



STATUS KOMMUNE 2026

# Der folk bor



KOMMUNESKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

# Innhold

Forord	3
1 Sammendrag	4
2 Sterkt lokaldemokrati	10
3 Bærekraftig velferd	74
4 Inkluderende arbeids- og samfunnsliv	96
5 Grønn Framtid	116
6 Trygt og sikkert samfunn	150
Oversikt over indikatorer	159

# Forord

Arbeidet som utføres i og av kommunene og fylkeskommunene betyr mye for folks hverdag. Det er kommunen og fylkeskommunen som blant annet sørger for at veiene brøytes og feies og at avfall hentes, at det finnes barnehageplasser, at barn og unge får en god skolehverdag, og at innbyggere som har behov for det, får god omsorg. Alt dette skjer innenfor rammen av demokratiet, der vi velger folk som skal representere oss og som prioriterer hva skattepengene skal brukes til.

Vi er inne i en tid der mye vi tidligere har tatt for gitt blir utfordret. Verden er urolig og endringer i geopolitikken kan få varige konsekvenser. Også norske kommuner og fylkeskommuner påvirkes av det som skjer internasjonalt. Det er viktig at vi forstår sammenhengen mellom den globale utviklingen og hvordan den på ulike måter påvirker våre lokalsamfunn og vår hverdag.

Det har allerede vært flere år med mange tøffe omstillinger og tøffe budsjettkutt. Men, det har også gitt oss tro på at vi kan håndtere utfordringer i pressede tider. Vi står sterkere når vi jobber sammen.

Kommunene og fylkeskommunene har viktige samfunnsoppgaver i kraft av rollene som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og arena for det lokale og regionale demokratiet. Men hvordan står det egentlig til i kommunene og fylkeskommunene? Hvordan skal vi mobilisere ressurser når det blir knapphet på arbeidskraft og vi får flere oppgaver fremover? Er sektoren beredt på mulige kriser – både digitale og fysiske? Tar vi klimautfordringene tilstrekkelig på alvor? Hva gjør vi for de mange som står utenfor skole og arbeidsliv? Hvordan vil kunstig intelligens påvirke behovet for nye arbeidsmodeller, undervisningen og kompetanseutviklingen i

arbeidslivet? Tar vi kraftige nok grep for datadeling og dataflyt og hvorfor er ikke tempoet i digitaliseringen høyere?

KS har samlet status, resultater, utviklingstrekk og utfordringer i kommunene på en del utvalgte områder.

I Status Kommune finner du informasjon om velkjente områder som den økonomiske utviklingen, demografi, tjenesteproduksjon, arbeidsliv og lokaldemokrati, klima og miljø og digitalisering og innovasjon.

Vi bruker et utvalg indikatorer fra ulike kilder som beskriver viktige samfunnstrekk ved hjelp av figurer, tabeller og tilhørende analyse.

Statistikk som samles inn over tid viser oss en historisk utvikling, og vi har lagt vekt på å bruke kilder som kan gi oss lange tidsserier. På noen av områdene er kildene egne KS-undersøkelser, men vi har også i stor grad benyttet oss av SSBs statistikker, Innbyggerundersøkelsen til DFØ, Norsk Monitor og andre kilder. Vi bruker også framskrivninger for å få en oppfatning av hvordan fremtiden vil se ut. Noen av indikatorene kan hentes ut for egen kommune eller fylkeskommune, og finnes på KS.no.

Status Kommune gis ut hvert år og gir et oppdatert bilde av tilstanden i kommuner og fylker. Vi tror og håper at kunnskapen vi har samlet er nyttig for deg.

God lesning! Geir B. Aga







# Sammendrag

# Sammendrag

## Et fornyet utfordringsbilde

Den sikkerhetspolitiske situasjonen er endret, blant annet som følge av Russlands aggressive angrepskrig mot Ukraina, krigen i Midtøsten og Trump II-administrasjonen i USA som fortsetter å utfordre de europeiske landenes evne til å sørge for egne sikkerhetsgarantier. En kraftig opprustning er i gang, og dette vil kreve betydelige endringer av prioriteringene både lokalt og nasjonalt i årene fremover.

Demokratiet er på vei tilbake mange steder. På verdensbasis er vi tilbake til 1978-nivå. Halvparten av verdens land betegnes som demokratier, og den andre halvparten beskrives som autokratier. Utviklingen i USA bidrar til å trekke ned antallet liberale demokratier i verden. Men det er også positive tegn for demokratiet i deler av verden. Befolkningen i Norge er tilfreds med demokratiet, mens tilliten til lokaldemokratiet svekkes noe over tid. Samlet sett går tilliten mer ned til lokale enn til nasjonale myndigheter. Unge deltar mer i valg, og har høyere tillit både til lokale myndigheter og andre aktører enn før. Likevel ser vi tendens til at Norge ikke er immun mot tilbakegang. Et hardere offentlig ordskifte kan være utfordrende for demokratiet.

*En lang periode med gode resultater i kommuneøkonomien endte med krisetall i 2024. Store bevilgninger og innsparings- og omstillingstiltak i kommunene bidro til et skikkelig løft i kommuneøkonomien samlet i 2025. Men forskjellene er store, og et betydelig antall kommuner har fortsatt en meget anstrengt økonomi. Realverdien av frie inntekter, fratrukket beregnede merkostnader knyttet til utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning, kom i 2025 tilbake til nivået i 2022–23, etter å ha ligget langt lavere enn noe år etter 2015 i 2024. Hele 35 prosent av kommunene hadde negative drifts-*

resultat i 2025, og om lag 25 prosent av kommunene hadde negative driftsresultater i både 2024 og 2025. For kommunene sett under ett og over tid har Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomien (TBU-K) anbefalt at driftsresultatet skal utgjøre 1,75 prosent av driftsinntektene, og 2,0 prosent for kommunesektoren under ett. For sektoren samlet ser driftsresultatet *etter netto bundne fondsavsetninger* ut til å ha vært 2,2 prosent i 2025 etter -0,2 prosent i 2024.

*En aldrende befolkning og stadig færre i yrkesaktiv alder er utfordrende for alle kommuner og fylker. Det er mangel på kompetanse og kapasitet innenfor mange samfunnsområder. Dette er særlig utfordrende i de lokalsamfunn der de demografiske utfordringene er størst.*

*Klimaet endrer seg raskere enn antatt.* For første gang er det over en lengre tidsperiode målt at jordas middeltemperatur har økt en og en halv grader fra førindustriell tid. Dette har skjedd raskere enn antatt. Det er bred enighet om at klimaendringene vi ser i dag, er menneskeskapte. Det er behov for kraftigere kutt i klimagassutslippene fra alle nasjoner for å unngå irreversible klimaendringer. Antallet værrelaterte klimahendelser blir flere, og vil gi økte kostnader både for å forebygge nye skader og reparere dem som oppstår på bygg og infrastruktur.

Til tross for alle disse utfordringene, opplever de aller fleste nordmenn at de lever i et velfungerende lokalsamfunn med et sikkerhetsnett for dem som trenger det. Næringslivet klarer å omstille seg og arbeidsløsheten er fortsatt lav.

Norske innbyggere er bedre stilt enn innbyggere i mange andre land når det gjelder tilbud og tjenester i forbindelse med oppvekst, skole, arbeidsliv og alderdom.

### Sammendrag:

Vi står overfor store utfordringer i årene framover. Utfordringene krever stor og rask omstilling og tydeligere politisk prioritering nasjonalt, regionalt og lokalt. Kommunene og fylkeskommunene har fått ansvar for å løse viktige oppgaver. Når utfordringene er store, blir de politiske prioriteringene vanskeligere og viktigere. Interessesmotsetningene vil øke. Knappe ressurser må forvaltes slik at også kommende generasjoner har tilgang på velferdsgoder og en klode hvor miljøet er i balanse. At Norge har et velfungerende demokrati som kan håndtere utfordringer og interessesmotsetninger på en måte som skaper legitimitet i befolkningen, blir enda viktigere fremover. Samlet sett blir innbyggerne stadig mindre fornøyd. Gapet mellom forventninger og opplevelsen av tjenestetilbudet ser ut til å øke. Med utsikter til at det kan bli vanskelig å få ressursene det offentlige kan disponere til å holde tritt med behovene, øker utfordringen til å opprettholde en god velferd. Samtidig vil nettopp opplevelsen av omfanget og kvaliteten på tjenestene være en nøkkelfaktor for innbyggernes samlede opplevelse av hvordan demokratiet klarer å levere.

Et samlet KS Landsting vedtok i 2024 at vi må våge å ta vanskelige avgjørelser på vegne av folket og ha dialog med innbyggerne om hvilke tjenester som er realistiske i kommuner og fylkeskommuner med de ressursene som er tilgjengelige. Spesielt viktig blir det å ha et lokaldemokrati som fungerer godt, også mellom valgene.

### Mangel på kompetanse og arbeidskraft

Den demografiske utviklingen vil føre til at vi mangler arbeidskraft og kompetanse i hele arbeidslivet. For kommunene blir det særlig utfordrende å sikre kompetent arbeidskraft blant annet innen helse og omsorg og i barnehagesek-

toren, noe som blant annet vises i Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025. I tillegg er det vanskelig å finne kapasitet til å drive utvikling av tjenester, samfunnsutvikling og myndighetsutøvelse.

Det er fortsatt krevende å rekruttere særlig helsepersonell, men funn fra Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025 tyder på at rekrutteringsutfordringene her har *avtatt* noe sammenliknet med 2023, uten at det foreløpig er mulig å si om dette «trendbruddet» også gjelder i 2026 og kommende år. I 2026 og kommende år. Søkertallene til lærerutdanningene, som gikk ned fra 2022 til 2024, har tatt seg noe opp igjen i 2025 og 2026. I 2025 var det også 40 prosent økning førstevalgsøkere på sykepleie-studier siden 2024. I 2026 er det 7 prosent færre søkere som vil bli sykepleier. For å bedre tilgangen på arbeidskraft, samarbeider kommunesektoren og øvrige parter i arbeidslivet om å øke andelen ansatte som jobber heltid. I 2025 var heltidsandelen i kommunene 60 prosent og i fylkeskommunene 78 prosent, som er en økning fra tidligere år. I helse-, pleie- og omsorgstjenestene hadde 48 prosent av de ansatte heltidsstilling i 2025.

### Hardere tider bidrar til trangere økonomi og krever tøffere prioriteringer

Både internasjonale forhold og særtrekk i norsk økonomi påvirker de økonomiske utsiktene for Norge og kommunesektoren. Behovet innen helse- og omsorgstjenester, klima- og miljøtiltak, samt forsvar og samfunnsikkerhet, øker mer enn statens finansieringsmuligheter på lang sikt. Det vil kreve endret atferd, betydelig omstilling og omprioritering. Det er også bekymring for at president Trumps handelspolitikk og den pågående krigen i Midt Østen vil gi varige negative effekter på global verdiskaping. Det vil i så fall svekke avkastningen

på oljefondets investeringer, med negative konsekvenser for handlingsrommet i de kommende statsbudsjettene.

### Selv om eldre er friskere enn før, øker behovet for omsorg

Eldre er friskere enn før, og dermed blir også behovet for hjelp mindre. Allikevel vil økningen i antall eldre på sikt føre til at behovet for kommunale helse- og omsorgstjenester vil øke. Distriktskommuner opplever at befolkningen eldes mest, og her vil samtidig folketallet gå ned. Over tid har det vært en økning i ressurskrevende helse, pleie- og omsorgstjenester, særlig til yngre personer. En ny rapport viser at yngre mot-takere av omsorgstjenester utgjør en større kostnad i Norge sammenliknet med andre land. Dette gjør det krevende å skape bærekraftig velferd.

### Fortsatt utfordringer med ungt utenforskap

De fleste barn og unge i Norge har gode levekår. Flere unge fullfører videregående skole. Ungdatas undersøkelser viser at de aller fleste har gode relasjoner med sine foreldre, fortrolige vennskap og trives på skolen. Mange barn og unge opplever imidlertid vanskelige levekår og utenforskap, og nesten 10 prosent i alderen 15–29 år stod utenfor utdanning og arbeid i 2025. Barn og unge som selv har, eller lever i familier som preges av psykiske sykdom og rusproblemer, er særlig utsatt. Internasjonale undersøkelser viser at læringsresultatene faller i Norge og i andre land. Andelen barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt er drøyt 10 prosent av barnebefolkningen.

### Kort tid på å kutte klimautslipp og sikre naturmangfold

Å løse klima- og naturkrisen krever store endringer raskt – globalt, nasjonalt og lokalt. Klimaendringer som resulterer i mer styrtregn, flom, skred og stormflo øker behovet for

forebygging, beredskap og reparasjon. Naturmangfold er viktig i seg selv, men også fordi skog, myr og annen natur binder klimagasser og forebygger naturskader. Utbygging av fornybar energi er nødvendig for å bidra til å løse klimakrisen, men er arealkrevende og kommer ofte i konflikt med et mål om å ta vare på naturmangfoldet. Det gjør også blant annet boliger, infrastruktur og næringsvirksomhet. Tallene viser at vi tillater nedbygging av en god del arealer hvert år og har planlagt å omdisponere betydelig mer. Norge er de aller fleste år stor nettoeksportør av elektrisk kraft og bruker stadig mindre energi per krone for å produsere varer og tjenester, samtidig som elektrifiseringen av transporten øker. Vi gjennomfører færre reiser hver dag, men bruken av kollektivtrafikk er på vei opp.

### Risiko for kriser og uønskede hendelser øker

Kommunene har et omfattende ansvar for befolkningens trygghet og sikkerhet. Flom og skred, pandemi, flyktningstrøm fra Ukraina og hackerangrep mot kritisk digital infrastruktur er eksempler på akutte hendelser som har rammet kommuner og fylkeskommuner de siste årene. De må være forberedt på å håndtere hendelser som spenner fra det helt lokale med begrenset omfang, til større kriser med nasjonalt omfang. Utviklingen med blant annet økte påkjenninger fra naturhendelser gjør at det kreves mer av kommunen. I den tiden vi er inne i, med større og varige endringer i trusselbildet og mer sammensatte hendelser, vil kommunene ha behov for å justere og oppdatere risikoanalyser og beredskapsplaner hyppigere enn tidligere. Beredskapsoppgavene er omfattende og mangesidige, fra demokratisk beredskap til operativ håndtering når en krise har skjedd. Overgangsfaser mellom fred og alvorlig sikkerhetspolitisk krise/krig er særlig utfordrende. Mye er fremdeles uavklart når det gjelder ansvar og roller

for kommuner og fylkeskommuner i krig. 99 prosent av alle kommunene har utarbeidet en overordnet beredskapsplan, men 28 prosent av kommunene som har svart på DSBs kommuneundersøkelse har en beredskapsplan som er for gammel.

### Digitaliseringsarbeidet er for lite samordnet

Den raske teknologiske utviklingen, blant annet med kunstig intelligens, er i ferd med å skape et nytt forhold mellom menneske og teknologi. Utviklingen vil få stor betydning både for samfunnet og arbeidslivet. Kommunesektoren møter juridiske, organisatoriske og tekniske utfordringer i digitaliseringen. Sektorisert statlig styring bidrar til at digitale løsninger ofte utvikles med utgangspunkt i den enkelte sektors behov og ikke det som gir samfunnsmessig størst gevinst. Det gjør tjenestene mer fragmenterte og mindre brukervennlige for innbyggere og næringsliv.

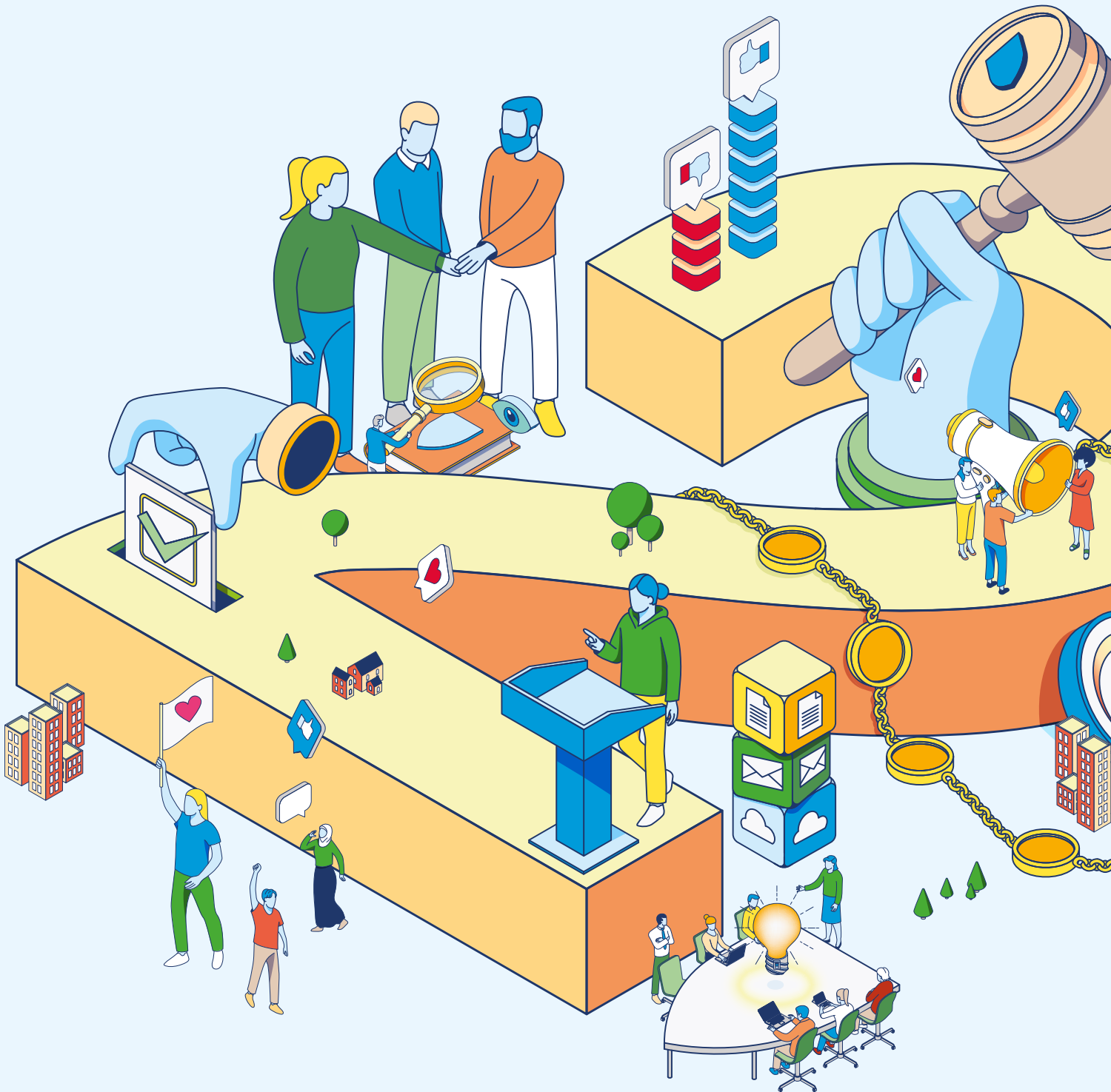
De siste årene er det blitt bedre digital samordning i kommunesektoren og bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivå, selv om kommunene har ulik kompetanse og ulike økonomiske forutsetninger for å ta i bruk digitale løsninger. Det kan skape forskjeller mellom kommuner, mens innbyggerne har de samme forventningene til tjenestene. Den teknologiske utviklingen vil forsterke dette bildet og stiller oss overfor nye juridiske, men også etiske problemstillinger. Mange kommuner sliter med å realisere gevinster av digitalisering. 80 prosent oppgir dette som meget eller ganske utfordrende.

### Høy tilfredshet med demokratiet og høyere tillit blant unge

Befolkningens tilfredshet med demokratiet i Norge er stabilt høy. Det gjelder også for tilliten til aktører og institusjoner i det norske demokratiet, men en noe nedadgående tendens særskilt for tillit til lokaldemokratiet. Positivt er det at unge har høyere tillit enn før, og at unges valgdeltakelse i siste stortingsvalg gikk markant opp.

Det er imidlertid tendenser som viser at Norge ikke er immune mot tilbakegang. Et hardere offentlig ordskifte kan være utfordrende for demokratiet. Det er en liten nedgang i andel lokale folkevalgte som svarer at de har vært utsatt for hets og trusler, men det er likevel i overkant av en tredjedel som svarer det. For mange fører det til selvsensur og at de vurderer å slutte. Flere kommuner har utfordringer med å ivareta sitt lovpålagte ansvar, samtidig som de opplever økte forventninger både fra innbyggere og statlige myndigheter. Økt statlig detaljstyring svekker det lokaldemokratiske handlingsrommet og er et hinder for den nødvendige omstillingen som må til i årene som kommer. Behovet for tøffere prioriteringer kan svekke tilliten fra innbyggerne.





# Sterkt lokaldemokrati

## Opprettholde og styrke tilliten til lokaldemokratiet

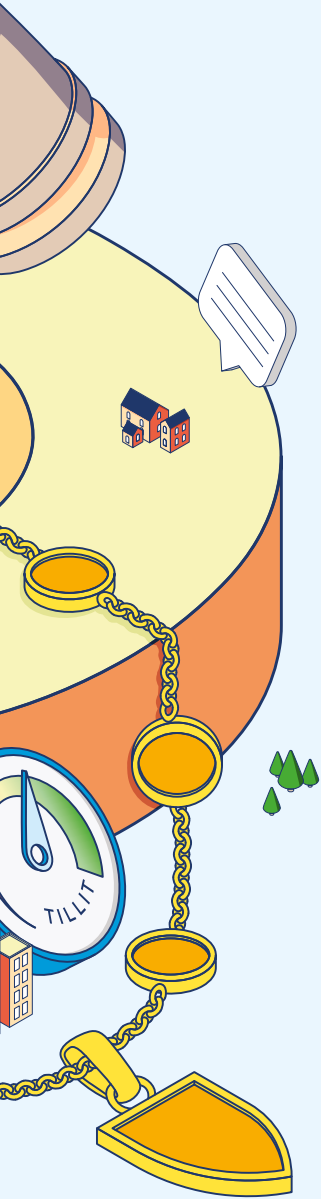
I mange land i verden er demokratiet fortsatt på retur, selv om det også er positive tegn. På verdensbasis er demokratiet på samme nivå som i 1978. Omkring halvparten av landene betegnes som demokratier, mens den andre halvparten beskrives som autokratier. Mediesensur og forverring av ytringsfriheten kjennetegner den globale utviklingen.

De nordiske landene kommer fortsatt best ut og ligger helt i toppen internasjonalt. Det norske demokratiet er stabilt, men er ikke immunt mot demokratisk tilbakegang. De aller fleste er fornøyde med demokratiet og hvordan det fungerer, og trenden synes å ha stabilisert seg. Det samme gjelder for tilliten både til det nasjonale og lokale nivået, men sistnevnte går noe ned. Unge har høyere tillit til kommunestyret i egen kommune.

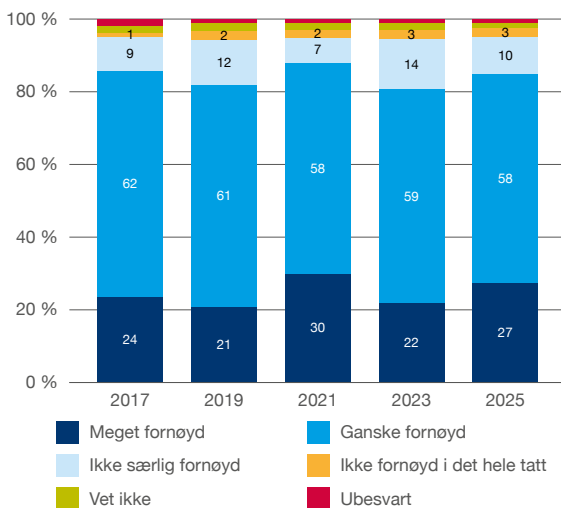
Valgdeltakelsen gikk tilbake i lokalvalget i 2023. I stortingsvalget i 2025 var det derimot en økning og vi endte på den høyeste deltakelsen på mange år, med en spesiell økning blant unge menn. Selv om det generelt er høy tillit til valgsystemet, er det én av seks som ikke stemte i sist lokalvalg som ikke stoler på at valget gikk riktig for seg. Flertallet er interessert i lokalpolitikk, og deltar på ulike måter i politikken mellom valg. Forventningene om å bli lyttet til er likevel moderate.

Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte er en fare for ytringsfriheten og rammer demokratiet. Det er en nedgang i andelen som sier de har opplevd dette.

Den lokale autonomien i Norge har rettslig sett blitt styrket over tid. Samtidig griper andre tiltak, som bindende bemanningsnormer, mer og mer inn i kommunenes organisatoriske frihet. Det er mange kommuner som ikke klarer å ivareta det lovpålagte ansvaret fullt ut, samtidig som de møter økte forventninger både fra innbyggere og stat. I kombinasjon med trangere økonomi, behov for tøffe prioriteringer og manglende tilgang til kapasitet og kompetanse framover, kan det svekke tilliten til demokratiet.



**Figur 2.1:** I det store og det hele, er du meget fornøyd, ganske fornøyd, ikke særlig fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hvordan demokratiet fungerer i Norge? Kilde: Norsk monitor 2026.



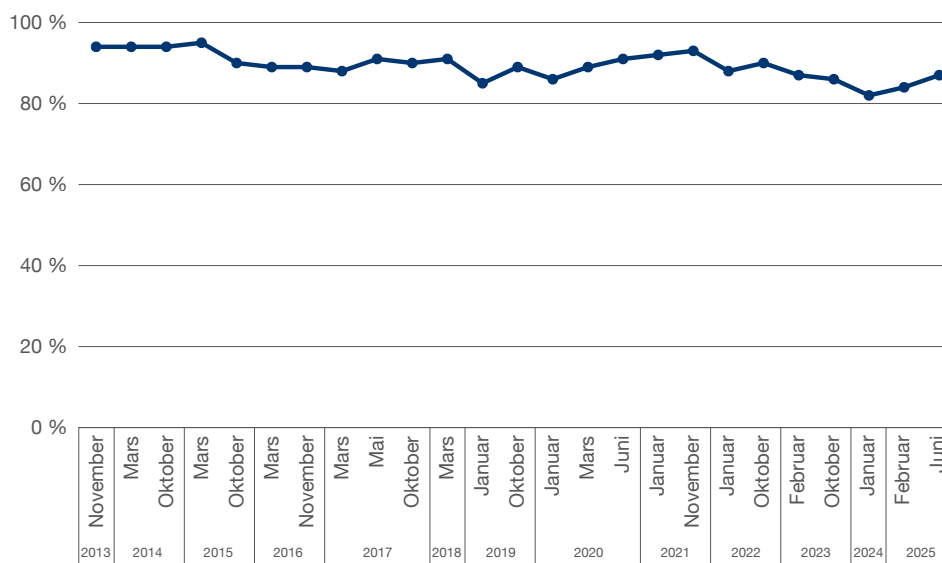
### Norsk demokrati fortsatt i verdenstoppen

Norge, sammen med de øvrige skandinaviske landene, har i en årrekke ligget helt i toppen av V-Dem-instituttets årlige globale demokratimåling. Det samme bildet kommer frem i *The Economist Democracy Index* (EIU 2025). Samtidig vurderes det samlede demokratinivået for innbyggerne i Vest Europa og Nord Amerika som det laveste på over 50 år, hovedsakelig som følge av en pågående utvikling i autoritær retning i USA. EIU peker derfor på at dersom USA holdes utenfor analysen, finnes det indikasjoner på en oppbremsing i den globale demokratiske tilbakegangen. For første gang på nærmere ti år fremstår det samlede globale bildet som mer positivt enn negativt.

Spør vi innbyggere i Norge, svarer i snitt fire av fem at de er meget eller ganske fornøyd med hvordan demokratiet fungerer. Det er en noe positiv utvikling i tilliten til institusjoner som Storting og regjering, mens det er en svak nedgang i tillit til kommunestyret i egen kommune. Sammenlignet med årene under pandemien som gjorde et stort, positivt utslag på tillit og opplevelsen av demokratiet, er tilliten gått noe ned.

I en undersøkelse blant norske velgere gjennomført av SSB i 2023 svarer 92 prosent av dem som oppga å ha stemt i valget, at demokrati alltid og under alle omstendigheter er å foretrekke foran alle andre styreformene. Blant de som ikke stemte svarte 73 prosent dette.

**Figur 2.2:** Hvor tilfreds er du med hvordan demokratiet fungerer? Prosentandel som er tilfreds (samlet andel som svarer «Svært tilfreds; Tilfreds; Noe tilfreds»).  
Kilde: Norsk medborgerpanel.



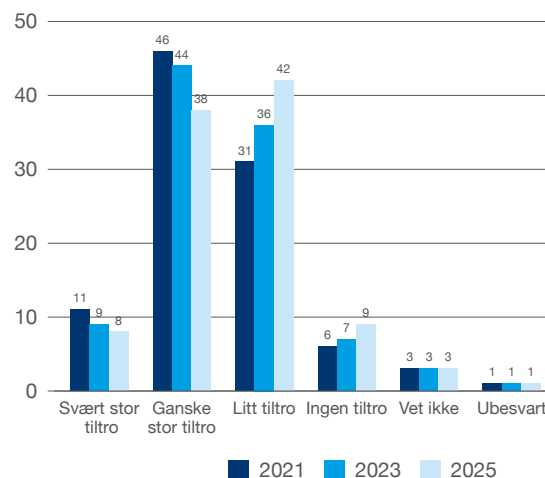
### Tilfredshet med demokratiet holder seg, mens tillit til lokaldemokratiet svekkes noe over tid

Nærmere 90 prosent av innbyggerne er tilfredse med måten demokratiet fungerer på. Det er noe høyere enn i 2024, men noe lavere enn ti år tilbake i tid.

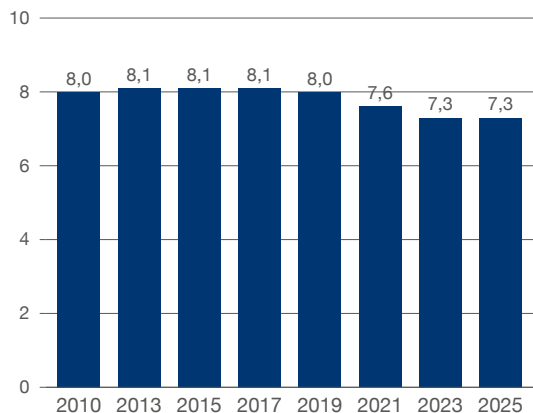
En annen måte å måle synet på lokaldemokratiet på, er å spørre om i hvilken grad innbyggerne har tiltro til kommunestyret i egen kommune. Tillit er en nødvendig forutsetning for at det representative demokratiet skal ha legitimitet. Tall fra Norsk monitor viser en liten nedgang også her.

Innbyggernes tillit dreier seg både om det politiske håndverket og klimaet som folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner representerer (se mer under figur 2.9), og om hvorvidt politikken klarer å levere det som innbyggerne forventer. Her er det naturlig nok

**Figur 2.3:** Hvor stor tiltro har du til kommunestyret i kommunen der du bor?  
Kilde: Norsk monitor 2026.



**Figur 2.4:** Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med din kommune som et sted å bo og leve? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–10. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.

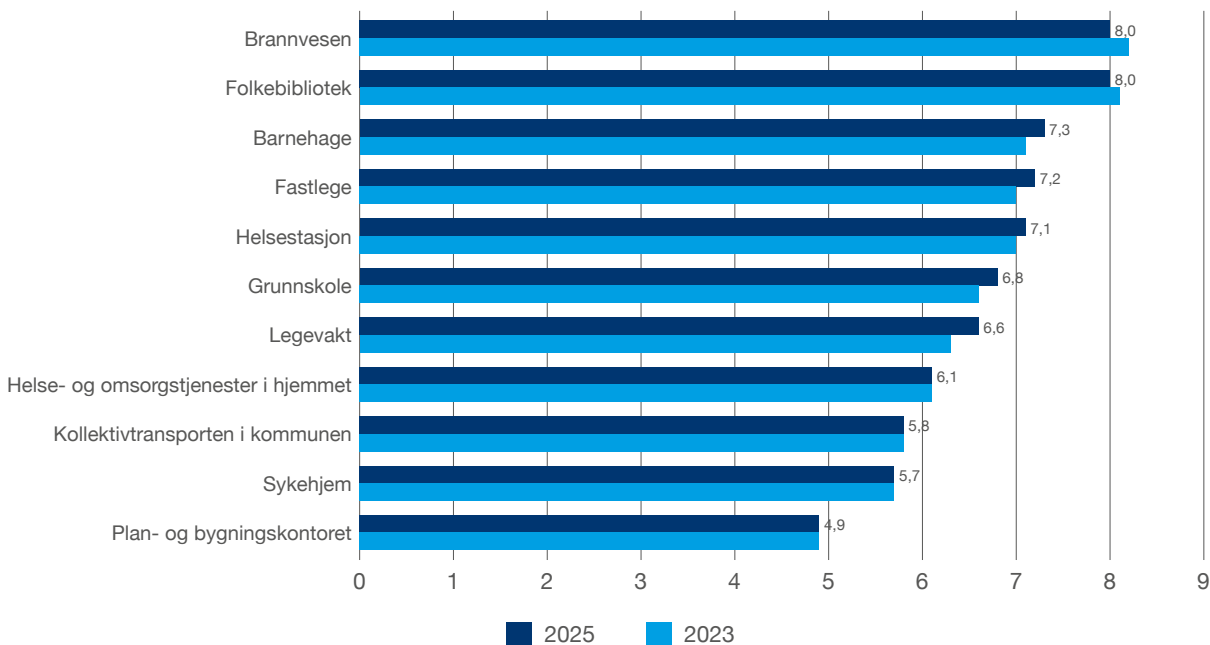


store variasjoner mellom kommuner. Den generelle trenden er at andelen (73 prosent) som er fornøyd med å bo og leve i sin kommune er på samme nivå i 2025 som i 2023. Ellers ser vi en nedgang fra 81 prosent i 2019.

### Brannvesenet topper lokale tilbud

Innbyggernes inntrykk varierer ikke bare mellom kommuner, det er også store forskjeller på inntrykket av ulike kommunale tjenester i én og samme kommune (tallene er et gjennomsnitt, på tvers av kommuner). Brannvesenet skårer nesten dobbelt så høyt som plan- og bygningskontoret. I perioden 2021 til 2023 var utviklingen negativ for stort sett alle tjenestene, mens nedgangen har stoppet opp når man sammenligner 2023 og 2025 (figur 2.5).

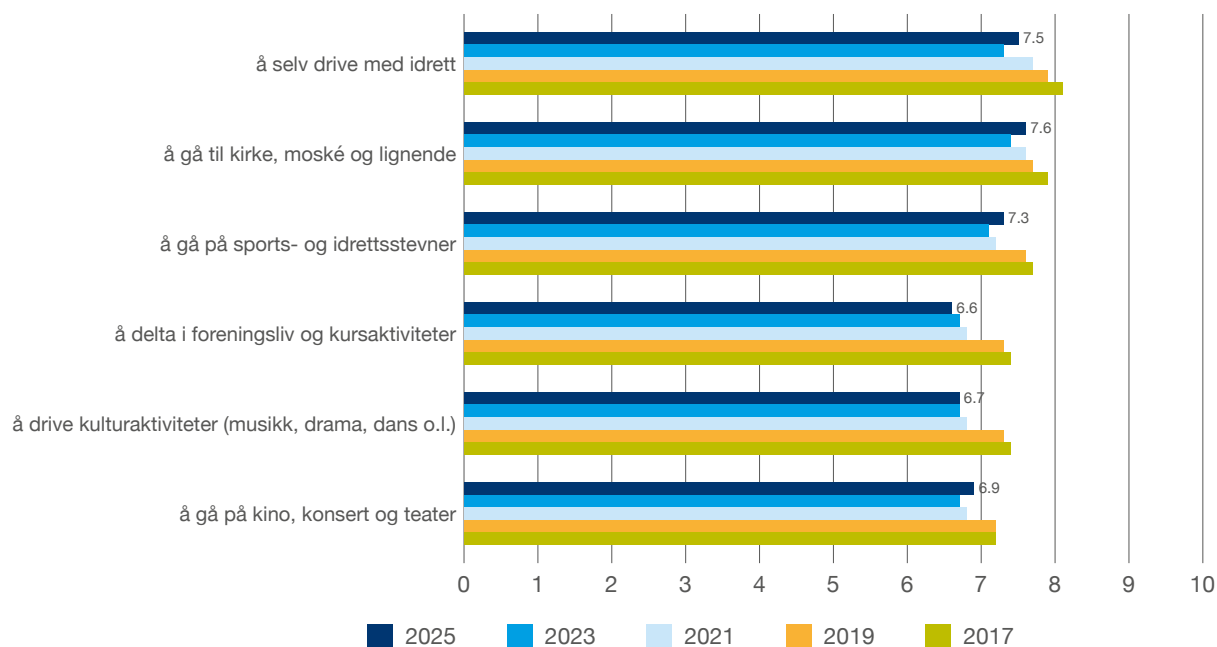
**Figur 2.5:** Inntrykket av kommunale tjenester. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–10. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



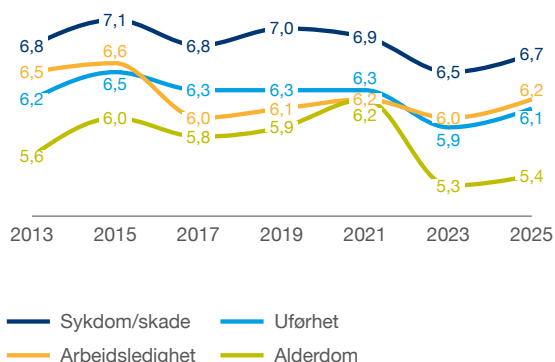
Fritid er en viktig del av livet. Det er viktig å kunne drive med idrett, kultur eller ha mulighet til å være aktiv i lag og foreninger. De aller fleste aktivitetene arrangeres i regi av sivilsamfunnet eller ideelle og/eller kommersielle aktører, men kommunene har en viktig rolle med å legge til rette for og samarbeide med sivilsamfunnet og de private aktørene. Innbyggerne opplever at muligheten for å drive med aktiviteter har blitt dårligere over tid, særlig etter 2019. Tallene fra 2025 tyder på et lite trendskifte, og at innbyggerne har en litt mer positiv opplevelse enn i foregående målinger.



**Figur 2.6:** Mulighetene for å drive med aktiviteter. Hvor godt eller dårlig mener du følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på skala fra 0–10. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



**Figur 2.7:** Hvor trygg eller utrygg er du på at det offentlige gir deg den hjelpen du trenger ved...? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 10.  
Kilde: DFO, Innbyggerundersøkelsen 2026.



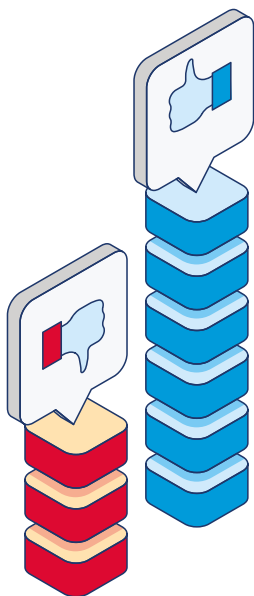
Helt vesentlig for vår tillit til offentlig sektor som helhet er at vi er trygge på at vi får nødvendig hjelp når vi trenger det. Men når man spør innbyggerne om hvor trygge de er på å få nødvendig hjelp, f.eks. ved sykdom, arbeidsledighet eller dersom de blir uføre, så synker andelen som stoler på at de får nødvendig hjelp. Særlig når det gjelder bistand til eldre så var det en betydelig nedgang mellom 2021 og 2023. I innbyggerundersøkelsen fra 2025 peker derimot alle piler oppover.

Samlet sett synes likevel gapet mellom forventninger og opplevd kvalitet å øke. Med kjennskap til at offentlig sektor står overfor store utfordringer når det gjelder å opprettholde en god velferd, vil nettopp opplevelsen av kvalitet være en nøkkel for innbyggernes samlede opplevelse av hvordan demokratiet klarer å levere.

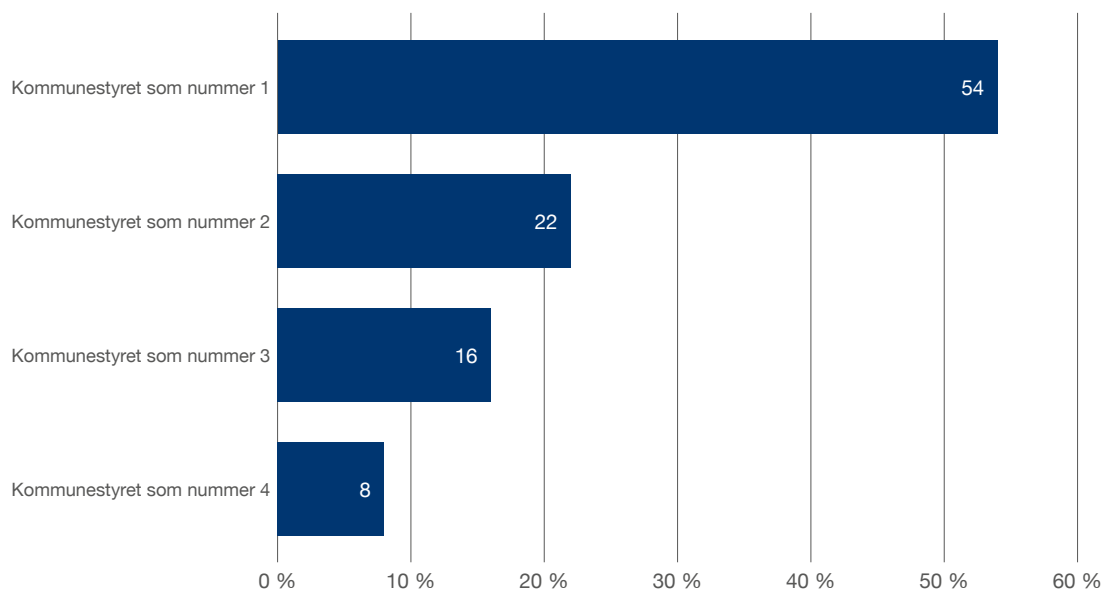
Et samlet KS Landsting vedtok i 2024 blant annet at vi må våge å ta vanskelige avgjørelser på vegne av folket og ha dialog med innbyggerne om hva som er realistisk av kommunale og fylkeskommunale tjenester med de ressursene som er tilgjengelige. Spesielt viktig blir det å ha et lokaldemokrati som fungerer godt, også mellom valgene.

### Over halvparten mener kommunestyret bør ha mest innflytelse over eget lokalsamfunn

Innbyggerne er spurt om hvem de mener burde ha mest innflytelse over eget lokalsamfunn. De har rangert hver av disse på skala fra en til fire: kommunestyret, fylkestinget, Stortinget og Europaparlamentet. 54 prosent mener kommunestyret burde ha mest innflytelse, mens 7 prosent har rangert kommunestyret nederst. Like mange har rangert Stortinget som den aktør som burde ha mest innflytelse i lokalsamfunnet. Deretter følger at 20 prosent peker på fylkestinget. På spørsmål om Europaparlamentet er det bare 7 prosent som mener de burde ha mest innflytelse. Det er noen forskjeller i vurdering avhengig av alder, kjønn, utdanningsnivå og geografisk bakgrunn.



Figur 2.8: Hvem burde ha mest innflytelse i ditt lokalsamfunn? Andel som rangerte kommunestyret som... Kilde: Norsk medborgerpanel 2024



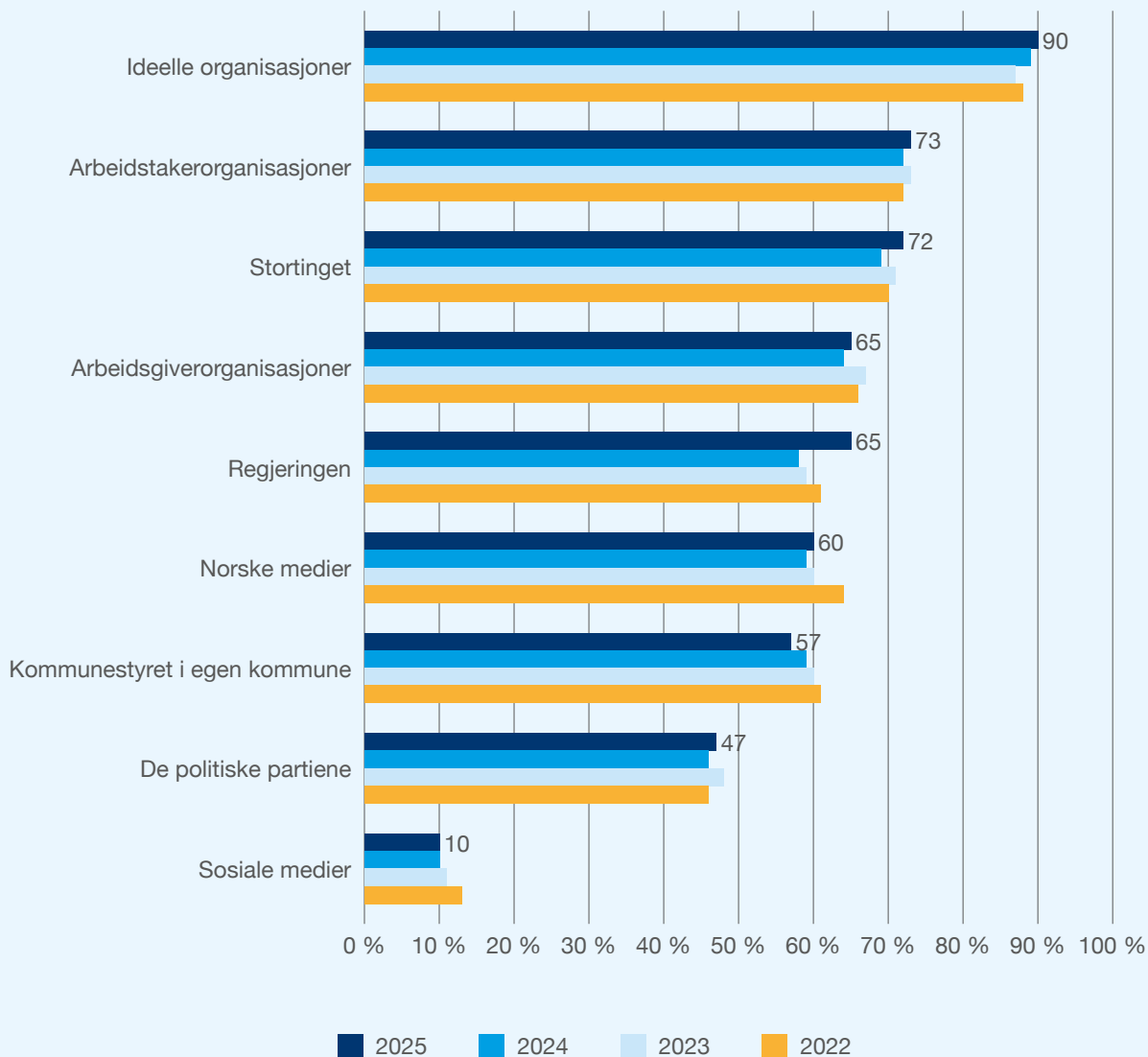
### Variasjon i tillit – nedgang lokalt og oppgang nasjonalt

Tillitsbarometeret 2025 viser en mindre nedgang i tilliten til kommunestyret i egen kommune, fra 59 prosent i 2024 til 57 prosent i 2025. Blant de øvrige institusjonene og aktører er tilliten den samme, eller noe høyere, enn året før. Ingen ligger på samme høye nivå som under årene 2020 til 2022 da Norge var preget av pandemi.

57 prosent av innbyggerne oppgir at de har tillit til kommunestyret i egen kommune. Det er en nedgang på to prosentpoeng fra 2024. Tilliten til Stortinget ligger på 72 prosent. Det er en liten oppgang fra året før (69 prosent). Ideelle organisasjoner nyter fortsatt høyest tillit, 90 prosent, mens norske medier har en marginal økning siste år – og ligger nå på 60 prosent. Sosiale medier er på samme nivå i 2025 som i 2024, 10 prosent har tillit til dem. (Kilde: Tillitsbarometeret 2025)

DFØs innbyggerundersøkelse 2026 viser en nedgang i tillit til kommunestyre/byråd – både i 2024 og 2022. I 2026-undersøkelsen svarer 48 prosent at de har høy tillit, mens 50 prosent svarte det i 2024. Når det gjelder tillit til nasjonale aktører er tendensen motsatt. For regjeringen er det i denne undersøkelsen en markant økning i tillit fra 47 prosent i 2024 til 57 prosent i 2026. Tilliten til Stortinget viser også en økning, fra 53 prosent til 58 prosent i perioden. Det er en nedgang i tillit til den offentlige forvaltningen i samme periode, fra 54 til 51 prosent. For domstolene er det omtrent det samme. Nytt i DFØ sin innbyggerundersøkelse i 2026 er spørsmål om tillit til valgsystemet. Her svarer 81 prosent at de har tillit til det. Se forøvrig figur 2.14 om å stole på gjennomføringen av kommunevalget.

Figur 2.9: Tillit til institusjoner og aktører: Prosent som svarer 6 eller mer på en skala fra 1 til 10. Kilde: Respons Analyse, Tillitsbarometeret 2025.



### Unge kvinner har høyere tillit

Unge kvinner mellom 18 og 29 år har høyere tillit til de fleste institusjoner enn det både menn og kvinner generelt har. Høyest er unge kvinners tillit til regjeringen med 78 prosent, mens blant unge menn har 59 prosent tillit til regjeringen. Det er litt under det generelle bildet for menn på 61 prosent.

Når det gjelder tillit til Stortinget ligger unge kvinner (77 prosent) noe over kvinner generelt (74 prosent), mens unge menn ligger marginalt under det generelle bilde for menn (henholdsvis 67 og 69 prosent).

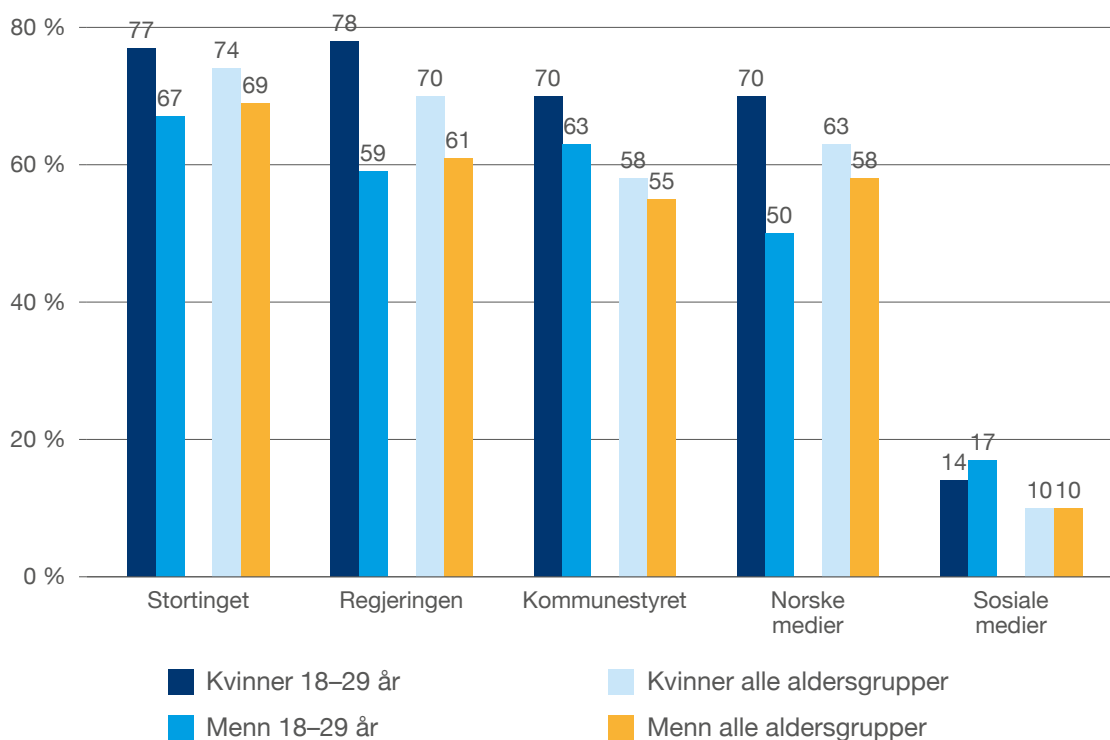
For kommunestyret har unge av begge kjønn høyere tillit enn generelt blant alle. 70 prosent av unge kvinner oppgir tillit til

kommunestyret, mens 63 prosent av unge menn har det. Det er vesentlig høyere enn det generelle bildet for menn på 55 prosent.

Unge kvinner har også høy tillit til norske medier, hele 70 prosent svarer det. Det er markant over hva kvinner generelt svarer, hvor 63 prosent har tillit. For unge menn har 50 prosent tillit til norske medier, det er lavere enn det generelle bildet for menn (58 prosent).

Sosiale medier ligger dårligst an når det gjelder tillit. Mens kun 10 prosent av menn og kvinner har tillit til disse, er andelen henholdsvis 14 prosent for unge kvinner og 17 prosent for unge menn (Kilde: Tillitsbarometeret 2025).

Figur 2.10: Tillit generelt etter kjønn og alder. Prosent som svarer 6 eller mer på en skala 1–10. Gjennomsnitt. Kilde: Respons Analyse, Tillitsbarometeret 2025.



### Årene framover – bekymringer og prioriteringer

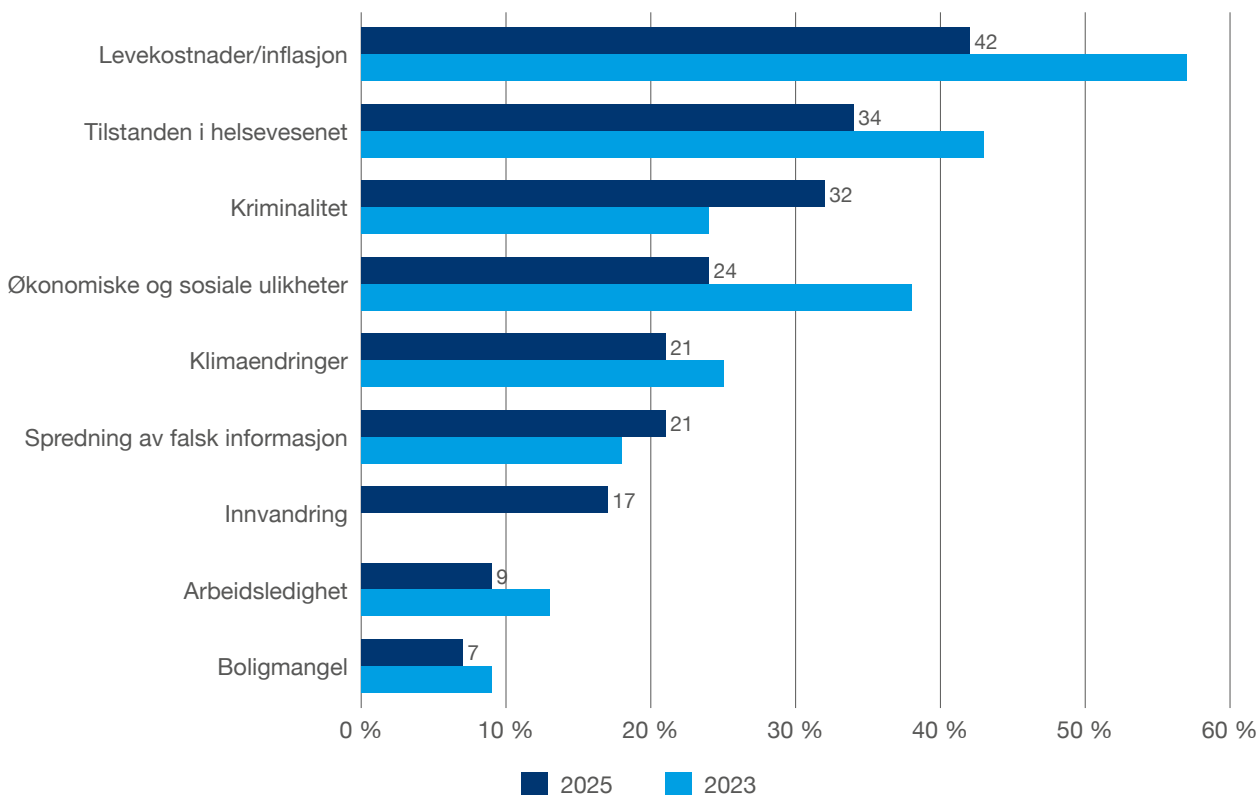
Innbyggerne er spurt om å oppgi hva de mener er de tre største bekymringene i årene framover. Den situasjonen som flest oppgir blant de tre er levekostnader og inflasjon, deretter tilstanden i helsevesenet og så kriminalitet. Det var flere som var bekymret for det to første i 2023 enn nå, mens når det gjelder kriminalitet er det langt flere som nå plasserer det blant de tre største bekymringene.

Bekymring for spredning av falsk informasjon er også blant temaene. 21 prosent av innbyggerne har nevnt dette som en av tre største bekymringer, en liten oppgang fra 2023.

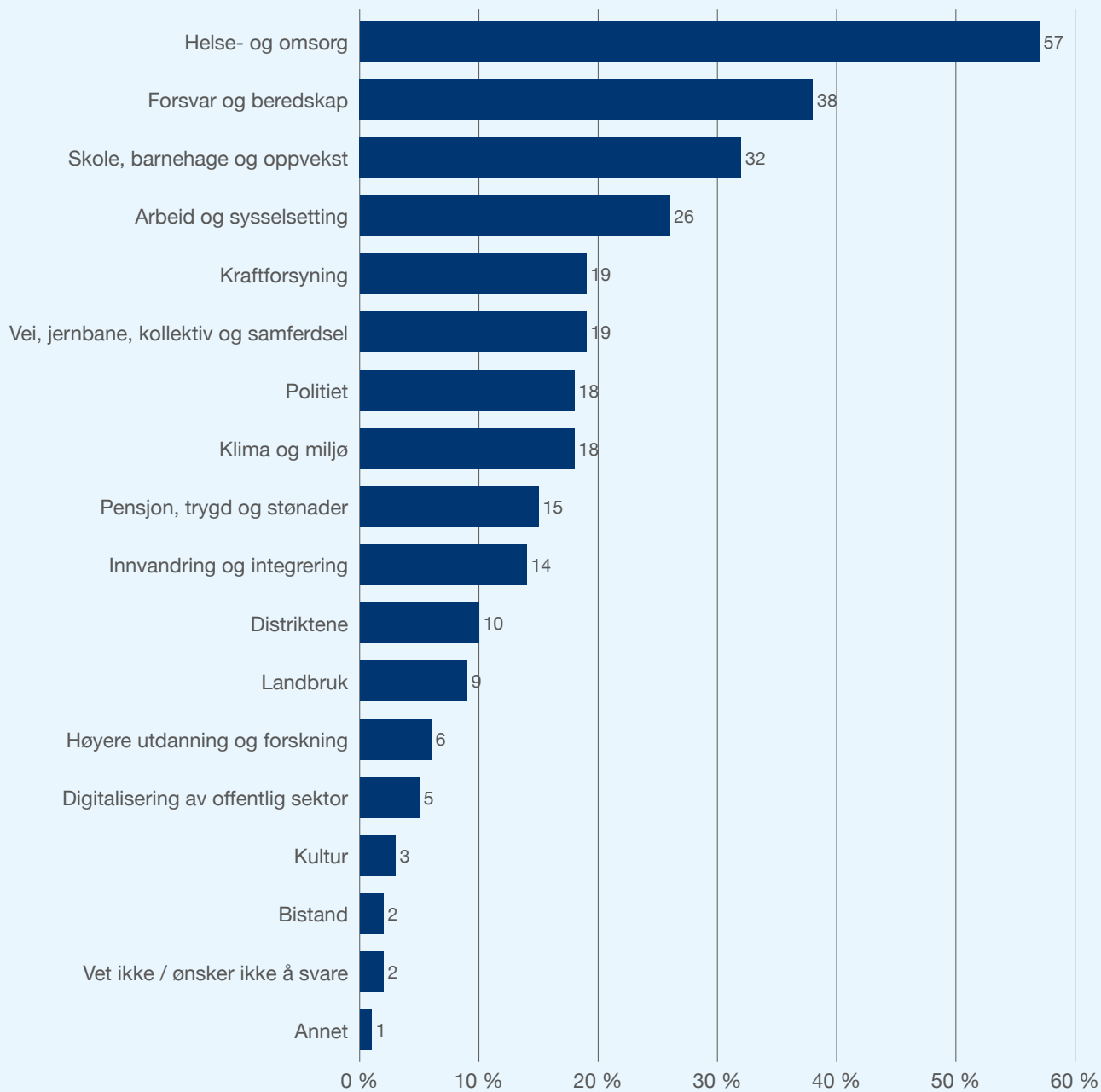
DFØs innbyggerundersøkelse 2026 har også spurt folk om hvilke tre samfunnsområder de mener offentlige myndigheter bør prioritere de neste fem årene. Tre valg er mulig, og flest (57 prosent) har nevnt helse og omsorg. 38 prosent har svart forsvar og beredskap og 32 prosent har svart barnehage og oppvekst. At helse og omsorg kommer høyt opp samsvarer med at dette av mange er nevnt som en bekymring.

To prosent sier at de ikke vet, eller ikke ønsker å svare på, hva de mener bør prioriteres.

Figur 2.11: Tre største bekymringer de neste årene? Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026. Utvalg av bekymringer gjort av KS.

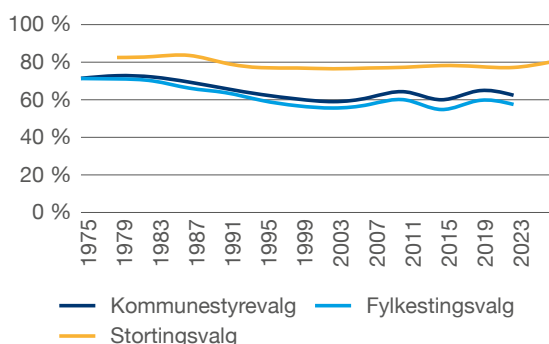


Figur 2.12: Hvilke tre samfunnsområder mener du offentlige myndigheter bør prioritere de neste fem årene? Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



# Fremme et sterkt representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse

Figur 2.13: Valgdeltakelse i prosent, stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg, 1975–2025. Kilde: SSB, Tabell 09475, 09476 og 08243.



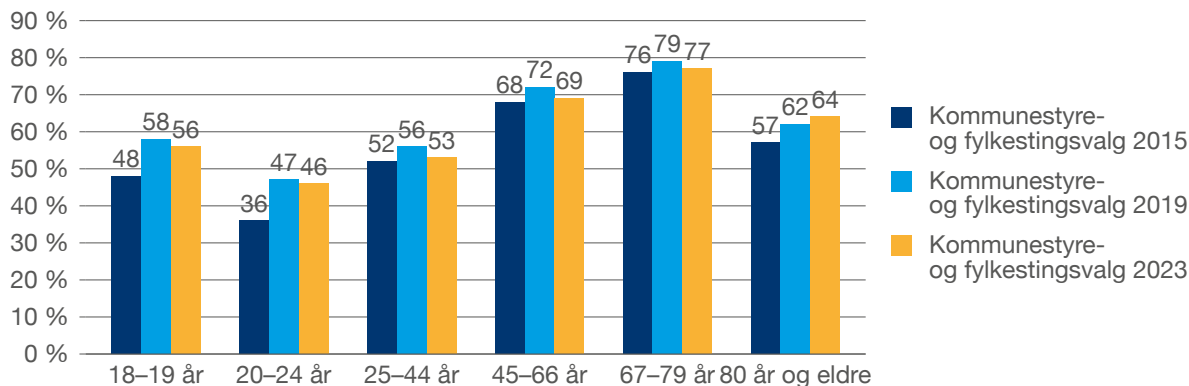
## Færre deltar i lokalvalget – flere i stortingsvalg

I kommunestyrevalget i 2023 gikk valgdeltakelsen ned fra 65 prosent i 2019 til i overkant av 62 prosent. Blant velgere under 30 år er nedgangen omtrent tilsvarende. I 2019 var det motsatt, en økning i valgdeltakelsen fra 60 til 65 prosent, og desidert størst økning blant unge sammenlignet med lokalvalget i 2015.

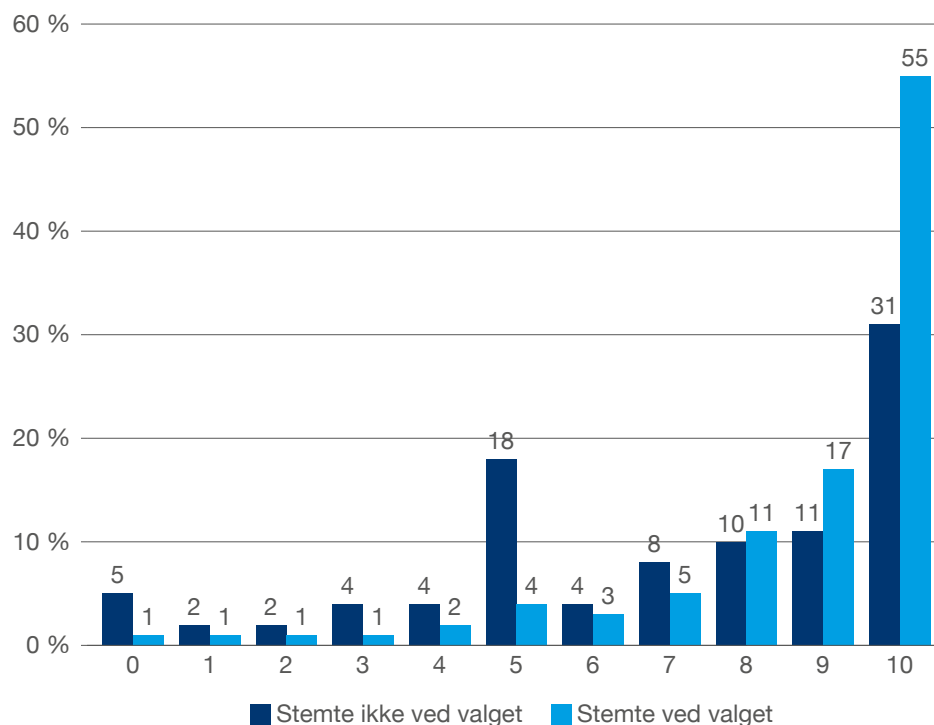
Som tidligere år førstegangsvelgerne i større grad enn stemmeberettigede i aldersgruppa 20–24 år.

Deltakelsen ligger markant høyere ved stortingsvalg, enn ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Ved stortingsvalget i 2025 var valgdeltakelsen på oppunder 80 prosent, og en oppgang fra 77 prosent i 2021. Det var en spesielt stor økning av unge menn som brukte stemmeretten – med nesten 72 prosent i aldersgruppen 22–25 år. Det er nesten 12 prosent høyere enn ved valget i 2021. Forskjellene i valgdeltakelse med hensyn til alder er altså mindre enn det har vært i tidligere valg.

Figur 2.14: Valgdeltakelse i prosent – Kommunestyre- og fylkestingsvalg 2015, 2019 og 2023, etter alder. Kilde: SSB.



**Figur 2.15:** I hvilken grad stoler du på at gjennomføringen av kommunestyrevalget i 2023 gikk riktig for seg?  
Andel som svarte på de ulike trinnene i en skala fra 0 (stoler ikke på i det hele tatt) til 10 (stoler fullt og helt) Kilde: SSB, Velgerundersøkelsen 2023.



### De som ikke stemte stoler i mindre grad på at valget gikk riktig for seg

Etter kommunevalget i 2023 ble innbyggere i SSB sin velgerundersøkelse spurt om i hvilken grad de stoler på at gjennomføringen av valget gikk riktig for seg. På en skala fra 1 til 10, hvor 10 betyr at man stoler fullt og helt på det, ga 55 prosent av de som stemte i valget toppskår. Blant dem som ikke stemte, ga 31 prosent toppskår. I motsatt ende av skalaen viser undersøkelsen at 17 prosent av dem som ikke stemte, altså at omtrent hver sjettede hjemmesitter, har lav tillit til at valget gikk riktig for seg.

De som ikke stemte svarer i mindre grad enn andre at det har betydning for dem personlig hvem som har flertall i kommunestyret, oppunder 30 prosent. Blant dem som stemte svarte i overkant av 50 prosent at det hadde betydning.

I DFØ sin undersøkelse fra 2026 svarer innbyggerne om tillit til ulike aktører og institusjoner. For første gang er det spurt om tillit til valgsystemet, og til det oppgir 81 prosent av befolkningen å ha høy tillit.

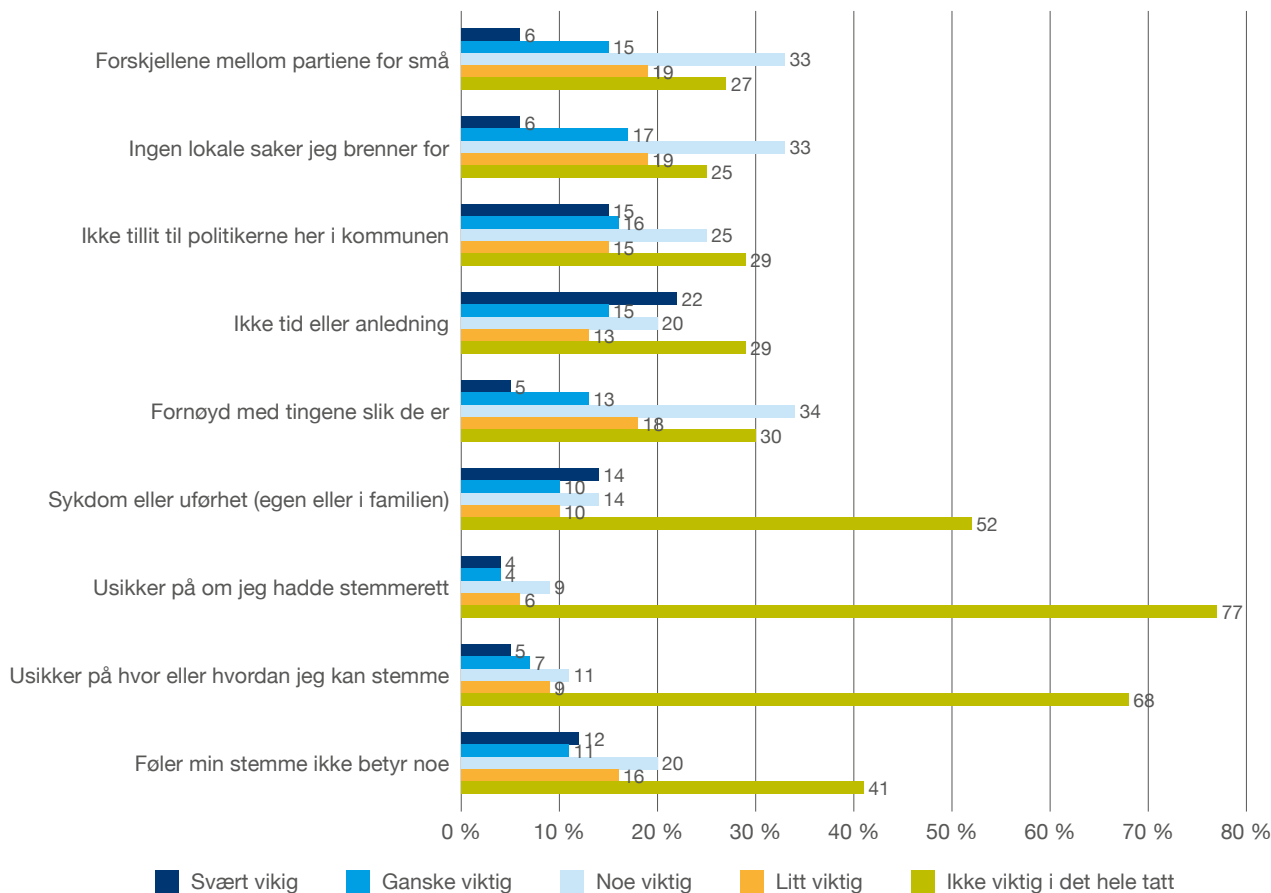
### Hadde ikke tid eller anledning til å stemme

I SSBs velgerundersøkelse fra 2023 er de som ikke stemte spurt om grunner til det. Velgerne har krysset av på forskjellige alternative grunner langs en skala fra «ikke viktig i det hele tatt» til «svært viktig». Flest (22 prosent) har oppgitt jeg hadde ikke tid eller anledning som svært viktig grunn at de ikke stemte. Nest flest oppga henholdsvis ikke tillit til politikerne her i kommunen (15 prosent) og sykdom eller uførhet (14 prosent) som svært viktig grunn.

På spørsmål om årsaker som samlet sett var viktig – alt fra «litt viktig» til «svært viktig» – for at de ikke stemte, svarte flest (75 prosent) i kategorien ingen lokale saker jeg brenner for. Tett etterfulgt av forskjellene mellom partiene er for små (73 prosent) hadde ikke tid eller anledning (71 prosent), ikke tillit til politikerne her i kommunen (71 prosent) og fornøyd med tingene slik de er (70 prosent).

På alternativet «Føler ikke min stemme betyr noe» svarte 49 prosent at det i en viss grad var viktig.

Figur 2.16: Hvor viktig eller uviktig var følgende grunner til at du ikke stemte ved kommunestyrevalget 2023? Kilde: SSB, Velgerundersøkelsen 2023.



### Interesse for politikk generelt – noe mindre interesse for lokalpolitikk

Innbyggernes interesse for politikk i sin alminnelighet har økt noe i årene tilbake til 2010, og er ifølge DFØ sin innbyggerundersøkelse 2026 like høy nå som i 2024. I den seneste undersøkelsen vurderes interessen for politikk generelt til 6,6 på en skala fra 1–10. Når det gjelder interesse for lokalpolitikk i sin alminnelighet er tallet noe lavere, her er scoren 6,0 på samme skala. Det har holdt seg stabilt tilbake til 2021 hvor spørsmålet om lokalpolitikk ble stilt første gang.

### Forventningene om å bli hørt er moderate

Den hverdagslige politiske deltakelsen mellom valg foregår på ulike måter. De lovpålagte rådene for medvirkning; eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse, og ungdomsråd (eller annet medvirkningsorgan for ungdom), er alle tre viktige kanaler for deltakelse fra de tre gruppene. I tillegg kommer andre former for deltakelse.

I DFØs innbyggerundersøkelse fra 2026 er folk spurt om politisk deltakelse de siste 12 måneder. Av de som har deltatt, svarer flest (27 prosent) at de har boikottet et produkt av politiske årsaker. 23 prosent svarer at de har laget, eller skrevet under på et opprop. 17 prosent oppgir at de på frivillig basis har engasjert seg i en sosial sak eller miljøsak. Færrest (6 prosent) svarer at de har deltatt et folkemøte med en folkevalgt. Det er noe, men ikke stor, variasjon i hvordan de ulike aldersgruppene deltar.

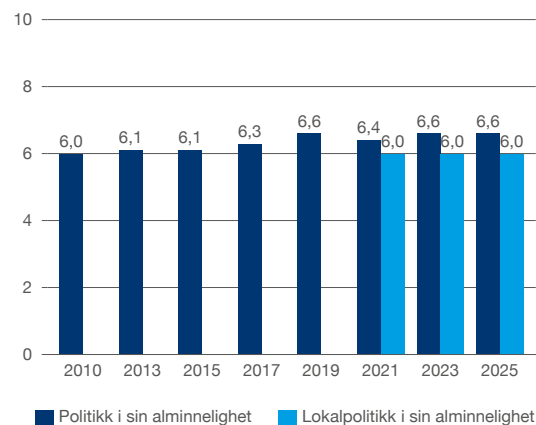
Innbyggerne er spurt om hvordan de oppfatter sine muligheter til å påvirke, å få en rettferdig behandling og å bli tatt hensyn til og hørt. Spørsmålene skiller ikke mellom ulike forvaltningsnivå.

I DFØ sin innbyggerundersøkelse fra 2026 viser en skåre på 6,0 (på 1–10 skala) på spørsmål om hvor sannsynlig folk mener det er at deres søknad blir rettferdig behandlet. Det er en

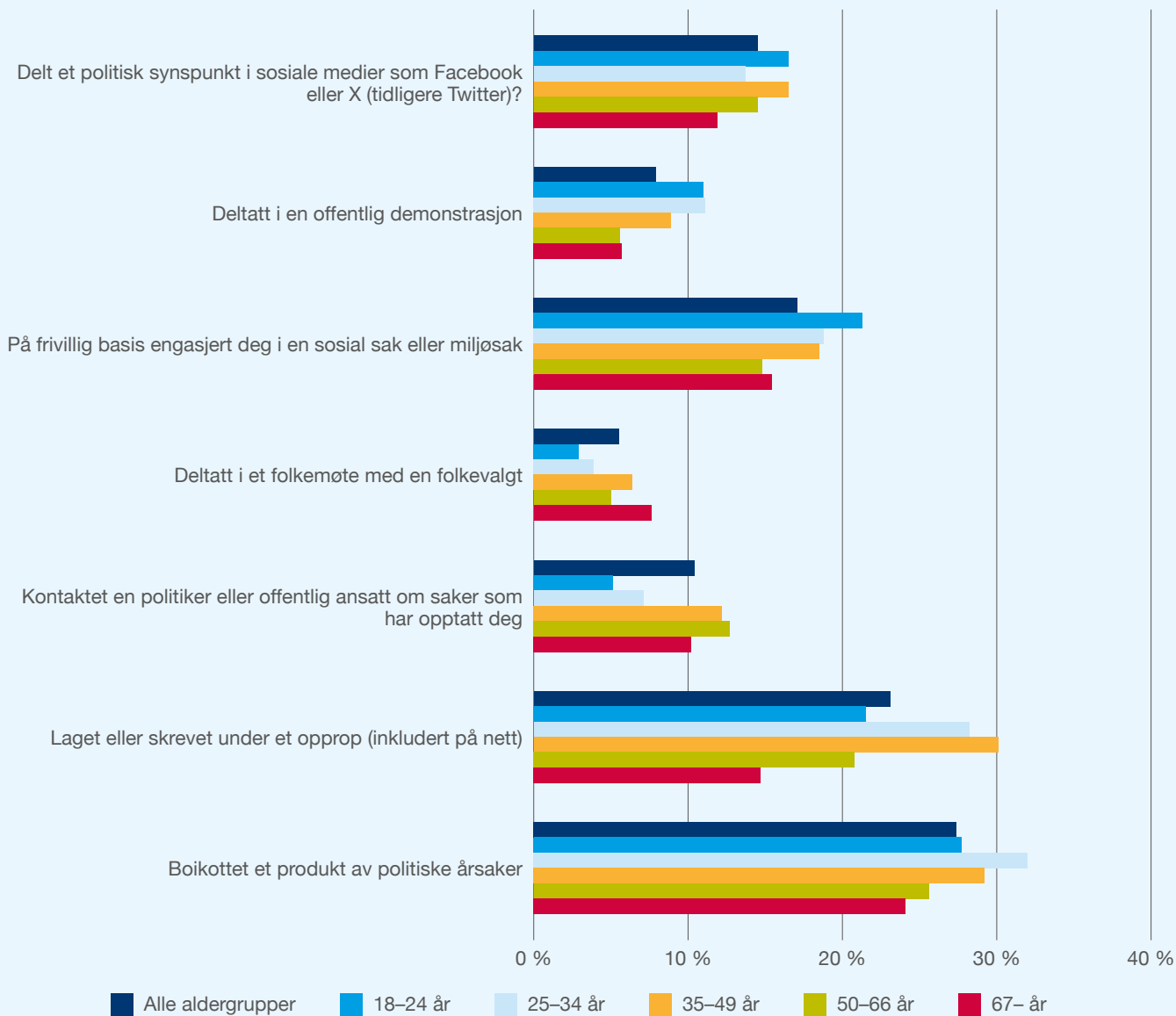
Figur 2.17: Hvor interessert eller uinteressert er du i ...?

Gjennomsnittscore på skala 0–10.

Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



Figur 2.18: Andel som har svart at de har deltatt i ulike former for politisk deltakelse i siste 12 måneder, etter alder, Kilde: DFØ Innbyggerundersøkelsen 2026.



økning fra 5,7 i 2023. Videre har påstand om sannsynlighet for at en offentlig tjeneste blir forbedret dersom man klager på kvaliteten, fått skåre 4,2. Det er marginalt mer negativt enn tidligere (4,3 i 2023). En tredje påstand handler om å delta i en offentlig høring om et politisk tiltak, og hvor sannsynlig er det at myndighetene vil ta hensyn til meningene fra høringen. Her er skåren 4,2 og uendret fra forrige undersøkelse. Den siste påstanden her handler om «hvis det skal fattes en beslutning som får betydning for området du bor i, hvor sannsynlig er det at dere som bor der får mulighet til å påvirke beslutningen?» Her er skåren 4,1 på en 1–10 skala. Det er en oppgang fra 3,9 i 2023.

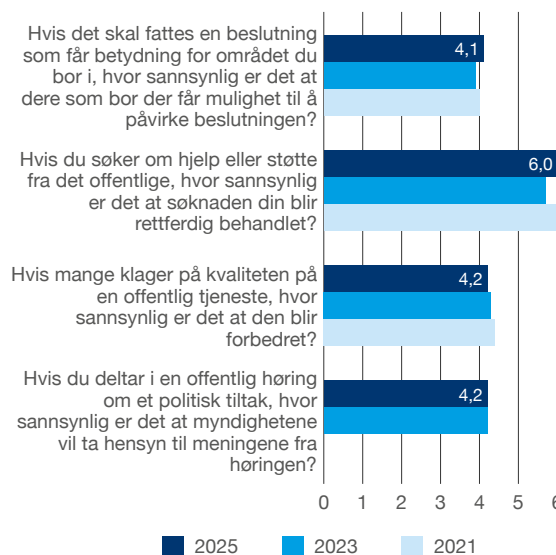
### Høy tillit til andre mennesker

I DFØs innbyggerundersøkelse 2026 er innbyggerne spurt om tillit til andre mennesker: «Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre?». 72 prosent har svart positivt. Den sosiale tilliten er høy, men noe lavere enn tilsvarende enn i 2021 og 2023.

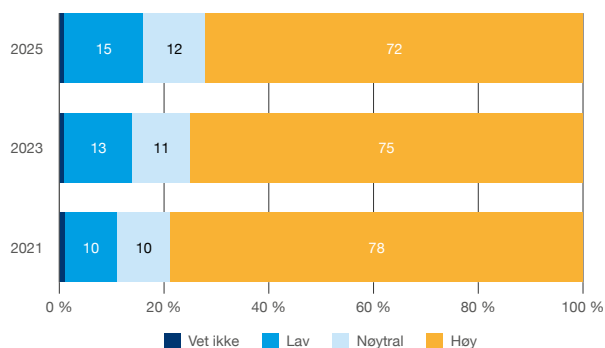
Tidligere undersøkelser har vist at personer som er medlem i flere organisasjoner skårer høyere på sosial tillit enn dem som ikke er medlem i noen organisasjoner. Folk som stoler på andre, deltar mer i politikken og i samfunnet ellers (DFØ 2021).

Norsk medborgerpanel (2024) har målt mellom-menneskelig tillit over en ti-årsperiode. Også den viser at en høy andel, 77 prosent, mener at «folk flest er til å stole på». Andelen er jevnt over høy de seneste årene, og vesentlig høyere nå enn i 2014 da 66 prosent mente dette.

**Figur 2.19:** Innbyggernes vurdering av muligheter for medvirkning. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–10. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.

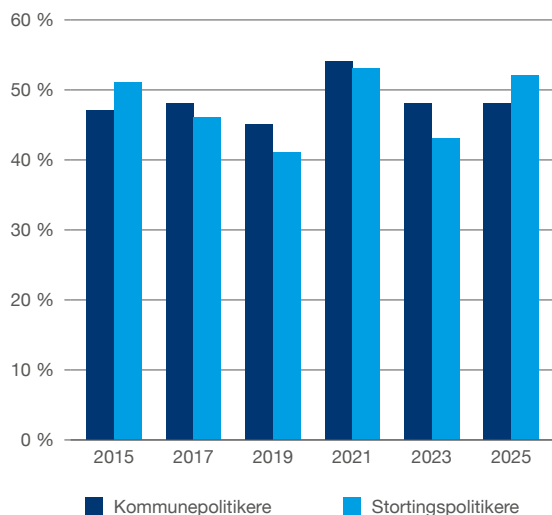


**Figur 2.20:** Innbyggernes sosiale tillit 2021–25, basert på spørsmålet «Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre?» (vektede andeler). Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



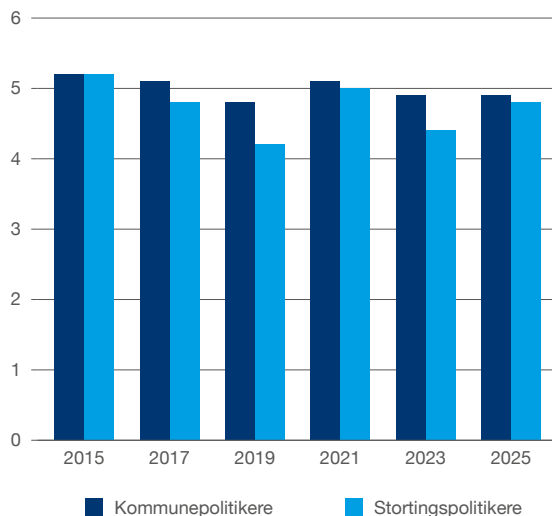
**Figur 2.21:** Andel innbyggere som har høy tillit til at kommunepolitikere og stortingspolitikere arbeider for innbyggernes beste.

Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



**Figur 2.22:** Innbyggernes fornøydehet med hvordan politikere lytter til innbyggernes synspunkter, gjennomsnittscore på skala 0–10.

Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



### Middels fornøyde med hvordan politikere lytter

DFØs innbyggerundersøkelse 2026 viser hvor fornøyde innbyggerne er med hvordan kommunepolitikernes lytter til deres synspunkter. De gir en skår på 4,9 på en 1–10 skala. Det er nøyaktig samme som i 2023, men lavere enn i 2021 og årene før det.

Stortingspolitikernes evne til å lytte får imidlertid en økning fra 2023. I 2026 er skåren 4,8 på nevnte skala, mens den i 2023 var på 4,4. Variasjon i skåren gjennom de siste ti år er større for stortingspolitikere enn for kommunepolitikere.

I DFØ innbyggerundersøkelse 2026 er innbyggerne spurt om «Hvis myndighetene tar en beslutning, hvor sannsynlig er det at beslutningen er basert på best mulig kunnskap, forskning og statistikk». På en skala fra 1–10 er skåren fra innbyggerne her 5,1. Det er en marginal økning fra 5,0 i 2024.

Når det gjelder innbyggernes tillit til at politikere arbeider for innbyggernes beste, skiller DFØ sin undersøkelse mellom kommunepolitikere og stortingspolitikere. 48 prosent har tillit til at kommunepolitikere arbeider for innbyggernes beste. Med unntak av en topp under pandemien (54 prosent i 2021) har dette vært et bilde med lite variasjon tilbake til 2010.

52 prosent av innbyggerne har høy tillit til at stortingspolitikere arbeider for innbyggernes beste. Det er en markant oppgang fra 2023 (43 prosent), men nesten det samme som i 2021 (53 prosent). Før det har det også vært en viss variasjon i hvordan innbyggerne vurderer dette.

I SSBs velgerundersøkelse fra 2023 har 9 prosent svart «ikke i det hele tatt» på spørsmålet om hvorvidt det politiske systemet i Norge gir folk (... som deg) innflytelse på det myndighetene gjør. Flere menn enn kvinner har svart dette. For begge kjønn er det kun 4 prosent som har svart at det politiske systemet i Norge i svært stor grad gir folk innflytelse.

### Vil høre folkemeningen

Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase inneholder informasjon om kommunesektoren og utgis omtrent hvert fjerde år. Seneste publikasjon er fra 2024.

Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningslov er det desidert mest brukte tiltaket, og over 97 prosent av kommunene gjennomfører det. Det er en liten økning fra 2021 (95 prosent). Derest er folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker, samt brukerundersøkelser knyttet til tjenesteproduksjon mest brukt. 76 prosent av kommunene benytter begge disse tiltakene, også her er det en økning fra 72 prosent i 2021.

Møter mellom politikere og lokal- eller nærmiljøutvalget benyttes av 17 prosent av kommunene. Det er en nedgang fra 26 prosent i 2021. Elektroniske høringer benyttes av 33 prosent av kommunene, en markant økning fra 2021 hvor i overkant av 20 prosent gjorde det.

Kommuneloven pålegger kommunene å ha tre medvirkningsråd. Alle kommuner skal ha et eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd, eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

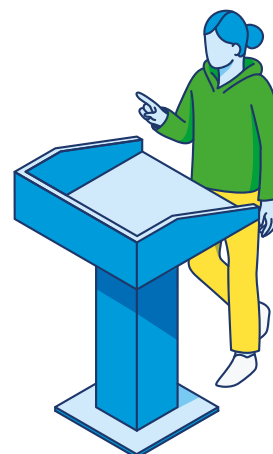
Det er rimelig å anta at folk som er bosatt i kommuner som inviterer innbyggerne til å delta politisk, opplever at kommunen signaliserer tillit til dem og til innbyggerne, og til deres kompetanse til å delta i politikken.



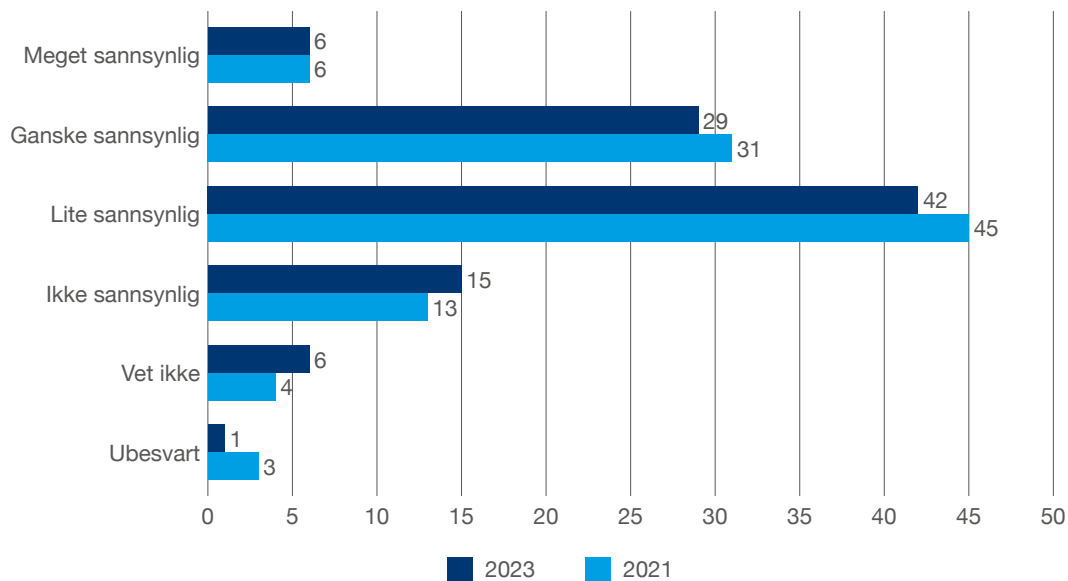
Figur 2.23: Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen mellom valg (andel av kommunene som har besvart).  
 Kilde: KDDs organisasjonsdatabase, By- og regionforskningsinstituttet, NIBR 2024.



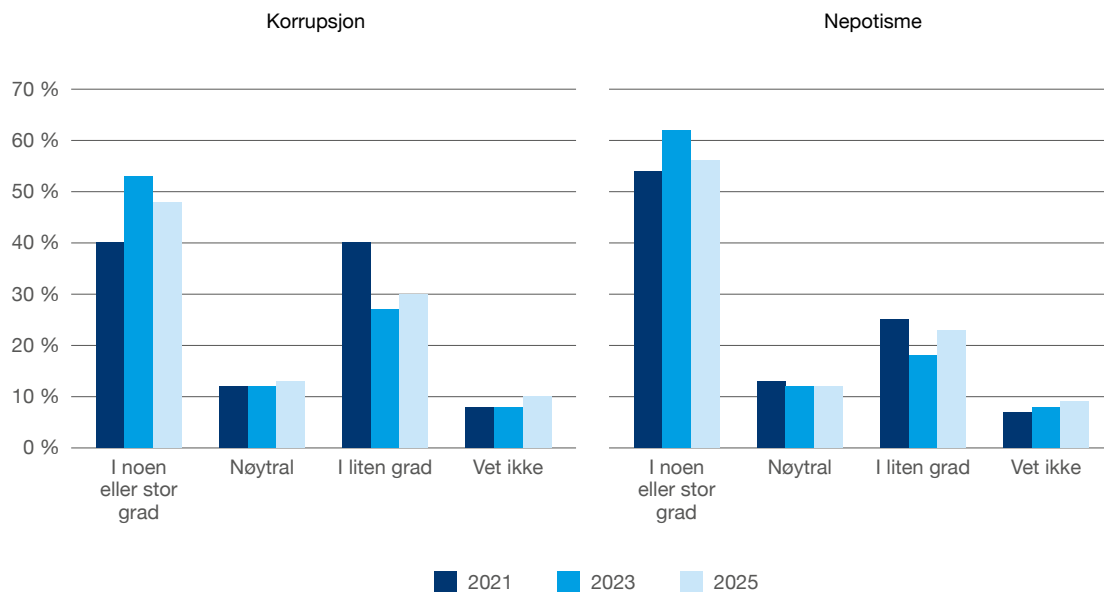
Innbyggere er spurt om sannsynligheten for at de selv vil være med på å fremme en sak de mener er viktig i vårt politiske system. Omkring 1 av 3 svarer at det er sannsynlig at de selv vil det. Det kan det være ulike forklaringer på, men det understreker betydning av at kommunene tilrettelegger for at innbyggerne kan gi innspill om og i saker. Indikatoren er ikke oppdatert i siste utgave av Norsk Monitor.



Figur 2.24: Dersom du mener at det er en viktig sak som bør fremmes i vårt politiske system, hvor sannsynlig er det da at du selv kunne være med på å fremme denne saken?  
Kilde: Norsk monitor 2024.



Figur 2.25: I hvilken grad mener innbyggerne det forekommer korrupsjon (slik som bestikkelser/smøring) eller nepotisme i egen kommune.  
Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026.



### Færre tror det forekommer korrupsjon

Mange innbyggere mener at ulike former for korrupsjon, slik som bestikkelser/smøring samt favorisering av familie og venner, skjer i egen kommune. I DFØs innbyggerundersøkelse fra 2025 svarer 61 prosent at de tror familie og venner favoriseres (nepotisme) når saker behandles, i noen eller stor grad i egen kommune. Det er omtrent samme nivå som i 2023, men høyere enn i 2021 (54 prosent). Når det samme spørsmål stilles om staten, svarer 59 prosent at de tror det skjer slik favorisering ved behandling av saker.

I samme undersøkelse svarer 48 prosent at de tror det skjer ulike former for korrupsjon i egen kommune, det er en nedgang siden 2023, da 53 prosent svarte det. For staten er andelen som svarer at de tror det forekommer korrupsjon på 55 prosent. Her er det en vel så stor nedgang fra 2023, mens det i 2021 var 40 prosent som svarte det. Omkring 10 prosent svarer «vet ikke» på begge påstandene her.

I en undersøkelse gjennomført i 2024 av Transparency International Norge svarer 66 prosent at de aldri noen gang har opplevd eller vært vitne til en situasjon som de oppfattet som korrupsjon – på arbeidsplassen eller i andre sammenhenger. 6 prosent svarer at de har opplevd det en gang, mens 13 prosent svarer at de har opplevd det flere ganger.

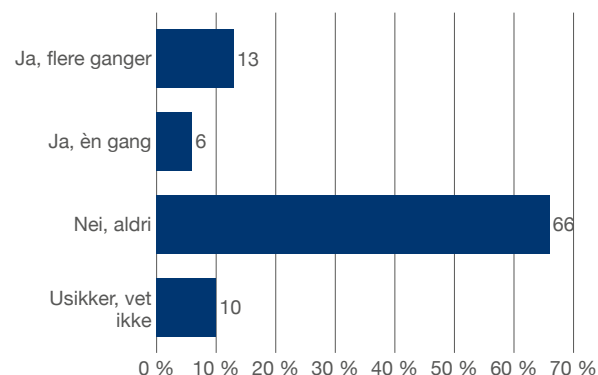
### Stort press på uetisk atferd, men få er berørt av korrupsjon

Ipsos har i 2025 på oppdrag fra KS gjennomført en kartlegging av kommuners og fylkeskommuners erfaringer og opplevelse av press om uetisk atferd og korrupsjon, samt innsatsen for å forebygge dette.

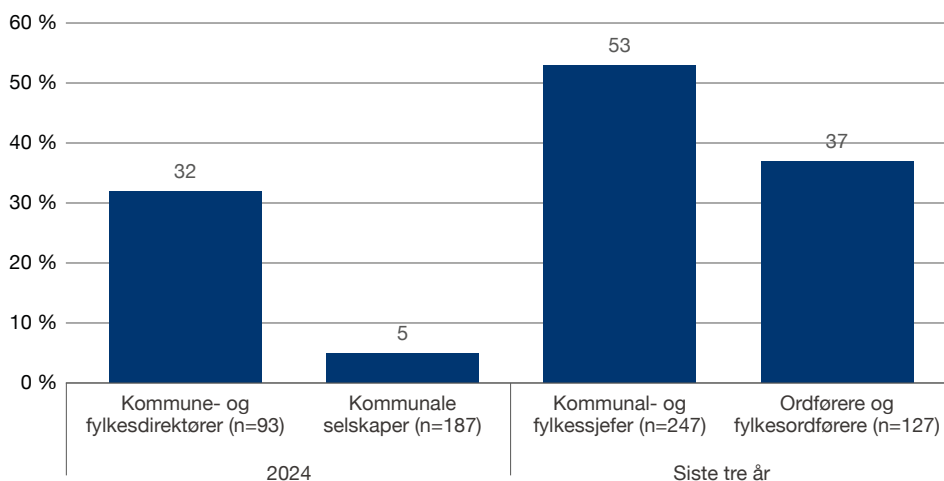
Over halvparten (53 prosent) av kommunal- og fylkessjefer har selv opplevd en situasjon med forventning om uetisk atferd, eller tilbud om utilbørlig fordel siste tre år. Andelen blant kommunal/fylkesdirektører er 32 prosent, da avgrenset til erfaringer siste år. Mest vanlig er situasjoner hvor det er en forventning om å favorisere noen.

I samme undersøkelse er det også spurt om erfaringer med korrupsjon. Svært få svarer at deres egen kommune, eller selskap har vært berørt av det, men andelen er noe høyere på lavere ledernivå. Blant kommune- og fylkesdirektører svarer 2 prosent at kommunen har vært berørt av korrupsjon det siste året, mens blant kommunal- og fylkessjefer svarer 8 prosent at de har erfart dette siste tre år. Det er imidlertid en uklar grense mellom det som oppfattes om korrupsjon i straffelovens forstand og det som anses som uetisk atferd, noe det må tas høyde for i tolkning av funnene.

**Figur 2.26:** Har du noen gang opplevd eller vært vitne til en situasjon som du oppfattet som korrupsjon, på arbeidsplassen eller i andre sammenhenger? Kilde: Befolkningsundersøkelse 2024, Transparency International.



**Figur 2.27:** Andeler som rapporterer om erfaringer med uetisk atferd i 2024 og siste tre år. Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) for KS 2025.



### Gjenstår arbeid med åpenhet – også i de kommunale foretakene

Åpenhetsbarometeret, som siste gang ble lagt fram i 2023, er utarbeidet av Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport, og viser at landsgjennomsnittet for kommunene ligger på 16,5 poeng, av en maksimal poengsum på 26.

I likhet med tidligere er det betydelig variasjon mellom kommunene og mellom fylkene. Alle kommuner har nå postlister på nett, og forbedringen fra tidligere år er tydelig. Det er fortsatt under halvparten av kommunene som publiserer de fleste av dokumentene som klikkbare fulltekstdokumenter på sin postliste. Om en legger til kommuner som legger delvis ut fulltekstdokumenter på nettsidene, er det over 62 prosent av kommunene som gjør det helt eller delvis. Også her er det en god økning fra tidligere.

De aller fleste kommunene strømmer kommunestyremøtene direkte, og et stort flertall publiserer både protokoller og møteplan fra kontrollutvalget på nett.

Det er fortsatt utfordringer knyttet til åpenhet og innsyn i kommunale selskaper. I undersøkelsen fra 2023 er det bare oppunder 16 prosent av kommunene som sier at alle foretakene deres er med i den kommunale postlisten.

### Noe nedgang i hets og trusler mot folkevalgte

En undersøkelse Ipsos har gjennomført for KS i 2026, viser at 32 prosent av lokale folkevalgte har opplevd hatefulle ytringer, mens 10 prosent har opplevd trusler. I tilsvarende undersøkelse i 2023 var det 36 prosent som oppga å ha mottatt opplevd hatefulle ytringer, mens 12 prosent hadde mottatt trusler. Det er altså en tydelig og signifikant nedgang sammenlignet med tre år tilbake. Tidligere har unge skilt seg ut som mer utsatt sammenlignet med andre aldersgrupper. Det var mindre tydelig i 2023 enn i 2019. Undersøkelsen fra 2026 omtaler ikke forskjeller i utsatthet utfra alder.

4 av 10 av de som har vært utsatt for hatefulle ytringer

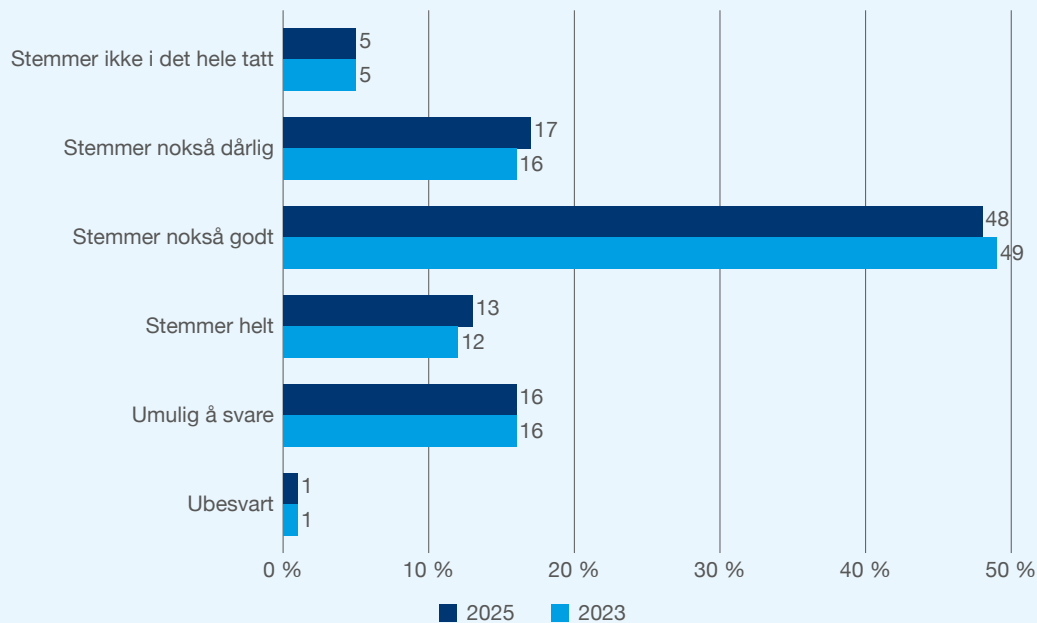
eller konkrete trusler, har endret atferd som følge av dette. Samtidig ser det ut som den enkelte politiker er mindre påvirket av dette enn tidligere. Politikere i alderen 30–39 år, og dernest 40–59 år har i størst grad endret adferd som følge av hets og/eller trusler.

57 prosent, samme som i 2023, har vurdert å slutte som politiker som følge av disse erfaringene. 18 prosent har bestemt seg for det, og det er en nedgang fra 22 prosent i 2023. Hendelsene har store konsekvenser for mange av dem som rammes, men mindre nå enn i 2023. Mest konsekvens er det i form av selvbegrensning (59 prosent) eller selvsensur (48 prosent), eller at de har unnlatt å engasjere eller uttale seg i en spesifikk sak eller saksfelt (61 prosent). For oppunder halvparten har det ført til reduserte sosiale aktiviteter. Hets og trusler påvirker også politikere som ikke selv har opplevd det. Undersøkelsen viser at det skjer, men i mindre grad enn de som selv har vært utsatt for hets og trusler.

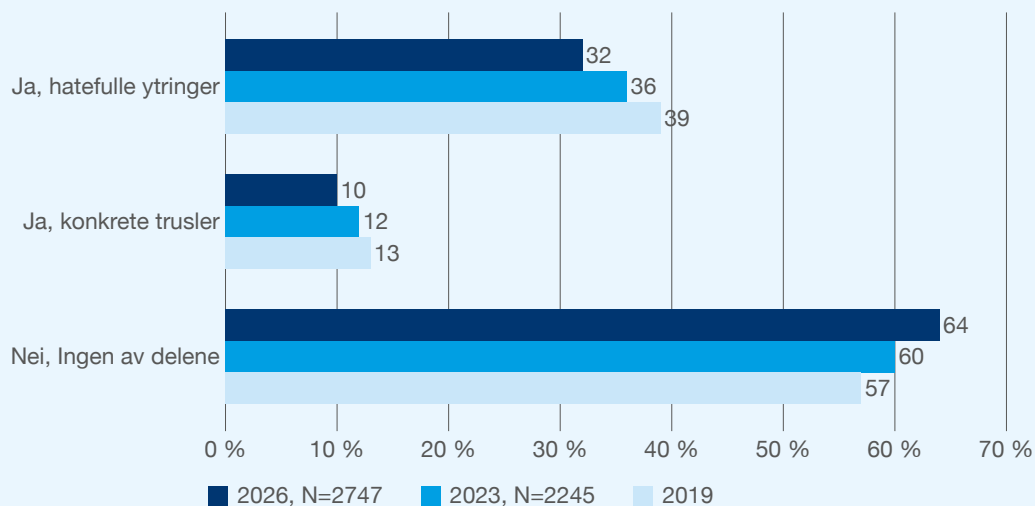
Det er en markant nedgang i andelen som har svart at de er utsatt for hatefulle ytringer fra andre politikere. Nå svarer 18 prosent det. I 2023 var andelen 31 prosent.

I en annen undersøkelse svarer et flertall av innbyggerne, oppunder 60 prosent, at de oppfatter at tonen i den politiske debatten i egen kommune er god. Det er en liten nedgang i andelen sammenlignet med 2023. En del mener det er umulig å svare på, mens noen flere enn 1 av 5 mener det ikke stemmer at det er en god tone i debatten.

Figur 2.28: Det er en «god tone» i den politiske debatten i kommunen der jeg bor – stemmer helt/nokså godt. Kilde: Norsk monitor 2026.



Figur 2.29: Andel lokalpolitikere som har opplevd hatefulle ytringer og konkrete trusler i løpet av sin tid som lokalpolitiker. Kilde: Ipsos 2026 på oppdrag fra KS.



### Folkevalgtes erfaringer med desinformasjon – oftest fra privatpersoner

De senere år har PST og andre institusjoner i sine årlige trusselvurderinger bedt samfunnet om å være forberedt på at fremmede etterretningstjenester vil forsøke å påvirke beslutningstakere og den norske befolkningen. Ipsos gjennomførte i 2023 en undersøkelse for KS om hvilke erfaringer og bevissthet lokale folkevalgte har omkring desinformasjon og falske nyheter. Den viste at folkevalgte forstår desinformasjon som noe som i stor grad knyttes til det lokale, både med hensyn til sak og aktører. 33 prosent av de lokale folkevalgte mente at desinformasjon er et problem i egen kommune/fylkeskommune, og 39 prosent av dem knyttet det til betente politiske saker. Flertallet tror desinformasjon kommer fra privatpersoner, fra norske aktører (ofte med en politisk agenda) eller fra politiske partier. Mange tror likevel at det står utenlandske stater, eller internasjonale aktører kan stå bak. (Ipsos 2023, oppdrag fra KS).

De senere år har ulike forskningsmiljøer utgitt flere rapporter om uønsket påvirkning, av valg og velgere, bl.a. gjennom informasjon og sosiale medier, og ved bruk av kunstig intelligens. Forsvarets forskningsinstitutt konkluderer i en rapport fra 2025 med at trusselen for valgpåvirkning øker. De ulike påvirkningsoperasjonene de har undersøkt viser en økende kompleksitet.

I en rapport fra 2025 trekker også Europarådet fram en økende trussel om utenlandsk innblanding i lokale og regionale valg. Økt bevissthet og styrket beredskap er viktig for å motvirke dette.

### Tett samarbeid mellom arbeidslivets parter

Organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden samarbeider tett om flere av de store **utfordringene**

i arbeidslivet. KS representerer arbeidsgiversiden i flere avtalebaserte samarbeidsfora. Ett av disse er samarbeidet om å øke bruken av heltid i kommunesektoren, som er forankret i **Heltidserklæringen**.

### Flere ansatte jobber heltid

Partene i arbeidslivet undertegnet i 2013 den første heltidserklæringen. Her forplikter partene seg til å redusere deltidsarbeid og å utvikle en heltidskultur i pleie- og omsorgssektoren. Heltidserklæringen er senere fornyet tre ganger, senest i 2021. Avtalen er ikke *formelt* fornyet etter utløp ved utgangen av 2024, men den positive utviklingen har fortsatt.

Heltidsandelen blant de ansatte i kommunesektoren lå stabilt rundt 49 prosent de siste årene før 2013. Deretter økte andelen heltidsansatte til nær 62 prosent i 2025. Økningen har i hovedsak skjedd fra 2016 og framover. Heltidsandelen er høyest i aldersgruppene mellom 40 og 59 år, hvor vel 67 prosent arbeidet heltid i 2025. Samtidig har det også vært en økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant ansatte i kommunesektoren, og i 2025 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse 84 prosent.

I 2025 var heltidsandelen i kommunene 60 prosent og i fylkeskommunene 78 prosent. Både heltidsandel og stillingsstørrelse varierer mye mellom de ulike tjenesteområdene, noe som også forklarer den store forskjellen mellom kommunene og fylkeskommunene. I helse-, pleie- og omsorgstjenestene hadde 49 prosent av de ansatte heltidsstilling i 2025. Laveste andel heltidsandel finner vi blant turnusansatte i denne sektoren. Det har imidlertid vært en markert økning også i denne gruppa, fra 21 prosent med heltid i 2013 til 37 prosent i 2025. Turnusansatte hadde i 2025 en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 72 prosent.

I en spørreundersøkelse i forbindelse med kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023, svarte 80 prosent av kommunene at de hadde satt seg som mål å øke heltidsandel blant sine ansatte, og at det var iverksatt en lang rekke tiltak for å øke heltidsandelen. Om lag 200 kommuner har de siste fire årene deltatt i programmet Tørn Kommune, hvor det gjøres forsøk med organisering av arbeidet og arbeidstiden i kommunenes helse- og omsorgstjenester. Dette programmet bidrar til å finne løsninger for bærekraftig bruk og utvikling av helsefaglig kompetanse, gitt kommunenes utfordringer knyttet til blant annet rekruttering, deltid og økonomi. Økt heltidsandel er ett av målene med dette arbeidet.

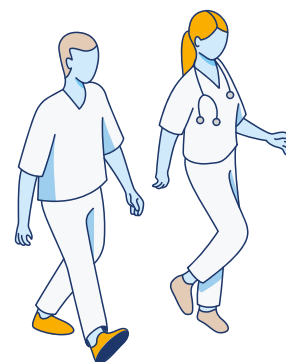
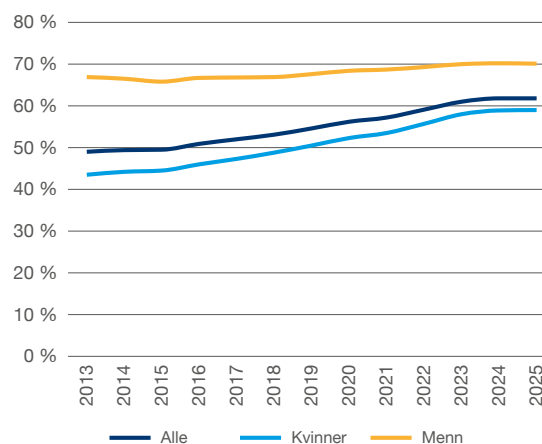
### Heltidsinnsats langs mange fronter

Kommunesektoren har iverksatt en rekke tiltak for å øke heltidsandelen, der Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025 blant annet viser at bred forankring og involvering av tillitsvalgte er særlig viktig (se fig. 2.31). Blant de sentrale virkemidlene som benyttes er utviklingen av lokale retningslinjer for heltid samt en økt bevissthet om arbeidstidsordninger.

I samsvar med heltidserklæringen og presiseringene i hovedtariffavtalen, har 45 prosent av kommunene per 2025 etablert lokale retningslinjer for heltid; en nedgang fra 59 prosent i 2023. Tiltaket «endringer i utlysingspraksis» er redusert fra 52 prosent benyttet i 2023 til 45 prosent i 2025.

Det er ønskelig å tilby faste og hele stillinger til nyutdannede i størst mulig grad – et prinsipp som understrekes i både hovedtariffavtalen og i arbeidsmiljøloven. Økningen i andelen faste og hele stillinger har innvirkning både på den enkeltes mulighet i arbeidsmarkedet, kommunesektorens omdømme som arbeidsgiver, arbeidsmiljøet og kvaliteten på tjenestene. Arbeidsgivermonitoren 2025 viser at andelen kommuner som tilbyr nyutdannede faste hele stillinger som et virkemiddel for å øke andelen som arbeider heltid, er redusert fra 45 prosent i 2023 til 33 prosent i 2025.

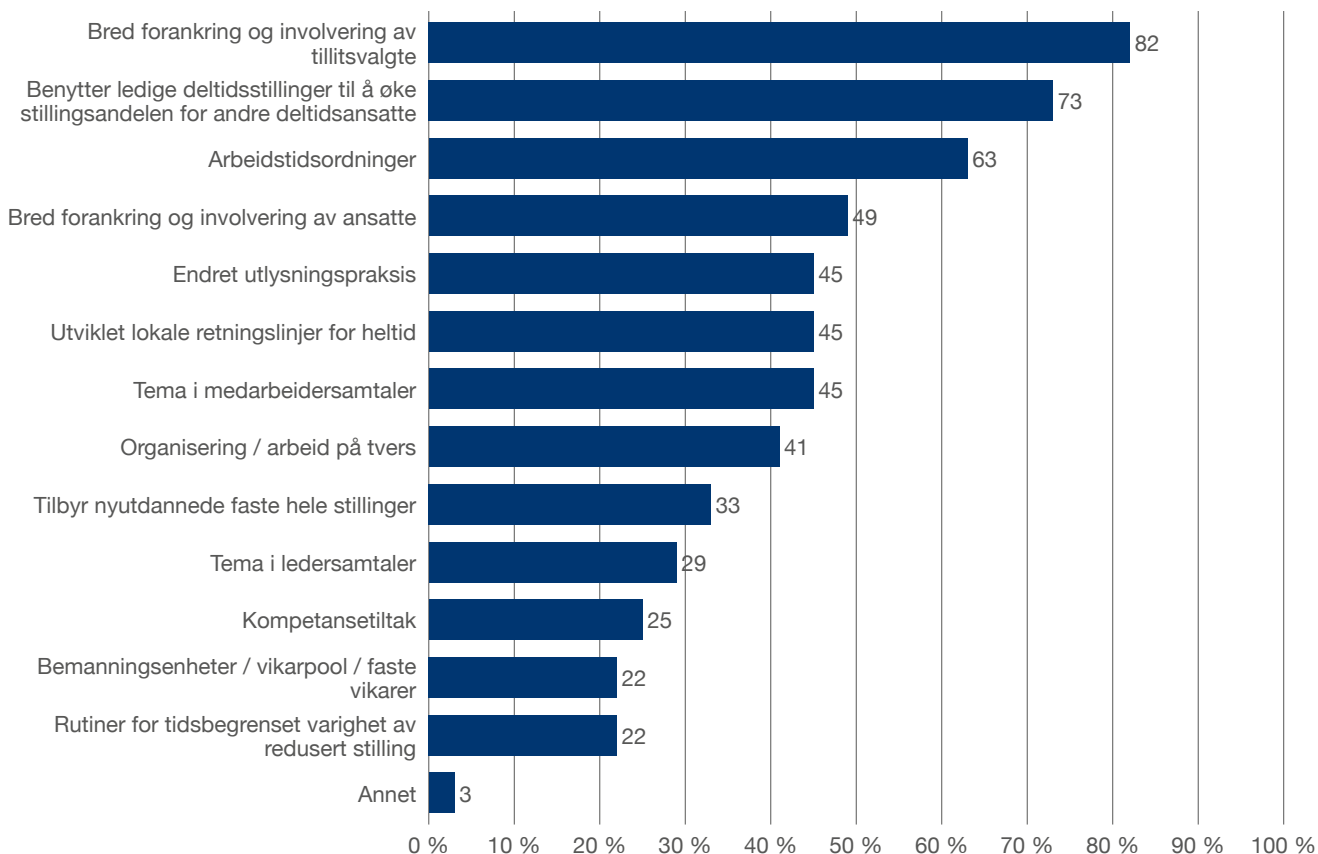
Figur 2.30a: Andel heltidsansatte i kommunesektoren etter kjønn. 2009–2025. Kilde: PAI-registeret.





Den ansattes kompetanse har avgjørende betydning for kvaliteten på tjenestene: Økt formell kompetanse, herunder krav om fagbrev, anses som en viktig faktor for å sikre flere hele stillinger. Videre kan kompetanseheving gi ansatte økt fleksibilitet i arbeidsutførelsen, noe som kan muliggjøre full stilling. I 2025 rapporterer 25 prosent av kommunene at kompetansetiltak er et tiltak for å bidra økt heltidsandel. Dette er en svak nedgang fra 28 prosent i 2023.

Figur 2.30b: Hvordan jobber kommunen/fylkeskommunen for å øke andelen som jobber heltid? (N=168). Kilde: KS Arbeidsgivermonitor 2025.



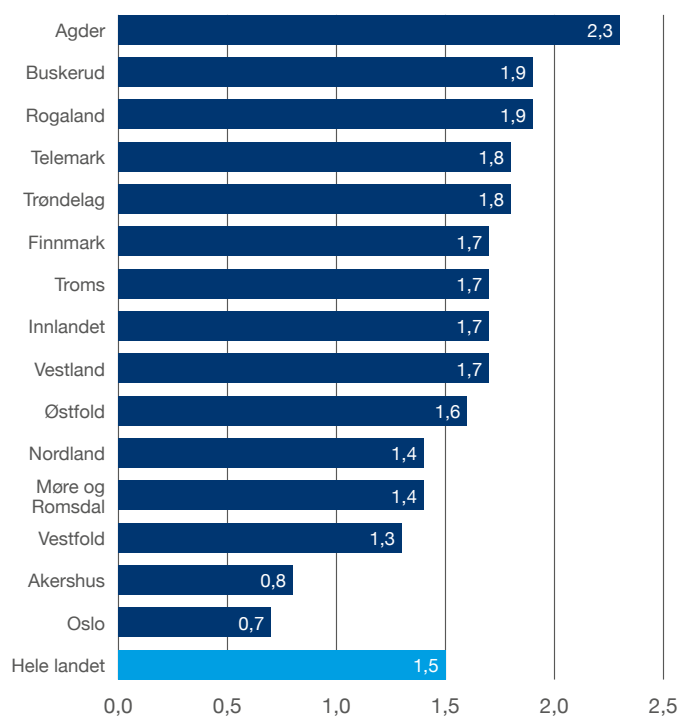
### Behov for flere læreplasser

Norsk arbeidsliv har et stort og økende behov for fagarbeidere. Antallet lærlinger har økt over tid, men andelen som fikk lærekontrakt gikk noe ned fra 2024 til 2025, fra 80,3 til 79,5 prosent. Innen helse- og oppvekstfag – der de fleste kontraktene er i kommunal sektor og behovet for fagarbeidere er stort – var det også en nedgang i antall kontrakter i 2025, til tross for mange søkere. Tilgang på læreplasser er en forutsetning for at elever skal kunne fullføre og oppnå fagbrev, og dermed dekke kommunenes behov for fagarbeidere. Tabellen viser betydelige fylkesvise forskjeller i antall kommunale lærekontrakter per 1 000 innbyggere i 2025, fra om lag 0,7 til 2,3, med et landsgjennomsnitt på 1,5. Dette illustrerer at tilgangen på læreplasser varierer betydelig mellom fylkene. Fra høsten 2024 fikk voksne utvidede rettigheter til videregående opplæring, og modulstrukturert opplæring ble innført. Intensjonen er å gjøre det lettere for voksne å oppnå fag- eller svennebrev gjennom mer fleksible opplæringsløp.

KS er en av partene som har undertegnet «Samfunnskontrakt for flere læreplasser». Kontrakten ble undertegnet første gang i 2012, og ble sist fornyet i 2021 for perioden 2022–2026. De øvrige partene i denne avtalen er Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet), LO, YS, Unio, NHO, Virke, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Maskinentreprenørenes Forbund og Norges Rederiforbund. Gjennom Samfunnskontrakten er partene enige om å jobbe for at alle som er formelt kvalifisert, skal sikres en læreplass. Det skal skje gjennom å videreutvikle det lokale og regionale arbeidet for å skaffe flere læreplasser, og ved at partene forplikter seg til å sette i gang tiltak for å sikre flere læreplasser på eget initiativ. Kommunesektoren har dermed både et ansvar for å skaffe læreplasser i egen sektor og det overordnede ansvaret for lærlingeordningen som en del av videregående opplæring.

Det er økende utfordringer med å rekruttere nok personale med fagutdanning til kommunene. Derfor er det ønskelig at kommunesektoren tar inn flere lærlinger. En ny utredning fra Samfunnsøkonomisk analyse<sup>1</sup>, utført på oppdrag fra KS, viser hvordan man kan beregne både verdiskapingen og kostnadene ved å ha lærlinger i kommunesektoren.

Figur 2.31: Antall løpende kommunale lærekontrakter per 1 000 innbyggere i 2025, etter fylke. Kilde: Utdanningsdirektoratet.



<sup>1</sup> Kostnader og verdiskaping i lærlingordningen i kommunal sektor. Rapport 21-2024. Samfunnsøkonomisk analyse.

### Ny IA-avtale fra 2025

Avtalen om redusert sykefravær og frafall fra arbeidslivet (IA-avtalen) er et trepartssamarbeid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene samt regjeringen. KS er en av partene i avtalen. Gjeldende avtale ble inngått på nyåret 2025 og gjelder ut 2028. Gjennom avtalen har partene forpliktet seg til å forsterke den forebyggende arbeidsmiljøinnsatsen, bedre sykefraværsoppfølgingen, forsterke innsatsen på den enkelte arbeidsplass og å øke kunnskapen om sykefravær, frafall og andre virkningsfulle tiltak for å få ned fraværet.

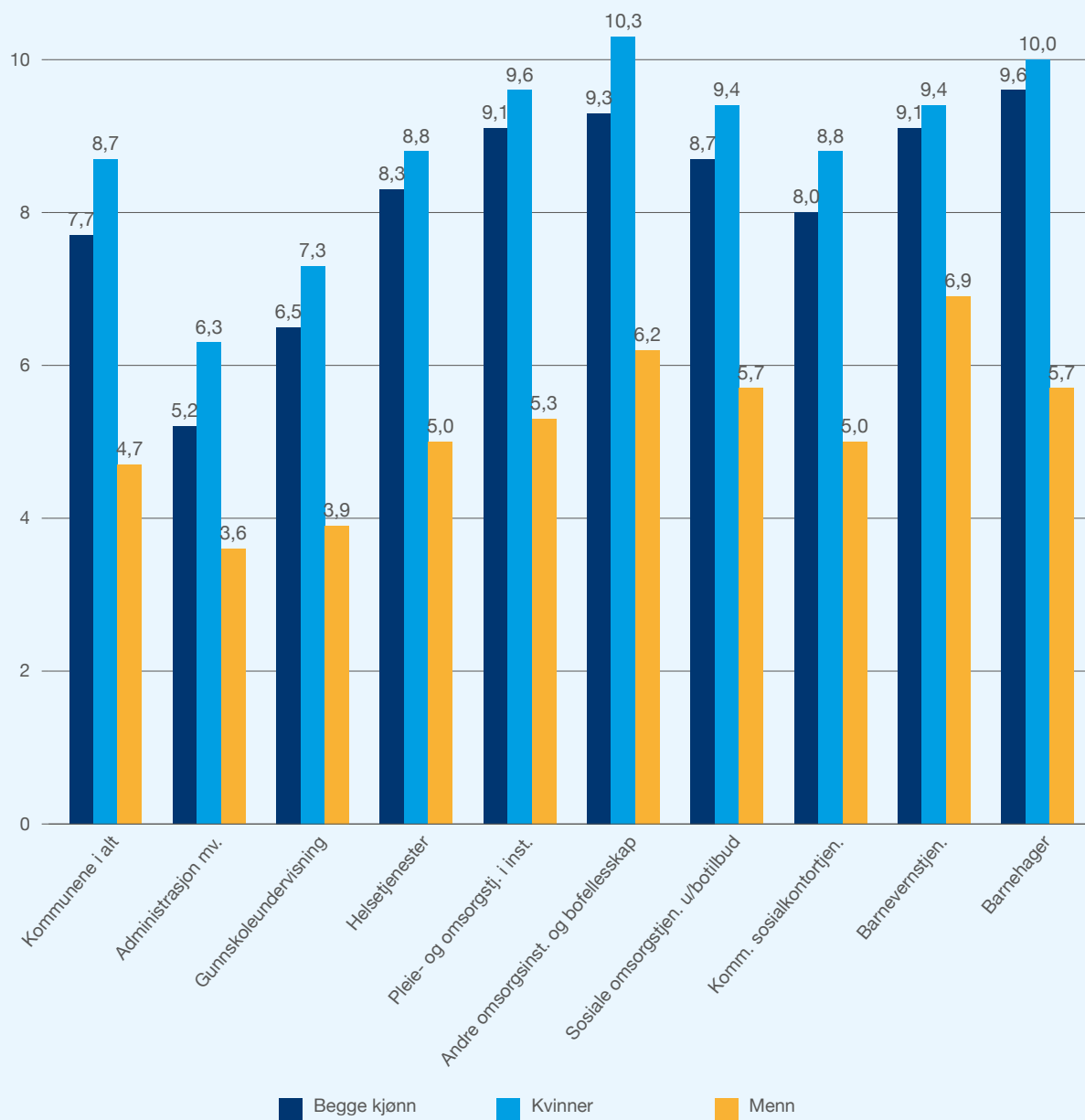
### Høyt sykefravær også i 2025

Et av hovedmålene for avtaleperioden 2019–2024, var at sykefraværet skulle reduseres med ti prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018. Dette målet ble ikke nådd. Tvert imot økte fraværet, noe som bl.a. må ses i sammenheng med koronapandemien. Både direkte sykdom, smitteverntiltak, regler knyttet til sykepengere rettigheter og den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet kan ha påvirket sykefraværet i ulik grad. Sykefraværet har vært høyt også etter pandemien.

Det er store forskjeller i sykefravær mellom ulike tjenester i kommunesektoren. Forskjellene skyldes først og fremst svært ulike arbeidsoppgaver og den nære sammenhengen mellom kvinneandel og sykefravær. Sykefraværet er klart høyere i barnehager og innen helse- og omsorgstjenester enn i administrasjon og tekniske tjenester.

Figuren nedenfor viser legemeldt sykefravær i kommunene i 2025, fordelt på kjønn og næringer (tjenesteområder). Det høyeste sykefraværet finner vi i barnehagene, med 9,6 prosent i gjennomsnitt, dette året. Det er klare kjønnsforskjeller i sykefraværet i alle næringer. Blant kvinnene var sykefraværet høyest i institusjoner (utenom sykehjem) og bofellesskap, med 10,3 prosent. Blant menn var sykefraværet høyest i barnevernet med 6,9 prosent.

Figur 2.32a: Legemeldt sykefravær i kommunene i 2025 etter kjønn og tjenesteområde. Kilde: SSB.



### Det gjenstridige sykefraværet

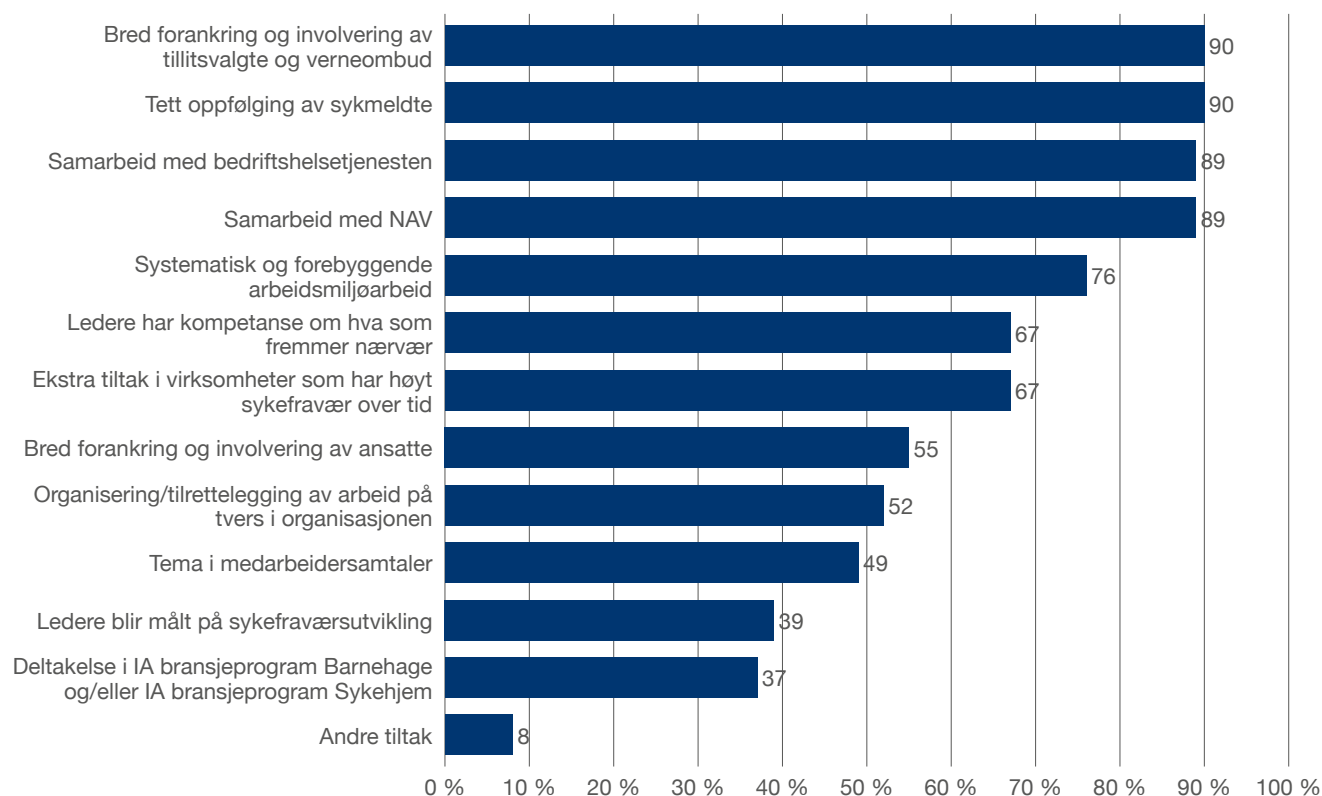
Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, som kommer hvert andre år, viser stadig at kommunene vurderer sykefravær blant de aller største utfordringene (fylkeskommunene har ikke like store utfordringer på dette området). Legemeldt fravær i kommunene var 8,1 prosent i 4. kvartal 2025.

Sykefraværet er særlig høyt innen kommunenes største næringer. Det legemeldte fraværet i barnehagene var for eksempel 2,2 prosent høyere enn gjennomsnittlig legemeldt fravær i kommunene, mens legemeldt fravær i sykehjem var 1,3 prosent høyere enn gjennomsnittet i 4. kvartal 2025.

Til sammenlikning ligger det samlede legemeldte sykefraværet for hele arbeidslivet på 5,8 prosent.

Siden 2001 har det, i en eller annen form, vært enighet mellom myndighetene og arbeidslivets parter om treparts-avtaler for å redusere fravær og fremme arbeidsinkludering (inkluderende arbeidslivsavtaler). Dagens IA-avtale gjelder for perioden 2025–2028, og hovedmål er å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Tema står dermed høyt på dagsorden i hele arbeidslivet, og er også diskutert i KS' debatthefte for 2025 – der kommunene i sine svar omtaler sykefravær i sammenheng med mangel på arbeidskraft og

Figur 2.32b: Hvordan jobber kommunen/fylkeskommunen for å redusere sykefravær? (N=168). Kilde: KS Arbeidsgivermonitor 2025



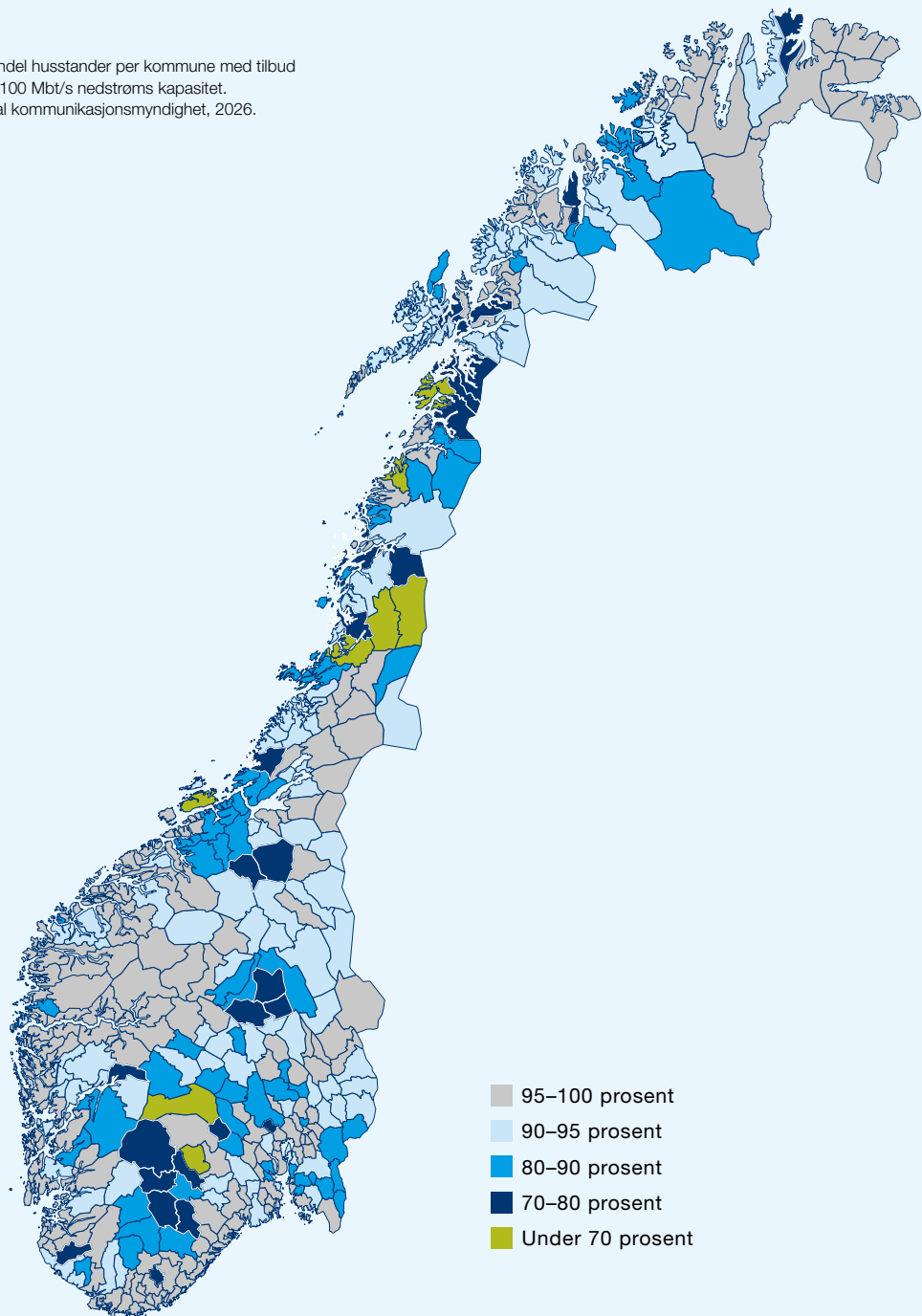
økte krav til tjenester: *Sykefravær og mangel på arbeidskraft påvirker tjenestetilbudet, og høyt sykefravær bidrar også til å øke det såkalte «forventningsgapet» – altså forskjellen mellom hva innbyggerne forventer av tjenester, og hva kommunen faktisk kan levere, gitt sine ressurser og bemanning.*

I Arbeidsgivermonitoren for 2025 svarer 92 prosent av kommunene og ti av (de elleve) fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen, at de har satt mål for å redusere sykefraværet; samme andel som ved undersøkelsen i 2023. Som vi ser i figur 2.33 nedenfor, er lokalt partssamarbeid, samarbeid med bedriftshelsetjenesten og samarbeid med NAV de mest brukte tiltakene.

Samtidig vet vi at sykefraværsoppfølging er krevende for kommunene som arbeidsgivere (90 prosent av kommunene og fylkeskommunene oppgir tett oppfølging av sykmeldte som metode), og at behovet for flere og bedre verktøy derfor er stort. Dagens IA-avtale inneholder blant annet tiltak for å «intensivere og målrette sykefraværsoppfølgingen» – blant annet gjennom holdningskampanjer, tettere samarbeid med fastlegene, og utvikling av et digitalt samhandlingsrom for dialog mellom den sykmeldte, arbeidsgiver, lege og NAV. Snaut 40 prosent av kommunene oppgir deltakelse i IA-bransjeprogram (sykehjem og/eller barnehage) som ett av sine tiltak for å redusere sykefraværet.



**Figur 2.33:** Andel husstander per kommune med tilbud om minimum 100 Mbt/s nedstrøms kapasitet.  
Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, 2026.



### Gigabitsamfunn til alle innen 2030

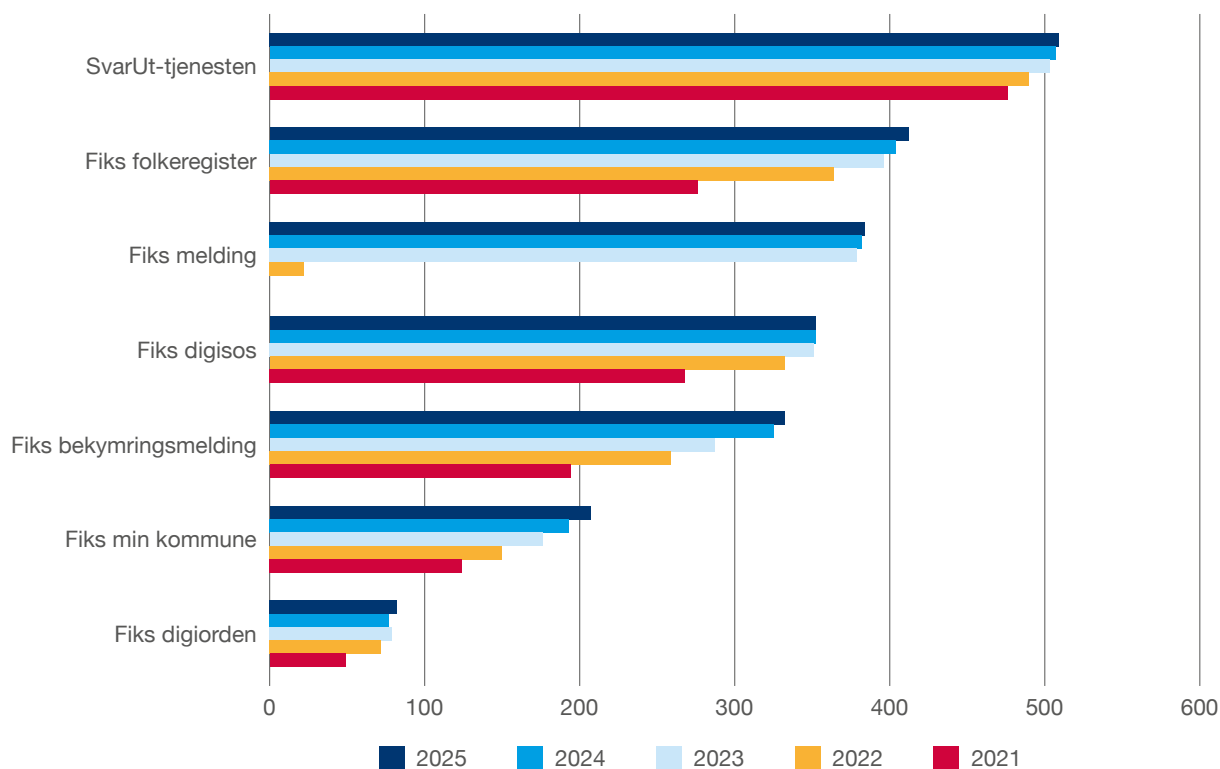
En forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg av digital teknologi, er tilgang til høyhastighets internett. Det er ikke bare viktig for kommunal sektor, men også for innbyggerne og næringsliv.

Høsten 2024 lanserte regjeringen en ny digitaliseringsstrategi med mål om at «alle i Norge skal ha tilbud om høyhastighets bredbånd med minst 1 Gbit/s nedlastningshastighet» innen 2030. I 2025 hadde 96,2 prosent av befolkningen dette, men andelen varierer stort mellom kommunene. Andelen for spredtbygde områder var 82,4 prosent, og det er her det er mest kostbart å bygge ut bredbåndnett med høy kapasitet.

### Digitalisering av offentlige tjenester

Å utnytte mulighetene som teknologien gir er sentralt når kommunale tjenester skal utvikles i takt med endrede behov, forventninger og rammer. Ved å samordne innsatsen vil alle kunne tilby likeverdige tjenester til innbyggerne, uten like stor avhengighet av kommunens størrelse og ressurser. Samarbeid og nasjonale løsninger blir også pekt på av kommuner og fylkeskommuner som en nøkkel for å lykkes i digitaliseringsarbeidet. KS Digital tilbyr flere fellesløsninger. Ser vi på noen av de etablerte tjenestene, er det en jevn økning i antall kommuner som tar dem i bruk.

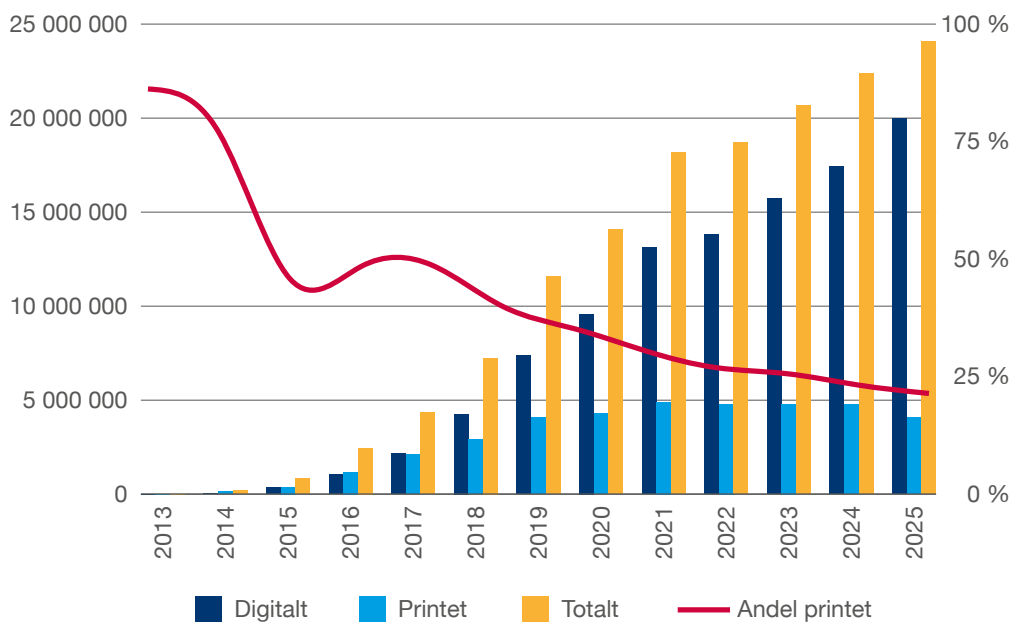
Figur 2.34: Antall brukere (kommuner, fylkeskommune, kommunale foretak) per Fiks-tjeneste, akkumulert 2020–2025. Kilde: KS, april 2026.





Det er likevel stor variasjon mellom tjenestene. For eksempel er SvarUt tatt i bruk av alle kommuner og fylkeskommuner, mens ca. 20 prosent bruker Fiks Digiorden. Det er med andre ord enkelte tjenester som drar opp gjennomsnittet vesentlig. Holder man SvarUt-tjenesten utenfor, blir den enkelte tjeneste fra KS Digital i gjennomsnitt brukt av i overkant av 40 prosent av kommunene. Selv om det er en økning fra i fjor, er mønsteret at det tar flere år fra en tjeneste blir lansert til alle aktuelle kommuner og fylkeskommuner har tatt den i bruk, og at det fortsatt gjenstår mye før potensialet ved fellesløsningene er godt nok utnyttet.

Figur 2.35: Utvikling i antall forsendelser gjennom SvarUt, og andel av forsendelsene som er printet til papir. Kilde: KS, mars 2026.



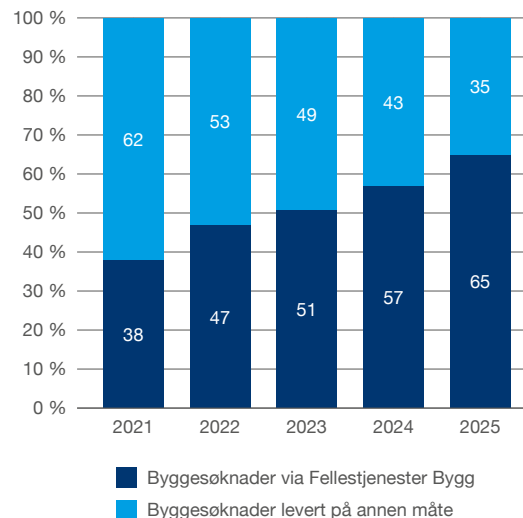
En dimensjon ved digitalisering som ikke fanges opp ved å bare se på antall kommuner som er koblet på de ulike tjenestene, er hvilken effekt digitaliseringen har. Et eksempel er bruk av SvarUt. SvarUt er en løsning som formidler dokumenter mellom avsender og mottaker via ulike kanaler. Dersom mottaker ikke åpner den digitale forsendelsen innen tre dager, og heller ikke har digital postkasse, går forsendelsen til automatisk utskrift og blir sendt med ordinær brevpost. I tjenesten ligger det altså en mulighet for reduserte portoutgifter. Ser man på andelen av forsendelsene som ender med å sendes med posten, har den gått ned fra 48 prosent i 2017 til 17 prosent i 2025. I 2025 økte antall forsendelser gjennom SvarUt med drøyt 8 prosent fra året før. Antall forsendelser som ble skrevet ut falt imidlertid med 15 prosent. Hvis like stor andel hadde blitt sendt til utskrift i 2025 som i 2017 ville i overkant av 7.5 millioner flere brev blitt sendt med posten. Dette omfatter alle kunder av SvarUt, også statlige og private. Her ser vi med andre ord at tjenesten fortsetter å gi gevinster.

Gjennom den nasjonale tjenesten «Fellestjenester Bygg» er det mulig for utbyggere og privatpersoner å sende byggesøknader digitalt til kommunen. Når en byggesøknad kommer digitalt til kommunen kan det redusere kommunens ressursbruk og øke kvaliteten i søknadsbehandlingen vesentlig, dersom kommunen legger til rette for det. Andel søknader sendt digitalt har økt fra 37,7 prosent i 2021 til 65,3 prosent i 2025 (andelen for 2025 kan endres når endelige Kostra-tall foreligger i juni). Utviklingen skyldes blant annet at flere og flere kommuner tar i bruk fagverktøy som støtter en mer digital byggesaksprosess. Tallene tilsier at kommunal sektor fortsatt har et stort uutnyttet gevinst-potensial.

Kommunene kan også bidra til at andelen digitale søknader øker ved å benytte muligheten som ligger i e-forvaltningsforskriften, ved å stenge for søknader på e-post fra profesjonelle aktører.

Undersøkelsen som gjøres i forbindelse med Arbeidsgivermonitoren viste i 2025 at gevinstrealisering ved digitalisering er den enkeltutfordringen flest peker på som utfordrende som arbeidsgiver. 80 prosent oppgir dette som meget eller ganske utfordrende.

Figur 2.36: Andel byggesøknader etter leveringsmåte 2021–2025. Kilde: Direktoratet for byggkvalitet og SSB.

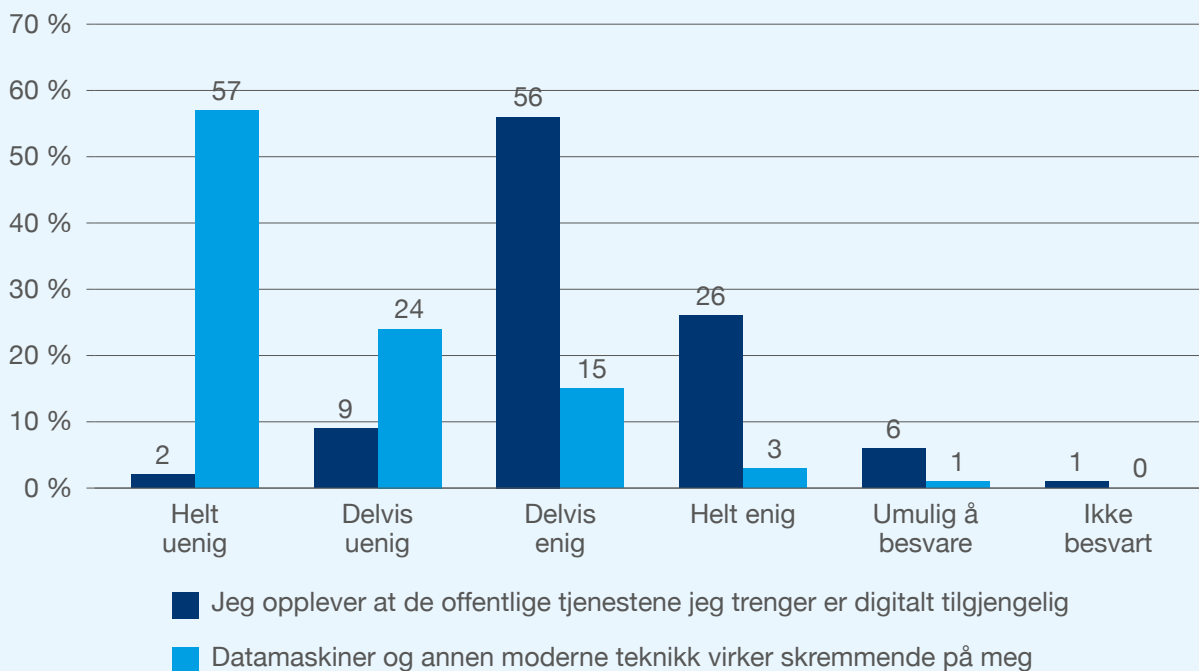




## BEFOLKNINGEN MENER:

Innbyggerne er helt eller delvis enige i at de offentlige tjenestene de trenger er digitalt tilgjengelige. I tillegg viser befolkningsundersøkelsen at innbyggere er modne for å motta offentlige tjenester på nye og digitale måter, selv om 15 prosent av de som besvarte undersøkelsen sier at data-maskiner og moderne teknologi er skremmende.

Figur 2.37: Innbyggerne sin opplevelse av digitalisering og digitale tjenester. Kilde: Norsk Monitor 2026.



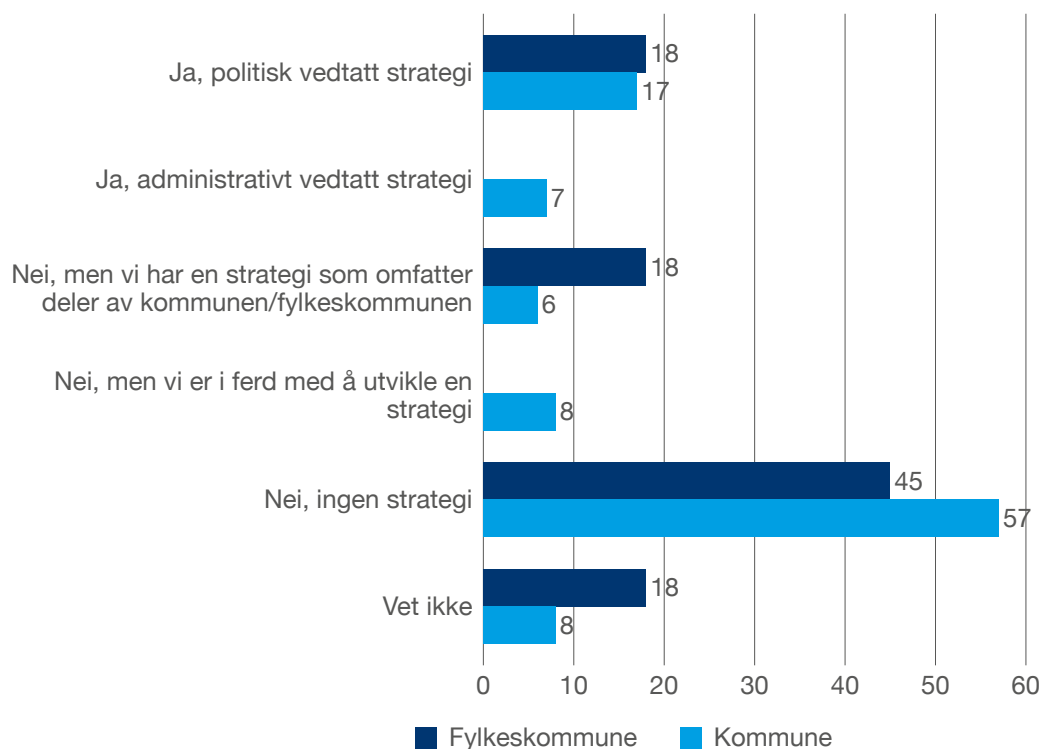
### Ta i bruk innovative organisatoriske og teknologiske løsninger

Kommunesektorens Arbeidsgivermonitor 2025 viser at én av fire kommuner og 18 prosent av fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen har en helhetlig innovasjonsstrategi som er politisk og/eller administrativt vedtatt.

KS' Innovasjonsbarometer viste i 2024 at innovasjonsaktivitetene er jevnt fordelt mellom sektorene. Innovasjons-

barometeret viser videre at ledere og medarbeidere har en viktig rolle i fornyelsen av kommunal sektor – begge grupper er sentrale for innføring av nye løsninger. Samfunnsutfordringer, innsparinger og effektivitetskrav, ny teknologi og organisasjonsendringer er viktige drivere for innovasjon i virksomhetene, men det er ledere og medarbeidere som er aller viktigst for selve igangsettingen av innovasjonsprosesser.

Figur 2.38: Har kommunen/fylkeskommunen utarbeidet en helhetlig innovasjonsstrategi? (N=168). Kilde: KS Arbeidsgivermonitor 2025.

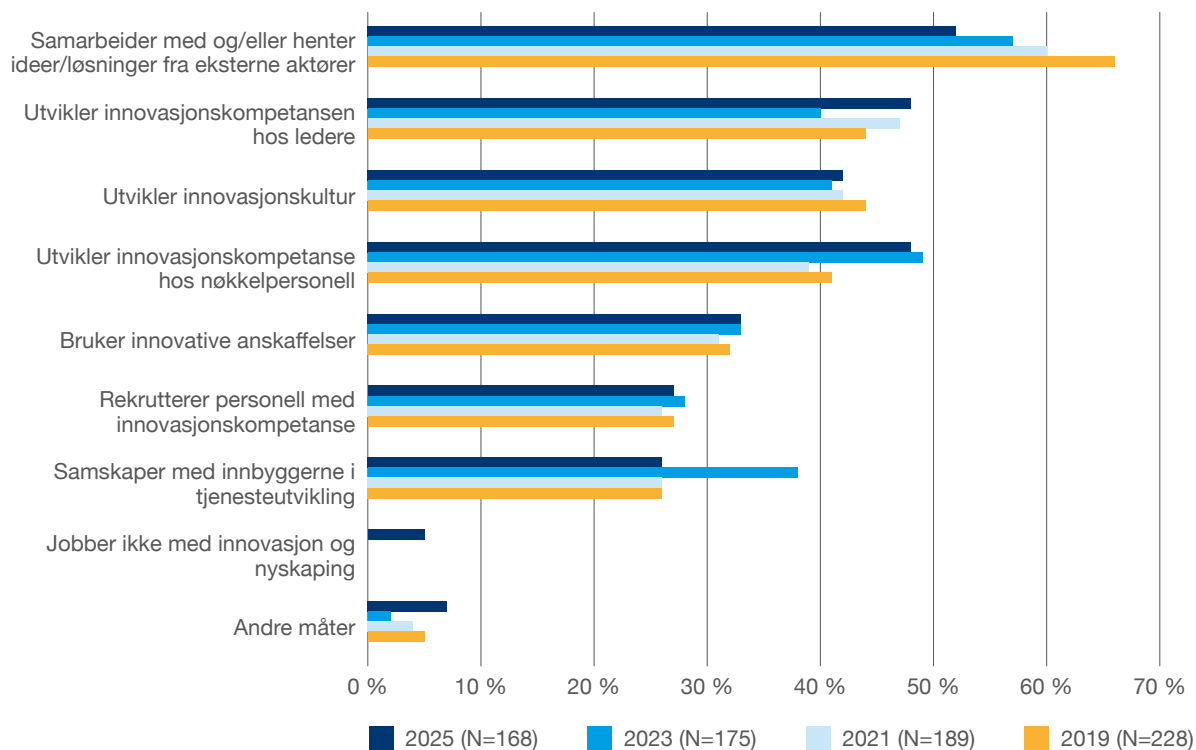


Når det gjelder hvordan det jobbes med å øke innovasjons- og nyskapingsevnen, viser resultatene fra fjorårets Arbeidsgivermonitor også stabilitet sammenliknet med forrige måling, der utnyttelse av innovasjonskompetanse hos ledere og nøkkelpersonell er mest brukt, sammen med samarbeid med eksterne aktører.

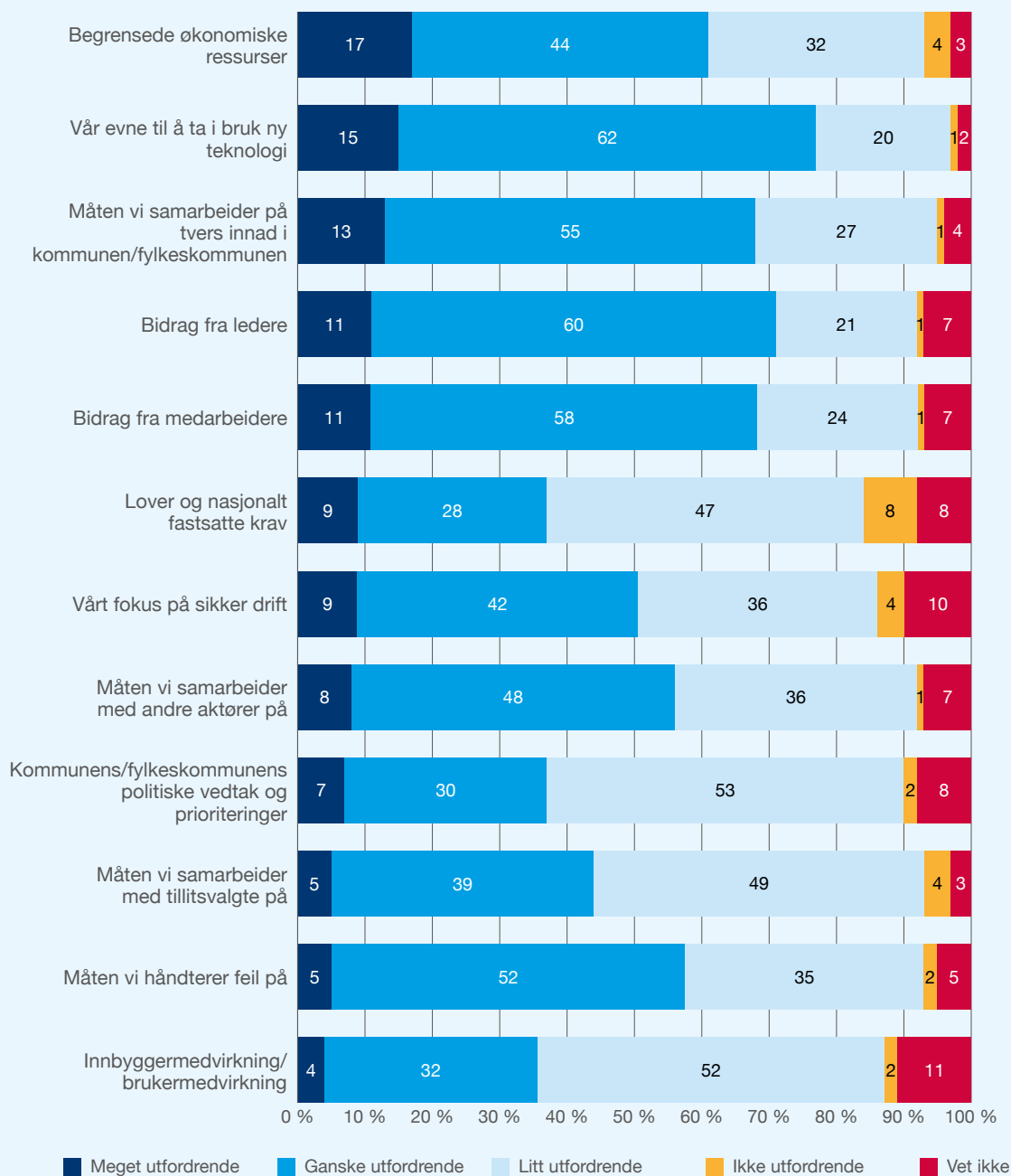
Innovasjonsbarometeret viser videre at nesten alle virksomhetslederne mener at medvirkning fra medarbeidere fremmer innovasjon på arbeidsplassen. Innovasjonsbarometeret viser også at ledere som er positive til å finne nye løsninger, som tør å satse på nye ideer, og gir tillit og autonomi til sine ansatte, er viktige for å lykkes. Tilstrekkelige økonomiske ressurser for å kunne frigjøre tid til innovasjonsarbeid, og å kunne investere i ny teknologi

og kompetanseheving, er essensielt. Godt samarbeid internt i kommunen, på tvers av avdelinger og tjenester og med eksterne (for eksempel private bedrifter), er også viktig for å fremme innovasjon. En kultur som oppmuntrer til nytenking, kontinuerlig forbedring og deling av kunnskap er viktig for å skape et innovativt miljø. I Arbeidsgivermonitoren fremheves evnen til å ta i bruk ny teknologi som den viktigste faktoren for å fremme innovative løsninger, fulgt av bidrag fra henholdsvis ledere og medarbeidere, samt internt samarbeid i kommunen/ fylkeskommunen. Betydningen av samarbeid med tillitsvalgte har imidlertid sunket til 44 prosent (fra 52 prosent i 2023) i kommunene, mens 55 prosent av fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen oppgir at dette samarbeidet i ganske stor grad er viktig.

Figur 2.39: Hvordan jobbes det for å øke evnen til innovasjon og nyskaping? Kilde: KS Arbeidsgivermonitor 2025.



Figur 2.40: Faktorer som fremmer innovative løsninger. N=168 Kilde: KS Arbeidsgivermonitor 2025.



# Rammebetingelser for lokalt selvstyre

## Selvstyret er lovfestet

Stortinget har ved ulike anledninger slått fast at lokaldemokratiet er en viktig del det norske demokratiet. Kommunenes selvstyre ble tatt inn i Grunnloven i 2016. Fra før av er det gjennom Kommuneloven lovfestet at kommuner og fylkeskommuner har egen folkevalgt ledelse, er et eget rettssubjekt, tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar, og at begrensninger i selvstyret må ha hjemmel i lov. Kommuneloven definerer tre sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, som er et uttrykk for rammestyringsprinsippet: Nærhetsprinsippet, finansieringsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet<sup>2</sup>. De to siste innebærer en lovfesting av innholdet i rammestyringsprinsippet. Det rettslige grunnlaget for det lokale selvstyret har dermed blitt styrket over tid.

## Statens styringstrykk innsnevrer selvstyret

Europarådet vurderer jevnlig hvordan sterkt det lokale selvstyret står i Norge. En rapport med vurderinger ble behandlet i mars 2024. Selv om mye har blitt bedre siden sist gang det ble laget en slik vurdering (2015), så er det fortsatt forbedringspunkter. Særlig på velferdsområdet er det tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet krav i lov og forskrift om prosedyrer, dokumentasjon, kompetanse og bemanningsstandarder – som lærernorm og barnehagenorm. Rapporten viser også til økning i lovbestemmelser om individuelle rettigheter, som gir uforholdsmessige begrensninger i kommunenes handlingsrom<sup>3</sup>.

Direktorat for økonomistyring (DFØ) har evaluert hvordan staten styrer kommunene<sup>4</sup>. Gjennomgangen viser at styringstrykket er økende, spesielt styring som legger føringer for hvordan kommunene skal løse oppgavene sine. Utfordringen for kommunene er at statens styring binder opp kommunenes ressurser «på en måte som begrenser kommunenes reelle handlingsrom, også på områder hvor det er ønskelig med lokal tilpasning og handlingsrom».

DFØ understreker viktigheten av at utredninger i forkant av valg av statlige virkemidler ikke bare må vurdere ulike alternativer og konsekvenser av disse, men også må vurdere om forutsetningene for ønsket effekt er til stede. DFØs vurdering er at dette på generelt grunnlag ikke er godt nok ivaretatt. Et annet funn er at statens styring ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse og forutsetninger. DFØ mener det er behov for en mer aktiv og støttende stat som tar hensyn til at kommunenes forutsetninger og behov er forskjellige.

Det store omfanget av statlige veiledere og retningslinjer, og innholdet i disse, bidrar også til å utfordre det kommunale selvstyret. Rettsregler som allerede er detaljert, kan bli enda mer detaljregulert ved at statsforvaltningen blir en premissleverandør for tolkningen av regelverket, og faktisk strammer inn handlingsrommet. Mange retningslinjer og veiledere fokuserer også i for stor grad kun på begrensningene i kommuners og fylkeskommuners handlingsrom, og ikke på handlingsrommet.

<sup>2</sup> For en detaljert beskrivelse, se «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner», veileder utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet.

<sup>3</sup> <https://rm.coe.int/0900001680aec7e0>

<sup>4</sup> Statlig styring av kommunene: Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder, DFØ 2024:10

Ni av ti kommunedirektører mener at det samlede omfanget av statlige lov- og forskriftsregulering av kommunesektoren er for stort eller altfor stort (KS FoU «Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren?», Lund & co, 2024).

Funnene i rapportene fra DFØs og Lund & Co bekreftes av KS egen medlemsundersøkelse i forbindelse med Debatt-heftet 2025. Statlig detaljstyring oppleves som ressurskrevende og bidrar til å redusere det lokale handlingsrommet. Både kommuner og fylker etterspør tillitsbasert styring fra staten, som en måte å redusere det statlige styringstrykket<sup>5</sup>.

### Statsforvaltningens praksis en utfordring

To nye utredninger<sup>6</sup> har sett på statens styringspraksis. Den ene viser at på tross av en formell styrking av det kommunale selvstyret i Grunnloven (§49 annet ledd) og Kommuneleaven så har ikke statsforvaltningens praksis blitt endret. Den andre viser at staten overvurderer de positive effektene og undervurderer de negative konsekvensene av detaljert lovgivning som styringsvirkemiddel. Dette bekrefter konklusjonene fra Europarådets rapport som er omtalt ovenfor.

Rapportene foreslår blant annet å tydeliggjøre ivaretagelse av det lokale selvstyret i utredningsinstruksen og hva som ligger i det frie skjønn, klarere skille mellom lovgivning og statens pedagogiske virkemidler, at lovgivningen i større grad må klargjøre det faglige grunnlaget for innsigelser, samt en systematisk og periodevis evaluering av effekten av lovkrav og innføring av «solnedgangsklausuler» Det pekes også på et behov for en kompetanseheving i hele statsforvaltningen om regelverket om kommunalt selvstyre.

### Kommunekommissjonen – et virkemiddel for endret statlig styring?

I 2025 ble utfordringen med statens detaljstyring løftet inn på Stortinget. Et konkret resultat er etableringen av «Kommunekommissjonen». Oppgaven er å se på konkrete endringer i måten nasjonal politikk styr kommuner og fylkeskommuner, med spesiell vekt på hvordan ressursbruken og oppgaveløsningen kan bli bedre, og hvordan tilgjengelig arbeidskraft kan brukes mer fleksibelt.

Kommisjonen leverte sin første delrapport i januar 2026. Her ble det foreslått sju konkrete tiltak. Utfordringene og løsningene knyttet til statens samlede styringstrykk vil være kommisjonen viktigste prioritet inn mot NOU2. Blant annet vil man se på mekanismer som skal sikre at statens praksis endres i retning av mer rammestyring. Eksempler kan være endring av statens utredningsinstruks, justeringen av mengden (antallet) tilsyn eller «best føre-«dato på lovgivning.

### Små distriktskommuner sliter mest med å overholde alle lov- og forskriftskrav

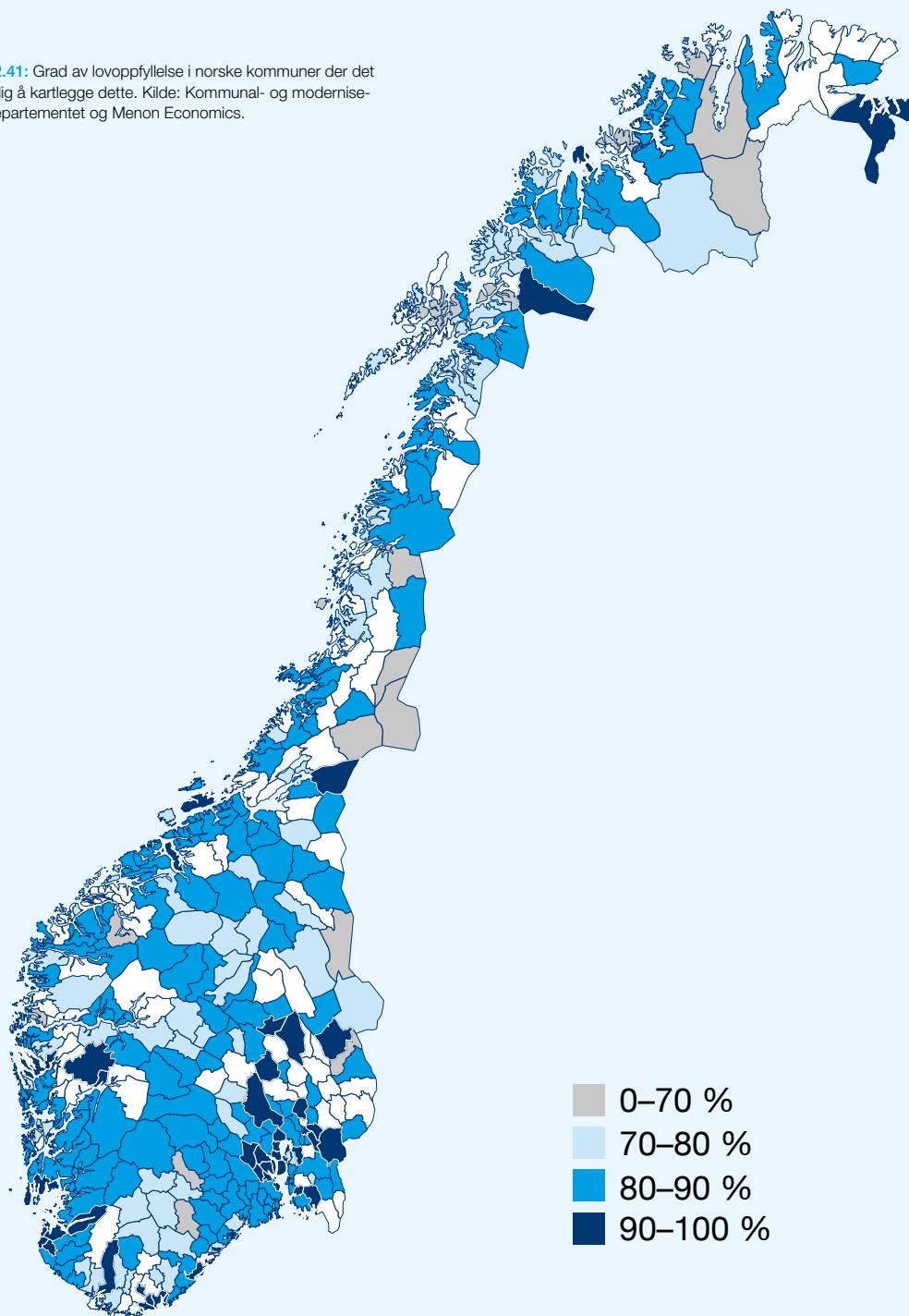
Menon (2022) utarbeidet rapporten Ståa i Norske kommuner. Vurderingen er basert på data for 262 kommuner (om lag 74 prosent av kommunene). Menon finner at grad av lovoppfyllelse for kommunene varierer mellom 50 og 99 prosent. Gjennomsnittet og median utgjør litt over 80 prosent. Det innebærer at ingen av kommunene i utvalget tilfredsstill alle lovkrav fullt ut. Små distriktskommuner har større utfordringer enn andre med å oppfylle lovkravene. Samtidig er det stor variasjon i de ulike kommunegruppene, og det finnes eksempler på at små distriktskommuner har høy grad av lovoppfyllelse<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> «Systematisering av sektorens innspill på KS' debatthefte», Rambøll, 2025.

<sup>6</sup> «Det rettslige innholdet i det kommunale selvstyre, sett i lys av nyere lovgivning» ved Holth & Winge, Sigrid Stokstad, Eivind Smith og Oslo Met/NIBR (2024), og «Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren» ved Lund & Co og BDO (2024).

<sup>7</sup> Som en del av kommunekommissjonens arbeid gjør Menon en oppdatering av rapporten, som publiseres i løpet av 2026.

**Figur 2.41:** Grad av lovoppfyllelse i norske kommuner der det var mulig å kartlegge dette. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Menon Economics.



### Kommunens grad av lovoppfyllelse

Kartet viser lovoppfyllelse for kommunene hvor det var mulig å kartlegge dette, samt viktig bakgrunnsinformasjon for alle kommunene.

### Kommunenes handlingsrom kan økes gjennom forsøk

En forsøkskommune får mulighet til å teste ut nye måter å løse oppgaver på gjennom fritak fra regelverk. Erfaringer fra tidligere runder med forsøk viser at det kan gi avbyråkratisering, bedre lover og regler som støtter en mer hensiktsmessig måte å ivareta kommunale oppgaver, og øke kommuners handlingsrom. En evaluering av eksisterende forsøkslov viser at det med enkle grep kan være mulig å utvide rammene for forsøk (Lund & Co 2024).

Regjeringen inviterte i 2023 norske kommuner til å søke om å gjennomføre forsøk. Av 87 søknader ble 12 godkjent. Lund & co gjorde en vurdering av et utvalg av søknader som ble avslått som viser at flere kunne ha fått klarsignal dersom forsøkslovgivningen hadde vært endret i tråd med den første evalueringen.

### Kan saksøke staten

Kommunene og fylkeskommunene har gjennom tvisteloven langt på vei fått en generell hjemmel til å kunne gå til søksmål mot staten for å prøve lovligheten av statens vedtak, blant annet om pålegg om plikter etter tilsyn, omgjørrelser/opphøving av kommunale vedtak og innsigelser til kommunale planer. Reglene kan bidra til å styrke det kommunale selvstyret og utjevne balanseforholdet mellom statsforvaltningen og kommunene, som to mer likeverdige parter.

### Selvstyret veier tyngre ved statlig klagebehandling

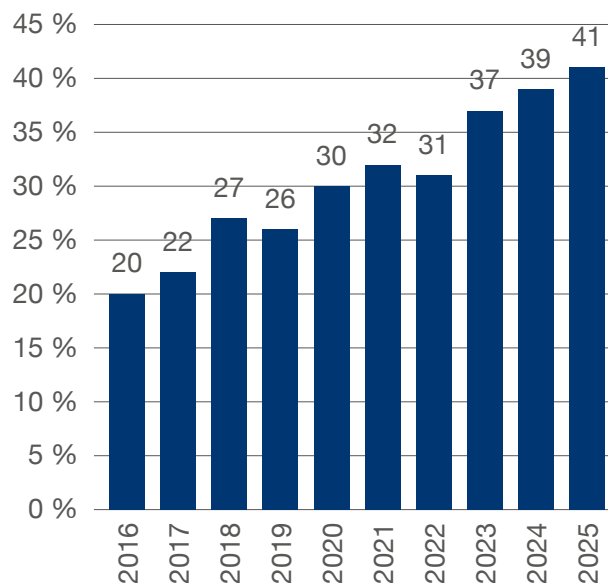
Statlige klageinstanser skal etter forvaltningsloven legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn i vedtak truffet av kommunen og fylkeskommunen. I tillegg skal det i vedtaket fra den statlige klagein-

stansen framgå hvordan de har lagt vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. I ny forvaltningslov som ble vedtatt i Stortinget våren 2025 er det innført en sterkere begrunnelsesplikt for statlige organer som overprøver kommunale vedtak.

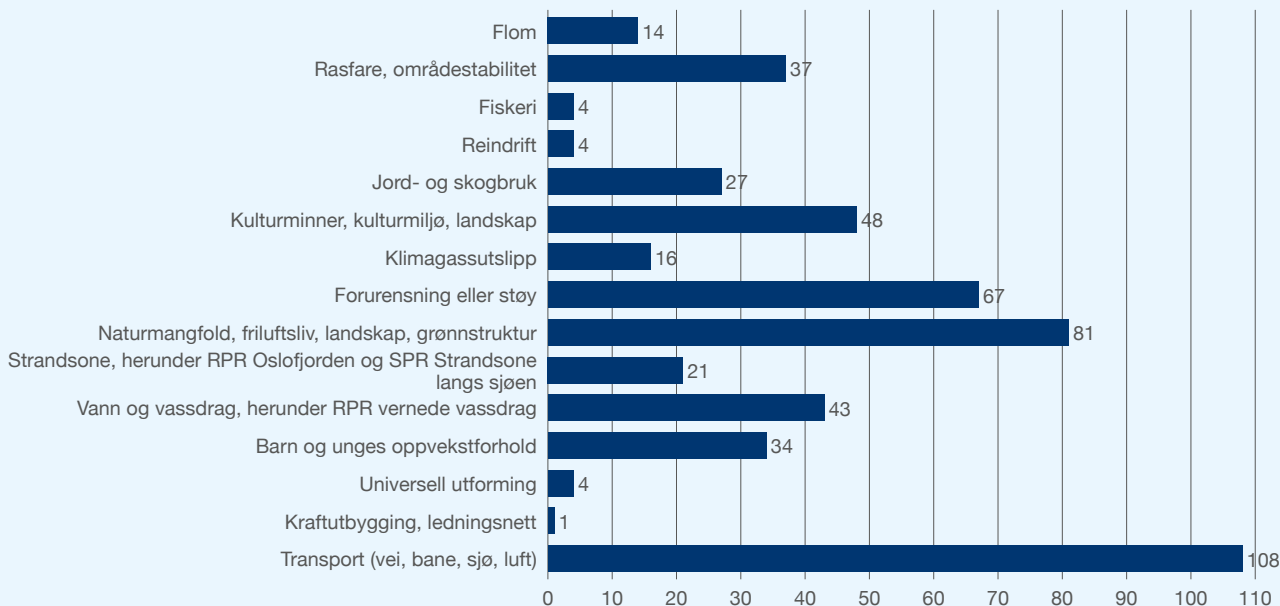
### Økt antall innsigelser – og flere tas til følge

Fra 2017 ble begrunnelsesplikten til innsigelsesmyndigheten innskjerpet i plan- og bygningsloven. Nå må innsigelser begrunnes i vedtatt politikk og hvorvidt nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt. Andel reguleringsplaner som møtes med innsigelser har økt over tid, og andelen innsigelsessaker løses lokalt og departementet opplyser om at 13 innsigelsessaker ble oversendt for avgjørelse i 2025.

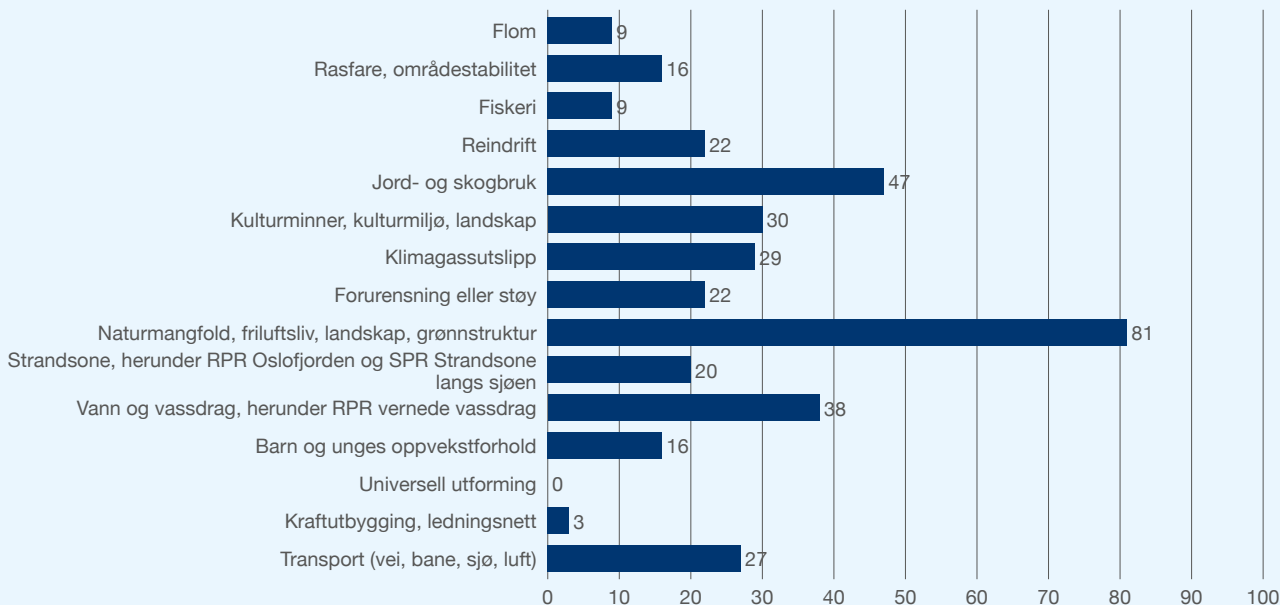
Figur 2.42: Andel reguleringsplaner møtt med innsigelser av antall reguleringsplaner med høringsfrist i året. Kilde:SSB tabell 12690



Figur 2.43: Antall reguleringsplaner møtt med innsigelser etter begrunnelse brukt for innsigelser, 2025. Kilde: SSB tabell 13008.



Figur 2.44 Antall kommune(del)planer møtt med innsigelser etter begrunnelse brukt for innsigelser, 2025. Kilde: SSB tabell 13008



### Selvstyret er styrket i statlig tilsyn

Kommuneloven slår fast at statlig tilsyn med kommunesektoren skal være kontroll med at kommunene ivaretar sine lovpålagte oppgaver (lovlighetstilsyn).

Kommuner og fylkeskommuner har fått alminnelige partsrettigheter etter forvaltningsloven for hele saksgangen i en tilsynsprosess. Det innebærer at de kan kreve innsyn tidlig i tilsynsprosessen og klage på pålegg om å gi opplysninger dersom kommunen mener den ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene og på pålegg om retting.

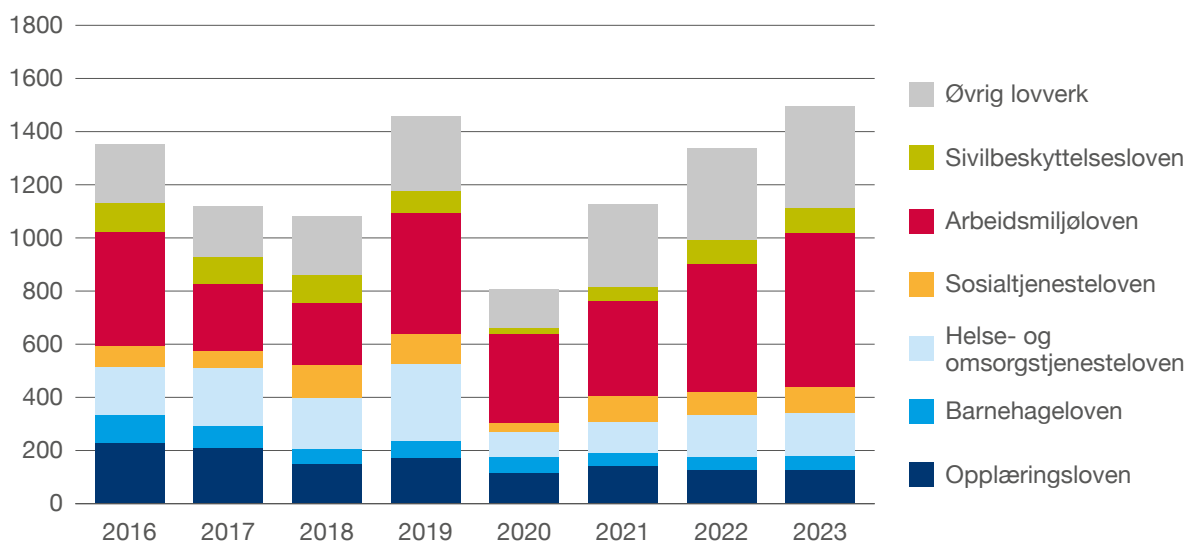
Statsforvalterens rolle med å samordne statlig tilsyn ble styrket i den nye kommuneloven<sup>8</sup>. Tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til kommunene, blant annet relevante forvaltningsrevisjonsrapporter, både i planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn.

### Omfanget av tilsyn på vei oppover

DFØ gjør hvert fjerde år en kartlegging av omfanget av statens tilsyn med kommunesektoren. Figur 2.45 viser at antall planlagte tilsyn i 2023 er noe over toppnivået i 2019 (det var en naturlig nedgang under pandemien). En høyere andel av respondenter fra både kommuner og statsforvaltere mener at omfanget av tilsyn er for stort, når man sammenligner svar fra 2020-undersøkelsen med rapporten fra 2024.

Tilsyn oppfattes som tidkrevende. Særlig gjelder dette arbeidet med å innhente dokumentasjon i forkant av et tilsynsbesøk. Det er også uklarhet om hva som er kravene til dokumentasjon. Andelen som er helt enige i påstanden om at tidsbruk ved gjennomføring av tilsyn utgjør en stor belastning for kommunen har økt fra snaut 19 prosent i 2019, til nesten 32 prosent i 2023, altså tilnærmet en dobling (DFØ 2024:14).

Figur 2.45 Antall planlagte tilsyn med kommunene. Kilde: DFØ rapporter 2020/2024–Statlig tilsyn med kommunene.



<sup>8</sup> informasjon-til-kommuner-og-fylkeskommuner-om-samordning-1129\_4\_p-002.pdf (regjeringen.no)

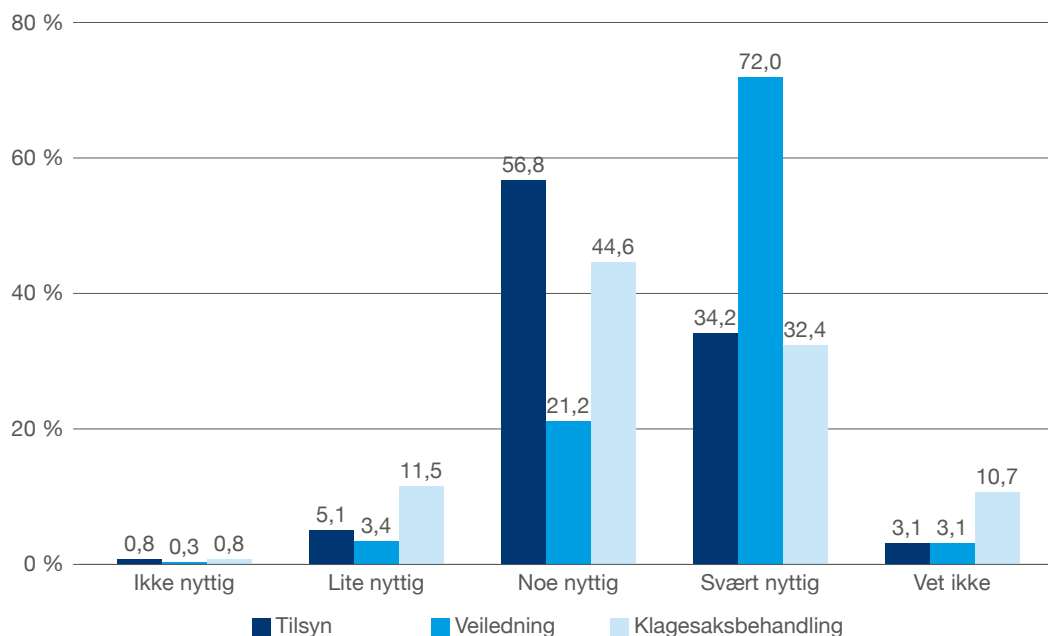
### Veiledning mest nyttig for kommunene

Statsforvalterne har ulike virkemidler for å sikre at kommunene følger pålagte lover og regler. Tilsyn oppleves som nyttig, og fører isolert sett til bedre kvalitet på tjenester (jamfør også DFØ-rapport 2024:10). Men tilsyn kan bidra til uønsket ressursvridning og prioriteringer som ikke nødvendigvis er til det beste for innbyggerne. Akkurat som i 2020 svarer kommunene i DFØs kartlegging fra 2024 at veiledning er det overlegent beste virkemiddelet for at kommuner skal lære og utvikle gode tjenester (DFØ 2024:14). Det er derfor verdt å merke seg at mens statsforvalternes planlagte tilsyn utgjorde 60 prosent av alle tilsyn (både planlagte og hendelsesbaserte) i 2019, utgjorde de bare 46 prosent i 2023<sup>9</sup>. Det kan dermed

synes som om statsforvalternes tilpasser sin tilsynsvirksomhet til en alt mer presset ressursituasjon i kommunene.

Statsforvalterne har opprettet en «tilsynskalender» hvor alle tilsyn i det påfølgende året skal varsles innen 1. desember. Formålet er å samordne tilsyn og skape forutsigbarhet for kommunene. DFØs kartlegging viser at nesten ni av ti respondenter hos statsforvalterne opplever at kalenderen har ført til bedre samordning, mens bare halvparten av kommunerespondentene opplever en bedre samordning. Når det gjelder samordning av tilsyn mellom statsforvalterne og andre tilsyn svarer bare 41 prosent av kommunene at det er en god samordning. Det er også et betydelig forbedringspotensial i

Figur 2.46: «Hvor nyttig mener du at statsforvalterens ulike virkemidler er for å sikre kommunens regeletterlevelse?» (N=590) Kilde: DFØ-rapport 2024:14.



samordning mellom tilsyn og kommunenes egen forvaltningsrevisjon (DFØ 2024:14). En rapport fra 2026 fra Zynk bekrefter bildet av at tilsynskalenderen oppleves som mer nyttig av statsforvaltningen enn av kommunene<sup>10</sup>.

### Internkontrollkravene noe mer samordnet

En mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven har erstattet noe internkontrollregulering i særlovene. Det har forenklet det samlede internkontrollregelverket, som gir bedre grunnlag for at kommunestyret og kommunedirektøren kan innrette styring og internkontroll slik det passer best i kommunen. Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder om internkontrollbestemmelsen, herunder om tilsyn på bestemmelsen. Det er heter i veilederen at det er «viktig å være bevisst på at kommuneloven inneholder minstekrav til internkontrollen. Mange kommuner vil ha internkontrollarbeid som går utover lovens minstekrav. I så fall vil lovens minstekrav sette rammer for tilsynet med internkontrollen. Her, som ellers, er det statlige tilsynet et lovligheitsilsyn. Tilsynet med internkontrollen vil derfor være begrenset til å sjekke om lovens minstekrav for internkontroll er oppfylt».

### Selvstyret innenfor europeiske rammer

Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til EUs indre marked. Det medfører at relevant regelverk som vedtas i EU, skal tas inn i norsk lov, og det setter rammer for kommuner og fylkeskommuner. For eksempel er EUs regelverk om offentlige anskaffelser, forbudet mot offentlig støtte og personvernreglene særlig relevant for kommuner. I stadig økende grad får også EUs arbeid med digitalisering betydning, og klima- og miljøregelverk spiller inn for kommunens myndighet på felt som arealplanlegging, avløp, avfallshåndtering, og så videre.

I NOU 2024:7, Norge og EØS: Utvikling og erfaringer, pekes det blant annet på at regionene i større grad har fått

ansvaret for å forvalte EØS-rett, og at disse har begrenset med EØS-kompetanse. Dette stiller større krav til sentral veiledning, og god dialog i gjennomføringen av regelverket. Når det gjelder norsk påvirkning på EUs regelverksutforming, er det i den tidlige fasen at muligheten til å påvirke er størst. Det forventes en rekke nye regelverkskrav i tiden fremover, som følge av EUs tilpassing til den nye, globale situasjonen. Det innebærer initiativer for hurtigere utbygging og større kontroll av verdikjeder for kritiske råmaterialer, fornybar energi og nullutslippsteknologi. Samtidig opprettholdes målene om grønn og digital omstilling og et rettferdig arbeidsmarked.

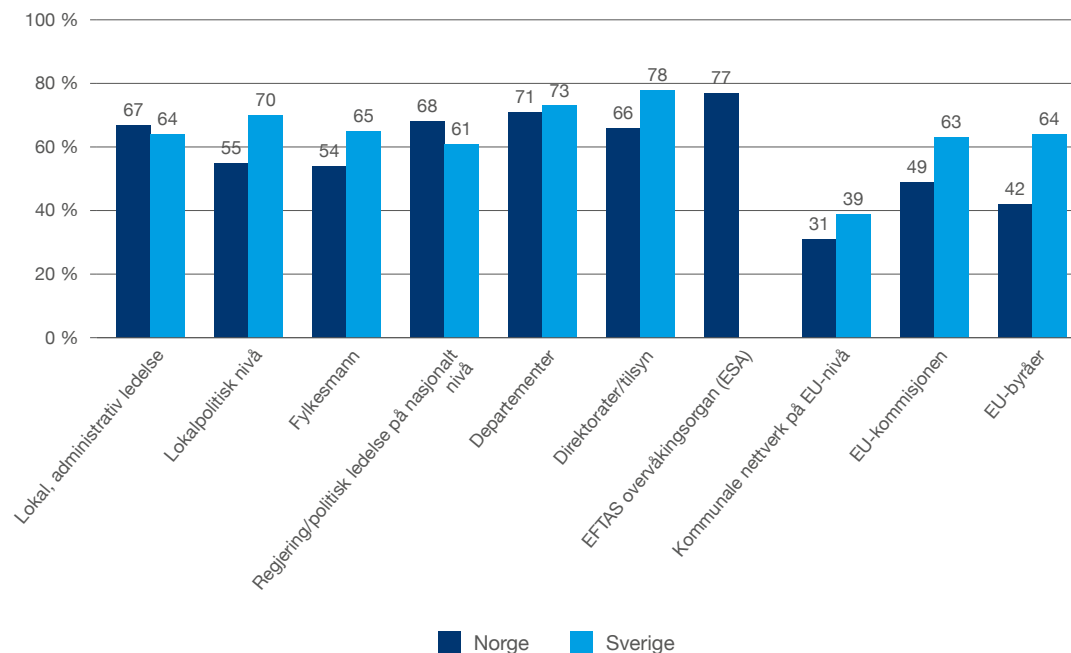
Derfor er det viktig med god og tidlig dialog med statlige myndigheter om pågående prosesser i EU/EØS som er relevante for kommuner og fylkeskommuner, og at det blir lagt til rette for påvirkningsmulighet. En undersøkelse Oslo Economics (2021)[4] har gjort for KS viser at kommunene og fylkeskommunene i varierende grad blir involvert i nasjonale myndigheters påvirkning av EU/EØS, og involveringen er lite systematisk.

EUs politikktutvikling berører også norske regioner i stor grad, særlig gjennom arbeid med utviklings- og innovasjonsprosjekter finansiert under EU-programmer. Norsk deltakelse i EU-programmer åpner for ekstern finansiering, nettverk og økt kompetanse, og utgjør dermed en del av verktøykassen for å realisere regionale mål. Fylkeskommuner og kommuner lykkes godt med søknader til det store innovasjons- og forskningsprogrammet Horisont Europa. En tredjedel av deltakerne fra norsk offentlig sektor i 2021–2024 er fra kommunesektoren.

Lokal forvaltning i Norge forholder seg også til EUs institusjoner i praktiseringen av EU-regelverk. En studie (Danielsen og Trondal (2023) av hvilke aktører som påvirker kommunal forvaltning i EU- og EØS-saker, viste at lokale byråkrater (nivå: kommunalsjefer) legger stor vekt på EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

<sup>10</sup> Zynk AS: Grep for redusert statlig styring (2026)

Figur 2.47: Aktører som påvirker kommunens praktisering av EU/EØS-relatert lovgivning. Andel i prosent. Kilde: Danielsen og Trondal (2023), s. 12.



### Økonomien påvirker handlingsrommet

Et godt lokaldemokratisk handlingsrom krever ikke bare at lokale myndigheter har formell og reell beslutningsrett på mange områder, men også at de økonomiske rammevilkårene er gode. Det dreier seg om statlige prioriteringer, men slett ikke bare. Den nasjonale økonomiske utviklingen innebærer klare rammer for staten. Grunnleggende sett dreier det seg om hvor godt Norge som nasjon klarer å utnytte sine ressurser og hvor effektivt vi klarer å tilfredsstillte ulike behov og ønsker på kort og lang sikt.

På tilgangssiden har vi den løpende verdiskapingen i Norge. I tillegg har vi på grunn av oljefondet en langt større avkastning av norsk eierskap i utlandet enn tilsvarende for utenlands eierskap her. Dessverre er det ikke bare størrelsen på denne

tilgangen som setter rammer, men også hvordan den er blitt til ettersom det vil ha betydning for behov og ønsker, blant annet knyttet til natur, klima, sikkerhet og inntektsfordeling.

Selv om ulike indikatorer og målvariable henger sammen på komplekse måter, gir det likevel mening å studere dem enkeltvis, men man må være klar over eksistensen av slike mekanismer: En produksjonsvekst som bygger på naturødeleggelse og rovdrift på arbeidskraften er noe helt annet enn ekstra verdiskaping som framkommer av inkludering og integrering av personer med utfordringer knyttet til deltagelse i arbeidslivet. Frivilligheten bidrar til verdiskaping som ikke fanges opp i BNP og produktivitet. Økt produktivetsvekst som skyldes at den minst produktive arbeidskraften støtes ut av arbeidslivet bidrar ikke til å øke tilgangen av goder eller løse noen utfordringer.

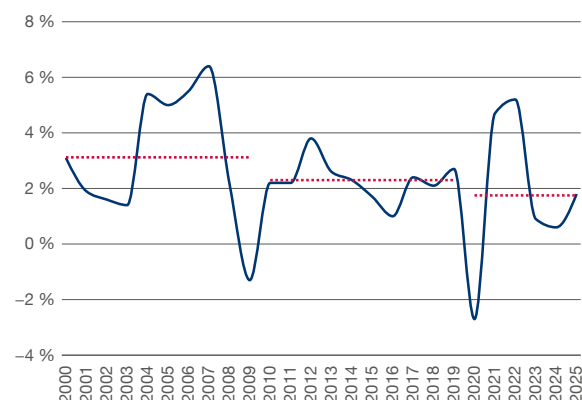
### Langsiktig fall i norsk aktivitetsvekst

Det samlede verdiskapingen i et land belyses gjerne med utviklingen i BNP. Utviklingen i norsk BNP påvirkes i veldig stor grad av utvinningen av olje og gass, og prissvingninger på disse produktene. Slik produksjon innebærer tapping av en endelig ressurs, og aktiviteten kan i stor grad betraktes som en omplassering av formue, og er dermed lite relevant som indikator på langsiktig utvikling i verdiskapingen. Betydningen av næringen på norsk økonomi framkommer i hovedsak gjennom potensialet for «oljepengebruk», altså den forventede realavkastningen av fondet, og etterspørselen næringen retter mot norsk økonomi.

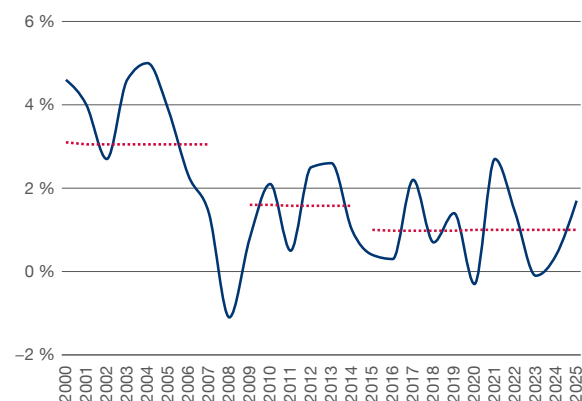
I Norge fokuseres det derfor på utviklingen i BNP Fastlands-Norge, hvor verdiskapingen i oljeutvinningen og utenriks sjøfart (som nesten ikke sysselsetter nordmenn) er trukket ut. Dette er verdien av varer og tjenester som produseres i Fastlands-Norge fratrukket det som importeres av realkapital, halvfabrikata og annen produktinnsats. BNP Fastlands-Norge er en indikator for skattegrunnlagene og er dermed en viktig begrensende faktor for statens inntekter. Hvor effektivt vi utnytter tilgjengelig arbeidskraft, realkapital og naturressurser vil være vesentlig for den samlede verdiskapingen over tid. Jo større konjunktursvingningene er, jo mindre vil normalt den samlede verdiskapingen over tid bli. Perioder med svært høy verdiskaping legger grunnlaget for perioder med svært lav verdiskaping og er dermed ikke ønskelig. Pengepolitikk og finanspolitikk kan brukes til å redusere konjunkturbevegelsene. Finstyring av økonomien er imidlertid vanskelig å få til i praksis, blant annet fordi det ikke er noe fasitsvar for hva som til enhver tid er et bærekraftig produksjonsnivå.

Som figur 2.48 viser er det store svingninger i den økonomiske veksten, men veksten har gjennomgående kommet markert ned etter finanskrisen i 2008 og 2009. Fallet i 2020 og den markerte stigningen (gjeninnhenting) i 2021 og 2022 har sammenheng med pandemien. Det kan se ut til

Figur 2.48: BNP Fastlands-Norge – vekst og trendvekst i prosent. Kilde: SSB, tabell 09189



Figur 2.49: Produktivitetsvekst i markedsrettet virksomhet på fastlandet, prosent. Kilde: SSB/nasjonalregnskapet, tabell 09170 og 09174, og KS



at den langsiktige veksten også er senket sammenliknet med tiåret før pandemien. Høy norsk styringsrente for å dempe inflasjonen forårsaket av høy internasjonal prisvekst har bidratt til dette. Svakere økonomisk vekst har lenge vært ventet, men av andre årsaker, blant annet den demografiske utviklingen. Innvandring av blant annet ukrainere har i de senere årene holdt veksten i befolkningen i arbeidsdyktig alder oppe, men fremover vil den flate ut og trolig bidra i retning av svakere vekst.

Reviderte nasjonalregnskapstall viser at produktivetsveksten i de siste ti årene har kommet ned på et lavere nivå enn tidligere på 2000-tallet, spesielt det første ti-året, jf. figur 2.49. Isolert sett vil økt produktivitet i markedsrettet virksomhet øke verdiskapingen og dermed øke skattegrunnlagene og redusere de finansielle utfordringene for offentlige finanser. Men hvis det er den delen av økonomien som konkurrerer med utlandet (k-sektor) som står for bedringen, må en imidlertid vente at det også fører til økt lønnsvekst i hele økonomien, også offentlig sektor. Økt kostnadsvekst i både offentlig og skjermet privat sektor vil dermed spise opp mye av økningen i skatteprovenyet. Fordi vi da ville vært rikere, kan man mene at vi da kan øke skatteprosenten. En høy skatteprosent kan imidlertid i seg selv være uheldig for yrkesdeltagelsen og dermed aktivitetsutviklingen. Hvis vi derimot klarer å øke produktiviteten i skjermet sektor, og spesielt den offentlige, vil utfordringene reduseres klart. Produktivetsmåling er vanskelig og spesielt vanskelig for offentlig sektor hvor man ikke har hjelp av markedspriser.

Virkningene på verdiskapingen av utflåting av veksten i befolkningen i arbeidsdyktig alder framover, kan i tillegg til økt produktivitet motvirkes av det jobbes mer. Det kan oppnås ved at folk står lenger i jobb, men også øke yrkesaktiviteten målt i personer og timer i alle aldersgrupper. På sikt vil norsk økonomi framover isolert sett svekkes av fall i etterspørselen fra petroleumsnæringen og kraftig redusert potensial for økt oljepengebruk. En god konkurranseevne og et omstillingsdyktig

næringsliv kan bidra til å redusere fallet i den økonomiske veksten. Indikatorer for omstillingsevnen er noe av det som diskuteres i kapittel 5. I Kapittel 3 og 4 finnes indikatorer som kaster lys over tilgangen og utnyttelsen av arbeidskraften.

### Utfordringer for offentlige finanser selv med betydelige finansieringsbidrag fra oljefondet

Mekanismene rundt handlingsregelen er et godt grunnlag for å illustrere det langsiktige og bærekraftige bidraget på tilgangssiden fra oljevirkomheten. Regelen sier at det er den forventede realavkastningen av oljefondet (Statens pensjonsfond utland – SPU) som til enhver tid kan settes inn i økonomien, men store endringer i fondsverdien bør først gradvis slå ut i bruken. For tiden regner man at forventet realavkastning er tre prosent. Ifølge handlingsregelen er det da tre prosent av verdien ved inngangen til budsjettåret som er krittstreken for oljepengebruken. Figur 2.50 viser utviklingen i 3-prosentbanen over tid, sammen med det som betraktes som den faktiske oljepengebruken; strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd (SOBU).

3-prosentbanen for 2026 viste seg å være undervurdert med 23 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet for 2026, men i kjølvannet av Iran-krigen har fondsverdien falt markert og 3-prosentbanen per 30. mars 2026 er 24 mrd. kroner mindre enn lagt til grunn i NB26. Dette skyldes at verdens børser har falt og krona har styrket seg, noe som så langt har betydd mer enn at oljeinntektene har økt.

De store endringene i fondet over tid og sammenliknet med anslag i budsjettdokumenter har sammenheng med at utviklingen på verdens børser og kronekursen er umulige å forutse, og også tallfestingen av olje- og gassinntektene er krevende – selv uten «krisendringer» i prisene.

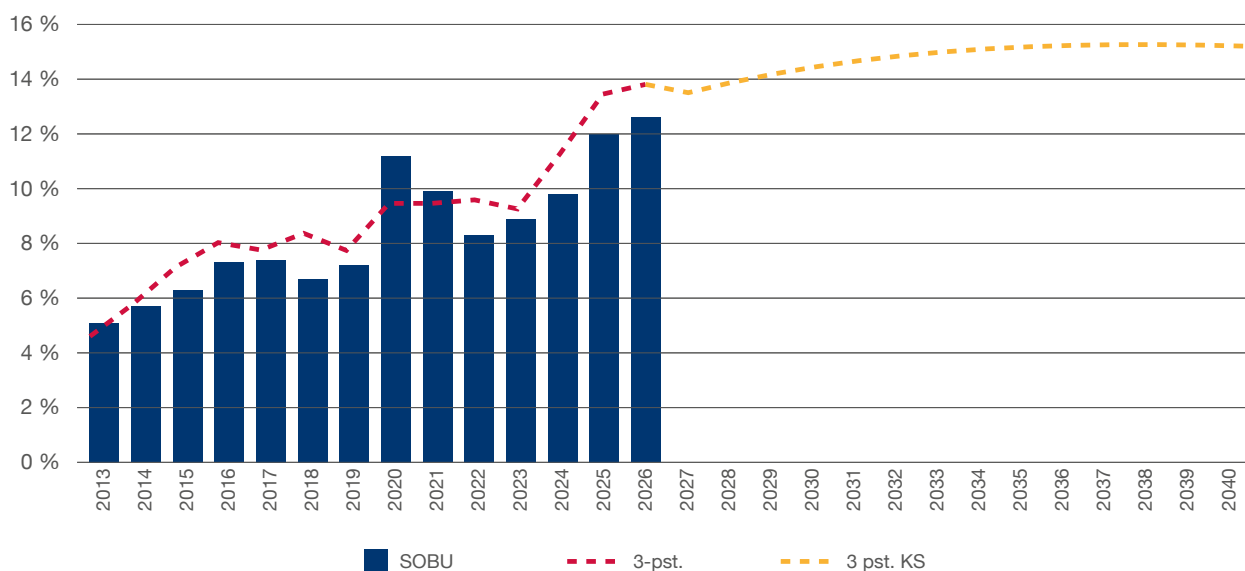
I løpet av 1. kvartal 2026 har verdien av fondet svingt med over 2 000 mrd. kroner. Det tilsvarer en permanent

oljepengebruk på 60 mrd. kroner. President Trumps økonomiske politikk og krigføring har vært en stor bidragsyter til svingningen. Selv om 2026-oljepengebruken er økt fra regjeringens opprinnelige budsjettforslag, og verdien av fondet ved utgangen av 1. kvartal var lavere enn lagt til grunn, er oljepengebruken fortsatt så vidt innenfor handlingsregelen med utgangspunkt i fondsverdien per 1. april 2026. Når figur 2.50 viser et bedre bilde har det sammenheng med at oljepengebruken i 2026 ifølge regelen skal ses i forhold til verdien av fondet ved inngangen til budsjettåret og at det ligger an til betydelige oljeinntekter i år som isolert sett vil heve verdien av fondet fra nå til inngangen til neste budsjettår. Målt med handlingsregelen fremstår årets oljepengebruk som langsiktig bærekraftig. Samtidig øker imidlertid behovene klart, blant annet på grunn av satsningen på forsvaret, støtte til Ukraina og utfordringene fra aldringen av befolkningen som bare vil fortsette i årene framover. En faktisk bærekraftig oljepengebruk burde nok i dag derfor hatt en større buffer til 3-prosentbanen.

Bevegelsene i fondet i den senere tid viser hvor vanskelig det er å anslå verdien av oljefondet riktig, og hvor viktig det har vært å normalt ha en betydelig buffer til 3-prosentbanen.

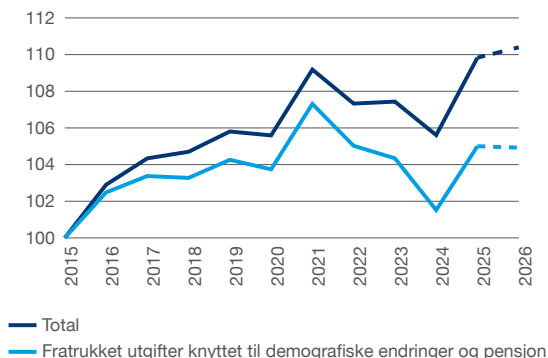
Når veksten i befolkningen i «arbeidsdyktig alder» går ned og etter hvert stopper opp vil utviklingen i skattegrunnlagene følge et liknende forløp. Etter hvert som også veksten i finansieringsbidraget fra oljefondet svekkes av lavere petroleumproduksjon og veksten i behovene øker, tyder mye på at skattene entes må økes eller at veksten i kvalitet og dekningsgrad i offentlig finansierte velferdstjenester må reduseres. Mye kan riktignok oppnås med økt effektivitet og å øke arbeidsstyrken, men de tunge trendene i demografi og petroleumsinntekter vil vanskelig kunne motvirkes helt. Jo tidligere man klarer å tilpasse seg til en bærekraftig utvikling, jo mindre trenger innstrammingene i enkeltår å bli. Kommuneøkonomien kommer ikke til å bli skjermet fra denne utviklingen og det er utsikter til trange rammer i tiden framover.

Figur 2.50: Statens oljekorrigerte budsjettunderskudd (SOBU) og handlingsregelens 3-prosentbane. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.  
Kilder: Nasjonalbudsjettet 2026, saldert budsjett 2026, SSB og KS per 1. april 2026.

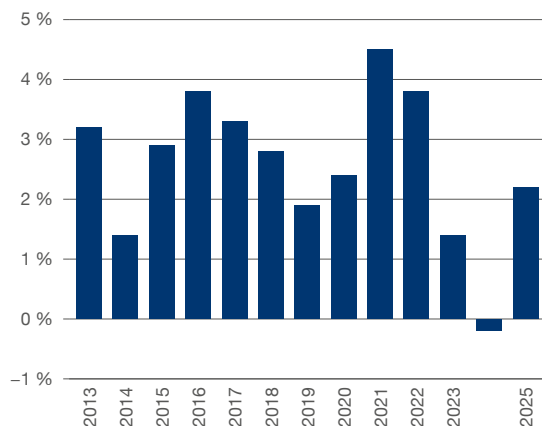


Figur 2.51: Kommunesektorens frie realinntekter, 2015 = 100.

Kilde: TBU-K og KS.



Figur 2.52: Netto driftsresultat i kommunesektoren etter netto bundne fondsavsetninger, prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB/KOSTRA.



### Kommuneøkonomien

Gode økonomiske rammevilkår for kommunesektoren er ikke bare et spørsmål om grunnleggende nasjonale og statlige rammer. Hvor god den enkelte kommune og fylkeskommune er i økonomistyring og til planlegging er viktig og ikke minst hvor forutseende prioriteringene er for å dekke innbyggernes behov og ønsker på kort og lang sikt.

Gjennom det siste tiåret har det vært betydelige svingninger i de økonomiske rammevilkårene, jf. figur 2.51. Etter en kraftig bedring i 2016 økte realveksten i frie inntekter fram til 2023 om lag i takt med kostnadsveksten som kan knyttes til den demografiske utviklingen. I 2021 var det riktignok en kraftig realvekst i frie inntekter, langt sterkere enn demografikostnadene. Men dette ble reversert i løpet av 2022 og 2023. Skattesvikt i 2024 i kombinasjon med merskattevekst i 2023 bidro til et kraftig fall i frie inntekter i 2024, til tross for betydelige tilleggsbevilgninger sent på året. I 2025 ble det også bevilget betydelige beløp til kommunesektoren som bidro til at inntektsnivået fratrukket demografikostnadene kom tilbake til «normal-nivået» i perioden 2016–2023.

Fram til og med 2023 var utviklingen i de frie inntekter i en årrekke preget av at kommunesektorens skatteinntekter ble vesentlig høyere enn anslått, men effektene av dette ble ofte motvirket av at kostnadsveksten (veksten i den kommunale deflatoren) også ble vesentlig høyere enn opprinnelig lagt til grunn. Merskatteveksten kamouflerte de underliggende økonomiske utfordringene kommuner og fylkeskommune har stått overfor. Mesteparten av merskatteveksten har vært midlertidig, mens undervurdert kostnadsvekst akkumuleres i et delvis ukompensert høyere kostnadsnivå. I 2025 var det litt merskattevekst, men også litt høyere kostnadsvekst enn lagt til grunn i budsjettokumentene.

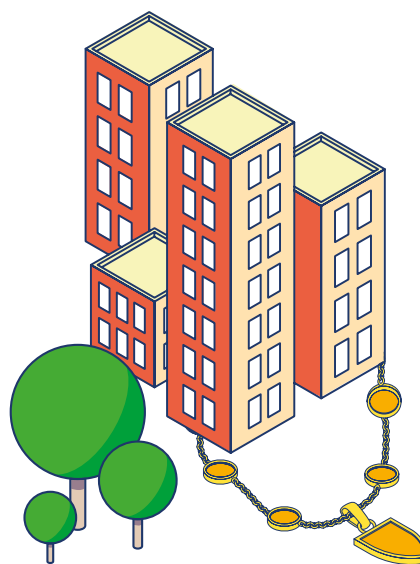
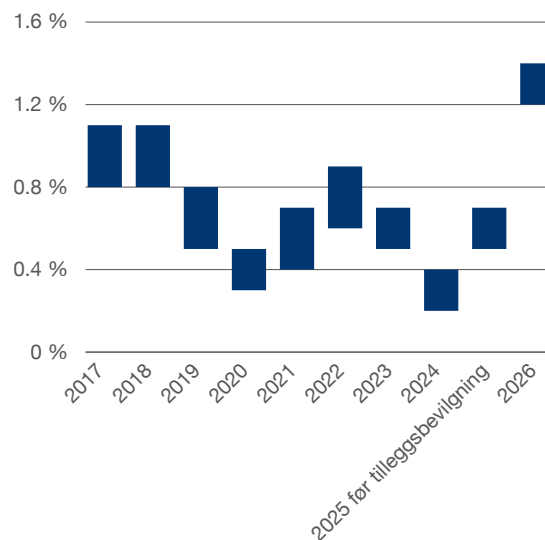
I årene 2013 til 2023 tilsvarte netto driftsresultatet etter bundne fondsavsetninger for kommunesektoren samlet i området 1,4 og 5,0 prosent av driftsinntektene, jf. figur 2.52. I de fleste av

disse årene har resultatet vært langt bedre enn nivået Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU-K) anbefaler for sektoren under ett over tid på 2,0 prosent. Etter et negativt driftsresultat i 2024 bidro de betydelige bevilgningene, men også innsparings- og omstillingstiltak i mange kommuner, til at de foreløpige resultatene for sektoren samlet kom opp i 2,2 prosent i 2025.

Det er store økonomiske forskjeller mellom kommunene, og et betydelig antall har i de siste årene hatt svært svake resultater. I 2025 hadde rundt 35 prosent av kommunene negative driftsresultat og i 2024 hele 58 prosent. Om lag 25 prosent av kommunen hadde negative driftsresultater begge år.

KS' budsjettundersøkelse tar utgangspunkt i kommunedirektørenes budsjettforslag basert på opprinnelige skatteanslag i statsbudsjettet, uten ekstra skatteinntekter. KS anslår på bakgrunn av budsjettall fra 150 kommuner at budsjettert netto driftsresultat for alle kommunene utenom Oslo i 2026 er på i størrelsesorden 1,2–1,4 prosent av driftsinntektene, jf. figur 2.53. Dette viser klare ambisjoner om å fortsette den markerte styrkingen av budsjettene fra bunnivået i 2024. Det budsjetterte nivået er imidlertid klart under det anbefalte nivået fra TBU-K for kommunene sett under ett og over tid (1,75 prosent). Dette indikerer at det fortsatt er et betydelig underliggende press i kommuneøkonomien.

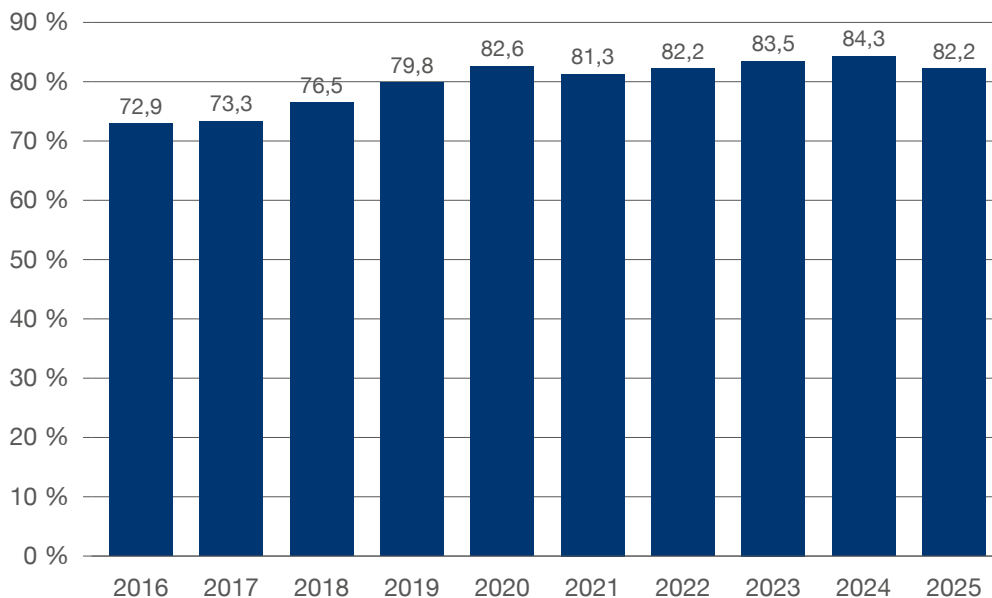
**Figur 2.53** Budsjettert netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo i opprinnelig budsjettforslag fra kommunedirektørene. Kilde: KS budsjettundersøkelse 2017–2026.





Økonomisk handlefrihet er viktig for å kunne sikre stabil tjenesteproduksjon. Størrelsen på gjelda påvirker den økonomiske handlefriheten, og belastningen kan måles som netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond som andel av driftsinntektene. Gjeldsbelastningen målt på denne måten økte markert fram til 2020, men langt mindre deretter. Ved utgangen av 2025 var gjeldsbelastningen 84,3 prosent, 2,1 prosentpoeng lavere enn året før, men 2,4 prosentpoeng høyere enn ved utgangen av 2019. Det er betydelige variasjoner i gjeldsbelastningen mellom kommuner og fylkeskommuner. Andelen av kommunene med en gjeldsgrad over 85 prosent ser ut til å ha vært uendret fra utgangen av 2025 til utgangen av 2024 på 46 prosent.

Figur 2.54 Kommunesektorens lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond i prosent av driftsinntekter. Kilde: SSB og KS.



Et annet element som beskriver graden av økonomisk handlefrihet er størrelsen på disposisjonsfond. Samlet sett hadde kommunene trolig vel 78 mrd. kroner i slik bufferkapital ved utgangen av 2025. Som andel av driftsinntektene gikk økte disposisjonsfondet fra 11,3 prosent til 11,6 prosent ifølge SSBs foreløpige tall. Det er stor variasjon mellom kommunene i størrelsen på disposisjonsfondet og andelen av kommuner med lite fond øker. Om lag 30 prosent av kommunene hadde disposisjonsfond på under 5 prosent av driftsinntektene i 2025, en økning på 3 prosentpoeng fra 2024 og en dobling sammenliknet med 2022.

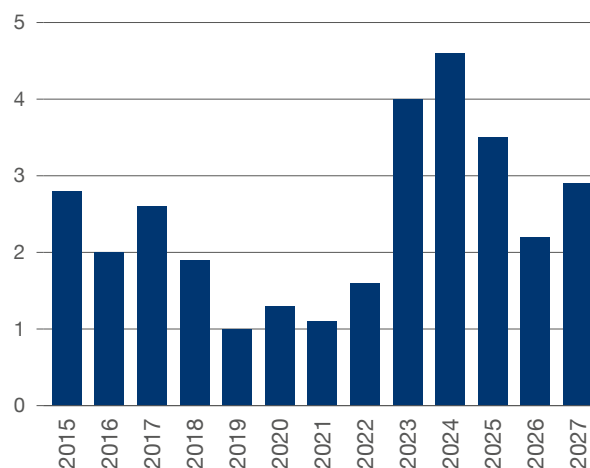
I fylkeskommunene samlet utenom Oslo økte disposisjonsfondene om lag i takt driftsinntektene, og utgjorde 12,8 prosent ved utgangen av 2025.

### Endringer i befolkningen får konsekvenser for kommunesektoren

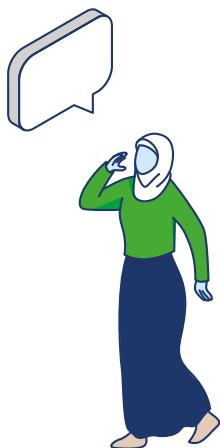
Befolkningsveksten og utviklingen i alderssammensetning er av stor betydning for det økonomiske handlingsrommet i den enkelte kommune og i kommunesektoren samlet. Innbyggerne i ulike aldersgrupper bruker offentlige tjenester i ulik grad, og deres økonomiske bidrag til kommunefelleskapet er forskjellig. Unge og gamle er de største brukerne av kommunale tjenester. Innbyggerne i yrkesaktiv alder bidrar mest til finansieringen gjennom skatteinnbetalinger, og det er også i denne gruppen vi finner menneskene som produserer velferdstjenestene til unge og eldre. Figur 2.55 viser hva befolkningsendringene de senere årene isolert sett har betydd for veksten i kommunesektorens kostnader. Etter 2013 og fram til 2019, ble kostnadsøkningen fra den demografiske utviklingen (demografikostnader) stort sett mindre for hvert år og den var beskjeden i årene 2019 til 2021. En stadig fallende økning og etter hvert nedgang i unge aldersgrupper var i stor grad forklaringen.

Etter 2019 endres trenden i utviklingen ved at antall eldre øker. Demografikostnadene vil derfor gjennomgående øke i årene framover. Variasjoner i bosettingen av flyktninger kan imidlertid komme til å gjøre utviklingen mindre kontinuerlig, slik den også har bidratt tidligere. Stort omfang av ukrainske flyktninger som bosettes bidro til at kostnadsøkningen i 2023–2024 har blitt de høyeste siste 20 år, jf. figur 2.55. Ankomsten av ukrainske flyktninger har falt klart fra toppen i 2022, men de bidrar i 2026 fortsatt til å trekke opp demografikostnadene.<sup>11</sup> I 2026 bidro befolkningsøkningen i aldersgruppen 80–89 år med mer til demografikostnadene enn de samlede kostnadene. Endringen i de øvrige aldersgrupper bidro med andre ord samlet til å redusere utgiftene. I 2025 bidro 80–89 åringene «bare» med 76 prosent av de samlede kostnadene. I 2027 ligger det an til at de samlede demografi-utgiftene blir tilnærmet lik utgiftene knyttet til 80–89 åringene. Samtidig er det en nesten like stor nedgang i kostnadene knyttet til de i alder 6 til 15 år. Dermed øker kostnadene i de fleste andre aldersgruppene.

Figur 2.55: Beregnede merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsendringene fra året før som må dekkes av frie inntekter. Mrd. 2026-kroner. Kilde: TBU-K.

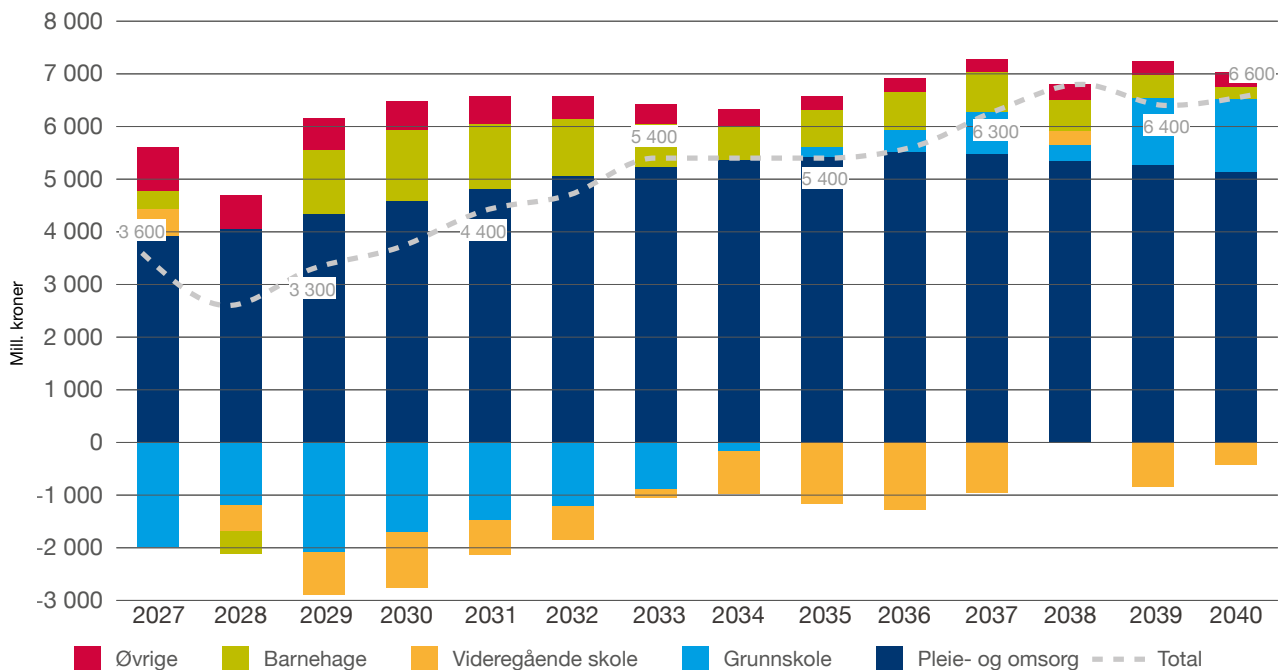


<sup>11</sup> Årstallene referer seg til befolkningen per 1. januar i de aktuelle årene. Ukrainske flyktninger som ble bosatt i 2022, bidro dermed ikke til de beregnede demografikostnadene



Med utgangspunkt i SSB sine befolkningsframskrivninger vil kommunesektoren, selv uten nye flykningetilstrømninger, om vel ti år komme opp i en årlig kostnadsvekst fra befolkningsendringer på 6–7 mrd. kroner, jf. figurene 2.56<sup>12</sup>. Det er et nivå fem ganger så høyt som i 2019. Flere eldre over 80 år er hovedforklaringen på økningen. Statens utgifter til helsetjenester forventes i samme periode også å stige kraftig. Dette innebærer utfordringer for både kommunal og statlig økonomi og ikke minst å få dekket arbeidskraftsbehovet. Utviklingen er svært forskjellig i ulike kommuner og utfordringene vil noen steder være langt mer påtrengende enn for landet som helhet.

**Figur 2.56:** Beregnede merkostnader for kommunesektoren som følge av anslåtte demografiske endringer fra året før – basert på folketall 1.1.2026 og SSB-befolkningsprognose fra 2024, justert for TBUs framskrivningsmetodikk og ekstra flykningmottak. Millioner 2026-kroner. Kilde: TBU-K og KS.

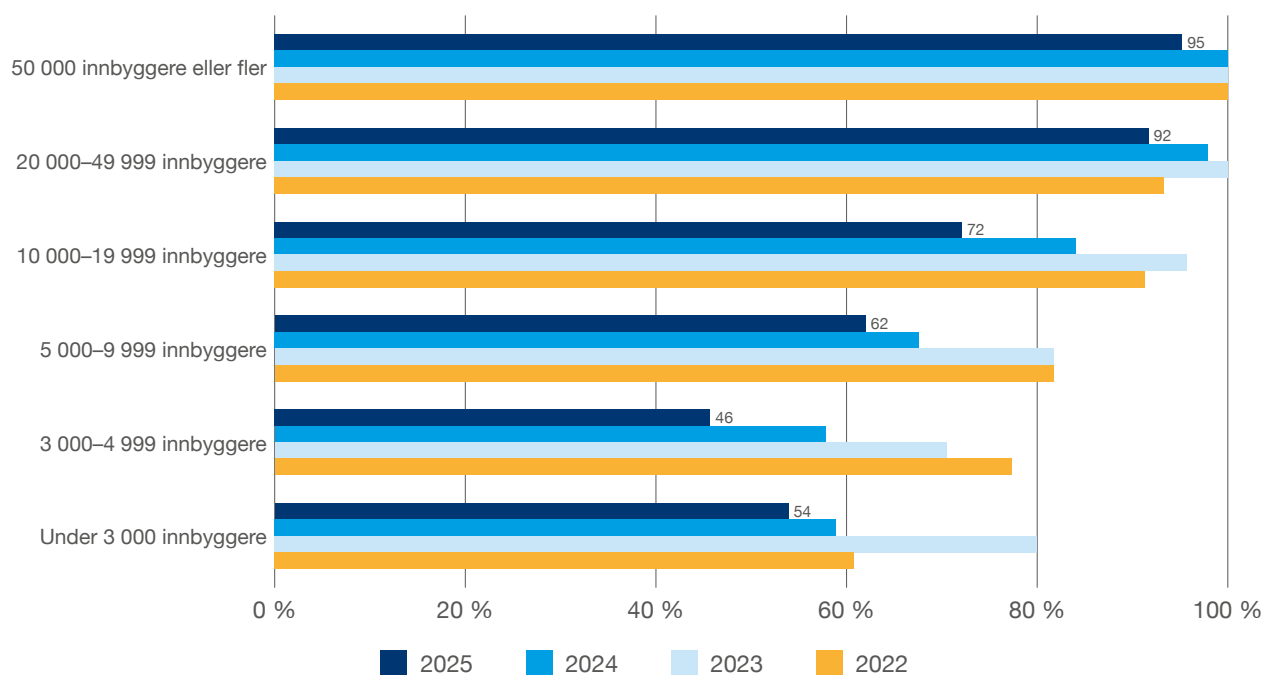


<sup>12</sup> Dette er regnet brutto, mens demografikostnadene i figur 2.55 er regnet netto, altså det som må finansieres av frie inntekter.

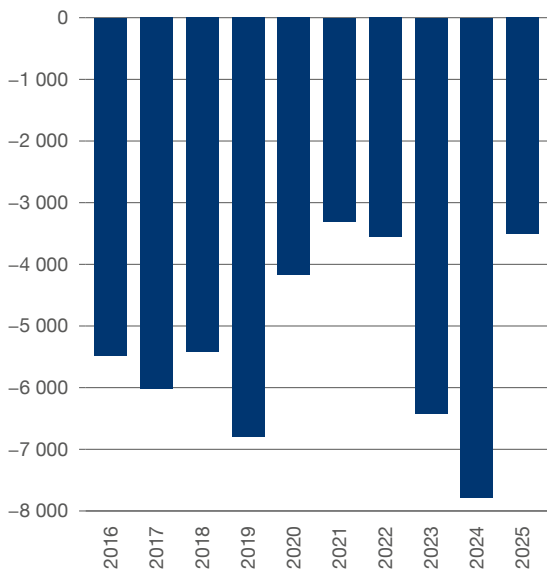
De ukrainske flyktingene bidro til at landets befolkning i gjennomsnitt økte med 0,9 prosent gjennom årene 2022 til 2025. Veksten har vært avtagende og var 0,6 prosent gjennom 2025, det samme som i 2019 før pandemien og Ukrainakrigen. Det er fortsatt svært store forskjeller mellom kommunene, men bosettingen av flyktinger har bidratt til at antall kommuner med befolkningsnedgang er redusert etter 2020 og nådde en bunn i 2023. I 2023 var det bare 15 prosent av kommunene med nedgang, og 36 prosent i 2025. I 2020 opplevde derimot over halvparten av kommunene (54 prosent) at befolkningen ble redusert gjennom året.

Det er særlig i de små kommunene at det blir færre innbyggere, og som det går fram av figur 2.57 – er hovedbildet at jo færre innbyggere, jo større andel kommuner med befolkningsnedgang. I 2025 var det over halvparten av kommunene med 3–5 000 innbyggere med befolkningsnedgang, mens det var et lite flertall av de minste kommunene hvor befolkningen økte. Av de med mer enn 20 000 innbyggere var det bare fem av 69 kommuner med befolkningsnedgang.

Figur 2.57: Andel av kommuner med befolkningsvekst i årene 2022 til 2025. Kilde: SSB tabell 07459.



**Figur 2.58** Endring i innbyggertall i kommuner med under 10 000 innbyggere som følge av netto utflytting til andre kommuner.  
Kilde: SSB tabell 05471 og 07459.



I perioden 2016 til 2025 har innbyggertallet i kommunene med under 10 000 innbyggere blitt redusert med 52 500 innbyggere som følge av flytting til kommuner med over 10 000 innbyggere. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig nedgang i innbyggertallet på 5 250 innbyggere. Denne flyttestrømmen økte fra 2014 til 2019, men ble kraftig dempet i de tre påfølgende pandemi-årene. Netto flyttingen økte derimot klart i 2023 og ytterligere i 2024 hvor nivået var det nest høyeste på minst 17 år. Nettoflyttingen i 2025 ble igjen kraftig redusert, helt ned til de lave pandemi-nivåene.

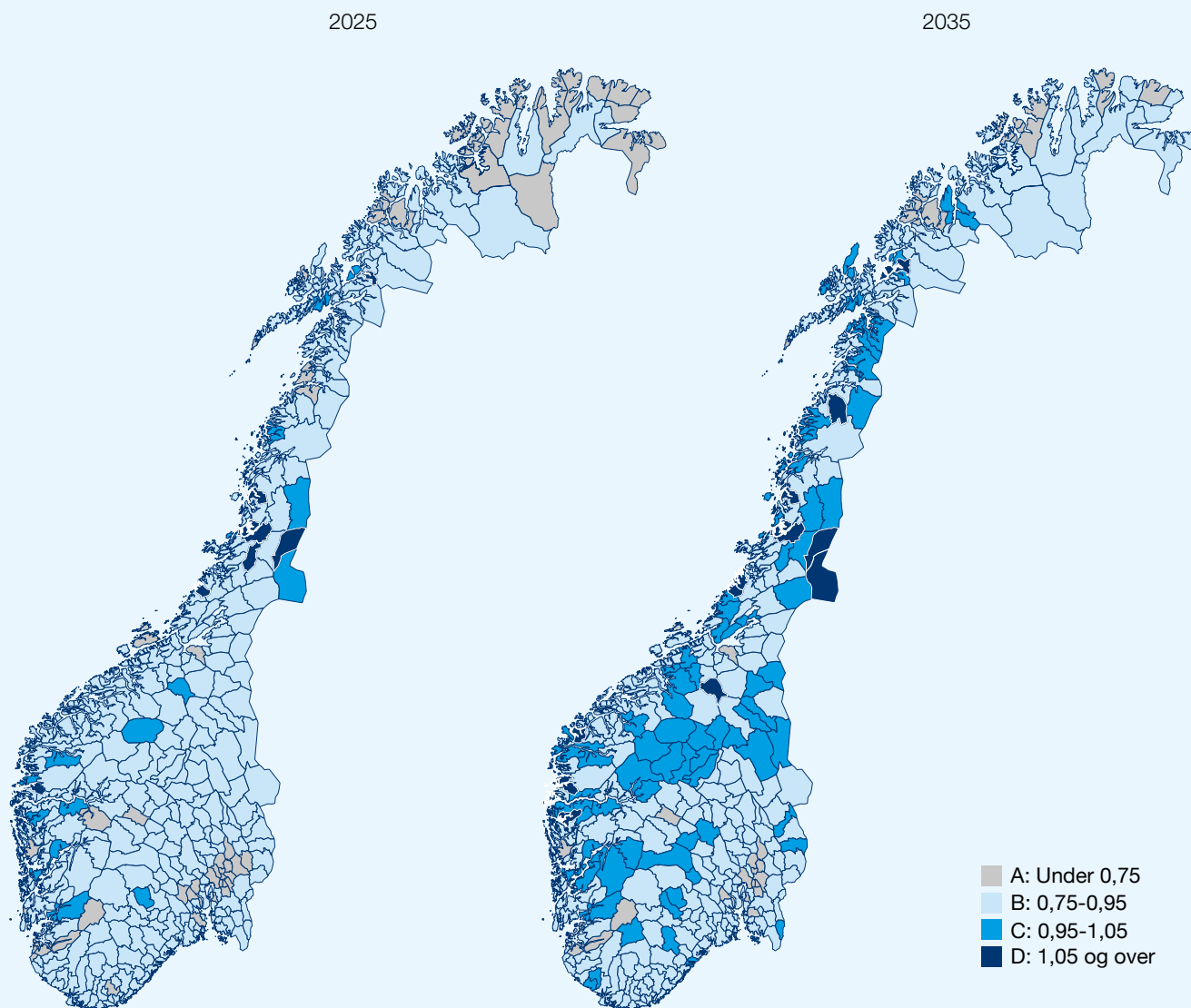
Kartene i figur 2.59 illustrerer hvordan forventet befolkningsutvikling vil påvirke befolkningens sammensetning i ulike deler av landet. Kartene viser forhold mellom antall personer utenfor yrkesaktiv alder og antall personer i yrkesaktiv alder 13 (forsørgelsesbyrde) i den enkelte kommune. Er dette forholdstallet over 1 kan det tolkes som at antallet innbyggere som «skal forsørges» er høyere enn antallet innbyggere i de yrkesaktive aldersgruppene.

Kommuner med en forsørgelsesbyrde mellom 0,95 og 1,05 kan sies å ha en høy forsørgelses byrde, mens de over 1,05 kan sies å ha en svært høy forsørgelsesbyrde.

I 2025 var det kun åtte kommuner som hadde en svært høy forsørgelsesbyrde, og til sammen knappe 7 prosent av kommunene hadde en høy eller svært høy forsørgelsesbyrde. Framover i tid viser befolkningsframskrivingene at veksten i den eldre delen av befolkningen vil være langt høyere enn veksten i antall personer i yrkesaktiv alder, med mindre innvandringen øker markert. Ifølge SSBs hovedalternativ vil det i 2035 være 16 kommuner som har en svært høy forsørgelsesbyrde, mens nær 26 prosent av kommunene vil ha en høy eller svært høy forsørgelsesbyrde.

Stor forsørgelsesbyrde vil normal gå sammen med svak inntektsvekst fordi det er relativt få som jobber og dermed betaler skatt. Samtidig kan utfordringene knyttet til rekruttering av arbeidskraft bli større enn andre steder.

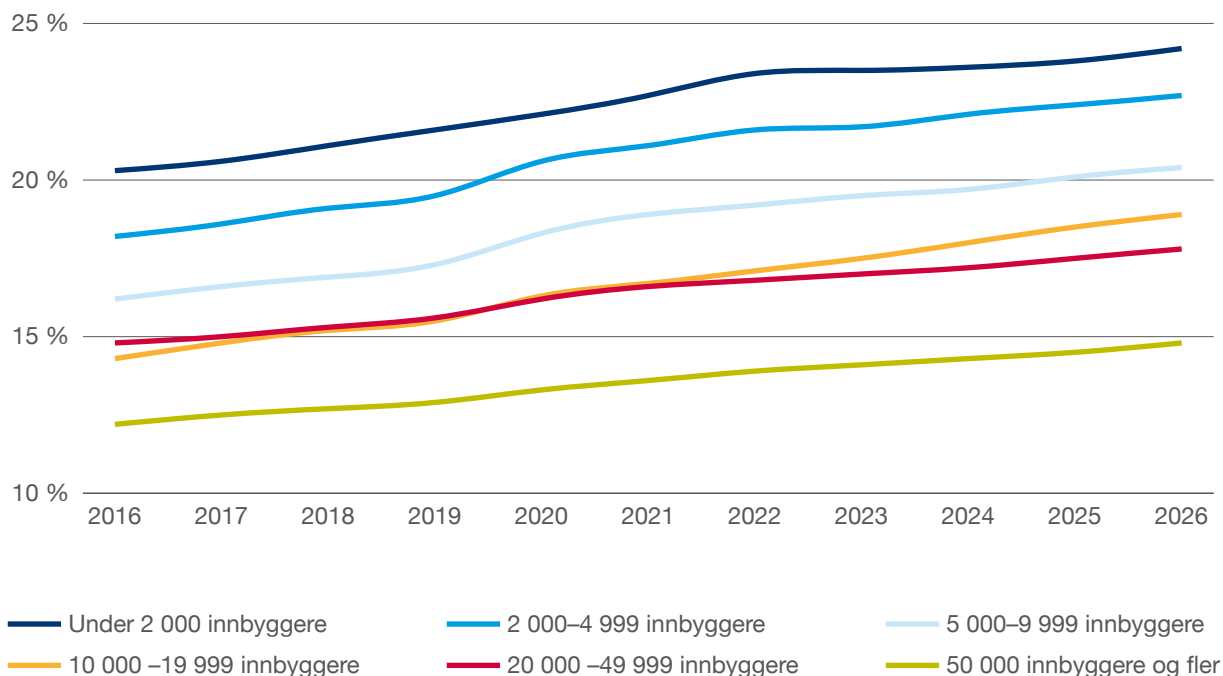
**Figur 2.59:** Forsørgerbyrde – Antall personer utenfor yrkesaktiv alder i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder.  
Kilde: SSB tabell 07459 og 14288, bearbejdet av KS. Kart fra Kartverket.



Figur 2.60 viser andelen innbyggere over 67 år i perioden 2016–2026 etter kommunestørrelse. Andelen har økt klart for alle kommunegruppene og nivået er gjennomgående høyere jo mindre kommunen er. I kommuner med under 2 000 innbyggere er i gjennomsnitt nesten en fjerdedel av innbyggerne over 67 år ved starten av 2026. I de største kommunene var det derimot knappe 15 prosent som var over 67 år og andelen var klart lavere enn for de tre minste kommunegruppene ti år tidligere.

Lav befolkningsvekst i små kommuner og vesentlig høyere forsørgelsesbyrde og andel eldre gir små kommuner ekstra store utfordringer med å finne arbeidskraft med riktig kompetanse til omsorgstjenester og andre kommunale oppgaver. Den store gruppen eldre sammen med lav befolkningsvekst kan virke selvforsterkende i retning av svak befolkningsvekst og fraflytting. Stor bosetting av flyktninger demper trolig disse utfordringene på kort sikt.

Figur 2.60 Andel innbyggere 67 år og eldre etter kommunestørrelse (prosent). Kilde: SSB tabell 07459.



**«Befolkningsveksten og utviklingen i alderssammensetning betyr mye for det økonomiske handlingsrommet i den enkelte kommune og i kommunesektoren samlet.»**



---

# Bærekraftig velferd

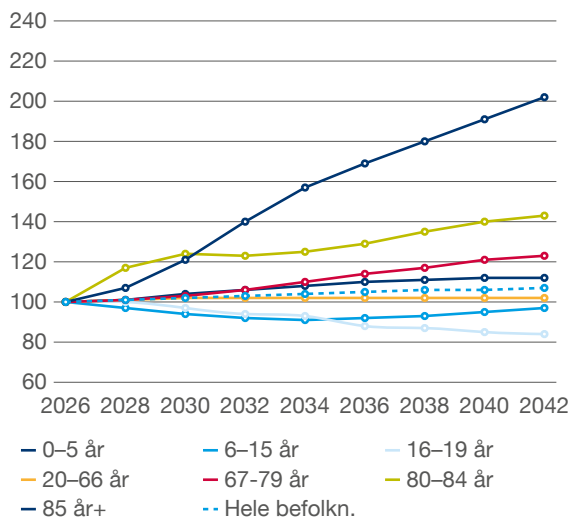


En velfungerende kommunesektor er avgjørende for å kunne gi befolkningen gode helse- og velferdstjenester. Det er en utfordring at mulighetene og ønskene overstiger ressursene. Formålet med dette kapittelet er å gi et bilde av dagens situasjon og skissere mulige løsninger for hvordan kommunene kan møte utfordringer knyttet til demografi og utenforskap på en måte som gjør at de kan fortsette å levere tjenester av høy kvalitet. Et sentralt spørsmål er hvordan kommunene kan tiltrekke seg kompetanse og arbeidskraft.

Et bærekraftig helse- og velferdstilbud handler ikke bare om det kommunale tjenestetilbudet isolert sett. En grunnleggende forutsetning for bærekraftige velferdstjenester er å forebygge, redusere eller utsette behov. God helse skapes i hovedsak utenfor helsetjenestene. Et annet viktig spørsmål er derfor hvordan kommunene kan legge til rette for forebyggende arbeid og helsefremmende aktivitet.

Til sist er et godt tjenestetilbud til befolkningen avhengig av et godt samarbeid med kommunene og andre aktører, ikke minst med spesialisthelsetjenesten.

**Figur 3.1:** Framskriving av befolkningen i ulike aldersgrupper til 2041, med utgangspunkt i registrert befolkning pr. 1.1.2025. Indeks. 2025=100. Hovedalternativet MMM med TBU anslag 1.1.2026. Kilde: SSB, tabell 13599 og TBU



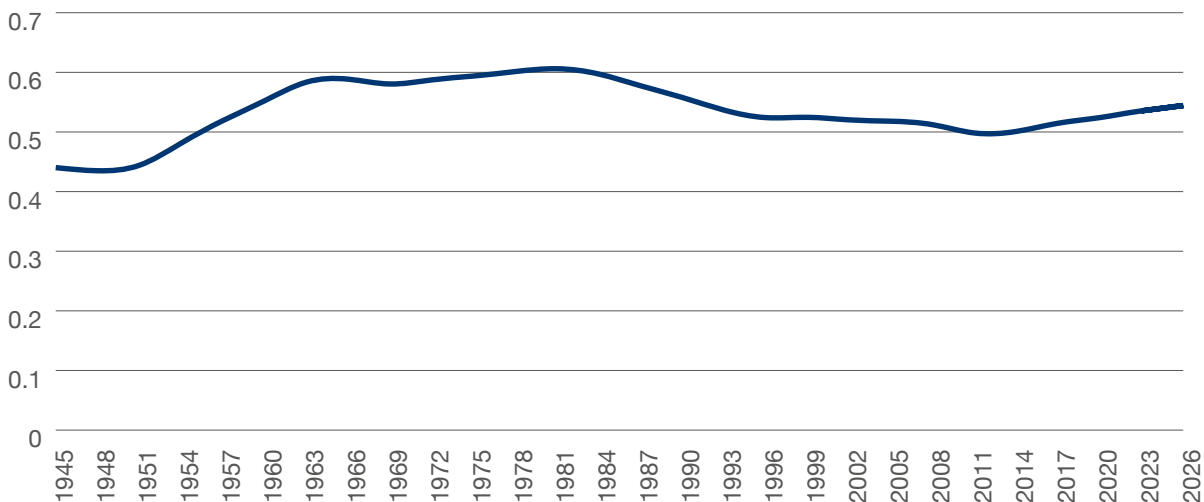
### Behov for omstilling

Behovet for helse- og velferdstjenester til befolkningen vokser. Hovedårsaken er demografisk endring. I tillegg øker forventningene til tilgjengelighet og tilgang på nye tjenester.

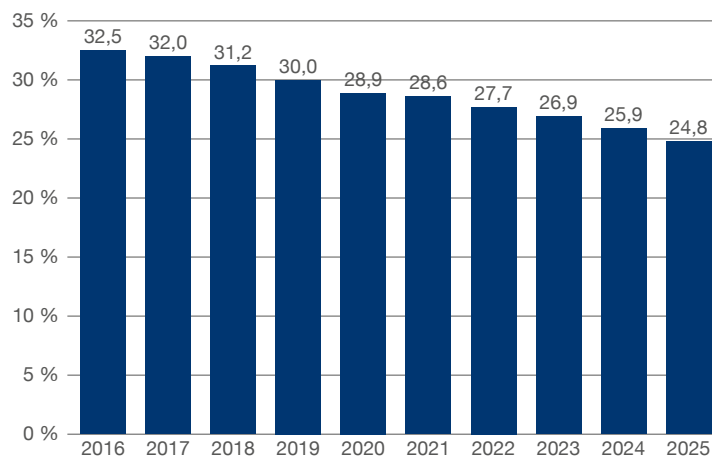
### Endret forsørgerbyrde

En konsekvens av de demografiske endringene er at forsørgerbyrden, det vil si forholdet mellom antall personer i eldre der det er vanlig å arbeide og antall personer i eldre der det ikke er vanlig å arbeide, endrer seg. Færre i aldergruppen der det er vanlig å arbeid, får ansvar for en stadig større gruppe i aldergruppen der arbeid ikke er vanlig.

**Figur 3.2:** Forsørgerbyrde 20-66 åringer. Kilde: SSB.



Figur 3.3: Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent). Kilde: SSB tabeller 12209, 07790



### Mange eldre er friskere enn tidligere

Alder er ikke ensbetydende med dårlig helse. Eldre i dag har bedre funksjonsnivå enn forrige generasjon eldre, og starten for bistand i hjemmet kommer for mange senere enn den gjorde for bare få år siden [Kilde: Folkehelseinstituttet]. Blant personer over 70 år som mottok helsetjenester, hadde om lag halvparten alvorlig funksjonsnedsettelse i 1995/96 mot kun én av fem i 2017/2019.

Selv om andelen eldre med god helse er høyere enn tidligere, vil antallet eldre som på sikt trenger hjelp vokse. Det vil trolig også bli flere eldre med sammensatte hjelpebehov.

### Vanskeligere å finne arbeidskraft

Demografiske endringer innebærer ikke bare at etterspørselen etter tjenester øker. En konsekvens er også tilgangen på arbeidskraft endrer seg negativt.

Bovim-utvalget (NOU 2023:4) konkluderte blant annet med at «politikkutvikling fremover må bygge på en samlet forståelse av at personellet er den begrensende faktoren i helse- og

omsorgstjenesten» og at det er «behov for en holdningsendring i befolkningen, blant politikere og helsepersonellet, som bidrar til å dempe tilbudet av og etterspørselen etter helse- og omsorgstjenesten».

En kombinasjon av tiltak må til for å lykkes med å redusere behovet for arbeidskraft, og/eller bedre tilgangen på arbeidskraft. Mye handler om organisering og måter å jobbe på. Både stat og kommune må endre innarbeidede måter å organisere helsetjenester til befolkning. Tjenester må utformes med utgangspunkt i ressursene som er tilgjengelige. Ofte er det personellsituasjonen som vil være styrende. I tillegg til organisering vil ressursbesparelser knyttet til digitalisering, riktig dimensjonerte utdanningstilbud tilpasset kommunenes behov, oppgavedeling, og systematisk arbeid med arbeidstid og turnusordninger, være med på å øke tilgangen eller redusere behovet for arbeidskraft. Folkehelsearbeidet, og arbeidet med de brede forebyggende og helsefremmende tiltakene, er viktig ikke bare for arbeidskraftsituasjonen, men også for å skape et godt liv for innbyggerne.

### Ikke et mål å tilpasse kommunene til spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten i Norge har de siste ti årene vært gjennom betydelige endringer i organisering og grad av spesialisering. Denne utviklingen har påvirket hvordan tjenester leveres, hvor de tilbys, og hvilke ressurser som kreves for å sikre kvalitet og tilgjengelighet. Det har også vært en tendens til økt sentralisering av behandlingstilbud, noe som kan ha konsekvenser for bemanning og pasientenes tilgang til tjenester.

Det er flere faktorer som kan ha bidratt til denne utviklingen, blant annet endringer i systemet for spesialistutdanning og nasjonale føringer fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og de regionale helseforetakene (RHF-ene). Disse føringene har hatt som mål å styrke kvaliteten i pasientbehandlingen, sikre kompetanse og legge til rette for mer effektive behandlingsforløp. Samtidig reiser utviklingen spørsmål om hvordan man best ivaretar rekruttering, breddekompetanse ved lokalsykehus og balansen mellom desentraliserte og sentraliserte tjenester.

Struktur og oppgavedeling er ikke bare et internt anliggende i spesialisthelsetjenesten, eller internt i kommunene, men påvirker også i samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene. Økende grad av spesialiserte funksjoner i sykehusene øker trykket på kommunal spesialisering og dermed også behovet for flere med spesialisert kompetanse i kommunene. Denne kompetansen treffer ikke nødvendigvis pasientenes behov eller kommunenes evne til å organisere tjenestene på en bærekraftig måte. Det er grunner til å tro at økt spesialisering kan være en driver for økt personellbehov i både spesialisthelsetjenesten og kommunene. Tilsvarende kan generalistkompetanse bidra til å holde personellbehovet nede.

### Digitalisering av kommunale pleie- og omsorgstjenester

Det er bred enighet i kommunal sektor om at digitalisering og smart bruk av teknologi innen kommunal helse- og omsorgstjeneste (e-helse) er sentrale virkemidler for å øke kapasitet og pasientsikkerhet, sikre bedre samhandling og videreutvikling av helse- og omsorgstjenesten. For å møte helsetjenestens utfordringer i årene som kommer er det behov for økt bruk av digitaliseringsløsninger innenfor legemiddelområdet, velferdsteknologi, digital hjemmeoppfølging, innbyggertjenester og digitale fellesløsninger, inklusive felles journalløft, for å nevne noen.

Til tross for at det investeres i teknologi og løsninger på disse områdene, er ikke helsesektoren kommet langt nok i å utnytte potensialet som ligger i digitalisering. Det er derfor viktig å arbeide videre med innføringsløp der endringsledelse, forankring og eierskap ute i virksomhetene står sentralt, slik at løsningene understøtter helsetjenestene og arbeidsprosessene på best mulig måte og gjør det mulig å hente ut reelle gevinster.

Bakgrunnen er at det i dag går for sakte med innføring av nasjonale e-helseløsninger, og at sektoren mangler felles prosesser og innføringsløp. I 2023 ga derfor Helse- og omsorgsdepartementet KS og Norsk helsenett (NHN) i oppdrag å lage felles modell for innføring av helseteknologi.

KS og NHN har sammen med kommuner laget ny modell for innføring av helseteknologi og nasjonale e-helseløsninger. Målet med endringene er å understøtte felles innføringsløp innen nasjonale e-helseløsninger og helseteknologi, samt at en kan bruke verdifull kompetanse og kapasitet i nettverk i større grad. I tillegg får kommuner en enklere nettverksstruktur å forholde seg til.

### Kjernejournal

Kjernejournal inneholder nyttige helseopplysninger som følger pasienten på tvers av helsetjenesten. Innføring av kjernejournal i kommunale helse- og omsorgstjenester (sykehjem og hjemmesykepleie) startet 2020, og totalt 20 kommuner fikk kjernejournal tilgjengelig første året.

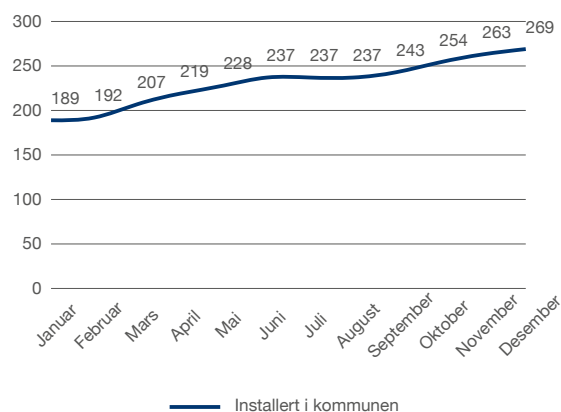
Per 31.03.23 har 269 kommuner tilgjengelig kjernejournal for bruk. Tall for 2025 har ikke vært tilgjengelige fra Norsk helsenett.

### DigiHelse og DigiHelsestasjon

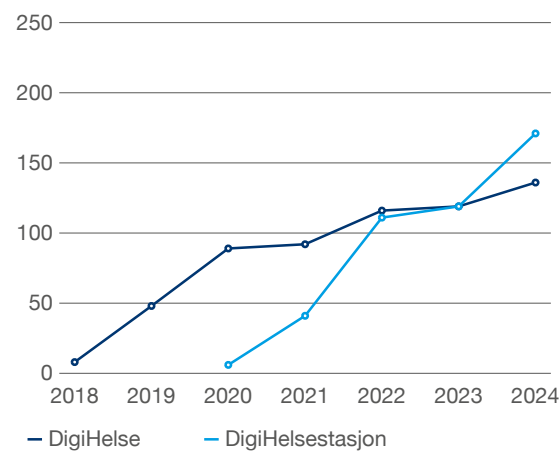
Helsenorge er nasjonal innbyggerportal som benyttes av rundt 5,2 millioner innbyggere og med flere tjenester som er tilgjengelig for helsepersonell i kommunene. DigiHelse og DigiHelsestasjon er to av tjenestene på helsenorge. Det er tjenester som gir brukere en trygg og sikker dialog med de kommunale helsetjenestene, oversikt på avtaler de har, samt mulighet for å avbestille disse. Under pandemien var det viktig for kommunene at innbyggere kunne sjekke resultat av koronatest via Helsenorge. Tall for 2025 har ikke vært tilgjengelige fra Norsk helsenett.



Figur 3.4: Kjernejournal i sykehjem og hjemmesykepleie, henholdsvis installert og med hensiktsmessig bruk i 2023. Kilde: Norsk helsenett



Figur 3.5: Kommuner som har tatt i bruk digitale innbyggertjenester på Helsenorge. Kilde: Norsk helsenett

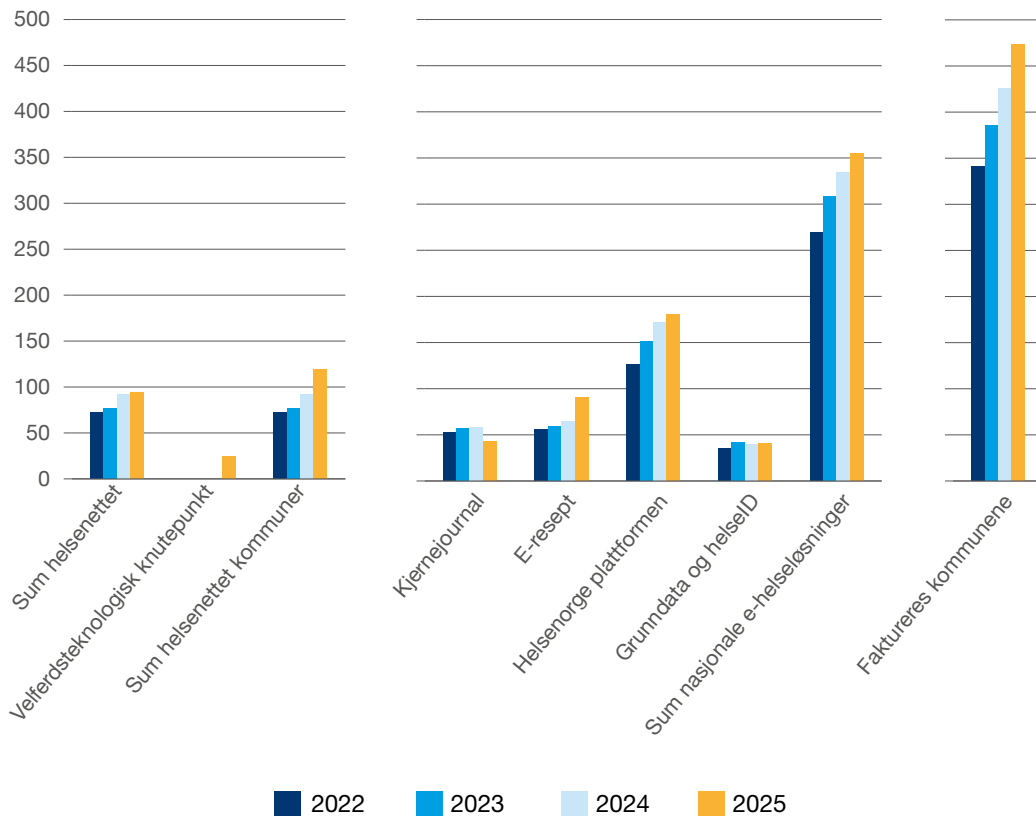




### Kostnadsutvikling for nasjonale e-helseløsninger for kommunene

Kommunene ble, etter endringer i pasientjournalloven som trådte i kraft 1. januar 2022, pliktig til å betale for drift og forvaltning av de fire nasjonale e-helseløsningene; Kjernejournal, Helsenorge, e-resept samt helsenettet med grunddata og helselD. Betalingsplikten gjelder uavhengig av kommunens bruk av de ulike tjenestene knyttet til plattformene. Kommunenes andel av kostnadsutviklingen fastsettes gjennom forskrifter som vedtas årlig. Kostnadene for kommunene har økt betydelig fra totalt 385,9 millioner i 2023 til 473,6 millioner i 2025.

Figur 3.6: Kostnadsutvikling nasjonale e-helseløsninger 2022–2025 i mill. kroner. Kilde: Norsk helsenett



## Utdanning

Det er viktig at utdanningstilbudene er tilstrekkelig dimensjonert, over hele landet – og at det finnes godt med fleksible og desentraliserte tilbud. Deltidsutdanninger med innslag av digitalt tilbud og praksis nær der man bor er avgjørende for deltakelse og om man fullfører. Likeledes er at utdanningene har høy grad av arbeidsrelevans og at de kontinuerlig utvikles med tanke på omstilling og innovasjon i praksis.

Det er et problem at vi i for liten grad klarer å ta i bruk den kompetansen som faktisk finnes blant personer med helsefaglig utdanning fra andre land. I Norge har vi et godt utdanningssystem, høye kvalitetsstandarder og helsepersonell med generelt meget god kompetanse. Det er det viktig å hegne om, men vi må gjøre noe med et godkjenningssystem som beskrives som fragmentert, uoversiktlig og tungvint. Enkeltpersoner med betydelig erfaring og kunnskaper må i mange tilfeller starte helt på nytt, fremfor å bygge videre på det de har med seg. I tillegg til mer effektive og forutsigbare godkjenningssystemer trenger vi derfor også skreddersydde tilbud om komplette utdanning. Her er det et stort forbedringspotensial.

## Oppgavedeling

Riktig oppgavedeling er en viktig faktor for bærekraftig bemanning av helse- og omsorgssektoren. Erfaringer fra blant annet prosjektet TØRN viser at god oppgavedeling henger sammen med andre faktorer som ledelsesfokus, systematikk, metodikk og kompetanse i å gjennomføre endringsprosesser. Det største potensialet for oppgavedeling ligger ikke i å overføre oppgaver mellom yrkesgrupper, men i å organisere eksisterende oppgaver på en effektiv måte. Oppgavedeling kan ikke sees alene, men i sammenheng med kompetanse og utdanning, arbeidstid og organisering av tjenestene. Det er også relevant å se på andre sektorer i kommunen. Kan for eksempel teknisk eller IT-tjenester gjøre noen av dagens ar-

beidsoppgaver i helse- og omsorg? Riktig oppgavedeling må ta utgangspunkt i den enkelte tjeneste og bruker/pasientenes behov. Velferdsteknologi og personellbesparende teknologi bør inngå som en del av arbeidet med oppgavedelingen.

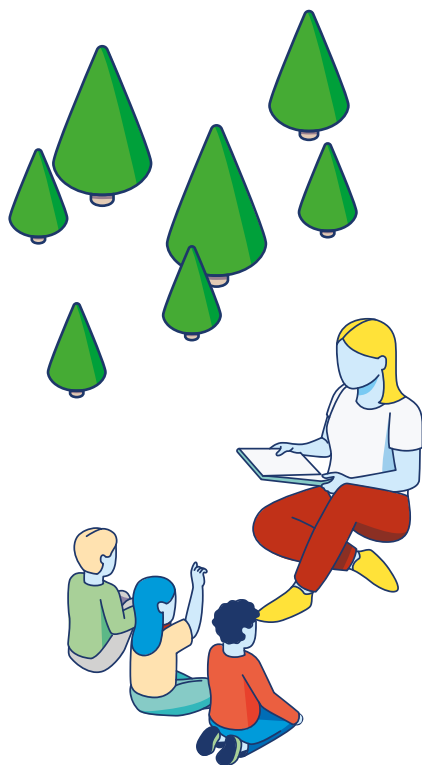
## Arbeidstid og heltid/deltid

Det er mange som ønsker å jobbe deltid, noe som gjør det vanskelig å nå målet om økte stillingsandeler og en heltidskultur innen helse- og omsorgstjenestene. Vi ser et stort potensial i mer fleksible arbeidstidsordninger – et potensial både for den enkelte ansatte, for tjenesten og for brukerne. Det kan legges til rette for flere hele stillinger, men dette henger tett sammen med realisering av innsatsen mer fleksible arbeidstidsordninger og en annen organisering av arbeidet.

Sykefraværet vurderes fortsatt som for høyt, særlig i helse- og omsorgstjenestene. Pågående innsats i regi av IA-avtalen er viktig for å redusere sykefraværet, men krever innsats fra alle involverte parter: arbeidsgiver, arbeidstaker, sykemelder (lege) og Arbeids- og velferdsetaten. KS mener at regelverkendringer må vurderes.

## Folkehelse

Det er en økende forventning til at helsefremmende og forebyggende tiltak kan bidra til å redusere belastningen på helse-tjenesten. Folkehelseutvalget pekte på at flere leveår og flere leveår med god helse ikke nødvendigvis gir færre leveår med helseproblemer og redusert behov for helse- og omsorgstjenester gjennom livet. I noen tilfeller kan tiltakene bidra til en mer bærekraftig helsetjeneste, men det er usikkert i hvor stor grad forebyggende tiltak kan dempe belastningen på helsetjenesten (Kilde: Utvalget for prioritering av folkehelsepolitikk 2025). I en tid hvor bærekraftig velferd utfordres, og det blir knappere ressurser, er det særlig viktig at tiltak bygger på realistiske forutsetninger. Hovedmålet for folkehelsepolitikken må være at folk skal leve gode liv.



Kommunenes samfunnsoppdrag er å skape lokalsamfunn der folk trives og tilrettelegge for gode barnehager, gode skoler og sosiale møteplasser for å bidra til at barn og unge mestrer livets utfordringer. Kommunenes fortrinn er at de er nær dagliglivet og kan bygge god folkehelse og gi barn et godt grunnlag i livet. Evaluering og erfaring viser at tiltak som bygger på universelle arenaer virker best, fordi det ikke stigmatiserer noen. Lokalmiljøet kan motvirke utenforskap fra tidlig alder, deltagelse i frivillighet og aktiviteter på felles arenaer bidrar også. Arbeidet for å redusere sosial ulikhet er satt høyt på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner. Sosial ulikhet må reduseres slik at alle får gode livssjanser.

Folkehelsearbeidet inneholder en rekke målkonflikter hvor realisering av ett mål kan undergrave realisering av et annet. Det finnes ikke faglige absolutte svar på hvor mye ressurser og innsats som skal brukes på henholdsvis barnefattigdom, ensomhet hos eldre, psykiske vansker hos barn og unge, sunt kosthold og levevaner med mer, eller hvor mye innsats som skal prioriteres overfor de mange med moderate helseproblemer og de få med store helseproblemer. Det dreier seg ikke bare om å vurdere om tiltak har effekt på helsetilstanden, men også om tiltakene oppfattes som rettferdige og legitime blant innbyggerne. I den norske modellen foretas slike komplekse vurderinger av folkevalgte politikere som står til ansvar overfor innbyggerne. Det er en modell som involverer innbyggerne, og dermed i seg selv kan virke helsefremmende.

Folkehelsepolitikken er i stor grad innrettet mot å motvirke sosial ulikhet i helse, og særlig å motvirke effektene av barnefattigdom.

Det store spørsmålet er hvordan vi kan sikre gode levekår for hele befolkningen basert på gode kommunale tjenester innen helse/velferd/sosialområdet i årene som kommer – til tross for utfordringene.

### Fastlegeordningen

Fastlegen er navet i kommunehelsetjenesten og er inngangen til helsetilbudet for de fleste innbyggere. Fastlegen er medisinsk ansvarlig for pasienter i hjemmetjenestene, og fastleger arbeider også som legevaktsleger, sykehjemsleger og helsestasjonsleger. Derfor er en stabil og tilgjengelig fastlegeordning viktig for kommunehelsetjenesten som helhet.

For få år siden ble det meldt om en fastlegekrise, der rekrutteringen til fastlegeordningen dalte, og man så at en stor andel fastleger nærmet seg pensjonsalder. Summen var at kommunene hadde utfordringer med å oppfylle sitt lovpålagte sørge-for-ansvar.

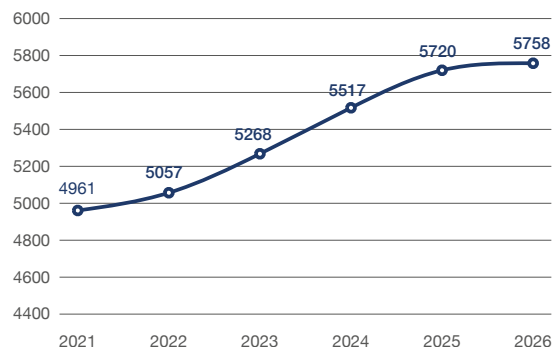
En av løsningene var økt bruk av vikarer, og at kommunene kom med ekstra tilskudd, i form av gratis kontorleie, kommunalt ansatte støttepersonell, betalte kurs og sykefraværsordninger.

På nasjonalt nivå ble det satt fokus på fastlegekrisen, med bedre føringer for spesialisingsløpet, det som kalles allmennlege i spesialisering (ALIS-forløpet), økt og endret basistilskudd til fastlegene, samt et politisk mål om reduserte lister og dermed redusert arbeidsbelastning.

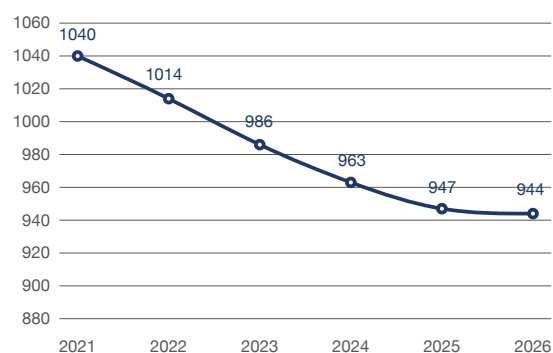
Tiltakene har hatt positiv effekt, spesielt har det skjedd en økt rekruttering og nedgang i vikarbruk. Tiltakene har også gitt noen nye utfordringer. Kommunene bidrar nå med betydelige summer til å stabilisere fastlegeordningen, 1,2 milliarder kroner i 2023, og gjennomsnittlig listelengde har falt betydelig fra 1039 i januar 2022 til 946 i januar 2026.

Det er mange parametere som er relevante å følge med på når det gjelder fastlegeordningen, men det er komplisert, med store regionale forskjeller. KS har valgt antall fastleger og gjennomsnittlig listelengde. Antallet fastleger sier noe om tilgangen på leger i Norge som helhet. Listelengder er en indikator på hvor mange leger som trengs i kommunen.

Figur 3.7: Antall av fastleger. Kilde: Helfo



Figur 3.8: Gjennomsnittlig listelengde. Kilde: Helfo



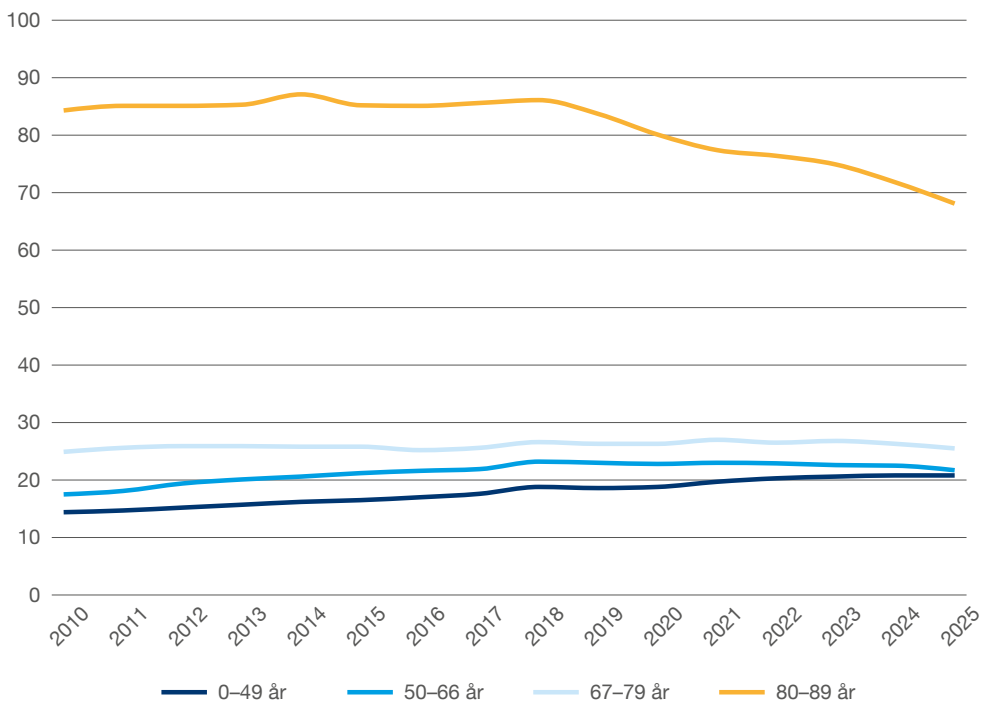
### Hjemmetjenester: Sterk vekst i pleie- og omsorgstjenester for yngre brukere

Det har vært en sterk vekst i antall timer til pleie- og omsorgstjenester for yngre brukere de senere årene. Yngre mottakere av omsorgstjenester utgjør en større kostnad i Norge sammenliknet med andre land (Kilde: Hagen, Aarflot og Tjerbo, 2024). Generelt for alle grupper var en kraftig vekst i utgiftene i kommunenes pleie- og omsorgstjenester i perioden 2015–2020. Veksten flatet ut i 2020, men har i årene 2021 og 2022 igjen vokst kraftig – nesten ni prosent per år. Veksten fortsetter også i 2025. Det er spesielt i tjenester til hjemmeboende at veksten har vært sterk. Noe av årsakene er kortere liggetider i sykehusene, og at mer av rehabilitering og opp-

følgning er overlatt til kommunens pleie- og omsorgstjenester. Konsekvensene er at kommunene har fått en betydelig økning i oppfølgingsbehovene. I tillegg er tjenestene de siste ti årene endret i de fleste land, fra å være institusjonsbaserte til å bli mer hjemmebaserte.

Det som kan defineres som høykostnadsbrukere, det vil si de fem prosentene med de høyeste kostnadene, står for 39 prosent av de samlede kostnadene for kommunale pleie- og omsorgstjenester. Høykostnadsbrukerne er i gjennomsnitt yngre enn de øvrige brukerne (46 år vs 66 år) og har ofte psykiske lidelser, lungelidelser, nevrologiske lidelser og psykisk utviklingshemming (Kilde: Hagen, Aarflot og Tjerbo, 2024).

Figur 3.9: Hjemmebasert omsorg – Timer til omsorgstjenester per innbygger i aktuell aldersgruppe – 2010–2025. Kilde: SSB tabell 11643

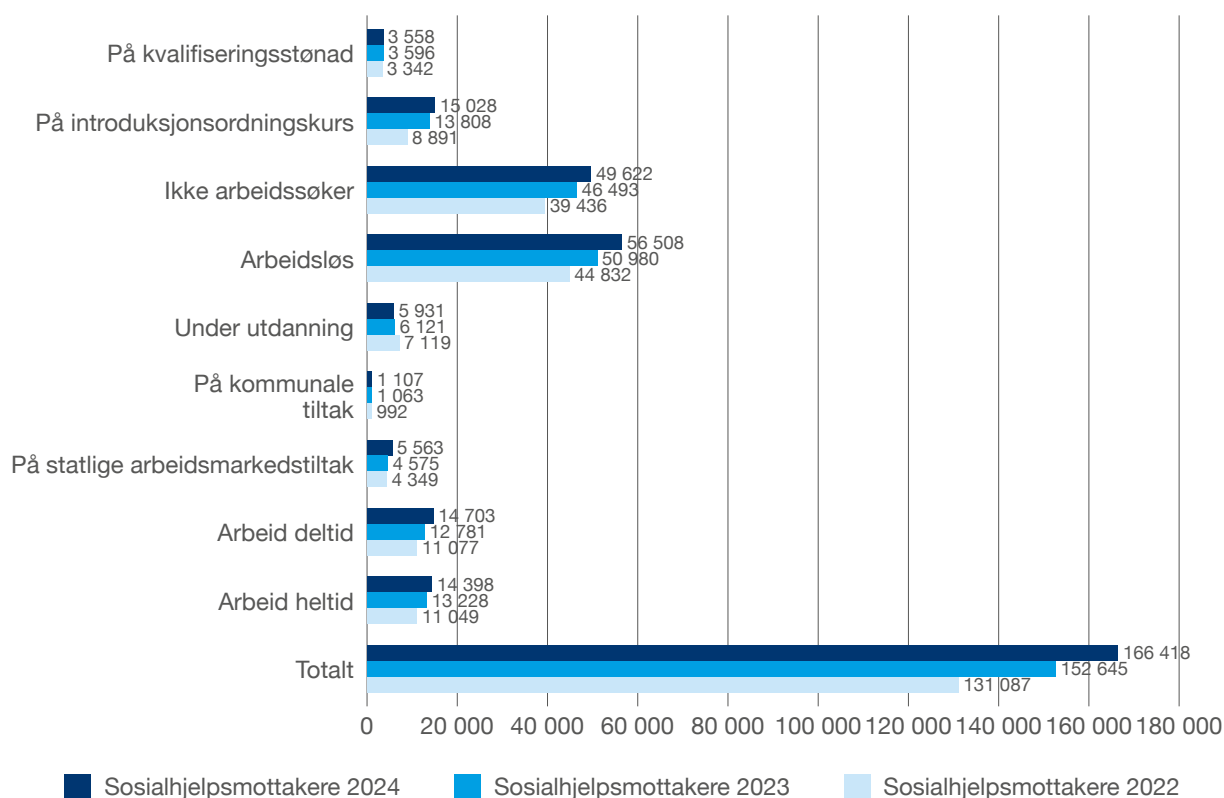


## Sosialhjelp og utenforskap

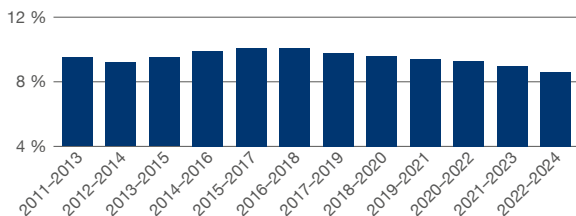
Kommunene opplever stort press på de sosiale tjenestene. Årsakene til kommunenes økte utgifter til sosialhjelp er sammensatte, men den største driveren er flyktningssituasjonen. Imidlertid er det en stor økning i søknader om supplerende sosialhjelp, særlig fra mottakere av andre livsoppholdsytelser. Kommunene får dermed også en stor administrativ byrde knyttet til økt søknadsmengde. Utbetalingene til økonomisk sosialhjelp steg med 21 prosent fra 2023 til 2024. Til sammen mottok 166 400 personer 11,8 milliarder kroner i 2024. Foreløpige tall fra SSB viser at 173 171 personer mottok sosialhjelp og 12 374 552 milliarder ble utbetalt på landsbasis i 2025.



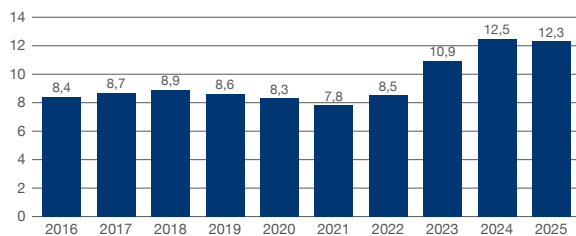
Figur 3.10: Økonomisk sosialhjelp. Kilde: SSB tabell 08859



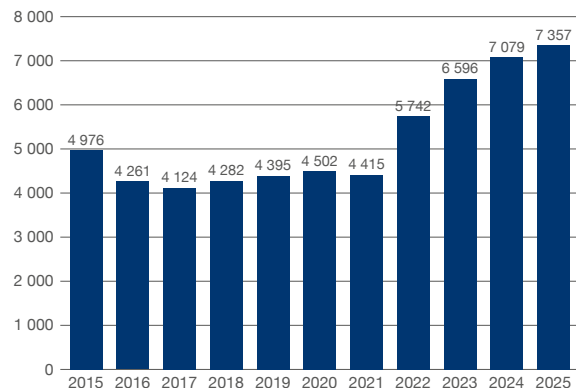
**Figur 3.11:** Andel personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt (prosent). EU skala 60 prosent av median, 2011–2024. Kilde: SSB tabell 10498



**Figur 3.12:** Ytelser til livsopphold, netto driftsutgifter i faste 2025-kroner, Kilde: SSB tabell 12367 og KS



**Figur 3.13:** Husstander i midlertidige botilbud (antall). Kilde: SSB tabell 12015



Andelen med vedvarende lavinntekt har økt noe siden treårsperioden 2010–2012, og nådde en foreløpig topp på 10,1 prosent rundt år 2020, for så å gå noe ned igjen i perioden 2020–23. Dette gjelder også barnefamilier. Det er også verdt å merke seg at andelen eldre med vedvarende lave inntekter har gått relativt mye ned siden midten av 2000-tallet, og er nesten halvert.

Netto driftsutgifter til ytelser til livsopphold var på 12,3 milliarder kroner i 2025. Dette er en økning på 1,4 milliarder kroner fra 2023.

Det var 7 357 husholdninger husstander som hadde et midlertidig botilbud, i alt (nødbolig) i 2025. Antall personer som mottar et midlertidig botilbud jfr § 27 i sosialtjenesteloven har økt kraftig de siste årene og er ifølge ASSS-kommunene også en driver til økte sosialhjelpsutgifter. Kommunene er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, etter sosialtjenesteloven § 27. Økningen i husholdninger med behov for midlertidig bolig har økt svært mye siden 2021 og er på det høyeste nivået i 2025 (7 357 husstander).

De største byene melder at det er krevende å skaffe boliger for denne gruppen og at løsningene er dyre og belaster sosialhjelpsbudsjettene. Årsakene til økningen er sammensatte, men det pekes blant annet på et begrenset utleiemarked og relativt få kommunale utleieboliger. Videre har faktorer som økning i levekostnader (herunder både leiepriser og utgifter til boliglån) skapt utfordringer for mange med små marginer mellom inntekter og utgifter. Bosetting av mange ukrainske flyktninger har i tillegg bidratt til økt press i boligmarkedet mange steder. Dette kan ha påvirket hvor mange og hvilke grupper som skyves ut i boligmarkedets randsoner.

I 2023 ble det gitt 18 350 garantier og 2 675 lån til depositum. Bruken av både garantier og lån til depositum har økt med 42 prosent de siste to årene.

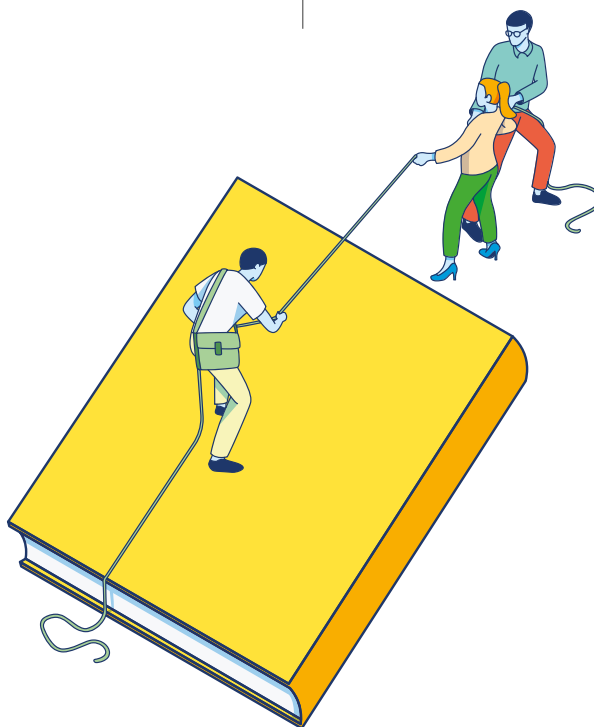
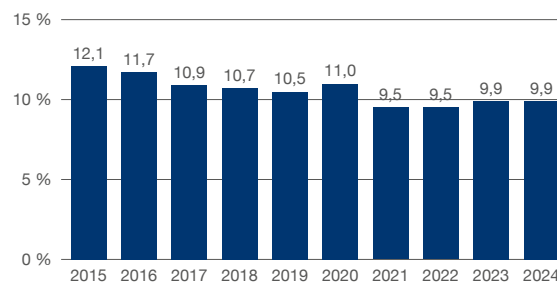
### Stadig høy andel unge som faller utenfor

Selv om det de siste årene har vært en liten nedgang i gruppen under 30 som verken er sysselsatte, under utdanning eller opplæring (NEET-not in employment, education or training), er det fortsatt for mange som faller utenfor.

Å falle ut av videregående opplæring kan få store konsekvenser både for dem det gjelder og for samfunnet, selv om mulighetene for rekvalifisering har blitt styrket de siste årene. Samtidig er problemet sammensatt, og må sees i sammenheng med andre levekår som lavinntekt, trangboddhet og psykisk uhelse.

For å opprettholde et bærekraftig velferdssamfunn er det avgjørende at unge inkluderes i arbeidslivet. At flere unge enn tidligere faktisk gjennomfører videregående opplæring er derfor positivt. Likevel er det en uløst utfordring at såpass mange unge samtidig går inn i en tilværelse uten å være i aktivitet, og uten å ta del i fellesskapet.

Figur 3.14: Andel innbyggere 15–29 år som verken er sysselsatt, under utdanning eller under opplæring (NEET) 2015–2024. Kilde: SSB



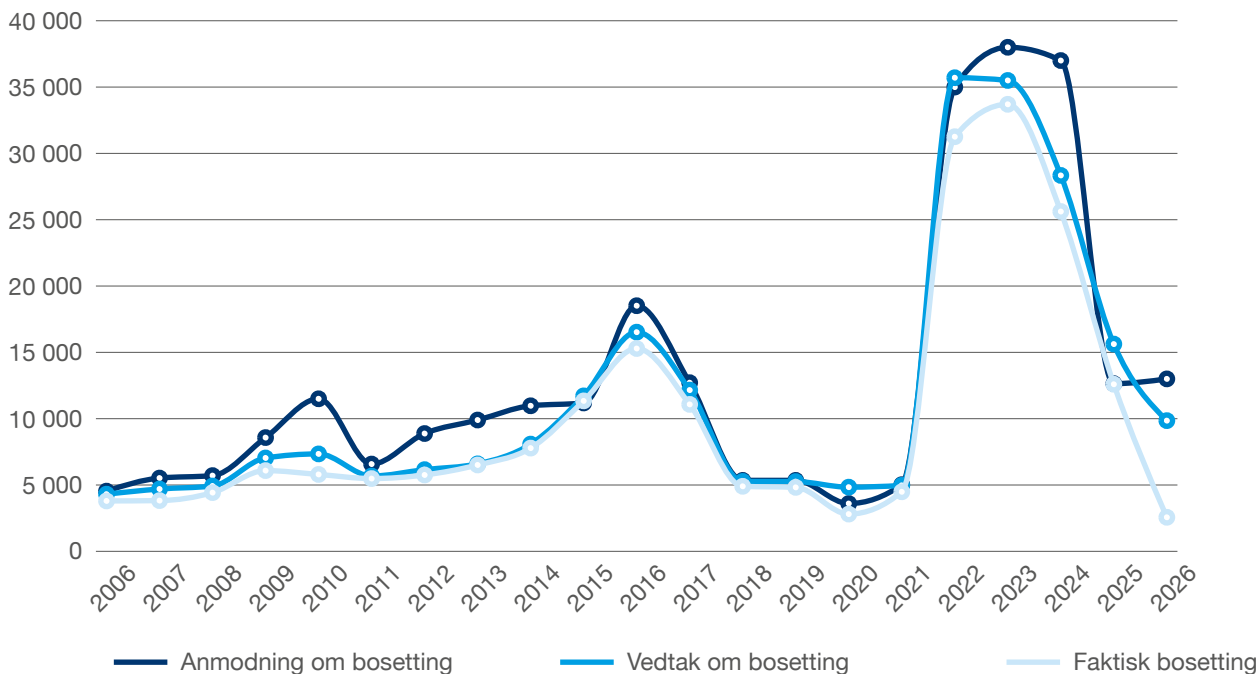
### Innvandring/flyktninger

I årene 2022–2025 ble mer enn 100 000 flyktninger bosatt i norske kommuner, det høyeste antallet noensinne over en så kort tidsperiode. Det store flertallet av disse er fordrevne fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse. Rundt 20 000 av ukrainerne har foreløpig reist tilbake til Ukraina eller til andre land. Spesielt for denne gruppen er at den består av en langt større andel av eldre og alvorlig syke enn tidligere flyktninggrupper. Dette bidrar til et stadig økende press på kommunale tjenester, særlig innen helse. Det er også en stor usikkerhet rundt ukrainernes situasjon, om de vil få videre oppholdstillatelse etter fem år, noe som vil gjelde for mange fra 2027.

Samarbeidsavtalen om bosetting mellom KS og regjeringen forutsetter at bosetting er en frivillig oppgave for kommunene, og skal sikre gode rammebetingelser for de kommunene som påtar seg oppgaven.

Bosettingen skal være styrt, og spredt over hele landet. De fleste kommunene i landet har bosatt siden 2022. Kommunene har vist stor vilje til å ta imot flyktninger – samtidig har situasjonen satt hele det kommunale tjenesteapparatet under et betydelig press. Stadig flere kommuner varsler en betydelig reduksjon i plasser fra 2026. Samtidig ser vi at ankomstene er betydelig redusert første kvartal, slik at det fremtidige behovet sannsynligvis går ned.

Figur 3.15: Bosettingstall. Kilde: IMDI 2026.



### Fortsatt skille i sysselsettingsgraden mellom ulike grupper av innvandrere

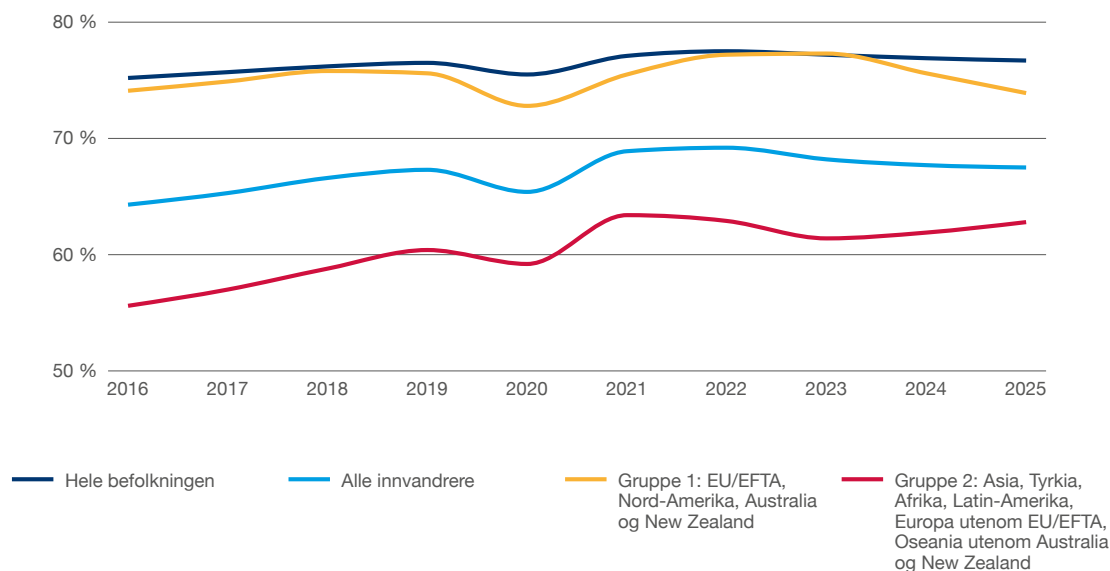
At personer med innvandrerbakgrunn deltar i arbeidslivet, er avgjørende for å opprettholde et bærekraftig velferdssamfunn. Derfor er deltakelse i arbeid også det viktigste målet og middelet i integreringspolitikken. Kommunene spiller en avgjørende rolle i å gjennomføre denne politikken, blant annet gjennom innsatsen med introduksjonsprogram og norskkopplæring for flyktninger og deres familiemedlemmer.

Selv om sysselsettingen blant alle innvandrere totalt sett har økt noe de siste ti årene, er det et vedvarende skille i sysselsettingsgraden mellom ulike grupper av innvandrere, som ofte sammenfaller med innvandringsgrunn. Personer med fluktbakgrunn (som hovedsakelig befinner seg i landgruppe 2) har markert lavere sysselsettingsgrad, mens arbeidsinnvandrere

(hovedsakelig landgruppe 1) er sysselsatt i samme omfang som hele befolkningen. Til tross for høy sysselsetting blant sistnevnte gruppe, er det verdt å merke seg at mange arbeidsinnvandrere deltar lite på andre fellesarenaer i samfunnet.

Når det gjelder flyktninger er det store variasjoner, som ofte henger sammen med utdanningsbakgrunn, alder og språk. At kvinner med fluktbakgrunn har vedvarende lavere yrkesdeltakelse enn menn, har lenge vært en bekymring. Personer som har flyktet fra krigen i Ukraina har på kun to år vokst til å bli den nest største nasjonalitetsgruppen blant innvandrere i Norge, med betydelig kortere botid enn de andre store innvandrergruppene. Det er for tidlig å konkludere med hvilke utslag dette vil gi på statistikken over tid, men allerede nå er det grunn til å tro at denne store gruppen kan ha bidratt til at sysselsettingen blant personer i landgruppe 2, har gått noe ned fra 2022–2023.

Figur 3.16: Sysselsatte 20–66 år etter landbakgrunn som andel av alle personer i aktuell gruppe. Registerbasert, 4. kvartal, etter landbakgrunn. Kilde: SSB tabell 11607.



At flest mulig nyankomne deltar i arbeidslivet er det viktigste målet for integreringen. Til tross for en krevende situasjon, ser vi en positiv utvikling i sysselsettingen blant det store antallet flyktninger som er bosatt de siste årene. Introduksjonsordningen, som forvaltes av kommunene, er det viktigste verktøyet for å sørge for at flyktninger blir kvalifisert for arbeid eller utdanning. For 2024 var 65 prosent av deltakerne som gikk ut av programmet et år tidligere, i arbeid eller utdanning. Sammenlignet med tidligere år er dette et godt resultat.

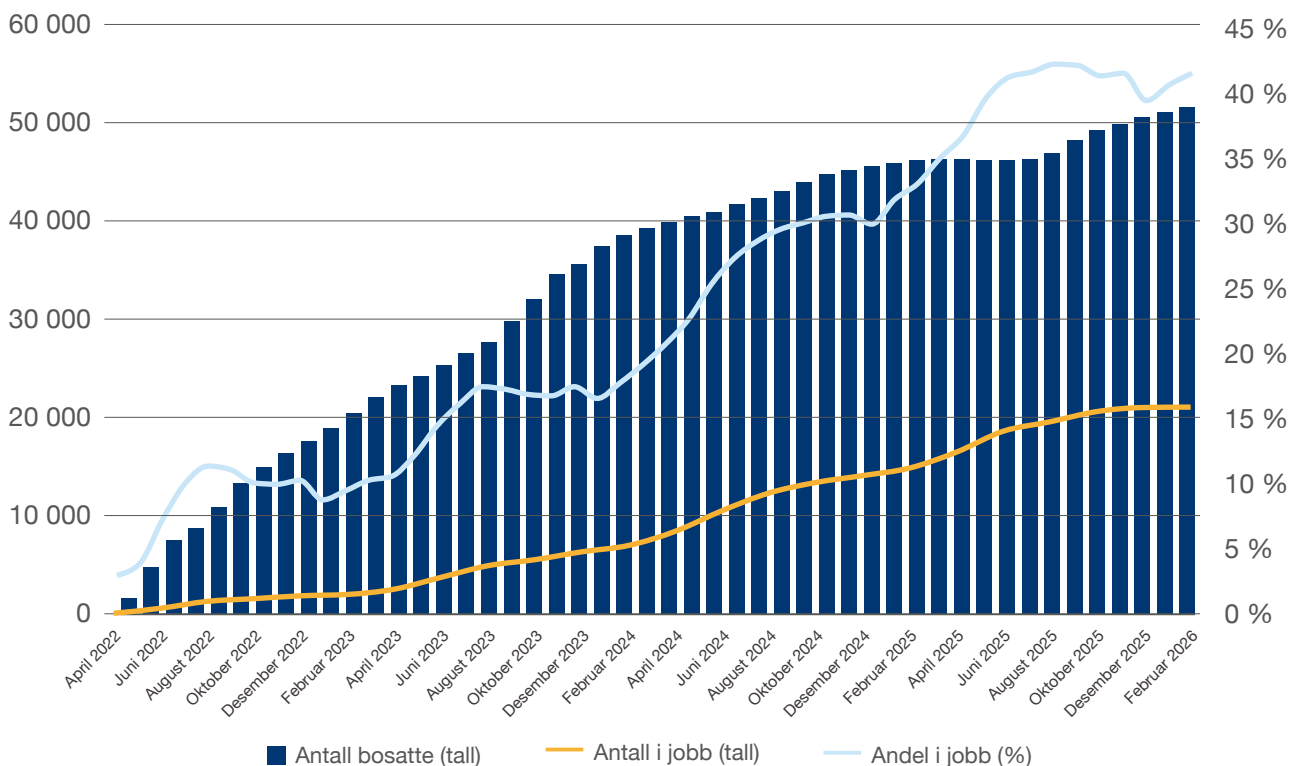
Blant de ukrainske flyktningene ser vi en særlig positiv utvikling i sysselsettingen, til tross for at disse har relativt kort botid i Norge. Om lag 41 prosent ukrainere i alderen 20–66 år som har innvandret til Norge etter Russlands invasjon er i jobb i

februar 2026. Det utgjør omtrent 21 000 personer. 6 200 flere er i jobb sammenliknet med samme måned året før.

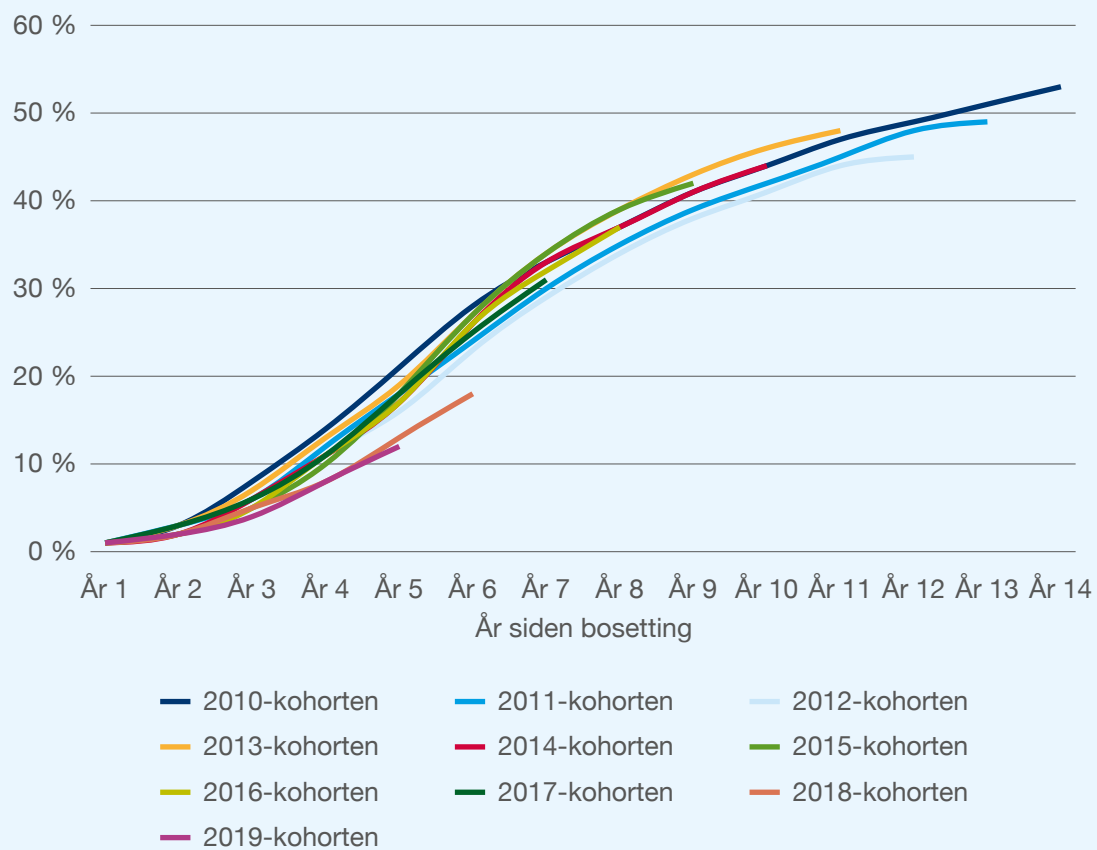
Kommunene har lagt ned en betydelig innsats i å disse inkludert i arbeidslivet, både gjennom norskopplæring, kvalifisering og som arbeidsgivere.

Sekundærflytting av flyktninger som står utenfor arbeidslivet er en utfordring i flere sentrale kommuner, særlig på Østlandet. Dette bidrar ofte til økt press på tjenesteapparatet i tillegg til det store antallet nyankomne flyktninger samt økte utgifter. Mange av flyktningene har vært i Norge i mer enn fem år og utløser ikke lenger integreringstilskudd.

Figur 3.17: Antall bosatte, antall i jobb, andel i jobb. Kilde: IMDI 2026



Figur 3.18: Sekundærflytting (2010–2019). Kilde: SSB 2025



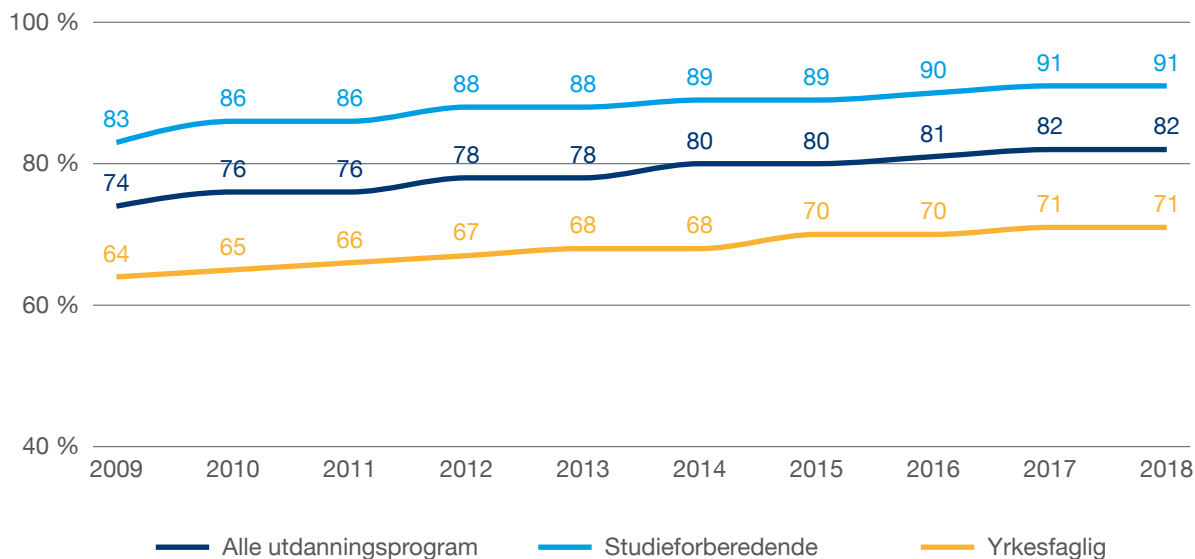
### Fortsatt styrket tilbud til barn i barnehagealder

Kommunene bruker stadig en høy andel av sine utgifter på barnehageområdet til barn med behov for særskilt tilrettelegging. Utgiftene inkluderer blant annet spesialpedagogisk hjelp, tospråklig assistanse og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Antall barn i barnehagealder som mottar spesialpedagogisk hjelp har vært relativt stabilt de siste årene. Utgiftsveksten kan skyldes flere minoritetsspråklige barn som får tospråklig assistanse, eller mer omfattende behov hos barn som får spesialpedagogisk hjelp eller tilrettelegging på grunn av nedsatt funksjonsevne. Syv av ti barn som får spesialpedagogisk hjelp er gutter.

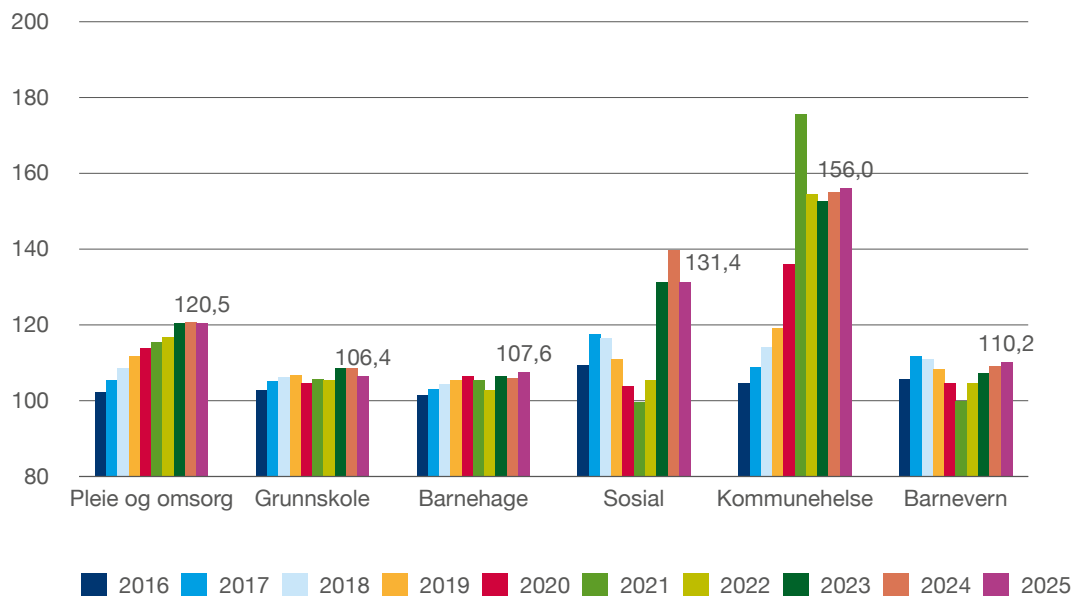
### Flere fullfører videregående opplæring

Andelen elever som fullfører videregående opplæring har økt siden 2008, og om lag 82 prosent av elevene gjennomfører nå en videregående opplæring innen 5/6 år. Andelen er høyest på studieforberevende program med 91 prosent, mens andelen på yrkesfaglige program er 71 prosent. Fullført videregående opplæring gir et klart bedre grunnlag for varig fotfeste i arbeidslivet, og sysselsettingsandelen blant de som har fullført er om lag 20 prosent høyere enn dem som ikke har fullført. Høsten 2024 ble det innført en reform som gir både voksne og unge elever en rett til opplæring helt frem til de har fullført og bestått.

Figur 3.19: Andel elever som har fullført videregående skole innen to år etter normert tid, etter det året de startet utdanningen (prosent). Kilde: Utdanningsdirektoratet



Figur 3.20: Vekst i brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger og pensjon i faste 2023 kroner på utvalgte tjenesteområder, 2015 = 100.  
Kilde: SSB tabell 12367 og KS.

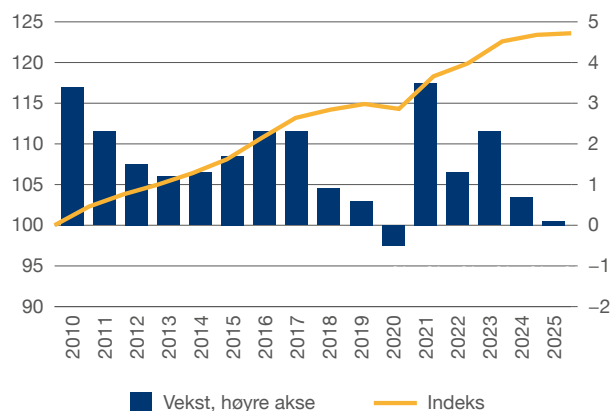


Nasjonalregnskapets tall for kommunalt konsum oppsummerer verdien av produksjonen i kommunesektoren og det de tilbyr av tjenester produsert av andre fratrukket det som betales i egenandel og gebyrer. Pandemien, og det store antallet bosatt ukrainske flyktninger, har påvirket utviklingen i det kommunale konsumet kraftig i de siste årene. År med nedgang og svært sterk vekst har avløst hverandre. Den relativt lave veksten i de to siste årene henger nok i stor grad sammen med behov for å tilpasse driften til en realistisk langsiktig inntektsbane.

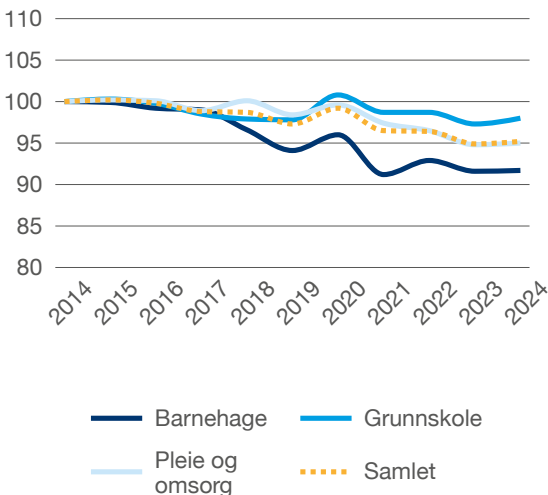
Utviklingen i kommunalt konsum kan generelt blant annet knyttes til endringer i behov, endringer i standard og dekningsgrad, men kan også påvirkes av overføringer av oppgaver mellom statlig og kommunal sektor. I årene 2014 til 2019 økte behovene som følge av endringer i demografien stadig vekk mindre. Etter lav økning i behovene også i de to

første årene av pandemien, har økningene kommet opp på et vesentlig høyere nivå. Til tross for det var veksten i kommunesektorens konsum i 2025 bare så vidt over 0.

Figur 3.21: Kommunalt konsum i faste priser, indeks 2010 = 100 og vekst i prosent.  
Kilde: Nasjonalregnskapet/SSB, tabell 09189.



Figur 3.22: Beregnet utvikling i effektivitet, 2008=100.  
Kilde: TBU-K, høsten 2025.



### Effektivitetsutviklingen i barnehage, grunnskole og omsorgstjenester

Tekniske beregningsutvalg for kommuneøkonomien (TBU-K) får årlig utarbeidet en indikator for effektivitetsutviklingen i de tre viktige kommunale sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester. Den samlede effektiviteten har ifølge denne indikatoren falt med i gjennomsnitt 0,5 prosent årlig i perioden 2015–2024, etter å ha økt med i gjennomsnitt 0,8 prosent årlig fra 2008 til 2015. Fra 2023 til 2024 viser beregningene en liten bedring i effektiviteten i alle sektorer, men mest for grunnskole. For kommunene samlet var bedringen 0,3 prosent.

Under pandemien var det store svingninger i disse indikatorene som neppe hadde noe å gjøre med den underliggende effektiviteten. Men det er nok ikke bare pandemien som har bidratt til å ødelegge noe av verdien av disse beregningene. De har flere begrensninger og svakheter. Kommunenes tjenesteproduksjon, og særlig kvalitet, er vanskelig å måle og dermed få tatt tilstrekkelig hensyn til. Nedgangen i effektiviteten i barnehager har ganske sikkert delvis sammenheng med bemannings- og pedagognormene, som var ment å heve kvaliteten. I tillegg er kvaliteten på datagrunnlaget blandet og metoden er følsom for ekstreme observasjoner og målefeil i dataene.

KS' budsjettundersøkelse indikerer at kommunene i de senere årene har planlagt med innsparinger, kutt og effektivisert gradvis økende fra 8 til 10 mrd. kroner de fire siste årene. En innsparing på 10 mrd. kroner tilsvarer vel 2 prosent av kommunenes frie inntekter.

### Kompetansesammensetningen har endret seg

Kommunal sektor yter tjenester der det stilles høye krav til de ansattes kompetanse. I en stadig større andel av stillingene i sektoren stilles det krav om formell kompetanse.

I tiårsperioden 2015–2025 har andelen ufaglærte blant kommunalt ansatte, avtatt fra 16,3 prosent til 13,1 prosent av årsverkene, mens andelen med høyere utdanning har økt fra 47,8 prosent

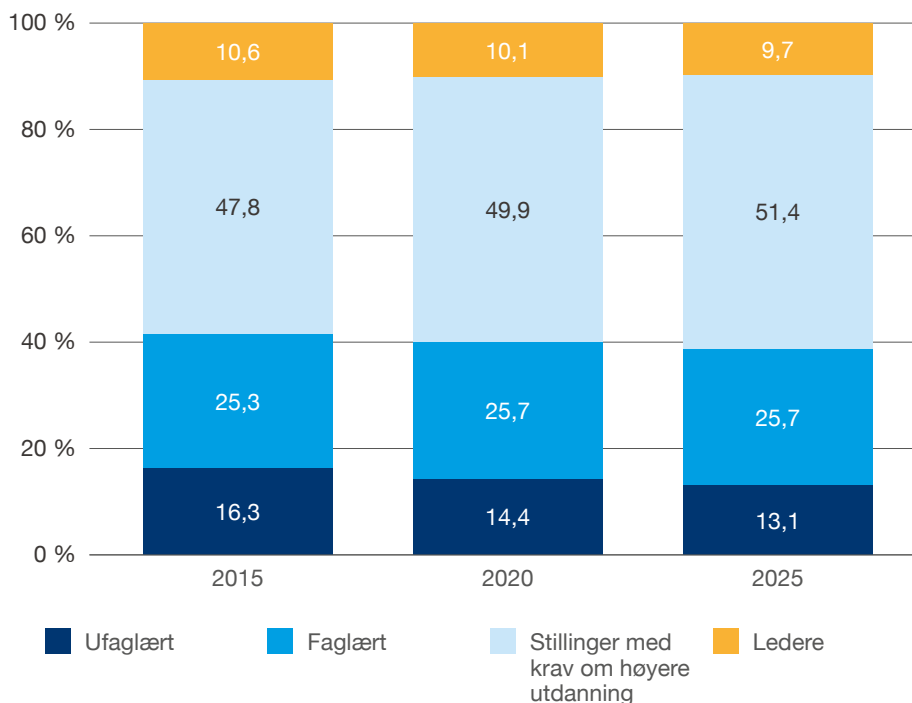
til 51,4 prosent. Gruppen faglærte har vært nokså stabil i overkant av 25 prosent, mens andelen i lederstillinger er avtar svakt og utgjør 9,7 prosent av årsverkene. Dette går frem av figur 3.23.

Utviklingen i kompetansesammensetning varierer mellom tjenesteområdene. Innenfor helse, pleie og omsorg har andelen årsverk i stillinger med krav om høyere utdanning økt betydelig i tiårsperioden 2014-2024. Økningen har i skjedd på bekostning av både faglærte og ufaglærte ansatte, som utgjør lavere andeler i 2024 enn ti år tidligere. I barnehagene har andelen ufaglærte avtatt betydelig, mens det har vært

en sterk økning i andelen årsverk utført av ansatte med fagutdanning eller høyere utdanning.

Utviklingen i kompetansesammensetning har vært ulik for kvinner og menn. Det er kvinnene som har bidratt sterkest til den økende andelen med høyere utdanning. Eksempelvis gikk andelen i stillinger med krav om høyere utdanning opp fra 47,1 prosent til 52,1 prosent for kvinner i tiårsperioden 2014-2024, mens den for menn økte fra 48,5 prosent til 49,2 prosent i samme tidsrom. Samtidig har andelen ufaglærte gått mer ned blant kvinner enn blant menn i denne tiårsperioden.

Figur 3.23: Utvikling i kompetansesammensetning 2015-2025. Kommuner og fylkeskommuner. Årsverk fordelt etter kompetanse. Prosent. Kilde: PAI-registeret.

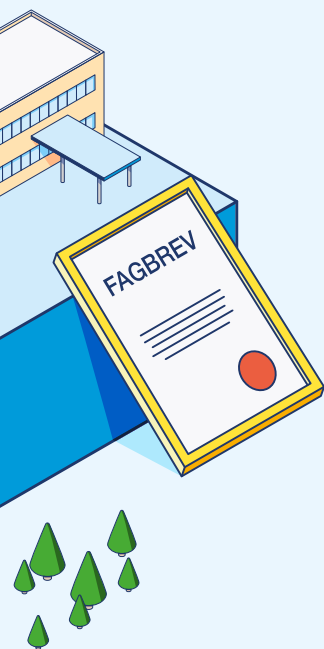


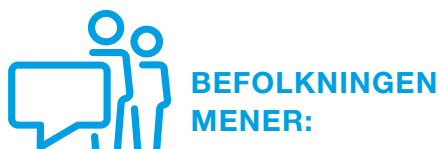


# Inkluderende arbeids- og samfunnsliv

Utdanning og arbeid er de aller viktigste faktorene for å utjevne levekårsforskjeller. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for folkehelse, oppvekst og utdanning. De legger til rette for næringsliv, frivillighet og kultur i attraktive lokalsamfunn, med et bredt spekter av aktivitetstilbud og arbeidsplasser. De tar i bruk ny digital teknologi som effektiviserer tjenestene og innbyggerdialogen, og tar ansvar for at dette ikke skaper nytt utenforskap. Det legger grunnlag for høy deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Slike lokalsamfunn legger også et grunnlag for respekt for andre mennesker, uavhengig av seksuell orientering, tro, meninger og kulturuttrykk. Kommunesektoren, med sitt brede spekter av stillinger og funksjoner innen mange område, har et potensiale for arbeidsinkludering. Gjennom målrettet rekruttering og opplæring og støtte for ansatte, kan kommunesektoren gi muligheter for personer som tradisjonelt har vært marginalisert på arbeidsmarkedet. I Status Kommune for 2025 omtalte vi for eksempel mulighetene for å unnta søkere fra kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelser, noe som i praksis betyr at personer som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring og personer som har nedsatt funksjonsevne, kan ansettes uten utlysning til midlertidig ansettelse i inntil to år med lønnstilskudd og evt. fast ansettelse etter to (tre) år i traineeprogram.

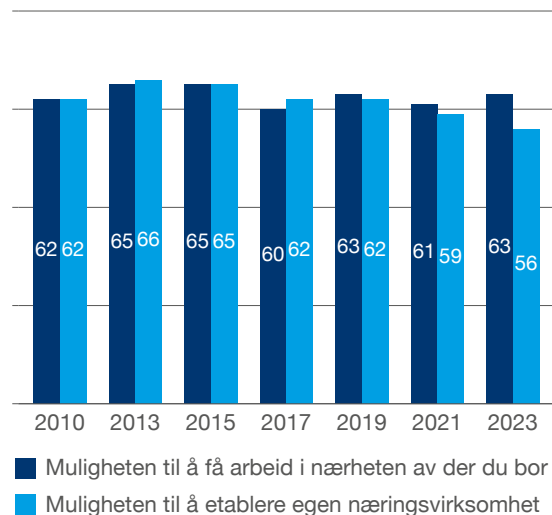
Barnehage, skole og arbeidsliv er viktige arenaer for å fremme inkludering og sosial utvikling. Økt barnehagedeltakelse gir barn omsorg, lek og læring, med særlig positive effekter for utsatte barn. Kommunene jobber aktivt med forebyggende tiltak for utsatte barn og unge, blant annet gjennom barnevernsreformen. For å styrke arbeidsinkluderingen har kommunesektoren fått gjennomslag for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet, noe som gir flere muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne eller som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring. I tillegg jobber kommunesektoren med tiltak for å beholde seniorer lenger i arbeidslivet, noe som både er samfunnsøkonomisk gunstig og viktig for å møte fremtidens behov for arbeidskraft.





Om det finnes tilgang til arbeid i rimelig avstand fra der vi bor er vesentlig for hvor særlig den yrkesaktive delen av befolkningen bosetter seg. DFØ har i innbyggerundersøkelsen over tid sett nærmere på folks vurderinger av hvor gode eller dårlige mulighetene er til å få arbeid i kommunen, eller til å etablere egen næringsvirksomhet. Resultatene viser at folk er delvis fornøyde med en gjennomsnittsskår på henholdsvis 63 og 56 for disse områdene. Tallene er relativt stabile over tid.

**Figur 4.1:** Hvor godt eller dårlig mener du det følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024.



### Status for kommunesektorens arbeidsgiverpolitikk

Siden 2012 har Kommunesektorens arbeidsgivermonitor gitt en oversikt over status og utviklingstrekk for kommunene og fylkeskommunene som arbeidsgivere. Den foreløpig ferskeste oppdateringen av Arbeidsgivermonitoren ble gjennomført i 2025.

### Videreutvikle gode og helhetlige tjenester til barn og unge

De fleste barn og unge i Norge har gode levekår. Ungdatas undersøkelser viser at de aller fleste har gode relasjoner med sine foreldre, fortrolige vennskap og trives på skolen. Om lag 97 prosent av alle barn over tre år går i barnehage, noe som har positiv effekt på barns læring og utvikling. For perioden 2017–2024 var det 82,2 prosent totalt som fullførte videregående skole, en økning på 10,2 prosent fra foregående periode (2006–2012).<sup>13</sup>

Mange barn og unge har imidlertid vanskelige levekår og utenfor-skap, og om lag 9,9 prosent stod utenfor utdanning og arbeid.<sup>14</sup> Barn og unge som selv har, eller lever i familier som preges av psykiske sykdom og rusproblemer, er særlig utsatt. Forekomsten av mobbing øker, ifølge Elevundersøkelsen. Internasjonale undersøkelser som Pisa- undersøkelsen viser at læringsresultatene faller i Norge og i andre land. Andelen barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt er 10,2 prosent av barnebefolkningen<sup>15</sup>.

Kommunesektoren jobber kontinuerlig både med å styrke trivsel og læring i barnehage og skole, og med bedre kvalitet i barnevern og andre oppvekstjenester. I tillegg legger kommunesektoren vekt på å styrke laget rundt barn og unge, gjennom nye metoder for samarbeid på tvers av tjenester og etater.

<sup>13</sup> [Gjennomføring i videregående opplæring – SSB](#)

<sup>14</sup> [Andel innbyggere 15–29 år som verken er sysselsatt, under utdanning eller under opplæring \(NEET\) 2015–2023. Kilde: SSB](#)

<sup>15</sup> [Færre barn lever i familier med lavinntekt – SSB](#)

### Økt barnehagedeltagelse

Barnehagene skal gi barn omsorg, mulighet for lek og utvikling. Det er godt dokumentert at barnehage generelt gir positive effekter for barns trivsel og utvikling, særlig for utsatte barn. Andelen barn i barnehage har økt jevnt det siste tiåret, og om lag 94 prosent av barn i alderen 1–5 år gikk i barnehage i 2025. Dekningsgraden er høyst for de eldste barna, og 97,7 prosent av femåringene går i barnehage.

Barnehagedeltagelsen fortsetter å øke for de yngste barna (1–2 år). Blant ettåringene varierer dekningsgraden på fylkesnivå for ettåringene. Agder, Rogaland og Viken har under 80 prosent deltagelse. Deltagelsen for minoritetsspråklige barn fortsetter å øke, og nærmer seg 90 prosent (figur 4.2).

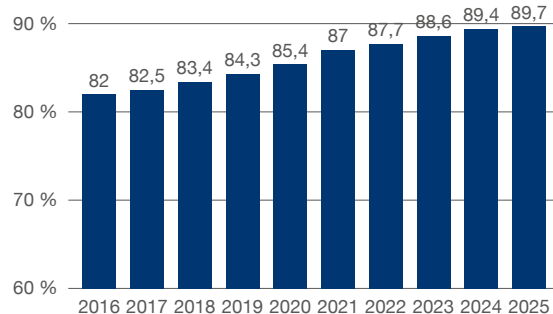
### Elever er fornøyd med støtte fra lærere, men trivselen går ned på barnetrinnet

Elevundersøkelsen gjennomføres årlig blant elever på 7. og 10. trinn for å kartlegge elevenes trivsel, opplevelse av læringsmiljø støtte fra lærere og foreldre, mestring, elevdemokrati med mer. Trivsel og motivasjonen har gått noe ned siste år på barne- og ungdomstrinnet, mens den for videregående har ligget stabil. Elevene opplever god støtte fra lærerne, særlig på 7. trinn.

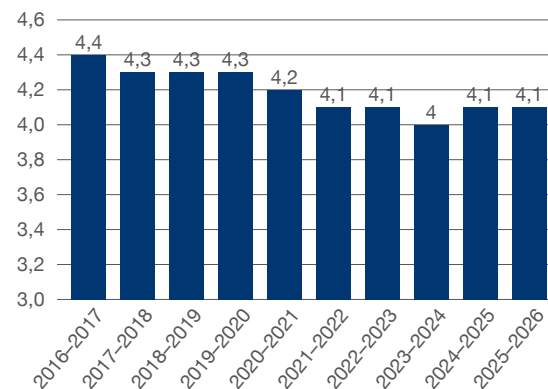
Andelen elever som opplever mobbing på 7. trinn har økt fra 2018. Om lag 10 prosent av elevene på 7. trinn rapporterer at de har blitt mobbet av andre elever på skolen de siste månedene.



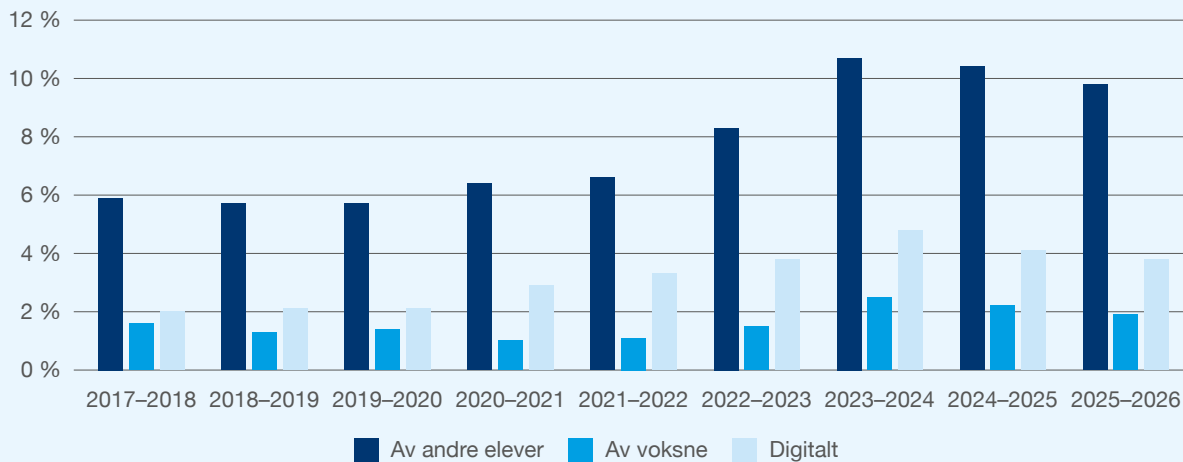
Figur 4.2: Andel barn 1–2 år i barnehage som andel av innbyggere 1–2 år. Kilde: SSB tabeller 13502, 04903.



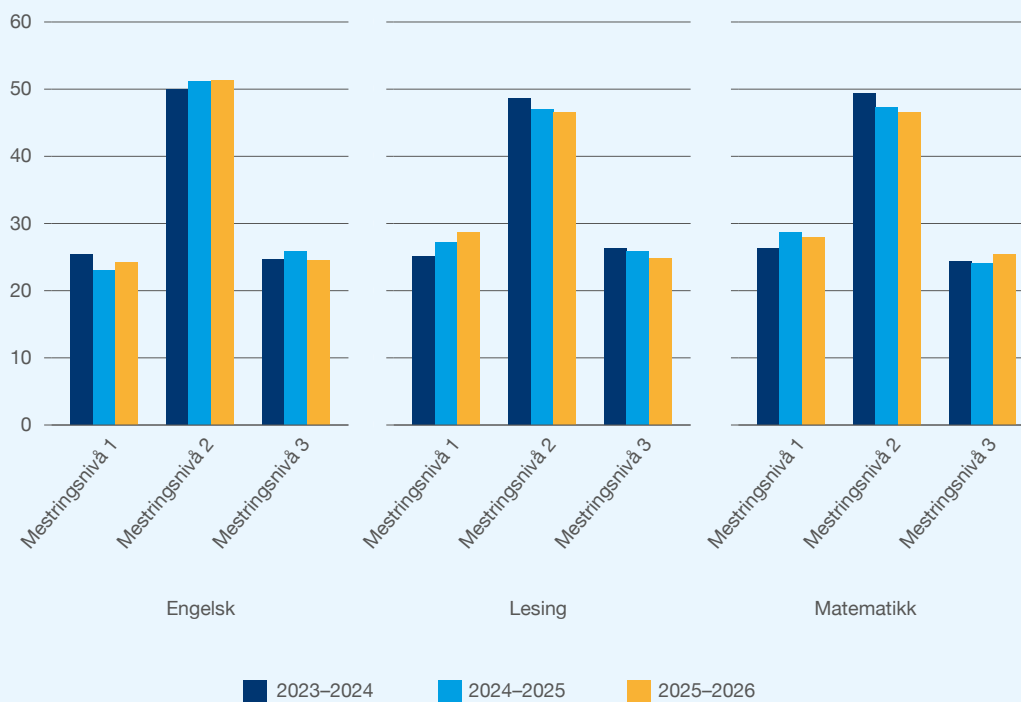
Figur 4.3: Elevundersøkelsen – trivsel 7. trinn (indeks 1–5, der 5 er høyest trivsel). Kilde: Utdanningsdirektoratet.



Figur 4.4: Elevundersøkelsen – Andel elever på 7. trinn som har blitt mobbet i løpet av de siste månedene (prosent). Kilde: Utdanningsdirektoratet.



Figur 4.5: Nasjonale prøver 5. trinn. Andel elever på ulikt mestringsnivå. Kilde: Utdanningsdirektoratet.



Nasjonale prøver måler blant annet trend i elevenes læringsresultater over tid. Fra 2023/24 til 2025/26 har det vært stabile resultater i engelsk, lesing og regning.

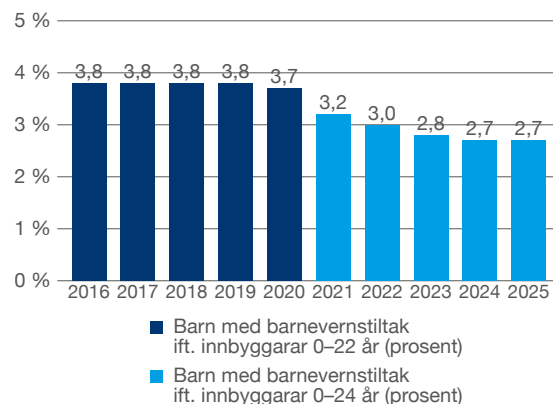
Selv om andelen barn med barnevernstiltak faller, rapporterer barnevernstjenesten om at mange barn og unge har behov for mer omfattende hjelp enn tidligere. Barnevernsreformen skal bidra til at flere barn og unge skal få hjelp tidligere, og kommunene skal utarbeide planer for det forebyggende arbeidet. Det er mangel både på fosterhjem og plasser i statlige barnevernsinstitusjoner, noe som fører til press også på de kommunale tjenestene.

### Rekruttering av ulike yrkesgrupper – fortsatt krevende

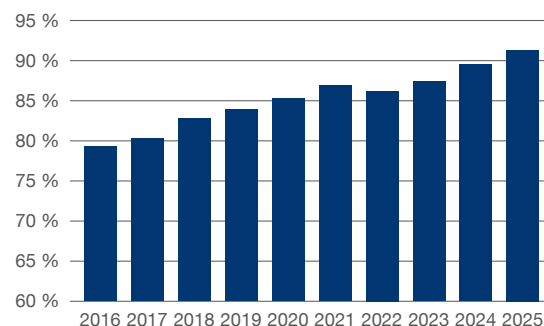
Rekrutteringsutfordringene i kommunesektoren, spesielt i kommunene, er velkjente. Demografiske endringer gir kommunesektoren en dobbel rekrutteringsutfordring: Behovet for arbeidskraft øker, særlig innen helse og omsorg, samtidig som tilgangen på arbeidskraft blir mindre. Dette forsterker rekrutterings- og bemanningsutfordringene, og vil kreve både nye arbeidsformer og tiltak for å gjøre kommunesektoren i stand til å levere de lovpålagte tjenestene.

De siste årene har Kommunesektorens arbeidsgivermonitor dokumentert at rekrutteringsutfordringene øker jevnt. 2023-utgaven av Arbeidsgivermonitoren viste for eksempel at helse- og omsorgssektoren, som i tidligere år, opplevde spesielt store utfordringer, og at kommunenes vurdering av situasjonen da var til dels kraftig forverret siden målingen i 2021. I 2025 er det fortsatt krevende å rekruttere, men undersøkelsen ser ut til å vise en svak forbedring sammenliknet med situasjonen i 2023 – bl.a. av enkelte kategorier helsepersonell. Et eksempel er sykepleiere og leger, der andelen som svarer ganske eller meget utfordrende på spørsmål om rekruttering, har falt fra henholdsvis 93 prosent i 2023 til 81 prosent i 2025, og fra 82 prosent i 2023 til 63 prosent i 2025. For helsefagarbeidere, der vi fant en markant 20 prosentpoengs økning i utfordringene fra 2021–2023, er imidlertid bildet det samme med hensyn til rekruttering: Det er fortsatt 55 prosent av kommunene som vurderer dette som en ganske eller meget vanskelig yrkesgruppe å rekruttere (mot 56 prosent i 2023).

Figur 4.6: Andel innbyggere 0–22 år / 0–24 år med barnevernstiltak (prosent). SSB tabeller 12280, 08845.



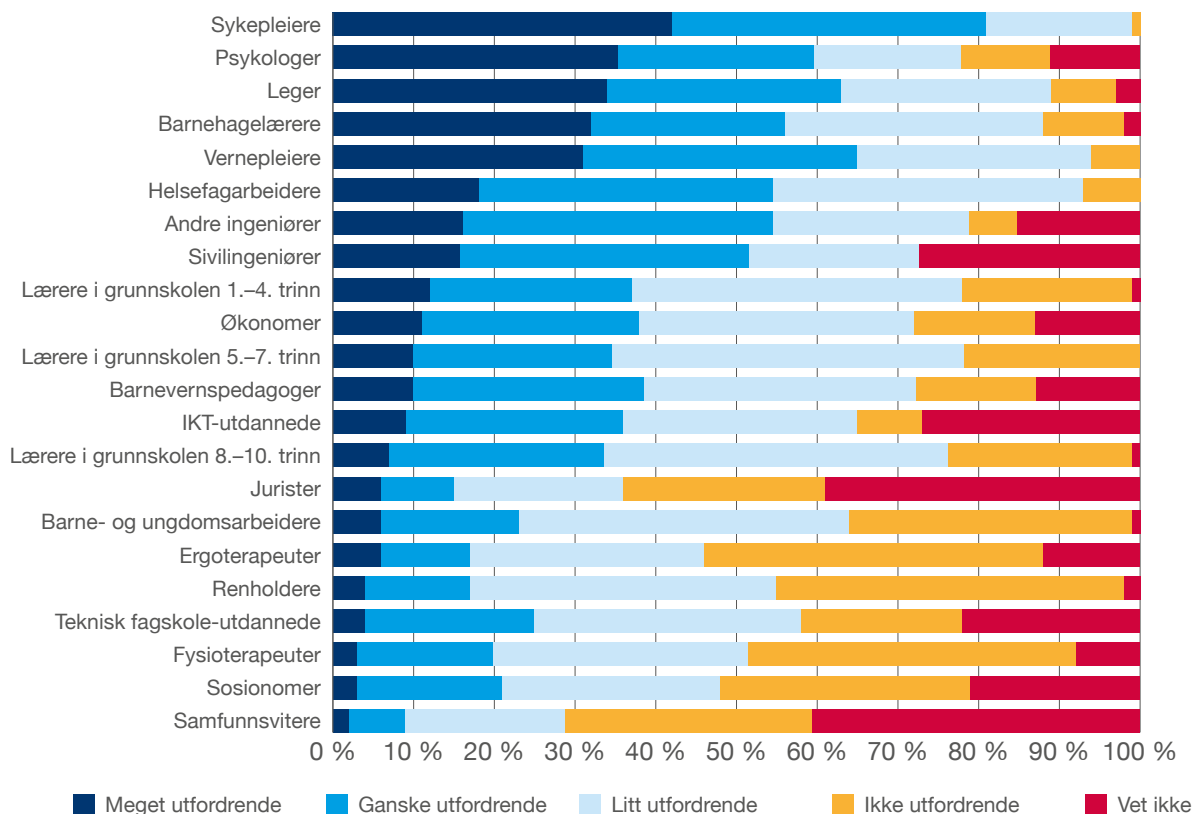
Figur 4.7: Andel minoritetsspråklige barn i barnehage sammenliknet med innvandrerbarn 1–5 år (prosent). Kilde: SSB tabell 13502, 04903.



Det er vanskelig å si hva som ligger bak denne utviklingen, og Arbeidsgivermonitoren gir ikke noe grunnlag for å vurdere om dette er en robust eller varig trend. Men 2025-undersøkelsen viser at andelen kommuner som setter ut/outsourcer tjenester er mer enn doblet fra 2023-målingen, fra fem prosent i 2023 til tolv prosent i 2025. Videre viser 2025-undersøkelsen at 68 prosent av kommunene har benyttet seg av insentivordninger i rekrutteringsprosesser (se også avsnitt lenger ned for mer om dette). Det kan også tenkes at de siste tallene er et uttrykk for at den mangeårige innsatsen for å utvikle tjenestene og organiseringen av dem (for eksempel knyttet til oppgavedeling og forsøk med nye arbeidstidsordninger) gir resultater.

I 2025 ser det ut til å være knyttet særlige utfordringer til å rekruttere *barnehagelærere*: I 2025 er det 55 prosent som oppgir at det er ganske eller meget utfordrende å rekruttere kvalifisert personell til barnehagene sammenliknet med 43 prosent i 2023. På den andre siden har utfordringene når det gjelder rekruttering av *barnevernspedagoger* gått noe ned i 2025. For rekruttering av grunnskolelærere (alle trinn) ser situasjonen hovedsakelig ut til å være uendret de siste to årene.

Figur 4.8: Opplever kommunen det som utfordrende å rekruttere følgende yrkesgrupper i dag, i tilfelle hvor utfordrende (N=157)?  
Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2025.



### Arbeidsgiverutfordringer i kommunene

Arbeidsgivermonitoren innledes med et spørsmål om hvilke tema som oppleves som utfordrende for på arbeidsgiverområdet. Resultatene av 2025-kartleggingen gir et tydelig bilde av hvor kommunesektoren møter sine største utfordringer som arbeidsgiver.

Arbeidsgivermonitoren har lenge vist et relativt stabilt utfordringsbilde, med «gevinstrealisering ved digitalisering» som den største utfordringen både i 2021 og 2023. Dette oppgis fortsatt som den største utfordringen i 2025 sammen med sykefravær.

I målingen i 2025 var det 78 prosent av kommunene som oppgir at sykefravær er ganske eller meget utfordrende. Tendensen er i hovedsak den samme over hele landet, uavhengig av kommunestørrelse. Sykefravær har lenge vært en utfordring i kommunal sektor – særlig i kommunene – og den negative utviklingen har skutt fart etter koronapandemien i 2020–2022, både i kommunesektoren og i resten av arbeidslivet. Kommunene arbeider systematisk med å møte denne utfordringen, noe som omtales nærmere i neste kapittel.

Figur 4.8 viser videre at 80 prosent fortsatt oppgir gevinstrealisering ved digitalisering som en betydelig utfordring. Dette svaralternativet ble introdusert første gang i Arbeidsgivermonitoren i 2021, og har deretter vært oppgitt som den aller største utfordringen. I 2025-undersøkelsen ba vi derfor om en utdyping av hva utfordringen mer konkret består av. En oppsummering av svarene på dette oppfølgingsspørsmålet viser bl.a. at bedre forankring av gevinstmål i ledelsen ville redusere utfordringen. Videre at kvalitative gevinster (som for eksempel tjenestekvalitet) er vanskelig å måle/kvantifisere. Arbeidet med å skape gevinster av digitalisering skjer ofte usystematisk, uten felles metode eller tydelige prosesser, og ressursmangel gjør det krevende å følge opp gevinstene over tid. I tillegg pekes det på motstand mot endring.

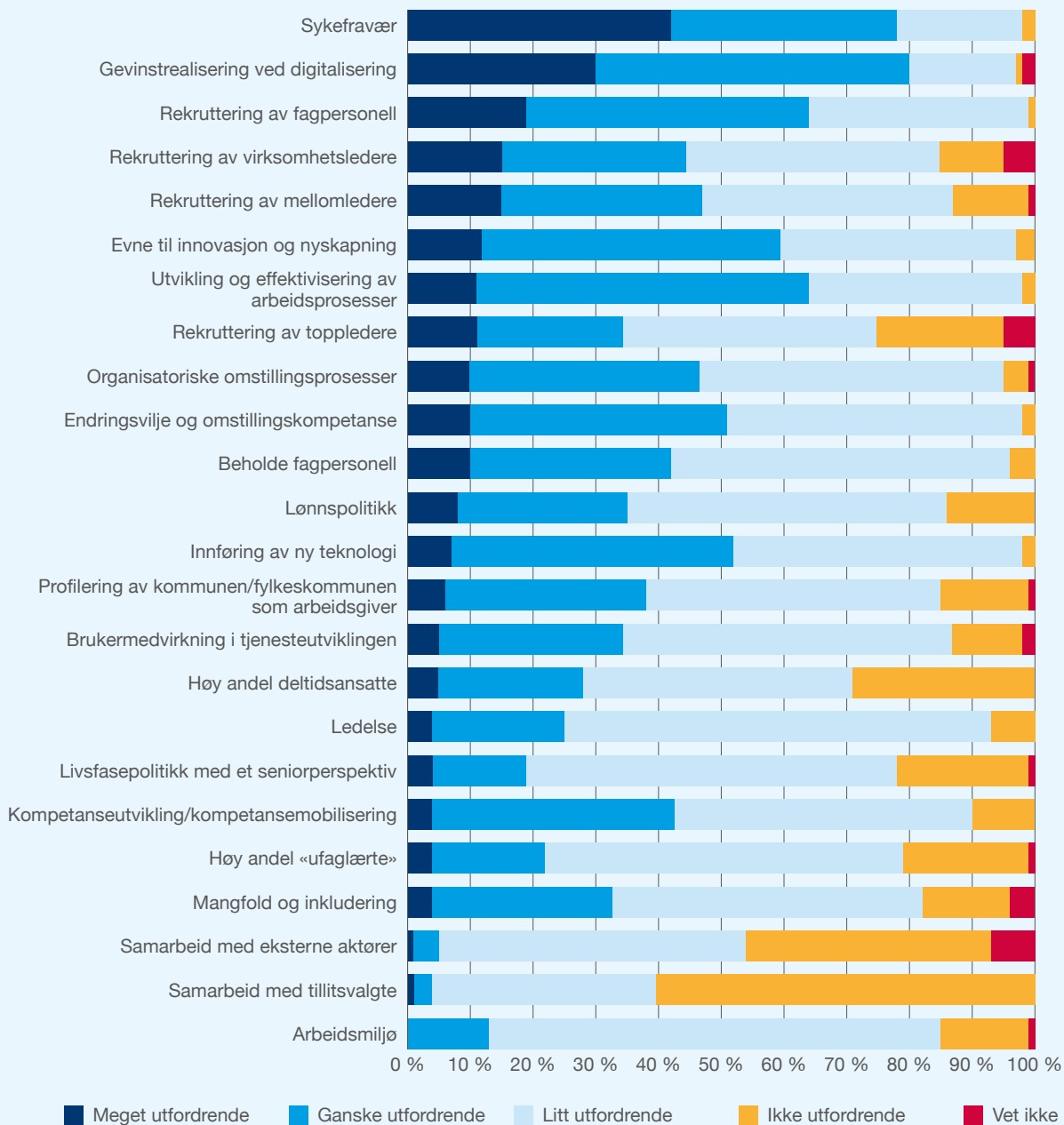
Andre utfordringer som blir tydelige i figuren er rekruttering av fagpersonell, og i tillegg er det flere beslektede tema knyttet til omstilling og utvikling som utmerker seg: Dette gjelder for eksempel evne til innovasjon og nyskaping, utvikling/effektivisering av arbeidsprosesser, endringsvilje og omstillingskompetanse, omstillingsprosesser og utvikling av ny teknologi.

Utfordringer knyttet til deltidsansatte er noe redusert sammenliknet med 2023-målingen. Det er riktignok forskjeller mellom kommuner og mellom ulike tjenesteområder, men alt i alt fortsetter den positive utviklingen over tid for samtlige tjenesteområder.

Fylkeskommunene har et noe annet utfordringsbilde enn kommunene på en del områder, men det er også likheter: Evne til omstilling og utvikling og gevinstrealisering ved digitalisering er utfordrende også hos fylkeskommunene. Tema som sykefravær og rekruttering er imidlertid i mindre grad utfordrende hos dem.



Figur 4.9: Arbeidsgiverutfordringer i kommuner. N = 168. Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2025.

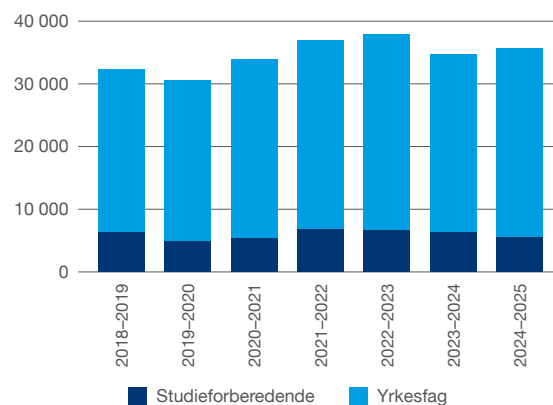


### Flere voksne tar videregående opplæring

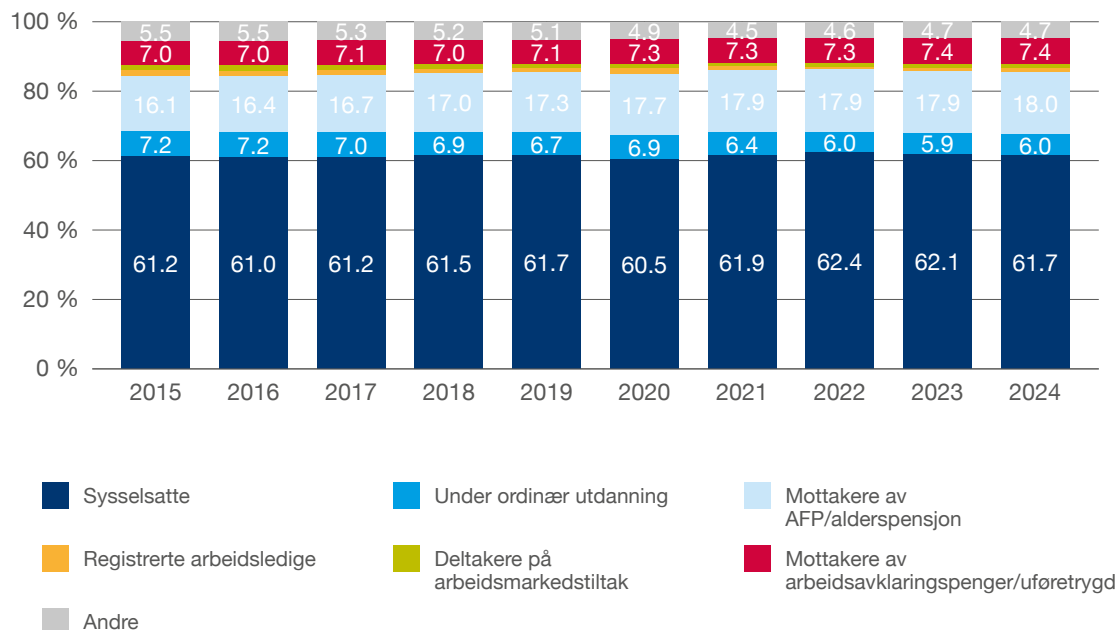
Det er stadig vanskeligere å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet uten fullført videregående. Fullføringsreformen med forslag til ny opplæringslov vil gi økt mulighet for gjennomføring og omvalg i videregående opplæring. Flere voksne i videregående utdanning har minoritetsspråklig bakgrunn, og et arbeidsmarked i endring gjør at flere kan ha behov for å rekvalifisere seg.

De siste årene har antallet voksne i videregående opplæring økt, men med en nedgang i deltagerne de siste årene. Det er flest deltakere i yrkesfagene og endringene i antall voksne elever har hovedsakelig kommet her.

Figur 4.10: Antall deltagere i videregående opplæring over 25 år i skoleåret. Kilde: SSB tabell 13586



Figur 4.11: Bosatte over 15 år etter prioritert arbeidsstyrkestatus, 2014-2023 (Prosent). Kilde: SSB tabell 12423.



Figur 4.12 Innførte tiltak seniorpolitikk. Andel av respondenter (n=124). Kilde: Oslo Economics og KS.

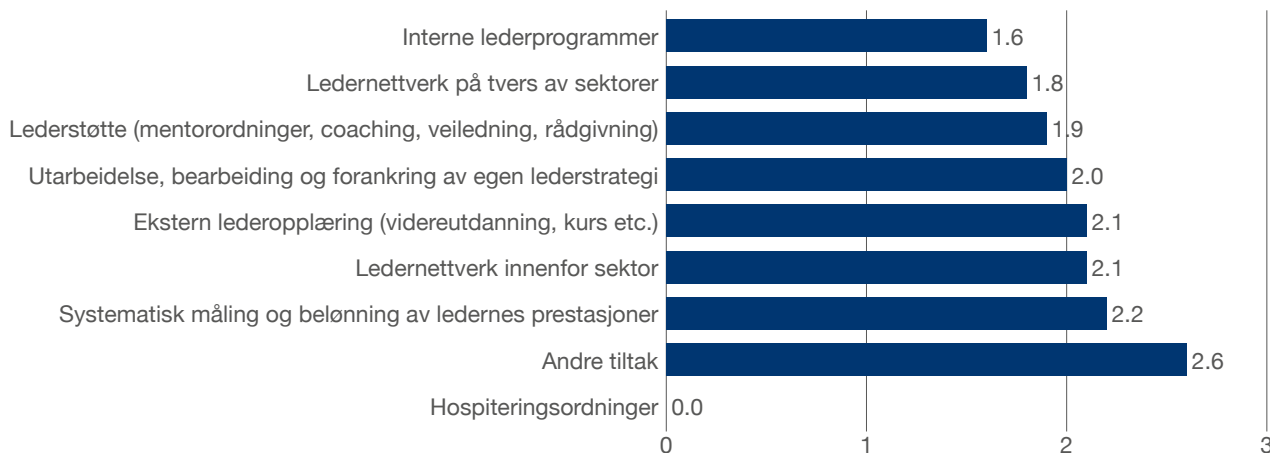


### Kompetansetiltak rettet mot ledere

Når det gjelder lederutvikling, viser Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025 bl.a. at *interne lederprogrammer* er det viktigste kompetansehevingstiltaket kommunene har iverksatt det siste året. Det samme var tilfelle i 2023-undersøkelsen.

Ledernettsverk på tvers av sektorer er prioritert i større grad enn i 2023. Lederstøtte (for eksempel mentorordning, coaching, veiledning og rådgivning), egen lederstrategi (med definerte verdier, forventninger og krav) og ledernettsverk innenfor egen sektor følger på de neste plassene. Den relative vektleggingen av disse tiltakene er omtrent den samme som i 2023. Sammenliknet med 2023, er det imidlertid færre kommuner som prioriterer ekstern lederopplæring (videreutdanning, kurs etc.) som kompetansetiltak for ledere.

Figur 4.13: Iverksatte tiltak for å styrke kompetansen blant ledere, etter viktighet der lavest siffer er viktigste tiltak. N = 168. Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025.



For fylkeskommunene er det ellers ekstern lederopplæring og individuell lederstøtte som i størst grad prioriteres, fulgt av utarbeidelse, bearbeidning og forankring av egen lederstrategi (verdier, forventninger og krav).

### Kommunal og fylkeskommunal beredskap – kompetanse og kapasitet

I 2025 ble det for første gang stilt spørsmål om beredskapsoppgaver i Arbeidsgivermonitoren: *I hvilken grad har kommunesektoren kapasitet og kompetanse til å møte forventningene som stilles når det gjelder beredskapsoppgaver?* Enkelt forklart handler skillet mellom hhv. kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for beredskap om kommunene som førstelinjeaktøren i krisehåndtering, mens fylkeskommunene har et overordnet, koordinerende og støttende ansvar på regionalt nivå.

Inntrykket fra Arbeidsgivermonitoren må karakteriseres som hovedsakelig positivt (se fig. 4.14), der ti av elleve fylkeskommuner som har besvart undersøkelsen og nesten halvparten av kommunene oppgir at de i ganske stor grad eller meget stor grad har kompetanse til å utføre pålagte beredskapsoppgaver. Fordelingen er omtrent den samme når det spørres om *kapasiteten* til å ivareta beredskapsoppgavene, men her er det flere som oppgir at de i liten grad har kapasitet.

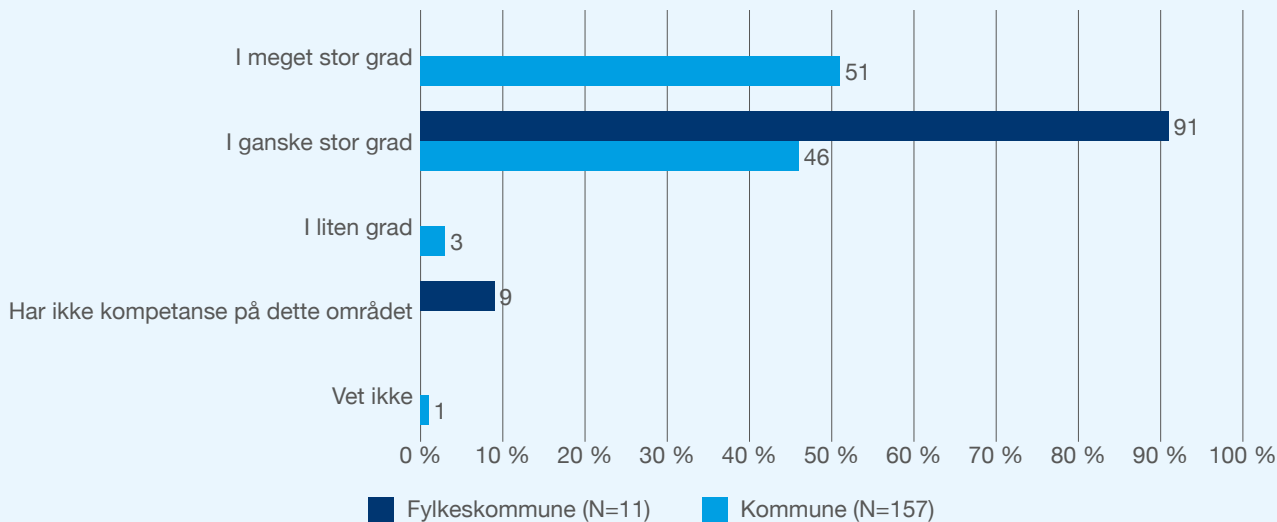
I Arbeidsgivermonitoren er det interessant å se kompetanse og kapasitet i sammenheng med personellsituasjonen, og det er spurt om kommunen eller fylkeskommunen har personellmessige utfordringer i sitt beredskapsarbeid. 37 prosent av kommunene og 36 prosent av fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen, svarer bekreftende på dette spør-

målet. På oppfølgingsspørsmål om *hvilke* utfordringer de har, varierer svarene – og i tillegg til kapasitets- og kompetanseutfordringer handler mye om ressurser og organisatoriske utfordringer. Det vises bl.a. til sårbarhet i små organisasjoner og til prioritering av daglig drift framfor langsiktig planlegging. I tillegg nevnes uklare ansvarlinjer og manglende koordinering fra statlige myndigheter og behov for samarbeid med andre kommuner. En tilbakemelding går også på at organisasjonen «oppleves ikke helt moden for alt ansvaret innen sikkerhet og beredskapsoppgaver», ettersom «risikobildet har gitt dette fagområdet et høyt fokus og krav som medfører større endringer i organisasjon både personellmessig og organisatorisk».

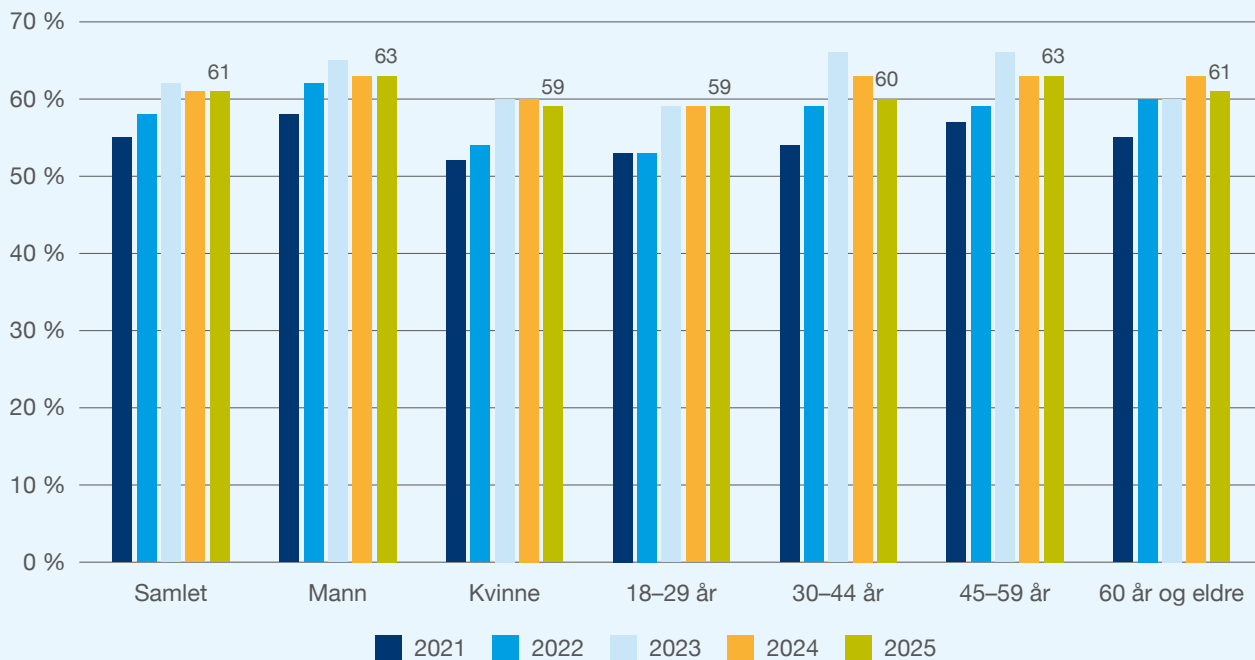
I en studie for KS har PwC (2025) studert kommunalt samarbeid for sterkere beredskap, med mål om å kartlegge omfanget og effekten av samarbeid mellom norske kommuner knyttet til samfunnsikkerhet og beredskap.<sup>16</sup> Prosjektet bygger bl.a. på flere casestudier, og gir innsikt i hvordan kommuner kan dra nytte av samarbeid for å forbedre beredskapsevnen: Casestudiene viser at relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet er avgjørende for å etablere og drive et effektivt beredskaps-samarbeid mellom kommuner. *Ressursdeling* er særlig kritisk, og når kommunene dedikerer både kompetanse og kapasitet til samarbeidet, oppleves det som en prioritet og bidrar til å bygge tillit. Mindre kommuner har ofte begrensede ressurser sammenlignet med større, men samarbeidene kan tilpasses ved å gi tid til kapasitetsbygging og ved å utnytte ulike og overlappende kompetanse. Anerkjennelse av hverandres styrker og profesjonalisering, eventuelt gjennom sentralisering av spesialiserte tjenester, styrker både kompetanse og effektivitet i beredskapssamarbeidet.

<sup>16</sup> (for KS), 2025: *Kommunalt samarbeid for sterkere beredskap*.

Figur 4.14: I hvilken grad vil du si at kommunen/fylkeskommunen har kompetanse til å utføre pålagte beredskapsoppgaver?  
Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2025.



Figur 4.15: Andel som deltar i frivillig innsats.(N=2372) Kilde: Frivillighetsbarometeret 2025.



### Fremme et sterkt og mangfoldig sivilsamfunn

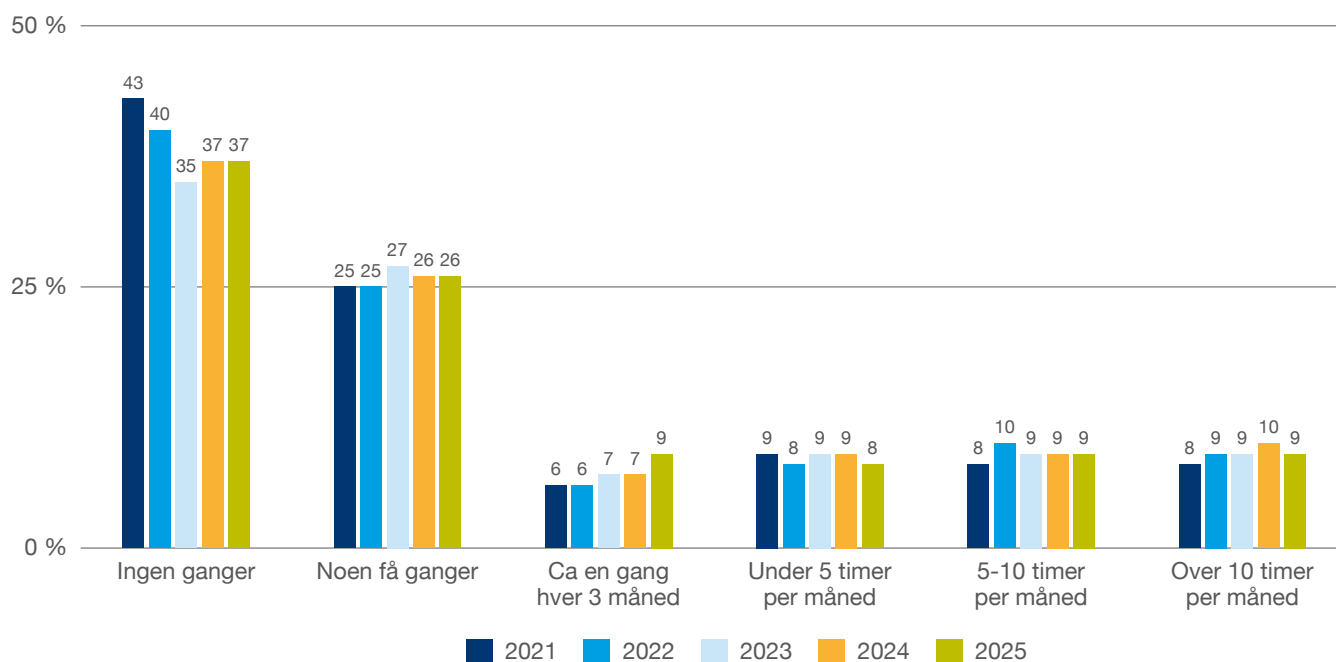
Frivillighetsbarometeret for 2025 viser at deltakelsen i frivilligheten nå er på samme nivå som før koronapandemien: I overkant av 60 prosent av befolkningen har gjort frivillig innsats i løpet av de siste 12 månedene.

I 2020 svarte 68 prosent av de under 30 år at de hadde gjort frivillig innsats i løpet av det siste året. Til sammenligning, svarer 59 prosent det samme i 2025.

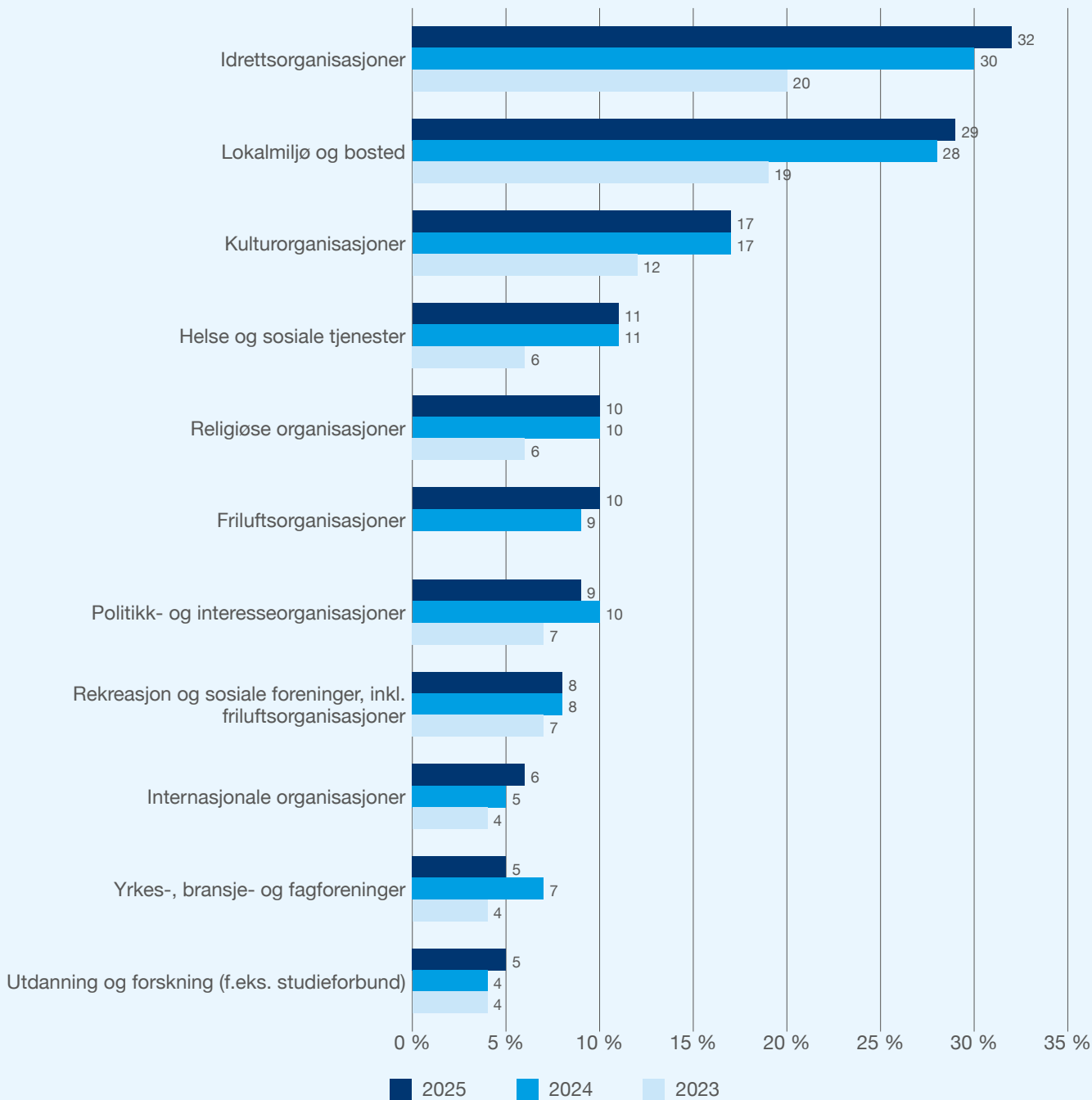
Ser man på grad av frivillig innsats i de ulike aldersgruppene, viser Frivillighetsbarometeret at de mellom 30–59 år deltar på samme nivå som før pandemien. I den yngste og den eldste aldersgruppen, er andelen som gjør frivillig innsats lavere sammenlignet med før pandemien. Av de som er 60 år og eldre, svarte 67 prosent at de hadde gjort frivillig innsats i 2020, mens andelen i 2025 er på 61 prosent.



Figur 4.16: Omfang av frivillig innsats siste 12 måneder (N=2372). Kilde: Frivillighetsbarometeret 2025.



Figur 4.17: Hvilke typer organisasjoner man har gjort frivillig innsats for. Kilde: Frivillighetsbarometeret 2025.

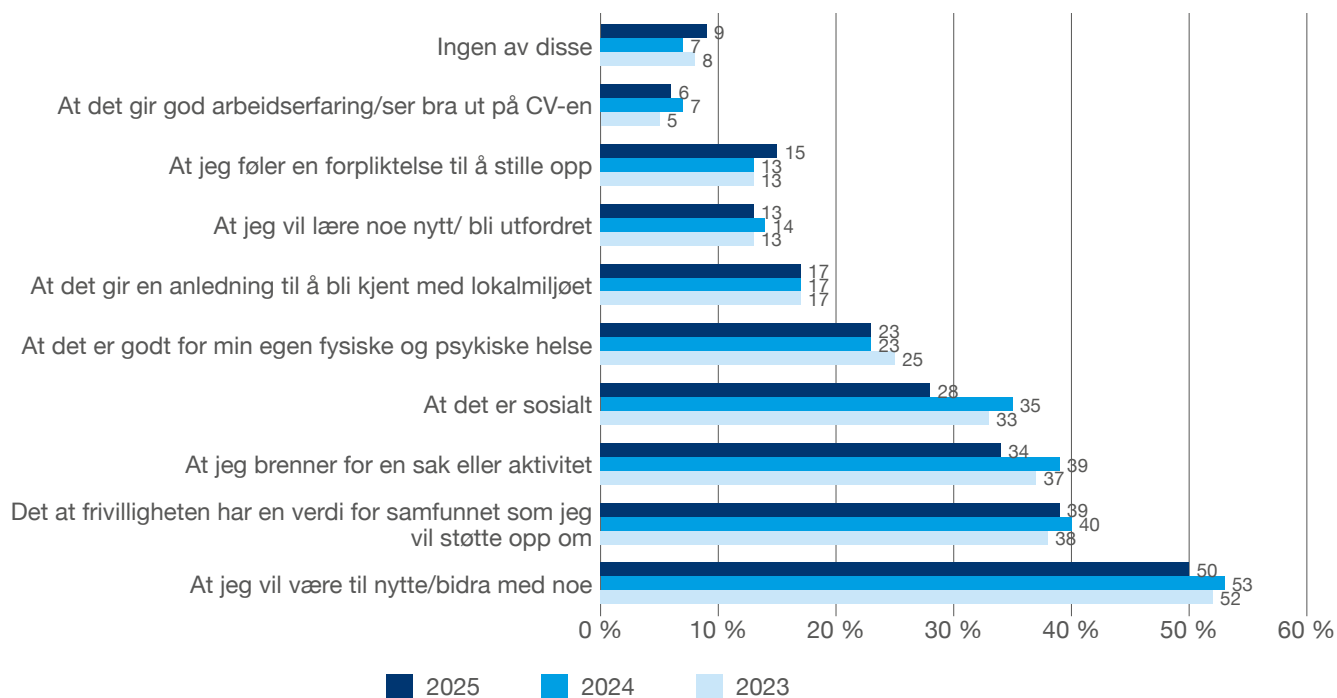


Hvilke typer organisasjoner man har gjort frivillig innsats for det siste året ligger relativt stabilt for de fleste organisasjonstyper. Unntaket er rekreasjon og sosiale foreninger som stadig færre er villige til å yte innsats for.

Det kan synes som om at motivasjonen for å delta i frivillig arbeid er stabil og svakt økende. 2025-tallene kan tyde på dette. 50 prosent sier at det å være til nytte for noen er det som motiverer mest til å stille opp som frivillig, 39 prosent sier at frivilligheten har en verdi for samfunnet som de vil støtte opp om, 34 prosent sier at de brenner for en sak, 28 prosent oppgir det at det er sosialt, 23 prosent oppgir at det er bra for deres fysiske og psykiske helse og 17 prosent oppgir at dette er en mulighet til å bli kjent med lokalmiljøet.



Figur 4.18: Hva motiverer mest til å stille opp som frivillig? Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023.

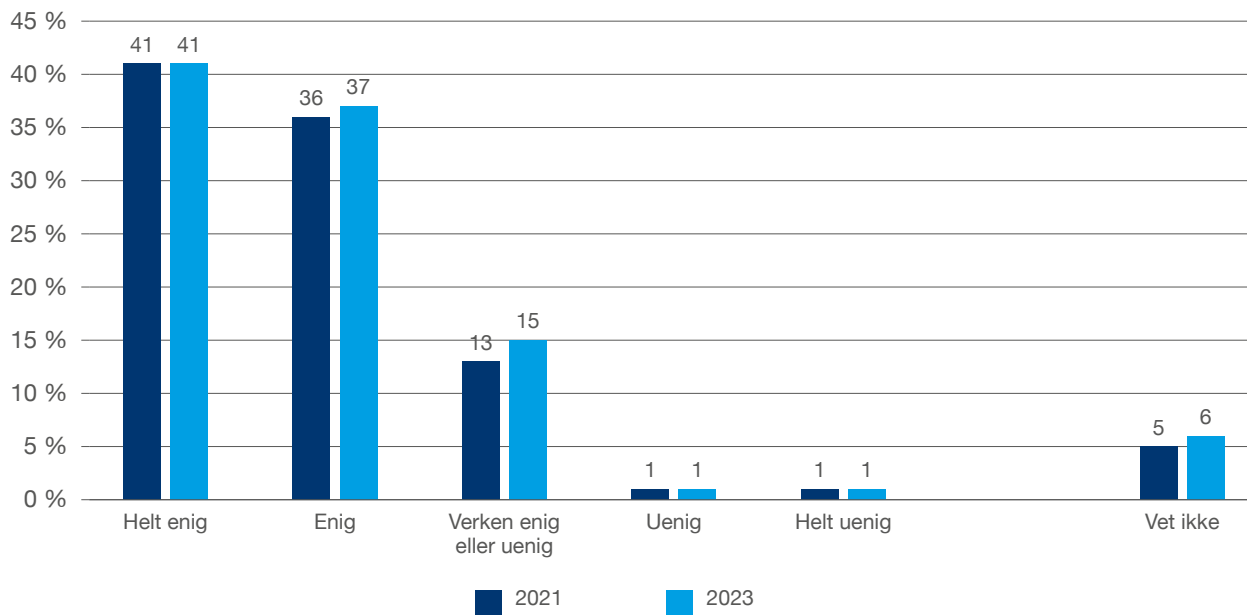




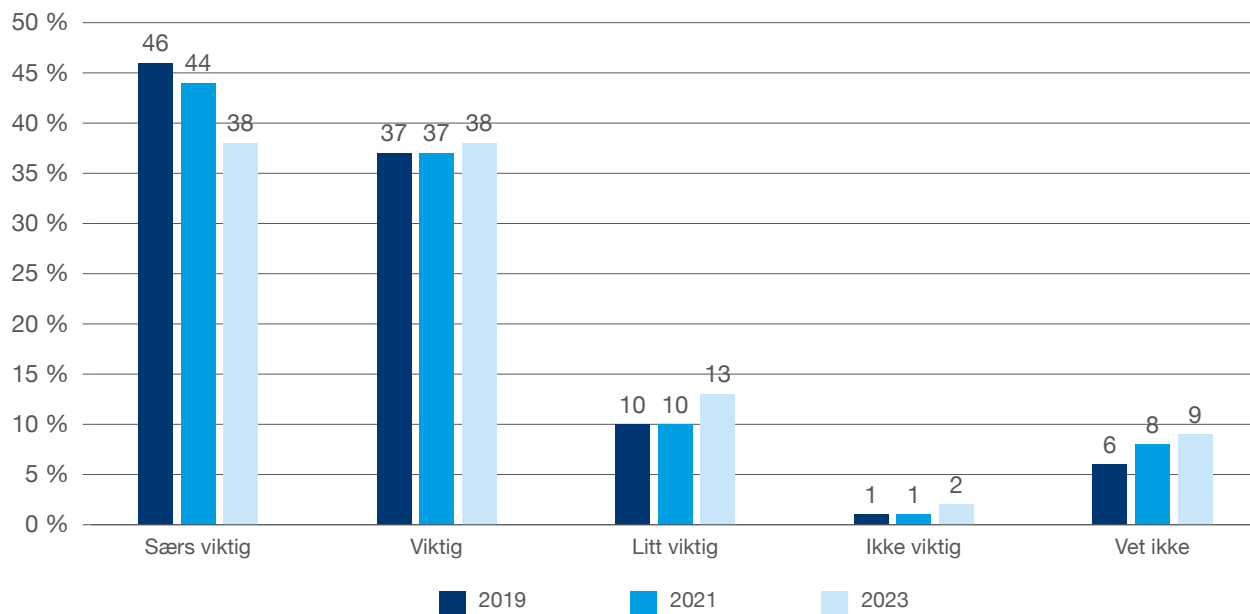
Frivillighetsbarometeret viser også holdninger knyttet til frivillige organisasjoners betydning for demokratiet og politiske engasjement. I undersøkelsen svarer fire av fem at et rikt organisasjonsliv er viktig for demokratiet. Tallene er ikke oppdatert i den siste utgaven av frivillighetsbarometeret, og er hentet fra 2023.

Vi ser at det er noe variasjon i de ulike aldersgruppene. Av de som er «helt enig» i at et rikt organisasjonsliv er viktig for demokratiet, tilhører flesteparten 60 år og oppover. Her svarer 51 prosent «helt enig». Til sammenligning svarer kun 24 prosent av de under 30 år det samme. I denne gruppen, ser vi heller en tendens til å svare «enig» (45 prosent).

Figur 4.19: Hvor enig eller uenig er du i at det er viktig for demokratiet at vi har et rikt organisasjonsliv? (N=2420) Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023.



Figur 4.20: Hvor viktig er det for deg at kommunen legger til rette for frivillige organisasjoners aktiviteter? (N=2420) Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023.

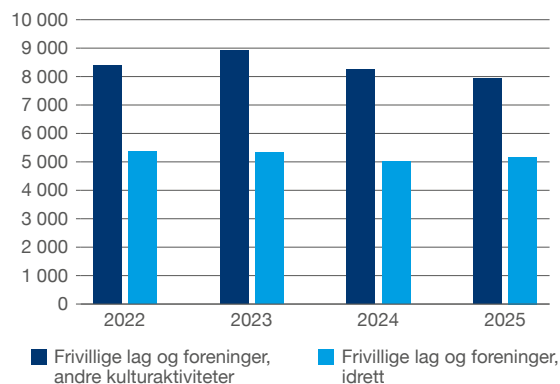


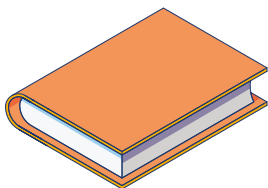
Til sammen 76 prosent sier at det er svært viktig eller viktig at kommunen legger til rette for frivillige organisasjoners aktiviteter.

### Tilskudd til frivillige lag og foreninger bidrar til inkludering og deltakelse

Kommunene gir tilskudd til over 12 000 lag og foreninger. Det var en nedgang i antall frivillige lag og foreninger som fikk tilskudd i 2024 og 2025. Gjennom tilskudd til frivillige lag og foreninger, legges det til rette for et sterkere samspill mellom sektorene, og for inkludering og deltakelse. De frivillige arenaene er også viktige arenaer for rekruttering til kultursektoren. Frivilligheten er også en arena som kan bidra til sosial bærekraft gjennom å legge til rette for møter og samspill mellom mennesker fra ulike bakgrunn.

Figur 4.21: Antall frivillige lag og foreninger som mottar kommunalt tilskudd. Kilde: SSB tabell 11761.

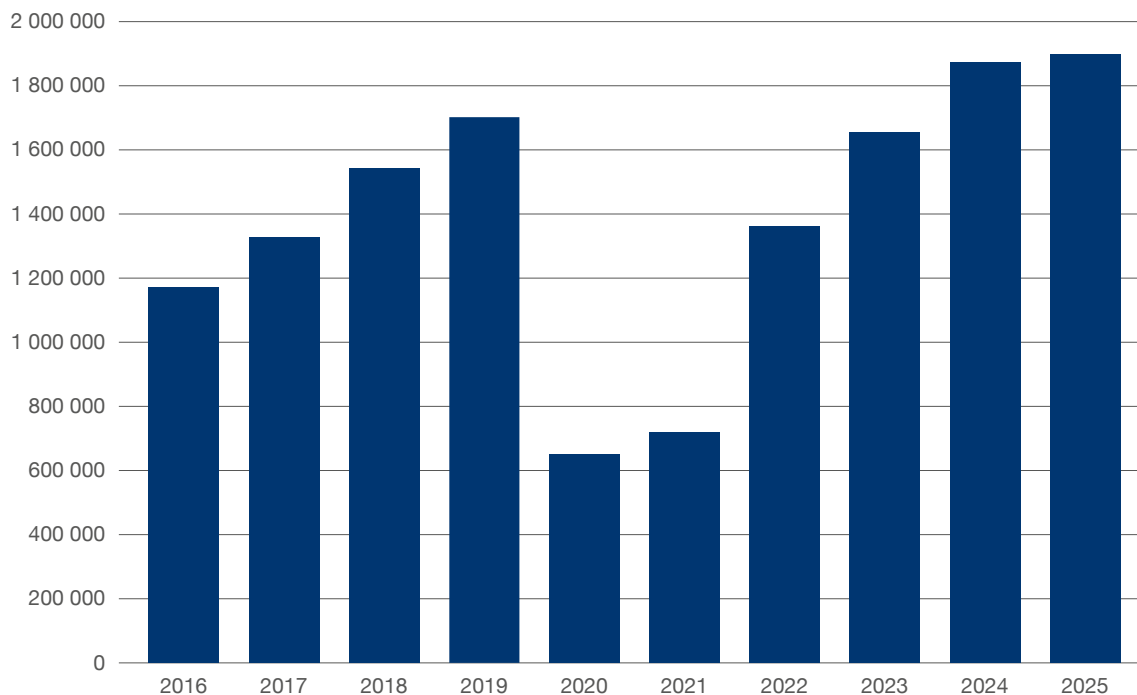




**Folkebibliotekene er en arena for offentlig samtale og debatt**

Folkebibliotekene har en rekke ulike arrangement som skal bidra til at de er en møteplass og arena for offentlig samtale og debatt. Arrangementene kan omfatte for eksempel utstillinger, lunsjforedrag, bokbad, språkkafe, debatter, folkemøter osv. Folkebibliotekene har en viktig rolle i vår infrastruktur for demokrati gjennom å legge til rette for kunnskapservervelse, meningsdannelse, verdibevissthet, og i å trene oss i å leve i et uenighetsfellesskap. Både antall arrangementer og antall deltagere på arrangementer har økt jevnt etter pandemien. I 2025 var det totalt 73 000 arrangementer med nærmere 2 millioner deltagere. Totalt hadde folkebibliotekene i over 27 millioner besøk.

Figur 4.22: Antall deltagere på arrangementer i folkebibliotekene. Kilde: SSB tabell 11758.



**«Det er stadig vanskeligere  
å kvalifisere seg til  
arbeidsmarkedet uten  
fullført videregående.  
Fullføringsreformen med  
forslag til ny opplæringslov  
vil gi økt mulighet for  
gjennomføring og omvalg i  
videregående opplæring.»**





# Grønn framtid

Klimakrisen og naturkrisen må løses i sammenheng. Som arbeidsgiver, samfunnsutvikler, myndighetsutøver, tjenesteyter, innkjøper, eier og drifter har kommunesektoren viktige roller i dette arbeidet. Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for infrastruktur er avgjørende for sikre og trygge lokalsamfunn, for å skape attraktive bo- og næringsområder og legge til rette for en sirkulær økonomi.

Beslutninger om bruk og vern av ressurser er krevende fordi det er komplekse sammenhenger og ofte sterke interessenmotsetninger. Da blir kommunenes unike forutsetninger for å skape gode og involverende prosesser viktig for bærekraftige beslutninger som står seg i et langtidsperspektiv. Samordnet areal- og transportplanlegging er viktig i by- og tettstedsutviklingen.

Kommunale bedrifter, som forvalter infrastruktur, er sentrale i utviklingen mot et grønnere samfunn. For å få en rask og effektiv overgang til sirkulær økonomi, står blant annet mulighetene for behandling av avfall som skal bli til nye ressurser sentralt. Det kommunale ansvaret for avfallshåndtering er et sentralt premis for den gode utviklingen av avfallshåndteringen i Norge. Det er nødvendig med mer fornybar energi, mer energieffektivisering og mer nett dersom Norge skal nå målet om å omstille til et samfunn uten bruk av fossil energi. Kommunene og fylkeskommunene er helt sentrale for å få nå disse målene.

### Klima og miljøutfordringene øker

Siden 1990 har utslippene av klimagasser i Norge gått ned omtrent 13 prosent. Skogens opptak av klimagasser er noe redusert. De største utslippene er knyttet til olje- og gassutvinning, industri, veitrafikk og annen transport. De kommunefordelte utslippene viser at over halvparten av norske kommuner reduserte utslippene i 2024 sammenlignet med 2023. Det bygges årlig ned om lag 50 000 dekar med arealer og arealbruksendringer er den største trusselen mot naturmangfoldet.

*Overgangen til et klima- og miljøvennlig samfunn handler både om å redusere utslipp av klimagasser, håndtere et klima i endring og bevare og bruke de naturressursene vi har.*

### Omstilling til en grønn framtid

Økonomien må omstilles for å nå klimamål og for å redusere naturkrisen. Hastigheten i omstillingen av næringslivet til en grønn framtid er ikke bare avhengig av lokale og nasjonale politiske beslutninger og tiltak. Men også av forhold i økonomien inkludert hvor omstillingsdyktige bedriftene er.

Markeder er i stadig endring, med både konjunkturelle kortsiktige svingninger og mer langsiktige strukturelle faktorer i virksomhet. Konjunkturbevegelser krever kontinuerlig omstilling for at kapasitetsutnyttelsen, og dermed verdiskapingen, skal være høy. Strukturelle endringer, som de mot en grønn fremtid, krever mer fundamental omstilling.

Eksempler på dette er at både forbrukssammensetningen, produksjonen og produksjonsmetodene må endres i mer klima- og miljøvennlig retning.

Omstilling i næringslivet har mange fasetter. Å være omstillingsdyktig – *evnen å kunne omstille seg* – er i seg selv et udiskutabelt gode. Å faktisk omstille seg kan være noe helt annet. Omstilling for å oppnå høyere lønnsomhet er gunstig, men

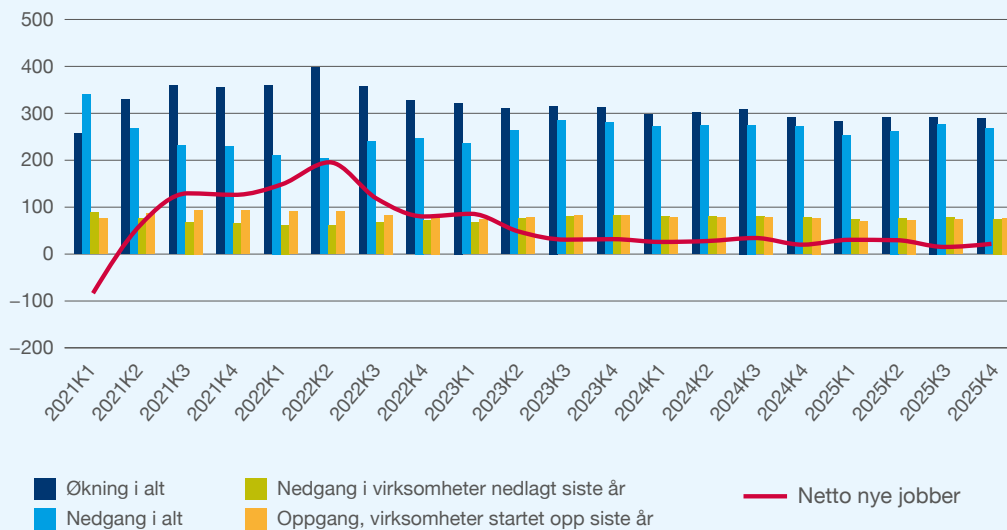
omstilling kan også være nødvendig på grunn av endringer i markedet eller direkte regulering. Omstillinger kan bestå i endringer i både hva og hvordan man produserer, og hvem man forsøker å selge til. For et land kan det dreie seg om å legge ned lite lønnsomme, eller forurensende virksomheter, og skape nye og «grønne» som over tid er mer lønnsomme.

Statistikken viser at det hele tiden skjer mye omstilling. Som figur 5.1 viser, er det store endringer i jobber, mange blir nedlagt og mange blir opprettet. De klart største endringene foregår i «eksisterende virksomheter», som altså ikke er henholdsvis nye eller helt nedlagt siste år. Selv under de tøffeste kvartalene i pandemien var det en bruttøkning på over 200 000 jobber. Sammenliknet med rett før pandemien var bruttotallet for jobbøkning i 2025 en del lavere enn før pandemien og det var noen flere nedlegginger.

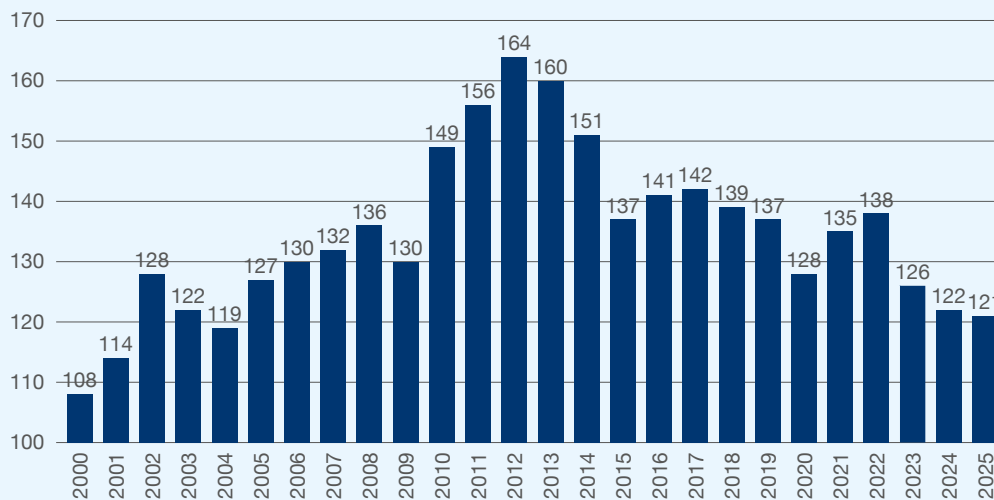
Evnen til omstilling er avhengig av en rekke faktorer. For virksomheter som konkurrerer i utlandet (eksportkonkurrerende), eller mot utenlandsk import (importkonkurrerende), er den kostnadsmessige konkurransevnen av betydning. Den kan sies å avhenge av nivået på lønnskostnadene hjemme sammenliknet med handelspartnerne målt i felles valuta. Lønnsvekst ute og hjemme, samt endringer i kronekursen, sier noe om utviklingen i denne. I tillegg kan ulik produktivitet og produktivitetsutvikling inngå i en slik vurdering, men her er det mange statistiske fallgruver.

Figur 5.2 viser at timelønnskostnadene i norsk industri i 2025 var 21 prosent høyere enn gjennomsnittet for våre handelspartnere i EU samt Storbritannia. Det representerer en betydelig bedring i den kostnadsmessige konkurransevnen fra årene 2011–2013 hvor den var på et bunn-nivå. Omstillingsevnen kan sies å bli bedre jo lavere norske timelønnskostnader er sammenliknet med konkurrentlandene. Fordi det finnes flere målsettinger enn omstillingsevne, og omstillingsevne heller ikke er den primære målsettingen for

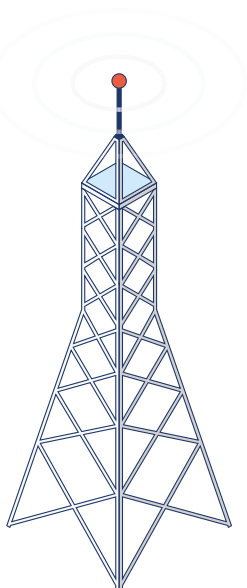
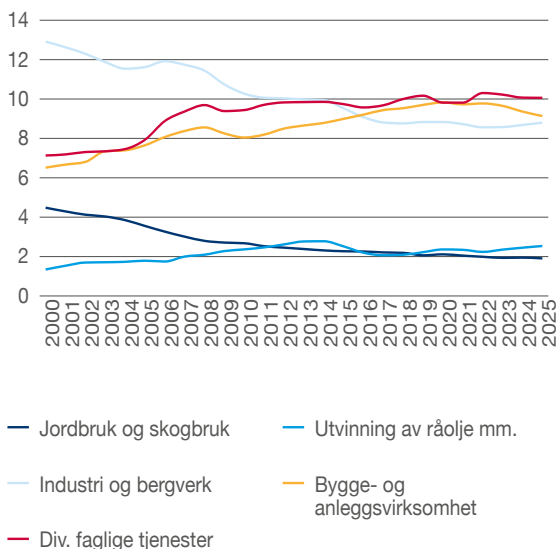
Figur 5.1: Endringer i antall jobber siste 12 måneder i 1000. Kilde: SSB, tabell 12317.



Figur 5.2: Timelønnskostnader i industrien i Norge i forhold til industrien hos handelspartnerne i EU og Storbritannia i felles valuta. Handelspartnerne = 100. Kilde: Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppjøringene.



**Figur 5.3:** Noen næringers andel av totale utførte timeverk i prosent.  
Kilde: SSB/nasjonalregnskap, tabell 09174, og KS.



et samfunn, er det ikke uten videre klart om den «burde» vært bedre, dårligere eller er akkurat passe. Norsk utenriksøkonomi virker å være i meget god langsiktig balanse. Det taler for at konkurranseevnen nå ikke er noe problem. Uroen og usikkerheten i internasjonal økonomi innebærer imidlertid at slike vurderinger nå er nokså usikre.

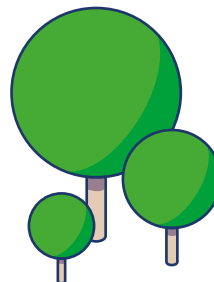
Figur 5.3 viser noen elementer av faktiske omstillinger i norsk økonomi siden årtusenskiftet. Hvordan sysselsettingen målt i timeverk fordeler seg mellom næringer, endret seg mye gjennom de første 20 årene på 2000-tallet, mens det har vært mer stabilitet i de siste fem. I næringene industri og jordbruk og skogbruk falt sysselsettingen lenge nærmest kontinuerlig, mens bygge- og anleggsvirksomhet og diverse faglige tjenester stort sett økte. Utvinningsnæringen har på sin side gjennomgående økt til en topp i 2014, men deretter svingt litt rundt ett litt lavere nivå. I de siste årene er det mest påfallende trekket at andelen i bygg og anlegg har falt, mens den har økt i industriene og i petroleumsutvinning. Endringene sier uansett lite om overgangen til et grønnere samfunn. Innenfor alle næringer kan produksjonen foregå mer eller mindre klima- og naturvennlig og det samme gjelder i stor grad også egenskapene ved varene og tjenestene som produseres.

God omstillingsevne i bedriftene er ikke bare viktig med tanke på bærekraftig natur og klima. Det er også en viktig faktor som ligger bak den økonomiske veksten som igjen er viktig for et høyt og bærekraftig velferdsnivå.

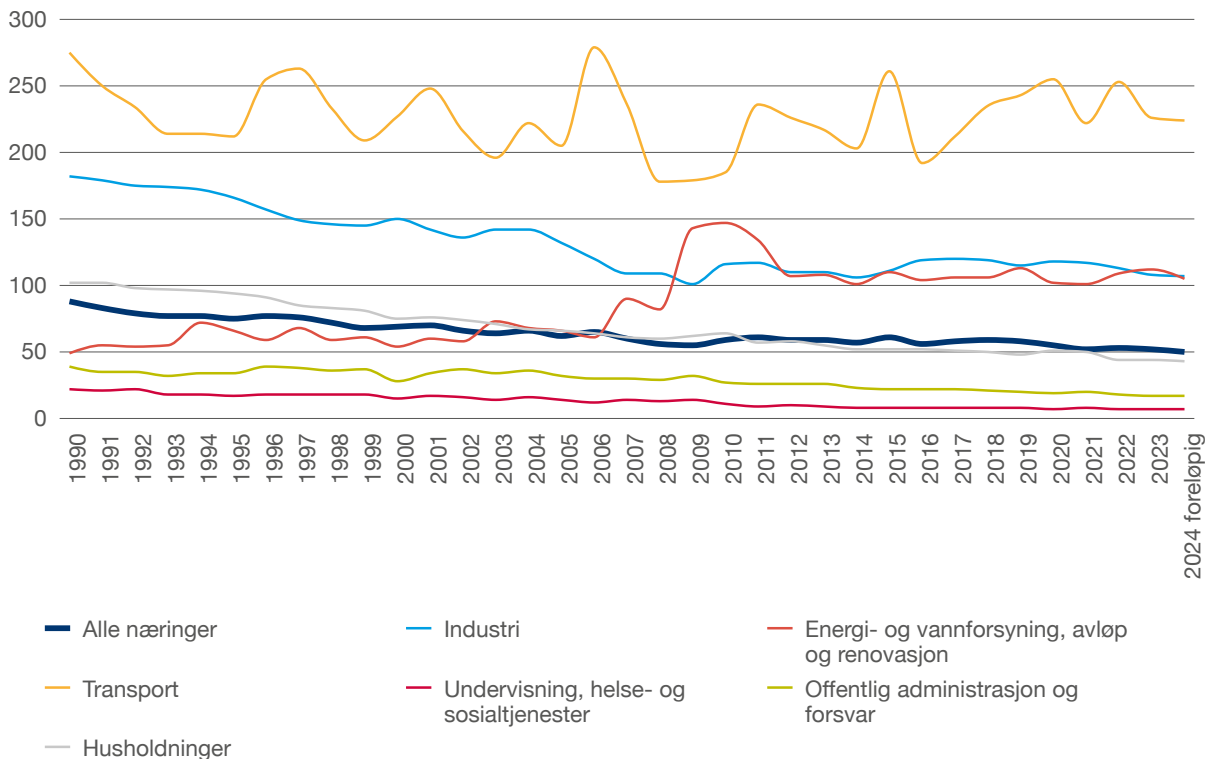
### Energibruken synker svakt

Energiregnskapet til SSB viser alle energiprodukter produsert og brukt i næringer i norsk økonomi inkludert i utlandet. Statistikken inkluderer også tall for energiintensitet for næringer i norsk økonomi og tall fra dekomponeringsanalyser på endringer i energiforbruket. Regnskapet viser at forbruket av energi per milliard kroner i produserte verdier går jevnt nedover. For offentlig administrasjon og forsvar, husholdninger samt undervisning,

helse- og sosialtjenester er energiforbruket per produsert milliard lavt og svakt synkende. Forbruket knyttet til og energi- og vannforsyning, avløp og renovasjon, har avtatt i 2024 etter en svak vekst de siste årene. Også forbruket av energi per milliard kroner i produserte verdier i industrien har sunket de tre siste årene. Energibruken i transportsektoren er høyest per produsert milliard, med store variasjoner over tid.



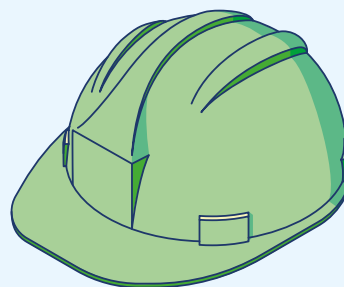
Figur 5.4: Energibruk ekskl. råstoff i GWh per mrd. kroner i produksjon (faste 2015-priser) i utvalgte næringer 1990–2024. Kilde: SSB tabell 11601



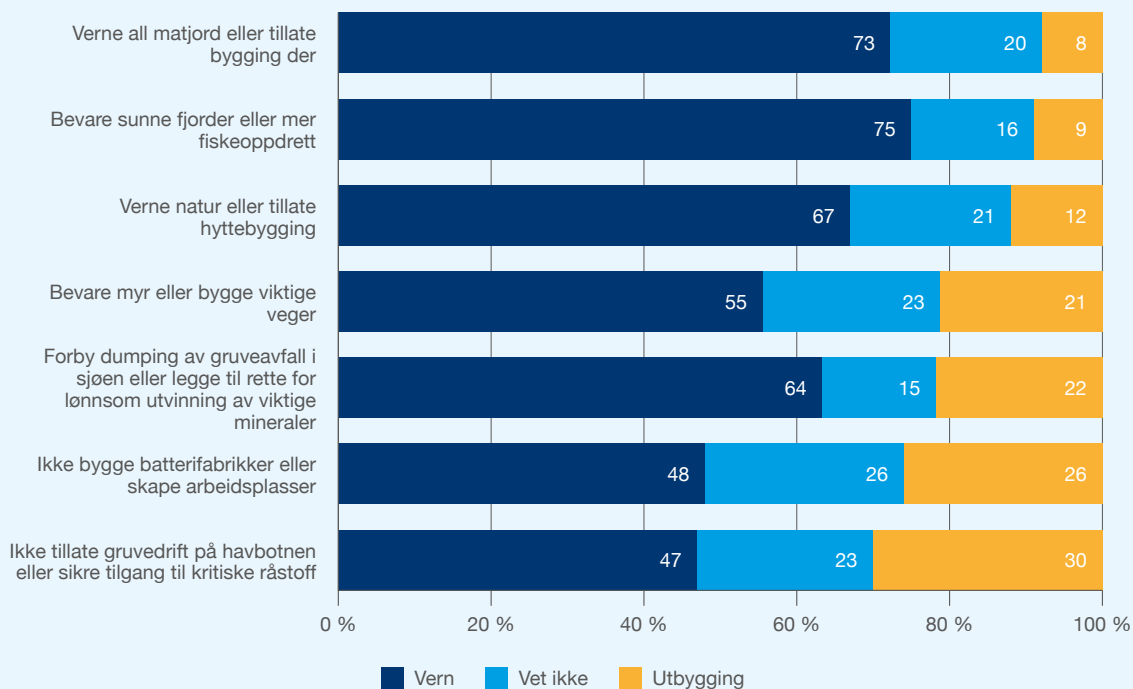


## BEFOLKNINGEN MENER:

Hva befolkningen mener om valget mellom utbygging av natur eller vern, sier noe om graden av vilje til å avstå natur til fordel for ulike industrielle formål. Figur 5.5 viser at det er et betydelig flertall som ønsker å bevare natur framfor å gjennomføre ulike typer naturinngrep. Særlig har det å verne matjord, beholde sunne fjorder, verne natur, bevare myr, eller å forby dumping av gruveavfall sterk oppslutning i befolkningen.



Figur 5.5: Innbyggernes prioritering av vern av natur eller utbygging. Kilde: Forbruker og bærekraft 2024 fra Opinion.



### Vedlikeholdsetterslep og klimakostnader i kommunesektoren

Tiltak for å få ned utslippene av klimagasser, tilpasse samfunnet til endret klima, samt reparasjon og forebygging av naturskade vil koste stadig mer framover. Det vil isolert sett, på en liknende måte som aldringen av befolkningen, innebære både lavere økonomisk vekst og økte kostnader. I tillegg til dette, og det løpende behovet for velferdstjenester, er det et betydelig vedlikeholdsetterslep knyttet til kommunesektorens realkapital. Noe av dette innebærer en økt fare for naturskade. Vi har ingen gode tall for nivå og utviklingen av dette etterslepet, men det har lenge vært en underliggende tendens til høyere vekst i nasjonalregnskapets beregnede kapitalslit i sektoren enn lønnskostnadene. Dette illustrerer et voksende vedlikeholdsbehov.

Rådgivende ingeniørers forening (RIF) har i en del år forsøkt å få anslått vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov på ulike områder. I den siste rapporten *Norges tilstand 2025* kom de fram til at behovet for oppgradering av kommunale og fylkeskommunale bygninger var 168 mrd. kroner, men at det var en svak positiv utvikling. For kommunale og fylkeskommunale veier var anslaget 1 100 mrd. kroner. For kommunale vannforsynings- og avløpsanlegg ble det anslått et investeringsbehov på 416 mrd. kroner de neste 20 årene.

Dårlig standard på bygg, veier, vann og avløp svekker velferden, øker faren for forurensning og andre uønskede hendelser. Over tid kan det også resultere i at utgiftene til vedlikehold og investeringer blir større enn nødvendig. Det vil bidra til å øke presset på offentlige finanser i tiden framover og ikke minst kommunale budsjetter og innbyggerne gjennom økte kommunale gebyrer.

Figur 5.6: Beregnet verdi av kapitalslit i kommunesektoren som andel av lønnskostnader i kommunal sektor. 2010 = 100.  
Kilde: Nasjonalregnskapet/SSB, tabell 09181 og 09174, og SSB.



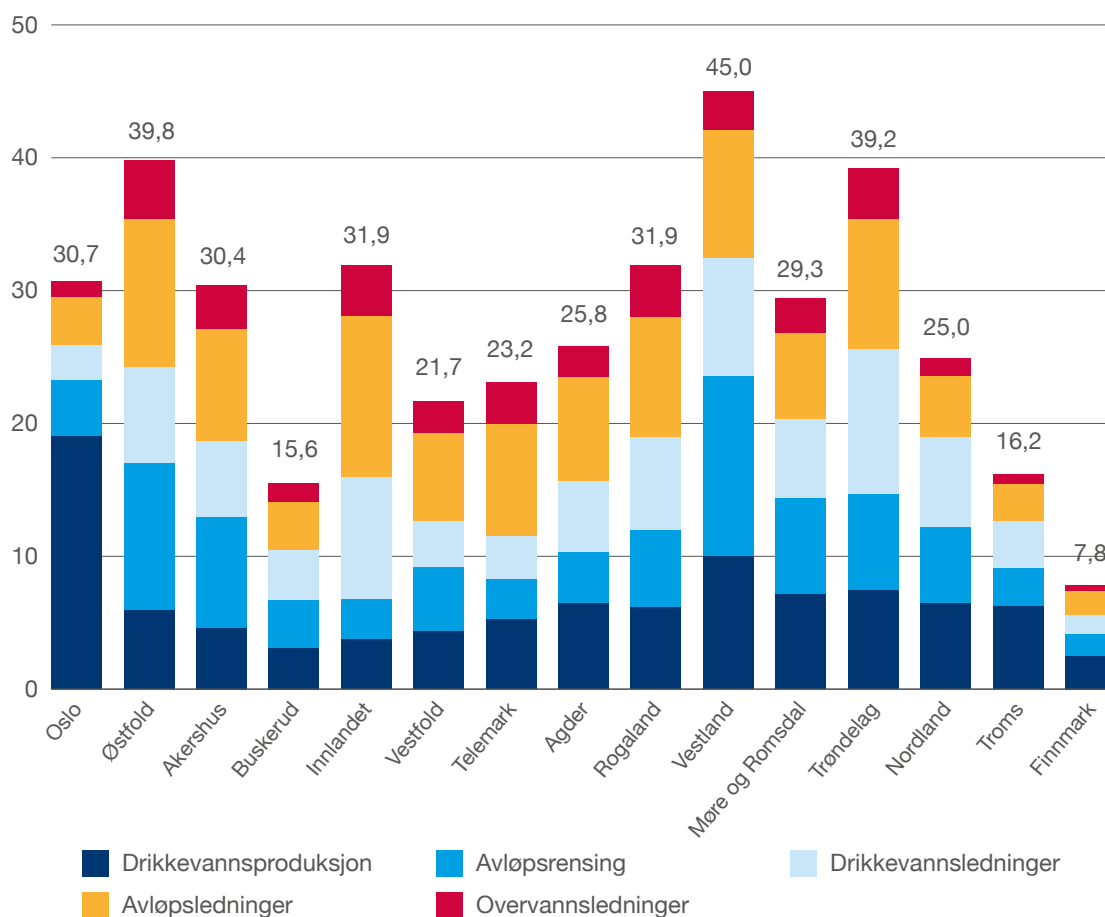
### Store investeringsbehov innen vann og avløp, som forsterkes av revidert EU-direktiv

Norsk Vann har i en rapport fra 2025 anslått at investeringsbehovet innen vann og avløp i perioden 2025–2045 ligger på mellom 411 og 535 mrd. kroner. Ledningsfornyelse er den dominerende delen av investeringsbehovet, og utgjør mer enn halvparten av totalen. Et aldrende ledningsnett, økte renskrav og økt oppmerksomhet rundt forsyningssikkerhet er identifisert som de største driverne bak investeringsbehovet.

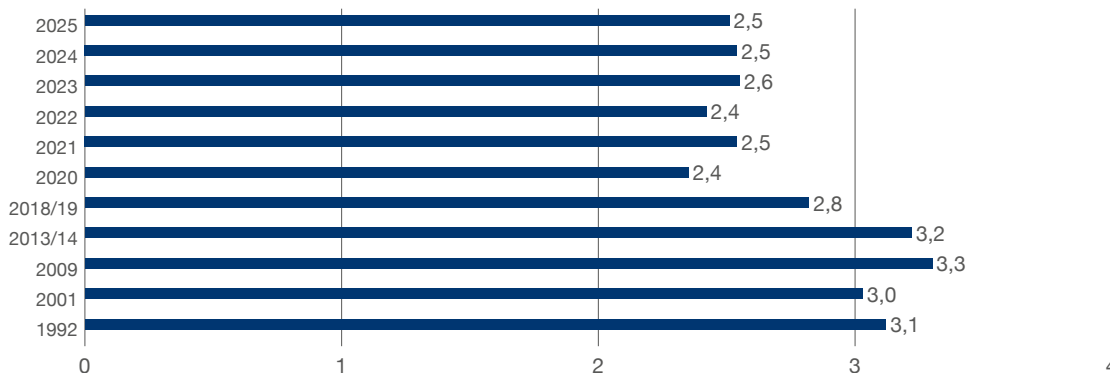
Det er store variasjoner i investeringsbehov i de ulike fylkene, fra i underkant av 8 mrd. kroner i Finnmark til 45 mrd. i Vestland.

Ettersom investeringer innen vann og avløp finansieres gjennom gebyrer fra innbyggere og næringsliv er det grunn til å forvente en betydelige økninger i gebyrene etter hvert som investeringene realiseres. Investeringsbehovet vil ifølge rapporten doble det gjennomsnittlige vann- og avløpsgebyret.

Figur 5.7: Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2025–2045 fylkesvis fordelt. Kilde: Norsk Vann-rapport 2025.



Figur 5.8: Gjennomsnittlig antall reiser per dag, 1992–2025. Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2025, Opinion AS/SV.



### Færre daglige reiser enn før

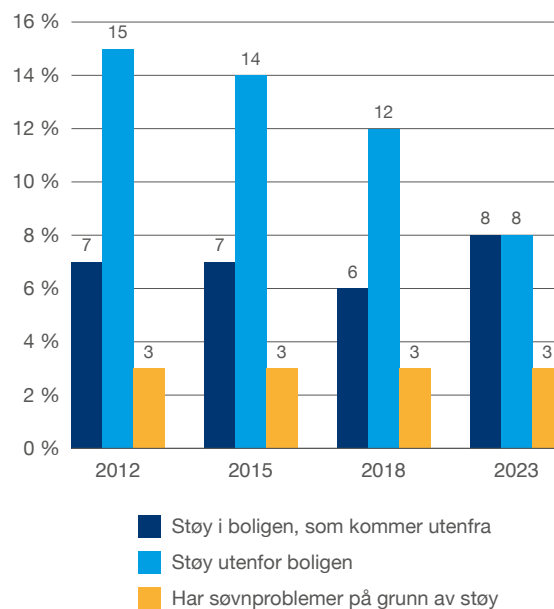
Reisevaneundersøkelsen fra 2025 viser at antallet daglige reiser har økt sammenlignet med 2022, men er ikke tilbake på samme nivå som før pandemien. I 2025 ble det foretatt i gjennomsnitt 2,51 reiser per dag. Oppfordringen om å unngå unødvendige reiser i forbindelse med koronapandemien var gjaldt i store deler av 2020, 2021 og i begynnelsen av 2022. Reisevaneundersøkelsen viser også mellom annet at 6 av 10 arbeidsreiser er gjort med bil, 18 prosent foregår med kollektivtransport, 9 prosent med sykkel og 13 prosent til fots.

### Støy

Støy er uønsket lyd, og regnes som forurensning etter forurensningsloven. I Norge har 200 000 problemer med nattesøvnen på grunn av støy, ifølge Folkehelseinstituttet. Forskning viser at støy kan gi psykisk stress, og helseplager som muskelspenninger og muskelsmerter. Støy kan også være en medvirkende årsak til høyt blodtrykk og utvikling av hjertesykdom. Myndighetene har satt grenseverdier for støy utenfor boliger, og annen støyfølsom bebyggelse. Mange er utsatt for støy over disse grensene.

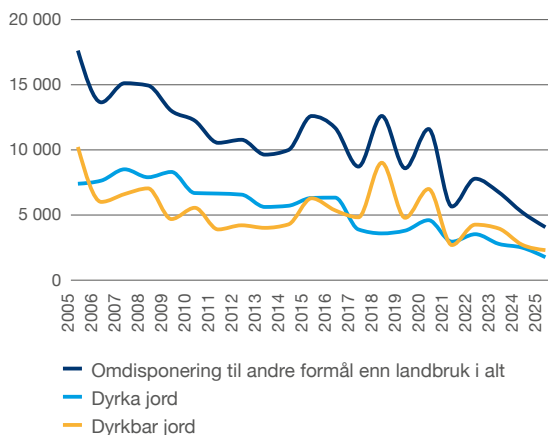
Andelen som påvirkes av støy i og utenfor boligen har gått noe ned, men andelen som har søvproblemer på grunn av støy holder seg stabil. Årsaksforholdet er sammensatt.

Figur 5.9: Boforhold, levekårsundersøkelsen. Andel som svarte at de var plaget av støy (prosent). Kilde: SSB tabell 14085.

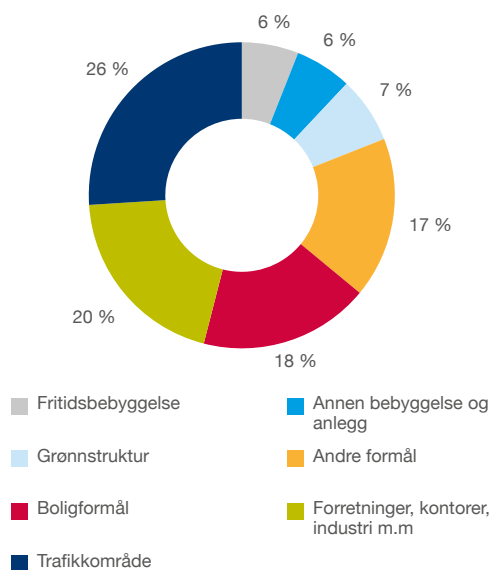


# Være pådriver for bærekraftig arealbruk

**Figur 5.10:** Dekar dyrka og dyrkbar jord som er omdisponert til andre formål enn landbruk 2005–2025. Kilde: SSB tabell 07903.



**Figur 5.11:** Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk 2016–2025. Prosent. Kilde: SSB tabell 11776.



## Nedbyggingen av dyrka mark går ned

Tall fra KOSTRA viser at dyrka mark (areal som brukes til dyrking) og dyrkbar mark (areal som kan brukes til dyrking) stadig blir omdisponert til andre formål. Disse arealbruksendringene har i all hovedsak sammenheng med samferdselsinngrep, bygging av boliger og næringsbygg, samt nedbygging av landbruket. Denne tendensen har likevel vært synkende de siste årene. De foreløpige tallene fra kommunene (KOSTRA) viser at omdisponeringen av dyrket jord var på 1 763 dekar i 2025.

Det er det laveste nivået på nesten 60 år. Det nye jordvern-målet på maksimalt 2 000 dekar omdisponerte arealer årlig er dermed oppnådd.

Figur 5.11 viser hva den omdisponerte dyrka og dyrkbare jorda fra 2013 til 2024 har gått til. Boligformål, næringsformål og trafikkområder tar størst andeler av den dyrka og dyrkbare jorda. På tross av den årlige omdisponeringen av dyrka mark, øker det samlede arealet som brukes til jordbruk i Norge.

Godkjent nydyrka areal har gått veldig mye ned fra rekordåret 2019, med 28 100 dekar. I 2025 ble det godkjent cirka 12 600 dekar for nydyrking, som er en økning på 100 dekar siden 2024, ifølge de foreløpige KOSTRA-tallene.

Også de samlede skogarealene vokser noe, blant annet som følge av at tregrensa heves. Figur 5.12 viser utviklingen når det gjelder hvor mye areal som ble brukt til jordbruk i perioden fra 2016–2025, og hvor mye areal som var skogkledd i samme periode. Nydyrking av jord bidrar også til endringer av arealene. Nydyrking bidrar til økt nasjonal matsikkerhet. Samtidig endres vilkårene for biologisk mangfold.

### Arealbruk endres, og forbruket av naturessurser øker

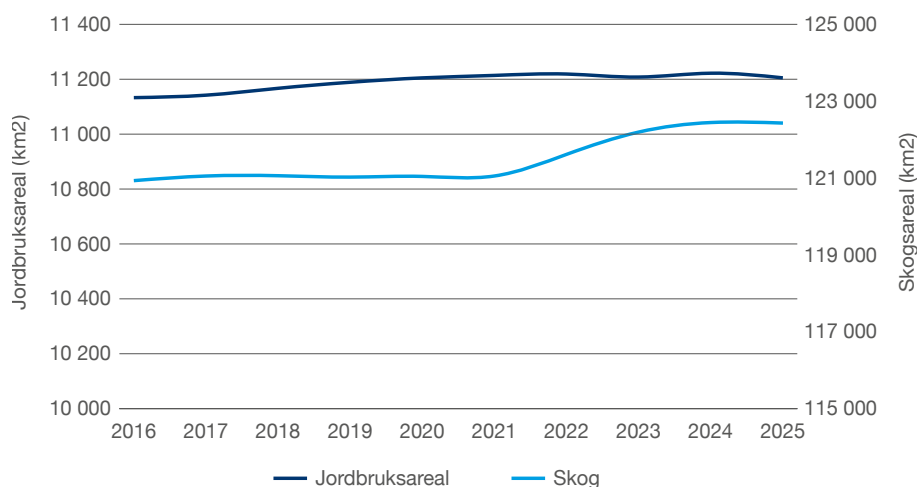
Naturen og naturmangfoldet er grunnlaget for liv på jorda. Den gir oss ren luft og vann, mat, medisiner, byggematerialer og arbeidsplasser, og er viktig for både fysisk og psykisk helse. Når naturen bygges ned eller arter forsvinner, svekkes økosystemene. Det kan føre til dårligere matproduksjon, mindre stabile naturessurser og økt sårbarhet i samfunnet.

Livskraftige økosystemer er også avgjørende for å møte klimaendringer. Naturen lagrer store mengder karbon og kan dempe konsekvenser av ekstremvær, for eksempel gjennom skog, våtmarker og naturbaserte løsninger i bebygde områder. Tap av natur forsterker klimaendringene og konsekvensene av disse, som igjen fører til mer naturtap.

Sunne, trygge og motstandsdyktige samfunn er avhengige av et variert naturmangfold, og livskraftige økosystem<sup>17</sup>. Å spille på lag med naturmangfoldet er både et miljøltiltak og en investering i samfunnets trygghet, økonomi og framtidige handlingsrom.

Tap av naturmangfold skjer nå i et høyt tempo verden over. En million av i alt åtte millioner arter er truet. Mange av dem risikerer å bli utryddet de nærmeste tiårene. Den internasjonale naturavtalen<sup>18</sup> skal hjelpe oss å løse denne utfordringen. Sammen med resten av verden skal Norge følge opp målene i avtalen om 30 prosent bevaring av land og hav og 30 prosent igangsatt restaurering av forringet natur. I Norge er det også satt som mål at ingen arter og naturtyper skal utryddes, og at utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres<sup>19</sup>.

Figur 5.12: Jord og skogsbruksareal 2016–2025. Kilde: SSB tabell 09594.

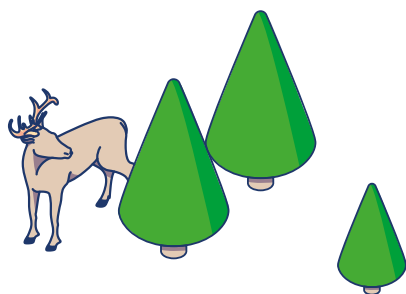
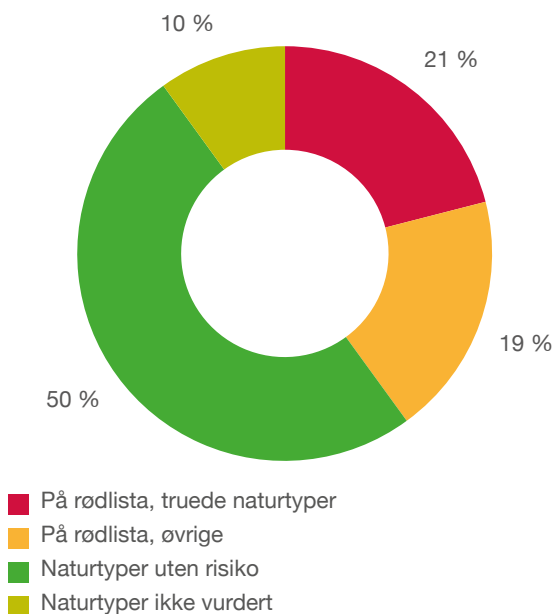


<sup>17</sup> Naturmangfold er variasjonen av liv (arter, gener og økosystemer), mens et økosystem kan sies å være samspillet mellom levende organismer og deres miljø

<sup>18</sup> Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (2022)

<sup>19</sup> Naturmangfold – Norges klima- og miljømål – Miljøstatus – Norges klima- og miljømål

Figur 5.13: Truede naturtyper, rødlista 2025. Kilde: Artsdatabanken.



### Rødlista arter og naturtyper i Norge

Norsk rødliste for arter gir en oversikt over arter som har en risiko for å forsvinne fra Norge. Arter som er vurdert som kritisk eller sterkt truet har større risiko for å dø ut enn arter som er vurdert som sårbare og nær truet. I rødlista fra 2021 er det oppført 4 957 arter. Av disse er 2 752 kategorisert som truet (kritisk truet, sterkt truet, sårbare) og 1359 som nær truet.

Norsk rødliste for naturtyper gir en vurdering av risikoen for at naturtyper<sup>20</sup> kan forsvinne fra norsk natur. I 2025 ble en ny versjon av rødlista lansert. Litt over 40 prosent av de nesten 900 naturtypene som er vurdert er kategorisert som enten nær truet, sårbare, sterkt truet, kritisk truet eller datamangel<sup>21</sup>.

Naturtyper som er formet av langvarig menneskelig bruk gjennom beiting, slått og brann utmerker seg som særlig utsatt. Når slik drift opphører eller endres til mer intensiverte driftsformer, gror områdene raskt igjen og artsmangfoldet forsvinner.

### Kommunesektoren som en viktig del av løsningen

Det viktigste vi kan gjøre for å ta vare på naturmangfoldet, er å unngå inngrep i naturen. Siden kommunene forvalter 83 prosent av landets arealer, har de en avgjørende rolle i å ta vare på naturmangfoldet og truet natur<sup>22</sup>.

Å få laget heldekkende indikatorer for utviklingen av arealbruk som påvirker natur har lenge vært en utfordring. Det pågår nå flere initiativer for å skaffe bedre oversikter. KS, Miljødirektoratet, Kommunal- og distrikts departementet og fylkeskommunene samarbeider nå med kommuner for å utvikle areal- og naturregnskap. Dette er verktøy for å kartlegge, måle og overvåke endringer i naturtyper, arealbruk og

<sup>20</sup> Naturtyper er ensartede typer av naturområder (habitater).

<sup>21</sup> Ny rødliste for naturtyper: En stor del av norsk natur er truet - Nibio

<sup>22</sup> Truede arter og naturtyper - miljødirektoratet.no

økosystemenes tilstand over tid. Miljødirektoratet kommer også til å tilby et eget naturregnskap til alle kommuner ved årsskiftet 2026/2027.

### Fritidsboliger

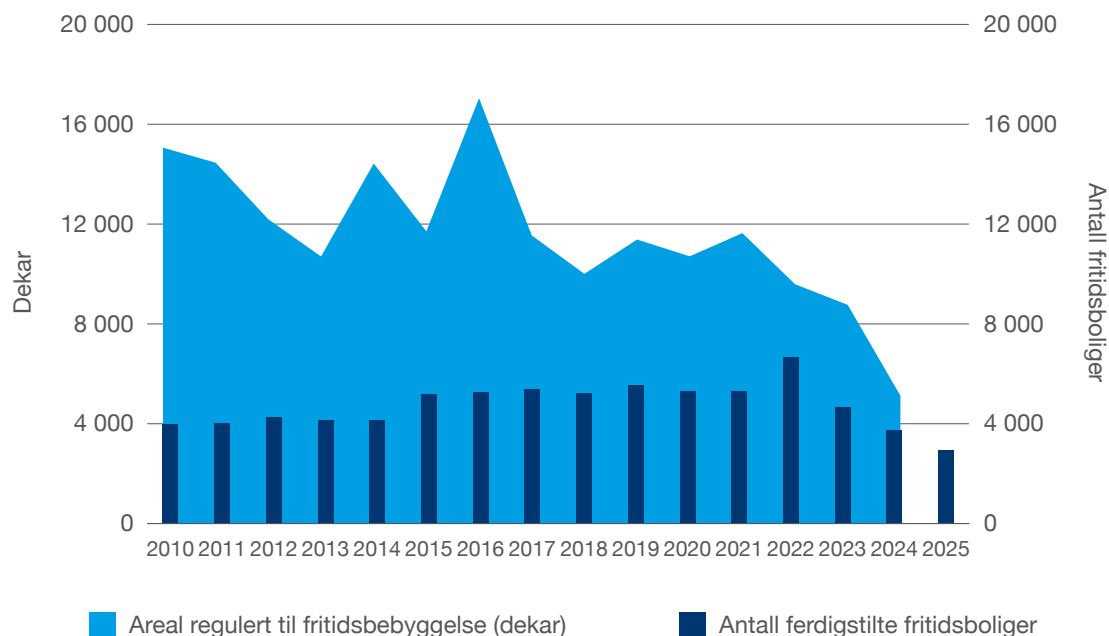
I dag finnes det omtrent en halv million hytter og andre fritidsbygg i Norge. Side 2010 er det regulert om lag 175 000 dekar til fritidsbebyggelse. I samme perioden er det bygget i overkant av 75 000 fritidsboliger.

Selv om planlegging og utbygging av fritidsboliger har vært stor de siste tiårene, ser vi nå en nedgang. I 2025 ble omtrent 2 000 fritidsboliger ferdigstilt, dette er det laveste tallet siden 2010.

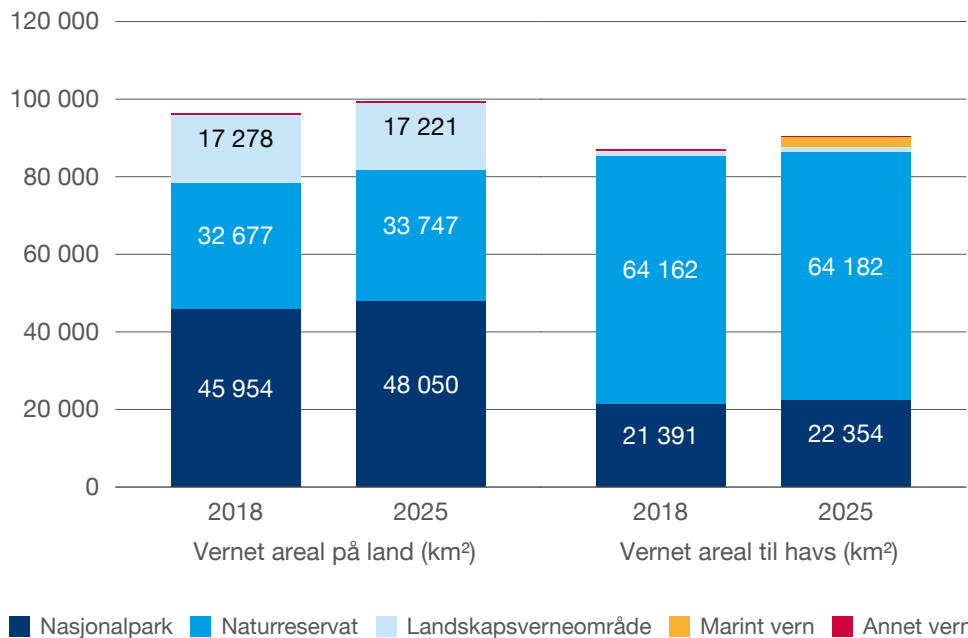
I 2025 hadde norske kommuner til sammen avsatt drøyt 1 370 km<sup>2</sup> (1 370 000 dekar) til fritidsbebyggelse. De seinere årene har flere ulike aktører gjort beregninger av hvor store områder

som er planlagt utbygd i framtida, men som foreløpig ikke er utbygd. Selv om resultatene er litt ulike etter hvilke datagrunnlag og metoder som benyttes, er det enighet om at det er satt av svært store arealer til framtidig hyttebygging. Med dagens utbyggingshastighet, vil sannsynligvis mesteparten aldri bli bygget ut<sup>23</sup>.

Figur 5.14: Areal regulert til fritidsbebyggelse og antall ferdigstilte fritidsboliger 2010–2025. Kilde: SSB artikkel og tabell 13633.



<sup>23</sup> Reduksjon i planlagt hyttebygging – SSB

Figur 5.15: Vernet areal etter verneformål km<sup>2</sup>. Kilde: SSB tabell 08936.

## Vern

Siden 2018 har vernet landareal i Norge økt med fra 96300 til 99424 kvadratkilometer. Særlig har frivillig skogvern og marint vern bidratt til økningen. Per januar 2026 er 5,5 prosent av skogarealet i Norge vernet. For det produktive skogarealet er verneandelen 4,2 prosent. Stortinget vedtok i 2016 at 10 prosent av skogen i Norge skal vernes. Vern av havområder økte fra drøye 87 000 kvadratkilometer i 2018 til 90 412 kvadratkilometer i 2025<sup>24</sup>.

Andel vernet landareal, inkludert ferskvann, som er vernet i Norge er 17,8 prosent. Særlig bidrar nasjonalparkene i norske fjellområder til en stor del av vernet. 39 prosent av

fastlands-Norge er fjell, og 34 prosent av fjellarealene er vernet. Ifølge Miljøstatus er flere viktige naturtyper enda ikke tilstrekkelig fanget opp, og viser til at lite skog og hav- og kystområder vernet<sup>25</sup>.

## 11,2 prosent av Norges areal er villmarkspreget

Ved starten av 1900-tallet var om lag halvparten av Norges fastlandsareal villmarkspreget. Villmarkspreget natur er natur som ligger fem kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. I løpet av 35 år, fra 1988 til 2023, er den villmarkspregede naturen redusert med om lag 2 890 kvadratkilometer, eller ca. 7,4 prosent.

<sup>24</sup> Vernevedtak skogvern 12. desember 2025 – miljodirektoratet.no

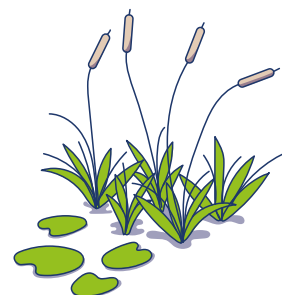
<sup>25</sup> Norges verneområder – miljodirektoratet.no

### Mindre inngrepsfri natur

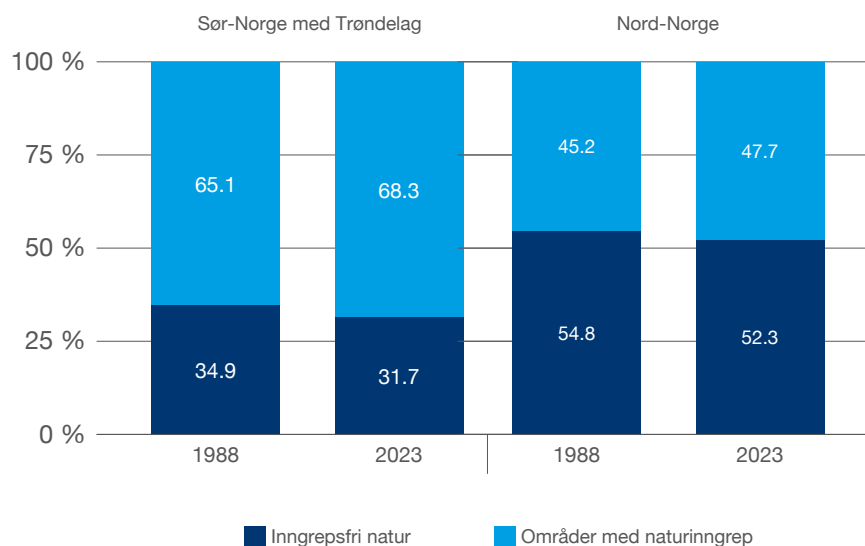
I januar 2023 lå omtrent 43 prosent av fastlands-Norges areal en kilometer eller mer (i luftlinje) unna tyngre tekniske inngrep. Disse områdene karakteriseres som «inngrepsfri natur».

Utbygging av blant annet veier og energianlegg gjør at det blir stadig mindre inngrepsfri natur igjen. Det var en brutto reduksjon på om lag 880 kvadratkilometer inngrepsfri natur fra 2018 til 2023. De fylkene som har mistet mest inngrepsfri natur mellom 2018 og 2023 er Vestland, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

En ny rapport gjennomført av Norkart på vegne av DNT, viser i 2026 at områder på størrelse med hele dagens bebygde areal i Norge er satt av til framtidig utbygging. Omtrent 20 prosent av utbyggingsplanene ligger innenfor inngrepsfri natur. Av dette utgjør 6 prosent villmarkspreget natur<sup>26</sup>.

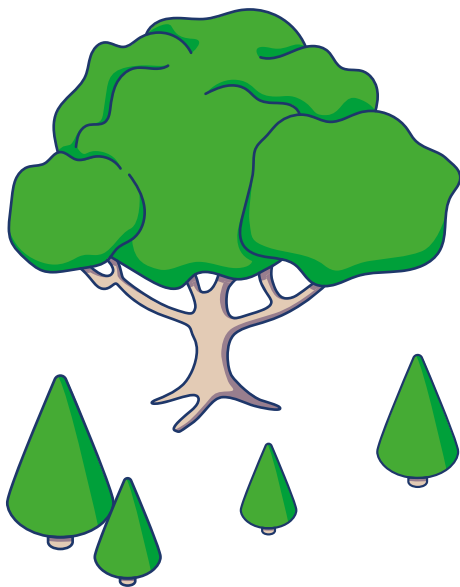
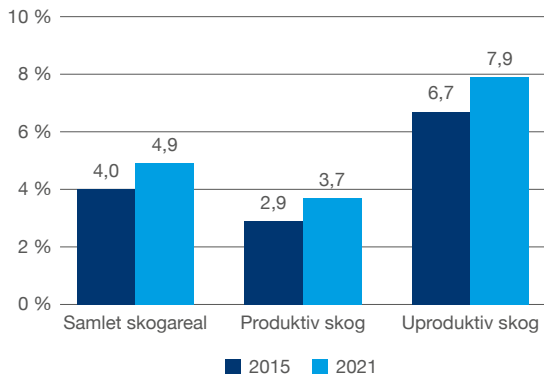


Figur 5.16: Status og utvikling for inngrepsfrie naturområder 1988–2023. Kilde: Miljødirektoratet.



<sup>26</sup> Norkart Rapport-N-4138 Planlagt arealbruk og mulige konflikter med natur- og friluftsliv, 2025.03.27.docx

**Figur 5.17:** Vernet skogareal som andel av samlet skogareal, og fordelt på skogtype. Kilde: Status for vernet skog, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO).



## Skog

Skog regnes som et av jordens viktigste økosystemer og er tilholdssted for det meste av biologisk mangfold på landjorda, ikke minst gjelder dette ulike arter sopper, lav, moser og insekter. Det er anslått at rundt 60 prosent av Norges anslagsvis 40 000 kjente arter er knyttet til skog.

I Norge dekker skogen nesten 40 prosent av landarealene våre, og huser over halvparten av landets kjente arter. Likevel er over 60 prosent av 49 vurderte skogsnaturtyper nå rødlistet. De viktigste årsakene til dette er nedbygging til vei, bolig og næringsområder, samt avvirkning av skog i form av åpen hogst.

Arealet av vernet skog i Norge omfatter i dag omtrent 5,5 prosent av det totale skogarealet, og omtrent 4,2 prosent av den produktive skogen vernet<sup>27</sup>.

Det blir vernet stadig mer naturskog. Naturskog er skog der det ikke finnes spor av skogbruk eller annen menneskelig påvirkning. I dag er cirka to prosent (1,8 prosent) av skogarealet klassifisert som naturskog. I januar 2025 ble det for første gang publisert kart som gir oversikt over naturskog, som det er besluttet at skal videreutvikles. I vernet skog finnes nå omtrent 21 prosent av Norges naturskog. Det er vesentlig mindre vernet skog i produktiv enn i uproduktiv skog.

Selv om mer skog vernes, og mer av naturskogen befinner seg i områder der hogst ikke er tillatt, skorter skogvernet i produktiv skog på høy bonitet.

<sup>27</sup> Vernevedtak skogvern 12. desember 2025 – [miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no)

### Tilgang til vann og grønne områder

Tilgang til vann og grønne områder (blågrønn struktur) er en viktig kvalitetskomponent i by- og stedsutvikling. Det fremmer også aktivitet, er viktig for helse og trivsel og skaper nærhet til naturen.

Figur 5.18 viser at knapt halvparten av innbyggerne i tettsteder i Norge har trygg tilgang til nærturterreng. Avstand og god tilgjengelighet til natur- og rekreasjonsområder har stor betydning for graden av fysisk aktivitet og friluftsliv. Studier viser at aksjonsradiusen for både barn, voksne og eldre gjerne er under 500 meter fra bolig. Større befolkningstetthet i byer og tettsteder gjør at tilgangen til slike områder er under press. I 2024 hadde 47 prosent av de som bor i tettsteder trygg tilgang til nærturterreng. Det er en forsiktig oppgang fra 2020, og en nedgang på tre prosentpoeng fra 2011.

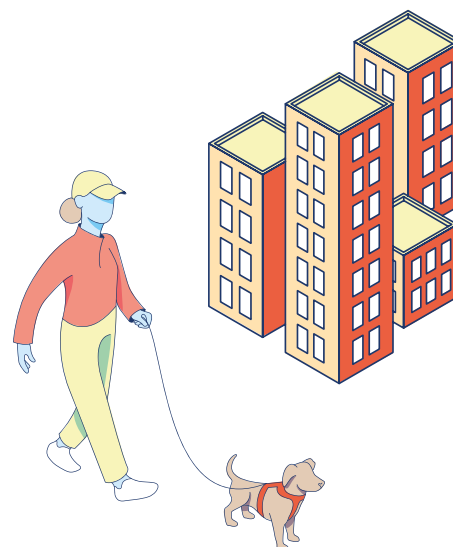
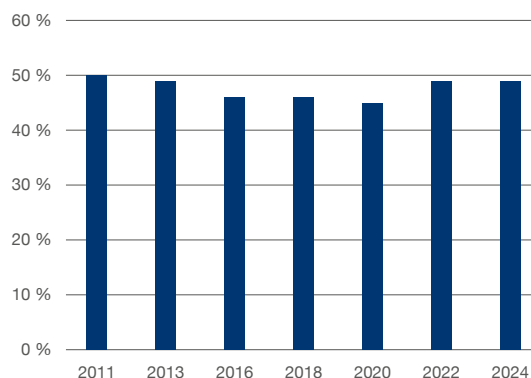
### Flere folk i byer og tettsteder øker presset på nærturområder

Avstand fra bolig til tur- og rekreasjonsområder har stor betydning for befolkningens aktivitetsnivå. Dersom friluftslivsområder skal brukes aktivt i hverdagen må disse områdene være innenfor en avstand på 50–1000 meter fra der folk bor.

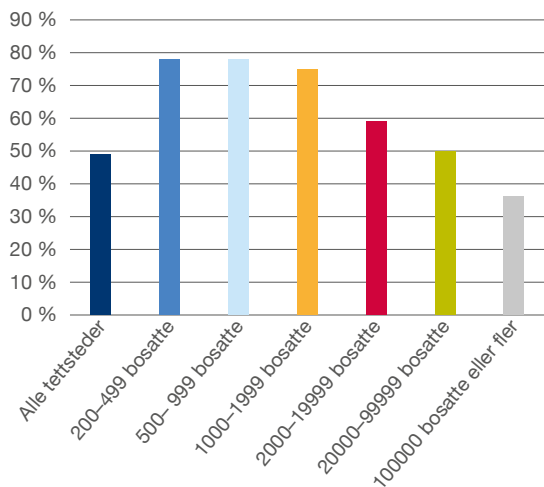
Figur 5.19 sier noe om andelen bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng, definert som store naturområder på minst 200 dekar, innen 500 meters avstand. Slike arealer er viktige for å stimulere til aktivitet i hverdagen. Utviklingen i slike arealer over tid kan si noe om vi lykkes med målet om å ivareta arealer som er viktige for friluftslivet nær der folk bor.

Tilgangen til trygt og tilgjengelig nærturterreng varierer med størrelsen på tettstedene og er lavest i de store byene og tettstedene: Nesten åtte av ti personer i de minste tettstedene, og bortimot fire av ti i de største byene, har trygg tilgang til nærturterreng. Dårligst tilgang til nærturterreng har de som er bosatte i store boligbygg som boligblokker og bygårder. Tilgangen til nærturterreng påvirkes av kommunenes arealplanlegging og prioritering av grøntområder. Tilgangen påvirkes også av kommunenes

Figur 5.18: Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng (prosent). Kilde: SSB tabell 09579.



**Figur 5.19:** Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng etter størrelse på tettsted, 2024 (prosent). Kilde: SSB tabell 09581.



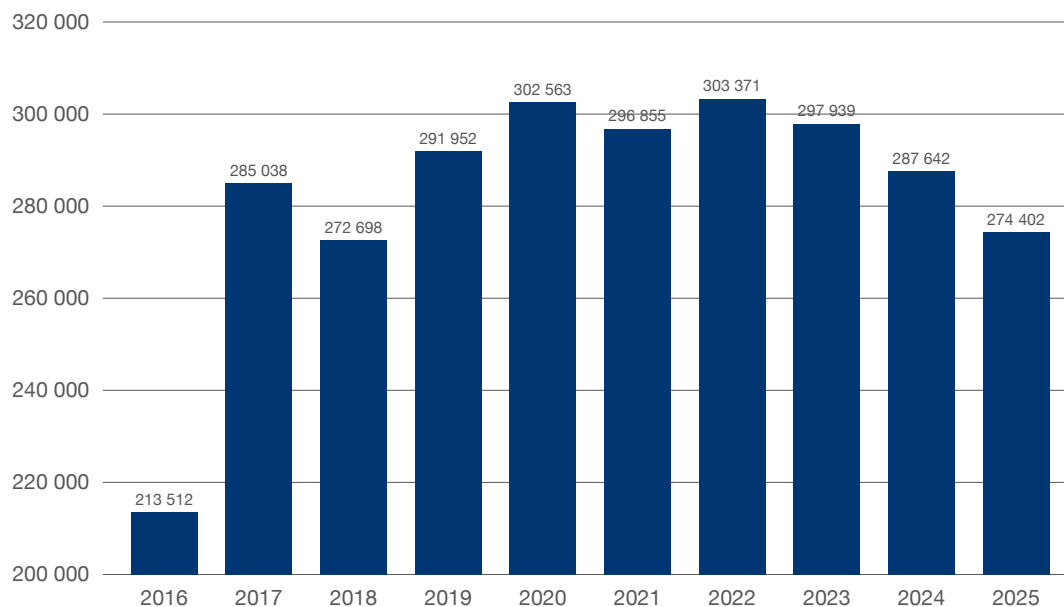
utvikling av gang- og sykkelveinett og av fartsgrensen på veier mellom bebyggelsen og grøntområdene.

Økt befolkningstetthet i byer og tettsteder gjør at tilgangen til nærturområder og leke- og rekreasjonsarealer er under press.

#### Arealene til lek og rekreasjon går ned

Torg, møteplasser, lekeplasser og grønne lunger er viktig for folks muligheter til å være sosiale, trives og for å være i aktivitet. I figur 5.20 kan vi se at samlet areal til leke- og rekreasjonsområder i tettstedene er i tilbakegang.

**Figur 5.20:** Samlet areal av leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder. Dekar 2016–2025. Forhåndsberegnet av SSB. Kilde: SSB tabell 12243.



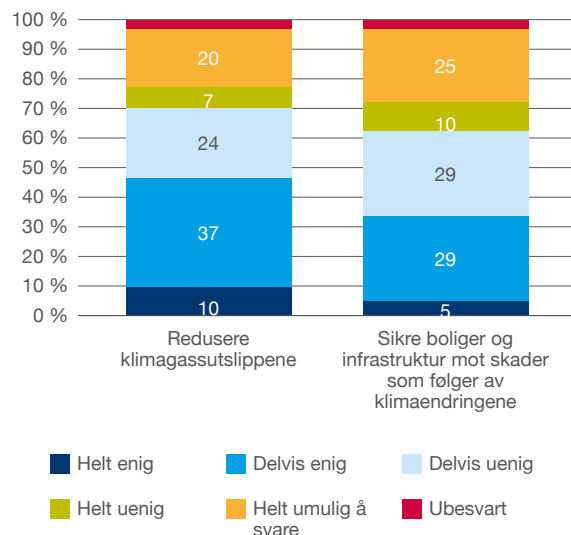
# Omstille til klimatilpasset lavutslippssamfunn



## BEFOLKNINGEN MENER:

Kommunene har betydelige oppgaver for å få ned klimagassutslippene og tilpasse samfunnet til et endret klima. Figur 5.21 viser at 47 prosent av de spurte var enig eller delvis enig i at egen kommune jobber aktivt for å redusere klimagassutslippene. 34 prosent var tilsvarende enig eller delvis enig i at egen kommune jobber aktivt for å sikre boliger og infrastruktur mot skader som følge av klimaendringene. Henholdsvis 20 og 25 prosent mente det var umulig å svare på disse spørsmålene. Resultatene er tilnærmet uendret siden forrige undersøkelse i 2024. Det kan tyde på et udekket behov for informasjon om kommunenes arbeid på disse områdene.

**Figur 5.21:** Det jobbes aktivt i min kommune for å...  
Kilde: Norsk monitor 2026.



## Store forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene i administrativ kompetanse og kapasitet

For at kommunene og fylkeskommunene skal kunne benytte handlingsrommet sitt innen klima og naturforvaltning må de ha tilstrekkelig administrativ kompetanse. Figur 5.22 viser at om lag 61 prosent av kommunene mener at de i meget stor eller ganske stor grad har administrativ kapasitet og kompetanse innen klima og naturforvaltning. 91 prosent av fylkeskommunene mener det samme. Det er en prosentnedgang for fylkeskommunene på 9 prosent siden forrige arbeidsgivermonitor i 2023.

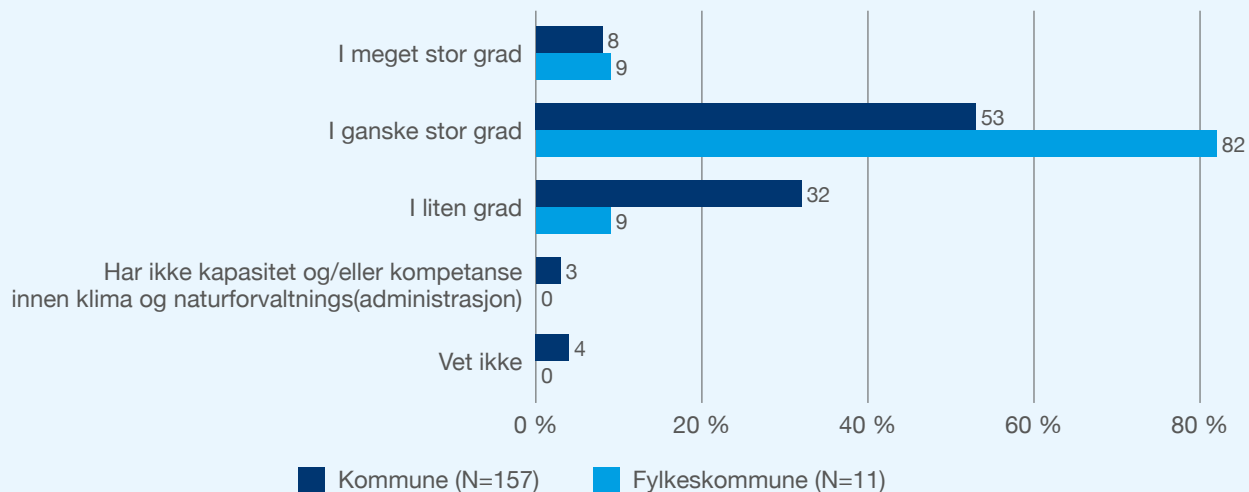
## Klimautslippene går sakte nedover

De norske klimagassutslippene lå i 2024 på 44,6 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, det er 12,8 prosent under nivået i 1990. Nedgangen fra 2023 var på 4 prosent. Nedgangen skyldes hovedsakelig elektrifisering av sokkelen og driftsstans på flere industrianlegg, samt mer biodrivstoff og flere elbiler i veitrafikken. Norge har gjennom Paris-avtalen forpliktet seg til å kutte utslippene med 50-55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990.

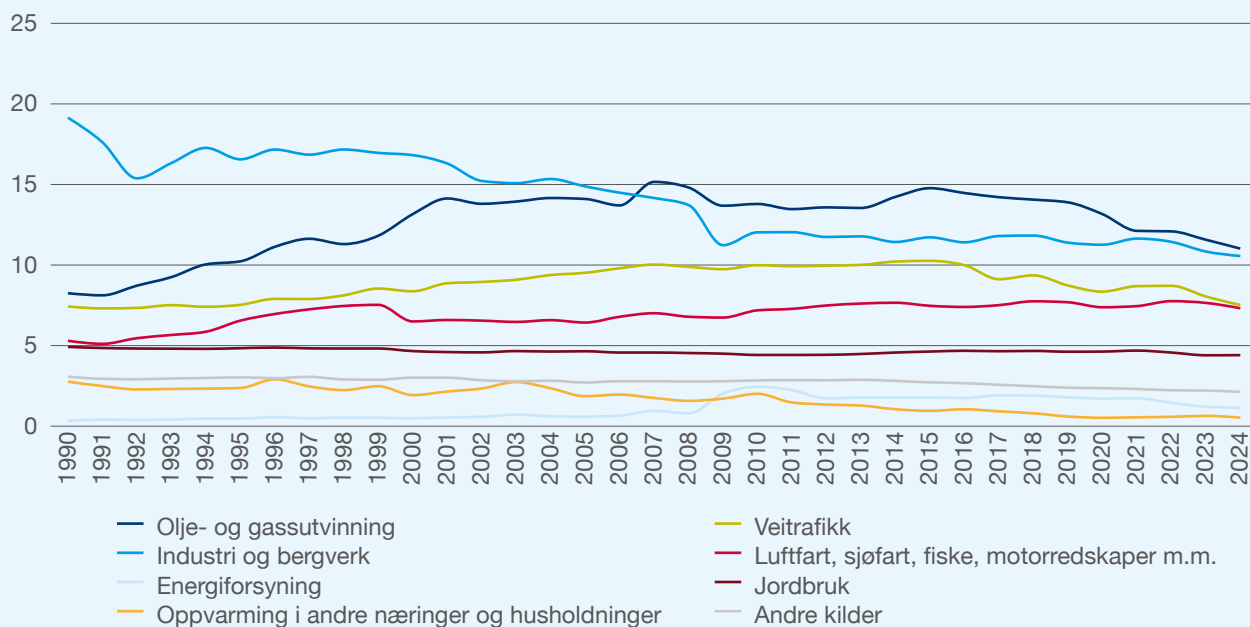
Utslippene fra veitrafikk økte med 38 prosent fra 1990 til 2015, men har siden gått ned og er nå på nesten samme nivå som utslippene var i 1990. Økningen fram mot 2015 skyldes i første rekke økt godstransport, som ga høyere utslipp fra varebiler og tyngre kjøretøy. Fra 2023 til 2024 gikk de samlede utslippene fra veitransport ned med 6,1 prosent. Det har vært en jevn nedgang i utslippene fra veitransport siden 2015 på grunn av innblanding av biodiesel og økt andel utslippsfrie kjøretøy.

I 2024 sank utslippene fra alle sektorer. Utslippene fra oppvarming i andre næringer og husholdninger er redusert med over 80 prosent fra 1990 til 2024.

Figur 5.22: I hvilken grad har kommunen/fylkeskommunen administrativ kapasitet og kompetanse innen klima og naturforvaltning i kommunen/fylkeskommunen? Kilde: KS arbeidsgivermonitor 2025.



Figur 5.23: Innenlandske utslipp av klimagasser 1990–2024. Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Kilde: SSB tabell 13391.



### Elektrifiseringen av transportsektoren øker fortsatt

Innfasingen av el-biler og el-ferger er trolig de to fremste eksemplene på det grønne skiftet i Norge. Ved utgangen av 2025 var det, ifølge SSB, registrert 945 185 el-biler i Norge, noe som er en økning på om lag snaut 160 000 biler siden utgangen av 2024. Av den totale bilparken, utgjør andelen elektriske om lag 32,7 prosent per mars 2026, ifølge Norsk klimastiftelse. Elbilers markedsandel av nybilsalget (personbiler) er per samme tidspunkt om lag 96,8 prosent. Antallet offentlig tilgjengelige ladepunkter er 31862 pr 21. april i år, ifølge Nobil.

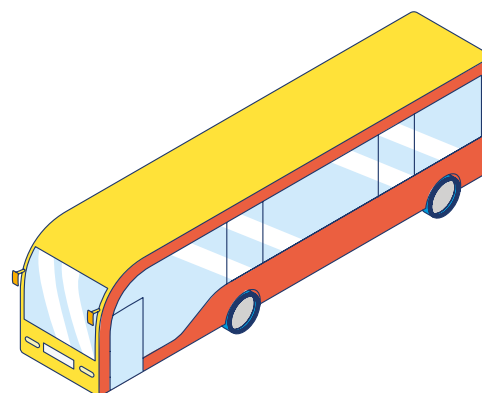
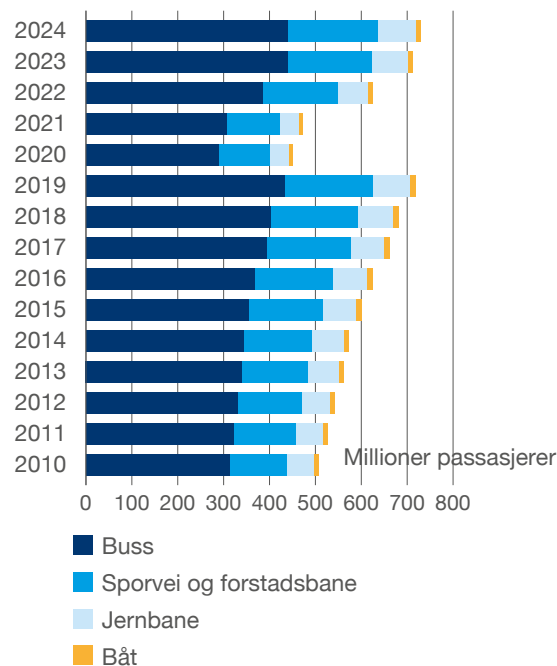
I april i år er, ifølge Norsk klimastiftelse, 74 av landets 229 fergesamband elektriske. Tallet på el-busser er mer enn tredoblet fra 840 ved årsskiftet 2022-2023 til 2525 per mars 2026. Den samlede bussparken består av 14 613 kjøretøyer. (Kilde: SSB, Bilparken)

### Antall reisende i kollektivtrafikken har passert nivået fra før pandemien

Kollektivtrafikken, regnet etter antall kollektivreiser, gikk kraftig ned under koronapandemien. Dette skyldtes i hovedsak redusert bruk av kollektivtrafikk og utstrakt bruk av hjemmekontor. Figur 5.8 viser utviklingen fra 2010 og framover. I 2024 var tallet for antall reisende oppe på 729 millioner passasjerer, og passerte det tidligere toppåret 2019.

Det har vært en svak vekst for alle transportformer i kollektivtrafikken i 2024. I fjerde kvartal 2024 ble det gjennomført 27,2 prosent flere kollektivreiser sammenlignet med samme periode i 2014. Veksten i 2024 var størst innenfor trikk og bane. Inntektene fra kollektivtrafikken økte med 7,3 prosent fra 2023.

Figur 5.24: Kollektivtransport, millioner passasjerer, 2010–2024.  
Kilde: SSB tabell 11570.



### Økende oppmerksomhet om klimakonsekvensene av arealbruksendringer

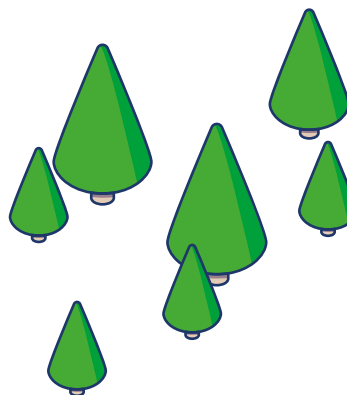
Fra 1990 til 2010 økte både opptaket og utslippet av klimagasser i skog og arealbrukssektoren, mens det samlede nettoopptaket gikk ned fra 2011 frem mot 2023. Skog står for størstedelen av karbonopptaket i sektoren. I 2023 var nettoopptaket i skog rapportert til å være på 16 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter mot 14,7 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 1990. Arealbrukssektoren inkluderer utslipp og opptak ikke bare i skog, men også alle andre arealer som utbygd areal, dyrka mark, beite, vann og myr, og annen utmark. Det høye nettoopptaket er blant annet et resultat av at det ble plantet mye skog i Norge i etterkrigstiden. Nedgangen i opptaket siden 2010 kommer av økt hogst, mer eldre skog som ikke vokser like raskt lenger, og lavere investeringer i skog de siste årene. Utslippene fra andre arealkategorier har økt svakt siden 1990. Avskoging, altså omdisponering av skog til andre arealbrukskategorier, som til utbygging, jordbruk og andre formål, sto for et utslipp på 2,5 millioner tonn i 2022, mot 2,1 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 1990.

Utslipp fra endringer i arealbruken kan reduseres ved at man minsker nedbyggingen, blant annet ved å bygge mer areal-effektivt, ved å plassere ny utbygging på mindre karbonrike områder (helst allerede utbygde områder) og ved å bruke mer skånsomme metoder når man bygger ut. Kilde: Regjeringens klimastatus og –plan 2024–25

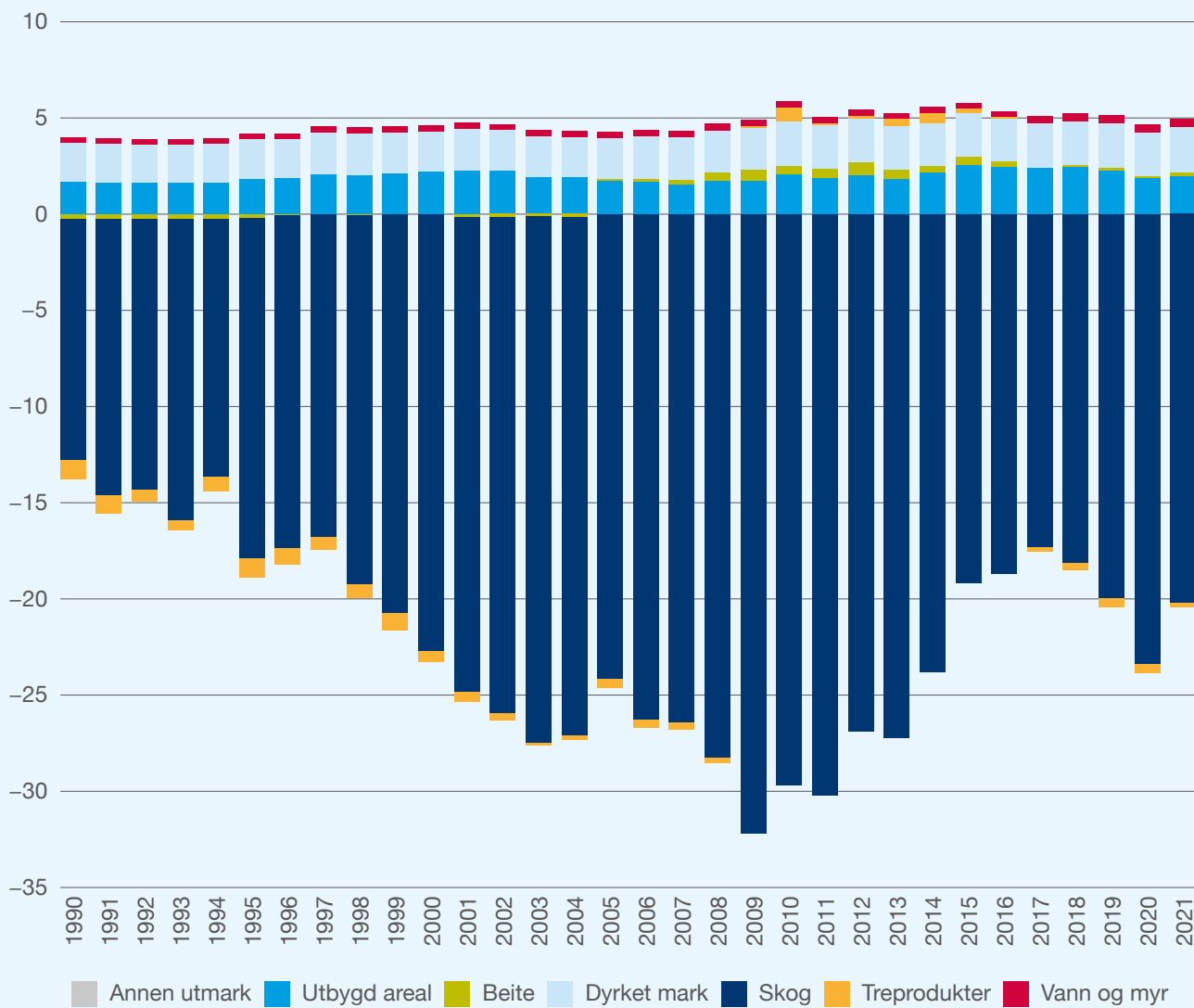
Norkart (2025) estimerer at den planlagte arealreserven i henhold til vedtatte kommuneplaner i Norge for bolig-, fritidsbolig- og næringsformål utgjør 2 559 km<sup>2</sup>, tilsvarende 0,7 prosent av Norges fastlandsareal. Til sammenlig-

ning utgjør dagens bebygde areal i Norge 5 631 km<sup>2</sup>, eller 1,7 prosent av landarealet. Det planlagte utbyggingsarealet for bolig, fritidsbolig og næring tilsvarer dermed 45 prosent av eksisterende bebygde areal. Av dette er 2 453 km<sup>2</sup> identifisert som nye utbyggingsområder, (utbygging på jomfruelig mark), mens 106 km<sup>2</sup> omfatter områder med potensial for fortetting i helt eller delvis gjennomførte arealplaner.

Dominerende arealtype i de planlagt utbygde arealene er skog med 61 prosent, etterfulgt av annen natur på 21 prosent, myr på 8 prosent og jordbruk på 5 prosent



Figur 5.25: Utslipp og opptak fra skog og annen arealbruk 1990-2021 (mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter). Kilde: Miljødirektoratet/Norsk Institutt for bioøkonomi.



### Økt risiko for naturskader

Klimaet er i endring og det fører til økt risiko for norske kommuner, med betydning for samfunnssikkerhet, beredskap, miljø og kommuneøkonomi. Vi opplever kraftigere nedbør, flere og større regnflommer, stigende havnivå og flere jord-, flom- og sørpeskred. Nedbøren i Norge har allerede i perioden 1900–2020 økt med 24 prosent (KSS, 2022) og prognosene tilsier ytterligere 18 prosent økning (median) mot slutten av dette århundre.

Analyser fra NVE (2021) gir et anslått kostnadsbehov på 85 milliarder (estimat mellom 50–120 milliarder) for sikring av eksisterende bebyggelse mot flom og skred. Klimaendringene gir stadig større utfordringer i dette arbeidet. Tidligere var NVEs anslag over kostnader til nødvendige forebyggende innmeldte tiltak på 3,9 milliarder kroner, for tiltak med en kostnad på over 5 millioner kroner.

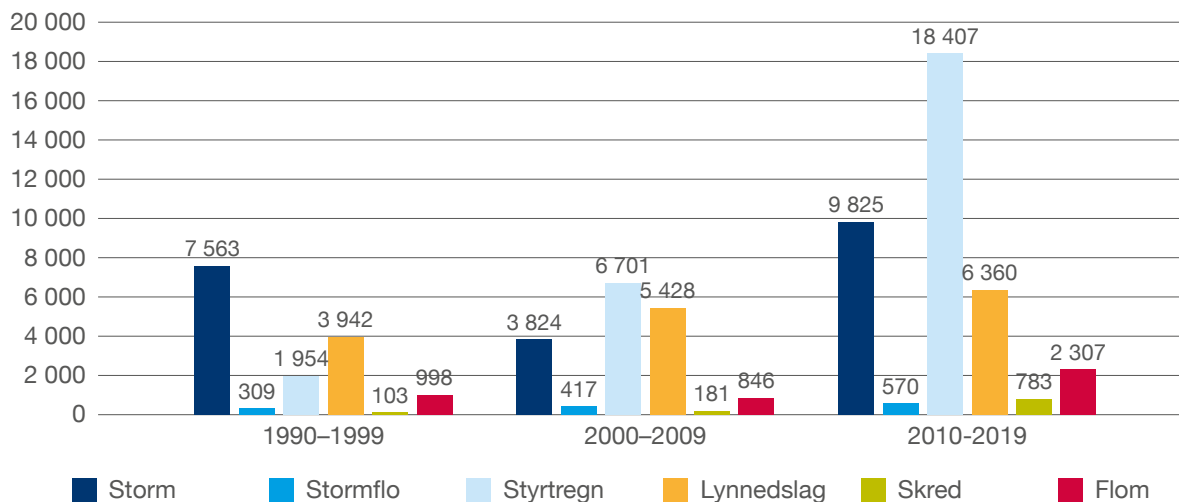
Naturskadehendelser gir et stort antall innrapporteringer og store erstatningsutbetalinger viser en ekstremværrapport fra If (2020). En sammenstilling (Figur 5.26) av utviklingen for årgjennomsnittet av antallet ulike naturskader for tre tiår fra

1990–2019 viser en klar oppadgående tendens i antall skader.

Alle typer naturskader har vært klart høyest i antall i det siste tiåret (2010–2019). Skader forårsaket av flom og skred har økt betydelig i perioden, med henholdsvis 150 prosent og 451 prosent (lf, 2020). En fersk klimarapport fra Finans Norge (2026) viser at skadeomfanget for perioden 2021–2025 er 60 prosent høyere enn for perioden 2015–2020. Denne økningen skyldes blant annet store enkelthendelser som ekstremværet «Hans» i 2023 og stormen «Amy» i 2025. Dette illustrerer at den negative utviklingen fortsetter, selv om det er betydelige variasjoner mellom enkeltår.

Skader fra styrtregn har også hatt en jamn og betydelig stigning i alle tiårene. Det siste tiåret har kostnadene økt med hele 350 prosent sammenlignet med gjennomsnittet fra de to foregående tiårene. Rapporten har i tillegg sett på utviklingen i det som defineres som store naturskadehendelser innenfor de samme tiårene. Her viser tallene også en betydelig økning i hele perioden. Fra 11 hendelser i perioden 1990–1999, 21 hendelser i 2000–2009, og hele 43 hendelser i perioden 2010–2019.

Figur 5.26: Årlig gjennomsnittlig antall naturskader per tiårsperiode. Kilde: Skadedata fra If, Finans Norge og Norsk Naturskadepool.

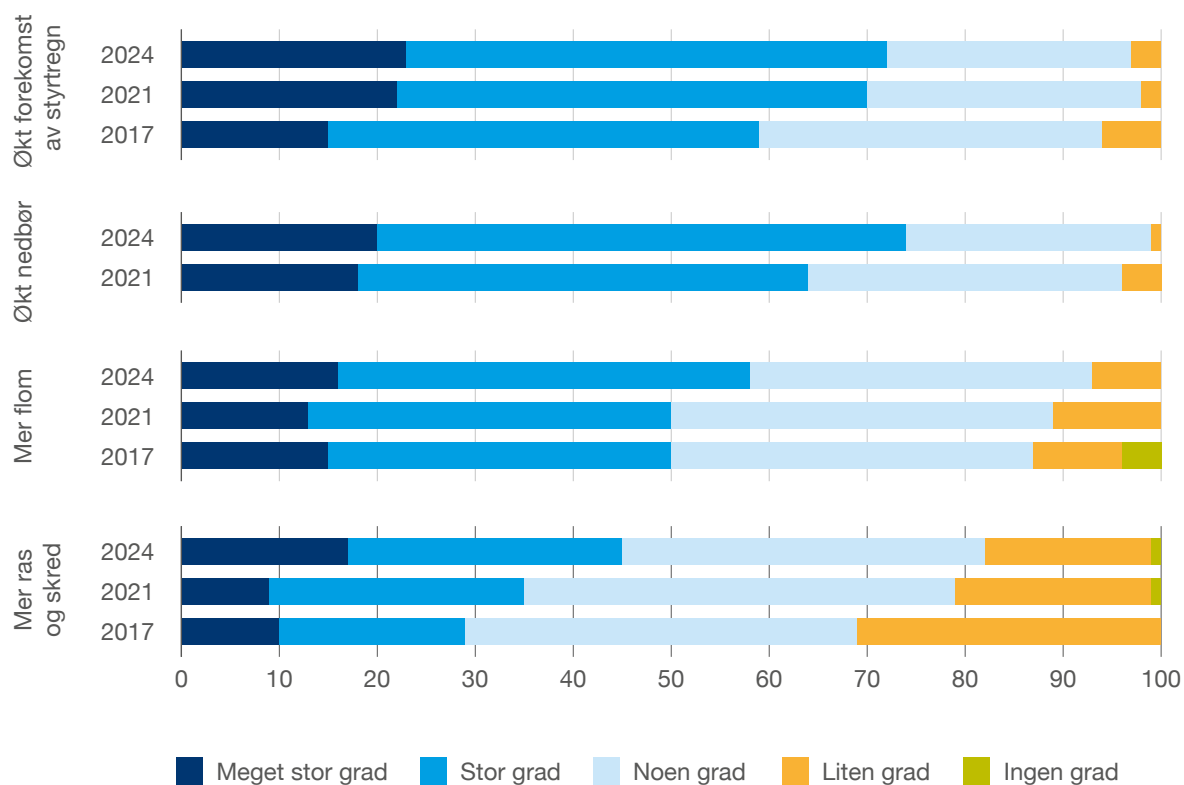


### Nedbørrelatert klimapåvirkning i kommunene

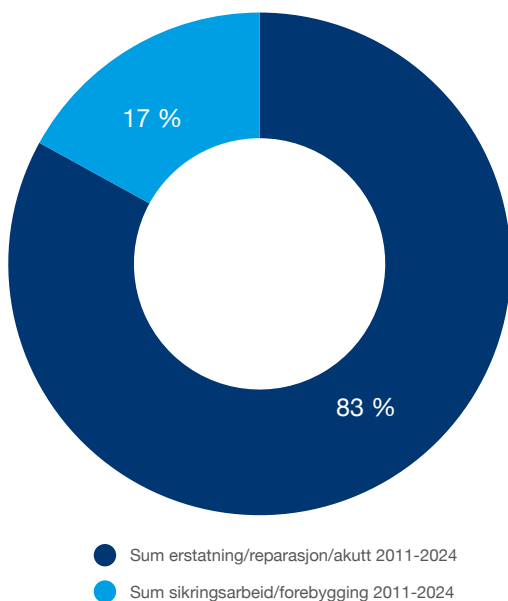
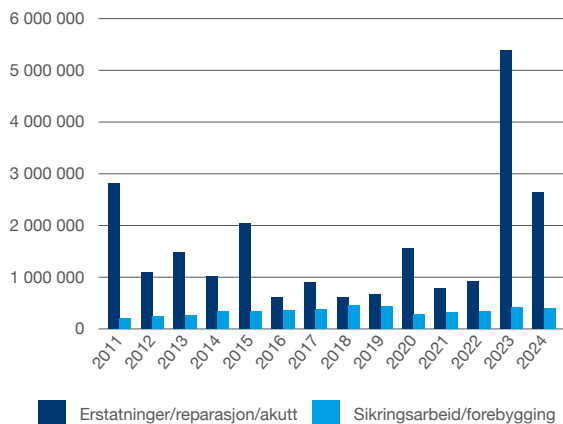
I synet på klimaendringer oppfatter kommunene at nedbørrelaterte klimapåvirkninger er de mest presserende formene for naturfarer. I en spørreundersøkelse om klimatilpasning i norske kommuner fra Noradapt og KS i 2024 svarer hele 74 prosent av kommunene (n=169) at de i stor eller meget stor grad vil bli påvirket av økt nedbør. 72 prosent sier det samme om økt styrtregn (Figur 5.27). «Økt nedbør» og «økt forekomst av styrtregn» var også de klimapåvirkningene flest kommuner så på som alvorlige i undersøkelsene fra 2017 og 2021.

Klimapåvirkningene «økt nedbør» og «mer ras og skred» har hatt størst økning (begge 10 prosent) fra 2017 til 2024. Også klimapåvirkningene «økt styrtregn» og «mer flom» har fått en økning fra 2017 til 2024. Av andre klimarelaterte påvirkninger kan det ellers nevnes at 34 prosent av kommunene (2024) anser at de i meget stor eller stor grad vil bli påvirket av tørke. (Ikke med i figuren).

Figur 5.27: Nedbørsrelatert klimapåvirkning (utvalg). «I hvilken grad anser dere at kommunen vil bli påvirket av ulike sider ved og virkninger av klimaendringer?»  
Kilde: Status for kommunal klimatilpasning i 2024, Noradapt/KS.



**Figur 5.28 a og b:** Reparasjon versus forebygging for flom og skred 2011–2024 i 1 000 kroner. Kilde: KS' sammenstilling av skadedata fra Naturskadepoolen (NASK), Statens naturskadeordning (Landbruksdirektoratet), skjønnsmidler (KDD) og regnskapstall for NVE i statsbudsjettet.



### Forebygging i stedet for reparasjon

En oversikt KS har utarbeidet over naturskader (flom og skred) for perioden 2011–2024, viser at 22,5 milliarder kroner (83 prosent) har vært brukt til reparasjon, mens 4,8 milliarder kroner (17 prosent) ble brukt til forebyggende sikringstiltak (Fig. 5.28 a og b). Tall for 2024 viser skadekostnader for 2,64 milliarder kroner som er det halve av kostnadene for 2023 som var på hele 5,38 milliarder kroner, det høyeste beløp som er registrert for et enkeltår. Kostnadene for 2024 er allikevel det nest høyeste skadetallet som er registrert for et enkelt år, delvis som følge av forsinkelser i utbetalinger etter ekstremværet «Hans» og «Lille Hans» i 2023, men også grunnet nye hendelser.

Beregninger fra Finans Norge (2026) av kostnader fra Naturskadepoolen for 2025 viser at denne delen av skadestatistikken (NASK) alene er på 2,94 milliarder kroner. Dette innebærer at neste års sammenstilling av skadetall trolig vil bli vesentlig høyere enn for 2024<sup>28</sup>. Den kraftigste økningen har blant annet sammenheng med stormen «Amy» i oktober 2025, som førte til nye store skadekostnader.

Meldingen til Stortinget om flom og skred (2023–2024) ga ellers et foreløpig estimat for de direkte skadekostnadene knyttet til ekstremværet «Hans» på om lag 7 milliarder kroner. Da ble ikke indirekte kostnader f.eks. knyttet til infrastruktur som er ute av funksjon, og ikke-prissatte kostnader f.eks. knyttet til helse og miljø tatt med.

Fra Naturskadefondet (Landbruksdirektoratet) ble det i perioden 2011–2016 gjennomsnittlig betalt ut nærmere 173,5 millioner kroner i årlig erstatninger. I perioden 2017–2024 var gjennomsnittlig årlig utbetaling på 58,8 millioner kroner. Utbetalingene for 2024 var 95,0 millioner kroner, en økning på 171 prosent fra året

<sup>28</sup> Samlede skadekostnader for 2025 vil først foreligge i neste Status kommune (2027), da tall for skjønnsmidler (KDD) kommer i kommuneproposisjonen i mai, mens regnskapstallene for NVE først kommer i statsbudsjettet til høsten (2026).

før som følge av forsinkelser i utbetalinger etter ekstremværet «Hans». Ny lov om statlig naturskadeerstatning trådte i kraft 1. januar 2017.

DSB har ellers publisert detaljerte data («Kunnskapsbanken») som gir oversikt over naturskader og vannskader på kommunenivå fra og med 2022 og fremover<sup>29</sup>. Statistikken omfatter kun forsikringsmeldte skader på forsikrede bygninger, innbo og løsøre<sup>30</sup>.

### Overvann – vanninntrenging i bygg

Overvann er avrenning fra nedbør og vann fra snøsmelting på overflaten. Vannet kan føre til problemer og skader spesielt i tettbygde strøk. Mengden overvann skyldes både naturgitte forhold, klimaendringer og lokal, menneskelig påvirkning gjennom fortetting og andre inngrep.

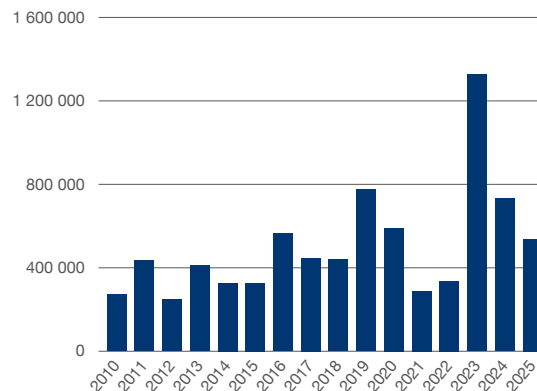
Fremtidige skadekostnader som følge av økt ekstremvær, sentralisering og fortetting kan bli på mellom 45–100 milliarder kroner over en 40 års-periode. Kommunene bruker allerede i dag betydelige summer, anslagsvis 600 millioner kroner årlig på overvannstiltak, både til forebygging og reparasjon (NOU 2015:16). Kommunene opplever fortsatt overvann som den største utfordringen ved å tilpasse seg klimaendringer. Hele 97 prosent av kommunen har gjennomført klimatilpasnings-tiltak innenfor avløp/overvann (KS, 2024)<sup>31</sup>.

Vannskader fra ekstremnedbør øker. En indikasjon på utviklingen sees i vannskadestatistikken (VASK) fra Finans Norge, der denne har vært brukt til å analysere sårbarhet for overvannskade.

Kostnadene for vannskader på bygg som følge av vanninntrenging utenfra ved avrenning på bakken (ytre påvirkning) er på 8,06 milliarder kroner for perioden 2010–2025 (Figur 5.29).

Skadekostnadene har generelt vært høyere etter 2010, med en tydelig økning fra 2016 og fremover. Dette skyldes trolig flere intense nedbørshendelser. Samlet erstatningssum for 2023 er den største som er registrert i hele perioden, men også 2024 og 2025 er blant de årene med høye kostnader. Skader forårsaket av kraftig nedbør i tettbygde strøk utgjør omtrent halvparten av de totale erstatningene og har økt jevnt over tid (Finans Norge, 2026). Tallene oppdateres i forbindelse med forsikringsoppgjørene, og det vil særlig forekomme noen justeringer for de siste to til tre årene.

**Figur 5.29:** Vannskader på bygg som følge av vanninntrenging utenfra ved avrenning på bakken (ytre påvirkning) 2010–2025. Erstatningsbeløp i 1 000 kroner. Kilde: VASK, Finans Norge.

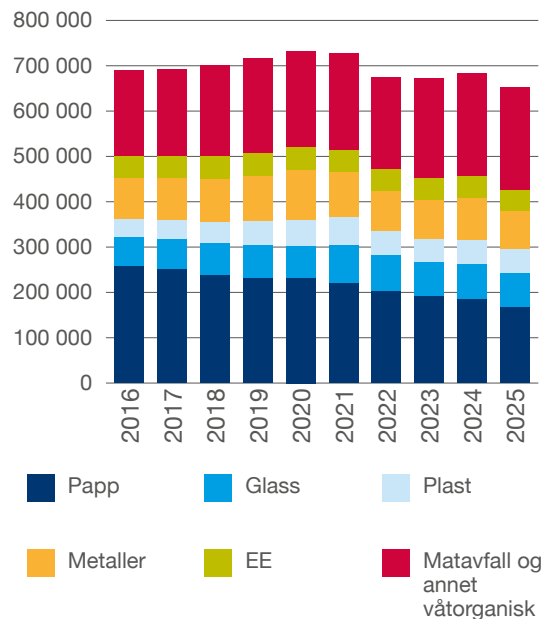


<sup>29</sup> <https://www.dsb.no/statistikk/natur-og-vannskader/>

<sup>30</sup> Formålet er at kommuner og fylker kan få detaljert innsikt i hvor slike vær- og naturskader skjer og kan gjøre forebyggende tiltak og/eller hindre ytterligere utbygging i utsatte områder.

<sup>31</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/trenger-mer-ressurser-for-a-mote-klimaendringer/>

**Figur 5.30:** Mengder utsortert husholdningsavfall (tonn), etter materiale og år 2016–2025. Kilde: SSB tabell 13136.



### Avfallsmengdene går ned og vi materialgjenvinner mer

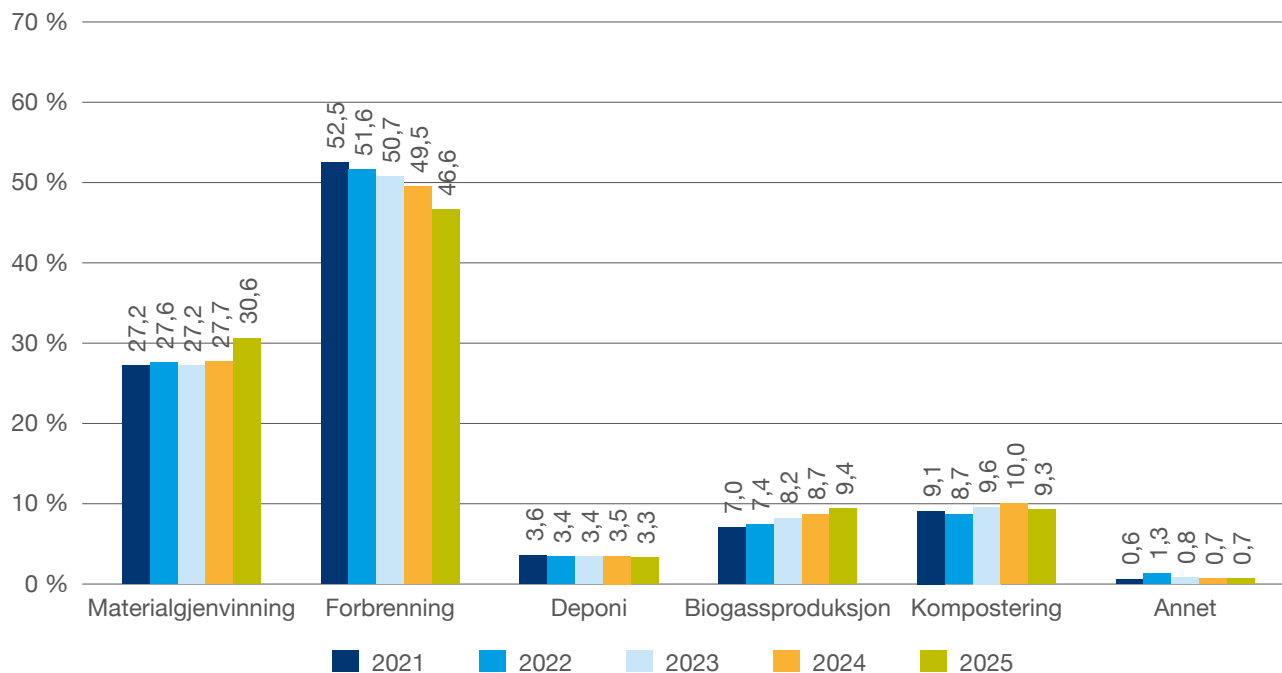
De totale avfallsmengdene var på snaut 11 millioner tonn i 2024 og gikk ned med om lag en prosent fra året før. Avfallsmengdene fra bygg- og anleggsvirksomhet gikk opp med fem prosent og avfallsmengdene fra tjenesteytende næringer gikk ned med tre prosent i samme periode. Avfallsmengdene fra industrien gikk ned med en prosent mens avfallsmengden fra private husholdninger økte med en prosent. Husholdningene produserer nå mindre avfall enn da denne statistikken ble etablert i 2012.

Husholdningsavfallet står for om lag 20 prosent av de samlede avfallsmengdene. Etter en økning i 2020, gikk mengdene ned igjen i årene etter. Andelen av dette avfallet som sorteres ut har økt de senere årene, mens restavfallet er redusert om lag tilsvarende. Figur 5.30 viser at kommunenes ordninger for å håndtere avfall fra husholdningene bidrar til god kildesortering av avfallet.

### Materialgjenvinningen øker, og forbrenningen går ned

Avfall er ressurser som i størst mulig grad bør gjenvinnes slik at minst mulig blir forbrent og deponert. I årene 2021–2025 har andelen av husholdningsavfallet som går til materialgjenvinning gått noe opp til 30,3 prosent på landsbasis, med en økning på snaut tre prosent fra 2021 til 2025. Andelen som har gått til forbrenning i perioden 2021–2025 har gått ned med nesten seks prosent til 46,6 prosent. Avfall som går til deponi har gått ned til 3,3 prosent. Avfall som går til biogass har økt fra 7 til 9,4 prosent og avfall som går kompostering ligger relativt stabilt på drøyt 9 prosent i samme periode. Utviklingen er jevn over år.

Figur 5.31: Andel husholdningsavfall (prosent), etter behandling og år 2021–2025. Kilde: SSB tabell 13136.

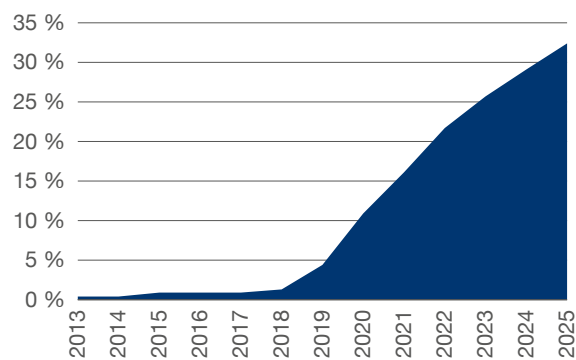


### Nytt nullutslippskrav, men langt fram til nullutslipp på ferjene:

Hvor sterk overgangen fra fossile til utslippsfrie ferger faktisk er, er en relevant indikator for å vurdere effekten av de politiske beslutningene og næringslivets evne til å utvikle nye produkter. I Norge er det totalt 230 bilferge- og passasjerbåtsamband som er en del av veinettet eller kollektivtrafikken. Per april 2026 er det 109 elektriske bilferger og passasjerbåter i drift fordelt på 74 samband. 33 prosent av alle bilferge- og passasjerbåtsamband i Norge har minst ett elektrisk fartøy i drift. Mangel på forutsigbar finansiering har ført til at elektrifiseringen av ferjene har stoppet opp.

Krav om nullutslipp ved offentlig anskaffelse av sjøtransport ble innført fra 1. januar 2025.

Figur 5.32: Utvikling i andel elektriske bilferge- og passasjerbåtsamband i Norge (prosent). Kilde: Norsk klimastiftelse.



### Andelen grønne utlån øker

Utviklingen i lån med spesielle kriterier knyttet til klima og miljø er en indikasjon på at kommunesektoren i økende grad legger vekt på å ta klima og miljøhensyn i sine investeringer til ulike tiltak.

Figur 5.33 viser andelen grønt av nye låneopptak til investeringer. «Utbetalinger grønne lån» er summen av KBNs grønne lån utbetalt til kommuner, fylkeskommuner, IKSer og kommunale foretak, og KLPs grønne lån.

«Lånefinansiering av investeringer i kommuner og fylkeskommuner, eksklusiv grønne lån», er hentet fra SSB/KOSTRA-tall for «bruk av lån (netto)» og viser den delen av investeringer i kommuner og fylkeskommuner som er lånefinansiert. Summen er fratrukket utbetalinger grønne lån.

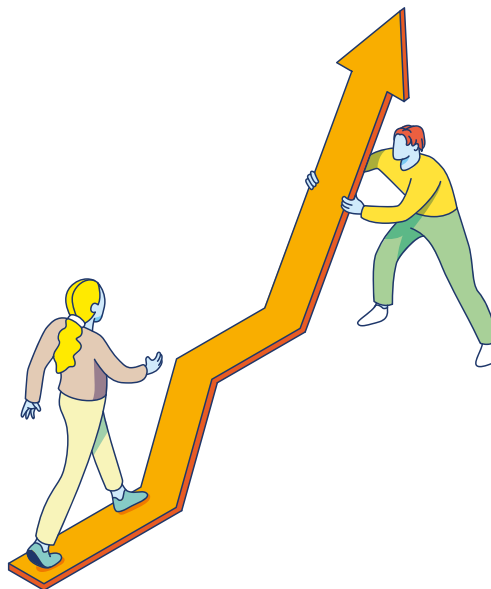
Figur 5.34 viser utestående grønne lån i Kommunalbanken til de ulike prosjektkategoriene i perioden 2016–25. Dette inkluderer grønne lån til kommuner, fylkeskommuner, IKSer, kommunale foretak og selskap.

Oversikten er basert på de grønne lånene som er i tråd med dagens kriteriesett for grønne lån og som KBN finansierer med grønne obligasjoner.

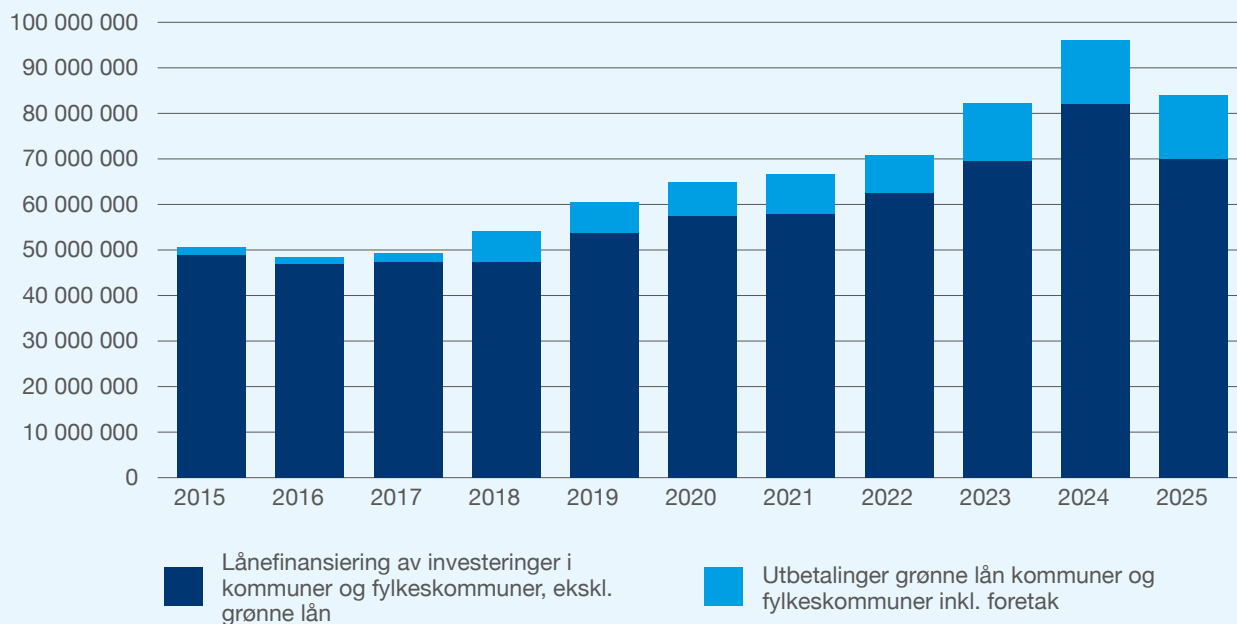
Den største kategorien for grønne lån er fremdeles «Bygg», som utgjør over 60 prosent av den grønne porteføljen. «Vann og avløp» har økt med 27 prosent fra 2024 og utgjør nå 24 prosent av grønne lån. Transport utgjør også fremdeles en betydelige andeler av porteføljen. «Fornybar energi» har hatt høyest prosentvis endring fra 2024, men utgjør fremdeles kun 2,4 prosent av totalen. «Klimatilpasning», «arealbruk og områdeprosjekter» utgjør derimot en meget beskjeden andel av porteføljen.

Det er viktig å merke seg at KBNs grønne lån fordelt på kategorier ikke nødvendigvis er direkte representativt for hva kommunene totalt sett har av ulike typer grønne investeringer. Oversikten viser hvilke grønne investeringer som er finansiert med grønne lån. Grønne lån brukes til å finansiere alle typer grønne investeringer. Større investeringer, som for eksempel bygg, finansieres oftere med slike lån enn mindre investeringer.

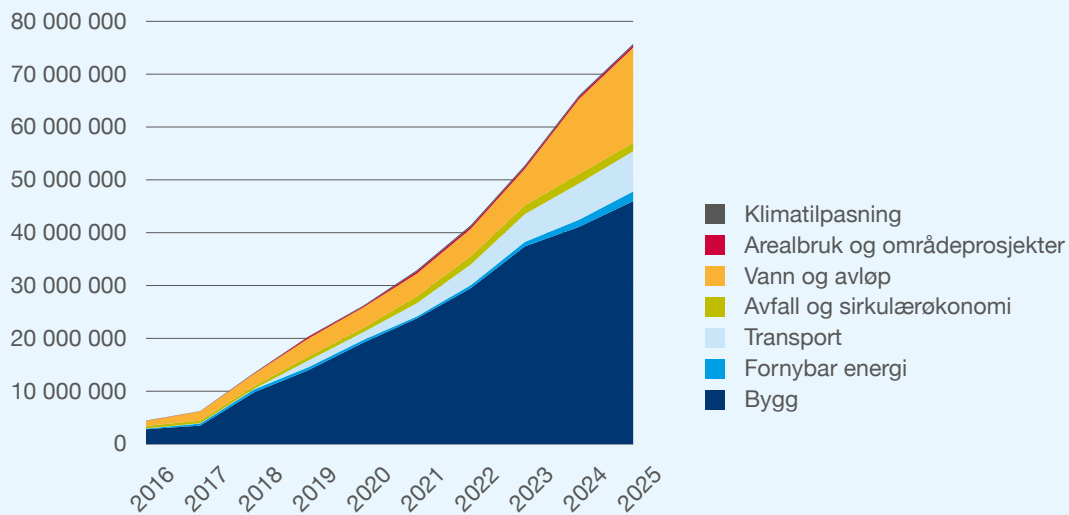
Figuren viser også *summen* av grønne lån til de ulike kategoriene av investeringer, ikke hvor mange prosjekter innenfor hver kategori som er finansiert. Det går for eksempel mange elbiler på summen av et bygg. Oversikten viser bare andelen av prosjektene som er lånefinansiert. Det vil for eksempel si at investeringer i klimatilpasning vil se mindre ut dersom det er NVE-tilskudd eller andre tilskudd som dekker deler av investeringskostnadene.



Figur 5.33: Grønne lån utbetalt fra Kommunalbanken (KBN) og KLP som andel av kommunesektorens samlede lånefinansiering av investeringer ekskl. KBNs og KLPs grønne lån (1 000 kroner). Kilde: Kommunalbanken, KLP og SSB/Kostra.



Figur 5.34: Utestående grønne lån i Kommunalbanken fordelt på kategori 2016–2025 i 1 000 kroner. Kilde: Kommunalbanken.



# Bidra til å sikre grønn energi

## Høy produksjon av fornybar kraft i 2025

2025 ble et rekordår for norsk kraftproduksjon med samlet produksjon på nær 162 TWh. Vannkraften utgjorde hoveddelen av produksjonen og sto for 90 prosent av kraftproduksjonen. Vindkraften utgjorde 13,9 TWh. Solkraft var den produksjonstypen som økte mest kapasitet med 14,7 prosent, mens termisk kraft hadde en markant reduksjon.

Det samlede strømforbruket økte noe sammenlignet med 2024, men ligger fortsatt under nivået fra rekordåret 2021. Samtidig gikk husholdningenes samlede strømforbruk ned, til tross for at om lag 15 000 nye husholdninger ble tilknyttet kraftsystemet i løpet av året. Ved utgangen av 2025 var om lag 1,3 millioner strømmålere registrert med Norgespris. Dette tilsvarer en samlet andel på om lag 43,6 prosent for hele Norge. Ser vi kun på Sør-Norge (NO1, NO2 og NO5), er over halvparten av alle strømmålere registrert med Norgespris.

Kilde: Elhub

## Betydelige arealkonsekvenser

Ifølge NVE viser data for 62 vindkraftanlegg i drift eller under bygging per 31.12.2021 i sum planområder på 587 kvadratkilometer. Til sammenligning utgjorde planområdene for industriområder 207,43 kvadratkilometer ved inngangen til 2023. For vannkraft finnes ikke sammenlignbare tall i form av størrelsen på planområder. Derimot finnes det kart utarbeidet fra satellittfoto. Disse viser hvor store arealer som er oppdemmet med tilhørende anlegg (dam, inntakspunkt, vannvei og stasjonspunkt). Ut fra disse kartene vet vi at totalt 305,3 km<sup>2</sup> areal er påvirket på denne måten fra 1972 og frem til i dag. Nett og anleggsveier er da ikke medregnet.

## Nye konsesjoner til kraftproduksjon og utbygging av nettanlegg vil øke omfanget av arealbruksendringer når anleggene er bygd ut.

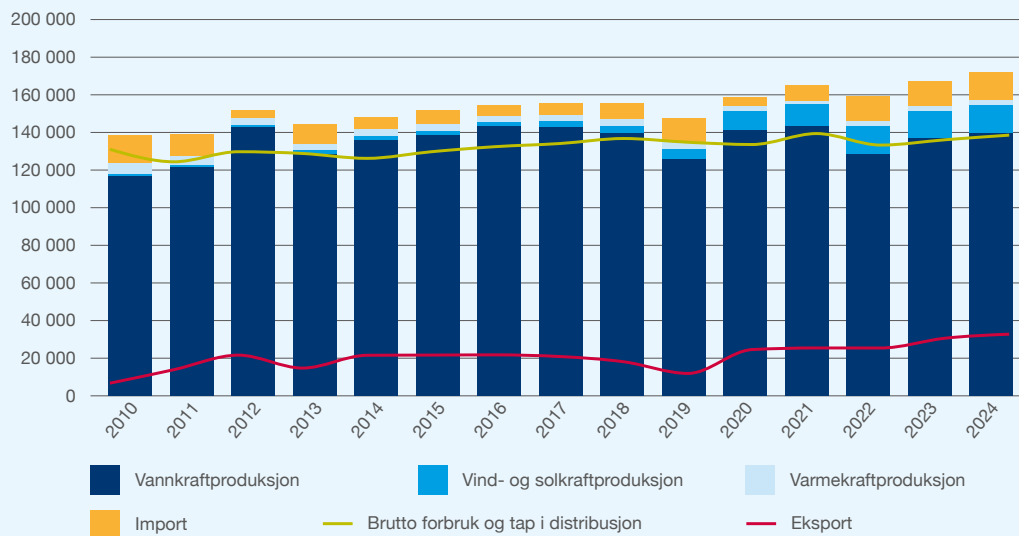
I 2025 fattet NVE avgjørelse i over 760 konsesjonssaker. Det er mer enn 200 flere avgjørelser enn året før. I tillegg ble over 300 detaljplaner godkjent. Over halvparten av avgjørelsene gjelder nettanlegg, men i 2025 var det også vekst i saker om økt produksjon og fleksibilitet. I 2025 fattet NVE avgjørelse i 760 konsesjonssaker. I 2025 inkluderer dette alt fra omfattende saker som Mauranger II vannkraftverk, kraftledningen Skaidi-Lebesby i Finnmark, til en rekke mindre saker om solkraft og småkraft. Tallene inkluderer ikke behandling av klager eller rene veiledningssaker. NVE har i tillegg fattet over 300 detaljplanvedtak, hvor omtrent 180 er nye vedtak og 130 er endringsvedtak. Sammenlignet med 2024 er det en økning på 13 prosent. I løpet av 2025 mottok NVE rundt 730 meldinger og søknader om konsesjon. Det er 50 flere enn i 2024 og nesten 200 flere enn i 2022. Det er spesielt en økning i saker knyttet til nettanlegg. NVE ser også en økning i saker om økt produksjon og fleksibilitet, inkludert en rekke store vannkraftprosjekter og konsesjonssøknader til sol- og vindkraft. Kilde: NVE, Årsrapport 2025.

## Høy netto eksport av strøm

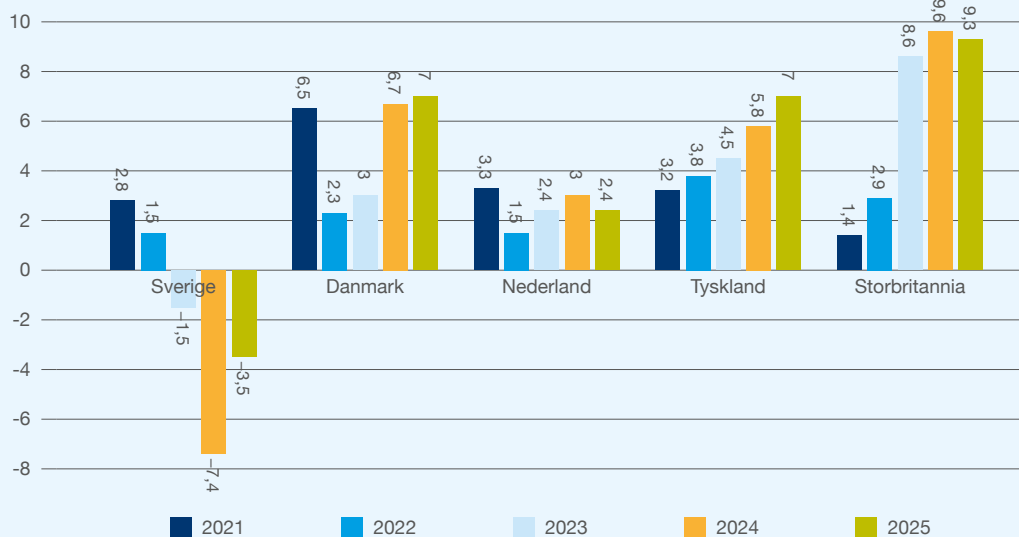
Samlet eksport endte på 34,3 TWh, og samlet import på 11,3 TWh, noe som gir nettoeksport på 23 TWh i 2025, dette er den høyeste eksporten som er målt i Norge.

Det var netto krafteksport til alle naboland unntatt Sverige. Mest gikk til Storbritannia, der nettoeksporten var på rundt 9,8 TWh i 2025.

Figur 5.35: Produksjon av vann-, vind- og varmekraft og import, samt forbruk og eksport i gWh. Kilde: SSB tabell 08307.



Figur 5.36: Netto kraftutveksling (eksport minus import) fordelt etter land i TWh. Kilde: Statnett og Energy-Charts.





# Trygt og sikkert samfunn

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for at innbyggerne bor i et trygt og sikkert samfunn i både normale tider og i kriser høyt på kriseskalaen. Trusselbildet blir stadig mer alvorlig, og trusselvurderingene er mye tydeligere enn tidligere. Det krever mer samarbeid og økt årvåkenhet.

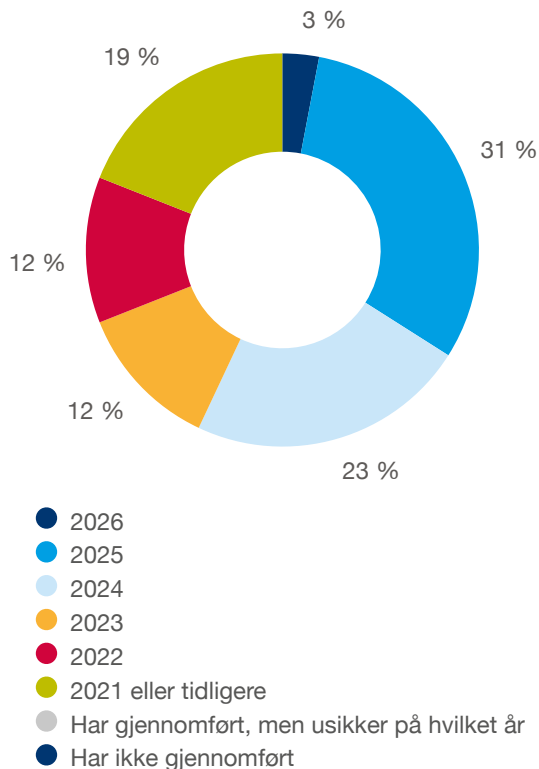
Kommunene og fylkeskommunene har en viktig rolle som førstelinjen i beredskapen lokalt. De må være forberedt på mange typer uforutsette hendelser, som krig, naturkatastrofer, pandemier, cyberangrep, samt demokratisk beredskap og egenberedskap i lokalsamfunnet. Kommunesektoren står foran en stor oppgave nå og fremover med å gjøre seg i stand til å ivareta befolkningens behov, sikkerhet og trygghet i en ustabil sikkerhetspolitisk virkelighet.

Hver enkelt kommune kan ikke løse alle beredskapsutfordringer alene. Mer systematisk samarbeid vil være nødvendig for å ivareta større og mer komplekse oppgaver, også på beredskapsområdet. Det må mer samarbeid til, både internt i kommunen, mellom kommuner og mellom kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og andre samfunnsaktører, både sivile og militære.

Nasjonale myndigheter må legge til rette for at kommunene og fylkeskommunene skal lykkes med å bygge opp god beredskap i hele krisespekteret, og sørge for økte ressurser til sektoren for å oppfylle forsterkede krav til forebygging og beredskap.



Figur 6.1: Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS og i hvilket år. Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2026.



Kommunen er lokal planmyndighet, og har etter plan- og bygningsloven ansvar for å ta hensyn til samfunnssikkerhet i planlegging. Helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan er viktige virkemidler i samfunnssikkerhetsarbeidet. I dette kapittelet ser vi nærmere på om kommunene oppfyller disse forpliktelsene. Vi ser også på hvordan kommunene arbeider med å styrke IKT-sikkerheten, i en tid med økende digitale trusler.

Tillit er en forutsetning for at beredskapsprinsippene om likhet, nærhet, ansvar og samvirke skal virke. Tillit til styresmaktene er avgjørende for å opprettholde et samfunn hvor folk står opp for hverandre og trår til om vi rammes av kriser. Derfor må kommunene arbeide med beredskap på mange fronter, også med å styrke den demokratiske beredskapen og motstanddyktigheten i befolkningen.

#### Behov for å oppdatere kommunenes risiko og sårbarhetsanalyser (ROS)

Alle kommuner skal utarbeide en helhetlig ROS-analyse, og tall fra den årlige kommuneundersøkelsen i 2026 fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser at 100 prosent av kommunene har gjennomført helhetlig ROS, mens 19 prosent har en analyse som er mer enn fire år gammel. I tiden vi er inne i, med større endringer i trusselbildet og mer sammensatte hendelser, vil kommunene ha behov for å justere den helhetlige ROS-analysen hyppigere enn tidligere. Det er 68 prosent av kommunene som har vurdert fremtidig risiko og sårbarhet og 75 prosent som har vurdert risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske grenser som kan ha betydning for kommunen. Nesten alle kommuner (91 prosent) har vurdert særlige utfordringer for kritiske samfunnsfunksjoner i sitt arbeid med helhetlig ROS.

### Overordnet beredskapsplan i kommunene – viktig at den revideres årlig

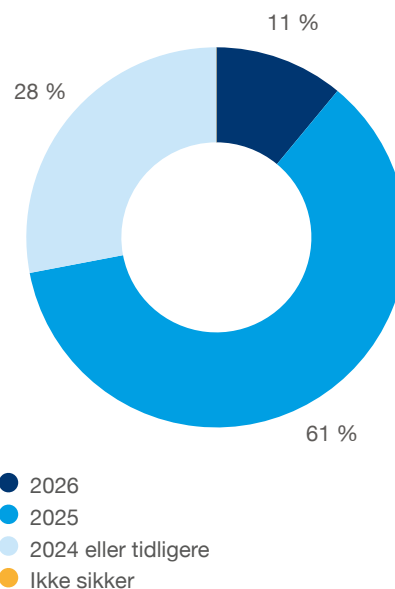
Kommunene må være forberedt på å kunne håndtere ulike typer uønskede hendelser. Med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen, skal det utarbeides en overordnet beredskapsplan som er samordnet og integrert med beredskapsplanene på ulike fagområder og med andre aktørers planer. 99 prosent av alle kommunene har utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Den overordnede beredskapsplanen skal være oppdatert, og som minimum revideres årlig. 28 prosent av kommunene som har svart på DSBs kommuneundersøkelse har en beredskapsplan som er for gammel og ikke er revidert årlig.

I henhold til §3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen utarbeide langsiktige mål og ha en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. 81 prosent av kommunene har utarbeidet mål for beredskapsarbeidet, og 78 prosent har utarbeidet oppfølgingsplan.

### Kommunene er utsatt for alvorlige naturhendelser

Flom, skred, branner, klimaendringer med mer ekstremvær, er noen av de mange krisene kommunen skal være forberedt på. Utviklingen med blant annet økte påkjenninger fra naturhendelser gjør at det kreves mer av kommunen enn tidligere. En stor andel av kommunene har vært utsatt for alvorlige naturhendelser de siste to årene. Hendelsene som har skjedd oftest er sterk vind, vann på avveie, flom, kraftig snøfall og skred. Sterk vind og kraftig snøfall øker mest.

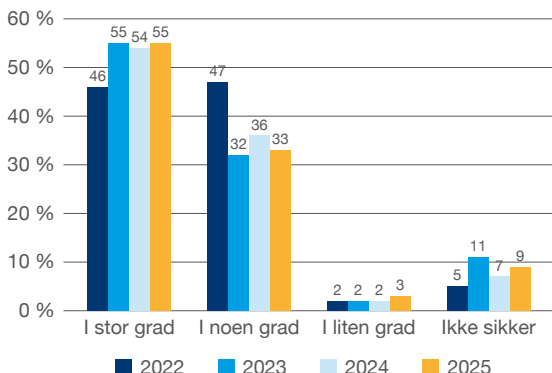
Figur 6.2: Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og fra hvilket år. Kilde: DSB, kommuneundersøkelsen 2026.



Figur 6.3: Antall kommuner som har vært utsatt for alvorlig naturhendelse siste to år. (flere ulike hendelser i samme kommune er mulig). Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2025.



Figur 6.4: I hvilken grad tar kommunene hensyn til risiko og sårbarhet som følge av langsiktige klimaendringer i kommunal planlegging. Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2025.



### Kommunene tar hensyn til økt risiko som følge av langsiktige klimaendringer

Ser vi på om kommunene i sin planlegging tar hensyn til økt risiko som følge av langsiktige klimaendringer svarer 55 prosent av kommunene at de gjør det i stor grad og 33 prosent i noen grad. Sammenlignet med 2022 er det flere kommuner som i stor grad tar hensyn til økt risiko og sårbarhet som følge av langsiktige klimaendringer.

### Kommunene har beredskapsråd – og involverer beredskapsrådet mer

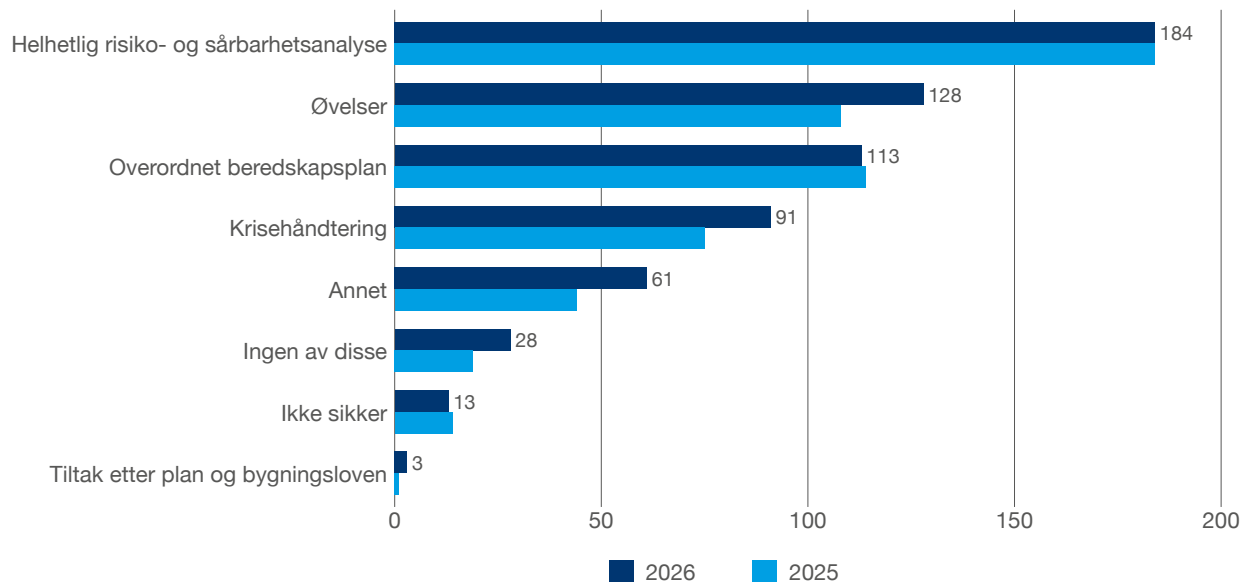
For hvert år oppretter flere kommuner beredskapsråd, i 2026 har 86 prosent av kommunene beredskapsråd. Dette har steget fra 75 prosent i 2024.

DSBs nyeste kommuneundersøkelse viser at flere kommuner involverer og utnytter beredskapsrådets kompetanse i større grad enn tidligere. 64 prosent av kommunene har involvert beredskapsrådet i utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse og 39 prosent i arbeidet med overordnet beredskapsplan, mens 44 prosent har brukt beredskapsrådet i forbindelse med øvelser og 31 prosent i forbindelse med krisehåndtering.

### Kommunene har tiltak for alternativ kommunikasjon med befolkningen ved langvarig bortfall av strøm og e-kom

DSBs nyeste kommuneundersøkelse viser at 68 prosent av kommunene har planlagt hvordan de skal gi informasjon til og kommunisere med innbyggerne ved langvarig bortfall av strøm, 26 prosent er i gang med slik planlegging, men har ikke ferdigstilt planen. 283 kommuner har svart at de har ett eller flere fysiske informasjonspunkter der innbyggerne kan møte opp for å få informasjon. Mange av kommunene har informert innbyggerne på ulike måter om de tiltakene de har planlagt for alternativ kommunikasjon. I Totalberedskapsåret 2026 vil det vektlegges spesielt å informere folk hvor de skal møte ved behov for informasjon fra kommunen ved bortfall av strøm og elektronisk kommunikasjon.

Figur 6.5: Kommunalt beredskapsråd har vært involvert i følgende arbeidsprosesser (n=260 i 2025 og 291 i 2026). Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2026.



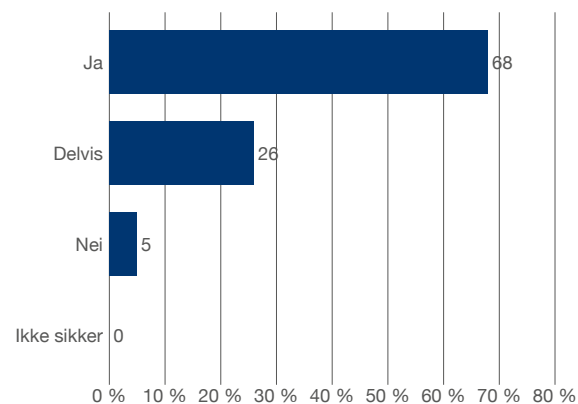
### Sårbare for digitale trusler – arbeider aktivt for å bedre IKT-sikkerheten

Et økende antall utfordringer er digitale og kommunene arbeider aktivt for å bedre IKT-sikkerheten, 89 prosent av kommunene har etablert nye sikkerhetstiltak i 2025. 79 prosent av kommunene har benyttet erfaringer fra uønskede hendelser til forbedring av informasjonssikkerheten og 58 prosent har benyttet erfaringer fra øvelser til forbedring av informasjonssikkerheten.

Kilde: SSB, tabell 14561 (tidligere årganger i tabell 12042)

75,4 prosent av kommunene har en skriftlig informasjonssikkerhetspolicy som er forankret i ledelsen. 81 prosent av kommunene har en oppnevnt person som fagansvarlig for informasjonssikkerheten, og 71,4 prosent gjennomfører opplæring og bevisstgjøring av ansatte minst en gang årlig. Det er ikke flere enn 39,9 prosent av kommunene som svarer at ledelsen øver på uønskede IKT-hendelser minst en gang årlig. Kilde: SSB, tabell 14559.

Figur 6.6: Har kommunen planlagt for alternativ kommunikasjon med befolkningen ved langvarig bortfall av strøm og e.kom? Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2026.



### Kommunene må bidra til å bygge og vedlikeholde demokratisk beredskap i befolkningen

Det er en tydelig sammenheng mellom sterkt lokaldemokrati og et trygt og sikkert samfunn. For å forsterke den demokratiske beredskapen i befolkningen er det særlig aktuelt å jobbe med å øke ungdommens demokratiforståelse og engasjement for demokratiske verdier.

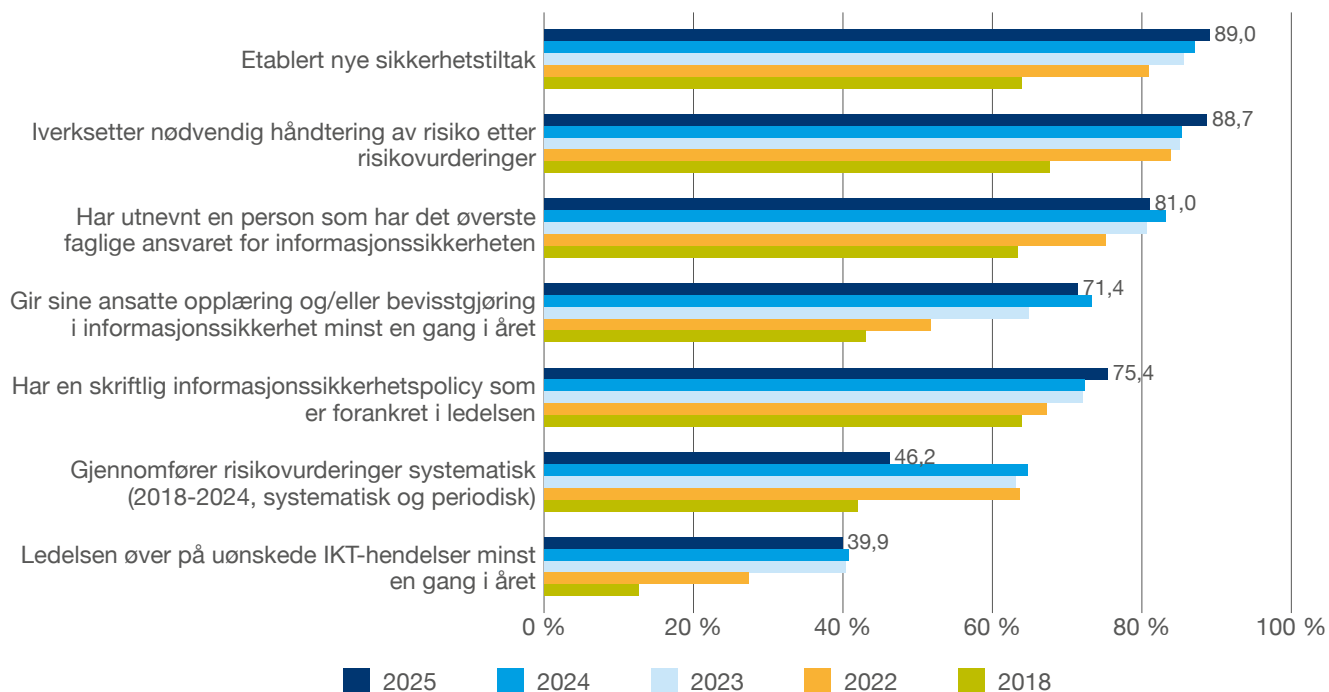
ICCS (International Civic and Citizenship Education Study) er en internasjonal studie som undersøker fjortenåringers kunnskap, forståelse, holdninger og engasjement knyttet til demokrati og medborgerskap. Studien gir et bilde av hvordan unge mennesker er forberedt på å ta opp rollen som engasjerte

medborgere i samfunnet. Den siste undersøkelsen ble publisert i november 2023, og viste en betydelig nedgang i norske ungdommers kunnskap om demokratiet fra forrige undersøkelse i 2016. Det sier noe om at det er stadig behov for å bygge og vedlikeholde demokratisk beredskap.

Spesielt er det viktig å styrke bevisstheten om sårbarhet for desinformasjon og uønsket påvirkning i den offentlige debatten og ved gjennomføring av valg.

Trusselvurderingene fra norske myndigheter i 2026 viser at desinformasjon utgjør en alvorlig og økende trussel mot samfunnssikkerheten og demokratiet.

Figur 6.7: Tiltak og rutiner ved administrasjon av IKT-sikkerhet, andel av kommuner. Kilde: SSB, tabell 12041.



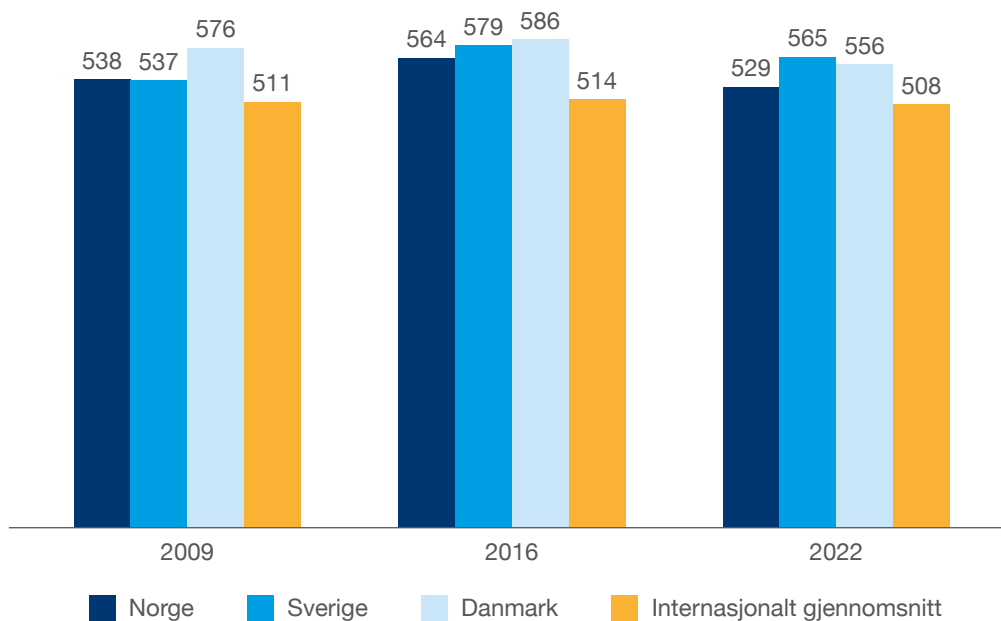
### Styrket robusthet hos hver enkelt

Økt beredskap i befolkningen, det at hver enkelt kan ta vare på seg og sine nærmeste hvis noe uforutsett skulle skje, er en naturlig del av å styrke beredskapen i landet. Mange tjenester og funksjoner som vi ellers tar for gitt vil ikke fungere hvis det oppstår en alvorlig krise. Egenberedskap handler om at hver enkelt kan gjøre en forskjell; vi kan forberede oss slik at vi kan klare oss noen dager med det mest nødvendige (mat, drikkevann, varme osv., les mer på [sikkerhverdag.no](https://sikkerhverdag.no)). Nød- og beredskapsaktørene kan da prioritere hjelp til sårbare grupper, som eldre og pleietrengende.

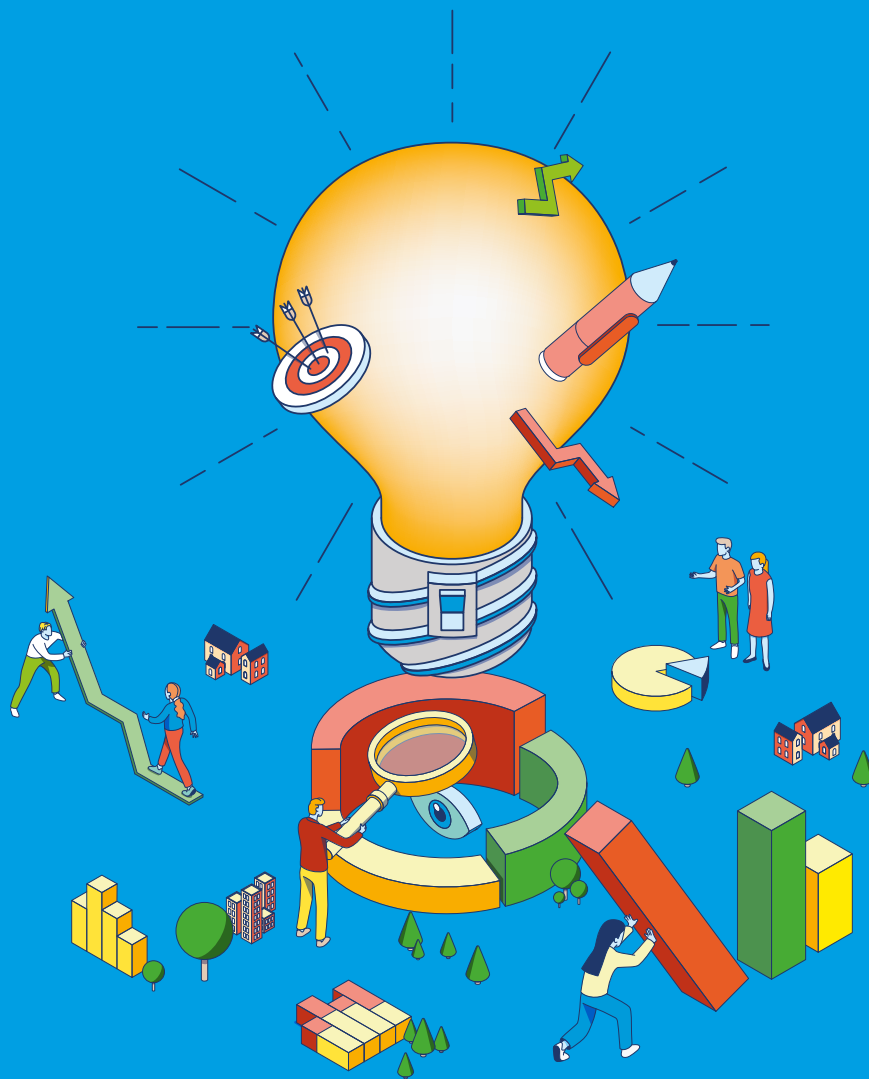
Egenberedskapsuka arrangeres hvert år og de aller fleste kommuner deltar med ulike aktiviteter for å skape oppmerksomhet rundt budskapet om å være forberedt om noe skulle skje.



Figur 6.8: Elevers kunnskap om demokrati og medborgerskap. Kilde: Den internasjonale demokrati- og medborgerskapsundersøkelsen ICCS 2022.



**«Det er en tydelig  
sammenheng mellom sterkt  
lokaldemokrati og et trygt og  
sikkert samfunn.»**



# Oversikt over indikatorer

Figur	KAPITTEL 2: OPPRETT HOLDE OG STYRKE TILLITEN TIL LOKALDEMOKRATIET	Kilde
2.1	I det store og det hele, er du meget fornøyd, ganske fornøyd, ikke særlig fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hvordan demokratiet fungerer i Norge?	Norsk monitor 2026
2.2	Hvor tilfreds er du med hvordan demokratiet fungerer. Prosentandel som er tilfreds (samlet andel som svarer »Svært tilfreds; Tilfreds; Noe tilfreds«).	Norsk medborgerpanel
2.3	Hvor stor tiltro har du til kommunestyret i kommunen der du bor ?	Norsk monitor 2026
2.4	Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med din kommune som et sted å bo og leve? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–10.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.5	Inntrykket av kommunale tjenester. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–10.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.6	Mulighetene for å drive med aktiviteter. Hvor godt eller dårlig mener du følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på skala fra 0–10.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.7	Hvor trygg eller utrygg er du på at det offentlige gir deg den hjelpen du trenger ved...? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–10.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.8	Hvem burde ha mest innflytelse i ditt lokalsamfunn? Andel som rangerte kommunestyret som....	Norsk medborgerpanel 2024
2.9	Tillit til institusjoner og aktører. Prosent som svarer 6 eller mer på en skala fra 1–10.	Respons Analyse, Tillitsbarometeret 2025
2.10	Tillit generelt etter kjønn og alder. Prosent som svarer 6 eller mer på skala 1–10.	Respons Analyse, Tillitsbarometeret 2025
2.11	Tre største bekymringer de neste årene?	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026, Utvalg av bekymringer gjort av KS
2.12	Hvilke tre samfunnsområder mener du offentlige myndigheter bør prioritere de neste fem årene?	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
<b>Kapittel 2.1 Fremme et sterkt representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltagelse</b>		
2.13	Valgdeltakelse i prosent, stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg, 1955–2025.	SSB, tabell 09475, 09476 og 08243
2.14	Valgdeltagelse i prosent – Kommunestyre- og fylkestingsvalg 2015, 2019 og 2023, etter alder.	SSB tabell 12812
2.15	I hvilken grad stoler du på at gjennomføringen av kommunestyrevalget i 2023 gikk riktig for seg? Andel som svarte på de ulike trinnene i en skala fra 0 (stoler ikke på i det hele tatt) til 10 (stoler fullt og helt)	SSB, Velgerundersøkelsen 2023
2.16	Hvor viktig eller uviktig var følgende grunner til at du ikke stemte ved kommunestyrevalget 2023.	SSB, Velgerundersøkelsen 2023
2.17	Politikk: Hvor interessert eller uinteressert er du i ....? Gjennomsnittscore på skala 0–10.	DFØ, innbyggerundersøkelsen 2026
2.18	Andel som har svart at de har deltatt i ulike former for politisk deltakelse i siste 12 måneder, etter alder.	DFØ Innbyggerundersøkelsen 2026
2.19	Innbyggernes vurdering av muligheter for medvirkning. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–10.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.20	Innbyggernes sosiale tillit 2021–2025 basert på spørsmålet «Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre?» (vektede andeler).	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.21	Andel innbyggere som har høy tillit til at kommunepolitikere og stortingspolitikere arbeider for innbyggernes beste.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.22	Innbyggernes fornøydhet med hvordan politikere lytter til innbyggernes synspunkter, gjennomsnittscore på skala 0–10,	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.23	Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen mellom valg (andel av kommunene som har besvart).	KDDs organisasjonsdatabase, By- og regionforskningsinstituttet, NIBR 2024

2.24	Dersom du mener at det er en viktig sak som bør fremmes i vårt politiske system, hvor sannsynlig er det da at du selv kunne være med på å fremme denne saken?	Norsk monitor 2024
2.25	I hvilken grad mener innbyggerne det forekommer korrupsjon (slik som bestikkelse/smøring) eller nepotisme i egen kommune.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2026
2.26	Har du noen gang opplevd eller vært vitne til en situasjon som du oppfattet som korrupsjon, på arbeidsplassen eller i andre sammenhenger?	Kilde: Befolkningsundersøkelse 2024, Transparency International
2.27	Andeler som rapporterer om erfaringer med uetisk atferd i 2024, og siste tre år.	Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) for KS (2025)
2.28	Det er en «god tone» i den politiske debatten i kommunen der jeg bor.	Norsk monitor 2026.
2.29	Andel lokalpolitikere som har opplevd hatefulle ytringer og konkrete trusler i løpet av sin tid som lokalpolitiker.	Ipsos på oppdrag for KS 2026
<b>Kapittel 2.2 Føre en nyskapeende arbeidsgiverpolitikk i samarbeid med partene</b>		
2.30a	Andel heltidsansatte i kommunesektoren etter kjønn. 2013–2025.	PAI-registeret
2.30b	Hvordan jobber kommunen/fylkeskommunen for å øke andelen som arbeider heltid? (N=168) .	KS Arbeidsgivermonitor 2025
2.31	Antall løpende kommunale lærekontrakter per 1 000 innbyggere i 2025, etter fylke.	Utdanningsdirektoratet
2.32a	Legemeldt sykefravær i kommunene i 2025 etter kjønn og tjenesteområde.	SSB
2.32b	Hvordan jobber kommunen/fylkeskommunen for å redusere sykefravær? (N=168).	KS Arbeidsgivermonitor 2025
<b>Kapittel 2.3 Ta i bruk innovative organisatoriske og teknologiske løsninger</b>		
2.33	Andel husstander per kommune med tilbud om minimum 100 Mbt/s nedstrøms kapasitet.	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, 2024
2.34	Antall brukere (kommuner, fylkeskommune, kommunale foretak) per Fiks-tjeneste, akkumulert 2020–2025.	KS, april 2026
2.35	Utvikling i antall forsendelser gjennom SvarUt, og andel av forsendelsene som er printet til papir.	KS, mars 2026
2.36	Andel byggesøknader etter leveringsmåte 2021–2025.	Direktoratet for byggkvalitet og SSB
2.37	Innbyggerne sin opplevelse av digitalisering og digitale tjenester.	Norsk Monitor 2026
2.38	Har kommunen/fylkeskommunen utarbeidet en helhetlig innovasjonsstrategi? (N=168).	KS Arbeidsgivermonitor 2025
2.39	Hvordan jobbes det for å øke evnen til innovasjon og nyskaping?	KS Arbeidsgivermonitor 2025
2.40	Faktorer som fremmer innovative løsninger. (N=168)	KS Arbeidsgivermonitor 2025
<b>Kapittel 2.4 Rammebetingelser for å sikre et lokalpolitisk handlingsrom</b>		
2.41	Grad av lovoppfyllelse i norske kommuner der det var mulig å kartlegge dette.	Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Menon Economics
2.42	Andel reguleringsplaner møtt med innsigelser av antall reguleringsplaner med høringsfrist i året.	SSB tabell 12690
2.43	Antall reguleringsplaner møtt med innsigelser etter begrunnelse brukt for innsigelser, 2025.	SSB tabell 13008
2.44	Antall kommune(del)planer møtt med innsigelser etter begrunnelse brukt for innsigelser, 2025.	SSB tabell 13008
2.45	Antall planlagte tilsyn med kommunene.	DFØ rapporter 2020/2024 – Statlig tilsyn med kommunene

## INDIKATORLISTE

2.46	Bidrar statlig tilsyn til læring i kommunene.	DFØ rapporter 2020/2024 – Statlig tilsyn med kommunene
2.47	Aktører som påvirker kommunens praktisering av EU/EØS-relatert lovgivning. Andel i prosent.	Danielsen og Trondal (2023).
2.48	BNP Fastlands-Norge – vekst i prosent og trendvekst.	SSB, tabell 09189
2.49	Produktivitetsvekst i markedsrettet virksomhet på fastlandet, prosent.	SSB/nasjonalregnskapet, tabell 09170 og 09174, og KS
2.50	Statens oljekorrigerte budsjettunderskudd (SOBU) og handlingsregelens 3-prosentbane. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.	Nasjonalbudsjettet 2026, saldert budsjett 2026, SSB og KS per 1. april 2026
2.51	Kommunesektorens frie realinntekter. 2015 = 100.	TBU-K og KS
2.52	Netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger i kommunesektoren, prosent av driftsinntektene.	SSB og KS
2.53	Budsjettert netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo i opprinnelig budsjettforslag fra kommunedirektørene.	KS budsjettundersøkelse 2017–2026
2.54	Kommunesektorens netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond i prosent av driftsinntekter.	SSB og KS
2.55	Beregnete merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsendringene fra året før, mrd. 2026-kroner.	TBU-K
2.56	Beregnete merkostnader for kommunesektoren som følge av anslåtte demografiske endringer fra året før – basert på folketall 1.1.2026 og SSB-befolkningsprognose fra 2024, justert for TBUs framskrivningsmetodikk og ekstra flyktningmottak. Millioner 2026-kroner.	TBU-K og KS
2.57	Andel av kommuner med befolkningsvekst i årene 2022 til 2025.	SSB tabell 07459
2.58	Endring i innbyggertall i kommuner med under 10 000 innbyggere som følge av netto utflytting til andre kommuner.	SSB tabell 05471 og 07459
2.59	Forsørgerbyrde – Antall personer utenfor yrkesaktiv alder i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder.	SSB tabell 07459 og 11668, bearbeidet av KS. Kart fra Kartverket.
2.60	Andel innbyggere 67 år og eldre etter kommunistørrelse (prosent).	SSB tabell 07459

Figur	KAPITTEL 3 BÆREKRAFTIG VELFERD – MYE ENDRINGER OG FLYTTINGER	Kilde
3.1	Framskrivning av befolkningen i ulike aldersgrupper til 2042, med utgangspunkt i registrert befolkning pr. 1.1.2026. Indeks. 2026=100. Hovedalternativet MMM med TBU anslag 1.1.2027.	SSB, tabell 13599 og TBU
3.2	Forsørgerbyrde 20–66 åringer.	SSB
3.3	Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent).	SSB tabeller 12209, 07790
3.4	Kjernejournal i sykehjem og hjemmesykepleie, henholdsvis installert og med hensiktsmessig bruk i 2024.	Norsk helsenett
3.5	Kommuner som har tatt i bruk digitale innbyggertjenester på Helsenorge.	Norsk helsenett
3.6	Kostnadsutvikling nasjonale e-helseløsninger 2022–2025 i mill. kroner.	Norsk helsenett
3.7	Antall fastleger.	<a href="http://www.helfo.no/fastlegeordninga/fastlegestatistikk">www.helfo.no/fastlegeordninga/fastlegestatistikk</a>
3.8	Gjennomsnittlig listelengde.	<a href="http://www.helfo.no/fastlegeordninga/fastlegestatistikk">www.helfo.no/fastlegeordninga/fastlegestatistikk</a>

3.9	Hjemmebasert omsorg – Timer til omsorgstjenester per innbygger i aktuell aldersgruppe.	SSB tabell 11643
3.10	Økonomisk sosialhjelp.	SSB tabell 08859
3.11	Andel personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt (prosent). EU skala 60 prosent av median, 2011–2024.	SSB tabell 10498
3.12	Ytelser til livsopphold, netto driftsutgifter i faste 2025-kroner.	SSB tabell 12367 og KS
3.13	Husstander i midlertidige botilbud (antall).	SSB tabell 12015
3.14	Andel innbyggere 15–29 år som verken er sysselsatt, under utdanning eller under opplæring (NEET) 2015–2024.	SSB
3.15	Anmodning om bosetting, vedtak om bosetting, faktisk bosetting.	Imdi 2026
3.16	Sysselsatte 20-66 år etter landbakgrunn som andel av alle personer i aktuell gruppe. Registerbasert, 4. kvartal, etter landbakgrunn.	SSB tabell 11607
3.17	Antall bosatte, antall i jobb, andel i jobb.	Imdi 2026
3.18	Sekundærflytting (2010-2019).	SSB 2025
3.19	Andel elever som har fullført videregående skole innen to år etter normert tid, etter det året de startet utdanningen (prosent).	Utdanningsdirektoratet
3.20	Vekst i brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger og pensjon i faste 2025 kroner på utvalgte tjenesteområder, 2016 = 100.	SSB tabell 12367 og KS
3.21	Kommunalt konsum i faste priser, indeks 2010 = 100 og vekst i prosent.	Nasjonalregnskapet/SSB, tabell 09189
3.22	Beregnet utvikling i kommunenes effektivitet, 2014=100.	TBU-K, høsten 2025
3.23	Utvikling i kompetansesammensetning 2015-2025. Kommuner og fylkeskommuner. Årsverk fordelt etter kompetanse. Prosent.	PAI-registeret.

Figur	KAPITTEL 4 INKLUDERENDE ARBEIDSLIV OG SAMFUNNSLIV	Kilde
4.1	Hvor godt eller dårlig mener du det følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
4.2	Andel barn 1–2 år i barnehage som andel av innbyggere 1–2 år.	SSB tabeller 13502, 04903
4.3	Elevundersøkelsen – trivsel 7. trinn (indeks 1–5, der 5 er høyest trivsel).	Utdanningsdirektoratet
4.4	Elevundersøkelsen – Andel elever på 7. trinn som har blitt mobbet i løpet av de siste månedene (prosent).	Utdanningsdirektoratet
4.5	Nasjonale prøver 5. trinn. Gjennomsnittlige skalapoeng, og intervall for skalapoeng der 60 prosent av elevene befinner seg.	Utdanningsdirektoratet
4.6	Andel innbyggere 0–22 år / 0–24 år med barnevernstiltak (prosent).	SSB tabeller 12280, 08845
4.7	Andel minoritetsspråklige barn i barnehage sammenlignet med innvandrerbarn 1–5 år (prosent).	SSB tabell 13502, 04903

INDIKATORLISTE

Kapittel 4.1 Få flere i arbeid		
4.8	Opplever kommunen det som utfordrende å rekruttere følgende yrkesgrupper i dag, i tilfelle hvor utfordrende (N=157)?	Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2025
4.9	Arbeidsgiverutfordringer i kommuner. N = 168.	Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2025
4.10	Antall deltagere i videregående opplæring over 25 år i skoleåret.	SSB tabell 13586
4.11	Bosatte over 15 år etter prioritert arbeidsstyrkestatus, 2015–2024 (Prosent).	SSB tabell 12423
4.12	Fnnførte tiltak senorpolitikk. Andel av respondenter (n=124).	Oslo Economics og KS
4.13	Iverksatte tiltak for å styrke kompetansen blant ledere, etter viktighet der lavest siffer er viktigste tiltak. N = 168.	Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025.
4.14	I hvilken grad vil du si at kommunen/fylkeskommunen har kompetanse til å utføre pålagte beredskapsoppgaver?	Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2025
Kapittel 2.2 Føre en nyskapende arbeidsgiverpolitikk i samarbeid med partene		
4.15	Andel som deltar i frivillig innsats.(N=2372)	Frivillighetsbarometeret 2025
4.16	Omfang av frivillig innsats siste 12 måneder (N=2372).	Frivillighetsbarometeret 2025
4.17	Hvilke typer organisasjoner man har gjort frivillig arbeid for.	Frivillighetsbarometeret 2025.
4.18	Hva motiverer mest til å stille opp som frivillig?	Frivillighetsbarometeret 2025
4.19	Hvor enig eller uenig er du i at det er viktig for demokratiet at vi har et rikt organisasjonsliv? (N=2420)	Frivillighetsbarometeret 2023
4.20	Hvor viktig er det for deg at kommunen legger til rette for frivillige organisasjoners aktiviteter? (N=2420)	Frivillighetsbarometeret 2023
4.21	Antall frivillige lag og foreninger som mottar kommunalt tilskudd.	SSB tabell 11761
4.22	Antall deltagere på arrangementer i folkebibliotekene.	SSB tabell 11758

Figur	KAPITTEL 5 GRØNN FRAMTID	Kilde
5.1	Endringer i antall jobber siste 12 måneder i 1000.	SSB, tabell 12317
5.2	Timelønnskostnader i industrien i Norge i forhold til industrien hos handelspartnerne i felles valuta. Handelspartnerne = 100.	Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene
5.3	Noen næringers andel av totale utførte timeverk i prosent.	SSB/hasjonalregnskap, tabell 09174, og KS
5.4	Energibruk ekskl. råstoff i GWh per mrd. kroner i produksjon (faste 2015-priser) i utvalgte næringer 1990–2024.	SSB tabell 11601
5.5	Innbyggernes prioritering av vern av natur eller utbygging.	Forbruker og bærekraft 2024 fra Opinion
5.6	Beregnet verdi av kapitalslit i kommunesektoren som andel av lønnskostnader i kommunal sektor. 2010 = 100.	Nasjonalregnskapet/SSB, tabell 09181 og 09174, og SSB
5.7	Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2025–2045 i milliarder 2025 kroner fordelt på fylke.	Norsk vann 2025.

5.8	Gjennomsnittlig antall reiser per dag, 1992–2025.	Reisevaneundersøkelsen 2025, Opinion AS/Statens vegvesen
5.9	Boforhold, levekårsundersøkelsen. Andel som svarte at de var plaget av støy (prosent).	SSB tabell 14085
<b>Kapittel 5.1 Være pådriver for bærekraftig arealbruk</b>		
5.10	Dekar dyrka og dyrkbar jord som er omdisponert til andre formål enn landbruk 2005–2025.	SSB tabell 07903
5.11	Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk 2016–2025 Prosent.	SSB tabell 11776
5.12	Jord og skogbruksareal 2016–2025.	SSB tabell 09594
5.13	Truede naturtyper, rødlista 2025.	Artsdatabanken
5.14	Areal regulert til fritidsbebyggelse og antall ferdigstilte fritidsboliger 2010–2025.	SSB artikkel og tabell 13633
5.15	Vernet areal etter verneformål km <sup>2</sup> .	SSB tabell 08936
5.16	Status og utvikling for inngrepsfrie naturområder 1988–2023.	Miljødirektoratet
5.17	Vernet skogareal som andel av samlet skogareal, og fordelt på skogtype.	Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)
5.18	Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng (prosent).	SSB tabell 09579
5.19	Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng etter størrelse på tettsted, 2024 (prosent).	SSB tabell 09581
5.20	Samlet areal av leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder. Dekar 2016-2025. Forhåndsberegnet av SSB.	SSB tabell 12243
<b>Kapittel 5.2 Omstille til klimatilpasset lavutslippssamfunn</b>		
5.21	Det jobbes aktivt i min kommune for å...	Norsk monitor 2026
5.22	hvilken grad har kommunen/fylkeskommunen administrativ kapasitet og kompetanse innen klima og naturforvaltning i kommunen/fylkeskommunen?	KS arbeidsgivermonitor 2025
5.23	Innenlandske utslipp av klimagasser 1990–2024. Mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter.	SSB tabell 13931
5.24	Kollektivtransport, millioner passasjerer, 2010–2024.	SSB tabell 11570
5.25	Utslipp og opptak fra skog og annen arealbruk 1990–2021 (mill. tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter).	Miljødirektoratet/Norsk Institutt for bioøkonomi
5.26	Årlig gjennomsnittlig antall naturskader per tiårsperiode.	Skadedata fra If, Finans Norge og Norsk Naturskadepool
5.27	Nedbørsrelatert klimapåvirkning (utvalg). I hvilken grad anser dere at kommunen vil bli påvirket av ulike sider ved og virkninger av klimaendringer?.	Status for kommunal klimatilpassning i 2024, Noradapt/KS.
5.28 a og b	Reparasjon versus forebygging for flom og skred 2011–2024 i 1 000 kroner.	KS' sammenstilling av skadedata fra Naturskadepoolen (NASK), Statens naturskadefond, skjønnsmidler (KDD) og regnskapstall for NVE i statsbudsjettet
5.29	Vannskader på bygg som følge av vanninntrengning utenfra ved avrenning på bakken (ytre påvirkning) 2010–2025. Erstatningsbeløp i 1 000 kroner.	VASK, Finans Norge
5.30	Mengder utsortert husholdningsavfall (tonn), etter materiale og år 2016–2025.	SSB tabell 13136
5.31	Andel husholdningsavfall (prosent), etter behandling og år 2021–2025.	SSB tabell 13136

**INDIKATORLISTE**

<b>5.32</b>	Utvikling i andel elektriske bilferge- og passasjerbåtsamband i Norge (prosent).	Norsk klimastiftelse
<b>5.33</b>	Grønne lån utbetalt fra Kommunalbanken (KBN) og KLP som andel av kommunesektorens samlede lånefinansiering av investeringer ekskl. KBNs grønne lån (1 000 kroner).	Kommunalbanken og SSB/Kostra
<b>5.34</b>	Utestående grønne lån i Kommunalbanken fordelt på kategori 2016–2025 i 1 000 kroner.	Kommunalbanken
<b>5.35</b>	Produksjon av vann-, vind- og varmekraft og import, samt forbruk og eksport i gWh.	SSB tabell 08307
<b>5.36</b>	Netto kraftutveksling (eksport minus import) fordelt etter land i TWh.	Statnett og Energy-Charts

Figur	<b>KAPITTEL 6 ET TRYGT OG SIKKERT SAMFUNN</b>	Kilde
<b>6.1</b>	Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS og i hvilket år.	DSB, Kommuneundersøkelsen 2026
<b>6.2</b>	Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og fra hvilket år.	DSB, kommuneundersøkelsen 2026
<b>6.3</b>	Antall kommuner som har vært utsatt for alvorlig naturhendelse siste to år (flere ulike hendelser i samme kommune er mulig).	DSB, Kommuneundersøkelsen 2025
<b>6.4</b>	I hvilken grad tar kommunene hensyn til risiko og sårbarhet som følge av langsiktige klimaendringer i kommunal planlegging.	DSB, Kommuneundersøkelsen 2025
<b>6.5</b>	Kommunalt beredskapsråd har vært involvert i følgende arbeidsprosesser (n=243 i 2024 og 260 i 2025).	DSB, Kommuneundersøkelsen 2026
<b>6.6</b>	Har kommunen planlagt for alternativ kommunikasjon med befolkningen ved langvarig bortfall av strøm og e.kom?	DSB, Kommuneundersøkelsen 2026
<b>6.7</b>	Tiltak og rutiner ved administrasjon av IKT-sikkerhet, andel av kommuner.	SSB, tabell 14559, 14561, 12041 og 12042.
<b>6.8</b>	Elevers kunnskap om demokrati og medborgerskap.	Den internasjonale demokrati- og medborgerskapsundersøkelsen ICCS 2022





Postadresse: KS  
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo  
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no  
www.ks.no

