

Rapport

Kommunal beredskapsplikt

Gir nye krav en bedre beredskapsevne?

Forfattere

Anita Øren, Kinga Wasilkiewicz, Abdul Basit Mohammad, Petter Almklov, Eirik Albrechtsen, Per Morten Schiefloe, Stian Antonsen





SINTEF Teknologi og samfunn

Postadresse:
Postboks 4760 Sluppen
7465 Trondheim

Sentralbord: 73593000
Telefaks:

ts@sintef.no

www.sintef.no

Foretaksregister:

NO 948 007 029 MVA

Rapport

Kommunal beredskapsplikt

Gir nye krav en bedre beredskapsevne?

EMNEORD:
Beredskap,
Kommunal
beredskapsplikt,
samfunnssikkerhet

VERSJON
V1.0

DATO
2016-02-05

FORFATTER(E)

Anita Øren, Kinga Wasilkiewicz, Abdul Basit Mohammad, Petter Almklov, Eirik Albrechtsen, Per Morten Schiefloe, Stian Antonsen

OPPDRAGSGIVER(E)
KS

OPPDRAGSGIVERS REF.
Sten Celius

PROSJEKTNR
102008727

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:
82

SAMMENDRAG

Formålet med denne rapporten har vært å belyse kommunenes evne og mulighet til å oppfylle de krav og forventninger som fremkommer av sivilbeskyttelsesloven med forskrift som pålegger kommunene en generell beredskapsplikt. Prosjektet er utført av SINTEF, NTNU Samfunnsforskning og NTNU, på oppdrag fra KS.

UTARBEIDET AV
Anita Øren

SIGNATUR


KONTROLLERT AV
Per Hokstad

SIGNATUR


GODKJENT AV
Stian Antonsen

SIGNATUR


RAPPORTNR
SINTEF A27171

ISBN
978-82-14-05974-8

GRADERING
Åpen

GRADERING DENNE SIDE
Åpen

Forord

Kommunene har ansvar for befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Den 25. juni 2010 trådte bestemmelse om kommunal beredskapsplikt i kraft, "Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)". Den 7. oktober 2011 ble forskriften om kommunal beredskapsplikt iverksatt. Med den nye loven pålegges kommunene en generell beredskapsplikt. Forskriften pålegger videre kommunene en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt, noe som skal bidra til at de vurderer og planlegger samfunnssikkerhet og beredskap i et mer helhetlig perspektiv.

KS la sommeren 2014 ut en forespørsel på et FoU-prosjekt som skulle belyse kommunenes evne og mulighet til å oppfylle de krav og forventinger som fremkommer av sivilbeskyttelsesloven med forskrifter som pålegger kommunene en generell beredskapsplikt. Oppdraget gikk til en prosjektgruppe bestående av SINTEF, NTNU og NTNU Samfunnsforskning.

Det ble nedsatt en referansegruppe bestående av Sten Celius fra KS samt representantene i Storbynettverket; Per Ketil Riisem, Arnulf M. Elvevold, Torstein Nielsen, Ivar Lunde og Ann Kristin Brunborg. Det ble gjennomført ett møte sammen med denne gruppen i en tidlig fase i prosjektet. I tillegg har det vært korrespondanse gjennom epost, og referansegruppen har kommentert spørreskjemaet før utsending.

Vi vil rette en stor takk til kontaktpersonene i kommunene som sa ja til å være med på intervju, til fylkesberedskapssjefene som deltok i studien, og til alle beredskapsansvarlige fra kommunene som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelsen. Vi vil også rette en takk til Atle William Heskestad som var med på å utforme prosjektbeskrivelsen til dette prosjektet. Til slutt vil vi også takke Elise Rekdal, som har skrevet sin masteroppgave basert på dette materialet, for bistand ved intervju og transkribering.

Trondheim, januar 2016

Anita Øren, prosjektleder

Sammendrag

SINTEF, NTNU og NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra KS gjennomført en kartlegging av kommunenes forståelse av, og evne til, å oppfylle krav og forventninger i sivilbeskyttelsesloven, med forskrift om kommunal beredskapsplikt. Prosjektet har studert kommunenes arbeid, tilgjengelige ressurser og ressursbruk i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, samt lovens omfang og fortolkningsmuligheter. Resultatene fra prosjektet danner et grunnlag for anbefalinger og tiltak som kan gjøre kommunene bedre i stand til å overholde den pålagte beredskapsplikten.

Kartleggingen baserer seg på dokumentstudier, tolv semistrukturerte dybdeintervjuer med sentrale informanter i utvalgte kommuner og en spørreundersøkelse sendt ut til samtlige kommuner (svarprosent på 70 prosent). I tillegg er det innhentet synspunkter fra fylkesberedskapssjefene.

Det er stor variasjon blant norske kommuner, både i størrelse, geografi/topografi, risikobilde og kompleksitet. Dette skaper et behov for en mer dialogbasert form for veiledning som bedre lar seg tilpasse de ulike kommunenes behov. Videre er det et sterkt behov for økte ressurser på kommunalt og regionalt nivå. Resurser må her forstås som både *formaliserte* ressurser i form av økonomi, teknisk utstyr og personell og *uformelle* ressurser som lokalkunnskap og uformelle nettverk. Undersøkelsen har videre vist at det er behov for å styrke ulike typer kompetanse; forvaltningsmessig, sikkerhetsfaglig og praktisk/teknisk kompetanse. Kompetanseheving bør skje i form av regionale kompetansetiltak og ved opprettelse av faglig baserte nettverk for mer samarbeid med andre kommuner og andre aktører i beredskapsarbeidet. Fylkesmannen spiller en viktig rolle for å ivareta den regionale dimensjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette gjelder både som en kilde til faglig støtte, samordning og som tilsynsmyndighet overfor kommunene.

Beredskapsarbeidet i små og mellomstore kommuner er ofte personavhengig da det gjerne er drevet av "ildsjeler" som tar et større ansvar enn det som strengt tatt kan forventes. Slike ildsjeler har ofte en indre motivasjon for nettopp beredskapsfaget, noe som er svært viktig for kommunenes beredskapsarbeid. I dette ligger det en viktig ressurs som må ivaretas og videreutvikles. Samtidig ligger det en sårbarhet i personavhengigheten som må søkes redusert.

Kommunenes beredskapsarbeid er i stor grad hendelsesdrevet på den måten at oppmerksomheten om beredskap gjerne får et løft i etterkant av hendelser i kommunen eller i nærområdet. Dette gjelder særlig i de mindre kommunene. De hendelser som inntreffer blir som oftest håndtert godt, ettersom en da har konkrete begivenheter å mobilisere rundt. I slike akutte situasjoner er det gjerne lettere å få prioritert ressurser og å få til samordningen mellom de ulike aktørene (både offentlige og private) som må involveres i håndteringen. I det forebyggende arbeidet er det derimot langt større utfordringer knyttet til prioritering, involvering og samordning. Behovet for tiltak er størst primært i det forebyggende arbeidet. Det er behov for enten å øke ressursene til kommunal beredskap eller øke prioriteringen på samfunnssikkerhet og beredskap innen eksisterende midler. Sistnevnte alternativ beskrives som krevende ettersom dette innebærer prioritering av samfunnssikkerhet og beredskap opp mot andre pålagte oppgaver.

Når kommunene pålegges ansvaret for risikokartlegging og beredskap er dette en oppgave de ikke kan løse alene. Kommunene er derfor pålagt å involvere private og offentlige aktører i beredskapsarbeidet. Samtidig har de et begrenset forvaltningsmessig handlingsrom til å gjennomføre dette. Særlig samordningsrollen er krevende innenfor dagens forskrift ettersom kommunenes rolle som pådriver og koordinator i liten grad er understøttet av lovverket. Det er for eksempel ingen sanksjonsmuligheter overfor aktører som avslår invitasjonen om å delta i arbeid relatert til samfunnssikkerhet. Dette illustrerer et misforhold mellom kravene som stilles til samordning og mulighetene til å oppfylle kravene. Det vil neppe være formålstjenlig å redusere kravene som stilles til kommunal beredskap. Man bør snarere styrke kommunenes evne og forvaltningsmessige handlingsrom til å ivareta denne rollen.

Basert på denne studien foreslås følgende tiltak:

- Det er behov for tydeligere kommunikasjon av hva som forventes av ulike kommuner i ivaretagelsen av beredskapsplikten. Det bør gjøres en differensiering og tilpasning i veiledning og oppfølging med tanke på kommunestørrelse og risikobilde. Dette gjelder både Fylkesmannens og DSBs veiledningsrolle, samt veiledningsmateriellet. Det er behov for en styrking av veiledningskapasiteten på regionalt nivå.
- Det er behov for økte ressurser eller endret prioritering av eksisterende ressurser for å styrke evnen til å drive forebyggende beredskapsarbeid og samordning på lokalt og regionalt nivå.
- Det bør gjennomføres regionale kurs og kompetansetiltak. Dette vil både øke kompetansen i kommunene, bidra til nettverksbygging mellom aktørene som skal samvirke i forebygging og håndtering, samt ivareta og styrke lokalkunnskapen som er viktig i håndteringen av hendelser.
- Det bør etableres varige lokale nettverk mellom nabokommuner som også involverer private aktører som ivaretar kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner, samt frivillige organisasjoner.
- Eiere av kritisk infrastruktur samt andre viktige aktører burde være forpliktet til å delta i det kommunale beredskapsarbeidet, ved å blant annet bidra med relevant informasjon.
- Øvelser bør i større grad gjøres forvaltningsmessig krevende, i den forstand at scenarier bør inneha elementer av samordning: internt i kommunen, mot nabokommuner, mot private og frivillige og opp mot statlige/regionale ressurser.

Summary in English

SINTEF, the Norwegian University of Science and Technology (NTNU), and NTNU Social Research were commissioned to conduct a survey on municipal emergency preparedness by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS). The aim of the project was to find out how municipalities understand requirements and expectations in the Norwegian Civil Protection Act from 2010, and the accompanying Regulation on Municipal Emergency Preparedness from 2011, as well as their ability to meet these requirements. The project studied how municipalities work with societal safety and emergency preparedness, available resources and resource use for the work, as well as the statutory scope and possible interpretations. Based on the project results, recommendations and actions that can help municipalities to better fulfil their mandatory emergency preparedness requirements are proposed.

The study is based on document reviews, twelve semi-structured in-depth interviews with key informants in selected municipalities, and a questionnaire sent out to all Norwegian municipalities (with a response rate of 70 per cent). Additionally, viewpoints from county emergency preparedness managers were collected.

Norwegian municipalities vary grossly, in size, geography/topography, risk picture and complexity. This creates a need for a more dialogue-based guidance, which easier can be adapted to the municipalities' needs. Furthermore, there is a strong need for increased resources both at municipal and regional level. Resources must be understood here as both *formalized* resources such as finances, equipment and personnel, and *informal* resources such as local knowledge and informal networks. The study further identifies a need to strengthen several types of competence; administrative, about safety and security, and practical/technical competence. The enhancement of competence should be done through regional competence raising measures and establishment of professional networks that will allow for more cooperation between municipalities and other involved actors in the emergency preparedness work. The county emergency preparedness manager plays an important role for the regional societal security work, both as professional support, as coordinator and as a supervision authority for the municipalities.

The work with emergency preparedness in small and medium-sized municipalities depends on persons that are characterized as main "driving forces" for the work, persons who take more responsibilities than expected. These persons often have an inner motivation for safety and security, which is crucial for the municipality's work with emergency preparedness. Such resources must be safeguarded and further developed. Additionally, dependence on one particular person would also lead to a vulnerability that should be reduced.

The emergency preparedness work of the municipalities is to a large degree event-driven in the sense that emergency preparedness usually obtains more attention after an event in the municipality or in its close vicinity. This is particularly valid for smaller municipalities. Events that occur are mostly handled well, as it is easy to mobilize efforts around specific events. In such emergencies, it is usually easier to get access to prioritized resources and to achieve a good coordination between the actors (both public and private) that are involved in the handling. However, in the preventive work there are greater challenges related to

prioritisation, involvement and coordination. It is primarily within the preventive work that the measures are most needed. It is necessary either to increase the resources for municipal emergency preparedness or to increase the prioritisation of societal safety and emergency preparedness within the existing funds. The last option is described as challenging, as societal safety and emergency preparedness would have to be prioritized over other assigned duties.

The imposed responsibilities for risk assessment and emergency preparedness are tasks the municipalities cannot solve alone. Therefore, the municipalities are required to involve public and private actors in this work. Simultaneously, the municipalities have limited executive actions to implement this. Especially is the coordination role challenging with the current regulation, as the municipalities' role as an initiator and coordinator to a small degree is supported by the legislation. For example, there are no possibilities for sanctions against actors that are not willing to participate in societal safety work. This illustrates a disparity between the requirements for coordination and the possibilities to meet the requirements. It would probably not be suitable to reduce the demands for emergency preparedness placed on the municipalities. Rather, the municipalities' abilities and their executive actions should be strengthened to ensure the role they have.

The following measures are proposed:

- There is a need for clearer communication of what is expected from the different municipalities in their emergency preparedness duties. A differentiation between, and customisation of guidance and support for the different municipalities, should be done according to size and risk picture. This applies both to the county emergency preparedness managers and for the Norwegian Directorate for Civil Protection (DSB) guidance role and guidance material. There is a need to increase guidance capacity at regional level.
- There is a need for increased resources or changed priorities of existing resources to enhance the ability to conduct preventive emergency preparedness work and coordination at local and regional levels.
- Regional courses and competence increasing measures should be undertaken. This will both increase the competence of the municipalities, lead to network building among the actors that interact in prevention and management of events, and uphold and strengthen the local knowledge that is crucial for management of events.
- There should be established lasting, local networks between neighbouring municipalities. They should also include private actors that are responsible for critical infrastructure and critical societal functions, as well as voluntary organisations.
- Critical infrastructure owners and other key players should be obligated to participate in the municipal emergency preparedness work, e.g. contribute with relevant information.
- Exercises should be made more administratively demanding, in the sense that scenarios should include elements of coordination; within the municipality, with neighbouring municipalities, with private actors and voluntary actors, and with public/regional resources.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	12
1.1	Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt	12
1.2	Krav og oppfordringer i forbindelse med lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt	14
1.3	Aktører og faser i beredskapsarbeid	14
1.4	Heterogenitet mellom norske kommuner	15
1.5	Problemstillinger og avgrensninger	16
2	Metode og datagrunnlag	18
2.1	Intervju i utvalgte kommuner	18
2.1.1	Intervjuobjektene	19
2.2	Spørreundersøkelse til samtlige kommuner	20
2.2.1	Respondentene til spørreundersøkelsen	21
2.3	Intervju med fylkesberedskapssjefer	22
3	Resultater	24
3.1	Oppfattelse av lov og forskrift	24
3.2	Ansvars- og rollefordeling i kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid	26
3.2.1	Personlig engasjement blant enkeltpersoner	26
3.2.2	Evakuering og befolkningsvarsling	26
3.3	Kommunenes kompetanse og kapasitet	28
3.4	Samarbeid med andre aktører	32
3.5	Fremgangsmåte og kompetanse knyttet til ROS-analyser	34
3.6	Sammenheng mellom ROS-analyse og beredskapsplaner	38
3.7	Øvelser og hendelser	39
3.7.1	Øvelser	39
3.7.2	Håndtering av hendelser	40
3.8	Veiledning og opplæring	41
3.8.1	Veiledere	42
3.8.2	Opplæring	43
3.9	Eventuelle justeringer av lov-/regelverk	44
3.10	Øvrige tiltak	46
3.11	Beredskapspliktens effekter	48
4	Diskusjon	50
4.1	Er forskriften om kommunal beredskapsplikt klar nok i beskrivelsen av kommunenes mandat, rolle- og ansvarsfordeling?	50
4.2	Har kommunene tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og handlingsrom til å oppfylle de forventningene som ligger i forskriften?	52
4.3	Hvordan er forholdet mellom kommunene og tilsynsmyndigheter?	55

4.4	Hvordan er samvirket mellom kommunene og mot andre aktører?	57
4.4.1	Er det behov for å endre forskriften.....	58
5	Konklusjon og forslag til tiltak.....	60
6	Referanser.....	62
7	Vedlegg.....	64
7.1	Sivilforsvarsloven, kapittel V. Kommunal beredskapsplikt	64
7.2	Forskrift om kommunal beredskapsplikt	66
7.3	Intervjuguide.....	70
7.4	Spørreskjema	76

1 Innledning

SINTEF, NTNU og NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra KS gjennomført en kartlegging av kommunenes evne og mulighet til å oppfylle de krav og forventninger som fremkommer av sivilbeskyttelsesloven med forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Det kreves at kommunene jobber *systematisk og helhetlig* med samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer i kommunen og kravet gjelder kommunen som en myndighet innenfor sitt geografiske område, som en tjenesteleverandør og virksomhet. I tillegg skal kommunene være en pådriver overfor andre relevante aktører innenfor sitt geografiske område. For å oppfylle oppgaven må kommunene samarbeide, forholde seg til og koordinere arbeid med ulike aktører, utføre risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), ha beredskapsplaner og øve på disse. Mangfoldet av norske kommuner fører til at arbeidet med samfunnssikkerhet og fokusområder i hver kommune varierer. Denne rapporten tar utgangspunkt i to grunnleggende forskningsspørsmål for å kartlegge hvordan arbeidet med kommunal beredskap foregår i kommunene og hvordan beredskapsplikten oppfylles:

1. Hvordan vurderer kommunene loven og forskriften om kommunal beredskapsplikt med hensyn til mandat, rolle- og ansvarsfordeling, og generell tydelighet?
2. Har kommunene tilstrekkelig med ressurser, kapasitet og kompetanse til å oppfylle de krav og forventninger som ligger i loven og forskriften?

Bakenforliggende årsaker til utfordringer knyttet til utføring av den kommunale beredskapsplikten ble også undersøkt. Videre ble forslag til justeringer i forskrift eller øvrige endringer tatt opp med kommunene.

1.1 Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt

"Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)" som trådte i kraft 25. juni 2010, §§ 14 og 15, gir kommunene en generell beredskapsplikt med hensyn til ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Det ble i overkant av ett år senere, i oktober 2011, gitt ut en forskrift om kommunal beredskapsplikt, med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven, som gir utfyllende regler om den kommunale beredskapsplikten. Et mål med forskriften er å sikre at kommunene jobber helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap. Det kreves også at kommunene arbeider på tvers av sektorer i kommunen og at de skal være pådrivere overfor andre relevante aktører innenfor sitt geografiske område.

Forskriften om kommunal beredskapsplikt har en lengre forhistorie. To offentlige utredninger, Buvik-utvalget (Buvik et al., 1992) og Sårbarhetsutvalget (NOU2000:24, 2000), har vært viktige her. Sentralt premiss i utredningene er at den sivile beredskapen må tilpasses samfunnets behov for sikkerhet og krisehåndtering i fredstid.

Buvik-utvalget ble oppnevnt for å utrede forutsetninger for sivilt beredskap i Norge i fredstid på bakgrunn av St.meld.nr. 52 (1988-1989) (1989). Utvalget anbefalte innføring av en generell lov som pålegger

fylkeskommuner, kommuner og næringsvirksomheter med samfunnsviktige produkter og tjenester en plikt til å utarbeide beredskapsplaner, men lovpålagt beredskapsplanlegging ble ikke videreført. I St.meld.nr. 24 (1992-1993) (1993) – "Det fremtidige sivile beredskap" ble langsiktige perspektiver for sivil beredskap lagt frem og det kom et pålegg om at internkontroll skulle innføres i offentlig og privat virksomhet. På bakgrunn av denne Stortingsmeldingen utarbeidet daværende Direktorat for sivil beredskap i 1994 en veileder for risiko- og sårbarhetsanalyser for kommunene (Direktoratet for sivil beredskap, 1994). Slike veiledninger inneholder råd til kommunene om hvordan de kan tilfredsstille lovverket, men det er ikke noe krav om at veiledningene skal følges.

Spørsmålet om kommunal beredskap, forankret i lov, kom opp igjen i 1995 etter flommen på Østlandet. Den ble likevel igjen utsatt i påvente av resultatene av motivasjonsskapende og tilretteleggende tiltak overfor kommunene. Regjeringen gikk inn for å kartlegge innholdet i en slik lovhjemmel og de økonomiske og administrative konsekvensene av dette, men det ble mer fokus på å arbeide med tiltak som skulle få kommunene til å drive beredskapsarbeid på frivillig basis (St.meld.nr. 25 (1997-1998), 1998). I 1999 ble Sårbarhetsutvalget oppnevnt for å utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap. Sårbarhetsutvalget slo fast at sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge var preget av fragmentert ansvar og organisering, og tok igjen opp saken om lovfestet plikt til beredskapsplanlegging, da spesielt for kommuner. Noen år senere, i 2010, ble dette fulgt opp i en ny lov om sivil beredskap (sivilbeskyttelsesloven) og dernest med forskrift om kommunal beredskapsplikt i 2011. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i ettertid gitt ut flere veiledere som gir råd og forslag til hvordan en skal håndtere og oppfylle forskriften om beredskapsplikt. Tabell 1 gir en oversikt over styrende og veiledende dokumenter innenfor kommunal beredskapsplikt.

Tabell 1. Oversikt over styrende og veiledende dokumenter i forbindelse med kommunale beredskapsplikt.

Dokument	Ikrafttredelse
Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser	1994
Ot. prp. nr. 61 (2008-2009) Innføring av kommunal beredskapsplikt – endringer i Siviltforsvarsloven	1. jan. 2010
Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)	25.jun. 2010
Prop. 91 L (2009-2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)	1. jan. 2011
Forskrift om kommunal beredskapsplikt	7. okt. 2011
Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt	feb. 2012
Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen	okt. 2014
Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt	feb. 2015

1.2 Krav og oppfordringer i forbindelse med lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt

Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene plikter knyttet til blant annet å kartlegge uønskede hendelser og utarbeide helhetlige ROS-analyser, utarbeide tiltak for hendelsene i en beredskapsplan, og jevnlig øve på beredskapsplanene. Forskriften om kommunal beredskapsplikt gir utfyllende retningslinjer til kravene i loven. Blant annet beskriver den hvordan det systematisk og helhetlig skal arbeides med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Videre utdypes innholdet i ROS-analyse og beredskapsplan. ROS-analysen skal oppdateres i takt med kommunedelplaner, altså hvert fjerde år (etter plan- og bygningsloven), og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet (etter sivilbeskyttelsesloven). Loven krever at beredskapsplanen skal oppdateres og revideres minst årlig, og forskriften pålegger kommunene å øve på beredskapsplanene minst en gang hvert annet år. Forskriften oppfordrer også kommunene til samarbeid med andre kommuner og aktører, og å invitere dem til å medvirke ved utarbeidelse av ROS-analyse. Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av forskriften (etter kommuneloven).

1.3 Aktører og faser i beredskapsarbeid

For å oppfylle beredskapsplikten må kommunene forholde seg til flere aktører med forskjellige roller, ansvar og kapasiteter. I tillegg til at helhetlig risikokartlegging og beredskapsarbeid er krevende faglig sett, stiller det også store krav til kommunenes oversikt over og samarbeid med private aktører, samt deres evne til å koordinere ulike offentlige og private aktører (Almklov et al., 2012; Almklov & Antonsen, 2014; Antonsen et al., 2010; McConnell & Drennan, 2006). Dette gjelder både i ROS-analyser, hvor disse er en sentral del av risikobildet, og i beredskap hvor de kan være en nøkkelressurs. Videre er det et nettverk av instanser som kan være relevante for kommunenes arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet, og det kan være uklart hvilke roller ulike aktører har og hva de kan bidra med. Aktuelle aktører i kommunenes beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeid kan være:

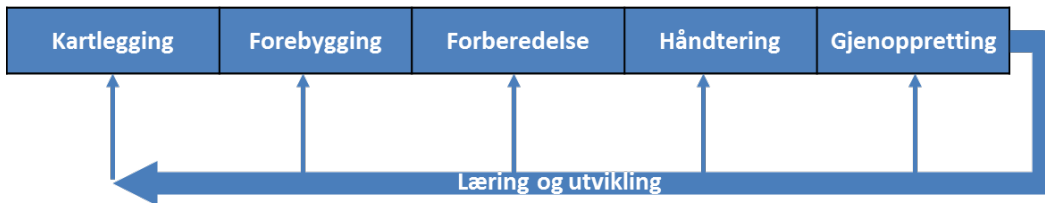
- Offentlig styring og myndighet (f.eks. DSB, Fylkesmannen,)
- Tilsynsmyndigheter (f.eks. Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet, Mattilsynet)
- Fagmyndigheter (Statens strålevern, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet)
- Beredskapssetater (brannvesen, politi, sivilforsvaret, 110-sentral)
- Infrastruktureiere/Statlige selskaper (Telenor, Statens vegvesen, Avinor, vannforsyning)
- Større og mindre private virksomheter (f.eks. industribedrifter, entreprenørfirmaer og gårdbrukere)

Hvilke aktører som er relevante samarbeidsaktører for kommunene vil være avhengig av beredskapsområde. Både innholdet i samarbeidet og samarbeidsmåten vil bero på ulike hendesspesifikke og organisatoriske faktorer. Dette er i de senere årene illustrert i en rekke hendelser, som f.eks. brannene i Lærdal og Flatanger.

Helhetlig arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet favner mange dimensjoner. Figur 1 illustrerer fasene i beredskapsarbeid. Det stilles krav til at kommunene jobber helhetlig med beredskap og må derfor forholde seg til alle disse fasene. ROS-analyser er en del av kartleggingsarbeidet i fase en som videreføres gjennom forebyggende tiltak i fase to. Videre kommer beredskapsplaner som forberedelse på håndtering

av uønskede hendelser sammen med øvelser. I siste fase skal den uønskede situasjonen normaliseres og normaltstand gjenoprettes. Både øvelser og hendelser skal evalueres og videreføres tilbake som læring til de ulike fasene.

Faser i beredskapsarbeid



Figur 1: Faser av beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeid

Kommunenes rolle og oppgaver innenfor hver dimensjon og i hver fase av beredskap må løses sammen med andre aktører. Dette tegner et komplekst bilde av kommunenes rolle og ansvar for å sikre beredskap og samfunnssikkerhet.

1.4 Heterogenitet mellom norske kommuner

DSB utfører årlig en undersøkelse for å se hvordan kommunene ivaretar innbyggernes sikkerhet. Resultater fra DSBs kommuneundersøkelse i 2015 viser at stadig flere kommuner jobber bedre med samfunnssikkerhet og beredskap (DSB, 2015). Mange kommuner har både gjennomført ROS-analyser og øvd på beredskapsplaner. Likevel er det ulike oppfatninger om tilfredsstillelse av krav i gjeldende lov og forskrift. Undersøkelsen viste videre at 86 prosent av kommunene oppga å ha utført en helhetlig ROS-analyse i 2015, mot 80 prosent i 2012 (DSB, 2012). Videre hadde ni av ti kommuner i 2015, mot to av tre kommuner i 2012, utarbeidet en overordnet beredskapsplan.

Et sentralt moment bak disse tallene er den store heterogeniteten i norsk kommunesektor. Det er i dag 428 kommuner, fordelt over 19 fylker. Det er store forskjeller mellom kommunene når det kommer til befolkningstall, størrelse i areal, infrastruktur, beliggenhet og næringsliv. Den største kommunen har nesten 650 000 innbyggere, mens den minste har i underkant av 200 innbyggere. Kun hver tiende kommune i Norge har over 20 000 innbyggere. Over halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere, og hver tredje kommune har under 3000 innbyggere. Noen kommuner ligger nært storbyer, andre langt utenfor. Rundt en fjerdedel av Norges befolkning bor utenfor tettbygde strøk. Det er også stor variasjon i risikobildet, der enkelte kommuner har mye infrastruktur og et variert næringsliv, mens andre i høy grad er utsatt for naturhendelser.

Større kommuner har gjerne dedikert beredskapspersonell med både faglig og institusjonell tyngde, og med tett faglig dialog med en profesjonell brann- og redningstjeneste og kommunehelsetjeneste. Mens mindre kommuner kan ha beredskap som en av flere oppgaver til travle medarbeidere, et deltidsbrannvesen delt med nabokommunen, og liten oversikt over nyansene i krav som stilles.

1.5 Problemstillinger og avgrensninger

For å besvare de to grunnleggende problemstillingene har følgende områder blitt studert i prosjektet:

- Kommunenes forståelse av lov og forskrift
- Kommunenes erfaringer med beredskapsansvaret
- Kommunenes gjennomføringsevne av beredskapsplikten
- Hvordan kommunene samarbeider internt, med andre kommuner, andre etater eller private aktører
- Status for kommunene når det gjelder ressurser; kompetanse, tid, økonomi
- Kommunenes forslag til tiltak, justeringer i regelverket og andre forslag ut over justeringer i regelverket, for å kunne fylle sin beredskapsrolle på en god måte.
- Hvilke tiltak kommunene allerede har satt i verk for å være forberedt på ulike typer beredskapshendelser
- Hvilke tiltak som bør gjøres for å bedre kommunenes evne til å gjennomføre gode ROS-analyser og omsette disse i beredskapsplaner som er kjente, realistiske og anvendbare i krisesituasjoner

Det blir i rapporten ikke gjort skille på hvilken landsdel kommunene er fra. Andre lover og forskrifter som er relevante for kommunal beredskapsplikt, som plan- og bygningsloven, blir ikke beskrevet i detalj, men diskuteres der det er relevant.

2 Metode og datagrunnlag

Datainnsamlingen tok utgangspunkt i en systematisk gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon knyttet til analyser, planer, tilsynsrapporter, kommuneundersøkelser og evalueringer av kommunalt beredskapsarbeid.

Datainnsamlingen har hovedsakelig vært utført i to deler: En kvalitativ del hvor representanter fra forskjellige kommuner ble intervjuet, og en spørreundersøkelse hvor samtlige kommuner ble invitert til å delta. Med utgangspunkt i en gjennomgang av tidligere dokumenter om kommunal beredskapsplikt ble det utarbeidet en intervjuguide til bruk under intervju med personer som var ansvarlige for beredskapsarbeidet i et strategisk utvalg av kommuner. Deretter ble samtlige kommuner invitert til å besvare en spørreundersøkelse rettet mot kommunalt beredskapsarbeid. I tillegg har vi inkludert funn fra prosjektet "The next disaster: Collaboration, risk communication and action capacity in Norway after the 22.07 terror" som kan kaste lys over evnen til å ivareta kommunal beredskapsplikt sett fra fylkesmannsembetenes ståsted. Prosjektet ble meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD).

2.1 Intervju i utvalgte kommuner

Tolv kommuner ble valgt ut for intervju. Disse var forskjellige med tanke på innbyggerantall, geografisk størrelse, beliggenhet og næringsgrunnlag. I utvalget inngår noen kommuner som har erfaring fra nylige hendelser og noen som ikke har slike egenerfaringer. De tolv kommunene kom fra fylkene (i alfabetisk rekkefølge) Buskerud, Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Oslo, Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms og Vest-Agder. To av kommunene var innlandskommuner, de resterende ti var kystkommuner. Kommunenes innbyggertetthet og geografiske størrelse er vist i Tabell 2. For enkelhets skyld har vi valgt å kalle kommuner med flere enn 50 000 innbyggere for "store" kommuner, mens de med 20 000 - 50 000, 5 000 – 20 000, og de under 5 000 for henholdsvis "mellomstor", "liten" og "meget liten".

Tabell 2. Beskrivelse av utvalgte kommuner for intervju

Utvalgte kommuner	Innbyggertall	Kommunene her kalt	Areal (km ²)
1	> 50 000	Stor	< 750
2	> 50 000	Stor	< 750
3	> 50 000	Stor	> 2 000
4	20 000 - 50 000	Mellomstor	< 750
5	20 000 - 50 000	Mellomstor	< 750
6	5 000 - 20 000	Liten	> 2 000
7	5 000 - 20 000	Liten	< 750
8	5 000 - 20 000	Liten	750 - 2 000
9	5 000 - 20 000	Liten	750 - 2 000
10	< 5 000	Meget liten	< 750
11	< 5 000	Meget liten	> 2 000
12	< 5 000	Meget liten	750 - 2 000

Det ble gjennomført semistrukturerte intervju med personer i ulike roller innen beredskap i de tolv kommunene. Intervjuene ble utført primært i første halvdel av 2015. Intervjuguiden var basert på problemstillingene definert for prosjektet samt innhentet dokumentasjon og bakgrunnsmateriale. Et semistrukturert design ble valgt for å sikre at intervjuene belyser de problemstillingene som er satt for prosjektet, samtidig som en åpner for at informantene kan komme med tilbakemeldinger som ikke er dekket av de forhåndsdefinerte spørsmålene. Intervjuguiden inneholdt spørsmål kategorisert under flere temaer som belyser problemstillingene i prosjektet. En kort oversikt over temaene er listet opp (se vedlegg A for en komplett intervjuguide):

Tema i intervjuguiden:

- Bakgrunnsinformasjon
- Kommunenes erfaringer med beredskapsansvaret
- Synspunkter på lov og forskrift
- Kommunenes gjennomføringsevne av beredskapsplikten
- Samarbeid med andre aktører
- Forslag til tiltak

Intervjuene ble gjennomført dels via personlig oppmøte (fem intervjuer) og dels per telefon (syv intervjuer). Alle intervjuene ble tatt opp på digital opptaker og transkribert i full tekst. Dette sikrer et godt datagrunnlag for analyse. Intervjuene ble analysert gjennom at data ble kategorisert etter temaer fra intervjuguiden og eventuelle nye temaer som dukket opp.

2.1.1 Intervjuobjektene

Informantene i kommunene var ansatt i stillingene som enten beredskapskoordinator, beredskapsrådgiver, beredskapsleder, kommunal leder (drift og utbygg), ordfører, rådmann eller assisterende rådmann. Alle hadde kommunal beredskap som ansvarsområde, enten som en del av stillingen eller som en full stilling. Andelen varierte fra 10 til 50 prosent. Seks av informantene hadde beredskapsarbeid som kun en mindre andel av stillingen.

Flere av informantene, ni personer, hadde lang fartstid i kommunen og offentlig virksomhet, der de hadde jobbet fra 10 til over 30 år. Tre av personene hadde jobbet i kommunen i to til seks år. Fem var nokså nye ettersom de hadde hatt stillingen i under tre år. Noen hadde tidligere hatt stillinger i privat virksomhet, politi, forsvar og andre stillinger i det offentlige.

Intervjuobjektene hadde lærerutdanning, politiutdanning, militær utdanning, og utdanning innen samfunnsfag, økonomi, helse og ledelse og administrasjon. Noen hadde også en formell utdannelse innenfor samfunnsikkerhet. Tre personer hadde tatt eller påbegynt mastergrad innen samfunnsikkerhet.

2.2 Spørreundersøkelse til samtlige kommuner

I etterkant av intervjuene ble et spørreskjema utarbeidet og invitasjon til å delta ble sendt ut til samtlige kommuner. Formålet med spørreundersøkelsen var primært å få frem variasjonen av kommunenes opplevelse og erfaring i forbindelse med den kommunale beredskapsplikten. Kommunene er svært forskjellige i størrelse, sammensetning og utfordringer. Derfor var spørreundersøkelsen således viktig for å dekke denne variasjonen, og for å danne et helhetlig bilde av kommunenes oppfatning og erfaringer med beredskapsplikten på et nasjonalt plan.

Spørreskjemaet ble utarbeidet av prosjektgruppen, med innspill og kommentarer fra oppdragsgiver og referansegruppen.

Spørreundersøkelsesverktøyet Questback, ble benyttet for å distribuere undersøkelsen elektronisk. Ved henvendelse til DSB fikk vi tilgang til e-postlisten som DSB benytter ved utsendelse av kommuneundersøkelsene. E-postlistene ble så sendt til fylkesberedskapssjefene for "vask" før de ble sendt ut til kommunerepresentantene. Undersøkelsen ble sendt til den personen som var ansvarlig for kommunens beredskapsarbeid. Dette var i de fleste tilfellene rådmannen. Undersøkelsen var kort og presis, med antatt tid til utfylling på rundt 10 minutter. I tillegg var det et åpent felt hvor det var mulig å skrive kommentarer.

Spørreskjemaet ble sendt ut i juni 2015. Det ble også sendt ut en purring i slutten av juni, en i juli og en i august. Datamaterialet ble behandlet i statistikkprogrammet SPSS og Excel. Data ble anonymisert slik at informasjon ikke kan tilbakeføres til enkeltpersoner/enkeltkommuner.

Respondentene måtte svare på samtlige spørsmål. Det kom inn 299 svar på undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 70 prosent. Som Tabell 3 viser, var det en liten underrepresentasjon av små kommuner blant de kommunene som besvarte undersøkelsen, uten at dette var signifikant. Både mellomstore, store og storbykommunene var noe overrepresentert.

Tabell 3: Oversikt over hvilke kommuner som har besvart kommuneundersøkelsen fordelt etter kommunistørrelse

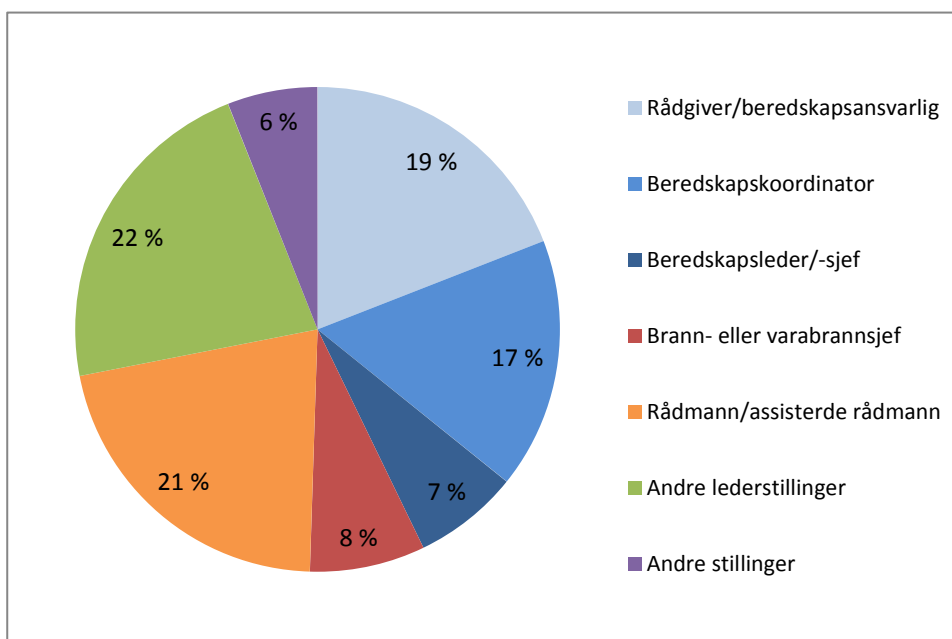
	Norges kommuner		Besvart spørreundersøkelse	
	Antall	%	Antall	%
Over 50 000 innbyggere	15	3,5	14	4,7
Mellom 20 000 og 49 999 innbyggere	40	9,3	35	11,7
Mellom 5000 og 19 999 innbyggere	149	34,8	106	35,5
Mellom 3000 og 4999 innbyggere	66	15,4	48	16,1
Under 3000 innbyggere	158	36,9	96	32,1
Total	428	100	299	100

I analysene av spørreskjemadata valgte vi bevisst å ha med kategorien "under 3000 innbyggere", da mange kommuner er under 3000 innbyggere.

2.2.1 Respondentene til spørreundersøkelsen

Personene som besvarte spørreundersøkelsen ble bedt om å oppgi hvilken utdanning de hadde. Det var her mulig å velge flere alternativer. Omtrent 14 prosent oppga videregående skole. I overkant av halvparten (56 prosent) av personene hadde utdanning på bachelor-/høyskolenivå. 30 prosent hadde master-, universitets- eller doktorgrad, mens rundt 4 prosent oppga "annet". I tillegg hadde om lag 14 prosent militær utdanning og 3 prosent politiutdanning.

Respondentene ble også bedt om å oppgi stilling. Svarene ble gitt i fritekst, og ble i ettertid kategorisert i syv kategorier. Høyeste stillingsbetegnelse ble brukt der respondenter oppga flere betegnelser på stilling. Informantene hadde ulike stillingsbenevnelser, og beredskap viste seg ofte å være en deloppgave i andre stillinger. 110 av 299 respondenter, altså i underkant av 40 prosent, oppga eksplisitt at de hadde beredskap som betegnelse eller delbetegnelse i stillingen sin (19 prosent som rådgiver/beredskapsansvarlig, 17 prosent som beredskapsleder/-sjef i tillegg til noen i kategoriene assisterende rådmann og brannsjef), se Figur 2. Videre var henholdsvis 21 og 22 prosent av de som besvarte spørreundersøkelsen ansatt i stilling som "rådmann eller assisterende rådmann", og i "andre lederstillinger" i kommunen samtidig som de hadde arbeidsoppgaver innen beredskap uten at dette kom frem av stillingstittelen. En kombinasjon som forekom i nesten 1 av 10 stillinger, var både å ha brannansvar og beredskapsansvar. I kategorien "andre stillinger" kommer diverse konsulentstillinger, ingeniørstillinger, saksbehandler og andre stillinger i kommunen. Disse hadde også ansvarsområder innen beredskapsarbeid i kommunen.



Figur 2: Fordeling av stillinger til respondentene i spørreundersøkelsen. (N=299)

2.3 Intervju med fylkesberedskapssjefer

Parallelt med prosjektet om kommunal beredskapsplikt gjennomførte SINTEF, NTNU, Safetec og NTNU Samfunnsforskning et forskningsprosjekt¹ om utviklingen i norsk samfunnssikkerhetsarbeid etter terrorhendelsene 22. juli 2011. Som en del av dette prosjektet har det blitt gjennomført intervjuer med 13 fylkesberedskapssjefer i landet. I forbindelse med disse intervjuene ble det også stilt spørsmål om kommunal beredskapsplikt, sett fra Fylkesmannsembetenes ståsted. Disse intervjuene er også en del av datagrunnlaget for denne studien.

¹ Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og har tittelen "The next disaster (NEXUS)".

3 Resultater

Dette kapitlet beskriver resultater fra intervjuene med beredskapsansvarlige personer i kommunene for beredskapsarbeid, fylkesberedskapssjefer, samt resultater fra spørreundersøkelsen. Resultatene er gruppert etter følgende temaer:

1. Oppfattelse av lov og forskrift
2. Ansvars- og rollefordeling i kommunenes samfunnsikkerhetsarbeid
3. Kommunenes kompetanse og kapasitet
4. Samarbeid med andre aktører
5. Fremgangsmåte og kompetanse til knyttet til ROS-analyser
6. Sammenheng mellom ROS-analyser og beredskapsplaner
7. Øvelser og hendelser
8. Veiledning og opplæring
9. Eventuelle justeringer av lov-/regelverk
10. Øvrige tiltak
11. Beredskapspliktens effekter

3.1 Oppfattelse av lov og forskrift

Dette delkapitlet ser på i hvilken grad kommunene opplever lov og tilhørende forskrift som klar nok til å ivareta beredskapsansvaret loven pålegger. Resultatene viser at utfordringene ikke har å gjøre med hvordan krav og forventninger er uttrykt, men primært er knyttet til *omfanget* av de krav og forventninger som forskriften stiller. Selve forskriften om kommunal beredskapsplikt ble av flere beskrevet som enkel å forstå, og som oversiktig og klar. Noen av informantene blant små og middels store kommuner fortalte at den brukes som et hjelpeverktøy i det daglige arbeidet med beredskap.

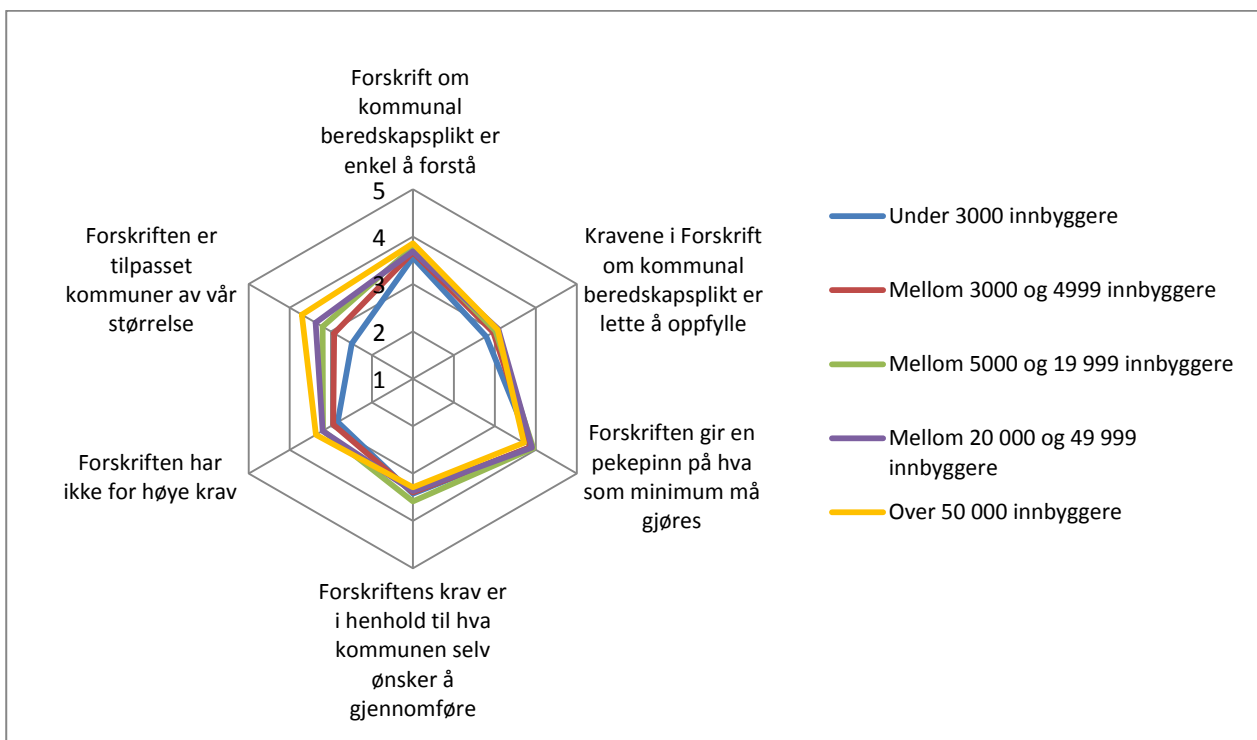
Selv om lov og forskriften oppleves som klar for de fleste informantene, er det fortsatt mye rom for tolkning og tilpasning, noe som gjør arbeidet vanskelig. Dette gjelder uavhengig av kommunenes størrelse. Videre fremstår det som klart for flere av kommunene hvilke krav og forventninger som stilles til dem. Disse kravene og forventningene blir i stor grad akseptert som legitime, men det finnes mange forskjellige måter å møte kravene på. I praksis gjøres det lokale tilpasninger for å møte kravene ut fra hva som anses som hensiktsmessig i lys av kommunens risikobilde, og ut fra hvilke ressurser og kompetanse som er tilgjengelig.

Det er like fullt flere informanter som opplever et gap mellom Fylkesmannens forventninger til samfunnsikkerhetsarbeid og det nivået som kommunene selv legger seg på. Fylkesmannen oppleves for eksempel å ha en god del høyere forventninger og krav til innhold i ROS-analyser enn det kommunene legger til grunn. Det er i størst grad informanter fra de små kommunene som her beskriver arbeidet med å oppfylle kravene som krevende, og havner fort på minimumsløsninger.

På den andre siden kom det tydelig fram av intervjuene at informanter fra enkelte av de aller største kommunene mente at forskriften stilte for lave krav, og at den ikke dekket alt de hadde av behov i sitt

daglige beredskapsarbeid. Et aspekt som ble nevnt i den forbindelse var viktigheten av å integrere krav fra andre lover som f.eks. kommuneloven, plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Dette illustrerer at det kan være store forskjeller i ressurser, kompetanse og kapasitet mellom store og små kommuner når det gjelder kommunal beredskap.

Spørreundersøkelsen viste at forskriften i all hovedsak oppleves som enkel å forstå og at den gir retningslinjer for *minstekravene* i hva som må gjøres, som vist i Figur 3. Svorskalaen på figuren går fra 1=svært uenig (i senter av diagrammet) til 5=svært uenig (ytterst i diagrammet). Det er større variasjon i svarene når det spørres om kravene i forskriften er lette å oppfylle. Likevel mener de ikke at den setter for høye krav. Derimot mener mange at forskriften ikke er tilpasset kommunestørrelsen. Midt i skalaen var svaralternativet 3=verken eller, en nøytral kategori. For påstanden "forskriften er tilpasset kommuner av vår størrelse" var det størst sprik mellom svarene fra respondenter fra de små og store kommunene. Representantene fra de store kommunene var i større grad enige i at forskriften er tilpasset deres størrelse, enn de mindre. En annen ulikhet var at respondenter fra små kommuner i større grad enn store kommuner mener at forskriften har for høye krav.



Figur 3. "Hvor enig er du i følgende påstander?" Svaralternativene var fra 1=svært uenig (senter) til 5=svært enig (ytterkant). (N=299)

3.2 Ansvars- og rollefordeling i kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid

Dette delkapittelet presenterer resultater fra spørsmålet om ansvars- og rollefordeling i samfunnssikkerhetsarbeidet er tilfredsstillende definert, eller om det oppfattes som uklart. To områder trekkes frem som særlig viktige: Avhengigheten av enkeltpersoner, ofte referert til som "ildsjeler" i beredskapsarbeidet, og uklarheter i ansvarsforhold knyttet til evakuering og befolkningsvarsling.

3.2.1 Personlig engasjement blant enkeltpersoner

I intervjuene understrekes viktigheten av at ledelsen prioriterer beredskapsarbeid og er synlig engasjert på dette området. Dette gjelder særlig i små kommuner. Dersom slikt lederengasjement ikke er til stede, blir det gjerne gjort mindre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Flere av de som ble intervjuet pekte på viktigheten av at beredskapsansvarlige eller andre sentrale personer i kommunen har et personlig engasjement for beredskapsarbeidet. Dette medfører at beredskapsarbeid blir satt på agendaen og arbeid iverksatt, også i tilfeller der dette innebærer å nedprioritere andre områder. Støtte fra rådmannen ble også nevnt som viktig for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Hvor mye vekt som legges på arbeid med beredskap er derfor i noen grad personavhengig, og avhengig av rådmannens prioriteringer. Viktigheten av personlig engasjement blir også understøttet av intervjuene med fylkesberedskapssjefene som sa at spesielt mange mindre kommuner er avhengig av enkeltpersoners engasjement og innsats. Noen mente at disse som jobbet med beredskapsarbeid ofte fortjente en "ildsjelpris".

"Det er sånn at noen av disse folkene er veldig flinke personer, og det vil si at beredskapsarbeid og dokumentasjon tilsvarende er bra, men så henger jo hele greia på den personen. Så hvis den personen er borte, på ferie, syk eller slutter, så vil det nok merkes i kommuner". [Fylkesberedskapssjef]

Når mye av arbeidet er personavhengig betyr dette at det alltid vil bli brukt skjønn, både med hensyn til prioritering og i vurderingene av hva en faktisk har mulighet til å gjøre. Situasjonen i kommunen varierer derfor mye, selv om minimumskravet er oppfylt. Personavhengigheten innebærer også en åpenbar sårbarhet for kontinuiteten og kvaliteten i samfunnssikkerhetsarbeidet, som sitatet ovenfor også illustrerer.

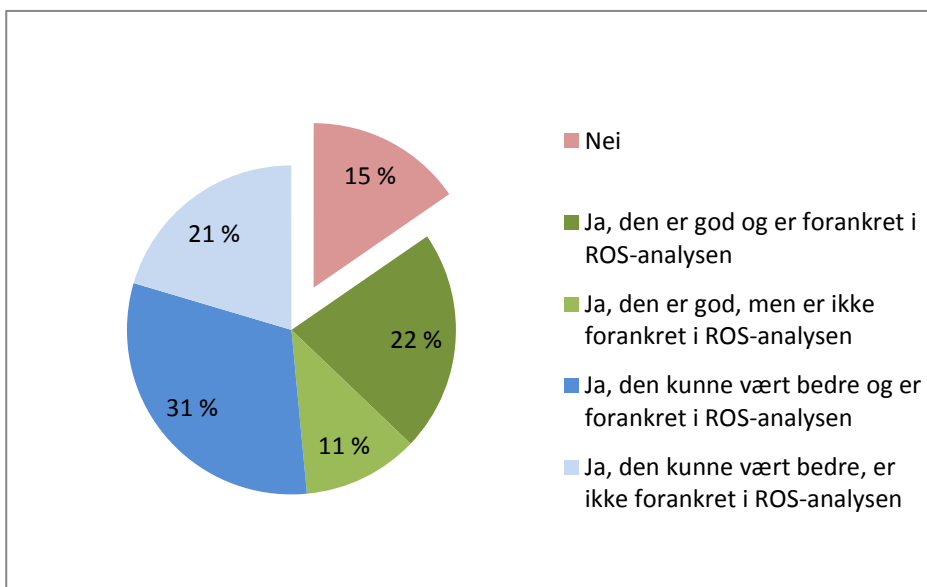
3.2.2 Evakuering og befolkningsvarsling

En person som hadde jobbet med beredskapsfaget i flere år fortalte at tidligere, før lov og forskrift om beredskapsplikten kom, var det et vagt skille mellom ansvaret til politiet og kommune. Nå derimot, var det tydeligere at det er politiet som eier hendelsen operativt, mens kommunen er en "geografisk" eier og har ansvar i forhold til det.

Selv om enkelte opplever at ansvaret mellom politi og kommune har blitt tydeligere med forskriften, er det fortsatt uklarheter i ansvaret siden kommunen pålegges å planlegge og å bistå ved gjennomføring av evakuering, mens politiet kan påby evakuering. Flere av de intervjuede personene opplevde

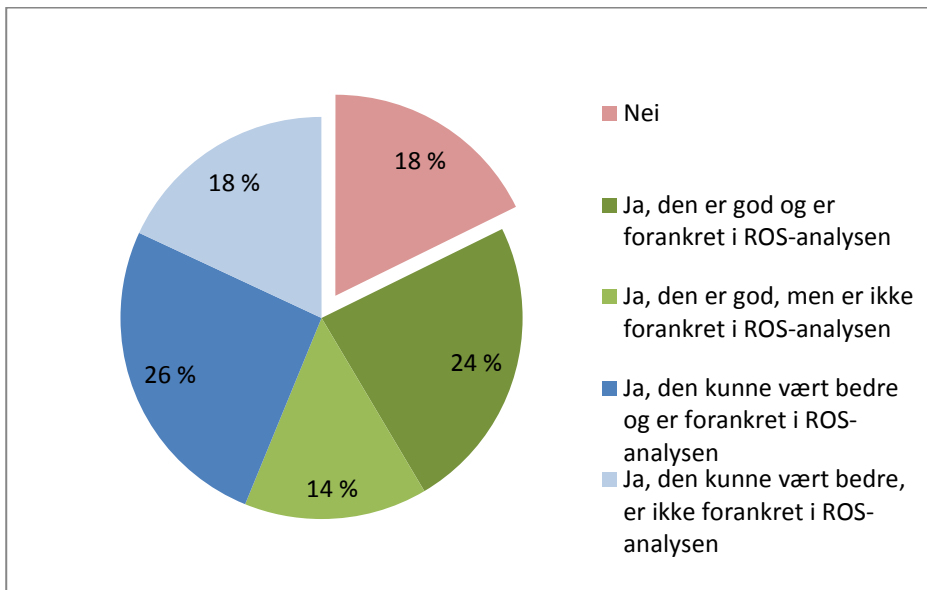
kommunikasjon mellom kommune og politi som klarer hvorvidt det er politiet eller kommunene som har det egentlige ansvaret for evakuering.

I spørreundersøkelsen oppga omtrent 15 prosent at de ikke hadde en evakueringsplan, se Figur 4. 22 prosent oppga "Ja, den er god og forankret i ROS-analysen", 11 prosent sa "Ja, den er god, men ikke forankret i ROS-analysen. Omtrent halvparten av respondentene mente at evakueringsplanen kunne vært bedre. Av disse hadde 31 prosent oppgitt at den var forankret i ROS-analysen, mens 21 prosent oppga at den ikke var forankret i ROS-analysen.



Figur 4. Svarandel på spørsmålet: "Har dere en evakueringsplan?" (N=299)

I tillegg til å spørre respondentene om evakueringsplan ble det også spurt om de hadde plan for befolkningsvarsling. Noe av den samme tendensen som ved evakueringsplan ble observert. Omtrent 18 prosent oppga at de ikke hadde en plan for befolkningsvarsling (Figur 5). 24 prosent oppga "Ja, den er god og forankret i ROS-analysen" og 14 prosent "Ja, den er god, men ikke forankret i ROS-analysen. Videre oppga 26 prosent at "Ja, den kunne vært bedre og er forankret i ROS-analysen, og 18 prosent at "Ja, den kunne vært bedre og er ikke forankret i ROS-analysen".



Figur 5. Svarandel på spørsmålet "Har dere en plan for befolkningsvarsling?" (N=299)

3.3 Kommunenes kompetanse og kapasitet

I dette delkapittelet vurderer vi hvorvidt kommunene har nødvendig kompetanse og kapasitet til å ivareta kommunal beredskapsplikt. Intervjuene viser at det er store forskjeller mellom små og store kommuner i hvor mye tid som brukes på arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. De fleste kommunene har innarbeidet pliktene fra forskriften i eksisterende stillinger, mens det i flere større kommuner har blitt opprettet nye del- eller heltidsstillinger for oppgavene.

På spørsmål om de hadde nok kompetanse og ressurser til å ivareta beredskapsplikten, var det stor forskjell på hva personene fra små og store kommuner svarte. De aller fleste informantene fra de små kommunene ser en klar mangel på ressurser til dette og flere mente at dette innebar at de ikke var i stand til å leve opp til forventningene fra myndighetene:

"Det er alltid et avvik mellom sentrale myndigheter sine forventinger og hva man klarer å få til. Vi har svært begrenset med ressurser. [...] For i hovedsak så oppfyller vi jo bestemmelsene sier Fylkesmannen, men i forhold til forventningene som både Fylkesmannen og kanskje sentrale myndigheter har, så tror jeg ikke vi klarer å levere på alle områder. Men så spørs da det om forventningene deres er for store." [Meget liten kommune]

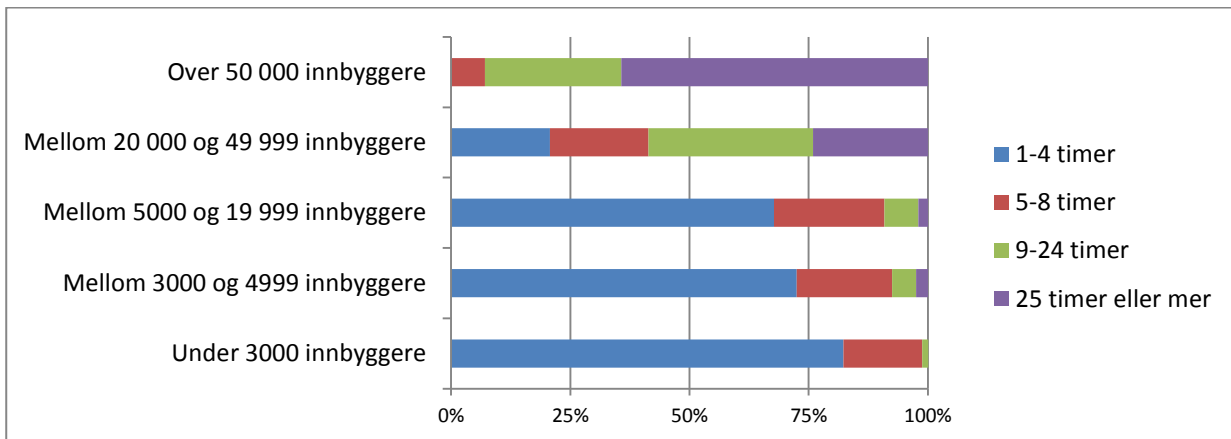
Personene som har ansvar for beredskapsarbeidet i små kommuner har som regel mange ansvarsområder, noe som gjør at disse personene må oppdatere seg på flere felt, faglig sett. Kompetanse var en utfordring i flere kommuner også fordi noen hadde vanskelig med å tiltrekke seg riktig kompetanse til kommunen. Det ble også av fylkesberedskapssjefer påpekt at små kommuner ofte mangler ressurser og nok kompetanse på enkeltområder. Videre ble det påpekt at kommunene har fått mange andre tilleggsoppgaver de siste årene slik at det er en veldig stor forventning til kommunene nå.

Informanter fra middels store kommuner oppga i større grad at de hadde ressurser, selv om også de kunne ha et ønske om mer ressurser. Ofte ble nivået liggende på kun "godt nok", i den forstand at de ikke hadde mulighet til å gjøre noe utover det å dekke minimumskravene. Det ble av informanter fra både små og middels store kommuner nevnt at øremerkede midler til beredskapsarbeid ville hjulpet dem i deres daglige arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap. Som vi vil komme tilbake til senere er spørsmålet om øremerking av midler politisk krevende. Like fullt setter ønsket om øremerking ord på at de beredskapsansvarlige i kommunene trenger hjelp til å få prioritert ressurser til samfunnssikkerhet og beredskap.

Blant de fem største kommunene i landet varierer antall ansatte som er dedikert til arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra en til ti. Også her er det enkelte informanter som opplever at ressursene er for knappe til å ivareta kravene til kommunal beredskapsplikt på en god måte. Andre igjen ser ressursene som tilstrekkelige, slik at det for de største kommunene ikke er noe entydig bilde av ressursituasjonen.

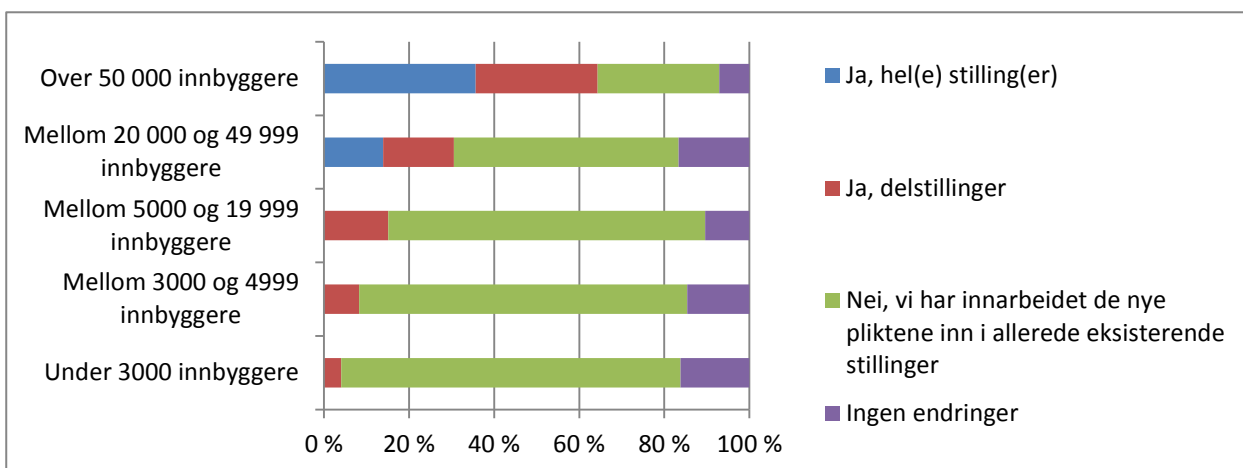
Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er flerfaglig ettersom det i sum krever kompetanse fra en rekke fagområder og sektorer. Også her trekkes personavhengigheten frem. I de tilfellene hvor det bare er en person som jobber dedikert med samfunnssikkerhet og beredskap vil kommunen være sårbar for kritiske hendelser hvis denne ene personen f.eks. var sykemeldt eller på en reise når en krise inntreffer. Denne sårbarheten erkjennes og man ser viktigheten av å ha beredskapsplaner og dokumentasjon skriftlig, men ikke alle har hatt tid til å få dette skrevet ned i et formelt dokument. Et formelt dokument vil heller aldri kunne erstatte fagkunnskap og erfaring.

Spørreundersøkelsen viste at 90 prosent av de minste kommunene brukte i gjennomsnitt mindre en én dag i uken på beredskapsarbeid. Dette tilsvarer maksimum en 20 prosent stilling. Over 80 prosent av de små kommunene brukte en halv dag i uken eller mindre på beredskapsarbeid. Blant de store kommunene var det stor variasjon i omfanget av beredskapsarbeidet. Store kommuner arbeider mest med beredskap, der nesten to-tredjedeler av kommunene jobber minst 25 timer med beredskapsarbeid i uken (Figur 6). Dette samsvarer med hva informantene oppga i intervjuene, at særlig de små kommunene har liten tid til å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid.



Figur 6. Gjennomsnittlig ukentlig timeforbruk på arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. (N=299)

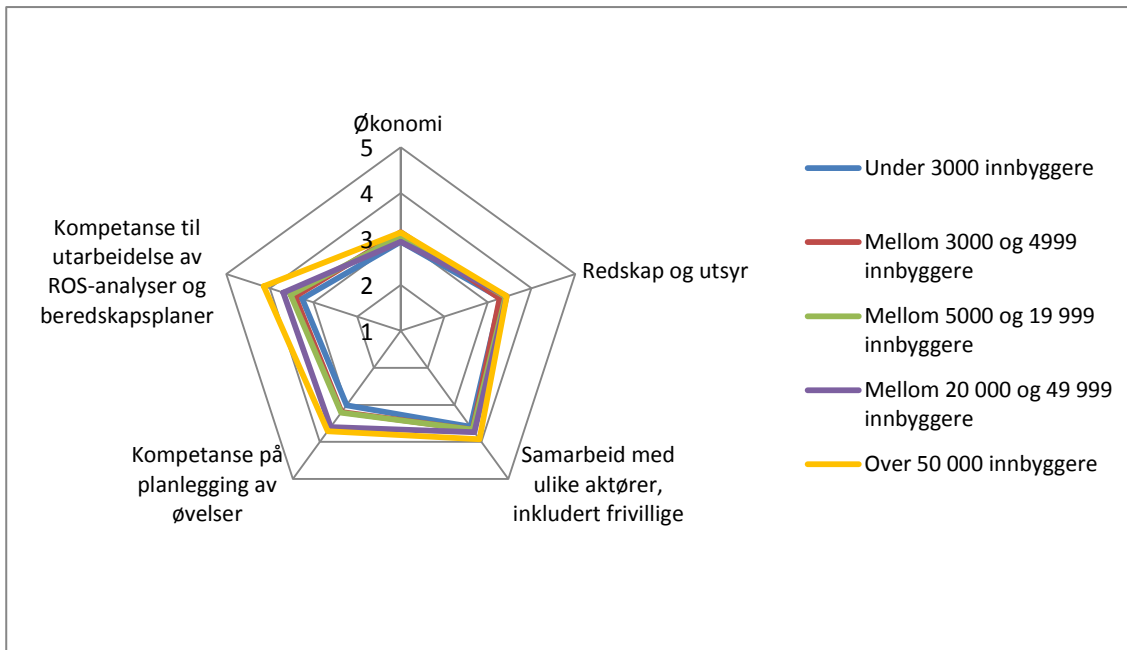
Rundt 70 prosent av kommunene som deltok i spørreundersøkelsen oppga at de hadde innarbeidet pliktene gitt i forskriften i allerede eksisterende stillinger. Bare i underkant av fire prosent hadde opprettet ekstra hel stilling. Ved å bryte ned disse tallene etter kommunestørrelser ser vi at det i størst grad var de små kommunene som enten ikke har gjort noen endringer eller innarbeidet pliktene i andre allerede eksisterende stillinger, se Figur 7. Det var i størst grad de store kommunene som hadde opprettet nye stillinger.



Figur 7. Svarandel på spørsmålet "Har kommunen opprettet ekstra stilling(er) i forbindelse med innføring av forskrift om kommunal beredskapsplikt?" (N=299)

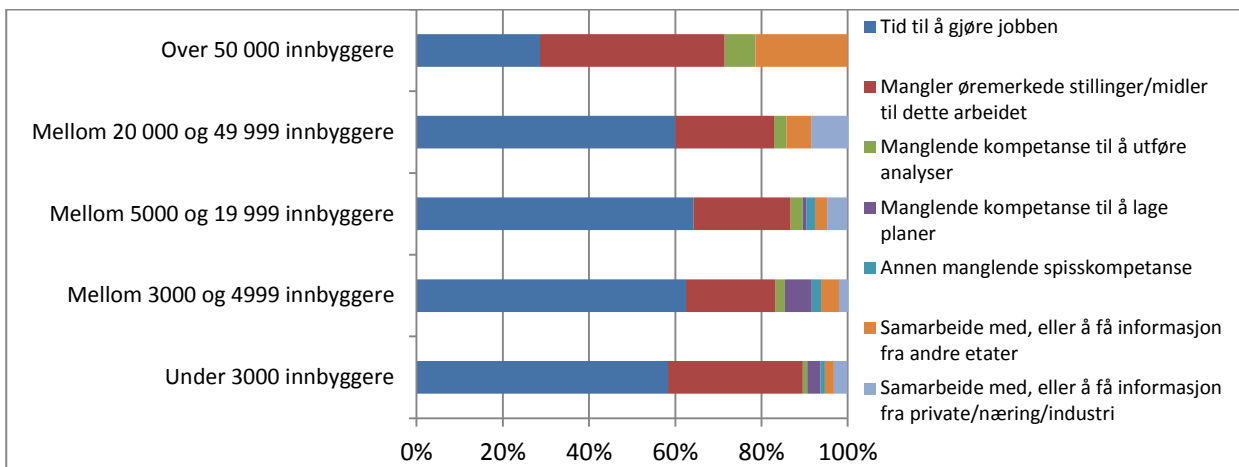
Spørreundersøkelsen viste også at økonomiske utfordringer blir fremhevet som mer presserende enn svakheter i kompetanse, redskap og utstyr eller samarbeid med andre aktører. Disse svarene understøtter det som kommer frem i intervjuene, nemlig at kommunene har behov for mer ressurser. Spørreundersøkelsen viser at respondenter fra de store kommunene i større grad enn de mindre opplever å ha tilstrekkelig med kompetanse og andre ressurser både til utarbeidelse av ROS-analyser og beredskapsplaner, og til planlegging og gjennomføring av øvelser. I motsetning til det som er indikert i

intervjuene, viser spørreundersøkelsen at forskjellene mellom små og store kommuner når det gjelder ressurstilgang er ubetydelige, jfr. Figur 8.



Figur 8: Spørsmål: "I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig med ressurser til et godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap når det kommer til:" Svaralternativene var fra 1=svært liten grad (senter) til 5=svært stor grad (ytterkant). (N=299)

For å studere hva de beredskapsansvarlige i kommunene mente var den største utfordringen i forbindelse med beredskapsarbeidet, ble de bedt om å prioritere hva de mente var mest vanskelig. De kunne på dette spørsmålet krysse av på kun ett svaralternativ, spørsmål og svarandel er vist i Figur 9. Det var rundt 60 prosent som oppga at det var tid til å utføre jobben som var mest krevende. 26 prosent oppga at de manglet øremerkede midler, rundt to prosent oppga manglende kompetanse til å lage planer eller til å utføre analyser. Om lag fire prosent oppga at samarbeid med, eller å få informasjon fra private/næring/industri eller andre etater, var krevende. Om lag en prosent oppga manglende spisskompetanse. Hvis vi bryter ned disse tallene etter kommunestørrelse, ser vi at "tid til å gjøre jobben" blir av små og mellomstore kommuner (under 50 000 innbyggere) sett på som mer krevende enn hos store kommuner. Dette underbygger det som kom frem i intervjuene, at særlig de små kommunene oppgir at de har for lite ressurser til denne type arbeid. Store kommuner trekker frem mangel på "øremerkede" stillinger som mest krevende. Respondentene fra de store kommuner oppga videre i mye større grad enn fra de andre kommunene at det var krevende å samarbeide med, eller å få informasjon fra andre etater.



Figur 9: Svarandel på spørsmålet "Hvilke deler av beredskapsplikten er mest krevende for din kommune?" Respondentene kunne svare på kun ett svaralternativ. (N=299)

3.4 Samarbeid med andre aktører

Denne delen beskriver ulike samarbeidskonstellasjoner mellom ulike aktører i og utenfor kommunene. I hvor stor grad kommunene samarbeider med andre aktører varierer fra kommune til kommune, nokså uavhengig av kommunestørrelse. Disse variasjonene og konkrete forslag til tiltak vil bli nærmere diskutert i neste del av rapporten.

Det er stor variasjon i samarbeidet mellom kommunene. Noen samarbeider i stor grad og har etablert nettverk med nabokommuner. I enkelte kommuner er det etablert avtaler om samarbeid under kriser, slik at de bistår hverandre der det trengs. Andre igjen har ikke noe samarbeid i det hele tatt. De fem største byene har på eget initiativ etablert et eget "Storbynettverk". Faste representanter fra disse byene møtes på en jevnlig basis. På enkelte områder er samarbeidet mellom kommunene tettere enn på andre områder, for eksempel gjennom interkommunale brannvesen. I enkelte kommuner er dette det eneste etablerte samarbeidet. For noen informanter oppfattes interkommunal samhandling, der oppgavene ikke er formaliserte og det ikke finnes etablerte foretak, som krevende, særlig som ved hendelser som deles mellom to kommuner. Dette ble også opplyst at det øves lite på, noe som kan skyldes at det er krevende fordi det går på tvers av organisasjoner og ansvarsområder. Mange av informantene ytret ønske om mer samarbeid enn det de hadde per i dag. Noen informanter fra middels store eller store kommuner opplevde å få forespørsler fra mindre kommuner som trengte bistand i beredskapsarbeidet. For de aller minste kommunene kunne det være en utfordring på grunn av både ressurs- og kompetansemangel. Men også de kommunene som fikk henvendelsene hadde sine begrensinger i ressurser, og hadde dermed ikke mulighet til å bistå i noen stor grad.

Enkelte informanter oppga at de hadde kun noen få andre aktører å forholde seg til. Disse oppga at de hadde et bra samarbeid med tanke på beredskapsarbeid. Generelt ga flere informanter inntrykk av at det ikke var vanskelig å få den informasjonen de trengte fra eksterne aktører til beredskapsarbeidet. Noen oppga at det kunne være informasjon som aktører ikke ønsket å meddele, men dette ble oppfattet

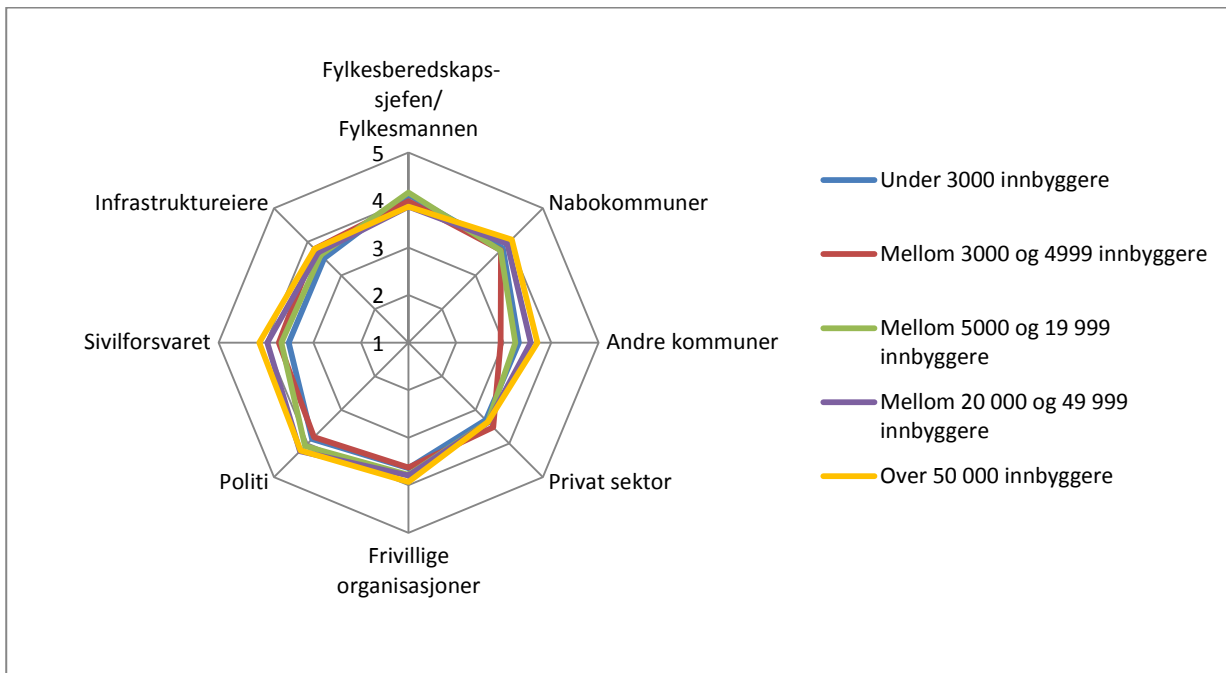
uproblematisk for kommunen. En informant fra en meget liten kommune sa for eksempel at de hadde tillit til at bedrifter med spesielle farer selv hadde en god beredskapsevne og var i stand til å håndtere eventuelle kriser på egen hånd. I andre tilfeller ble det sagt at hvis det i kommunen var en stor aktør, så regnet informanten med at de var såpass profesjonelle at de hadde god kontroll på sin egen beredskap, og trengte derfor ikke informasjon fra dem. Dette kan tyde på at noen informanter undervurderer viktigheten av, og plikten til å samarbeide med eksterne aktører for å få opplysninger som blant annet er viktige for kommunens ROS-analyser.

Frivillighet spiller en viktig rolle særlig under krisesituasjoner i mindre kommuner, der det er behov for tilleggsressurser. En informant fra en liten kommune fortalte at de hadde en skriftlig avtale med samtlige lokale foreninger i Norske Kvinners Sanitetsforening i kommunen. De skulle hjelpe til ved f.eks. pårørende- og evakueringscenter, og til vakthold. Informanter fra andre kommuner antok at frivillige stilte opp i krisesituasjoner hvis det trengtes, uten formelle avtaler.

Forskriften pålegger kommunene å være en pådriver overfor andre aktører i arbeidet med kommunal beredskap. Dette er et svært krevende område. Mangel på ressurser gjør det vanskelig å ivareta pådriverrollen, både internt i kommunen, i grensesnittet mot private aktører i egen kommune, og i samarbeidet med nabokommunen og ulike offentlige aktører:

"Det at vi skal være pådriver ute hos private og offentlige aktører, sånn som det er nå har vi ikke mulighet til å være pådriver hos kommunalsjefene en gang. Vi er i hvert fall ikke noen pådriver hos de der ute".
[Mellomstor kommune]

I spørreundersøkelsen ble det spurt om hvordan kommunene samarbeidet med andre aktører. Spørsmålet var "I hvilken grad samarbeider kommunen godt med, fylkesberedskapssjef/Fylkesmannen, nabokommuner, andre kommuner, privat sektor, frivillige organisasjoner, politi, sivilforsvar og infrastruktureiere." Svarene er vist i Figur 10. De største forskjellene mellom store og små kommuner var i hvilken grad de samarbeidet godt med andre kommuner og sivilforsvaret, da de store kommunene i størst grad hadde et bra samarbeid med dem. I gjennomsnitt svarte respondentene at det var privat sektor kommunene totalt sett samarbeidet minst bra med.



Figur 10. Spørsmål: "I hvilken grad kommunen samarbeider godt med forskjellige aktører." Svaralternativene var fra 1=svært liten grad (senter) til 5=svært stor grad (ytterkant).

3.5 Fremgangsmåte og kompetanse knyttet til ROS-analyser

Dette delkapittelet belyser hvordan kommunene utfører ROS-analyser og om de har den nødvendige kompetanse til å gjennomføre disse. En stor andel av kommunene har utført ROS-analyser selv eller med hjelp fra konsulentselskaper. Flere informanter opplever ROS-analyser som en utfordrende del av beredskapsplikten og mener de mangler kompetanse på dette området. Noen informanter mente at kommunen manglet politisk forankring av ROS-analysen.

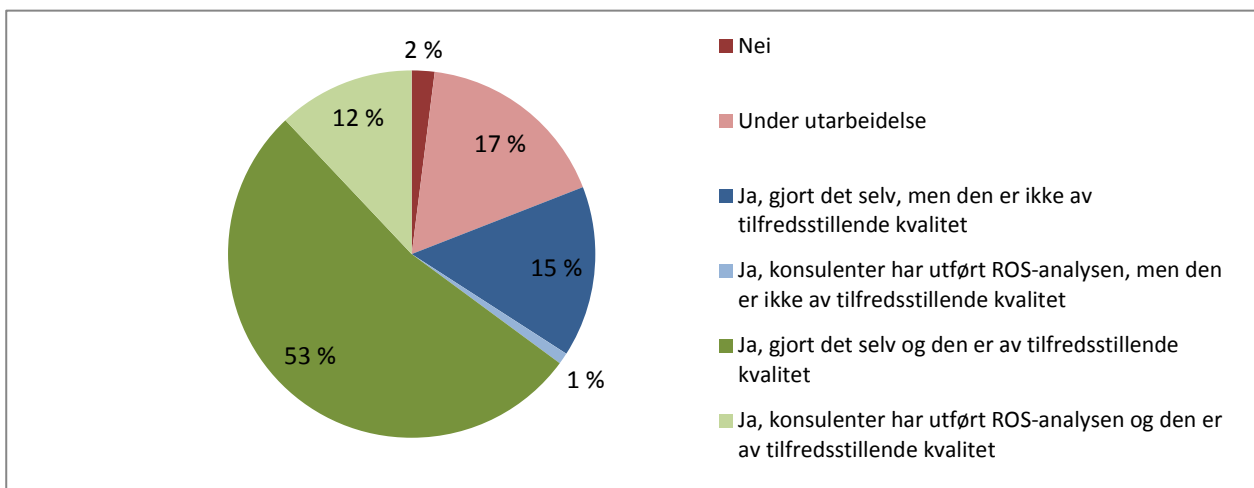
Informantene fra kommunene som ble intervjuet oppga at de hadde enten allerede utført ROS-analyser, eller var i gang med å oppdatere eller lage ROS-analyser. Noen manglet politiske forankring og godkjenning av ROS-analysen.

Kommunene benyttet ulike fremgangsmåter for å utføre ROS-analyser. Noen hadde leid inn konsulenter til å utføre hele jobben, men i ettertid opplevd at arbeidet med ROS-analysen burde hatt større forankring internt i kommunen på grunn av betydningen av lokalkunnskap som er viktig for analysen og for kompetanseoverføring til kommunen. Det er stort sett enighet blant informantene om at denne prosessen burde utføres i kommunen, men at man kan søke hjelp på visse områder. Det ble beskrevet som viktig for kommunene å være tilstrekkelig involvert i arbeidet med ROS-analysen.

"Det å lage en ROS-analyse ved å tenke gjennom farer er mye viktigere enn selve sluttproduktet, mener jeg. Skal du få en ekstern person inn for at han skal lede den prosessen er jeg redd noe glipper. Det er bedre å gjøre det litt mer tungvint enn å overlate til eksterne". [Meget liten kommune]

Noen informanter opplevde at en ROS-analyse var en omfattende jobb og at de manglet ressurser i form av personell til arbeidet. Andre så på gjennomføringen av ROS-analyser som utfordrende fordi det er en rekke forskjellige momenter som må være dekket av analysen og mange hensyn som skal tas i overgangen fra ROS-analyse til beredskap.

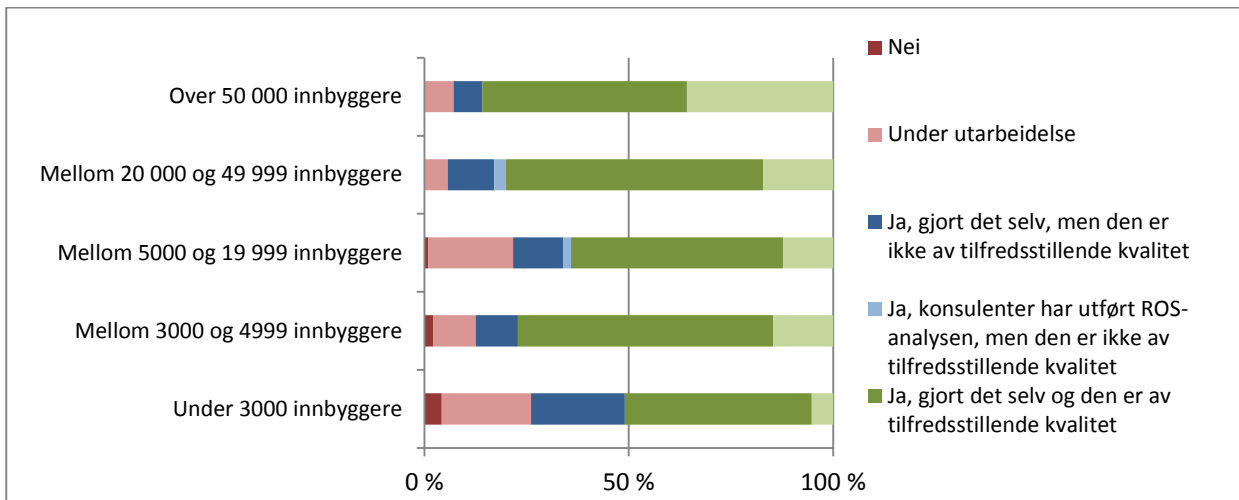
I spørreundersøkelsen ble det spurt om kommunene hadde utført en helhetlig ROS-analyse, hvem som gjorde det og om de var fornøyd med analysen. Hele 65 prosent oppga at analysen var av god kvalitet, se Figur 11. Av de som mente analysen var god hadde 12 prosent gjort ROS-analysen selv, mens 53 prosent hadde leid inn konsulenter for jobben. 16 prosent mente de hadde en analyse som ikke var av tilfredsstillende kvalitet, 15 prosent hadde gjort analysen selv og én prosent ved hjelp av konsulenter. 17 prosent oppga at analysen var under utarbeidelse, mens to prosent ikke hadde noen ROS-analyse.



Figur 11. Svarandel på spørsmålet "Har dere utført en helhetlig ROS-analyse", totalt blant alle kommunene. (N=299)

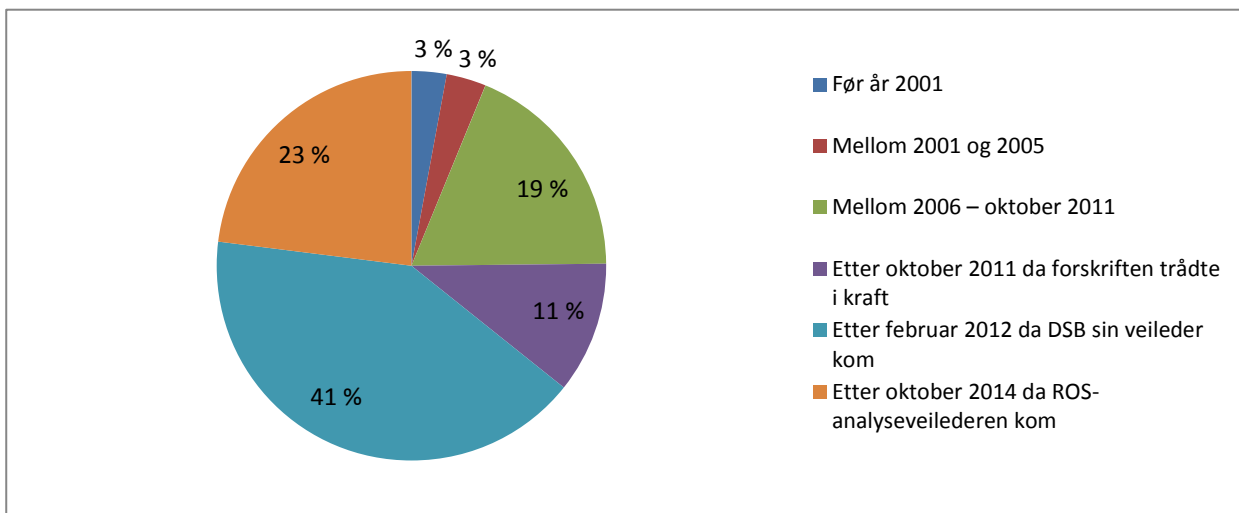
Totalt sett var det 81 prosent som oppga å ha utført en helhetlig ROS-analyse i denne studien. Kommuneundersøkelsen utført av DSB i 2015 viste at 86 prosent av kommunene hadde gjennomført en helhetlig ROS-analyse (DSB, 2015). Avviket kan skyldes forskjellig måter å stille spørsmålet, eller at denne undersøkelsen hadde et større frafall da svarprosenten var på 70 prosent mot 90 prosent i kommuneundersøkelsen.

Det ble også spurt om respondentene opplevde at ROS-analysen var av tilfredsstillende kvalitet. Figur 12 viser at de små kommunene i større grad oppgir at ROS-analysen ikke er av tilfredsstillende kvalitet, mens for de store kommunene er det motsatt.



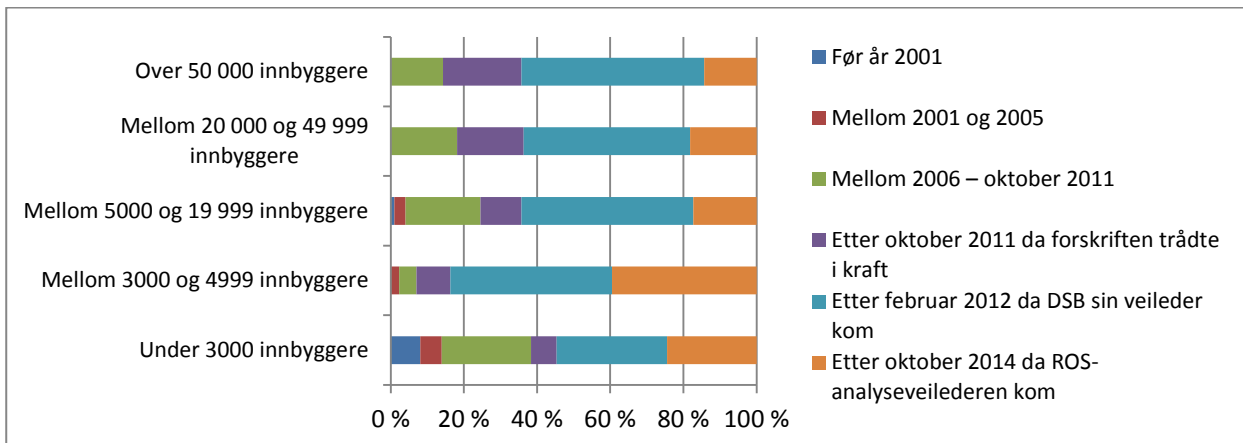
Figur 12: Svarandel på spørsmålet "Har dere utført en helhetlig ROS-analyse?", vist etter kommunestørrelse. (N=299)

På spørsmål om når den siste ROS-analysen var utarbeidet, svarte om lag tre prosent at ROS-analysen var laget før år 2001 (se Figur 13). Omtrent like mange kommuner hadde sin ROS-analyse fra perioden 2001-2005. 19 prosent hadde sin analyse fra 2006-2011 og 11 prosent hadde laget den etter oktober 2011 da forskriften trådte i kraft. Størsteparten av kommunene, 41 prosent, oppga å ha lagd den siste analysen etter februar 2012, da DSB presenterte sin veileder til forskrift om beredskapsplikten. Etter at DSB utga ROS-analyseveilederen i oktober 2014 hadde 23 prosent av kommunene utført analysen.



Figur 13. Svarandel på spørsmål om når siste ROS-analyse ble laget. (N=299)

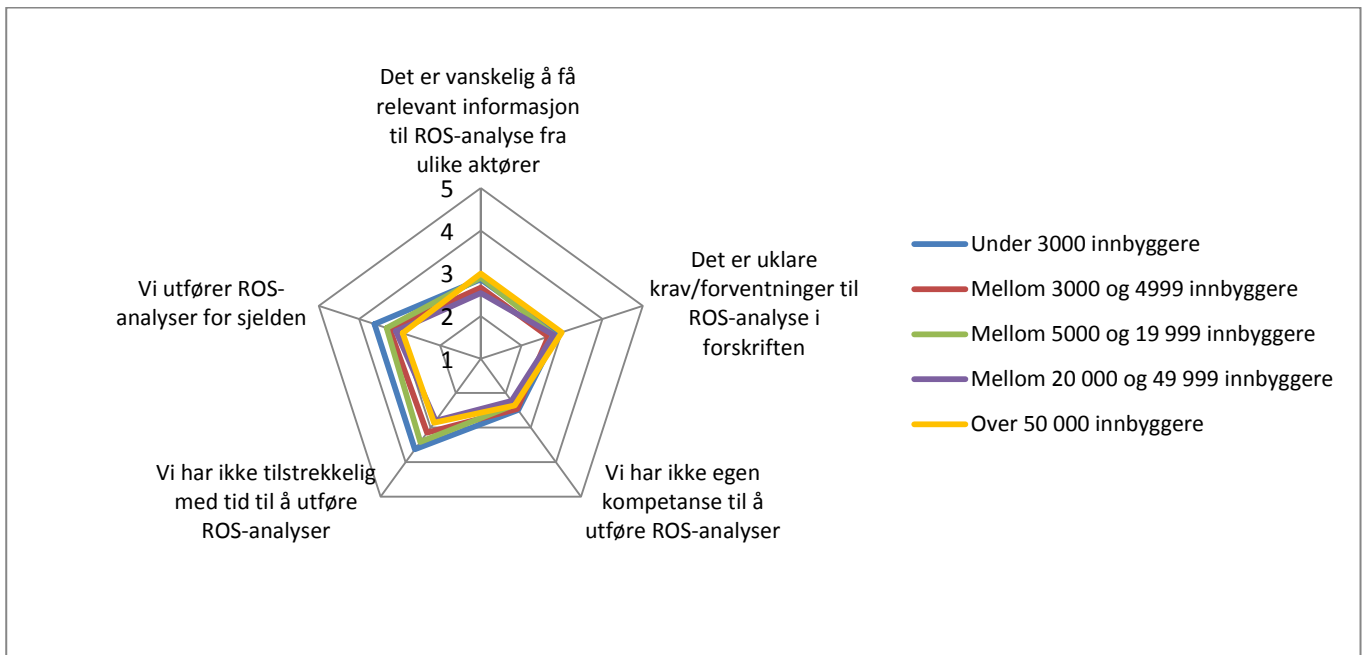
Det var stort sett de aller minste kommunene som hadde de aller eldste ROS-analysene. Stolpene i Figur 14 viser forskjeller etter kommunestørrelse. Uavhengig av kommunestørrelse hadde flest kommuner oppdatert sine ROS-analyser etter februar 2012, da DSB ga ut sin veileder til forskriften om kommunal beredskapsplikt.



Figur 14. Svarandel på spørsmålet om når siste ROS-analyse ble laget, fordelt etter kommunestørrelse. (N=299)

Av de som hadde utført ROS-analysen før 2005, var det ingen som oppga at analysen var av tilfredsstillende kvalitet. Omlag en tredjedel av de som hadde utført analysen i perioden 2006-2011 oppga det samme. Blant de som hadde utført ROS-analysen etter 2011, men før 2012, oppga omlag 80 prosent at analysen var av tilfredsstillende kvalitet. For de som gjorde analysen i perioden 2012-2014, eller etter oktober 2014, var denne andelen på omlag 85 prosent for begge. Selv om det er utover SINTEFs mandat å vurdere kvaliteten og godheten på ROS-analyser og planer, så bør det bemerkes at det i Norge ikke foretas grundige undersøkelser av dette.

Respondentene ble også bedt om å oppgi hvor enig eller uenig de var i noen påstander angående ROS-analysen, se Figur 15. Personene var i størst grad uenig i påstanden om at de ikke hadde egen kompetanse til å gjøre ROS-analyser. Respondentene var videre nøytrale til hvorvidt det er uklare krav og forventning til ROS-analysene i forskriften. Det var respondentene fra de minste kommunene som i størst grad mente de utfører ROS-analyser for sjeldent.



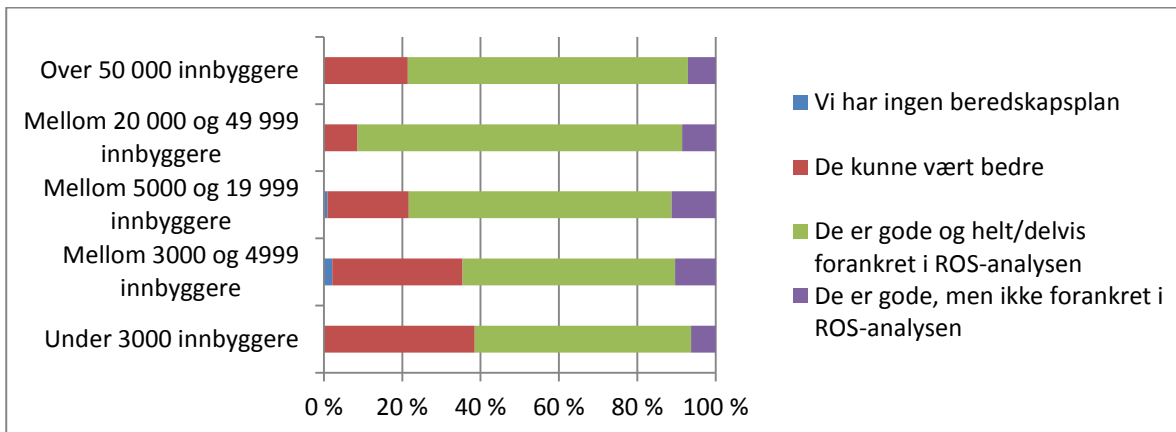
Figur 15. Spørsmål: "Hvor enig er du i følgende påstander?" Svaralternativene var fra 1=svært uenig (senter) til 5=svært enig (ytterkant). (N=299)

3.6 Sammenheng mellom ROS-analyse og beredskapsplaner

Denne delen beskriver forholdet mellom ROS-analyser og beredskapsplaner. Særlig de små kommunene opplever utfordringer knyttet til kvaliteten ved beredskapsplanene.

I følge noen informanter hadde de utfordringer med å utarbeide beredskapsplaner etter ROS-analysen og opplevde at planene fort ble for detaljerte. Flere utformet planene etter hva de hadde behov for og hva som var gunstig for dem. I noen tilfeller var det uenighet mellom kommuner og Fylkesmannen om hvilket detaljnivå beredskapsplanene skulle være på, der Fylkesmannen etterlyste et mer detaljert planverk.

Spørreundersøkelsen viste at svært få kommuner, under en prosent, oppga at de ikke hadde noen beredskapsplan. Rundt 27 prosent av kommunene mener selv at beredskapsplanen kunne vært bedre. Dette gjelder i størst grad de små kommunene, se Figur 16. Videre var det omtrent 63 prosent av kommunene som oppga at de hadde en god beredskapsplan som er helt eller delvis forankret i ROS-analysen. Ni prosent oppgir at beredskapsplanen er god, men ikke forankret i ROS-analysen.



Figur 16. Svarandel på spørsmålet "Hvordan vil du karakterisere beredskapsplanen deres?" (N=299)

Til sammenligning kan det nevnes at DSBs kommuneundersøkelse fra 2015 viste at 93 prosent av kommunene oppga at de hadde en overordnet beredskapsplan (DSB, 2015).

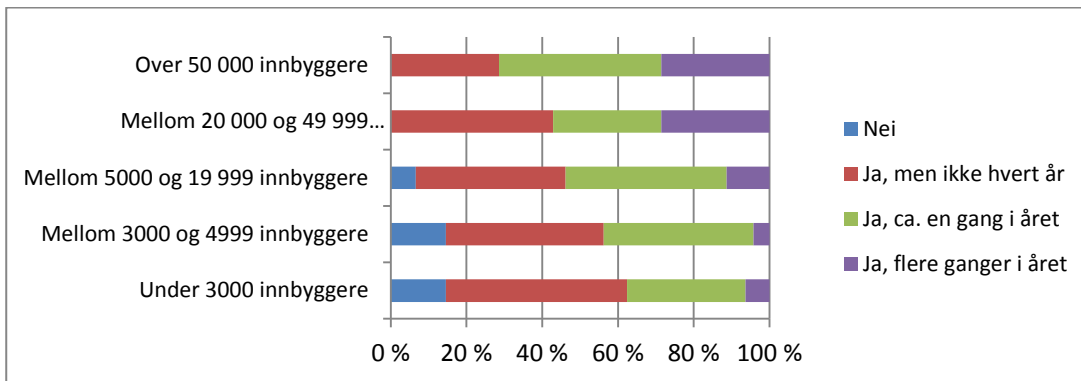
3.7 Øvelser og hendelser

Dette delkapittelet belyser kommunens erfaringer med øvelser og hendelser. Kommunene fokuserer i stor grad på naturhendelser som har skjedd og ellers det de ser på som potensielle hendelser. Informantene var generelt positivt innstilt til øvelser, og så nytten av disse. Det var imidlertid under håndtering av hendelser at det var ulik praksis i kommunene for når kriseråd settes og i hvor stor grad beredskapsplaner brukes.

3.7.1 Øvelser

Øvelser ble sett på som svært nyttig og viktig, og de fleste informantene som ble intervjuet hadde hatt og/eller ønsket å ha øvelser oftere enn kravet på annet hvert år. Det ble nevnt at det ble utført flest "table-top" øvelser. Videre var det flere informanter som oppga at de etterlyste større øvelser med flere aktører involvert, men det ble sett på som mer krevende å få til. Det var også eksempler blant små kommuner der kravet til øvelser ikke blir overholdt. Blant annet ble dette begrunnet med at det er mye annet beredskapsarbeid som utføres, slik at det ikke er tid eller behov for å ha øvelser så ofte. Enkelte kommuner hadde også hatt nylige hendelser som innebar beredskapsarbeid og så erfaringen fra hendelsen som en erstatning for øvelser. Øvelser initiert av fylkesmennene ble sett på som nyttige.

I spørreundersøkelsen svarer 43 prosent av samtlige kommuner at de øver, men ikke hvert år. 37 prosent av respondentene oppgir at de øver årlig, noe som er mer enn kravet i forskriften. Elleve prosent oppgir at de øver flere ganger i året, mens ni prosent oppga at de ikke øver jevnlig. Som vi ser av Figur 17 var det i størst grad de minste kommunene som ikke hadde øvd, men mellomstore og store kommuner i større grad oppga å ha øvd flere ganger i året.



Figur 17. Svarandel på spørsmål om "Har dere øvd jevnlig?" (N=299)

Videre oppgir 73 prosent at de så og si alltid evaluerer øvelser de har hatt. 22 prosent oppga "ja, noen ganger", mens i underkant av to prosent svarte nei. Om lag tre prosent mente at evaluering etter øvelser ikke er relevant. Omtrent like mange respondenter sa at de så og si alltid evaluerer etter alvorlige/kritiske hendelser, mens 20 prosent gjør dette noen ganger. En prosent sa at de ikke evaluerte, mens ni prosent mente dette spørsmålet var ikke relevant.

3.7.2 Håndtering av hendelser

Flere informanter understreker betydningen av lokalkunnskap og bekjentskaper i håndteringen av hendelser, og at det ikke nødvendigvis var lange planer som krevdes for å kunne håndtere hendelser på en god måte. De kjente for eksempel til hvem de skulle ringe om de hadde bruk for en gravemaskin, de hadde oversikt over både nøkkelpersoner, ressurser og nødvendig utstyr.

I intervju med en beredskapsansvarlig i en kommune kom det frem et konkret eksempel hvor man i håndteringen ikke hadde fulgt beredskapsplanen, men hvor man likevel klarte seg godt i håndteringen av hendelsen. Årsaken til dette var korte avstander og lokalkunnskap.

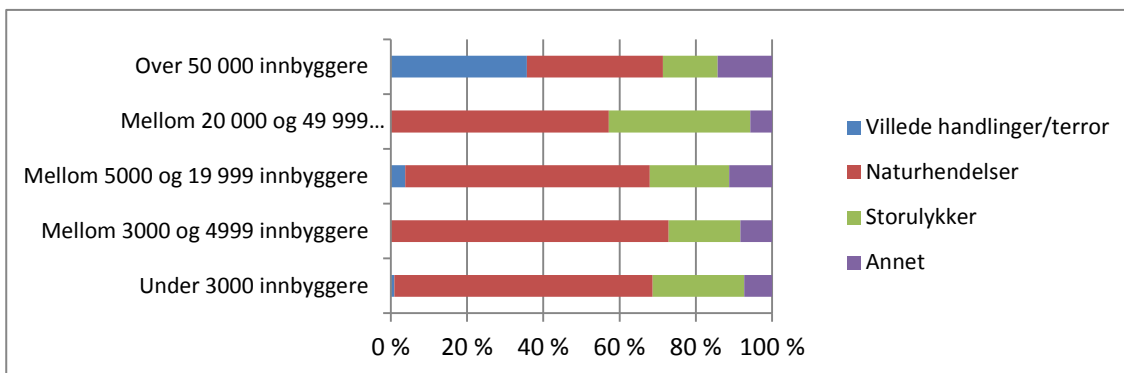
"Vi fulgte ikke beredskapsplanen, men de gjorde allikevel alle de riktige tingene i forkant, internt og i forhold til media, nettopp på grunn av såpass korte avstander". [Meget liten kommune]

Vektleggingen av uformelle relasjoner er ikke lik blant de ulike informantene. For andre kommuner har hendelser satt i gang en revidering av beredskapsarbeidet i kommunen og slik sett gitt erfaringer som vektlegger viktigheten av planverket.

Også flere fylkesberedskapssjefer påpekte at mange mindre lokalsamfunn klarer seg godt hvis det skjer noe, uten å ha eller følge planer. En fylkesberedskapssjef fortalte om en ulykke i en kommune der de ikke hadde beredskapsplaner, men gjorde alt slik man skulle om man fulgte en beredskapsplan. Selv om de ikke hadde beredskapsplan hadde de oversikt og kapasitet til å håndtere det utøvende.

Et viktig punkt i beredskapssammenheng er når en går til det skritt å sette krisestab. Intervjuobjektene fra kommunene hadde en ulik praksis for å kalle sammen til en krisestab. I mange kommuner måtte det store hendelser til før krisestab settes. For mindre hendelser ble det praktisert å kun sette deler av krisestaben. Enkelte steder vegrer en seg noe for å sette krisestab, og forbeholder krisestab til de større hendelsene. I andre kommuner er denne terskelen langt lavere. Dette har muligens å gjøre med hvilke erfaringer de ulike kommunene har med konkrete hendelser. I en mindre kommune kan mindre hendelser være av stor betydning, mens i større kommuner kan samme hendelser utløse langt mindre aktivitet.

Kommunene som besvarte spørreundersøkelsen oppga samlet sett oftest at det var naturhendelser (65 prosent) som hadde størst fokus i kommunen, etterfulgt av storulykker (23 prosent), "annet" (9 prosent) og vilde handlinger/terror (3 prosent). Hvis vi ser på hvordan forskjellene var mellom de små og store kommunene, var det ikke overraskende de store kommunene som hadde størst fokus på vilde handlinger og terror (Figur 18).



Figur 18. Svarandel på spørsmålet "Hvilket risikoområde er det størst fokus på i kommunen?" (N=299)

3.8 Veiledning og opplæring

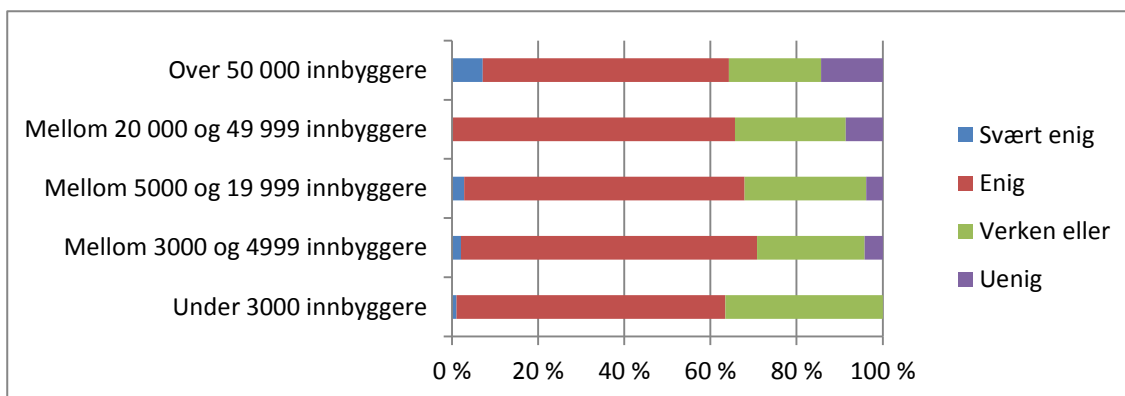
Informantene fikk spørsmål om hvorvidt opplæring og veiledning står i forhold til oppgavene som skal løses, og dette vil beskrives i denne delen. Oppfattelsen av veiledningsmateriale spriker fra bra til dårlig. Mange kommuner ønsker seg bedre, mer tilpassede veiledninger med et bredere utvalg av eksempler. Fylkesmannen blir sett på som en god ressurs av mange kommuner, DSB derimot oppfattes som mindre tilgjengelig for spørsmål. Kursene til DSB oppfattes som gode, men flere ønsker seg mer regional opplæring og veiledning.

Det finnes ulike veiledere for å hjelpe kommunene med å oppfylle den kommunale beredskapsplikten, deriblant en veileder til forskriften fra 2012 og en ROS-veileder som ble gitt ut av DSB i 2014. Meninger om og bruken av veilederne varierte fra kommune til kommune.

3.8.1 Veiledere

Nivåene over kommunene spiller en sentral rolle for å gi støtte og veiledning til arbeidet med kommunal beredskap. Den som står nærmest kommunene er Fylkesmannen. Fylkesmannen blir i stor grad sett på som en god støttespiller for spørsmål om forskrift og beredskapsarbeid. En annen viktig kilde til veiledning er DSB. DSB sin veileder til forskriften ble av flere kommunene nevnt som et godt og brukervennlig verktøy til å forstå forskriften. Informanter fra små kommuner beskriver gjerne materiale fra DSB som lettfattelig og brukervennlig, mens noen av de større kommunene ga et motsatt inntrykk. Blant sistnevnte ble innholdet i materialet i større grad problematisert. For eksempel ble veilederen til forskriften beskrevet som uklar og for noen til og med demotiverende.

Spørreundersøkelsen viste at mellom 64 og 71 prosent av respondentene oppga at de var enige/svært enige i at DSB sin veileder til kommunal beredskapsplikt var informativ og forklarende. Respondentene fra de største kommunene var i større grad uenige/svært uenige i at veilederen var bra enn de mindre kommunene (Figur 19), noe som understøtter funn fra intervjuene.



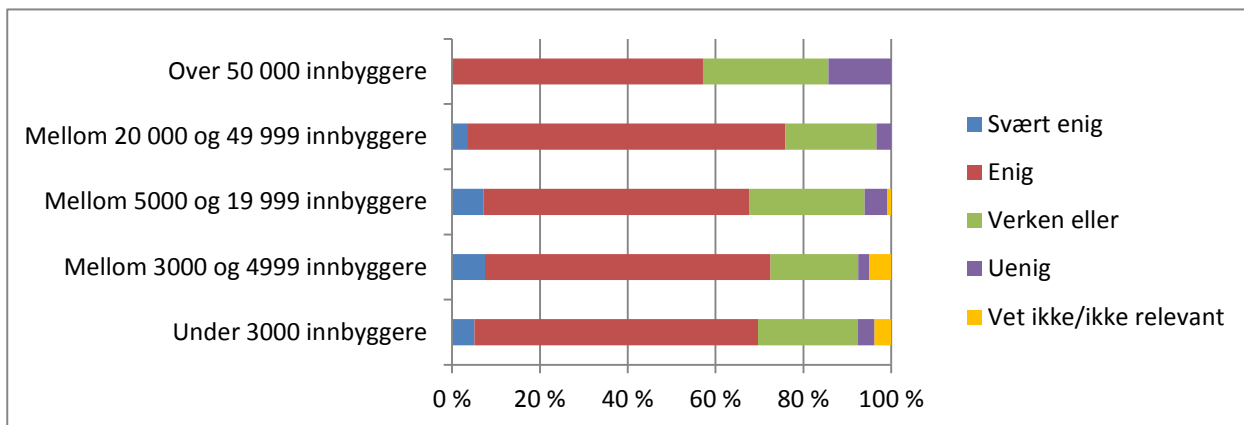
Figur 19. Svarandel på spørsmålet "Hvor enig er du i følgende påstand: DSB sin veileder til forskriften om kommunal beredskapsplikt er informativ og forklarende". (N=299)

Blant kommunene som hadde sett på ROS-veilederen og prøvd å bruke den, var det ulike meninger om den. Der enkelte beskriver den som veldig god, beskriver andre den som for omfattende. Det blir også nevnt at den egner seg bedre for beredskapsansvarlige med noe akademisk bakgrunn innenfor samfunnssikkerhet. Sistnevnte utsagn illustrerer også at det er stor variasjon mellom utdannings- og erfaringsbakgrunn blant de som jobber med kommunal beredskap, noe som gjør det utfordrende å treffe alle med samme form for veiledning.

"Veilederen er tung og jeg har ikke ambisjon om å oppfylle den. [...]En veileder tenker man kanskje skal være et verktøy som gjøre ting lettere, men jeg har lest den to-tre ganger, blir jo like nedsett hver gang". [Liten kommune]

Noen påpekte at veilederen til ROS-analyse kom veldig sent, og mange av kommunene hadde laget ROS-analyser før veilederen kom ut. Det ble også nevnt at de ønsket seg en veileder med flere gode eksempler.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser også at det er flere av de små og middels store kommunene som er fornøyd med veilederen til ROS-analysene enn de største, se Figur 20.



Figur 20. Svarandel på spørsmålet "Hvor enig er du i følgende påstand: Veilederen til DSB er til stor hjelp ved utarbeidelse av ROS-analyser". (N=299)

3.8.2 Opplæring

Fylkesmannen har en dobbeltrolle som veileder og tilsynsmyndighet. Dette fungerer i følge informantene bra og Fylkesmannen ble oppgitt til å være en ressurs som de fleste kommunene bruker. Graden av støtte kommunene fikk, varierte imidlertid fra fylke til fylke. Mange brukte Fylkesmannen aktivt og stilte selv spørsmål, og Fylkesmannen hadde satt i gang kurs og øvelser som informanter fra flere kommuner var fornøyd med. Det ble også nevnt at Fylkesmannen gjorde en god jobb ved å informere om farer og mulige hendelser.

I følge spørreundersøkelsen henvender kommunene generelt sett seg i størst grad til Fylkesmannen ved spørsmål om kommunal beredskapsplikt. På spørsmål om "Hvem henvender du deg oftest til ved spørsmål om den kommunale beredskapsplikten?" svarte om lag 80 prosent Fylkesmannen eller fylkesberedskapssjefen, 46 prosent svarte kolleger i kommunen, 44 prosent svarte kolleger i andre kommuner, 27 prosent bruker Internett, 11 prosent oppga DSB, og rundt tre prosent oppga annet (flere svar var mulig på dette spørsmålet).

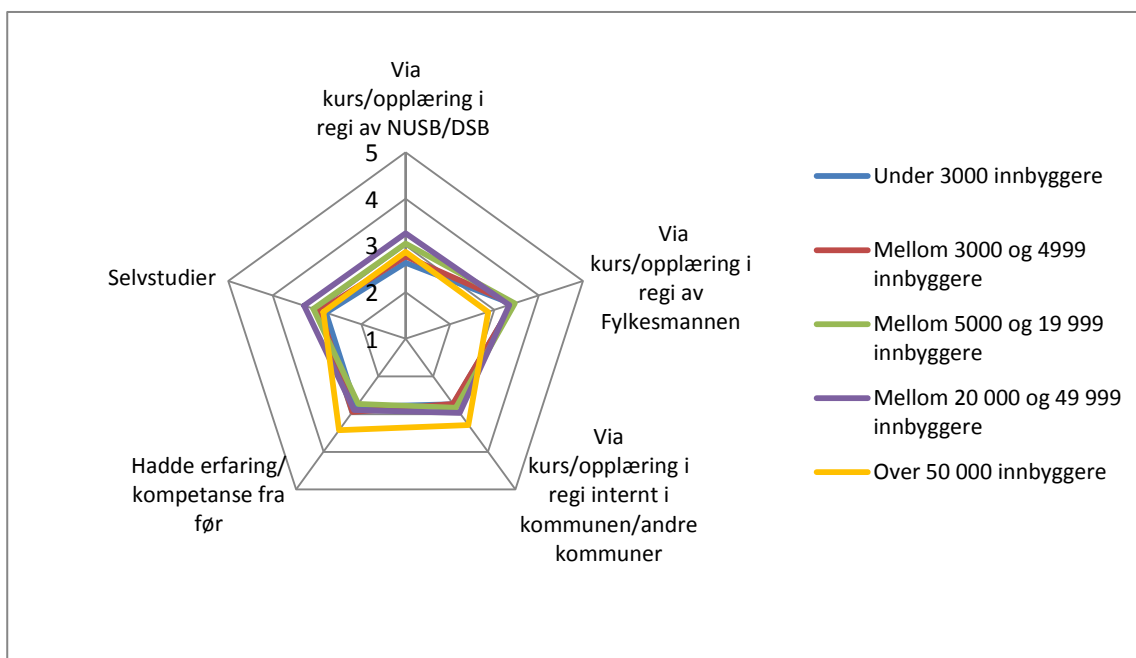
Også blant fylkesberedskapssjefene var oppfattelsen at det var variasjoner mellom fylkene. For eksempel ble det nevnt at loven og forskriftene praktiseres på forskjellige måter under tilsyn, der det i forskjellige fylker blir gitt avvik på ulike ting. I følge en beredskapssjef skyldes dette at fylkesmennene i stor grad selv må ta avgjørelser, da det er liten styring fra DSB. En annen mente Fylkesmannen får enorme oppdrag der alt ikke kan løses, noe som fører til ulike prioriteringer. En informant i en kommune mente at Fylkesmannen burde hatt flere ressurser til å bruke på veiledning av kommunene. Også en fylkesberedskapssjef oppga at Fylkesmannen burde hatt flere ressurser til å bruke på veiledning av kommunene, at det hadde vært nyttig å tilby regionale kurs, etablere nettverk og ha e-læring, noe som per i dag er "totalt fraværende". Flere

fylkesberedskapssjefer var tydelige på at det er behov for kompetanseheving i kommunene, og da særlig på regionalt nivå.

Informantene er i stor grad fornøyd med kursing i regi av DSB, og flere har sendt sine ansatte på kurs gjennom kompetansesenteret "Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap" (NUSB). Like fullt er det også fra kommunenes side ønskelig med regionale kurs. Regionale kurs vil gjøre det lettere å bli kjent med andre beredskapsansvarlige i sin region, og det vil også gi langt kortere reisevei for utkantkommuner.

"De du treffer er vel så viktig som de du hører. En av grunnene til å ha lokale kurs". [Meget liten kommune]

Spørreundersøkelsen viste at det er kurs og opplæring i regi av Fylkesmannen som de små og mellomstore kommunene var mest positive til, se Figur 21. Respondenter fra de største kommunene oppga i større grad enn de mindre, at de hadde erfaring fra før eller at de fikk kurs/opplæring internt i kommunen eller i andre kommuner.



Figur 21. Spørsmål: "I hvilken grad har personer i kommunen fått den nødvendige opplæringen for å gjøre en god jobb generelt med sikkerhet og beredskap?" Svaralternativene var fra 1=svært liten grad (senter) til 5=svært stor grad (ytterkant). (N=299)

3.9 Eventuelle justeringer av lov-/regelverk

Dette delkapittelet presenterer forslag til mulige tiltak, oppgitt enten i intervjuene eller spørreundersøkelsen, relatert til lov- og regelverk som kan forenkle beredskapsarbeidet til kommunene. Det ble stilt spørsmål om hva slags eventuelle justeringer av lov-/regelverket som kan gjøres for å få bedre

samsvar mellom kommunenes plikter og kommunenes muligheter til å oppfylle regelverket. Både fra intervjuene og i spørreundersøkelsen går flere av de samme forslagene til endringer igjen: Tydeligere krav, dimensjonering av krav, sanksjonsmuligheter og klarere ansvarsforhold var ønskelig.

Noen mente loven burde stille tydeligere krav, og endre ordlyden i loven på flere punkter fra *bør* til *skal*. Det ble også nevnt at ROS-analysene burde være et kontinuerlig arbeide. Slik det var nå kunne noen kommuner tolke det slik at etter analysen var utført trengte en ikke å jobbe mer med denne analysen før om fire år.

Det ble videre under intervjuene nevnt at ROS-prosessen mangler et beredskapsanalyseperspektiv, og at dette burde vært en del av kravene i forskriften. Et slikt perspektiv ville vært viktig for å bedre kunne dimensjonere beredskapsarbeidet i kommunen, for eksempel i forhold til folketall.

"Beredskapsanalyseperspektivet. Det er jo der man velger ulike typer scenarier som man baserer beredskap på, det kapittelet er lukket her. Ikke omtalt i forskriften og ikke i veilederen, så man har pålagt kommunen å gjøre en ROS-analyse også skal man ha en beredskap, men analysen for å dimensjonere beredskapen er fraværende" [Mellomstor kommune]

Flere av informantene etterlyste tydeligere sanksjonsmuligheter. Siden Fylkesmannen ikke har sanksjonsmuligheter under tilsyn, blir arbeidet med kommunal beredskapsplikt svekket da noen kommuner i mindre grad velger å oppfylle regelverket. Ved å gi Fylkesmannen flere rettigheter ovenfor kommunene gjennom lover, kan man i større grad forplikte kommunene til å oppfylle regelverket.

I spørreskjemaet ble det stilt et *åpent spørsmål* om hvilke endringer i regelverket som ville gjort kommunene bedre i stand til å ivareta beredskapsplikten sin. Rundt 40 prosent svarte at de ikke hadde noen forslag eller kommentarer til spørsmålet om lovendring. En mindre andel av kommunene (7 prosent) presiserte at de var fornøyd med loven som den er. De syntes den var forståelig og ønsket ingen endringer. Halvparten av kommunene som svarte hadde kommentarer og forslag til endringer. En stor andel av disse, nesten en-tredjedel, mente at det burde være *krav til stillingsandel* for beredskapsarbeid i kommunen, gjerne tilpasset kommunestørrelse. Flere kommuner (rundt 7 prosent) nevnte at krav i lovverket burde *differensieres* basert på kommunestørrelse og andre forhold i kommunen. Dimensjoneringsforskriften for brannvesenet ble gitt som eksempel på dimensjonering. Presisering av krav til *samarbeid* mellom kommuner og regioner, samt klarere roller og ansvarsområder, særlig mellom politi og kommune ved evakuering ble også nevnt av respondentene i spørreundersøkelsen. Sanksjonsmuligheter overfor kommunene ble nevnt i friteksten i spørreundersøkelsen av flere med eksempler på sanksjoner som pålegg og tvangsmulkt ved avvik.

3.10 Øvrige tiltak

Dette delkapittelet presenterer intervjuobjektene, og respondentene fra spørreundersøkelsen sine forslag til tiltak utenom justeringer av lov- og regelverk for at kommunen skal kunne oppfylle den kommunale beredskapsplikten bedre. Økte ressurser og kompetanse, øremerkede midler til beredskapsarbeid i kommunen, bedre tilrettelegging gjennom mer kursing, øvelser og veiledning, bedre veiledningsmaterialer og mer samarbeid ble nevnt.

Ressurser ble av flere nevnt som en utfordring for arbeidet med kommunal beredskapsplikt. Det gjaldt både tid, kunnskap og økonomi. Flere av de intervjuede kommunene ønsket seg større stillingsandeler til arbeid med kommunal beredskap. På spørsmålet om hva som kan gjøres for at kommunene skal utføre beredskapsrollen sin bedre svarte en kommune:

*"Sett av tid. Sørg for at de personene som har den jobben får den opplæringen og kunnskapen de trenger."
[Mellomstor kommune]*

En utfordring som ble nevnt i intervjuene var at midler prioriteres lokalt, og flere ønsket seg derfor øremerkede midler til arbeid med kommunal beredskap. Dette kommer også frem fra spørreundersøkelsen der øremerkede midler til beredskapsarbeid var et tiltak som ble nevnt av flere respondenter gjennom fritekst. Dette illustrerer at det er vanskelig å få prioritert beredskapshensyn i kommunene. Beredskap er en "usynlig" investering så lenge hendelser ikke inntreffer og det kan være krevende å oppnå prioritet i konkurranse med andre viktige områder. Det ble videre kommentert både i intervjuene og gjennom spørreskjemaet at DSB har fått betydelig med midler etter 2011, i motsetning til fylkes- og kommunenivå som ikke har fått økte bevilgninger til beredskapsarbeid, noe som igjen kunne styrket beredskapsarbeidet i kommunene betydelig.

Samarbeid i ulike former var blant de viktigste forslagene til tiltak fra intervjuene, der flere nevnte at å lære av hverandre og samarbeide mer hadde vært nyttig. Intervjuene viste at det å dele kunnskap og erfaringer med håndtering av forskriften og utførelse av ROS-analyser var viktig for mange. Det var også ønskelig med samarbeid om å lage øvelser. Andre forslag var å danne arenaer som nettsider for erfaringsutveksling eller samarbeidsfora.

"Så hvis vi kunne gjort sånne ting sammen i regioner eller i samhandlingskonstellasjoner. Da hadde vi jo, for det første, brukt mindre ressurser og jeg tror også at man hadde fått en bedre kvalitet på arbeidet. Fordi da kunne man ha diskutert og samarbeidet. Og så kunne de som har virkelige kanoner på det kunne jo ha sittet i førersetet". [Meget liten kommune]

Under intervjuene og i fritekstsvarene på spørreundersøkelsen kom det frem at gode maler og eksempler for ROS-analyser savnes. Flere mente at veiledninger heller bør forbedres enn å gjøre endringer i lovverket. Det ble nevnt at ROS-veilederen er for omfattende i forhold til kommunestørrelse (de små) og i forhold til de ulike utfordringene som hver kommune har.

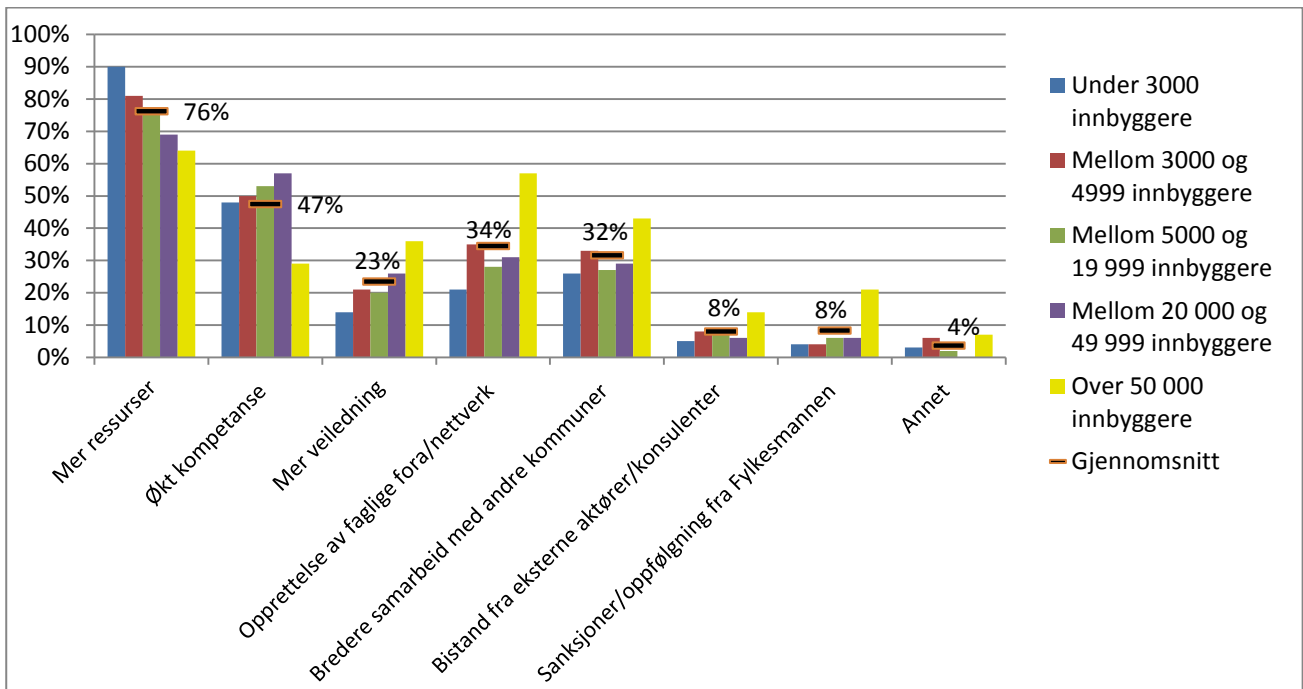
Økt bistand til øvelser fra Fylkesmannen eller DSB ble også nevnt. Det ble gitt eksempel for øvelser, der en kommune ser for seg å ha en ekstern sensor som evaluerer utkommet av beredskapsøvelsen. Andre ønsker var at man i samarbeid med DSB og andre kommuner kan ha en regional eller kommunal fysisk øvelse, da de selv ikke har mulighet til å arrangere noe annet enn en "table-top" øvelse. Viktigheten av evaluering etter øvelser ble nevnt, og bistand fra eksterne personer til å evaluere ble sett på som positivt.

Flere sa i intervjuene at DSB gir ut mye god informasjon, men savner likevel at DSB følger mer opp, for eksempel gjennom pålegg og ved å stille krav. Dette ble også understreket i fritekstsvarene fra spørreundersøkelsen, der flere oppga at mer tilsyn og kontroll med kommunene kunne ført til bedre beredskapsarbeid.

En informant oppga at han hadde snakket med noen mindre nabokommuner der de fortalte at de ikke hadde kompetanse til å oppfylle beredskapsplikten og at de ikke fulgte opp avvik på grunn av manglende sanksjonsmuligheter fra tilsynsmyndighetene. Informanten mente videre at hvis det hadde vært rom for sanksjoner ville de som ikke hadde oppfylt kravet tatt initiativ til og enten tatt kontakt med andre som hadde kompetanse, for et samarbeid, eller kjøpt tjenesten.

Kommunikasjons- og informasjonsløsninger ble fremhevet av enkelte i både intervjuene og spørreundersøkelsen. Noen ser fordeler med å bruke krisestøtteverktøyet CIM i beredskapsarbeid ved at man kan skape et kontinuerlig arbeid. Mer trening på bruk av CIM nevnes, samt bedre integrasjon av systemer, i tillegg til krav fra høyre hold slik at kommunene i større grad jobber bedre. I friteksten fra spørreundersøkelsen ble forbedring av praktiske informasjons- og kommunikasjonsløsninger for kommunene nevnt som mulige tiltak, og at flere moduler burde inkluderes i standardversjonen i CIM for kommunene.

I spørreundersøkelsene hadde respondentene mulighet til å gi svar på dette spørsmålet både gjennom et spørsmål med svaralternativer og senere i skjemaet gjennom et fritekstfelt. Flere personer skrev i fritekstområdet at lovverket i seg selv opplevdes som "greit", men at ressurser er en utfordring. Med ressurser pekes det her særlig på tid og kompetanse. På spørsmål om "Hva kan gjøres for at kommunene skal kunne utføre kommunal beredskapsplikt på en bedre måte, utenom endringer i regelverket", svarte 76 prosent at en økning i ressurser i form av en ny stillingsandel eller stillinger ville hjulpet kommunene med å ivareta beredskapsplikten deres bedre. Undersøkelsen viser videre at jo mindre kommunene er, desto større andel av kommunene ønsket mer ressurser. Nesten 50 prosent i undersøkelsen mente økt kompetanse ville styrket arbeidet med beredskap i kommunene, der mellomstore kommuner i større grad enn små og meget små kommuner hadde et slikt behov (se Figur 22). I overkant av 30 prosent svarte i spørreundersøkelsen at mer samarbeid med kommuner og opprettelse av faglig fora eller nettverk hadde vært nyttig med tanke på å styrke kommunenes arbeid. Respondenter fra nesten hver fjerde kommune svarte at mer veiledning ville vært gunstig, og særlig store kommuner så et behov for dette. Et annen interessant funn er at det i størst grad er de store kommunene som ønsker et bredere samarbeid med andre kommuner. Noen av de største kommunene har allerede etablert et offisielt nettverk, KS storbynettverket. Det kan være at de ser nytten med å ha et slikt nettverk, og dermed ønsker at andre kommuner også skal få denne muligheten.



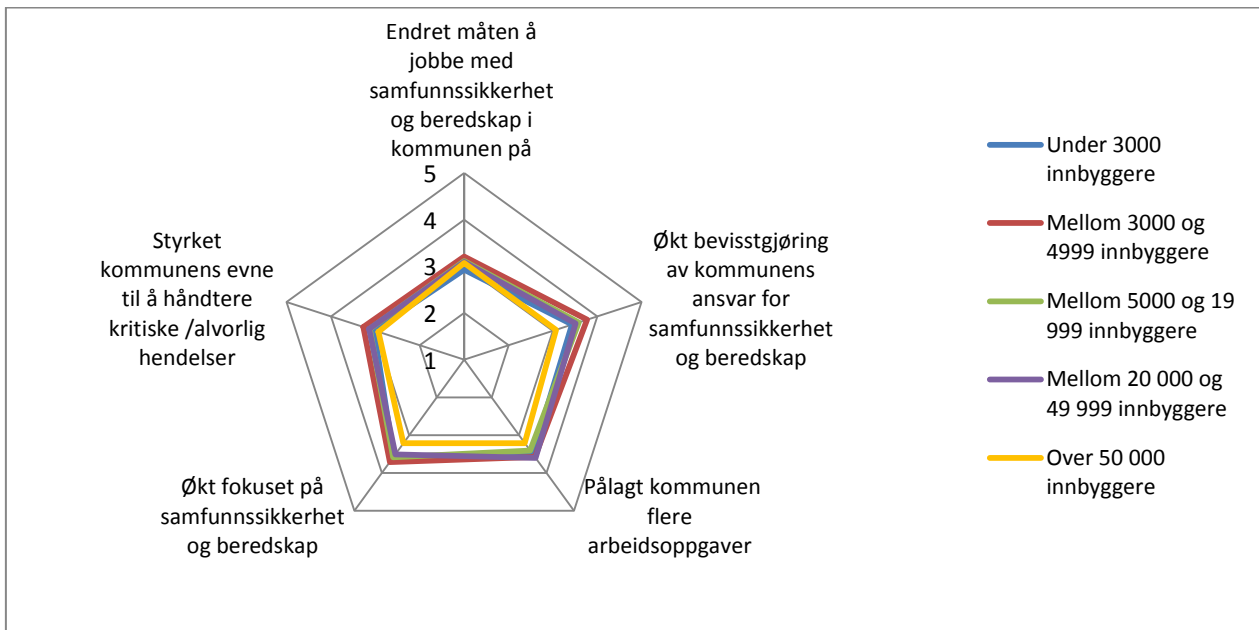
Figur 22: Svarandel på spørsmålet "Hva kan gjøres for at kommunene skal kunne utføre kommunal beredskapsplikt på en bedre måte (utenom endringer i regelverket)?" Det var mulig å krysse på flere svaralternativer. (N=299)

3.11 Beredskapspliktens effekter

Denne delen beskriver informantenes vurdering av om kommunene er bedre rustet til å håndtere hendelser etter innføring av beredskapsplikten. Fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap har økt i kommunene som følge av hendelser og økte forventninger. Informantene merker videre at de har fått flere arbeidsoppgaver, men opplever ikke i like stor grad at det har skjedd endringer i måten de jobber med kommunal beredskap på.

Selv om noen kommuner jobber som de gjorde før beredskapsplikten kom, opplever flesteparten av de informantene at det er mer fokus på og økte forventninger til kommunal beredskap.

Generelt var det en oppfatning om at samfunnssikkerhet ble viet mer oppmerksomhet i dag enn tidligere. Dette kan skyldes en kombinasjon av ulike hendelser som naturhendelser og terrorhendelsene i Oslo 22. juli 2011, i tillegg til at loven om kommunal beredskapsplikt kom. Fra spørreundersøkelsen ser vi at respondentene i større grad er enige i at forskriften om kommunal beredskapsplikt har ført til en økt bevisstgjøring av kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, og økt fokus på samfunnssikkerhet og beredskap, enn at det har endret måten kommunene jobber på eller styrket kommunenes evne til å håndtere kritiske hendelser, se Figur 23. Videre hadde de største kommunene generelt opplevd en mindre grad av forandring enn de mellomstore og små kommunene.



Figur 23. Svarandel på spørsmålet "I hvilken grad har forskriften om kommunal beredskapsplikt:" Svaralternativene var fra 1=svært liten grad (senter) til 5=svært stor grad (ytterkant). (N=299)

4 Diskusjon

Den kommunale beredskapsplikten legger et stort ansvar på kommune-Norge. Helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid er en bestilling som det ikke er enkelt å avgrense entydig. God beredskap er vanskelig å synliggjøre som "produkt" og er også krevende å forholde seg til i budsjetter og målstyring. Det er derfor ikke overraskende at det er variasjon i hvilke forventninger som stilles til loven.

Flere utredninger siden 90-tallet har pekt på at arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap må organiseres og samkjøres bedre. Dette har ledet til lovhjemmel som er ment å klargjøre hva som forventes av kommuner, og hvem som har ansvar for tilsyn med dette arbeidet. Vertikal samhandling mellom stat og kommune er gjort klarere, men kommunenes arbeid med beredskap krever også en stor grad av lokal samhandling mellom ulike aktører.

Forskriften om kommunal beredskapsplikt gjelder alle landets kommuner; fra de største til de minste. Undersøkelsen tyder på at omfanget av beredskapsarbeidet i stor grad er korrelert med befolkningstall, men samtidig er alle kommuner pålagt å utføre de samme oppgavene. Sett opp mot forskjellen i ressurser de forskjellige kommuner rår over kan dette føre til utfordringer, spesielt for de mindre kommunene. Dette gjelder i størst grad den formelle delen av jobben knyttet til ROS-analyser og planverk, men det gjenspeiler ikke nødvendigvis operasjonelle svakheter siden det i mindre kommuner kan være lettere å ha oversikt og utnytte uformelle nettverk.

I det foregående kapittelet ble det lagt vekt på å få frem nyansene og bredden i kommunenes erfaringer med kommunal beredskapsplikt. I denne diskusjonen vil vi spesielt se på funn fra fire hovedområder. Disse vil bli diskutert med bakgrunn i resultatene fra intervjuer og spørreundersøkelse:

1. Er forskriften om kommunal beredskapsplikt klar nok i beskrivelsen av kommunenes mandat, rolle- og ansvarsfordeling?
2. Har kommunene tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og handlingsrom til å oppfylle de forventningene som ligger i forskriften?
3. Hvordan er forholdet mellom kommunene og tilsynsmyndigheter?
4. Hvordan er samvirket mellom kommunene og mot andre aktører?

4.1 Er forskriften om kommunal beredskapsplikt klar nok i beskrivelsen av kommunenes mandat, rolle- og ansvarsfordeling?

Det første spørsmålet som må stilles rundt kommunenes ivaretagelse av beredskapsplikt, er om kommunene opplever forskriften som klar nok i beskrivelsen av mandat og rolle- og ansvarsfordeling. Resultatene fra studien indikerer at det ikke er i formuleringen av selve forskriften de største utfordringene ligger. Selv om alle forskrifter må fortolkes og store og små kommuner har forskjellige ressurser til å gjøre dette, er hovedinntrykket at informantene i denne studien i stor grad har en noenlunde lik forståelse hva minimumskravene i forskriften innebærer. Dette blir også bekreftet når man ser på andelen som i spørreundersøkelsen sier at de har utført ROS-analyse, gjennomført øvelser og etablert beredskapsplaner.

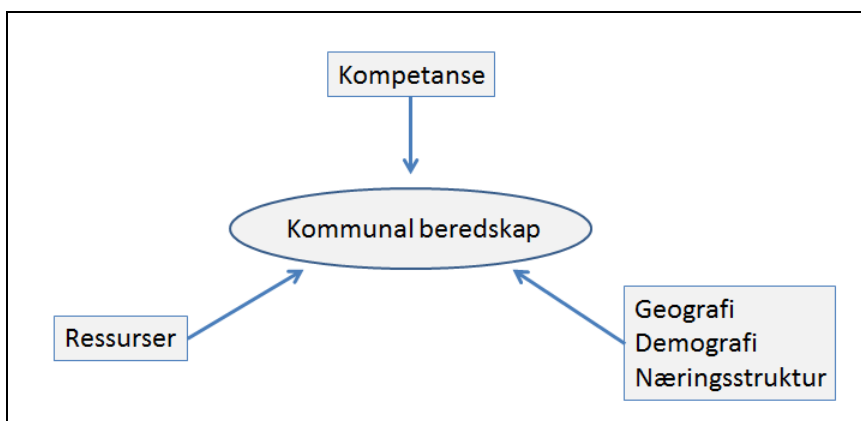
Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen at kommunene i stor grad aksepterer at kravene som et minimum bør ligge der de ligger i dag. Utfordringene handler mer om forutsetningene til å møte kravene, enn kravene i seg selv. Dette handler om mangel på tid og ressurser og tilgang til kompetanse og veiledning. Vår undersøkelse viser at dette særlig gjelder for de mindre kommunene. Små kommuner har behov for mer veiledning og støtte i arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap enn store kommuner. Selv om minstekravet i lov og forskrift om kommunal beredskap vil gjelde likt for alle, vil det være viktig at tilsyn og veiledning tar høyde for at det er enorm variasjon mellom norske kommuner på dette området. I tillegg til at kommunene varierer i geografi, demografi og risikobilde, har de mindre kommunene færre ressurser til rådighet. Dette gjør at både behovet for, og evnen til å gjennomføre omfattende analyser og planer vil variere. Kommuner med et mer komplekst risikobilde og flere innbyggere har større behov for et mer omfattende sikkerhets- og beredskapsarbeid, deriblant mer avanserte ROS-analyser. Dette taler for det første for at veiledere tilpasses ulike bruksområder og kompleksitetsnivå i større grad enn det som er tilfelle i dag. For det andre understreker det behovet for en mer dialogbasert tilnærming til veiledningsrollen som gjør det mulig for kommunene å få tilpasset hjelp til mer konkrete problemstillinger knyttet til eget risikobilde.

Dette handler ikke om å differensiere i kravene til beredskapsplikt, men en tydeligere kommunikasjon av hva som forventes av ulike typer kommuner i ivaretagelsen av beredskapsplikten. En lignende fremgangsmåte har vært brukt med hell i oppfølgingen av forskrift om systematisk HMS-arbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). På samme måte som norske kommuner er heterogene, er norske virksomheter også heterogene mht. størrelse, aktivitet og risikobilde. Både forskrift om kommunal beredskapsplikt og internkontrollforskriften har som formål å redusere risiko for tap av liv, eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Begge forskriftene inneholder videre krav til risikokartlegging, mål, planer og opplæring. For å imøtekomme heterogeniteten blant norske virksomheter, er veilederen til internkontrollforskriften tydelig på at det systematiske HMS-arbeidet må tilpasses den enkelte virksomhet (Arbeidstilsynet, 2014). Omfanget på det systematiske HMS-arbeidet bestemmes ut fra antall ansatte og risikonivå. En virksomhet med få ansatte og lav risiko trenger ikke et omfattende HMS-system, men en liten virksomhet med høy risiko (f.eks. et lite dykkerfirma) trenger et omfattende HMS-system. På tilsvarende måte kan en se for seg at veiledning og tilsyn knyttet til forskrift om kommunal beredskapsplikt dimensjoneres ut i fra risikobildet² i kommunen, samt kommunestørrelse. Det viktigste målet med forskriften om kommunal beredskapsplikt må være at kommunene gjennomfører analyser og forebyggende tiltak som er tilpasset det risikobildet de står overfor, og at de har et eierskap til det arbeidet som legges ned.

² Om risikobildet skal være avgjørende for hvor mye man arbeider med beredskap er det også viktig å eksplisitt inkludere konsekvensdimensjonen av risiko. I små kommuner med spredt bosetting vil den ofte være lav.

4.2 Har kommunene tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og handlingsrom til å oppfylle de forventningene som ligger i forskriften?

En gjennomgående utfordring i forhold til lov og forskrifter om kommunal beredskap, er heterogeniteten i den norske kommunesektoren. Kommunene er forskjellige langs mange akser: natur, beliggenhet, næringsstruktur, størrelse, demografi, grad av tettbebyggelse mv. Disse forskjellene slår tydelig ut med hensyn til i hvilken grad og på hvilke måter de oppfyller lovens formål og bestemmelsene i forskriften. Resultatene fra datainnsamlingen viser at disse variasjonene kan grupperes langs tre hovedakser: Kompetanse, ressurser og forhold knyttet til geografi/demografi og næring (Figur 24). Resultatene viser også at store og små kommuner opererer ut fra ganske ulike betingelser. Generelt er det slik at de større kommunene er best rustet når det gjelder formell kompetanse og formaliserte ressurser, mens de mindre kommunene i stor grad baserer seg på erfaring, lokal kunnskap og personlige nettverk.



Figur 24. Tre faktorer som er viktige for kommunenes beredskapsarbeid

Som vi vil vise i det følgende, er det forskjellige ressurser og kompetanseområder som påvirker kvaliteten i det forebyggende arbeidet sammenlignet med håndteringen av inntrufne hendelser.

Kompetanse

Planlegging og håndtering av beredskap på kommunalt nivå fordrer ulike typer kompetanse, men viktigheten og vektingen av disse varierer mellom kommuner av ulik type. Resultatene viser at en her kan skille mellom tre hovedtyper kompetanse:

Forvaltningsmessig kompetanse. Under denne kompetansen ligger det å forstå regelverk, veiledere og planverk, samt det å kunne rapportere adekvat til statlige og regionale myndigheter. I tillegg ser vi at loven plasserer den kommunale beredskapsansvarlige i en koordinerende rolle som er krevende forvaltningsmessig opp mot både private og offentlige aktører. Det å hente inn informasjon fra både offentlige og private aktører, og å involvere dem i øvelser og planarbeid, kan være utfordrende. Bare det å ha oversikt over hvem man kan kontakte for å få ulike typer informasjon, kan være vanskelig. I tillegg har kommunen begrenset myndighet til å kreve informasjon og deltakelse. Samordning mellom ulike sektorer og aktører, som styres etter ulike planer, mål og budsjettmodeller, er generelt problematisk i norsk forvaltning, og dette gjør seg også sterkt gjeldende på kommunalt nivå.

Sikkerhetsfaglig kompetanse. Dette omfatter den kompetansen som er nødvendig for å utarbeide risikoanalyser og beredskapsplaner, herunder kjenne potensielle trusler og farekilder, terminologi og metodikk for å kartlegge og vurdere ulike former for risiko. Kompetansen innbefatter også å gjennomføre og evaluere beredskapsøvelser. En annen viktig del av sikkerhetsfaglig kompetanse er kjennskap til et nødvendig sett av forebyggende og skadebegrensende sett av tiltak. Mange beredskapsansvarlige, spesielt i større byer, har utdanning innenfor dette feltet. Loven stiller visse forventninger til slik kunnskap, og kommuner som mangler dette må ofte ha hjelp til denne delen av arbeidet, særlig for å utarbeide lovpålagte ROS-analyser. En utfordring i slike tilfeller, for eksempel om man benytter seg av konsulenter, er å få integrert lokal og praktisk kompetanse inn i analyser og planverk.

Praktisk og teknisk kompetanse: God beredskap er i all hovedsak et spørsmål om praksis. For å planlegge for og håndtere beredskapssituasjoner må en ha god kunnskap om og forståelse for *lokale forhold*. Dette gjelder både med hensyn til hva slags hendelser som kan inntreffe, hva slags ressurser som er tilgjengelige i ulike situasjoner, og hvordan disse kan brukes. *Teknisk kompetanse* og erfaring er også viktig. Den praktiske kompetansen kan styrkes ved øvelser, men henger ofte også sammen med de beredskapsansvarliges *personlige erfaring*. I mange tilfeller har beredskapskoordinator også andre oppgaver i den kommunale organisasjonen som er relevante (f.eks. brannsjef, teknisk sjef, plan og bygningssjef). Også erfaringer og verv utenfor kommuneorganisasjonen kan være verdifulle i en beredskapssituasjon (småbruker, jeger, frivillige organisasjoner).

For å oppfylle lovens formalkrav kreves forvaltningsmessig og sikkerhetsfaglig kompetanse. Praktisk og teknisk kompetanse kan ofte være nyttig i identifiseringen av risiko og kanskje spesielt i håndtering av hendelser. Mens de store kommunene gjennomgående er best rustet når det gjelder de to første typene kompetanse, er situasjonen annerledes når det gjelder praktisk og teknisk kompetanse. Her stiller ofte små kommuner sterkt. Hvorfor dette varierer mellom mindre og større kommuner kan blant annet forklares gjennom tilgang på ressurser.

Ressurser

Ressursene som kommunen rår over i beredskapsarbeid kan i hovedsak deles i to hovedgrupper: formalisert ressurstilgang og uformelle ressurser.

Den formaliserte ressurstilgangen utgjøres av materielle, tekniske og personellmessige ressurser som kommunen selv rår over, eller som de har formelle avtaler om å benytte i gitte situasjoner. Av naturlige årsaker varierer dette mye mellom kommunene, der de store kommunene generelt har langt flere og større ressurser tilgjengelig enn småkommuner. For noen kommuner kan mangler skyldes økonomiske årsaker, der kommunal beredskap ikke blir prioritert i budsjetter, andre steder kan det være vanskelig å rekruttere personell med riktig kompetanse.

I praktisk beredskapshåndtering ser en imidlertid ofte at evnen til å mobilisere ulike former for *uformelle ressurser* kan spille en avgjørende rolle. Slike uformelle ressurser bygger på omfattende lokal kunnskap, oversikt over tilgjengelig materiell og mannskaper, og personlige, lokale nettverk som muligjører effektiv

innkalling, informasjonsinnhenting og koordinering. Intervjumaterialet viser at slike ressurser kan være av svært stor betydning i mange små kommuner. Viktigheten av slike ressurser er også tydelig dokumentert i mange av de beredskapssituasjonene som har vært håndtert lokalt i de senere årene. I beredskapsplanlegging kan både store og små kommuner ha nytte av å skaffe seg en formalisert oversikt over slike ressurser.

For å oppfylle alle deler av den kommunale beredskapsplikten trenger kommunene tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Behovene varierer fra kommune til kommune, men en viss sikkerhets- og beredskapskompetanse er nødvendig for å kunne utføre grunnleggende funksjoner innen kommunal beredskap. Størsteparten av små og meget små kommuner oppgir i undersøkelsen at de har mindre enn ett dagsverk avsatt til å jobbe med kommunal beredskap i uken. Dette betyr at de som har beredskapsansvaret også har mange andre oppgaver, noe som gjør det vanskelig å spesialisere seg og å jobbe kontinuerlig. Det at samfunnssikkerhet og forebygging produserer lite synlige resultater kan gjøre det vanskelig både for den enkelte ansatte og kommuneadministrasjonen å prioritere når andre ting haster. Mange oppgir at de har for lite tid for å utføre jobben, da ikke bare de minste, men også noen store og middels store kommuner.

Lovverket legger i stor grad opp til formalisering av samarbeid og kartlegging av ressurser. Dette gir robusthet i form av at flere kan utføre samme oppgaver ved hjelp av planer og dokumenter. En vil da i mindre grad være avhengig av kompetansen til enkeltpersoner. Samtidig er det mye som tyder på at beredskapsarbeidet i mindre kommuner fortsatt er personavhengig, ettersom det gjerne er få personer som har vært involverte i arbeidet.

En annen viktig ressurs er privatpersoners og frivilliges engasjement. Denne kulturen har i noen tilfeller vært en suksessfaktor ved håndtering av hendelser. Gjennom overdreven vekt på formalisering kan en risikere å miste tilgangen til en del av disse lokale ressursene i form av enkeltpersoner. Frivillige organisasjoner ble også nevnt av flere i undersøkelsen som en viktig ressurs. Hvorvidt kommunene involverte de frivillige organisasjonene i planer og øvelser, ble ikke undersøkt i denne studien. Men en undersøkelse Røde Kors har utført, viser at bare fire av ti kommuner hadde en skriftlig beredskapsavtale med frivillige organisasjoner (Røde Kors 2014). Videre viste undersøkelsen at tre av ti kommuner har etablert varslingsrutiner og skriftlig avtale om assistanse med frivillige organisasjoner, ved ekstraordinære øvelser. Til slutt kan det nevnes at rapporten viser til at kun halvparten av kommunene inkluderer frivillige når de organiserer øvelser. Dette kan tyde på at denne type samarbeid mellom kommune og frivillige ikke er formalisert, selv om samarbeidet mest trolig eksisterer i flere kommuner.

Noe som kommer tydelig frem i denne studien er at det etterlyses mer ressurser til å kunne jobbe med kommunal beredskap. Allerede i prosessen med å innføre kommunal beredskapsplikt, jfr. Odelstingsproposisjon nr. 61 (2008-2009,) ble det av enkelte instanser påpekt at innføring av kommunal beredskapsplikt ville gi kommunene en ekstra økonomisk belastning:

"Enkelte høringsinstanser har påpekt at forslaget om kommunal beredskapsplikt vil kunne medføre økte kostnader for kommunene, og at eventuelle merkostnader bør kompenseres. Lovfesting av kommunal beredskapsplikt innebærer systematisering av oppgaver som allerede tilligger

kommunene gjennom ulovfestede prinsipper for sikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Beredskapsarbeidet forutsettes ivaretatt av de ordinære beslutningsprosesser i kommunene. Det legges til grunn at kommunene har kompetanse til å utarbeide overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser. Undersøkelser viser for øvrig at nær sagt alle kommuner har planer for kriseledelse og informasjon. De økonomiske konsekvensene av lovbestemt beredskapsplikt antas derfor å være minimale, men vil variere ut fra kommunens størrelse, risikoforhold i den enkelte kommune, og eksisterende status for beredskapsarbeid i kommunen."

Selv om det av enkelte høringsinstanser ble ytret bekymring for at dette arbeidet ville medføre økte kostnader for kommunene, ble det vurdert dithen at den økonomiske konsekvensen ville være minimal og dermed ble det ikke gitt noen form for kompensasjon til kommunene. Likevel var det allerede da klart at den økonomiske belastningen ville være forskjellig for kommunene ut i fra størrelse og risikobilde. Det er et klart funn i våre undersøkelser at informantene fra kommunene opplever at loven, sammen med andre hendelser og utviklingstrekk, har medført økt oppmerksomhet rundt samfunnssikkerhet og beredskap. Loven har også medført økt oppfølging og oppmerksomhet rundt kommunenes beredskapsarbeid. Dette er positivt, men det er også vår vurdering at lovarbeidets forutsetning om at dette ikke skal medføre økt ressursbruk i kommunene er for optimistisk. På nasjonalt nivå har det blitt gitt økte ressurser. Blant annet har DSB fått økt bevilgning i form av nye stillinger. Dette ble kommentert av flere av informantene som mente at noe av midlene heller burde komme kommunene til gode. Etter vårt skjønn ville en økt bevilgning på enten fylkesnivå eller kommunenivå være hensiktsmessig. Fylkesmannen kan ved økte bevilgninger yte mer tilpasset veiledning til kommunene, ta en tydeligere rolle i kompetanseheving, og være en tilrettelegger og pådriver for kommunenes samarbeid med andre aktører. Dermed vil de kunne bistå og avlaste små kommuner spesielt i samordningsrollen og i de "byråkratiske" delene av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Prioriteringer som gjøres på kommunalt nivå i budsjetter påvirker i stor grad måten det jobbes med beredskap. Flere av de som ble intervjuet og besvarte spørreundersøkelsen påpekte at det kunne vært ønskelig med øremerkede midler til å håndtere kommunal beredskapsplikt eller det kunne vært krav til stillingsandeler knyttet til dette arbeidet fra sentralt hold. En utfordring med et slikt forslag er kommunenes selvråderett som gir kommunene finansielt handlingsrom. Like fullt peker ønsket om øremerking på et behov for en tydeligere prioritering av midler til beredskap på kommunalt nivå. Beredskapsarbeid handler om å bruke ressurser på tiltak som er lite synlige og som gir lite politisk prestisje. Det er derfor viktig å ta på alvor opplevelsen av at det kan være vanskelig å nå frem med beredskapshensyn i konkurranse med andre pålagte oppgaver i kommunenes prioriteringer.

4.3 Hvordan er forholdet mellom kommunene og tilsynsmyndigheter?

I forbindelse med den kommunale beredskapsplikten må kommunene forholde seg til Fylkesmannen og DSB, som henholdsvis har veilednings- og tilsynsroller, og veilednings- og opplæringsroller overfor kommunene.

Fylkesmannen er etter kommuneloven gitt ansvar for å føre tilsyn med kommunene. Samtidig har Fylkesmannen en veiledningsrolle overfor kommunene. Under intervjuene kom det frem at denne dobbeltrollen stort sett fungerer godt, men det ble sagt at både tilsyn og veiledning varierer mellom fylker. Som nevnt tidligere påvirkes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene i stor grad av enkeltpersoner, noe det også gjør på fylkesnivå. Når Fylkesmannen så og si er den eneste instans hvor kommunene kan spørre om hjelp utenom private aktører, kan dette føre til fylkesvise forskjeller hvis rollen blir spilt ut forskjellig. Kommuner som er mer aktive med å ta kontakt vil dra fordel av dette, i motsetning til kommuner som er mindre aktive. At Fylkesmannen har hovedrollen med å veilede alle kommuner i et fylke, og i tillegg føre tilsyn byr for noen fylkesmenn på kapasitetsproblemer. De har liten mulighet til å støtte alle kommuner med alt de trenger hjelp til. Økte ressurser for de som utfører arbeidet vil kunne bidra til bedre kommunal beredskap. Styrking av det regionale nivået kan også bidra til å redusere noen av forskjellene som følger av at kommunene selv råder over sine ressurser og bestemmer fordelingen av disse og dermed prioriterer samfunnssikkerhetsarbeid ulikt.

Også når det kommer til tilsyn var det enighet mellom beredskapsansvarlige i kommunene og fylkesberedskapssjefer om at det er forskjeller på hva som blir vektlagt og hvordan tilsyn utføres i de ulike fylkene. Noen mente at det ikke blir tatt hensyn til størrelse og utfordringer kommunene har ved tilsyn, og at kommunene og Fylkesmannen har ulike syn på krav fra myndighetene. Det er tydelig at det er ulike forventninger og krav både blant kommuner og tilsynsmyndighet. En utfordring vil være å finne de riktige kriteriene og måtene å behandle kommunene ulikt på. Dette vil sannsynligvis stille større krav til Fylkesmannen som må forholde seg til mange ulike retningslinjer.

Det er et viktig funn i undersøkelsen at det er et underskudd på regional kompetanseutvikling og erfaringsutveksling. Her gjennomføres det allerede en del nettverksaktiviteter i regi av fylkesmennene, men begrensninger på ressurser hos Fylkesmannen hemmer mulighetene Fylkesmannen har til å veilede og følge opp hver enkelt kommune. DSB driver med kompetanseutvikling blant kommunene gjennom NUSB, der det er mulig for kommunene å komme på kurs for å heve deres kompetanse om samfunnssikkerhet og beredskap. Blant annet holdes det kurs om kommunal beredskapsplikt, helhetlig ROS-analyse for kommuner, det elektroniske kriseverktøyet CIM, øvelsesplanlegging, kommunal krisehåndtering og mer. De fleste kurs holdes hos NUSB i Heggedal i Akershus. Tilbudet av kurs er bredt, og kursavgiften er lav. Mange av kommunene som ble intervjuet hadde deltatt eller tenkte å delta på kurs gjennom NUSB, og syntes både kvalitet og pris på kurs var bra. Utfordringen var derimot å finne tid til kurs som ofte varer i flere dager og flere påpekte at kursene var sentralisert på Østlandet. For mange mindre kommuner er det en lang reisevei til Akershus, og det etterlyses regionale kurs. Dette vil være et viktig tiltak på flere områder. For det første vil regionale kurs bidra til at flere mindre og utkantkommuner tar seg tid til å være med på kurs, og dermed øker kompetansen på området. For det andre vil regionale kurs kunne bidra til at kommuner fra samme del av landet møtes, og bygger bedre forutsetninger og muligheter for samarbeid. For det tredje vil det være lettere å involvere viktige private aktører i kunnskapsutviklingen dersom aktivitetene gjennomføres regionalt. Endelig vil det være mulig å kombinere kurs med møter eller workshops for erfaringsoverføring rundt det å oppfylle krav i den kommunale beredskapsplikten på en best mulig måte. I sum vil dette kunne gi et betydelig kunnskapsløft, bedre samarbeid i både forebyggende arbeid og håndtering, og vil også bidra

til å gjøre veiledningen rundt kommunal beredskapsplikt mer dialogbasert og mindre avhengig av enveiskommunikasjon gjennom veiledere og annen dokumentasjon.

4.4 Hvordan er samvirket mellom kommunene og mot andre aktører?

Når kommunene gis det hele og store ansvaret for risikokartlegging og beredskap er dette en oppgave de ikke nødvendigvis kan løse alene. En faktor er hva de har av ressurser og kompetanse, en annen viktig faktor er samarbeid med andre instanser, både private selskaper og offentlige etater. For å arbeide med infrastrukturens sikkerhet trenger de også innsyn i de ulike infrastrukturbransjenes organisering og teknologi. Om en kommune for eksempel skal ha oversikt og forståelse for hva et strømbrudd kan bety for telekommunikasjonen i kommunen, trenger den informasjon fra aktører i begge bransjer. Tilsvarende må en få kunnskap om tilgjengelige beredskapsressurser i de ulike bransjene for å kunne lage gode beredskapsplaner. Det å få tak i denne informasjonen og forstå den kan være svært krevende. En nøkkel til suksessen for kommunale beredskap vil derfor avhenge av i hvilken grad kommunene lykkes i å organisere sin interaksjon med private og offentlige aktører. Hvordan disse relasjonene struktureres varierer stort mellom kommunene.

Flere kommuner i undersøkelsen påpekte at det kan være vanskelig å komme i kontakt med alle relevante aktører, selv om man har oversikt over hvilke som finnes. Virksomheter som kommer under storulykeforskriften har meldeplikt til kommunen. Overvekten av eksterne aktører generelt faller likevel ikke under denne forskriften, slik at kommunene ikke kan vise til formelle krav for å få opplysninger fra disse. Noen kommuner oppga at de hadde stor tillit og tiltro til at store aktører hadde gode beredskapsrutiner for sine virksomheter, slik at kommunen ikke trengte å involvere seg noe særlig i beredskapsarbeidet deres. Dette vil imidlertid gi et svakt utgangspunkt for å vurdere sin egen rolle i håndteringen og hvordan større hendelser i en bedrift kan påvirke andre kritiske funksjoner i kommunen. Det kan med andre ord være en sentral utfordring å etablere initiativ som involverer private aktører som ikke er underlagt sivilbeskyttelsesloven eller storulykeforskriften. Forskriften sier at kommunene skal "invitere private aktører", men det kan være en utfordring å vite hvem man skal kontakte ettersom det krever at en allerede har erkjent at det finnes en risiko. Videre er det en utfordring å få disse aktørene til å akseptere invitasjonen og møte opp, da det ikke er påkrevd. Det skal også bemerkes at kravene om målstyring i offentlig sektor kan medføre at det kan være utfordrende å få offentlige infrastruktureiere (og offentlige etater generelt) til å delta i arbeid om risiko/beredskap som ligger utenfor deres umiddelbare ansvarsområde.

Samfunnssikkerhet har et "usynlighetsproblem" i det daglige. Når ting går bra, tenker man ikke så mye på det. Hendelser derimot, gjør at samfunnssikkerhet i korte glimt får oppmerksomhet. Mange informanter påpeker nettopp dette, at hendelser gir økt oppmerksomhet, og større gjennomslag for å prioritere samfunnssikkerhet. Dette er isolert sett bra, men det bidrar også til å gjøre arbeidet mer usystematisk og tilfeldig og gjerne rettet inn mot tidligere hendelser. Hendelser er en viktig kilde til lærdom, men mye av den samme læringen kan også fås fra gode øvelser. Dette kan også utnyttes av kommunene selv, Fylkesmannen og DSB, ved å arbeide med å bruke hendelser til erfaringsbasert opplæring og til design av øvelser. Videre er det viktig at man ikke fokuserer kun på hendelsen i seg selv, men også på de

utfordringene de avslører med tanke på organisering og samhandling både i beredskapsfasen og i forebygging.

Realistiske beredskapsøvelser er blant de beste virkemidlene for å identifisere problemer som ligger mellom ulike organisasjoners ansvarsområder og til å komme opp med løsninger på dem. Det bør være et formål med øvelser som skal gripe an denne problematikken at man bevisst søker etter scenarioer som går ut over ansvarsområdene og kapasiteten til den enkelte organisasjon, en slags organisatorisk eller forvaltningsmessig "worst case" tenkning. Dette er ressurskrevende og komplisert å få til, men det har også en egen verdi å øve på dette. For ofte ser man "silotenkning" i organiseringen av øvelser, nettopp fordi det er vanskelig å inkludere eksterne organisasjoner. Det er viktig å inkludere eksterne og slik få til et mangfold fra det offentlige og private, men det er ikke enkelt å involvere dem. Det er også viktig å ha mekanismer som inkluderer private/eksterne i øvelser og beredskapsarbeid, men de bør heller ikke bli overbelastet. Det vil være en utfordring å finne det rette nivået av involvering, insentiver, regulering og gode praksiser på dette, men skal kommunenes samordningsrolle tas på alvor må den også øves på.

Et annet scenario som kan være utfordrende for kommunene er om en virksomhet kan påvirke flere kommuner, og det kreves samarbeid både med ekstern aktører og flere kommuner. Innhenting av samme informasjon av flere kommuner fra samme aktør vil være dobbeltarbeid om det ikke etableres samarbeid rundt det. Det kan for mindre kommuner være krevende å etablere et slikt samarbeid. Fylkesnivået vil ha bedre muligheter for å få oversikt over helheten og relevante samspill, og vil dermed kunne tilrettelegge for dette.

4.4.1 Er det behov for å endre forskriften

Differensiering mellom kommunene i selve lovverket er lite aktuelt. Samtidig mener vi at forskriften slik den er i dag ikke nødvendigvis må endres for å bøte på de problemene vi ser i dag. Med sterkere støtte fra regionalt og statlig nivå og mer ressurser vil man komme nærmere til å oppfylle minimumskravene i de fleste kommuner. Samordningsrollen beredskapsplikten innebærer er spesielt problematisk. Det er påpekt tidligere at det er krevende for kommunene å involvere private og offentlige aktører i beredskapsarbeidet, både på grunn av egen kompetanse og samarbeidsvilje fra involverte aktører. Samtidig har kommunene et begrenset forvaltningsmessig handlingsrom til å utøve samordningsrollen. Kommunenes rolle som pådriver og koordinator er i liten grad understøttet av lovverket. Kommunene har for eksempel ingen sanksjonsmuligheter overfor aktører som avslår invitasjon om å delta i arbeid relatert til samfunnssikkerhet. Dette er i grove trekk en skjebne de deler med andre aktører med samordningsansvar, som Justisdepartementet i forhold til andre departementer. Dette illustrerer et misforhold mellom kravene som stilles til samordning og mulighetene til å oppfylle kravene. Behovet for samordning i samfunnssikkerhetsarbeidet er stort, slik at det neppe vil være formålstjenlig å svekke de kravene som stilles til samordning. Man bør snarere styrke kommunenes evne og forvaltningsmessige handlingsrom til å ivareta denne rollen. Vi tror man kan komme et stykke på vei uten sanksjoner, men at kommunenes samordningsrolle i så fall må understøttes bedre, fra Direktoratetsnivå og Fylkesmannen. Ikke i form av veiledere, men i form av konkret hjelp til å utøve rollen.

5 Konklusjon og forslag til tiltak

Formålet med prosjektet har vært å studere kommunenes evne og mulighet til å oppfylle krav og forventninger som fremkommer av sivilbeskyttelsesloven med forskrift om kommunal beredskapsplikt. Prosjektet har studert kommunenes arbeid, tilgjengelige ressurser og ressursbruk i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, samt lovens omfang og fortolkningsmuligheter. Resultatene fra prosjektet danner et grunnlag for anbefalinger og tiltak som kan gjøre kommunene bedre i stand til å overholde den pålagte beredskapsplikten.

Innføringen av loven har, sammen med andre endringer i samfunnet, bidratt til en økt oppmerksomhet omkring samfunnssikkerhet og beredskap. Informantene våre gir generelt uttrykk for at den har bidratt positivt, men de peker også på at de trenger mer ressurser for å oppfylle ambisjonene den innebærer. Dessuten har det blitt observert store ulikheter mellom kommunene, som påvirker hvordan kravene og forventningene oppfylles.

Heterogeniteten blant norske kommuner gjør at det er store forskjeller i det risikobildet og den kompleksiteten de står overfor, noe som innebærer et behov for veiledning som lar seg tilpasse de ulike kontekstene. I dette ligger det en forståelse av at mindre kommuner ikke må ha like omfattende systemer og prosedyrer som de store, men må ha et system som er tilpasset risikobildet og konteksten (f.eks. størrelse, geografi) de opererer i. Mindre kommuner bør få hjelp til å tilpasse arbeidet til sine behov og forankre systemene i praksis. Det er også en stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvilken kompetanse de besitter og hvilke tilgjengelige ressurser de har. Undersøkelsen har vist at kompetanse må forstås på flere nivåer; forvaltningsmessig, sikkerhetsfaglig og praktisk/teknisk kompetanse. Resurser må forstås som både formaliserte ressurser i form av økonomi, teknisk utstyr og personell, og uformelle ressurser lokalkunnskap og uformelle nettverk. For at arbeidet med beredskap og sikkerhet skal bli bedre i kommunene er det først og fremst et behov for økte formelle ressurser på lokalt og regionalt nivå. Dernest er det behov for en kompetanseheving som retter seg mot alle de tre typene kompetanse gjennom regionale kompetansetiltak og opprettelse av faglig baserte nettverk for mer samarbeid med andre kommuner og andre aktører i beredskapsarbeidet.

Undersøkelsen viser også at beredskapsarbeidet i de små og mellomstore kommunene er svært personavhengig. De kommunene som oppgir at de har en beredskapsansvarlig person med et høyt personlig engasjement for beredskapsarbeid, forteller om et høyt aktivitetsnivå på dette området. Slike ildsjeler har ofte en indre motivasjon for nettopp beredskapsfaget, noe som gjør et positivt utslag på kommunenes grad av beredskapsarbeid. I dette ligger det en viktig ressurs som må ivaretas og bygges opp under. Samtidig ligger det en sårbarhet i personavhengigheten som må søkes redusert.

Kommunenes innsats er i stor grad hendelsesdrevet, særlig i de mindre kommunene. Oppmerksomheten om beredskap får ofte et løft i etterkant av hendelser i kommunene eller i nærområdet. Dette understreker at det primært er i det forebyggende arbeidet at behovet for tiltak er størst. Fylkesmannen er en viktig ressurs på dette området, både gjennom tilsynsaktiviteter og veiledningsrollen. Det blir også her påpekt at både tilsyn og veiledning varierer fra fylke til fylke avhengig av personlig engasjement.

Undersøkelsens hovedkonklusjon er at det er behov for en ressursmessig og kompetansemessig satsning i kommuner og på fylkesnivået. Følgende tiltak bør derfor iverksettes for å bedre ivaretagelsen av kommunal beredskapslikt:

- Det bør gjøres en differensiering og tilpasning i veiledning og oppfølging med tanke på kommunestørrelse og risikobilde. Dette gjelder både Fylkesmannens og DSBs veiledningsrolle, samt veiledningsmateriellet. Det er behov for en styrking av veiledningskapasiteten på regionalt nivå.
- Det er behov for økte ressurser eller endret prioritering av eksisterende ressurser for å styrke evnen til å drive forebyggende beredskapsarbeid på lokalt og regionalt nivå.
- Det bør gjennomføres regionale kurs og kompetansetiltak. Dette vil både øke kompetansen i kommunene, bygge nettverk mellom aktørene som skal samvirke i forebygging og håndtering, samt ivareta og styrke lokalkunnskapen som er viktig i håndteringen av hendelser.
- Det bør etableres varige lokale nettverk mellom nabokommuner som også involverer private aktører som ivaretar kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner, samt frivillige organisasjoner.
- Eiere av kritisk infrastruktur samt andre viktige aktører burde være forpliktet til å delta i det kommunale beredskapsarbeidet, ved å blant annet bidra med relevant informasjon.
- Øvelser bør i større grad gjøres forvaltningsmessig krevende, i den forstand at scenarioer bør inneha elementer av samordning: internt i kommunen, mot nabokommuner, mot private og frivillig og opp mot statlige/regionale ressurser.

6 Referanser

- Almklov, P., Antonsen, S. & Fenstad, J. (2012). Organizational Challenges Regarding Risk Management in Critical Infrastructures I: Hokstad, P., Utne, I. B. & Vatn, J. (red.) *Risk and Interdependencies in Critical Infrastructures: A Guideline for Analysis*, s. 211-225. London: Springer.
- Almklov, P. & Antonsen, S. (2014). Making work invisible: New Public management and operational work in critical infrastructure sectors. *Public Administration*, 92 (2): 477-492.
- Antonsen, S., Almklov, P. G., Fenstad, J. & Nybø, A. (2010). Reliability Consequences of Liberalization in the Electricity Sector: Existing Research and Remaining Questions. *Journal of contingencies and crisis management*, 18 (4): 208-219.
- Arbeidstilsynet. (2014). *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften): Brukerrettet veiledning, forskrift og kommentarer*. Trondheim: Arbeidstilsynet, Arbeids- og sosialdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=77838>.
- Buvik et al. (1992). Organisasjon, mål og metode for det sivile beredskap. *Utredning fra Utvalg som har vurdert forutsetninger og målsetninger for det sivile beredskap*.
- Direktoratet for sivilt beredskap. (1994). *Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser*. Oslo: Direktoratet for sivilt beredskap. Tilgjengelig fra: https://www.uninett.no/webfm_send/720.
- DSB. (2012). *Kommuneundersøkelsen 2012: Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Tilgjengelig fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Rapport/kommuneundersokelsen_2012.pdf.
- DSB. (2015). *Kommuneundersøkelsen 2015: Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Tilgjengelig fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2015/Rapport/KU_2015.pdf.
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006). Mission impossible? Planning and preparing for crisis. *Journal of Contingencies and Crisis management*, 14 (2): 59-70.
- NOU2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeid i samfunnet*. Oslo.
- Røde Kors. (2014). Felles beredskap - Felles Ansvar. *Rapport 2015*. Oslo: Røde Kors.
- St.meld.nr. 24 (1992-1993). (1993). *Det fremtidige sivile beredskap*. Justis- og politidepartementet. Oslo.
- St.meld.nr. 25 (1997-1998). (1998). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Justis- og politidepartementet. Oslo.
- St.meld.nr. 52 (1988-1989). (1989). *Langtidsplan for det sivile beredskap 1990-1993*. Politidepartementet, Oslo.

7 Vedlegg

7.1 Sivilforsvarsloven, kapittel V. Kommunal beredskapsplikt

§ 14. Kommunal beredskapsplikt - risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

§ 15. Kommunal beredskapsplikt - beredskapsplan for kommunen

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om beredskapsplanens innhold og øvrige krav etter denne bestemmelsen.

7.2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

§ 1. Formål

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

§ 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Analysen skal som et minimum omfatte:

- a) eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- b) risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- c) hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- d) særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- e) kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- f) behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.

§ 3. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen:

- a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

b) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

§ 4. Beredskapsplan

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde:

- a) en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- b) en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- c) en ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
- d) evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- e) plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Beredskapsplanen kan utarbeides som en handlingsdel til kommunedelplanen i henhold til plan- og bygningsloven.

§ 5. Samarbeid mellom kommuner

Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser. Hver kommune skal ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften.

§ 6. Oppdatering/revisjon

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

§ 7. Øvelser og opplæring

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

§ 8. Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

§ 9. Dokumentasjon

Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

§ 10. Tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter denne forskriften. Tilsynet skal følge bestemmelsene i kapittel 10A i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

7.3 Intervjuguide

Bakgrunnsspørsmål

Personlig bakgrunn

1. Bakgrunn (utdanning og erfaring)
2. Hva er din stilling og hvor lenge har du vært i stillingen?
 - Hvor stor andel av stillingen er relatert til sikkerhet og beredskap?
 - Hva slags ansvar og arbeidsoppgaver har du i det daglige?
3. Beskriv en typisk arbeidsdag/arbeidsuke for deg.
4. Hvem samhandler og prater du med i det daglige?

Om kommunen

5. Er det noen spesielle virksomheter i kommunen som den må forholde seg til?
 - Infrastruktur, industriaktører, militære installasjoner
6. Må kommunen forholde seg til noen spesielle farer eller trusler (security, naturhendelser etc.)?
7. Er det spesielle hendelser og/eller virksomheter i nabokommunene?
8. Har dere hatt noen hendelser eller krisesituasjoner i kommunen?
 - Hva skjedde? Var det en del av ROS-analysen?
 - Hvordan ble dette håndtert?
 - Var dere i dialog med andre aktører (næringsvirksomheter), etater, andre kommuner?
 - Ble planverk fulgt?
 - Hvem hadde ansvar for hva?

Dine erfaringer med kommunens beredskapsansvar

Erfaringer knyttet til ansvars- og rollefordeling, opplæring og kompetanse, oppfattelse av krav, regelverket og veiledninger.

9. Hvordan har kommunen fordelt ansvaret for kommunal beredskap (planlegging vs. krisehåndtering)?
 - Hvem har ansvar for de ulike områdene/oppgavene?
 - Hvordan passer din rolle inn i kommunens beredskapsarbeid?
 - Hvem samhandler du med i det daglige i den rollen?
 - Hvordan oppfatter du at du/dere utfører rollen?
 - Er ansvarsforholdene de samme for planlegging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og for krisehåndtering?
10. Er det opprettet et beredskapsråd?
 - Hvem deltar?
 - Hvordan fungerer dette?
11. Hvor mange jobber med beredskapsarbeid i kommunen (stillingsandel)?
 - Hva slags kompetanse/utdannelse har de(n) som jobber med beredskapsarbeidet i kommunen?
 - Opplæring du/dere har fått i kommunal beredskap?
12. Har kommunen tilstrekkelig med ressurser til et godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

- økonomi
- redskap, utstyr
- samarbeid med ulike aktører, inkludert frivillige
- Kompetanse i planlegging
- Kompetanse på skarp ende
- Tilgjengelighet: nok tid til kompetente arbeidere for sikkerhetskritiske oppgaver
- Forpliktelse: insentiver og motivasjon
- Intern kommunikasjon og koordinering
- Prosedyrer og planer
- Andre ressurser?

13. Har dere fått ekstra ressurser i forbindelse med innføring av kommunal beredskapsplikt?

Lov og forskrift

14. Hvilke lover forholder kommunen seg til i forbindelse med beredskapsarbeid?

15. Hvordan brukes forskriften om kommunal beredskapsplikt i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

- Hvordan legges arbeidet opp for å oppfylle denne plikten best mulig?
- Hvem henvender du deg til ved spørsmål om den kommunale beredskapsplikten?

16. Hvordan oppfattes forskriften om kommunal beredskapsplikt?

- Er den enkel å forstå?
- Hvordan er erfaringen med den?
- Hvilke deler er tydelige og enkle å gjennomføre, og hvilke er mer utfordrende?
- Har dere nok ressurser til å jobbe etter den som ønskelig?
- Brukes veiledningen som er gitt ut til forskriften?
- Er forskriften i samsvar med de forutsetninger kommuner har for sitt arbeid med sikkerhet og beredskap?

17. Er det noen forskjell i måten det arbeides på etter at forskriften om kommunal beredskapsplikt ble innført?

Kommunenes gjennomføringsevne av beredskapsplikten

Spørsmål om gjennomføring og kvalitet av ROS-analyse, beredskapsplaner, øvelser, oppfølging og håndteringsevne ved krisesituasjoner.

18. Er det utført en helhetlig ROS-analyse?

- Når ble den laget?
- Hva inneholder den?
- Hvem var involvert i å lage den?
- Er det tilstrekkelig med ressurser, kompetanse, tid til å gjennomføre ROS-analysen?
- Hva slags uønskede hendelser omfatter den?
- Hva slags tiltak finnes i den?
- Er ROS-analysen forankret i kommunestyret?

19. Hvordan brukes ROS-analysen i arbeidet med sikkerhet og beredskap?

20. Er ROS-analysen nyttig for dere?

21. Er det tilstrekkelig ressurser, kompetanse, tid til å gjennomføre tiltakene fra ROS-analysen?

22. Er forskriften tydelig på hva ROS-analysen skal inneholde? Stemmer krav med deres praksis?
23. Er følgende forhold belyst tilstrekkelig i ROS-analysen?
- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
 - Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
 - Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
 - Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
 - Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
 - Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.
24. Er det gjennomførte videre detaljanalyser basert på resultatet av ROS-analysen?
25. Er arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap integrert i den ordinære og langsiktige virksomhetsstyringen i kommunen?
26. Er det utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap? Er det laget planer for oppfølging av målet?
27. Finnes det en overordnet beredskapsplan?
- Hva inneholder denne?
 - Hva er hensikten med den?
28. Hvordan er planen basert på den helhetlige ROS-analysen?
29. Er det tilstrekkelig ressurser, kompetanse, tid til å utarbeide en overordnet beredskapsplan?
30. Har dere øvet på beredskapsplanene?
- Når øvde dere sist?
 - Hva øvde dere på?
 - Hvordan foregår øvelsene? (fullskala, diskusjonsøvesler, spilløvelser, etc)
 - Hva har dere ikke øvet på, og hvorfor?
 - Er det tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre øvelser på kommunens beredskapsplan?
31. Hvor ofte revideres beredskapsplanene?
32. Har noen av disse beredskapsplanene blitt tatt i bruk?
- Hvordan fungerte planen?
33. Har andre aktører (næringsvirksomheter), etater, andre kommuner deltatt i forbindelse med:
- ROS-analyse
 - Overordnet beredskapsplan og detaljerte planer
 - Øvelser
 - Hva resulterte det i (etablert noe samarbeid e.l.)?
34. Har kommunen tid og ressurser til å evaluere:
- Øvelser
 - Uønskede hendelser

- Hva resulterte det i (etablert noe samarbeid e.l.)?

35. Har dere hatt noen hendelser eller krisesituasjoner i kommunen?

- Hvordan ble dette håndtert?
- Var dere i dialog med andre aktører (næringsvirksomheter), etater, andre kommuner?
- Ble planverk fulgt?
- Hvem hadde ansvar for hva?

Samarbeid med andre aktører

Samhandling internt i kommunen

36. Hvilke aktører på kommunenivå deltar aktivt i arbeid med kommunalberedskap?

- Hvilke etater i kommunen har ansvarsområder knyttet til beredskapsarbeid?
- Hvordan fordeles og koordineres ansvaret? (formelle/uformelle prosesser)
- Er dette hensiktsmessig?
- Er det tilstrekkelig med ressurser til å følge opp alle aktører?

37. Er frivillige en del av det systematiske arbeidet?

38. Hvordan er samarbeid og kommunikasjon med disse aktørene? (til daglig og i forkant/under beredskapssituasjoner)

- Hvem er initiativtaker for samarbeid og kommunikasjon?
- Hvordan varsles det internt i kommunen om mulige hendelser og om faktiske hendelser?
- Hvordan deler kommunen informasjon ut til etatene/aktørene?
- Hvordan mobiliseres kommunale ressurser ved potensielle og faktiske hendelser?

39. I hvilken grad er fylkesberedskapssjefen involvert i kommunens arbeid med kommunal beredskap?

40. Er administrasjonen i kommunen involvert i kommunikasjon mellom etatene eller foregår det på et nivå mellom etatene?

Samhandling eksternt med offentlig sektor

41. Foreligger det noe samarbeid med andre kommuner i tilknytning til beredskapsarbeidet?

- Hvilke kommuner samarbeides det med?
 - Hvilke etater i andre kommuner samarbeides det med?
- Hvilke områder er det samarbeid på?
- Hvilke oppgaver samarbeides det om?
- Hvordan foregår dette samarbeidet (øvelser, roller, ansvarsfordeling, ressursfordeling)?

42. Hva slags rolle har fylkesberedskapssjefen i det kommunal beredskapsarbeidet?

- Legges det noen føringer?
- Gis det noen form for veiledning?
- Har fylkesmannen utført tilsyn med dere på kommunal beredskapsplikt?

43. Hvilke andre offentlige instanser samhandler du/dere med for beredskapsarbeidet?

- DSB, Tilsyn, Direktoratet?
- Hvordan foregår dette samarbeidet? Hvem tar initiativ, leder, følger opp?
- Hva synes du om kommuneundersøkelsen til DSB?
- Brukes den videre til noe i kommunen?

Samhandling eksternt i privat sektor

44. Hvordan samler kommunen inn informasjon fra eventuell næringsvirksomhet som eier risiko av betydning for beredskapsarbeidet i kommunen?
- Hva slags erfaring har kommunen med å innsamle informasjon?
 - I hvilken grad får kommunen den etterspurte informasjonen?
45. Hvordan involveres private aktører inn i beredskapsarbeidet til kommunen?
- Som eier av risiko?
 - Som eier av kapasitet til å håndtere risiko?
 - Hva med frivillige organisasjoner etc.?
46. Hva slags erfaring har kommunen med å sende ut informasjon om beredskap i kommunen?
- Hvem sendes informasjon til?
 - Hva slags virkemidler brukes til å nå ut?
 - Oppfattes det som nyttig?

Tiltak

Spørsmål om ønsker og forslag til forbedring utenom regelverket, og eventuelle justeringer i regelverket, for at kommunene skal kunne utføre sin beredskapsrolle på en god måte.

47. Hva kan gjøres for at kommunene skal kunne utføre sin beredskapsrolle på en god måte (utenom endringer i regelverket)?
- Ressurser
 - Kompetanse
 - Samarbeid
48. Er forskrift om kommunal beredskapsplikt klar i beskrivelsen av kommunens mandag, rolle- og ansvarsfordeling?
49. Hva slags konkrete endringer i regelverket ville gjort kommunene i stand til å ivareta beredskapsplikten sin bedre?

Oppsummering

50. Har den generelle beredskapsplikten ført til at dere er bedre rustet til en eventuell beredskapssituasjon?
51. Hvilke fordeler og/eller ulemper har forskriften om kommunal beredskapsplikt hatt for dere?
- Har den generelle beredskapsplikten ført til en større kompleksitet (og kanskje "uoversiktighet") i kommunens arbeid med beredskapsplaner og samarbeid med andre etater? Eller har kommunen nå fått en større oversikt og forståelse/kompetanse på mulige farer/situasjoner...
52. Er det andre ting som er viktige i forbindelse med den kommunale beredskapsplikten som vi ikke har spurt om?

7.4 Spørreskjema

Bakgrunnsspørsmål

Personlig bakgrunn

1. Hva er din utdanning?
 - Videregående
 - Befalsskole/krigsskole/annen militær utdanning
 - Politiutdanning
 - Bachelor/høyskole
 - Master/universitet/doktorgrad
 - Annet (skriv inn)
2. Hva er din stilling?
 - Skriv inn

Om kommunen

3. Hvor stor er kommunen?
 - Under 3000 innbyggere
 - Mellom 3000 og 4999 innbyggere
 - Mellom 5000 og 19 999 innbyggere
 - Mellom 20 000 og 49 999 innbyggere
 - Over 50 000 innbyggere
4. I hvilket fylke ligger kommunen?
 - Rullegardin med de 19 fylkene
5. I gjennomsnitt, hvor mange timer i uken arbeider kommunen med samfunnssikkerhet og beredskap på et overordnet nivå (anta at en arbeidsuke er 40 timer)?
 - 1-4 timer
 - 5-8 timer
 - 9-24 timer
 - 25 timer eller mer
6. Hvilket risikoområde er det størst fokus på i kommunen (bare ett kryss)?
 - Villedede handlinger/terror
 - Naturhendelser
 - Storulykker
 - Annet/Skriv inn

Dine erfaringer med kommunens beredskapsansvar

7. I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig med ressurser til et godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap når det kommer til (matrise med svaralternativer: svært stor grad – stor grad – i noen grad – liten grad – svært liten grad):
 - Økonomi
 - Redskap og utsyr
 - Samarbeid med ulike aktører, inkludert frivillige
 - Kompetanse på planlegging av øvelser
 - Kompetanse til utarbeidelse av ROS-analyser og beredskapsplaner

8. I hvilken grad har personer i kommunen fått den nødvendige opplæringen for å gjøre en god jobb generelt med sikkerhet og beredskap? (matrise med svaralternativer: svært stor grad – stor grad – i noen grad – liten grad – svært liten grad):
- Via kurs/opplæring i regi av NUSB/DSB
 - Via kurs/opplæring i regi av Fylkesmannen
 - Via kurs/opplæring i regi internt i kommunen/andre kommuner
 - Hadde erfaring/kompetanse fra før
 - Selvstudier
9. Har kommunen opprettet ekstra stillinger i forbindelse med innføring av kommunal beredskapsplikt?
- Ja, hel(e) stilling(er)
 - Ja, delstillinger
 - Nei, vi har innarbeidet de nye pliktene inn i allerede eksisterende stillinger
 - Ingen endringer

Lov og forskrift

10. Hvor enig er du i følgende påstander (skala: svært enig- enig- verken eller – uenig – svært uenig, vet ikke/ikke relevant)
- Forskrift om kommunal beredskapsplan er enkel å forstå
 - Kravene i Forskrift om kommunal beredskapsplan er lette å oppfylle
 - DSB sin veileder til forskriften er informativ og forklarende
 - Forskriften gir en pekepinn på hva som minimum må gjøres
 - Forskriftens krav er i henhold til hva kommunen selv ønsker å gjennomføre
 - Forskriften har for høye krav
 - Forskriften er tilpasset kommuner av vår størrelse
11. I hvilken grad har forskriften om kommunal beredskapsplikt; (skala: svært stor grad – stor grad – i noen grad – liten grad – svært liten grad)
- Endret måten å jobbe med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen på
 - Økt bevisstgjøring av kommunens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap
 - Pålagt kommunen flere arbeidsoppgaver
 - Økt fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap
 - Styrket kommunens evne til å håndtere kritiske /alvorlig hendelser
12. Hvem henvender du deg oftest til ved spørsmål om den kommunale beredskapsplikten? (Flere kryss mulig)
- Kolleger i kommunen
 - Kolleger i andre kommuner
 - Bruker Internett
 - Spør personer ved Fylkesmannen/fylkesberedskapssjefen
 - DSB
 - Andre: skriv inn...

Kommunenes gjennomføringsevne av beredskapsplikten

Spørsmål om gjennomføring og kvalitet av ROS-analyse, beredskapsplaner, øvelser, oppfølging og håndteringsevne ved krisesituasjoner.

13. Har dere utført en helhetlig ROS-analyse?
- Nei
 - Under utarbeidelse
 - Ja, men den er ikke av tilfredsstillende kvalitet
 - Ja, og den er av tilfredsstillende kvalitet
 - Ja, konsulenter har utført ROS-analysen og den er av tilfredsstillende kvalitet
 - Ja, konsulenter har utført ROS-analysen, men den er ikke av tilfredsstillende kvalitet
14. Hvis ja, når ble den siste laget?
- Før år 2001
 - Mellom 2001 og 2005
 - Mellom 2006 – oktober 2011
 - Etter oktober 2011 da forskriften trådte i kraft
 - Etter februar 2012 da DSB sin veileder kom
 - Etter oktober 2014 da ROS-analyseveilederen kom
15. Hvor enig er du i følgende påstander (skala: svært enig- enig- verken eller – uenig – svært uenig)
- Det er ikke vanskelig å få relevant informasjon til ROS-analyse fra ulike aktører
 - Det er uklare krav/forventninger til ROS-analyse i forskriften
 - Vi har ikke egen kompetanse til å utføre ROS-analyser
 - Vi har ikke tilstrekkelig med tid til å utføre ROS-analyser
 - Veilederen til DSB er til stor hjelp ved utarbeidelse av ROS-analyser
 - Vi utfører ROS-analyser for sjelden

Beredskapsplan og øvelser

16. Hvordan vil du karakterisere beredskapsplanene deres?
- Vi har ingen beredskapsplan
 - De kunne vært bedre
 - De er gode og helt/delvis forankret i ROS-analysen
 - De er gode, men ikke forankret i ROS-analysen
17. Har dere øvd jevnlig?
- Nei
 - Ja, men ikke hvert år
 - Ja, ca. en gang i året
 - Ja, flere ganger i året
18. Evaluerer dere etter øvelser?
- Nei
 - Ja, noen ganger
 - Ja, så og si alltid
19. Evaluerer dere etter alvorlige/kritiske handlinger?
- Nei
 - Ja, noen ganger
 - Ja, så og si alltid
 -

20. Har dere en evakueringsplan?

- Nei
- Ja, den er god og er forankret i ROS-analysen
- Ja, den er god, men er ikke forankret i ROS-analysen
- Ja, den kunne vært bedre og er forankret i ROS-analysen
- Ja, den kunne vært bedre, er ikke forankret i ROS-analysen

21. Har dere en plan for befolkningsvarsling?

- Nei
- Ja, den er god og er forankret i ROS-analysen
- Ja, den er god, men er ikke forankret i ROS-analysen
- Ja, den kunne vært bedre og er forankret i ROS-analysen
- Ja, den kunne vært bedre, er ikke forankret i ROS-analysen

Utfordringer

22. Hvilke deler av beredskapsplikten er mest krevende for din kommune? (Kun ett svar)

- Tid til å gjøre jobben
- Mangler øremerkede stillinger/midler til dette arbeidet
- Manglende kompetanse til å utføre analyser
- Manglende kompetanse til å lage planer
- Annen manglende spisskompetanse
- Samarbeide med, eller å få informasjon fra andre etater
- Samarbeide med, eller å få informasjon fra private/næring/industri

Samarbeid med andre aktører

23. I hvilken grad er du enig i følgende påstander (svaralternativer: svært enig- enig- verken eller – uenig – svært uenig – ikke aktuelt)

- Fylkesberedskapssjefen/Fylkesmannen er involvert i kommunens arbeid med kommunal beredskap
- Vi samarbeider med nabokommunene i tilknytning til beredskapsarbeidet
- Vi samarbeider med andre kommuner i tilknytning til beredskapsarbeidet
- Vi samarbeider godt med aktører fra privat sektor
- Vi samarbeider godt med frivillige organisasjoner
- Vi samarbeider godt med politi
- Vi samarbeider godt med sivilforsvaret
- Vi samarbeider godt med eiere av stor infrastruktur (vei, vann, kraft etc.)

24. Har Fylkesmannen utført tilsyn med dere på kommunal beredskapsplikt?

- Ja
- Nei
- Usikker

Tiltak

25. Hva kan gjøres for at kommunene skal kunne utføre kommunal beredskapsplikt på en bedre måte (utenom endringer i regelverket)? (Flere kryss mulig)
- Mer ressurser (f.eks. en ny stilling/stillingsandel)
 - Økt kompetanse
 - Mer veiledning (fra Fylkesmannen, DSB)
 - Opprettelse av faglige fora/nettverk
 - Breder samarbeid med andre kommuner
 - Bistand fra eksterne aktører/konsulenter
 - Sanksjoner/oppfølging fra Fylkesmannen
 - Annet, skriv inn....
26. Hva slags konkrete endringer i regelverket ville gjort kommunene i stand til å ivareta beredskapsplikten sin bedre?
- Skriv inn...
27. Har du andre kommentarer angående kommunal beredskapsplikt?
- Skriv inn...



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no