og økonomiske konsekvenser 4
1.8 Erfaringer fra andre kommuner 4
2 Innledning 5
3 Mandat og metode 5
3.1 Bakgrunn og mandat 6
3.2 Metode, kilder og avgrensninger 6
4 Fredrikstad kommune i dag 6
4.1 Politisk og administrativ organisering 6
4.2 Økonomisk utgangspunkt 7
5. Rettslige rammer 8
5.1 Styringsform og overgang 8
5.2 Byråd, ansvar og forsvarlig saksbehandling 8
5.3 Åpenhet, kontroll og arbeidsgiveransvar 8
6 Hovedforskjeller mellom styringsformene 9
7 Lokaldemokrati, åpenhet og politisk ansvar 10
7.1 Representasjon og politisk ansvar 10
7.2 Åpenhet og kontroll 10
7.3 Små partier og innbyggerdialog 10
8 Forholdet mellom politikk og administrasjon 10
8.1 Ledelse og faglig grunnlag 10
8.2 Styringslinjer, rapportering og samordning 11
8.3 Arbeidsgiveransvar og medbestemmelse 11
9 Organisatoriske og økonomiske konsekvenser 11
9.1 Organisatoriske behov 11
9.2 Kostnader og usikkerhet 12
10. Erfaringer fra andre kommuner 12
10.1 Oslo og Bergen 12
10.2 Tromsø 13
10.3 Trondheim, Kristiansand og Stavanger 13
10.4 Overføringsverdi for Fredrikstad 13
11 Samlet vurdering 13
12 Referanser 15

1 Sammendrag

1.1 Mandat og metode

Rapporten beskriver hvordan loven regulerer styringsformene, og drøfter hvordan de vil virke i Fredrikstad. Hvordan en styringsform virker, avhenger av kommunens størrelse, økonomi, politiske sammensetning, administrative kapasitet, kultur og arbeidsformer. Rapporten bruker derfor forskning og erfaringer som støtte, men behandler ikke funn fra andre kommuner som sikre prognoser. Der kildene spriker, går usikkerheten fram av teksten.

1.2 Fredrikstad kommune i dag

Fredrikstad kommune styres i dag etter formannskapsmodellen med en politisk utvalgsstruktur. Bystyret er kommunens øverste folkevalgte organ, mens kommunedirektøren leder administrasjonen. Saker som skal behandles politisk forberedes av kommunedirektøren, og mange saker behandles i fagutvalg og formannskapet før bystyret gjør endelig vedtak.

1.3 Rettslige rammer

Bystyret er kommunens øverste organ uansett styringsmodell. Bystyret vedtar budsjett- og økonomiplan, samt saker som ikke er eller kan delegeres, fører overordnet kontroll og fastsetter rammene for den politiske og administrative organiseringen. Ved parlamentarisk styring overtar byrådet den øverste administrative ledelsen og får et løpende politisk ansvar overfor bystyret for administrasjonens arbeid. Ansvaret omfatter både forberedelse av saker og gjennomføring av politiske vedtak innenfor de rammene bystyret har fastsatt. Dette innebærer at ansvaret for politiske prioriteringer og administrativ oppfølging samles hos byrådet. Bystyret kan holde byrådet ansvarlig gjennom spørsmål, rapportering og kontroll, og byrådet kan møtes med mistillit.

Loven setter minimumskrav. Reglementer og delegeringsvedtak avgjør hvordan ansvar og innsyn fungerer i praksis, og her er det til dels store forskjeller mellom dagens parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner.

1.4 Hovedforskjeller mellom styringsformene

I praksis kan forskjellen mellom modellene bli både mindre og større enn organiseringen tilsier. Et stabilt flertall kan få stor styringskraft også i formannskapsmodellen, mens et mindretallsbyråd kan være avhengig av brede forlik. En tydelig kommunedirektør kan styrke samordningen i dagens modell, og et godt samordnet byråd kan sikre helhet på tvers av porteføljene. En sammenligning må derfor skille mellom modellens formelle trekk og virkninger som skyldes personer, samarbeid, flertallsforhold og politisk kultur.

1.5 Lokaldemokrati, åpenhet og politisk ansvar

Tydelig ansvar er bare en demokratisk fordel når innbyggere og folkevalgte har nok informasjon til å vurdere hvordan ansvaret er brukt. Et byråd er lettere å holde ansvarlig, men det krever at faglige alternativer, økonomiske konsekvenser og avvik er synlige. Formannskapsmodellen gir i utgangspunktet bredere deltakelse i det utøvende organet, men gjør det vanskeligere å se hvem som foreslo, støttet og gjennomførte en beslutning, og om

ansvaret ligger hos politikerne eller administrasjonen. Begge modellene trenger derfor åpenhet, rapportering og kontroll som motvekt.

1.6 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Med parlamentarisme kan tidlige politiske signaler gi retning og spare tid ved å unngå utredninger og saksbehandling. Samtidig øker risikoen for at alternativer blir avvist før konsekvensene er godt nok belyst, og risikoelementer kan bli oversett. En selvstendig kommunedirektør kan gjøre de faglige rådene synlige, men kan ikke erstatte politiske prioriteringer. Uansett modell må bestillingene være tydelige, kapasiteten prioriteres åpent og uenighet om faglige premisser dokumenteres slik at bystyret kan føre kontroll.

1.7 Organisatoriske og økonomiske konsekvenser

Kostnadsforståelse

Kostnadene omfatter mer enn lønn til byrådet. Mer politisk kapasitet i posisjon kan kreve tilsvarende kapasitet hos opposisjonen, bystyret og kontrollfunksjonene. Bare funksjoner som faktisk blir avviklet, kan regnes som besparelser. Frigjort arbeidstid kan være en organisatorisk gevinst, men er ikke en innsparing i regnskapet og reduserer ikke utgiftene uten et eget vedtak om bemanning eller budsjett.

Overgang og drift

Den organisatoriske risikoen er størst mens gamle og nye roller overlapper. Er ansvar, fullmakter og rapporteringslinjer ikke avklart før oppstart, kan ansatte få motstridende signaler, og saker kan bli liggende mellom nivåene. Det kan gå ut over framdrift, internkontroll og arbeidsmiljø. En overgangsplan bør derfor skille mellom det som må være klart ved oppstart, og det som kan utvikles etter hvert. Andre omorganiseringer bør vente til etter overgangen, slik at strukturen er mest mulig lik underveis.

Vurdering av kommunale erfaringer

Erfaringer fra andre kommuner viser at styringsformen må vurderes sammen med ressursene rundt den. Et byråd med høy kapasitet kan forberede og følge opp saker tett, men da trenger bystyret og opposisjonen en motvekt. Mangler komiteer, kontrollorganer eller partigrupper tid og faglig støtte, kan den formelle kontrollen bli svakere enn forutsatt. Svært omfattende parallelle støttefunksjoner kan på sin side gi høyere kostnader og uklare grensesnitt. Fredrikstad må derfor se politisk ledelse, opposisjonsstøtte, bystyresekretariat og administrativ kapasitet under ett.

1.8 Erfaringer fra andre kommuner

Kildebruk

Erfaringene må leses i lys av tid og lokale forhold. Oslo og Bergen har hatt lang tid til å utvikle ordningene sine. Tromsø sin erfaring med innføring og avvikling henger tett sammen med den politiske situasjonen og utformingen der. Trondheim gir ny kunnskap om forberedelse og overgang, men foreløpig lite grunnlag for å vurdere effekter på lang sikt. Utredningene fra Kristiansand og Stavanger er særlig sammenlignbare, men valgene og organiseringen der kan ikke uten videre overføres til Fredrikstad.

Beslutningsgrunnlagets begrensninger

Kunnskapsgrunnlaget kan belyse sannsynlige virkninger, men ikke forutsi hvordan en bestemt modell vil fungere i Fredrikstad. Få sammenlignbare kommuner, lokale variasjoner

og korte erfaringer fra Trondheim gjør det vanskeligere å overføre erfaringer. Flere virkninger som kildene beskriver, kan også skyldes flertallsforhold, ledelse eller organisasjonskultur. I den politiske behandlingen bør det derfor skilles mellom det som følger direkte av lov og organisering, og det som kan tilpasses lokalt. Det gjelder særlig påstander om effektivitet, åpenhet, arbeidsmiljø og økonomiske konsekvenser.

2 Innledning

Rapporten sammenligner formannskapsmodellen med parlamentarisk styring og vurderer de rettslige, demokratiske, organisatoriske og økonomiske konsekvensene for Fredrikstad. Den bygger på lovverk, forskning, tidligere utredninger og lokale styringsdokumenter.

Fredrikstad styres i dag etter formannskapsmodellen. Bystyret er øverste organ, formannskapet velges forholdsmessig blant bystyrets medlemmer, og kommunedirektøren leder administrasjonen. Med parlamentarisk styring erstatter et byråd både formannskapet og kommunedirektøren som øverste administrative leder. Byrådet må ha bystyrets tillit og får ansvar for både den politiske ledelsen og den øverste administrative styringen.

Formannskapsmodellen legger til rette for bred representasjon og samarbeid i kollegiale organer, med kommunedirektøren som selvstendig administrativ toppleder. Det politiske ansvaret kan likevel framstå som delt, og det kan være vanskelig å plassere det mellom partiene og administrasjonen. Parlamentarismen skiller tydeligere mellom posisjon og opposisjon og kan gjøre det lettere å se hvem som har ansvaret for prioriteringer og gjennomføring. Samtidig samles mer makt og informasjon hos partiene i byrådet, og opposisjonen får mindre løpende innflytelse. Forskningen gir ikke grunnlag for å si at én modell samlet sett er mer demokratisk enn den andre.

Kommuneloven tillater begge modellene, men stiller særskilte krav til en overgang (se punkt 5.1). Loven regulerer også hvordan byrådet dannes, ansvar, mistillit, kontroll og opposisjonens arbeidsvilkår. Fredrikstad bestemmer selv blant annet byrådets størrelse og ansvarsområder, delegering, rådgiverkapasitet, komitéstruktur, opposisjonsstøtte og lokale regler for åpenhet.

En overgang krever nye styringslinjer, reglementer, rutiner for saksforberedelse og rapportering, opplæring og ordninger for medbestemmelse. Kravene til lovlighet, forsvarlig utredning, internkontroll og faglig grunnlag gjelder uansett styringsform. Parlamentarisme kan gi tidligere politiske avklaringer og raskere saksgang, og parlamentariske kommuner kan være mer effektive, ved en mer spisset utredning av politiske saker. Ingen studier eller analyser viser likevel at gevinstene kan tas ut som generelle innsparinger i budsjettet.

Parlamentarisme vil trolig øke de direkte kostnadene til politisk ledelse, fordi kommunen må finansiere byråder, politiske rådgivere, mer opposisjonsstøtte og et bystyresekretariat. Utgifter til formannskapet, utvalg og andre funksjoner som faktisk avvikles, kan falle bort. Nettokostnaden kan først beregnes når den lokale modellen er konkretisert.

Valget av styringsform handler om hvordan representasjon, ansvar, politisk styring, administrativ samordning, åpenhet og kostnader skal balanseres. Uansett styringsform vil resultatet i stor grad avhenge av politisk kultur, flertallsforhold, reglementer, ressurser og praktisk gjennomføring. Rapporten anbefaler ingen styringsform.

3 Mandat og metode

3.1 Bakgrunn og mandat

Bystyret ba i budsjett 2025 (s. 4) om at spørsmålet om politisk styringsform blir avklart «senest før sommeren 2027». Skal parlamentarisme innføres i perioden 2027–2031, må dagens bystyre stemme over et forslag før 1. januar 2027, jf. kommuneloven § 10-1. Deretter må nytt bystyre i 2027 ta den endelige avgjørelsen.

Mandatet er å beskrive styringsformene likeverdig, vurdere sannsynlige konsekvenser for Fredrikstad og få fram usikkerheten. Rapporten er beslutningsstøtte, ikke et forslag til vedtak eller en anbefaling.

3.2 Metode, kilder og avgrensninger

Analysen bygger på kommuneloven, offentlighetsloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, lovforarbeider, forskning og kommunale utredninger. De lokale vurderingene bygger på Fredrikstads reglementer, budsjett- og økonomiplan, politiske organisering og Agenda Kaupangs utredning fra 2014. Rapportene fra Kristiansand og Stavanger er fra 2022, og Trondheims interne utredning er fra 2023. Det er ikke gjort egne intervjuer eller spørreundersøkelser. Tilgjengelig materiale er vurdert som tilstrekkelig.

KOSTRA-tallene brukes til å sammenligne ressursbruk. De må tolkes varsomt, fordi kommunene kan føre regnskap og organisere seg ulikt. Tallene viser nivå og variasjon, men forklarer ikke alene hvorfor utgiftene er ulike.

Rapporten vurderer ikke partipolitiske interesser, framtidige koalisjoner eller enkeltpersoners egnethet. De lokale modellene er prinsipielle alternativer, ikke forslag til fordeling av verv. Forskningsgrunnlaget er begrenset, fordi få norske kommuner bruker parlamentarisme. Oslo og Bergen er langt større enn Fredrikstad, Tromsø brukte modellen i én periode, og Trondheim innførte den i 2024. Rapporten skiller derfor mellom lovkrav, dokumenterte forskningsfunn, kommunale erfaringer og vurderinger av mulige følger for Fredrikstad.

4 Fredrikstad kommune i dag

4.1 Politisk og administrativ organisering

Fredrikstad bystyre har 53 medlemmer i perioden 2023–2027 og er kommunens øverste folkevalgte organ. Bystyret behandler blant annet kommuneplan, budsjett, økonomiplan og overordnet organisering. Dagens modell omfatter formannskap, politiske utvalg, kontrollutvalg, medvirkningsråd og partssammensatt utvalg. Formannskapet er lovpålagt økonomiutvalg og har i tillegg oppgaver etter delegeringsreglementet.

Kommunedirektøren leder administrasjonen og har ansvar for forsvarlig utredning og for å gjennomføre vedtak. Delegeringsreglementet fordeler myndighet mellom bystyret, andre folkevalgte organer og kommunedirektøren. Med parlamentarisme faller formannskapet bort, og byrådet overtar den øverste administrative ledelsen, mens bystyret, kontrollutvalget og de lovpålagte medvirkningsorganene består.

Fredrikstad har nylig gjennomført store administrative omstillinger og redusert lederkapasiteten. Ved en overgang er derfor gjennomføringskapasitet og risiko viktige hensyn. Den underliggende administrative strukturen bør ikke endres samtidig, med mindre det er særskilt begrunnet.

4.2 Økonomisk utgangspunkt

Ifølge KOSTRA-tall for 2025 hadde Fredrikstad brutto driftsutgifter til politisk styring på 284 kroner per innbygger, eller 0,3 prosent av kommunens samlede utgifter. Av de ni kommunene i tabellen hadde bare Lillestrøm lavere utgifter per innbygger. Til administrasjon brukte Fredrikstad 4 266 kroner per innbygger, eller 4,1 prosent av utgiftene. Her lå bare Stavanger og Trondheim høyere.

En overgang til parlamentarisk styringsform må forventes å øke de direkte utgiftene til politisk styring. Hvor mye, avhenger blant annet av antall byråder og politiske rådgivere, ordningene for støtte til opposisjonen og organiseringen av bystyrets øvrige støttefunksjoner. Med 2025-tall ville en økning på 15 millioner kroner gi om lag 450–460 kroner per innbygger. Fredrikstad ville da ha de høyeste utgiftene til politisk styring per innbygger blant sammenligningskommunene, men fortsatt ligge under landsgjennomsnittet uten Oslo (514 kroner). Som andel av kommunens samlede utgifter ville nivået øke fra 0,3 til om lag 0,4 prosent, det samme som i Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum.

Kildematerialet viser til forskning om mer målrettet og kortere politisk saksbehandling i parlamentarisk styrte kommuner. Slike mulige gevinster er spredt i organisasjonen og kan ikke uten videre tas ut i budsjettet. Fredrikstads økonomiske handlingsrom er presset. Om tidspunktet for en endring er riktig, er en politisk avveining som rapporten ikke tar stilling til.

KOSTRA-sammenligning – netto driftsutgifter 2025

Kommune	Politisk styring, netto mill. kr	Kr per innbygger	Andel av utgifter	Administrasjon, netto mill. kr	Kr per innbygger	Andel av utgifter	Totalt kr per innbygger
Bergen	120,2	408	0,5 %	1 057,6	3 587	4,5 %	3 995
Trondheim	83,6	383	0,5 %	888,9	4 069	5,6 %	4 452
Stavanger	66,6	439	0,5 %	597,6	3 940	4,9 %	4 379
Bærum	57,3	430	0,5 %	490,7	3 683	4,6 %	4 113
Kristiansand	36,3	304	0,4 %	417,3	3 498	4,5 %	3 802
Drammen	34,6	326	0,4 %	414,1	3 907	5,3 %	4 233
Asker	35,8	353	0,5 %	381,9	3 762	4,9 %	4 115
Lillestrøm	22,0	228	0,3 %	331,6	3 427	4,7 %	3 655
Fredrikstad	24,5	284	0,4 %	328,5	3 809	5,1 %	4 093

Tabell 1: KOSTRA-sammenligning, netto driftsutgifter *Kilde: SSB/KOSTRA 2025, Statistikkbanken tabell 12362.*

KOSTRA-år: 2025 – siste verifiserbare, konsistente utdrag i tilgjengelig kildemateriale. Tallene gjelder brutto driftsutgifter, kommunekonsern, funksjon 100 og 120.

Ved gjennomgang er noen kostnader postert på 120 funksjon (administrasjon), som hører til 100 funksjon (politisk styring). Dette vil bli korrigert i 2026, og vil kunne medføre en justering mellom de to funksjonene.

5. Rettslige rammer

5.1 Styringsform og overgang

Innføring av parlamentarisme må behandles to ganger. Først stemmer bystyret over forslaget før årsslutt siste styringsår, dvs. i 2026. Deretter er spørsmålet tema i valgkampen, og det nyvalgte bystyret tar den endelige beslutningen. Overgangen krever minst to tredjedeler av de avgitte stemmene, jf. kommuneloven § 10-1. Den første avstemningen er en forutsetning for prosessen, ikke et endelig vedtak. Avvikling kan vedtas med alminnelig flertall, men må også behandles av to bystyrer.

5.2 Byråd, ansvar og forsvarlig saksbehandling

Byrådet kan dannes enten ved utpeking eller ved valg i bystyret. Ved utpeking gir ordføreren en kandidat til byrådsleder i oppdrag å danne byråd.

Reglene om mistillit avhenger av hvordan byrådet er dannet. Byrådet kan også stille kabinettspørsmål, det vil si gjøre en avstemning til et spørsmål om byrådet skal fortsette.

Byrådet får ansvar for det daglige arbeidet i administrasjonen og kan bestemme retningen på utredningene. Kravene til lovlighet, habilitet, taushetsplikt, forsvarlig utredning og internkontroll gjelder likevel i begge modeller. Politisk ledelse kan velge mellom lovlige alternativer, men kan ikke sette disse kravene til side.

5.3 Åpenhet, kontroll og arbeidsgiveransvar

Møter i folkevalgte organer er som hovedregel åpne. Kommuneloven har særregler for byrådets forberedende møter og dokumentene til disse. Fredrikstad kan være mer åpen enn loven krever, for eksempel ved å holde åpne byrådsmøter og publisere fagnotater.

Bystyret beholder det overordnede kontroll- og arbeidsgiveransvaret. Kontrollutvalg og revisjon består, mens byrådet leder administrasjonen. Partssammensatt utvalg består, med mindre en alternativ ordning får nødvendig støtte blant de ansatte. Endringer må drøftes med arbeidstakerorganisasjonene.

Dette følger av loven	Dette kan Fredrikstad bestemme selv
Bystyret er øverste organ	Om rådet omtales som kommuneråd eller byråd
Innføring krever behandling i to bystyrer med et valg imellom	Valg eller utpeking ved rådsdannelse
Byrådet må ha bystyrets tillit	Byrådets størrelse og ansvarsområder
Kommunedirektørfunksjonen som øverste leder faller bort	Delegert ansvar til enkeltbyråder
Krav til forsvarlig utredning og lovlighet består	Antall politiske rådgivere
Opposisjonen skal ha nødvendig assistanse og lokaler	Nivå og modell for opposisjonsstøtte
Kontrollutvalg og revisjon videreføres	Komité- eller utvalgsstruktur og fullmakter
Særregler om innsyn og forberedende møter gjelder	Meroffentlighet, åpne byrådsmøter og publisering av fagnotater

Tabell 2: Lovkrav og lokale tilpasninger i parlamentarisme

6 Hovedforskjeller mellom styringsformene

Kapittelet sammenligner modellene etter de samme kriteriene. Forskjellene er beskrevet slik modellene er tenkt, og de fungerer ikke alltid slik i praksis.

Formannskapsmodellen bygger på forholdsmessig representasjon og samarbeid i kollegiale organer. Parlamentarismen skiller tydeligere mellom en styrende posisjon og en kontrollerende opposisjon. Det påvirker hvem som deltar tidlig i prosessene, hvordan ansvar plasseres, og hvilke ressurser politisk ledelse og opposisjon trenger.

I formannskapsmodellen jobber politikere og administrasjon hver for seg. Styringspartiene kan da oppleve avstand til administrasjonens prioriteringer, mens administrasjonen kan bli presset til å foregripe politiske valg. Med parlamentarisme får posisjonen større mulighet til å styre, men også mer direkte ansvar for saksforberedelse og gjennomføring. Tidligere politiske avklaringer kan korte ned saksbehandlingstiden, men lovkrav, høringer, medvirkning, økonomiske vurderinger og gjennomføring gjelder uansett modell.

I parlamentariske kommuner tar politisk ledelse normalt mer av kontakten med presse og publikum. Det kan skjerme administrative ledere for press. Uklare roller, hyppige bestillinger og konflikt kan belaste arbeidsmiljøet i begge modeller.

Tema	Formannskapsmodell	Parlamentarisk modell	Betydning eller usikkerhet for Fredrikstad
Politisk ledelse	Ordfører og kollegiale organer	Byrådet leder politikk og administrasjon	Mer direkte ansvar hos posisjonen, men større maktkonsentrasjon
Ansvarslinjer	Delt mellom folkevalgte organer og kommunedirektør	Samlet hos byrådet, med mistillitsansvar	Kan bli tydeligere, men koalisjoner kan fortsatt gjøre ansvaret uklart
Opposisjon	Deltar i formannskap og utvalg	Står utenfor byrådet og fører kontroll	Trenger informasjon, tid, frikjøp og faglig støtte
Saksforberedelse	Kommunedirektørens faglige innstilling	Byrådets politiske innstilling på faglig grunnlag	Faglige premisser må være synlige
Administrativ ledelse	Kommunedirektøren	Byrådet, normalt gjennom administrative direktører	Krever ny styringslinje, reglementer og opplæring
Åpenhet	Åpne folkevalgte organer som hovedregel	Større rom for skjermede forberedelser	Praksis avhenger av lokale regler og kultur
Kostnader	Dagens organisering	Flere politiske funksjoner og styrket opposisjon	Netto kostnad kan ikke beregnes før modellen er valgt
Overgang	Etablert struktur	Ny politisk-administrativ struktur	Gjennomføringskapasitet og rolleavklaring er sentrale risikoer

Tabell 3: Sammenligning av styringsmodeller og betydning for Fredrikstad

7 Lokaldemokrati, åpenhet og politisk ansvar

7.1 Representasjon og politisk ansvar

Formannskapsmodellen gir bred representasjon i det utøvende organet gjennom forholdsvalg. Mindretallet får tidlig tilgang til saker, kan fremme forslag og bidra til kompromisser. Samtidig kan ansvaret bli vanskeligere å plassere, særlig ved mindretallsstyre, flerpartisamarbeid og delte ansvarslinjer mellom politikere og administrasjon.

Parlamentarismen skiller klarere mellom posisjon og opposisjon. Byrådet kan stilles til ansvar gjennom spørsmål, kontroll og mistillit i valgperioden. Samtidig får posisjonen større kontroll over prioriteringer og informasjonsflyt. Opposisjonen må derfor ha nok ressurser og reell tilgang til informasjon. I praksis kan både formannskap og byråd endres i løpet av en valgperiode, og koalisjoner og støttepartier kan gjøre ansvaret mindre tydelig.

7.2 Åpenhet og kontroll

Behandlingen i formannskapsmodellens folkevalgte organer er formelt mer åpen, men politiske forhandlinger skjer også i lukkede gruppe-, fraksjons- og samarbeidsmøter. Med parlamentarisme blir den interne politiske samordningen mer formalisert, og skjermede forberedelser kan gjøre det vanskeligere for opposisjonen, pressen og innbyggerne å se hvilke faglige alternativer som er vurdert. Hvor åpen kommunen faktisk er, avhenger både av styringsform, lokale regler og politisk kultur.

For å føre løpende kontroll trenger opposisjonen informasjon, tid, kompetanse og mulighet til å bestille analyser. Kontrollutvalget er sentralt, men erstatter ikke kontrollen i bystyret og fagkomiteene. Fredrikstad kan redusere forskjellene i tilgang til informasjon med faste rapporter, åpen journalføring, publisering av faglige premisser og et uavhengig bystyresekretariat.

7.3 Små partier og innbyggerdialog

I formannskapsmodellen kan små partier få stabil innflytelse gjennom formannskap og utvalg. I parlamentarismen avhenger innflytelsen mer av flertallsforholdene. Små partier kan få stor forhandlingsmakt når et mindretallsbyråd trenger støtte, men mindre løpende innflytelse når et stabilt flertall styrer uten dem.

De formelle kanalene for innbyggerdeltakelse er i hovedsak de samme i begge modeller. I formannskapsmodellen kan det være uklart om innbyggerne skal kontakte politisk eller administrativ ledelse. I parlamentariske kommuner går flere henvendelser til byrådene. Forskningen viser ikke at parlamentarisme i seg selv øker deltakelsen, verken ved valg eller mellom valg. Innbyggerdialogen bør derfor utvikles uavhengig av styringsform.

8 Forholdet mellom politikk og administrasjon

8.1 Ledelse og faglig grunnlag

I formannskapsmodellen har kommunedirektøren et samlet ansvar for administrasjonen og den administrative samordningen. Med parlamentarisme blir byrådet øverste ledelse, mens

administrative direktører normalt har den daglige faglige og operative ledelsen i byrådsavdelingene.

Faglig integritet betyr at faktagrunnlag, rettslige vurderinger, økonomiske konsekvenser, risiko og realistiske alternativer blir synlige. Det betyr ikke at administrasjonen bestemmer politikken. Bystyret kan i begge modeller velge en annen lovlig løsning enn den administrasjonen anbefaler. Et byråd kan velge politisk retning tidligere, men må kunne vise hvilket faglig og rettslig grunnlag beslutningen bygger på.

8.2 Styringslinjer, rapportering og samordning

En parlamentarisk modell krever presise regler for hvem som kan gi administrasjonen oppdrag. Politiske rådgivere bør ikke inngå i styringslinjen. Instruksjoner fra en byråd bør gå gjennom ansvarlig administrativ direktør. Bystyret må få faste rapporter om økonomi, vedtaksoppfølging, delegert myndighet, avvik, større planlagte saker og interkommunalt samarbeid.

Tidlige politiske prioriteringer kan spare arbeid med alternativer som posisjonen ikke vil gå videre med. Kildematerialet peker også på en risiko for svakere samarbeid på tvers av sektorer i parlamentariske kommuner. Felles arenaer for prioritering og et sterkt byrådskollegium kan motvirke dette. For å få mest mulig ut av en overgang må samordningen etableres tidlig.

8.3 Arbeidsgiveransvar og medbestemmelse

En overgang endrer hvem som representerer arbeidsgiver i den løpende styringen. Arbeidstakerorganisasjonene må involveres tidlig i arbeidet med styringslinjer, medbestemmelse, omstilling og opplæring. En alternativ ordning til partssammensatt utvalg krever støtte fra tre firedeler av de ansatte. Bergen, Trondheim og Oslo har gått bort fra partssammensatt utvalg.

Drøftingene må skje mens alternativene fortsatt er åpne. Fortrolige politiske drøftinger kan ikke holde tilbake informasjon så lenge at medvirkningen mister reell betydning.

9 Organisatoriske og økonomiske konsekvenser

9.1 Organisatoriske behov

Ved en overgang bør Fredrikstad som utgangspunkt bygge på dagens kommuneområder og unngå unødvendige omorganiseringer samtidig. Byrådenes porteføljer, de administrative ansvarsområdene og bystyrets fagkomiteer bør henge tydelig sammen. Byrådets kapasitet må vurderes sammen med kapasiteten hos bystyret, opposisjonen og kontrollfunksjonene.

Parlamentariske kommuner bruker ulike ordninger for opposisjonen: høyere partistøtte, rådgivere, frikjøp av gruppeledere, heltidsledelse av komiteer og egne bystyresekretariater. Fredrikstad må sikre reell kapasitet til analyse og kontroll, ikke bare lokaler. Et bystyresekretariat kan støtte ordføreren, komiteene og bystyret, følge opp møter og kontroll og bestille juridiske og økonomiske analyser. Avhengigheten av byrådets administrasjon må reguleres.

Overgangen krever nye politiske reglementer, nytt delegerings- og økonomireglement, regler for byråd, komiteer og opposisjonsstøtte, rutiner for innsyn og journalføring, og avklaringer om arbeidsgiveransvar, beredskap og eierstyring. De som får sentrale roller, må få

opplæring. Budsjettprosess, kriseledelse, plansaker, personalsaker, spørsmål fra bystyret, mistillit og rådsskifte bør testes før oppstart.

9.2 Kostnader og usikkerhet

De mest direkte varige merkostnadene gjelder godtgjøring til byrådsleder og byråder, politiske rådgivere, opposisjonsstøtte, frikjøp og sekretariatskapasitet. Fratrekk kan gjelde godtgjøring til formannskapet og administrative topplederfunksjoner eller politiske verv som faktisk faller bort. Engangskostnader kan gjelde juridisk og organisatorisk utredning, rekruttering, opplæring, digitale arbeidsflater, lokaler, kommunikasjon og parallelle overgangsordninger.

Mer effektiv saksbehandling som endrer arbeidsoppgavene, kan ikke føres som innsparing i budsjettet, men må likevel tas med når kostnadene ved parlamentarisme vurderes.

Administrasjonen skal fortsatt følge lovkrav, sørge for medvirkning, utrede saker forsvarlig og gjennomføre vedtak. Politisk prioritering kan gi mindre arbeid med enkelte alternativer, men også mer arbeid med initiativer, rapportering og samordning. Usikre gevinster bør derfor ikke brukes til finansiering. Eventuelle gevinster må knyttes til konkrete endringer i arbeidsprosesser, vedtak om bemanning og en plan for å ta dem ut.

Kostnadspost	Hva må beregnes	Sentrale forbehold
Byrådsleder og byråder	Antall × godtgjøring × sosiale kostnader	Avhenger av valgt porteføljе- og størrelsesmodell
Politiske rådgivere	Årsverk × samlet kostnad	Rolle og antall må avklares
Opposisjonsstøtte	Parti- og representantbasert støtte, frikjøp og rådgivere	Må gi reell kontrollkapasitet
Bystyresekretariat	Nye årsverk og kjøp av faglige tjenester	Må avgrenses mot byrådets administrasjon
Sikre fratrekk	Formannskap og funksjoner som faktisk avvikles	Bare vedtatte bortfall kan trekkes fra
Engangskostnader	Utredning, opplæring, systemer, lokaler og overgang	Må skilles fra varige kostnader
Administrative gevinster	Dokumenterte prosess- og bemanningsendringer	Kan ikke inntektsføres uten konkret dokumentasjon

Tabell 4: Beregningsgrunnlag for kostnader

10. Erfaringer fra andre kommuner

Erfaringene fra andre kommuner viser mulige virkninger og fallgruver, men gir ingen fasit for Fredrikstad.

10.1 Oslo og Bergen

Oslo og Bergen viser at parlamentarisme kan være en stabil og varig styringsform. Kommunene har utviklet detaljerte reglementer, bystyresekretariater og ordninger for opposisjonen. Modellene er justert over tid, og mindretallsbyråd har vært avhengige av

forhandlinger og kompromisser. Koalisjoner, støttepartier og sektorgrenser kan fortsatt gjøre ansvaret uklart. Åpenhetsregler og publisering av faglige premisser er derfor viktige.

10.2 Tromsø

Tromsø innførte parlamentarisme i 2011 og gikk tilbake til formannskapsmodellen i 2016. Beslutningen om å avvikle parlamentarismen var en del av budsjettforliket mellom Ap og SV. Evalueringene beskrev sterkere politisk styring og tydeligere ansvar, men også polarisering, at opposisjonen opplevde mindre innflytelse, og ubalanse mellom byråd og bystyre. Erfaringen beviser ikke at parlamentarisme generelt mislykkes. Den viser at legitimitet, ressursbalanse, åpenhet og lokal politisk kultur har stor betydning.

10.3 Trondheim, Kristiansand og Stavanger

Trondheim utredet parlamentarisme over lang tid og innførte modellen i 2024. Forberedelsene gir kunnskap om reglementer, opposisjon, komiteer, offentlighet og arbeidsgiveransvar. Erfaringene fra drift er foreløpig korte. Kristiansand og Stavanger utredet modellene i 2022 uten å anbefale styringsform. Begge la vekt på tydeligere ansvar, mulig sterkere politisk styring, økte politiske kostnader og behovet for balanse mellom byråd, opposisjon og bystyre. Stavanger stemte første gang over spørsmålet i oktober 2026 og er klar for endelig avstemning etter neste valg. Det er ikke kjent om Kristiansand vil gjøre det samme.

10.4 Overføringsverdi for Fredrikstad

Forskning og utredninger argumenterer for at parlamentarisme passer best i kommuner som er store nok til å gi tilstrekkelig politisk kapasitet og nok kandidater. Fredrikstad er stor nok til at argumentene om profesjonalisering og kapasitet er relevante. Det betyr likevel ikke at modellen vil gi bestemte resultater her. Den viktigste lærdommen gjelder hvordan modellen bør utformes: klare fullmakter, synlige faglige råd, en reell opposisjon, uavhengig støtte til bystyret, åpne prosesser, opplæring og evaluering.

11 Samlet vurdering

Kapittelet sammenfatter avveiingene uten å anbefale styringsform.

Formannskapsmodellen gir bredere direkte representasjon i det utøvende organet og en administrativ toppleder med ansvar for helhet og faglig samordning. Samtidig kan ansvarslinjene bli mindre synlige, og det kan bli avstand mellom politiske prioriteringer og administrativ gjennomføring. Dagens modell kan videreutvikles med tydeligere bestillinger, styringsdialog, vedtaksoppfølging, rolleavklaring og bedre publisering av beslutningsgrunnlag.

Parlamentarismen gir politisk ledelse sterkere mulighet til å prioritere administrasjonens arbeid og tydeligere ansvar for resultatene. Samtidig kan modellen samle makt og informasjon hos posisjonen, redusere opposisjonens løpende innflytelse og øke utgiftene til politisk styring. Disse risikoene kan reduseres med for eksempel åpne byrådsmøter, synlige fagnotater, faste rapporter, et uavhengig bystyresekretariat og nok ressurser til opposisjon og kontroll.

Begge modeller gir lokalt handlingsrom, men innenfor ulike rammer. Utfordringer i dagens praksis krever ikke nødvendigvis en ny styringsform. På samme måte gir ikke

parlamentarisme automatisk én bestemt organisering eller dokumenterte gevinster. Virkningene avhenger av lokal utforming, politisk kultur, flertallsforhold, kompetanse og tillit.

Den største risikoen på kort sikt er selve overgangen. Nye roller, fullmakter og rutiner må læres samtidig som kommunen skal opprettholde tjenestene og gjennomføre økonomiske tilpasninger. Uklare styringslinjer, for lite opplæring og svak medbestemmelse kan gi forsinkelser, belastninger i arbeidsmiljøet og svakere kontroll. Risikoen kan reduseres ved å avklare hovedmodellen tidlig, kvalitetssikre juridisk, sikre medvirkning, teste sentrale prosesser og planlegge evaluering.

Med parlamentarisme vil kostnadene trolig øke, men nettoeffekten kan ikke beregnes før modellen er konkretisert. Mulige effektiviseringsgevinster er ikke godt nok dokumentert til å finansiere økningen. En beslutning bør derfor bygge på en åpen oversikt over stillinger og kostnader, tydelige forutsetninger og et skille mellom sikre kostnader, sikre fratrekk og mulige gevinster.

For Fredrikstad står avveiingen særlig mellom bred deltakelse og tydeligere styringsansvar, mellom administrativ helhet og sterkere politisk ledelse, og mellom økt politisk kapasitet og høyere kostnader. Ingen modell fjerner behovet for åpenhet, faglighet, kontroll, rolleforståelse og god politisk kultur. Kunnskapsgrunnlaget viser derfor hvilke hensyn som må veies, men gir ikke grunnlag for å si at én styringsform samlet sett er best.

12 Referanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 19. juni 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Lovforarbeider

- NOU 2016: 4 Ny kommunelov.
- Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Forskning

- Baldersheim, H. og Strand, T. (1988). Byregjering i Oslo kommune. NIBR-rapport 1988:19.
- Buck, M., Saxi, H.P. og Willumsen, T. (2015). Tromsøparlamentarismen. UiT Norges arktiske universitet.
- Fimreite, A.L., Klausen, J.E., Kvalvåg, S., Myrvold, T.M. og Opedal, S. (2003). Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune. Rokkan-senteret.
- Hagen, T.P., Myrvold, T.M., Opedal, S., Stigen, I.M. og Østtveiten, H.S. (1999). Parlamentarisme eller formannskapsmodell? NIBR.
- Leirset, E. (2019). Er norske kommuner for åpne? Nytt Norsk Tidsskrift 36(1).
- Saglie, J., Winsvold, M. og Blåka, S. (2016). Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg? Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 32(1).
- Saxi, H.P. (2014). Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv. UiN-rapport 4/2014.
- Saxi, H.P. (2018). Systemoppslutning i byene med parlamentarisme. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 34(1).

Offentlige utredninger

- Kommunal- og distriktsdepartementet. Lokaldemokrativeilederen: Formannskap eller kommuneråd.
- Klausen, J.E., Myrvold, T.M. og Stokstad, S. (2018). To tårn, to ledere. NIBR-rapport 2018:10.

Kommunale rapporter

- Agenda Kaupang (2014). Parlamentarisme i Fredrikstad. Alternative løsninger. Rapport R8358.
- Grindheim, J.E. og Jones, H. (2022). Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune. Ideas2evidence rapport 10:2022.
- Jones, H., Misje, I. og Kristoffersen, E.M. (2022). Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av parlamentarisk styringsform for Kristiansand kommune. Ideas2evidence rapport 14:2022.
- Trondheim kommune (2023). Parlamentarisme i Trondheim – utredning 2023.
- Fredrikstad kommune. Budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029.
- Fredrikstad kommune. Gjeldende delegeringsreglement og reglementer for folkevalgte organer.

Statistikk og databaser

- Statistisk sentralbyrå. KOSTRA og Statistikkbanken, kommuneregnskap.
- Statistisk sentralbyrå. Kommunefakta.

Fredrikstad ungdomsråds vedtak 16.11.2026:

Fredrikstad ungdomsråds behandling:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 17.11.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling:

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.:	2026/19524
Dokumentnr.:	3
Løpenr.:	342568/2026
Klassering:	100

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fredrikstad ungdomsråd	16.11.2026	27/26
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2026	29/26
Eldrerådet	17.11.2026	25/26

Uttalelser fra rådsbehandling til budsjett 2027 og økonomiplan 2027 - 2030

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler råd og utvalg å fatte følgende vedtak:

1. Kommunedirektørens forslag til budsjett 2027 og økonomiplan 2027 – 2030 tas til orientering.

Saksopplysninger

I henhold til kommuneloven § 14-3 og 4 skal bystyret vedta økonomiplan for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året, før årsskiftet.

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise bystyrets prioriteringer og bevilgninger, og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens økonomi, og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Kommunedirektøren la fram sitt forslag til budsjett - og økonomiplan 2027–2030 i formannskapets møte den 28.10.2026. Formannskapet skal behandle forslaget den 26.11.2026 og gi sin innstilling til bystyret, som har møte den 10.12.2026.

Kommunedirektørens forslag til budsjett - og økonomiplan 2027–2030 inneholder kommunedirektørens samlede forslag. Økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse, og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Fredrikstad kommune utarbeider en økonomiplan med budsjett for fire år, hvor første år er årsbudsjettet.

I henhold til § 14-3 i kommuneloven skal innstillingen til økonomiplan og årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, offentliggjøres minst 14 dager før bystyret behandler den.

Kommunedirektørens forslag ble lagt ut til offentlig ettersyn i oktober, og formannskapets innstilling til bystyret legges ut til ettersyn i november.

Fredrikstad ungdomsråd, rådet for personer med funksjonsnedsettelse, eldrerådet får med denne saken orientering om kommunedirektørens forslag til budsjett - og økonomiplan for 2027–2030. Ordfører har besluttet at sak om budsjett- og økonomiplan ikke formelt skal behandles i hovedutvalgene i år.

Rådene kan gi sin uttalelse til forslaget som behandles videre i formannskapsmøte 26. november og bystyret 10. desember.

Vedlegg

1. Link til kommunedirektørens forslag til Budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030 28.10.2026
2. **Error! Hyperlink reference not valid.**Kommunedirektørens budsjettpresentasjon i formannskapet 28.10.2026**Error! Hyperlink reference not valid.**
3. Hovedsammenslutningenes innspill til budsjett 2027, datert 7.10.2026
4. Uttalelsen til budsjett 2027 fra Arbeidsmiljøutvalget (AMU), datert 26.10.2026

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Budsjett- og økonomiplan 2027–30

Presentasjon i formannskapet

Litteraturhuset

onsdag 28. oktober 2026



Agenda

1. Innledning ved kommunedirektøren
2. Hovedpunkter i økonomien i planperioden
3. Gjennomgang av kommuneområdene
4. Oppsummering og praktisk informasjon

Verden, Europa og Norge – 2026

Krig og sikkerhetspolitisk uro
Økte krav til beredskap og robuste tjenester

Klima- og miljøutfordringer
Behov for forebygging og langsiktige investeringer

Vedvarende prispress og høye renter
Fortsatt press på drift og investeringer

Kunstig intelligens og digitalisering
Fra utprøving til dokumenterte gevinster

Flere eldre og endrede tjenestebehov
Behov for å flytte ressurser og kompetanse

Integrering og deltakelse
Flere må få mulighet til å bidra i arbeid og samfunnsliv

Kamp om arbeidskraften
Større behov for å beholde, kvalifisere og inkludere

Stramt økonomisk handlingsrom
Tydeligere prioriteringer og varig omstilling

Innbyggerutvikling i Fredrikstad

86 459

innbyggere i Fredrikstad

87 902

forventet befolkning i 2030

95 318

forventet befolkning i 2050

Vi nærmer oss 100 000 innbyggere mot 2050.

Demografiutvikling

- Fødselstallene har økt noe, og en moderat økning ventes i perioden 2026–2038 (SSB)
- Fredrikstads vekst skyldes i hovedsak innflytting
- SSB venter fortsatt sentralisering mot sentrale byer på Østlandet
- Telemarksforsknings scenarier tilsier fortsatt vekst i Fredrikstad

8,7 %

befolkningsvekst fram til 2038

i snitt 0,6 % per år

ca. 5 000

nye boliger kan bygges innen 2038



Mye er bra i Fredrikstad

- Fredrikstad er en attraktiv kommune med stort potensial
- Vi klatrer på kommuneindeksen
- Vi har en økonomi i bedring
- Sosialhjelpsutbetalinger går ned og flere ut i arbeid/utdanning
- Eksamensresultatene i grunnskolen er i bedring
- Trivselen i skolen er høyere enn landsgjennomsnittet

Samtidig har vi utfordringer

- Høy gjeld og økte lånekostnader
- Demografisk utvikling og flere eldre
- Mer komplekse tjenestebehov
- Vedlikeholdsetterslep og investeringsbehov
- Levekår, sosiale forskjeller og utenforskap
- Beredskap, sikkerhet og et mer urolig omverdensbilde
- Kompetanse og bemanning

17 %

Barn lever i vedvarende lavinntekt

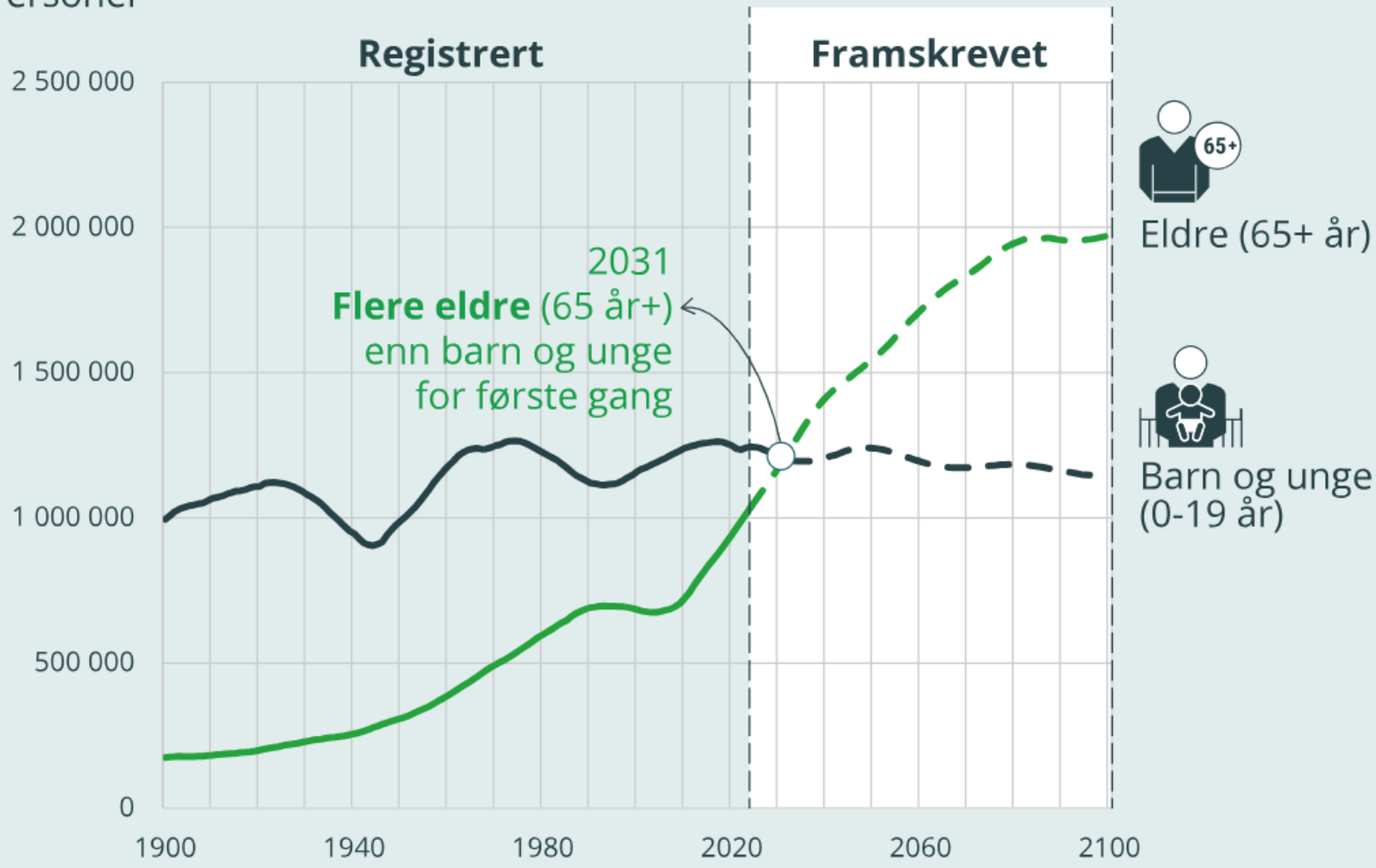
Blant de høyeste andelene i landet

25 %

13 600 personer i yrkesaktiv alder i Fredrikstad står utenfor arbeid og utdanning..

Flere eldre enn barn og unge

Folkemengden i to aldersgrupper
Hovedalternativet (MMM)
Personer



Kilde: www.ssb.no/folkfram

Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

2026

Flere eldre over 65 år enn yngre under 18 år

Færre yrkesaktive per pensjonist

Et budsjett som ruster Fredrikstad for framtida

- Økonomistyring
- Flere i arbeid
- Gode oppvekstsvilkår
- Omsorg på nye måter

«Sammen med innbyggere, frivillighet, næringsliv, nabokommuner og andre offentlige aktører skal vi finne nye løsninger og bruke ressursene bedre.»





Foto: Trine Sirnes

Orden i økonomien

Styrket økonomisk handlingsrom i årene som kommer

- Handlingsregel
- Disposisjonsfond
- Målet er å kunne levere tilstrekkelige tjenester på lang sikt



Flere i arbeid

Redusert utenforskap – arbeid gir ikke bare inntekt, men også mening i hverdagen, selvhjulpenhet, tilhørighet og styrket livskvalitet.

- Områdesatsing
- Styrker NAVs innsats
- Innpasset


Foto: Trine Sirnes

Gode oppvekstsvilkår

- Tidlig innsats i helsestasjon og barnehage
- Styrker innsatsen i ferdighetene lesning, skriving og matematikk
- Vedlikehold og opprustning av skolebygg
- Høye ambisjoner på vegne av barna gjennom krav om skoleresultater



Omsorg på nye måter

Vi fortsetter arbeidet vi begynte på i 2025 og beveger oss bort fra tunge institusjonstjenester og over til fleksible, tilpassede tjenester i hjemmet.

- Egenmestring
- Tidlig innsats
- God livskvalitet
- Bemanningsoptimalisering og oppgavedeling
- Helseteknologi
- Boliggjøring og nye boligkonsepter

Oppsummert utfordringsbilde

01 Økte finansutgifter

02 Økt press på tjenestene – underfinansiert fra staten

03 Barn og unge med særskilte behov

04 Sekundærflytting av flyktninger

05 Utgifter som må reduseres

06 Effektivisering og arealoptimalisering

Derfor seks strategiske satsingsområder

01 Fattige familier

02 Skolestruktur

03 Eiendomsutvikling

04 Sykefravær

05 Ressurskrevende brukere

06 Omdømmebygging

02
Hovedpunkter i økonomien

- Rammevilkår og budsjettforutsetninger
- Investeringer i planperioden
- Nødvendige tilpasninger i drift i 2027
- Utvikling i driften for perioden 2027–2030

Økonomien i tall

115,3 mill. kr

Netto driftsresultat 2027

1,58 % av generelle driftsinntekter

491,8 mill. kr

Disposisjonsfond ved utgangen av 2027

Hvorav ca. 150,0 millioner kroner er øremerket etter bystyrevedtak

4,7 mrd. kr

Investeringer 2027–2030

Brutto investeringsutgifter

105,1 %

Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter 2030

Rammevilkår – innenfor kommunens påvirkning

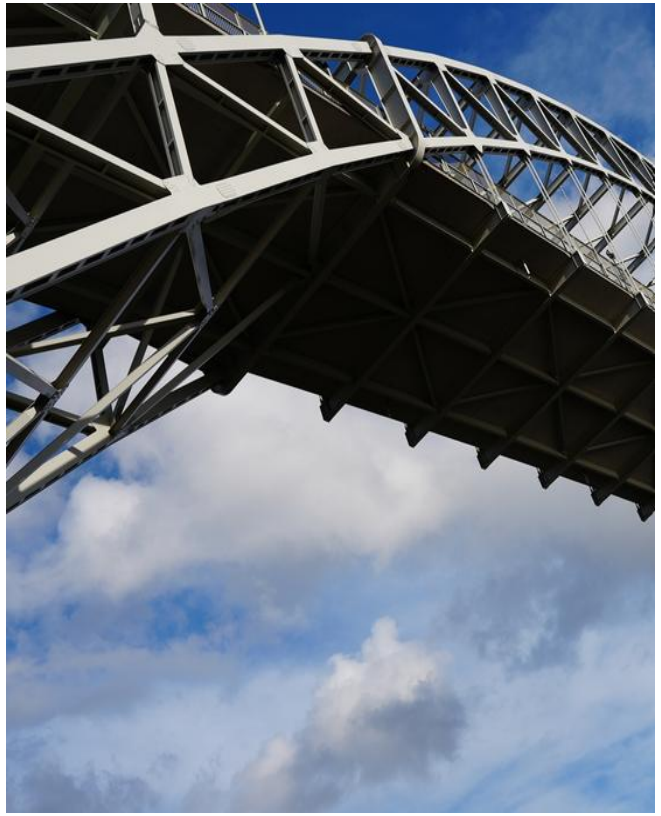
Handlingsregler for økonomien

Måltall	Mål	2027	2028	2029	2030
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	1,75 %	1,58 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Disposisjonsfond (mill. kr)	min. 450	491,8	595,5	700,7	806,5
Lånegjeld i % av brutto driftsinntekter	75 %	93,7 %	103,0 %	104,5 %	105,1 %
Egenfinansiering av investeringer	15 %	8,17 %	7,98 %	11,89 %	10,71 %

Rammevilkår – innenfor kommunens påvirkning

Andre forutsetninger i budsjettet:

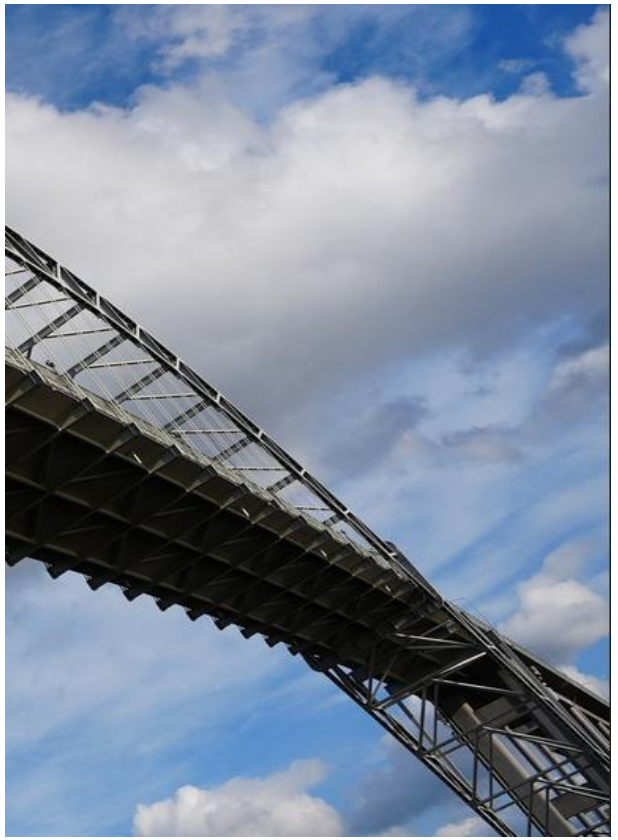
- Eiendomsskatt
- Husleier og andre kommunale inntekter
- Brukerbetalinger og gebyrer
- Størrelse på låneopptak - hvilke investeringer prioriteres/utsettes?
- Egenfinansieringsgrad
- Bemanning



Endringer i 2027 mot prognose i 2026

(Tall i mill. kr)

	Prognose 2026	Budsjett 2027	Endring
Frie inntekter	6 621,5	6 954,1	332,6
Eiendomsskatt	347,0	347,0	0,0
Lønns- og prisvekst	4,1 %	3,8 %	-0,3 %
Pensjon	100,2	143,2	40,9
Netto finansutgifter	654,2	745,2	91,0
Demografi og økte tjenestebehov	6 207,8	6 456,4	248,6
Netto driftsresultat	**125,3**	**115,3**	**-10,0**



Utvikling i driften for økonomiperioden

(Tall i mill.kr)

	Regnskap 2025	Oppr. budsjett 2026	Prognose 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029	Budsjett 2030
Frie inntekter	6 280	6 609	6 621	6 954	7 010	7 066	7 122
Eiendomsskatt	344	345	347	347	348	349	350
Andre driftsinntekter	31	19	19	18	17	16	14
Sum driftsinntekter	**6 655**	**6 973**	**6 987**	**7 319**	**7 375**	**7 431**	**7 4867**
Sum netto driftsutgifter	**5 911**	**6 258**	**6 208**	**6 458**	**6 415**	**6 412**	**6 449**
Renteinntekter	77	66	83	62	61	60	60
Utbytte	40	19	41	27	27	27	27
Avkastning fond	122	114	68	106	111	116	122
Renteutgifter	387	448	466	523	577	595	596
Avdrag	364	400	380	417	452	497	519
Sum netto finansutgifter	**504**	**653**	**654**	**745**	**831**	**889**	**907**
Netto driftsresultat	**229**	**62**	**125**	**115**	**129**	**130**	**131**
Netto driftsresultat i % av generelle driftsinntekter	3,4	0,9	1,8	1,6	1,8	1,8	1,8

Investeringer i planperioden

(Tall i millioner kr)

	2027	2028	2029	2030	Sum 2027–30
Større rammefinansierte					
– Arena Fredrikstad	350	295	0	0	645
– Begby skole	8	240	189	0	437
– FMV vest	60	134	0	0	194
– Rehabilitering St.hansfjellet parkeringshus	80	67	0	0	147
– Arealoptimalisering	90	55	0	0	145
– Bjørneklova barnehage	40	56	10	0	107
– Øvrige rammefinansierte	337	356	196	213	1 346
Sum rammefinansierte	**965**	**1 203**	**396**	**213**	**2 777**
Selvfinansierende	161	135	43	43	380
Selvkostområdene	300	342	478	447	1 566
Sum investeringer	**1 425**	**1 679**	**916**	**702**	**4 723**

Kapitalkostnader og lånegjeld

(Tall i mill. kr)

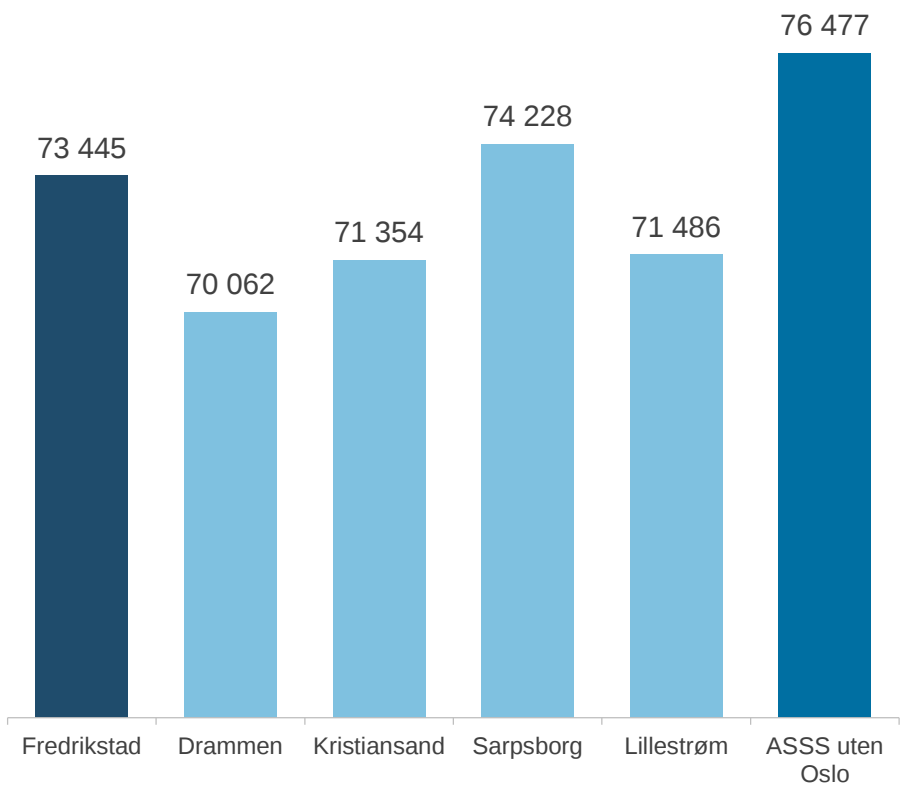
	2027	2028	2029	2030
Renter – lån vedtatt t.o.m. 2026	469,1	458,6	447,3	427,8
Avdrag – lån vedtatt t.o.m. 2026	417,4	417,4	417,4	417,4
Renter og avdrag nye investeringer fra 2027	34,5	102,2	140,2	147,9
Renter og avdrag nye selvfinansierende investeringer fra 2027	19,0	51,5	87,2	122,0
Sum	**940,0**	**1 029,7**	**1 092,1**	**1 115,1**
Utvikling i netto lånegjeld	**9 026,4**	**9 981,4**	**10 184,7**	**10 299,5**

105,1 %

lånegjeld i % av brutto driftsinntekter i 2030

Netto driftsutgift per innbygger

Justert for utgiftsbehov, kroner per innbygger



Kr per innbygger	Fredrikstad	Drammen	ASSS u/Oslo
Pleie og omsorg	**25 159**	20 007	23 876
Grunnskole	16 598	15 450	16 799
Barnehage	10 694	10 702	11 101
Adm., styring, felles	5 345	5 697	5 764
Andre områder	1 890	3 756	2 786
Øvrige tjenesteomr.	13 759	14 450	16 151
Totalt	**73 445**	**70 062**	**76 477**

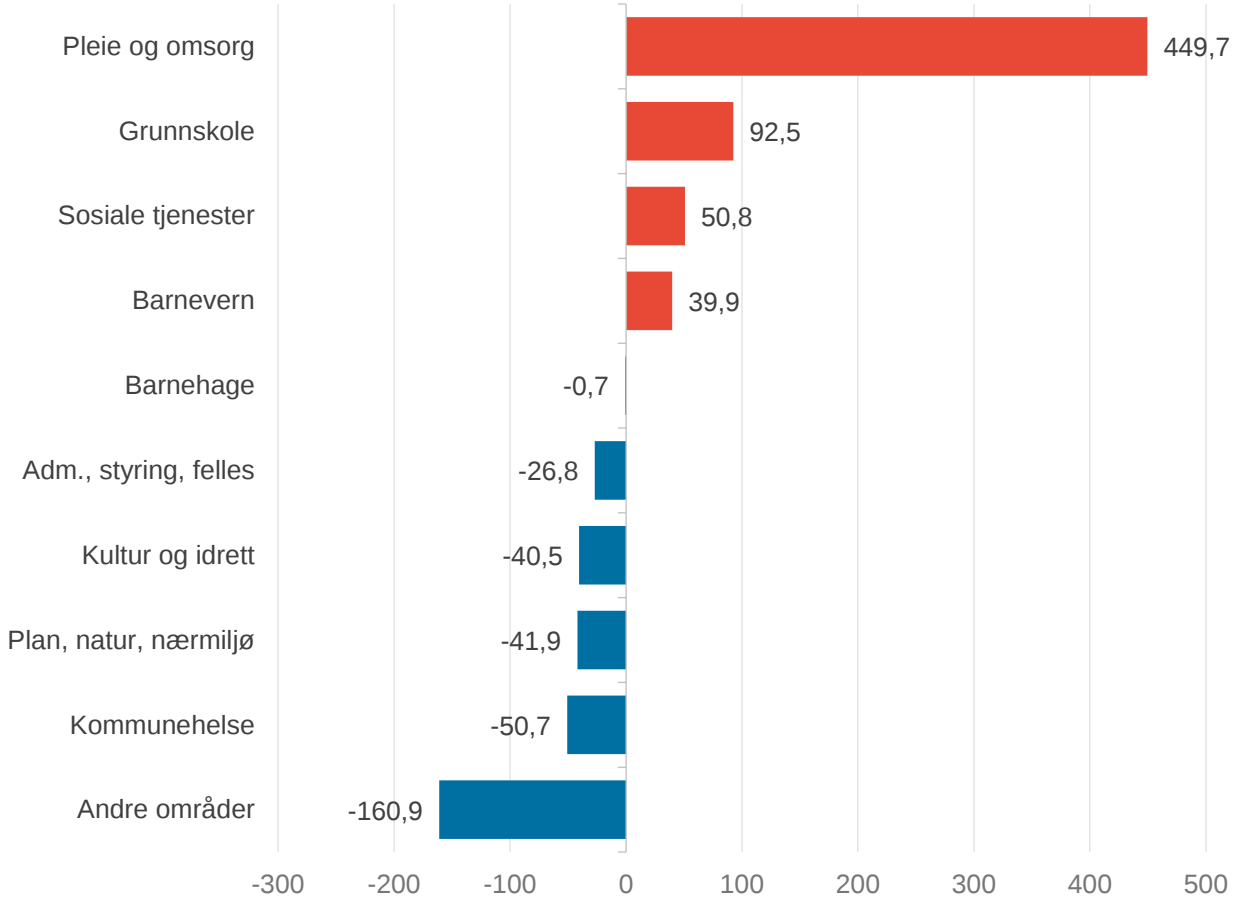
3 032 kr lavere enn ASSS uten Oslo totalt

3 383 kr høyere enn Drammen totalt

Kilde: KOSTRA, netto driftsutgift per innbygger justert for utgiftsbehov. Innsparingsmulighet i mill. kr.

Pleie og omsorg er mer enn hele gapet mot Drammen

Innsparingsmulighet mot Drammen per tjenesteområde, mill. kr



+449,7

mill. kr i pleie og omsorg

–138,3

mill. kr i alle øvrige områder samlet

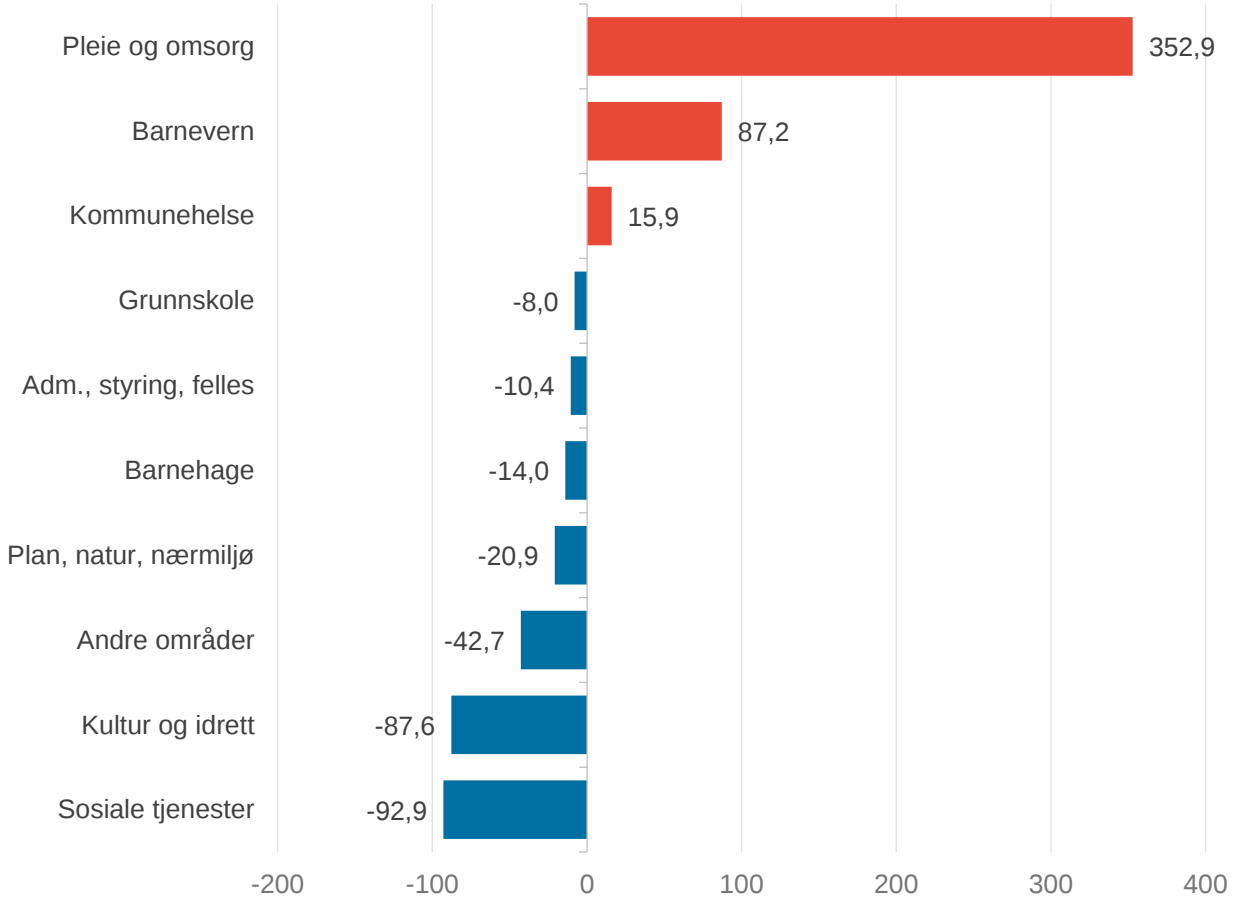
+311,4

mill. kr totalt mot Drammen

Kilde: KOSTRA, netto driftsutgift per innbygger justert for utgiftsbehov. Innsparingsmulighet i mill. kr.

Pleie og omsorg er mer enn hele gapet mot Kristiansand

Innsparingsmulighet mot Kristiansand per tjenesteområde, mill. kr



+352,9

mill. kr i pleie og omsorg

–173,3

mill. kr i alle øvrige områder samlet

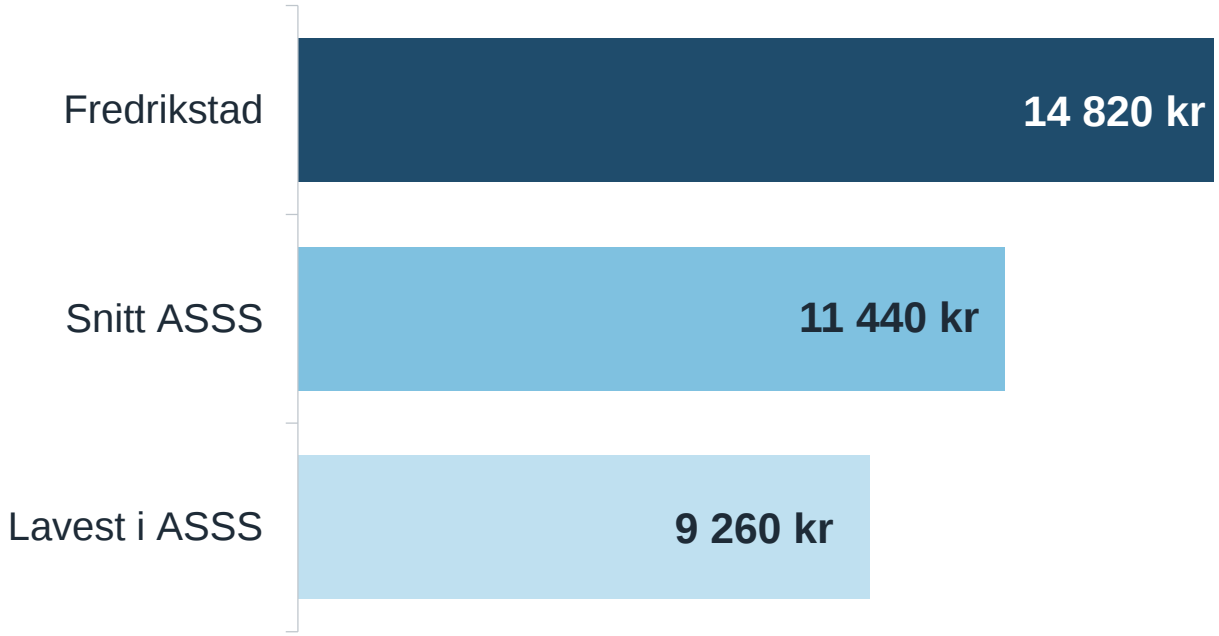
+179,6

mill. kr totalt mot Kristiansand

Kilde: KOSTRA, netto driftsutgift per innbygger justert for utgiftsbehov. Innsparingsmulighet i mill. kr.

Høyest i ASSS per innbygger 0–66 år

Netto driftsutgifter hjemmetjeneste per innbygger 0–66 år, 2025



+3 380 kr

per innbygger over ASSS-snittet – 30 % høyere

+12 %

siden 2023: 13 276 → 13 625 → 14 820 kr

Kilde: KOSTRA/ASSS, nøkkeltall pleie og omsorg 0–66 år

Flere brukere – og dyrere per bruker

DEKNINGSGRAD

+19 %

1,9 % av innbyggerne 0–66 år får hjemmetjenester, mot 1,6 % i snitt

×

KOSTNAD PER MOTTAKER

+9 %

775 521 kr per mottaker, mot 710 545 kr i snitt

=

UTGIFT PER INNBYGGER

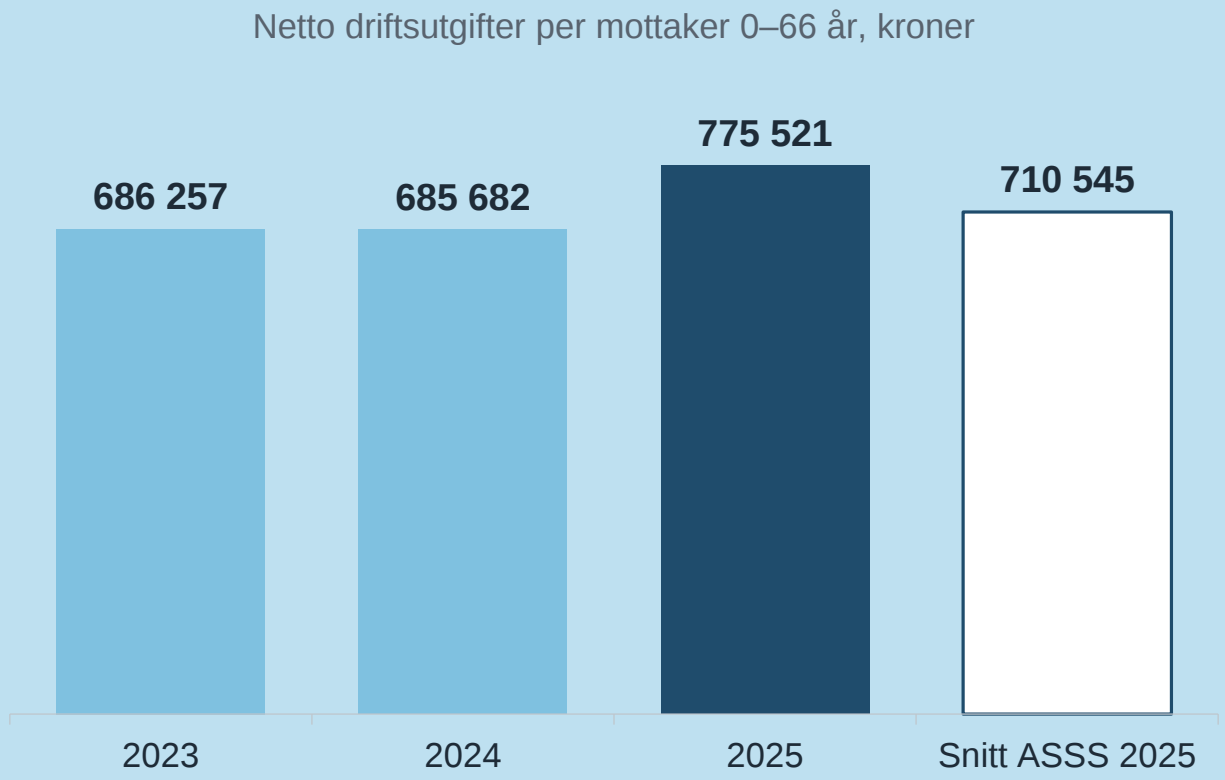
+30 %

14 820 kr, mot 11 440 kr i snitt

Om lag **to tredeler** av avviket skyldes at flere får tjenester, og **en tredel** at tjenestene per mottaker er dyrere.

Kilde: KOSTRA/ASSS, nøkkeltall pleie og omsorg 0–66 år. Dekningsgradene er oppgitt med én desimal, så fordelingen er omtrentlig.

13 % dyrere per mottaker på ett år



Kilde: KOSTRA/ASSS, nøkkeltall pleie og omsorg 0–66 år

BISTANDSBEHOV

1,90 mot 1,99

Gjennomsnittlig bistandsbehov i Fredrikstad mot ASSS-snittet

Lavere behov – høyere pris. Brukerne er ikke tyngre enn i andre storbyer, men tjenesten koster mer per mottaker.

Oppsummering

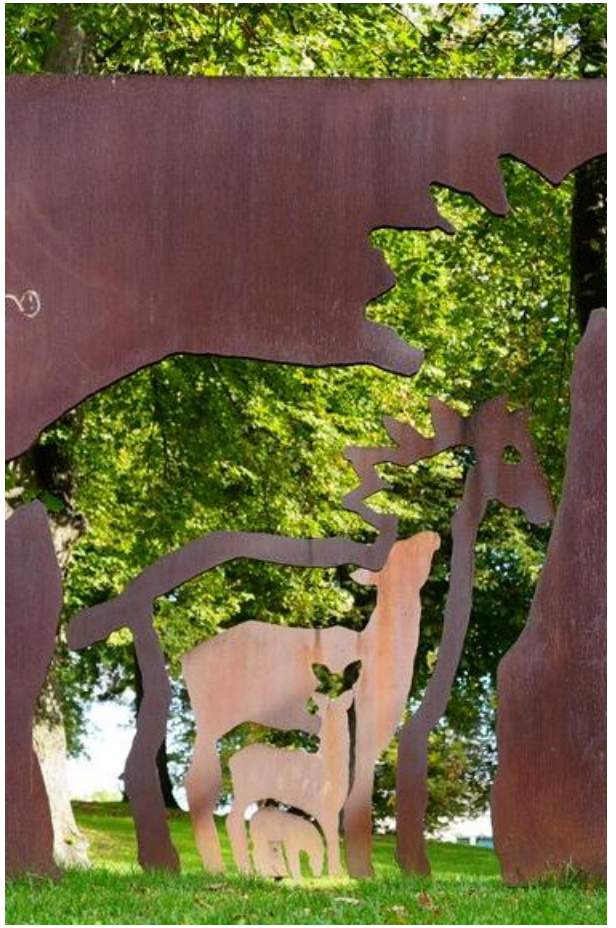
Beskjeden realvekst i frie inntekter i årene som kommer

Sterk vekst i investeringer gjennom hele økonomiplanperioden

Krav til vedvarende omstilling de neste fire årene

God balanse i økonomien innen utgangen av perioden

- Møter minimum disposisjonsfond på 450 mill. kr og 1,75 % netto driftsresultat i 2028–2030



03

Gjennomgang av kommuneområdene

- Oppvekst
- Samfunn og byutvikling
- Helse
- Teknisk
- Organisasjon og økonomi



Kommuneområde

Oppvekst

Foto: Trine Sirnes

Nøkkeltall

Lavinntekt

17 %

av barna lever i vedvarende lavinntekt

Barnehage

3 653

barn i barnehage

Dekningsgrad 93,6 %

Grunnskole

8 553

elever i kommunale grunnskoler

SFO

2 423

barn i SFO

Barnevern

3,2 %

andel barn i barnevernet (2025)

Noe redusert

Avlastning

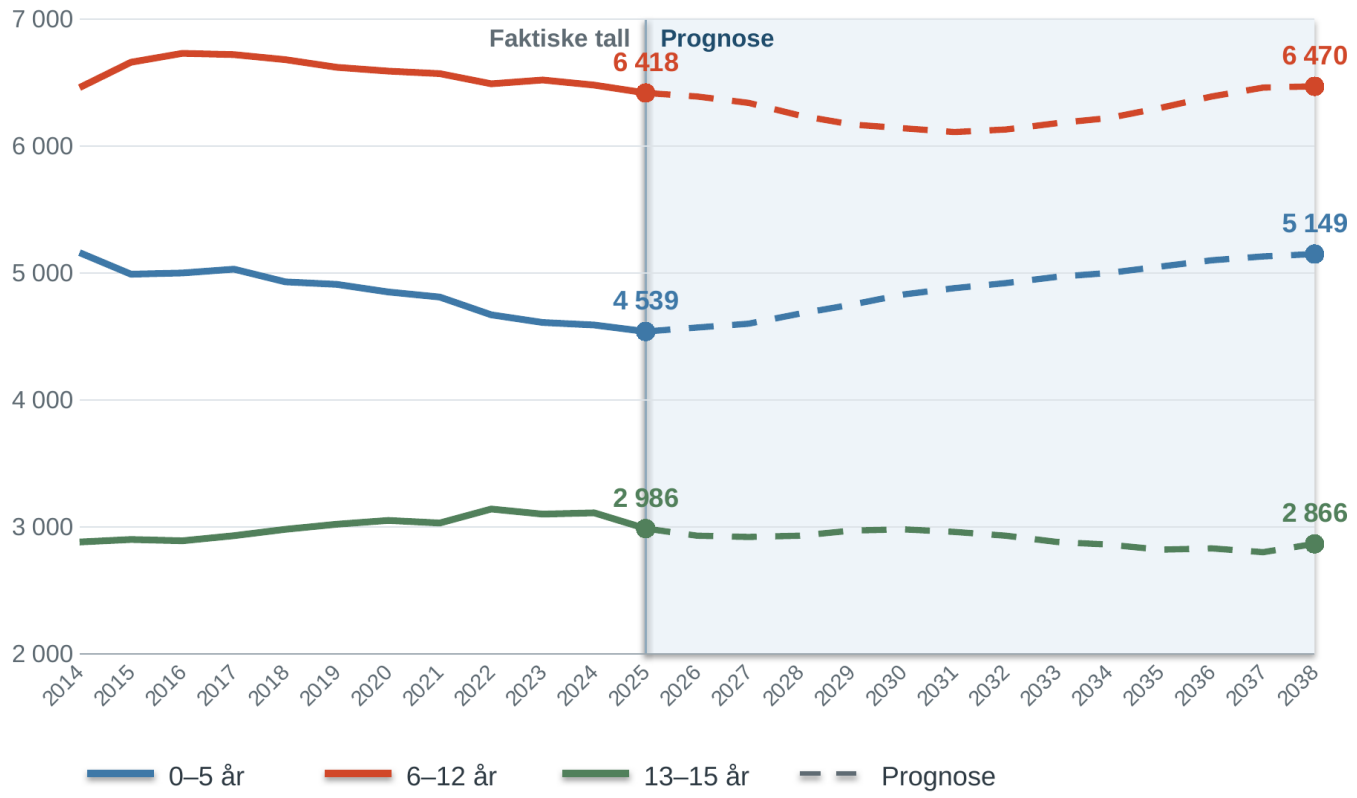
Økning

i antall brukere med avlastningstiltak

og økt ressursinnsats



Befolkningsutvikling 0–16 år – Oppvekst



6–12 år

Vil fortsatt synke noe år til.

0–5 år

Vil øke sakte.

13–16 år

Stabil noen år til.

Dette har vi lyktes med (1/2)

Skole: Resultater og læringsmiljø

Over Østfold-snittet i alle eksamensfag.

Bedre trivsel og mindre mobbing enn fylket og landet på 7.–10. trinn.

Barnehage: Kvalitet og målrettet innsats

Plan for kvalitet og samarbeid med OsloMet.

Øremerket 20,5 pedagogstillinger, med vekt på sårbare barn og utsatte områder.

Bedre tilpassede læringsarenaer

Lunde, Prestelandet og utvidet Gudeberg.

Møllehjulet og Åsebråten gir forsterkede tilbud.

Fem skoler oppgradert gjennom skolefondet

Barnevern: Tidligere, mer treffsikker hjelp

Betydelig redusert merforbruk, felles interkommunal barnevernsvakt og MST-CAN for familier med sammensatte utfordringer.



Dette har vi lykkes med (2/2)

Etablering av operativt team

Ungdom som utvikler bekymringsfulle utfordringer møtes med en koordinert innsats på tvers av tjenester og samarbeidspartnere. Den forebyggende innsatsen er mer samlet, raskere og mer treffsikker.

Mye brukte tilbud til ungdom

Høye besøkstall på Helsestasjon for ungdom og i fritidstjenestene.

FACT Ung videreutvikles.

Avlastning: Mer bærekraftig drift

Avlastningen ved Fredrikstad korttidssenter er flyttet til Faunsvei. Første trinn mot samlede tilbud og mer effektiv drift.

Mer helhetlig hjelp til barn og familier

Tidlig innsats, tverrfaglige team og bedre sammenheng mellom barnehage, skole, PPS, barnevern, helse og fritid.



Fellesskoleutvalget utredning (1/2)

PRIORITERING	HVA VI VIL OPPNÅ	HVORFOR DETTE ER PRIORITERT	GEVINST FOR ELEVER OG SAMFUNN
1 **Grunnleggende ferdigheter og nærvær**	• Flere elever som leser, skriver og regner på forventet nivå. • Redusert fravær og skolevegring. • Færre elever uten grunnskolepoeng.	• Viktigst for videre utdanning, arbeid, helse og samfunnsdeltakelse. • Gir størst samfunnsøkonomisk gevinst på lang sikt.	Bedre læring, økt gjennomføring, bedre helse og mindre utenforskap.
2 **Tidlig innsats i barnehage, skole og SFO**	• Følge opp språk-, lærings- og utviklingsutfordringer tidlig. • Styrke overgangen barnehage–skole. • Felles standard for 1.–2. trinn.	• Tidlig innsats gir best resultat (pedagogisk og økonomisk). • Sikrer bedre læring og trivsel gjennom hele skoleløpet.	Bedre utvikling fra start, mindre behov for senere spesialpedagogiske tiltak.
3 **Forebygge utenforskap gjennom tverrfaglig innsats**	• Tidlig oppfølging av familier med sammensatte behov. • Tverrfaglig lag rundt eleven (skole, PPT, helse, NAV, barnevern). • Særlig oppmerksomhet på elever med høyt fravær.	• Skoleresultater henger tett sammen med senere helse og arbeid. • Forebygger store framtidige kommunale kostnader.	Flere i fellesskapet, bedre psykisk helse, mindre kriminalitet, lavere tjenestebehov.

Fellesskoleutvalget utredning (2/2)

PRIORITERING	HVA VI VIL OPPNÅ	HVORFOR DETTE ER PRIORITERT	GEVINST FOR ELEVER OG SAMFUNN
4 **Styrke profesjonsfellesskap og skoleledelse**	• Frigjøre mer tid til pedagogisk ledelse. • Redusere antall parallelle utviklingsprosjekter. • Styrke kompetanseutvikling og veiledning.	• Skolen trenger ro til å gjøre de viktigste oppgavene godt. • Sterk ledelse og fagmiljø gir varig kvalitetsutvikling.	Bedre undervisning, mer engasjerte ansatte, mer stabil skolehverdag.
5 **Strategi for KI, skjermbruk og læring**	• Felles føringer for bruk av KI i skolen. • Styrke lesing, konsentrasjon og kritisk tenkning. • Balanse mellom digitale og analoge arbeidsformer.	• Teknologien endrer skolen i høyt tempo. • Riktig bruk gir bedre læring – ukritisk bruk kan svekke den.	Elever med god digital dømmekraft, bedre læring og mer ansvarlig teknologibruk.
6 **Tilpasse skolestruktur til framtidens elevtall**	• Sikre robuste skole- og fagmiljøer. • Tilpasse kapasiteten til fallende elevtall. • Frigjøre ressurser til læring og tidlig innsats.	• Endret demografi krever økonomisk bærekraft. • Strukturendringer må gi bedre kvalitet, ikke bare lavere kostnader.	Bærekraftig skolestruktur, sterkere fagmiljøer, mer ressurser per elev.

VÅR RETNING
Tre hovedsatsinger som binder alt sammen

1 **Alle barn skal lære å lese, skrive og regne** godt nok til å mestre videre skolegang.

2 **Ingen barn og unge skal falle utenfor** uten at kommunen reagerer tidlig og koordinert.

3 **Vi må bruke ressursene smartere** gjennom robuste skoler, sterk skoleledelse og målrettet bruk av teknologi.

Mål i perioden



Tidlig innsats og gode overganger

Bedre sammenheng mellom barnehage og skole, og tidligere bruk av spesialpedagogisk kompetanse.

→ **Prioritere de 1000 første dagene**



Læring, ledelse og inkludering

Lesing, skriving og regning – og mer inkluderende klasserom.

→ **Øremerket 8 millioner kroner til grunnleggende ferdigheter**



Forebygging framfor reparasjon

Spesialpedagogisk kompetanse tidligere inn i skoleløpet og mer systemrettet innsats.



Samordnet innsats

Forebyggende og operative team rundt blant annet rus, kriminalitet, psykisk helse og skolefravær.

Helhet og sammenheng i hele oppvekstløpet.

Tiltak for å tilpasse driften

Kostnadsbesparende tiltak

- **Avvikle Vaterland barnehage fra august 2027**
- **Redusere fra 4 til 2 innføringsklasser**
- **Redusere seks plasser ved forsterket opplæringsarena**
- **Reduksjon av ni årsverk innenfor administrative støttefunksjoner i skolen**
- **Avvikle to fritidsklubber i kommunal regi (Ambjørnrød og Torsnes)**
- **Årsverksoptimalisering i avlastningen**





Kommuneområde

Samfunn og byutvikling

Nøkkeltall

Bolig

4,5%

tomgangsleie 2. tertial 2026

Ned fra 7,5 per 2. tertial 2025

Sosialhjelp

159 mill

utbetalt i sosialhjelp

12,5 mill mindre enn på samme tid i 2025

Arbeid

299

personer i arbeid

Byggesak

526

byggesaker behandlet

Plan

67

plansaker under behandling

Nøkkeltall

328 900

Bøker lånt ut



Hva har vi lykkes med?

Vi har samlet virkemidlene og tatt tydeligere grep på områder med stor betydning for levekår og utvikling av Fredrikstadsamfunnet.

Flere i arbeid

- Styrket innsats for personer som står utenfor
- Tettere kobling mellom NAV, FRIS, folkehelse, frivillighet og områdesatsingen.

Bedre grep om boligområdet

- Boligplanen er vedtatt
- Boligarbeidet er prioritert og styrket
- Mer systematisk arbeid med boligportefølje, forvaltning og effektiv drift

Deltakelse og tilhørighet

- Områdesatsing og Aktive Fredrikstad
- Kultur, bibliotek, idrett og frivillighet er viktige inkluderingsarenaer

By- og næringsutvikling

- Høy aktivitet innen regulering og byggesak
- Tilrettelegging for boliger, næring og bærekraftig arealbruk
- Styrket kommunens næringsarbeid



Mål i perioden

1 Flere i arbeid og utdanning

- Prioritere unge og personer som står langt fra arbeidslivet
- Koble kvalifisering tettere til arbeidslivets behov

2 Trygge og riktige boliger

- Redusere tomgang og vedlikeholdsetterslep
- En boligportefølge som er tilpasset fremtidens behov

3 Deltakelse og gode lokalsamfunn

- Målrettet innsats i levekårsutsatte områder
- Kultur, idrett og frivillighet som virkemidler

4 Bærekraftig byutvikling

- Legge til rette for boliger, næringsliv og arbeidsplasser
- Effektive plan- og byggesaksprosesser og helhetlig arealforvaltning



Fra mange gode enkelttiltak og satsinger til en mer samlet innsats

Tiltak for å tilpasse driften

Strammere rammer krever tydeligere prioritering, bedre samordning og mer effektiv ressursbruk.

Arbeid og inkludering

- Prioritere tiltak som gir overgang til arbeid og utdanning
- Redusere utgiftene til økonomisk sosialhjelp
- Styrke INNPASSET
- Videreføre områdesatsingen
- Samordne innsatsen mellom NAV, FRIS og de øvrige tjenestene
- Styrke samarbeidet med næringslivet for å bidra til at flere får mulighet til å komme i arbeid

Bolig og bostabilitet

- Optimalisere boligporteføljen
- Øke samhandlingen med private aktører
- Fortsette å optimalisere driften av boligporteføljen
- Flere skal gis mulighet til å eie boligen sin

Byutvikling

- Effektivisere arbeidsprosesser og oppgaveflyt innenfor regulering og byggesak – økt satsing på digitalisering
- I samarbeid med Fredrisktad Næringsråd sikre gode rammer for at flere virksomheter etablerer seg i Fredrikstad, og at eksisterende bedrifter kan vokse

Ansettelseskontroll, restriktiv vikarbruk og tilpasset bemanning



Kommuneområde

Helse

Nøkkeltall

80 år +

5,3 %

av befolkningen er 80 år eller eldre

67 år +

18,9 %

av befolkningen er 67 år eller eldre

Kompetanse

80,1 %

av årsverkene utføres av ansatte med helsefaglig utdanning

Hjemmetjenester

9,8 %

av innbyggere 67 år+ mottar hjemmetjenester

Institusjon

3,4 %

av innbyggere 67 år+ mottar institusjonstjenester

Økonomi

3,34 mrd. kr

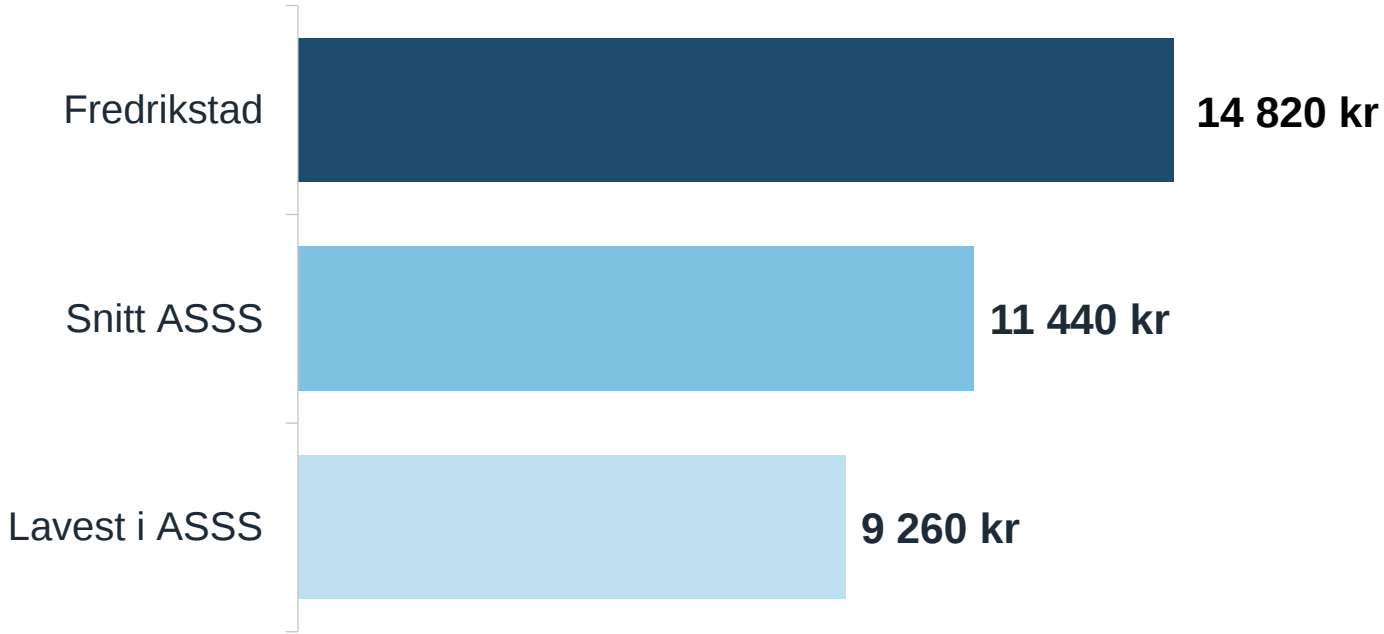
brukt på helse og omsorg

38 773 kr per innbygger



Høyest i ASSS per innbygger 0–66 år

Netto driftsutgifter hjemmetjeneste per innbygger 0–66 år, 2025



+3 380 kr

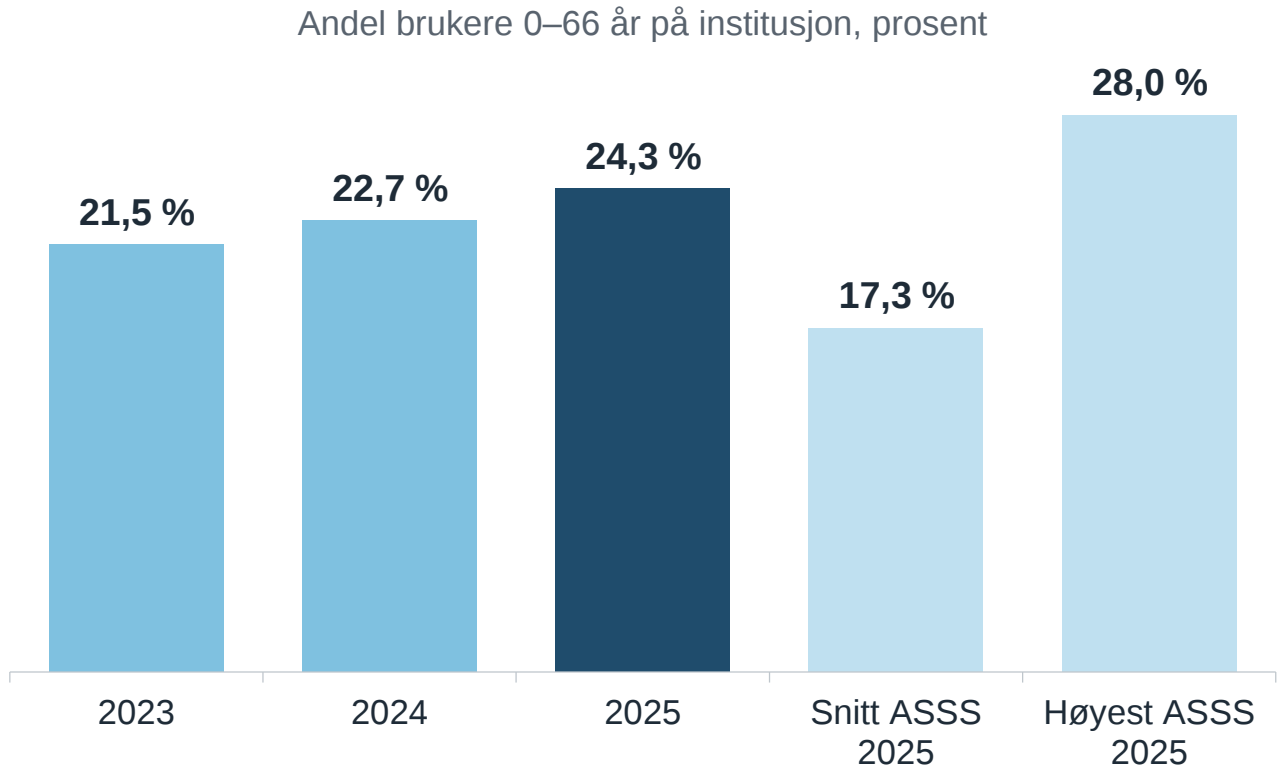
per innbygger over ASSS-snittet – 30 % høyere

+12 %

siden 2023: 13 276 → 13 625 → 14 820 kr

Kilde: KOSTRA/ASSS, nøkkeltall pleie og omsorg 0–66 år

Flere unge brukere på institusjon



+7,0 pp

over ASSS-snittet: 24,3 % mot 17,3 %

+2,8 pp

siden 2023 – andelen har økt hvert år

Kilde: KOSTRA/ASSS, nøkkeltall pleie og omsorg 0–66 år

Oppsummert

1. Høyest utgift i ASSS per innbygger 0–66 år – **30 % over snittet**
2. Flere mottakere og **13 % dyrere per mottaker** på ett år – med lavere bistandsbehov enn snittet
3. Økende andel på institusjon: **24,3 %** mot 17,3 % i snitt

Neste steg: finne hva som driver veksten i kostnad per mottaker fra 2024 til 2025.

Hva har vi lykkes med?

Det siste året har vi opprettholdt gode og forsvarlige tjenester samtidig som vi har tatt viktige steg i utviklingen av framtidens helse- og omsorgstjenester.

- **Stabilitet i budsjettet – systematisk arbeid med oppfølging av økonomiplan**
- **Pleie og omsorg har oppnådd gode resultater og styrket sin plassering i Kommunebarometeret (#30)**
- **Systematisert arbeid med arbeidstid og turnus**
- **Tydeligere felles retning med vekt på tidlig innsats, hjemmebaserte tjenester, digitalisering, oppgavedeling og helhetlige pasientforløp**
- **Styrket samarbeid med spesialisthelsetjenesten, og prøvd ut mer integrerte tjenester rundt pasientene**
- **Løftet arbeidet med mestring, rehabilitering og forebygging**
- **Startet viktige utviklingsløp innen samlet hjemmetjeneste, boliggjøring og bedre bruk av kompetanse og teknologi**
- **Redusert sykefravær**



Mål i perioden

1 Flere skal mestre eget liv og bo hjemme lenger



- Tidlig innsats og forebygging
- Tilpassede hjemmetjenester
- Boliggjøring og nye boformer

2 Vi skal bruke personellressursene smartere



- Bedre bemanningsplanlegging
- Redusert vikarbruk og overtid
- Lavere sykefravær

3 Vi skal skape mer helhetlige tjenester



- En samlet hjemmetjeneste
- Færre grenseflater og bedre flyt
- Oppgavedeling og riktig kompetanse

4 Teknologi skal gi dokumentert gevinst



- Digital hjemme-oppfølging
- Velferdsteknologi i bruk
- Nye arbeidsprosesser og målbare gevinster

5 Vi skal sikre økonomisk bærekraft uten å miste kvalitet



- Riktig ressursbruk
- Tilpasset kapasitet i institusjon og boliger
- Gode og forsvarlige tjenester

Tidligere innsats i dag – et friskere samfunn i morgen

Forebygging, mestring og riktigere bruk av ressursene.



Reparasjon

Når behovene er store

- Flere syke
- Høyere kostnader
- Økt risiko for uførhet og utenforskap

Forebygging i tide

- Friskere innbyggere
- Større mestring og selvstendighet
- Flere i arbeid lenger
- Mer bærekraftige tjenester

Vi omfordeler tjenester i dag – for å hindre sykdom, funksjonsfall og uførhet i morgen.

Fra boligtrapp til boligutvikling

Helhetlig boligtrapp

6. Institusjon – langtidsopphold
5. Boliger med døgntjenester
4. Tidsbegrenset opphold i bolig og institusjon
3. Kommunalt disponerte boliger uten fast/stedlig bemanning
2. Private boliger uten livsløpsstandard
1. Private boliger med livsløpsstandard

Helhetlig innsatstrapp

6. Spesialiserte tjenester og institusjon
5. Omfattende hjelp og tett oppfølging
4. Hjemmebaserte tjenester og målrettet oppfølging
3. Mestring i hverdagen og forebyggende tjenester
2. Tidlig innsats og lavterskeltilbud
1. Helsefremmende lokalsamfunn

Gevinster

Boliger for ulike livsfaser
Tilgjengelige boliger gjør det mulig å bo hjemme lenger

Levende lokalsamfunn
Fellesskap, trygghet og tilhørighet for alle generasjoner

Forebygging og mestring
Bedre boliger kan redusere behovet for ressurskrevende tjenester

Bærekraftig tjenestetilbud
Riktig bolig på riktig nivå gir mer effektiv bruk av ressurser

Attraktive sentrumsområder
Boligutvikling styrker både velferd og lokal samfunnsutvikling

1. Kartlegge behov
Framskrivinger, boligbehovsanalyser og prioriteringer

2. Samarbeide
Kommune, innbyggere, private utbyggere og Husbanken

3. Realisere boliger
Tilgjengelige boliger, sosiale boformer og attraktive lokalsamfunn

Tiltak for å tilpasse driften

Bemanningsoptimalisering

96,5 mill. kr

innsparingskrav – tilsvarer lønnskostnader for om lag 114 årsverk

- Videreføre og styrke bemanningsplanleggingen
- Bemanning og turnus tilpasses faktisk behov
- Standardisert arbeidstid og mindre variabel lønn
- Gjennomgang av bemanning, også i stab
- Systematisk oppfølging av gevinster og kostnader

Organisering av hjemmebaserte tjenester

30 mill. kr

innsparingskrav i 2027 – tilsvarer om lag 35 årsverk

- Mer helhetlig organisering av hjemmetjenestene
- Bedre ressursbruk, mer fleksibilitet og likeverdige tjenester
- Innsparing gjennom omorganisering og mindre variabel lønn
- Bemanningen tilpasses, også ved færre faste årsverk

Digitalisering og velferdsteknologi

16 mill. kr

av digitale løsninger for bedre ressursutnyttelse

- Økt bruk av digital hjemme oppfølging, medisindispensere og digitalt tilsyn
- Arbeidsprosessene tilpasses, og de ansatte får kompetanse-heving
- Gevinster følges opp systematisk
- Kapasiteten innenfor e-helse styrkes
- Kostnadene til lisenser og drift vil øke

Hovedprosjekter 2027

1 Bemanningsoptimalisering

Riktig bemanning – til riktig tid

Vi skal bruke personellressursene smartere, redusere variabel lønn og sikre bedre sammenheng mellom bemanning, kompetanse, aktivitet og tjenestebehov.



Dette skal vi gjøre

Analysere styringsdata
Bruke data fra GAT, økonomisystemet, SynPlan og fraværsprediksjon for å identifisere forbedringsområder.

Forbedre bemannings- og arbeidstidsplanlegging
Ta i bruk SynPlan og fraværsprediksjon systematisk og etablere felles prinsipper for turnus og bemanning.

Redusere variabel lønn
Mindre vikarbruk, innleie, overtid og merarbeid.

Tilpasse bemanningsnivå
Gjennomgå bemanning i hele kommuneområdet, inkludert stab og støttefunksjoner, og tilpasse til faktisk tjenestebehov.

Realisere gevinster
Gjennomføre konkrete tiltak og følge opp økonomisk effekt.

Mål
Realisere et samlet innsparingskrav på **96,5 mill. kroner** (tilsvarer om lag **114** årsverk), og sikre mer bærekraftig bruk av personellressursene.

Henger sammen

Felles ambisjon
Bærekraftige tjenester, riktig kompetanse og gode hverdager for innbyggere og ansatte.

2 Organisering av Hjemmetjenesten

Én hjemmetjeneste – helhetlige tjenester for framtiden

Vi skal utrede og etablere en mer samlet og helhetlig organisering av hjemmetjenestene i Fredrikstad kommune.



Dette skal vi gjøre

Kartlegge dagens situasjon
Tjenester, organisering, bemanning, kompetanse og økonomi på tvers av dagens hjemmetjenester.

Vurdere og utvikle ny organisasjonsmodell
Samle tjenester på tvers, felles ledelse og styring, bedre ressursutnyttelse og robuste fagmiljøer.

Utrede tjenestemodell og arbeidsprosesser
Likeverdige tjenester, riktig kompetanse, oppgavedeling og bruk av teknologi og velferdsteknologi.

Vurdere konsekvenser og gevinster
For brukere, ansatte, ledelse, økonomi og kvalitet.

Anbefale og forberede implementering
Forslag til organisering, driftsmodell og implementeringsløp med faser og milepæler.

Mål
Utarbeide forslag til fremtidig organisering og drift av én helhetlig hjemmetjeneste i Fredrikstad kommune.

Prinsipielle beslutninger om organisering, bemanning og eventuelle strukturelle endringer må fremmes som egne politiske saker der dette er nødvendig.



Kommuneområde

Teknisk

Foto: Sverre Jarild

Nøkkeltall (1/2)

Eiendom

440 440

kvm formålsbygg

Vedlikeholdsbehov: 2 mrd. kr

Veier

460 km

kommunale veier

Vedlikeholdsetterslep: 617 mill. kr

Ferger

1,43 mill.

fergepassasjerer

8 ferger (4 på el), 6 i daglig drift

Vann og avløp

45 000

abonnenter på vann og avløp

Lekkasjeprosent drikkevann (2024): 27 %

Brannvesen

1 264

utrykninger og oppdrag for brannvesenet

Renovasjon

86 %

fornøyde renovasjonsabonnenter

Gjenvinningsgrad: 32 %



Nøkkeltall (2/2)

Eiendom

Kvm formålsbygg: **440 440**
Vedlikeholdsbehov: **2 mrd. kr**
Skoler: **31**
Svømmebasseng: **5**
Barnehager: **20**
Offentlige bad: **2**

Samferdsel

Km kommunale veier: **460**
Vedlikeholdsetterslep vei: **617 mill. kr**
LED-gatelys skiftet: **9 500**
Fergepassasjerer: **1,43 millioner**
Rutetabelltimer: **30 000**
8 ferger (4 på el), 6 i daglig drift

Park og grønt

Lekeplasser og aktivitetsparker: **63**
Ballplasser: **50**
Statlig sikrede friluftslivsområder: **41**
Kommunale friluftslivsområder: **26**
Glommastien: **24,4 km**
Kyststien: **ca. 165 km**
Lysløyper: **23,4 km**
Strandrydding, ryddeaksjoner: **97**

Brannvesenet

Utrykninger/oppdrag: **1 264**
Gjennomførte tilsyn: **227**
Ildsteder: **40 748**
Branntilsyn i boliger hittil i år: **7 014**
Feiinger hittil i år: **836**

Vann og avløp

Abonnenter: **45 000**
Km vannledninger: **710**
Km spillvannsledninger: **510**
Km overvannsledninger: **400**
Km avløp-fellesledninger: **150**
Pumpestasjoner avløp: **180**
Trykkøkningsstasjoner drikkevann: **26**
Rutinemessige vannprøver/år: **424**
Lekkasjeprosent drikkevann (2024): **24 %**
Transportert drikkevann/døgn: **ca. 40 000 m³**

Renovasjon

Fornøyde abonnenter: **86 %**
Avfall i året: **15 000 tonn, næringsandel 3 500 tonn**
Hytterenovasjon: **4 325 hytter**
Gjenvinningsgrad: **32 %**

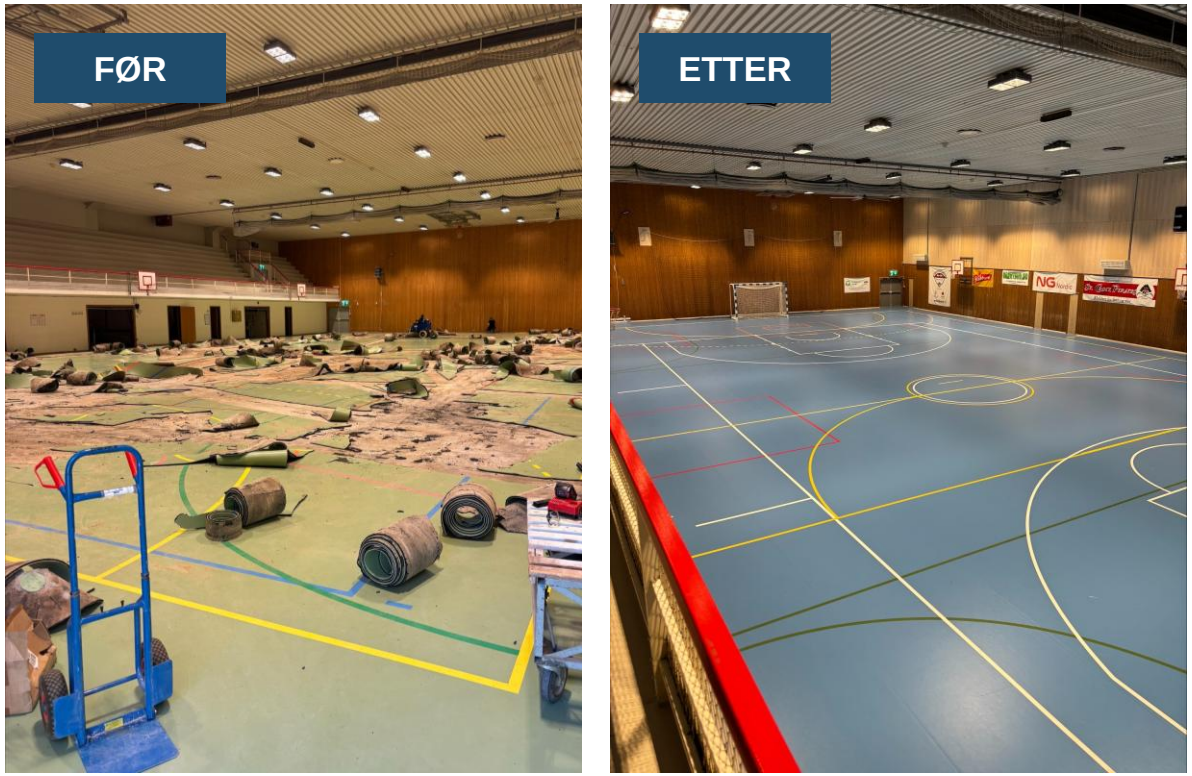
Dette har vi lykkes med i 2026

Område	Nøkkeltall	Dette har vi gjort	Dette gir
Skoler	**30** skoleanlegg	Vedlikehold, oppgradering og branntiltak ved 22 skoler.	**Tryggere bygg og bedre læringsmiljø**
Ferger	**Høy** regularitet	Optimalisert drift, mer elektrisk drift og nye rammeavtaler.	**Bedre kostnadskontroll**
Nærvær	**7,3 %** sykefravær april 2026	Oppfølging av fravær og HMS – 0,9 prosentpoeng lavere enn i april 2025.	**Bedre arbeidsmiljø**
Arealer	**70 → 140** arbeidsplasser	Rådhusets 5. etasje er bygget om til fleksible arbeidsplasser.	**Lavere leiekostnader – over 11 mill. kr årlig på sikt**
Avhending	**9 av 17** vedtatte eiendommer solgt	Salg for 53,2 mill. kr siden 2024. Sju eiendommer er i salgsprosess.	**En mindre og mer målrettet eiendomsportefølje**
Avløp	**Besvart** krav fra Statsforvalteren	Handlingsplan, bedre måling og arbeid mot fremmedvann.	**Varige forbedringer og nytt renseanlegg (FARA)**

Fellesnevneren: god gjennomføring, tydelig prioritering og mer effektiv bruk av kommunens ressurser.

Vedlikehold og skolefond i 2026

Skolefondet gjør det mulig å gjennomføre både store prosjekter og mindre forbedringer.



Borgehallen før og etter: nytt sportsgulv, sikkerhetsnett og håndballmål.

38 mill. kr

fra skolefondet til vedlikehold og oppgradering av skolene

Haugeåsen ungdomsskole — **7,6 mill. kr**

Nytt tak (ca. 3 300 m²) og malte trefasader.

Borgehallen — **1,2 mill. kr**

Gymsal for Kjølberg skole og Borge ungdomsskole.

Brannsikkerhet og tak

Mindre synlig, men viktig for trygge skolebygg.

Inntil 2 mill. kr går til mindre tiltak FAU kan søke om.

Innpasset: fra sosialstønad til arbeid

Et samarbeid mellom Fredrikstad kommune og NAV Fredrikstad, med kommunen som inkluderingsarena.

1 Utgangspunkt

Står utenfor arbeidslivet

Mottar sosialstønad, og lite arbeidserfaring gjør det vanskelig å få jobb.

2 Innpasset

Ordinær ansettelse i kommunen

Gir arbeidserfaring, referanser og tilhørighet til en arbeidsplass.

3 Målet

Overgang til ordinært arbeid

Erfaringen fra kommunen skal gi et innpass videre i arbeidslivet.

Kommunedirektøren foreslår

+1 mill. kr

årlig ut planperioden til en arbeidslederstilling og arbeidsplass i teknisk for Innpasset-stillingene.

Slik finansieres det

- Kommunal innsats kombineres med statlige lønns- og mentortilskudd.
- Lønnsmidlene ligger sentralt og belaster ikke driftsbudsjettene.

Dette gir

- Flere kommer i arbeid.
- Forebygger langvarig utenforskap.
- Mindre behov for sosialhjelp og andre kommunale tjenester på sikt.

Mål for 2027

Seks konkrete leveranser som viser om vi har lyktes ved utgangen av året.

Økonomi

I balanse

Vedtatte innsparingstiltak er gjennomført, og aktiviteten er tilpasset rammen.

Skoler

30 mill. kr

Skolevedlikeholdet er videreført, med vekt på å hindre skader og driftsstans.

Avløp

8 km

Avløpsledninger er fornyet, og fremmedvannet i nettet er redusert.

Eiendom

Ny digital løsning

Systemet er tatt i bruk som grunnlag for optimal drift og planlagt og langsiktig vedlikehold.

Arealer

Redusere areal

Vi samlokaliserer, reduserer areal og selger eiendom vi ikke trenger.

Veier

Redusere veier

Gjennomgangen av veinettet er startet, slik at innsatsen går til de viktigste veiene.

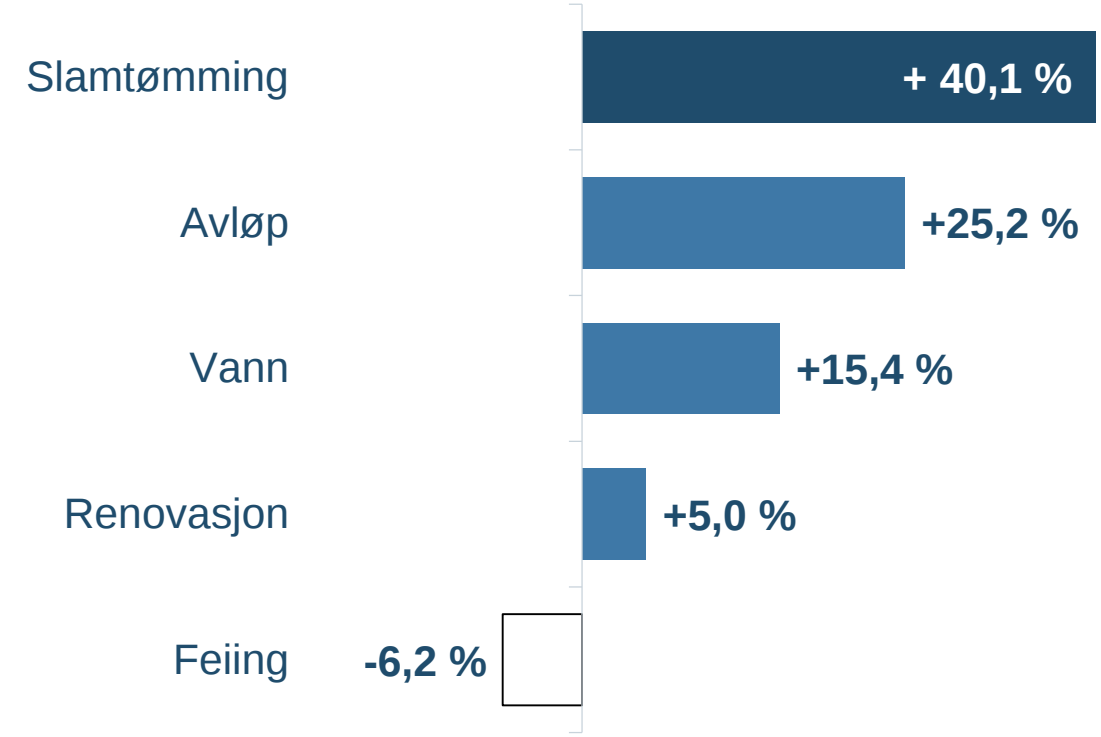
Gebyrendring fra 2026 til 2027

Vann, avløp, renovasjon, slamtømming og feiing. Alle beløp inkl. mva.

+19,4 %

samlet gebyrøkning fra 2026 til 2027

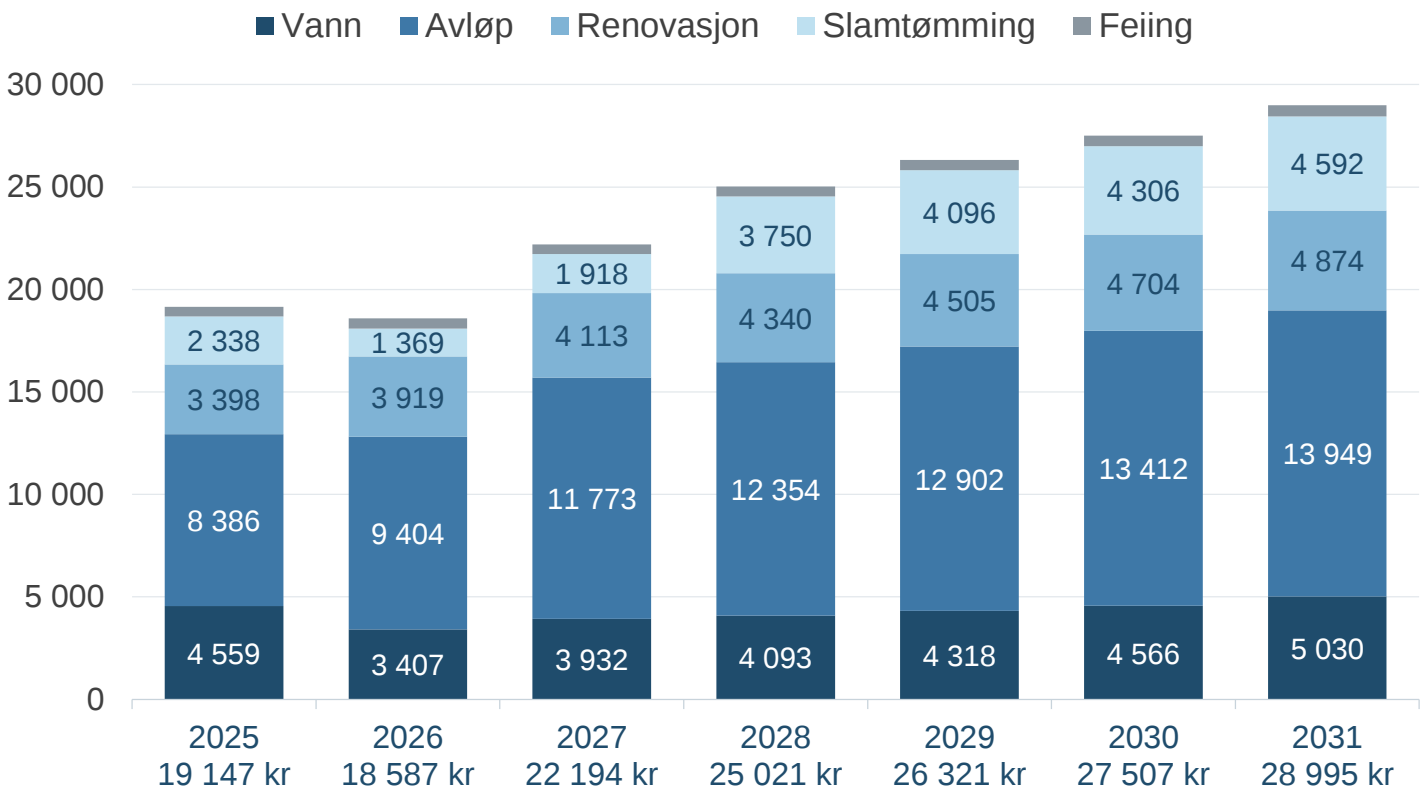
Slamtømming øker mest. Feiing er det eneste gebyret som går ned.





Gebyrutvikling 2025–2031

Årsgebyr inkl. mva. Vann og avløp er beregnet ut fra 150 m³ vannforbruk per år.



+8 361 kr

økning i samlet gebyr fra 2025 til 2030

7,52 %

gjennomsnittlig årlig økning i samme periode

Hva betyr det for en normalhusholdning?

Gebyrer i 2027

20 276 kr

+3 058 kr (+17,8 %)

økning fra 2026

Det tilsvarer om lag 1 690 kr i måneden, som er 255 kr mer enn i 2026.

Gebyr (kr)	2026	2027	Endring
Vann	3 407	3 932	**+525**
Avløp	9 404	11 773	**+2 369**
Renovasjon	3 919	4 113	**+194**
Feiing og branntilsyn	488	458	**−30**
Sum	**17 218**	**20 276**	**+3 058**

Forutsetninger for normalhusholdningen:

- **150 m³ vann per år**
- **140 liters renovasjonsdunk**
- **Uten hjemmekompostering**

Leie av gategrunn: endringer i 2027

Gebyrendringer for vei og trafikk i budsjett 2027.

Minstepris erstatter behandlingsgebyr

2 800 kr

minstepris for leie av gategrunn

- Minsteprisen erstatter dagens behandlingsgebyr.

Gratis utlån av skilt og sperremateriell

- Ved arbeid på privat bosted eller eiendom kan materiellet lånes ut uten vederlag.
- Søkeren må dokumentere eller sannsynliggjøre at arbeidet gjelder privat bosted.

Hjemmel: kommunens eiendoms- og disposisjonsrett til gategrunn, sett i lys av veglova (21. juni 1963 nr. 23) og politivedtektene for Fredrikstad kommune.

Seks tiltak gir 22,5 millioner i 2027

Effekt i mill. kr (helårseffekt), sortert etter størrelse.



	Tiltak	Effekt 2027	Gjennomførbarhet
1	Parkeringssatser i kommunale p-hus	5,3	Middels
3	Vakt-, sikrings- og trafikkbetjenttjenester	5,2	Lav
4	Ressursbruk i bygningsdrift	3,6	Høy
6	Veidrift og gravemelding	3,4 (3,0 + 0,4)	Middels
2	Tjenestenivå park og friluft	3,0	Høy
5	Bilpark og kjøretøykostnader	2,0	Høy
	Sum alle tiltak	**22,5 mill. kr · 16,8 innsparing + 5,7 økte inntekter**	



Kommuneområde

Organisasjon og økonomi

Nøkkeltall (1/2)

Kommunikasjon

551

mediehenvendelser

Anskaffelse

390

avtaler og rammeavtaler som forvaltes

Lønn

10 900

lønnsslipper per måned

I tillegg 680 for Hvaler

Fakturering

291 748

fakturaer

Til sammen 1,56 mrd. kr

Innbyggerdialog

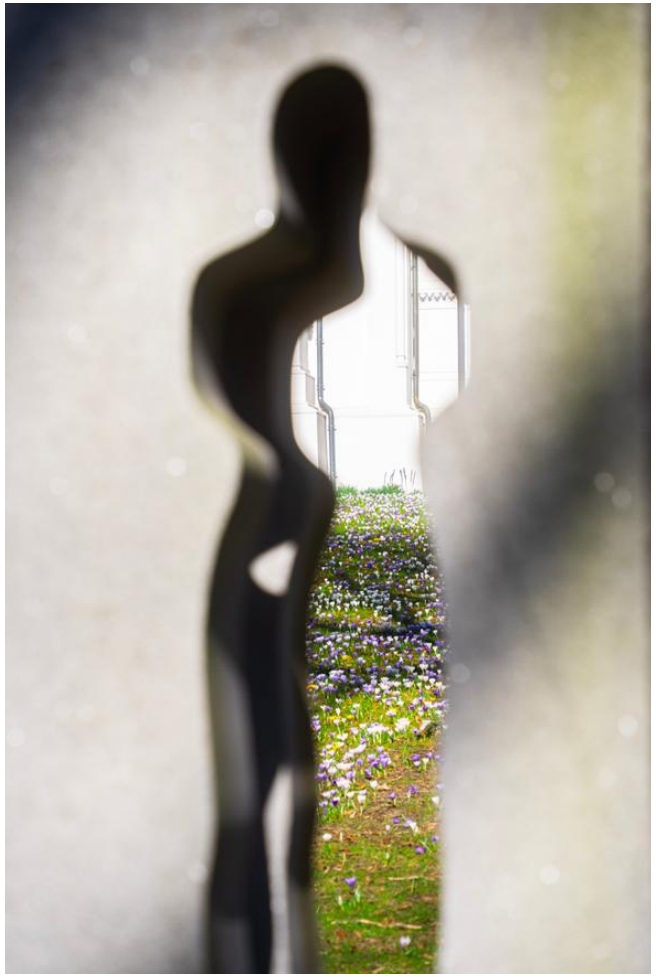
37 702

besvarte samtaler i innbyggerdialog

Arkiv

93 105

inngående dokumenter journalført



Nøkkeltall (2/2)

Kommunikasjon

Mediehenvendelser: **553**
Nyhetssaker til nettside: **320**
Nyhetssaker til intranettet: **162**
Innlegg på sosiale medier: **659**

Kommuneadvokaten

Prosessoppdrag: **37**
Internt råd og veiledning: **185**

Anskaffelse

Avtaler og rammeavtaler som forvaltes: **390**
Anskaffelser på gjeldende anskaffelsesplan: **115**
Journalførte innsynskrav: **204**

Lønn, fakturering og innkreving

Lønnsslipper per måned: **9 666 / 718 for Hvaler**
Fakturaer: **297 535, til sammen 1,5 milliarder kr**
Purringer: **18 671, til sammen 126 543 853 kr**

Arkivet

Inngående dokumenter: **93 105**
Utgående dokumenter: **124 645**
Notater: **46 306**
Innsynskrav: **1 593**

Innbyggerdialog

Besvarte samtaler: **37 702**
Betjent i skranke: **6 000**
Produserte nøkkelkort: **1 134**

Driften skal lykkes på lang sikt!

Særlig i omstillingsarbeidet skal stabene være pådriver og partner for lederne

En reell støttefunksjon

Vi er tett på tjenestene, forstår behovene og leverer støtte som gjør en forskjell i hverdagen.

Effektive i alt vi gjør

Like prosesser, gode verktøy og riktig kompetanse – uten dobbeltarbeid og unødige ledd.

Trygg kontroll og virksomhetsstyring

Vi sikrer at kommunen etterlever lover, regler og egne vedtak – med risikobasert kontroll.

Dette har vi lykkes med

Resultater skapt i tett samarbeid mellom stab og drift

Arealoptimalisering

- Private leieavtaler er avviklet – byarkivet og teknologi har nå arbeidsplass på rådhuset.
- Sentrale stabsfunksjoner samles med øverste ledelse i nye lokaler i 5. etg. – flere arbeidsplasser per areal.

Ytterligere én privat leieavtale avsluttes ved utgangen av 2027

Bedre økonomistyring

Strategisk økonomistyring er påbegynt

Strukturert sykefraværsarbeid

Avgjørende for stabil drift, forutsigbare tjenester, bedre arbeidsmiljøer og bedre økonomi.

Kunstig intelligens

KI er tatt i bruk i arbeidet, og systematisk opplæring gis.

Lederutvikling og felles retning for ledere

Strukturert lederopplæring, ledersamlinger og digitale ledermøter.

Optimalisering av drift

Innsatsteam, bistand i omstillingsprosesser og gjennomgang av drift i avdelinger.

Rammeavtaler og anskaffelser

Ryddet opp i avtaler og praksis.

Ansattdata og analyse

Bedre oversikt over ansatt data, og innsiktsbasert beslutninggrunnlag.

Åtte mål for økonomiplanperioden

Anskaffelser

Bedre avtaler og høy avtalelojalitet.

Sykefravær

Fortsatt nedgang gjennom systematisk nærværsarbeid.

KI

Kunstig intelligens tatt i bruk trygt og målrettet I større deler av organisasjonen.

Analyse og prosjektledelse

Beslutningsgrunnlag og prosjektstøtte som driver omstillingen.

Heltid og faste stillinger

Mindre ufrivillig deltid, mindre bruk av vikarbyrå og reduksjon av vikarer.

Strategisk økonomistyring

Treffsikre prognoser og tett oppfølging av budsjettet, samt strategisk styring

Profesjonelt avvikssystem

Avvik meldes, følges opp og brukes til læring.

Fagbrev og arbeidstrening

Flere med fagbrev, bruk av innpasset og arbeidstrening.

Riktig strukturert og dimensjonert stab

FRA	TIL
Spredte stabsfunksjoner	**Ett samlet stabsområde med tydelige roller**
Dimensjonert etter historikk	**Dimensjonert etter driftens behov og oppgaver Styrking av HR for å møte behov I drift.**
Manuelle rutineoppgaver	**Digitalisering, selvbetjening og KI**
Stab som kontrollør på avstand	**Partner tett på lederne i omstillingen**
Kontroll uten helhetlig system	**Risikobasert internkontroll og virksomhetsstyring**

Stabene støtter omstillingen i driften



1

Analysere

Fakta, nøkkeltall og sammenligninger som viser handlingsrommet.



2

Planlegge

Konkrete tiltak med økonomisk effekt, risiko og ansvar.



3

Gjennomføre

Prosjektledelse, HR-støtte og god involvering av ansatte og tillitsvalgte.



4

Realisere gevinster

Oppfølging og rapportering til effekten faktisk er tatt ut.



Én inngang: lederne skal møte én samordnet stab – ikke mange enkeltfunksjoner.

Tilstrekkelig kontroll

Tydelig ansvarsdeling etter modellen med tre ansvarslinjer

1. linje

Ledere i driften

Eier risiko og internkontroll i egen virksomhet.

2. linje

Stabene

Rammeverk, rutiner, rådgivning, oppfølging og rapportering, samt kontrollfunksjoner.

3. linje

Uavhengig kontroll

Kontrollutvalg og revisjon gir uavhengig bekreftelse.

Prioritert virksomhetsstyring og internkontroll

- Anskaffelsesregelverket
- Delegerings- og økonomireglement
- Personvern og informasjonssikkerhet
- HMS og avvikshåndtering

04

Oppsummering og praktisk informasjon

- Kommunedirektørens oppsummering
- Politikermodul i Framsikt
- Frister for budsjettbehandlingen
- Rådgivning fra Økonomi

Budsjett 2027

Hovedbudskap i budsjettfremleggelsen for hele kommunen

Stram styring

Vi holder rammene og følger økonomien tett gjennom hele året.

Effektivisere hele tiden

Vi jobber smartere, samordner oppgaver og tar ut gevinstene.

Handlingsrom til å prioritere

Frigjorte ressurser brukes der de gir mest verdi for innbyggerne.

To retninger som gir oss nye muligheter

Nesten alle kan og vil mestre egne liv – hele livet

Tjenestene bygger på innbyggernes egne ressurser. Riktig hjelp til rett tid gir bedre liv og bærekraftig ressursbruk.

En teknologisk utvikling vi må ta del i – nå!

Digitalisering, velferdsteknologi og KI frigjør tid og gir bedre tjenester – vi må ta dem i bruk.

Budsjettet setter en tydelig ambisjon for fremtiden:

Vi bygger fremtidens velferdssamfunn sammen

Det vi gjør i dag, er ikke bærekraftig i fremtiden

Flere oppgaver og færre yrkesaktive krever en ny måte å løse oppgavene på.

Vi må sikre gode velferdstjenester også i fremtiden.

Vi må tenke helt nytt om hva en kommune er

Vi skal utfordre etablerte arbeidsmåter og strukturer.

Vi må spørre oss om hva en kommune MÅ gjøre i fremtiden.

Vi må mobilisere alle krefter

Innbyggere, næringsliv, sosiale entreprenører og lag og foreninger må bidra.

Vi må rive ned interne siloer og bygge nytt på tvers av roller og sektorer.

Vi må bygge radikalt nye løsninger

Vi må tørre å ta risiko og å feile.

Vi må være åpne for helt nye måter å tenke på.

Vi klarer det ikke alene.

Et varsko fra kommunedirektøren for de kommende årene



For å sikre velferden for innbyggerne våre på lengre sikt, må vi

- prioritere mellom gode formål
- ta beslutninger som er viktige *langt* utover neste valgperiode
- tenke nytt om det aller meste av det vi gjør i dag, og hvordan vi gjør det
- samle hele laget rundt fremtidens løsninger - og her er det mange muligheter, løsninger og stor vilje til å bidra
- vi må utfordre vår egen kultur og tradisjonene våre.

Det krever **modig** politisk og administrativt lederskap.

Vi er både valgt og ansatt for å gjøre det, og vi har vist at vi kan.

Balanse mellom tillit og detaljstyring

- Det må være rom for å teste og feile.
- Fremtiden kan ikke hugges i sten i et budsjett.
- Innovasjon og utvikling er en *kontinuerlig* prosess fra dag til dag.
- Formål og retninger blir viktigere enn noen gang. Det innebærer mer rammer og mindre detaljer for å gi rom for utvikling.

- Det fordrer *gjensidig tillit* mellom folkevalgte og organisasjonen.
- Det krever tett dialog og løypemeldinger gjennom året.
- Det krever beslutninger som ser lenger enn de første fire årene.
- Vi må og skal skape fremtiden sammen.

Frister for budsjettbehandlingen

Dato	Hendelse
Onsdag 28. okt	Budsjettforslag legges fram
Torsdag 12. nov	Frist for partigruppene, via gruppelederne, for å sende inn spørsmål i Framsikt
Torsdag 19. nov	Frist for kommunedirektør for å svare på innsendte spørsmål i Framsikt
16., 17. og 18. nov	Råd og utvalg uttaler/innstiller til formannskapet i sak om budsjett og økonomiplan 2027–2030
Fredag 20. nov	Frist for partigruppene, via gruppeledere, å sende inn forslag til kvalitetssikring
Tirsdag 24. nov	Frist for kommunedirektør for kvalitetssikring av forslag
Torsdag 26. nov	Formannskapsmøte - formannskapets budsjettinnstilling legges ut til høring og offentlig ettersyn
Torsdag 10. des	**Vedtak i bystyret**

Rådgivning fra Økonomi

Ved behov for bistand fra Økonomi,
ta kontakt med:

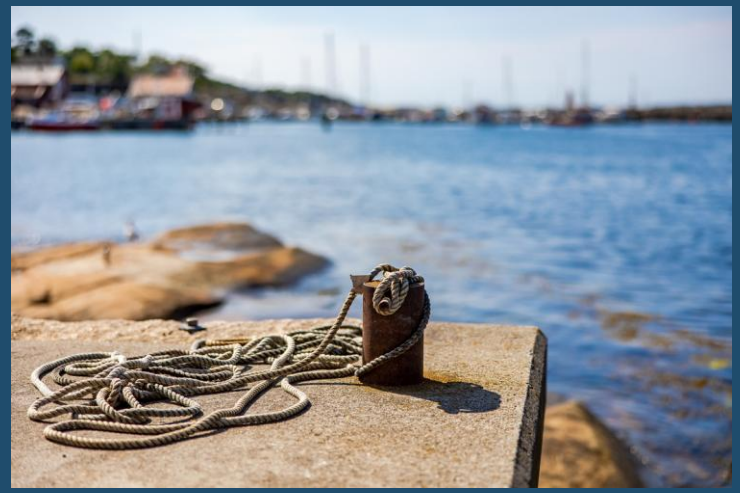
Trine Dahl
tridah@fredrikstad.kommune.no

Jon Ivar Berg
jonber@fredrikstad.kommune.no



Takk for oppmerksomheten





FREDRIKSTAD KOMMUNE

FREDRIKSTAD KOMMUNE

UTTALELSE OM BUDSJETT 2027 FRA ARBEIDSMILJØUTVALGET (AMU)

Fredrikstad kommune står overfor fortsatt omstilling og kostnadsreduksjoner i 2027. Budsjettforslaget inneholder samtidig prioriterte satsinger og styrkinger. Arbeidsmiljøutvalget (AMU) gir med dette en samlet uttalelse til budsjett 2027, med særlig vekt på konsekvenser for ansatte, ledere og arbeidsmiljø.

1. Generelle betraktninger

AMU har forståelse for at kommunen må tilpasse driften til stramme økonomiske rammer og sikre en robust og bærekraftig kommuneøkonomi. Det økonomiske handlingsrommet er begrenset, samtidig som kommunen skal ivareta forsvarlige tjenester, nødvendig vedlikehold, nye og mer ressurskrevende brukere og langsiktig økonomisk bærekraft.

AMU merker seg at budsjettforslaget prioriterer flere i arbeid, oppvekstsvilkår for barn og unge, høyere nærvær, videre utvikling av heltidskultur og lederutvikling. Det foreslås også å styrke HR-kapasiteten, særlig innen sykefraværs- og nærværsarbeid og støtte til ledere og virksomheter. AMU vurderer dette som viktige prioriteringer i en periode med omfattende omstilling.

De foreslåtte styrkingene reduserer konsekvensene for enkelte områder og skjermer noen tiltak, men fjerner ikke behovet for betydelig omstilling. Tiltakene vil berøre organisering, bemanning, kompetanse, arbeidsformer og tjenestetilbud, og kommuneområdene har ulike utfordringer og ulik framdrift i arbeidet med å konkretisere tiltak.

2. Konsekvenser for ansatte og ledere

Tiltakene som er omtalt i budsjettsaken og drøftingsnotatet innebærer blant annet:

- reduksjon eller omdisponering av årsverk og redusert bruk av vikarer
- endret organisering, sammenslåing av tjenester og nye arbeidsformer
- endret arbeidssted, arbeidstid, oppgave- og ressursfordeling
- økt bruk av digitalisering og velferdsteknologi
- behov for omplassering, kompetanseutvikling og økt fleksibilitet på tvers av enheter
- redusert aktivitet eller tjenestenivå på enkelte områder.

AMU er særlig bekymret for situasjoner der bemanning eller kapasitet reduseres uten at oppgaver, aktivitetsnivå og forventninger reduseres tilsvarende. Dette kan øke arbeidsbelastningen for gjenværende ansatte og gi større risiko for sykefravær, ustabil bemanning, manglende kontinuitet og utfordringer med å beholde nødvendig kompetanse.

Lederne vil stå i et betydelig ansvar for å gjennomføre omstilling, følge opp medarbeidere og sikre forsvarlig drift innenfor stramme rammer. AMU understreker derfor behovet for tydelige prioriteringer, tilstrekkelig lederstøtte og kapasitet til personaloppfølging, medvirkning og arbeidsmiljøarbeid.

3. Arbeidsmiljø og HMS
Endringer i organisering, bemanning, arbeidstid, arbeidssted, teknologi og arbeidsprosesser kan påvirke både det psykososiale og det fysiske arbeidsmiljøet. AMU presiserer at arbeidsmiljømessige konsekvenser må kartlegges og risikovurderes før tiltak besluttes og iverksettes.

Det må særlig vurderes om oppgaver reduseres i takt med bemanningen, og hvilken samlet belastning som oppstår når flere tiltak berører samme tjeneste eller arbeidstakergruppe. Risikovurderingene må også omfatte behov for opplæring, kompetanseutvikling, omplassering og andre personalmessige virkemidler.

AMU viser til at høyt sykefravær, ustabil bemanning, høy vikarbruk og manglende kontinuitet allerede er identifisert som utfordringer. Utviklingen i sykefravær og arbeidsbelastning må derfor følges tett under omstillingen, og nødvendige risikoreduserende tiltak må settes inn tidlig.

Bedriftshelsetjenesten må kobles inn der det er behov for bistand til kartlegging, risikovurdering og forebyggende tiltak. Vernetjenesten og tillitsvalgte må involveres tidlig og reelt i de videre prosessene.

4. Medvirkning og forankring i AMU
AMU ber om å bli holdt fortløpende orientert om gjennomføringen av budsjett- og omstillingstiltakene og gis reell mulighet til å følge opp arbeidsmiljøkonsekvensene. Det må være tydelig hvordan vurderinger og risikoforhold følges opp i HMS-grupper, KAMU og AMU.

Flere av tiltakene er foreløpige og skal konkretiseres videre. Medbestemmelse og involvering må derfor ivaretas gjennom hele prosessen, både når tiltak utformes, når konsekvenser vurderes og før beslutninger om gjennomføring tas. Berørte ansatte må få tidlig og tydelig informasjon.

AMU ber om at kommunen følger konsekvensene på tvers av kommuneområdene.

5. Avslutning
AMU støtter kommunens mål om en bærekraftig kommuneøkonomi og nødvendige prioriteringer, men understreker at økonomisk bærekraft, forsvarlige tjenester og et fullt forsvarlig arbeidsmiljø må ses i sammenheng.

Det er fortsatt bekymring for den samlede belastningen av parallelle omstillingsprosesser og for omfanget av oppgaver som blir liggende igjen dersom bemanningen reduseres. Kommunen må derfor sikre åpenhet, reell medvirkning, tydelige prioriteringer, ansvarlig ledelse og systematisk HMS-oppfølging i den videre prosessen.

AMU vil følge utviklingen i arbeidsbelastning, sykefravær, bemanning, kompetanse og øvrige arbeidsmiljøkonsekvenser, og ber om regelmessig rapportering om risikovurderinger og gjennomførte risikoreduserende tiltak.

Enstemmig vedtatt i AMU 26. oktober 2026

Fredrikstad 7.10.2026

Hovedsammenslutningenes innspill til budsjett 2027

Hovedsammenslutningene i Fredrikstad kommune har forståelse for at kommunen står i en krevende økonomisk situasjon som krever prioriteringer og ansvarlig økonomistyring. Samtidig er vi bekymret for at budsjettforslaget for 2027 i for stor grad baserer seg på reduksjon av bemanning og tjenestetilbud for å oppnå økonomisk balanse. Ambisjoner om kortsiktige økonomiske gevinster undergraver nå kommunens evne til å levere tilstrekkelige og lovpålagte tjenester, samt å tilby de ansatte forsvarlige og helsefremmende arbeidsmiljøer.

Kommunens største ressurs er de ansatte. Vi er bekymret for at budsjettet legger opp til fortsatt «stille nedbemanning» gjennom reduksjon av ledige hjemler og årsverk. Når arbeidsoppgavene består samtidig som årsverk reduseres, vil konsekvensen være økt arbeidsbelastning, større risiko for sykefravær, svekket arbeidsmiljø og utfordringer med å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. Dette påvirker utvilsomt kvaliteten og forsvarligheten i tjenestene kommunen er satt til å levere.

Videre er vi svært kritiske til prioriteringen av fondsoppbygging samtidig som tjenestene ute i virksomhetene møter omfattende innsparingskrav. Etter vårt syn må kommunens økonomiske handlingsrom i større grad brukes til å sikre forsvarlig bemanning, nødvendig kompetanse og gode tjenester til innbyggerne.

Hovedsammenslutningene er bekymret for at manglende investeringer i kompetanseutvikling, heltidskultur og rekruttering vil svekke kommunens evne til å møte fremtidige tjenestebehov og kommunens ambisjoner om å være en attraktiv arbeidsgiver.

Kortsiktige økonomiske innsparinger kan på sikt bli kostnadsdrivende dersom kommunen ikke klarer å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse. Det samme gjelder forebyggende tjenester. Erfaring viser at tidlig innsats ofte er langt mindre kostnadskrevende enn reparerende tiltak senere.

Vi savner derfor en tydeligere satsing på forebyggende arbeid. Fredrikstad kommune har betydelige utfordringer knyttet til blant annet barnefattigdom, utenforskap og psykisk helse. Hovedsammenslutningene mener disse områdene må prioriteres høyere dersom kommunen skal lykkes med sitt samfunnsoppdrag på lang sikt.

Hovedsammenslutningene mener at budsjettet for 2027 må bygge opp under kommunens egne mål om lavere sykefravær, økt nærvær, rekruttering av kompetent arbeidskraft og utvikling av gode tjenester. Dette forutsetter tilstrekkelig grunnbemanning, satsing på kompetanse og forebyggende arbeid, samt reell involvering av ansatte og tillitsvalgte i omstillingsprosesser.

Avslutningsvis etterlyser vi tydeligere konsekvensbeskrivelser i budsjettforslaget. Når tiltak forventes å gi økt arbeidsbelastning, må det også beskrives hvilken risiko dette

medfører for sykefravær, arbeidsmiljø, tjenestekvalitet og måloppnåelse. Beslutningstakerne må ha et fullt og realistisk grunnlag for sine prioriteringer.

På vegne av hovedsammenslutningene i Fredrikstad kommune

LO Kommune

Unio

YS Kommune

Akademikerne

Råd for personer med funksjonsnedsettelses vedtak 17.11.2026:

Råd for personer med funksjonsnedsettelses behandling:

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2023/33546
Dokumentnr.: 89
Løpenr.: 363373/2026
Klassering: 033

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse	17.11.2026	26/26
Eldrerådet	17.11.2026	26/26

Forslag til detaljregulering Oksvikenveien 18c - ArealplanId 1241 - Onsøy - Høring og offentlig ettersyn

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler Råd for personer med funksjonsnedsettelse og Eldrerådet å fatte følgende 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 – Forslagsstiller Magnus Ekholt
2. Saksprotokoll – planutvalgssak PS 103/26
3. Oversiktskart

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Øvrige dokumenter til planutvalgets møte 08.10.2026 sak 103/26 (25/21207 dok 33 i saksmappa).

Saksopplysninger
Se vedlagte saksfremlegg til Planutvalget (vedlegg 2).
Høringsfrist 17.12.2026.

Relevante bestemmelser
Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

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.

Vurdert for uttalelser i rådene

Legges frem i denne saken til behandling i Råd for personer med funksjonsnedsettelse og Eldrerådet.

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.

FREDRIKSTAD KOMMUNE

«Mottakernavn»
«Kontakt»
«Adresse»
«Postnr» «PostSted»

Deres referanse	Vår referanse	Dato
«Ref»	2025/21207-49 (INASTO)	05.11.2026

Forslag til detaljregulering for Oksvikveien 18 C, arealplanID 1241 - Onsøy - Høring og offentlig ettersyn - Forslagstiller Magnus EkholtMagnus Ekholt

Planutvalget i Fredrikstad har i møte den 08.10.26, sak 103/26, vedtatt å sende på høring og legge ut til offentlig ettersyn ovennevnte forslag til detaljregulering i henhold til plan- og bygningslovens § 12-10.

Hensikten med planen er å foreta endring av gjeldende reguleringsplan slik at den gir grunnlag for å godkjenne og sluttføre omsøkte byggetiltak.

Utskrift av planutvalgets møtebok av 08.10.26, sak 103/26 vedlegges, videre vedlegges:

- Oversiktskart
- Plankart datert 24.04.26, revidert 09.09.26
- Reguleringsbestemmelser datert 24.04.26, revidert 09.09.26
- Planbeskrivelse datert datert 24.04.26, revidert 09.09.26
- KU-notat, datert 15.10.25

Plandokumentene er tilgjengelig på kommunens nettside: www.fredrikstad.kommune.no/reguleringi tiden 05.11.26 til 17.12.26.

Eventuelle uttalelser til saken gis via elektronisk skjema på kommunens nettsider. Alternativt via epost til postmottak@fredrikstad.kommune.no eller brev til Fredrikstad kommune, Virksomhet regulering og byggesak, postboks 1405, 1602 Fredrikstad, innen 17.12.26. Vennligst merk uttalelse med saksnummer: 2025/21207.

Kommunens saksbehandler i saken er Ina Augusta Stormoen.

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

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Ina Augusta Flesjø Stormoen
arkitekt

Areal og samferdsel
Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Org.nr: 940 039 541 Bank:
Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00

Vedlegg:

1 Oversiktskart
2 Plankart Oksvikveien 18 c 090926-A3
3 Bestemmelser Oksvikveien 18 c 090926
4 Planbeskrivelse Oksvikveien 18 c 090926
5 KU-notat, datert 15.10.25
6 Særutskrift - Planutvalgssak 10326 - Forslag til detaljregulering for Oksvikveien 18 C - Høring og offentlig ettersyn

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2025/21207
Dokumentnr.: 33
Løpenr.: 272841/2026
Klassering: Oksvikveien 18C

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	08.10.2026	103/26

Forslag til detaljregulering for Oksvikveien 18 C - Høring og offentlig ettersyn

Kommunedirektørens innstilling
Kommunedirektøren anbefaler planutvalget å fatte følgende vedtak:
1. Forslag til detaljregulering av Oksvikveien 18 C, arealplanID 1241, sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i henhold til plan- og bygningsloven § 12-10.

Planutvalgets vedtak 08.10.2026:
1. Forslag til detaljregulering av Oksvikveien 18 C, arealplanID 1241, sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i henhold til plan- og bygningsloven § 12-10.

Planutvalgets behandling:
Votering:
Kommunedirektørs innstilling ble enstemmig vedtatt.

Fredrikstad, 13.10.2026

Rett utskrift

Elin Engum Segerblad
utvalgssekretær

Utskrift til: Ina Augusta Flesjø Stormoen, saksbehandler
Per-Erik Torp, direktør samfunn og byutvikling

Sammendrag
Bakgrunnen for planarbeidet er et ønske om å erstatte tidligere oppført fritidsbolig på eiendom gnr/bnr 53/60, med ny enebolig.

Fredrikstad kommune har gitt dispensasjon fra kommuneplan og reguleringsplan for å tillate bygging av enebolig på gnr/bnr 53/60. Byggetillatelsen er påklaget av naboer og opphevet av Statsforvalter to ganger. Statsforvalter mener plan- og bygningslovens vilkår for dispensasjon ikke er oppfylt.

Oppføring av enebolig er igangsatt, men byggeprosjektet er foreløpig stilt i bero.

Hensikten med planarbeidet er å foreta endring av gjeldende reguleringsplan slik at den gir grunnlag for å godkjenne og sluttføre omsøkte byggetiltak.

Planområdet er i kommuneplanens arealdel 2023-2035 delvis avsatt til bebyggelse og anlegg, og delvis avsatt til landbruk-, natur- og friluftsformål (LNF). I gjeldende reguleringsplan for Krosnes er planområdet avsatt til friluftsområde.

Utover å legge til rette for omsøkte enebolig, sikrer planforslaget allmennhetens tilgang til friluftsområdet bak boligen, ved at det opparbeides en turveg på eiendommens sørøstre side som gjøres tilgjengelig for allmennheten.

Planforslaget er utarbeidet av HS Arealplan AS på vegne av forslagsstiller Magnus Ekholt.

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

Vedlegg
1 Oversiktskart
2 Plankart, datert 24.04.26, revidert 09.09.26
3 Bestemmelser, datert 24.04.26, revidert 09.09.26
4 Planbeskrivelse, datert 24.04.26, revidert 09.09.26
5 KU-notat, datert 15.10.25

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)
Øvrige saksdokumenter i arkivsak 2025/21207.

Saksopplysninger
Bakgrunnen for planarbeidet er et ønske om å erstatte tidligere oppført fritidsbolig på eiendom gnr/bnr 53/60 med ny enebolig.

Fredrikstad kommune har gitt dispensasjon fra kommuneplan og reguleringsplan for å tillate bygging av enebolig på gnr/bnr 53/60. Byggetillatelsen er påklaget av naboer og opphevet av Statsforvalter to ganger. Statsforvalter mener plan- og bygningslovens vilkår for dispensasjon ikke er oppfylt.

Oppføring av enebolig er igangsatt, men byggeprosjektet er foreløpig stilt i bero.

Hensikten med planarbeidet er å foreta endring av gjeldende reguleringsplan slik at den gir grunnlag for å godkjenne og sluttføre omsøkte byggetiltak.

Planforslaget er utarbeidet av HS Arealplan AS på vegne av forslagsstiller Magnus Ekholt.

<u>Overordnet planstatus</u>
Kommuneplanens arealdel 2023-2035:

- Eiendommen er delvis avsatt til bebyggelse og anlegg, og delvis avsatt til landbruks-, natur- og friluftsformål (LNF) i kommuneplanens arealdel.

Reguleringsplan for Krosnes, arealplanID 213:
- I gjeldende reguleringsplan er eiendommen avsatt til friluftsområde.
- Den nordre delen av eiendommen omfattes av fareområde for høyspent.

Historikk
På eiendom gnr/bnr 53/60 har det tidligere vært oppført fritidsbolig, og det er søkt om å erstatte denne med ny enebolig. Tiltakshaver for eiendommen gnr/bnr 53/60 fikk den 07.03.2024 innvilget rammetillatelse med dispensasjon fra kommuneplan og reguleringsplan for riving av eksisterende fritidsbolig og oppføring av ny bolig.

Vedtaket ble påklaget, og Statsforvalter opphevet kommunens vedtak. Kommunen ga deretter tiltakshaver anledning til å sende inn ny søknad for å imøtekomme forholdene Statsforvalteren hadde påpekt. Denne søknaden ble innvilget, men vedtaket ble på nytt påklaget og deretter opphevet av Statsforvalter.

Tiltakshaver har anmodet Statsforvalteren om å omgjøre vedtaket om opphevelse, men anmodningen ble ikke tatt til følge. Statsforvalter påpekte at dersom kommunen ønsker at tiltaket skal kunne gjennomføres, kan reguleringsplanen endres slik at planen åpner for oppføring av bolig, jf. plan- og bygningsloven § 12-14. Dette danner bakgrunnen for planforslaget.

Beskrivelse av planområdet – eksisterende forhold
Planområdet ligger på Krosnes på Gressvik, omtrent åtte kilometer fra Fredrikstad sentrum, og øst for fylkesveg 1108. Det har tidligere vært oppført fritidsbolig med sentral plassering på eiendommen. I forbindelse med vedtak om rammetillatelse har fritidsboligen blitt revet og arbeidet med oppføring av ny enebolig, samt opparbeidelse av adkomstveg blitt igangsatt.

Planområdet ligger i tilknytning til et etablert eneboligområde, og det er ingen registrerte naturverdier innenfor planområdet. Det er registrert flere hule eiketrær øst for planområdet, men disse vil ikke bli berørt av nye tiltak.

Beskrivelse av planforslaget
Hovedintensjonen med planarbeidet er å tilrettelegge for å ferdigstille den påbegynte eneboligen med tilhørende anlegg innenfor planområdet. Boligen er på om lag 130 kvadratmeter og er utformet med alle primærfunksjoner på ett plan. Ved utformingen er det lagt vekt på skånsom terrengtilpasning, lav takhøyde og arkitektonisk tilpasning til landskap og omgivelser.

Som en del av prosjektet er det også lagt vekt på å tilrettelegge for allmennhetens ferdsel gjennom planområdet. Dette vil løses ved at det opparbeides en turveg øst for den nye boligen. Denne vil være adskilt fra den private delen av boligen og dens utearealer ved gjerde, hekk eller lignende, samt være skiltet slik at den fremstår inviterende for bruk av allmennheten.

Kommuneplanens arealdel 2023-2035, kapittel 16.2 «Parkeringsplasser for bil», stiller krav om minimum én og maks to biloppstillingsplasser per boenhet for frittliggende småhusbebyggelse utenfor byområdet. Kravet er ivaretatt gjennom reguleringsplanens bestemmelser.

Reguleringsformål i planforslaget:

Boligbebyggelse B1-2

Arealene B1-2 inngår som deler av tomtene gnr/bnr 53/263 og 53/262, og planen legger ikke opp til nye tiltak innenfor disse eiendommene. Hensikten med B1-2 er å stadfeste eksisterende bruk av området og rette opp i gjeldende reguleringsplan, der B1-2 erstatter areal regulert til samferdselsanlegg.

Frittliggende småhusbebyggelse BF
Innenfor BF kan det oppføres en frittliggende enebolig med tilhørende anlegg. Det skal sikres etablering av parkeringsplasser og uteoppholdsareal i tråd med reguleringsplanens bestemmelser. Langs TV (turveg) sørøst i BF skal det etableres fysisk avgrensing (gjerde, hekk eller lignende) mellom TV og BF.

Annen veggrunn grøntareal AVG1-2
AVG1-2 kan benyttes til nødvendige tiltak knyttet til grøfter, oppbygging av veiareal med mer, og tillates overkjørbar for adkomst til tilstøtende boliger.

Kjøreveg KV
KV skal være adkomstvei til den nye boligen innenfor BF, samt tilgrensende boliger langs strekningen. Reguleringsplanen stiller ikke krav til nye tiltak langs strekningen.

Friluftsformål FL1-2
FL skal være et friluftsområde som kan benyttes av allmennheten. Det tillates ikke tiltak eller bruk som er i strid med formålet.

Turveg TV
TV skal opparbeides som en nøktern, terrengtilpasset turveg med grus eller tilsvarende materiale og knytte seg til det etablerte stinettverket nordvest for planområdet. Turvegen skal gi adkomst til friluftsområdet FL1-2 og friluftsområdet nord for planområdet, være inviterende for allmennheten og suppleres med nødvendige skilt og avgrensende gjerder der dette er hensiktsmessig.

Støysone H220
Tilfredsstillende uteoppholdsareal (MUA) sikres på stille side og utenfor gul støysone. I tillegg forutsettes det at minst ett soverom er eksponert mot stille side.

Faresone høyspenningsanlegg inkl. kabler H370
Innenfor faresonen H370 tillates det ikke nye tiltak. Unntak gjelder tynning av vegetasjon av hensyn til kabeltrasé og nødvendig vedlikehold av eksisterende høyspentanlegg.

Friluftsliv H530
Innenfor H530 skal hensynet til allment friluftsliv ha tyngst prioritet. Det tillates ikke gjennomført tiltak som begrenser dette eller virker privatiserende.

<u>Konsekvenser av planforslaget</u>
Planforslaget legger til rette for ferdigstillelse av en påbegynt enebolig på eiendommen gnr/bnr 53/60. Eiendommen har tidligere vært bebygd med fritidsbolig, og planforslaget innebærer at arealet reguleres til boligformål i stedet for dagens formål som friluftsområde i gjeldende reguleringsplan.

Som del av planforslaget sikres allmennhetens tilgang til friluftsområdene nord for planområdet gjennom regulering av turveg og tilhørende bestemmelser om tilrettelegging, skilting og skjerming. Planforslaget legger ikke opp til nye tiltak innenfor de omkringliggende boligeiendommene eller vesentlige endringer i eksisterende trafikksystem.

Planforslaget vurderes å ha begrensede konsekvenser for omgivelsene, da tiltaket gjelder én boenhet i tilknytning til et eksisterende boligområde og på en eiendom som tidligere har vært bebygd.

Risiko – og sårbarhetsanalyse
Det er gjennomført en ROS-analyse i forbindelse med utarbeidelsen av planforslaget. Det ble registrert tre potensielle hendelser.

Radongass:
Det er sannsynligvis forekomster av radongass innenfor planområdet. Nødvendige avbøtende tiltak er sikret gjennom byggeteknisk forskrift.

Park; rekreasjonsområder:
Tiltaket vil føre til at en regulert grønn forbindelse benyttes som adkomst til boligen. Den aktuelle innkjørselen KV vil imidlertid kunne benyttes som en ekstra gangadkomst til friluftsområdet, og det er regulert en egen turveitrase som vil skiltes.

Støy og støv; trafikk
Deler av den planlagte boligen berøres av gul støysone fra Vikerveien. Gul støysone innebærer at man må være varsom med tanke på hvilke nye tiltak som planlegges. I reguleringsplanens bestemmelser er det sikret at minst ett soverom skal ha vindu som ikke berøres av gul støysone (H220). I tillegg skal uteoppholdsareal lokaliseres utenfor gul støysone (H220).

Samråd og medvirkningsprosess
Oppstart av planarbeidet ble varslet og kunngjort i henhold til plan- og bygningslovens bestemmelser. Det ble sendt varsel om oppstart 31.01.2026 til naboer, gjenboere, grunneiere og berørte myndigheter. Det kom inn 13 merknader fra offentlige myndigheter, veilag, velforening og private. Innspillene er oppsummert og kommentert av forslagsstiller i planbeskrivelsens kapittel 9.

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
Ikke relevant utover det som framgår av byggetillatelse.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft
a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett
   Ikke relevant utover det som fremgår av byggetillatelse.

b) Samfunnsmessige konsekvenser
   Ikke relevant utover det som fremgår av byggetillatelse.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft
Ikke relevant utover det som framgår av byggetillatelse.

Ansattes medbestemmelse
Ikke relevant.

Vurdert for uttalelser i rådene
Ikke relevant i dette stadiet av planarbeidet.

Vurdering

Endring fra friluftsformål til boligformål
Eiendommen er avsatt til friluftsområde i gjeldende reguleringsplan, men deler av arealet er avsatt til bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel. Planforslaget innebærer derfor en endring av gjeldende reguleringsformål.

Eiendommen er i dag klassifisert som en fritidseiendom, men ligger innenfor et godt etablert boligområde og er omkranset av eksisterende boligbebyggelse. Fritidseiendommen vurderes derfor som lite hensiktsmessig og noe fremmed i denne konteksten. En omregulering til boligformål vurderes å være mer i samsvar med omkringliggende arealbruk og den overordnede arealstrukturen i området.

Utforming og terrengtilpasning
Den planlagte eneboligen er prosjektert med et bruksareal på om lag 130 kvadratmeter, og er utformet med alle primærfunksjoner på ett plan. Bygget er plassert slik at det følger eksisterende terreng, og tiltaket innebærer derfor ikke behov for sprengningsarbeid eller større terrenginngrep. Dette bidrar til en skånsom tilpasning til landskapet og reduserer tiltakets visuelle og fysiske påvirkning.

Boligen er videre plassert slik at eksisterende vegetasjon i hovedsak kan bevares. Områdets naturlige trevegetasjon, bestående blant annet av furu, gir eiendommen en naturlig avskjerming og bidrar til at bygget i liten grad vil fremstå som dominerende i omgivelsene. Den foreslåtte utformingen og terrengtilpasningen vurderes samlet sett å være godt gjennomarbeidet og i tråd med prinsipper for skånsom landskapstilpasning.

Allmenn tilgang til friluftsområdet
Som en del av planarbeidet legges det til rette for en allment tilgjengelig turveg langs eiendommens sørøstre side. Turvegen vil gi en tydelig adkomst nordover til det regulerte friluftsområdet. Turvegen er plassert og utformet slik at ferdsel gjennom området kan skje uten unødig konflikt med boligens private utearealer. Eksisterende terreng og vegetasjon bidrar også til naturlig skjerming, slik at brukere av turvegen ikke opplever at de beveger seg gjennom en privat hage. Kommunedirektøren vurderer at krav til skilting av turvegen, jf. § 2 f, og begrensning av unødvendig fjerning av vegetasjon, jf. § 2 g, bidrar til å ivareta allmennhetens tilgang til friluftsområdet og bevare vegetasjon som kan bidra til skjerming mellom turveg og bolig.

Alternative løsninger
Planforslaget sendes ikke på høring og legges ikke ut til offentlig ettersyn.

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



0 600 1 200 Meter

Målestokk 1:20 000

Dato 21.11.2025