

MASTEROPPGAVE

Emnekode:

KL360E

Navn på kandidat:

Iren Fladmark

**I hvilken grad ivaretar kommunene i Trøndelag sine
beredskapsoppgaver ut i fra
lov om kommunalberedskapsplikt?**

Dato: 15.05.2018

Totalt antall sider: 85

Sammendrag

Kommunene er stadig utsatt for nye farer og påkjenninger, og de har gjennom lov om kommunal beredskapsplikt (2010) og forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) ansvaret for befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunene skal utføre et omfattende systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ved å identifisere risiko og sårbarheter, forebygge hendelser og sørge for nødvendig beredskap og håndteringsevne.

Formålet med denne oppgaven er å undersøke de offentlige systemene som skal ivareta vår sikkerhet og trygghet. Jeg har valgt et forskningstema som omhandler Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin kommuneundersøkelse og tilsynene Fylkesmannen utfører. Disse skal sammen gi et bilde av kommunenes status på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Selve oppgaven går ut på å undersøke i hvilken grad kommunene ivaretar sine beredskapsoppgaver.

Med utgangspunkt i tematikken i oppgaven har jeg utarbeidet følgende problemstilling:

Gir kommuneundersøkelsen i regi av DSB og Fylkesmannens tilsyn det samme bildet av hvordan kommunene utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Trøndelag?

Jeg har benyttet meg av metodetriangulering ved å bruke en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ analyse som har tillatt meg å studere temaet fra ulike sider. Jeg har utført dybdeintervjuer, dokumentanalyser, observasjonsstudier og en spørreundersøkelse hvor jeg i 2017 hentet inn primærdata fra 32 av 48 kommuner i Nord- og Sør Trøndelag.

Det er økt fokus på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ute i kommunene, samtidig som risikobildet er dynamisk og stadig endrer seg. For å lykkes med beredskapsarbeidet må ledelsen i kommunen anerkjenne arbeidet i form av bevisste prioriteringer. Det må bevilges nødvendige ressurser som nok tid, tilstrekkelig med personell, rett kompetanse og økonomiske midler til å utføre arbeidet (Eriksen, 2011). Majoriteten av kommunene bekrefter at de har utfordringer med ressurstilgangen, og dette bidrar til at kommunene ikke kan drive med kontinuerlige forbedringer av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Oppsummert kan jeg si at kommuneundersøkelsen i regi av DSB samt Fylkesmannens tilsyn gir det samme bildet av hvordan kommunene i Trøndelag utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. utfordringene som går igjen, er mangel på ressurser, behov for styrket kompetanse og bedre samvirke. Kommunene uttrykker frustrasjon over pådriverrollen. De er pålagt å samhandle med eksterne aktører, men har ingen sanksjonsmuligheter overfor aktører som ikke deltar.

Så min konklusjon blir da at kommunene har flere utfordringer som begrenser de til å utføre samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgavene som de er påkrevd, kommune utfører et godt stykke arbeid med de forutsetningene de har.

Forord

Å skrive masteroppgave er ingen lek, det er blod svette og tårer.

Denne masteroppgaven er et resultat av mitt masterstudium i samfunnssikkerhet og kriseledelse.

Prosessen med å skrive masteroppgaven har vært meget lærerik og spennende, og jeg har virkelig kjent på frustrasjon, svette, tårer, stolthet og glede over prosjektet. Det er mange som fortjener en stor takk. Ikke minst familien min, som har støttet meg og stilt opp når mor bare måtte skrive litt til... Tusen takk for utallige middager og trøst. Min kjære mann har vært super-tålmodig og støttende - takk for den ekstra «pushingen» og alle de gode samtalene.

En annen god ting som har kommet ut av denne prosessen, er at barna har forstått at man faktisk må jobbe med skolearbeidet. Bella, som er verdens mest tålmodige labrador, har inntatt kontoret ved min side, men synes nå at nok er nok!

Takk til gjengen på MASIK16 for to fantastiske år. Dere har bidratt til at jeg har greid å holde motivasjonen oppe. Dere har satt spor, og jeg kommer til å savne dere. Det har vært diskusjoner og uenigheter, men vi har alle hatt et felles mål om å tilegne oss ny og spennende kunnskap. Takk til lærerne og foredragsholderne for interessante og lærerike år.

Jeg vil takke min veileder Ivar Svare Holand for hans gode og konstruktive tilbakemeldinger, hans entusiasme og tilgjengelighet. Jeg er svært takknemlig for all hjelp.

Jeg vil takke ansatte hos Fylkesmannen i Trøndelag for deres positive respons på min oppgaveskriving og de gode formelle og uformelle samtalene. Ikke minst vil jeg takke alle kommunene som har bidratt med ærlige tilbakemeldinger.

Nå ser jeg enden på en lang studiereise, noe jeg er sikker på at Trond, Isabell og Marius setter pris på. Det skal bli godt å kunne ta hverdagen tilbake, og nå skal Bella og mor ut på tur igjen!

En ekstra takk til Inger Helene som fikk meg på rett spor da jeg var på mitt mest rådville.

En ydmyk og stolt Iren.

Verdal, 14. mai 2018
Iren Fladmark

Tabell 0. 1 Definisjoner og forklaringer som blir brukt i oppgaven.

<i>DSB</i>	<i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap</i>
<i>NTNU</i>	<i>Norges teknisk naturvitenskapelige universitet</i>
<i>CIM</i>	<i>Crises and issue management- Krisestøtte verktøy.</i>
<i>ROS</i>	<i>Risiko og sårbarhet analyse</i>
<i>BP</i>	<i>Beredskapsplan</i>
<i>HMS</i>	<i>Helse, miljø og sikkerhet</i>
<i>JD</i>	<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i>
<i>FBR</i>	<i>Fylkesberedskapsrådet</i>
<i>HV</i>	<i>Heimevernet</i>
<i>NS</i>	<i>Norsk Standard</i>
<i>RK</i>	<i>Røde Kors</i>
<i>Nexus</i>	<i>Forskningsprosjektet The Next disaster, NTNU</i>
<i>KS rapporten</i>	<i>”Kommunal beredskapsplikt- gir nye krav en bedre beredskapsevne?” Rapport utarbeidet av Sintef på oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon</i>
<i>NBIR</i>	<i>Norsk Institutt for by- og regionsforskning</i>
<i>DIFI</i>	<i>Direktoratet for forvaltning og IKT</i>

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	I
Forord	III
Innholdsfortegnelse	V
Liste over vedlegg.....	VII
Liste over tabeller.....	VII
Liste over figurer	VII
1.0 Innledning	1
1.1 Tidligere forskning.....	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Studieområde	3
1.4 Oppbygning av oppgaven.....	4
Kapittel 2 - Hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet er organisert	8
2.0 Aktører innen samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge.....	8
2.1 Beredskapsprinsippene	11
2.2 Kommunens oppgaver med helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid	11
2.2.1 Lov og forskrift	13
<i>Fase 1, Kartlegging – planlegging og forarbeid.....</i>	<i>17</i>
<i>Fase 2, Gjennomføring av ROS og overordnet beredskapsplan.....</i>	<i>18</i>
<i>Fase 3, Oppfølging</i>	<i>22</i>
2.3 Kontrollmekanismer for sjekk av status på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene	25
2.3.1 Fylkesmannen	25
2.3.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	29
Kapitel 3 – Metode	30
3.1.....	31
3.2 Forskningsdesign	31
3.2.1 Formulering av studieområdet og forskningsspørsmålet	32
3.3 Utvalg	32
3.3 Kvalitative metode	33
3.3.1 Samtaler.....	33
3.3.2 Dokumentanalyse	34
3.3.3 Observasjonsstudier.....	35

3.5 Kvantitativ metode	35
3.5.1 Spørreundersøkelsen	35
3.6 Analyse av data	36
3.7 Metoderefleksjon	37
4.0 Resultater	40
4.1 Kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid	40
4.1.1 Risiko- og sårbarhetsanalyser	44
4.1.2 Overordnet beredskapsplan	45
4.1.3 Øvelser, opplæring og evalueringer	46
4.2 Tilsyn i regi av Fylkesmannen	48
4.3 Kommuneundersøkelsen i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	50
5.0 Drøfting	53
5.1 Helhetlig systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid	53
5.1.1 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse	54
5.1.2 Overordnet beredskapsplan	55
5.1.3 Øvelse og opplæring	57
5.1.4 Evaluering	59
5.2 Tilsyn i regi av Fylkesmannen	60
5.3 Kommuneundersøkelsen i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	61
6.0 Avslutning	63
7.0 Litteraturliste	66
Vedlegg	72
Vedlegg 2 Eksempel på tiltakskort. (DSB, 2014)	73
Vedlegg 3 Operativ del i overordnet beredskapsplan, (Trondheimkommune.no, 2017)	74
Vedlegg 4 Fullstendig fylkesoversikt fylkesbarometeret 2015-17.	74
Vedlegg 5 Intervjuguide	74
Vedlegg 6 Spørreundersøkelsen	75

Liste over vedlegg

Vedlegg 1 Samfunnssikkerhet i kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel (DSB, 2014)	72
Vedlegg 2 Eksempel på tiltakskort. (DSB, 2014)	73
Vedlegg 3 Operativ del i overordnet beredskapsplan, (Trondheimkommune.no, 2017)	74
Vedlegg 4 Fullstendig fylkesoversikt fylkesbarometeret 2015-17.	74
Vedlegg 5 Intervjuguide	74
Vedlegg 6 Spørreundersøkelsen	75

Liste over tabeller

Tabell 0. 1 Definisjoner og forklaringer som blir brukt i oppgaven.	IV
Tabell 1. 1 Kategoriseringer av størrelsene på kommunene (SSB, 2017)	3
Tabell 1. 2 Forklaring av sentrale begreper brukt i oppgaven	4
Tabell 2. 1 Overlappende lover innen samfunnssikkerhet.	10
Tabell 3. 1 Dokumenter som er benyttet i oppgaven	34
Tabell 3. 2 Samlinger som jeg har deltatt på	35
Tabell 4. 1 Strategi befolkningsvarsling ved langvarige krisesituasjoner	46
Tabell 4. 2 Rapporteringen fra tilsynene i 2016 og 2017	49

Liste over figurer

Figur 2. 1 Oversikt over involverte aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, (Meld. St. 21 (2013-2014)	9
Figur 2. 2 Kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap	12
Figur 2. 3 Sivilbeskyttelsesloven, Lov om kommunal beredskapsplikt §§ 14 og 15	13
Figur 2. 4 Illustrasjon av en helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (DSB, 2014)	15
Figur 2. 5 Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene. (Engen, mfl, 2016)	17
Figur 2. 6 Eksempel på risikomatrise (DSB, 2014).	18
Figur 2. 7. Eksempel på sløyfediagram som tar utgangspunkt i en uønsket hendelse (DSB, 2014)	19
Figur 2. 8 Eksempel på kjede av uønskede hendelser. (DSB, 2014)	19
Figur 2. 9 Overordnet beredskapsplan (Trondheimkommune, 2017)	20
Figur 2. 10 Fasene ved fylkesmannens tilsyn (DSB, 2014)	28
Figur 3. 1 Mitt forskningsdesign	31

Figur 4. 1 Beredskapshjulet for systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene, (DSB, 2018b),.....	40
Figur 4. 2 Tidsbruk, timer kommunene bruker på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i løpet av en uke.....	41
Figur 4. 3 I hvilken grad bruker kommunen fylkesROS i sitt arbeid med å lage egen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse?	44
Figur 4. 4 Øvelser kommunen har gjennomført de siste fire årene. (utenom de i regi av fylkesmannen.)	47
Figur 4. 5 Prosentandel kommuner i Trøndelag som oppfyller utvalgte krav i beredskapsplikten i 2015, 2016 og 2017, sett opp mot fylkets nasjonale rangering (DSB, 2015-2017)	52
Figur 4. 6 I hvilken grad kommuneundersøkelsen gir et korrekt bilde av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.....	52

1.0 Innledning

«Vi lever i det tryggeste sekundet i historien, på det tryggeste stedet på kloden. NYT det! Det er ikke nødvendig å rope «ULV» hver gang en laboratoriemus får skjelving.» Per Fugelli

Dette er situasjonen i dag, til tross for at vi faktisk er utsatt for mange farer og påkjenninger som ras, flom, skred, storm, kulde, dynamisk trusselbilde, cyberangrep og økte spenninger mellom øst og vest. Den generelle velstanden og de offentlige ordningene gjør at vi, til tross for de objektive farene i hverdagen, har stor trygghet.

Arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge involverer mange aktører. Det er et omfattende arbeid som utføres for å gjøre samfunnet robust, slik at det *evner* å forebygge og håndtere hendelser som truer innbyggernes grunnleggende behov. Samfunnssikkerhet dreier seg om å bygge et samfunn som er inkluderende og motstandsdyktig, og som har styrke til å møte det som måtte komme. Kommunene har en sentral rolle i dette arbeidet.

Denne oppgaven handler om de offentlige systemene som skal ivareta vår sikkerhet og trygghet, og ser på om det er nødvendig å gå dette trygghetsapparatet etter i sømmene hele tiden for at det skal opprettholde kvaliteten. Mange stiller faktisk spørsmål ved om de offentlige systemene er så gode som vi tror, og greier de å følge med på endringene i risikobildet?

Etter at jeg ble introdusert for dette sitatet under studiene ble min nysgjerrighet trigget, og oppgavens problemstilling begynte å ta form:

En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap. (Meld. ST 29 (2011-2012)).

1.1 Tidligere forskning

I kommuneundersøkelsene fra DSB i perioden 2002 til 2016 ble det utgitt en egen detaljert rapport om statusen på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ute i kommunene. Fra 2017 gikk DSB over til kun å offentliggjøre spørreskjemaet og rådataene. Rapportene viste en positiv utvikling, og at det utføres mye godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ute i kommunene.

På oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon (KS) utarbeidet Sintef i 2016 rapporten «Kommunal beredskapsplikt - gir nye krav en bedre beredskapsevne?». Denne rapporten tar for seg effekten av kommunal beredskapsplikt. Den går inn på temaer som omhandler paragrafene i lov og forskrift om kommunalberedskapsplikt og gir forslag til justeringer og tiltak for at det skal bli enklere for kommunene å tilfredsstille kravene i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt (Øren mf., 2016).

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) gjennomførte i 2015 en kartlegging av Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene, der man kom fram til at kommunene ved Rådmann og ordførere er positive til tilsynene. Kommunene mener det er viktig at staten har kontroll på tilstanden ute i kommunene, samtidig som staten kan gi gode tilbakemeldinger på om kommunen kan yte bedre tjenester (Difi, 2015).

Ifølge Norsk Institutt for by- og regionforskning (NBIR- rapport), 2013 ser man endringer i fylkesmannens rolle før og etter lov om kommunal beredskapsplikt. Fylkesmannens rolle var tidligere å ha god dialog med kommunene og gi veiledning innen beredskap. Dette er en rolle fylkesmannen også har i dag, men nå har fylkesmannen i tillegg rollen som kontroll- og tilsynsmyndighet (Askim mfl., 2013).

Forskningsprosjektet The Next disaster ved NTNU utga i 2017 den populærvitenskapelige rapporten «*Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011?*» Dette er en rapport som er basert på studier av endringer og læringsprosesser etter hendelsen på Utøya. Rapporten bekrefter at samfunnet generelt har fått økt risikoanerkjennelse. Økt bevissthet om hendelser med lav sannsynlighet og store konsekvenser kommer på dagsordenen og blir prioritert sammen med økt fokus på samvirke. Kommunen har fått flere krav og oppgaver, men ingen vesentlige ressursøkninger (Albrechtsen mfl., 2017).

Det er også skrevet flere masteroppgaver som omhandler kommunal beredskapsplikt i flere forskjellige kontekster.

1.2 Problemstilling

Jeg har valgt et forskningstema som rettes mot DSBs kommuneundersøkelse og tilsynene fylkesmannen utfører. Disse skal sammen gi et bilde av kommunenes status på arbeidet med

samfunnssikkerhet og beredskap. Selve oppgaven går ut på å undersøke i hvilken grad kommunene ivaretar sine beredskapsoppgaver ut i fra lov om kommunalberedskapsplikt..

Med utgangspunkt i tematikken i oppgaven har jeg utarbeidet følgende problemstilling:

Gir kommuneundersøkelsen i regi av DSB og Fylkesmannens tilsyn det samme bildet av hvordan kommunene utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Trøndelag?

1.3 Studieområde

Temaet i oppgaven er omfattende, og jeg har valgt å forholde meg geografisk til Trøndelag fylke. Jeg vil studere de offentlige systemene som skal ivareta vår sikkerhet og trygghet som omfatter forvaltningsorganene kommunene, fylkesmannen og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

I 2017 var det 48 kommuner fordelt på Sør- og Nord-Trøndelag, og av disse var det 32 som svarte på spørreundersøkelsen jeg utførte. Etersom jeg har begrensninger i tid og ressurser, vil jeg konsentrere meg om de 32 kommunene i Trøndelag som svarte på min spørreundersøkelse. Disse hadde også svart på kommuneundersøkelsen, og flere av dem hadde tilsyn i regi av Fylkesmannen i 2016-2017. Dette er kommuner med variable innbyggertall og geografiske plasseringer i fylket. Jeg vil ikke navngi kommunene.

Det er ulike fokus blant kommunene. Noen har større fokus på ras og strømbrudd, mens andre fokuserer mer på terror og utilsiktede hendelser. Kommunene har ulike måter å ivareta krisehåndtering på. Dette skyldes varierende tilgang på ressurser og kompetanse i kommunene. Tabell 1.1 viser fordeling av de 32 kommunene i tre størrelses kategorier basert på kategoriene Statistisk sentralbyrå bruker. Tabell 1. 1 Kategoriseringer av størrelsene på kommunene (SSB, 2017).

	<i>Innbyggere</i>	<i>Antall kommuner</i>
<i>Liten kommune</i>	<i>>4999</i>	<i>18</i>
<i>Mellomstor kommune</i>	<i>5000-19999</i>	<i>10</i>

1.4 Oppbygning av oppgaven

Jeg starter oppgaven med en innledning som redegjør for forskningstemaet for å vise min motivasjon for å studere dette temaet. I kapittel to forklarer jeg mer inngående om bakgrunnen for kommunenes beredskapsplikt og hva denne innebærer, og hvilke ordninger som eksisterer for å undersøke hvor godt kommunene ivaretar ansvaret de har. Teorien som er benyttet, er også presentert i dette kapittelet. I kapittel tre vil jeg gjøre rede for forskningsdesignet jeg har jobbet ut fra og forskningsmetodene jeg har brukt for å besvare forskningsspørsmålet på best mulig måte. I kapittel fire presenterer jeg resultatene og de sentrale funnene fra min spørreundersøkelse, kommuneundersøkelsen, tilsynene og noen funn fra observasjonsstudiene. I kapittel fem vil jeg drøfte problemstillingen ved å sammenligne resultatene fra undersøkelsen og konteksten i kapittel to, og til slutt i kapittel seks vil jeg komme med en konklusjon og forslag til videre forskning.

Tabell 1. 2 Forklaring av sentrale begreper brukt i oppgaven

<i>Fylkesmannen</i>	<i>Brukt i oppgaven som fellesbenevnelse for de som har ansvaret for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på regionalt myndighetsnivå, herunder fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen, samt de som arbeider med dette temaet hos fylkesmannen.</i>
<i>Kommunen</i>	<i>Brukt i oppgaven som fellesbenevnelse for de som har ansvaret for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på kommunalt nivå, herunder rådmannen og de som har fått dedikert dette ansvaret, enten som hel- eller delstilling, eller som en del av eksisterende stilling.</i>
<i>Samfunnssikkerhet</i>	<i>Den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Ref. St.meld. nr. 17, (2001-2002) Samfunnssikkerhet dreier seg om å verne om liv og helse, demokrati og styringsevne og kritiske samfunnsfunksjoner. Samfunnssikkerhet dreier seg om å bygge et samfunn som er inkluderende og robust, som har styrke til å møte det som må komme. (DSB, 2018b)</i>
<i>Krisescenarioer</i>	<i>Tidligere Nasjonalt Risikobilde. DSB utarbeider en rekke risikoanalyser om alvorlige hendelser som kan ramme det norske folk. (DSB, 2018a)</i>
<i>Sikkerhet</i>	<i>Vern mot død, fysisk skade eller sykdom, tap av demokratiske rettigheter og personlig integritet, tap av eller skade på livsmiljøet, eiendom eller materielle verdier (DSB, 2016b)</i>
<i>Trygghet</i>	<i>Tilgang til nødvendige tjenester og forsyninger som er så viktige at fravær av dem vil kunne føre til alvorlig uro, bekymring og problemer i hverdagen (DSB, 2016b)</i>

<i>Grunnleggende behov</i>	<i>Ifølge Maslow kjennetegnes grunnleggende behov ved fem hovedgrupper, der den første er behov for livsnødvendigheter, slik som de fysiologiske behovene mat, drikke, luft og en plass å bo. Den andre er behov for sikkerhet, den tredje er sosiale behov, den fjerde er behov for aktelse og den femte er behov for selvrealisering (Brochs-Haukedal, 2013)</i>
<i>Krise</i>	<i>En uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner eller organisasjoner eller stater som rammes. (St.meld. nr.10, (2016-2017).</i>
<i>Risiko</i>	<i>Risiko kan beskrives som sammenhengen mellom sannsynligheten for at en hendelse kan inntreffe og de konsekvensene den kan medføre hvis den inntreffer. (Lunde, 2016)</i>
<i>Sårbarhet</i>	<i>Sårbarhet defineres i St.meld. nr. 10, (2016-2017) som manglende evne til å motstå en tilsiktet handling eller hendelse. Sårbarhetsbegrepet kan utdypes med fysisk sårbarhet og sosial sårbarhet som går ut på hvor utsatt et område eller befolkning er for farer som kan gjøre skade på liv og eiendom.</i>
<i>Beredskap</i>	<i>Planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig. (St.meld. nr. 10, 2016-2017.). En enklere måte å definere beredskap på er «å være beredt» på de situasjonene som en har identifisert og andre. (Engen mfl., 2016)</i>
<i>Krisekommunikasjon</i>	<i>Å formidle viktige og presise budskap på en mest mulig effektiv måte, under stort tidspress. Formål å begrense usikkerheten om ansvarsforhold, klargjøre hva virksomheten gjør for å løse problemet og redusere krisens omfang, samt å formidle hvor de rammede kan få hjelp og støtte (Fagerli mfl., 2012)</i>
<i>Risikokommunikasjon</i>	<i>Kommunikasjon om mulige uønskede hendelser og situasjoner som kan oppstå og som kan føre til skade på liv, helse, miljø, materiell og kritiske samfunnsfunksjoner. Dette er den kommunikasjonen som blir utført før hendelsen inntreffer (Fagerli mfl., 2012)</i>
<i>Resilience – robusthet</i>	<i>Motstandskraft, eller evnen til å opprettholde en stabil tilstand i virksomheten, for så å fortsette tilnærmet upåvirket etter en hendelse eller en stresset situasjon til det er normalisert. (Hollnagel 2006, i Engen mfl 2016).</i>
<i>Kritiske samfunnsfunksjoner</i>	<i>Forsyning av mat og medisiner. Bank og finans, ivaretagelse av behov for husly og varme, oppfølging av særlige sårbare grupper, nødvendig helse- og omsorgstjenester, nød- og redningstjenester, politi, kommunens kriseledelse og krisehåndtering, Stortinget og Regjering, domstolene, forsvar, miljøovervåking, vannforsyning, informasjon til allmennheten (DSB, 2014)</i>
<i>Kritisk infrastruktur</i>	<i>Kraftforsyning, elektronisk kommunikasjon, vann og avløpshåndtering, fremkommelighet for personer og gods, forsyning av drivstoff, satellittbasert infrastruktur (DSB, 2016b)</i>
<i>Eksterne aktører</i>	<i>industribedrifter, entreprenørfirmaer og gårdbrukere og Telenor, Statens vegvesen, Avinor, vannforsyning, Forsvaret, sivilforsvaret, frivillige organisasjoner., (DSB, 2016b)</i>
<i>ekom-tjenester</i>	<i>Elektronisk kommunikasjon (DSB, 2016b)</i>

<i>Dominoeffekt</i>	<i>At en hendelse forplanter seg på samme måte som dominobrikkene gjør når de står oppstilt og faller én etter én når man lar den første brikken falle. Her i denne konteksten er det sammenbrudd som følge av ringvirkningene etter én hendelse, (Naob.no, 2018).</i>
<i>Pådriverrolle</i>	<i>Person, institusjon e.l. som (ved å påvirke andre til handling, innsats) driver et arbeid, en prosess fremover, sørger for at noe blir gjennomført, drivende kraft (Naob.no, 2018)</i>
<i>Beredskapsråd</i>	<i>Fylkesnivå og kommunenivå. Samhandling med alle som kan bli involvert i en hendelse. Kommuner, virksomheter og frivillige organisasjoner, samt interne andre etater. Eksempel på dette i en kommune ordfører, rådmann, lensmann, brannsjef, Røde Kors (RK), Heimevernet (HV) (DSB, 2018b)</i>
<i>Beredskapsplan</i>	<i>En plan/strategi for hvordan en skal være best mulig forberedt på å håndtere en hendelse (Engen mfl, 2016).</i>
<i>Uønskede hendelser</i>	<i>En hendelse som har forårsaket eller kunne forårsake ulike typer skade på sentrale verdier som mennesker, miljø, materiell, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur (Engen mfl, 2016)</i>
<i>Ulykke</i>	<i>Ikke planlagt hendelse eller omstendighet som inntreffer uforutsigbart og uten tydelig menneskelig intensjon eller observerbar årsak, og som fører til tap eller skade. En større ulykke er en akutt hendelse som umiddelbart eller senere medfører fare for personskader/tap av liv og skader/ødeleggelser av miljø, materiell, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur (Hollnagel 2004, i Engen mfl 2016).</i>
<i>Crises and issue management</i>	<i>CIM- Helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. Verktøy for informasjonsdeling i forbindelse med ulykker og uønskede hendelser. Har også funksjoner som befolkningsvarsling og mobilisering. (DSB, 2014)</i>
<i>Internkontroll</i>	<i>En samling av systematiske tiltak som sørger for at en virksomhet arbeider innenfor gjeldene krav. Kvalitetssikring av det arbeidet som utføres innen HMS i virksomheter og herunder også kommuner. (Internkontrollforskriften, 1997)</i>
<i>Egenkontroll</i>	<i>Internkontroll som kommunens egenkontrollverktøy. Kommunene har DSBs årlige kommuneundersøkelse som fungerer som en slags selvangivelse for kommunene på hvordan de arbeider med beredskapsplikten. (Rygg, 2016), og Internkontroll som kommunens egenkontrollverktøy.</i>
<i>Tilsyn</i>	<i>Fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kontrollere etterlevelse av en norm som er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltavvik, samt reaksjoner ved avvik. (St.meld.nr.17.(2002-2003)</i>
<i>Tilsyn: Avvik</i>	<i>Avvik: Manglende etterlevelse av krav fastsatt i bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og i forskrift til kommunal beredskapsplikt (DSB, 2015)</i>
<i>Tilsyn: Merknad</i>	<i>Merknad: Funn det er grunn til å påpeke for å sikre forbedringer i oppfølging av bestemmelsene om beredskapsplikten (DSB, 2015)</i>
<i>Tilsyn: Andre forhold</i>	<i>Andre forhold: Hvis de observerer andre funn utenom kommunal beredskapsplikt som kan ha en konsekvens for kommunens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, vil det være naturlig å ta dette opp under andre forhold (DSB, 2015)</i>

<i>Forvaltningsrevisjon</i>	<i>Lovfestet og særegen form for revisjon av offentlig forvaltning og inngår i kommunenes egenkontroll. (DSB, 2014)</i>
<i>NATO- Seven Baseline Requirements</i>	<i>1. Sikre kontinuitet i styringssystemer og offentlige tjenester. 2. Sikre robust kraftforsyning. 3. Sikre evnen til å kontrollere ukontrollert flytting av mennesker. 4. Sikre robust mat- og vannforsyning. 5. Sikre evnen til å håndtere masseskadesituasjoner. 6. Sikre robuste sivile kommunikasjonssystemer. 7. Sikre robuste transportsystemer. (DSB, 2018b)</i>

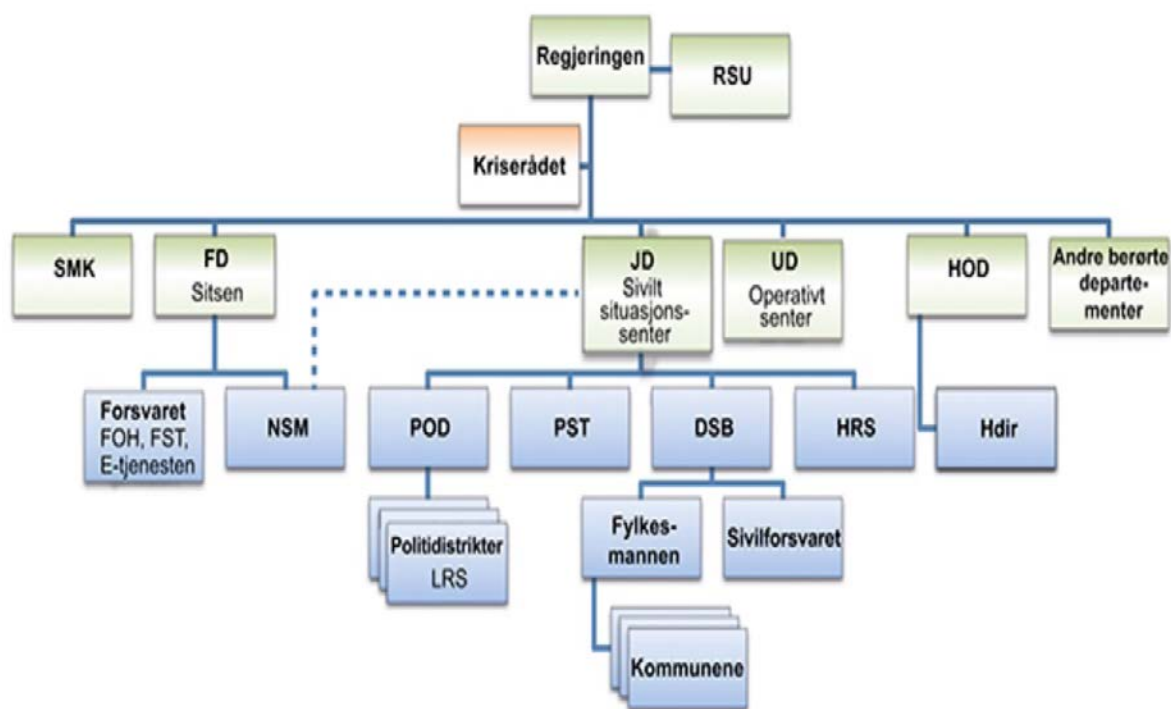
Kapittel 2 - Hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet er organisert

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er organisert, og i den forbindelse blir teorien jeg bruker, flettet inn. Jeg ser på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene som å arbeide etter et kontinuerlig beredskapshjul, der en har flere faser som kommer etter hverandre, for så å starte på nytt igjen med revideringer. Teorier omkring bruken av beredskapshjul er beskrevet av flere forskere, og jeg vil komme tilbake til deres teorier underveis i kapitlet.

2.0 Aktører innen samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge

Arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge involverer mange aktører som vises på figuren 2.1. Hovedoppgaven til alle disse er å gjøre samfunnet robust, slik at det *evner* å forebygge og håndtere hendelser som truer innbyggernes grunnleggende behov. Dette ved å opprettholde befolkningens tilgang til nødvendige funksjoner, tjenester og leveranser som er nødvendig for å ivareta liv og helse, og ved å hindre farer. Hendelser kan være utløst av tekniske eller menneskelige feil, bevisste handlinger eller av naturen (DSB, 2016b).

Som vist i Figur 2.1 er det et svært omfattende apparat som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. I denne oppgaven vil jeg se på hva som ligger i den kommunale beredskapsplikten, og konsentrere meg om kommunene, fylkesmannen og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Først og fremst vil jeg se på hva og hvilke ordninger som kvalitetsikrer at kravene i beredskapsplikten blir innfridd. Jeg har valgt å ikke beskrive andre aktører som også har en rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen, f.eks. politi, brannvesen, helsevesen mfl. Dette fordi disse ikke har en direkte rolle i den kommunale beredskapsplikten slik den er avgrenset i sivilbeskyttelsesloven. Brannvesenet og helsevesenet har selvsagt viktige oppgaver i det kommunale beredskapssystemet, men det er i henhold til andre lover.



- DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- E-tjenesten: Forsvarets etterretningstjeneste
- FD: Forsvarsdepartementet
- FOH: Forsvarets operative hovedkvarter
- FST: Forsvarsstaben
- HOD: Helse- og omsorgsdepartementet
- Hdir: Helsedirektoratet
- HRS: Hovedredningssentralene
- JD: Justis- og beredskapsdepartementet
- LRS: Lokal redningstjeneste
- NSM: Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- POD: Politidirektoratet
- PST: Politiets sikkerhetstjeneste
- RSU: Regjeringens sikkerhetsutvalg
- Sitsen: Forsvarets situasjons-senter
- SMK: Statsministerens kontor
- UD: Utenriksdepartementet

Figur 2. 1 Oversikt over involverte aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, (Meld. St. 21 (2013-2014))

Innen feltet samfunnssikkerhet er det flere lover og regler som overlapper hverandre, og som på forskjellig måte krever at det settes inn tiltak som skal beskytte befolkningen. Dette kan være tiltak for å verne oss på arbeidsplassen, hindre ulykker og beskytte oss mot ondsinnede handlinger og trusler. Noen av disse lovene vises i tabell 2.1 på neste side, modifisert etter Engen mfl., (2004).

Tabell 2. 1 Overlappende lover innen samfunnssikkerhet.

<i>Målsetning</i>	<i>Lov</i>	<i>Innhold i lovens formålsparagraf</i>
<i>Fremme arbeidshelse, ytre miljø og sikkerhet</i>	<i>Arbeidsmiljøloven § 1 (2005)</i>	<i>Å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet</i>
	<i>Forurensningsloven § 1 (1981)</i>	<i>Å verne det ytre miljøet mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Å sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.</i>
<i>Beskytte samfunnet mot trusler, verne om helse, miljø og sikkerhet.</i>	<i>Sivilbeskyttelsesloven § 14 og § 15 (2010)</i>	<i>Å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.</i>
	<i>Sikkerhetsloven § 1 (1998)</i>	<i>Å legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.</i>
	<i>Brann- og eksplosjonsvernloven (2002)</i>	<i>Å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser.</i>
	<i>Helseberedskapsloven § 2 (2000)</i>	<i>Verne om befolkningens liv og helse, og bidra med nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester som kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid.</i>
<i>Fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø, materielle verdier og viktig infrastruktur.</i>	<i>Plan- og bygningsloven § 10, § 11 og § 12 (2008)</i>	<i>Loven skal fremme bærekraftig utvikling, bidra til samordning på statlig, regionalt og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vern av ressurser. Planlegging skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interessenter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø, materielle verdier og viktig infrastruktur.</i>

2.1 Beredskapsprinsippene

For å håndtere uønskede hendelser er det flere forutsetninger som må ligge til grunn. For at dette skal skje mest mulig smidig, er det utarbeidet fire prinsipper for beredskapsarbeidet i Norge (Regjeringen 2002, 2008, 2012).

Det første er *ansvarsprinsippet*, som går ut på at de som har det daglige ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, har ansvaret for å utarbeide beredskapsplaner og strategier for å håndtere ekstraordinære hendelser. Det andre er *likhetsprinsippet*, som går ut på at organisasjonen som handler i en krise skal være mest mulig lik den organiseringen den har i det daglige. Det tredje prinsippet er *nærhetsprinsippet* som sier at krisene skal håndteres på lavest mulige nivå. Dette er fordi de som er nærmest krisen, har den beste forutsetningen for å forstå situasjonen, og er dermed også best egnet til å håndtere den. Det fjerde og siste av de grunnleggende beredskapsprinsippene er *samvirkeprinsippet*. Dette går ut på at alle (myndigheter, virksomheter og etater) har et ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter for å arbeide med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

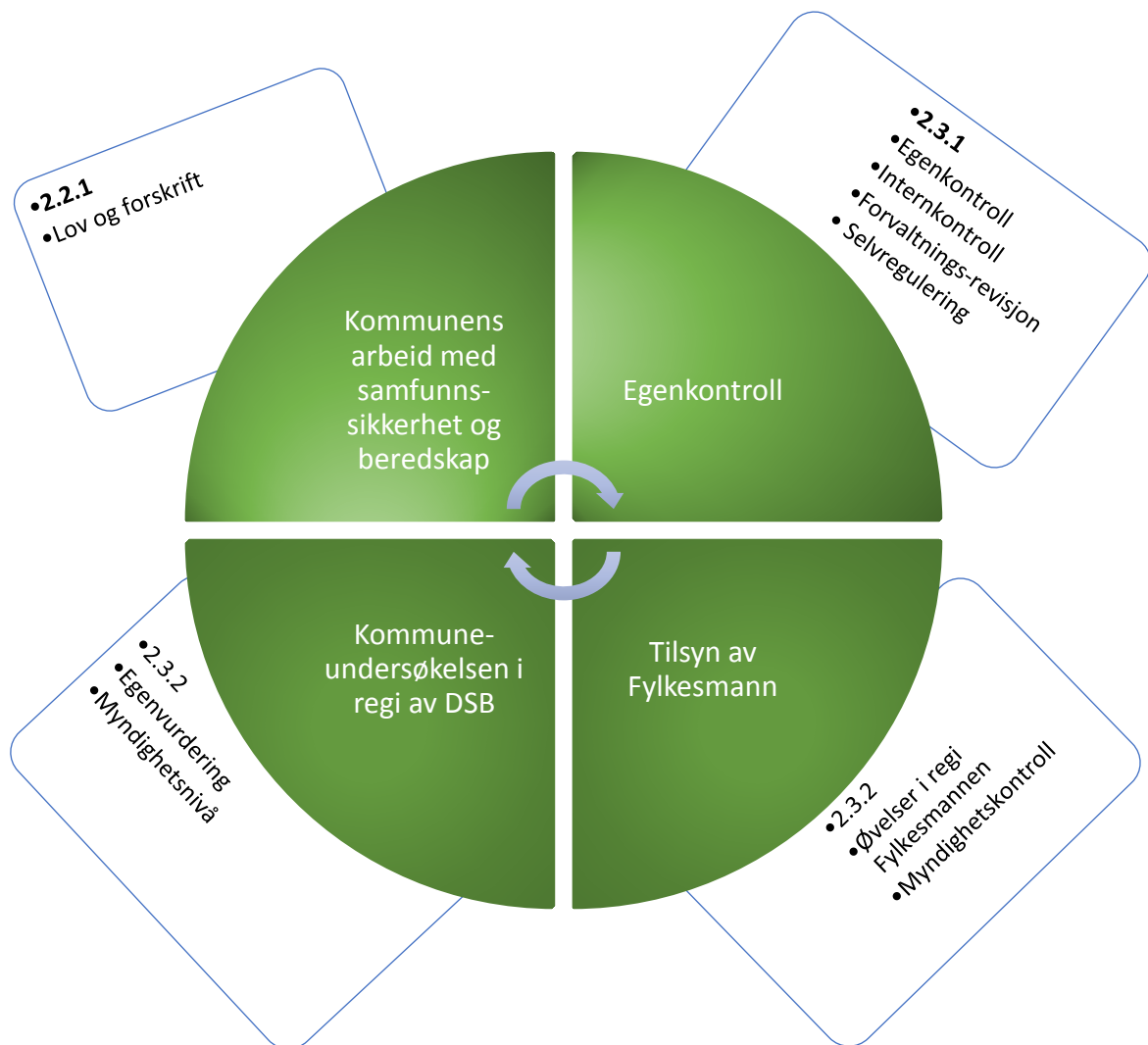
De fleste uønskede hendelser har en lokalisering (hendelser i Cyber Space er kanskje et unntak), og har konsekvenser i en eller flere bestemte kommuner. Med de føringene som ligger i at hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå og med den organisasjonen som er på plass fra før, får kommunene, med sin plikt til å sikre egne innbyggere, en sentral rolle (DSB, 2018b).

2.2 Kommunens oppgaver med helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

En kommune er en kompleks organisasjon som har en politisk og en administrativ enhet med flere underliggende sektorer. For å kunne ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet som kommunene er pålagt gjennom kommunal beredskapsplikt, er det nødvendig med koordinering og samhandling på tvers av alle sektorene, og ikke minst mellom myndighetsnivåene. Det er Rådmannen og dennes stab som er ansvarlig for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen.

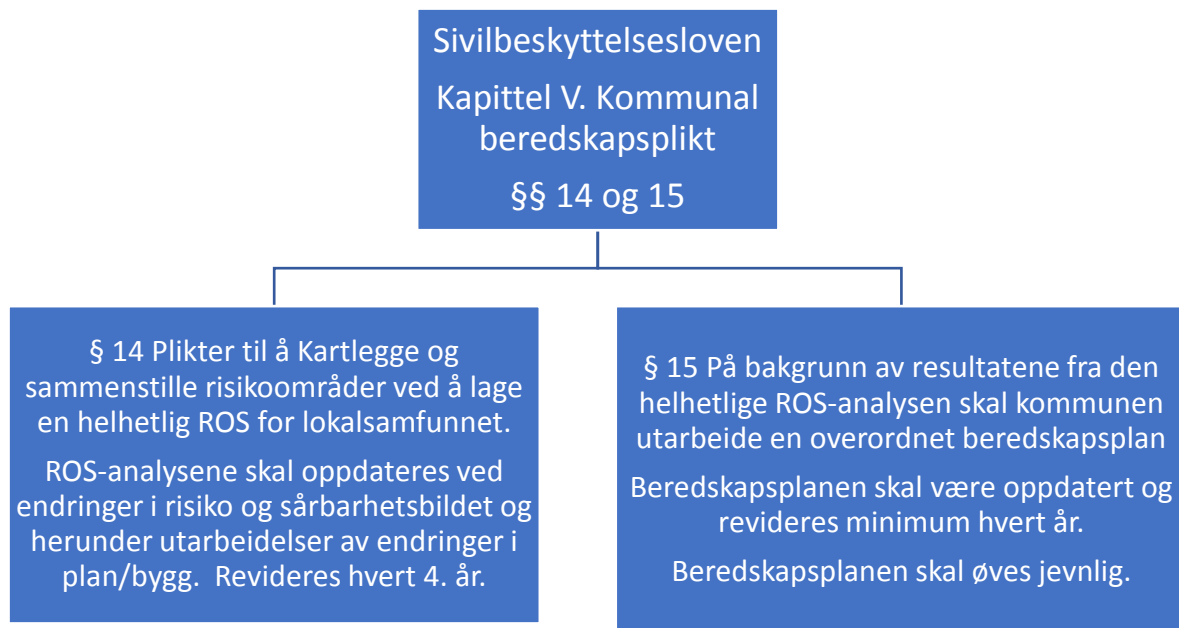
Ofte er beredskapsarbeidet visualisert som beredskapshjulet (fig.4.1), som vi finner igjen i fasene som DSB legger til grunn i et systematisk sikkerhets- og beredskapsarbeid (Engen

mfl., 2016). Det er basert på planlegging, gjennomføring og oppfølging av beredskapsarbeidet. Figur 2.2 illustrerer kompleksiteten og styringsmekanismer for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne har jeg brukt som en mal for hvordan jeg har strukturert innholdet i kapittel 2.2. For å visualisere beredskapshjulet som sikrer kommunene en systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, vises det til figur 4.1. Paragrafene jeg har brukt, er hentet fra forskrift om kommunal beredskapsplikt.



Figur 2. 2 Kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Modifisert fra DSB(2018) og Engen mf.(2016).

2.2.1 Lov og forskrift



Figur 2. 3 Sivilbeskyttelsesloven, Lov om kommunal beredskapsplikt §§14 og 15

§ 1 Formål

Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) pålegger kommunene å ivareta befolkningens liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved uønskede hendelser. Forskriften om kommunal beredskapsplikt gir utfyllende forklaringer og regler som skal være med på å sikre at kommunene ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Dette ved at kommunene jobber systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. De skal utarbeide helhetlig ROS, beredskapsplaner og ta ut læring etter øvelser og hendelser, og bruke disse for å robustgjøre kommunen for uønskede hendelser. Kommunen skal ta utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysene og bruke disse for å planlegge langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. For å kunne møte disse kravene må arbeidet forankres og integreres i kommunenes plan- og budsjettprosesser, som vist i figur 1 i vedlegg.

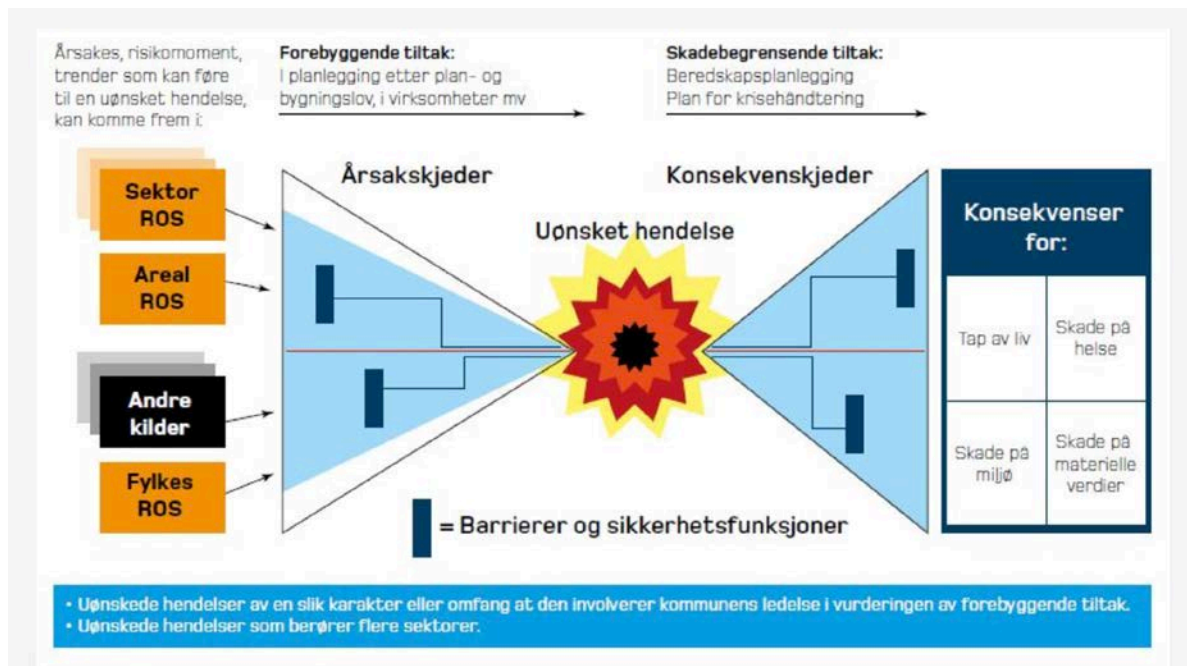
Boin og Lagadec (2000) mener det er viktig å sikre bevissthet på høyeste nivå ved å inkludere dette i agendaene til de viktigste beslutningstakerne. For å få en positiv forankring av arbeidet er det viktig at ledelsen er involvert og har det overordnede ansvaret. For å lykkes med beredskapsarbeidet må ledelsen i kommunen anerkjenne arbeidet i form av bevisste

prioriteringer. Samtidig må det bevilges nødvendige ressurser som nok tid, tilstrekkelig med personell, rett kompetanse og økonomiske midler til å utføre arbeidet (Eriksen, 2011). Det er Rådmannen og dennes stab som er ansvarlig for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen.

Gjennom plan- og bygningsloven er kommunene ansvarlige for all planlegging av arealdisponeringen i kommunen. Alle disse planene som kommunen utarbeider, skal forhindre at det blir introdusert ny risiko og sårbarhet i samfunnet (Engen mfl., 2016). Ved søknader om endringer i arealbruken i kommunen skal kommunen ta høyde for disse farene.

Kommunen har en pådriverrolle ved at den skal veilede og stille krav til interne og eksterne virksomheter og sektorer som har ansvar for kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner innenfor kommunegrensen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1.). Disse har ansvaret for sikkerheten og robustheten i deres egne virksomheter og sektorer, slik at de skal kunne opprettholde normal drift i de fleste situasjoner. For å få dette til må man utføre en god kartlegging av egen sårbarhet, for så å iverksette tiltak.

Den kommunale beredskapsplikten forplikter kommunen til å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og ved å ta utgangspunkt i denne skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Gjennom arbeid med analysene har kommunen anledning til å tilegne seg god kunnskap om og forståelse for de risikoer og sårbarheter som eksisterer, og vil med det som utgangspunkt ha en god mulighet til å redusere sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser.



Figur 2. 4 Illustrasjon av en helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (DSB, 2014)

§ 2, Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen som er pålagt i sivilbeskyttelsesloven, er en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen. Analysen er en kompleks og tverrfaglig prosess som krever multidisiplinær tilnærming (Aven mfl., 2016). Alle sektorene som har kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner må samarbeide for å identifisere farer, risikoer og sårbarheter. Kommunen må kartlegge og systematisere disse, for så å se på hvilke konsekvenser de uønskede hendelsene vil medføre for kommunen. En ROS-analyse er et risikostyringsverktøy som omhandler prosesser og strukturer for beslutningstaking.

Hvis det under utarbeidelsen med helhetlig ROS blir avdekket behov for ytterligere analyser for få fram flere detaljer, skal dette utføres. Kommunen skal oppmuntre de interne eller eksterne aktørene som det gjelder, slik at de iverksetter risikoreducerende tiltak som bidrar til å redusere konsekvensene ved en eventuell hendelse.

Ved at den overordnede beredskapsplanen skal utarbeides med helhetlig ROS som grunnlag, må en sikre at det er samsvar mellom analysen og planen. Når en skal planlegge for kriser må en kjenne til de ulike truslene som er i kommunen. Hendelsene er dynamiske og sjelden like, og en bør ha fokus i planleggingen av fremtidige hendelser. (Engen mfl., 2016)

Det er utarbeidet flere nasjonale standarder innen samfunnssikkerhet. DSB oppfordrer kommunene til å gjøre seg kjent med disse og anvende Norsk Standard (NS) i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen (DSB, 2014).

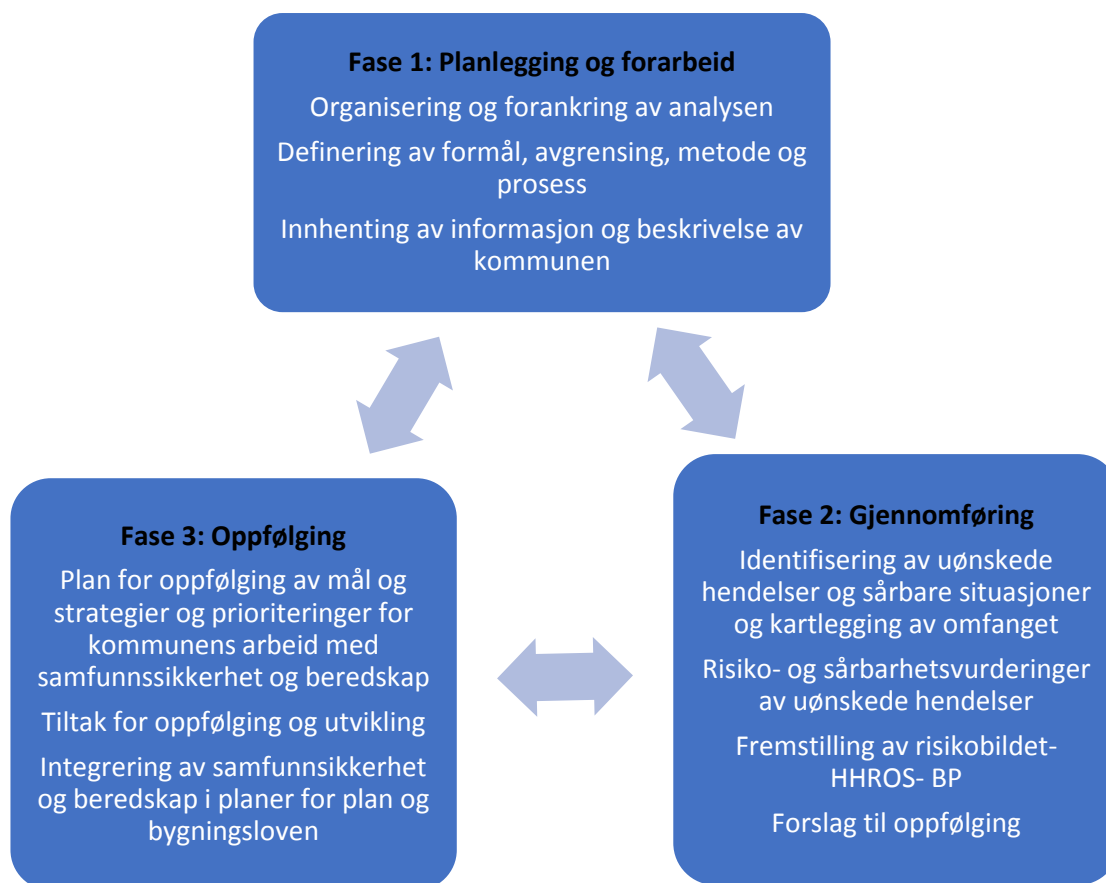
Disse standardene er NS 5814:2008 Krav til risikovurderinger; NS 5830:20112

Samfunnssikkerhet - beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger- terminologi; NS 5831:2014 Samfunnssikkerhet - beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger- krav til sikringsstyring; NS 5832:2014 Samfunnssikkerhet - beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger- krav til sikringsanalyse, og NS 5834:2006 Samfunnssikkerhet - beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger- planlegging av sikringstiltak i bygg, anlegg og eiendom.

§ 3, Helhetlig systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

For at en skal kunne utføre et godt arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, må arbeidet være godt strukturert og forankret i kommunestyret. (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 3). Det er ulike strategier for organisering av arbeidet, basert på kommunestørrelse og tilgang på ressurser. DSB oppfordrer i sin veiledning «*Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunene*» til at kommunene bør organisere arbeidet med helhetlig ROS som et prosjekt.

I § 5 i forskriften oppfordres det til samhandling mellom kommunene. Kommunene vil da dra nytte av hverandres kompetanse og ulike ressurser, samtidig som de eksterne aktørene får færre fora å forholde seg til. Å samvirke er et sentralt begrep i all beredskapsplanlegging (Engen, 2016). Ved å organisere arbeidet basert på samhandling, forsterke arbeidet med tverrfaglighet og involvere flere kommuner vil man få positive ringvirkninger for hele regionen. Utveksling av relevante utfordringer og erfaringer mellom de ulike enhetene/kommunene vil bidra til økt risikoforståelse av hele situasjonsbildet på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i regionen. Dette står tydelig i forskriftens § 2-b,c.



Figur 2. 5 Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene. (Engen,mfl, 2016)

Fase 1, Kartlegging – planlegging og forarbeid

I den første fasen i kommunens systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (Figur 2.4) er fokuset på *planlegging og forarbeid*. Kommunen skal her etablere målstrukturer, prioriteringer, planer og styringssystemer slik at de følger kravene til virksomhetsstyring i kommunene. Forankring av arbeidet i kommunestyret og økt bevissthet på viktigheten av arbeidet fra ledelsen i kommunen er avgjørende for å utføre et godt beredskapsarbeid. (Boin og Lagadec, 2000)

DSB anbefaler at kommunen oppnevner en tverrfaglig prosjektgruppe som skal kartlegge risiko, krav og forventninger. Ifølge DSB-veilederen er det forventet at kommunen sørger for en total oversikt over alle lover og forskrifter som stiller krav til samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i kommunen (DSB, 2014). Prioritering i kommunen med nødvendige ressurser som nok tid, tilstrekkelig med personell, rett kompetanse og økonomiske midler er viktig for å kunne utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte (Eriksen, 2011).

Fase 2, Gjennomføring av ROS og overordnet beredskapsplan.

I gjennomføringsfasen er det viktig å inkludere alle de interne og eksterne aktørene som påvirker kommunens risikobilde for å identifisere omfanget av potensielle uønskede hendelser. Det er vanlig å sortere de identifiserte hendelsene i tre hovedkategorier, for så å utføre en ROS-analyse for hvert enkelt tilfelle. Den første kategorien er *naturhendelser* som flom, skred, storm og pandemi. Den andre kategorien er *storulykker*, for eksempel eksplosjonsulykker, transportulykker eller utslipp av giftige gasser. Ved disse hendelsene kan det utløses en dominoeffekt hvor flere uønskede hendelser kan oppstå. Dette kan føre til svikt i kritisk samfunnsfunksjon eller kritisk infrastruktur, for eksempel strømutfall eller feil ved vannforsyning, Den tredje kategorien er *utilsiktede hendelser* som er bevisste handlinger. Dette kan være skyteepisoder eller sabotasje på kritisk infrastruktur, som cyberhendelser.

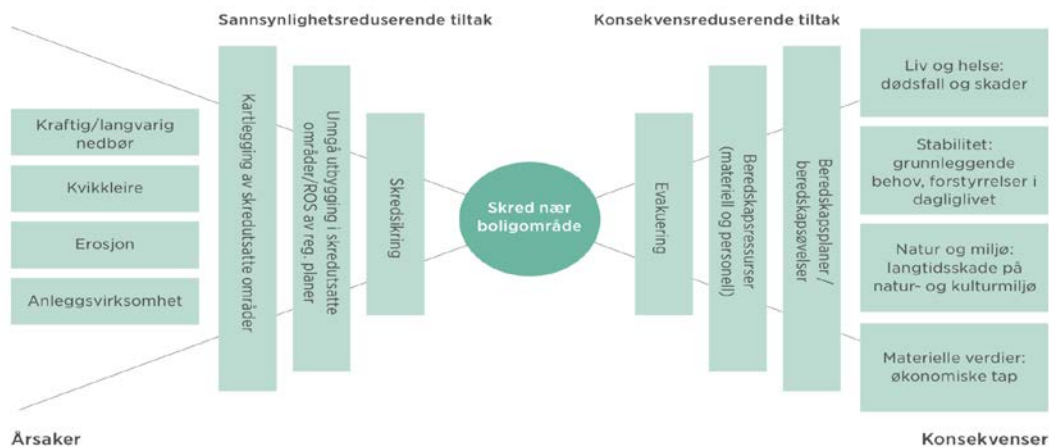
Bow-tie

Et verktøy som kan brukes for å få et godt bilde av kommunens risikoer og sårbarheter, er sløyfediagrammet, også omtalt som «bow-tie» (Figur 2.4 og 2.7). Dette kan brukes for å få en god visuell oversikt over hva som ligger til grunn i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen i kommunen og for å synliggjøre de fem konsekvensgruppene som en normalt bruker ved utarbeidelse av risikomatriser som vist i figur 2.6.

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofalt
Svært sannsynlig	Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofalt
Meget sannsynlig	Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofalt
Sannsynlig	Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofalt
Mindre sannsynlig	Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofalt
Lite sannsynlig	Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofalt

Figur 2. 6 Eksempel på risikomatrise (DSB, 2014).

Bow-tie strukturen kan en også bruke ved å se på enkelthendelser i kommunen. Dette er vist i figuren 2.7 på neste side, «skred nær boligområde», hvor en ser sammenheng mellom mulige årsaker til en potensiell uønsket hendelse opp mot de konsekvensene dette vil medføre, for så å komme med konsekvensreducerende tiltak.



Figur 2. 7. Eksempel på sløyfediagram som tar utgangspunkt i en uønsket hendelse (DSB, 2014)

Sårbarheten til hendelsene vil her bli vurdert opp mot kommunenes status med tanke på fysisk sårbarhet, dvs. hvor utsatt et område eller befolkningen er for farer på liv og eiendom. Ved i tillegg å se på hvor robust den sosiale sårbarheten er for kommunen, vil en kunne vurdere den totale sårbarheten (Bye mfl, 2013). For å kunne si noe om sårbarheten til de aktuelle hendelsene anbefaler DSB at disse kartlegges på detaljnivå i en utvidet risikomatrix med sannsynlighetsvurderinger og detaljerte konsekvensvurderinger.

En hendelse skjer sjelden alene, og Bow-tie «skred nær boligområde» gir en god framstilling av årsaker og konsekvenser ved en naturhendelse i kommunen. Hvis en hendelse trekker ut i tid, kan det oppstå en kjede av hendelser. Dette endrer situasjonsbildet fortløpende i kommunen, og kommunene må korrigere tiltakene underveis.



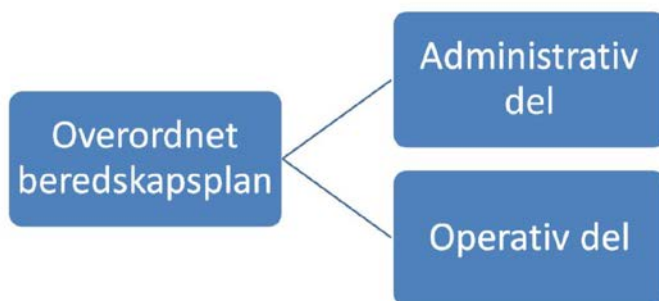
Figur 2. 8 Eksempel på kjede av uønskede hendelser. (DSB, 2014)

§ 4, Overordnet beredskapsplan

I sivilbeskyttelsesloven § 15 og i § 4 i forskriften om kommunal beredskapsplikt pålegges kommunen å utarbeide en overordnet beredskapsplan. Dette for å robustgjøre kommunene slik at de er best mulig forberedt på å begrense skadene og håndtere hendelser.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal utarbeides med en helhetlig ROS-analyse som grunnlag. Den overordnede beredskapsplanen kan utarbeides som en handlingsdel til kommuneplandelen i henhold til plan- og bygningsloven. Dette sikrer politisk forankring og rutiner for årlige revisjoner av planen samt økt bevissthet for kommunens beredskap (Plan- og bygningsloven, 2008, § 4-3). Den overordnede beredskapsplanen skal også samordnes med og integreres i de øvrige beredskapsplanene i kommunen.

Å dele opp beredskapsplanen i 2 deler, en administrativ del og en operativ del kan være en god praksis måte å gjøre det på. Den administrative delen beskriver hvordan beredskapen i kommunen er organisert, samordnet og dokumentert. Mens i den operative delen (figur vises i vedlegg 3) organiseres som et beslutningsverktøy. Denne inneholder delplaner med tiltakskort for rollene og alternativ løsninger for håndtering av hendelsene ut i fra situasjonsbildet. (Lunde, 2016)



Figur 2. 9 Overordnet beredskapsplan (Trondheimkommune, 2017)

Ved utarbeidelsen av beredskapsplanene skal en involvere de interne og eksterne aktørene som var delaktig i arbeidet med den helhetlige ROS-analysen. Det innebærer at kommunene har muligheten til å oppnå en felles forståelse for ansvar og roller under en krise, samtidig som de kartlegger beredskapsressursene som aktørene har tilgjengelig for kommunen ved behov (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011 § 3).

Beredskapsplanen skal til enhver tid være operativ. Ifølge forskriften skal den inneholde en detaljert plan over hvordan kriseledelsen er organisert - hvem gjør hva når. Ansvar og

rollebeskrivelser med navn og telefonnumre skal være oppdatert. (Lunde, 2016) Dette inkluderer også en varslingsliste med eksterne aktører og fagressurser (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4, bokstav b).

Avklaringer av fullmakter er også nødvendig å ha oppdatert i beredskapsplanen. Dette for å vite hvilket handlingsrom en har i kriser hvor en må handle raskt. Instruksjoner som viser fullmakter og delegert myndighet bør være forankret i kommunestyret. Dette for at en skal kunne ta viktige beslutninger uten at saken må behandles i kommunestyret eller formannskapet (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4).

Engen mfl. anbefaler at en har lokalisert og tilrettelagt lokalene kriseledelsen skal benytte under hendelser med tekniske hjelpemidler slik at kriseledelsen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende. Et av de tekniske verktøyene er Crises and Issue Management (CIM). Dette er et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. DSB anbefaler kommunene å bruke dette som verktøy for informasjonsdeling i forbindelse med ulykker og hendelser. Noen av funksjonene i dette verktøyet medfører at en kan føre logg over hendelsene, hente fram tiltakskort og dele disse med de andre aktørene som en samhandler med. I DSBs veileder for helhetlig ROS rådes kommunene til å utarbeide en plan for hvilke dedikerte områder kommunen kan bruke til pårørendesenter, evakueringscenter og pressesenter.

DSB anbefaler i veilederen «Helhetlig ROS» at kommunene skal utarbeide tiltakskort, enten på papir eller via CIM. Tiltakskort vil kunne løse utfordringene med for detaljerte planer, da tiltakskortene er laget for å kunne hentes frem ved aktuelle situasjoner. (Furevik, 2012) Situasjonsspesifikke tiltakskort gir kriseledelsen rask oversikt over aktører, ansvar, rollefordeling, varslingslister, tilgjengelige ressurser og ikke minst hvilke tiltak en må vurdere basert på type hendelse. (DSB, 2014).

Kommunen skal utføre kartlegging av hvilke tjenester og ressurser som er avhengig av EKOM-tjenester. Ifølge DSBs veileder «Helhetlig ROS» skal kommunene utarbeide en prioriteringsliste for leveranse til kritiske samfunnsfunksjoner ved hendelser som gir utfordringer mtp. strømleveranser. På bakgrunn av denne skal kommunen diskutere og ta stilling til fordelinger av nødstrømsaggregat og prioriterte geografiske områder ved gjenoppretting av infrastrukturen. Kommunen må utarbeide strategi for hvordan de skal ivareta denne funksjonen under hendelser. Dette er en oversikt kommunen skal sende til fylkesmannen, slik at man på regionalt nivå har en oversikt over nødvendige funksjoner og

kritiske kommunale tjenester i hver kommune. Slik får fylkesmannen et bilde av hvilke prioriteringer de må foreta ved gjenopprettelse av EKOM-nettet. (DSB, 2016b)

Beredskapsplanen skal inneholde en plan for befolkningsvarsling (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4). Kommunen skal utarbeide plan for risiko- og krisekommunikasjon med befolkningen, media og med egne ansatte, der de bør ha fokus på at budskapet som skal formidles, bør være utformet slik at det ikke gir rom for mistolkinger eller kan bidra til å forverre situasjonen (Jørgensen, 2012).

I sivilbeskyttelsesloven § 16 er det en hjemmel for å kunne pålegge virksomhetene i kommunene plikt til å etablere egne ordninger for å kunne varsle befolkningen ved hendelser som utgjør en særlig risiko for omgivelsene.

§ 5, Samhandling mellom kommuner

I § 5 i forskriften oppfordres det til samhandling mellom kommunene. Kommunene vil da dra nytte av hverandres kompetanse og ulike ressurser, samtidig som de eksterne aktørene får færre fora å forholde seg til. Beredskapsråd er en naturlig arena for samhandling for alle som kan bli involvert i en hendelse. Dette kan gjøres på tvers av kommunene der en involverer virksomheter og frivillige organisasjoner, samt interne andre etater. Eksempel på dette i en kommune er ordfører, rådmann, lensmann, brannsjef, RK og HV. (DSB, 2018b)

Fase 3, Oppfølging

Fase 3 er oppfølging av helhetlig systematisk sikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen ved at det utarbeides planer for oppfølging av arbeidet hvor langsiktige mål, strategier og prioriterte tiltak er inkludert. Kommunens pådriver- og samhandlingsrolle er sentral her, sammen med strategier for tiltak som styrker samfunnsikkerheten i kommunen som kartlegging, beredskap og krisehåndtering. Den andre delen av prioriterte tiltak er tiltak som sikrer at kommunen jobber systematisk ved å utarbeide strategier for revisjoner, oppdateringer og oppfølging av funn fra tilsyn og evalueringer. (DSB, 2018b)

Samfunnet er dynamisk og i stadig endring, og dette utfordrer de helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysene og ikke minst beredskapsplanene. En må fortløpende endre, utbedre og oppdatere planer, kompetanse og utstyr. Dermed er det viktig å se på beredskapsprosessen som en kontinuerlig forbedringsprosess som medfører utvikling og endring. (Lunde, 2016)

DSB anbefaler at samtidig som den helhetlige ROS-analysen skal legges fram i kommunestyret og forankres, bør plan for oppfølging av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap presenteres, slik at dette blir et styrende dokument. (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 3).

§ 6, Oppdatering og revisjon

I forskriftens § 6 første ledd stilles det krav om oppdatering av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Den skal revideres ved endringer i kommuneplaner i tråd med plan- og bygningssloven (2008). Ved uendret risiko- og sårbarhetsbilde i kommunene skal helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse oppdateres hvert fjerde år.

Beredskapsplanen skal være oppdatert til enhver tid, slik at den kan benyttes aktivt som et fullverdig beredskapsverktøy ved en hendelse. Det skal komme tydelig fram hvem eller hvilken rolle som har ansvar for å holde denne oppdatert og utføre den årlige revisjonen (Forskriften om kommunal beredskapsplan (2011) § 6).

§ 7, Øvelser og opplæring

For at kommunen skal være best mulig rustet for å kunne håndtere uønskede hendelser må de jevnlig trene på de scenariene som er identifisert. Engen mfl. (2016) uttrykker at det er viktig for en organisasjon å trene på krisehåndtering og ikke minst på bruken av planverket. Dette for at de ansatte skal være mest mulig robuste og sikre på sine roller ved en hendelse. Ifølge Lunde (2016) har ikke planverket noen stor verdi hvis ikke personene som skal utøve beredskapsplanen får tilstrekkelig opplæring. Personalet må få opplæring i ansvar og oppgaver, og opplæringen må utføres på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå. Kommunen er pålagt å ha et dokumentert system for opplæring som bidrar til at alle med en rolle i krisehåndteringen har tilstrekkelige kvalifikasjoner (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 7).

For å få best utbytte av treningen og øvelsene poengterer Engen mfl. (2016) viktigheten av planleggingen. Det å identifisere konkrete og målbare øvingsmål er vesentlig for deretter å kunne gjøre en god evaluering. En kan skille mellom treninger og øvelser ved å se på det som individ- og organisasjonsutvikling. Ofte brukes øvelser som fellesord, uansett om det gjelder trening eller øvelser i beredskapssammenheng. Tabletop-øvelser er minst komplekse men utfordrende å få til realistiske. Det å «ufarliggjøre» øvelsene gjennom samtaler, og bruk av tabletop hvor en drøfter og diskuterer de ulike rollene og deres ansvarsområder i hendelser, er

med på å øke organisasjonens robusthet (Engen mfl., 2016). Funksjonelløvelse er en realistisk øvelse som tester deler av planen, men den tester ikke samvirket fullt ut. Fullskalaøvelse er den mest komplekse øvelsestypen, med realistiske scenarier og stor grad av samvirke med andre relevante aktører (Engen mfl. 2016).

Hva vil det si å trene? Eksempel på dette er når individer trener og lærer seg å utføre relevante oppgaver, bruke prosedyreverket og verktøyene de har til rådighet ved en hendelse (Engen mfl. 2016). Øvelse omhandler organisasjoners kunnskaper og ferdigheter. Øvelser er en test av beredskapsplaner, der man sjekker at prosedyrer, kunnskap, fasiliteter, utstyr og ressurser er tilfredsstillende (Engen mfl. 2016).

For at en skal få mest mulig læring ut av øvelsene, er det ifølge Engen mfl. (2016) viktig at øvelsene oppleves som realistiske. Forutsetninger for robust beredskap er jevnlig øvinger som bidrar til at aktørene i hendelsene blir trygge på sine roller og det medfører at kriseresponsen er planlagt, forutsigbar, effektiv og koordinert. (Lunde, 2016) Forskriften om kommunal beredskapsplikt § 7, pålegger kommunene å øve annethvert år, og da med aktuelle aktører for utvalgt scenario.

DSB anbefaler kommunene til å inngå skriftlige avtaler med relevante aktører som kan bidra under krisesituasjoner. Eksempel på disse aktørene er Sivilforsvaret, Heimevernet, Forsvaret og Røde Kors.

§ 8, Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er en kontinuerlig forbedringsprosess, og derfor er det viktig at en bruker ressurser på å ta ut læring av uønskede hendelser og øvelser. Engen mfl. (2016). Evalueringer er med på å øke forståelsen i kommunen på hva som må til for å kunne ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Evalueringen bør inngå i hele øvelsesprosessen, en bør ta ut funn fra før, under og etter øvelsen. Evaluering er ferskvare, og den bør derfor gjennomføres så raskt som mulig etter øvelser eller hendelser. (Furevik, 2012) Loggføring i CIM vil kunne gi verdifull informasjon som en bør bruke under en evaluering. Evalueringen bør fokusere på kommunens forbedringspunkter. I henhold til § 8 i forskriften skal kommunen utføre evalueringer etter hendelser og øvelser, noe som vil gi grunnlag for å foreta nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysene og beredskapsplanene.

§ 9, Dokumentasjon

Det blir stilt krav om dokumentasjon av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i forskriftens § 9. Kravet er at kommunene skal kunne dokumentere at de oppfyller alle forskriftens paragrafer. DSB anbefaler kommunen å utføre internkontroll på arbeidet med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og den overordnede beredskapsplanen. DSBs dokument «Faser i helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid» (udatert) viser hvordan betingelsene i kommunal beredskapsplikt kan inngå i en beredskapsprosess etter prinsippene for internkontroll. Ved å bruke egenrapportering og internkontroll vil kommunene være i stand til å kunne dokumentere at de jobber med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen på tvers av enheter, og være godt forberedt på tilsyn fra fylkesmannen. Kommunene er også underlagt forvaltningsrevisjon, der det inngår dokumentasjon som viser at de oppfyller kravene i lov og forskrifter om kommunal beredskap.

§ 10, Tilsyn

I neste kapitel vil fylkesmannens rolle og deriblant hans oppgave med tilsyn bli presentert.

2.3 Kontrollmekanismer for sjekk av status på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene

For å ha oversikt over statusen på arbeidet med samfunnssikkerheten og beredskapen i kommunene er det flere kontrollmekanismer som blir benyttet. Kommunene skal dokumentere at de oppfyller kravene i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Fylkesmannen er lovpålagt å gjennomføre tilsyn med kommunal beredskapsplikt, mens DSB gjennomfører årlige spørreundersøkelser der kommunene gir tilbakemelding på hvordan statusen er på deres arbeid med kommunal beredskapsplikt. Dette gjelder alt fra egenkontroll og selvregulering i form av internkontroll som jeg nevnte i forrige avsnitt, hvor kommunene selv skal iverksette tiltak hvis de ser at de ikke oppfyller kravene i lov og forskrifter.

2.3.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens representant i fylket. Fylkesmannsinstruksen fra 1981 og fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks fra 2015 er de to instruksene som fastslår fylkesmannens samfunnsoppdrag innen samfunnssikkerhet og beredskap. Ifølge fylkesmannsinstruksen skal fylkesmannen som statens representant i fylket arbeide med å

følge opp vedtak, mål og retningslinjer som Stortinget og regjeringen beslutter. Dette ved å være pådriver for å samordne og veilede kommunene i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, tidligere fylkesmannens beredskapsarbeid, ble revidert i 2015 og omfatter detaljerte regler knyttet til samfunnssikkerhetsarbeidet. Fylkesmannen skal utarbeide egne risiko- og sårbarhetsanalyser for fylket (FylkesROS) hvert 4. år. FylkesROS gir fylkesmennene et godt grunnlag for å utøve sine plikter innen samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i regionen.

Fylkesmannen rolle er å bidra til forebygging i regionen ved å gi råd og veiledning, å avholde kurs, bistå med trening/øvelser og ikke minst å holde tilsyn. Ved hendelser i regionen er fylkesmannens oppgave å samordne Fylkesberedskapsrådet, kommunene og andre involverte etater ved å bistå med varslinger oppover i systemet og rapportering.

Tilsyn

Fylkesmannen er iht. kommuneloven § 10A ansvarlig tilsynsmyndighet for å kontrollere at kommunene følger de pålagte kravene i sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15. Ifølge DSBs veiledning «Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt» (2015) er tilsynet et virkemiddel for å fremme læring og utvikling innen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Kommunene har ansvar for å oppfylle kravene i kommunal beredskapsplikt, og skal dokumentere dette i forkant av tilsynet (DSB, 2015).

Fylkesmannen kan også utføre tilsyn etter næringsberedskapsloven, som vil berøre kommunene ved at fylkesmannen under tilsynet skal se om kommunen følger opp næringslivet i kommunen, herunder om den bistår i planlegging, forberedelser og gjennomføringer av næringsberedskapsoppgaver gjennom etterlevelser av § 15 i sivilbeskyttelsesloven (DSB, 2018).

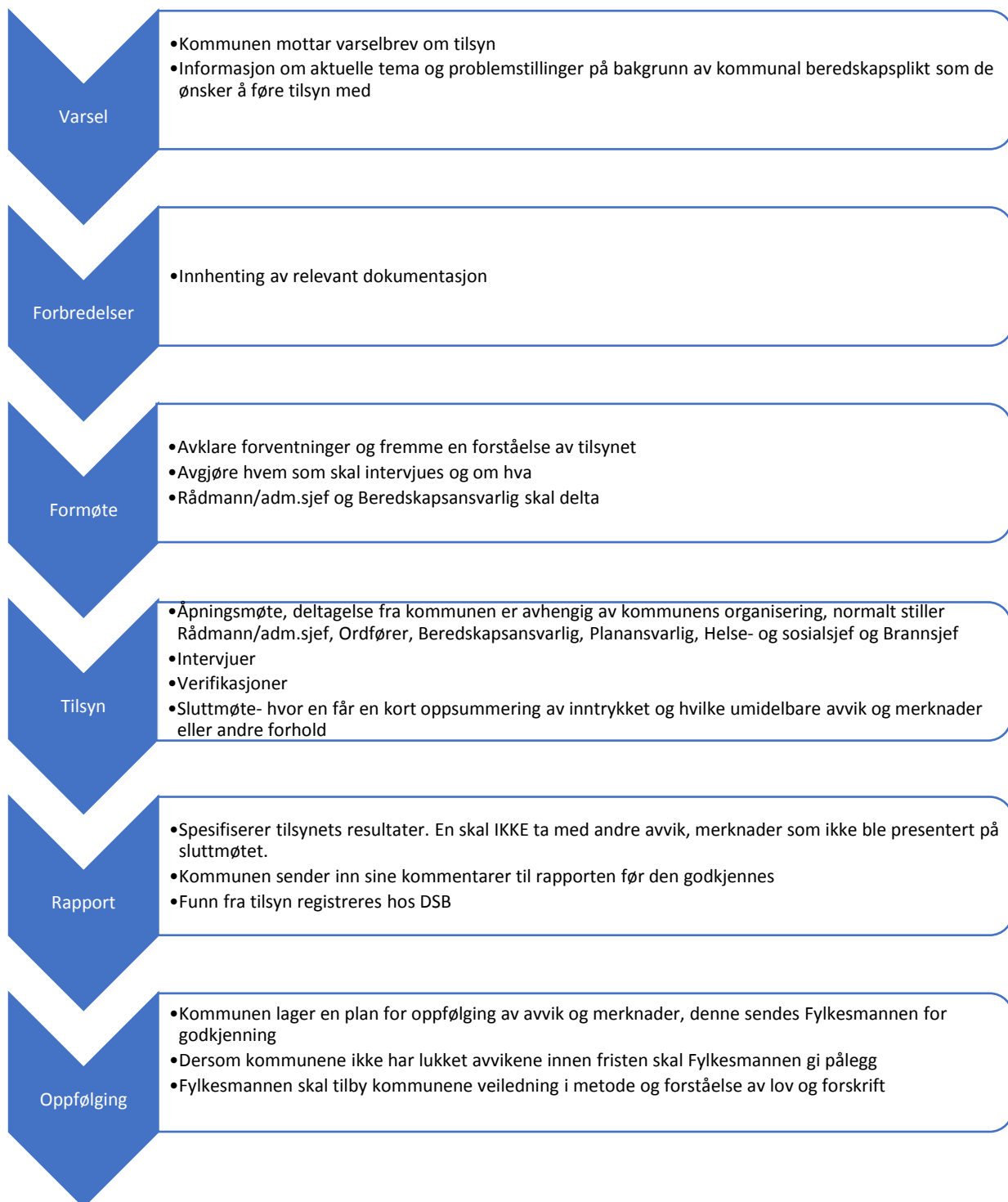
Tilsynene er strukturert gjennom systemrevisjonens metode som sikrer at krav i lov og forskrift blir fulgt, se figur 2.7.

Ifølge DSB «*Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*» fremkommer det at regelverket er basert på en funksjonsbasert tilnærming. (DSB, 2015) ved at det i forordet står følgende: «*Dagens formåls- og funksjonsbaserte regler legger opp til at kommunene skal ha en viss handlefrihet, og baserer seg på at de ofte selv er de mest kompetente til å finne egnede løsninger innenfor lovverkets rammer. På denne måten*

understrekes også kommunens eget ansvar for å ivareta lovgivningens formål på best mulig måte.» I beskrivelsen av et funksjonelt regelverk tar myndighetene utgangspunkt i hvilke mål som skal oppnås, og det blir i stor grad opp til virksomhetene selv å velge løsninger for å nå målene». (Lindøe, mfl., 2012)

Det som er en utfordring i funksjonsbasert regelverk, er at tilsynsmyndighetens fortolkning og anvendelse av regelverket bestemmer om kommunene holder seg innenfor regelverket eller ikke. Dette selv om tilsynsmyndighetens vurderinger må være i henhold til norsk lov. (Lindøe, mfl., 2012)

Fylkesmannen innhenter og gjennomgår relevant dokumentasjon i forkant av tilsynet. I forbindelse med tilsynet ute i kommunene utføres verifikasjoner og intervjuer på bakgrunn av kravene i kommunal beredskapsplikt. For at en skal få best utbytte av tilsynene bør de ifølge DSB (2015) være basert på en åpen og konstruktiv dialog hvor erfaring, kunnskap og ressurser blir godt utnyttet for å fremme læring og kontinuerlig forbedring. I løpet av tilsynet vil fylkesmannen få en oversikt over kommunenes status og hvilke utfordringer som kommunen har i forbindelse med kommunal beredskapsplikt. I sluttmøte med kommune vil fylkesmannen gi en direkte tilbakemelding til kommunen om deres status med arbeidet på samfunnssikkerhet og beredskap. Dette i form av avvik, merknader eller andre forhold som fylkesmannen har avdekket. Ved avvik skal kommunene utarbeide en plan for hvordan de skal lukke disse, og blir ikke dette gjort, kan fylkesmannen iht. kommuneloven § 60 gi kommunen pålegg om å rette opp de avvik som kommunen ikke har tatt tak i. Gangen i tilsynsprosessen er vist i figuren på neste side.



Figur 2. 10 Fasene ved fylkesmannens tilsyn (DSB, 2014)

Øvelser

Øvelsene som fylkesmannen holder er viktig for å styrke evnen til å håndtere uønskede hendelser. Ifølge fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks fra 2105 skal fylkesmannen ta initiativ til øvelser internt, hos fylkesberedskapsrådet og ute i alle kommunene, innen sitt geografiske område. Kommunene er pålagt å øve på beredskapsplanene minst annethvert år,

jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) § 7. Ifølge Engen mfl. (2016) er det å evaluere alle fasene i en øvelse vesentlig for å bidra til kontinuerlig forbedring, og ikke minst vil det bidra til å forsterke kunnskap og ferdigheter innen beredskapsarbeidet (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 8)

2.3.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og er fag- og tilsynsansvarlig for det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. DSB skal ha den totale oversikten over risiko og sårbarheter i samfunnet (DSB, 2016). DSB er ansvarlig for å utarbeide rapportene Krisescenarier, tidligere Nasjonalt risikobilde, i samarbeid med landets andre beredskapsmyndigheter. Disse rapportene tar for seg en rekke risikoanalyser på alvorlige scenarier med lav sannsynlighet, men med store konsekvenser som kan ramme det norske folk. Formålet med disse er at kommuner og andre virksomheter kan ta dem i bruk for diskusjoner og læring.

DSB er tilsynsmyndighet overfor fylkesmennene, samtidig som de har oppgaven med å veilede fylkesmennene i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB har utført kommuneundersøkelsen, som er et målstyringsverktøy for statusen på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap siden 2002. Etter at sivilbeskyttelsesloven trådte i kraft (2010) med lov om kommunal beredskapsplikt har DSB spisset spørreundersøkelse med hovedvekt på lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Dette for å få kartlegge statusen på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet ute i kommunene, og for å se om de etterlever kravene. Kommuneundersøkelsen er en kvantitativ undersøkelse som blir sendt ut til alle kommunene i Norge, og blir utført som egenrapportering. Formålet med undersøkelsen er å bevisstgjøre, ta ut læring og ikke minst bidra til utvikling i kommunen. Temaene for kommuneundersøkelsen er tilnærmet like hvert år, slik at det kan spores endringer fra år til år, samtidig som den inneholder noen særtemaer hvert år som undersøkes nærmere. I 2016 var disse særtemaene skoleskyting og alvorlige naturhendelser, og i 2017 var det storulykkevirksomheter som fikk fokus. I 2018 er særtemaet kritiske samfunnsfunksjoner og nødstrøm.

DSB bruker svarene fra undersøkelsen og resultatene fra tilsynene for å få det komplette bildet av statusen på samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i Norge. Disse resultatene

bidrar til at DSB ser hvilke regioner som trenger ekstra ressurser, noe de rapporterer inn til Justis- og beredskapsdepartementet (DSB, 2014).

Kapitel 3 – Metode

Metode er måten vi innhenter data og opplysninger på og hvordan vi bearbeider denne informasjonen. Grovt sett skiller vi mellom kvalitative og kvantitative metoder. Ved kvalitative metoder bygger en teoriene på fortolkninger og menneskelige erfaringer, mens de kvantitative metodene bygger på tall og statistikk.

Som overordnet strategi har jeg benyttet meg av metodetriangulering. Det vil si at jeg har studert temaet fra ulike synspunkter, og problemstillingen har blitt belyst med hjelp av flere metoder. Selve ordet triangulering kommer fra landmåling og navigasjon, hvor en bruker to punkter for å finne den ukjente avstanden til et tredje punkt (Røykenes, 2008). Det er gunstig i mange sammenhenger å benytte kombinasjonen av kvalitative og kvantitative analyser for å fange opp nødvendig bredde og nyanser i forskningen (Tjora, 2014).

I den kvalitative delen søker jeg innsikt og forståelse av hva som ligger i arbeidet med kommunal beredskapsplikt. Kvalitative metoder er når datainnsamlingen skjer gjennom tekst. De formene jeg har brukt i denne oppgaven er dybdeintervju, dokumentanalyse og observasjonsstudier. Jeg har samlet inn primærdata ved dybdeintervju og ved observasjoner. Primærdata er data som er samlet inn for første gang og hvor jeg var i direkte kontakt med informantene. Ved dokumentanalysen er det sekundærdata som blir benyttet, dvs. data som er innhentet av andre til annen forskning. (Jacobsen, 2015)

Mens den kvalitative metoden er basert på tekst, er den kvantitative metoden basert på tall. Jeg benyttet i oppgavene en spørreundersøkelse. Jeg valgte stort sett å bruke lukkede spørsmål, og hensikten med dette er å kunne systematisere svarene inn i kategorier slik at de blir enklere å analysere. Den kvantitative delen gir oversikt og søker forklaring (Tjora, 2014).

Studieområdet jeg ønsker å se nærmere på i oppgaven, er i hvilken grad kommunene i Trøndelag ivaretar sine beredskapsoppgaver. Jeg valgte dette temaet fordi jeg ønsket å kunne bidra til å belyse de utfordringer kommunene har med å etterstrebe kravene til kommunal beredskapsplikt. For å få svar på dette har jeg følgende problemstilling:

Gir kommuneundersøkelsen utført i regi av DSB og fylkesmannens tilsyn det samme bildet av hvordan kommunene utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Trøndelag?

3.1

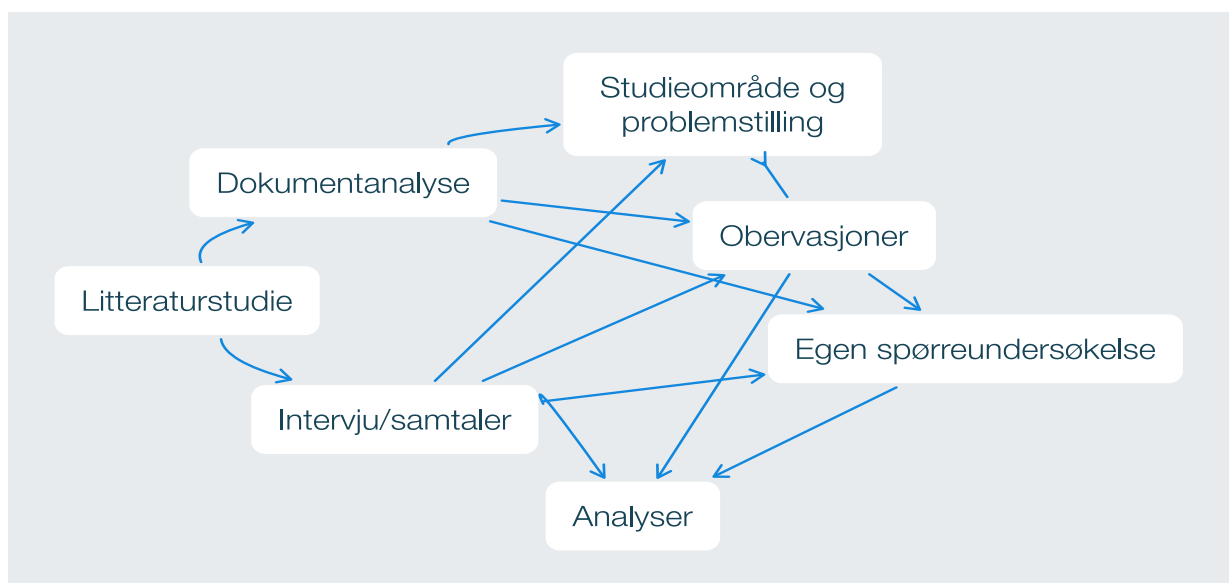
Jeg jobber til daglig i oljeindustrien og er godt kjent med deres måte å jobbe med sikkerhet og beredskap på. Som innbygger og mor ble min nysgjerrighet trigget da jeg hørte om «Lov om kommunal beredskapsplikt» under studiene.

En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap. (Meld. ST 29 (2011-2012)).

Hvordan er virkelig statusen? Er kommunene beredt på å kunne gi oss den tryggheten og sikkerheten vi har krav på? Nysgjerrighet på hvordan offentlig sektor arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap har altså vært drivkraften i mitt arbeid med temaet. Jeg har under hele prosessen prøvd å ha et åpent sinn for hvordan kommunene, fylket og staten arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg har opplevd at nysgjerrighet og engasjement har åpnet dører for meg slik at jeg har fått mulighet til å delta i faglige sammenhenger som det ikke er selvsagt å få delta i, og på slike samlinger fått tilgang til fagfolk som jeg ellers ville hatt vanskelig for å få i tale.

3.2 Forskningsdesign

En kan sammenligne forskningsdesign som selve planen for forskningen som skal utføres i oppgaven. En plan eller en skisse for hvordan undersøkelsene er lagt opp, kalles design. (Thagaard, 2003)



Figur 3. 1 Mitt forskningsdesign.

3.2.1 Formulering av studieområdet og forskningsspørsmålet

Ved å utforme studieområdet og forskningsspørsmålet har jeg benyttet meg av eksplorerende design. Eksplorerende design innebærer at en utfører en undersøkelse for å få en innsikt og helhetsforståelse av arbeid med samfunnssikkerhet i det offentlige (Tjora, 2014) Samtaler med informanter ble benyttet i denne fasen, og disse innledende samtalene bekreftet relevansen av forskningstemaet og ga meg mange gode innspill. De var utslagsgivende for den endelige formuleringen av studieområdet og forskningsspørsmålet til oppgaven.

Videre i denne fasen gjennomførte jeg litteraturstudier og innhentet relevante dokumenter for å ta disse med videre i analysene. Det var en kontinuerlig læringsprosess. Jo flere samlinger jeg deltok på, og ikke minst jo flere dokumenter jeg leste, jo bedre grunnlag fikk jeg til å formulere forskningsspørsmålet.

3.3 Utvalg

For å kunne gjennomføre undersøkelser må jeg innhente informasjon, om det er ulike enheter eller temaer som skal studeres. Ordene informant og respondent er begrep som brukes ofte om hverandre, og det er en viss forskjell på disse. Informantene er de utvalgte forskeren ønsker informasjon fra i en kvalitativ metode, mens respondenter brukes i kvantitativ metode om de som svarer på undersøkelsene (Jacobsen, 2015).

Det å bestemme seg for hvem man ønsker å studere er en viktig del av metoden, og i denne oppgaven ble det naturlig at alle kommunene i Trøndelag i utgangspunktet var den teoretiske populasjonen. Underveis ble 48 kommuner til 32. De 32 var de som svarte på spørreundersøkelsen jeg utførte. Disse hadde også svart på kommuneundersøkelsen i 2017 og de fleste hadde gjennomført tilsyn i 2016-2017.

Dette er kommuner med variable innbyggertall. Jeg har delt inn kommunene etter samme prinsipp som Statistisk sentralbyrå. Av de 32 trøndelagskommunene er 18 små med mindre enn 5000 innbyggere, 10 mellomstore kommuner med 5000 til 19999 innbyggere og fire store kommuner med 20 000 innbyggere eller flere. Kommunene er spredt geografisk i fylket.

For å øke deltagelsen i min spørreundersøkelse ble kommunene informert om at jeg ikke ville navngi kommunene i oppgaven. Utvalget for 2018 viser at kun er 30 kommuner som hadde svart både på min spørreundersøkelse og på kommuneundersøkelsen. En grunn kan være kommunesammenslåing som ble utført i Trøndelag den 01.01.18.

For å sikre undersøkelsens reliabilitet er valget av informanter viktig. Resultatene av de kvalitative undersøkelsene er avhengig av erfaringer og meninger hos informantene.

Informantene er valgt fordi de er godt kjent med kommuneberedskapen i fylket, og jeg ville at de skulle bidra til at jeg fikk en dypere forståelse for tematikken i oppgaven. Det er viktig med tanke på det Tjora (2014) sier om at de kvantitative forskningsmetodene er mer subjektive enn de kvantitative. Under planleggingen av temaet for denne oppgaven ble informantene som jeg ville intervju strategisk valgt på bakgrunn av at jeg ønsket informanter som kunne uttale seg reflektert rundt temaet (Tjora, 2014).

3.3 Kvalitative metode

Kvalitativ forskning er en fram og tilbake- prosess, ikke en lineær prosess (Nilssen, 2014).

Det var en strategi jeg ble godt kjent med i løpet av oppgaven. Med kvalitativ metoden vil en framheve innsikt og søker forståelse hos forskeren (Tjora, 2014).

3.3.1 Samtaler

Jeg gjennomførte to intervjuer, eller samtaler som jeg har valgt å kalle disse. Begge informantene er ansatt i beredskapsavdelingen hos fylkesmannen i Sør- og Nord-Trøndelag. Intervjuene ble strukturert som åpne intervjuer med forhåndsdefinerte temaer/spørsmålstillinger, med tanke på innsamling av data, å lære og for å få kunnskap eller opplysninger om studieområdet. Jeg hadde flere uformelle samtaler med kommuneansatte i forbindelse med samlingene som jeg har vært deltager på. Der jeg tok notater underveis og skrev notat med mine observasjoner umiddelbart etter at samtalen var over.

Jeg hadde en dialog i forkant av samtalen hos fylkesmannen og fikk inntrykk av at de hadde stor interesse for temaet jeg ønsker å snakke med dem om. Møtene ble avholdt i fylkesmannens lokaler i Trondheim og på Steinkjer. Samtalene hadde en lav strukturingsgrad for å undersøke temaet. Å få innsikt i informantenes kunnskap, meninger og holdninger ga meg mulighet til å sette meg inn i informantens livsverden på en eksplorerende måte (Tjora, 2014). For å få gjennomført og få et godt utbytte av samtalen krevdes det at jeg opparbeidet meg en god tillit hos informanten slik at informanten torde å åpne seg og snakke fritt (Tjora, 2014).

Under samtalen brukte jeg en intervjuguide. Dette for å holde en viss struktur på samtalen. Den baserte seg på temaene jeg ville ha mer informasjon om. Temaene vi snakket om var *Beredskapsarbeid, Ros Trøndelag, Kommuneundersøkelsen og CIM*. Spørsmålene jeg hadde forberedt var åpne spørsmål, noe som er vanlig i kvalitative undersøkelser. Dette for at

informantene skulle ha mulighet til å gi meg så mye informasjon som mulig (Tjora, 2014). Jeg var bevisst på at samtalen skulle gå mest mulig naturlig og ikke være fastspikret til de ulike temaene som var fremlagt i utgangspunktet. Dette fordi jeg ønsket at informantene skulle snakke fritt rundt temaene (Tjora, 2014). Dette var heller ingen stor utfordring i samtalen jeg gjennomførte. Informantene var svært engasjerte og imøtekommende, og delte villig sin erfaring og kunnskap.

3.3.2 Dokumentanalyse

Med dokumentanalyse menes en analyse av sekundærdata hvor en har et mål om å få svar på problemstillingen gjennom å samle inn og analysere andres ord, setninger og fortellinger om et tema (Jacobsen, 2005). Sekundærdata er data som er innhentet fra andre, og ofte med et annet formål (Jacobsen, 2015). Dokumentene som ble benyttet i denne oppgaven er presentert i tabellen under. Ved denne undersøkelsesformen er min forståelse eller tolkning av dokumentene sentralt.

Jeg gransket dokumentene for å finne ut om det er samsvar mellom kommuneundersøkelsen i regi av DSB og Fylkesmannens tilsyn med det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene i Trøndelag. Fokuset under behandlingene av disse dokumentene var å få et overblikk over tematikken og for å dra ut funn som jeg ønsket å validere i form av samtaler og i min egen spørreundersøkelse.

Tabell 3. 1 Dokumenter som er benyttet i oppgaven

<i>Dokumentnavn</i>	<i>Utgivelses år</i>	<i>Hentet fra</i>
<i>Sivilbeskyttelsesloven</i>	<i>2010</i>	<i>Justisdepartementet</i>
<i>Forskrift om kommunal beredskapsplikt</i>	<i>2011</i>	<i>Justisdepartementet</i>
<i>Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt</i>	<i>2012</i>	<i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap</i>
<i>Kommuneundersøkelse</i>	<i>2015-2017</i>	<i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap</i>
<i>Tilsynsrapporter</i>	<i>2015- 2017</i>	<i>Fylkesmannen Sør- og Nord Trøndelag</i>
<i>Øvelsesrapporter</i>	<i>2015 – 2017</i>	<i>Fylkesmannen Sør- og Nord Trøndelag</i>

3.3.3. Observasjonsstudier

Observasjonsstudier er en undersøkelse der man samler informasjon om hva ulike mennesker gjør i ulike situasjoner. Jeg valgte å oppsøke samlinger og deltok på seks slike, se tabell 3.2 . Under observasjonen hadde jeg fokus på hva de ulike foredragsholderne og deltakerne uttrykte om temaer jeg hadde i mitt studieområde. Det var åpen observasjon, hvor deltakerne og foredragsholderne visste at jeg var student og min agenda for deltakelse. Jeg fikk tilsendt de fleste foredragene slik at jeg kunne vurdere disse opp mot mine feltnotater.

Tabell 3. 2 Samlinger som jeg har deltatt på

Samlinger	år
Fagdager Nord Universitet	2017
Beredskapsdag (i regi av en mellomstor kommune)	2017
Beredskapssamling (i regi av fylkesmannen)	2017
CIM konferansen (i regi av One Voice)	2017
Samfunnssikkerhetskonferansen (i regi av DSB)	2018
Fagdager Nord Universtitet	2018

3.5 Kvantitativ metode

Etter at deler av den den kvalitative analysen var utført dannet det seg et grunnlag for utarbeidelse av den kvantitative undersøkelsen. Formålet med den kvantitative undersøkelsen var å få et bilde hvordan respondentene ser på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, deres syn på kommuneundersøkelsen og ikke minst på tilsynene som blir utført.

Ved utforming av spørreskjemaet hentet jeg inspirasjon fra eksisterende undersøkelser om samme tema (Johannessen, 2009) som kommuneundersøkelsen fra DSB. Funn fra tilsynsrapportene og fra samtale som var utført ble utgangspunkt for problemstillingene jeg stilte i undersøkelsen. Under utformingen av spørreskjemaet brukte jeg bevisst noen av de samme spørsmål- og svaralternativene som i kommuneundersøkelsen. Dette for å kunne kunne sammenligne svarene direkte (Johannessen, 2009).

3.5.1 Spørreundersøkelsen

Spørreskjemaet ble laget i Word, og det ble levert ut i papirform til respondentene fra kommunene som jeg traff på beredskapssamlingen i regi av fylkesmannen. Informasjonen om undersøkelsen ble gitt muntlig av ansatte hos fylkesmannen med en oppfordring til kommunene om å svare, slik at jeg kunne gjennomføre denne masteroppgaven i Samfunnssikkerhet og Kriseledelse med gode dataunderlag. Det ble informert om at all data ville bli anonymisert i oppgaven, og at tidsbruken var ca. 10-15 min.

Tidsbruken respondentene skulle bruke på undersøkelsen var noe jeg var bevist på under utarbeidelsen. Elstad (2010) sier i sin artikkel om «spørreskjemaets fallgruver» at erfaringen viser at færre har lyst til å delta hvis tidsbruken på spørreskjemaet øker. Resultatet ble at jeg valgte å ta med 30 spørsmål, og jeg estimerte at respondentene ville bruke 10-15 min på å svare. For å få det en ønsker ut av en spørreundersøkelse er utformingen av spørsmålene viktig. Jeg valgte lukkede svaralternativ med forhåndsdefinerte svaralternativer. Dette for å redusere sannsynligheten for at spørsmålene ble misforstått, feilbesvarelser eller at noen ikke svarte i det hele tatt. (Johannessen, 2009) (Elstad, 2010). Jeg startet spørreskjemaet med enkle spørsmål som hvor mange innbyggere og hvilket fylke de tilhørte. Dette for å kunne sammenligne med de andre dokumentene jeg hadde analysert. I fortsettelsen kartla jeg ressurser på feltet samfunnssikkerhet i kommunene, og brukte videre noen spørsmål fra DSBs kommuneundersøkelse. Dette for å kunne bruke disse til direkte validering av undersøkelsen. Kommunenes forhold tilsyn ble også berørt, før undersøkelsen ble avsluttet med dagsaktuelle tema som sammenslåing av kommuner, fylke og politi.

Etter at respondentene hadde fullført undersøkelsen var de nysgjerrige på hvem jeg var og hva jeg skal skrive om. Dette medførte at jeg fikk flere gode samtaler i løpet av dagene samlingen varte.

3.6 Analyse av data

Alle dataene fra intervjuene, dokumentanalysene og observasjonene ble sortert og kategorisert. Jeg sorterte dataene gjennom koding, som går ut på at rådataene ble separert fra hverandre, for så å bli fordelt i konsepter og kategorier (Jakobsen, 2015). Kategoriene jeg valgte å fordele empirien i, var basert på studieområdet og forskningsspørsmålet. Kodingen jeg utførte bidro til at jeg så enklere sammenhenger og fellestrekk i dataene jeg hadde.

Kategoriene jeg brukte var som følger:

- Ressurstilgang og ressursbehov for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene, og prioriteringer på dette feltet.
- DSB kommuneundersøkelse
- Risiko- og sårbarhetsanalyser
- Beredskapsplan
- Kommunikasjon
- Kompetanse og øvelse
- Resultater etter samtaler hos fylkesmannen.

- Tilsyn fra fylkesmannen
- Resultater etter observasjonsstudier

Kommuneundersøkelsene og min egen undersøkelse ble analysert ved å gjøre flere sammenligninger og analyser ved hjelp av Excel og SPSS. Tilsynsrapportene satte jeg i system ved å bruke Excel. Der kategoriserte jeg kodingen med kommunenavn, hvilket år de hadde tilsyn, avvik og merknader, samt andre kommentarer som Fylkesmannen hadde skrevet på tilsynsrapporten. For å kunne se alle data i sammenheng ble det mest oversiktlig å ta utgangspunkt i paragrafene i forskriften for kommunal beredskapsplikt (2018).

3.7 Metoderefleksjon

Min for forståelse for temaet har vært med på å forme oppgaven. Jeg hadde begrenset med kunnskap om offentlig sektor før jeg startet med prosessen men med nysgjerrighet og interesse for å lære noe nytt har jeg studert store mengder data. I litteraturstudien har jeg tilstrebet at alle empiriske data skal være gyldige (valid) og pålitelige (reliable) (Jacobsen, 2015). Utvalget på 32 kommuner (32 i 2017 og 30 i 2018) som er med i oppgaven har variasjon i innbyggertall og geografisk beliggenhet, noe som medfører at det er en god representativitet.

I arbeidet med masteroppgaven har jeg hatt begrensning på tid og ressurser, noe som har bidratt til nødvendige avgrensninger. Under arbeidet med oppgaven har jeg opparbeidet meg betydelig med datamateriell. Til tider har jeg vært frustrert over å ha gapt over for mye, men på en annen side har det vært befriende å ha mye data å velge i da jeg fikk satt dataene i system. Spørreundersøkelsen jeg utarbeidet der respondentene skulle svare på papirskjema, hadde for det meste lukkede svaralternativ. Det var noen få spørsmål hvor respondentene kunne notere egne svar. Hvis jeg skal se på noen styrker og svakheter ved en slik undersøkelse så er det at jeg som forsker kan styre respondentene til å svare på det jeg ønsker svar på. En utfordring som jeg selv oppdaget, var at ettersom det ikke var noen kontakt mellom meg og de som svarte, ble noen spørsmål oppfattet feil, og jeg fikk svar jeg ikke kunne bruke.

Informantene og respondentene som jeg har benyttet meg av i oppgaven jobber alle med samfunnsikkerhet og beredskap, og jeg vurderer dem derfor som godt egnet til å gi valid informasjon. Min strategiske vurdering av utvalg av informanter og forskningsstrategien som

jeg valgte ved å utføre en metodetriangulering er ressurskrevende. På den andre siden er metodetriangulering med på å øke oppgavens gyldighet og pålitelighet, for eksempel gjennom å bruke observasjonsstudiene til å validere og komplettere empirien fra intervjuene (Jacobsen, 2015)

På bakgrunn av resultatene jeg innhentet via min spørreundersøkelse ser at jeg med fordel kunne ha utført flere oppfølgingsintervjuer. På grunn av begrenset tid var det ingen mulighet å få disse gjennomført. Da ville jeg kontaktet flere kommuner for å få en bredere forståelse av deres situasjon, samtidig som jeg ville kontaktet DSB for intervjuer. Det jeg ville fokusere på i intervjuene hos DSB, er deres rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet om statusen på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

Det kan være at flere av avvikene i tilsynsrapportene jeg har analysert ikke er aktuelle lenger, da de kan være utbedret. Dette er noe jeg har vært bevisst på, og den andre utfordringen med tilsyn er at tilsynsmetoden er under stadig utvikling og ikke utføres likt ved alle tilsyn. Jeg har likevel bevisst valgt å inkludere tilsynsrapportene som en av mine hovedempiri. Dette er også med på å øke generaliserbarheten. Jeg har brukt rapportene aktivt ved å kontrollere egne funn opp mot tidligere forskning på temaet. Og ettersom jeg har funnet likheter med tidligere forskning, tyder dette på intern validitet (Jacobsen, 2015).

Jeg valgte å ikke bruke navnene til kommunene som har fått avvik eller merknader etter tilsyn. Dette for å ivareta anonymiseringen som er et av fokusene i oppgaven.

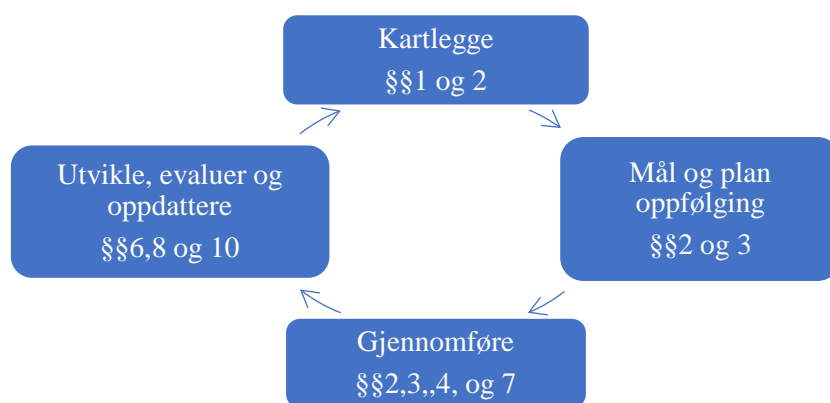
Reliabilitet handler om troverdigheten til forskningsresultatene og hvilken etterprøvningsgrad resultatene har (Jacobsen, 2015). Det er flere ting som kan påvirke resultatene i undersøkelsene, både i intervjusituasjonene og under observasjonene. Enkelte informanter kan således komme til å holde igjen informasjon, mens andre gir svært utdypende svar. Dette kan påvirke reliabiliteten i undersøkelsen. Mitt studieområde, kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, kan for noen kommuner føles som et sensitivt tema. Det kan ha påvirket reliabiliteten til resultatene fra spørreundersøkelsen jeg utarbeidet. På den annen side kan det at jeg opplyste om at kommunene ville bli holdt anonyme, ha bidratt til at respondentene svarte uten å tenke på kommunens omdømme.

Ved å se på metodene som er brukt med tanke på etiske hensyn, så er det tre grunnleggende krav jeg har et bevisst forhold til. Det første er at jeg innhentet samtykke før jeg utførte

samtalene hos fylkesmannen, mens ved utgivelsen av min egen spørreundersøkelse fikk respondentene informasjon om bruksområdet til svarene og jeg garanterte at kommunene i oppgaven ville bli anonymisert. Jeg valgte å anonymisere på bakgrunn av at sannsynligheten for deltakelse i studien ville øke dersom respondentene ble informert om at kommunenes svar ville forbli anonyme (Jacobsen, 2015)

4.0 Resultater

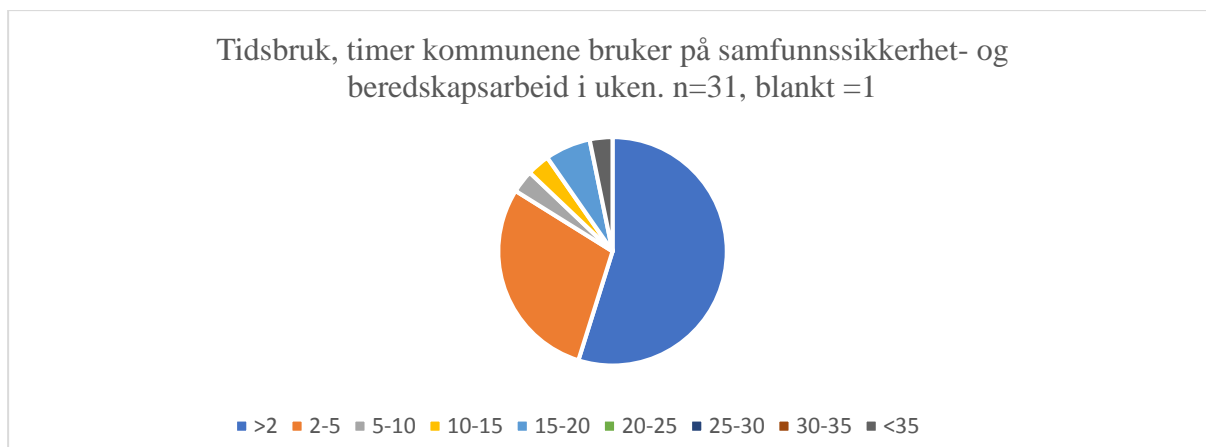
I dette kapitlet vil jeg først presentere de sentrale funnene fra spørreundersøkelsen jeg utførte, for så å se på funnene fra dokumentstudiene med fokus på resultatene fra gjennomgangen av fylkesmannens tilsynsrapporter og DSB sin kommuneundersøkelse. Jeg har strukturert resultatene etter kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, tilsyn i regi av fylkesmannen, og kommuneundersøkelsen i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap



Figur 4. 1 Beredskapshjulet for systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene, (DSB, 2018b),

4.1 Kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Arbeid med samfunnssikkerhet i kommunene involverer mange aktører, og kommunene står overfor et omfattende arbeid. Oppgavene og forventningene til kommunene er i stadig endring, og samfunnsfunksjonene i kommunene blir mer komplekse. Etter at lov om kommunal beredskapsplikt kom ut i 2010, er det blitt et økt behov for kompetanse og kunnskap på samfunnssikkerhetsfeltet. Dette er ressurskrevende i kommuner som allerede er presset på flere områder (NOU, 2013). Av de 32 kommunene som svarte på min undersøkelse, svarte 29 at de har mindre enn ett årsverk som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap daglig. Når jeg vurderer disse resultatene opp mot hvor mange timer i uken de enkelte kommunene bruker på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, ser jeg at det er variasjon på kommunenes tidsbruk. Majoriteten av kommunene har et årsverk som bruker mindre enn 5 timer i uken på samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet.



Figur 4. 2 Tidsbruk, timer kommunene bruker på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i løpet av en uke.

Undersøkelsen min viser at 60 % av kommunene mener de har behov for flere ressurser for å kunne utføre denne jobben på en tilfredsstillende måte.

En av merknadene fra tilsynet i 2017 gikk på ressursbruken, at kommunen må sette av nok ressurser til å få utført planverket tilfredsstillende. Det er de siste årene blitt satt større forventninger til kommunene ved at de har fått flere tilleggsoppgaver uten at de har fått nevneverdige økning av ressurser. Etter 22. juli er det brukt mye ressurser på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge, men dessverre viser det seg at dette ikke har nådd ut til kommunene. Nexusrapporten (2017) viser til at styrkingen av ressurser er gjort på departements- og direktoratsnivå, og ikke på det kommunale og regionale nivået. Dette støtter det kommunene uttrykker ved at de mangler ressurser for å kunne oppfylle alle kravene i lov og forskrifter som berører samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet. Det er kun to av 32 kommuner som rapporterer at de har ansatte som jobber heltid med samfunnssikkerhet og beredskap, mens i de resterende kommunene er dette oppgaver som er lagt til i ansattes eksisterende arbeidsoppgaver. Majoriteten av kommunene jobber mindre enn fem timer i uken med samfunnssikkerhet og beredskap.

Et av kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9 i forbindelse med helhetlig og systematisk sikkerhets- og beredskapsarbeid, er dokumentasjon. Dette er en utfordring som vises ved at det ble fire rapporteringer om at kommunene ikke er i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9. Ved å følge DSBs anbefaling om å bruke egenrapportering og internkontroll vil kommunene være i stand til å kunne dokumentere hvordan de jobber med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen på tvers av enhetene.

Ansvar for det helhetlige samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet ligger hos rådmannen og dennes stab. «Beredskap er lederansvar» uttalte fylkesmannen ved åpningen av beredskapssamlingen for Trøndelag høsten 2017, og det samme sa justis- og beredkapsministeren senest i februar 2018 ved Samfunnssikkerhetskonferansen i regi av DSB.

I samtalene jeg hadde med ansatte hos fylkesmannen i Trøndelag kom det fram at de ser utfordringer med at kommunene har lite ressurser til å bruke på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I de fleste kommunene er det ikke dedikerte ressurser, og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap utgjør bare en liten prosentandel i en annen stilling.

Informantene fortalte at i flere kommuner blir oppgavene innen samfunnssikkerhet og beredskap utført av egeninteresse, og de har erfaringer med at det ofte er ildsjeler som drar lasset hvis noe inntreffer. De er kjent med at enkelte kommuner leier inn konsulenter i arbeidet med å få utført helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredkapsplan.

Kommunene varierer i størrelser og geografi, og det er stor variasjon i graden av fokus de har på potensielle farer dette bringer med seg. For å dele på erfaringer og bekymringer for risikoer og sårbarheter i kommunene oppfordret fylkesmannen på beredskapssamlingen å opprette beredkapsråd. Dette kan godt etableres på tvers av kommunene, og de involverte bør være alle som kan bli involvert i en hendelse. Eksempler på deltakere kan være: private virksomheter og frivillige organisasjoner, nabokommunene med ordfører, rådmann, lensmann, brannsjef, Røde Kors, HV. Det kom kommentarer fra salen, og de var både positive og negativt ladet. Noen av kommentarene gikk ut på at det i enkelte kommuner er flere forskjellige råd, og det er stort sett de samme personene som sitter i disse. Det kom også en kommentar om at det bør utarbeides strategier på hvem gjør hva og når i de forskjellige rådene. Noen kommuner som har beredkapsråd i dag var godt fornøyde med den arbeidsformen og så synergien ved at de involverte har god forståelse av hverandres roller i det daglige som de tar med seg i krisesituasjoner.

Kommunene har håndtert oppståtte hendelser de siste årene på en tilfredsstillende måte. Sitat fra en informant hos fylkesmannen:

Kommunene har ikke alltid fulgt planene, men de har improvisert og håndtert situasjonene veldig bra.

DSB uttrykte på DSB Samfunnssikkerhetskonferanse (2018) at de ser en positiv utvikling i jobben med samfunnssikkerhet og beredskap. De observerer at det er blitt sterkere fokus på arbeidet ute i kommunene samtidig som risikobildet er dynamisk og stadig endrer seg.

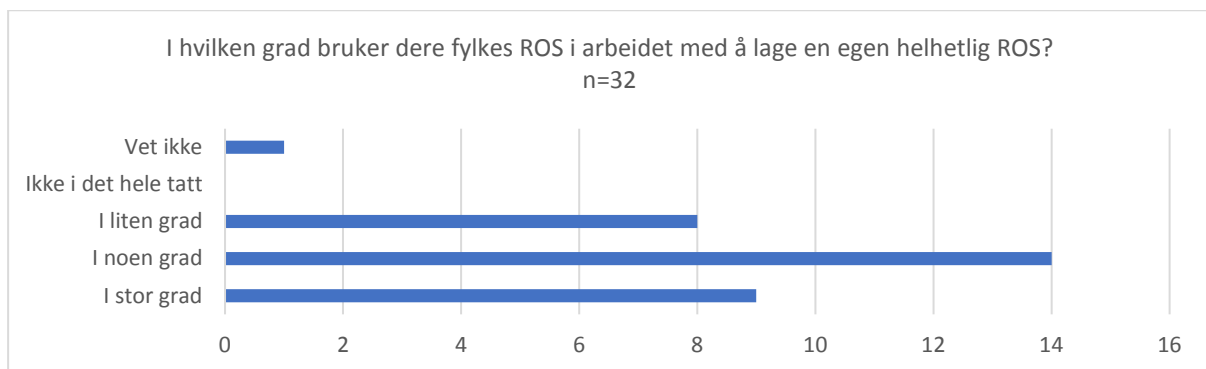
For å følge opp dette setter de i gang en kampanje i 2018 om egenberedskap. Den går ut på at befolkningen skal utruste seg selv til å kunne håndtere hendelser. En typisk hendelse er strømbrudd over flere dager, hvor befolkningen skal sikre seg selv med varme, vann og mat.

Forsvaret informerte på DSB Samfunnssikkerhetskonferanse (2018) at Norge er i en fase hvor vi har et forsterket fokus på å ruste opp totalforsvaret. Formålet med dette er å øke motstandsdyktigheten i samfunnskritiske funksjoner for å møte kravene i NATO- Seven Baseline Requirements. Totalforsvaret innebærer større fokus på samhandlingen mellom det sivile samfunnet og forsvaret, dette gjelder i fredstid, under små og store uønskede hendelser, og ikke minst hvis vi kommer i krig. Forsvaret og sivile myndigheter, bedrifter, organisasjoner og hvert enkelt individ jobber sammen for å forebygge og håndtere kriser, væpnede konflikter og krig (DSB, 2018). Fylkesmannen informerte under beredskapssamlingen om NATO-øvelsen Trient Juncture som vil foregå i Norge, Sverige, Finland og Island. Målet for øvelsen er å trene på samhandling innad i NATO, og med tilhørende allianser (DSB, 2018). I Norge vil vi kunne øve på mottak av store forsterkinger med reelle styrker. Store deler av Trøndelag bli berørt, og dette vil sette enkelte kommuner på store prøver. Det ble gode diskusjoner og flere kommuner uttrykte bekymringer. Informasjon til kommunene var et tema som fylkesmannen skulle ta med seg videre. De identifiserte utfordringene i Trøndelag vil være på i områdene for helse og infrastruktur. Det vil komme mye militært personell til små kommuner, noe som kan føre til at en vil få behov for økende tilbud i helsesektoren. Det vil også være betydelig økning av transport av tyngre kjøretøy på veiene, noe som den øvrige befolkningen vil merke.

4.1.1 Risiko- og sårbarhetsanalyser

Kommunene er pålagt å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse hvert fjerde år. (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 2). Og ifølge kommunene i min undersøkelse har 50 % av kommunene utarbeidet helhetlig ROS i 2014 eller senere, noe som tilsier at de må revidere sin ROS-analyse innen 2018. Utarbeidelsen er en kompleks og tverrfaglig prosess som krever samhandling på tvers av sektorer med kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner samt med eksterne aktører. Måten kommunene arbeider med ROS-analysen på, er varierende. Elleve kommuner svarte at dersom de fikk tildelt øremerkede midler til bruk på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunen, ville de brukt disse på å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalysen tilfredsstillende, for så å kunne anvende dem videre i arbeidet med å lage beredskapsplan.

Fylkesmannen utarbeider egen risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket. Kommunene bør ha et forhold til denne og bruke den for å få en oversikt over hvilke scenarier fylket har identifisert som risikoer i deres område. Det er varierende bruk av disse, de fleste kommunene bruker den ved utarbeidelsen av egen risiko- og sårbarhetsanalyse, men ikke alle. Dette vises i figuren under.



Figur 4. 3 I hvilken grad bruker kommunen fylkesROS i sitt arbeid med å lage egen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse?

For å få fram alle risikoer og sårbarheter i kommunen har kommunen en pådriverrolle som går ut på at kommunen skal veilede og stille krav til interne og eksterne virksomheter og sektorer som har ansvar for kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner innenfor kommunegrensen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1.). Samhandling med eksterne aktører som har storulykkepotensial som industrivirksomheter, Bane Nor, Avinor og Statens Vegvesen er vesentlig for å kunne få fram alle risiko- og sårbarhetsmomenter som er i kommunen. Det viser seg at majoriteten av kommunene har et bevisst forhold til å samarbeide med eksterne aktører i utarbeidelse av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Det var fire som

svarte at de ikke samhandlet, noe som viser at det fremdeles er behov for å oppmuntre kommunene til å samarbeide med eksterne aktører.

De fleste uønskede hendelser får konsekvenser i en eller flere kommuner. Med de føringene som ligger i at hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå og med den organisasjonen som er på plass fra før, får kommunene, med sin plikt til å sikre egne innbyggere, en sentral rolle (DSB, 2018). Kommunene har ulike vurderinger i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen om å opprettholde sentrale funksjoner. Ifølge min undersøkelse var det under 72 % av kommunene i Trøndelag som hadde vurdert å opprettholde kriseledelsesfunksjonen ved uønskede hendelser, mens bare 56 % hadde vurdert å opprettholde funksjonene til brann og redning i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, noe som viser at kommunene blir svært sårbare hvis hendelsene drar ut i tid.

4.1.2 Overordnet beredskapsplan

For å robustgjøre kommunene slik de er best mulig forberedt for uønskede hendelser er det i sivilbeskyttelsesloven § 15 og i § 4 i forskriften om kommunal beredskapsplikt pålegg om at kommunen skal utarbeide en overordnet beredskapsplan. Som grunnlag for å utarbeide denne skal kommunene bruke helhetlig ROS-analysen. Det viser seg at de aller fleste av kommunene (31 av 32) de siste årene har utarbeidet overordnet beredskapsplan på bakgrunn av helhetlig ROS- analysen, noe som bekrefter at kommunene har et økt fokus på beredskap ute i kommunene.

Ved utarbeidelsen av beredskapsplanene skal kommunene involvere de interne og eksterne aktørene som var delaktige i arbeidet med helhetlig ROS- analysen, samt private og frivillige organisasjoner som er store ressurser ved en krise. En positiv ringvirkning av å samhandle med disse om beredskapsplanen er at alle har anledning til å oppnå felles forståelse for ansvaret og rollene de har under en krise. Ifølge kommunene selv er det hele 100 % som sier de samhandler i stor grad med interne enheter, mens 81 % svarer at de har det samme forholdet til eksterne virksomheter i arbeidet med å lage beredskapsplanen.

Beredskapsplanen skal inneholde en plan for befolkningsvarsling (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4). Kommunen skal utarbeide en plan for risiko- og krisekommunikasjon med befolkningen, media og med egne ansatte. 60 % av kommunene har i sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse vurdert om kommunen har forutsetninger for å opprettholde beredskapsfunksjonen beredskapsvarsling under en uønsket hendelse.

Kommunene viser at det er stor variasjon i hvilke kommunikasjonsmidler de vil bruke ved hendelser som trekker ut i tid. Ved strømutfall viser det seg at bare tretten av kommunene har en strategi for hvordan de kan nå ut til befolkningen. Majoriteten av kommunene planlegger å bruke Facebook, kommunenes hjemmeside, media og SMS for å nå ut til befolkningen. Ved strømutfall vil befolkningen ha begrenset med levetid på mobiltelefonene, og i en slik situasjon har kommunene ulike metoder for å nå ut til befolkningen, som vist i tabell 4.1.

Tabell 4. 1 Strategi befolkningsvarsling ved langvarige krisesituasjoner.

Antall	Strategi
9	Satellitt-telefoner
2	Nødnett
7	Plan for at hjemmetjenesten skulle oppsøke beboerne
4	Har etablert faste definerte møteplasser for å kunne gi informasjon til befolkningen
3	Har nødstrømsaggregat
3	Vil ta i bruk jaktradioer
3	Vil bruke sosiale medier til denne type kommunikasjon.

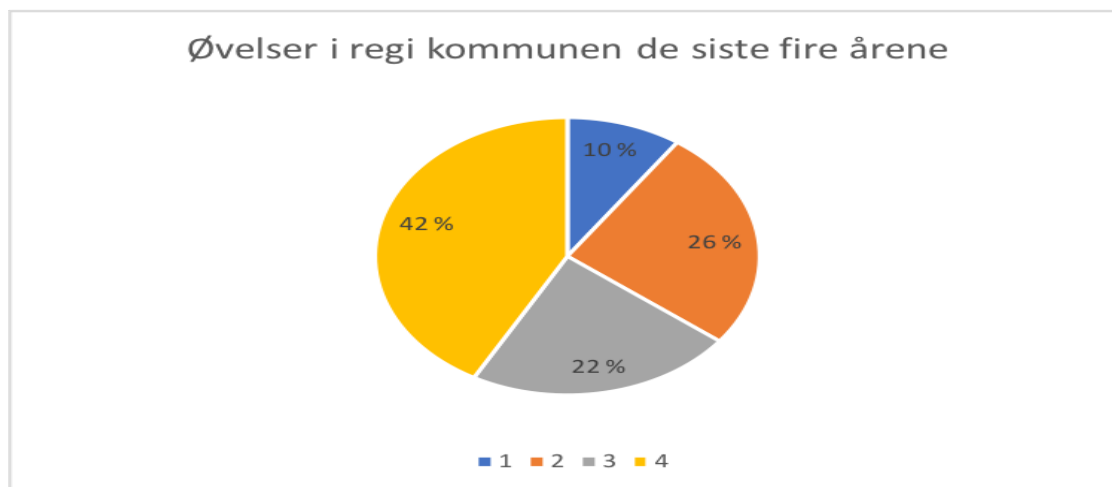
Kommunene har via kommuneundersøkelsen i 2018 svart på spørsmål om i hvilken grad det er etablert nødstrøm for ulike kommunale virksomheter. Noen eksempler på disse virksomhetene er kommuneadministrasjonen, sykehjem, omsorgsboliger, vannverk, renseanlegg og pumpestasjon. Funnene viser at ingen av kommunene har en strategi for alle disse funksjonene. Det var stor variasjon i hvilke funksjoner som er prioritert i kommunene, men en funksjon pekte seg ut; 96 % av kommunene hadde etablert nødstrøm på sykehjem. For å opprettholde nødstrømmen på sykehjemmet viser resultatene at bare 80 % av kommunene har rutiner for vedlikehold av disse løsningene. Rådataene fra kommuneundersøkelsen viser at av de 32 kommunene som svarte på min undersøkelse, er det 33 % som har etablert nødstrøm for kommuneadministrasjonen. Det er ulike løsninger på hvor kriseledelsen har sine beredskapslokaler under en krisesituasjon. Flere har opplyst at de bruker et rom på sykehjemmet, og noen bruker kommuneadministrasjonen

4.1.3 Øvelser, opplæring og evalueringer

Ifølge undersøkelsen min hadde hele 42 % avholdt fire eller flere øvelser de siste fire årene, foruten øvelsene som holdes av fylkesmannen. Dette inkluderer diskusjonsøvelser og

fullskalaøvelser som gjennomføres med blålysetaten og andre relevante aktører. Resultatet vises i figur 4.2. på neste side.

Etter å ha spurt kommunene om hva de ville brukt øremerkede midler til, svarte 21 kommuner at de ønsket å forbedre kvaliteten på beredskapsøvelser, herunder forarbeid, gjennomføring og ikke minst evaluering og uttak av læring i etterkant. Ved å bruke ressurser på trening og øvelser med gode evalueringer vil kommunen kunne avdekke feil og mangler som den kan anvende for å robustgjøre kommuneorganisasjonen og utføre fysiske risikoreduserendetiltak i kommunen.



Figur 4. 4 Øvelser kommunen har gjennomført de siste fire årene. (utenom de i regi av fylkesmannen.)

Kompetanseheving var en høy prioritering fra flere av kommunene. Undersøkelsen min viser at kommunene ser behov for kompetanseheving spesielt innen planlegging, gjennomføring av øvelser og evaluering av øvelser og hendelser, samt i utarbeidelsen av ROS- analyser i henhold til plan- og bygningsloven.

4.2 Tilsyn i regi av Fylkesmannen

Kommunene skal dokumentere at de oppfyller kravene i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Fylkesmannen er lovpålagt å gjennomføre tilsyn med kommunal beredskapsplikt, og i 2016/17 gjennomførte Fylkesmannen i Trøndelag til sammen 17 tilsyn.

I resultatene som er presentert i tabell 4.2 var det i 2016 fire kommuner som fikk registrert åtte avvik, og to av disse kommunene fikk i tillegg merknader. I 2017 fikk seks kommuner ni avvik, og åtte kommuner mottok hele 20 merknader! Av disse var det fire kommuner som fikk både avvik og merknader. I tabell 4.2 på neste side er alle avvik og merknader strukturert etter paragrafene i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Jeg registrerer at det er betydelig flere merknader i 2017. De fleste av merknadene er avvik fra kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt, men kommunene har ikke fått rapportert dette som avvik. Området som får flest avvik og merknader er § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt; øvelser og opplæring. Flere kommuner har store utfordringer og oppfyller ikke kravene. 30 % av avvikene og merknadene handler om at helhetlig ROS-analysen er mangelfull, den oppfyller ikke kravene i sivilbeskyttelsesloven § 14. Videre er det flere merknader og avvik på at kommunene har mangler i helhetlig systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. I henhold til § 9 skal kommunene dokumentere arbeidet de utfører innen samfunnssikkerhet og beredskap, noe kommunene utfører med varierende utfall. Dette resulterte i 2016 i ett avvik og i 2017 i tre merknader om mangelfull dokumentasjon.

Kommunene som er representert i min undersøkelse anser at tilsynet gir et representativt bilde av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene, selv om antallet tilsyn ikke er tilstrekkelig til at det gir et statistisk representativt bilde.

Tabell 4. 2 Rapporteringen fra tilsynene i 2016 og 2017.

Krav	Avvik	2016	2017	Merknad	2016	2017
Sivilbeskyttelsesloven §14	Mangelfull helhetlig ROS analyse	3	2			
Sivilbeskyttelsesloven §15	Mangelfull beredskapsplan		1			
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1				Vurdere utførelse av forankring av helhetlig ROS politisk.	1	
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2	Involvere offentlige og private aktører i utarbeidelsen av helhetlig ROS og beredskapsplan		1	Sikre involvering av offentlige og private aktører Ved revisjoner må virksomheter som omhandler storulykkesforskriften inkluderes. Vurdering om behov for befolkningsvarsling		5
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3	Mangelfulle strategier, planer og langsiktig mål på bakgrunn av helhetlig ROS	2		Synliggjøre revisjoner i plan. Dokumentere arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i planer. Sette av nok ressurser til å få utført planverket tilfredsstillende.		4
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4	Beredskapsplan ikke utarbeidet på bakgrunn av helhetlig ROS		1	Mangelfull tiltaksplan i forbindelse med identifiserte uønskede hendelser i helhetlig ROS		2
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 5				Samarbeid mellom kommuner		1
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6	Mangelfulle oppdateringer av helhetlig ROS		1	Beredskapsplan må oppdateres ved endringer i helhetlig ROS	1	1
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7	Øving på beredskapsplan Dokumentert systematisk opplæring	2	3	Bruke CIM- loggføring og rapportering. Mangler plan på systematisk opplæring. Gjennomføre samhandlings trening/øvelser		6
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9	Mangelfull dokumentasjon	1		Dokumentere Vurdert risiko og sårbarhet utenfor kommunens område Dokumentere hvordan ulike risiko -og sårbarhets faktorer påvirker hverandre. Dokumentere opplæringsplan		3
Lov om helsemessig- og sosial beredskap §§ 7 og 9 Internforskriften §4	Dokumentert systematisk opplæring i kommunens krisehandtering.					

4.3 Kommuneundersøkelsen i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB har utført kommuneundersøkelsen siden 2002. De hevder at kommunene har hatt en positiv utvikling og at det ble betydelig større fokus på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap da lov om kommunal beredskapsplikt kom i 2010. DSB bemerker også at det er et stykke igjen før alle kommunene oppfyller kravene til kommunal beredskapsplikt, noe fylkesbarometeret i figur 4.3 på neste side viser.

Kommuneundersøkelsen brukes ikke aktivt i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Ifølge min undersøkelse hadde en klar majoritet av kommunene et forhold til kommuneundersøkelsen, men den brukes ikke aktivt ved utførelse av systematisk arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap. DSB innhenter dataene om hvordan statusen ute i kommunene er ved å benytte seg av kvantitativundersøkelse som blir sendt ut til kommunene via dedikerte e-postadresser oppgitt av fylkesmannen. Dette kan være en effektiv og ressursbesparende måte å hente inn data på, men på den andre siden kan det gi misvisende svar ved at det kan være forskjellige personer som svarer på undersøkelsen fra år til år.. DSB forventer at de som svarer for kommunene skal ha den totale oversikten over samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen, men det viser seg at fylkesmannen er usikker på hvordan kommunene forholder seg til dette. Majoriteten av kommunene sier i min undersøkelse at de som svarer på kommuneundersøkelsen er de som har ansvaret for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet eller representerer ledelsen i kommunen. Det er imidlertid usikkert om kommunene har en strategi på hvordan de skal opprettholde kontinuiteten i besvarelsen av disse undersøkelsen ved endringer i rollene i kommunene. Under beredskapssamlingen i 2017 ble kommunene minnet om hensikten med kommuneundersøkelsen. Samtidig fikk de opplysninger om at kommunene og fylkesmannen blir målt på de svarene som blir gitt, noe som kan lede til at kommunene underrapporterer feil og mangler ved sitt arbeid på dette feltet (Hoff og Holving, 2015).

I kommuneundersøkelsen i 2017 og 2018 ble spørsmålet om når kommunene hadde gjennomført helhetlig ROS sist. Majoriteten i begge disse undersøkelsene svarte 2014 eller tidligere. Undersøkelsen i 2018 viser også at to kommuner har gjennomført helhetlig ROS i 2018, noe det forventes at flere gjør i år ettersom den skal revideres hvert fjerde år.

Som tidligere nevnt skal kommunene vurdere opprettholdelse av sentrale funksjoner i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Ved å ta utgangspunkt i de samme funksjonene som jeg listet opp i min undersøkelse er resultatet i kommuneundersøkelsen i 2017/2018 at 90 % av kommunene sier de har vurdert å opprettholde kriseledelsesfunksjonen ved uønskede hendelser. 72 % av kommunene svarte at de hadde vurdert å opprettholde funksjonene til brann og redning i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

DSB ønsker gjennom kommuneundersøkelsen å få et inntrykk av hvordan kommunene utfører pådriverrollen, og de har flere ulike spørsmålsstillinger som baserer seg på samhandling internt og eksternt. Funn i kommuneundersøkelsene viser at det er forbedringspotensial på samhandlingsområdet både internt og med eksterne virksomheter og private organisasjoner. Ifølge kommuneundersøkelsen 2018 involveres sjelden eller i lite grad beredskapskoordinatoren eller beredskapskontakt i kommunen i utarbeidelse eller kvalitetssikring av ROS-analyser som kommunen benytter seg av i forbindelse med reguleringsplaner og utbyggingsplaner.

Kommuneundersøkelsen har de siste årene spurt kommunene om deres behov for kompetanseheving og i så fall på hvilke områder. De områdene de skal gi sine svar på er gjennomføring av helhetlig ROS, ROS-analyser i henhold til plan- og bygningsloven, beredskapsopplæring, krisehåndtering, krisekommunikasjon, planlegging og gjennomføring av øvelse og evaluering av øvelser og hendelser. Det jeg ser av resultatene i kommuneundersøkelsene, er at majoriteten av kommunene sier de trenger en generell økning i kompetanse på alle feltene.

Det varierer fra kommunen til kommune når det gjelder hvilke felt de mener de trenger kompetanseheving på. Det er ingen sammenheng i graden av behov for kompetanseheving og størrelsen på kommunen.

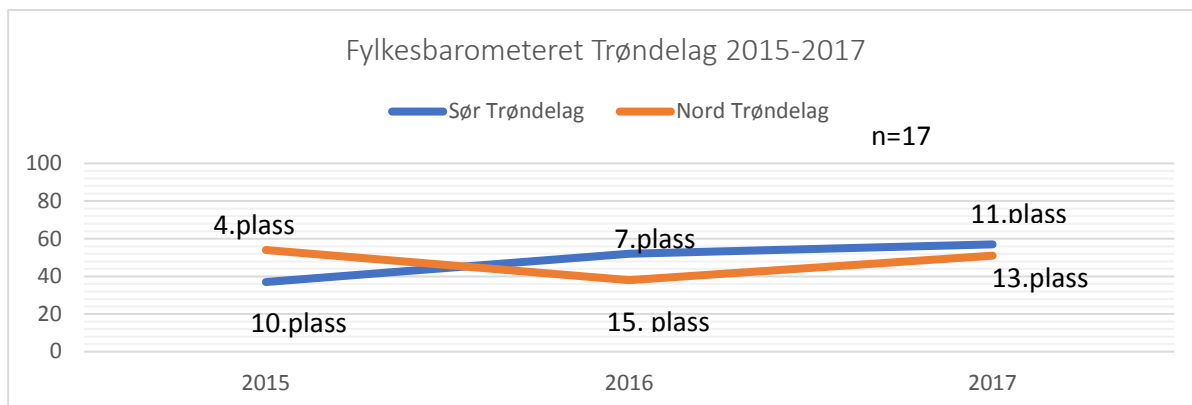
Fylkesbarometeret (figur 4.5) og kommuneundersøkelsene gir et bilde på hvor godt kommunene arbeider med helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet og beredskap. De fire målområdene som DSB (2017) har brukt for å utforme resultatene på er:

Krav fra kapittel 2 helhetlig ROS

Krav fra kapittel 3 plan for oppfølging med samfunnssikkerhet og beredskap

Krav fra Kapittel 4 overordnet beredskapsplan

Krav fra kapittel 4 øvelse av overordnet beredskapsplan (DSB, 2016)



Figur 4. 5 Prosentandel kommuner i Trøndelag som oppfyller utvalgte krav i beredskapsplikten i 2015, 2016 og 2017, sett opp mot fylkets nasjonale rangering (DSB, 2015-2017)

Under fylkesmannens beredskapssamling fikk kommunene informasjon om at Trøndelagsfylkene var blant de beste fylkene på samfunnssikkerhet og beredskap i Norge ifølge svarene fra kommuneundersøkelsene. Fylkesbarometeret viser imidlertid at Trøndelag har vesentlig forbedringspotensial i arbeidet med helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid.

Jeg stilte kommunene spørsmål om kommuneundersøkelsen gir et korrekt bilde av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg synes dette var et interessant spørsmål, for her spurte jeg egentlig om hva de syntes om sin egen egenmelding. De fleste syntes at den gir et representativt bilde av situasjonen, mens det er bekymringsverdig at 9 % svarte at kommuneundersøkelsen i liten grad gir et korrekt bilde på deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.



Figur 4. 6 I hvilken grad kommuneundersøkelsen gir et korrekt bilde av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

5.0 Drøfting

I denne delen av oppgaven vil jeg drøfte de empiriske funnene opp mot valgt teori fra kapittel

2. Jeg har strukturert drøftingen etter kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, tilsyn i regi av fylkesmannen og kommuneundersøkelsen i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Denne oppbygningen vil hjelpe meg å belyse i hvilken grad kommunene ivaretar sine beredskapsoppgaver, og vil bidra til å kunne gi et godt svar på problemstillingen.

Gir kommuneundersøkelsen utført i regi av DSB og Fylkesmannens tilsyn det samme bildet av hvordan kommunene utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Trøndelag?

5.1 Helhetlig systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

§ 3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal sikre at kommunene at kommunene jobber systematisk med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, noe som vil ha positive ringvirkninger på de andre kravene og slik bidra til få en helhet i beredskapsprosessen.

Samfunnet er i kontinuerlig utvikling, og ved å utføre et systematisk arbeid og tilstrebe gode interne kvalitetsrutiner sikrer man at kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er oppdatert og i tråd med dynamikken i samfunnet.

Ifølge tilsyn utført av Fylkesmannen ble det gitt to avvik og fire merknader på § 3 i forskrift til kommunal beredskapsplikt. Avvikene som ble rapportert gikk ut på at kommunene hadde mangelfulle strategier, planer og langsiktige mål for deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesbarometeret for 2015-2017 (figur 4.5) viser at Trøndelag har vesentlige forbedringspotensial i arbeidet med helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette bekrefte også av kommunene gjennom undersøkelsene de har besvart. Min undersøkelse viser også at majoriteten av kommunene som svarte på min undersøkelse har en ansatt som bruker mindre enn fem timer i uken på samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet.

Å utføre et helhetlig systematisk arbeid krever koordinering og samhandling på tvers av alle sektorene, og ikke minst mellom myndighetsnivåene. Flere kommuner, uavhengig av

størrelse, hevder at det ikke er enkelt å drive med godt helhetlig og systematisk arbeid hvis en ikke har tid og folk til å utføre arbeidet. Sentralt her er å få arbeidet forankret i ledelsen, og i §3 pålegges kommunene nettopp dette, å forankre arbeidet i kommunestyret. Dette er imidlertid ikke nok. For å lykkes med beredskapsarbeidet må ledelsen i kommunen anerkjenne arbeidet i form av uttalelser og bevisste prioriteringer, og herunder bevilge de nødvendige ressursene som nok tid, nok folk, rett kompetanse og økonomiske midler til å utføre arbeidet (Eriksen, 2011).

Det er økt fokus på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ute i kommunene samtidig som risikobildet er dynamisk og stadig endrer seg. Det er Rådmannen og dennes stab som er ansvarlig for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Majoriteten av kommunene har en ansatt som bruker mindre enn fem timer i uken på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. 60 % av kommunene mener de har behov for flere ressurser for å kunne utføre denne jobben på en tilfredsstillende måte.

5.1.1 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunen å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som er en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen. En risiko- og sårbarhetsanalyse er et risikostyringsverktøy som omhandler prosesser og strukturer for beslutningstaking.

Å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen er en kompleks prosess som krever mye ressurser. Den skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten, for så å se på hvilke konsekvenser de uønskede hendelsene de har identifisert kan utgjøre for kommunen.

Prosessen krever samhandling, og kommunen har en pådriverrolle som innebærer at de skal veilede og stille krav til interne og eksterne virksomheter og sektorer som har ansvar for kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner innenfor kommunegrensen.

Det var i 2016 og 2017 registrert tre avvik og to merknader om at kommunene hadde en mangelfull risiko- og sårbarhetsanalyse. Svarene fra min undersøkelse hvor jeg spurte om hva de ville prioritert hvis de fikk øremerkede midler som skulle brukes på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunen, viste at 11 av 32 kommuner ville brukt disse på å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse, for så å kunne anvende denne videre i arbeidet med å lage

beredskapsplan. Dette, sammen med kommuneundersøkelsens konklusjon om at de har behov for kompetanseheving på området, tyder på at kommunene har ressursutfordringer.

Ifølge kommunene selv fokuseres det mest på risikomomentene som finnes i kommunen. Naturhendelser og storulykker er de risikoområdene som får fokus, mens det ikke er like sterkt fokus på å identifisere sårbarhetene i kommunen. Ved å ha et bevisst forhold til hvilke sosiale og fysiske sårbarheter som er i kommunen vil de være bedre rustet for å kunne håndtere en krisesituasjon.

Å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen er en omfattende jobb. De fleste kommunene utarbeider den selv med ulik kvalitet. Noen legger listen litt høyt, mens andre holder seg til minimumskravene. Flere kommuner leier inn konsulenter som utfører arbeidet for dem. Fordelen med det er at de holder seg innenfor kravene, mens ulempene er at de ikke har eierskap til den analysen som er utarbeidet (Engen mfl., 2016), i tillegg til at kostnadene med dette er betydelige. På den andre siden kan det bidra til kunnskapsløft hos de kommunene som har ressurser som jobber sammen med konsulenten og bidrar aktivt, slik at de i neste runde har nok kunnskap selv til å utføre arbeidet alene.

Involvering av eksterne aktører viser seg å være en utfordring i flere kommuner. En, overvekt av merknadene gjelder at kommunene mangler involvering av eksterne i utarbeidelsen av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Sentralt her er at kommunene er frustrert over at de nye kravene som blir gitt ikke støttes av lovverket. Et eksempel på dette er at kommunen er pålagt å være pådriver for at samhandling med eksterne virksomheter, men de har ingen sanksjonsmuligheter for aktører som ikke ønsker å delta. Det kan virke forvirrende at forskriften om kommunal beredskap i paragrafene 2,4, 5, og 7 oppfordrer til samhandling med eksterne aktører og andre kommuner. (KS-rapporten)

Dette støttes av funnene fra kommuneundersøkelsene de siste årene som viser at det er forbedringspotensial på samhandlingsområdet både internt og med eksterne virksomheter og private organisasjoner.

5.1.2 Overordnet beredskapsplan

For å robustgjøre kommunene slik de er best mulig forberedt på uønskede hendelser er det i sivilbeskyttelsesloven § 15 og i § 4 i forskriften om kommunal beredskapsplikt pålegg om at

kommunen skal utarbeide en overordnet beredskapsplan og en forberedt kriseorganisasjon som er tilpasset kommunens samfunnssikkerhetsutfordringer.

Det er en omfattende jobb å utarbeide overordnet beredskapsplan som omfatter samhandling og informasjonsinnhenting. Planen skal samordne og integrere de øvrige beredskapsplanene i kommunen. Overordnet beredskapsplan skal som et minimum inneholde plan for kommunens kriseledelse (§ 4 a), varslingsliste (§ 4 b), ressursoversikt (§ 4 c), evakueringsplan (§ 4 d), plan for befolkningsvarsling basert på helhetlig ROS (§ 4 d) og plan for krisekommunikasjon (§ 4 e). (DSB, 2018) Ved utarbeidelsen av beredskapsplanene skal en involvere de interne og eksterne aktørene som var delaktig i arbeidet med helhetlig ROS-analyse (DSB, 2018b)

Tilsynene viser at det var rapportert inn ett avvik og to merknader de siste årene, og hvor kommentarene handler om at beredskapsplanen ikke er utarbeidet med bakgrunn av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og at en kommune hadde mangelfull tiltaksplan i forbindelse med identifiserte uønskede hendelser i sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse.

Når det gjelder strømbrudd og befolkningsvarsling spurte jeg om kommunen hadde noen form for strategi, 13 av 32 kommuner hadde en strategi på hvilke kommunikasjonsmidler de vil bruke hvis hendelsene trekker ut i tid og mobiltelefonene går tomme for batteri. Det jeg ser av disse svarene, er at flere av disse kommunikasjonsmidlene er utstyr som krever strøm og som ikke ville ha fungert i en langvarig krisesituasjon. Bare to av kommunene hadde nødnett, og i kommuneundersøkelsen i 2018 svarte 96 % av kommunene at de hadde etablert nødstrøm på sykehjem.

Utarbeidelsen av overordnet beredskapsplan er en omfattende og ressurskrevende prosess som krever samhandling over flere sektorer og med eksterne aktører og private organisasjoner. Å kunne se fordelene med dette innebærer at de har muligheten til å oppnå en felles forståelse for hvilket ansvar og hvilke roller de forskjellige har under en krise, samtidig som de kartlegger beredskapsressursene de forskjellige aktørene har tilgjengelig for kommunen ved behov. Beredskapsplanen skal til enhver tid være operativ. Ifølge forskriften skal den inneholde en detaljert plan over hvordan kriseledelsen er organisert - hvem gjør hva når. Dette kan løses ved at ansvar, roller og varslingslister gjøres godt kjent i kommuneadministrasjonene slik at det vil være enkelt å finne de rette aktørene ved en hendelse, og at oppdateringer som gjelder disse er delegert til en person. Kommentarer fra kommunene tilsier at arbeidet med den overordnede beredskapsplanen oppleves som for omfattende, og beredskapsplanen blir for

detaljert. Det er varierende behov for detaljnivå i de ulike kommunene. Utarbeidelse av tiltakskort vil kunne være med å løse utfordringene med for detaljerte planer. Det kan utarbeides spesifikke tiltakskort som tas fram ved aktuelle hendelser. (Furevik, 2012). Det er nødvendig å ha avklart på forhånd hvilke fullmakter kriseledelsen har. Fordelen med dette er at det ikke er tvil om hvilket handlingsrom kriseledelsen har i pressede situasjoner hvor en må handle raskt.

Min undersøkelse viser at 31 av 32 kommuner har utarbeidet overordnet beredskapsplanen på bakgrunn av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, noe som bekrefter at det er økt fokus på beredskap ute i kommunene. Ifølge kommunene selv hevder de samhandler i stor grad med interne enheter, mens de har forbedringspotensialer på samme forholdet til eksterne virksomheter i arbeidet med å lage beredskapsplanen. Fylkesmannen utalte at planen skal brukes og ikke ligge nederst i en skuff, og for å kunne bruke planene er trening og øvelser nøkkelen.

5.1.3 Øvelse og opplæring

Jeg har sammenlignet hva kommuneundersøkelsen og Fylkesmannens tilsyn sier om hvordan kommunene gjennomfører øvelser. Paragraf 7 i forskrift til kommunal beredskapsplikt handler om at kommunene skal sikre kriseledelsen slik at de er rustet til å ivareta sine oppgaver ved hendelser. Ifølge Engen mfl. (2016) er det viktig å trene på krisehåndtering og ikke minst på bruken av planverket. I §7 stilles det krav om at den overordnede beredskapsplanen skal øves på minimum annenhvert år, og ha et dokumentert system for opplæring som bidrar til at alle som har en rolle i krisehåndteringen har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å utføre den.

Fylkesmannen har gitt kommunene som er med i min undersøkelse melding om to avvik og hele ni merknader for årene 2016 og 2017 (se Tabell 4.2) som dreide seg om at kommunen ikke hadde øvd på beredskapsplanen de siste årene eller mangler system for opplæring.

Dette er bekymringsverdig, da det er for sent å oppdage feil og mangler ved kommunens beredskapsverktøy og beredskapsplaner når en står midt i en hendelse. Derfor er det viktig å trene, øve og evaluere på de scenariene som er identifisert i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, slik at kommunene er i stand til å håndtere hendelser. DSB anbefaler kommunene å benytte CIM i registreringen av opplæringen.

Ifølge min undersøkelse var det øvelser og evalueringer som de fleste kommunene ønsket å prioritere hvis de fikk øremerkede midler til bruk på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid. Kommunene uttrykte klart at de ville brukt disse midlene på å forbedre kvaliteten på beredskapsøvelsene, herunder forarbeid, gjennomføring og ikke minst evaluering og uttak av læring. Engen mfl. (2016) poengterer at for å få best utbytte av treningen og øvelsene er planleggingen viktig. Identifisering av konkrete og målbare øvingsmål er vesentlig for å oppnå læring, forståelse og utvikling.

Forskriften regulerer ikke hvilken øvingsform kommunene skal benytte, og det er ulike måter å få læring ut av øvelsene på. Kommunene gir uttrykk for at de opplever øvelse som svært krevende. De uttrykker at de har for lite ressurser for å kunne planlegge, utføre og evaluere øvelser på en tilfredsstillende måte som gir utvikling og forbedring tilbake til kommunen.

Store øvelser som fullskalaøvelser har en fordel ved at det benyttes realistiske scenarier og en får opp stressfaktoren, samtidig som en får øvd på samhandling med relevante interne og eksterne aktører, og en kan inngå samarbeid med nabokommunene om øvelsen. I store øvelser vil kommunene få prøve ut kvaliteten på organisasjonens beredskapsplaner. Ulempen med denne typen øvelser er at de er svært ressurskrevende, både tidsmessig, økonomisk og med tanke på at det vil være mange som jobber med øvelsen i de ulike fasene.

Mindre øvelser som diskusjonsøvelser eller tabletop-øvelser, hvor en enten kan utføre disse som trening eller som en øvelse, er mer «ufarlige». Her drøfter og diskuterer man de ulike rollene og deres ansvarsområder i hendelser, og er med på å øke organisasjonens resiliens(Engen mfl., 2016). En annen fordel med slike øvelser er at de ikke er så ressurskrevende. Ulempen med å bruke denne øvelsesformen er at det er vanskelig å få til realisme.

Fylkesmannen har flere roller i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene, og en av disse er å avholde øvelser i samarbeid med kommunene. Vanligvis har fylkesmannen pleid å holde realistiske fullskalaøvelser ute i kommunene med ulike intervaller, men disse er svært ressurskrevende. De siste årene har fylkesmannen i stedet intensivert sitt arbeid med å utføre en varslings- og diskusjonsøvelse med fokus på bruk av CIM, hvor hensikten er å teste

ut planverket, rutinene og håndteringsevnen til kommunene. En viktig ting med denne typen øvelse er at den er mindre ressurskrevende, og fylkesmannen får øvd med flere kommuner på en gang. Ulemper med disse øvelsene er at det kan være vanskelig å få frem realisme, samt at kommunene ikke får den læringen det er å være med i planleggingsfasen av øvelsene.

Tilsynene sier oss at det er store forbedringspotensialer på arbeidet med øvelser, opplæring og evaluering. Dette bekreftes både av kommuneundersøkelsen og min undersøkelse.

Kommunene uttrykker at de har for lite ressurser til å kunne planlegge, utføre og evaluere øvelser på en tilfredsstillende måte som gir utvikling og forbedring tilbake til kommunen. Jeg observerer at fylkesmannen går fra å utarbeide fullskalaøvelser sammen med kommunen til diskusjonsøvelse som er basert på å lære seg bruken av CIM. Er det da øvelser eller trening av individets ferdigheter de er ute etter?

Oppsummert ser en at alle viser det samme bildet: kommunen mangler nok ressurser til å kunne utføre arbeidet med øvelser, opplæring og evaluering på en tilfredsstillende måte.

5.1.4 Evaluering

Lovverket sier ikke noe om hvordan evalueringen skal gjennomføres eller hva den skal inneholde, men i § 8 i forskriften om kommunal beredskapsplikt pålegger kommunene å evaluere etter øvelser og hendelser.

Evalueringer er med på å øke forståelsen i kommunen på hva som må til for å kunne ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Erfaringer fra alle fasene i øvelsene og hendelsene vil i en evalueringsprosess bidra til å ta ut læring (Engen mfl.2016), samt at dette er et viktig element i kommunens videreutvikling av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Ifølge tilsynene til fylkesmannen ble evaluering ofte nevnt i sammenheng med avvik og merknader for § 7 øvelse og opplæring. Kommentar fra min undersøkelse viser at det er ønske om å ta ut læring fra hendelser og øvelser, men kommunene hevder de ikke har tid eller kapasitet til å få gjennomført dette på en optimal måte.

Arbeidsoppgavene med samfunnssikkerhet og beredskap en liten del av informantens stilling, så de måtte stresse videre til neste arbeidsoppgave i stedet for å kunne ta ut læring etter hendelser og øvelser. Dette støttes også av KS-rapporten hvor 60 % av respondentene i

undersøkelsen mente mangel på tid var den største utfordringen for å kunne arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunen oppfordres til å bruke loggefunksjonen i CIM. Dette støttes av Furevik (2012), som poengterer at loggføringen kan gi verdifull informasjon etter øvelser og hendelser. Ulempen med dette er at ikke alle kommunene er fortrolig med bruken av CIM, og det var flere kommuner som ønsket mer spesifikk trening og opplæring for å lære å bruke verktøyet. Her kommer den nye øvingsformen til fylkesmannen inn.

Både kommunen og fylkesmannen er enige om at øvelser og evalueringer er verdifulle for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Begge forteller også om de utfordringene som kommunene har ved at de har begrenset med ressurser. Begge har en oppfatning av at sentrale myndigheter har økt fokus på samfunnssikkerhetsarbeidet, men merker ikke noen annen endring enn at det kommer flere krav. Dette blir bekreftet av Nexus-rapporten (2017), som viser til at styrkingen av ressurser er på departement- og direktoratnivå, og ikke på det kommunale og regionale nivået. Dette støtter det kommunene uttrykker om mangel på ressurser for å kunne oppfylle alle kravene som i lov og forskrifter som berører samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet.

5.2 Tilsyn i regi av Fylkesmannen

Fylkesmannen er iht. kommuneloven § 10A ansvarlig tilsynsmyndighet for å kontrollere at kommunene følger de pålagte kravene i sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 og næringsberedskapsloven. Fylkesmannens rolle er å bidra til forebygging i regionen ved å gi råd og veiledning, og de skal holde tilsyn med hvordan kommunene etterlever kravene i kommunal beredskapsplikt. Tilsynet skal være et virkemiddel for å fremme læring og utvikling innen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene.

Kommunene har ansvar for å oppfylle kravene i kommunal beredskapsplikt, og skal dokumentere dette i forkant av tilsynet (DSB, 2015). I løpet av tilsynet vil fylkesmannen få en oversikt over kommunenes status og hvilke utfordringer kommunen har i forbindelse med kommunal beredskapsplikt. I sluttmøte med kommune vil fylkesmannen gi en direkte tilbakemelding til kommunen om status vedrørende kommunens arbeid med

samfunnssikkerhet og beredskap. Dette i form av avvik, merknader eller andre forhold som fylkesmannen har avdekket.

Fylkesmannen i Sør- og Nord-Trøndelag gjennomførte i 2016/17 tilsammen 17 tilsyn.

Resultatene av disse ble åtte avvik og 22 merknader, se tabell 4.3.

Jeg registrerer at det er betydelig flere merknader i 2017. De fleste av merknadene er avvik fra kravene i forskrift til kommunal beredskapsplikt, men kommunene har ikke fått rapportert det som avvik. Er denne utviklingen et resultat av endringer i føringene og styringsdokumentene fylkesmenn får fra statlige myndigheter, eller er det et resultat av at regelverket er basert på en funksjonsbasert tilnærming? Fordelen med funksjonsbasert regelverk er at det legges til rette for faglig utvikling gjennom dialog, noe som ikke fremmes ved å bruke systemrevisjon som metode. Det som er en utfordring i funksjonsbasert regelverk, er at tilsynsmyndighetens fortolkning og anvendelse av regelverket bestemmer om kommunene holder seg innenfor regelverket eller ikke. Dette selv om tilsynsmyndighetens vurderinger må være i henhold til norsk lov (Lindøe, mfl., 2012)

Kommunene som er representert i min undersøkelse anser at tilsynet gir et representativt bilde av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene, selv om antallet tilsyn ikke er tilstrekkelig til at det gir et statistisk representativt bilde.

5.3 Kommuneundersøkelsen i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB skal ha den totale oversikt over risikoen og sårbarheten i samfunnet (DSB, 2016). DSB er tilsynsmyndighet overfor fylkesmennene, samtidig som de har oppgaven med å veilede fylkesmennene i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB har utført kommuneundersøkelsen siden 2002. Dette for å kartlegge statusen på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet ute i kommunene, og se om de etterlever kravene de er pålagt.

Kommuneundersøkelsen er en kvantitativ undersøkelse i form av en egenrapportering, hvor populasjonen er beredskapsansvarlig i kommunene. Formålet med undersøkelsen er bevisstgjøring, ta ut læring og ikke minst bidra til utvikling innen kommunen. DSB bruker svarene fra undersøkelsen og resultatene fra tilsynene for å få det komplette bildet av statusen på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Disse resultatene bidrar til at DSB ser

hvilke regioner som trenger ekstra ressurser, noe de rapporterer inn til justis- og beredskapsdepartementet (DSB udatert).

Ifølge min undersøkelse forholder de fleste seg til kommuneundersøkelsen, men den brukes ikke aktivt ved utførelse av systematisk arbeid på samfunnssikkerhet og beredskap.

Majoriteten av kommunene sier i min undersøkelse at de som svarer på kommuneundersøkelsen er de som har ansvaret med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet eller representerer ledelsen i kommunen. Funn i kommuneundersøkelsene viser at det er forbedringspotensialer på samhandlingsområdet både internt og med eksterne virksomheter og private organisasjoner. Kommuneundersøkelsen har de siste årene kartlagt at det er behov for kompetanseheving, noe min undersøkelse understøtter.

DSB innhenter data til undersøkelsen ved å sende undersøkelsene til dedikerte e-postadresser oppgitt av fylkesmannen. Dette kan være en effektiv og ressursbesparende måte å hente inn data på. På den andre siden kan gi misvisende svar ved at det kan være forskjellige personer som svarer på undersøkelsen fra år til år. DSB forventer at de som svarer for kommunene har den totale oversikten over samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen, men det viser seg at fylkesmannen er usikker på hvordan kommunene forholder seg til dette.

Majoriteten av kommunene sier at de som svarer på kommuneundersøkelsen er de som har ansvaret for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet eller representerer ledelsen i kommunen. Det er usikkert om kommunene har en strategi på hvordan de skal opprettholde kontinuiteten i besvarelsen av disse undersøkelsene ved endringer i rollene i kommunene.

Jeg stilte kommunene spørsmål om kommuneundersøkelsen gir et korrekt bilde av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg synes dette var et interessant spørsmål, for her spurte jeg egentlig om hva de synes om sin egen egenmelding. De fleste synes at kommuneundersøkelsen gir et representativt bilde av situasjonen, mens det er bekymringsverdig at 9 % svarte at kommuneundersøkelsen i liten grad gir et korrekt bilde på deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

6.0 Avslutning

Som utgangspunkt for oppgaven ønsket jeg å undersøke i hvilken grad kommunene ivaretar sine beredskapsoppgaver og om kommuneundersøkelsen i regi av DSB og Fylkesmannens tilsyn gir det samme bildet på hvordan kommunene utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Trøndelag.

Alle kommunene blir stilt overfor de samme kravene i sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15, lov om kommunal beredskapsplikt og forskrift om kommunal beredskapsplikt, uavhengig av størrelse, geografi eller andre utfordringer.

En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap. (Meld. ST 29 (2011-2012)).

Under utarbeidelsen av oppgaven hadde jeg dette sitatet i bakhodet som, forsterket viktigheten av at det utføres et godt forebyggende og betydningsfullt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid ute i kommunene, samtidig som risikobildet er dynamisk og stadig endrer seg. Det er økt fokus på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ute i kommunene, og ikke minst har kommunene fått økt bevissthet for sitt ansvar. Kommunens helhetlige og systematiske sikkerhets- og beredskapsarbeid er en kompleks oppgave som berører mange involverte, og hvor koordinering og samhandling er en suksessfaktor.

Jeg har stor respekt for hvordan kommunene utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. De som jobber med dette temaet er ofte sterkt presset på tid og de uttrykker fortvilelse over at de ikke har nok ressurser.

Sitat fra ansatt hos en kommune:

Staten sier beredskap er viktig, men det skal ikke koste noe!

Fylkesbarometeret for 2015-2017 (figur 4.5) viser at Trøndelag har forbedringspotensial i arbeidet med helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette bekreftes også av kommunene i undersøkelsene de har besvart, og via tilsynsresultatene. Kommunene er i stadig endring, og samfunnsfunksjonene i kommunene blir mer komplekse. Som vi også kan se i min undersøkelse, opplever majoriteten av kommunene at de har begrensede ressurser til rådighet for dette arbeidet; nærmere bestemt en ansatt som bruker mindre enn fem timer i uken på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Flere kommuner gir uttrykk for at de trenger påfyll av ressurser for å oppfylle de krav og forventninger som stilles for arbeidet med kommunal beredskapsplikt. Dette støttes av resultater fra KS-rapporten, som viser at kommunen opplever den lovbestedte kommunale beredskapsplikten som svært ressurskrevende. De siste årene er det fremsatt større forventninger til kommunene gjennom at de har fått flere tilleggsoppgaver, men uten nevneverdige ressursøkning. En av merknadene ved tilsynene gikk på ressursbruken, nemlig at kommunen må sette av nok ressurser til å få utfør planverket tilfredsstillende. 60 % av kommunene i undersøkelsen mener de har behov for flere ressurser for å kunne utføre denne jobben på en tilfredsstillende måte. Etter 22. juli er det brukt mye ressurser på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge, men dessverre viser det seg at dette ikke har nådd ut til kommunene. Nexusrapporten (2017) viser til at styrkingen av ressurser er gjort på departements- og direktoratsnivå, og ikke på det kommunale og regionale nivået. Dette stemmer overens med det kommunene uttrykker om at de mangler ressurser for å kunne oppfylle alle kravene som er i lov og forskrifter som berører samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Tilsynene viser til at det er forbedringspotensial i arbeidet med øvelser, opplæring og evaluering. Dette bekreftelse både av kommuneundersøkelsen og min undersøkelse. Kommunene uttrykker at de har for lite ressurser til å kunne planlegge, utføre og evaluere øvelser på en tilfredsstillende måte som gir utvikling og forbedring tilbake til kommunen.

Involvering av eksterne aktører viser seg å være en utfordring i flere kommuner. En overvekt av merknadene gjelder at kommunene mangler involvering av eksterne i utarbeidelsen av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Sentralt her er at kommunen er frustrert over at de nye kravene som blir gitt ikke støttes av lovverket. Et eksempel på dette er at kommunen er pålagt å være pådriver for at kommunen samhandler med eksterne virksomheter, men de har ingen sanksjonsmuligheter for aktører som ikke ønsker å delta. Dette kan virke forvirrende ved at forskriften om kommunal beredskap i paragrafene 2,4, 5, og 7 oppfordrer til samhandling med eksterne aktører og andre kommuner. (KS-rapporten)

Dette støttes også av de funnene i kommuneundersøkelsene de siste årene, som viser at det er forbedringspotensial på samhandlingsområdet både internt og med eksterne virksomheter og private organisasjoner.

Oppsummert kan jeg si at kommuneundersøkelsen i regi av DSB samt Fylkesmannens tilsyn gir det samme bildet av hvordan kommunene i Trøndelag utfører arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. utfordringene som går igjen, er mangel på ressurser, behov for styrket kompetanse og bedre samvirke. Kommunene uttrykker frustrasjon over pådriverrollen. De er pålagt å samhandle med eksterne aktører, men har ingen sanksjonsmuligheter overfor aktører som ikke deltar.

Så min konklusjon blir da at kommunene har flere utfordringer som begrenser de til å utføre samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgavene som de er påkrevd, kommune utfører et godt stykke arbeid med de forutsetningene de har.

Det hadde vært interessant å forske videre på hvordan kommunene arbeider med overlappende lover og regler for å få den totale overordnede statusen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene. Og ikke minst undersøkt videre på hvordan DSB rapporterer inn til Justis- og beredskapsdepartementet bakgrunn av kommuneundersøkelsen og tilsynene i regi av Fylkesmannen.

7.0 Litteraturliste

Aarset, Magne. (2010) *Kriseledelse*. Bergen: Fagbokforbundet

Albrechtsen, e. Almklov, P. Antonsen, S. Nyheim, O.M, Nilsen, M. Bye, R.J. Øren, A. Johnsen, S.J. Wasilkiewicz, K og Aalberg, A. (2017) *Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. Juli 2011?*: Nexus. Trondheim. NTNU [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/nexus-sluttrapport.pdf> [Lest 07.02.2018].

Askim, J., Baldersheim, H., Klausen, J.E., Renå, H., Smith, E., Zeiner, H. (2013) *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret?*. NIBR-rapport 2013:20. Oslo. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/2013-20.pdf> [Lest 30.03 2018].

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brochs-Haukedal, W. (2013) *Arbeids. Og lederpsykologi*, Oslo: Cappelen Damm AS

Bye, Linda M. Lein, H. og Rør, J.K. (2013) *Mot en farligere framtid*. Trondheim: Akademika

Boin, A., og Lagadec, P. (2000, 12). *Preparing for the Future: Critical Challenges in Crises Management. Journal of Contingencies and Crises Management*. Vol. 8, No.4, ss. 185-191.

Det norske akademis ordbok (2018) *Naob.no* [Internett]. [Lest 28.012.2017].

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) *Kommunepliktene – en kartlegging*, DIFI-notat 2015:3, Oslo: DIFI. [Internett]. Tilgjengelig fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat_2015_3_om_fylkesmannens_tilsyn_med_kommunepliktene_-_en_kartlegging.pdf [Lest 13.03.2017]

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) (2016) *Statens tilsyn med kommunene - Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*, DIFI-rapport 2016:05. Oslo: DIFI. [Internett]. Hentet den 12.06.17 fra <https://www.difi.no/rapport/2016/11/statens-tilsyn-med-kommunen-organisering-omfang-nytte-og-forbedringsmuligheter>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2014) *Veileder til helhetlig kommunal risiko- og sårbarhetsanalyse*. Tønsberg: DSB. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf>> [Lest 30.10. 2017].

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2015) *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: DSB. [Internett]. Tilgjengelig fra:<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veiledning_for_fylkesmannens_tilsyn_med_kommunal_beredskapsplikt.pdf> [Lest 28.09.2017].

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) (2016a) *Årsrapport 2017*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/dsb_arsrapport_2017.pdf> [Lest 10.05.2018].

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016b) *Samfunnets kritiske funksjoner*. Tønsberg: DSB. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/artikler/samfunnets-kritiske-funksjoner/> [Lest 10.09.2017].

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2017a) *Rådata for kommuneundersøkelsen 2017*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>> [Lest 26.08.2017].

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017b) *Kommuneundersøkelsen Tønsberg*: DSB. [Internett]. Tilgjengelig fra <<https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>> [Lest 10.09.2017].

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018a) *Krisesenarioer*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/artikler/nasjonalt-risikobilde/>>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018b) *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: DSB. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf> [Lest 30.04.2018].

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018c) *Rådata for kommuneundersøkelsen 2018*. [Mottatt på mail 27.03.2018]

Elstad, J.I (2010): *Spørreskjemaundersøkelsens fallgruber*, i: Album, D., K. Widerberg og M.

Engen, O.A.H., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. og Pettersen, K.A. (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm AS

Eriksen, J. (2011). *Krise- og beredskapsledelse Teamtrening*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Fagerli, H.P (2012) *Fra krisekommunikasjon til kommunikasjon om krisen I: Simonsen, J. Red. Krisehåndtering 2.0. Oslo: Kommuneforlaget*

Fangen, K. (2004) *Deltagende observasjon*. Bergen: Bokforlage

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). *Forskrift 07 oktober 2011 om kommunal beredskapsplikt*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Frøland, F. og Lauritzen, J.E (2012) *Beredskapsbygging i norske kommuner*. [prosjektoppgave]. Rena, Høgskolen i Hedmark

Furevik, E. (2012) *Sivilbeskyttelsesloven - En praktisk og juridisk veileder*. Universitetsforlaget. Oslo: Universitetsforlaget

Fylkesmannen i Hedmark (2017) *Hedmark kommer godt ut i undersøkelse i kommunene*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Hedmark/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Stor-bedring-i-kommunenes-samfunnssikkerhetsarbeid/> [Lest 10.02.2018]

Fylkesmannen i Trøndelag (2017) *Tilsynsrapporter fra Sør- og Nord Trøndelag* [Mottatt på mail september 2017]

Fylkesmannen i Trøndelag (2018) *Styringsportalen 2018*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2018/styringsdokumenter/#8353> [Lest 02.05.2018].

Fylkesmannen i Trøndelag (2014) *ROS Trøndelag*, [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.rostrondelag.no> [Lastet ned 15.03.2017].

Fylkesmannen i Trøndelag (2018) *Samfunnssikkerhet og beredskap*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Trondelag/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/> [Lest 02.03.2018].

Fylkesmannsinstruks. *Instruks 7. August 1981 for fylkesmenn*.

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. *Instruks 19. Juni 2015 nr. 703 for fylkesmannens og Sysselemanden på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehandtering*.

Haraldsen, Gustav (1999): *Kunsten å lage et spørreskjema*. SSB: Samfunnsspeilet nr 6/1999. 4 sider

Hoff, K.G og Holvinig, P.A (2015) *Balansert målstyring*. Oslo: Universitetsforlaget

Hovelsen, M.B.F, og Tennfjord, M.B (2017) *Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt i Rogaland*. [masteroppgave]. Universitetet i Stavanger

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm AS

Johannessen, A. (2009) *Introduksjon til SPSS*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.

Jørgensen, K.B. P (2012) *Nasjonal beredskap og krisehåndtering i en ny tid?* I: Simonsen, J. Red. *Krisehåndtering 2.0*. Oslo: Kommuneforlaget

Kjelsrud, R. og Weisæth, L. (2014) *Ledelse i kriser*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Kommuneloven. Lov 25. September 1992 nr 107. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*

Kruke, B. I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011*. Notat 7/12. 22. juli kommisjonen.

- Lindanger, Hanne R. (2014) *Hvilke utfordringer har små kommuner med et samfunnssikkerhets og beredskapsarbeid?* [masteroppgave]. Universitetet i Stavanger
- Lindøe, P. H., Kringen, J., Braut, G. S. (2012) *Risiko og tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lunde, Ivar Konrad. (2016) *Praktisk krise og beredskapsledelse*. 2.opplag. Oslo:Univeristetsforlaget
- Malterud, K. (2003) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St.10. (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*. [Internett]. Hentet: 09.12.16
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>
- Meld. St. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. [Internett]. Hentet den 30.05.17 fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Meld. St. 29 (2011–2012). *Samfunnssikkerhet*. [Internett]. Hentet den 02.06.17 fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>
- NOU 2000: 24. *Et sårbart samfunn-Utfordringer for sikkerhets og beredskapsarbeidet i samfunnet*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/sec> [Lest 28.03.2017].
- NOU 2004: 17. *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-17/id386918/> >[Lest 23.09.2017]
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Avgitt til statsministeren 13. august 2012 Regjeringen.no (2016). [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/> [Lest 30.08.2017].
- Nordli Hansen (2010): *Metodene våre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norsk rikskringkasting . *Bare 4 av 10 kommuner har kartlagt fare*. [Internett]. Nettartikkel oppdatert 21.04.15.
< <https://www.nrk.no/dokumentar/bare-4-av-10-kommuner-har-kartlagt-fare-1.12315163>> [Lest 02.06.2017].
- Næringsberedskapsloven. *Lov 16. Desember 2011 nr 65, Kapittel 4. Lokale og regionale myndigheters rolle. Statlig tilsyn*
- Otnes, F.L.(2017) *Kjære rådmann! Tar du befolkningens sikkerhet og trygghet på alvor?* Beredskapsbloggen, 07.11.2017. [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.beredskapsbloggen.no/hva-gjor-du-som-radmann-for-a-ivareta-befolkningens-sikkerhet-og-trygghet> > [Hentet 23.11.2017].
- Rake, E. & Sommer, M. (2016) *Beredskapsanalyse - En innføring*. Haugesund: Høgskolen Stord/Haugesund.

Regjeringen.no (2015) *Styrker alle ledd i beredskapskjeden*. Artikkel sist oppdatert 07.10.2015 [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-alle-ledd-i-beredskapskjeden/id2457221/> > [Lest 23.09.2017].

Regjeringen.no (2017a) *Samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden*. [Internett]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/samfunnssikkerhet-og-beredskapskjeden/id2340021/>

Regjeringen.no (2017b) *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. Artikkel sist oppdatert 08.09.2017. [Internett]. Hentet: 15.10.2017
<<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>>

Rygg, Geir H. (2016) *Tilsyn som oppfølgingsmekanisme for å sikre at kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse fungerer etter hensikten (helhetlig ROS)*. [masteroppgave]. Universitetet i Stavanger

Røykenes, K. (2009) *Metodetriangulering- et metodisk minefelt eller en berikelse av fenomener?* [internett]. Tilgjengelig fra: <https://sykepleien.no/forskning/2009/03/metodetriangulering-et-metodisk-minefelt-eller-en-berikelse-av-fenomener> [Lest 10.03.201

Sivilbeskyttelsesloven. Lov 25. Juni 2010 nr 45 *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivilbeskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*.

Standard.no (2006) *Samfunnssikkerhet- beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger- Planlegging av sikringstiltak i bygg, anlegg og eiendom. (NS5834)* Lysaker: Standard Norge

Standard.no. (2008) *Krav til risikovurderinger (NS 5832)*. Lysaker: Standard Norge

Standard.no. (2012) *Samfunnssikkerhet- beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger-terminologi (NS 5830)*. Lysaker: Standard Norge

Standard.no. (2014a) *Samfunnssikkerhet- beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger- krav til sikringsstyring. (NS 5831)*. Lysaker: Standard Norge

Standard.no. (2014b) *Samfunnssikkerhet: Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger - Krav til sikringsrisikoanalyse (NS 5832)*. Lysaker: Standard Norge

Statistisk sentralbyrå (2017) *Kommunefakta*. Hentet den 06.11.17 fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/>

Tjora, A. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Trondheim kommune.no (2017) *Overordnet beredskapsplan*. [internett]. Tilgjengelig fra<<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/overordnet-beredskapsplan---administrativ-del-versjon-18.2.pdf>> [Lest 02.02.2018].

Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammad, A.B., Almklov, P., Albrechtsen, E., Schiefloe, P.M., Antonsen, S. (2016) *Kommunal beredskapsplikt - Gir nye krav en bedre beredskapsevne?* Trondheim: SINTEF. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/contentassets/21cea6cdabdd4e5da7019fbd6464cdac/rapport-kommunal-beredskapsplikt.pdf>> [Lest 10.07.2017]

Vedlegg



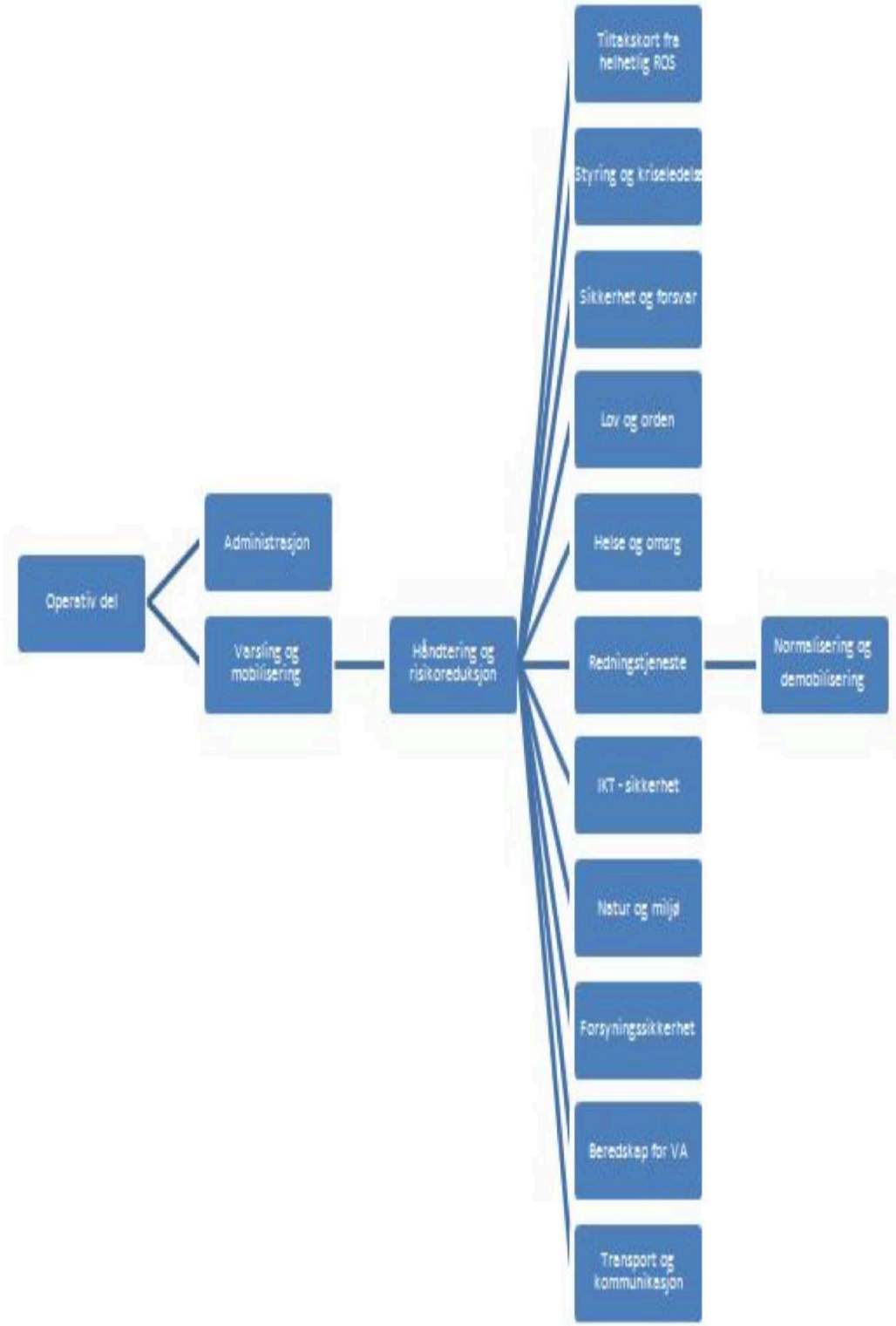
Vedlegg 1 Samfunnssikkerhet i kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel (DSB, 2014)

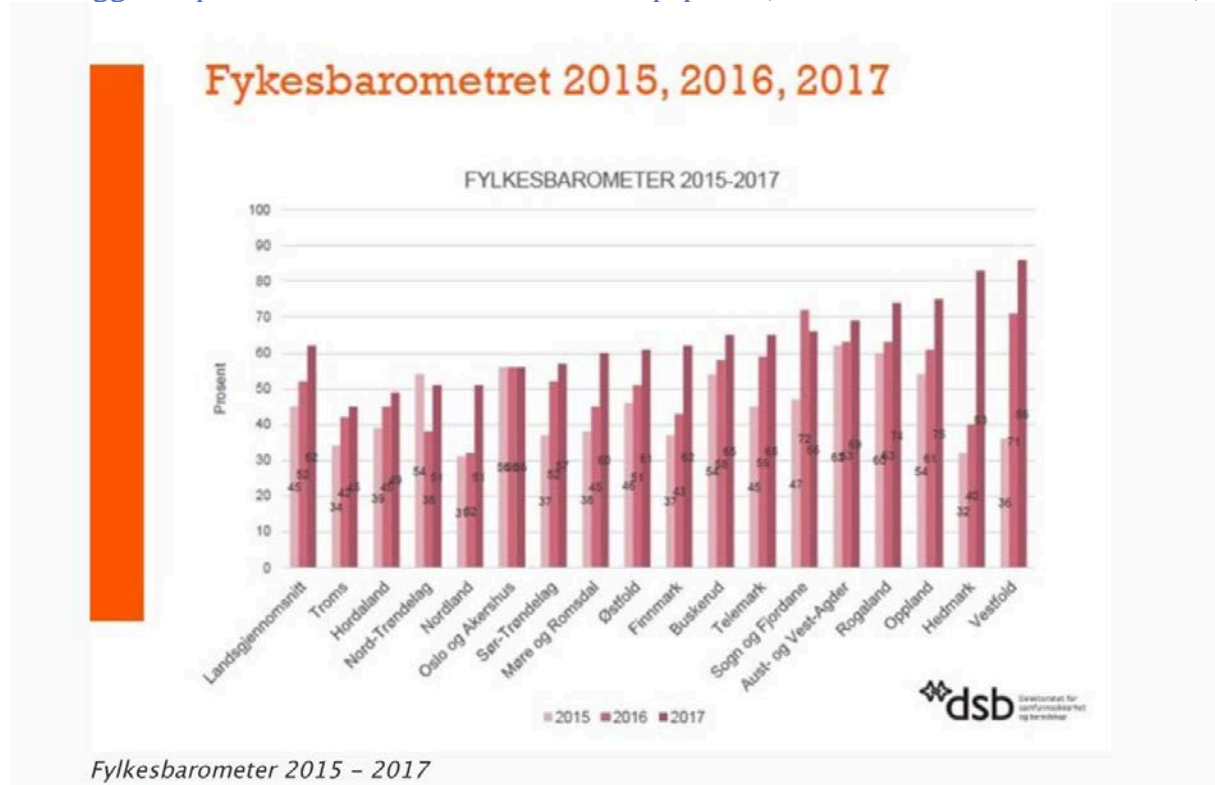
Tiltakskort 1

ALVORLIG ULYKKE I BARNEHAGEN

Handling	Ansvar
<ul style="list-style-type: none"> • Førstehjelp utføres til hjelpemannskap kommer • Varsle 113 • Varsle pårørende • Varsle eier <p>De øvrige barna holdes unna av andre voksne</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En voksen tar ansvaret • En voksen styrer kontakter pårørende og eier/kommunalsjef • Voksne som ikke er involvert ulykken
Oppfølging	Ansvar
<ul style="list-style-type: none"> • Oppfølging av familien • Samle barna og snakke om det som har skjedd • Tilby personalet profesjonell hjelp/oppfølging. Se tiltakskort 19 - oversikt over hjelpeinstanser • Skadeskjema/ forsikring 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrer/ Pedagogisk leder • Personalet (Pedagogisk leder) • Styrer • Styrer/ Pedagogisk leder
Evaluering	Ansvar
<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomgang/justering av rutiner og internkontroll • Registrere evt. avvik 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrer
Forebygging	Ansvar
<ul style="list-style-type: none"> • Internkontroll • HMS-planer • Førstehjelpkurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrer

Vedlegg 2 Eksempel på tiltakskort. (DSB, 2014)





Vedlegg 4 Fullstendig fylkesoversikt fylkesbarometeret 2015-17.

Vedlegg 5 Intervjuguide

Hvor lenge har du jobbet med Samfunnsikkerhet og Beredskap?

Hvilke utfordringer ser du rundt beredskapsarbeidet i små kommuner?

Hvilke utfordringer ser du rundt beredskapsarbeidet i større kommuner?

ROS Trøndelag, er en analyse for hele fylket ser dere at kommunen bruker denne aktivt i sitt ROS analyse arbeid?

Kommuneundersøkelsen utarbeidet av DSB, hvordan er deres forhold til denne?

Er det noe annet i forbindelse med Kommuneundersøkelsen som dere hadde sett verdien av å få forsket på i en Masteroppgave?

Hvordan er bruken av beredskapsverktøyet CIM ute i kommunen?

Spørreundersøkelse

Dette spørreskjemaet er en del av masteroppgaven i Samfunnssikkerhet og Krisel Nord Universitet. Svarene fra undersøkelsen vil bli brukt i masteroppgaven.

Jeg ønsker opplysning om hvilken kommune du representerer. Dette vil i masteroppgaven bli anonymisert og opplysningene ikke knyttet til en kommune.

Deltakelse er frivillig og du kan selv velge hvilke spørsmål du vil svare på.

Bakgrunn og formål med Masteroppgaven:

Vi lever i en tid med et dynamisk trusselbilde, cyberangrep, økt spenning mellom øst og vest og klimaendringer. Direktør i DSB, Cecilie Daae stiller spørsmål om kommunene og innbyggerne virkelig er rustet for å møte dagens utfordringer?

Lærte vi noe av Leif i tv-serien Valkyrien? Eller er vi for naive?

I takt med nye samfunnsutfordringer og at kommunene har blitt pålagt nye oppgaver, øker også forventningene til kommunen. En av kommunens viktige oppgaver er å *ivareta innbyggernes sikkerhet og trygghet og gi informasjon i krisesituasjoner*. Kommunen har også en viktig rolle som pådriver og samordner med interne/eksterne aktører som er med å påvirke samfunnssikkerheten.

Problemstilling for Masteroppgaven:

Gir Kommuneundersøkelsen og tilsynene det rette bildet av situasjonen i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene?

Temaet for undersøkelsen: Hva er din opplevelse av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

Hva er kommunens status i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

Jeg har 30 spørsmål om dette temaet. Data fra undersøkelsen vil bli analysert sammen med resultater fra Kommuneundersøkelsene fra DSB som kommunene besvarer årlig, samt data fra tilsynene som Fylkesmannen utfører jevnlig. Kommuneundersøkelsen og tilsynene er en veiviser på hvordan statusen er ute i kommunene.

Spørsmålene jeg stiller er om bildet som fremkommer ved tilsyn og kommuneundersøkelsen er reelt og fullstendig? Er ressursene som stilles til rådighet tilstrekkelig til oppgavene? Hvor bør det settes inn flere tiltak? Er det nødvendig med øremerkede midler for å få utført et forsvarlig arbeid på dette området?

Spørsmålskategoriene i denne undersøkelsen er:

- Ressurser på feltet samfunnssikkerhet i kommunen
- Spørsmål fra kommuneundersøkelsen til DSB
- Tilsyn på kommunal beredskapsplikt utført av Fylkesmannen
- Sammenslåing av kommuner, fylker og Politiet

Hvis du har tilleggsopplysninger som du mener jeg burde ha og som ikke dekkes av spørreskjemaet, så er jeg takknemlig hvis du skriver det på spørreskjemaet eller sender meg en mail.

Tusen takk for din deltakelse,

Med vennlig hilsen

Iren Fladmark

Email: safetyplan2020@gmail.com

Kommune, innbyggere og fylke

1. Hvilken kommune representerer du?

Svarer du på spørsmål 1. går du direkte videre til spørsmål 4.

Kommunens navn:

2. Hvor mange innbyggere er det i din kommune?

<input type="checkbox"/>	>2 000
<input type="checkbox"/>	2 001- 5 000
<input type="checkbox"/>	5 001- 8 000
<input type="checkbox"/>	8 001- 11 000
<input type="checkbox"/>	11 001- 14 000
<input type="checkbox"/>	14 001-20 000
<input type="checkbox"/>	< 20 000

3. Hvilket fylke tilhører din kommune?

<input type="checkbox"/>	Sør Trøndelag
<input type="checkbox"/>	Nord Trøndelag

Ressurser i kommunen

4. Hvor mange årsverk jobber med samfunnssikkerhet og beredskap daglig i din kommune?

<input type="checkbox"/>	Mindre enn 1
<input type="checkbox"/>	1- 2
<input type="checkbox"/>	2- 3
<input type="checkbox"/>	3- 4
<input type="checkbox"/>	4- 5
<input type="checkbox"/>	Mere enn 5

5. Hvor mange timer bruker du på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i uken?

<input type="checkbox"/>	Mindre enn 2 timer
<input type="checkbox"/>	2 – 5 timer
<input type="checkbox"/>	5- 10 timer
<input type="checkbox"/>	10 - 15 timer
<input type="checkbox"/>	15- 20 timer
<input type="checkbox"/>	20 -25 timer
<input type="checkbox"/>	25 -30 timer
<input type="checkbox"/>	30- 35 timer
<input type="checkbox"/>	Mer enn 35 timer

6. Har din kommune behov for flere ressurser for å kunne utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte?

Ja	Nei	Usikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Hvis din kommune fikk øremerkede midler til bruk på feltet samfunnssikkerhet og beredskap, hva ville **du** brukt midlene til?

Skriv inn dine prioriteringer....

8. I hvilken grad føler du at kommunens ledelse forstår prinsippet om Ansvar, Likhet, Nærhet og Samvirke?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt

9. I hvilken grad bruker dere veilederne til Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) aktivt i din kommune?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt

Kommuneundersøkelsene til DSB

10. Hvem svarer på kommuneundersøkelsen i din kommune?

<input type="checkbox"/>	Kommuneledelsen
<input type="checkbox"/>	Den/de som er ansvarlig for samfunnssikkerhet og beredskap
<input type="checkbox"/>	Administrasjonen
<input type="checkbox"/>	Sekretær
<input type="checkbox"/>	Tilfeldig

11. I hvilken grad brukes kommuneundersøkelsen aktivt i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt

12. I hvilken grad gir Kommuneundersøkelsen 2017 et korrekt bilde på samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

Risiko og sårbarhets analyser

13. I hvilken grad bruker dere fylkes ROS i arbeidet med å lage egen helhetlig ROS?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

14. Har kommunen gjennomført helhetlig ROS? I så fall, når ble den sist gjennomført?

<input type="checkbox"/>	2017
<input type="checkbox"/>	2016
<input type="checkbox"/>	2015
<input type="checkbox"/>	2014
<input type="checkbox"/>	2013
<input type="checkbox"/>	2012 eller tidligere
<input type="checkbox"/>	Ikke gjennomført
<input type="checkbox"/>	Har gjennomført, men er ikke sikker på hvilket år
<input type="checkbox"/>	Ikke sikker

15. I hvilken grad samhandler kommunen med eksterne aktører i arbeidet med å lage egen helhetlig ROS?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

16. Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert sin evne til å opprettholde følgende funksjoner ved uønskede hendelser? Flere svar mulig.

	Ja	Delvis	Nei	Ikke sikker
Kriseledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helse- og omsorgstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brann- og redningstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vann og avløp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beredskapsvarsling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Beredskapsplan

17. Har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan?

Ja	Delvis	Nei	Ikke sikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. I hvilken grad samhandler kommunen med interne enheter i arbeidet med å lage beredskapsplan?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

19. I hvilken grad samhandler kommunen med eksterne virksomheter i arbeidet med å lage beredskapsplan?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

Kommunikasjon

20. Planlegger kommunen å benytte og/eller har kommunen benyttet noen av følgende kanaler for å kommunisere med befolkningen under uønskede hendelser? Flere svar mulig.

<input type="checkbox"/>	Kommunens hjemmeside
<input type="checkbox"/>	Facebook
<input type="checkbox"/>	Twitter
<input type="checkbox"/>	Media (radio, TV, aviser, nettaviser)
<input type="checkbox"/>	E-post
<input type="checkbox"/>	SMS
<input type="checkbox"/>	Ingen av disse
<input type="checkbox"/>	Ikke sikker

21. Ved utfall av strømmettet vil mobiltelefonene ha en begrenset levetid. Har din kommune en strategi på å nå ut til innbyggerne når mobilnettet og nødnettet er nede? I så fall, *hvilke* kommunikasjonsmiddel vil kommunen bruke?

Ja	Delvis	Nei	Ikke sikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hvilke?			

Øvelser

22. Hvor mange beredskapsøvelser har kommunen deltatt i/gjennomført de siste fire år?
(eksempler: diskusjonsøvelse, fullskala, spilløvelse, funksjonsøvelse)

Ikke deltatt i/ gjennomført beredskapsøvelser siste 4 år	1	2	3	4 eller flere	Ikke sikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Har kommunen i løpet av de siste fire år deltatt i beredskapsøvelser i regi av Fylkesmannen? I så fall, hvor mange?

Ikke deltatt i noen beredskapsøvelser I regi av FM de siste 4 år	1	2	3	4 eller flere	Har deltatt, men er ikke sikker på antall	Ikke sikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kompetanseheving

24. I hvilken grad føler du at du har relevant kompetanse for å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt

25. I hvilken grad er det behov for kompetanseheving innen følgende områder i din kommune?

	1 Ikke behov	2	3	4	5 Stort behov	Ikke sikker
Gjennomføring av helhetlig ROS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ROS-analyser i henhold til plan- og bygningsloven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beredskapsplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Krisehåndtering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Krisekommunikasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planlegging og gjennomføring av øvelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evaluering av øvelser og hendelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tilsyn på kommunal beredskapsplikt utført av Fylkesmannen

26. Blir tilsynet av kommunal beredskapsplikt samordnet med andre enheter i kommunen som har en aktiv rolle inne samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet? (eksempel: Fylkeslege, helse, miljø m.m.)

Ja	Nei	Usikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. I hvilken grad gir Fylkesmannens tilsyn et korrekt bilde av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunen?

<input type="checkbox"/>	I stor grad
<input type="checkbox"/>	I noen grad
<input type="checkbox"/>	I liten grad
<input type="checkbox"/>	Ikke i det hele tatt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

Sammenslåing av fylkene, kommuner og politiet

28. Hvordan tror du sammenslåing av fylkene vil påvirke samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i din kommunene?

<input type="checkbox"/>	Positivt
<input type="checkbox"/>	Verken eller
<input type="checkbox"/>	Negativt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

29. Hvordan tror du sammenslåing av kommuner vil påvirke samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i disse kommunene?

<input type="checkbox"/>	Positivt
<input type="checkbox"/>	Verken eller
<input type="checkbox"/>	Negativt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

30. Hvordan tror du sammenslåing i politiet vil påvirke samfunnssikkerhet og beredskap i din kommunene?

<input type="checkbox"/>	Positivt
<input type="checkbox"/>	Verken eller
<input type="checkbox"/>	Negativt
<input type="checkbox"/>	Vet ikke

Takk for din deltakelse,

Med vennlig hilsen

Iren Fladmark

Email: safetyplan2020@gmail.com