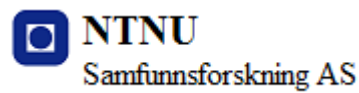


Kommunal beredskapsplikt

Gir nye krav en bedre beredskapsevne?

Et forskningsprosjekt utført av SINTEF, NTNU Samfunnsforskning og NTNU,
på oppdrag fra KS

2015



Sentrale funn

- **Lov og forskrift**
- Utfordringene har ikke å gjøre med hvordan krav og forventninger er uttrykt, men primært er knyttet til *omfanget* av de krav og forventninger som forskriften stiller.
- **Ansvars- og rollefordeling**
- Hvor mye de(n) beredskapsansvarlige i kommunene arbeider med kommunal beredskap avhenger i stor grad av det personlige engasjementet til enkeltpersoner i kommunen og bygger delvis på bekjenskaper.
- Rolleavklaring mellom etater og kommunen ble stort sett beskrevet som klar, bortsett fra for evakuering der flere respondenter var usikre på ansvaret. For evakuering var det spesielt ansvarsforhold og roller mellom kommune og politi som ble beskrevet som uklart.

Sentrale funn

- **Kompetanse og kapasitet**
- Tilgang på ressurser for å arbeide med kommunal beredskapsplikt varierte, særlig mellom store og små kommuner, der små kommuner ofte ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet.
- 90 prosent av kommunene under 20 000 innbyggere bruker i gjennomsnitt under en dag i uka på beredskapsarbeid.
- De aller fleste beredskapsansvarlige i kommunene opplevde at de fikk økt krav til dokumentering med den kommunale beredskapsplikten, men ingen økte ressurser til å utføre pliktene. Pliktene ble stort sett ble innarbeidet i eksisterende stillinger.
- 60 prosent av respondentene fra spørreundersøkelsen mente at mangel på tid var den største utfordringen for å kunne arbeide med beredskap. I tillegg var økonomi, øremerkede midler og mangel på forvaltningsmessig og sikkerhetsfaglig kompetanse de ressursene kommunene føler de trenger mest for å gjøre et godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.
- De små kommunene har en større grad av lokal (praktisk og teknisk) kompetanse enn i de større kommunene.

Sentrale funn

- **Samarbeid med andre aktører**
- Det var stor variasjon i hvor stor grad kommunene samarbeidet med andre kommuner og aktører. Noen hadde skriftlige samarbeidsavtaler, regelmessige møter i beredskapsråd og lignende, mens andre i større grad brukte uformelle forbindelser. Personlige bekjenskaper var særlig viktige i mindre kommunene.
- 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
- 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.
- Flere kommuner brukte frivillige i stor grad ved krisesituasjoner. Noen kommuner hadde også etablert et formelt samarbeid med skriftlige avtaler.

Sentrale funn

- **ROS-analyser og beredskapsplanlegging**
- Flere informanter opplever ROS-analyser som en utfordrende del av beredskapsplikten og mener de mangler kompetanse på dette området og fordi det er et krevende og omfangsrikt arbeid. Noen informanter mente at kommunen manglet politisk forankring av ROS-analysen.
- 68 prosent av kommunene hadde utført ROS-analysene selv, mens 13 prosent hadde fått konsulenter til å utføre analysen. Det var stort sett enighet om at kommunene fikk størst utbytte av ROS-analysene dersom de selv var med på å utarbeide disse, mot å overlate hele arbeidet til eksterne konsulenter.
- 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.

Sentrale funn

- **Øvelser, hendelser og evaluering**
- Kommunene fokuserer i stor grad på tidligere hendelser og spesielle farer for den aktuelle kommunen. Naturhendelser får størst oppmerksomhet blant de fleste kommunene. Store kommuner skiller seg ut da de også fokuserer på vilde handlinger.
- Øvelser blir sett på som svært nyttige, og flere kommuner øver oftere enn det lovpålagte kravet på annet hvert år.
- Kommunene har ulik håndtering av hendelser. Det var også forskjellig praksis om når de etablerer en krisestab. Særlig mindre kommuner ser på lokalkunnskap og bekjentskaper som en viktigere del av håndteringen enn beredskapsplaner.
- Evaluering av øvelser og hendelser ble oppfattet som viktig læring av de fleste kommunene.

Sentrale funn

- **Veiledning og opplæring**
- 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.
- Veilederen til ROS-analyse ble kritisert for at den kom for sent, og flere påpekte at det burde vært flere eksempler tilgjengelige.
- 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.
- DSB sine kurs ble betegnet som nyttige, men for noen av kommunene i distriktene ble kusene, på grunn av avstander, sett på som "utilgjengelige".
- Flere kommuner etterspør mer regional opplæring og veiledning i regi av Fylkesmannen og/eller DSB.

Sentrale funn

- **Informantenes forslag til eventuelle justeringer av lov-/regelverk**
- Både fra intervjuene og i spørreundersøkelsen går flere av de samme forslagene til endringer igjen: Tydeligere krav, dimensjonering av krav og sanksjonsmuligheter var ønskelig.
- Om lag en-tredjedel mente at det burde være *krav til stillingsandel* for beredskapsarbeid i kommunene. Økte ressurser og kompetanse, øremerkede midler til beredskapsarbeid i kommunen, bedre tilrettelegging gjennom mer kursing, øvelser og veiledning, bedre veiledningsmaterialer og mer samarbeid ble også nevnt.
- Krav til samarbeid mellom kommuner og regioner.
- Flere øvelser, og mer bistand fra Fylkesmannen/DSB til å utføre øvelser.
- Mer trening på bruk av CIM ble nevnt, samt bedre integrasjon av systemer.
- **Beredskapspliktens effekter**
- Fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap har økt i kommunene som følge av hendelser og økte forventninger i forbindelse med innføring av forskriften om kommunal beredskapsplikt. 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.

Forslag til tiltak

- 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.