# Kommunalt samarbeid for sterkere beredskap

PwC
2025



# Forord



Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers Norge AS (PwC) på oppdrag fra KS. Målet for oppdraget har vært å få en nærmere kartlegging av omfanget og effekten av samarbeid mellom norske kommuner knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg har det vært en rekke problemstillinger KS har ønsket å få belyst. De er nærmere presentert i rapporten.

Oppdraget er gjennomført fra juni 2024 til mars 2025. Ansvarlig partner for oppdraget var Mats Ruge Holte. Prosjektleder var Robert Rastad. Kjerneteamet bestod av Erik Sundet, Åsne Amland, Kjetil Daatland og Nora Kristine Rasmussen. I tillegg har Marie Nørvåg-Fredheim bidratt. Marius Istvan Harlem-Nilsen har stått for grafisk utforming.

PwC vil rette en takk til intern prosjektgruppe i KS, faglig referansegruppe, KDU i Agder og Trøndelag og til alle respondentene og informantene som har stilt opp i intervjuer og bidratt med informasjon.

PwC vil understreke at beskrivelser, vurderinger og anbefalinger i rapporten står fullt og helt for PwCs regning.

21.mars 2025

**Mats Ruge Holte**
Ansvarlig partner
PwC

**Robert Rastad**
Prosjektleder
PwC

# Innholdsfortegnelse


**Sammendrag** 4

**1 Innledning, bakgrunn og mandat** 8
- 1.1 Formål og mandat 9
- 1.2 Avgrensninger, presiseringer og forbehold 10
- 1.3 Myndighetenes trusselvurderinger 11
- 1.4 Klimarisiko, krisescenarioer og generalistkommunen 12
- 1.5 Hendelser som krevde omfattende interkommunalt samarbeid 13
- 1.6 Totalberedskapen og kommunale prioriteringer 14
- 1.7 Kommunal beredskapsplikt og kommunens rolle 15
- 1.8 Ulike organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid 16

**2 Metode og gjennomføring** 17
- 2.1 Undersøkelsesdesign 18
- 2.2 Utredningens formål og problemstillinger 19
- 2.3 Vurderingskriterier 20
- 2.4 Analysebevis og metode 22
- 2.5 Gjennomføring 25

**3 Kartlegging av eksisterende samarbeid om beredskap** 26
- 3.1 Om kartlegging av eksisterende samarbeid 27
- 3.2 Rammebetingelser 28
- 3.3 Struktur 32
- 3.4 Roller og ansvar 36
- 3.5 Arbeidsprosesser 38
- 3.6 Kompetanse og kapasitet 39
- 3.7 Kommunikasjon, koordinering og verktøy 41
- 3.8 Mål- og måleparametere 43
- 3.9 Kultur 44

**4 Kartlegging av effekter av samarbeid om beredskap** 46
- 4.1 Om kartlegging av effekter av samarbeid 47
- 4.2 Overordnet om kommunenes opplevde effekt av samarbeid 48
- 4.3 Opplevd effekt fordelt på kommunestørrelse 50
- 4.4 Opplevd effekt fordelt på geografi 51
- 4.5 Opplevd effekt fordelt på sentralitet 54
- 4.6 Opplevd effekt fordelt på samarbeidsform 55
- 4.7 Opplevd effekt fordelt på sektor 56
- 4.8 Casekommunenes tilbakemeldinger om effekter av samarbeid 57

**5 Anbefalinger** 58
- 5.1 Våre anbefalinger 59
- 5.2 Oppsummering av PwCs vurderinger av eksisterende samarbeid 60
- 5.3 Oppsummering av PwCs vurderinger av effekter 62
- 5.4 Anbefalinger til norske kommuner 63
- 5.5 Anbefalinger til KS 65
- 5.6 Verktøy: Hva bør være på plass i et interkommunalt samarbeid om beredskap? 67

**Litteraturliste** 71

**Vedlegg A: Supplerende grafer fra spørreundersøkelsen** 72

**Vedlegg B: Casestudier** 80

# Sammendrag

## Bakgrunn

En rekke beredskapshendelser har vist viktigheten av godt samarbeid. Dette gjelder ikke bare samarbeid mellom kommuner og andre offentlige og private beredskapsaktører, men også samarbeid mellom kommuner.

Totalberedskapskommisjonen[1] uttaler at "et forsterket beredskapssamarbeid mellom kommuner vil være en styrke for alle kommuner og nasjonens sikkerhet. Kommisjonen ser at et slikt samarbeid vil bli viktigere fremover. Erfaringene fra koronapandemien og evalueringen av redningsaksjonen og krisehåndteringen under kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune har synliggjort hvor viktig det er at kommunene etablerer samarbeid og gjensidige avtaler for å støtte hverandre i kriser. Kommisjonen mener at samarbeidsavtaler om beredskap og krisehåndtering vil kunne styrke kommunenes krisehåndteringsevne. Dette er også viktig for å forhindre at forskjellene mellom norske kommuners arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap blir for store."

## Formål og mandat

Denne rapporten er utarbeidet av PwC på oppdrag fra KS, for å kartlegge omfanget og effekten av interkommunale samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap.

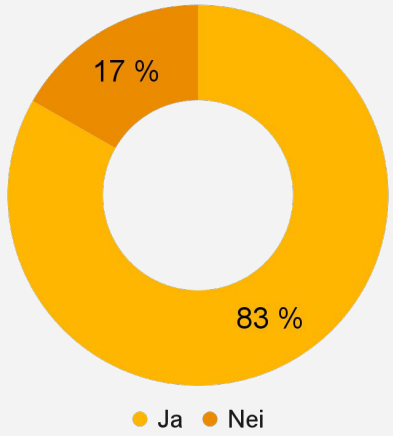
Oppdraget har vært todelt:

> Del 1 har omfattet å kartlegge erfaringer med - og effekter av - eksisterende samarbeid om beredskap.
>
> Del 2 har handlet om å foreslå en metode og fremgangsmåte for å etablere interkommunale samarbeid om beredskap, basert på funnene i del 1.

Våre funn er basert på en spørreundersøkelse gjennomført høsten 2024, samt fem casestudier fra vinteren 2025. Alle norske kommuner ble invitert til å besvare spørreundersøkelsen, og 189 kommuner har svart.

Norske kommuner benytter i økende grad interkommunale samarbeid for å levere tjenester (NIBR 2024:11)[2]. Vår rapport bekrefter at det også samarbeides mye mellom kommunene knyttet til beredskap.

**Figur 1:** Antall kommuner i undersøkelsen som oppgir å ha minst ett samarbeid med andre kommuner om beredskapsoppgaver (n=189)






# Sammendrag

## Mandatets del 1: Eksisterende samarbeid om beredskap

I mandatet fra KS var det ønskelig å se på hvilke erfaringer kommunene har med etablering og drift av ulike samarbeidsløsninger.

Norske kommuner samarbeider mye om beredskap og opplever at samarbeidene gir effekt

### Norske kommuner samarbeider om beredskap

Funnene våre understøtter at norske kommuner har et utstrakt og omfattende samarbeid knyttet til området samfunnssikkerhet og beredskap, og fire av fem kommuner blant våre respondenter oppgir å ha ett eller flere samarbeid med andre kommuner på dette området. Kommunene som samarbeider med andre kommuner på beredskapsområdet har i snitt 2,8 slike samarbeid. Det reelle tallet er sannsynligvis høyere, da det i vår undersøkelse var en begrensning på maksimum fem samarbeid per kommune.

### Nær en av fem oppgir å ikke delta i samarbeid

Blant respondentene er det imidlertid også nær en av fem kommuner som *ikke deltar* i noe samarbeid med andre kommuner om beredskapoppgaver. Det synes å være flest små kommuner som oppgir å ikke ha etablert slike samarbeid. Av dem som ikke har etablert et slikt samarbeid har to av fem ønsker om å etablere slike.

### Andel formaliserte samarbeid øker med kommunestørrelse og sentralitet

Våre funn viser at store kommuner formaliserer samarbeidene mer enn mindre kommuner, og sentralt beliggende kommuner har også større andel av formaliserte samarbeid enn mindre sentraliserte kommuner.

KS ønsket videre å få undersøkt hvilke effekter de eksisterende samarbeidene har gitt på kommunenes evne til å forebygge og håndtere kriser.

### Kommunene opplever at samarbeidene gir effekt

Kommunene selv opplever at mer enn ni av ti samarbeid gir en positiv effekt på kommunens evne til å håndtere både forebygging og håndtering av hendelser. Seks av ti samarbeid oppleves av kommunene å gi stor eller svært stor positiv effekt.

Ni av ti av kommunene som samarbeider opplever at samarbeidet har positiv effekt

### Formaliserte samarbeid oppleves å gi størst effekt

De samarbeidene som oppgis å ha størst positiv effekt er de som har formalisert samarbeidet med andre kommuner. Effekten av formalisering av samarbeidet slår mest ut når det gjelder positiv effekt på å håndtere hendelser.

### Effektive samarbeid synes å kompensere for - og dra nytte av - kommunenes styrker og svakheter

Gjennom casestudien fremstår det som om effektive samarbeid klarer å tilpasse seg kommunenes ulikheter i kompetanse og kapasitet, og bygger gode samarbeid hvor ulikhetene gir bidrag til helheten.

Store variasjoner på samarbeid om beredskap ut fra geografi, størrelse og sentralitet

### Det er tildels store geografiske forskjeller

Det er tildels stor variasjon mellom landsdelene når det gjelder andel av respondentene som oppgir å ha samarbeid eller ikke. Den landsdelen som har størst andel av kommuner som oppgir å ikke ha samarbeid på beredskapsområdet er Trøndelag, hvor 44% av respondentene oppgir å ikke ha samarbeid på dette området, mens det i landsdel “Agder og Rogaland” og “Oslo Akershus” bare er én kommune i landsdelen som oppgir å ikke delta i et samarbeid.

# Sammendrag

## Mandatets del 2: Metodikk og fremgangsmåte for å etablere interkommunale samarbeid om beredskap

KS ønsket å undersøke hvilke beredskapstjenester og oppgaver det er særlig formålstjenlig og verdifullt å samarbeide om.

**Brann og redning er den sektoren det samarbeides mest om**

Brann og redning er den sektoren hvor størst andel av kommunene oppgir å ha ett eller flere samarbeid, med 75% av respondentene som oppgir å samarbeide med andre kommuner. Det synes ellers som om det samarbeides på alle de sektorene vi har undersøkt, men mengde og organisering varierer.

Videre har KS stilt spørsmål om hvordan lede og organisere nettverket, og hva som må forberedes og vurderes for at samarbeidet skal gi effekt kort tid etter etablering?

**Det er en rekke forhold som spiller inn for å få til vellykkede samarbeid**

Gjennom arbeidet fremstår det som om det er mange forhold som spiller inn for å få til et vellykket samarbeid mellom kommuner. Dette gjelder blant annet

- Gode politiske prosesser
- Avklarte rammer
- Ledelsesforankring
- Klarhet i roller og ansvar
- Klare mål og føringer
- Prioritet hos deltakerkommunene
- Tilstrekkelige ressurser i deltakerkommunene
- Informasjonsdeling
- Regelmessige møter
- God samarbeidskultur

**Oppstartsfasen for samarbeidet synes å være viktig for å bygge tillit og få et samarbeid til å fungere over tid**

Prosessen rundt oppstarten av et samarbeid synes å være viktig for samarbeidet også i driftsfase. Samtidig vil påkobling av nye aktører i samarbeidene kreve at samarbeidene forankres på nytt, for eksempel etter et kommunevalg eller ved nyansettelser av sentrale personer.

**Manglende tillit er en barriere for effektivt samarbeid**

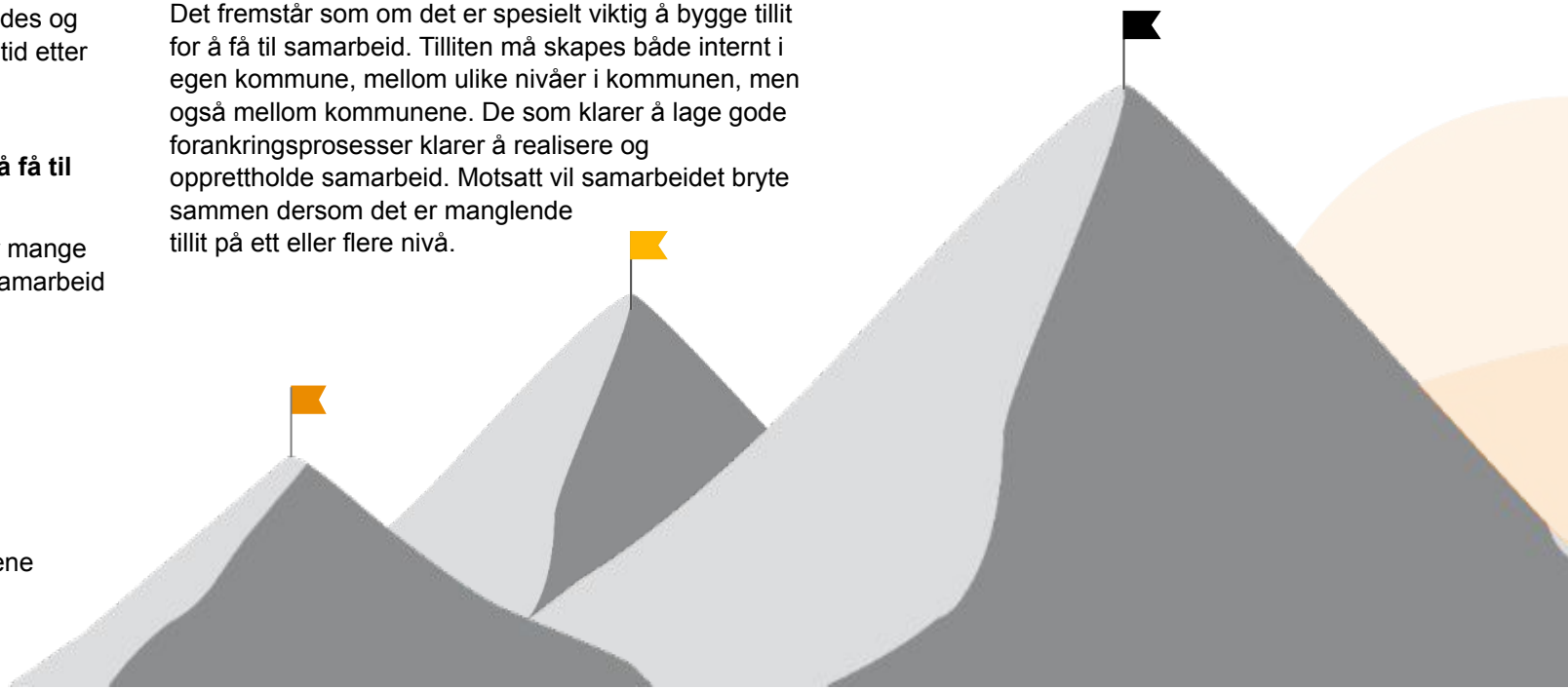
Det fremstår som om det er spesielt viktig å bygge tillit for å få til samarbeid. Tilliten må skapes både internt i egen kommune, mellom ulike nivåer i kommunen, men også mellom kommunene. De som klarer å lage gode forankringsprosesser klarer å realisere og opprettholde samarbeid. Motsatt vil samarbeidet bryte sammen dersom det er manglende tillit på ett eller flere nivå.

**Felles teknisk verktøy ikke avgjørende**

På spørsmål om hva som er viktige kriterier for å få til samarbeid, ble teknologisk kompatibilitet og felles IT-systemer bare oppgitt av 9% av respondentene. Dette var det alternativet som ble oppgitt færrest ganger under dette spørsmålet.

Verktøy til bruk ved etablering av samarbeid er presentert i kapittel fem.

Anbefalinger til hvordan KS kan bidra, både sentralt og regionalt, er gjengitt på egen side.



# Sammendrag

## Anbefalinger til norske kommuner



Alle norske kommuner bør utvikle **samarbeid på beredskapsområdet**



Kommuner vil kunne få størst effekt av å **formalisere samarbeidet**



Kommuner bør vurdere **internt samarbeid** og koordinering mellom ulike beredskaps-funksjoner i egen kommune, i tillegg til samarbeid med andre kommuner



Kommuner bør gjennomføre prosesser som sikrer **forankring for samarbeid på politisk, administrativt og faglig nivå,** både i egen kommune og på tvers av kommunegrensene

## Anbefalinger til KS



KS bør bidra til å **tydeliggjøre kommunenes rolle** og berøringsflater med andre viktige aktører



KS bør bidra aktivt med å **påvirke forventningene og innholdet** i de **kommunale beredskapsrådene** som nå skal innføres



KS bør sette **beredskapssamarbeid på dagsorden** i regioner og fylker hvor samarbeid synes å være mindre utbredt



KS bør **samle og tilgjengeliggjøre malverk** knyttet til beredskapsområdet



KS bør bistå kommunene med **rådgivning knyttet til etablering** av beredskapssamarbeid

# 01

# Innledning, bakgrunn og mandat



# 1.1 Formål og mandat

Formålet med denne rapporten er å øke kunnskaps-grunnlaget om kommunenes samarbeid med andre kommuner innenfor området samfunnssikkerhet og beredskap. Mandatet var delt i to hovedområder

For det første har KS ønsket å øke kunnskaps-grunnlaget knyttet til hvilke erfaringer kommunene har med etablering og drift av ulike samarbeidsløsninger, samt hvilke effekter samarbeidene har gitt på kommunenes evne til å forebygge og håndtere kriser.

For denne delen av oppdraget har vi tatt utgangspunkt i nye og eksisterende samarbeid om beredskap som case, og se nærmere på hvordan norske kommuner samarbeider med hverandre i dag for å løse sine oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Utredningen skulle svare ut følgende:

- Hvilke erfaringer har kommunene med etablering og drift av ulike samarbeidsløsninger?
- Hvilke effekter har samarbeidene gitt på kommunenes evne til å forebygge og håndtere kriser?

For det andre har KS ønsket å se nærmere på hvordan en hensiktsmessig metodikk og fremgangsmåte for etablering av interkommunale samarbeid om beredskap i kommunene kan utformes.

For denne delen av oppdraget var KS opptatt av:

- Hvilke beredskapstjenester og oppgaver det er særlig formålstjenlig og verdifullt å samarbeide om?
- Hva som må forberedes og vurderes for at samarbeidet skal gi effekt kort tid etter etablering?

## Rapportens formål er todelt:

**Kartlegge erfaringer med - og effekter av - eksisterende samarbeid om beredskap.**

**Foreslå en metode og fremgangsmåte for å etablere interkommunale samarbeid om beredskap.**

- Hvordan arbeidet i nettverk eller samarbeid ledes og organiseres for å beholde engasjement og faglig aktualitet eller videreutvikling over tid?
- Hvordan KS kan bidra, både sentralt og regionalt, som en aktiv og tydelig utviklingspartner i beredskapsarbeidet som støtte for kommunene?

På bakgrunn av de ovennevnte problemstillingene skal utredningen utvikle tiltak for å styrke kommunenes evne til å forebygge og håndtere kriser gjennom forslag og anbefalinger til ny metodikk, formalisering av samarbeid og fora for erfaringsdeling.

I denne rapporten belyses mandatets første del gjennom kapittel tre og fire, og mandatets andre del i kapittel fem.

**Denne rapportens oppbygging og struktur**

**Kapittel 1**: Beskriver bakgrunnen for oppdraget og oppdragets mandat.

**Kapittel 2**: Beskriver metode og gjennomføring av oppdraget.

**Kapittel 3**: Presenterer analyser og hovedfunn knyttet til eksisterende samarbeid om beredskap.

**Kapittel 4**: Tar for seg opplevd effekt av eksisterende samarbeid.

**Kapittel 5**: Presenterer anbefalinger til norske kommuner, KS og verktøy for fremtidig etablering av interkommunale samarbeid om beredskap.

**Vedlegg**: Består av grafer, oppsummeringer osv.

# 1.2 Avgrensninger, presiseringer og forbehold

Norske kommuners samarbeid på området samfunnssikkerhet og beredskap er mangfoldig og svært sammensatt. Gjennom arbeidet er det kommet en rekke innspill til andre case, ulike problemstillinger og utfordringer som det ikke har vært mulig å undersøke nærmere. For eksempel er det kommet innspill knyttet til kommunenes samarbeid med statsforvalterne, kommunenes rolle opp mot forsvaret, utfordringer knyttet til ulike geografiske grenser for ulike beredskapsfunksjoner og konsekvenser av å velge ulike formelle organiseringsformer på samarbeidene.

Norske kommuner har en rekke lovpålagte oppgaver innenfor beredskap, inkludert en del lovpålagte samarbeid som for eksempel 110-sentral og IUA-samarbeid. Denne rapporten skiller ikke på lovpålagte og ikke-lovpålagte samarbeid.

PwC sitt oppdrag har vært av begrenset omfang, og resultatene i denne rapporten er basert på dokument-analyser, den gjennomførte spørreundersøkelsen og de fem casene som er blitt valgt ut i samråd med KS. De prioriteringer og det arbeidet som er gjort er blitt avstemt gjennom møter med KS sine representanter, samt referansegrupper.

PwC vil understreke at gjengivelser av case, beskrivelser, vurderinger og anbefalinger i rapporten fullt og helt står for PwCs regning.

Denne rapporten er utarbeidet for KS sitt bruk i forbindelse med en evaluering av norske kommuners samarbeid om beredskap i samsvar med avtale datert 24.06.2024.

Våre vurderinger bygger på respondentenes svar i spørreundersøkelse og den faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med representanter for de samarbeidene som er omtalt som case i denne rapporten.

PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av KS eller deltakende case sin virksomhet.

KS har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom KS og PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av KS eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller avtalen. Ved deling av hele eller deler av rapporten skal KS sikre at enhver ansvarsfraskrivelse PwC har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles.

KS får rettighetene til resultatet av oppdraget når betaling har skjedd, mens PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til alt bakgrunnsmateriale, herunder, men ikke begrenset til, ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid. KS kan ikke videreutvikle resultatet under PwC logo.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

# 1.3 Myndighetenes trusselvurderinger

Norge står overfor en stadig mer uforutsigbar og usikker verden. Krise og krig kan utfordre kommunenes evne til å opprettholde grunnleggende tjenester. Kommunene må planlegge for større hendelser og sikre at ressursene er både tilgjengelige og effektive. Nasjonale rapporter fra PST, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet understreker behovet for en samlet innsats mot fremtidige trusler som spionasje, sabotasje og cyberangrep. Kommunene har en nøkkelrolle i nasjonal beredskap, og effektivt samarbeid mellom ulike aktører er avgjørende for å beskytte Norges sikkerhet og interesser.




Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har publisert en nasjonal trusselvurdering for 2025[3], som beskriver de mest fremtredende truslene mot Norges sikkerhet. PST vurderer blant annet at det er sannsynlig at russisk etterretning vil forsøke å utføre sabotasjeaksjoner i Norge, spesielt mot mål som kan påvirke leveranser til Ukraina eller endre opinionens holdning til Ukraina-støtte. Norskeid energiinfrastruktur kan også bli mål for sabotasje. Rapporten understreker viktigheten av et nært og godt samarbeid mellom samfunnsaktører for å motvirke truslene Norge står overfor. Dette samarbeidet er avgjørende for å beskytte nasjonal sikkerhet og sikre at ulike aktører kan håndtere trusler effektivt. Samarbeid bidrar til en felles forståelse av trusselbildet og styrker evnen til å iverksette nødvendige beskyttelsestiltak.




Rapporten "Fokus 2025"[4] er publisert av Etterretningstjenesten og gir en vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer for Norge. Rapporten fremhever flere sikkerhetspolitiske utfordringer knyttet til beredskap i tiden som kommer. Den peker på økt spenning mellom Russland og Vesten, der Russland kan utføre sabotasjeoperasjoner mot kritisk infrastruktur, inkludert i Norge. Videre understrekes betydningen av å håndtere cybertrusler, spesielt fra statlige aktører som Russland og Kina, som kan true digital infrastruktur. Konfliktene i Midtøsten og Afrika bidrar til en økt terrortrussel mot Vesten, noe som krever økt beredskap for å beskytte norske interesser.




I rapporten Risiko 2025[5], gir Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) en grundig vurdering av risikoene og sårbarhetene Norge står overfor. Rapporten oppfordrer til økt samarbeid mellom sivile og militære sektorer for å styrke nasjonal sikkerhet i en stadig mer usikker verden. NSM fremhever, i likhet med andre tjenester, økende trusler fra Russland, inkludert potensielle sabotasjeaksjoner. Rapporten understreker viktigheten av forebyggende tiltak, særlig mot cyberoperasjoner og innsidevirksomhet og behovet for å sikre kritisk infrastruktur mot elektroniske sensorer og avhengighet av satellittbaserte tjenester. Videre belyser den hvordan kunstig intelligens kan brukes til både forsvar og angrep, og viktigheten av å beskytte KI-verktøy mot misbruk.

# 1.4 Klimarisiko, krisescenarioer og generalistkommunen

I møte med økende klimarisiko og ulike krisescenarioer er samarbeid mellom kommuner, nasjonale myndigheter og private aktører avgjørende for å utvikle strategier som håndterer utfordringer som flom, skred, pandemier og andre kritiske hendelser. Rapportene fremhever behovet for styrket beredskap, samt viktigheten av felles innsats for å redusere risiko og konsekvenser.




NOU 2018:17 "Klimarisiko og norsk økonomi"[6] understreker viktigheten av at kommunene integrerer klimarisiko i planlegging og beslutningstaking. Utvalget peker på at samarbeid mellom kommuner, nasjonale myndigheter og private aktører er essensielt for å dele ressurser og utvikle strategier mot klimautfordringer. Kommunene bør styrke beredskapen for ekstremvær og iverksette tilpasningstiltak som flom- og skredsikring. De er sentrale aktører i klimaarbeidet og trenger støtte fra nasjonale myndigheter.




I DSBs rapport "Analyser av Krisescenarioer 2019"[7] vurderes kritiske scenarier for norske kommuner, inkludert legemiddelmangel, fjellskred, jordskjelv, og pandemier, som kan føre til store skader og tap av liv. Langvarig strømrasjonering, olje- og gassutblåsninger, skipskollisjoner, og gassutslipp utgjør betydelige trusler. Naturkatastrofer som flom og stormer kan skade infrastruktur, mens atomulykker har alvorlige konsekvenser, og solstormer, branner, og vulkanutbrudd kan påvirke økonomi og klima. Rapporten fremhever viktigheten av samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Samarbeid er avgjørende for å dele ressurser, kunnskap og utvikle felles strategier for å redusere risiko og håndtere konsekvenser.




Generalistkommuneutvalget[8] fremhever utfordringer med generalist- kommunen. Dette prinsippet gir alle kommuner samme ansvar for lovfestede oppgaver, men rapporten peker på at små kommuner ofte har vansker med å oppfylle disse kravene. Økte krav til samfunnssikkerhet og beredskap påvirker alle, men små distriktskommuner mangler ofte kapasitet og kompetanse. Rapporten viser at mange kommuner mangler oppdaterte lovpålagte risikovurderinger, og at klimaendringer vurderes ofte utilstrekkelig. Utvalget peker på at interkommunalt samarbeid er nødvendig, men utfordrende. Utvalget anbefaler blant annet tiltak for å styrke kommunenes evne til å ivareta sine oppgaver, inkludert bedre veiledning for samarbeid.

# 1.5 Hendelser som krevde omfattende interkommunalt samarbeid

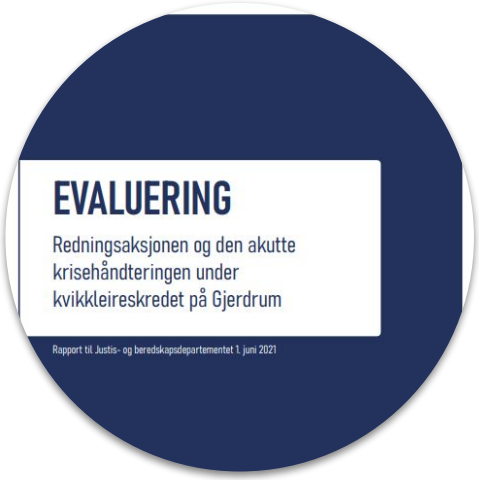
Brannen i Lærdal, koronapandemien, og kvikkleireskredet i Gjerdrum satte det interkommunale samarbeidet på prøve. Disse krisene har avdekket både styrker og svakheter i hvordan kommuner samarbeider for å håndtere akutte situasjoner. Erfaringene fra disse hendelsene gir verdifulle innsikter for å styrke fremtidig krisehåndtering på tvers av kommunegrenser. Evalueringene peker på et felles behov for å styrke samarbeidet mellom kommunene i møte med kriser.




Brannen i Lærdal i 2014 var en av de mest alvorlige i nyere norsk historie, og ødela over 40 bygninger, inkludert verneverdige trehus, noe som førte til omfattende evakueringer. Brannvesen fra flere kommuner ble mobilisert for å kontrollere flammene, mens lokale myndigheter og organisasjoner som Røde Kors ga nødhjelp og støtte til de berørte. Etter brannen ble det satt i gang gjenoppbyggingsarbeid og økonomisk støtte til de som hadde mistet hjemmene sine. PwCs evaluering[9] av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya fremhever behovet for klar regional ledelse ved store hendelser, bedre samarbeid mellom brannvesen og partnere, samt en effektiv kommandoplass for optimal ressursbruk.




Koronapandemien representerte en alvorlig global helsekrise som også hadde stor innvirkning på Norge. Regjeringen opprettet Koronautvalget for å evaluere norske myndigheters håndtering av pandemien, med særlig fokus på omikronvarianten (NOU 2023:16)[10]. Utvalget konkluderte med at Norge håndterte pandemien effektivt, med relativt lave dødstall sammenlignet med andre land. Det trekkes blant annet frem at kommunene spilte en sentral rolle og gjorde en betydelig innsats, men det ble blant annet identifisert et behov for å styrke samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåene. Bedre forberedelser og forebyggende arbeid kunne også ha forbedret håndteringen av pandemien ytterligere.




Kvikkleireskredet på Gjerdrum rammet lokalsamfunnet hardt, med ti omkomne og mange som mistet hjemmene sine. Den krevende redningsaksjonen viste viktigheten av rask respons og effektivt samarbeid mellom nødetater, kommuner og frivillige. Hovedredningssentralen har evaluert hendelsen i en rapport[11] til Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringen understreket blant annet behovet for tydelig kommunikasjon, forståelse av lokale risikofaktorer, og bruk av teknologi som droner. Et av læringspunktene fra evalueringen var at hendelsen viser viktigheten av godt interkommunalt samarbeid og avtaler for gjensidig støtte i en krisesituasjon der ressursene i den enkelte kommune ikke strekker til.

.

# 1.6 Totalberedskapen og kommunale prioriteringer

I dagens samfunn, med økende geopolitisk ustabilitet og klimautfordringer, er det viktig at norske kommuner styrker beredskapen gjennom samarbeid. Det komplekse trusselbildet krever effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser for å forebygge og håndtere kriser. Kommunene er en viktig del av den nasjonale beredskapen og må planlegge systematisk for større hendelser.




Totalberedskapskommisjonen[1] har konkludert med at utvidet samarbeid på kommunalt og regionalt nivå er nødvendig, blant annet fordi enkeltkommuners ressurser alene ikke strekker til for å oppfylle lovpålagte oppgaver. Mange kommuner har begrensede ressurser til å håndtere kriser som rammer kommunale tjenester og befolkningen, spesielt i scenarioer med stort skadepotensiale, der kommunenes utholdenhet kommer under press. Ifølge totalberedskapskommisjonen er ikke roller og ansvar tydelig nok definert mellom de ulike aktørene som statsforvalter, fylkeskommuner og kommuner.




Totalberedskapsmeldingen[12] som kom i januar 2025 understreker kommunenes ansvar for å sikre et trygt og sikkert samfunn. Meldingen understreker behovet for tydeligere rollefordeling og samarbeid mellom kommunene og andre sentrale aktører. Kommunene må også sikre at de har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å håndtere kriser, noe som ofte krever interkommunalt samarbeid for å utnytte ressursene optimalt. Meldingen påpeker behovet for økt samarbeid, men det eneste konkrete tiltaket for kommunene er at det vil stilles “krav om at kommunene skal ha, eller være tilknyttet, et kommunalt beredskapsråd”, noe 75 % av kommunene allerede har etablert, ifølge samme melding.




I Kommunesektorens politiske prioriteringer for 2024-2027[13] er en av hovedprioriteringene "Trygt og sikkert samfunn". Her vektlegges behovet for å styrke kommunenes evne til å håndtere både naturlige og menneskeskapte kriser. Det er behov for å forbedre samfunnssikkerheten gjennom bedre samarbeid, økt kompetanse og effektiv ressursbruk. KS skal spille en nøkkelrolle som interesseorganisasjon og utviklingspartner, og arbeide for å sikre at kommunene har de nødvendige verktøyene og støtten for å oppfylle sine beredskapsforpliktelser.

# 1.7 Kommunal beredskapsplikt og kommunenes rolle

Kommunene har en viktig rolle når det gjelder arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og kommunenes ansvar gjelder innenfor en rekke områder.

Kommuner skal både forebygge og håndtere hendelser. Hendelsene kan både oppstå i en kommune, eller den kan ramme innbyggere i en kommune som enten oppholder seg i andre kommuner eller i andre land. Ulike hendelser de siste tyve årene har stilt store krav til kommuners krisehåndtering, det være seg hendelser som tsunamien i Sørøst-Asia, skipsforlis, infisert drikkevann, terroranslag, større branner og ulykker, kvikkleireskredet på Gjerdrum, pandemien eller flyktningstrømmer.

Norske kommuners ansvar innenfor arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap er tydeliggjort innenfor en rekke ulike lover. Lovverket og forskrifter tydeliggjør ansvar og oppgaver som kommunene forventes å ivareta. Samtidig viser erfaringer fra hendelser at kommuner må klare å håndtere hendelsene som oppstår, også der lovverket ikke uten videre gir entydige avklaringer. Dette ble for eksempel tydeliggjort under pandemien.

Alle kommuner skal forholde seg til det samme lovverket, men norske kommuner varierer stort med tanke på størrelse, økonomi, geografi og infrastruktur. Det er også store variasjoner med tanke på hva slags industri og aktiviteter som finnes i ulike kommuner.

For å kunne håndtere komplekse hendelser, vil norske kommuner ha behov for utstrakt grad av samarbeid med både andre kommuner og andre private og offentlige aktører for å kunne evne å forebygge og håndtere hendelser.

**Kommunal beredskapsplikt**



Sosial beredskap | Drikkevann | Skole og oppvekst | Akutt forurensing | Helse og omsorg | Brann og redning | Kommune-planlegging | Sivilforsvars-plikter | Nærings-beredskap | Eksterne aktører

*Modell: NOU 2023:17, figur 5.1 side 68

# 1.8 Ulike organisasjonsformer for interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid er regulert i ulike lover og forskrifter. I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 5 står det at kommuner bør samarbeide om lokale og regionale løsninger der det er hensiktsmessig. Målet er å håndtere forebyggende og beredskapsmessige oppgaver effektivt. Dette sikrer best mulig utnyttelse av de samlede ressursene.

Kommuneloven tillater kommuner og fylkeskommuner å samarbeide om å løse felles oppgaver. Det kan samarbeides om både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver og rent forretningsmessige oppgaver.

Ifølge kommuneloven § 17-1 kan interkommunalt samarbeid foregå gjennom et vertskommunesamarbeid, interkommunalt politisk råd, et oppgavefellesskap mellom kommuner eller ved opprettelse av et interkommunalt selskap (IKS). I tillegg kan samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner være viktige satsningsområder.

Det er utarbeidet en veileder for interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven[14].




## Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid innebærer at én kommune utfører oppgaver på vegne av en eller flere andre kommuner. Dette samarbeidet reguleres av Kommuneloven § 28-1. Det gir mulighet for effektiv ressursbruk ved at en kommune kan spesialisere seg på visse tjenester.

## Interkommunalt politisk råd

Interkommunale politiske råd er samarbeidsorganer hvor flere kommuner går sammen for å diskutere og koordinere politiske saker av felles interesse. Dette er regulert av Kommuneloven § 27-1. Rådene har ingen beslutningsmyndighet, men fungerer som arenaer for politisk dialog.

## Kommunalt oppgavefellesskap

Kommunalt oppgavefellesskap er en samarbeidsform hvor kommuner går sammen for å løse spesifikke oppgaver. Dette reguleres av Kommuneloven § 27-2. Fellesskapet kan ha egen administrasjon og styre, og det gir kommunene mulighet til å dele ressurser og kompetanse.

## Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunalt selskap er en juridisk enhet opprettet av flere kommuner for å utføre tjenester eller oppgaver. Dette reguleres av lov om interkommunale selskaper. Selskapet har egen administrasjon og styre, og kommunene har eierandeler i selskapet.

## Aksjeselskap (AS)

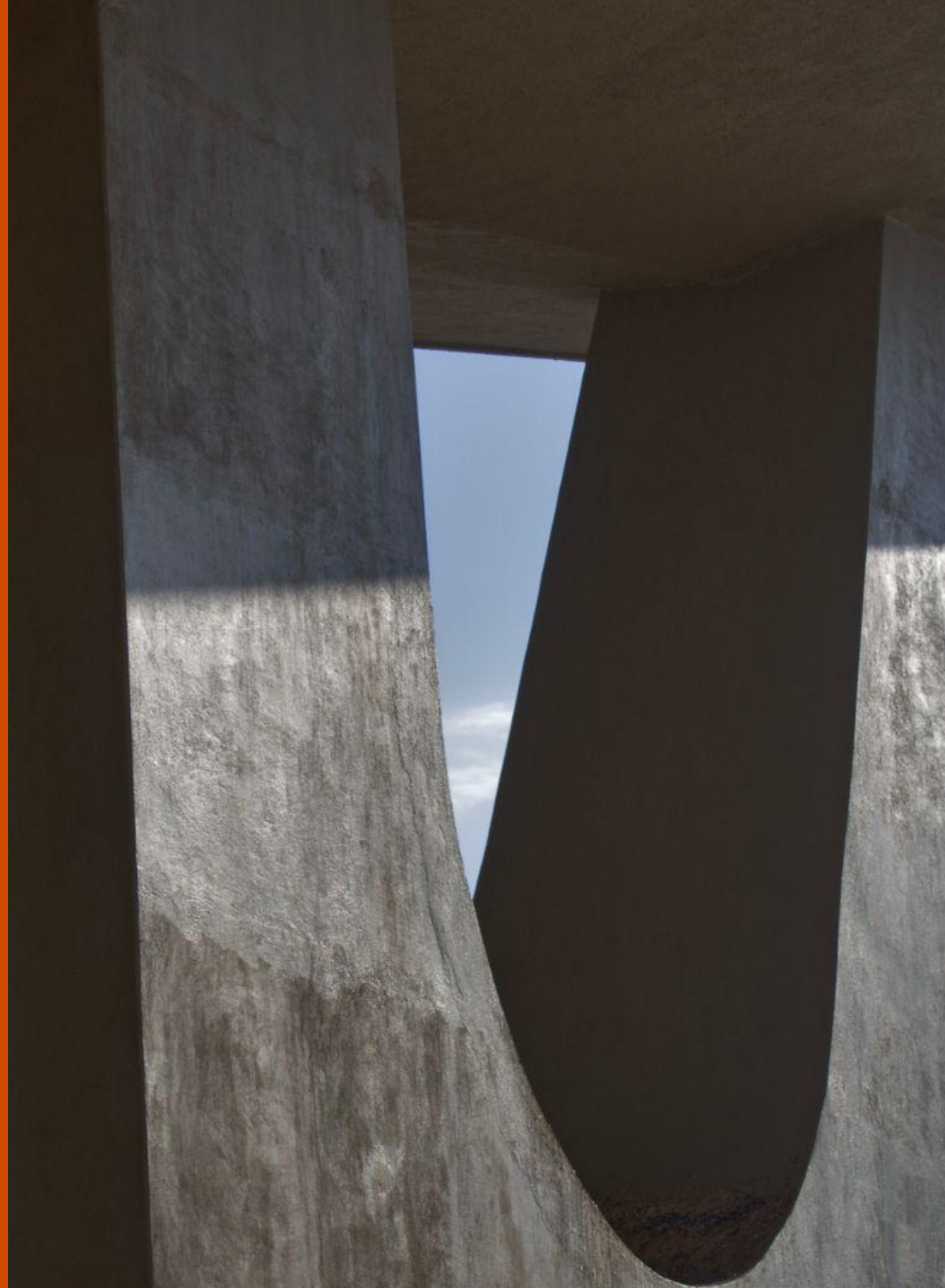
Kommuner kan også samarbeide gjennom aksje-selskaper, hvor de er aksjonærer. Dette reguleres av Aksjeloven. AS gir kommunene mulighet til å drive virksomhet med begrenset ansvar. AS kan være privat eller offentlig, med et styre og daglig leder.

## Ikke-formalisert samarbeid

I tillegg til de formaliserte strukturene finnes det samarbeid på tvers av kommuner som ikke er formalisert, som for eksempel uformelle nettverk, arbeidsgrupper eller sterke relasjoner. Slike samarbeid er ikke regulert av lover, men bygger ofte på gjensidig forståelse og tillit.

02

# Metode og gjennomføring



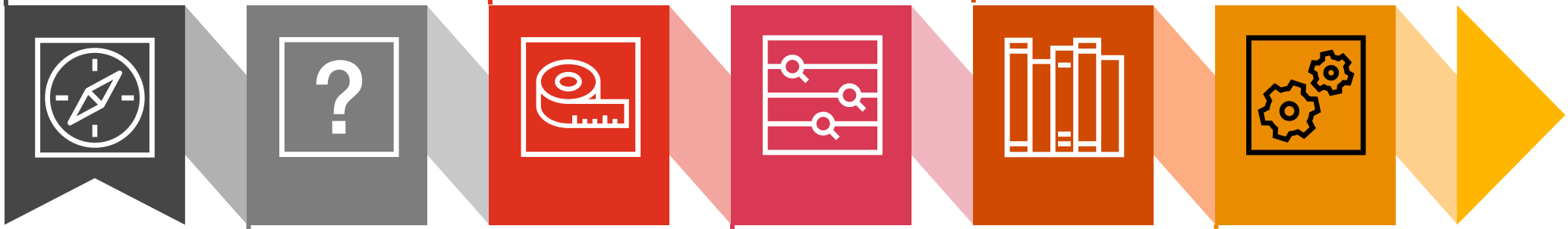
# 2.1 Undersøkelsesdesign

Vårt undersøkelsesdesign tar utgangspunkt i PwCs rammeverk for utredninger. Under redegjør vi kort for de ulike stegene i rammeverket.

**Formål**
**Hva ønsker KS å oppnå med evalueringen?**
- Sikre at KS får den informasjonen de har behov for
- Være tydelig på hvilke forhold og områder som ikke er en del av gjennomgangen

**Vurderingskriterier**
**Hva skal målestokken være for samarbeid om beredskap?**
- Definere relevante kriterier som operasjonaliserer problemstillingene, men være åpen for å revidere underveis

**Metode**
**Hvor finnes informasjon, hvordan kan den innhentes, bearbeides og analyseres?**
- Definere relevante metoder for å innhente informasjon
- Sikre systematikk i den metodiske fremgangsmåten: tydelig på kilder, utvalg og at disse samlet sett danner et godt bilde (triangulering)



**Problemstillinger**
**Hvilke problemstillinger ønsker KS svar på?**
- Forstå og sikre at problemstillingene samlet dekker formålet
- Sikre at problemstillingene er entydige og klare

**Analysebevis**
**Hvilken informasjon trenger vi?**
- Skaffe nødvendig og tilstrekkelig fakta og informasjon til å svare ut problemstillinger og vurdere kriterier
- Avklare hvordan prosjektet forholder seg til informasjon som ikke er tilgjengelig eller vanskelig å fremskaffe

**Gjennomføring**
**Hvilken usikkerhet finnes i design og prosjektplan?**
- Sikre tilgjengelig tid til å samle inn og analysere data
- Sikre tilstrekkelig forankring og faglige innspill hos/fra oppdragsgiver og referansegruppe

# 2.2 Utredningens formål og problemstillinger

Utredningens formål og problemstillinger følger av mandat fra KS. Utredningen har hatt to hovedformål med tilhørende problemstillinger:

**Del 1: Eksisterende samarbeid om beredskap**

**Del 1** har omfattet å kartlegge erfaringer med - og effekter av - eksisterende samarbeid om beredskap.

- Hvilke erfaringer har kommunene med etablering og drift av ulike samarbeidsløsninger?
- Hvilke effekter har samarbeidene gitt på kommunenes evne til å forebygge og håndtere kriser?

**Del 2: Metodikk og fremgangsmåte for å etablere interkommunale samarbeid om beredskap**

**Del 2** har handlet om å foreslå en metode og fremgangsmåte for å etablere interkommunale samarbeid om beredskap, basert på funnene i del 1.

- Hvilke beredskapstjenester og oppgaver det er særlig formålstjenlig og verdifullt å samarbeide om?
- Hva som må forberedes og vurderes for at samarbeidet skal gi effekt kort tid etter etablering?
- Hvordan arbeidet i nettverk eller samarbeid bør ledes og organiseres for å beholde engasjement og faglig aktualitet eller videreutvikling over tid?
- Hvordan KS kan bidra, både sentralt og regionalt, som en aktiv og tydelig utviklingspartner i beredskapsarbeidet som støtte for kommunene?

# 2.3 Vurderingskriterier

Til grunn for kartleggingen i del 1 ble det utarbeidet vurderingskriterier som skulle operasjonalisere og svare ut problemstillingene.

For å kartlegge *hvilke erfaringer kommunene hadde med etablering og drift av ulike samarbeidsløsninger,* har vi utarbeidet kriterier med utgangspunkt i PwCs rammeverk for organisering. Modellen ser på syv ulike dimensjoner for organisering av samarbeid i tillegg til relevante rammebetingelser, gjengitt i figur 2. Denne strukturen gir en helhetlig tilnærming ved å dekke ulike aspekter av organisering og samarbeid.

For å kartlegge *hvilke effekter samarbeidene har gitt på kommunenes evne til å forebygge og håndtere kriser*, har vi undersøkt kommunenes opplevde effekt av samarbeid opp mot gitte dimensjoner, og knyttet vurderingskriterier til disse. Dimensjonene har vært: Grad av formalisering, kommunestørrelse, geografi, sentralitet, samarbeidsform og sektor.

**Rammebetingelser**

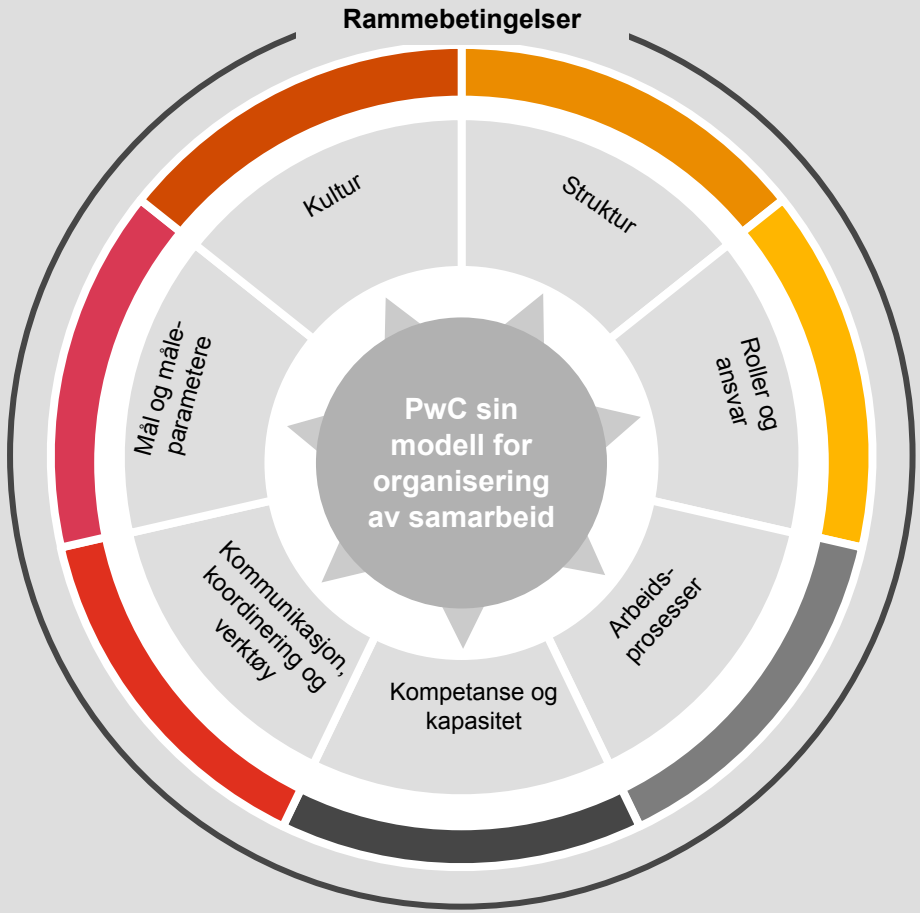
Rammebetingelser som påvirker evne til å etablere og vedlikeholde samarbeid:

- Grad av formalisering i lovverk.
- Kommunestørrelse, kapasitet og økonomi.
- Lokalisering og geografi.
- Erfaring med samarbeid generelt.
- Kompleksitet påvirker evne/motivasjon til samarbeid.

**Struktur**

- Samarbeid er etablert med ulik grad av formalisering.
- Samarbeid er etablert på enkelte tjenester/fagområder og/eller på tvers av tjenester/fagområder.
- Samarbeidsstruktur på beredskapsområdet internt i kommunene påvirker evne til å etablere og vedlikeholde samarbeid.
- Samarbeid har en politisk forankring.
- Samarbeid er tilknyttet regionale samarbeidsorganer.
- Samarbeid er etablert på lovpålagte oppgaver.

**Figur 2:** PwCs rammeverk for organisering



### Roller og ansvar

- Samarbeid er etablert med en tydelig fordeling av roller, ansvar og oppgavefordeling.
- Samarbeidet er gitt tilstrekkelig prioritet/ressurser internt i kommunen.

### Arbeidsprosesser

- Samarbeid er etablert med formelle og regelmessige møtearenaer.
- Samarbeid er etablert med felles planverk, rutiner og prosessbeskrivelser for beredskap.
- Samarbeid trenes og øves regelmessig.

### Kommunikasjon, koordinering og verktøy

- Samarbeid er etablert med felles digitale løsninger / kommunikasjonsflater.
- Samarbeid er etablert med felles krisehåndteringssystem som tillater sømløs kommunikasjon og logging.

### Kompetanse og kapasitet

- Samarbeid er etablert med relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet fra kommunene som inngår i samarbeidet.

### Mål og måleparametere

- Samarbeidet er etablert med et klart definerte og relevante mål, og dette er omforent blant deltakerne.
- Samarbeidet har definert hensiktsmessige måleparametre som gjør det mulig å vurdere effekt.
- Samarbeidet rapporterer på definerte måleparametre.

### Kultur

- Samarbeidskultur/-klima i regionen påvirker evne til å etablere og vedlikeholde samarbeid.
- Arbeidsklimaet i samarbeidet påvirker effekten av samarbeidet.

### Effekt

- Opplevd effekt av samarbeid varierer basert på formål (forebygging og håndtering).
- Opplevd effekt av samarbeid påvirkes av ulike dimensjoner, herunder grad av formalisering, kommunestørrelse, geografisk plassering, sentralitet og samarbeidsform.
- Ulike sektorer opplever ulik effekt av samarbeid.



# 2.4 Analysebevis og metode

Vurderingskriteriene har vært førende for valg av metode. PwC har valgt de datakildene som vi antok ville gi mest dekkende svar på kriteriene. Våre viktigste datakilder har vært:

- dokumentgjennomgang
- spørreundersøkelse
- intervjuer i casestudier

Styrken i våre vurderinger og anbefalinger henger tett sammen med kvaliteten i innsamlede data. For å få et mer robust vurderingsgrunnlag har vi gjennomgående søkt å sette disse informasjonskildene opp mot hverandre.

### Dokumentgjennomgang

PwC har gjennomgått relevante forskningsrapporter, utredninger og andre datakilder. Formålet med dokumentgjennomgangen var å fremskaffe et oppdatert kunnskapsgrunnlag om kommunesamarbeid innen beredskap. Dette ble lagt til grunn for utforming av spørreundersøkelsen og senere casestudier. En oversikt over dokumenter vi har gått gjennom er gjengitt i litteraturlisten bakerst i rapporten.

### Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble gjennomført blant alle kommuner i Norge. Formålet var å kartlegge kommunale samarbeid om beredskap og kommunenes erfaringer med å etablere og drifte disse samarbeidene. Undersøkelsen fokuserte også på faktorer som hemmer og fremmer samarbeid, samt den opplevde effekten av samarbeidene på kommunens evne til å forebygge og håndtere hendelser.

Spørreskjemaet ble utviklet i dialog med oppdragsgiver og faglig referansegruppe oppnevnt av KS, og undersøkelsen ble pilotert på representanter for oppdragsgiver og et utvalg kommuner.

Undersøkelsen ble sendt til kommunenes postmottak. Det ble oppfordret til at "beredskapskoordinator / beredskapsansvarlig i kommunen" skulle svare på undersøkelsen. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av surveyverktøyet Qualtrics og var åpen for besvarelser fra 28.10.2024 til 15.11.2024. Det ble foretatt tre purringer per e-post.

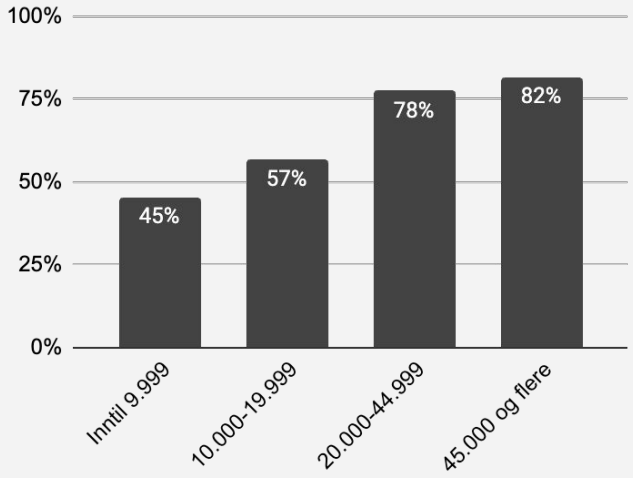
Totalt svarte 189 kommuner, tilsvarende en responsrate på 53 %. Av disse var det 157 kommuner som oppga å ha ett eller flere samarbeid om beredskap.

Kommunene hadde mulighet til å oppgi og vurdere opp til fem samarbeid hver. Det er respondentene selv som har valgt hvilke samarbeid de har ønsket å inkludere i spørreskjemaet ved å skrive inn samarbeidene manuelt. Samlet har vi fått 440 unike vurderinger av samarbeid. Spørsmålene kommunene har vurdert er gjengitt i vedlegg A6.

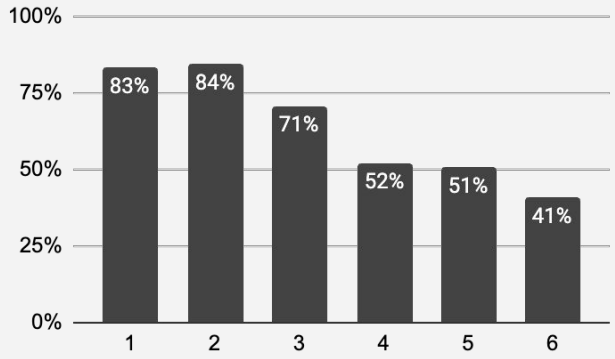
Best svarprosent har vi fått blant de største kommunene målt i innbyggertall og de kommunene med størst sentralitet. Vi ser også at svarprosenten stiger med kommunestørrelse og sentralitet.

Vi har flest små kommuner i Norge og selv om svarprosenten er lavest for kommuner med inntil 9.999 innbyggere, har vi relativt mange respondenter - 111 kommuner - i denne gruppen. Tilsvarende har gruppene med mindre sentralitet mange kommuner. For sentralitetsgrupper tre til seks har vi mellom 36 og 49 respondenter per gruppe.

**Figur 3:** Andel svar fra kommuner innenfor ulike kommunestørrelser, målt i antall innbyggere (n=189)



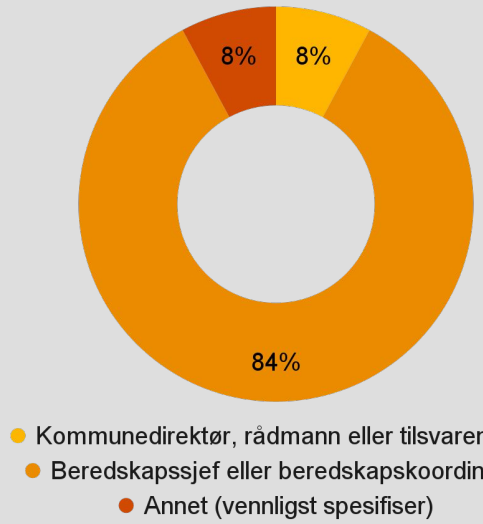

**Figur 4:** Andel kommuner i hver sentralitets-gruppe som har besvart spørreundersøkelsen (n=189)



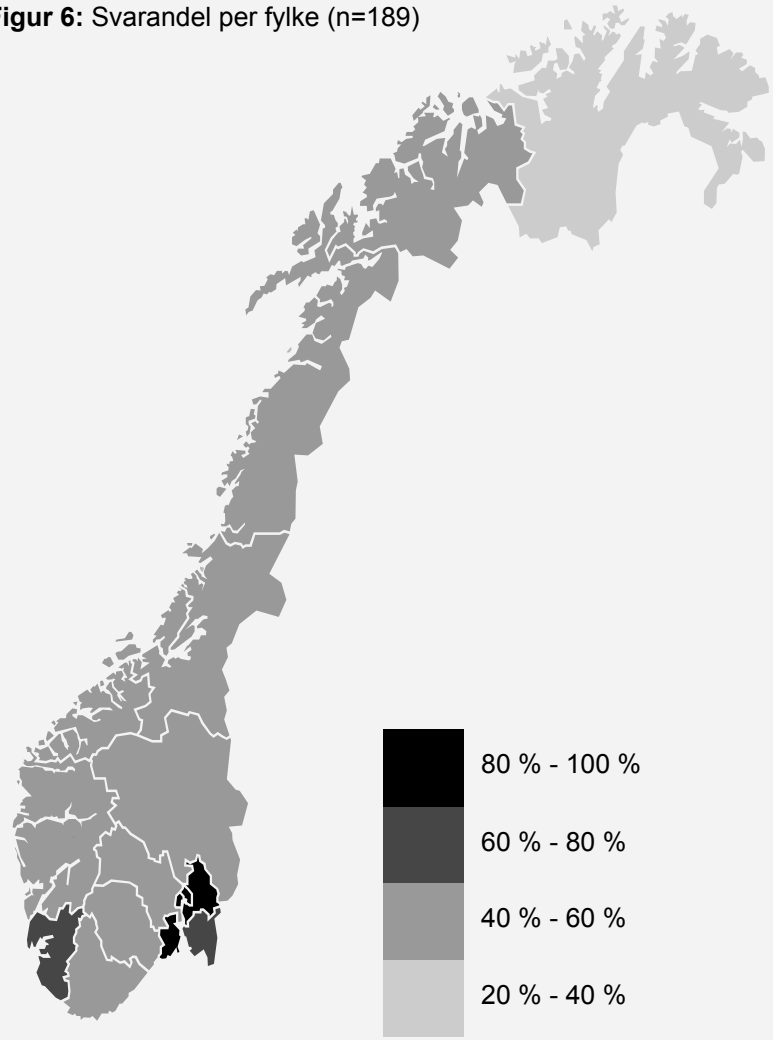
Når det gjelder geografisk spredning, har vi lavest svarandel blant kommunene i Finnmark - her har 39% av kommunene svart. Vi ser høyest svarprosent i Vestfold hvor samtlige kommuner besvarte spørreundersøkelsen. Figuren til høyre viser svarandel per fylke.

Kommunenes svar i spørreundersøkelsen representerer i stor grad de beredskapsfagliges syn på kommunesamarbeid: Hele 84 % av de som svarte på vegne av kommunene er beredskapssjef eller beredskapskoordinator. 8 % av respondentene er enten kommunedirektører, rådmenn eller tilsvarende. De resterende 8 % er kategorisert som "annet". Denne gruppen består blant annet av økonomisjefer, HR-/personalsjefer, beredskapskontakter, fagledere og rådgivere.

**Figur 5:** Oversikt over hvem som har svart på vegne av kommunene (n=189)




**Figur 6:** Svarandel per fylke (n=189)




| Fylke | Antall svar | Svar-prosent |
|---|---|---|
| Agder | 11 | 44 % |
| Akershus og Oslo | 18 | 82 % |
| Buskerud | 10 | 56 % |
| Finnmark | 7 | 39 % |
| Innlandet | 24 | 52 % |
| Møre og Romsdal | 14 | 52 % |
| Nordland | 19 | 46 % |
| Rogaland | 16 | 70 % |
| Telemark | 9 | 53 % |
| Troms | 10 | 48 % |
| Trøndelag | 18 | 47 % |
| Vestfold | 6 | 100 % |
| Vestland | 19 | 44 % |
| Østfold | 8 | 67 % |

**Casestudier**

Vi har gjennomført casestudier av et utvalg av interkommunale samarbeid om beredskap. Formålet har vært å få en kvalitativ innsikt i hvordan ulike kommuner opplever interkommunale samarbeid om beredskap, og hvilke effekter disse har hatt.

Følgende samarbeid er undersøkt:

1. Vest brann og redningsregion
2. Haugaland brann og redning
3. Samfunnssikkerhetens hus
4. Nord Troms plankontor
5. Fosenregionen

Vi viser til vedlegg B for en nærmere presentasjon av samtlige case.

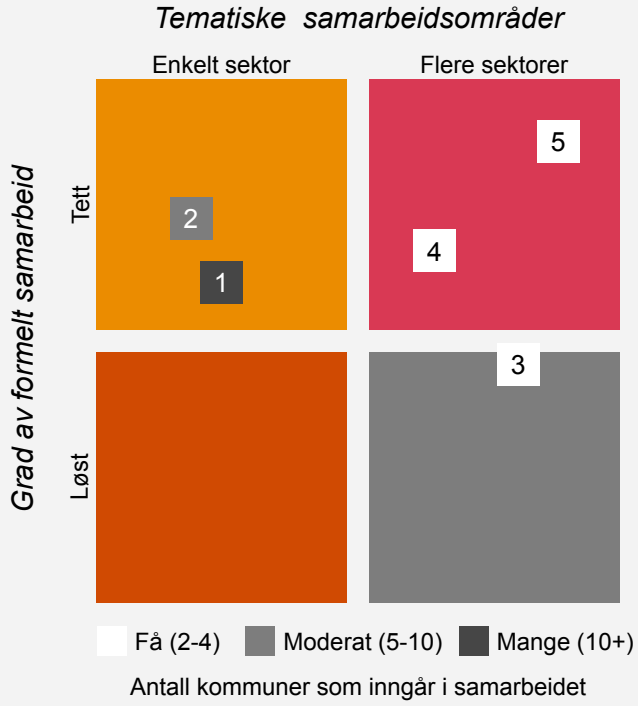
I utvalg av samarbeid har vi lagt vekt på at samarbeidene skal ha en viss bredde i størrelse, formalisering og tema/sektor. Figur 7 illustrerer hvordan casene varierer langs disse variablene. I tillegg ble geografisk spredning tatt i betraktning.

Casestudiene besto primært av intervjuer. Det er også gjort dokumentgjennomgang der det har vært relevant.

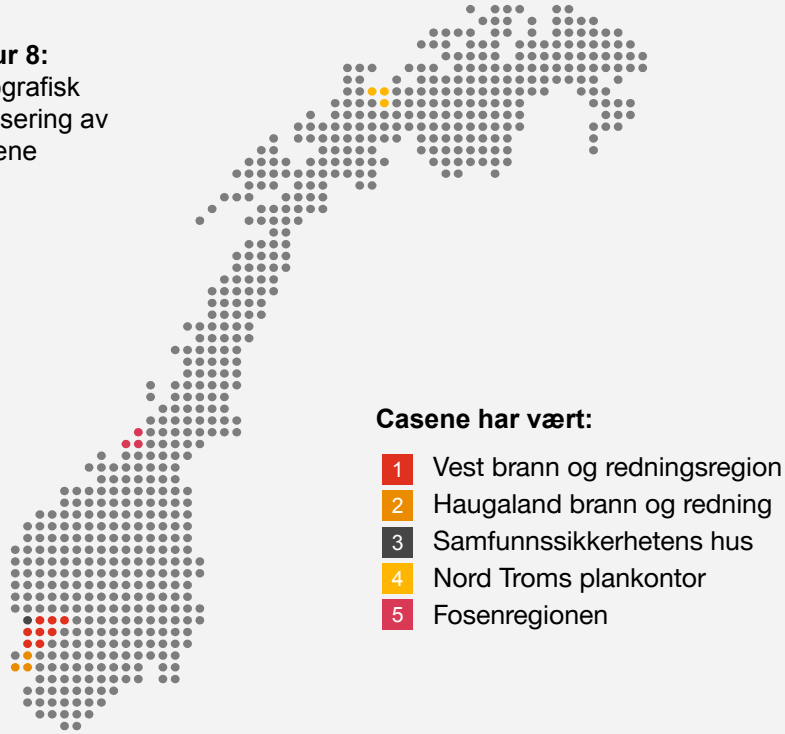
For hvert case gjennomførte vi 4-5 intervjuer med personer i sentrale stillinger, som for eksempel ledere av samarbeid, beredskapskoordinatorer, kommunedirektører, ordførere og prosjektledere.

Intervjuene har både blitt gjennomført enkeltvis og i grupper. De er gjennomført som semistrukturerte intervjuer tilpasset den enkelte respondent/gruppes rolle i samarbeidet. I intervjuer har det blitt understreket at PwC ikke vil sitere enkeltpersoner og at vi vil etterstrebe anonymitet så langt det har latt seg gjøre. Dette har etter vår vurdering bidratt til å sikre åpenhet.

**Figur 7:** Modell for utvalg av case




**Figur 8:** Geografisk plassering av casene



# 2.5 Gjennomføring

**Intern prosjektgruppe**

En intern prosjektgruppe fra KS har fulgt arbeidet med utredningen. Den har gjennom prosjektperioden gitt metodiske og faglige innspill, og gitt innspill på ulike utkast av denne rapporten.

**Referansegruppe**

Utredningen har også blitt fulgt av en faglig referansegruppe med representanter fra

- Fylkeskommunalt sikkerhets- og beredskapsforum
- Fylkesberedskapssjef hos statsforvalter
- Storbynettverk beredskap
- Samfunnsbedriftene brann og redning

Den faglige referansegruppen har gitt innspill til utredningen i tidlig fase, inkludert vurderingskriterier, utkast til spørreskjema og funn. Det ble avholdt to møter med referansegruppen i utredningsperioden, samt gjennomført egne samtaler med medlemmene.

I tillegg har Kommunedirektørutvalgene i Agder og Trøndelag vært referansegrupper. Det er gjennomført en presentasjon for hver av disse gruppene med foreløpige funn fra spørreskjemaundersøkelsen.

**Utvalg og potensielle feilkilder**

Gjennom kartleggingen har vi vært oppmerksomme på potensielle feilkilder som kunne påvirke resultatene. Nedenfor har vi beskrevet mulige feilkilder.

### Utvalgsbias

En av de mest sannsynlige feilkildene i spørreundersøkelsen er knyttet til utvalget og representativiteten av kommunene. Selv om 53 % av kommunene svarte, er det en risiko for at de som ikke deltok har andre erfaringer eller synspunkter som ikke er representert i resultatene.

### Begrenset omfang

Når det gjelder representativiteten av samarbeidene som ble rapportert, ba vi respondentene om å beskrive inntil fem samarbeid. Dette ble gjort for at undersøkelsen ikke skulle bli for omfattende og tidkrevende for respondentene. Dette begrenser antall samarbeid som er omtalt og vurdert, og studien inneholder dermed ikke en komplett oversikt over alle interkommunale samarbeid på beredskapsområdet for kommunene som har svart.

### Svarbias

Representativiteten blant personene som svarte på spørreundersøkelsen er også en potensiell feilkilde. Siden undersøkelsen ble besvart av én person per kommune, kan det være ulike synspunkter internt i kommunen som ikke er fanget opp, for eksempel fra faglig eller politisk hold. Det er også en risiko for at respondentene ikke hadde tilstrekkelig kjennskap til alle samarbeidene som skulle vurderes.

### Kompenserende tiltak

For å møte noen av utfordringene med spørreundersøkelsen, gjennomførte vi casestudier der vi intervjuet flere personer (4-5) fra samme samarbeid. Dette hjalp oss å få flere perspektiver og en bedre forståelse av interkommunale samarbeid om beredskap.

Formålet med casestudiene har vært å få kvalitative beskrivelser av ulike forhold og mulige problemstillinger knyttet til et utvalg av interkommunale samarbeid om beredskap. I utvalg av casestudiene var vi opptatt av å se på ulike typer samarbeid, både med tanke på geografi, størrelse og typer beredskapsoppgaver det samarbeides om. Det er rimelig å anta at utvalget av samarbeid har unike egenskaper og forutsetninger som ikke er sammenlignbare med andre samarbeid. Vi har ikke hatt som hensikt å generalisere funn fra casestudiene, men snarere brukt funn fra disse som eksempler på hvordan samarbeid om beredskap kan løses, og mulige effekter av slike samarbeid. Vi har sett på funnene som indikative, fremfor definitive.

03

# Kartlegging av eksisterende samarbeid om beredskap



# 3.1 Om kartlegging av eksisterende samarbeid

Her presenterer vi analyser og funn knyttet til eksisterende interkommunale samarbeid om beredskap. Funnene er basert på analyser fra spørreundersøkelsen, casestudiene og tidligere studier.

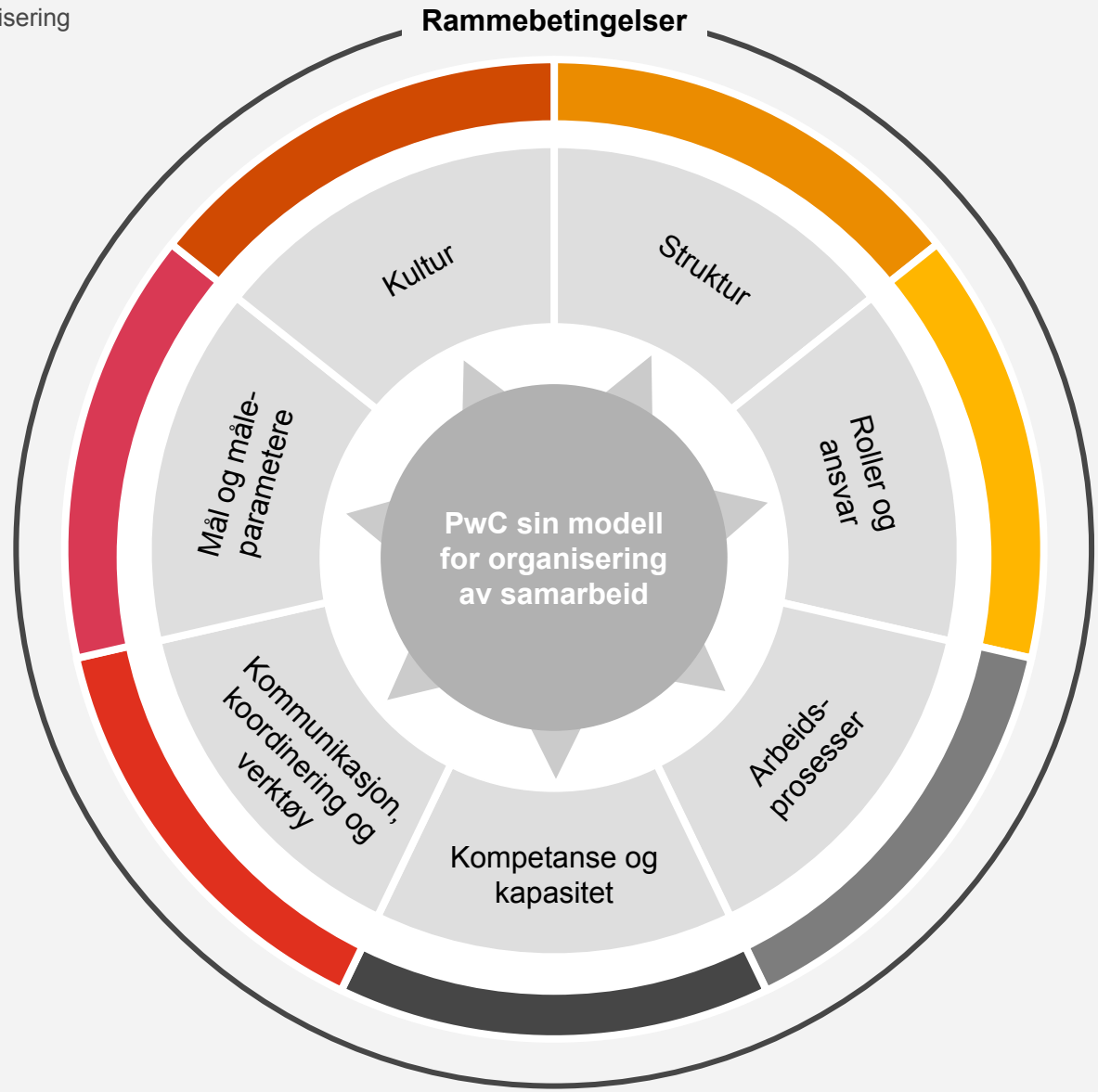
Funnene presenteres med utgangspunkt i PwCs rammeverk for organisering. Vi tar for oss én og én dimensjon:

- Rammebetingelser
- Struktur
- Roller og ansvar
- Arbeidsprosesser
- Kompetanse og kapasitet
- Kommunikasjon, koordinering og verktøy
- Mål og måleparametere
- Kultur

For hver dimensjon avslutter vi med en vurdering, merket "PwCs vurdering".

I neste kapittel presenterer vi kommunenes opplevde *effekt* av eksisterende samarbeid.

**Figur 9:** PwCs rammeverk for organisering



# 3.2 Rammebetingelser

**Med rammebetingelser mener vi** de politiske føringene, lovene og reguleringene som påvirker evnen til å etablere og vedlikeholde samarbeid, samt faktorer som kommunestørrelse, økonomi, lokalisering og geografi. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

### Beredskap har kommet høyere på agendaen i kommune-Norge

De siste årene har beredskap blitt en stadig viktigere prioritering for kommunene i Norge. Dette reflekteres i kommunesektorens politiske prioriteringer for 2024-2027[13]. Der er en av hovedprioriteringene "Trygt og sikkert samfunn", hvor det blant annet legges vekt på å styrke lokal beredskap og krisehåndtering.

Totalberedskapskommisjonen[1] poengterer også dette: *"Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og de har et omfattende ansvar for å forebygge og håndtere kriser".*

I totalberedskapsmeldingen[12] står det blant annet at *"Kommunene er et fundament og en viktig tverrfaglig samordningsarena i den nasjonale beredskapen. Kommunene er viktige for å sørge for befolkningens trygghet, både gjennom tjenestene kommunene ivaretar i det daglige, men også gjennom beredskapen de skal ha for å håndtere kriser".*

I casestudiene gir også flere av intervjuobjektene uttrykk for at beredskap "endelig" er satt på agendaen.

### Norske kommuner har de samme kravene som stilles til beredskapshåndtering, men ulike forutsetninger

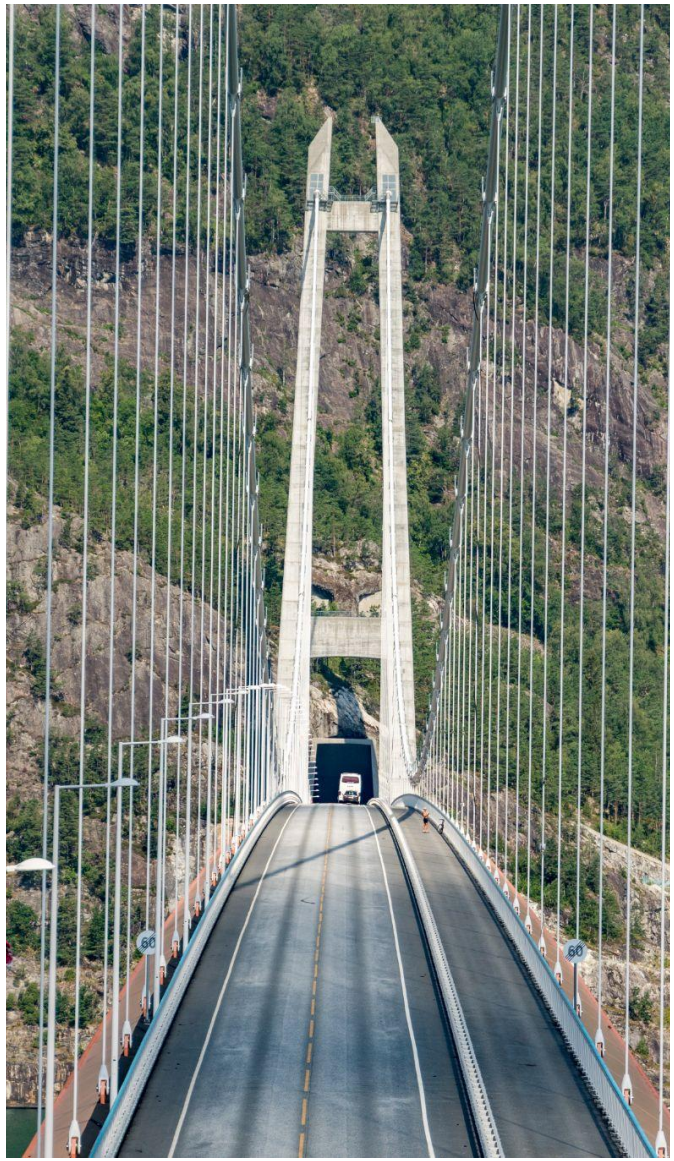
Kommunenes beredskapsansvar er blant annet regulert gjennom lov om kommunal beredskapsplikt, Sivilbeskyttelsesloven, Helseberedskapsloven, Sikkerhetsloven, Brann- og eksplosjonsvernloven og Forurensningsloven. Som planmyndighet spiller kommunene også en viktig rolle i å forebygge klimarelaterte hendelser.

Selv om norske kommuner har felles krav til beredskapshåndtering, varierer forutsetningene betydelig.

Totalberedskapskommisjonen[1] påpeker store forskjeller i kommunenes evne til å ivareta beredskapsansvaret. Små distriktskommuner står overfor de største utfordringene (Brandtzæg m.fl., 2019)[15]. Demografiske endringer, som befolknings- nedgang og en aldrende befolkning, vil ytterligere påvirke kommunenes evne til å håndtere samfunns- sikkerhet og beredskap (Pedersen, Kjelsaas m.fl., 2022)[16]. Dette felles utfordringsbildet er fremhevet i både spørreundersøkelsen og casestudiene vi har gjennomført.

"Kommuner er ikke så ulike når det kommer til hvilke risikoer vi står overfor og hvilke oppgaver som skal utføres i krisehåndtering."

**Respondent**



### De fleste kommuner har etablert interkommunalt samarbeid om beredskap

Hele 83 % av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen, har etablert interkommunalt samarbeid om beredskap. Interkommunalt samarbeid er i tråd med kommunesektorens politiske prioriteringer for 2024-2027. Der understrekes nødvendigheten av interkommunalt samarbeid for å håndtere økende risiko og uønskede hendelser.

### Det synes å være flest små kommuner som ikke har etablert interkommunalt samarbeid om beredskap

17 % av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen, har *ikke* etablert interkommunalt samarbeid rundt beredskap. Alle kommunene med 45 000 innbyggere eller flere som har svart på spørreundersøkelsen, har oppgitt at de samarbeider med andre kommuner om beredskap.

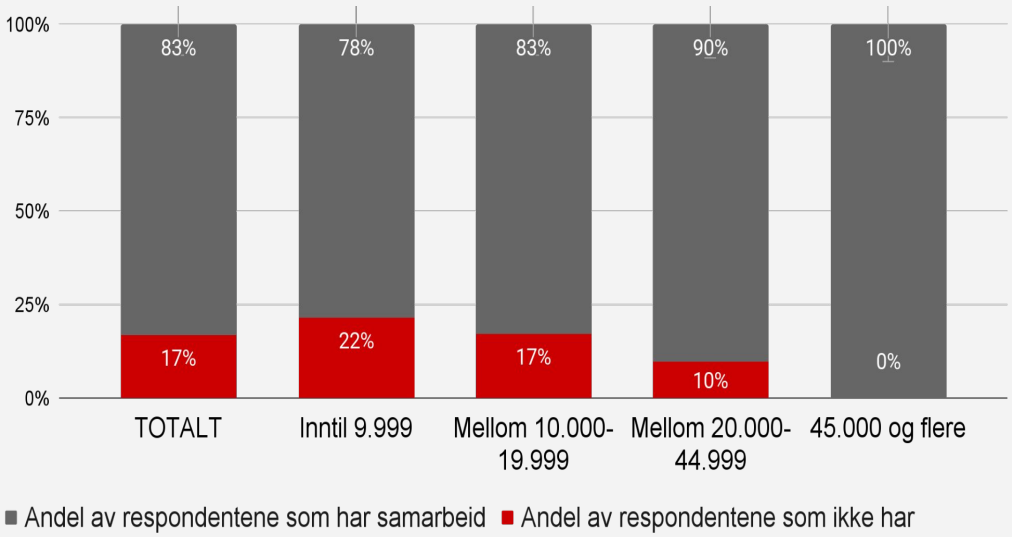
De minste kommunene har en større andel kommuner som ikke samarbeider med andre om beredskap.

75 % av kommunene som *ikke* samarbeider med andre (n=32) har mindre enn 10 000 innbyggere.

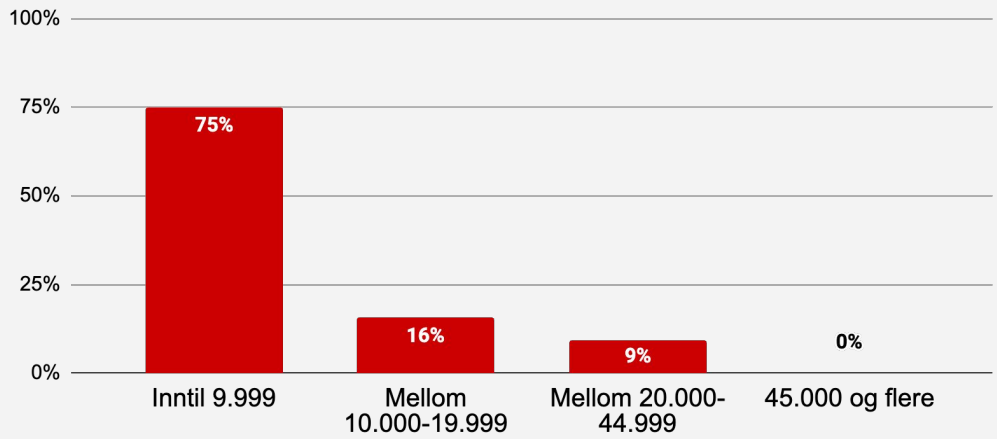
### Flere av kommunene som *ikke* har etablert samarbeid om beredskap, har ønsket det

I spørreundersøkelsen fremkommer det at 40 % av kommunene som *ikke* har etablert samarbeid om beredskap (n=32), har ønsket å etablere samarbeid. Manglende ressurser og kapasitet internt i egen kommune og hos mulige samarbeidspartnere trekkes frem som årsaker til at samarbeid ikke er etablert. I tillegg trekkes forskjellige prioriteringer og målsettinger innen beredskap frem som en forklarende faktor. Se vedlegg A, graf A5.

**Figur 10:** Andel av kommunene som samarbeider om beredskap og ikke, fordelt på innbyggertall (n=189)




**Figur 11:** Andel som ikke har etablert samarbeid fordelt på kommunestørrelse (n=32)

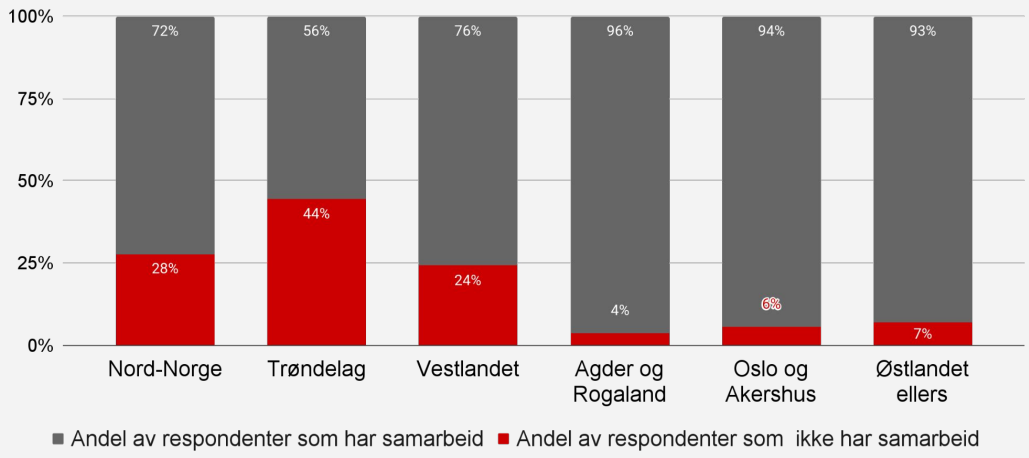


**Det er geografiske forskjeller knyttet til hvem som har etablert samarbeid og ikke**

Figuren under viser andel kommuner som samarbeider om beredskap, fordelt på region. I Agder og Rogaland, Oslo og Akershus, og resten av Østlandet, sier over 90 % av kommunene at de samarbeider med andre om beredskap. Kommunene i Trøndelag har oppgitt minst interkommunalt samarbeid om beredskap. 56 % av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen fra Trøndelag, har oppgitt at de samarbeider med andre kommuner om beredskap. Tilsvarende tall for Nord-Norge er 72 % og for Vestlandet 76 %.

Dette stemmer delvis med funn fra Organisasjonsdatabasen[17], som ser på geografiske forskjeller i samarbeid generelt, ikke bare beredskap. Ifølge databasen er det minst samarbeid i Finnmark, Østfold, Oslo og Vestland. Ifølge databasen er det flere kommuner i Trøndelag som har interkommunale samarbeid (generelt) enn det som kommer frem i vår undersøkelse.

**Figur 12:** Andel av kommunene som samarbeider om beredskap og ikke, fordelt på region (n=189)






### Bruk av interkommunalt samarbeid generelt har økt over tid

I 2004 benyttet norske kommuner interkommunalt samarbeid for 15 % av tjenestene sine. I 2024 hadde dette økt til 26 %. Kommunesammenslåinger har ikke påvirket den totale bruken av interkommunalt samarbeid i Norge. Samarbeidet økte noe etter kommunereformen i 2020, da over hundre kommuner ble slått sammen. Denne økningen skyldes sannsynligvis at små kommuner som ikke slo seg sammen, har økt sitt samarbeid i samme periode (Organisasjonsdatabasen)[17].

### Manglende synkronisering på politisk, administrativt og faglig nivå kan utfordre samarbeidet

Gjennom casestudiene har vi sett at samarbeid kan bli hindret av utfordringer i synkronisering mellom det politiske, administrative og beredskapsfaglige nivået. Et eksempel er Haugaland brann og redning, hvor Haugesund trakk seg fra samarbeidet i siste fase etter en omfattende prosess, på grunn av uenighet om lokaliseringen av en ny brannstasjon. Saksforløpet er nærmere dokumentert i Haugesund kommunes forvaltningsrevisjon «Samarbeidet om brann og redning på Haugalandet»[18] fra mai 2019.

I et annet case uttrykte flere intervjuobjekter at de savnet støtte fra nasjonale politiske nivåer og relevante direktorater. De mente at slik støtte kunne ha gjort det lettere å oppnå et godt samarbeid mellom kommunene.

Funn fra casestudiene viser at klare politiske prosesser, tydelige rammer og solid ledelsesforankring øker sjansen for et vellykket samarbeid. Spørreundersøkelsen indikerer imidlertid at politisk forankring ikke alltid oppfattes som en nøkkelfaktor for suksess (se vedlegg A, graf A3). Selv om politiske initiativer ikke alltid er avgjørende, kan politisk støtte bli viktig når andre forhold endrer seg.

**Fosenregionen og Haugaland**



#### Eksempler på hvordan geografi kan fremme og hemme samarbeid

Casestudiene peker på viktigheten av geografiske forutsetninger for et godt samarbeid. Casestudiene viser eksempler der geografi naturlig legger til rette for samarbeid om beredskap. Et eksempel er Fosenregionen, der nærhet mellom kommunene gjør det enklere å samarbeide.

Samtidig kan geografiske forhold også hindre effektivt samarbeid. Et eksempel på det er Haugaland brann og redning der det oppstod uenighet knyttet til fysisk lokalisering av ny brannstasjon. Det er uansett viktig å hensynta hvordan geografiske avstander påvirker responstid og koordinering av ressurser.

**PwCs vurdering**

Rammebetingelsene legger grunnlaget for interkommunalt samarbeid om beredskap, og kommunenes ulike forutsetninger påvirker hvordan samarbeidet kan utformes og gjennomføres. Det er avgjørende å forstå hvordan politiske føringer, lovverk og geografiske faktorer påvirker samarbeidsmulighetene. En helhetlig tilnærming som tar hensyn til disse faktorene kan styrke beredskapsarbeidet og sikre at kommunene er bedre rustet til å håndtere kriser. Et vellykket samarbeid krever god forankring, både politisk, administrativt og faglig, for å gi nødvendig autoritet og ressurser. Politisk forankring styrker samarbeidet og gir trygghet for deltakerne.



# 3.3 Struktur

**Med struktur mener vi** den organisasjonsformen som definerer samarbeidet, enten det er formelle eller uformelle strukturer. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

### En rekke samarbeid er ikke formalisert

83 % av kommunene har oppgitt at de har etablert interkommunalt samarbeid om beredskap. Av samarbeidene som er oppgitt i spørreundersøkelsen, er 38 % definert som ikke formalisert. Vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt selskap utgjør henholdsvis 11 %, 8 % og 7 % av alle omtalte samarbeid.

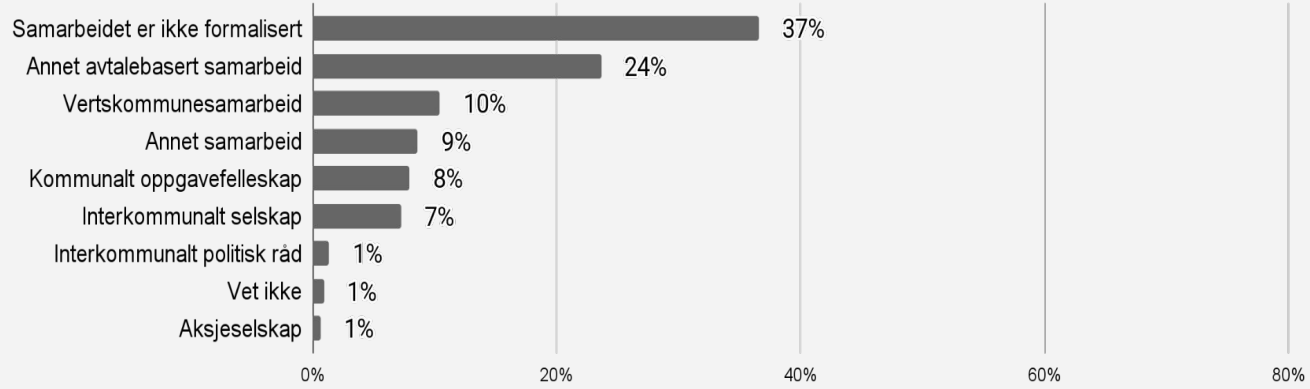
### Brann og redning er sektoren det samarbeides mest rundt

I spørreundersøkelsen er brann og redning oppgitt som det området/sektoren det samarbeides mest rundt. Deretter kommer helsemessig og sosial beredskap, og administrasjon.

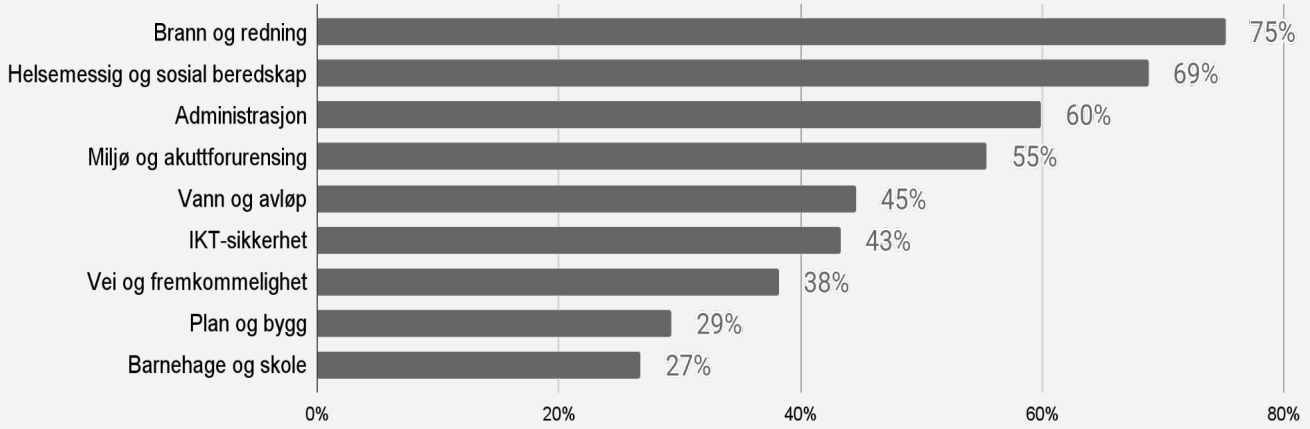
I Organisasjonsdatabasen[17] ser vi at 65 % av norske kommuner organiserer brannvesen som interkommunalt samarbeid. Det har også vært en markant økning i interkommunale samarbeid rundt brannvesen fra 2004 til 2024.

Samtidig består 90 av 197 brann- og redningsvesen av mindre enn ett årsverk (Fremtidens brann- og redningsvesen)[19]. Dette understreker behovet for samarbeid rundt brann- og redningstjenesten.

**Figur 13:** Andel samarbeid per samarbeidsform (n=440)




**Figur 14:** Andel av kommunene som har ett eller flere samarbeid innenfor ulike sektorer (n=157)



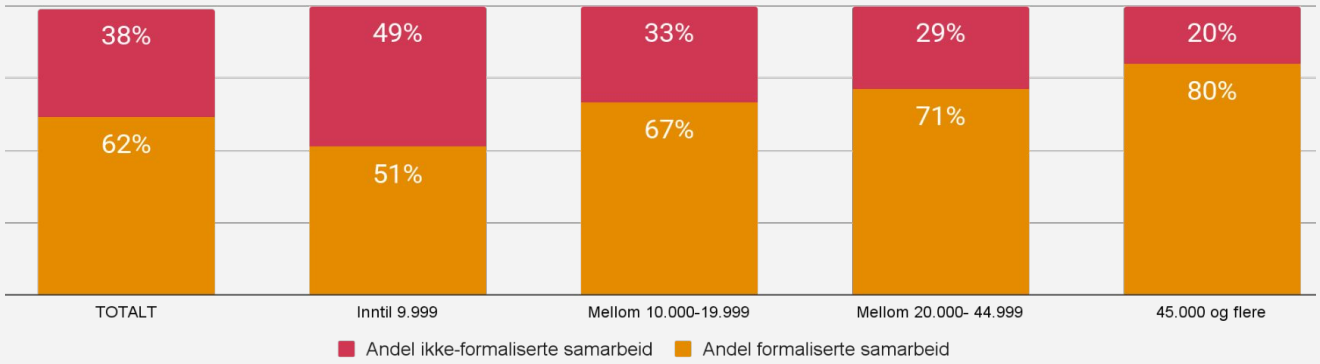
### Andel formaliserte samarbeid øker med kommunestørrelse og sentralitet

Spørreundersøkelsen viser at andel formaliserte samarbeid øker i takt med kommunestørrelse og sentralitet. Ut fra spørreundersøkelsen kan det dermed se ut til at store og mer sentrale kommuner i større grad formaliserer samarbeidene sine.

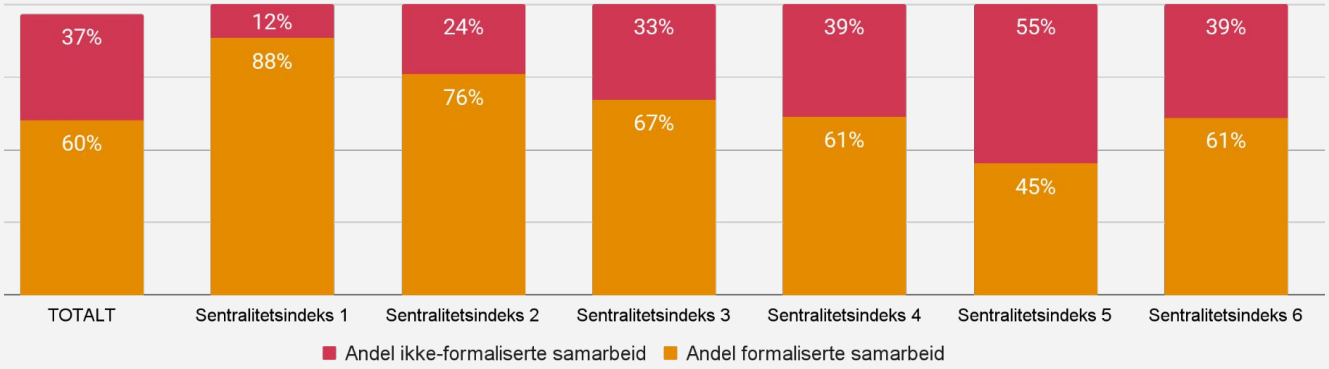
### Storbykommunene har en nøkkelrolle, men bør samarbeide mer med nabokommuner

KPMG har, på vegne av KS, sett nærmere på storbynettverkets rolle i beredskapsarbeid. Rapporten[20] fremhever at storbykommunene besitter betydelig kompetanse og kapasitet innen beredskap, mens mindre kommuner har utfordringer med å oppfylle de økte kravene. Rapporten påpeker at storbyene bør få en større rolle i fylkesberedskaps-rådene og støtte nabokommuner i større grad i krisesituasjoner.

**Figur 15:** Andel formaliserte og ikke-formaliserte samarbeid etter kommunestørrelse (antall innbyggere) (n=429)




**Figur 16:** Andel formaliserte og ikke-formaliserte samarbeid etter sentralitet (n=429)




### Om sentralitetsindeksen

Statistisk sentralbyrås (SSB) sentralitetsindeks måler hvor sentral en kommune er med utgangspunkt i kommunens befolkning, arbeidsplasser og servicetilbud. Den er basert på avstand til nærmeste tettsted, avstand til nærmeste by, andel av kommunens befolkning som bor i tettsteder og størrelsen på det største tettstedet i kommunen.

Indeksen har seks nivåer, fra mest sentral (sentralitet 1) til minst sentral (sentralitet 6).

Totalberedskapskommisjonen[1] understreker også viktigheten av økt samarbeid mellom storbykommuner og omkringliggende kommuner. Kommisjonen peker samtidig på viktigheten av å integrere storbyenes arbeid i den eksisterende beredskapsstrukturen.

Enkelte av casestudiene fremhever profesjonalisering fremfor sentralisering. Dette omtales nærmere under kompetanse og kapasitet.

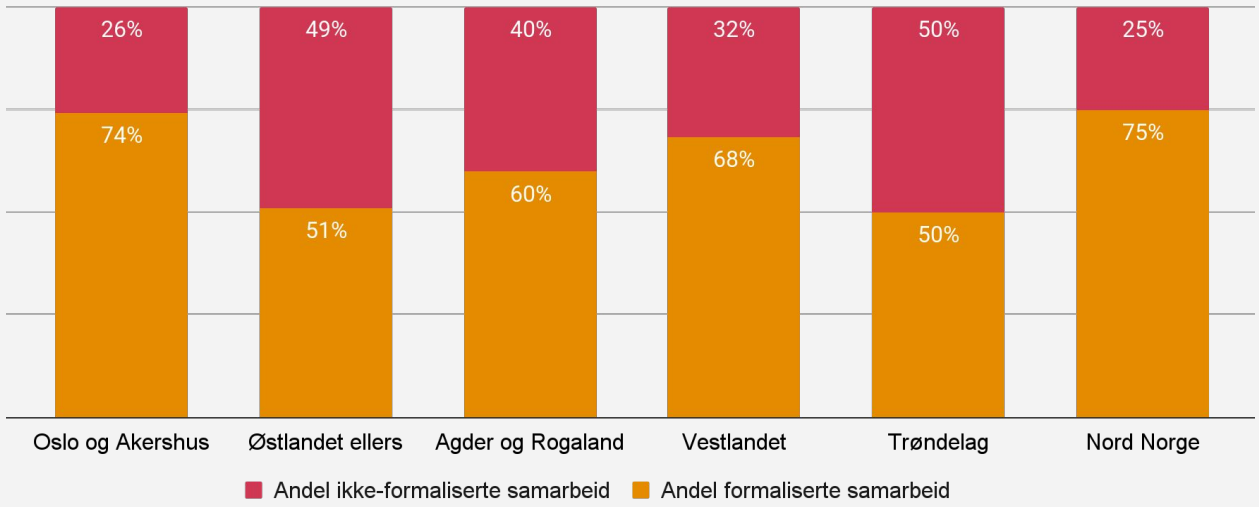
### Vi ser størst andel formaliserte samarbeid i Nord-Norge, Vestlandet og Oslo og Akershus

Spørreundersøkelsen viser at andel formaliserte samarbeid er størst i Nord-Norge, Oslo og Akershus og Vestland. Det indikerer at disse regionene har mer strukturerte og offisielle samarbeidsavtaler.

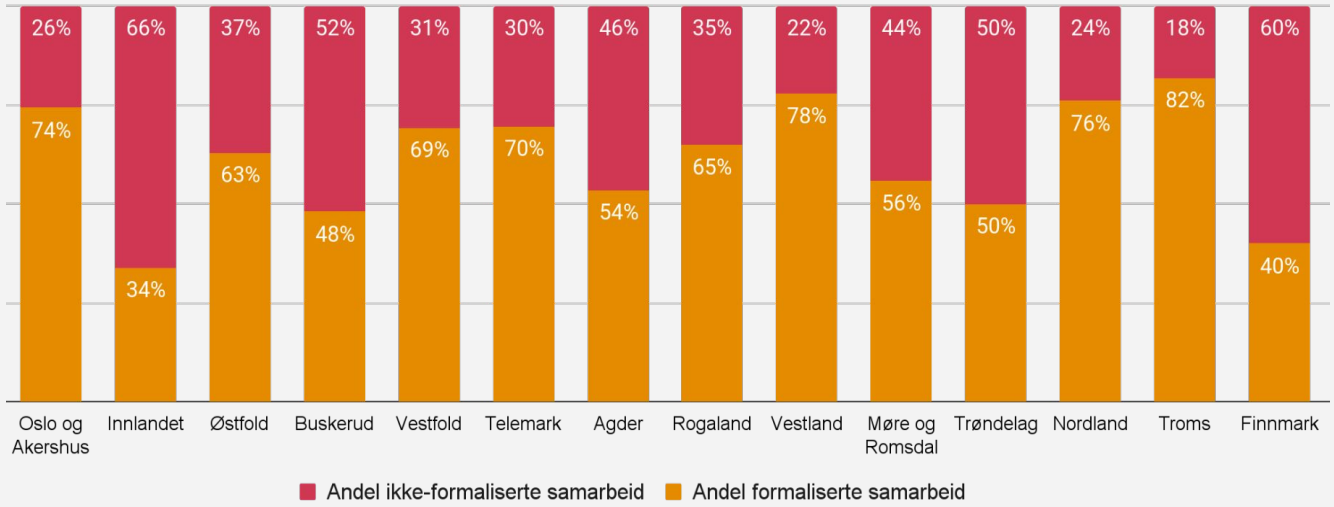
Trøndelag og Østlandet ellers har høyest andel ikke-formaliserte samarbeid - der opp mot halvparten av alle samarbeidene er oppgitt som ikke-formalisert.

På fylkesnivå er det Innlandet og Finnmark som skiller seg ut med spesielt lav andel formaliserte samarbeid, henholdsvis 34 % og 40 %. Det viser at det er regionale forskjeller i hvordan samarbeid formaliseres i Norge.

**Figur 17:** Andel formaliserte og ikke-formaliserte samarbeid per landsdel (n=429)




**Figur 18:** Andel formaliserte og ikke-formaliserte samarbeid per fylke (n=429)



**Regjeringen vil innføre en plikt til beredskapsråd for alle norske kommuner**

I kommuneundersøkelsen for 2024[21] fremkommer det at 75 % av kommunene har et beredskapsråd. Beredskapsrådene består ofte av kommunens politiske og administrative ledelse, frivillig sektor, næringsliv og andre offentlige aktører som politi, Sivilforsvaret og Forsvaret. Det er stor forskjell på hvordan kommunene anvender beredskapsrådene.

I dag er det ikke et krav til kommunene om å ha et beredskapsråd. Regjeringen vil, ifølge totalberedskapsmeldingen[12], regelfeste at alle kommuner må ha eller være tilknyttet et kommunalt beredskapsråd. Å "være tilknyttet" åpner for at kommunene kan samarbeide om beredskapsråd. I totalberedskapsmeldingen står det at kommunene må velge en løsning basert på lokale vurderinger.

Regjeringen vil også etablere en enhetlig rådsstruktur for flere nivåer. Dette skal føre til bedre samhandling mellom ulike aktører og nivåer. Målet er å skape en mer helhetlig og robust beredskap.

**PwCs vurdering**

En formalisert struktur gir klare rammer for samarbeid og kan forbedre ressursutnyttelse og tjenestekvalitet. Det er et potensial for mer formaliserte samarbeid innen beredskap, spesielt i mindre kommuner og kommuner med lav sentralitet. Det er viktig å balansere formalisering og fleksibilitet for å tilpasse seg kommunenes ulike behov og forutsetninger. Dette kan bidra til mer effektive og bærekraftige samarbeidsmodeller.



# 3.4 Roller og ansvar

**Med roller og ansvar mener vi** en tydelig definisjon av hvem som har hvilke oppgaver og myndighet i samarbeidet, slik at alle parter vet hva som forventes av dem og kan bidra effektivt til felles mål. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

### Beredskaps-Norge består av et komplekst aktørlandskap der roller kan fremstå uklare

Aktørlandskapet for beredskaps-Norge er komplekst, med mange involverte parter på ulike nivåer. Kommuner, fylkeskommuner, DSB, Statsforvalteren, KS, Forsvaret, nødetater og andre aktører som næringsliv og frivillighet spiller alle viktige roller.

Funn fra spørreundersøkelsen indikerer at det kan være uklarhet rundt ansvarsfordelingen blant ulike aktører.

Spørreundersøkelsen hadde et åpent tekstfelt der respondentene kunne uttrykke sine forventninger til hvordan KS kan støtte kommunene i deres beredskapsarbeid. Flere av innspillene tyder på at det er uklarheter rundt ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene eller at det er ulik praksis rundt omkring i landet. Basert på innspillene er det imidlertid et klart inntrykk av at tydeliggjøring av roller og ansvar i relasjonene mellom kommunene og andre offentlige aktører er ønskelig.

DSB vil, ifølge totalberedskapsmeldingen[12], få i oppdrag å utarbeide en veileder for å tydeliggjøre kommunenes roller og ansvar. Regjeringen vil også gi Sivil klareringsmyndighet ansvar for å utarbeide en veileder for sikkerhetsklarering av personell på kommunalt nivå, for å tydeliggjøre roller og ansvar.

### Gode samarbeid fordrer klarhet i roller og ansvar

I spørreundersøkelsen mener 64 % av respondentene at tydelige ansvarsområder er avgjørende for suksess (se vedlegg A, graf A3).

Casestudiene viser at uklare mandater og forskjeller mellom avtalt og faktisk styring har skapt utfordringer for noen kommuner. Det har også kommet frem at det er ulike forventninger til samarbeidet, spesielt når det gjelder ambisjonsnivå, organisering og ressurser.

### Overføring av fullmakt og myndighet kan være krevende

I casestudiene kommer det frem at motvilje mot å gi fra seg fullmakter kan hindre samarbeid. Vi har også sett at det er lettere å samarbeide om felles kompetansebygging enn om styring av operative ressurser, hvor spørsmål om myndighetsoverføring oppstår. Flere av kommunene vi har snakket med har vært tydelige på at de ønsker å beholde denne myndigheten selv.

### Det er ikke lovpålagt med beredskaps-koordinatorer, men regjeringen vil videreutvikle rollen

En beredskapskoordinator har en sentral rolle i å samle og koordinere beredskapsoppgaver, samt øke oppmerksomheten rundt samfunnssikkerhet og beredskap. Koordinatorenes kapasitet er nærmere omtalt under “Kapasitet og kompetanse”.

Selv om denne stillingen ikke er lovpålagt, er koordinatorene viktige for å oppfylle lovpålagte krav innen beredskap. Regjeringen ønsker, ifølge totalberedskapsmeldingen[12], å vurdere hvordan rollen som beredskapskoordinator kan videreutvikles og bedres i kommunene.

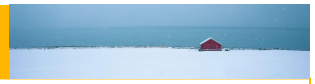
### Samarbeid bør ikke være avhengig av enkeltpersoner

Casestudiene peker på viktigheten av å unngå avhengighet av enkeltpersoner. Noen av casene har løst dette ved å etablere strukturer og systemer som fungerer uavhengig av hvem som er involvert. For eksempel har man i Fosen-regionen utviklet en håndbok med klare retningslinjer for styring og ledelse av samarbeidet.

### Det kan være utfordrende å finne en hensiktsmessig fordeling av ansvar

Casestudiene viser at det er ulike meninger om hvordan ansvar bør fordeles. Noen mener det er best at de største eller mest ressurssterke kommunene bidrar mest. Samtidig har vi sett eksempler der mindre kommuner ønsker mer ansvar i samarbeidet. En god ansvarsfordeling er viktig for å unngå at beslutninger tas uten tilstrekkelig medvirkning fra alle, og for å sikre at alle parter kan delta i beslutningsprosesser.

## Fosenregionen



### Et eksempel på rolleavklaring i praksis

Fosenregionen har etablert en felles håndbok for interkommunalt samarbeid. Håndboken er en veiledning for å etablere og drive samarbeid mellom kommunene i Fosenregionen. Formålet med håndboken er å sikre effektive samarbeid og kvalitetsrike tjenester gjennom politisk forankring, god virksomhetsstyring og samordning av ressurser. Den inneholder retningslinjer for utredning og etablering av samarbeid, krav til avtaletekster, eierstyring, rapportering, økonomi og andre administrative temaer. Håndboken fungerer som et dynamisk dokument som justeres basert på erfaringer.

Intervjuobjektene gir uttrykk for at håndboken er avgjørende for å formalisere styring, ledelse og organisering av samarbeidet. Håndboken sikrer at roller og ansvar er klart definert, og at samarbeid ikke blir avhengig av enkeltpersoner.

### PwCs vurdering

Det er avgjørende å definere tydelige roller og ansvar for å sikre et effektivt samarbeid. Dette bør være detaljert i samarbeidsavtaler før igangsetting. Klare retningslinjer for overføring av myndighet er nødvendig, slik at kommunene vet hva de gir fra seg og hva de beholder, samtidig som nærhetsprinsippet ivaretas. Tydelige roller og ansvar er spesielt viktige i forbindelse med håndtering av beredskapshendelser.



# 3.5 Arbeidsprosesser

**Med arbeidsprosesser mener vi** de felles planene, rutinene og prosessene som er etablert for å sikre effektivt samarbeid. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

### Alle kommuner har etablert ROS-analyser og de fleste har etablert beredskapsplaner

I kommuneundersøkelsen for 2024[21] oppgir 100 % at de har en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Samtidig oppgir 31 % at analysen er mer enn fire år gammel. Videre viser undersøkelsen at 97 % av respondentene har en overordnet beredskapsplan.

### Samarbeidene synes å bli bedre med felles planer, rutiner og arbeidsprosesser

Casestudiene viser at samarbeid med godt etablerte felles planer, rutiner og prosesser for beredskap har større sannsynlighet for å lykkes. Felles planer og rutiner gjør det også lettere å få med flere kommuner i samarbeidet.

### Felles øvelser gir mulighet til å bli kjent med styrker og svakheter, lære og utveksle erfaringer

Øvelse og trening er avgjørende for å styrke beredskapen i kommunene. Casestudiene har understreket hvordan felles øvelser gir samarbeidende kommuner mulighet til å bli kjent og lære av hverandre. Dette sikrer kontinuerlig forbedring av beredskapsarbeidet, samtidig som det gir innsikt i hverandres styrker, svakheter og særegenheter.

### Det er behov for bedre koordinering og inkludering av alle relevante aktører ved øvelse

Mange kommuner gjennomfører felles øvelser, som for eksempel skogbrann- og krisehåndteringsøvelser, ofte i samarbeid med politiet og andre nødetater. I casestudiene kommer det frem at det er behov for bedre koordinering og inkludering av alle relevante aktører.

I kommuneundersøkelsen for 2024[21] fremkommer det at halvparten av kommunene involverer beredskapsrådet i utarbeidelse av overordnet beredskapsplan, mens enda færre (37 %), involverer beredskapsrådet i øvelser.

### Det er behov for økt hyppighet og mer kontinuitet knyttet til øvelser

I spørreundersøkelsen var Opplæring, øvelser og trening den beredskapsoppgaven som flest samarbeidet om (vedlegg A, graf A1).

Casestudiene viser til at det er rom for forbedring i gjennomføringen og hyppigheten av felles øvelser. Manglende formalisering av øvelser og treningsprogrammer kan påvirke kontinuiteten og effektiviteten. Det uttrykkes et ønske om flere og mer regelmessige øvelser.

### Oppstartsfasen for samarbeidet synes å være viktig for å bygge tillit og få et samarbeid til å fungere over tid

I casestudiene fremkommer det at oppstartsfasen er viktig for å bygge tillit og sikre et velfungerende samarbeid. Forventningsavklaring og formalisering av strukturer gir klare rammer og forhindrer misforståelser når samarbeidet er etablert. Tidlige avklaringer rundt ressurser, organisering og ambisjonsnivå sikrer at samarbeidet er bærekraftig.

Dette understøttes av Blåka et al. (2023)[22] som påpeker at kommunene selv vektlegger hvor viktig det innledende arbeidet er når man utformer et samarbeid. Dette er avgjørende for at samarbeidet skal fungere godt over tid.

### Tillit er viktig for gode prosesser

Casestudiene fremhever tillit som en kritisk suksessfaktor for gode prosesser. Tillitsbygging skjer blant annet når det gjennomføres felles øvelser som styrker relasjonene mellom ulike aktører, noe som er essensielt for effektiv krisehåndtering. Dette henger sammen med samarbeidskultur som omtales nærmere i delkapittel 3.9.

**PwCs vurdering**

Suksess i samarbeid mellom kommuner avhenger av godt forankrede planverk og rutiner. Felles øvelser gir innsikt i hverandres styrker og svakheter, og erfaringsdeling gjennom disse øvelsene sørger for kontinuerlig forbedring i beredskapsarbeidet. En god oppstartsfase er avgjørende for å bygge tillit, med tidlige avklaringer rundt ressurser, organisering og ambisjonsnivå.

# 3.6 Kompetanse og kapasitet

**Med kompetanse og kapasitet mener vi** den nødvendige kompetansen og kapasiteten som inngår i samarbeidet. Dette inkluderer ressurser som tid, personell og utstyr. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

### Interkommunale samarbeid etableres for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Tidligere forskning viser at små kommuner ofte mangler nødvendig kompetanse for å oppfylle sine forpliktelser som generalistkommuner (Hovik & Myrvold, 2001; Brandtzæg m.fl., 2019)[23, 15]. Regjeringen bekrefter dette i Prop. 95 S (2013-2014)[24], hvor det påpekes at små kommuner trenger mer kompetanse og kapasitet. De står overfor utfordringer som fraflytting, en aldrende befolkning og økt ansvar. Små fagmiljøer gjør dem sårbare for uforutsette hendelser som sykdom blant ansatte, noe som kan påvirke tjenestetilbudet.

I tillegg fremhever Generalistkommuneutvalget[8] at små og usentrale kommuner har større vanskeligheter med å oppfylle lovkravene innen samfunnssikkerhet og beredskap[15]. For å håndtere disse utfordringene effektivt, er det nødvendig med økt kapasitet og kompetanse.

Øren et al. (2016)[25] argumenterer også for at det er ressursmangel innen beredskap på både kommunalt og regionalt nivå, samt et sterkt behov for økning av kompetanse. Ressursmangelen gjelder økonomi, personell og teknisk utstyr, men også lokalkunnskap og uformelle nettverk.

Rapporten Fremtidens brann- og redningsvesen[19] peker også på små kommuners utfordring med å oppfylle kravene til kapasitet, kompetanse og utstyr i brann- og redningstjenesten. I rapporten fremheves det at problemet er ventet å bli mer alvorlig i fremtiden.

For å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, har kommunene ofte benyttet interkommunalt samarbeid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)[26].

### Regjeringen vil etablere en forsterkningsordning

Regjeringen vil etablere en forsterkningsordning som skal formalisere støtte fra nasjonale og regionale beredskapsaktører ved behov (totalberedskapsmeldingen)[12]. Dette skal sikre rask bistand til kommuner ved større hendelser, hvor lokal kapasitet ikke er tilstrekkelig. Ordningen vil fungere som et sikkerhetsnett, uten å endre kommunenes ordinære ansvar. Regjeringen vil konkretisere hvilke ressurser som skal inngå og hvordan ordningen skal integreres med eksisterende beredskapssystemer.

> "Utvalget mener interkommunalt samarbeid bidrar til å løse utfordringer med manglende kapasitet og kompetanse, særlig i små og usentrale kommuner"
>
> **Generalistkommuneutvalget**

### Beredskapskoordinatorer har ofte andre roller

Flere kommuner har beredskapskoordinatorer som har ansvar for å koordinere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i en kommune. Kommuneundersøkelsen 2020 fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser at gjennomsnittlig stillingsprosent for en beredskapskoordinator var 23,9 % (NOU 2023:17)[1]. Det er hovedsakelig i storbyene at koordinatorene har fulltidsstillinger.

### Prioritet og tilstrekkelige ressurser oppgis som vesentlige faktorer for å lykkes med samarbeid

Når kommunene ble spurt om hva som er viktig for å lykkes med interkommunalt beredskapssamarbeid, svarte 77 % at samarbeidet må være en prioritet for alle involverte kommuner (vedlegg A, graf A3). Dette var den mest vanlige tilbakemeldingen om hva som er avgjørende for å lykkes med beredskapsoppgaver. I tillegg sa 65 % av kommunene at tilstrekkelige ressurser, inkludert økonomiske, menneskelige og teknologiske, er essensielle for suksess. Våre casestudier underbygger at deling av ressurser er viktig for et effektivt samarbeid.

### Manglende ressurser oppgis som årsak til at det ikke er etablert samarbeid

I spørreundersøkelsen fremkommer det at 40 % av kommunene som *ikke* har etablert samarbeid om beredskap (n=32), har ønsket å etablere samarbeid. To av de vanligste årsakene som oppgis er mangel på ressurser internt i egen kommune og mangel på ressurser hos mulige samarbeidspartnere (vedlegg A, graf A5).

**Manglende tilgang på ressurser oppgis som den største utfordringen i etablering og drift av samarbeid**

I spørreundersøkelsen oppga 39 % av alle kommunene at mangel på ressurser, som økonomiske, menneskelige og teknologiske, har vært en utfordring i etablering og drift av samarbeid (vedlegg A, graf A4). Dette ble oppgitt som den vanligste utfordringen kommunene møter på når de skal samarbeide om beredskap med andre kommuner.

Dette er i tråd med funn i casestudiene, som indikerer at det kan være utfordrende å sikre tilstrekkelig ressurser, spesielt for mindre kommuner.

**Effektive samarbeid utnytter kommunenes styrker og svakheter**

I casestudiene trekkes relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet frem som viktige forutsetninger for å etablere og drive et effektivt beredskapssamarbeid. For flere kommuner er ressursdelingen en kritisk del av samarbeidet. Kommunene forteller også at når samarbeidende kommuner dedikerer kompetanse og kapasitet til et samarbeid, gir det en gjensidig opplevelse av at samarbeidet har prioritet og at dette igjen gir bedre forutsetninger for å bygge tillit.

I flere av samarbeidene vi har sett på har kommunene hatt ulike forutsetninger for å bidra med kompetanse og kapasitet. Mindre ressurssterke kommuner har ofte begrenset mulighet til å bidra sammenlignet med større kommuner. Casestudiene viser ulike strategier for å håndtere dette.

Noen samarbeid har løst utfordringene ved å gi mindre ressurssterke kommuner tid til å bygge seg sterkere i starten av samarbeidet, og dra nytte av den kollektive kompetansen og kapasiteten. Dette krever imidlertid tid og langsiktig innsats, og at samarbeidet prioriteres av de ressurssterke kommunene.

"Sentralt for suksessen er at samarbeidet er basert på profesjonalisering fremfor sentralisering"

**Respondent casestudiene**

Andre samarbeid har fokusert på å utnytte ulik og komplementær kompetanse mellom storby- og distriktskommuner. Små og store kommuner har ulike styrker. Små kommuner kan ha lokal kunnskap og fleksibilitet, mens store kommuner ofte har mer ressurser. Effektive samarbeid må være bevisst på - og dra nytte - av disse forskjellene. Når store kommuner anerkjenner kompetansen i mindre kommuner, og motsatt, skapes tillit. Dette viser hvordan profesjonalisering i beredskapssamarbeid utvikler kompetanse og effektivitet, slik at kommunene kan utnytte sine unike styrker. Det fremmer samarbeid hvor hver kommunes bidrag verdsettes.

I vår analyse av samarbeidsmodeller har vi observert at profesjonalisering og sentralisering ikke nødvendigvis er motsetninger. Profesjonalisering kan ofte innebære en grad av sentralisering, som når spesialiserte tjenester som dronekapabiliteter og dykkertjenester samles i en by som Bergen. Det kan bidra til å styrke kompetansen og effektiviteten.

**Vest brann- og redning**



**Et eksempel på å anerkjenne kompetanse i praksis**

Vest brann og redning peker på at suksessen delvis ligger i at kommunene anerkjenner hverandres kompetanser og at ressurser bemannes der hvor det er mest hensiktsmessig rent beredskapsfaglig. For eksempel kan miljøer utenfor storbyene ha spisskompetanse på håndtering av bråtebranner, slik at fagmiljøene holder til der risikoen er størst. Storbyen (Bergen i dette tilfellet), har andre spesialiserte kompetanseområder, som dykker-tjenester, droneflyvermiljøer med mer. Det poengteres at beslutninger om hvor kapasitet bygges opp bør baseres på grundige beredskaps-vurderinger.

**PwCs vurdering**

Kompetanse og kapasitet er nødvendigvis ulikt fordelt blant kommuner. For å oppnå et effektivt samarbeid er det viktig å utnytte hverandres styrker og kompensere for svakheter. Det er viktig å anerkjenne og verdsette den kompetansen som finnes i både store og små kommuner.

En lav stillingsprosent på beredskapskoordinatorer kan begrense koordinatorenes mulighet til å fokusere på samfunnssikkerhet og beredskap, og kan gjøre det mer utfordrende å rekruttere personer med relevant bakgrunn.

# 3.7 Kommunikasjon, koordinering og verktøy

**Med kommunikasjon, koordinering og verktøy mener vi** effektiv utveksling av informasjon og koordinering mellom kommunene, støttet av riktige teknologiske løsninger. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

**Informasjonsdeling og regelmessige møter oppgis som viktige faktor for å lykkes med samarbeid**

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om hva som er viktig for å lykkes med samarbeid om beredskapsoppgaver med andre kommuner. 71 % av kommunene mente at regelmessige møter og samlinger er avgjørende for suksess (vedlegg A, graf A3). I tillegg sa 67 % at god informasjonsdeling er viktig for å lykkes med samarbeidet.

Dette samsvarer med funn i casestudiene. Der kommer det frem at jevnlig kommunikasjon og koordinering er avgjørende for effektivt samarbeid og måloppnåelse. Regelmessige møter viser at man prioriterer samarbeidet og det bygger tillit. Det bidrar til at deltakerne kan bli kjent med hverandre, noe som gjør det lettere å ta opp en telefon dersom noen har behov for kompetansedeling, råd eller lignende.

8 % oppga at mangel på informasjonsdeling hadde vært en utfordring i etablering og drift (vedlegg A, graf A4). Dette betyr at bedre informasjonsflyt kunne forbedret samarbeidet i enkelte tilfeller.

16 % av kommunene oppga at mangel, eller lav regelmessighet, på møter og samlinger har vært en utfordring i etablering og drift av samarbeidene.

**Kommunene må koordinere med andre aktører**

Totalberedskapsmeldingen[12] fremhever viktigheten av koordinert innsats mellom aktørene: *"Statlige og lokale myndigheter, næringslivet og frivilligheten må samarbeide tettere slik at ressurser finner hverandre raskere når krisen inntreffer."*

Kommunesektorens politiske prioriteringer for 2024-2027[13] peker også på behovet for aktiv samhandling med sivile og militære aktører innen totalforsvaret.

Dette støttes i casestudiene, der samhandling og koordinering med andre aktører trekkes frem som en viktig faktor for å lykkes med beredskapsarbeid. Eksempelvis trekkes det frem at kommuner med store forsvarsinstallasjoner bør samarbeide tett med Forsvaret for å utnytte samlede ressurser på en effektiv måte.

**Kommunene har verktøy og systemer som ikke alltid fungerer godt sammen**

Flere kommuner har tilgang til krisestøtteverktøy som CIM eller RAYVN. Vi har observert at kommuner innen samme samarbeid bruker forskjellige verktøy; noen benytter CIM, mens andre bruker RAYVN.

Evnen til å nyttiggjøre seg verktøyene varierer. I casestudiene kommer det frem at noen av kommunene har integrert verktøyene i sitt daglige arbeid. Dette har styrket både kompetansen og effektiviteten ved bruk i krisesituasjoner.



### Felles tekniske verktøy oppgis som "den minst viktige" forutsetningen for godt samarbeid

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere hva som er viktig for å lykkes med beredskapssamarbeid med andre kommuner. Her oppga 24 % at teknologisk kompatibilitet og felles IT-systemer er avgjørende. Dette var det minst vanlige svaret blant alternativene (vedlegg A, graf A3).

Videre var det kun 4 % som oppga at de har møtt på utfordringer knyttet til teknologisk inkompatibilitet og ulike IT-systemer ved etablering og drift av samarbeid (vedlegg A, figur A4).

Av kommunene som har ønsket å etablere samarbeid om beredskap med andre kommuner, men ikke lyktes med det (n=13), var det ingen som oppga ulike IT-systemer og infrastruktur som årsak.

Selv om rapporten vår viser at teknologiske verktøy ikke er avgjørende for samarbeid, nevner totalberedskapsmeldingen[12] at utvikling av digitale løsninger er viktig for å støtte kommunenes beredskapsarbeid. Det pågår blant annet et arbeid med å utvikle en digital løsning som skal understøtte kommunenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser.

**24 % oppga at teknologisk kompabilitet og felles IT-systemer er avgjørende**

**Nord-Troms Plan og Eiendom**



**Et konkret eksempel på koordinering og kommunikasjon i praksis**

Nord-Troms Plan og Eiendom er et interkommunalt samarbeid som har i oppgave å samle og styrke planarbeidet i regionen. De benytter flere verktøy for kommunikasjon og koordinering i sitt beredskapssamarbeid. De bruker SharePoint for fildeling og informasjonsutveksling, og har innført RAYVN som felles krisehåndteringssystem. Implementeringen av RAYVN varierer mellom kommunene. Kommunikasjonen skjer både fysisk og digitalt, med statusmøter på Teams og fysiske møter for mer omfattende diskusjoner. Det gis uttrykk for at verktøyene og møtene er nyttige, men at mer struktur kan gi enda bedre utbytte.

**PwCs vurdering**

Effektiv kommunikasjon og koordinering er nøkkelen til et vellykket samarbeid. Regelmessige møter og god informasjonsdeling bygger tillit og sikrer at samarbeidet får nødvendig prioritet. Teknologiske verktøy kan støtte dette, men er ikke avgjørende for å etablere og drifte effektive samarbeid.



# 3.8 Mål og måleparametere

**Med mål og måleparametere mener vi** definerte og relevante mål for samarbeidet, samt hensiktsmessige måleparametere for å vurdere effekten av samarbeidet. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

**Klare mål og føringer oppfattes som viktig for å lykkes med samarbeid om beredskapsoppgaver**

På spørsmål om hva som er viktig for å lykkes med interkommunale samarbeid om beredskap, svarte 70 % av kommunene at samarbeidet må ha klare føringer, slik som tydelig ledelse, styring, mandat og mål (vedlegg A, graf A3).

Samtidig svarte 18 % av kommunene at de har møtt på utfordringer med uklare føringer ved etablering av samarbeid (vedlegg A, graf A4). Dette oppgis som den nest vanligste utfordringen i slike samarbeid.

Blant kommunene som har ønsket å samarbeide med andre kommuner, men ikke har lyktes (n=13), oppga 38 % at årsaken var ulike prioriteringer og målsettinger (vedlegg A, figur A5).

Kommunene vi har snakket med i casestudiene trekker frem at etableringen av felles, klare og omforente mål er viktig for å unngå misforståelser og sikre at partene har de samme forventningene til samarbeidet. Det påpekes at felles forståelse av mål fremmer samarbeid, særlig når disse er forankret både politisk og administrativt.

I de tilfellene der mål og ambisjoner ikke er omforent i samarbeidet, oppstår ofte uenigheter og ineffektivt samarbeid.

I casestudiene fremheves det også at ambisjonsnivået for samarbeidet må være realistisk og tilpasset kommunenes tilgjengelige ressurser og kapasitet, slik at målene kan nås uten å overbelaste partene.

Funn fra spørreundersøkelsen og casestudiene støttes av andre undersøkelser som trekker frem forankring av mål og forventninger som viktig for et velfungerende samarbeid mellom kommunene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022/98)[27].

**Samarbeid som mangler formelle mål evner i liten grad å vurdere effekter og resultater**

Det fremgår av casestudiene at flere samarbeid ikke har etablert mål og/eller måleparemetre for å vurdere effekten av samarbeidet. Det rapporteres om liten grad av systematisk oppfølging eller evaluering av samarbeidet. Der samarbeidet har prosjekt-beskrivelser eller søknader som skisserer mål, oppleves disse i liten grad detaljerte nok til å styre etter.

Noen samarbeid er imidlertid pålagt å rapportere resultatene av prosjektet, for eksempel til Statsforvalter. I disse tilfellene er det større oppmerksomhet rundt samarbeidets mål og oppnådde resultater.

**Vest brann- og redning**



**Et eksempel på god måloppfølging i praksis**

Vest brann- og redningsregion er et eksempel på et samarbeid hvor deltakende kommuner oppfatter at samarbeidet har hatt et klart definert mål og hvor man har vært opptatt av å vurdere måloppnåelse.

Målet for samarbeidet har vært å etablere et formelt og strukturert nettverk for deling av kunnskap og erfaring mellom selvstendige brann- og redningsvesen. Dette skulle skje gjennom faglige nettverk og samarbeidsarenaer, utvikling av regional innsats- og lederstøtte, samt å sikre tilgang til felles ressurser og utstyr. Videre har det vært et mål å fremme kompetanseutvikling gjennom kurs og øvelser.

Målene for samarbeidet har blant annet blitt vurdert gjennom kvalitative vurderinger av samarbeidets effekt på kompetanseheving, nettverksbygging og forbedret tjenestekvalitet. Resultatet har vært en opplevd økt tjenestekvalitet som bidrar til en tryggere hverdag for innbyggerne.

**PwCs vurdering**

Klare mål og måleparametere gir retning og fokus i samarbeidet. De bidrar til å sikre at alle parter har felles forståelse og forventninger. Dette legger også grunnlaget for å vurdere effekten av samarbeidet og justere kursen ved behov. Vi mener flere samarbeid kunne hatt nytte av å jobbe mer målrettet med mål og oppfølgingen av disse.

# 3.9 Kultur

**Med kultur mener vi** de verdiene og holdningene som styrer hvordan kommunene samarbeider, og som påvirker evnen til å etablere og vedlikeholde et effektivt samarbeid. Se konkrete vurderingskriterier i delkapittel 2.3.

### Det er viktig å hensynta sterke kulturer innenfor beredskapsfunksjonene

Basert på casestudiene fremstår det som viktig å anerkjenne og respektere kulturen i beredskaps-miljøene, spesielt i de uniformerte enhetene. Disse kulturene har ofte dype røtter og er preget av en sterk tradisjon og identitet. I casestudiene fremheves viktigheten av å involvere disse miljøene tidlig og kontinuerlig i beredskapssamarbeid. Dette sikrer at deres perspektiver og erfaringer blir integrert i prosessen.

### God samarbeidskultur er avgjørende for effektiv oppgaveløsning

Ifølge spørreundersøkelsen anser 70 % av kommunene at gjensidig tillit og et godt samarbeidsklima er avgjørende for å oppnå effektivt beredskapssamarbeid med andre kommuner (vedlegg A, graf A3).

Totalberedskapsmeldingen[3] peker også på tillit som en av de viktigste byggesteinene i den sivile norske beredskapen. I Norge har vi en grunnleggende tillit til hverandre og myndighetene. Dette tillitssamfunnet, sammen med trygge og levende lokalsamfunn, utgjør ifølge meldingen fundamentet for beredskapen.

Dette støttes også i tidligere studier som understreker at når samarbeidet er etablert, må folkevalgte, administrasjon og ledelse engasjere seg for å sikre suksess. Tillit, relasjonsbygging og profesjonell eierstyring trekkes frem som essensielt (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022/98)[27].

Casestudiene viser også at vellykkede samarbeid ofte bygger på at sentrale aktører har etablert tillit. Det har i enkelte av casene vist seg å være avgjørende å investere betydelig tid og ressurser i å bygge tillit mellom deltakerne i samarbeidet, spesielt i tilfeller der samarbeidet består av en eller flere storbykommuner og mindre kommuner. Denne tilliten omtales som fundamentet for effektivt samarbeid og bidrar til å overvinne potensielle barrierer som kan oppstå på grunn av ulik størrelse, ressurstilgang og prioriteringer.

### Manglende tillit er en barriere for effektivt samarbeid

Blant kommunene som har ønsket å etablere samarbeid, men ikke har gjort det, oppgir to av kommunene at årsaken er manglende tillit og dårlig samarbeidsklima mellom potensielle partnere. Dette understøttes av casestudiene hvor det fremkommer at tillit er en grunnmur for eksisterende samarbeid, og at mangel på tillit kan være en betydelig barriere for samarbeid.

### Kulturelle forskjeller kan hindre effektivt samarbeid

Casestudiene har vist at når ulike kommuner med varierende størrelser og ressurser skal samarbeide, kan det oppstå bekymringer for at mindre kommuner blir overkjørt av større aktører. Dette kan føre til en motvilje mot å dele ressurser og informasjon, da enkelte kommuner frykter at de vil miste kontroll over egne beslutninger og prioriteringer. I tillegg kan ulike kulturer og arbeidsmetoder skape misforståelser og konflikter, som igjen kan svekke tilliten mellom partene. Casestudiene har pekt på viktigheten av å fremme en samarbeidskultur som verdsetter åpenhet og gjensidig respekt.

> “Tillit og godt samarbeidsklima er avgjørende for effektivt beredskapssamarbeid.”
>
> **Fra spørreundersøkelsen**

## Vest brann og redning

### Et konkret eksempel på arbeid med tillit i praksis

Kulturen i Vest brann og redning er preget av en vektlegging av profesjonalisering uten sentralisering. Dette innebærer at kommunene opprettholder sin autonomi samtidig som de samarbeider tett om beredskapsløsninger. Tillit har vært en sentral verdi, og det har vært en betydelig holdningsendring, hvor man nå erkjenner viktigheten av lokal kompetanse og ressurser. Denne tillitsbyggingen har vært avgjørende for å overvinne innledende skepsis og fremme enighet om felles mål. Samarbeidet har også fokusert på å inkludere mangfold, blant annet gjennom tiltak som rekruttering av flere kvinner, noe som styrker fellesskapet og engasjementet blant deltakerne. Dette kulturelle fundamentet har gjort det mulig for Vest brann og redning å etablere et effektivt og fremtidsrettet samarbeid som håndterer både demografiske og økonomiske utfordringer.

**PwCs vurdering**

En god samarbeidskultur, preget av tillit og gjensidig respekt, er viktig for et vellykket samarbeid. Det er også viktig å anerkjenne de ulike fagmiljøenes ekspertise, tradisjoner og kulturer, for å sikre et effektivt samarbeid og håndtere utfordringer som kan oppstå som følge av ulik størrelse, ressurstilgang og prioriteringer.



04

# Kartlegging av effekter av samarbeid om beredskap





# 4.1 Om kartlegging av effekter av samarbeid

Her presenterer vi analyser og funn knyttet til kommunenes opplevde effekter av interkommunale samarbeid om beredskap. Funnene er basert på data fra spørreundersøkelsen og casestudiene.

Funnene om effekt presenteres først overordnet, deretter sett opp mot følgende variabler:

- kommunestørrelse
- geografi (fylke)
- sentralitet
- samarbeidsform
- og sektor.

Til slutt oppsummerer vi de hyppigst opplevde effektene blant casekommunene.

For hver dimensjon avslutter vi med en vurdering, merket “PwCs vurdering”.

**Hva er effekt og hvordan har vi undersøkt det?**

Når man ønsker å vurdere hvordan et tiltak har fungert, snakker man gjerne om tiltakets “effekt". Med effekt mener vi hvordan noe påvirker noe annet. I denne undersøkelsen har vi ønsket å innhente kunnskap om hvordan samarbeid om beredskap påvirker kommunenes evne til å forebygge og håndtere uønskede hendelser. Vi har undersøkt effekt ved å kartlegge kommunenes opplevde effekter av å inngå i samarbeid om beredskap.

# 4.2 Overordnet om kommunenes opplevde effekt av samarbeid om beredskap

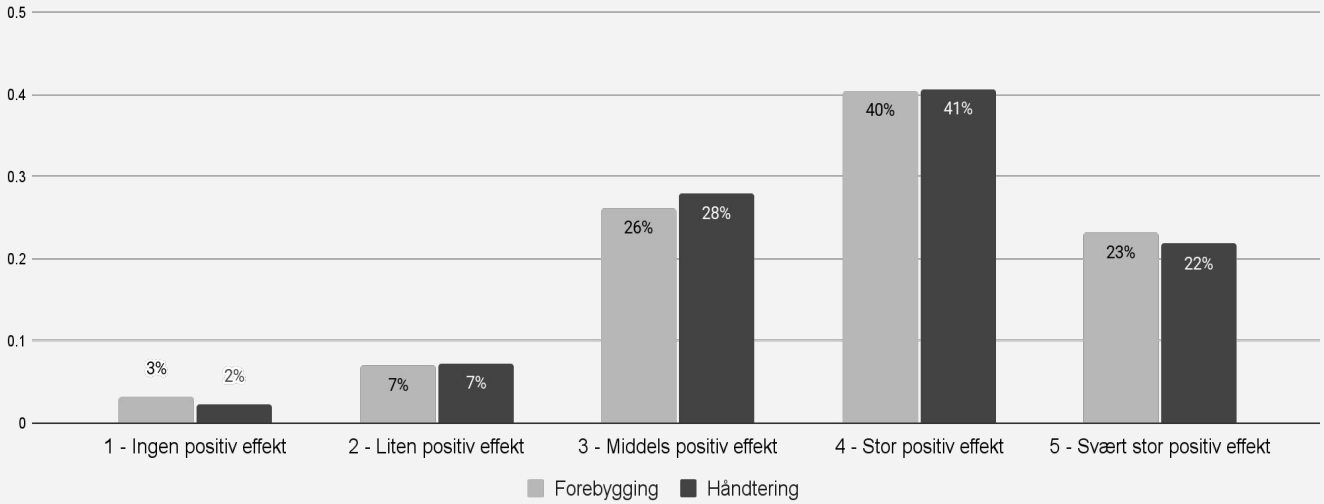
**De fleste kommuner opplever at samarbeid om beredskap har gitt en positiv effekt**

Kommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere effekten av samarbeidene de har om beredskapsoppgaver med andre kommuner, herunder om samarbeidene har forbedret deres evne til å *forebygge* og *håndtere* uønskede hendelser og kriser.

De fleste kommunene opplever at samarbeid om beredskap gir en positiv effekt, og overordnet oppleves effekten som tilnærmet lik for forebygging og håndtering (se figur 19).

Kommunene rapporterer at om lag 90 % av samarbeidene gir en middels til svært positiv effekt på kommunens evne til å forebygge og håndtere uønskede hendelser. 63-64 % av samarbeidene oppleves å gi stor eller svært stor positiv effekt. Kun 9-10 % av samarbeidene vurderes å ha liten eller ingen positiv effekt. Vi har ikke funnet noen egenskaper eller forhold ved sistnevnte kategori av samarbeid som kan forklare hvorfor disse scorer dårligere enn de øvrige samarbeidene.

**Figur 19:** Kommunenes opplevde effekt av samarbeid om beredskapsoppgaver på evne til å forebygge og håndtere hendelser (n=440)






**Formaliserte samarbeid oppleves å gi bedre effekt enn ikke-formaliserte samarbeid, og har størst effekt på evne til å håndtere**

I spørreundersøkelsen oppgir kommunene at de har større effekt av formaliserte samarbeid, enn ikke-formaliserte samarbeid.

67 % av de formaliserte samarbeidene oppleves å ha stor eller svært stor effekt på kommunenes evne til å *forebygge* uønskede hendelser, mens 57 % av de ikke-formaliserte samarbeidene oppleves å ha stor eller svært stor effekt på forebygging (se figur 20).

Til sammenligning vurderes 70 % av de formaliserte samarbeidene å ha stor eller svært stor effekt på kommunenes evne til å *håndtere* hendelser, mens 48 % av de ikke formaliserte samarbeidene vurderes å ha stor eller svært stor effekt på håndtering (se figur 21).

Vi ser at den prosentvise forskjellen på opplevd effekt mellom ikke-formaliserte og formaliserte samarbeid er større for evne til å håndtere hendelser (22 % differanse), enn evne til å forebygge hendelser (10 % differanse). Dette indikerer at grad av formalisering har noe større betydning for evnen til å håndtere hendelser, enn evnen til å forebygge hendelser.

En mulig tolkning av datene er at håndtering av hendelser (eller "krisehåndtering") er preget av stor usikkerhet og tidspress. I en slik situasjon er behovet stort for avklarte roller og ansvar, samt tydelige rammer. Motsatt vil uavklarte roller, ansvar og rammer ha mindre betydning for evne til å samarbeide i "fredstid" om forebyggende oppgaver. Uklarheter kan avklares underveis, og arbeidet kan i større grad skje stegvis.

I casestudiene har vi blitt fortalt at en godt formalisert struktur gir klare rammer for samarbeid og har vært en fordel for deltakerne, spesielt i håndteringen av lovpålagte oppgaver. Motsatt har uklare forventninger fra vertskommuner eller eiere skapt utfordringer.

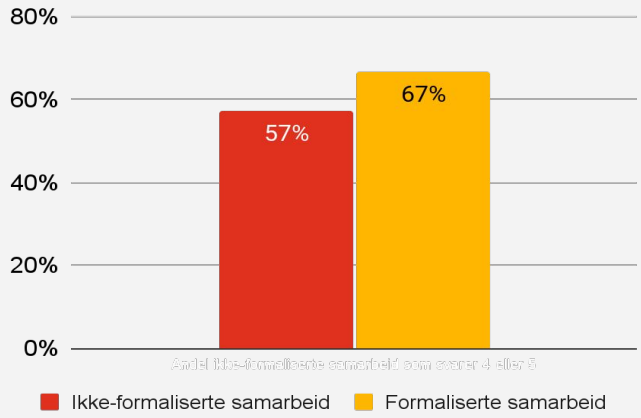
**PwCs vurdering**

Kommunene opplever at samarbeid om beredskap gir positiv effekt på kommunenes evne til både å forebygge og håndtere hendelser. Dette taler for at norske kommuner bør søke å samarbeide om beredskapsoppgaver.

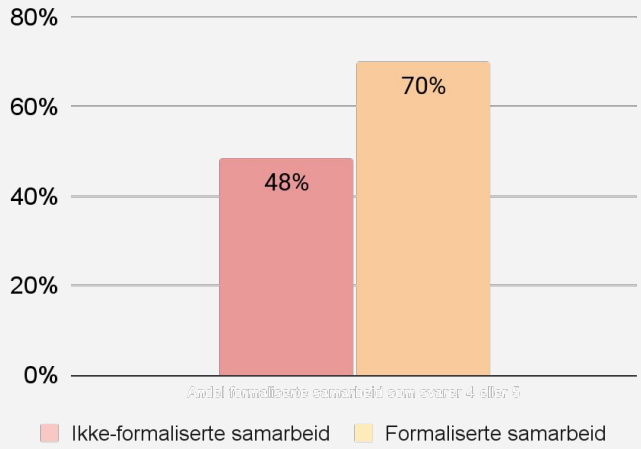
Funnene indikerer at det er hensiktsmessig å formalisere samarbeid om beredskapsoppgaver - spesielt for samarbeid som innebærer hendelses- og krisehåndtering.



**Figur 20:** Andel av samarbeid som vurderer effekt som **stor eller svært stor** på ***evne til forebygging***




**Figur 21:** Andel av samarbeid som vurderer effekt som **stor eller svært stor** på ***evne til håndtering***



# 4.3 Opplevd effekt fordelt på kommunestørrelse

**De minste kommunene opplever størst positiv effekt av formaliserte samarbeid**

I spørreundersøkelsen er det de minste kommunene som rapporterer om størst positiv effekt av samarbeidene.

Tydeligst trend ser vi blant de formaliserte samarbeidene (figur 22), hvor opplevd effekt er fallende etter hvert som kommunestørrelsen øker. Vi ser imidlertid at de aller største kommunene opplever effekt av formaliserte samarbeid på evne til å *håndtere* hendelser som større eller tilnærmet like stor som kommuner i størrelsesorden 10.000-19.999 og 20.000-44.999.

For de ikke-formaliserte samarbeidene (figur 23) stiger opplevd effekt fra de minste til de nest minste kommunene, men også her ser vi en tydelig fallende opplevd effekt blant de større kommunene.

At små fagmiljøer nyter godt av samarbeid om beredskap er også trukket frem i andre undersøkelser. Behovet er størst hos små kommuner, som sliter med å skaffe nødvendig kompetanse for å oppfylle sine forpliktelser som generalistkommuner (Hovik & Myrvold, 2001[23]; Brandtzæg m.fl., 2019[15]). Små kommuner har ofte problemer med å oppfylle kravene til kapasitet og kompetanse, særlig i brann- og redningstjenesten (Ly m.fl., 2023)[19].

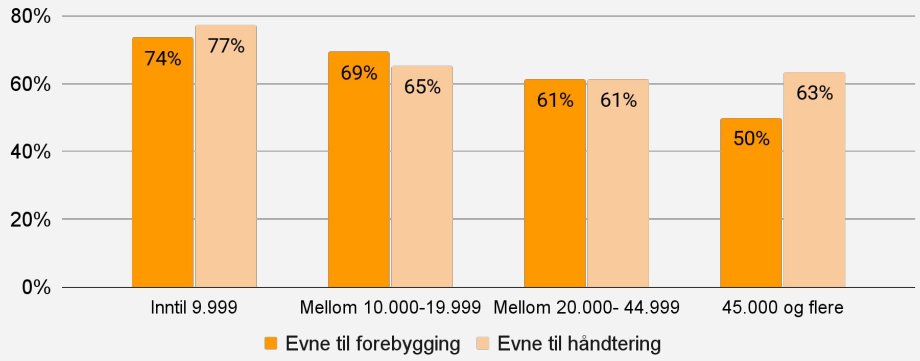
**De minste og største kommunene opplever størst forskjell på effekt av formaliserte og ikke-formaliserte samarbeid**

Forskjellen på opplevd effekt av formaliserte og ikke-formaliserte samarbeid er størst hos de minste og største kommunene (sammenlikning av figur 22 og 23). For de minste kommunene ser vi en 17 og 25 % høyere opplevd effekt av formaliserte samarbeid på hhv. forebygging og håndtering. Blant de største kommunene ser vi en 22 og 48 % høyere opplevd effekt av formaliserte samarbeid for hhv. forebygging og håndtering. Kun 15 % av de største kommunene opplever at ikke-formaliserte samarbeid gir stor eller svært stor effekt på kommunenes evne til å håndtere hendelser, mens 63 % opplever at de formelle samarbeidene gir en stor eller svært stor effekt på evne til å håndtere.

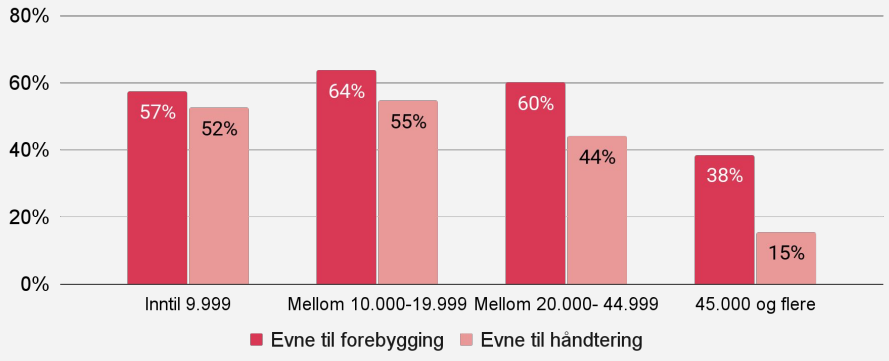
**PwCs vurdering**

Selv om samarbeid synes å gi positiv effekt for kommuner av enhver størrelse, indikerer våre funn at samarbeid er særlig gunstig for mindre kommuner. For store kommuner vil det være særlig hensiktsmessig å formalisere samarbeid som innebærer hendelses- og krisehåndtering.

**Figur 22:** Andel **formaliserte** samarbeid som svarer stor eller svært stor positiv effekt for forebygging og håndtering av hendelser




**Figur 23:** Andel i**kke-formaliserte** samarbeid som svarer stor eller svært stor positiv effekt for forebygging og håndtering av hendelser



# 4.4 Opplevd effekt fordelt på geografi

**Opplevd effekt varierer med geografisk plassering**

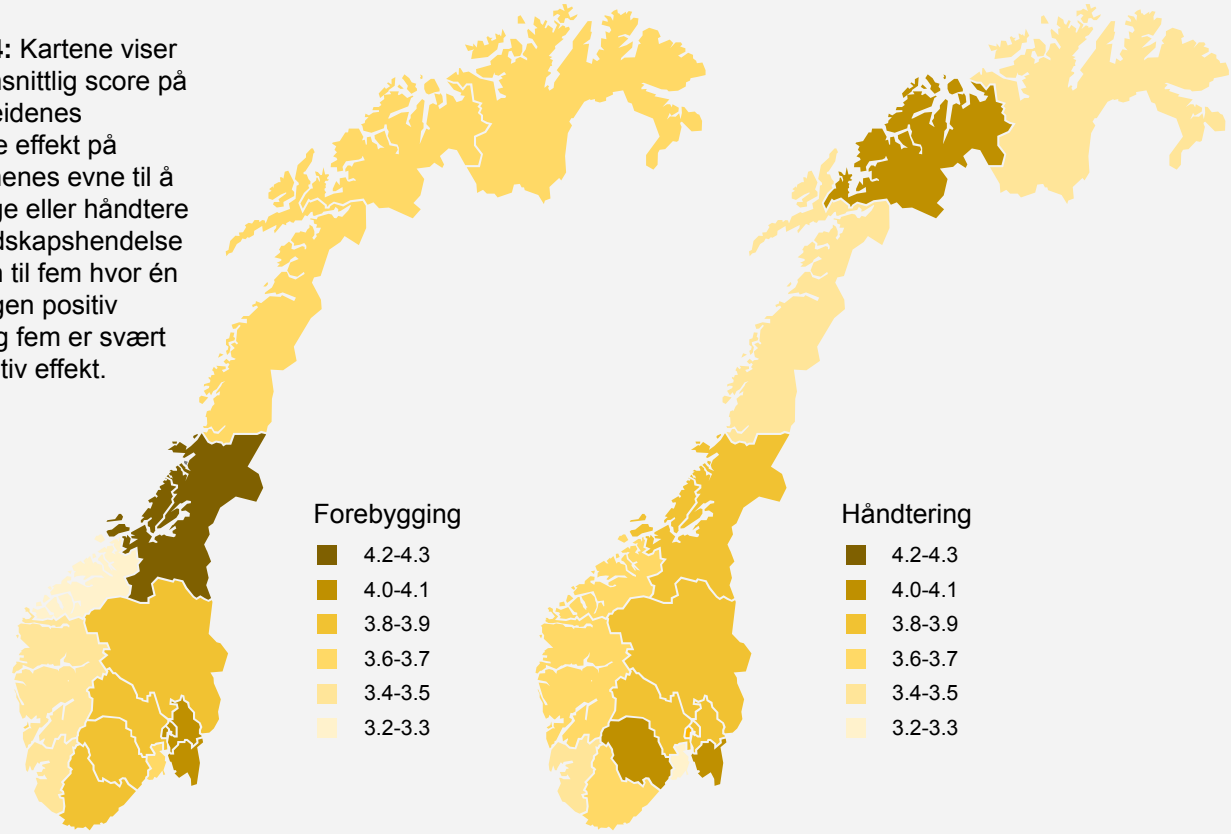
Når vi bryter ned data på fylkesnivå observerer vi noen ulikheter i opplevd effekt av samarbeid om beredskap på kommunenes evne til å *forebygge* og *håndtere* hendelser. For mange fylker ser vi i snitt en høyere opplevd effekt av samarbeidene på evne til å forebygge, enn på evne til å håndtere.

Kommunene som opplever størst positiv effekt av samarbeid på evne til å forebygge hendelser er i Trøndelag, Østfold og Oslo/Akershus, mens de som opplever lavest gjennomsnittlig effekt er i Møre og Romsdal, Vestland og Rogaland.

Kommunene som opplever størst positiv effekt av samarbeid på evne til å *håndtere* hendelser er i Østfold, Telemark og Troms, mens de som opplever lavest gjennomsnittlig effekt er i Vestfold, Rogaland og Finnmark.

| Fylkesnavn | Forebygging | Håndtering |
|---|---|---|
| Agder | 3.8 | 3.7 |
| Buskerud | 3.9 | 3.8 |
| Finnmark | 3.6 | 3.4 |
| Innlandet | 3.8 | 3.8 |
| Møre og Romsdal | 3.3 | 3.6 |
| Nordland | 3.6 | 3.5 |
| Oslo/Akershus | 4.0 | 3.8 |
| Rogaland | 3.4 | 3.4 |
| Telemark | 3.8 | 4.0 |
| Troms | 3.7 | 4.0 |
| Trøndelag | 4.2 | 3.9 |
| Vestfold | 3.7 | 3.3 |
| Vestland | 3.4 | 3.7 |
| Østfold | 4.0 | 4.0 |
| Snitt nasjonalt | 3.7 | 3.7 |

**Figur 24:** Kartene viser gjennomsnittlig score på samarbeidenes opplevde effekt på kommunenes evne til å forebygge eller håndtere en beredskapshendelse Skala en til fem hvor én tilsier ingen positiv effekt, og fem er svært stor positiv effekt.

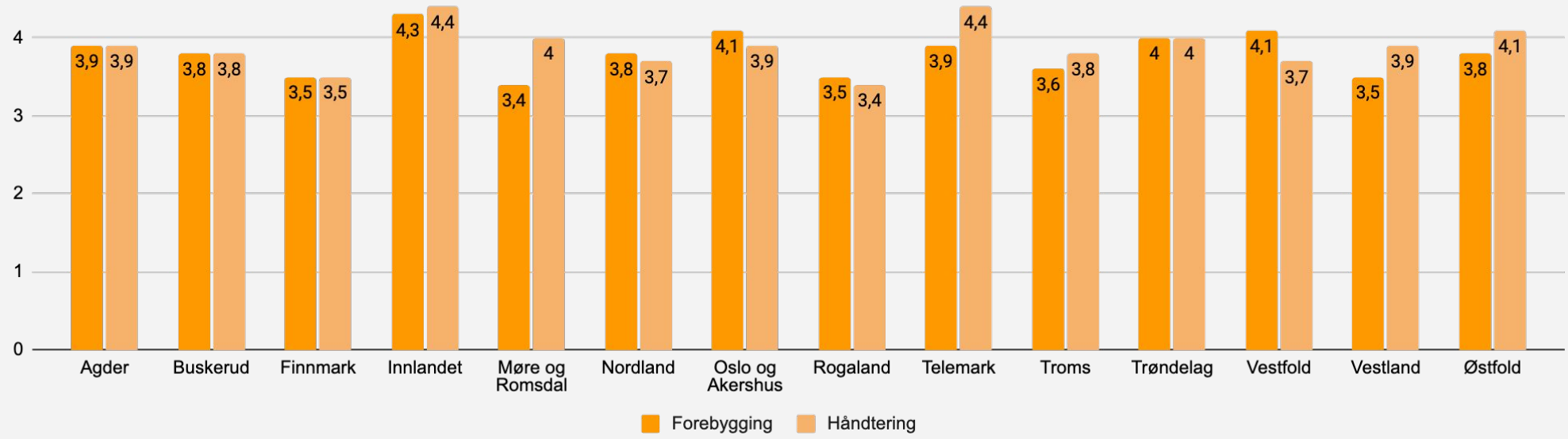


**Store forskjeller i opplevd effekt av formaliserte samarbeid per fylke**

Når vi bryter ned data for gjennomsnittlig opplevd effekt av *formaliserte samarbeid* på fylkesnivå, ser vi tildels store forskjeller på hvilken effekt de formaliserte samarbeidene oppleves å ha på kommunenes evne til å forebygge og håndtere hendelser.

I Møre og Romsdal, Telemark og i Vestland opplever kommunene betydelig større positiv effekt av de formaliserte samarbeidene på kommunenes evne til å håndtere hendelser, sammenlignet med evne til å forebygge hendelser.

**Figur 25:** Snitteffekt av **formaliserte** samarbeid per fylke, fordelt på forebygging og håndtering av hendelser



**Store variasjoner i opplevd effekt også av ikke-formaliserte samarbeid per fylke**

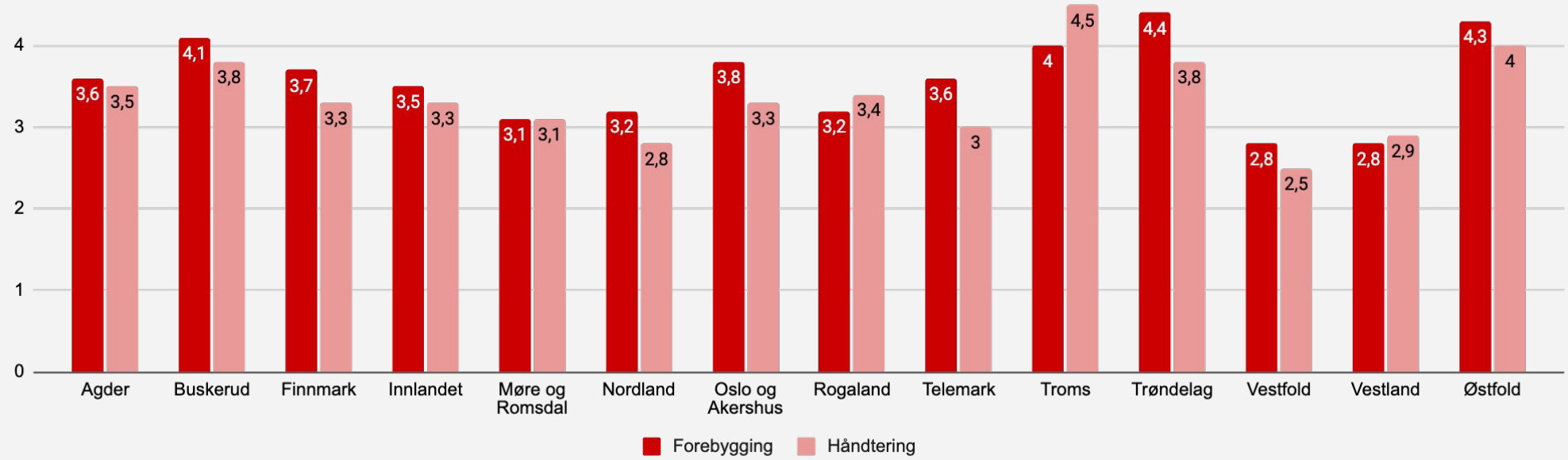
Også når det gjelder kommunenes opplevde effekt av *ikke-formaliserte samarbeid*, ser vi tildels store forskjeller på hvilken effekt de ikke-formaliserte samarbeidene oppleves å ha på kommunenes evne til å forebygge og håndtere hendelser.

De fleste oppgir at den positive effekten av de ikke-formaliserte samarbeidene er større på kommunenes evne til å forebygge enn å håndtere hendelser, med unntak av respondentene i Troms fylke som opplever en større positiv effekt på evne til å håndtere, enn evne til å forebygge.

**PwCs vurdering**

Vi ser til dels store variasjoner i kommunenes opplevde effekt av samarbeid når vi bryter ned svarene per fylke. Resultatene viser at det er et potensiale for å sette samarbeid på dagsorden regionalt, både for å diskutere eventuelle regionale ulikheter og utforske læringspunkter knyttet til samarbeid.

**Figur 26:** Snitteffekt av **ikke-formaliserte** samarbeid per fylke, fordelt på forebygging og håndtering av hendelser



# 4.5 Opplevd effekt fordelt på sentralitet

**Ulike sentralitetskategorier opplever ulik effekt av formaliserte samarbeid**

Tall fra spørreundersøkelsen viser at de minst og mest sentrale kommunene opplever størst effekt av de formaliserte samarbeidene på evne til å *forebygge* hendelser. Når det gjelder *håndtering* av hendelser viser tallene en økende opplevd effekt for kommuner som har lavere grad av sentralitet, med unntak av kommuner i sentralitetskategori 2. Sentralitetsindeksen og kategoriseringen er nærmere omtalt i delkapittel 3.3.

Videre er det de aller minst sentrale kommunene som samlet opplever best effekt av formaliserte samarbeid om beredskap. 86 % av kommunene opplever at de har stor eller svært stor effekt av samarbeid på forebygging av hendelser, og 76 % av kommunene opplever at de har stor eller svært stor effekt på håndtering av hendelser.

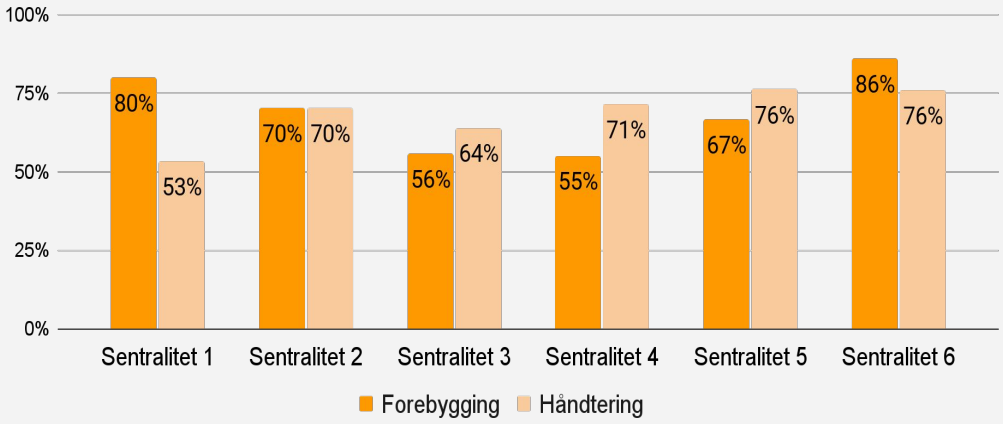
**Ingen tydelig trend i opplevd effekt av de ikke-formaliserte samarbeidene**

Vi observerer ingen tydelig trend i kommunenes opplevde effekt av ikke-formaliserte samarbeid basert på sentralitet. Når det gjelder opplevd effekt av ikke-formaliserte samarbeid på forebygging av hendelser, opplever de nest mest sentrale og de minst sentrale størst effekt. Når det gjelder opplevd effekt av ikke-formaliserte samarbeid på håndtering av hendelser, observerer vi en relativt lik effekt på tvers av de ulike sentralitetskategoriene.

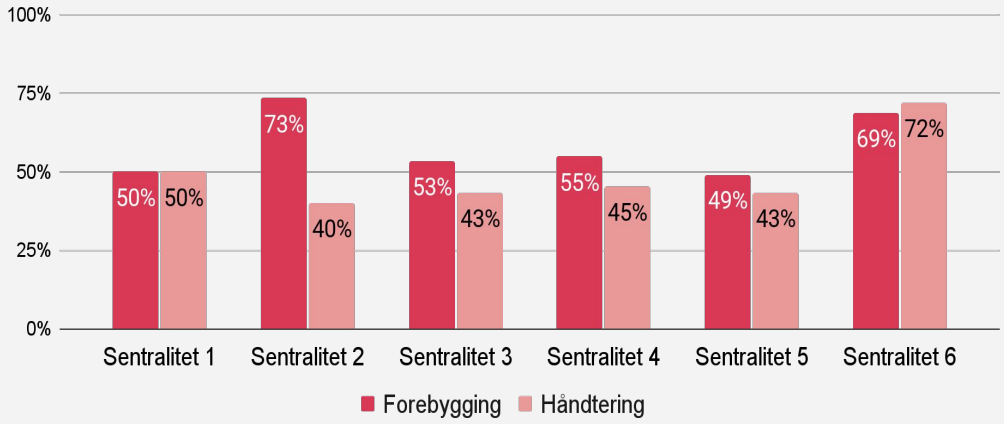
**PwCs vurdering**

PwC finner ingen tydelige sammenhenger mellom kommunenes sentralitet og opplevde effekt av samarbeid. Det gjelder både for formaliserte, og ikke-formaliserte samarbeid, og for samarbeid om forebygging og håndtering. Vi finner ikke grunnlag i våre data for å gi tilpassede anbefalinger om samarbeid basert på sentralitet.

**Figur 27:** Andel **formaliserte** samarbeid som svarer stor eller svært stor positiv effekt for forebygging og håndtering av hendelser




**Figur 28:** Andel i**kke-formaliserte** samarbeid som svarer stor eller svært stor positiv effekt for forebygging og håndtering av hendelser



# 4.6 Opplevd effekt fordelt på samarbeidsform

**Ulike samarbeidsformer oppleves å gi positiv effekt**

Av de ulike samarbeidsformene er det inter-kommunale selskap og kommunalt oppgavefellesskap som oppleves å ha størst positiv effekt. Hele 84 % av disse samarbeidene vurderes å ha stor eller svært stor effekt på kommunens evne til å forebygge eller håndtere uønskede hendelser.

Videre vurderes 79 % av vertskommunesamarbeidene å ha stor eller svært stor effekt. Deretter kommer "annet avtalebasert samarbeid" hvorav 67 % av samarbeidene vurderes å ha stor eller svært stor effekt. Til slutt kommer "annet samarbeid" hvorav 46 % vurderes å ha stor eller svært stor effekt.

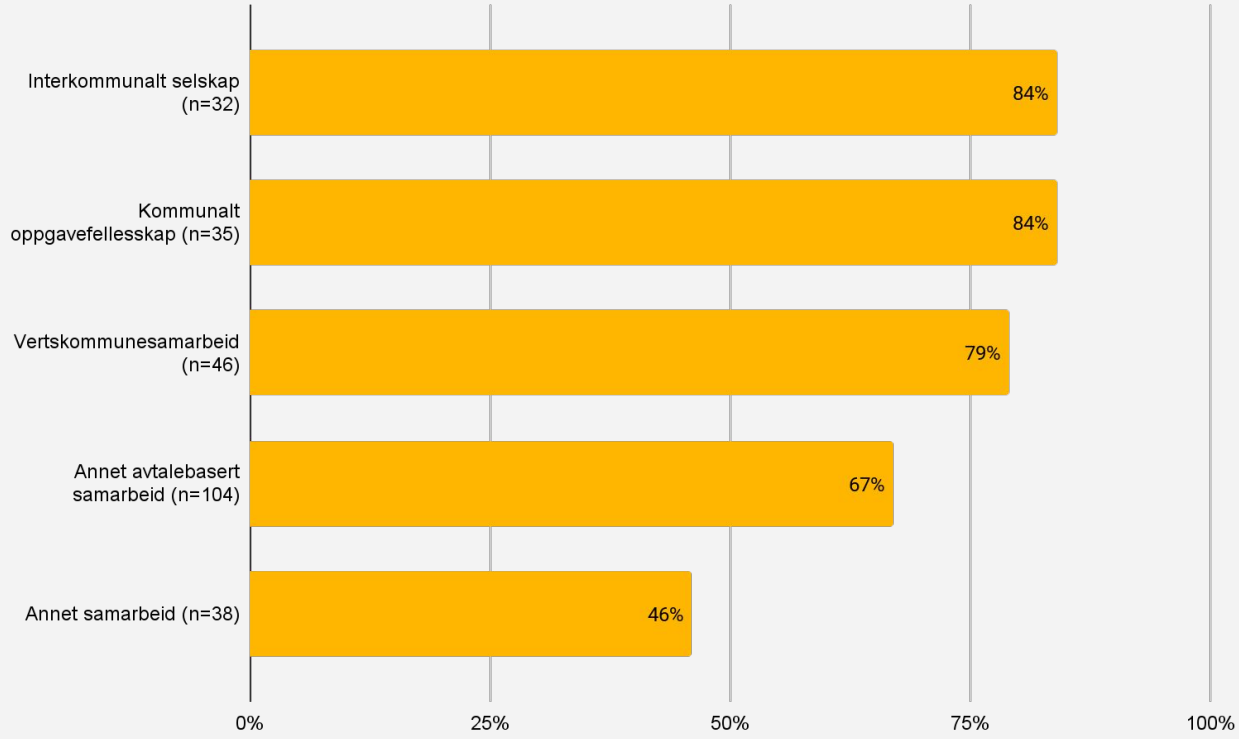
Det presiseres at utvalget av/antall samarbeid innenfor de tre samarbeidsformene er begrenset, og at dette kan ha påvirket resultatene.

Samarbeidsformene "interkommunalt politisk råd" og "aksjeselskap" er ikke tatt med i sammenligningen da utvalget av samarbeid i spørreundersøkelsen er svært lavt (hhv. 6 og 3).

**PwCs vurdering**

PwC finner ingen tydelig sammenheng mellom type formalisert samarbeidsform og opplevd effekt. Dataene indikerer at både interkommunalt selskap, kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid er hensiktmessige samarbeidsformer for å samarbeide om beredskapsoppgaver.

**Figur 29:** Andel samarbeid fordelt på samarbeidsformer som svarer stor eller svært stor positiv effekt for forebygging og håndtering av hendelser



# 4.7 Opplevd effekt fordelt på sektor

**Sektorene som opplever størst effekt av formalisert samarbeid, opplever minst effekt av ikke-formaliserte samarbeid og vice verca**

Tall fra spørreundersøkelsen viser at samarbeid innen *brann og redning*, samt miljø og akuttforurensning opplever størst positiv effekt av *formaliserte samarbeid*. På motsatt side av skalaen finner vi samarbeid innen administrasjon og barnehage og skole, som opplever minst positiv effekt av formaliserte samarbeid. Dette gjelder både for evnen til å forebygge og håndtere hendelser. Når det gjelder *ikke-formaliserte* samarbeid ser vi en omvendt trend, hvor samarbeid innen brann og redning, samt miljø og akuttforurensning opplever minst positiv effekt.

Blant samarbeidene som opplever mest positiv effekt er barnehage og skole, administrasjon, samt plan og bygg (på forebygging).

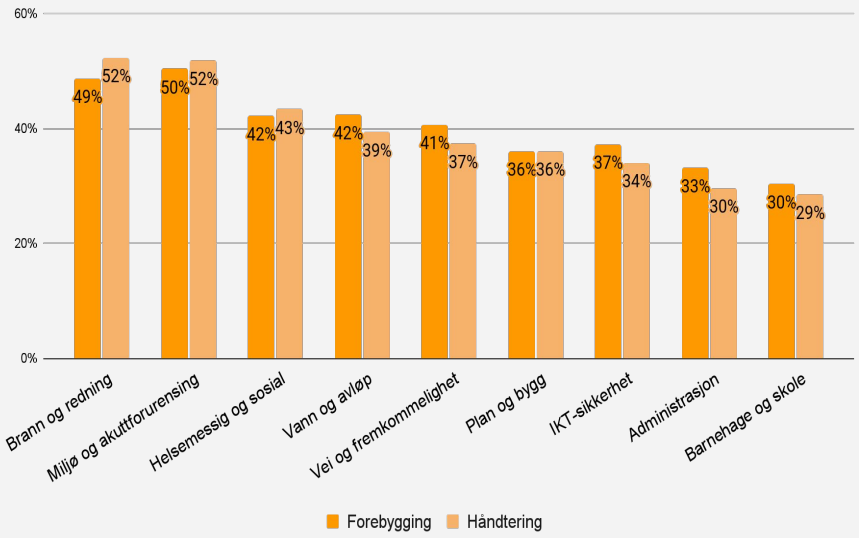
Sektorene barnehage og skole og administrasjon skiller seg ut ved at disse opplever større positiv effekt av ikke-formaliserte samarbeid, enn formaliserte samarbeid for både evnen til å forebygge og håndtere hendelser. Samarbeid innen plan og bygg opplever større positiv effekt av ikke-formaliserte enn formaliserte samarbeid på evne til å forebygge hendelser.

Til felles for sektorene som scorer høyere på formaliserte samarbeid, enn ikke-formaliserte, er at disse i større grad arbeider med akuttberedskap som brann og redning, miljø og akuttforurensning, helse og vann og avløp. En mulig tolkning av dataene er at disse vil ha større behov for avklarte roller og ansvar, enn sektorene plan og bygg, administrasjon og barnehage og skole som i større grad arbeider med forebyggende aktiviteter enn akuttberedskap.

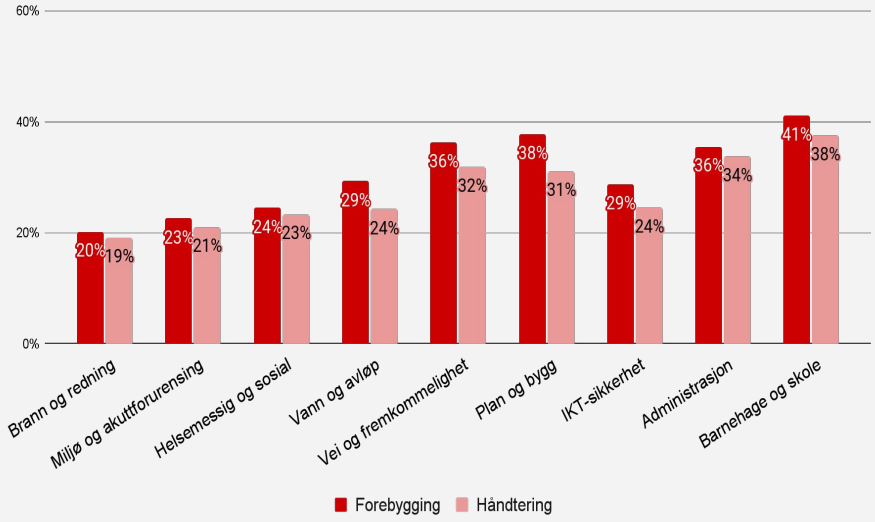
**PwCs vurdering**

Våre funn indikerer at sektorer som har oppgaver knyttet til akuttberedskap kan være tjent med å formalisere samarbeid om beredskapsoppgaver, mens grad av formalisering er av mindre betydning for sektorer som ikke er knyttet til akuttberedskap.

**Figur 30:** Andel **formaliserte** samarbeid innenfor sektoren som svarer stor eller svært stor positiv effekt på forebygging og håndtering




**Figur 31:** Andel **ikke-formaliserte** samarbeid innenfor sektoren som svarer stor eller svært stor positiv effekt på forebygging og håndtering



# 4.8 Casekommunenes tilbakemeldinger om effekter av samarbeid

**Kommunene opplever flere positive effekter av å samarbeide om beredskapsoppgaver**

Totalberedskapskommisjonen[1] peker på at mange kommuner har positive erfaringer med interkommunale samarbeid, herunder trekkes særlig muligheten til å etablere og opprettholde et større kompetansemiljø og dermed muligheten til å øke kvaliteten på de aktuelle tjenestene.

Kommunene som deltar i samarbeidene vi har undersøkt, forteller også om flere positive effekter av samarbeid på kommunenes beredskap og krisehåndtering. Kommunenes mest omtalte effekter fra samarbeidene er oppsummert i figur 32.

**PwCs vurdering**

Samarbeid mellom kommuner om beredskapsoppgaver har vist seg å være svært fordelaktig for mange av kommunene vi har snakket med. Det har ikke bare forbedret den enkelte kommunes beredskapsevne, men også styrket det kollektive beredskapsarbeidet. Dette understreker viktigheten av samarbeid som et verktøy kommuner kan benytte for å forbedre egen evne til å forebygge og håndtere uønskede hendelser.

**Figur 32:** De mest omtalte effektene av samarbeid fra casestudiene



**Bedre tilgang på kompetanse og ressurser**

Samarbeidene har gitt kommunene tilgang på utstyr, kompetanse og personell som de ikke ville hatt uten samarbeid. Flere kommuner opplever at dette styrker deres evne til å forebygge og håndtere uønskede hendelser.



**Forbedret evne til risikoanalyse**

Mange av kommunene vi har snakket med opplever at samarbeid har forbedret deres evne til å lage gode risikoanalyser, fordi samarbeidet gir tilgang på et bredere fagmiljø til å gjennomføre disse analysene.



**Forbedret og standardisert planverk**

Flere kommuner har som del av samarbeid utviklet felles beredskapsplanverk og -prosedyrer. Ikke bare har dette bidratt til at kommunene har forbedret og fått på plass beredskapsplanverk, men det har også bidratt til en mer enhetlig tilnærming til beredskap blant de deltakende kommunene i samarbeidet.



**Styrket øvingsvirksomhet**

For flere kommuner har deltakelse i samarbeid bidratt til å styrke kommunens kurs- og øvingsvirksomhet innen beredskap, ved å øke kvaliteten og hyppigheten av disse.



**Forbedret krisekommunikasjon**

Bruken av felles digitale verktøy som Rayvn og CIM har forbedret krisekommunikasjonen og koordineringen mellom kommunene. Kommunene forteller at dette har sikret at informasjon flyter raskt og presist.



**Raskere responstid**

Flere kommuner oppgir at de har fått raskere responstid ved beredskapshendelser, takket være bedre koordinering og deling av ressurser gjennom samarbeidene de er en del av.

# 05

# Anbefalinger



# 5.1 Våre anbefalinger

Her presenterer vi først en oppsummering av PwCs vurderinger fra kapittel 3 og 4. Deretter presenterer vi våre anbefalinger.

Anbefalingene er delt inn i anbefalinger til norske kommuner, anbefalinger til KS, samt et konkret verktøy til etablering og drift av interkommunale samarbeid om beredskap. Anbefalingene er nærmere beskrevet i kapittelet.

### Anbefalinger til norske kommuner

**Anbefaling 1:** Alle norske kommuner bør etablere samarbeid på beredskapsområdet

**Anbefaling 2:** Kommuner vil kunne få størst effekt av å formalisere samarbeidet

**Anbefaling 3:** Kommuner bør vurdere internt samarbeid og koordinering mellom ulike beredskapsfunksjoner i egen kommune, i tillegg til samarbeid med andre kommuner

**Anbefaling 4:** Kommuner bør gjennomføre prosesser som sikrer forankring for samarbeid på politisk, administrativt og faglig nivå, både i egen kommune og på tvers av kommunegrensene

### Anbefalinger til KS

**Anbefaling 1:** KS bør bidra til å tydeliggjøre kommunenes rolle og berøringsflater med andre viktige aktører

**Anbefaling 2:** KS bør bidra aktivt med å påvirke forventningene og innholdet i de kommunale beredskapsrådene som nå skal innføres

**Anbefaling 3:** KS bør sette beredskapssamarbeid på dagsorden i regioner og fylker hvor samarbeid synes å være mindre utbredt

**Anbefaling 4:** KS bør samle og tilgjengeliggjøre malverk knyttet til beredskapsområdet

**Anbefaling 5:** KS bør bistå kommunene med rådgivning knyttet til etablering av beredskapssamarbeid

### Verktøy - "Hva bør være på plass i et interkommunalt samarbeid om beredskap?"

PwC presenterer hva som bør være på plass i et interkommunalt samarbeid om beredskap.

Vi foreslår tre ulike nivåer, avhengig av samarbeidets kompleksitet:

- Grunnleggende: Minimumskrav ved samarbeid
- Viderekommen: Noe mer komplekst
- Komplett: Omfattende samarbeid

For hver kategori har vi utarbeidet en sjekkliste med momenter vi mener bør være på plass for et vellykket interkommunalt samarbeid om beredskap.

# 5.2 Oppsummering av PwCs vurderinger av eksisterende samarbeid

**Rammebetingelser**

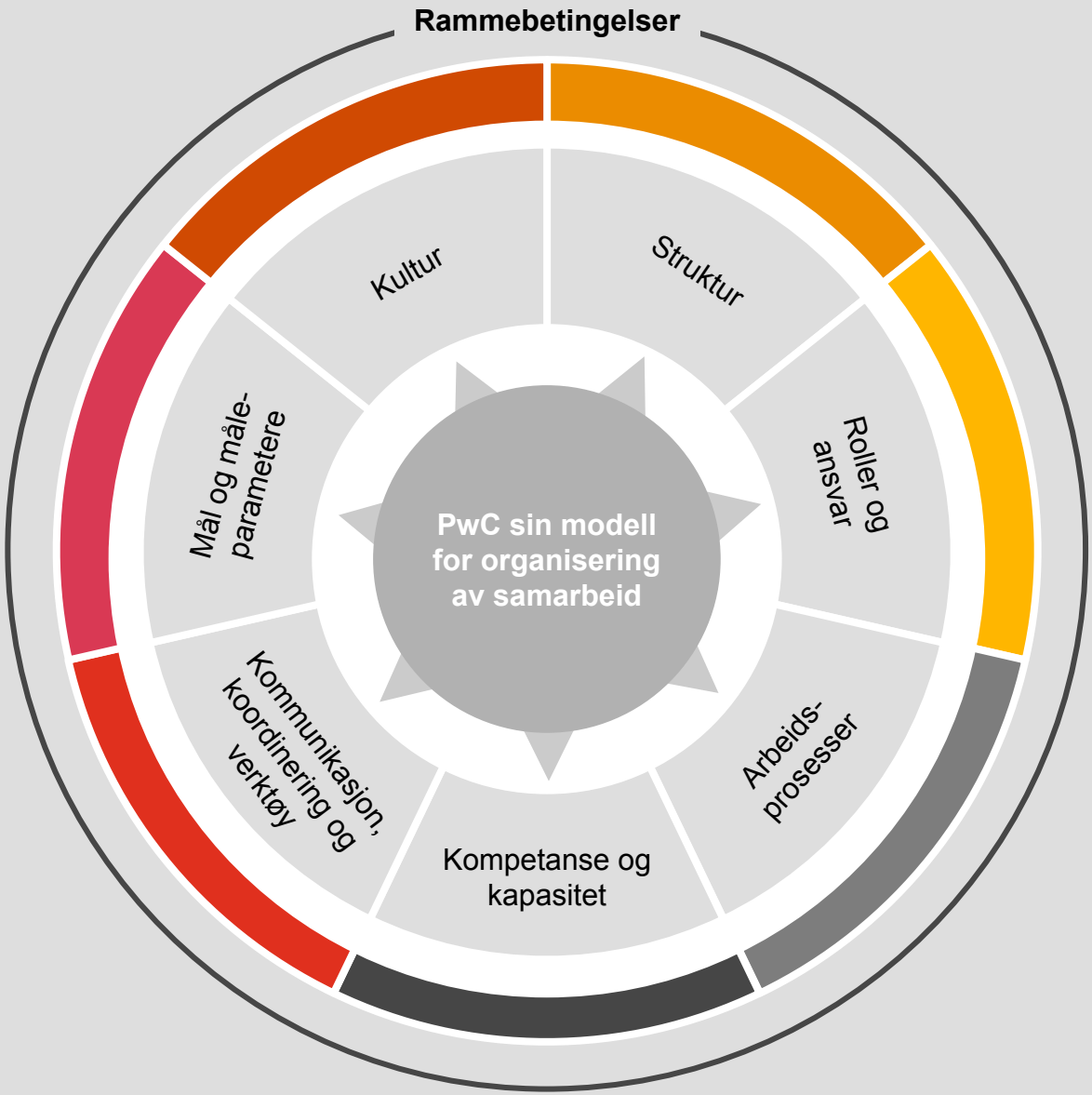
**PwCs vurdering**

Rammebetingelsene legger grunnlaget for interkommunalt samarbeid om beredskap, og kommunenes ulike forutsetninger påvirker hvordan samarbeidet kan utformes og gjennomføres. Det er avgjørende å forstå hvordan politiske føringer, lovverk og geografiske faktorer påvirker samarbeidsmulighetene. En helhetlig tilnærming som tar hensyn til disse faktorene kan styrke beredskapsarbeidet og sikre at kommunene er bedre rustet til å håndtere kriser. Et vellykket samarbeid krever god forankring, både politisk, administrativt og faglig, for å gi nødvendig autoritet og ressurser. Politisk forankring styrker samarbeidet og gir trygghet for deltakerne.

**Struktur**

**PwCs vurdering**

En formalisert struktur gir klare rammer for samarbeid og kan forbedre ressursutnyttelse og tjenestekvalitet. Det er et potensial for mer formaliserte samarbeid innen beredskap, spesielt i mindre kommuner og kommuner med lav sentralitet. Det er viktig å balansere formalisering og fleksibilitet for å tilpasse seg kommunenes ulike behov og forutsetninger. Dette kan bidra til mer effektive og bærekraftige samarbeidsmodeller.



## Roller og ansvar

**PwCs vurdering**

Det er avgjørende å definere tydelige roller og ansvar for å sikre et effektivt samarbeid. Dette bør være detaljert i samarbeidsavtaler før igangsetting. Klare retningslinjer for overføring av myndighet er nødvendig, slik at kommunene vet hva de gir fra seg og hva de beholder, samtidig som nærhetsprinsippet ivaretas. Tydelige roller og ansvar er spesielt viktige i forbindelse med håndtering av beredskapshendelser.

## Arbeidsprosesser

**PwCs vurdering**

Suksess i samarbeid mellom kommuner avhenger av godt forankrede planverk og rutiner. Felles øvelser gir innsikt i hverandres styrker og svakheter, og erfaringsdeling gjennom disse øvelsene sørger for kontinuerlig forbedring i beredskapsarbeidet. En god oppstartsfase er avgjørende for å bygge tillit, med tidlige avklaringer rundt ressurser, organisering og ambisjonsnivå.

## Kompetanse og kapasitet

**PwCs vurdering**

Kompetanse og kapasitet er nødvendigvis ulikt fordelt blant kommuner. For å oppnå et effektivt samarbeid er det viktig å utnytte hverandres styrker og kompensere for svakheter. Det er viktig å anerkjenne og verdsette den kompetansen som finnes i både store og små kommuner.

En lav stillingsprosent på beredskapskoordinatorer kan begrense koordinatorenes mulighet til å fokusere på samfunnssikkerhet og beredskap, og kan gjøre det mer utfordrende å rekruttere personer med relevant bakgrunn.

## Kommunikasjon, koordinering og verktøy

**PwCs vurdering**

Effektiv kommunikasjon og koordinering er nøkkelen til et vellykket samarbeid. Regelmessige møter og god informasjonsdeling bygger tillit og sikrer at samarbeidet får nødvendig prioritet. Teknologiske verktøy kan støtte dette, men er ikke avgjørende for å etablere og drifte effektive samarbeid.

## Mål og måleparametere

**PwCs vurdering**

Klare mål og måleparametere gir retning og fokus i samarbeidet. De bidrar til å sikre at alle parter har felles forståelse og forventninger. Dette legger også grunnlaget for å vurdere effekten av samarbeidet og justere kursen ved behov. Vi mener flere samarbeid kunne hatt nytte av å jobbe mer målrettet med mål og oppfølgingen av disse.

## Kultur

**PwCs vurdering**

En god samarbeidskultur, preget av tillit og gjensidig respekt, er viktig for et vellykket samarbeid. Det er også viktig å anerkjenne de ulike fagmiljøenes ekspertise, tradisjoner og kulturer, for å sikre et effektivt samarbeid og håndtere utfordringer som kan oppstå som følge av ulik størrelse,  ressurstilgang og prioriteringer.



# 5.3 Oppsummering av PwCs vurderinger av effekter



**Overordnet effekt**

**PwCs vurdering**

Kommunene opplever at samarbeid om beredskap gir positiv effekt på kommunenes evne til både å forebygge og håndtere hendelser. Dette taler for at norske kommuner bør søke å samarbeide om beredskapsoppgaver.

Funnene indikerer at det er hensiktsmessig å formalisere samarbeid om beredskapsoppgaver - spesielt for samarbeid som innebærer hendelses- og krisehåndtering.



**Kommunestørrelse**

**PwCs vurdering**

Selv om samarbeid synes å gi positiv effekt for kommuner av enhver størrelse, indikerer våre funn at samarbeid er særlig gunstig for mindre kommuner. For store kommuner vil det være særlig hensiktsmessig å formalisere samarbeid som innebærer hendelses- og krisehåndtering.



**Geografi**

**PwCs vurdering**

Vi ser til dels store variasjoner i kommunenes opplevde effekt av samarbeid når vi bryter ned svarene per fylke. Resultatene viser at det er et potensiale for å sette samarbeid på dagsorden regionalt, både for å diskutere eventuelle regionale ulikheter og utforske lærings-punkter knyttet til samarbeid.



**Sentralitet**

**PwCs vurdering**

PwC finner ingen tydelige sammenhenger mellom kommunenes sentralitet og opplevde effekt av samarbeid. Det gjelder både for formaliserte, og ikke-formaliserte samarbeid, og for samarbeid om forebygging og håndtering.  Vi finner ikke grunnlag i våre data for å gi tilpassede anbefalinger om samarbeid basert på sentralitet.



**Samarbeidsform**

**PwCs vurdering**

PwC finner ingen tydelig sammenheng mellom type formalisert samarbeidsform og opplevd effekt. Dataene indikerer at både interkommunalt selskap, kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid er hensiktmessige samarbeidsformer for å samarbeide om beredskapsoppgaver.



**Sektor**

**PwCs vurdering**

Våre funn indikerer at sektorer som har oppgaver knyttet til akuttberedskap kan være tjent med å formalisere samarbeid om beredskapsoppgaver, mens grad av formalisering er av mindre betydning for sektorer som ikke er knyttet til akuttberedskap.



**Casekommunene**

**PwCs vurdering**

Samarbeid mellom kommuner om beredskapsoppgaver har vist seg å være svært fordelaktig for mange av kommunene vi har snakket med. Det har ikke bare forbedret den enkelte kommunes beredskapsevne, men også styrket det kollektive beredskapsarbeidet. Dette understreker viktigheten av samarbeid som et verktøy kommuner kan benytte for å forbedre egen evne til å forebygge og håndtere uønskede hendelser.

# 5.4 Anbefalinger til norske kommuner



**Anbefaling 1:** Alle norske kommuner bør etablere samarbeid på beredskapsområdet

Norske kommuner samarbeider på mange ulike områder. Det er ikke entydig at noen områder er viktigere enn andre, men mange har påpekt kommunenes sentrale rolle innenfor beredskaps-området. Gitt våre funn om kommunenes opplevelse av effekt av samarbeid på dette området, bør alle kommuner etablere samarbeid for å øke sin kapasitet til å forebygge og håndtere hendelser.

Undersøkelsen vår viser at store og mer sentrale kommuner allerede har stor grad av samarbeid på beredskapsområdet. Funnene våre antyder også at mange kommuner fortsatt ikke har slike samarbeid på beredskapsområdet i dag, og det bør stimuleres til at de etablerer slike samarbeid.

Mange norske kommuner har beredskapsråd, og som tidligere vist vurderes nå å gjøre beredskapsråd obligatorisk. Det vil være naturlig å enten ta utgangs-punkt i, eller innlemme, arbeid med beredskapsråd ved etablering av samarbeid mellom kommuner

**Anbefaling 2:** Kommuner vil kunne få størst effekt av å formalisere samarbeidet

Basert på respondentene i vår spørreundersøkelse kan det synes som om norske kommuner burde formalisere samarbeidet for å få mest mulig effekt, spesielt på samarbeid som har som formål å øke evnen til å håndtere hendelser.

Undersøkelsen vår peker imidlertid på at mange også opplever stor eller svært stor effekt av samarbeid som ikke er formalisert, spesielt på evne til forebygging.

Undersøkelsene og case gir ikke grunnlag for å anbefale en bestemt samarbeidsform. Her vil det være avhengig av samarbeidets formål, hvem som skal delta og hvilke andre samarbeidsstrukturer som allerede eksisterer.

**Anbefaling 3:** Kommuner bør vurdere internt samarbeid og koordinering mellom ulike beredskapsfunksjoner i egen kommune, i tillegg til samarbeid med andre kommuner

Det varierer i hvilken grad ulike områder innen en kommune har utviklet samarbeid mellom interne fagmiljøer. Dette er et viktig startpunkt for vurdering av samarbeid med andre.

For eksempel viser caset Samfunnssikkerhetens hus ambisjoner om et komplekst samarbeid som gjelder koordinering internt i egen kommune, sammen med et helhetlig samarbeid med andre kommuner. Samtidig er caset Vest brann og redningsregion et eksempel basert på samarbeid mellom fagmiljøer på tvers av kommunegrensene, uten at det medfører samarbeid med andre fagmiljøer i de respektive kommunene.

Intern koordinering i egen kommune er viktig for en beredskapsledelse for håndtering av hendelser i egen kommune. Vår undersøkelse har ikke undersøkt i hvilken grad de kommunene som samhandler med andre kommuner også har samhandling innenfor egne fagmiljøer.

**Anbefaling 4:** Kommuner bør gjennomføre prosesser som sikrer forankring for samarbeid på politisk, administrativt og faglig nivå, både i egen kommune og på tvers av kommunegrensene

Mange samarbeid mellom kommuner er på faglig nivå, for eksempel mellom ulike brann- og redningsvesen.

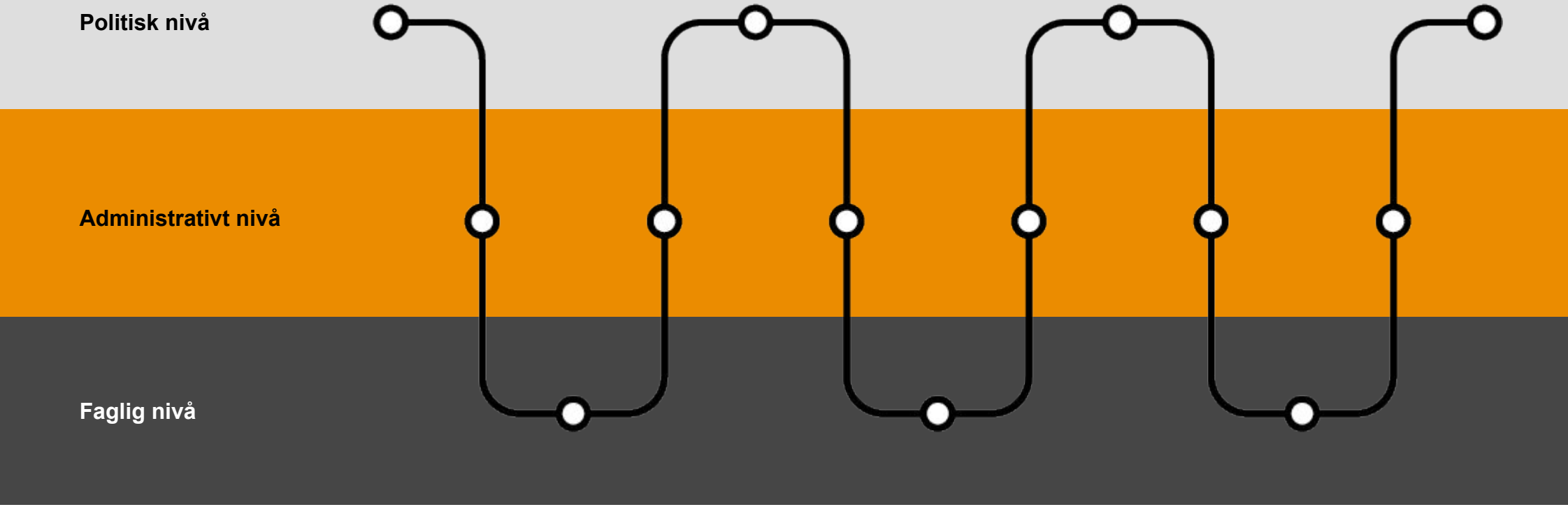
Slike samarbeid kan gi stor verdi for faglig nivå, med samarbeid på tvers av faglige avdelinger og vil kunne gi stor effekt både på forebygging og håndtering av hendelser.

Motivasjonen for slike samarbeid vil imidlertid kunne være ulike på ulike nivå i kommunene. For eksempel kan det på politisk nivå være prinsipielt syn på samarbeid med andre kommuner, uavhengig av det brannfaglige. På administrativt nivå kan samarbeid være ønskelig basert på stordriftsfordeler, bemanningsutfordringer eller fordeler med felles anskaffelser av utstyr, mens det på et faglig nivå i kommunen kan være profesjonshensyn, kulturelle forskjeller og frykt for at lokale arbeidsplasser kan forsvinne.

Gjennom casestudier har vi fått beskrevet viktigheten av at samarbeid bør forankres på de ulike nivåene i en kommune, både ved etablering, men også underveis i et samarbeid, etterhvert som nye personer fyller rollene på de ulike nivåene, for eksempel skifte på politisk nivå etter et kommunevalg.

Samarbeidene bør forankres godt, ikke bare i egen kommune, men mellom de aktuelle nivåene på tvers av samarbeidskommunene.

**Figur 32:** Prosess for forankring på de ulike nivåene i kommunene



# 5.5 Anbefalinger til KS

Anbefalingene til KS baserer seg på innspill fra spørreundersøkelsen, casestudiene og PwCs egne vurderinger.

**Anbefaling 1:** KS bør bidra til å tydeliggjøre kommunenes rolle og berøringsflater med andre viktige aktører

Norske kommuner må samhandle og koordinere sin innsats med svært mange andre aktører når hendelser inntreffer. Dette gjelder samarbeidsflater mot andre kommuner, andre myndighetsnivå, statsforvalter, blålysetater, forsvaret, næringslivet, frivillige organisasjoner og egne innbyggere. Kommuner kan også komme i situasjoner hvor det må samhandles med representanter for andre lands myndigheter som ambassader eller konsulater, for eksempel knyttet til hendelser som berører internasjonalt besøkende.

Kompleksiteten og berøringspunktene er mange, og KS bør bidra med å sikre en så lik rolleforståelse som mulig både blant kommunene og opp mot andre viktige aktører. Det er viktig å avklare alle aktørenes roller i beredskapssammenheng, men KS bør spille en spesielt viktig rolle i arbeidet med å bygge samforståelse med andre myndighetsnivåer knyttet til forståelse for kommunenes behov, roller og ansvar.

KS bør også tydeliggjøre at økte krav til kommunale beredskapsressurser må følges av ekstra midler, slik at beredskapsevne ikke nedprioriteres i kampen om knappe økonomiske ressurser i kommunene.

KS bør også arbeide for at det etableres mer sammenfallende geografiske grenseoppganger mellom beredskapsaktører for å forenkle samarbeidet for kommunene.

**Anbefaling 2:** KS bør bidra aktivt med å påvirke forventningene og innholdet i de kommunale beredskapsrådene som nå skal innføres

Rollen til beredskapsrådene må være tilpasset behov som de enkelte kommunene har, i tillegg til behov som storsamfunnet har. Alle hendelser i Norge skjer i en (eller flere) kommuner, og det er viktig at kommunenes behov blir tydelig kommunisert fra KS inn mot nasjonale og regionale aktører som interagerer med kommunene.

Beredskapsrådene bør gis et mandat som svarer ut kravene og behovene som kommunene har for å ivareta sine viktige funksjoner i beredskapsstrukturen. KS bør bidra aktivt med å sette kommunenes behov i fokus når det arbeides nasjonalt med konkretisering av forventninger til beredskapsrådene.

**Anbefaling 3:** KS bør sette beredskapssamarbeid på dagsorden i regioner og fylker hvor samarbeid synes å være mindre utbredt

KS bør bidra til å øke bevisstheten om viktigheten av beredskapssamarbeid blant kommunene.

Funnene i denne rapporten viser at det er regioner i landet som har mindre samarbeid på beredskapsområdet. KS bør sette beredskapssamarbeid på dagsordenen på alle sine regionale samlinger, men ta spesielt initiativ i områder hvor det kan synes som om antall beredskapssamarbeid er lavere.

Det bør rettes et spesielt fokus på hva som hemmer og fremmer samarbeid på beredskapsområdet, slik at flere kommuner får etablert samarbeid, og at det gjøres vurderinger av formalisering av eksisterende samarbeid.

**Anbefaling 4:** KS bør samle og tilgjengeliggjøre malverk knyttet til beredskapsområdet

Mange kommuner har lagt mye arbeid ned i gode formaldokumenter. KS har på andre områder god erfaring med å være koordinerende instans, og på beredskapsområdet bør KS spille en viktig rolle med å tilgjengeliggjøre gode maler til beredskapsplanverk, formaldokumenter, ROS-verktøy med mer.

**Anbefaling 5:** KS bør bistå kommunene med rådgivning knyttet til etablering av beredskaps-samarbeid

Funnene våre indikerer at det er tildels store forskjeller mellom kommunene, og både størrelse og geografi slår ut på både hvor mye det samarbeides og på grad av formalisering av samarbeidene på beredskapsområdet.

KS bør derfor både nasjonalt og regionalt bistå kommunene med rådgivning knyttet til etablering av samarbeid. KS bør ta et spesielt initiativ overfor små kommuner for å få dem til å etablere samarbeid.

KS bør tilpasse sin bistand til å kunne gjelde prosesser både på politisk, administrativt og faglig nivå. For eksempel gjennom veiledningsmateriell, folkevalgtopplæring, kurs og direkte rådgivning.



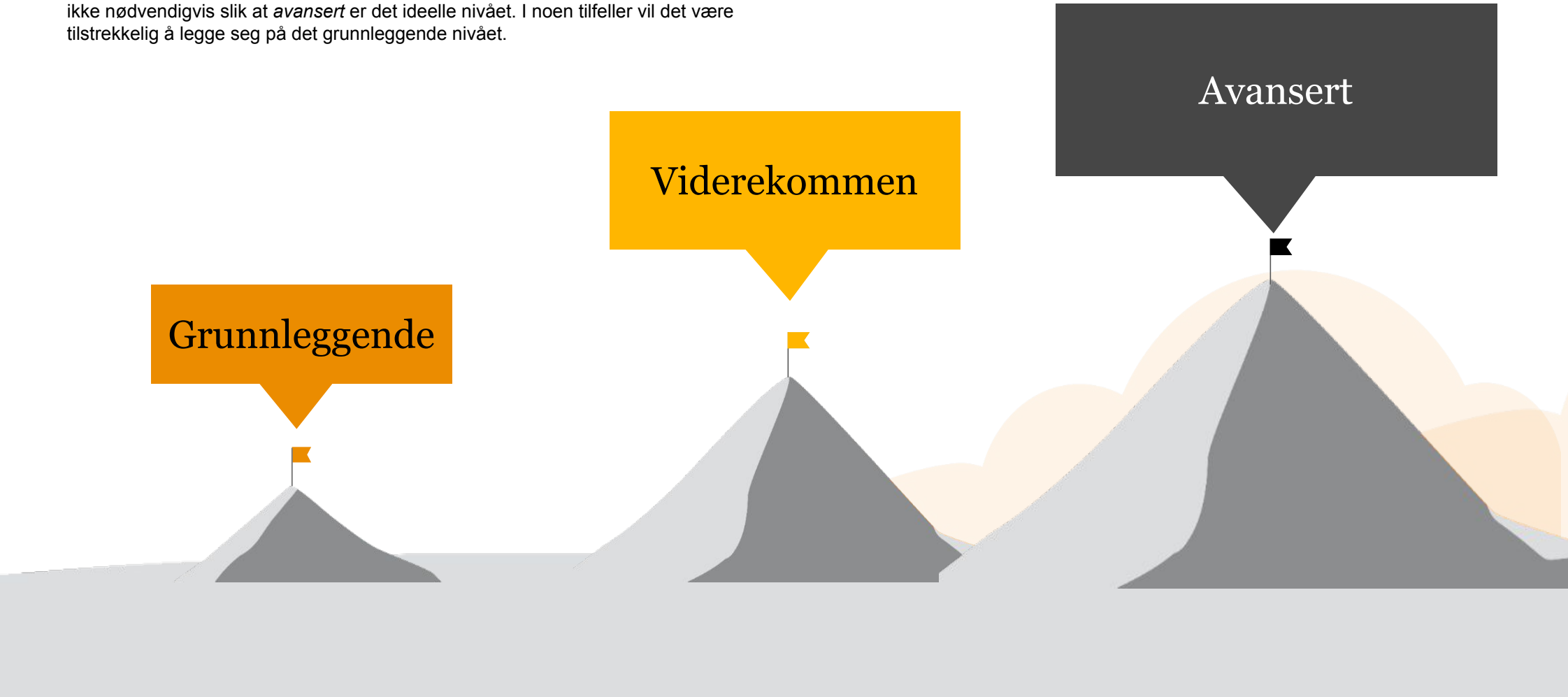
# 5.6 Verktøy: Hva bør være på plass i et interkommunalt samarbeid om beredskap?

På de neste sidene presenterer vi et verktøy som kan brukes i forbindelse med etablering og/eller drift av interkommunale samarbeid om beredskap. Verktøyet er generelt og kan brukes uavhengig av form på samarbeidet. Særlige forhold, avhengig av samarbeidsform, må legges til etter behov.

Verktøyet er delt inn i tre ulike nivåer avhengig av samarbeidets kompleksitet. Kompleksiteten kan for eksempel avhenge av antall aktører som er med i samarbeidet, hvor mange sektorer man samarbeider om og grad av formalisering.

De tre nivåene er definert som *grunnleggende*, *viderekommen* og *avansert*. Det er ikke nødvendigvis slik at *avansert* er det ideelle nivået. I noen tilfeller vil det være tilstrekkelig å legge seg på det grunnleggende nivået.

De tre nivåene bygger på hverandre. For *grunnleggende* beskriver vi de elementene vi mener som et minimum bør være på plass, uansett samarbeid. For *viderekommen* legger vi til noen elementer som kan styrke samarbeidet dersom kompleksiteten i samarbeidet øker. Under *avansert* har vi tatt med alle elementer vi mener bør være på plass for de mest komplekse samarbeidene.



# Veien til samarbeid

## GRUNNLEGGENDE



På veien mot et grunnleggende samarbeid anbefaler vi å ta med elementene beskrevet på denne siden. Det er ikke nødvendig at alt er på plass før samarbeidet starter, enkelte elementer kan utvikles underveis.

### Struktur

- ❑ Avklar om samarbeidet skal være på et enkelt fagområde eller flere områder

### Kompetanse og kapasitet

- ❑ Avklar forventet ressursinnsats fra hver kommune

### Rammebetingelser

- ❑ Identifiser gjeldende lovverk
- ❑ Identifiser partenes motivasjon for samarbeidet

### Roller og ansvar

- ❑ Avklar tydelige og omforente roller, ansvar og oppgavedeling

### Kommunikasjon, koordinering og verktøy

- ❑ Etabler regelmessige møtearenaer

### Mål og måleparametere

- ❑ Avklar og definer samarbeidets formål

### Arbeidsprosesser

- ❑ Avklar behov for felles arbeidsprosesser

### Kultur

- ❑ Legg til rette for åpenhet og gjensidig respekt

# Veien til samarbeid

## VIDEREKOMMEN



På veien mot et viderekomment samarbeid anbefaler vi å ta med elementene beskrevet på denne siden. Det er ikke nødvendig at alt er på plass før samarbeidet starter, enkelte elementer kan utvikles underveis.

### Struktur

- ❑ Avklar om samarbeidet skal være på et enkelt fagområde eller flere områder
- ❑ Avklar om samarbeidet skal gjelde på politisk, administrativt eller faglig nivå
- ❑ Skal samarbeidet formaliseres?
- ❑ Utarbeid avtaledokumenter avhengig av valgt organisasjonsform

### Kompetanse og kapasitet

- ❑ Avklar forventet ressursinnsats fra hver kommune
- ❑ Identifiser styrker og svakheter (komparative fortrinn) for den enkelte kommune
- ❑ Definer kompetansebehov
- ❑ Identifiser eksisterende kompetanse og eventuelt manglende kompetanse

### Rammebetingelser

- ❑ Identifiser gjeldende lovverk
- ❑ Identifiser partenes motivasjon for samarbeidet
- ❑ Etabler politisk forankring
- ❑ Koble samarbeidet på eksisterende samarbeid hvis hensiktsmessig
- ❑ Identifiser utfordringer og muligheter knyttet til ulikheter som økonomi og geografi

### Roller og ansvar

- ❑ Avklar tydelige og omforente roller, ansvar og oppgavedeling
- ❑ Etabler rolle og ansvarsbeskrivelser

### Kommunikasjon, koordinering og verktøy

- ❑ Etabler regelmessige møtearenaer
- ❑ Etabler årshjul for møtevirksomhet
- ❑ Anskaff felles digitale løsninger / kommunikasjonsflater

### Mål og måleparametere

- ❑ Avklar og definer samarbeidets formål
- ❑ Utarbeid et omforent mandat
- ❑ Etabler klart definerte, relevante og omforente mål

### Arbeidsprosesser

- ❑ Avklar behov for felles arbeidsprosesser
- ❑ Etabler felles planverk
- ❑ Gjennomfør felles ROS
- ❑ Etabler felles rutiner og prosessbeskrivelser
- ❑ Gjennomfør regelmessig felles øvelser inkl evaluering

### Kultur

- ❑ Legg til rette for åpenhet og gjensidig respekt
- ❑ Avdekk og følg opp eventuell motstand mot samarbeidet

# Veien til samarbeid

## AVANSERT



På veien mot et avansert samarbeid anbefaler vi å ta med elementene beskrevet på denne siden. Det er ikke nødvendig at alt er på plass før samarbeidet starter, enkelte elementer kan utvikles underveis.

### Struktur

- ❑ Avklar om samarbeidet skal være på et enkelt fagområde eller flere områder
- ❑ Avklar om samarbeidet skal gjelde på politisk, administrativt eller faglig nivå
- ❑ Skal samarbeidet formaliseres?
- ❑ Utarbeid avtaledokumenter avhengig av valgt organisasjonsform
- ❑ Gjennomføre formelle vedtak etter behov

### Kompetanse og kapasitet

- ❑ Avklar forventet ressursinnsats fra hver kommune
- ❑ Identifiser styrker og svakheter (komparative fortrinn) for den enkelte kommune
- ❑ Definer kompetansebehov
- ❑ Identifiser eksisterende kompetanse og eventuelt manglende kompetanse
- ❑ Gi samarbeidet tilstrekkelig prioritet med tanke på ressurser

### Rammebetingelser

- ❑ Identifiser gjeldende lovverk
- ❑ Identifiser partenes motivasjon for samarbeidet
- ❑ Etabler politisk forankring
- ❑ Koble samarbeidet på eksisterende samarbeid hvis hensiktsmessig
- ❑ Identifiser utfordringer og muligheter knyttet til ulikheter som økonomi og geografi
- ❑ Gjennomfør regelmessige evalueringer av rammebetingelser

### Roller og ansvar

- ❑ Avklar tydelige og omforente roller, ansvar og oppgavedeling
- ❑ Etabler rolle og ansvarsbeskrivelser
- ❑ Etabler systemer for kontinuerlig opplæring og utvikling av roller og ansvar

### Kommunikasjon, koordinering og verktøy

- ❑ Etabler regelmessige møtearenaer
- ❑ Etabler årshjul for møtevirksomhet
- ❑ Anskaff felles digitale løsninger / kommunikasjonsflater
- ❑ Implementer et felles krisehåndteringssystem for sømløs kommunikasjon

### Mål og måleparametere

- ❑ Avklar og definer samarbeidets formål
- ❑ Utarbeid et omforent mandat
- ❑ Etabler klart definerte, relevante og omforente mål
- ❑ Etabler klart definerte, relevante og omforente måleparametere
- ❑ Rapporter på definerte måleparametere

### Arbeidsprosesser

- ❑ Avklar behov for felles arbeidsprosesser
- ❑ Etabler felles planverk
- ❑ Gjennomfør felles ROS
- ❑ Etabler felles rutiner og prosessbeskrivelser
- ❑ Gjennomfør regelmessig felles øvelser inkl evaluering

### Kultur

- ❑ Legg til rette for åpenhet og gjensidig respekt
- ❑ Avdekk og følg opp eventuell motstand mot samarbeidet
- ❑ Frem en kultur for kontinuerlig forbedring og innovasjon

# Litteraturliste


[1] NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor.* Justis- og beredskapsdepartementet.

[2] Danielsen, O. A., Kårtvedt, L., Monkerud, L. C., Tvedt, K., & Legard, S. (2024). *Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets Organisasjonsdatabase* (NIBR-RAPPORT 2024:11). By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet - storbyuniversitetet.

[3] Politiets sikkerhetstjeneste [PST]. (2025). *Nasjonal trusselvurdering 2025*.

[4] Etterretningstjenesten. (2025) *Fokus 2025*.

[5] Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2025). *Risiko 2025*.

[6] NOU 2018: 17. (2018). *Klimarisiko og norsk økonomi*. Finansdepartementet.

[7] Direktoratet for sikkerhet og beredskap [DSB]. (2019). *Analyser av krisescenarioer 2019*.

[8] NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

[9] PwC. (2014). *Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya*.

[10] NOU 2023: 16. (2023). *Evaluering av pandemihåndteringen*. Kunnskapsdepartementet.

[11] Hovedredningssentralen. (2021). Evaluering - Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum.

[12] Meld. St. 9 (2024-2025). *Totalberedskapsmeldingen*. Justis- og beredskapsdepartementet.

[13] Kommunesektorens organisasjon [KS]. (2024). *Kommunesektorens politiske prioriteringer 2024-2027*. KS.

[14] Kommunal - og distriktsdepartementet. (2013). *Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven*.

[15] Brandtzæg, B.A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thortensen, A., Groven S. & Møller G. (2019). *Utredning om små kommuner*. (TF-rapport nr. 473). Telemarksforskning.

[16] Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C.A. & Aalen, P. (2022). *Ståa i Norske kommuner*. Menon Economics.

[17] Organisasjonsdatabasen. (U.Å.). *Interkommunalt samarbeid*.

[18] KPMG. (2019). *Samarbeidet om brann og redning på Haugalandet*.

[19] Ly, J.M., Bjella. J., von Hall, P. F., Sivertsen, K., Festervoll, A., Larsen, J., Svensgaard., Garbett, A. & Neset, T. (2023). *Fremtidens brann- og redningsvesen*. Menon Economics.

[20] KPMG. (2023). *Storbyenes samhandling om beredskap*. KPMG AS.

[21] Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap [DSB]. (2024, 10. september). *Kommuneundersøkelsen 2024 - Jobber godt med beredskap*.

[22] Blåka, S., Brandtzæg, B.A., Leknes, E. & Magnussen, E. (2023). *Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet*. (3-2023). NORCE Norwegian Research Center.

[23] Hovik S. & Myrvold, M.T. (2001). *Er det størrelsen det kommer an på?* (NIBR prosjektrapport 2001:8). Norsk institutt for by- og regionforskning.

[24] Prop. 95 S (2013–2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

[25] NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

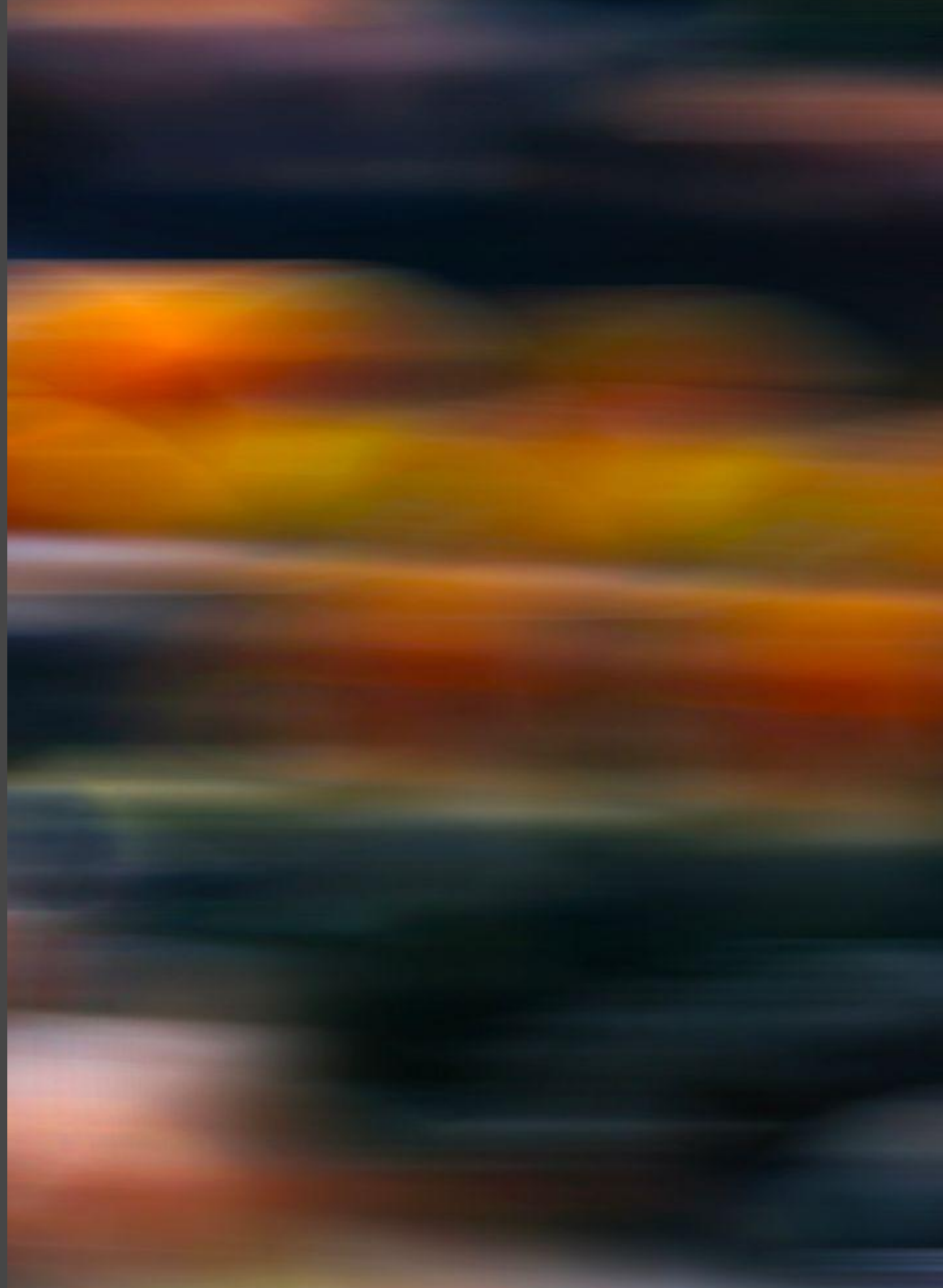
[26] Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammed, A. B., Almklov, P. G., Albrechtsen, E., Antonsen, S. & Schiefloe, P. M. (2016). *Kommunal beredskapsplikt - gir nye krav en bedre beredskapsevne?* (SINTEF A27171). SINTEF

[27] Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, mars). *Kriterier for god kommunestruktur - delrapport fra ekspertutvalg*.

[28] Oslo Economics (2022). *Hvordan kommuner jobber for å få velfungerende interkommunale samarbeid.* (Rapport nr. 2022/98)

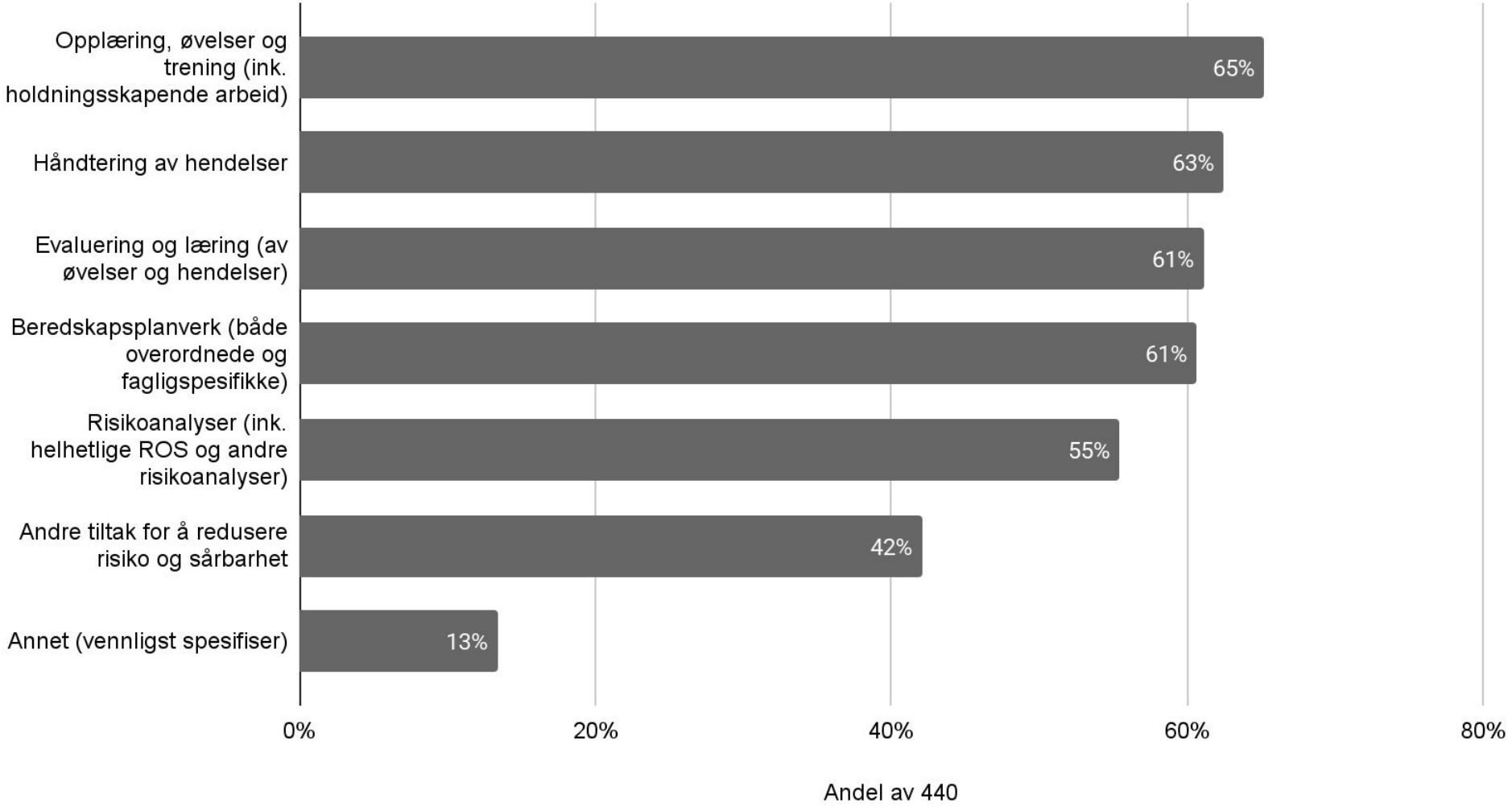
# Vedlegg A

Supplerende grafer fra spørre-undersøkelsen



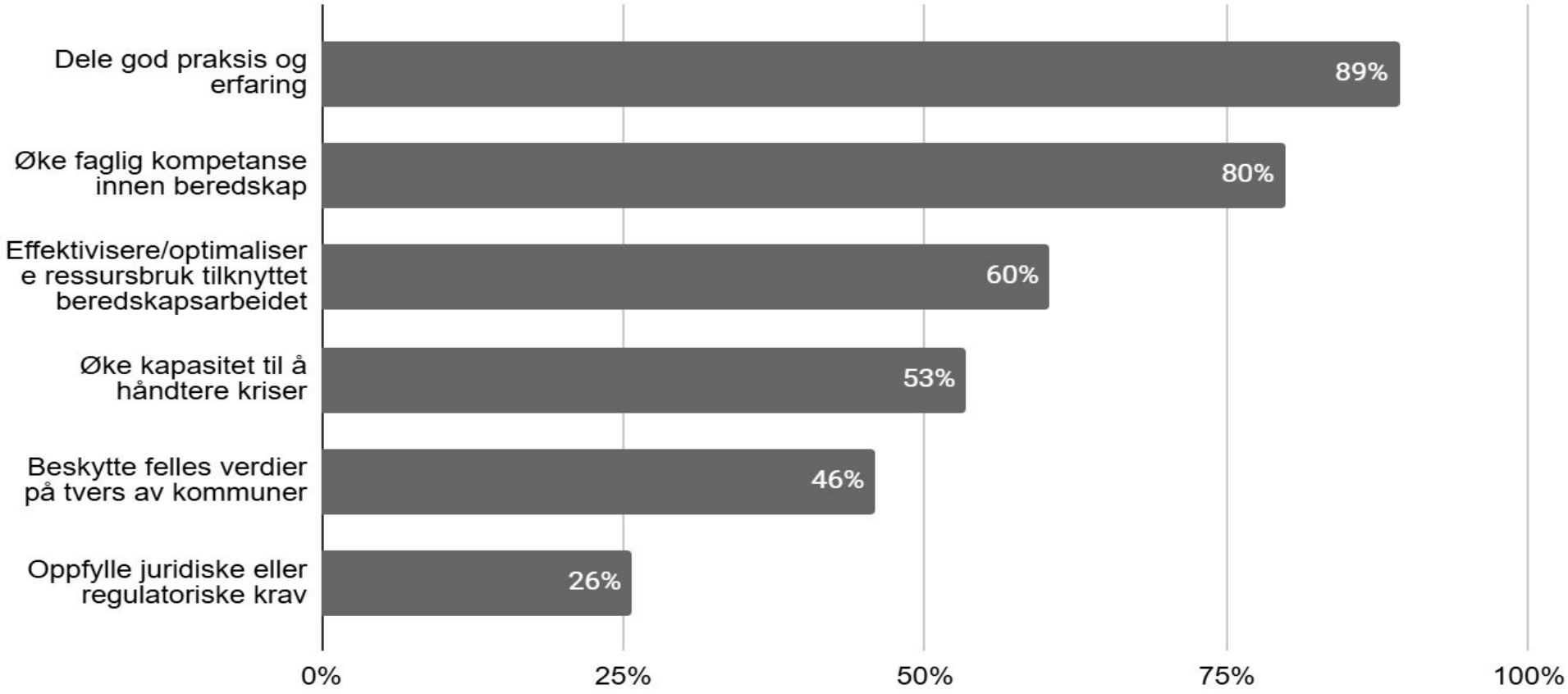
# Graf A1: Andel samarbeid per beredskapsoppgave (flervalg) (n=440)

Kilde: PwCs spørreundersøkelse til alle norske kommuner, høsten 2024



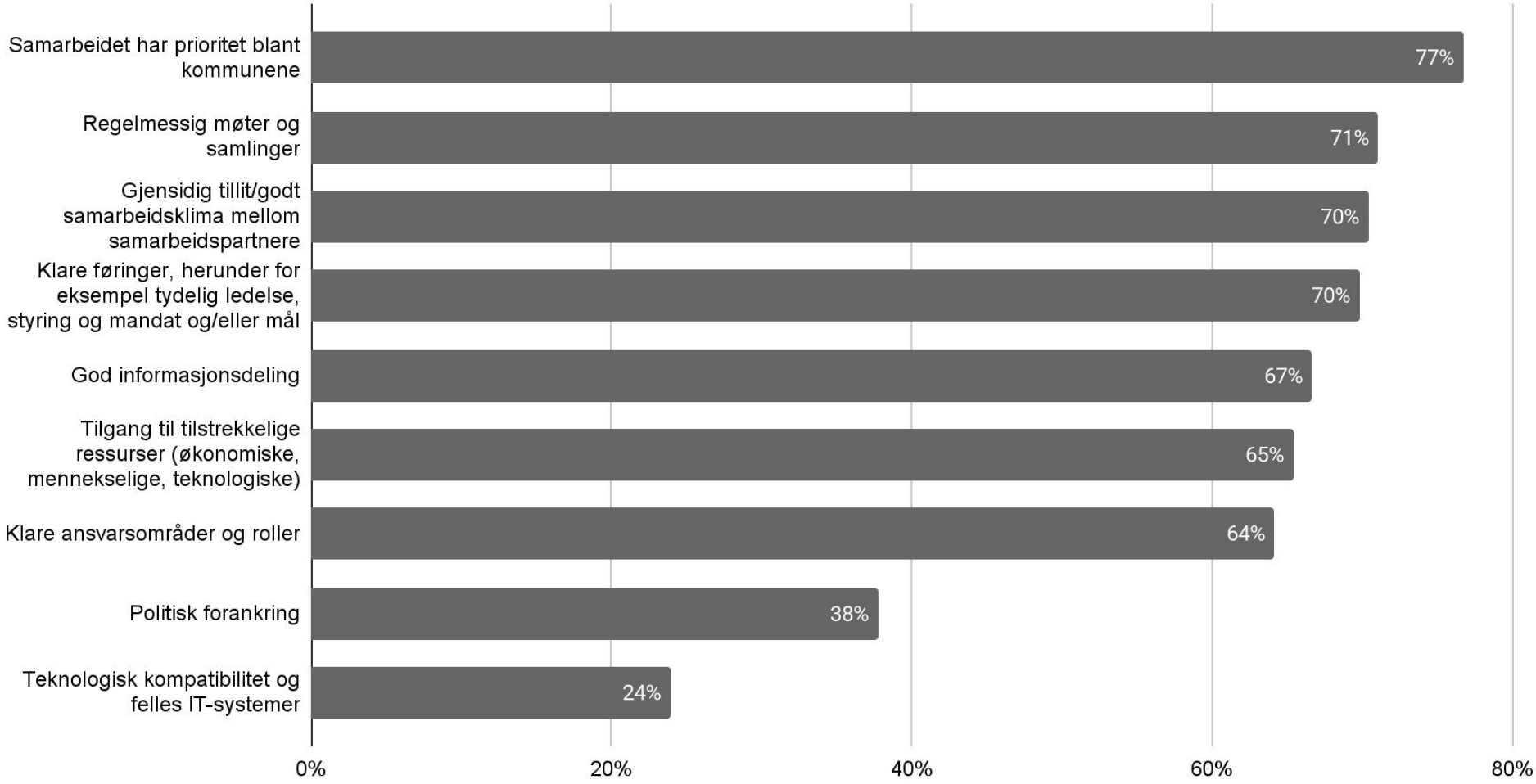
# Graf A2: Hvorfor har dere inngått samarbeid med andre kommuner? (flervalg) (n=159)

Kilde: PwCs spørreundersøkelse til alle norske kommuner, høsten 2024



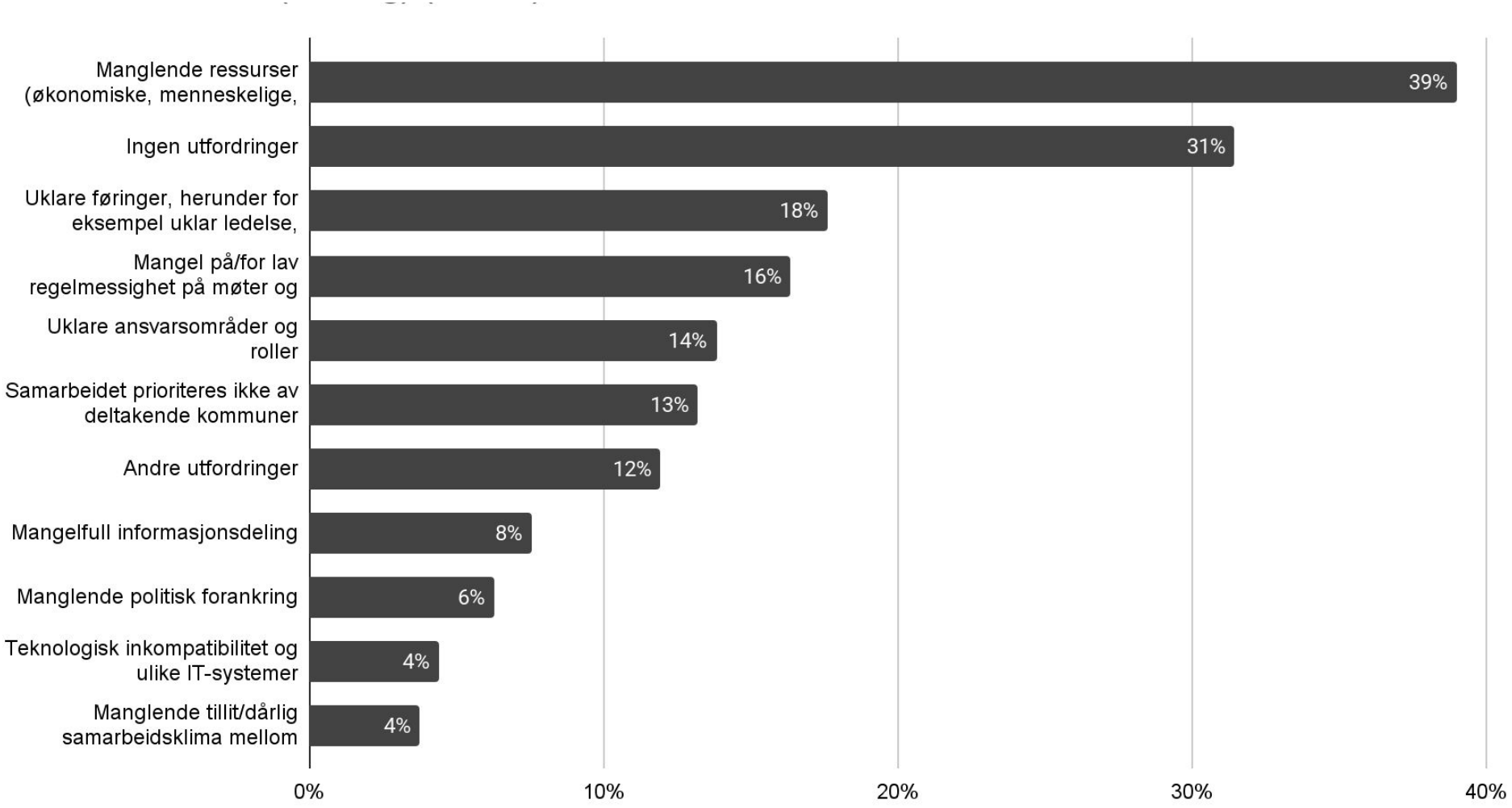
# Graf A3: Hvilke faktorer mener du er avgjørende for å lykkes med samarbeid om beredskap med andre kommuner (flervalg) (n=159)

Kilde: PwCs spørreundersøkelse til alle norske kommuner, høsten 2024



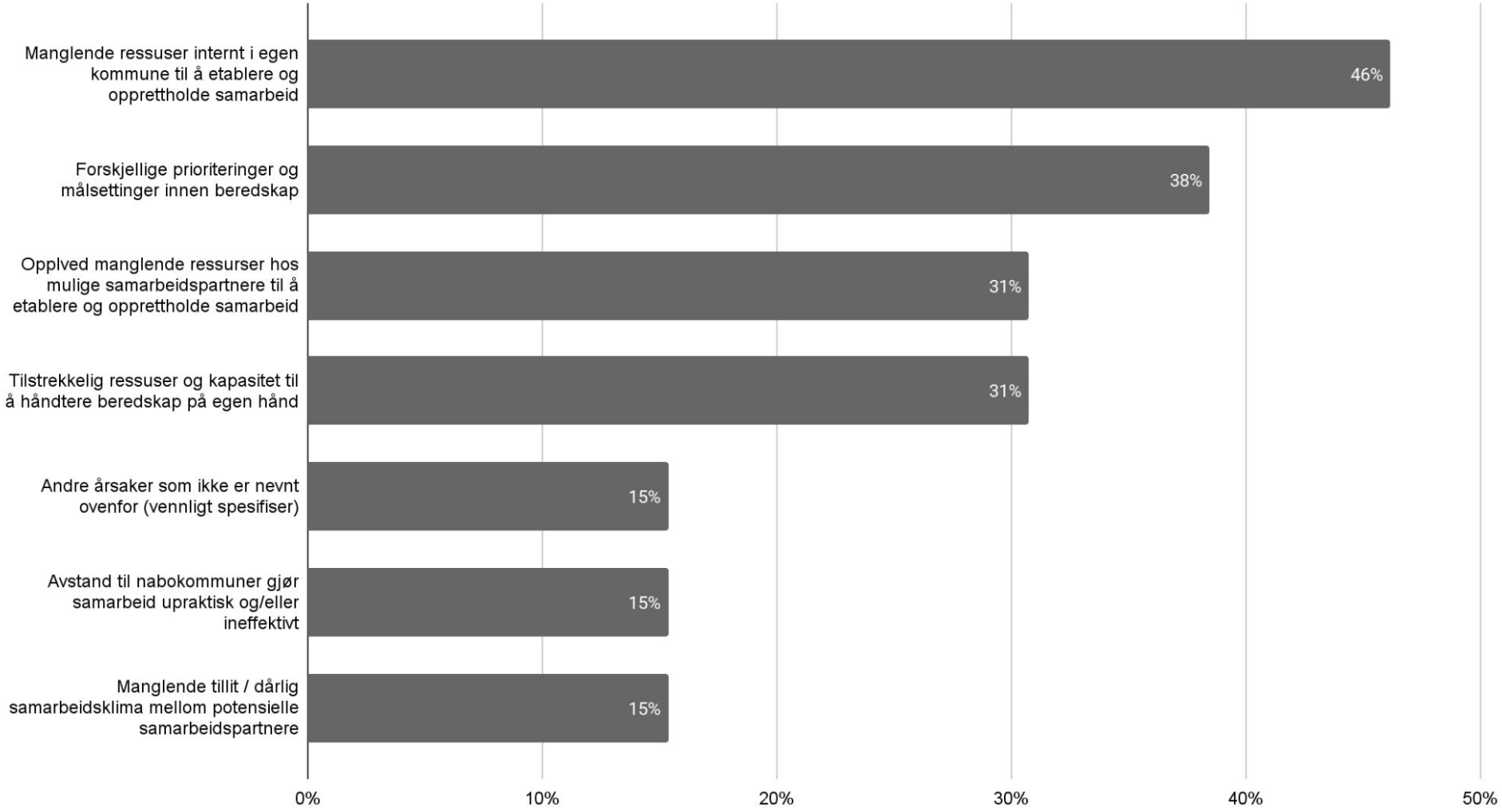
# Graf A4: Har dere møtt på utfordringer i etablering og drift av samarbeid om beredskapsoppgaver med andre kommuner (flervalg) (n=159)

Kilde: PwCs spørreundersøkelse til alle norske kommuner, høsten 2024



# Graf A5: Hva er årsaken til at et samarbeid om beredskapsoppgaver ikke har blitt etablert? (flervalg) (n=13)

Kilde: PwCs spørreundersøkelse til alle norske kommuner, høsten 2024



# A6: Spørsmål i spørreundersøkelsen

**Bakgrunnsvariabler**

*Kommunenavn*

*(Nedtrekksmeny - svar brukt i analyser for eksempel for størrelse, fylke, landsdel, sentralitet)*

*Stillingstittel*

*(oppgitt alternativer)*

**Formalisert samarbeid**

*Har kommunen etablert minst ett samarbeid om beredskapsoppgaver med andre kommuner?*

Beredskapsoppgaver ble eksemplifisert med ROS-analyser, beredskapsplanverk, øvelser og trening, kriehåndtering, evaluering og læring fra øvelser og hendelser mv.

- ❑ Ja
- ❑ Nei

**Svart JA på samarbeid:**

*Hvorfor har dere inngått i samarbeid om beredskapsoppgaver med andre kommuner? Velg alle som passer og/eller spesifiser.*

- ❑ Oppfylle juridiske eller regulatoriske krav
- ❑ Effektivisere/optimalisere ressursbruk tilknyttet beredskapsarbeidet
- ❑ Øke faglig kompetanse innen beredskap
- ❑ Øke kapasitet til å håndtere kriser
- ❑ Dele god praksis og erfaringer
- ❑ Beskytte felles verdier på tvers av kommuner
- ❑ Annet (vennligst spesifiser)
- ❑ Vet ikke

*Hvor mange samarbeid om beredskapsoppgaver har dere med andre kommuner?*

(Det var gitt en begrensning på maksimalt fem samarbeid, og dersom det var flere enn fem ble man bedt om å velge de fem viktigste)

- ❑ (Antall i nedtrekksmeny 1-5)

I følgende del ønsker vi å vite mer om samarbeidene dere er en del av. **Du vil få opp fire spørsmål <u>per samarbeid</u>** hvor du vil bli bedt om å velge hvilke type samarbeid det er, hvilke sektor/områder og beredskapsoppgaver som inngår i samarbeidet, og hvordan du vurderer effekten av samarbeidet.

*Hva slags type samarbeid er "samarbeid X"?*

(Det var oppgitt definisjon/forklaring på den enkelte samarbeidstypen)

- ❑ Aksjeselskap
- ❑ Interkommunalt selskap
- ❑ Kommunalt oppgavefellesskap
- ❑ Interkommunalt politisk råd
- ❑ Vertskommunesamarbeid
- ❑ Annet avtalebasert samarbeid
- ❑ Samarbeidet er ikke formalisert
- ❑ Annet samarbeid (vennligst spesifiser)
- ❑ Vet ikke

*Innen "samarbeid X", hvilke sektorer/områder inngår i samarbeidet? Velg alle som passer og/eller spesifiser.*

- ❑ Brann og redning
- ❑ Helsemessig og sosial beredskap
- ❑ Vann og avløp
- ❑ Vei og fremkommelighet
- ❑ Barnehage og skole
- ❑ Miljø og akuttforurensing
- ❑ IKT-sikkerhet
- ❑ Plan og bygg
- ❑ Administrasjon
- ❑ Annet (vennligst spesifiser)
- ❑ Vet ikke

*Innen "samarbeid X", hvilke beredskapsoppgaver samarbeider dere om? Velg alle som passer og/eller spesifiser.*

(Det var oppgitt utdypende tekst/eksempler på flere av punktene)

- ❑ Risikoanalyser
- ❑ Beredskapsplanverk
- ❑ Opplæring, øvelser og trening
- ❑ Håndtering av hendelser
- ❑ Evaluering og læring
- ❑ Andre tiltak for å redusere risiko og sårbarhet
- ❑ Annet (vennligst spesifiser)
- ❑ Vet ikke

*Hvilken effekt vurderer dere at samarbeidet/ samarbeidene har hatt på kommunens evne til å <u>forebygge</u> uønskede hendelser?*

(Her ble respondenten presentert for en liste med alle de oppgitte samarbeidene, sammen med en "slider" per samarbeid med en skala fra én til fem, med følgende definisjoner:)

- ❑ 1 = Ingen positiv effekt
- ❑ 2 = Liten positiv effekt
- ❑ 3 = Middels positiv effekt
- ❑ 4 = Stor positiv effekt
- ❑ 5 = Svært positiv effekt

*Hvilken effekt vurderer dere at samarbeidet/ samarbeidene har hatt på kommunens evne til å <u>håndtere</u> uønskede hendelser (krisehåndtering)?*

(Her ble respondenten presentert for en liste med alle de oppgitte samarbeidene, sammen med en "slider" per samarbeid med en skala fra én til fem, med følgende definisjoner:)

- ❑ 1 = Ingen positiv effekt
- ❑ 2 = Liten positiv effekt
- ❑ 3 = Middels positiv effekt
- ❑ 4 = Stor positiv effekt
- ❑ 5 = Svært positiv effekt

# A6: Spørsmål i spørreundersøkelsen

*Har dere møtt på utfordringer i etablering og drift av samarbeid om beredskapsoppgaver med andre kommuner? Velg alle som passer og/eller spesifiser.*

- ❏ Ingen utfordringer
- ❏ Uklare føringer, herunder for eksempel uklar ledelse, styring, mandat og/eller mål
- ❏ Uklare ansvarsområder og roller
- ❏ Samarbeidet prioriteres ikke av deltakende kommuner
- ❏ Mangelfull informasjonsdeling
- ❏ Manglende tillit/dårlig samarbeidsklima mellom samarbeidspartnere
- ❏ Manglende ressurser (økonomiske, menneskelige, teknologiske)
- ❏ Teknologisk inkompatibilitet og ulike IT-systemer
- ❏ Mangel på/for lav regelmessighet på møter og samlinger
- ❏ Manglende politisk forankring
- ❏ Andre utfordringer (vennligst spesifiser)
- ❏ Vet ikke

*Hvilke faktorer mener du er avgjørende for å lykkes med samarbeid om beredskapsoppgaver med andre kommuner? Velg alle som passer og/eller spesifiser.*

- ❏ Klare føringer, herunder for eksempel tydelig ledelse, styring, mandat og/eller mål
- ❏ Klare ansvarsområder og roller
- ❏ Samarbeidet har prioritet blant kommunene
- ❏ God informasjonsdeling
- ❏ Gjensidig tillit/godt samarbeidsklima mellom samarbeidspartnere
- ❏ Tilgang til tilstrekkelige ressurser (økonomiske, menneskelige, teknologiske)
- ❏ Teknologisk kompatibilitet og felles IT-systemer
- ❏ Regelmessige møter og samlinger
- ❏ Politisk forankring
- ❏ Andre faktorer (vennligst spesifiser)
- ❏ Vet ikke

*Har du eksempler på kommunesamarbeid om beredskapsoppgaver som enten har fungert særlig godt eller mindre godt som du/dere anbefaler at utredningen ser nærmere på?*
(Ja - fritekst/Nei)

*Hva trenger dere fra KS for at det skal være lagt til rette for samarbeid mellom kommuner om beredskaps-oppgaver, både sentralt og regionalt?*
(fritekst)

*Dersom du har utdypende kommentarer/innspill når det gjelder erfaringer med samarbeid om beredskaps-oppgaver, kan dere skrive det i feltet under.*
(fritekst)

**Svart NEI på samarbeid**

*Har deres kommune ønsket å etablere samarbeid med andre kommuner om beredskapsoppgaver?*

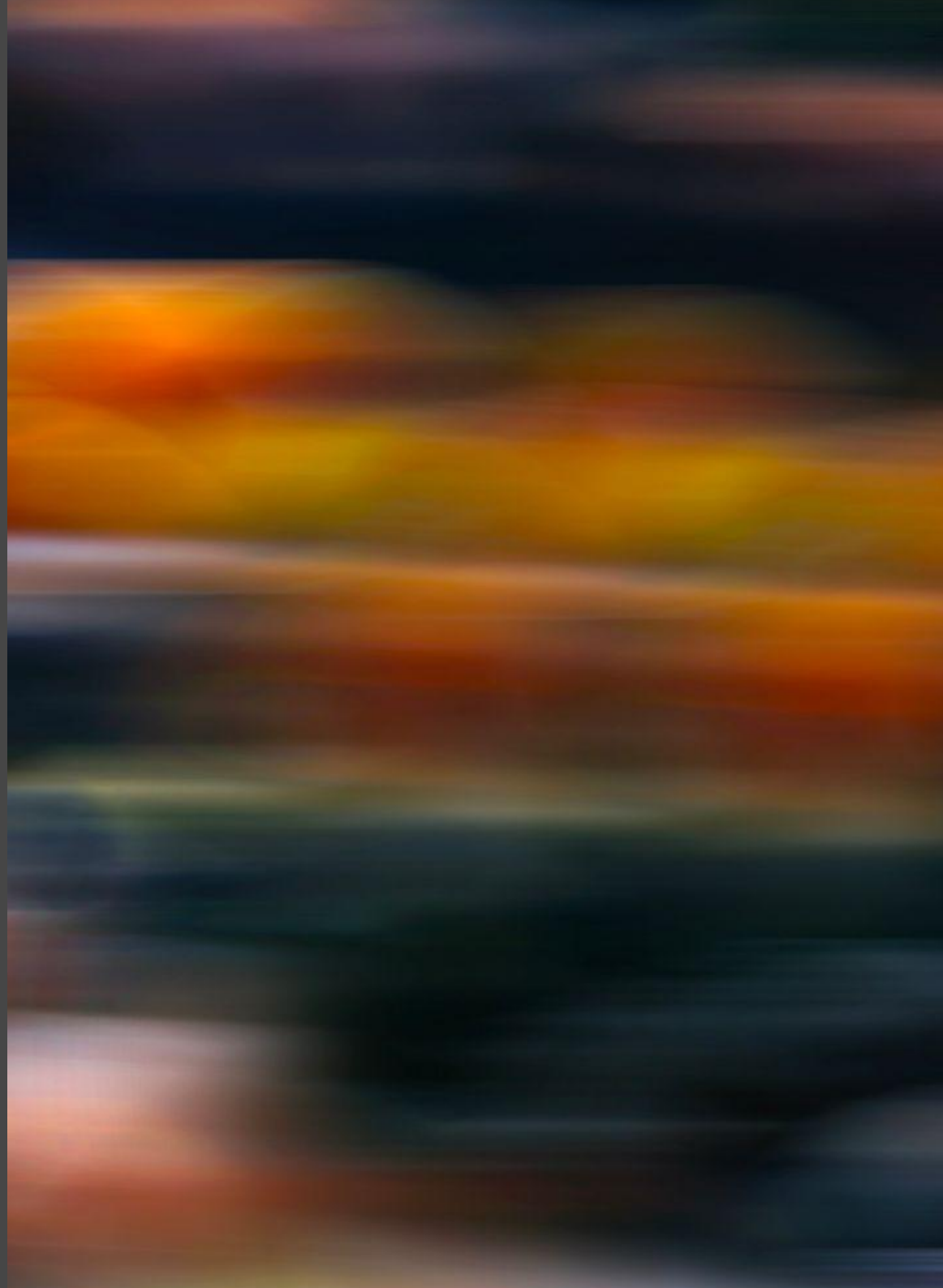
- ❏ Ja, vi har ønsket å etablere et samarbeid
- ❏ Nei, vi har ikke ønsket å etablere et samarbeid
- ❏ Vet ikke

*Hva er årsaken til at et samarbeid om beredskaps-oppgaver ikke har blitt etablert?Velg alle som passer og/eller spesifiser.*

- ❏ Tilstrekkelig ressurser og kapasitet til å håndtere beredskap på egen hånd
- ❏ Manglende ressurser internt i egen kommune til å etablere og opprettholde samarbeid
- ❏ Opplevd manglende ressurser hos mulig samarbeidspartnere til å etablere og opprettholde samarbeid
- ❏ Avstanden til nabokommuner gjør samarbeid upraktisk og/eller ineffektivt
- ❏ Forskjellige prioriteringer og målsettinger innen beredskap
- ❏ Juridiske eller administrative barrierer gjør samarbeid upraktisk og/eller ineffektivt
- ❏ Manglende tillit / dårlig samarbeidsklima mellom potensielle samarbeidspartnere
- ❏ Ulike IT-systemer og infrastruktur gjør samarbeid upraktisk og/eller ineffektivt
- ❏ Andre årsaker som ikke er nevnt ovenfor (vennligst spesifiser)

# Vedlegg B

Casestudier



# Case 1: Vest brann og redningsregion

| | |
|---|---|
| Formål / tema | Å styrke brann- og redningstjenestene |
| Samarbeidsform | Kommunalt oppgavefellesskap |
| Kommuner | Askøy, Austevoll, Bergen, Bjørnafjorden, Bømlo, Eidfjord, Fitjar, Kvam, Kvinnherad, Osterøy, Samnanger, Stord, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss og Øygarden |
| Etablert (år) | 2017 |
| Intervjuobjekter | Det er intervjuet personer fra kommunene Bergen, Øygarden og Kvam |



**Kort om samarbeidet**

Samarbeidet i Vest Brann- og redningsregion er et formalisert, langsiktig samarbeid mellom brannvesenet i 18 kommuner i Bergensregionen. Det fokuserer på effektiv ressursutnyttelse, forbedret krisehåndtering, og etablering av faglige nettverk. Samarbeidet innebærer deling av utstyr, kompetanse og erfaringer, og har ført til kortere responstid og bedre krisekommunikasjon. Det er formalisert med et representantskap og styre, og Bergen fungerer som kontorkommune.

**Effekt**

- Effektiv ressursutnyttelse gjennom deling av utstyr, kompetanse og erfaringer, spesielt nyttig for mindre kommuner med begrenset tilgang til ressurser, spesialutstyr og spesialiserte fagområder som droneflyvning og dykkertjenester.
- Utbredt samarbeid i det forebyggende arbeidet gir bedre konsekvensreduserende evne ved å dele kunnskap, øke kompetansen gjennom opplæring, utnytte ressurser effektivt, og styrke kriseledelse.
- Ved å organisere brannvesenet i større enheter, kunne man ifølge Oslo Economics frigjøre betydelige økonomiske ressurser fra administrasjon.

**Hva fremmer samarbeidet?**

- Tillitsbygging over tid og enighet om felles mål har vært helt avgjørende for suksess. Det pekes på at tillitsbyggingen har vært personavhengig.
- Effektiv ressursutnyttelse gjennom deling av utstyr, kompetanse og erfaringer, spesielt nyttig for mindre kommuner med begrenset tilgang til ressurser, spesialutstyr og spesialiserte fagområder som droneflyvning og dykkertjenester.
- Etablering av formalisert struktur med klare rammer.
- Mindre kommuner opplever samarbeidet som økonomisk lønnsomt.

**Hva hemmer samarbeidet?**

- Geografiske utfordringer med ulike grenser for samarbeidende enheter som VBR, IUA Bergen, og 110 Vest kan komplisere koordineringen. Ulike geografiske avgrensninger kan føre til ekstra kontaktpunkter og komplisere samarbeidet. Denne utfordringen er ikke unik for dette samarbeidet. Det er en utfordring store deler av beredskaps-Norge står overfor.
- Det er viktig å unngå at mindre kommuner blir for avhengige av de større, slik at samarbeidet ikke blir en "hvilepute".
- Manglende tillit og enighet om felles mål kan være en utfordring i starten av slike samarbeid.

# Case 2: Haugaland brann og redning

| | |
|---|---|
| Formål / tema | Ivareta ansvar og plikter etter Brannvernloven i et IKS |
| Samarbeidsform | Interkommunalt selskap |
| Kommuner | Bokn, Karmøy, Sveio, Tysvær, Utsira, Vindafjord kommune |
| Etablert (år) | 2018 |
| Intervjuobjekter | Det er gjennomført fire intervjuer med personer i sentrale stillinger |



**Kort om samarbeidet**

Haugaland brann og redning er en interkommunal brann- og redningstjeneste i Norge som dekker flere kommuner i Haugaland-regionen. De har ansvar for blant annet brannslokking, redningsoperasjoner, forebyggende arbeid og beredskap i sitt område. Tjenesten jobber for å sikre trygghet og sikkerhet for innbyggerne gjennom effektiv respons på nødsituasjoner og ved å fremme brannforebyggende tiltak. De samarbeider med andre nødetater og lokale myndigheter for å håndtere større hendelser og for å forbedre beredskapen i regionen.

**Hva fremmer samarbeidet?**

- Etablering av fellesavtaler for slukking, bistand og lederstøtte bidrar til effektiv ressursbruk og samarbeid på tvers av kommuner. Eksempelvis deles det på den mest kapable stigebilen.

**Effekt**

- Økonomisk effektivitet og fokus på kostnadsbesparelser og effektivitet gjennom delte ressurser, som redningsbåter og øvingsanlegg.
- Samarbeid i det forebyggende arbeidet gir bedre konsekvensreduserende evne ved å dele kunnskap, øke kompetansen gjennom opplæring, utnytte ressurser effektivt, og styrke kriseledelse.

**Hva hemmer samarbeidet?**

- Lokalpolitisk uenighet om styring og lokalisering av brannstasjonen mellom Haugesund og Karmøy har ført til friksjoner. Flere kommuner har trukket seg ut av samarbeidet.
- Uklare mandater og diskrepans mellom den avtalte og den faktiske styringen og strategien på eiersiden gjør det vanskelig å opprettholde et stabilt samarbeid.
- Det er noe uro og konflikter i brannvesenet i området, delvis på grunn av nytt regelverk og press for å danne større enheter.

# Case 3: Samfunnsikkerhetens hus

| | |
|---|---|
| Formål / tema | Å styrke samarbeid og koordinering mellom ulike aktører på samfunnsikkerhetsområdet |
| Samarbeidsform | Vertskommunesamarbeid |
| Kommuner | Bergen, Askøy og Øygarden |
| Etablert (år) | Etablert 2019 og driftsatt 2021. |
| Intervjuobjekter | Det er intervjuet fem personer som har hatt eller har sentrale posisjoner i samarbeidet. |



**Kort om samarbeidet**

Samfunnssikkerhetens hus var et konsept som samler ulike aktører innen samfunnssikkerhet og beredskap under ett tak. Målet var å styrke samarbeidet og koordineringen mellom offentlige og private aktører for å bedre forebygge og håndtere kriser. Det fungerte som en plattform for informasjonsdeling, felles øvelser og utvikling av strategier for å møte ulike trusler mot samfunnssikkerheten. Dette kan inkludere alt fra naturkatastrofer til cyberangrep.

**Effekt**

- Senteret bidro til økt deling av kunnskap og erfaringer mellom kommunene på tvers av ulike beredskapsaktører, hvilket trolig ga økt kapasitet til å forebygge hendelser, eksempelvis gjennom utvikling av ROS-analyser og trendrapporter.
- Sammenslåing av ulike tjuefiresyvfunksjoner ga trolig lavere administrative kostnader.

**Hva fremmet samarbeidet?**

- Samfunnssikkerhetens hus tilbød tilgang til et bredt kompetansenettverk og beredskapsfagmiljø på tvers av ulike samfunnssikkerhetsmiljøer, noe som kunne styrke kommunenes egen beredskap.

**Hva hemmet samarbeidet?**

- Det var skepsis fra kommunene til å overlate fullmakter til Samfunnsikkerhetens hus, spesielt knyttet til den operative hendelseshåndteringen. Frykten for å miste kontroll over hendelseshåndteringen i egen kommune hemmet samarbeidet. Enkelte kommuner så den operative delen av Samfunnsikkerhetens hus som overflødig.
- Ulike forventninger til ambisjonsnivået for støtten samfunnssikkerhetens hus kunne tilby og økonomiske begrensninger utfordret samarbeidet
- Manglende positiv oppmerksomhet og støtte fra statlige aktører som DSB og statsforvalter til prosjektet ble opplevd som hemmende.

# Case 4: Nord-Troms Plan og Eiendom

| | |
|---|---|
| Formål / tema | Styrke beredskapen i Nord-Troms gjennom felles ROS, planer og krisehåndtering |
| Samarbeidsform | Kommunalt oppgavefellesskap |
| Kommuner | Nordreisa, Lyngen, Kåfjord og Skjervøy |
| Etablert (år) | 2023 |
| Intervjuobjekter | Beredskapsrådgivere, kommunedirektører, økonomisjefer og prosjektledere |



**Kort om samarbeidet**

Statsforvalteren har støttet med prosjektmidler for å opprette en interkommunal stilling under Nord-Troms Plan og Eiendom. Det er et treårig prosjekt med dedikerte ressurser for å sikre kontinuitet og effektivitet i beredskapsarbeidet i Nordreisa, Lyngen, Kåfjord og Skjervøy. Formålet er å dele ressurser, kunnskap og erfaringer.

Prosjektstillingen skal ivareta kommunenes beredskapsplikt med utarbeidelse av helhetlig-ROS, beredskapsplaner og øvelser. I tillegg skal stillingen ivareta kommunenes oppgaver rundt samfunnssikkerhet knyttet til plan- og bygningsloven i samfunnsplan, kommunedelplaner og arealplan.

**Hva fremmer samarbeidet?**

- God politisk og administrativ forankring.
- Dedikerte ressurser og kompetanse.
- Regelmessige møter og felles øvelser.

**Effekt**

Samarbeidet er relativt nyopprettet, så det er vanskelig å fastslå de store effektene. Så langt har samarbeidet ført til bedre struktur på planverk og økt bevissthet om beredskap i kommunene. Det har også styrket samarbeidet med eksterne aktører som politiet.

**Hva hemmer samarbeidet?**

- Uklart ansvar og roller i enkelte kommuner.
- Varierende engasjement og prioritering av beredskap.
- Manglende struktur og felles forståelse av mål og metoder.

# Case 5: Fosenregionen

| | |
|---|---|
| Formål / tema | Å forbedre beredskap og sikkerhet gjennom samarbeid mellom kommuner i Fosenregionen. |
| Samarbeidsform | Interkommunalt politisk råd, interkommunale selskaper for brann og redning, og helse, vertskommunesamarbeid for enkelte tjenester |
| Kommuner | Indre Fosen, Osen, Ørland og Åfjord |
| Etablert (år) | Samarbeidet startet i 1987, flere typer samarbeid formalisert i 2001 |
| Intervjuobjekter | Flere intervjuobjekter inkludert kommunedirektører, ordførere, og ledere for samfunn og teknisk. |



**Kort om samarbeidet**

Fosenregionen er et interkommunalt politisk råd for Indre Fosen, Osen, Ørland og Åfjord. Regionen har en rekke interkommunale samarbeid, blant annet på brann og redning, helse og IKT. Selskapsform og antall kommuner som er med i samarbeidene varierer.

Samarbeidet i Fosenregionen har utviklet seg over tid, med fokus på å styrke beredskap gjennom felles strategier og øvelser. Samarbeidet er politisk forankret og involverer både administrative og politiske ledere.

**Effekt**

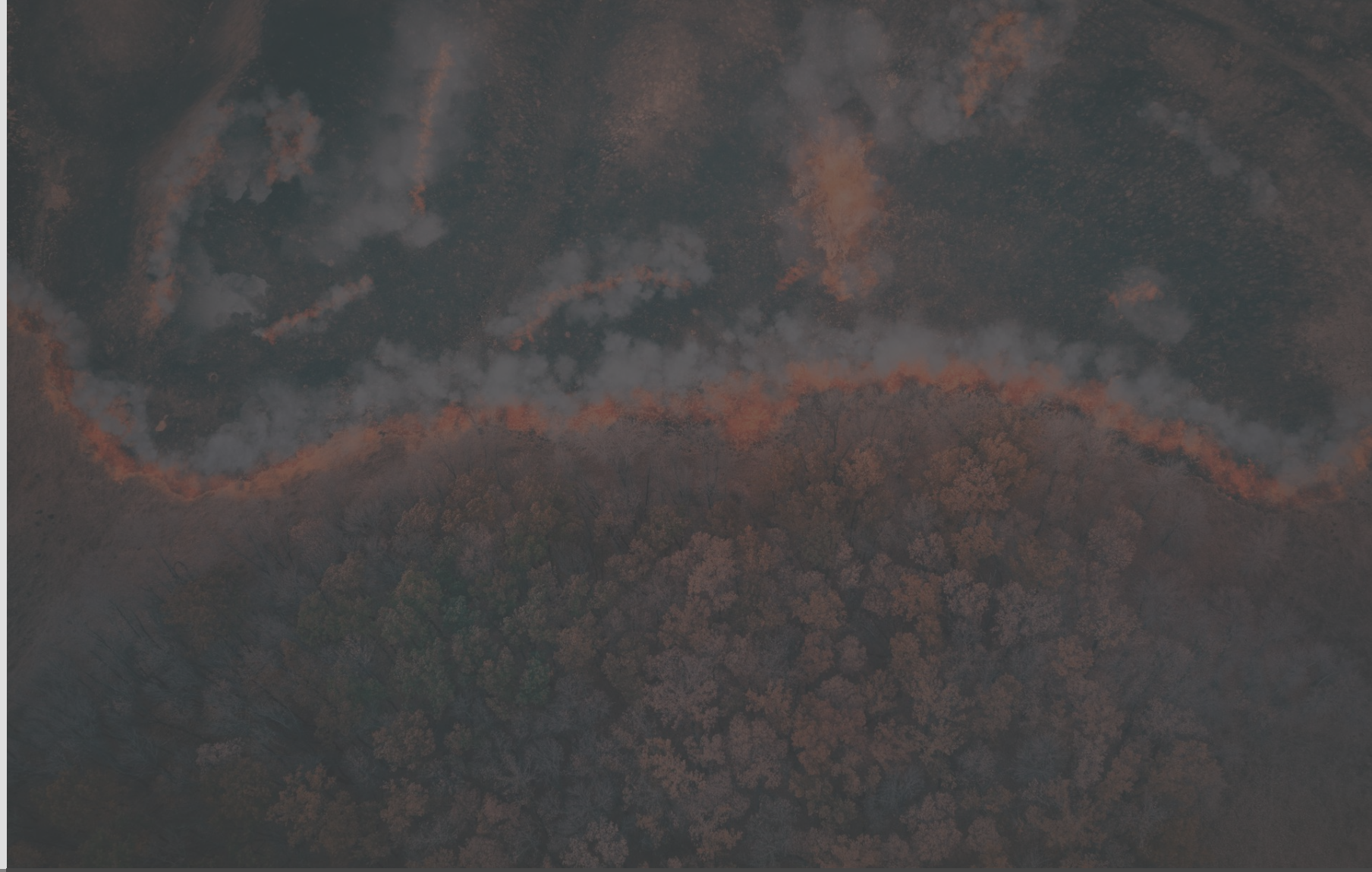
- Bedre koordinering og ressursutnyttelse
- Økt kompetanse og kapasitet innen beredskap
- Forbedret krisekommunikasjon og krisehåndtering
- Styrket regional identitet og samhandling

**Hva fremmer samarbeidet?**

- Felles geografiske og samfunnsmessige interesser
- Historisk godt samarbeid og etablerte strukturer
- Politisk forankring og støtte
- Felles mål og ambisjoner

**Hva hemmer samarbeidet?**

- Ulik størrelse og kapasitet på kommunene
- Manglende felles formalisering av alle beredskapsområder
- Avhengighet av enkeltpersoner
- Ulike prioriteringer og medlemskap i andre regioner



© 2025 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS og PwC Tax Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.