

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.

Studien baserer seg på dokumentstudier, tolv semistrukturerte dybdeintervjuer med sentrale informanter i utvalgte kommuner og en spørreundersøkelse sendt ut til samtlige kommuner (svarprosent på 70 %). 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 opprettelse av faglig baserte nettverk for mer samarbeid med andre kommuner og andre aktører i beredskapsarbeidet. Fylkesmannen spiller en viktig rolle fore 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 personavhengig i form av at det gjerne er drevet av "ildsjeler" som tar et større ansvar enn det en strengt tatt kan forvente. 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 i den forstand 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 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. Det er primært i det forebyggende arbeidet at behovet for tiltak er størst. 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 invitasjon 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.

Følgende tiltak foreslås

- 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, 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.
- 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.

