

Erfaringer fra Ukraina – læringspunkter for norske kommuner

Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 har satt ukrainske kommuner under et ekstremt og langvarig press, og erfaringene de har gjort seg kan gi unik innsikt i hvordan kommuner kan fungere under krig og krigslignende tilstander. Ukrainske kommuner har hatt en avgjørende rolle i å opprettholde grunnleggende samfunnsfunksjoner, håndtere humanitære behov og bidra til nasjonal motstandskraft. Erfaringene viser at kommunenes evne til å opprettholde tjenester og sikre befolkningen også i en krigssituasjon er en forutsetning for statens samlede funksjonsevne og motstandskraft, i tråd med Nato-traktatens artikkel 3.

Samtidig må disse erfaringene forstås i lys av betydelige forskjeller mellom Ukraina og Norge. Lærdommene gir derfor ikke en direkte oppskrift for norske kommuner, men peker på viktige prinsipper for beredskap, organisering og samspill.

Kommunen som bærebjelke i krisehåndtering

Ukrainske kommuner har i stor grad vært operative gjennom hele krigen. Et stort flertall av kommunene opprettholdt eller gjenopptok raskt normal drift etter fullskala-invasjonen, til tross for omfattende ødeleggelser og usikkerhet. Samtidig har kommunene måttet håndtere flere samtidige kriser: ødeleggelse av kritisk infrastruktur, store befolkningsforflytninger, press på helse- og sosialtjenester og mangel på personell.

Ukrainske kommuner er altså ikke bare tjenesteytere, men sentrale aktører i krisehåndtering og samfunnets totale motstandsevne.

Kritiske tjenester under bortfall av infrastruktur

Erfaringene fra Ukraina viser tydelig konsekvensene av målrettede angrep mot kritisk infrastruktur, særlig energiforsyning. Langvarige strømbrydd påvirker vannforsyning, kommunikasjon, helse og oppvarming.

Kommunene har i stor grad vært nødt til å basere seg på alternative løsninger, som nødstrøm og manuelle systemer, ofte med krevende logistikk- og ressursbehov. Samtidig har ødeleggelse av vannsystemer og mangel på strøm gjort drikkevann til en kritisk knapphetsfaktor flere steder. Erfaringene viser at det er nødvendig å planlegge for langvarig bortfall av infrastruktur, og at redundans og alternative løsninger er avgjørende.

I en krigssituasjon må kommunene kunne opprettholde drift uten stabil strøm og digital infrastruktur, prioritere hvilke tjenester som skal opprettholdes og håndtere knapphet på ressurser over tid. Dette peker på behovet for redundans og prioriteringsevne i krise.

Desentralisering og lokal handlekraft

Den ukrainske desentraliseringsreformen etter 2014 ga kommunene større ansvar og større handlingsrom, noe som har medført økt tillit til lokale myndigheter blant befolkningen. Tillit fremstår som en grunnleggende faktor i krisehåndteringen. Det er

dokumentert at ukrainere i stor grad har høy tillit til lokale myndigheter, og denne tilliten bidrar til etterlevelse av tiltak og stabilitet i lokalsamfunnene. Tillit bygges over tid, men forutsetter blant annet tydelig kommunikasjon, nærhet til innbyggerne og evne til å levere tjenester også under press. Dette har vært en viktig forutsetning for rask lokal respons under krigen.

Desentraliserte løsninger er også viktig på andre områder, ikke kun når det gjelder styresett og beslutningsnivå. For å opprettholde kommunal tjenesteyting har det for eksempel vært nødvendig å utvikle desentraliserte energiløsninger. Overgangen fra sentraliserte systemer til flere mindre og distribuerte energikilder har redusert sårbarheten for angrep, samtidig som det gir større lokal fleksibilitet. Bruk av solenergi, batterilagring og lokale kraftløsninger har blitt en sentral del av beredskapen. Dette illustrerer betydningen av å spre risiko og unngå enkeltpunkter av svikt (se mer i rapporten om langvarig strømbortfall i ukrainske kommuner).

Fysiske møteplasser og lokal tilstedeværelse

Et annet viktig tiltak har vært etableringen av fysiske møteplasser for befolkningen, ofte omtalt som «resilienspunkter». Disse fungerer som lokale knutepunkter for strøm, varme, vann, informasjon og sosial støtte, og bidrar til både praktisk overlevelse og opprettholdelse av sosial stabilitet. Erfaringen viser at slike fysiske samlingspunkter er særlig viktige når digitale og tekniske systemer svikter.

Kommunikasjon som kjerneoppgave

Krisekommunikasjon har vist seg å være en kjerneoppgave for kommunene. Ukrainske kommuner har utviklet systemer med flere parallelle kommunikasjonskanaler, der digitale løsninger suppleres med analoge og direkte kontaktflater, som oppslag, lokale kontaktpersoner og direkte formidling i lokalsamfunnene, blant annet gjennom «resilienspunktene» nevnt over.

Rask, tydelig og kontinuerlig kommunikasjon er avgjørende for å motvirke usikkerhet, rykter og desinformasjon, som i krigssituasjoner kan utgjøre en direkte trussel mot sosial stabilitet. Tilstedeværelse over tid er avgjørende for å opprettholde tillit, og informasjon må kunne nå frem også uten digitale systemer.

Samspill med sivilsamfunn og næringsliv

Krisehåndtering på lokalt nivå i Ukraina skjer i stor grad gjennom samarbeid mellom kommune, sivilsamfunn og næringsliv. Frivillige, innbyggere og lokale virksomheter har spilt en sentral rolle i krisehåndtering, både gjennom direkte innsats og gjennom støtte til kommunale tjenester. Kommunene fungerer i stor grad som koordinatorene for lokale ressurser, og krisehåndtering fremstår som et samspill mellom myndigheter og samfunn, snarere enn en ensidig offentlig oppgave.

Krisehåndtering blir gjerne mer effektiv når samarbeidsrelasjoner er etablert før krisen oppstår, noe som styrker evnen til å mobilisere lokale nettverk raskt.

Fleksibel organisering og redusert kapasitet

Krigen har også ført til betydelig personellmangel som følge av mobilisering og flukt, noe som har tvunget kommunene til å organisere arbeidet mer fleksibelt. Ansatte må kunne fylle flere roller, og både frivillige og internt fordrevne har blitt integrert i tjenesteproduksjonen. Samtidig har digitalisering og bruk av skybaserte løsninger gjort det mulig å opprettholde administrative funksjoner selv når fysiske lokasjoner er utilgjengelige. Erfaringene peker på behovet for fleksible organisasjoner som kan tilpasse seg raskt skiftende rammebetingelser.

Evakuering og mottak av befolkning

Evakuering og håndtering av befolkningsforflytninger har vært en sentral oppgave for mange kommuner. Dette har krevd kapasitet til både rask transport og mottak av mennesker, samt koordinering mellom lokale, regionale og nasjonale aktører. Erfaringene viser at slike løsning av slike oppgaver krever planlegging og tydelige ansvarsforhold i forkant.

Strukturelle forskjeller mellom Ukraina og Norge

Det er vesentlige forskjeller mellom Ukraina og Norge som påvirker overførbarheten av erfaringene. Ukraina befinner seg i en aktiv krigssituasjon med kontinuerlige angrep på sivil infrastruktur, noe som gir et helt annet skade- og trusselnivå enn det norske kommuner normalt vil møte.

Ukrainas erfaring med konflikt siden 2014 har også bidratt til en høyere grad av mobilisering og beredskapskultur i befolkningen. Videre innebærer krigsrettstilstand i Ukraina at lokale myndigheter har utvidede fullmakter og opererer under andre rettslige rammer enn i Norge, blant annet med redusert grad av transparens og demokratiske prosesser.

Det er vesentlige forskjeller mellom Norge og Ukraina i organisering av forvaltningen. Begge land har flernivåsystemer, men på regionalt nivå i Ukraina er det en noe uavklart ansvarsdeling mellom folkevalgte organer og statlige administrasjoner. Som følge av krigsloven er også regionale statlige (militære) administrasjoner gitt utvidede fullmakter, noe som gir raskere beslutningstaking, men også mindre transparens og redusert grad av ordinære demokratiske prosesser. Ukrainske kommuner har ansvar for mange av de samme tjenestene og oppgavene som norske kommuner, men i tillegg oppgaver som ligger til fylkeskommunen i Norge (blant annet videregående opplæring, kollektivtransport og deler av spesialisthelsetjenesten).

I tillegg er mange ukrainske kommuner avhengige av internasjonal støtte for å opprettholde tjenester, og ressursgrunnlaget er i mange tilfeller betydelig svakere enn i Norge. Dette påvirker både hvilke tiltak som er nødvendige og hvordan de kan gjennomføres.

Samlet sett innebærer dette at erfaringene fra Ukraina må forstås som erfaringer fra en høyrisikokontekst med andre institusjonelle og materielle forutsetninger enn i Norge.

Overførbarhet til norsk kontekst

Erfaringene fra Ukraina viser at kommunene er en grunnleggende bærebjelke i samfunnets evne til å håndtere krig. Evnen til å opprettholde tjenester, sikre kommunikasjon, mobilisere lokale ressurser og skape tillit i befolkningen er avgjørende for samfunnets samlede motstandskraft.

For norske kommuner gir dette et viktig grunnlag for videre arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet, særlig når det gjelder robusthet, fleksibilitet og samspill mellom kommune og lokalsamfunn.

Til tross for forskjellene peker erfaringene på flere forhold som er relevante for norske kommuner:

- behov for å planlegge for langvarig bortfall av kritisk infrastruktur
- betydningen av redundans og desentraliserte løsninger
- viktigheten av lokal tilstedeværelse og fysiske kontaktpunkter
- styrket krisekommunikasjon
- samarbeid med sivilsamfunn og næringsliv
- fleksibel organisering og evne til omstilling

Erfaringene illustrerer i særlig grad betydningen av robusthet i eksisterende tjenester, heller enn etablering av nye strukturer.

Et kunnskapsgrunnlag i stadig endring

Erfaringene fra Ukraina utvikler seg kontinuerlig i takt med krigens utvikling, og nye læringspunkter vil kunne identifiseres over tid. KS vil oppdatere denne siden med nye erfaringer og analyser etter hvert som mer systematisert kunnskap blir tilgjengelig.

Dersom du jobber i en (fylkes)kommune og ønsker å delta på webinar og andre arenaer for erfaringsdeling med ukrainske kommuner, har du mulighet til å bli inkludert i KS Ukraina-nettverk.