

Masteroppgave i samfunnssikkerhet



Universitetet  
i Stavanger

## Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt i Rogaland

*- En studie av hvordan Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler bidrar til etterlevelse av beredskapsplikten*

Mari Bergitte Fjeldheim Hovelsen og  
Marte Bergesen Tennfjord  
Vår 2017

Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
SAMFUNNSSIKKERHET**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:**

Vår 2017

---

**FORFATTER:**

Mari Bergitte Fjeldheim Hovelsen & Marte Bergesen Tennfjord

**VEILEDER:**

Morten Sommer

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt i Rogaland: En studie av hvordan Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler bidrar til etterlevelse av beredskapsplikten.

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Kommunal beredskapsplikt, Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, Sikkerhetsstyring, Beredskapshjul, Kommune, Fylkesmannen, Tilsyn, Veiledning, Eksterne hjelpemidler, Interkommunalt samarbeid, Konsulenttjenester, CIM, DSBs veiledere, Læringsarena.

---

**SIDETALL:** 94 (uten litteraturliste og vedlegg)

**STAVANGER** .....14. juni 2017.....  
**DATO/ÅR**

# Sammendrag

**Bakgrunn:** Samfunnet blir stadig utsatt for nye trusler, og risikobildet er i stadig endring. Kommunene har en særskilt rolle i å kartlegge risiko og sårbarhet, forebygge hendelser, og sørge for nødvendig beredskap og håndteringsevne. Både forventninger og krav til kommunene har økt i takt med nye samfunnsutfordringer, tragiske hendelser og nye lovpålegg. I den forbindelse ville vi undersøke hvordan ulike eksterne hjelpemidler bidrar til å etterleve disse kravene blant kommunene i Rogaland.

**Formål:** Å kunne etterleve kommunal beredskapsplikt, samt å ha et godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen, er avhengig av flere faktorer. Formålet med denne oppgaven er å undersøke kommunenes bruk av hjelpemidler og hvordan disse bidrar til å etterleve beredskapsplikten. Både fylkesmannens rolle og andre eksterne hjelpemidler vil bli studert. Vi ønsker at studien skal bidra til at kommunene drar lærdom av hverandres erfaringer med bruk av hjelpemidler, og på denne måten styrke eget arbeid. Denne oppgaven skal derfor besvare følgende problemstilling;

*Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt?*

Studien vil i tillegg kartlegge hvor i beredskapsprosessen eksterne hjelpemidler tas i bruk, hvorfor de benyttes, og hvilken effekt de har for kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, samt etterlevelse av beredskapsplikten.

**Metode:** For å besvare problemstillingen har vi gjennomført en kvalitativ studie bestående av deltakende observasjon, intervju og dokumentanalyse. Til sammen har vi primærdata fra 19/26 kommuner og sekundærdata fra 26/26 kommuner. I tillegg har vi intervjuet Fylkesmannen i Rogaland og DSB.

**Resultat:** Til tross for et høyt antall påviste avvik etter tilsyn, er kommunene i Rogaland generelt flinke på samfunnssikkerhet og beredskap. Hvordan kommunene bruker eksterne hjelpemidler til å løse ulike utfordringer og arbeidsoppgaver er derimot varierende. Hjelpemidlene er av ulik tilgjengelighet, og har ulik effekt i ulike deler av

beredskapsprosessen. I tillegg vil hjelpemidlenes effekt være avhengig av kommunenes rammebetingelser, kompetanse og eierskap. Kommunene har også ulik motivasjon for bruk av hjelpemidler.

**Konklusjon:** Studien viser at kommunenes utfordringer med etterlevelse av beredskapsplikten er sammensatt. På bakgrunn av dette kan det konkluderes med at tilsyn alene ikke kan løse kommunenes utfordringer. For å bedre beredskapen i kommuner er det behov for økt kompetanse om bruk av hjelpemidler, og hvordan disse kan forbedre alle fasene i det systematiske beredskapsarbeidet. Videre viser denne studien at det er sammenheng mellom hvordan kommunene arbeider, tilsynsmyndighetenes praksis og krav til kommunene.

# Forord

Denne oppgaven markerer slutten på vår mastergrad i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Arbeidet med denne oppgaven i har vært både lærerikt og spennende.

Vi vil først og fremst takke vår veileder, støttekontakt og mentor – Morten Sommer. Takk for din kunnskap, erfaring, konstruktive tilbakemeldinger, tilgjengelighet og entusiasme. Du har gått gjennom ild og vann (fjord) for oss, og loset oss trygt i land. Vi er svært takknemlige for all hjelp du har gitt oss.

Vi vil også rette en stor takk til alle informantene i kommunene i Rogaland, Fylkesmannen i Rogaland og DSB som har bidratt med uvurderlig kunnskap, erfaring og refleksjon, og ikke minst vist velvilje til å bidra til denne studien. Uten dere alle hadde ikke denne oppgaven vært mulig. Takk for kaffen, den var god!

Sist, men ikke minst ønsker vi å takke hverandre for et fantastisk samarbeid i forbindelse med denne studien. Takk for gode diskusjoner, dårlig humor og masse kaffe. Samvirke fungerer!

Mari Bergitte Fjeldheim Hovelsen  
Marte Bergesen Tennfjord

---

Stavanger, 14. juni 2017

# Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning .....	1
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	2
1.2 Avgrensninger .....	3
1.3 Oppgavens disposisjon .....	4
2.0 Kontekst .....	5
2.1 Organisering av norsk samfunnssikkerhet og beredskap .....	5
2.2 Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt .....	6
2.3 Fylkesmannsinstruksen og Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks .....	8
2.3.1 Rollen som veileder, pådriver og tilsynsmyndighet .....	9
2.3.2 Embetsoppdrag og styringsdokument for Fylkesmannen i Rogaland .....	11
2.4 Aktører .....	12
2.4.1 Fylkesmannen i Rogaland .....	12
2.4.2 Kommunene i Rogaland .....	13
3.0 Teori .....	15
3.1 Modell for sikkerhetsstyring .....	15
3.2 Systematisk beredskapsarbeid .....	17
3.2.1 Fase I - Beredskapsanalyse .....	19
3.2.2 Fase II - Beredskapsplan .....	20
3.2.3 Fase III - Opplæring, trening og øvelse .....	22
3.2.4 Fase IV - Evaluering .....	23
4.0 Metode .....	24
4.1 Forskningsstrategi .....	24
4.2 Dokumentanalyse .....	25
4.3 Forstudie .....	26
4.4 Intervju .....	27
4.4.1 Valg av informanter .....	28
4.4.2 Semi-strukturert intervju .....	29
4.4.3 Strukturert intervju via epost .....	30
4.5 Analyse av data .....	30
4.6 Validitet, reliabilitet og etiske hensyn .....	31
4.6.1 Validitet .....	31
4.6.2 Reliabilitet .....	33
4.6.3 Metodetriangleringens betydning for validitet og reliabilitet .....	34
4.6.4 Etske hensyn .....	35
5.0 Empiri .....	37
5.1 Kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid .....	37
5.1.1 Kommunenes helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) .....	40
5.1.2 Kommunenes overordnede beredskapsplan .....	43

5.1.3 Kommunenes system for opplæring, trening og øvelse.....	46
5.1.4 Kommunenes evaluering etter øvelser og uønskede hendelser .....	48
5.2 Kommunenes forhold til Fylkesmannen .....	50
5.2.1 Fylkesmannens tilsyn av kommunene.....	50
5.2.2 Fylkesmannens veiledning av kommunene.....	52
5.3 Eksterne hjelpemidler .....	55
5.3.1 Interkommunale samarbeid .....	56
5.3.2 Konsulenttjenester .....	59
5.3.3 Crisis Information Management (CIM).....	61
5.3.4 DSBs veiledere .....	64
5.3.5 Kurs og andre læringsarenaer.....	65
5.3.6 Andre typer eksterne hjelpemidler .....	67
6.0 Drøfting .....	68
6.1 Hvordan foregår kommunenes helhetlige og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid? .....	68
6.1.1 Kommunenes utfordringer med helhet og systematikk.....	68
6.1.2 Manglende krav og kompetanse om beredskapsanalyse .....	69
6.1.3 Planverkets kvalitet .....	71
6.2 Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning til kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?.....	73
6.2.1 Tilsyn som kontrollmekanisme og som hjelpemiddel.....	73
6.2.2 Samsvar mellom avvik og beredskapskvalitet.....	75
6.2.3 Fylkesmannens veiledningsrolle .....	75
6.2.4 Fylkesmannen som pådriver.....	76
6.2.5 Tilsynsrollen versus veiledningsrollen .....	77
6.3 Hvilke faktorer påvirker kommunenes bruk av andre eksterne hjelpemidler i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan bidrar hjelpemidlene i dette arbeidet? .....	78
6.3.1 Motivasjon og tilgjengelighet.....	78
6.3.2 Bestillerkompetanse og eierskap .....	80
6.3.3 Samvirke.....	81
6.4 Hvilken nytte har kommunene av eksterne hjelpemidler i beredskapsprosessens ulike faser?... 82	
6.4.1 Oppstartsfase, ROS-analyse og beredskapsanalyse.....	83
6.4.2 Beredskapsplan.....	85
6.4.3 Opplæring, trening og øvelse .....	87
6.4.4 Evaluering av øvelser og hendelser .....	89
6.5 Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt? .....	90
7.0 Konklusjon .....	93
7.1 Videre forskning.....	94
8.0 Litteraturliste .....	95
9.0 Vedlegg .....	100

## Tabelliste

Tabell 1: Oppgavens disposisjon.....	4
Tabell 2: Kommunenes utfordringer med helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid.....	38
Tabell 3: Kommunenes utfordringer med helhetlig ROS-analyse. ....	41
Tabell 4: Kommunenes utfordringer med beredskapsplan.....	44
Tabell 5: Kommunenes utfordringer med system for opplæring, trening/øvelse.....	46
Tabell 6: Kommunenes utfordringer med evaluering etter øvelser og hendelser.....	49

## Figurliste

Figur 1: Faser i tilsyn med kommunal beredskapsplikt (DSB, 2015c).....	11
Figur 2: Tidslinje over utviklingen av tilsynspraksis i Rogaland og ikrafttredelse av lovverk i perioden 1998-2017. ....	13
Figur 3: Modell for sikkerhetsstyring (Aven et al., 2004:68).....	16
Figur 4: Systematisk beredskapsarbeid (upublisert modell).....	18
Figur 5: Prosentandel kommuner i Rogaland som etterlever utvalgte krav i beredskapsplikten i 2015, 2016 og 2017 sett opp imot fylkets nasjonale rangering (DSB, 2015-2017).....	37
Figur 6: Kommunene i Rogalands bruk av veiledning fra Fylkesmannen og grad av tilfredsstillelse..	53
Figur 7: Eksterne hjelpemidler i arbeidet med å etterleve beredskapsplikten. ....	55
Figur 8: Formelle og uformelle interkommunale samarbeidskonstellasjoner i Rogaland.....	56
Figur 9: Fase I - Beredskapsanalyse og kommunenes bruk av hjelpemidler. ....	83
Figur 10: Fase II - Beredskapsplan og kommunenes bruk av hjelpemidler. ....	85
Figur 11: Fase III - Opplæring, trening og øvelse og kommunenes bruk av hjelpemidler.....	87
Figur 12: Fase IV - Evaluering og kommunenes bruk av hjelpemidler. ....	89

## Vedleggsliste

Vedlegg 1: Styringsparameter, oppdrag og krav gitt av sentrale myndigheter til fylkesmannen i Rogaland. ....	100
Vedlegg 2: Intervjuguide strukturert intervju med DSB sendt via epost 02.02.17.....	102
Vedlegg 3: Intervjuguide semi-strukturert intervju med Fylkesmannen i Rogaland 02.03.17.....	103
Vedlegg 4: Intervjuguide semi-strukturert intervju med seks kommuner. ....	105
Vedlegg 5: Intervjuguide strukturert intervju sendt til tjue kommuner. ....	107
Vedlegg 6: Oversikt over primærdata som er samlet inn. ....	110
Vedlegg 7: Utvalgte krav i DSBs kommuneundersøkelser.....	112
Vedlegg 8: Oversikt over DSBs utgivelser innenfor risiko og beredskapsområdet brukt av kommunene i Rogaland. ....	113



## **Forkortelser**

CIM: Crisis information management  
DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
FKB: Forskrift om kommunal beredskapsplikt  
FMRO: Fylkesmannen i Rogaland  
FSI: Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks  
JD: Justis- og beredskapsdepartementet  
KMD: Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
KML: Kommuneloven  
KU: Kommuneundersøkelsen  
NUSB: Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap  
ROS: Risiko- og sårbarhetsanalyse  
SBL: Sivilbeskyttelsesloven  
UiS: Universitetet i Stavanger

(Denne siden er blank med hensikt)

## 1.0 Innledning

*“Kommunene har fått betydelig flere oppgaver og større ansvar siden den forrige store kommunereformen ble vedtatt for mer enn 50 år siden. Kommunene er grunnmuren i velferdssamfunnet. Sikrer oss viktige tjenester i mange faser i livet. Sentral arena for lokal påvirkning og medbestemmelse. Avgjørende for gode lokalsamfunn over hele landet. En grunnmur som skal stå i mange år, må vedlikeholdes og forsterkes. Beredskapsansvar er en oppgave kommunene har fått økt ansvar for.”* – Jan Tore Sanner, kommunal- og moderniseringsminister (Samfunnssikkerhetskonferansen 2015).

Ovennevnte sitat understreker det store ansvaret som kommunene er pålagt. Også Meld. St. 29 Samfunnssikkerhet (2011-2012) poengterer at kommunene utgjør en av bærebjelkene i norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid; *“En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap”* (2011-2012:55). Kommunene har dermed en særskilt rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet<sup>1</sup> og beredskap<sup>2</sup>, både i forhold til å kartlegge risiko og sårbarhet, forebygge hendelser, og sørge for nødvendig beredskap og håndteringsevne. Både forventninger og krav til kommunene har økt i takt med nye samfunnsutfordringer, tragiske hendelser og nye lovpålegg. Det økende kommunale ansvaret har blant annet vist seg gjennom innføringen av lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Lovverket pålegger kommunene å ta ansvar for systematikk, kontinuitet og kvalitet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg skal kommunene arbeide på tvers av sektorer i kommunen og sammen med andre kommuner (FKB, 2011: §§ 1, 2, 5 og 7).

Resultater fra kommuneundersøkelsen gjennomført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2017) viser at det generelt gjøres mye godt samfunnssikkerhetsarbeid i landets kommuner, og at det er en positiv utvikling i forhold til å etterleve beredskapsplikten (DSB, 2017c). Også en SINTEF-rapport finner tilsvarende funn (Øren et al., 2016). Av rapporten kommer det frem at loven har bidratt til et økt fokus på samfunnssikkerhet og

---

<sup>1</sup> **Samfunnssikkerhet** er den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. (St.meld. nr. 17 (2001-2002):4)

<sup>2</sup> **Beredskap** er tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner utvikler seg til ulykker, eller tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt (Aven et al., 2004:17).

beredskap i kommunene, men at det er store ulikheter mellom kommunene hvorvidt kravene og forventningene oppfylles. Selv syv år etter at loven kom, er det langt igjen før alle landets kommuner har en beredskap som oppfyller alle krav til kommunal beredskapsplikt. Det er i større grad små kommuner som beskriver arbeidet som krevende (Øren et al., 2016). En NBIR- rapport (2013) finner at innføringen av kommunal beredskapsplikt og fylkesmannens tilsyn<sup>3</sup> har ført til en radikal omveltning av fylkesmann-kommune relasjonen innen beredskapsområdet (Askim et al., 2013). Fra å tidligere være kjennetegnet av veiledning og dialog, er relasjonen i dag i større grad preget av tilsyn og kontroll.

På bakgrunn av tidligere forskning, en felles interesse for kommunal beredskap og hvordan dette arbeidet kan bedres, valgte vi å studere dette temaet nærmere. Kommunene benytter seg av ulike hjelpemidler for å møte lovkravene. Ettersom fylkesmannen kun er et av flere hjelpemidler kommunene benytter seg av, ønsker vi i tillegg å undersøke hvilke andre hjelpemidler som bidrar til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt. På denne måten ønsker vi at studien bidrar til at kommunene drar lærdom av hverandres erfaringer med bruk av hjelpemidler, og på denne måten styrke eget arbeid.

### **1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Med bakgrunn i studiens tematikk har vi utarbeidet følgende problemstilling;

***Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt?***

Med *eksterne hjelpemidler* mener vi i denne sammenhengen eksterne ressurser, aktører, læringsarenaer og andre virkemidler som ligger utenfor kommunens egne ressurser, som benyttes som hjelp eller som støttefunksjon for å etterleve kommunal beredskapsplikt. Ettersom kommunene ikke primært arbeider for å etterleve beredskapsplikten, finner vi det hensiktsmessig å studere hvordan kommunenes arbeider helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap for å kunne besvare problemstillingen. På bakgrunn av dette har vi utarbeidet følgende forskningsspørsmål;

---

<sup>3</sup> **Tilsyn** er fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektens etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik (St.meld.nr.17 (2002-2003):22 og Furevik, 2012).

- I. Hvordan foregår kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?*
- II. Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning til kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?*
- III. Hvilke andre eksterne hjelpemidler benytter kommunene seg av i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan bidrar hjelpemidlene i dette arbeidet?*
- IV. Hvilken nytte har kommunene av eksterne hjelpemidler i beredskapsprosessens ulike faser?*

## **1.2 Avgrensninger**

Studiens tema er omfattende. Vi har derfor foretatt noen avgrensninger for å tydeliggjøre hva studien skal ta for seg. Ettersom det i er lite tidligere forskning på bruk av eksterne hjelpemidler, anså vi det som hensiktsmessig med en induktiv tilnærming. På denne måten vil denne studien være et viktig bidrag for å kartlegge hvilke hjelpemidler som er tilgjengelige for kommunene, hvilke som benyttes, hvem som benytter dem, hvordan og hvorfor de benyttes, samt hvor i beredskapsprosessen de benyttes. På denne måten ønsker vi å forstå hvordan ulike hjelpemidler bidrar til å etterleve beredskapsplikten. Mer om vår forskningsstrategi vil bli redegjort for i kapittel 4.1.

Ettersom vi ønsker å studere kommunal beredskapsplikt vil studien avgrenses til forvaltningsorganene fylkesmannen og kommunen. Studien er geografisk avgrenset til Rogaland fylke. Vi har valgt å inkludere alle kommunene for å få et helhetlig bilde over studiens tematikk. Rogaland representerer kommuner av ulike størrelser og innbyggertall, med ulik kapasitet, forutsetninger og utfordringer. Fylket blir derfor gjerne omtalt som Norge i miniatyr (Mang, 2016). Det kan derfor tenkes at studiens funn vil være overførbare til resten av landets kommuner. Ettersom vi har valgt å inkludere et stort antall kommuner i vår studie, har vi på bakgrunn av oppgavens rammer heller valgt å fokusere på de overordnede linjene, enn å gå i detalj. Tidsrommet for studien er avgrenset til Fylkesmannens siste gjennomførte tilsyn i kommunene. Dette er gjort for å kunne se effekten av tilsyn som hjelpemiddel i alle kommunene. Samlet har vi derfor data fra perioden november 2012 til april 2017.

Når det gjelder hjelpemidler som kommunene benytter seg av, er studien avgrenset til eksterne hjelpemidler. Kommunespesifikke hjelpemidler som er produsert og driftet av

kommunen selv, og ikke allment tilgjengelige, vil derfor ikke inkluderes. I tillegg vil ikke forvaltningsrevisjon<sup>4</sup> bli lagt vekt på. Likevel vil enkelte av kommunes særegne rammebetingelser bli inkludert i studien, ettersom disse har påvirkning på kommunenes bruk av eksterne hjelpemidler og effekten av dem. Dette gjelder blant annet ressurser og kompetanse.

### 1.3 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er inndelt i syv hovedkapitler; *innledning, kontekst, teori, metode, empiri, drøfting* og *konklusjon*.

<b>Kapittel 1: Innledning</b>	Innledningen redegjør for studiens relevans. I tillegg presenteres studiens problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensninger.
<b>Kapittel 2: Kontekst</b>	Kontekstkapittelet presenterer organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap, samt lov- og styringsrammer. I tillegg presenteres studiens aktører; Fylkesmannen i Rogaland og kommunene i Rogaland.
<b>Kapittel 3: Teori</b>	Teorikapittelet presenterer studiens teoretiske rammeverk, herunder Aven et al. (2004) sin modell for sikkerhetsstyring og Sommers (2016) beredskapshjul.
<b>Kapittel 4: Metode</b>	Metodekapittelet tar for seg studiens metodiske valg, gjennomføringen av studien, bakgrunn for utvalg, samt analyse av data. Avslutningsvis presenteres kritiske refleksjoner knyttet til validitet, reliabilitet og etikk.
<b>Kapittel 5: Empiri</b>	I empirikapittelet presenteres de sentrale funnene fra dokumentanalyse, forstudie og intervju.
<b>Kapittel 6: Drøfting</b>	I drøftingskapittelet besvares forskningsspørsmålene ved å se empiri opp mot teori og kontekst. I tillegg ses de ulike forskningsspørsmålene opp mot hverandre for å besvare studiens problemstilling.
<b>Kapittel 7: Konklusjon</b>	I det siste kapittelet presenteres studiens konklusjoner og forslag til videre forskning.

Tabell 1: Oppgavens disposisjon.

<sup>4</sup> **Forvaltningsrevisjon** er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Kommuneloven (1992) stiller krav om at kommunene skal gjennomføre forvaltningsrevisjon. Det er de folkevalgte kontrollutvalgene som er gitt ansvaret, og skal sørge for at det skjer med en årlig hyppighet (Kommuneloven, 1992, kap.12).

## 2.0 Kontekst

I dette kapittelet gis det en innføring i organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap. For å få en oversikt over lovverk og styringsrammer vil dette kapittelet i tillegg gi en innføring i de rettslige bindende bestemmelsene som er hjemlet i lov og forskrift. Det vil også redegjøres for andre styrende og veiledende dokumenter som regulerer kommunene og Fylkesmannen i Rogaland (FMRO) innen kommunal beredskapsplikt. Disse vil direkte påvirke kommunens beredskapsarbeid gjennom tilsyn som hjelpemiddel, men også indirekte gjennom tilsyn av kommunal beredskapsplikt som kontrollmekanisme. Til slutt vil kapittelet gi en beskrivelse av studiens aktører; Fylkesmannen i Rogaland og kommunene i Rogaland.

### 2.1 Organisering av norsk samfunnssikkerhet og beredskap

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er tillagt det nasjonale hovedansvaret for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (JD, 2016). Dette innebærer å ha ansvar for å samordne et helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid innen den sivile sektor. JD er i tillegg fagansvarlig for lovverket. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt JD. DSB er fag- og tilsynsansvarlig for det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet (DSB, 2016d:10). Dette innebærer blant annet å være tilsynsmyndighet overfor fylkesmennene, og drive regional veiledning og samordning. I tillegg til å være forvalter av forskriften, forvalter også DSB en rekke juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler for å legge til rette for kommunenes oppfølging av kommunal beredskapsplikt (DSB, 2016a:4). På regionalt nivå vil fylkesmannen være regjeringens representant i fylket. Fylkesmannens rolle omtales nærmere i kapittel 2.3. På lokalt nivå er det kommunene som skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, noe som også slås fast i *nærhetsprinsippet* (Meld. St. 29 (2011-2012):39).

Nærhetsprinsippet er ett av fire prinsipper for organisering av norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (Meld. St. 29 (2011-2012):39). De tre andre er *ansvar*, *likhet* og *samvirke*. *Ansvarsprinsippet* handler om at den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig er ansvarlig for et område også står ansvarlig for nødvendig beredskap for området om en katastrofe eller krise<sup>5</sup> skulle oppstå. Både planlegging i forkant av en hendelse, samt

---

<sup>5</sup> **Krise** er en alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger (Rosenthal et al., 1989:10).

videreføring av erfaring i etterkant av hendelser, inngår i ansvarsprinsippet. I følge *likhetsprinsippet* skal man i kriser opptre så likt som mulig som man gjør i en normalsituasjon. Prinsippet understreker at gjeldende ansvarsroller ikke skal endres i en krisesituasjon. Videre peker *nærhetsprinsippet* på at den som har størst nærhet til krisen også har best forutsetninger for å forstå situasjonen, og er dermed best egnet til å håndtere den. På denne måten vil kommunen utgjøre det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen – en bærebjelke i det norske beredskapsarbeidet. Videre poengterer *samvirkeprinsippet* at både myndighet, virksomhet og etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

## 2.2 Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt

*Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*

(*Sivilbeskyttelsesloven*) trådte i kraft 25. juni 2010. Lovens formål er blant annet å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved uønskede hendelser (2010: § 1). Sivilbeskyttelseslovens (SBL) §§ 14 og 15 omhandler kommunal beredskapsplikt. Gjennom disse paragrafene pliktes kommunene blant annet til å kartlegge av uønskede hendelser, utarbeidelse av helhetlige ROS-analyser<sup>6</sup> og beredskapsplanverk<sup>7</sup>, samt jevnlig øvelse av beredskapsplanene. Den kommunale beredskapsplikten hviler dermed på følgende tre søyler;

### Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt § 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven (2010)



- Kartlegge og sammenstille risikoområder ved å lage en helhetlig ROS for lokalsamfunnet, jf. SBL. § 14
- På bakgrunn av resultatet av ROS-analysen skal det utarbeides en beredskapsplan som skal angi konkrete tiltak for håndtering av krisesituasjoner, jf. § 15
- Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir jevnlig øvet, jf. § 15 tredje ledd

SBL gir imidlertid ingen konkret beskrivelse av hva som inngår helhetlige ROS-analyse, beredskapsplan og øvelse. I 2011 ble det derfor utgitt ut en *forskrift om kommunal beredskapsplikt (FKB)*, med hjemmel i SBL. Forskriften gir utfyllende regler om den kommunale beredskapsplikten. Formålet til forskriften er å sikre at kommunene ivaretar

<sup>6</sup> **Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)** omfatter en systematisk identifisering og kategorisering av hvilke hendelser det er hensiktsmessig å forebygge eller planlegge tiltak mot (Aven et al., 2004:31).

<sup>7</sup> **Beredskapsplan** er planer som utarbeides etter at ROS-analysen er gjennomført, og som inneholder tiltak for å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak som skal redusere konsekvensene når en farlig situasjon er et faktum. (Aven et al., 2004:31).



befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder (FKB, 2011: § 1). I tillegg skal forskriften sikre at kommunene jobber helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap (FKB, 2011: § 1). For kommunene betyr dette at arbeidet må forankres og integreres i kommunens plan- og budsjettprosesser. For å sikre helhet og systematikk skal kommunen, på bakgrunn av ROS-analysen, utarbeide langsiktige mål, strategier og prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet (§ 3). I tillegg skal man vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven. Kravet til systematikk innebærer også et krav om internkontroll<sup>8</sup> (Kommuneloven, 1992, § 23 nr. 2). Kommunenes plikter omfatter også at det skal jobbes på tvers av sektorer i kommunen, og at de skal være pådrivere overfor andre relevante aktører innenfor sitt geografiske område (FKB, 2011: §1 andre ledd). I forskriften presiseres det at ROS-analysen skal være forankret i kommunestyret og det fremlegges en del minimumskrav til analysens innhold;



**§ 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, tredje ledd;**

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

I tillegg til minimumskravene stilles det også et prosesskrav om involvering av offentlig og private aktører i dette arbeidet. I tillegg skal kommunene foreta ytterligere analyser der hvor det blir avdekket et behov (§ 2 ledd fire og fem). Paragraf 6 første ledd stiller også et krav om at ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner i tråd med plan og bygningsloven. I praksis betyr dette en oppdatering hvert fjerde år. ROS-analysen skal også oppdateres ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet<sup>9</sup> og scenarioene i planen bør ligge til grunn for kommunens øvelsesvirksomhet (§ 7 første ledd andre setning).

<sup>8</sup> **Internkontroll**, egenkontroll, system for at enkeltbedrifter og virksomheter skal planlegge og organisere et kontroll- og dokumentasjonssystem for å sikre oppfyllelse av krav fastsatt i lover og forskrifter (SNL, 2009).

<sup>9</sup> **Risiko** refererer til usikkerhet om og alvorligheten av hendelser og konsekvenser (eller resultater) av en aktivitet med hensyn til noe mennesker verdsetter (Aven og Renn, 2010:3). Sårbarhet er et systems forutsetninger for eller manglende evne til å fungere under og etter at det utsettes for en uheldig hendelse (Engen et al., 2016:47).

Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan som også skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen og øvrige offentlige og private krise- og beredskapsplaner (§ 4 første ledd). Det stilles også en rekke minimumskrav til innholdet i kommunens beredskapsplan;



**§ 4 Beredskapsplan**, andre ledd;

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

FKB stiller også krav til oppdatering og revisjon. Beredskapsplanen skal til enhver tid skal være oppdatert, og minimum revideres en gang per år (§ 6 andre ledd). I tillegg skal kommunen ha et system for opplæring av kommunens kriseledelse (§ 7 andre ledd). Videre stilles det krav om at beredskapsplanen skal øves hvert annet år (§ 7) og alle øvelser eller hendelser i kommunen skal evalueres og ut i fra evalueringene foreta nødvendige endringer i planverket (§ 8). Forskriften stiller også et skriftlig dokumentasjonskrav om oppfyllelse av forskriftens paragrafer (2011: § 9).

Forskriften oppfordrer også til interkommunalt samarbeid om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser (§5). Der det er hensiktsmessig ut i fra valgt scenario og øvingsform skal også kommunene øve sammen. Dette gjelder også i forhold til andre relevante aktører (§ 2 fjerde ledd og § 7 første ledd tredje setning). Disse nye bestemmelsene om kommunens ansvar for sikkerhet og beredskap på lokalt nivå er basert på det beredskapsmessige nærhetsprinsippet (Furevik, 2012:72). Kommunene er selv ansvarlige for å følge opp kravene i beredskapsplikten, samt dokumentasjon av hvordan dette følges opp.

### **2.3 Fylkesmannsinstruksen og Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks**

Fylkesmannen, som er lovpålagt å føre tilsyn med kommunal beredskapsplikt, har også et eget samfunnsoppdrag innen samfunnssikkerhet og beredskap som er slått fast gjennom to

instruks - den generelle *Instruks for fylkesmenn* (Fylkesmannsinstruksen) (1981) og *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks) (2015).

Fylkesmannsinstruksen fastslår at fylkesmannen er de sentrale myndigheters representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp (1981: § 1). Instruksen slår også fast at fylkesmannen skal bidra til å samordne og veilede kommunene i forhold til de samfunnsmessige oppgavene de er pålagt. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (FSI), som er en nylig revidert versjon av Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid fra 2008, beskriver mer detaljerte regler knyttet til samfunnssikkerhetsarbeidet. I tillegg til å presisere og tydeliggjøre ansvaret, skal instruksens sikre en mer enhetlig praksis fra embete til embete (FSI, 2015). Instruksens gir embetene ansvaret for å samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. I tillegg pålegger instruksens embetet oppgaven som veileder, pådriver og tilsynsmyndighet, stiller krav til opprettelse av et fylkesberedskapsråd, samt gir dem ansvar for egenberedskap og regionalt samordningsansvar ved uønskede hendelser.

### **2.3.1 Rollen som veileder, pådriver og tilsynsmyndighet**

Når det gjelder fylkesmannens rolle som veileder og pådriver skal embetet gi veiledning til kommuner og regionale aktører når det gjelder å håndtere risiko og sårbarhet gjennom målrettet forebygging, styrket beredskap og god krisehåndtering (FSI, kommentar V). Fylkesmannen skal også veilede kommunene i kommunal beredskapsplikt. Veilederrollen omfatter formidling av kunnskap om risiko og sårbarhet i fylket, oversikt over krav til samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen og metodeveiledning innen samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal også gi veiledning i gjennomføring av øvelser og bistå med andre kompetansehevende tiltak. Embetene er også pålagt å ta initiativ til øvelse for kommuner og være pådriver for å evaluere hendelser hvor regionale aktører har vært involvert.

Når det gjelder fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet skal embetet føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av SBL § 14 og 15 med hjemmel i § 29, samt FKB hjemlet i § 10 i forskriften. Tilsynene skal følge reglene i Kommuneloven kapittel 10A. Tilsyn er et av forvaltningens viktigste forebyggende virkemidler. Kommuneloven inneholder både rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Kommuneloven gir

fylkesmannen muligheten til å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn (§§ 60 bokstav b). Fylkesmannen har under tilsyn rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn. Som et virkemiddel kan Fylkesmannen også etter kommuneloven § 60 bokstav d gi kommunene pålegg om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med. Før pålegg benyttes, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet (Kommuneloven, 1992). Et lovfestet tilsyn gir dermed Fylkesmannen anledning til å måle og peke på avvik<sup>10</sup>, samt benytte sanksjoner om avvik ikke følges opp (Furevik, 2014).

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks pålegger også fylkesmannen å gi kommunene bistand i oppfølgingen etter tilsyn. Tilsynene skal også bli rapportert inn i DSBs innmeldingsløsning i SamBas (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015). Selve tilsynet skal gjennomføres i tråd med DSBs *“Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt”* (DSB, 2015c). DSBs veileder legger videre føringer om at tilsynene skal være oversiktlige, enhetlige og forutsigbare. Tilsynene skal på bakgrunn av dette utføres gjennom systemrevisjon<sup>11</sup> som metode (DSB, 2015c:5). Systemrevisjon bygger på at kommunene selv tar ansvaret for å oppfølge kravene i beredskapsplikten og dokumenterer hvordan dette følges opp. Metoden skal bidra til felles forståelse mellom fylkesmannen og kommunene av hvordan tilsyn planlegges, gjennomføres, rapporteres og følges opp. Læring og utvikling i kommunene skal tilrettelegges gjennom hele tilsynsprosessen (DSB, 2015c:9). Tilsyn er ikke et mål i seg selv, men må ses i sammenheng med andre virkemidler som dialog og veiledning, utvikling av arenaer for læring og kunnskapsformidling, og gjennomføring av øvelser (DSB, 2015c:1). DSBs veileder deler tilsyn inn i fem faser som er sammenstilt i figuren under;

---

<sup>10</sup> **Avvik** er manglende etterlevelse av krav fastsatt i bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og i forskrift til kommunal beredskapsplikt. Kommunen har plikt til å rette avvik påvist etter tilsyn (DSB, 2015c:11).

<sup>11</sup> **Systemrevisjon** er en tilsynsmetode som undersøker om styringssystemet sikrer etterlevelse av kravene i regelverket (DIFI, 2015:7). Det vil si revisjon av om internkontrollen i virksomheten sikrer etterlevelse av myndighetskravene.



Figur 1: Faser i tilsyn med kommunal beredskapsplikt (DSB, 2015c)

Kommunen er ansvarlig for å orientere fylkesmannen når avvik er lukket i henhold til oppfølgingsplanen. Dersom kommunen ikke har utarbeidet en plan for å følge opp påviste avvik eller ikke rettet opp avvikene, kan fylkesmannen i henhold til kommuneloven §60 d gi pålegg til kommunen (1992).

### 2.3.2 Embetsoppdrag og styringsdokument for Fylkesmannen i Rogaland

I tillegg til lov, forskrift og instruks som danner rammene for kommunal beredskapsplikt mottar fylkesmannen styringsdokumenter i fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Fram til 2016 mottok embetene to felles styringsdokumenter, et embetsoppdrag og et tildelingsbrev. Fra og med 2016 har embetsoppdraget utgått, og hvert embete mottatt når et tildelingsbrev og en virksomhets- og økonomiinstruks. Hensikten med disse styringsdokumentene er at de skal gi en utdyping og konkretisering av oppgavene til fylkesmannen. I tillegg til de sentralt gitte styringsdokumentene har Fylkesmannen i Rogaland utarbeidet en rekke egne styringsdokumenter og direktiver (FMRO, 2017b).

Styringsdokumentene er en viktig del av departementets samlede etatsstyring og gir ytterligere føringer og resultatkrav for embetene. Tildelingsbrevet inneholder overordnede utfordringer og prioriteringer, mål og styringsparameterne, andre forutsetninger og krav, budsjettildelinger, fullmakter, krav om rapportering og resultatoppfølging som vil påvirke handlingsrommet til fylkesmannen. I tillegg blir alle fylkesmannsembetene pålagt å sende inn en årsrapport. Årsrapporten skal gi et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk (KMD, 2017). I

'Årsrapport 2016' uttrykker Fylkesmannen at endringen i styringsdokumentene fra KMD har

gitt noe større handlingsrom og prioriteringsmulighet innenfor avklarte mål og tildelte midler (FMRO, 2017b).

I perioden 2014-2017, etter Forskrift om kommunal beredskapsplikt trådte i kraft, har det vært en endring i styringssignalene som er blitt gitt av KMD og Justis- og beredskapsdepartementet til Fylkesmannen i Rogaland innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. En sammenfatning av de viktigste styringsparameterne, oppdrag og krav gitt av de sentrale myndighetene til Fylkesmannen i Rogaland i perioden, gjennom embetsoppdrag og tildelingsbrev, ligger i vedlegg 1.

## **2.4 Aktører**

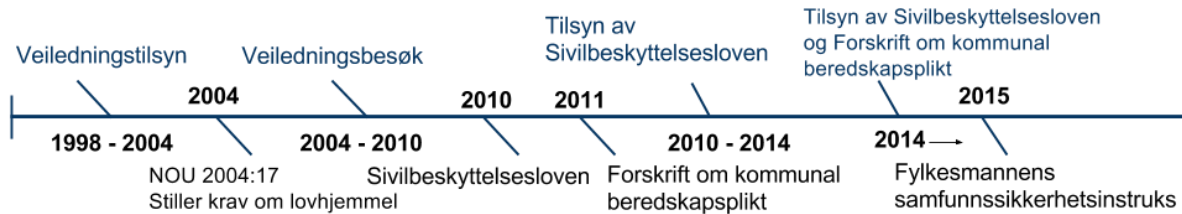
Dette kapittelet vil redegjøre for Fylkesmannen i Rogaland, herunder embetes historiske og nåværende praksis og forvaltning av samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet i fylket. Videre vil kapittelet ta for seg særtrekk og risiko- og sikkerhetsutfordringer som kommunene i Rogaland står overfor.

### **2.4.1 Fylkesmannen i Rogaland**

Fylkesmannen i Rogaland har sete i Stavanger kommune. Embetet har omtrent 190 ansatte og består av seks avdelinger, deriblant samfunns-, beredskaps- og kommunalavdelingen (FMRO, 2012). Avdelingen består av 42 ansatte som har ansvar for veiledning, kurs, tilsyn og øvelsesledelse med de 26 kommunene i fylket. Det første tilsynet ble gjennomført i 1998. Fra 1998 - 2008 ble dette kalt veiledningstilsyn og ble ført uten lovhjemmel. Fylkesmannen og kommunene skulle i samråd skulle bli enige om forbedringspunkter i kommunen innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I 2004 ble det under et nasjonalt utvalg gitt en innstilling om at kun tilsyn som hadde lovhjemmel, kunne kalles tilsyn (NOU 2004:17). Fra 2004 - 2010 ble praksisen derfor omdøpt til veiledningsbesøk. Da Sivilbeskyttelsesloven kom i 2010 begynte FMRO å føre tilsyn med lovhjemmel. Flere andre fylkesmannsembeter rundt om i landet ventet med å starte tilsynsføringen til forskriften kom i 2011, eller til DSBs veileder til forskrift kom i 2012. Nasjonalt var derfor ikke alle embetene i gang med å føre tilsyn etter forskriften før i 2013.

Ettersom Fylkesmannen i Rogaland var midt i en tilsynssyklus da forskriften kom i 2011, valgte de å føre det samme tilsynet i en fireårsperiode, 2010 - 2013, før de gikk over til å føre tilsyn med hele forskriften. Tilsyn av hele forskriften startet dermed i 2014 etter at alle

kommunene hadde gått en runde med det gamle tilsynet. Kravet til blant annet systematikk er derfor ikke vurdert i tilsyn utført før 2014. Alle kommunene i Rogaland skal har blitt ført tilsyn med etter hele forskriften i løpet av 2017. Figuren under illustrerer utviklingen fra 1988 - 2017.



Figur 2: Tidslinje over utviklingen av tilsynspraksis i Rogaland og ikrafttredelse av lovverk i perioden 1998-2017.

I perioden 2010-2016 har FMRO ført mellom 5-7 tilsyn årlig. Utvelgelsen av tilsynsobjekter har en risikobasert tilnærming. Ingen av kommuner skal ha mer enn ett tilsyn per år, og alle skal ha minst ett tilsyn per fjerde år. På tross mulighet for å gi pålegg, har Fylkesmannen i Rogaland har aldri gitt en kommune pålegg etter manglende lukking av avvik. I stedet utfører FMRO gjerne et nytt tilsyn i gjeldende kommune kort tid etter for å kontrollere om avvikene blir lukket.

Siden 2005 har FMRO invitert årets tilsynsobjekter til et veiledningsmøte på Statens Hus. Her blir kommunene informere om hva lov og forskrift innebærer for kommunen, samt hva Fylkesmannen skal kontrollere i tilsynet. Møtet skal bidra til at kommunene best mulig er forberedt på tilsynet. På møtet presenterer samtlige kommuner status og utfordringer for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i egen kommune. I tillegg presenterer en kommune som hadde tilsyn året før sine erfaringer med tilsynet. Selve tilsynet utføres i kommunen og foregår som regel over en eller to dager, hvor enkelte av sluttmøtene har blitt lagt til en tredje dag. Etter gjennomført tilsyn stiller FMRO seg til disposisjon for kommunene dersom kan ha nytte av dem på noe vis. Videre er det er kommunene selv som må ta initiativ til veiledning. I tillegg til veiledningsmøte arrangerer FMRO et felles møte årlig med beredskapskontaktene i kommunene.

## 2.4.2 Kommunene i Rogaland

Rogaland fylke ligger sørvest i Norge og er fjerde størst etter innbyggertall (SSB, 2017). Rogaland består av 26 kommuner henholdsvis fordelt på fire distrikter; åtte på Jæren, åtte i

Ryfylke, seks på Haugalandet og fire i Dalane. Fylket har fem store kommuner, ni mellomstore kommuner og tolv små kommuner. Innbyggere og areal varierer stort - fra den lille værbitte kommunen Utsira, som Norges minste med sine 201 innbyggere, til den urbane storbyen Stavanger med 132 728 innbyggere (SSB, 2017).

Heterogeniteten blant kommunene i Rogaland gjør at det er stor forskjell i risikobildet og kompleksiteten de står over for. Dette er fordi Rogaland har litt av alt når det gjelder landskap. Fra høye fjell og dype fjorder til landbruksjord og skog, vil alle kommunene i Rogaland har ulike samfunnssikkerhet- og beredskapsutfordringer (Mang, 2016). I følge FylkesROS (2013) blir Rogaland regnet som energifylket og er sentrum for olje- og gassproduksjon (FMRO, 2013). Dette medfører ulik risiko, spesielt nord i fylket. Rogaland er også Norges fremste landbruksfylke - hvor man sør i fylket er sårbare for dyresykdommer. I tillegg er fylket langt framme innen fiske og havbruk. Fylket består av mange øyer som er sårbare for svikt i infrastruktur og kommunikasjon. Rogaland er fra naturens side veldig utsatt for vær og vind som medfører risiko for blant annet ras og flom. Uønskede naturhendelser, svikt i kraftforsyning, svikt i vannforsyningen, uønskede hendelser innenfor helse, dyrehelse, storulykker - deriblant ulykker til sjøs og store industriulykker blir trukket fram som eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i Rogaland (FMRO, 2013).

I tillegg til ulike trusler og risikofaktorer, har også kommunene ulike rammebetingelser til rådighet i sitt beredskapsarbeid. Hvordan arbeider med beredskap foregår, samt hvordan beredskapsledelsens roller og ansvar er strukturert, er varierer derfor i stor grad. Kommunene har ulike hovedutfordringer, ulik kompetanse og kunnskapsnivå for å møte disse utfordringene. Felles for kommunene er likevel at alle er pålagt å etterleve den kommunale beredskapsplikten, uavhengig av størrelse og rammebetingelser til rådighet.



## 3.0 Teori

Målsetningen med teorikapitlet er å forklare hvordan kommunene kan planlegge og styre risiko på en systematisk og helhetlig måte, noe som kan bidra til å etterleve lovverket. For å kunne besvare studiens problemstilling vil studiens teoretiske rammeverk i hovedsak være knyttet til to modeller; Aven et al. (2004) sin modell for sikkerhetsstyring og Sommer (2014) sin modell for systematisk beredskapsarbeid. Beredskapsplanlegging kan gjennomføres på ulike måter og påvirkes av både prioriteringer, deltakelse og politiske føringer. Ettersom en god beredskap bygger på ulike sentrale beredskapsprinsipper, vil kapitlet også presentere enkelte av disse.

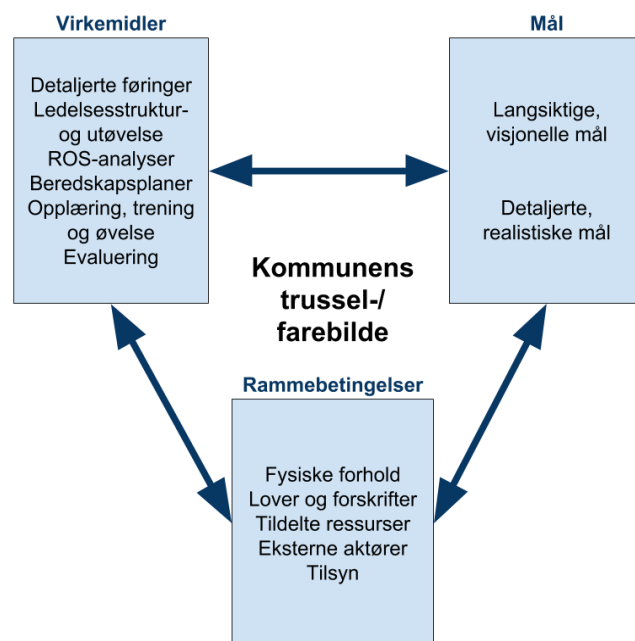
### 3.1 Modell for sikkerhetsstyring

I tillegg til myndighetenes kontroll og tilsyn, skal også kommunene selv definere egen sikkerhetsstyring (Aven et al., 2004:67). Sikkerhetsstyring kan defineres som *“alle tiltak som iverksettes for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med definerte mål”*. Ifølge Aven et al. (2004) har sikkerhetsstyring to hovedelementer; mål (visjoner) og tiltak (virkemidler). I tillegg kommer rammebetingelser som mål og tiltak opererer innenfor. Prosessen handler derfor om å finne frem til virkemidler, løsninger og tiltak som er tilpasset rammebetingelsene og som tilfredsstiller relevante krav.

Sikkerhetsstyringsprosessen skal være en kontinuerlig prosess som foregår integrert i alt planleggings- og prosjektarbeid. Aven et al. (2004) sin *modell for sikkerhetsstyring* kan være illustrerende for å vise hvilke mål, rammebetingelser og virkemidler som er relevante for kommuners sikkerhetsstyring.

Kommunenes ansvar og oppgaver defineres i lovverket. For at kommunene skal kartlegge og planlegge håndtering av risiko på en god måte, forutsettes det at man fastsetter *mål*.

Tilstanden eller sikkerhetsnivået som en kommune ønsker å oppnå på lang eller kort sikt, omtales som sikkerhetsmål (Aven et al., 2004:71). Langsiktige mål, også omtalt som visjoner, er viktige for å sikre at planlegging, opprettholdelse og videreutvikling av sikkerheten blir en dynamisk og fremtidsrettet prosess. I tillegg til langsiktige, visjonelle mål er det behov for mer realistiske mål. Disse skal utformes ut i fra gjeldende rammebetingelser og er mer sannsynlig at kommunen oppnår, enn langsiktige mål. På denne måten kan sikkerhetsmålene være et hjelpemiddel i prioritering av ressurser.



Figur 3: Modell for sikkerhetsstyring (Aven et al., 2004:68)

Forhold som vil være relevante for en aktørs risikostyring, og som aktøren har liten kontroll over, omtales gjerne som *rammebetingelser* (Aven et al., 2004). For kommuner vil rammebetingelser blant annet være lover og forskrifter. Overordnede nasjonale lover og regler vil gi en generell, men ikke spesifikk og detaljert beskrivelse av hvordan kommunene skal styre sin virksomhet. Detaljerte lokale føringer for sikkerhetsstyring omtales som virkemidler. I tillegg til lovverk, vil kommunens tildelte ressurser spille en sentral rolle. Fylkesmannens tilsynsaktivitet har også blitt en viktig del av kommunenes rammebetingelser som følge av at sikkerhetsstyringen er blitt mer risikobasert.

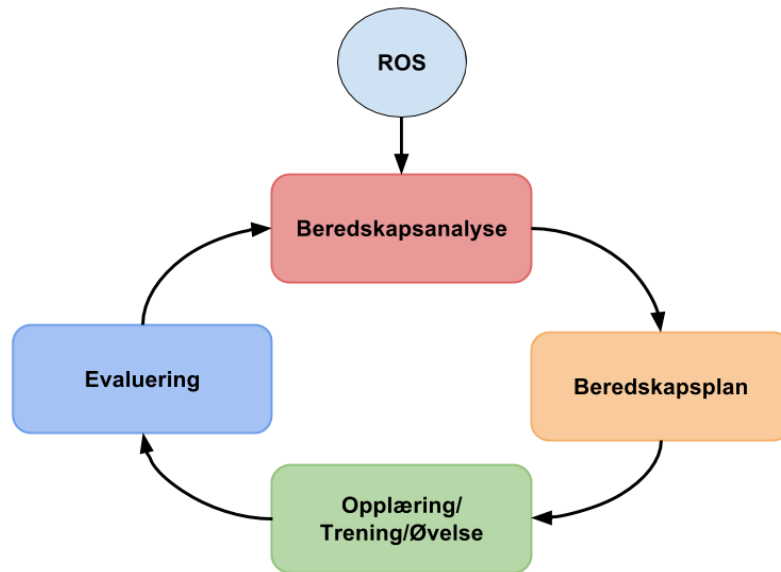
Kommuner benytter seg av mange ulike *virkemidler* for å nå definerte mål og for å styre sikkerheten i egen kommune. Hva som imidlertid oppfattes som rammebetingelser og hva som oppfattes som virkemidler er avhengig av disponible ressurser, situasjon og samfunnsnivå. Lovverk vil for eksempel være et virkemiddel på nasjonalt nivå, men vil utgjøre en rammebetingelse for kommunene. På samme måte vil fylkesmannens tilsyn være et virkemiddel fra statens side, men for kommunene vil tilsyn være en rammebetingelse. Sentrale virkemidler for kommunens helhetlige og systematiske samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid er blant annet ROS-analyser, beredskapsplaner, opplæring, trening/øvelse, og evaluering.

### 3.2 Systematisk beredskapsarbeid

For å etablere og drifte en god beredskap må beredskapsplanleggingen være strukturert (Engen et al., 2016:280). Formålet med å gjennomføre en strukturert og analytisk prosess er å sikre et tryggere og sikrere omgivelser for alle som kan bli berørt av virksomhetens aktivitet. Beredskapsplanlegging og -prosessen deles gjerne inn i ulike faser, ofte grafisk presentert gjennom et såkalt *beredskapshjul*. Fase- og elementinndelingen fortøner seg derimot noe ulikt blant forskerne. Både DSBs 'Systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid' (2015c:5), NORSOK Z-013 'Risiko- og beredskapsanalyse' (2010:19), Lundes 'Prosess for etablering av beredskap' (2014:53), Rake og Sommers 'Beredskapshjul' (2014), Hammervolls 'Faser i beredskapsarbeidet' (2014) og Engen et al. (2016:284) har blant annet utformet ulike modeller. Man kan også se elementer i fra disse i Drennan og McConnells (2007) beredskapshjul. Alle modellene følger grovt sett samme struktur i en sirkulær iterativ prosess. Modellene tar utgangspunkt i å identifisere og kartlegge risikofaktorer, utarbeide planer forankret i risikofaktorene, implementere planene, og til sist evaluere hendelser og øvelser for å forbedre beredskapen og revidere eksisterende planverk.

Denne tradisjonelle tilnærming til beredskapsplanlegging baserer seg i hovedsak på risikoanalyser for å kartlegge uønskede hendelser. Likevel hevder Rake og Sommer (2016:2) at risikoanalyser alene ikke et godt verktøy for å kartlegge hvordan uønskede hendelser skal håndteres, samt hva man trenger av nødvendig utstyr, personell og kompetanse. Ifølge Rake og Sommer (2016) vil gjennomføring av en beredskapsanalyse sikre sammenheng mellom overordnede mål, rammer, risikoanalyse og beredskapsplan (2016:3).

Denne oppgaven vil ta utgangspunkt i Rake og Sommers (2014) *modell for systematisk beredskapsarbeid* som består av fire faser; *beredskapsanalyse, beredskapsplan, opplæring/trening og øvelser, og evaluering* (Sommer, 2014). Denne modellen viser til behovet for en systematisk syklisk beredskapsprosess. Fremstillingen under viser en forenklet versjon av Rake og Sommers modell for systematisk beredskapsarbeid, som i denne oppgaven omtales som 'beredskapshjulet';



Figur 4: Systematisk beredskapsarbeid (upublisert modell)

Beredskapshjulet illustrerer at beredskapsarbeid er en *kontinuerlig syklisk prosess*, noe som er et bærende prinsipp i alt helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid (Lunde, 2014:73). Også Perry og Lindell (2003) omtaler prinsippet om kontinuerlig prosess som et av de viktigste prinsippene i all beredskapsplanlegging (2003:338). Likevel har det en tendens til å bli oversett. God beredskapsplanlegging skal ta innover seg den dynamiske virkeligheten, og sørge for at beredskapen reflekterer de faktiske truslene vi står overfor. Også Quarantelli (1977) trekker frem at trusselbildet må evalueres kontinuerlig (1977:105). Ettersom risikobildet i kommunen er i stadig endring og utvikling, betyr dette at prosessen for etablering av beredskap stadig må vurderes på nytt (Lunde, 2014:72). Planverket må derfor sees på som et levende dokument som oppdateres fortløpende. På den måten vil kommunen kunne sikre et oppdatert planverk.

Beredskapsfasene bygger på og påvirker hverandre. På denne måten skal beredskapsanalysen legge grunnlaget for utarbeidelsen av beredskapsplan, beredskapsplan skal legge grunnlaget for opplæring, trening og øvelse, og opplæring, trening og øvelse skal være gjenstand for evaluering. I tillegg skal evaluering bidra til å forbedre beredskapen for fremtidige hendelser. Slutten på beredskapsprosessen representerer derfor på mange måter starten på en ny runde i prosessen. Ikke alle rundene krever samme arbeidsomfang. Enkelte evalueringer kan for eksempel føre til revisjon av planverket, mens andre kan for eksempel føre til gjennomføring av en ny beredskapsanalyse.

### 3.2.1 Fase I - Beredskapsanalyse

I første fasen, beredskapsanalyse, skal man fastsette mål og rammer. I tillegg skal risiko og sårbarheter kartlegges gjennom en ROS-analyse, og man skal gjennomføre en beredskapsanalyse. Mål og rammer for beredskapen skal ta utgangspunkt i gjeldende myndighetskrav gitt i lover, forskrifter og veiledere (Rake og Sommer, 2016:3). Herunder fastsettes også egne krav og mål som man har til håndteringsevnen. Videre skal uønskede hendelser kartlegges og beskrives gjennom en ROS-analyse. I denne prosessen tar man utgangspunkt i identifiserte farer eller trusler for å gjennomføre en årsaks- og konsekvensanalyse av disse, samt etablere et risikobilde. Formålet med etableringen av et risikobilde er å gi beslutningstakere et forståelig og hensiktsmessig innspill til beslutningsgrunnlaget. Også Perry og Lindell (2003) poengterer viktigheten av å basere beredskapsplanleggingen på nøyaktig kunnskap om trusselen gjennom blant annet trusselvurderinger og sårbarhetsanalyser. Både tidligere erfaringer og statistikk over hendelser bør inngå som en del av denne kartleggingsfasen (Rake og Sommer, 2016:3). På denne måten skal ROS-analysen være et hjelpemiddel for å finne frem til de definerte beredskapssituasjonene. Når kommunen har gjennomført nye risikoanalyser bør det foretas ny beredskapsanalyse og en mer omfattende gjennomgang av prosessen. Dette er nødvendig fordi risikoanalyser kan gi endrede rammebetingelser for kommunens beredskap.

En beredskapsanalyse er en systematisk fremgangsmåte som har hensikt å sikre virksomhetens håndtering av utvalgte hendelser og trusler ved å stille konkrete krav til beredskapen (Rake, og Sommer, 2016:4). NORSOK standard (2010) definerer beredskapsanalyse som: "*Analyse som omfatter etablering av definerte fare- og ulykkessituasjoner herunder dimensjonerende ulykkessituasjoner, etablering av funksjonskrav til beredskap, og identifikasjon av tiltak for å dimensjonere beredskapen*". På denne måten skal gjennomføring av beredskapsanalyse bidra til å håndtere restrisikoen når forebyggende krav er oppfylt. Beredskapsanalysen fungerer som et hjelpemiddel for å sikre et best mulig utgangspunkt for beredskapsplanen. Gjennom beredskapsanalysen fastsettes hvilken ambisjon virksomheten skal ha for sin beredskap ved å angi hvilke uønskede hendelser vi skal etablere beredskap for å kunne håndtere (Rake og Sommer, 2016:8) Dette omtales som *ytelsesrammer*. Alle definerte beredskapssituasjoner vil dermed til sammen utgjøre ytelsesrammene for beredskapen. Krav til respons på og håndtering av de valgte hendelsene omtales som *ytelseskrav*. Når både ytelsesrammer og

ytelseskrav er fastsatt, skal det identifiseres hvilke ressurser som er nødvendig for å kunne respondere på og håndtere hendelsene innenfor kravene (*dimensjonerende krav*).

Å *sikre samvirke* er et sentralt prinsipp i all beredskapsplanlegging (Meld. St. 29 (2011–2012):39 og Engen et al., 2016:289-290) Effektiviteten av samarbeidet mellom ulike responsaktører er en viktig suksessfaktor - spesielt i takt med at kompleksiteten i samfunnet øker og flere og flere aktører involveres. Organisasjonene må kjenne til hverandres mandater, strukturer, kapasiteter og begrensninger, samt mekanismer for koordinering for best mulig utnyttelse av ressurser (2016:290). Ifølge Rake og Sommer (2016) er det nesten alltid behov for samvirke på en eller annen måte når uønskede hendelser inntreffer. Bruk av eksterne ressurser utenfor kommunen må derfor avklares i beredskapsanalysen.

Sivilbeskyttelsesloven stiller ikke et spesifikt krav til gjennomføring av beredskapsanalyse (SBL, 2010). Offshore oljeindustri har derimot lange tradisjoner med å utarbeide beredskapsanalyser for å skape en naturlig overgang mellom kartlagt risiko og valgt beredskap (Rake og Sommer, 2016:2). Ifølge Rake og Sommer (2016) kan det være hensiktsmessig også for norske kommuner å reflektere over relevante hendelser som det må etableres beredskap for å håndtere, samt hvordan beredskapen skal dimensjoneres for å møte de ressurs- og kompetansebehovene som hendelsene krever (2016:2).

### **3.2.2 Fase II - Beredskapsplan**

Etter kartleggingsarbeidet gjort i fase I, skal kommunen organisere og kvalifisere de ressurser kommunen har planlagt å benytte i sin beredskap, gjennom utarbeidelse av beredskapsplanverk (Lunde, 2014:67). Kommunen skal dokumentere hvilke beredskapsressurser de planlegger å benytte, samt hvordan disse er organisert og planlagt å skulle respondere og agere i beredskapssituasjoner (2014:68). På denne måten skal beredskapsplanen være kommunens operative plan for krisehåndtering. Det stilles derfor særlig krav til utarbeidelsen av beredskapsplanverk (Lunde, 2014:68).

Ettersom omgivelsene er i stadig endring, må beredskapsplanene revideres og tilpasses kontinuerlig (Engen, 2016:291). Etterhvert som planene implementeres og man skaffer seg praktisk erfaring, skal dette bidra til å forbedre beredskapen (Rake og Sommer, 2016:4). På denne måten vil planverket bygge på de definerte fare- og ulykkessituasjonene, og være dimensjonert i henhold til ytelseskravene (Engen et al., 2016:291). I tillegg skal planverkets

relevans sikres gjennom deltakelse i planleggingsprosessen og oppdatering som følge av læring etter øvelser og hendelser.

Beredskapsplanene skal ifølge Alexander (2015) utarbeides av personell med kunnskap om beredskap. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkning og media. Planen skal beskrive hvilken beredskap som trengs for de identifiserte faresituasjonene, samt hvem som har ansvar for hva og hvordan beslutninger skal fattes (Engen et al., 2016:285). I tillegg beskrives kommunens beredskapsstruktur og hvilke ressurser som skal allokeres.

Furevik (2012) poengterer at planverket skal være *lett tilgjengelig*, noe som også er et av Perry og Lindells prinsipper (2003) for god beredskapsplanlegging. Ifølge Perry og Lindell (2003) handler tilgjengelighet om risikokommunikasjon (2003:345). Offentliggjøring av beredskapsplaner er risikokommunikasjon og vil bidra til læring. Risikogrupper bør være inkludert i planleggingen og være klar over hva som forventes av dem i en krisesituasjon. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor det forventes at det tas spesielle forholdsregler ved en krise.

Ifølge Furevik (2012) er en god beredskapsplan først og fremst en praktisk plan (2012:107). Planverk skal være kortfattet og forståelig. *Enkelhet* er derfor en av hovedreglene for alt beredskapsplanverk. En detaljert beredskapsplan blir fort problematisk, ettersom det blir umulig å ha full oversikt over alle mulige eventualiteter (Engen et al., 2016:289). Detaljerte planer blir fort utdaterte, og det må legges ned mye arbeid i å holde dem oppdaterte. I tillegg vil mange detaljer føre til store og kompliserte beredskapsplaner. Disse planene blir mindre egnet som arbeidsverktøy og vanskeligere å implementere på en effektiv måte. Mindre detaljerte planer vil derimot redusere behovet for oppdateringer. Planen bør være generisk og ikke hendelsesspesifikk. Det er derfor viktighet å basere beredskapsplanleggingen på noen generelle prinsipper for å ikke ende opp med veldig detaljerte planer (Engen et al., 2016:289). En løsning for å hindre for detaljerte planer er å utarbeide flere spesifikke tiltakskort som kan tas frem ved aktuelle hendelser (Furevik, 2012:108). Tiltakskortene bør blant annet inneholde ansvarlige aktører, ansvars- og rollefordeling, varslingslister, samarbeidspartnere og informasjonsbehov. På denne måten vil selve beredskapsplanen ha en helhetlig tilnærming til

håndtering av mange typer trusler, mens de ulike tiltakskortene benyttes mer spesifikt (Furevik, 2012:108-109).

### 3.2.3 Fase III - Opplæring, trening og øvelse

Den tredje fasen i Sommers (2016) beredskapshjul, er opplæring, trening og øvelse. Beredskapsressursene skal øves etter det som er beskrevet i beredskapsplanene (Lunde, 2014:69). Opplæring, trening og øvelser utgjør en sentral av beredskapsprosessen for å implementere resultatet av beredskapsplanen. I tillegg handler implementeringen i stor grad om å gjøre beredskapsplanverket kjent i organisasjonen.

Ifølge Lunde (2014) har planverket liten verdi dersom det ikke etableres en reell beredskapsevne gjennom å gi personene som skal utøve den dokumenterte beredskapen tilstrekkelig *opplæring* (2014:68). God opplæring vil kunne ivareta sentrale personers ansvar og oppgaver. Lunde beskriver videre at opplæring normalt må gjennomføres på *individ-, gruppe-, og organisasjonsnivå* (2014:69). På individnivå må internt og eksternt personell få nødvendig beredskapsopplæring og grunnleggende informasjon om kommunens etablerte beredskap. Den enkelte må også gis nødvendig kompetanseheving og ferdighetstrening i den funksjonen vedkommende skal ivareta, og i den arbeidsmetodikken som kommunen arbeider etter. Hvordan nødvendig opplæring skal gjennomføres, bør synliggjøres i en *kompetanseutviklingsplan*.

Tilstrekkelig opplæring er nødvendig for å sikre at alle som har en tiltenkt funksjon i kommunens krisehåndtering har nok kompetanse. På gruppenivå må samhandling og koordinering internt i de ulike enhetene trenes og øves. I tillegg må det innarbeides en felles forståelse for og bruk av kommunens arbeidsmetodikk. På organisasjonsnivå må samhandling og koordinering trenes og øves både mellom de ulike enhetene i beredskapsorganisasjonen og mot eksterne aktører.

Den kommunale beredskapens robusthet<sup>12</sup> beror på kriseledelsens evne til å håndtere krisesituasjonen. Gjennom trening og øvelser får kommunen viktig lærdom om sine beredskapsplaner og organisasjon (Furevik, 2012:115). Test av prosedyrer, nivået på ansatte, fasiliteter, utstyr og ressurser vil både påvirke det forebyggende sikkerhetsarbeidet og det

---

<sup>12</sup> **Robusthet** forstås som evnen et system har til å tåle påkjenninger og stress (risikokilder) (Aven et al., 2004).



forberedende arbeidet for håndtering av kriser (Engen et al., 2016). Treningen danner grunnlaget for øving. Gjennom *trening* skal hver enkelt blir kjent med de kravene som stilles til egen posisjon, prosedyrer, samt det utstyret man skal bruke i en gitt arbeidssituasjon (2016:363). *Øving* vil kunne validere eller teste relevansen og effektiviteten til den enkeltes trening samt vise kvaliteten på samvirke mellom ulike personer, enheter eller organisasjoner (Perry og Lindell, 2003:343). For at øvelsene skal kunne bidra til læring er det, ifølge Engen et al. (2016), viktig at øvelsene oppleves som realistiske. Av øvelsestypene tabletop, funksjonell øvelse og fullskalaøvelse, er sistnevnte er den mest realistiske med høy stressfaktor (Engen et al., 2016:364). Den viktigste forutsetningen for en robust beredskap er at planene blir *øvet jevnlig* (Furevik, 2012:209). Også Lunde (2014) påpeker at jevnlig vedlikeholdstrening er avgjørende for å opprettholde tilfredsstillende ferdigheter over tid (2014:69). Jevnlig øving sørger for at kriseresponsen er planlagt, forutsigbar, effektiv og koordinert (Rake og Sommer, 2016, Lunde, 2014:106).

### **3.2.4 Fase IV - Evaluering**

Den siste fasen i Sommers (2016) beredskapshjul handler om å trekke lærdom fra øvelser og uønskede hendelser gjennom kritisk evaluering (Engen et al., 2016:286). Evaluering skal i tillegg brukes som grunnlag for oppdatering i de tre andre fasene i beredskapshjulet. I tillegg vil forbedringspunkter avdekkes (Furevik, 2012:115). Lunde (2014) påpeker at også eksempler på god håndtering bør inkluderes i rapporten (2014:70). På denne måten vil man kunne kontrollere at kommunen har etablert en tilfredsstillende beredskapsevne og at kommunen evner å respondere på ytelsesrammene som er satt.

*Evaluering av øvelser* bør starte tidlig under planleggingen av øvelsen (Furevik, 2012:123). Fokuset bør være på de som øver, og på hvilke funn man gjør både før, under og etter øvelsen. Ettersom evaluering er ferskvare bør man evaluere så fort som mulig etter øvelsen. Både gjennomføring og plan for oppfølging skal inkluderes i rapporten. Det er avgjørende at rapporten er god og strukturert for å oppnå kontinuerlig læring og forbedring av kommunens beredskapsevne. *Evaluering av uønskede hendelser* blir noe ulik, ettersom man først kan evaluere etter hendelsen har skjedd (Furevik, 2012:123). Loggføring under hendelsen kan gi verdifull informasjon for evalueringen i etterkant.

## 4.0 Metode

I dette kapitlet vil vi redegjøre for og begrunne våre metodiske valg i studien. Studien er basert på en kvalitativ metode, bestående av både deltakende observasjon, intervju og dokumentanalyse. Fordelen med kvalitativ metode er at vi får dybdeinnsikt i hvordan kommunene benytter seg av hjelpemidler, og betydningen disse har for fremdrift i fasene i beredskapshjulet (Grønmo, 2004:129). Motsatt ville bruk av en kvantitativ metode kun ha gitt oss en oversikt over utbredelse uttrykt gjennom tall. På tross av et godt sammenligningsgrunnlag vil ikke en kvantitativ metode kunne avdekket de komplekse sammenhengene som vår bruk kvalitativ metode har avdekket. Metodekapitlet er delt inn i underkapitlene; *Forskningsstrategi, dokumentanalyse, forstudie, intervju, analyse av data, validitet, reliabilitet og etiske hensyn.*

### 4.1 Forskningsstrategi

Studien er basert på en induktiv forskningsstrategi. Denne strategien innebærer at vi beveger oss fra empiri til teori, hvor vi samler inn data uten å ha for mange antakelser på forhånd (Jacobsen, 2005:23). Grunnet lite forskning og teori på eksterne hjelpemidler som kommunene benytter seg av, anser vi det som hensiktsmessig å jobbe empirinært og ut i fra empirien generere teori. En induktiv forskningsstrategi er derfor godt egnet til vår studie, ettersom fenomenet vi undersøker har vært lite gjenstand for tidligere forskning (Grønmo, 2004:38). Målet med datainnsamlingen er å skille ut sammenhenger eller mønstre for å kunne beskrive sosiale karakteristikk i samfunnet (Blaikie, 2010:83).

Som et ledd i vår metodiske tilnærming valgte vi å først foreta en dokumentanalyse av relevante dokumenter for å få innblikk i tematikken. Videre valgte vi å gjennomføre en forstudie i form av observasjon av et møte. Hensikten med observasjonen var å få et innblikk i kommunenes like og ulike utfordringer i forbindelse med etterlevelse av beredskapsplikten. I tillegg ønsket vi å få et inntrykk av og en forståelse for forholdet og samspillet mellom fylkesmannen og kommunene. Under møtet hadde vi anledning til å stille spørsmål og delta i diskusjon. På bakgrunn av møtet og dokumentanalyse foretok vi strukturerte og semi-strukturerte intervjuer med beredskapsansvarlig i kommunene i Rogaland. Dette ble gjort for å få en dypere forståelse av kommunenes oppfattelse av tilsyn og bruk av ulike eksterne hjelpemidler i beredskapsarbeidet. I tillegg intervjuet vi sentrale informanter i samfunns-, beredskaps- og kommunalavdelingen hos Fylkesmannen i Rogaland. Dette gjorde vi for å

danne oss et bilde av hvordan institusjonen oppfatter kommunenes etterlevelse av beredskapsplikten, samt få et innblikk i fylkesmannens tilsyns- og veiledningsrolle overfor kommunene. På bakgrunn av datainnsamlingen gjennomførte vi flere dokumentanalyser for å støtte opp våre egne funn. I tillegg foretok vi et oppfølgingsintervju med Fylkesmannen for å bekrefte og utdype informasjon som kom frem gjennom intervjuene med kommunene.

Innsamling av data ved bruk av ulike kilder og metoder, kalles metodetriangulering (Becker og Geer i Ryen, 2002:194-195). Kombinasjon av ulike metoder bidrar til å kunne tolke data fra ulike vinkler, og dermed bidra til en mer helhetlig oversikt over tematikken. I tillegg vil vi gjennom metodetriangulering kunne finne konvergens, inkonsistente og kontradiktoriske funn i datamaterialet (Mathison i Krumsvik, 2014:122). Metodetriangulering vil også ha betydning for studiens validitet, noe som diskuteres nærmere i kapittel 4.6.1.

## **4.2 Dokumentanalyse**

I studiens startfase valgte vi å gjennomføre en dokumentanalyse. Styrkene ved å bruke dokumenter som kilde er ifølge Yin (2009) at de er stabile og kan bli undersøkt flere ganger (2009:102). Dokumenter inneholder nøyaktige navn, referanser og detaljer om en situasjon eller hendelse. I tillegg gir de en helhetlig dekning over lang tid, flere hendelser og mange situasjoner. Både tidligere masteroppgaver om temaene tilsyn, kommunal beredskapsplikt og systematisk og helhetlig samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid ble gjennomgått for å få innblikk i tematikken. I løpet av studien har vi analysert både forskningsrapporter, lovverk, tilsynsrapporter og veiledere, ettersom de inneholder verdifull informasjon for å besvare vår problemstilling. Som et ledd i kartleggingsprosessen var vi i kontakt med DSB, hvor de blant annet oversendte ulike dokumenter og rådata. Alle dokumentene har blitt brukt aktivt gjennom hele studien etter behov.

Fylkesmannens tilsynsrapporter er det formelle grunnlaget for gjennomført tilsyn i kommunen. Vi anser derfor disse som sentrale dokumenter for å få innsikt i Fylkesmannens hovedinntrykk av det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. For vår studie har også tilsynsrapportene vært til hjelp for å kartlegge hvilke områder som kommunene får avvik på, samt om det er de samme utfordringene som går igjen i de ulike kommunene. Tilsynsrapportene er offentlige dokumenter, og alle rapportene fra og med 2013 ligger tilgjengelig i Fylkesmannens tilsynskalender på deres hjemmeside. Ved to anledninger tok vi kontakt med Fylkesmannen for å få tilgang på tilsynsrapporter fra 2012,

noe vi fikk i tråd med Offentleglova (2006). Dette medfører at rapportene som vi har analysert er utarbeidet i perioden mellom november 2012 til desember 2016, og dekker dermed alle 26 kommunene i Rogaland.

Av DSB fikk vi tilsendt kvantitative rådata fra Rogalands svar på 'Kommuneundersøkelsen 2016'. DSBs kommuneundersøkelser (KU), som er en årlig/bi-årlig kvantitativ undersøkelse om kommunal beredskap, ble benyttet både i kartleggingsfasen og til datainnsamling. KU blir sendt ut til en kontaktperson i kommunen i januar/februar hvert år og beror derfor på kommunal selvrapportering. 'KU 2017' vil derfor vise kommunenes rapporteringer fra 2016. Rådataene er opprinnelige data, og er derfor ikke manipulert slik som de fremstilles i de ferdige rapportene (Jacobsen, 2005:165). Disse kan derfor betraktes som primærdata. Vi fikk også tilsendt en internrapport over Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt 2015 som gav oss et innblikk over kommunenes utfordringer på landsbasis. I tillegg har vi benyttet oss av DSBs publiserte veiledere. Disse er sentrale dokumenter gjennom hele studien, ettersom de er veiledende for både kommunenes beredskapsarbeid og for fylkesmannens tilsynspraksis.

Når det gjelder kommunespesifikke dokumenter har vi analysert enkelte av de utvalgte kommunenes planverk som det under observasjon eller intervjuer har kommet frem er av betydning for vår studie. Dette gjelder for eksempel ROS-analyser, beredskapsplaner, handlings- og fremdriftsplaner, planprogram og -strategi, årshjul, samarbeidsavtaler og kommuneplan. Arbeidet med å analysere dokumentene startet tidlig i prosessen, noe vi anser som hensiktsmessig for å være best mulig forberedt i forkant av observasjon og intervjuene som vi hadde senere i prosessen.

### **4.3 Forstudie**

I forkant av tilsyn arrangerer Fylkesmannen et veiledningsmøte for de utvalgte tilsynskommunene for kommende år. På bakgrunn av dokumentanalysen vi gjennomførte i studiens startfase, forespurte vi Fylkesmannen i Rogaland om å være observatører på årets veiledningsmøte. Dette samtykket de til. Observasjon som metodisk verktøy innebærer at forskeren aktivt eller passivt observerer situasjoner (Grønmo, 2004:125). Styrkene til observasjon er ifølge Yin (2009) at man får et nåtidsbilde av virkeligheten og en kontekstuell forståelse (2009:102). En forstudie i form av observasjon vil derfor gi oss et godt innblikk i kommunene og Fylkesmannens forhold og samspill i forbindelse med tilsyn og etterlevelse av

beredskapsplikten. I tillegg vil inntrykk og følelser vi får gjennom observasjon brukes som en del av datamaterialet, og disse inntrykkene vil prege vår forståelse av fenomenet (Fangen, 2004:30-31). Slike ting blir ikke alltid oppfattet gjennom en intervjusituasjon, som er en mer konstruert setting. Observasjonen var åpen og deltakende ved at vi i samme grad som kommunene fikk lov til å stille spørsmål underveis (Jacobsen, 2005:161). Vår rolle utviklet seg dermed til å være observatør som deltaker, noe som vil si at deltakelsen i gruppen var sekundært til rollen som informasjonsinnsamler (Krumsvik, 2014:144).

Veiledningsmøtet var myntet på beredskapsledelsen i kommunene. Her fikk kommunene informasjon om kommende tilsyn, utveksle kommunale beredskapsutfordringer og erfaringer fra tidligere tilsyn. Møtet varte i fem timer (se vedlegg 6). Det var til sammen ni informanter til stede fordelt på fem kommuner. I tillegg var det fire representanter fra Fylkesmannen i Rogaland. Vi var begge til stede under møtet og gjorde separate feltnotater (Fangen, 2004:78). Møtet startet med at de tilstedeværende kommunene holdt en ti minutters presentasjon av sin kommune og deres utfordringer. To av informantene fra Fylkesmannen fortsatte deretter møtet med å introdusere tilsyn og praksis, før én av kommunene presenterte sine erfaringer ved fjorårets tilsyn. Videre gav to andre informanter fra Fylkesmannen en grundig gjennomgang av sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Siste del av møtet var satt av til diskusjon.

Observasjonen gav oss nyttige primærdata og bidro til at vi fikk innblikk i hva som er aktuelt og utfordrende på beredskapsfeltet. I tillegg bidro observasjonen til at vi enklere kunne sette oss inn i intervjuobjektene arbeid og ståsted i intervjufasen i etterkant av observasjonen (Yin, 2009:106). Vi anser våre observasjonelle data som verdifulle både for vår kartlegging, og for å få et inntrykk av kommunenes utfordringer rundt etterlevelse av beredskapsplikten - både sett fra Fylkesmannen og fra kommunene. Enkelte inntrykk la også grunnlaget for strategisk utvelgelse til semi-strukturert intervju. På møtet fikk vi også presentert vårt forskningsprosjekt og dannet nettverkskontakter blant beredskapsledelsen i kommunene. Vi opplevde at den direkte kontakten vi fikk med kommunene gjorde dem positive til å stille på intervju.

#### **4.4 Intervju**

I etterkant av den deltakende observasjonen valgte vi å gjennomføre kvalitative intervjuer med informanter fra Fylkesmannen i Rogaland og kommuner i Rogaland. Gjennom samtale

med informanter får vi målrettet og innsiktsfull informasjon som fokuserer direkte på temaet (Yin, 2009:102). I tillegg sendte vi et strukturert intervju til DSB for å få deres inntrykk av kommunenes etterlevelse av beredskapsplikten. I den forberedende fasen utarbeidet vi fire intervjuguider; ett strukturert intervju til utsendelse via epost til DSB, én guide til semi-strukturert intervju med Fylkesmannen, én til semi-strukturert intervju med kommuner og ett strukturert intervju til utsendelse via epost til kommunene i Rogaland som ikke var gjenstand for et semi-strukturert intervju (se vedlegg 2, 3, 4 og 5). Intervjuene gav oss dybdeforståelse av bruken, opplevelsen av og den opplevde effekten av de ulike hjelpemidler i kommunenes beredskapsarbeid. Dette er informasjon som vi ikke ville fått dersom vi utelukkende hadde benyttet oss av observasjon og dokumentanalyse.

#### **4.4.1 Valg av informanter**

Som et ledd i kartleggingsprosessen sendte vi over et strukturert intervju til DSB. Hovedkilden til informasjon har likevel vært informanter fra kommunene i Rogaland og Fylkesmannen i Rogaland. Vi tok i forstudien utgangspunkt i de kommunene som skal ha eller nettopp har hatt tilsyn i vår utvelgelse av kommuner. Dette gjorde vi fordi tilsynets innvirkning er mest aktuell i disse kommunene. Vårt utvalg av ytterligere informanter er delvis basert på funn i forstudien, og delvis basert på et ønske om å kunne generalisere våre funn. Kommunene som under forstudiet var særlig interessante for vår problemstilling ble gjenstand for dybdeintervjuer. Videre foretok vi strukturerte intervjuer med resterende kommuner i fylket. Alle informantene har hovedansvaret for beredskap innenfor sin kommune. Vi anser derfor alle informantene som eksperter på studiens tema, og representative for sin kommune (Andersen, 2006:282). Data er samlet inn fra én informant i hver kommune. Når det gjelder informasjon innhentet fra Fylkesmannen i Rogaland er data innhentet fra flere ulike informanter, som også er å regne for nøkkelinformanter (Andersen, 2006:282). Grunnet liten varians i datamaterialet mellom de ulike informantene og for bedre oversiktighet vil ikke denne studien skille mellom informantene, men heller sammenfattes som én informant.

På tross av at ikke alle kommunene hadde mulighet til å delta, har det blitt hentet inn primærdata fra 19 av 26 kommuner i Rogaland. Dette utgjør 73,07 prosent. Åtte av kommunene ligger på Jæren, fire i Ryfylke, fire på Haugalandet og tre i Dalane (se vedlegg 6). Ettersom vi har et bredt spekter av sekundærdata fra de resterende kommunene i form av DSBs KU, tilsynsrapporter og andre offentlig tilgjengelige dokumenter, valgte vi å innbefatte

disse kommunene i vår studie. Gjennom både primærdata og sekundærdata har vi derfor innhentet informasjon fra alle 26 kommunene i Rogaland. Våre funn vil derfor være representative for alle kommunene i Rogaland.

#### 4.4.2 Semi-strukturert intervju

Vi gjennomførte seks semi-strukturerte intervjuer med seks kommuner, samt to med Fylkesmannen i Rogaland. Ved semi-strukturert intervju stilles spørsmål ut i fra en intervjuguide, noe som gjør at man beholder friheten til å kunne ha en naturlig samtale og stille oppfølgingsspørsmål om nødvendig (Andersen, 2006:281). For vår del var en semi-strukturerte tilnærming ideell, ettersom det tillot oss å stille mer inngående spørsmål om det kommunale beredskapsarbeidet, kommunespesifikke utfordringer og bruk av hjelpemidler. Ettersom vi i forkant av intervjuene hadde vært gjennom en kartleggingsprosess gjennom deltakende observasjon og strukturerte intervju, hadde vi en viss kjennskap til kommunene og deres utfordringer i forbindelse med etterlevelse av beredskapsplikten. Dette gjorde at vi også kunne gå enda dypere inn i de temaene vi ønsket svar på under det semi-strukturerte intervjuet og i enkelte tilfeller stille oppfølgingsspørsmål til de informantene som var til stede under vår deltakende observasjon.

Intervjuene fulgte intervjuguidene som vi hadde utarbeidet i forkant (se vedlegg 3 og 4). Intervjuguiden inneholdt hovedspørsmål, saker og tema, uten å fastlegge i detalj spørsmålsformuleringer eller rekkefølgen av spørsmålene (Ryen, 2002:99). Slike uformelle intervju bærer i seg deler av vanlig konversasjon, men har et større innslag av spørsmål (stikkord) som intervjueren har til hensikt å stille den intervjuede. Temaene vi stilte spørsmål om var i tilknytning til *informantens bakgrunn, beredskapsarbeidet i kommunen, kommunal beredskapsplikt, tilsyn og veiledning av kommunal beredskapsplikt, den helhetlige- og systematiske prosessen med samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid i kommunen og bruk av hjelpemidler.*

Vi var begge til stede under alle intervjuene og begge stilte spørsmål underveis. Starten av intervjuet ble brukt til å kort introdusere vårt forskningsprosjekt og problemstilling for å gi informanten en viss forståelse for tematikken. Ved intervjuer med kommunene hadde vi med kommunens tilsynsrapport for å kunne vise til denne under intervjuet. Under intervjuene ble også informantene presentert for en illustrasjon av 'beredskapshjulet'. På denne måten kunne kommunene gi oss et mer konkret bilde av hvor i prosessen de benytter seg av hjelpemidler,

samt hvor problemene ligger. Intervjuene med Fylkesmannen i Rogaland ble foretatt i Statens Hus, mens intervjuene med kommunene ble gjennomført på kommunehuset/rådhuset i de respektive kommunene. Intervjuene varte mellom 45 minutter til 1 time og 40 minutter. I etterkant av datainnsamlingen hadde vi et kort oppfølgingsintervju med Fylkesmannen for å utdype enkelte spørsmål og for å oppklare informasjon som fremkom under intervjuene.

#### **4.4.3 Strukturert intervju via epost**

I forkant av utsendelse av det strukturerte intervjuet i kommunene sendte vi ut en forespørsel om deltakelse til beredskapskontakten i kommunen per epost. De kommunene som samtykket ble tilsendt intervjuet fortløpende. Det ble sendt ut én purring til de kommunene som ikke hadde svart etter en måned. Av 20 forespørsler om deltakelse fikk vi 14 samtykker og tre avslag. Det vil si at det ble innsamlet data gjennom strukturert intervju fra ni kommuner. I motsetning til semi-strukturerte intervjuer, har strukturerte intervjuer klart formulerte spørsmål på forhånd (Yin, 2009:108). Slike intervjuer er godt egnet til kartleggingsundersøkelser, noe som også var vårt formål ved bruk av denne metoden til datainnsamling. På denne måten fikk vi oversikt over hvilke hjelpemidler som brukes, utfordringer i beredskapsarbeidet, samt kommunens relasjon til Fylkesmannen.

Intervjuguiden ble utformet med utgangspunkt i intervjuguiden til semi-strukturert intervju myntet på kommunene, og fremstår som en forenklet versjon av det samme intervjuet (se vedlegg 5). De 15 spørsmålene som ble sendt ut er åpne, uten klart definerte svaralternativer, og er kategorisert etter tema. Spørsmålene består av både kognitive spørsmål, som dreier seg om faktiske forhold, samt evaluative spørsmål som refererer til vurderinger (Grønmo, 2004:172). Vedlagt lå en illustrasjon av 'beredskapshjulet' med den hensikt å forenkle og gjøre spørsmålene mer forståelig overfor kommunene. I forkant av spørsmålene ble vårt formål med studien introdusert, samt et løfte om at dataene vil bli behandlet anonymt.

#### **4.5 Analyse av data**

For å kunne gi en grundig analyse og gjengivelse av våre funn, valgte vi å bruke båndopptaker på alle intervjuene. Dette førte til at vi slapp å notere underveis til fordel for å opprettholde en mer naturlig samtalekontakt med informantene (Jacobsen, 2005:148). Alle intervjuene ble transkribert i etterkant, ettersom vi anså det som hensiktsmessig å strukturere intervjuene for å forenkle analyseprosessen. Alle data fra deltakende observasjon, semi-strukturert intervju og strukturert intervju ble sortert og kategorisert i et Excel skjema. Vi sorterte dataene gjennom



*åpen koding* ved at rådataene ble separert fra hverandre og foreløpige konsepter og kategorier ble dannet (Corbin & Strauss, 2008:195). De ulike kategoriene ble valgt på bakgrunn av studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Vi organiserte empiri etter følgende kategorier; *Forholdet til FMRO, Tilsyn FMRO, Veiledning FMRO, Kommunale hjelpemidler, Bruk av CIM, Bruk av DSBs veiledere, Bruk av konsulenttjenester, Bruk av NUSB og andre læringsarenaer etc., Interkommunalt samarbeid, Andre hjelpemidler, Motivasjon for bruk av hjelpemidler, Beredskapsanalyse, ROS, Beredskapsplan, Øvelse/trening og opplæring, Evaluering, Forbedringspotensial, Hvor i beredskapshjulet brukes hjelpemidler/ene, Hovedutfordringer i beredskapsarbeid og Utfordringer beredskapsplikten*. Videre ble kategoriene sammenfattet til nye kategorier gjennom *aksial koding*, som er det samme kategoriene som empirikapittelet er strukturert etter (Corbin & Strauss, 2008:195). Ved aksial koding blir de ulike kategoriene sett opp mot hverandre og relatert til hverandre. Kodingen har bidratt til å enklere se sammenhenger og fellestrekk.

Tilsynsrapportene ble i likhet med data fra intervju behandlet gjennom *åpen koding* ved at vi utformet foreløpige kategorier i et Excel-skjema etter *kommune, tilsynsår, antall og type avvik* (Corbin & Strauss, 2008:195). Deretter ble typene avvik sortert i flere underkategorier med utgangspunkt i paragrafene i forskrift av kommunal beredskapsplikt (2011). Dette ble gjort for å gi oss en oversikt over kommunenes hovedutfordringer på de ulike områdene, og for å enklere se sammenhenger mellom kommunenes avvik, deres beredskapsarbeid og bruk av hjelpemidler.

#### **4.6 Validitet, reliabilitet og etiske hensyn**

For at forskningen skal være pålitelig og anvendbar i praksis er det viktig å kritisk drøfte validitet og reliabilitet for å forholde oss kritiske til kvaliteten på dataene vi har samlet inn (Jacobsen, 2005:214). Gjennom hele studien har vi vært bevisst på hvordan våre metodiske valg kan styrke studiens validitet og reliabilitet. Vi har i tillegg vært bevisst på faktorer som kan svekke disse. Dette kapittelet vil derfor diskutere hvordan validitet og reliabilitet er blitt ivaretatt i studien. Til slutt vil kapittelet drøfte ulike etiske hensyn vi har stått overfor i studien.

##### **4.6.1 Validitet**

Validitet handler om hvorvidt man har undersøkt det man hadde til hensikt å undersøke (Krumsvik, 2014:151). Videre kan validitet deles i to; intern og ekstern validitet. Intern

validitet går ut på om vi har beskrevet fenomenet på en sann og riktig måte, hvorvidt vår gjengivelse og fortolkning av data er riktig, samt hvorvidt de funn og konklusjoner vi har trukket gjenspeiler fenomenet (Jacobsen, 2005:222). Ekstern validitet handler om generaliserbarheten utover vår undersøkelse.

Hvorvidt vi har beskrevet fenomenet riktig avhenger blant annet av tilgang til kilder og om disse kildene gir rett informasjon (Jacobsen, 2005:229). Når det gjelder vår statistiske validitet har vi samlet inn primærdata fra 19 av 26 kommuner og sekundærdata fra 26 av 26 kommuner. Ideelt sett, med større ressurser og mer tid til rådighet, kunne vi ha samlet inn primærdata fra en større andel kommuner. Likevel ser vi at kommunene vi har fått data fra er jevnt fordelt både i forhold til beliggenhet og innbyggertall over hele Rogaland og vi har dermed god representativitet. Dette gjelder både i forhold til deltakende observasjon, intervju og dokumentanalyse. Inkluderingen av kommunene som vi kun har sekundærdata fra i vår populasjon har bidratt til å øke generaliserbarheten av vår studie, men vil påvirke den totale validiteten negativt. Vi kunne også med fordel ha hatt semi-strukturerte intervjuer med flere kommuner. Etersom kommunene var strategisk utvalgt på bakgrunn av observasjon og tilsynsrapporter, i tillegg til at resten av kommunene ble tilsendt et strukturert intervju, mener vi at innsamlede data er tilstrekkelig for å belyse problemstillingen innenfor forskningsprosjektets rammer.

Etersom alle våre informanter, både fra Fylkesmannen og fra kommunene, er eksperter på studiens tema regner vi disse som godt egnet for å gi oss valid informasjon om studiens tematikk og problemstilling. Dette er på grunn av deres nærhet til fenomenet. Likevel har vi gjennom hele studien vært bevisst på at informantene i ulik grad kan gi et korrekt bilde av beredskapsarbeidet. Årsaken til dette er blant annet at enkelte av de intervjuede informantene er ferske i sin stilling, har varierende kunnskaper, og flere av dem hadde ikke vært med på tilsyn tidligere. Vår kritiske vurdering av utvalg av informanter og informasjonen de oppgir vil ifølge Jacobsen (2005), styrke validiteten (2005:216). Vi ble godt mottatt i alle kommuner. I tillegg opplevde vi at alle informantene var imøtekommende og velvillige til å bli intervjuet. Informantene hadde det ikke travelt og intervjuet ble foretatt i rolige omgivelser. Vi opplevde at informantene snakket fritt og besvarte våre spørsmål i stor grad. Når det gjelder tilgang på ulike relevante dokumenter for vår analyse, opplevde vi disse som lett tilgjengelige.

I tillegg til å muntlig definere begreper som vi brukte underveis i de semi-strukturerte intervjuene, ble et skriftlig forslag til fortolkning av spørsmålene gitt i de strukturerte intervjuene. Dette ble gjort for å øke den interne validiteten, men kan ha påvirket reliabiliteten til kommunenes svar. Spørsmålene som ble stilt var åpne spørsmål, men hadde forslag til svar for at informanten skulle forstå hva vi var ute etter. Dette kan ha virket ledende på informanten og ført til at informanten har valgt et av de oppgitte forslagene fordi det var mer bekvemmelig (Grønmo, 2004:168). Vi valgte likevel å ha åpne fremfor lukkede spørsmål slik at informanten ikke skulle få følelsen av at de måtte passe inn i en spesiell kategori. I tillegg ønsket vi mer nyanserte svar (2004:169).

Informasjonen som kommer frem av tilsynsrapportene trenger ikke være gyldig lengre. Enkelte av kommunene har ikke hatt tilsyn siden 2012 og man kan stille spørsmål om avvikene som er gitt her fremdeles anses som utfordrende for kommunen.

Sammenligningsgrunnlaget mellom tilsynsrapportene kan også stilles under tvil, ettersom tema for tilsyn har endret seg gjennom årene. Likevel anser vi det som viktigere å inkludere disse rapportene, enn å utelukke dem, fordi det øker studiens generaliserbarhet. På de områdene hvor det er mulig har vi kontrollert egne funn opp mot tidligere forskning på temaet. Ettersom vi har funnet likheter med tidligere forskning, tyder dette på god intern validitet (Jacobsen, 2005:215). I tillegg har vi gjort kritiske vurderinger av vår bruk av 'foreldede' data, spesielt i de tilfeller hvor kommunens nåværende utfordringer ikke stemmer overens med utfordringer som kommer frem av de eldste tilsynsrapportene.

Jacobsen (2005) hevder at høy grad av ekstern validitet, overførbarhet, som regel ikke er et mål i kvalitativ forskning (2005:222). Vi opplever likevel at vår studie har avdekke noen generelle fenomener som kan generaliseres fra empiri- til teoriplan. Jo flere enheter, desto større er sannsynligheten for at man kan generalisere funn (Jacobsen, 2005:223). Ettersom vi har funn fra alle kommunene i Rogaland anser vi generaliserbarheten som høy. I tillegg har studien god spredning i både i geografisk plassering, kommunestørrelse og utfordringer.

#### **4.6.2 Reliabilitet**

Reliabilitet handler om forskningsresultatenes troverdighet (Kvale og Brinkmann, 2010:250). I kvalitativ forskning vil grad av reliabilitet si noe om etterprøvsbarheten til resultatet. Ulike trekk ved selve undersøkelsen kan påvirke våre resultater (Jacobsen, 2005:225). I en intervjusituasjon kan informantens dagsform, humør og stressnivå gi utslag på dataene som

de produserer. I tillegg kan forskeren og selve intervjusettingen påvirke informanten. Vår egen tilstedeværelse under observasjonen vil ha kunne påvirket deltakerne, ettersom de er klar over at de blir observert. Likevel kan vår tilstedeværelse ifølge Yin (2009) øke reliabiliteten av det observatoriske materialet. Flere observatører vil også bidra til at man enklere kan få en helhetlig dekning av situasjonen (2009:201).

Tilsyn og kommunenes eget beredskapsarbeid kan oppleves som et sensitivt tema for enkelte kommuner. Dette kan for eksempel ha ført til at svarene informantene oppga kan ha blitt gjort som et forsøk på å bevare kommunens omdømme. Dette kan ha påvirket reliabiliteten til dataene informantene produserte. Ved at vi på forhånd opplyste om at kommunene blir holdt anonyme, kan dette ha bidratt til at informantene følte at de kunne uttale seg hemningsfritt. Vi opplever at informantenes svar er selvreflektive og selvkritiske. Kommunene legger ikke skjul på sine utfordringer og problemer i beredskapsarbeidet. Svarene vi fikk samsvarer også godt med informasjonen fra tilsynsrapportene. Informasjon som vi likevel stilte oss kritiske til under intervjuene, ble sjekket nøyere opp i etterkant. Dokumentanalyse av blant annet tilsynsrapporter bidro derfor til å kvalitetssikre intervjuene og oppklare eventuelle uklarheter. Under et intervju opplevde vi for eksempel at informanten hevdet at de hadde gjennomført en beredskapsanalyse selv om vi ut i fra informantens uttalelser og kommunens planverk forstod at dette ikke var tilfelle. Årsaken til denne responsen kan også henge sammen med at informanten ikke forstod hva beredskapsanalyse er, på tross av at dette ble forklart for informanten.

Studiens grad av reliabilitet vil også være avhengig av hvor godt vi klarer å registrere informasjon vi samler inn eller observerer (Jacobsen, 2005:228). Vårt bruk av båndopptaker og transkripsjon har bidratt til at vi bedre kan gjengi de innsamlede data i etterkant og dermed øke reliabiliteten. På tross av at båndopptaker ikke ble benyttet under deltakende observasjon, tok begge likevel separate feltnotater. Feltnotatene ble sammenlignet med hverandre i etterkant av møtet, og våre opplevelser og inntrykk ble diskutert (Jacobsen, 2005:288).

#### **4.6.3 Metodetriangleringens betydning for validitet og reliabilitet**

Studiens kombinasjon av metoder, metodetrianglering, vil bidra til å øke både validitet og reliabilitet ved at samme problemstilling undersøkes og kontrollert fra ulike metodiske vinkler og kilder (Jacobsen, 2005:216). Ved metodetrianglering kan observasjonen for eksempel validere intervjudataene, samt komplementere dem. Gjennom strukturert intervju per epost er

det for eksempel lite interpersonell interaksjon mellom oss og kommunene, noe som kan ha vært en ulempe. Ettersom vi har benyttet oss av andre metoder, vil dette kunne veie opp de ulike metodenes svakheter (Elmholdt i Kvale og Brinkmann, 2010:161). I tillegg vil metodetriangulering redusere risiko for at konklusjoner er preget av systematiske skjevheter (Krumsvik, 2014:121).

Metodetriangulering bidrar også til å redusere risikoen for usannheter, ved at studien ikke baserer seg på kun én kilde (Jacobsen, 2005:218). I tillegg vil triangulering være en effektiv kontroll av om det én forsker kommer frem til, også kan oppnås av en annen forsker (Jacobsen, 2005:230). Ved at vi kontaktet Fylkesmannen for et oppfølgingsintervju, vil også dette styrke studiens validitet og reliabilitet. I tillegg erfarte vi gjennom intervjuene at flere av informantene bekreftet hverandres uttalelser, uavhengig av hverandre. Dette anser vi som en styrke både i forbindelse med studiens validitet og reliabilitet.

#### **4.6.4 Etske hensyn**

Etske dilemma mellom forsker og informant kan oppstå i flere sammenhenger. Det er i hovedsak tre grunnleggende krav knyttet til forskningsetikk; *informert samtykke*, *krav på privatliv* og *krav på å bli gjengitt korrekt* (Jacobsen, 2005:45). *Informert samtykke* forutsetter at informanten deltar frivillig. Samtlige informanter samtykket til intervju og ingen valgte å trekke seg underveis. Alle informantene samtykket også til bruk av båndopptaker. Informantene ble introdusert til vårt forskningsprosjekt i forkant av både deltakende observasjon og intervju.

*Krav til privatliv* dreier seg i hovedsak om at bør arbeide etter et ideal om at de som undersøkes skal kunne forbli anonyme (Jacobsen, 2005:49). Vi tok på et tidlig tidspunkt avgjørelsen om å behandle alle våre informanter og alle kommuner anonymt, noe informantene ble informert om i forkant av intervjuene. Anonymisering ble valgt fordi vi anså det som irrelevant å navngi kommune så lenge informantene var representative og kunne uttale seg på vegne av sin kommune. I tillegg antok vi at sannsynligheten for villighet til deltakelse i studien ville øke dersom informantene ble informert om at deres utsagn vil bli behandlet anonymt. Kommunene i denne oppgaven vil derfor bli referert til etter størrelse etter Statistisk sentralbyrås kategoriseringer; en storkommune er en kommune med minst 20 000 innbyggere, en mellomstor kommune er en kommune med 5 000-19 999 innbyggere og en liten kommune er en kommune med mindre enn 4999 innbyggere (SSB, 2015:10). Blant de

19 kommunene er fem av dem storkommuner, åtte er mellomstore kommuner og syv er småkommuner. I tillegg til god representativitet i kommunenes befolkningsstørrelse er det også god geografisk representativitet som nevnt i kapittel 4.4.1. Under analyse av data kom det også frem at det av etiske hensyn var nødvendig å anonymisere enkelte av de navngitte hjelpemidlene som ble satt i et kritisk lys, deriblant samarbeidspartnere, konsulentfirma og innleid spisskompetanse.

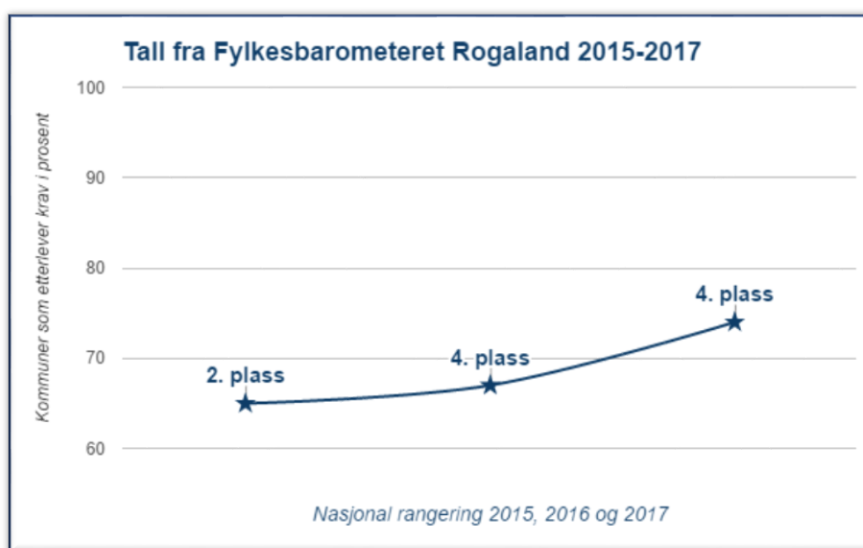
Resultater skal alltid forsøkes å *gjengis korrekt* og i riktig sammenheng (Jacobsen, 2005:50). Sitater som blir tatt ut fra en større sammenheng kan ofte få en helt annen mening dersom det settes i en annen kontekst. Ved at vi brukte båndopptaker under intervjuene, hadde vi mulighet til å høre intervjuene gjentatte ganger. Dette gjorde at vi hadde mulighet til å plukke opp blant annet informantens tonefall og nøling. I tillegg har nøye transkripsjon bidratt til at vi i størst mulig grad kan gjengi våre informanter korrekt. Dette prinsippet gjelder også i forbindelse med gjengivelse av utdrag fra dokumenter, som for eksempel fra tilsynsrapporter eller lovverk. Vi har derfor satt oss nøye inn i dokumentene vi har brukt.

## 5.0 Empiri

I dette kapittelet fremstilles sentrale funn fra dokumentanalyse, observasjon og intervjuer. Til sammen vil dette utgjøre datagrunnlaget for denne studien. Målet med kapittelet er å belyse utvalgt empiri som gjør det mulig å besvare studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Empirien er strukturert etter følgende tema; *Kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, kommunenes forhold til Fylkesmannen, og til slutt eksterne hjelpemidler.*

### 5.1 Kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Ifølge Fylkesmannen i Rogaland er kommunene i fylket generelt flinke på beredkapsområdet, noe som også viser igjen i DSBs kommuneundersøkelser. Figuren under viser tall fra Fylkesbarometeret i kommuneundersøkelsene i perioden 2015 - 2017 for kommunene i Rogaland.



Figur 5: Prosentandel kommuner i Rogaland som etterlever utvalgte krav i beredskapsplikten i 2015, 2016 og 2017 sett opp imot fylkets nasjonale rangering (DSB, 2015-2017).

Som det kommer frem i figuren over har antall kommunene i Rogaland som etterlever utvalgte krav til beredskapsplikten hatt en svak årlig økning (DSB, 2015:51, 2016:56 og Fylkesmannen i Hedmark, 2017). De utvalgte kravene beskrives i vedlegg 7. På tross av denne fremgangen har Rogaland falt fra en andreplass til en fjerdeplass på den nasjonale rangeringen (Fylkesmannen i Hedmark, 2017). Ifølge Fylkesmannen er kommunene i Rogaland over gjennomsnittet når det kommer til kravene som stilles til både ROS-analyse og

beredskapsplan, men mangler en del systematikk i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. *“Og det er nok noe som vi prøver å få inn nå etter beste evne, for det er der vi ser at vi har mest å hente for å få dette fullstendig.”* Fylkesmannen legger også til at; *“Vi har gitt en del avvik på det punktet. Fordi vi ønsker jo å se den røde tråden (...) Vi ønsker jo å se da at de bruker ROSen eller resultatene fra ROSen aktivt, både inn i kommuneplanens samfunnsdel og dette med mål og strategier”*. Med to unntak, har alle kommunene som har hatt tilsyn etter forskriften fått avvik på dette området. Basert på kommentarene i tilsynsrapportene viser tabellen under kommunenes utfordringer fordelt på følgende kategorier;

Hovedutfordring	Jf. krav i lov og forskrift	Ant. komm. (av 26)
Har ikke/kan ikke dokumentere at de har utarbeidet mål, strategier og prioriteringer.	§ 3 bokstav a i FKB	10 kommentarer
Vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser	§ 3 bokstav b i FKB	10 kommentarer
Dokumentasjon og oppfølging av planer og tiltak	§ 3 bokstav a og § 9 i FKB	6 kommentarer, 2 merknader
Ikke brukt ROS som bakgrunn for mål, strategier etc.	§ 3 første ledd og bokstav a i FKB	6 kommentarer, 1 merknad
Mangler prioritering av tiltak	§ 3 bokstav a i FKB	6 kommentarer
Jobber ikke systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer i kommunen	§ 1 første ledd i FKB	1 kommentar

Tabell 2: Kommunenes utfordringer med helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Funn viser stor variasjon i både arbeidsmetodikk, organisering og strukturering av arbeidet i kommunene. I tillegg varierer bruk og utnyttelse av ressurser for å skape helhet og systematikk i beredskapsarbeidet. Det er stor enighet blant kommunene om at beredskap har fått et større fokus med årene, men at også lovkravene i takt med dette stadig er blir høyere. En storkommune stiller spørsmål til hvordan de realistisk sett kan arbeide helhetlig og dekke hele kommunens geografiske område, samt ha full oversikt over alle aktørene i kommunen. Kommunen mener å ha god systematikken i arbeidet. En annen storkommune innrømmer at *“Der har vi en jobb å gjøre, å få satt dette i system”*. Motsatt beskriver en småkommune at fordelene med å være liten er at de har bedre oversikt over helheten, til tross for at de ikke har ressurser til å arbeide med samfunnssikkerhet på fulltid.



Som det kommer frem av tabell 2 mangler flere av kommunene klare mål, strategier og prioriteringer i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Enkelte av storkommunene som oppfyller dette lovkravet, kan for eksempel vise til flere politiske vedtak. Eksempler på ulike vedtak er blant annet å øve to ganger årlig, ha overordnede langsiktige mål og mer kortsiktige mål i kommuneplanen, samt utarbeide strategier og prioriteringer i en handling- og tiltaksplan for beredskapsarbeidet. De store kommunene er til gjengjeld ressurssterke og har flere dyktige fagfolk dedikert til beredskapsarbeidet. Flere småkommuner har derimot kun én ansatt som kun har 20 prosent stilling innen samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. I flere av disse kommunene beror det meste av fremdriften i beredskapsarbeidet på ildsjeler, og arbeidet er ofte personavhengig. En mellomstor kommune uttrykker at; *“Dersom én i gruppen er syk, eller på det aktuelle tidspunktet har mer presserende oppgaver, vil beredskapsarbeidet stanse opp.”* Flere av småkommunene har gjerne utarbeidet overordnede og generelle mål, men mangler konkrete og prioriterte fremdrifts- og tiltaksplaner. En småkommune har imidlertid ingen klare mål eller planstrategi utover bakgrunn og formålskapittelet beskrevet i ROS-analysen; *“Om vi har summert det opp i en visjon eller en.. en konkret setting eller sånn - det har vi vel gjerne ikke”*.

En mellomstor kommune oppsummerer at mangel på tid og ressurser sammen med mangel på prioritering av ledelsen gjør at arbeidet blir mer *“skippertak-aktig”*, enn systematisk. Dette er også gjennomgående faktorer for de andre kommunene, særlig de av små og mellomstor størrelse. En småkommune uttrykker at *“Det blir for mange oppgaver på for få personer, noe som gjør det svært krevende å bli god innen fagfeltet i en kommune, da en ikke besitter tung teoretisk eller praktisk erfaring fra tidligere”*. Små og mellomstore kommuner opplever det også som utfordrende å opprettholde et høyt fokus på beredskap i hverdagen, noe som kommer tydelig frem av tilsynsrapportene. Beredskapsarbeidet kommer i tillegg til, og er i konkurranse med andre pressende driftsoppgaver og blir følgelig taperen. En annen småkommune nevner at: *“Det må være interesse i det. Ledergruppen må få fokus på dette - det er utfordrende. Det har vært en jobb å få fokus på beredskapsarbeidet”*. Fylkesmannen deler det samme inntrykket av kommunenes utfordringer, og beskriver at suksesskriteriene for en god beredskapskommune er at; *“Du må ha en god beredskapskoordinator som har litt interesse, og litt tid og ressurser til å jobbe med det, en rådmann som lar vedkommende gjøre det, og så må du ha et miljø omkring denne personen. Hvis det bare er en enslig - kun én ildsjel, så er det veldig sårbart”*. Flere av kommunene nevner at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i stor grad er hendelsesbasert, og at interessen for kommunal

beredskap i kommunen “*dabber av*” ved for få hendelser. “*Beredskap er moro! Det er bare synd at det ikke skjer så mye*”.

Flere kommuner opplever at de er kommet et stykke videre med beredskapstenkning, men at det gjenstår mye arbeid for få et utstrakt systematisk og helhetlig arbeid i hele organisasjonen. Dette gjelder ikke bare små kommuner. En storkommune beskriver at deres hovedutfordring er å danne en felles sikkerhetskultur<sup>13</sup> i kommunen. En mellomstor kommune uttrykker at det gjerne er lettere å drive beredskap nå enn før, siden man nå har en lov i ryggen, og sier videre at “*Jeg ser jo at jobben tar mer og mer tid. Jobbes mer og mer med beredskap. Jeg gjør ikke så mye annet enn det jeg gjorde før, men nå har jeg begynt å systematisere det*”. Fire av kommunene har gjennom arbeid med regional ROS-analyse foretatt en beredskapsanalyse. Ingen av de resterende kommunene har gjort dette. Beredskapsanalyse er hverken et lovkrav, et område Fylkesmannen gir veiledning på, eller noe DSB har utarbeidet veileder for. Flere av informantene fra kommunene uttrykker usikkerhet og forvirring rundt hva en beredskapsanalyse innebærer, hvordan denne skal gjennomføres, og hvordan dette kan være til hjelp for kommunen i deres helhetlige og systematiske samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid. En av de fire kommunene som har gjennomført en regional beredskapsanalyse beskriver arbeidet som krevende og ser frem til at DSB får på plass en veileder for kommunal beredskapsanalyse. “*Det å gjøre en beredskapsanalyse for en hel region tok oss et par år. Famlet voldsomt. Men vi har nå gjort det.*” En av de andre fire kommunene har vært i kontakt med DSB angående en felles metodeutvikling av beredskapsanalyse for kommuner. I følge storkommunen må det foreligge en beredskapsanalyse mellom ROS-analyse og beredskapsplan for å få en god kobling mellom dem. Dette må til for å skape systematikk. “*Og de skjønner ikke hva vi spør om. Og da er vi akkurat like langt. Da går det tre måneder og vi purrer og purrer, og så får vi svar at; nei de hadde ikke kapasitet. Og vi skjønner at det de sier er, at de skjønner ikke hva vi snakker om. Og sånn er det veldig ofte.*”

### **5.1.1 Kommunenes helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)**

Ut i fra ‘KU 2017’ oppgir alle kommunene i Rogaland at de har en helhetlig ROS-analyse, noe også Fylkesmannen støtter opp om under intervju. Flesteparten av kommunene har hatt en overordnet ROS-analyse i mange år, mens tre av kommunene har fått ROS-analysen på plass i

---

<sup>13</sup> **Sikkerhetskultur** er den delen av organisasjonskulturen som har med sikkerhet å gjøre; enkeltmenneskers og gruppers holdninger og atferd vedrørende sikkerhetsarbeidet i organisasjonen (Karlsen, 2004).

løpet av de siste årene. Fylkesmannen skriver i 'Årsrapport 2016' at embetet opplever en generell forbedring når det gjelder bruk av risikoanalyser (FMRO, 2016:11). Kvaliteten på analysene blir stadig bedre, men det er fremdeles en utfordring at mange aktører i kommunen mangler kompetanse og forståelse for nytten av ROS-analyser. Dette gjelder særlig i arealplanleggingen, der mange kommuner og private aktører fremmer planer uten en risikoanalyse som er god nok. Basert på kommentarene i tilsynsrapportene viser tabellen under kommunenes utfordringer fordelt på følgende kategorier;

Hovedutfordring	Jf. krav i lov og forskrift	Ant. komm. (av 26)
Manglende vurdering/ dokumentering av behov for befolkningsvarsling og evakuering	§ 2 bokstav f og § 9 i FKB	12 kommentarer
Manglende involvering av private og eksterne aktører	§ 2 tredje ledd og § 9 i FKB	8 kommentarer, 3 merknader
Ikke vurdert ROS utenfor kommunens grenser	§ 2 bokstav b i FKB	8 kommentarer, 1 merknad
Analysen er for generell	§ 14 første ledd i SBL og § 2 første ledd FKB	8 kommentarer
Ikke vurdert hvordan ulike sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre	§ 2 bokstav c i FKB	7 kommentarer
Ikke analysert/dokumentert særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur	§ 2 bokstav d i FKB	7 kommentarer
Manglende kartlegging av risiko og uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen	§ 2 bokstav a i FKB	6 kommentarer, 1 merknad
Dokumentasjon av eksisterende og fremtidige ROS-faktorer i kommunen	§ 2 bokstav a og § 9 i FKB	7 kommentarer
Ikke forankret i kommunestyret	§ 2 andre ledd første setning i FKB	5 kommentarer
Manglende oppdatering/revisjon	§ 6 i FKB	3 kommentarer, 1 merknad
Har ikke gjennomført ROS etter lov og forskrift	§ 14 i SBL og § 2 i FKB	3 kommentarer
Manglende begrunnelse for utvelgelse av hendelser	§ 2 første ledd og § 9 i FKB	2 kommentarer
Vurdert behov for detaljanalyser	§ 2 fjerde ledd i FKB	1 kommentar
Arbeide med ROS på tvers av sektorer i kommunen	§ 1 andre setning i FKB	1 kommentar

Tabell 3: Kommunenes utfordringer med helhetlig ROS-analyse.

Av tilsynsrapportene fra de siste fem årene kommer det frem at 84% av kommunene i Rogaland har fått avvik på ROS-analyse ved sist tilsyn. Tre av de seks kommunene som ikke har fått avvik, hovedsakelig store kommuner, har derimot fått merknad. Flere av kommunene oppgir også selv at de ser forbedringspotensial i eget arbeid med ROS-analyser. Dette gjelder særlig små kommuner. Flere småkommuner oppgir at mangel på kompetanse innenfor ROS og beredskapsarbeid er en utfordring. Flere av småkommunene har i den forbindelse leid inn ekstern kompetanse. En storkommune opplever imidlertid at det kreves mer og mer av kommunene når det kommer til ROS-analyse og dokumentasjon - spesielt i forbindelse med klimautfordringer.

Måten arbeidet med ROS foregår på, samt kvaliteten på kommunenes ROS-analyser, varierer betydelig. Noen kommuner velger å lese lovverket på en streng måte, mens andre kommuner har nok med å oppfylle minimumskravene. En av fylkets største kommuner som hadde helhetlig ROS på plass lenge før loven kom i 2010 uttrykker at; *“For oss har ikke SBL betydd noe mer enn at vi får tilsyn, egentlig (...) Vi synes vi hadde det på plass lenge før”*. Storkommunen har blant annet et internasjonalt samarbeid og en regional ROS-analyse som grunnlag for sin helhetlige ROS-analyse. Selv om kommunen har prøvd å forenkle prosessen, er arbeidet veldig arbeidskrevende. Informasjonsinnhenting om ulike risikoforhold fra over 40 aktører, samt sammenfatning, systematisering og organisering av dette tar lang tid. Enkelte kommuner lager ROS-analysen over et par dager, mens denne storkommunen brukte et år på den nåværende helhetlige ROS-analysen. Storkommunen legger til at; *“Vi lurere jo egentlig på - gjør vi for mye ut av dette?”*. I den andre enden av spekteret uttrykker en småkommune at kvaliteten på deres ROS-analyse er så dårlig at den ikke er et godt verktøy. Analysen blir derfor ikke brukt. Kommunen har fått avvik på samme ROS-analyse ved to tilsyn, men er nå i en prosess med å leie inn et konsulentfirma til å utarbeide en ny ROS-analyse.

Fire av kommunene i Rogaland valgte i 2014 å gå sammen om å utarbeide en felles regional ROS-analyse - en prosess som pågikk i over et år. Alle disse kommunene uttrykker å ha hatt stor nytte av å kunne legge den regionale ROS-analysen til grunn for sine respektive kommunespesifikke ROS-analyser. Det foreligger likevel ingen plan for revisjon av analysen. *“Vi ser at det er fryktelig tungvint. Tanken var god (...), men det er veldig krevende”*, uttrykker en av de involverte kommunene. I prosessen ble relevante eksterne aktører inkludert. En av kommunene beskriver forholdet til aktørene slik; *“Det er ikke sånn at vi*

*snakker med dem bare hvert fjerde år. Vi utveksler jo planer og informasjon og sånn”.*

Fylkesmannen poengterer viktigheten av involvering av eksterne aktører, og understreker at kommunene i liten grad kan si noe om sårbarheten i egen kommune uten å inkludere relevante aktører i prosessen. *“Dersom de skal skrive om kraftforsyning uten å ha med det lokale kraftverket, så blir det ganske feil”.*

Funn viser variasjon i hvorvidt kommunene velger å inkludere eksterne aktører i prosessen med ROS-analyse. Rådata fra ‘KU 2016’ viser at flertallet av kommunene involverer egne virksomheter og andre offentlige aktører, men at kommunene har et forbedringspotensial ved å involvere private og frivillige aktører. En småkommune som sent i 2016 ferdigstilte revidering av ROS-analysen - utarbeidet i samarbeid med et konsulentfirma, har trukket inn interne aktører i prosessen, men ikke eksterne. Det kommer frem både av kommunens ROS-analyse, observasjon og intervju at kommunen har oversett dette kravet. Konsulentfirmaet har heller ikke bemerket dette overfor kommunen, på tross av at konsulentfirmaet i analysen har skrevet under på at den *“tilfredsstiller krav gitt i lov og forskrift”*. En storkommune som valgte å ikke inkludere eksterne aktører i vesentlig grad, begrunnet dette med at aktørene var med i utarbeidelsen av den regionale analysen som den kommunale ROS-analysen bygger på. Ifølge Fylkesmannen trenger man ikke å inkludere de samme eksterne aktørene i både regional og kommunal ROS-analyse, dersom man får nok informasjon ut i fra en regional ROS-analyse. Fylkesmannen legger likevel til at dette er en skjønnsvurdering; *“Hvis det er lokale sårbarheter som burde vært inne i tillegg, så må jo kommunen vurdere om de skal supplere med noen i tillegg til de som har vært med”*.

### **5.1.2 Kommunenes overordnede beredskapsplan**

I følge ‘KU 2016’ og ‘KU 2017’ oppgir alle kommunene i Rogaland at de har en overordnet beredskapsplan på plass, men hele 84% av disse har fått avvik på beredskapsplanen under siste tilsyn. Dette gjelder både små, mellom- og store kommuner. I likhet med kommunenes arbeid med overordnet ROS-analyse, er også arbeidet med overordnet beredskapsplan varierende blant kommunene. Flere av kommunene beskriver beredskapsplanen som et levende verktøy, og at arbeidet er en kontinuerlig prosess. Flere av kommunene har gjort beredskapsplanen lett tilgjengelig på kommunens nettsider, mens andre kommuner har valgt å ikke offentliggjøre den. Enkelte kommuner oppdaterer planen i plenum i arbeidsgrupper, mens i andre kommuner er det kun beredskapskoordinator som står for oppdatering. Én mellomstor kommune overlater den kontinuerlige revisjonen til kommunens servicetorg,

mens en årlig rullering gjøres av koordinator i sommermånedene når det er lite andre ting å gjøre. Et felles fokus for alle kommunene er at de ønsker å gjøre ting enklest mulig og kun oppdatere planverket ved behov. Flere av kommunene har derfor valgt å ha sine varslingslister i vedlegg for å unngå å måtte revidere og trykke planen for ofte. En storkommune har for eksempel ikke inkludert telefonnumre i varslingslisten, men har heller en liste på nett som til enhver tid er oppdatert. Flere av kommunene har valgt å legge beredskapsplanen i CIM, i tillegg til å ha den i papirversjon. Et par av de store kommunene har i tillegg til en overordnet beredskapsplan trykket opp en liten brosjyre som blant annet inneholder varslingsliste og telefonnummer til kommunens kriseledelse. Denne blir derimot ikke like ofte revidert som overordnet plan. En av kommunene som har en slik kortfattet versjon innrømmer å ha fått kritikk for manglende årlig revidering, men forsvarer seg til kritikerne med at den kun trenger å trykkes på ny etter behov. *“Så sier jeg, ja Bibelen, den er 2000 år og akkurat like god”*. Basert på kommentarene i tilsynsrapportene viser tabellen under kommunenes utfordringer fordelt på følgende kategorier;

Hovedutfordring	Jf. krav i lov og forskrift	Ant. komm. (av 26)
Beredskapsplan er ikke utarbeidet med utgangspunkt i ROS	§ 15 første ledd i SBL og § 4 første ledd første punktum i FKB	15 kommentarer
Beredskapsplanen inneholder ikke evakueringsplaner og plan for befolkningsvarslings	§ 4 andre ledd bokstav d i FKB	15 kommentarer
Beredskapsplanen inneholder ikke en ressursoversikt	§ 4 andre ledd bokstav c i FKB	13 kommentarer
Beredskapsplanen inneholder ikke plan for krisekommunikasjon	§ 4 andre ledd bokstav e i FKB	13 kommentarer
Beredskapsplanen er ikke oppdatert eller revidert minimum en gang per år	§ 14 tredje ledd første setning i SBL og § 6 andre ledd første punktum i FKB	12 kommentarer
Beredskapsplanen inneholder ikke en plan for kommunens kriseledelse	§ 4 andre ledd bokstav a i FKB	10 kommentarer
Beredskapsplanen inneholder ikke en varslingsliste	§ 4 andre ledd bokstav b i FKB	7 kommentarer
Beredskapsplanen er ikke samordnet og integrert med øvrige offentlige og private krise- og beredskapsplaner	§ 4 første ledd andre og tredje punktum i FKB	5 kommentarer

Tabell 4: Kommunenes utfordringer med beredskapsplan.

Kravet om at beredskapsplan skal være utarbeidet med utgangspunkt i ROS-analyse viser seg å være en særlig utfordring, noe som også Fylkesmannen støtter opp om. Flere av kommunene har fått avvik på dette punktet fordi ROS-analysen enten er foreldet eller ikke-eksisterende, noe som gjør forankring umulig. Flesteparten av kommunene har likevel tatt utgangspunkt i ROS-analysen i utforming av beredskapsplanen, men Fylkesmannen vurderer ikke alltid koblingen som tilfredsstillende nok. En mellomstor kommune, som ikke fikk avvik på dette punktet, uttrykte hvor vanskelig det kan være for kommunen å synliggjøre dette godt nok; *“For meg som jobber med dette daglig så ser jeg jo veldig klart sammenhengen, men det er kanskje mer i huet mitt enn det er på papiret da”*. I ‘KU 2016’ oppgir to kommuner at de ikke har beredskapsplan med utgangspunkt i ROS-analyse, mens ‘KU 2017’ viser at fem kommuner oppgir en delvis kobling og én som ikke har. Av tilsynsrapportene kommer det frem at koblingen gjør seg mest gjeldende i forhold til å kunne vise en sammenheng mellom tiltak avdekket i ROS-analyse og tiltakskortene kommunen har utformet i beredskapsplanen. Flere kommuner har også fått avvik på at beredskapsplanen ikke har tatt utgangspunkt i behov avdekket i ROS-analyse - de fleste i forhold til evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling.

Flere av kommunene mangler konkret informasjon om hva slags situasjoner det kan være aktuelt med evakuering, samt hvordan befolkningsvarslingen skal gjennomføres. Det er spesielt evakueringsplanene som er mangelfulle. I ‘KU 2017’ oppgir to kommuner at de ikke har en plan for evakuering i det hele tatt. Flesteparten av kommunene har en grei oversikt over interne ressurser som kan bistå kommunen ved en uønsket hendelse, men mangler oversikt over de eksterne ressursene. Eksempler på dette er samarbeidspartnere innen strømforsyning og mat- og dyrehelse. I tillegg mangler enkelte kommuner å dokumentere inngåtte avtaler i forhold til samarbeidsforhold om deling av ressurser.

Uavhengig av kommunestørrelse har flere kommuner fått avvik på manglende årlig revisjon og oppdatering. I følge ‘KU 2016’ og ‘KU 2017’ oppgir henholdsvis åtte og ni kommuner at beredskapsplanen ikke er blitt revidert i løpet av siste kalenderår. Under intervju trekker Fylkesmannen likevel frem at dette nødvendigvis ikke er en indikasjon på en dårlig beredskapskommune; *“Det er en del slike formalia ting, [kommunen] som er en flink beredskapskommune - flinke folk også - de hadde en for gammel beredskapsplan. Og da får du jo avvik, for det er jo 1 år, det står jo i forskriften. Så det kan godt være sånne ting også de får avvik på.”*

### 5.1.3 Kommunenes system for opplæring, trening og øvelse

Alle kommunene, med unntak av tre småkommuner, oppgir i 'KU 2017' at de har hatt minst to øvelser i løpet av de fire siste årene. Alle de store kommunene oppgir at de har hatt fire eller flere øvelser de siste årene. Dette gjelder også et par av de største mellomstore kommunene. Kun én av 26 kommuner i Rogaland oppgir at de ikke er sikre på om de har hatt øvelser de siste fire årene, noe som er redusert med en kommune i fra fjorårets kommuneundersøkelse. Tallene viser dermed en forbedring blant kommunene. Basert på kommentarene i tilsynsrapportene viser tabellen under kommunenes utfordringer fordelt på følgende kategorier;

Hovedutfordring	Jf. krav i lov og forskrift	Ant. komm. (av 26)
Mangler et system for opplæring	§ 7 første ledd i FKB	11 kommentarer
Har ikke oppfylt krav til øvelse	§ 7 andre ledd i FKB	5 kommentarer

Tabell 5: Kommunenes utfordringer med system for opplæring, trening/øvelse.

Kommunene har også blitt flinkere til å øve sammen med aktører utenfor egen kommune. Det er likevel forskjell i hvordan, hvor ofte og med hvem kommunene øver. To små og to mellomstore kommuner oppga i 'KU 2016' at de kun øvde med kommunale aktører, mens tallene for 2017 viser at alle Rogalandskommunene har øvd med aktører utenfor kommunen, både med andre kommuner og med andre private, frivillige eller offentlige aktører. Alle de store kommunene har øvd sammen med andre offentlige eller private samfunnsaktører som er lov- eller selvpålagt å gjennomføre beredskapsøvelser. I noen tilfeller er ikke øvelsene i regi av kommunen selv, men kommunen "kaster seg gjerne på" andres øvelser. Ofte koples kriseledelsen på, mens andre ganger øves kun informasjonsressurser eller andre avgrensede innsatser.

En storkommune forteller at måten kommunen øver på har endret seg over tid. Fra å tidligere øve mer fullskala, øver kommunen nå i mye mindre skala via for eksempel tavlemøter. En mellomstor kommune hevder at tabletop øvelser er mer effektivt; "En fullskalaøvelse er mye armer og bein (...) folk blir så opptatt av liksom jobben de skal gjøre...og hva som skjedde og du mister litt helheten på det". Kommunen legger til at det viktigste er at folk begynner å tenke over hva de skal gjøre. Flere av kommunene oppgir å bruke CIM for å øve



kriseledelsen, noe som blir nærmere beskrevet i kapittel 5.3.3. Et par av kommunene trekker frem viktigheten av å inkludere vararepresentantene i kriseledelsen i øvelsene; *“Vi kan jo risikere at vi får en kriseledelse som bare består av varaen og da er det jo viktig at de også er med”*. Denne kommunen har også et nært samarbeid med en stor nabokommune og har tanker om å få dem til å fasilitere en øvelse for dem. I ‘KU 2017’ oppgir ni av kommunene at de har et stort eller ganske stort behov for kompetanseheving innen planlegging og gjennomføring av øvelser. En mellomstor kommune oppgir også at de til tross for fire gjennomførte øvelser de siste fire årene, fremdeles har et stort behov for mer kompetanse.

Særlig små og mellomstore kommuner opplever det som krevende å oppfylle lovkravene til øvelse, og peker på øvelse på området som har størst forbedringspotensial. Flere av kommunene opplever at det er vanskelig å få organisasjonen med på egeninitierte øvelser, ettersom dette oppleves som veldig tid- og ressurskrevende. Til tross for dette erkjennes læringsutbyttet i etterkant av øvelsen i de fleste tilfeller. To av kommunene oppgir at de forsøker eller har et mål om å gjennomføre minst en øvelse årlig. En mellomstor kommune uttrykker at det er særlig vanskelig å motivere til øvelse i kommunen, ettersom kommunen står overfor svært små utfordringer og lav risiko, men legger til at; *“Desto viktigere er det at man øver! Det er når du ikke blir utsatt for utfordringer at man trenger å øve”*. Videre uttrykker kommunen at øvelse uten tvil er området hvor de er dårligst. En mellomstor kommune som derimot har hyppige småhendelser, opplever disse som en øvelsesfaktor.

I ‘KU 2017’ blir kommunene spurt i hvilken grad øvelser i regi av Fylkesmannen har bidratt til læring og utvikling i kommunen. De aller fleste kommunene oppgir at øvelsene har bidratt til læring og utvikling. Alle disse kommunene oppgir i tillegg at de har behov for mer veiledning fra Fylkesmannen. Det er tre kommuner som skiller seg ut - alle tre av forskjellig størrelse. En storkommune uttrykker at; *“Før hadde Fylkesmannen regionale øvelser. Det savner jeg litt (...) Da var vi flere kommuner samlet og fikk testet oss litt. Dessverre har de sluttet med det og det synes hvert fall jeg er litt dumt”*. Større kommuner benytter Fylkesmannen i liten grad i forbindelse med øvelse. Et eksempel på dette er en storkommune som kun har tatt kontakt med Fylkesmannen angående råd for utvelgelse av øvelsesscenario. En annen storkommune ønsker et mer overordnet regelverk lokalt i forhold til øvelse. Alle småkommunene i Rogaland, med unntak av to kommuner, oppgir i ‘KU 2017’ at de har deltatt på minst én øvelse i regi av Fylkesmannen.

Det er også forskjell blant kommunene hvordan man gjennomfører opplæring. En småkommune uttrykker at trening og opplæring har fått lite fokus i kommunen og at de derfor ligger etter på dette området. I enkelte kommuner står beredskapskoordinator- eller leder selv for opplæringen, mens andre kommuner sender sine ansatte på kurs eller andre læringsarenaer. Også Fylkesmannen bistår kommunene en del i opplæringen, særlig i mindre kommuner. Større kommuner kontakter Fylkesmannen kun for små tips og råd. En storkommune oppgir at de har engasjert et konsulentfirma til å holde kurs for seg, mens en annen storkommune bruker forskere til å lære opp kriseledelsen. Flere kommuner har valgt å kombinere øvelse og opplæring, og enkelte kommuner knytter mye av opplæring og øvelsesvirksomheten til CIM, noe som beskrives nærmere i kapittel 5.3.3. En rekke av kommunene oppgir at de savner mer opplæring.

Alle småkommuner oppgir at de har tatt i bruk eksterne hjelpemidler innenfor øvelse og opplæring, hovedsakelig gjennom veiledning eller annen bistand fra Fylkesmannen. Et par av kommunene har vært på NUSB-kurs i forbindelse med opplæring av kriseledelsen, mens andre små kommuner oppgir at de selv står for opplæring. Flere av småkommunene oppgir også det er i hovedsak på øvelse og opplæring at de tar i bruk eksterne hjelpemidler. Flertallet av disse kommunene oppgir at årsaken og motivasjonen bak bruk av hjelpemidler på dette området er mangel på enten tid, ressurser eller kompetanse til planlegging og gjennomføre jevnlig øvelser.

#### **5.1.4 Kommunenes evaluering etter øvelser og uønskede hendelser**

Ifølge 'KU 2016' oppgir 22 av 26 kommuner at de har evaluert uønskede hendelser i kommunen de siste fire årene. Felles for kommunene som har fått avvik eller merknad på dette området er i hovedsak at evalueringene ofte kun er muntlige evalueringer som skjer innad ledergruppen, og blir kun i varierende grad nedskrevet. Det er særlig små og mellomstore kommuner som har fått avvik på evaluering. Fylkesmannen poengterer at det er særlig viktig å ha på plass skriftlige rutiner og dokumentasjon i små kommuner for å kunne øke kompetansen, ettersom disse ofte er sårbare for utskifting av personell. Basert på kommentarene i tilsynsrapportene viser tabellen under kommunenes utfordringer fordelt på følgende kategorier;

Hovedutfordring	Jf. krav i lov og forskrift	Ant. komm. (av 26)
Ikke evaluert øvelser og hendelser	§ 8	2 kommentarer, 4 merknader

Tabell 6: Kommunenes utfordringer med evaluering etter øvelser og hendelser.

Flere av kommunene opplever at Fylkesmannen er veldig “på” kommunene om å evaluere hendelser, og flere opplever dette som et krav. I flere tilfeller evalueres hendelser utelukkende fordi Fylkesmannen krever en rapport i etterkant, og ikke fordi de selv ser behovet for evaluering. Ekstremvær fører nødvendigvis ikke til at kommunene setter krisestab, ettersom disse ikke oppleves som en trussel for kommunens verdier. Kravet om evaluering av slike hendelser oppleves derfor som byråkratisk, fordi kommunene føler at de må evaluere hendelser som de selv anser som ikke-hendelser. For å oppnå læring er det ifølge Fylkesmannen like viktig å evaluere ikke-hendelser og hvorfor håndteringen gikk greit, som å evaluere uønskede hendelser. En mellomstor kommune med få uønskede hendelser sier at de fikk “litt kjeft” av Fylkesmannen for at de ikke hadde evaluert et ekstremvær; *“For folk begynte nesten å le litt av meg, altså hvorfor skal vi si noe om dette? (...) De skjønner ikke poenget fordi det var ikke noe problem i det hele tatt!”*. Kommunen forklarer videre at de opplever å ha kontroll på håndtering av ekstremvær, ettersom det er hverdagslig i kommunen og *“ikke akkurat er noen headliner”*.

Andre kommuner opplever at evalueringer bidrar til læring, og har derfor et større fokus på at evaluering etter øvelser og hendelser skal skje systematisk. En av storkommunene sier at evalueringen etter en øvelse i 2015 førte til endring av hele beredskapsorganisasjonen; *“Vi hadde delt det som et utgangspunkt i tre nivå; taktisk, operativt og strategisk, men det prøvde vi i en øvelse og det fungerte rett og slett ikke. Vi var ikke der. Organisasjonen var ikke der. Så vi har gått tilbake på å bare ha to nivåer i dag. Bare strategisk og operativt”*. Andre kommuner har endret praksis etter evaluering etter uønskede hendelser, noe som blant annet har ført til at flere kommuner har fastsatt å ha lavere terskel for å sette krisestab. Mange av kommunene mener at de kan bli flinkere til å evaluere, men at tiden begrenser hvor mye tid de kan bruke på det. Dette gjelder særlig i mindre kommuner. En storkommune som ikke har fått avvik uttrykker likevel at evaluering er en utfordring; *“Å bruke tid på det. Sette av tid til det. Det er vi akkurat like dårlige som alle andre til. Vi er hvert fall ikke bedre enn noen andre”*.

## 5.2 Kommunenes forhold til Fylkesmannen

Kommunene i Rogaland har stort sett et nært forhold til Fylkesmannens beredskapsavdeling, og opplever Fylkesmannen som en samarbeidspartner og enkel å forholde seg til.

Kommunene beskriver Fylkesmannen som både hjelpsom og dyktig, og at de bidrar til å “*pushe*” kommunene i en riktig retning. Ifølge samtlige kommuner er det lav terskel for å ta kontakt med Fylkesmannen. Funn viser også at selv om større kommuner har et godt forhold til Fylkesmannen, opplever de at beredskapsavdelingen ikke sitter på kompetanse som storkommuner kan nyttiggjøre seg av.

### 5.2.1 Fylkesmannens tilsyn av kommunene

I løpet av de siste fem årene har Fylkesmannen i Rogaland gitt 67 avvik, i tillegg til 13 merknader ved siste tilsyn av de 26 kommunene i Rogaland. Alle kommunene, med ett unntak, har fått påvist minst ett avvik under siste tilsyn. Åtte av de 26 kommunene har kun hatt tilsyn etter SBL §§ 14 og 15. I perioden 2012 - 2016 har to kommuner hatt to tilsyn i løpet av fire år. To av kommunene har etter slutten av nåværende tilsynsår ikke hatt tilsyn på over fire år.

Fylkesmannen uttrykker at det er en “*voldsom forskjell*” på landsbasis når det kommer til fortolkning og håndheving av lovverket, selv om DSB nå har gjort flere grep for å gjøre tilsynet mer samordnet og enhetlig. Dette er blant annet gjort gjennom ny fylkesmannsinstruks og utviklingen av en veileder som blant annet begrenser embetenes handlingsrom i form av valg av tilsynsmetodikk (DSB, 2015/NIBR, 2011:111).

Fylkesmannen innrømmer selv å ha en over landsgjennomsnittet streng fortolkning av lovverket og gir mange avvik, men få merknader. I tillegg ønsker Fylkesmannen at avvik skal ses på som forbedringspotensialer, heller enn lovbrudd. I motsetning til andre embeter som for eksempel kun vurderer om kommunen har en tilstrekkelig ROS-analyse, påpeker Fylkesmannen at de i større grad vurderer om planverket er kvalitetsmessig god nok.

I forkant av tilsynsbesøkene inviterer Fylkesmannen årets tilsynsobjekter til et veiledningsmøte. Deltakelse på veiledningsmøtet er frivillig fra kommunenes side. Flere av de tilstedeværende kommunene på årets møte gav uttrykk for at et slikt møte bidrar til å ufarliggjøre tilsynssituasjonen. I tillegg opplevdes møte som informativt og lærerikt. Kommunene trakk spesielt lærdom av at et av fjorårets tilsynsobjekt delte sine erfaringer med

tilsyn. Fjorårets tilsynsobjekt uttrykte selv at de i fjor hadde nytte av at et tidligere tilsynsobjekt presenterte og videreførte sine erfaringer. En mellomstor kommune uttrykker under veiledningsmøtet at det er ulike oppfatninger innad i kommunen av å ha tilsyn, men poengterer at tilsynet bør brukes som en innsprøytning til å gjøre det bedre. Selv om kommunen opplevde at tilsynet var blitt strengere siden sist, legger kommunen til at; *“Det er ikke er farlig med avvik så lenge man klarer å gjøre noe med det (...) Bruk tilsynet som læring, ikke gråt over avvik!”*.

Nesten samtlige av kommunene opplever tilsyn som positivt for deres beredskapsarbeid. Kommunene beskriver tilsyn som *“en viktig faktor for å få på plass et bedre beredskapssystem”*, *“får belyst tilstanden på viktige ting”*, *“skaper fokus og bringer inn ny kunnskap”*, *“setter fokus på hva som mangler”*, *“gjør at kommunen må prioritere”* og at det er *“bra å bli kikket i kortene”*. Fylkesmannen deler kommunenes opplevelse av tilsynets effekt på kommunenes beredskapsarbeid. Spesielt små og mellomstore kommuner opplever tilsyn som nødvendig for å belyse tilstanden på viktige områder og for å øke fokus på beredskapsarbeidet. En mellomstor kommune sier; *“Jeg bruker det kanskje litt sånn som en brekkstang i organisasjonen for å si at; ‘Nå har vi faktisk fått tilsyn så nå må vi bare gjøre det’. Sånn sett kan man bruke Fylkesmannen som en unnskyldning for å si at sånn er det bare.”*

En mellomstor kommune uttrykket begeistret at; *“Det er gjildt å få besøk! Vi ser læringspotensialet i det og om vi får avvik, så skal vi lære av dette”*. Flere av kommunene deler dette synet om at avvik skal bidra til å bedre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen, ikke avskrekke. Fylkesmannen håper at kommunene føler seg trygge under tilsynet og at de stoler på at de ikke skal bli hengt ut. Likevel la en småkommune under veiledningsmøtet ikke skjul på at de fortsatt synes det er litt skummelt med tilsyn, ettersom de hadde en del avvik ved forrige tilsyn: *“Vi hadde avvik på alle områder. Mer avvik enn det var godkjent så vidt jeg husker (...) Vi er en liten kommune med utrolig mange oppgaver”*. Samme kommune uttrykte at de var klar over at de sannsynligvis kom til å få avvik på sin ROS-analyse ved neste tilsyn. Flere av kommunene, særlig større kommuner, er bevisst på sårbarhetene i eget arbeid og vet som regel hvor avvikene ligger. En kommune uttrykker at; *“Vi har jo aldri fått noe sånn aha-opplevelse på tilsyn”*. Enkelte av småkommunene oppgir imidlertid at de ikke vet på hvilke områder de kommer til å få avvik ved neste tilsyn.

Selv om de fleste kommunene anser tilsyn som positivt, viser funn at det likevel er delte meninger om tilsynets nytteverdi. To av de største kommunene opplever at tilsyn krever svært mye tid og ressurser, til tross for at kommunen får lite utbytte av tilsynet. En av storkommunene sier at det ikke er tilsyn som gjør at de kommer videre i beredskapsarbeidet, og legger til at de ikke trenger avvik for å få oppmerksomhet på dette temaet. En annen storkommune mener at samfunnet i dag legger for stor vekt på kontrollmekanismer og rapportering, fremfor å fokusere på om man faktisk gjør en god jobb. Samme kommune opplever å ha større utbytte av forvaltningsrevisjon, enn tilsyn fra fylkesmannen; *“De går nok mye grundigere til verks egentlig, enn det fylkesmannen gjør, oppfatter vi. De setter seg grundigere inn og bruker mer tid på det.”*

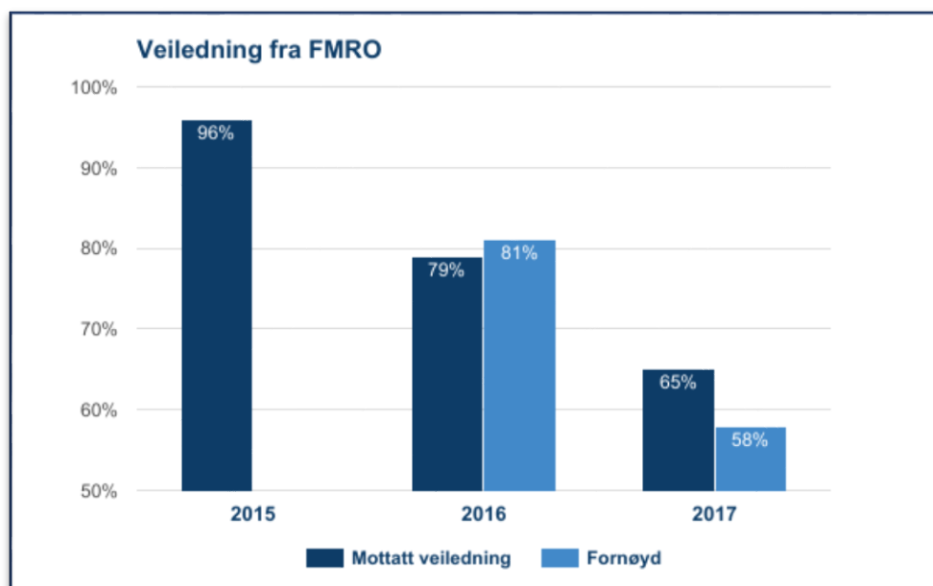
Flere av kommunene opplever ofte tilsynet som firkantet og pirkete. En mellomstor kommune uttrykker at; *“Det blir veldig slik fokus på loven og de har vel gjerne litt lite kjennskap til hvordan en kommune fungerer, og kan bli litt sånn mer katolsk enn paven innimellom. For det blir veldig slik...lov-rytteri”*. Samme kommune var heller ikke enig i Fylkesmannens vurdering etter tilsyn og uttrykker at; *“Jeg synes jo kanskje at vi hadde mer enn det de ville, det de mente at vi hadde”*. Informanten uttrykker videre at han var *“ganske irritert”* etter forrige tilsyn, men når informanten fikk tilsynet litt på avstand kunne man se nytteverdien. Også mindre kommuner opplever at det ikke alltid tas hensyn til kommunens andre pressende driftsoppgaver i tilsynssituasjonen. Fylkesmannen sier selv at: *“Nå skal jo tilsynet være sånn systemrevisjon. Og de er ganske strikse i forhold te dette. Så da er det kun lovbrudd du skal se på”*.

### **5.2.2 Fylkesmannens veiledning av kommunene**

Kommunene benytter seg av veiledning fra Fylkesmannen på ulike områder i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Generelt opplever særlig små og mellomstore kommuner at Fylkesmannen bidrar med gode råd og veiledning, og setter stor pris på Fylkesmannens hjelp. Fylkesmannen tilbyr kommunene veiledning gjennom både kursing, møter eller skriftlige tilbakemeldinger på planverk. I tillegg veiledes kommunene om løpende driftsoppgaver gjennom korte telefonsamtaler, epost eller via CIM. Fylkesmannen arrangerer også en årlig kommunesamling og øvelser for kommunene.

Fylkesmannen er bevisst på å ha et klart skille mellom sin tilsyns- og veiledningsrollen. På tross av dette innrømmer Fylkesmannen at det skjer veiledning under tilsyn; *“Da sier vi det at*

“Okay, nå bytter vi hatt”, så vi tar på oss veiledningshatten og så svarer vi på de spørsmålene som komme i tilsynet.” Så kan du spørre om det er lurt eller ikke lurt da, og det har nok noe med den relasjonsbyggingen til kommunen, at hvis vi er veldig systemrevisjonsfokuserert på at ‘Nei det kan vi ikke svare på nå, du må ringe oss etter tilsynet’ - det skaper ikke så god stemning ofte. I etterkant av tilsyn informerer Fylkesmannen om veiledningsplikten, og stiller seg til disposisjon dersom kommunene har behov for det. Det er opp til kommunene å ta kontakt dersom de ønsker veiledning utover dette. I et par av tilsynsrapportene finner man også at Fylkesmannen har henvist kommunen til enkelte av DSBs veiledere under kommentarene til avvik som er gitt. Alle kommunene, med unntak av to kommuner, oppgir at de har mottatt veiledning i de fleste fasene i beredskapsprosessen - spesielt i forbindelse med øvelse. Figuren under viser prosentandel kommuner som har mottatt veiledning i perioden 2015-2017 og grad av tilfredsstillelse. Tallene er sammenfattet fra ‘KU 2015’, ‘KU 2016’, og ‘KU 2017’.



Figur 6: Kommunene i Rogalands bruk av veiledning fra Fylkesmannen og grad av tilfredsstillelse.

Som vist i figuren er det en nedgang i andelen kommuner som opplyser å ha mottatt veiledning fra Fylkesmannen. Det er også en nedgang i andelen kommuner som er fornøyd med veiledningen de har mottatt. Fylkesmannen forklarer disse tallene med at kommunenes behov for veiledning er mindre enn før, og at behovet var størst rett etter loven og forskriften var ny. Nå gir Fylkesmannen mer korte og konkrete innspill og råd. De fleste av kommunene som har mottatt veiledning har sendt en kort epost eller tatt en telefon for oppklarende

spørsmål. En mellomstor kommune uttrykker det slik; *“Vi har muligheter for veiledning, men har ikke benyttet dette veldig mye – kanskje noen spørsmål i ny og ne”*. Fylkesmannen arrangerer også årlige nettverkssamlinger for kommunene. Fylkesmannen beskriver denne samlingen som en slags indirekte veiledning for alle kommunene. Fylkesmannen prøver også å koble kommuner sammen; *“Hvis vi vet at [kommune] har lagt noe bra system for systematisk arbeid, så prøver vi å koble [kommune] med noen som spør om det. Så det er vår rolle for å koble sammen da”*.

Kommunene som benytter seg av veiledning i utarbeidelse av ROS-analyse og beredskapsplan begrunner i hovedsak dette med mangel på kompetanse. Flere av kommunene oppgir at de opplever at Fylkesmannen tar seg tid til å veilede dem når de for eksempel ber om gjennomsyn av planverk. De aller fleste kommunene er klar over hva Fylkesmannen kan tilby av veiledning. Likevel uttrykker en småkommune, som ikke har benyttet seg av veiledning i utarbeidelse av planverk, at de er usikre på i hvilken grad Fylkesmannen hadde involvert seg dersom de hadde oversendt et planutkast. Fylkesmannen erkjenner at de ikke alltid kan ta seg tid til å gi tilbakemeldinger på planverk; *“Så det blir bare til at vi leser kjapt gjennom og gjerne gir noen veiledende råd. På et tilsyn så går vi mye dypere”*. Ifølge Fylkesmannen ønsker embetet å bli bedre på å veilede kommunene for å redusere avvik av beredskapsplikten. Et par av kommunene oppgir i ‘KU 2017’ at de har vært veldig misfornøyd med veiledningen etter siste tilsyn, noe Fylkesmannen er klar over og viser forståelse for.

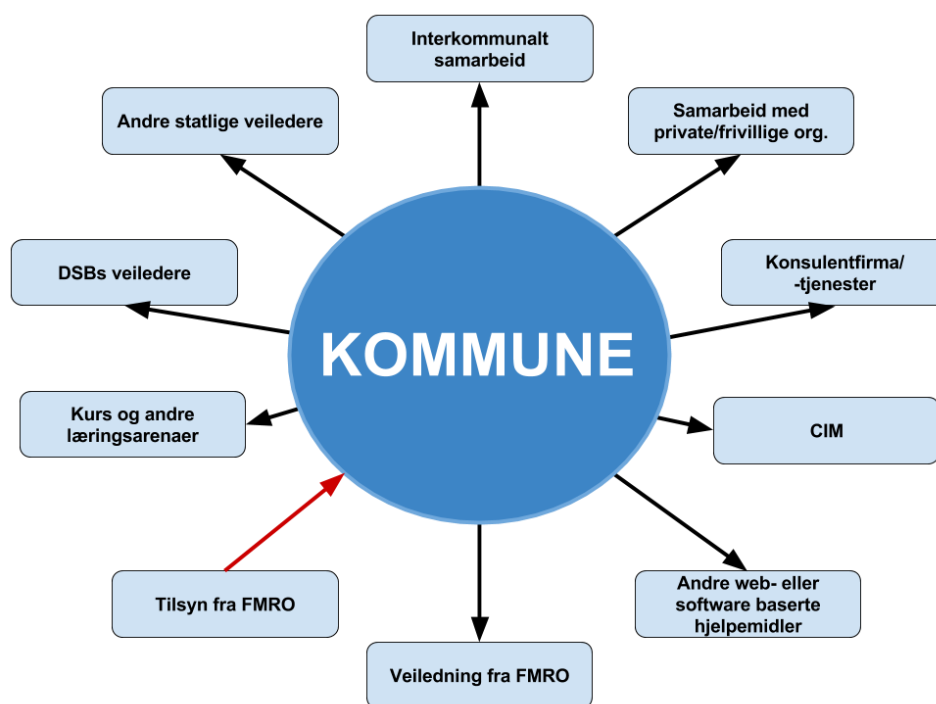
To storkommuner har i liten grad benyttet seg av veiledningstilbudet. Disse kommunene oppgir at de heller henvender seg andre steder, gjerne utenlands, når de har behov for veiledning eller kompetanse; *“Den motivasjonen vi henter, den hente vi for eksempel når vi reiser til London og ser hvordan de jobber med krisehåndtering (...) Eller vi reiser til Sverige og ser hvordan de jobber med integrering og migrasjon i Sverige, eller til Nederland og snakker med ulike nivåer i Nederland hvordan de jobber med ROS-analyse og får ROS-analysen levende”*. Storkommunene begrunner dette med at de opplever at Fylkesmannen ikke sitter på kompetanse som storkommuner kan nyttiggjøre seg av. Dette begrunnes med at veiledningstilbudet er tilpasset gjennomsnittskommunen. Storkommunen trekker frem at det gjerne er en drøm for små kommuner å få besøk av Fylkesmannen og motta veiledning. Videre uttrykker kommunen at; *“Hvis du kommer til Oslo kommune, så må du ikke tro at Fylkesmannen i Oslo og Akershus har kompetanse til å lære Oslo kommune noe om*



*samfunnssikkerhet og beredskap (...) Sånn er det i Rogaland også*". Kommunen viser likevel forståelse for at det vil være veldig ressurskrevende for de statlige myndighetene å skulle tilby tilfredsstillende veiledning til storkommunene. En annen storkommune trekker frem bruk av CIM som et eksempel på et område hvor Fylkesmannen ikke kan veilede tilstrekkelig; *"Fylkesmannen har en fagperson som har et særlig ansvar for CIM, men han bruker jo CIM mye mindre enn kommunen. Hvert fall enn de kommunene som er aktive CIM-brukere. Sa han har ikke noe sjanse i å bli en veileder egentlig for kommuner som ligger litt på, og da må du finne andre veier"*.

### 5.3 Eksterne hjelpemidler

I tillegg til tilsyn, som kommunene er nødt til å forholde seg til, kan kommunene også benytte seg av andre typer eksterne hjelpemidler i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og for å etterleve beredskapsplikten. Funn viser at alle kommunene i Rogaland benytter seg av eksterne hjelpemidler, men i ulik grad og i ulike deler av beredskapsarbeidet. Modellen under viser en forenklet fremstilling av hvilke eksterne hjelpemidler kommunene benytter seg av:



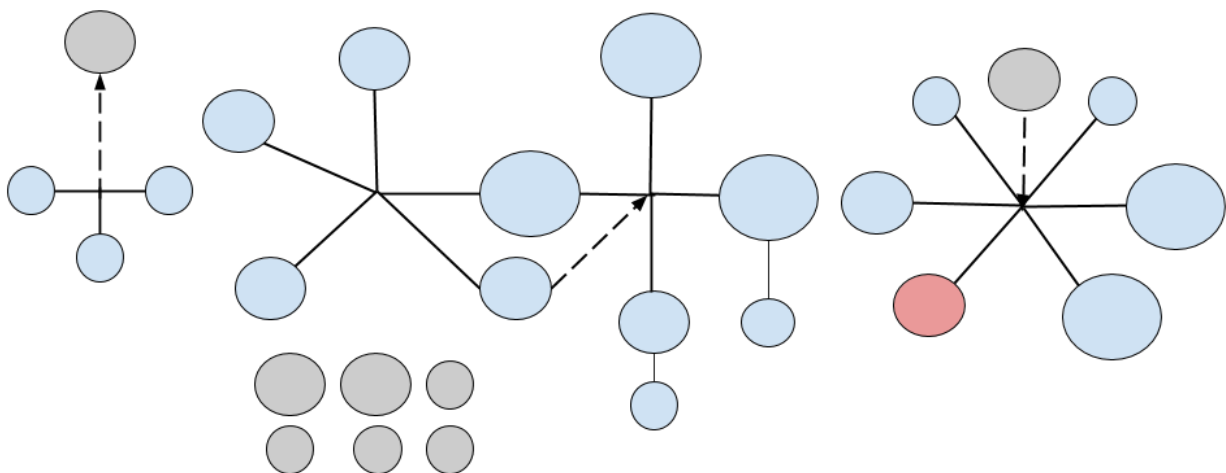
Figur 7: Eksterne hjelpemidler i arbeidet med å etterleve beredskapsplikten.

Som figuren viser er det kun fylkesmannens tilsyn som eksternt vil påvirke kommunenes handlingsrom og arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Alle andre eksterne

hjelpe midler er frivillig og er av ulik tilgjengelighet for kommunene. Kommunenes motivasjon for å benytte seg av eksterne hjelpe midler varierer. Det er stort sett mangel på kompetanse og kunnskaper innad i kommunen som gjør at kommunene benytter seg av ekstern hjelp, enten det gjelder i utforming av planverk, risikoanalyser, øvelser eller kursing og opplæring. Flere av kommunene oppgir også at motivasjonen for bruk av eksterne hjelpe midler har en kost-nytte verdi i bunn. En storkommune uttrykker at *“Vi er opptatt av å drive ressurseffektiv beredskap, da det verken er mye folk eller penger i kommunen til overs. Hovedsikt mål er å bidra til ressurseffektivitet (...) Det føler vi at vi lykkes ganske godt med”*. Mindre kommuner oppgir i større grad enn større kommuner at de benytter seg av hjelpe midler.

### 5.3.1 Interkommunale samarbeid

Ingen av kommunene fått avvik på manglende samarbeid med nabokommuner i løpet av de siste fem årene. Likevel har to småkommuner fått avvik for at de ikke har inkludert nabokommuner i sine varslingslister. I Rogaland er det flere naturlige samarbeidskonstellasjoner, ettersom flere av kommunene har arbeidet tett i lang tid. Disse er grafisk illustrert i figuren under;



Figur 8: Formelle og uformelle interkommunale samarbeidskonstellasjoner i Rogaland.

(Størrelsen på boblene reflekterer kommunens størrelse. Blå bobler - kommuner som samarbeider. Grå bobler - samarbeider ikke. Rød boble - ikke en kommune i Rogaland. De stiplede linjene viser ønskede samarbeidsbånd.)

Som det kommer frem av figuren samarbeider flertallet av kommunene med sine geografisk nærliggende kommuner. Samarbeidskonstellasjonene beskrives som verdifulle i forhold til kunnskapsdeling, og en storkommune uttrykker at; *“Det som skjer et eller annet sted her, det*

*kjenner jo ikke kommunegrensene (...) skjer det her så rammer det naboen like mye og vice versa*". Funn viser likevel at det er variasjon i hvor sterke samarbeidsbåndene mellom kommuner er. Noen av kommunene har sterke formelle bånd, hvor rådmennene i kommuner blant annet har underskrevet samarbeidsavtale om beredskap. Disse kommunene samarbeider sjelden med andre utenforliggende kommuner. Andre kommuner har mer uformelle samarbeid hvor de har jevnlig møter og kontakter hverandre ved behov. Flere av kommuner oppgir at de ofte er i kontakt med sine nabokommuner særlig i forbindelse med utarbeidelse av planverk, eller for å få innspill til gode måter å løse ting på. En mellomstor kommune uttrykker at: *"Vi har også, rett og slett, kopiert ting som vi synes har vært veldig bra hos nabokommuner"*.

I Rogaland er det særlig to svært sterke interkommunale samarbeid, noe Fylkesmannen anser som positivt; *"Det er noe som vi har gjort i alle år egentlig, oppfordret til samarbeid"*. En av samarbeidskonstellasjonene består av fire kommuner som Fylkesmannen med et smil refererer til som *"Firerbanden"*. Sammen identifiserer og kartlegger de hendelser som er felles for kommunene. Kommunene møtes ofte, lærer mye av hverandre, og det er lav terskel for å ta kontakt med hverandre om hjelp i ulike faser av beredskapsarbeidet. Disse kommunene har i tillegg utarbeidet en felles regional ROS-analyse og en regional beredskapsanalyse. En av kommunene uttrykker at; *"Vi er såpass sammensveiset. Det er kun politikerne som fortsatt tror at vi er fire kommuner"*. En annen uttrykker at; *"Å løse ting i fellesskap er en styrke"*. I tillegg til å samarbeide seg imellom, reiser de også sammen på studieturer i utlandet for å hente motivasjon til eget samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. *"Det er klart at når en treffer folk, så er det jo en veiledning, en kunnskapsbygging bare å høre 'Hva holder dere på med? Hvordan har dere gjort det? Kan jeg kikke på det?'"*. Det er klar enighet om at samarbeidet fungerer godt. En av kommunene sier videre at *"Dette er et 'must'. Skulle jeg siddet her i åkeren alene så hadde jeg blitt gal!"*. I arbeidet med CIM har *"Firerbanden"* i tillegg innledet et samarbeid med en regional kraftleverandør, en vann-, avløp- og renovasjonsleverandør, brannvesenet, samt et sykehus. En av de involverte kommunene sier at målet med samarbeidet er at de involverte skal; *"Bistå hverandre, motivere og inspirere hverandre i videreutvikling av CIM."*

Det andre formelle samarbeidet består av seks kommuner, hvor det er etablert felles regionalt nettverk for beredskapskoordinatorene. Samarbeidet ble etablert fordi *"kommuner har behov for å samordne seg mer, ikke minst fordi hendelser i regionen lett vil kunne ramme mer enn*

*én kommune*”. Samarbeidet skal bidra til å være forberedt på risiko- og sårbarhetsfaktorer som gjelder hele regionen. I tillegg har disse kommunene fra 2016 gjennomført regionale beredskapsråd på tvers av kommunegrensene. Beredskapsrådet skal blant annet fungere som et forum for tverrfaglig utveksling av informasjon om beredskapsmessige forhold, samt være et rådgivende organ i beredskapsspørsmål. I tillegg skal rådet ta initiativ til og planlegge felles øvelser mellom to eller flere kommuner. Det er opp til kommunene hvem de vil ha med i beredskapsrådet, men det er i hovedsak kommunenes kriseledelse som møtes. I tillegg inviteres relevante aktører fra regionen.

Blant kommunene som ikke eller i liten grad samarbeider med andre kommuner, oppgir en småkommune at de er i stand til å takle situasjoner på egen hånd, og at de ikke ser behov for samarbeid på nåværende tidspunkt. Senere i intervjuet gir kommunen likevel uttrykk for at de kunne tenke seg et bedre samarbeid mellom kommunene i sin region; *“Så det er egentlig litt synd da, at vi gjerne ikke har fått et bedre samarbeid. For vi kunne jo ha dannet et nettverk av det hvis vi hadde tatt initiativ til det”*. Funn viser også at det er forskjell i hvor sterke samarbeidsbånd kommunene ønsker med hverandre. En av kommunene uttrykker et ønske om et formelt samarbeid med sine nabokommuner i form av et felles beredskapsråd, utover det eksisterende uformelle samarbeidet. Kommunen har selv tatt initiativ til et slikt samarbeid, men kun to av tre av nabokommunene er positive til en slik ordning. Kommunen uttrykker at; *“Det er en fordel å samle beredskapsressursene over kommunegrensene, men få er villige til det”*. Den motvillige kommunen, som blir omtalt som en flink beredskapskommune, mener på sin side at de ikke har behov for et slikt samarbeid. På Fylkesmannens veiledningsmøte ble det om den motvillige kommune omtalt at; *“De er ikke så positive til dette. De klarer seg selv. Risikoen er jo at det kommer en stortingsprop. som sier at vi SKAL samarbeide. Ikke for å henge dem ut, men de burde samarbeide mer”*. For Fylkesmannen var dette ny informasjon og da temaet igjen kom opp under intervju i etterkant av veiledningsmøtet uttrykker Fylkesmannen; *“At de har sagt ‘Nei’, da ble jeg sånn ??? Det har jeg ikke hørt før”*. En mellomstor kommune som er med i en uformell samarbeidskonstellasjon uttrykker et ønske om å slutte seg til et annet formelt samarbeid; *“Altså jeg hadde tenkt at det hadde vært mest hensiktsmessig å slutte oss til der, fordi altså vi ligger såpass nært, og jeg synes at vi har mer til felles med dem (...), også i forhold til kommunikasjon og så videre. Men de vil ikke ta opp flere kommuner i sitt nettverk.”*

### 5.3.2 Konsulenttenester

Det er flere private aktører og firma som tilbyr ulike konsulenttenester overfor kommunene. Blant de som har hatt en større eller mindre rolle i kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ble flere nevnt. I tillegg til ulike totalleverandører finnes det også enkeltmannsforetak som tilbyr tenester rettet mot samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene. Ifølge Fylkesmannen fikk tre av kommunene som hadde benyttet seg av konsulentfirma i beredskapsarbeidet avvik under fjorårets tilsyn. Fylkesmannen legger likevel til at det var litt tilfeldig at tre av kommunene som har brukt eksterne konsulenter havnet under årets tilsynsobjekter. To av disse kommunene hadde brukt samme private konsulent. Fylkesmannen anser denne konsulenten som enormt kunnskapsrik, men legger til at det alltid vil være en utfordring å få analysene lokalt nok forankret ved bruk av eksterne konsulenter.

Både små, mellom og store kommuner oppgir at de har engasjert konsulentfirma i utarbeidelsen av planverk. Flere av kommunene som ikke har benyttet seg av konsulentfirma oppgir kostnad som en hindring. En storkommune uttrykker at de sitter på nok kompetanse selv, og har dermed ikke behov for bruk av konsulentfirma. Likevel var et konsulentfirma sterkt inne i utarbeidelse av den regionale ROS-analysen som kommunen gjennomførte sammen med tre andre kommuner. Selv om konsulentfirmaet fasiliterte analysen, var det et krav om at alle involverte skulle ha grunnleggende forståelse for arbeidet. Storkommunen har i tillegg brukt et utenlandsk firma med spisskompetanse innen analyse, ettersom dette ikke er kompetanse som kommunen selv sitter på. Storkommunen er positiv til bruk av konsulentfirma i beredskapsarbeidet, såfremt kommunen selv sitter på bestillerkompetanse. En annen storkommune trekker også frem bestillerkompetanse som en forutsetning for et vellykket resultat ved bruk av konsulentfirma; *“Hva har en tenkt at det produktet de leverer skal brukes til?”* Denne storkommunen har brukt konsulentfirma til opplæringsformål gjennom kursing; *“Det er jo viktig at en vet, at en kjenner hva behovene er og at en klarer å uttrykke det til den som skal holde et kurs”*.

En småkommune opplever også å ha godt utbytte av å engasjere konsulentfirma i utarbeidelse av kommunens ROS-analyse og beredskapsplan. Kommunen forteller at motivasjonen for å benytte seg av en slik teneste var at de etter forrige tilsyn hadde fått en del avvik. Avvikene ble lukket, men kommunen beskriver det foregående planverket som tungvint, detaljert og dårlig strukturert. Under veiledningsmøtet uttrykte kommunen at de er en liten organisasjon

og at de fikk en “åpenbaring” når de ble kontaktet av konsulentfirmaet og uttrykker at; “Vi trengte ‘gutsen’ til å komme i gang”. Kommunen nevner også mangel på kompetanse og erfaring som motivasjonen for å bruke konsulentfirma. Kommunen lærte mye underveis, både i forhold til prosess, metode og rapportskrivning. Når det gjelder eierskap til plan mener kommunen at de opprettholdt eierskapet ved å opprette en arbeidsgruppe bestående av sentrale i kommuneledelsen, i tillegg til at en større gruppe var deltakende i prosessen. Kommunen uttrykker at; ”Vi kan jo ikke si at ‘Det er deres jobb’ og så får vi et ferdig produkt i posten. Sånn virker det jo ikke (...) det er vi som har stått for innholdet (...) lokalkunnskap og hva som er viktig å ha med og ikke. Og vi vurderte risikobildet”. Kommunen opplevde derfor ikke at de kjøpte et ferdig produkt, på grunn av at de selv var involvert i hele prosessen. Gjennom samarbeidet med konsulentfirmaet fikk kommunen både risikoanalyser, beredskapsplaner, gjennomgang av beredskapsplan og små øvelser. Konsulentfirmaet tilbød også å fasilitere en større øvelse for kommunen, men kommunen avsto fordi de ønsket å gjøre et eget forsøk. Kommunen er spent på om planverket vil etterleve lovverket ved neste tilsyn. En annen småkommune har ikke benyttet seg av konsulenttjenester enda, men har imidlertid intensjon om å benytte seg av konsulenttjenester i forbindelse med ROS-planverk. En mellomstor kommune oppgir at de så langt ikke har benyttet seg av tilbud, men at de er åpne for å inngå avtaler med konsulentfirma i fremtiden.

Kun én av storkommunene oppgir å ha benyttet seg av konsulentfirma i forbindelse med helhetlig ROS-analyse, overordnet beredskapsplan, opplæring/trening og øvelse eller til evaluering. To av storkommunene oppgir derimot at de har benyttet seg av konsulentfirma til sektorspesifikke ROS-analyser - én av dem kun i svært liten grad. Flere av storkommunene stiller seg kritisk til bruk av konsulentfirma, ettersom det kan føre til mindre eierskap til plan og prosess innad i kommunen. En av storkommunene poengterer viktigheten av å være inkludert i prosessen, og uttrykker at; “Proessen må skje internt i kommunen. Ellers tror jeg ikke man får noe eierskap”. Et av fylkets største kommuner sier at det er en forutsetning at det er kommunen selv som setter rammene og deltar aktivt i prosessen ved bruk av eksterne konsulenter, og legger til at: “De får aldri en så viktig rolle at de lager analysen fiks ferdig for oss uten at vi har et eierforhold til det”. En annen storkommune ser det nesten som umulig å lykkes dersom man ikke har etablert eierskap; “Det å bestille en plan og bare få den levert - det har jeg ikke så mye tro på”. Også flertallet av de mellomstore kommunene poengterer også viktigheten av eierskap til plan. En mellomstor kommune er særdeles negativ til bruk av

konsulentfirma og sier at; *“En kommuneplan som er utarbeidet av konsulenter er bortkastet fordi ingen i kommunen har et virkelig eierforhold til det”*.

### **5.3.3 Crisis Information Management (CIM)**

Crisis Information Management (CIM) er et digitalt krisestøtteverktøy utviklet og levert av OneVoice (Furevik, 2012:123). Versjonen DSB-CIM, hvor DSB er systemeier, er modulbasert og inneholder ulike standardmoduler som er gratis for fylkesmannsembetene og kommunene. CIM informerer, registrerer og formidler og kan gjennomføre prosedyrer og oppgaver, samt gi oversikt slik at brukerne enklere kan danne seg et felles situasjonsbilde. Dette skal bidra til raskere og mer oversiktlig håndtering av en uønsket hendelse eller en krise. Med unntak av beredskapsanalyse dekker systemet alle deler av beredskaps- og krisehåndteringen; ROS-analyser, beredskapsplan, tiltakskort, varsling, loggføring, mediehåndtering, rapporter, opplæring og trening. I tillegg til standardmodulene i DSB-CIM kan kommunene kjøpe tilleggsmoduler for å tilpasse systemet som man selv ønsker. Eksempler på tilleggsmoduler er CIM-applikasjon (app), SMS-varsling og pårørendehåndtering.

I Rogaland bruker 20 av 26 kommuner CIM. Med unntak av en mellomstor kommune, er alle kommunene som ikke bruker CIM småkommuner. Kommunene bruker CIM i varierende grad og har ulik oppfattelse av nytten av CIM. Enkelte kommuner er positive til CIM, benytter seg av tilleggsmoduler, bruker tid på å lære opp ansatte og kjører øvelser i CIM. Andre kommuner opplever CIM som tungvint og bruker derfor ikke CIM. På spørsmål om Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å bruke CIM er svaret; *“Prøver å minne om at CIM er der og at det er mulig å lære dem opp”*. Ifølge Fylkesmannen er det spesielt fire kommuner som bruker CIM aktivt og er flinke, deriblant en storkommune. Ifølge Fylkesmannen er denne storkommunen flinkere på CIM enn Fylkesmannen selv. Under Fylkesmannens veiledningsmøte ble kommunenes bruk og opplevelser av CIM et diskusjonstema, mye på grunn av kommunenes ulike erfaringer, ferdighetsnivå og anvendelse av verktøyet. De fleste kommunene benytter CIM som loggføring under kriser, og for å rapportere og kommunisere med Fylkesmannen.

Kun et fåtall av kommunene benytter seg av ROS-modulen som er tilgjengelig i systemet. Selv om noen kommuner allerede har ROS-analyse i CIM, eller har planer om det, er andre kommuner skeptisk. En storkommune sier at ROS-analyse i CIM kan være greit for et enkelt

system, men for en helhetlig ROS-analyse som skal ta for seg alle deler av kommunens virksomhet, kan det bli ganske omfattende; *“Det synes jeg blir litt uhåndterlig. Men det er min personlige mening”*. En annen kommune sier det er delte meninger innad i kommunen når det diskuteres om ROS-analysen skal legges i CIM eller ikke. Ifølge Fylkesmannen var den eldre versjonen av ROS-modulen i CIM ikke særlig egnet for helhetlig ROS-analyse, men at den nye modulen er bedre. En mellomstor kommune er enig i dette og sier at de har fått et mer positivt syn på CIM etter videreutviklingen av systemet. Kommunen ønsker derfor å bruke det mer aktivt. Flere andre kommuner oppgir også at de skulle ønske at de kunne brukt CIM mye mer.

En småkommune har sin overordnede beredskapsplan i CIM som etter planen skal oppdateres hvert kvartal. Kommunen oppfordrer ansatte til å legge inn kommentarer i systemet kontinuerlig dersom ting må endres. Hensikten med dette er at alle skal bruke systemet til daglig. Kommunen uttrykker at; *“Én person kan ikke sitte med dette alene. Da vil dette stoppe etterhvert”*. Ifølge kommunen er det lav terskel for å legge inn kommentarer i systemet. Kommunen opplever at det har vært en tung jobb å få fokus på CIM, og at det er tungt dersom det ikke øves. Kommunen ser at det kreves interesse for CIM for å få det til å fungere. Likevel anser kommunen CIM som en god løsning. Kommunen ser at de gjennom bruk av CIM på sikt vil spare en del tid og anbefaler derfor andre kommuner til å ta det i bruk. Ettersom kommunen opplever en del utskifting av personell, ønsker kommunen en egen systemansvarlig for CIM som skal koordinere arbeidet og hjelpe den enkelte. Ifølge Fylkesmannen er denne kommunen brukbare i CIM, men synes at kommunens ROS-analyse i CIM er veldig uoversiktlig. Kommunens konvertering fra ROS-analyse i papirform til ROS-analyse i CIM har ifølge Fylkesmannen gjort at de har mistet en del på veien.

Flere av kommunene nevner viktigheten av å alltid ha papirversjoner tilgjengelig, på tross av økende digitalisering. En storkommune uttrykker at; *“En papirversjon er strømuavhengig og den kan du kjøre over med bil uten at den knuser og sånn, så vi har alltid den papirutgaven”*. Kommunen anslår at det er omtrent 100 personer i kommunen som har tilgang til og opplæring i CIM. Opplæringen foregår både i grupper og individuelt og kommunen opplever at de selv er flinke på opplæring. Storkommunen legger til at CIM er et krevende verktøy og at de bruker mye tid på å holde ansatte oppdatert; *“Vi sier jo ofte at vi har fått et skall av en bil, så er det ikke hjul, ikke motor, ja det mangler en del i CIM (...) og det må jo vi sørge for selv”*. Videre forteller storkommunen at bruken av CIM påvirkes av de gode



rammebetingelsene og ressursene kommunen har til rådighet. Storkommunen fremhever at det er en forutsetning at den politiske ledelsen *“spiller på lag”* for at de skal kunne gjøre en god nok jobb. I tillegg til web-versjonen har kommunen konfigurert CIM i app, som de beskriver som veldig brukervennlig. Opplæring av brukerne til CIM-appen oppleves også som enklere enn web-versjonen. CIM-appen var derfor kjærkomment for kommunens kriseledelse, på tross av at kommunen må drifte appen selv. Også en mellomstor kommune har kjøpt CIM-appen som tilleggsmodul, men synes det er vanskelig å lære opp alle ansatte i krisestøtteverktøyet. En mellomstor kommune sier at de har opplæring i CIM fortløpende, da de har dannet en del superbrukere som skal ta dette videre ut i avdelingene.

En mellomstor kommune, som tidligere hadde både ROS-analyse og beredskapsplan i CIM, opplevde at dette forsvant under en CIM-oppdatering. Kommunens ROS-analyse som nå revideres skal legges inn igjen i systemet når den er klar. Kommunen hevder at de ikke er flinke til å bruke CIM godt nok, og skulle ønske at de hadde vært på kurs; *“Jeg ønsker å få den administrasjonsopplæringen slik at jeg kan fikse og ordne litt mer på CIM”*. Kommunen sier at de driver opplæring i ledergruppen og ønsker videre at alle skal ha opplæring i CIM.

Flere av kommunene bruker CIM til å øve kriseledelsen. Noen av storkommunene sier at de gjerne kjører småøvelser på fem minutter noen ganger i året, og at mye av kommunenes opplærings- og øvelsesvirksomhet er knyttet til CIM. Når kommunen kjører miniøvelser i CIM får brukere tilsendt oppgaver som styrker dem i basisfunksjoner i systemet. En mellomstor kommune forteller entusiastisk at de arrangerer CIM-trim fire ganger årlig for sin ressursgruppe for beredskap. Kommunens første opplæring i CIM var det Fylkesmannen som stod for, men kommunen står nå for egen opplæring. Kommunen anser ikke CIM som utfordrende, og sier de aller fleste klarer å bruke det, i hvert fall de enkleste funksjonene.

De fleste av informantene som oppgir at de ikke bruker CIM, begrunner dette med mangel på tid eller ressurser til å sette seg inn i systemet. En småkommune uttrykte under veiledningsmøtet at verktøyet fremstår som *“forlokkende”*. De to tilstedeværende informantene fra en annen småkommune nikket i samtykke til dette. Under intervju med denne småkommunen uttrykker de at CIM er en av de tingene de ikke har fått på plass, på grunn av det aldri har vært ressurser nok til å sette det skikkelig i gang. Videre trekker kommunen frem loggføringsfunksjonen i CIM som et savn i forbindelse med øvelser, og at CIM kunne vært til hjelp om de hadde kunnet systemet. Kommunen legger også til at de nok

også hadde hatt litt bedre kontakt med Fylkesmannen, dersom de hadde benyttet seg av CIM. En annen småkommune sier at CIM er noe de ønsker å prioritere å få til. Selv om småkommunen har snakket om det flere ganger innad i kommunen, er det vanskeligere å få til i praksis.

#### **5.3.4 DSBs veiledere**

DSB har gjennom en årrekke utviklet, utgitt og revidert flere veiledere og maler til bruk i kommuner og andre virksomheters samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Veilederne inneholder råd til kommunene om hvordan de kan tilfredsstille lovverket, og ligger tilgjengelig på DSBs nettsider. Alle kommunene i fylket oppgir å benytte seg av minst én av DSBs veiledere i sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Særlig i utarbeidelse av planverk har veileder for kommunal ROS-analyse og veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt pekt seg ut som populære. De andre veilederne har kommunene benyttet seg av i større eller mindre grad. En oversikt over DSBs veileder som kommunene i Rogaland oppgir å ha brukt i beredskapsarbeidet finnes i vedlegg 8.

I 'KU 2017' oppgir alle kommunene, med unntak av en storkommune, at ROS-veilederen har vært nyttig for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. Dette støttes også av Fylkesmannen som hevder at DSBs veileder for kommunal ROS-analyse er god, og har vært et nyttig og godt innspill. Ifølge Fylkesmannen skal veilederen bidra til at kommunenes ROS-analyser skal komme på et nivå som er akseptabelt etter forskriften. Fylkesmannen trekker frem at det er først og fremst denne veilederen som kommunene i hovedsak bruker som hjelpemiddel i samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet og legger til at; *“Vi merker nå at de kommunene som lager nye ROSer bruker den nye veilederen som mal. Så veilederen har hatt en god effekt”*. Fylkesmannen var selv medvirkende i utarbeidelsen av veilederen, hvor to stykker satt i arbeidsgruppen og bidro med innspill. Storkommunen som ikke benytter seg av DSBs veileder for ROS-analyse begrunner dette i at veilederen kun er rettet mot den gjennomsnittlige kommune og at den dessverre ikke er skrevet for en stor kommune.

Flere kommuner trekker frem at DSB gjennom tidene har blitt langt dyktigere til å lage praktisk materiale til bruk i beredskapsarbeidet. En storkommune forteller at det har skjedd en stor utvikling på fagfeltet, og er tydelig fornøyd med DSBs veileder til helhetlig ROS-analyse; *“Plikten til å lage ROS er jo flere år gammel, og da har jo kommunene bare famlet vilt for å forsøke å finne ut hvordan de skulle gjøre det”*. En mellomstor kommune uttrykker om

veilederen at; *“Den har jeg brukt rått!”*. Flere av kommunene uttrykker at de kommer til å se mer til veilederen i neste revisjon av ROS-analysen, ettersom deres eksisterende ROS-analyse ble utarbeidet før veilederen kom. Selv om kommunene bruker DSBs veiledere aktivt, etterlyser enkelte kommuner likevel flere maler for å oppnå mer likhet i kommunene.

Selv om det i hovedsak er i forbindelse med ROS-analysen kommunene benytter seg av DSBs veileder, er også ‘Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt’ benyttet av mange av kommunene. At kravene som stilles i forskrift til beredskapsplikten oppleves som strenge og vanskelige å fortolke, er ifølge en av storkommunene, årsaken til at DSB utviklet en veileder til forskriften til kommunene; *“Fjerde veilederen måtte direktoratet lage før den ble noenlunde forståelig hvordan en skulle tilfredsstille kravene i loven. Sånn at det er fryktelig utydelig”*. En mellomstor kommune uttrykker at de synes denne veilederen er vel så bra som ROS-analyse veilederen. *“Den er veldig klart definert hva du skal ha med i en plan. Sånn at det er nesten en sånn oppskrift”*. Dette støttes av tall fra ‘KU 2017’ hvor ROS-veileder og veileder til forskriften peker seg spesielt ut, ettersom alle kommunene oppgir å være svært fornøyd med begge disse.

### **5.3.5 Kurs og andre læringsarenaer**

Flere aktører tilbyr kurs og andre opplæringstiltak rettet mot kommunalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Mange av kommunene oppgir at de har deltatt på kurs i regi av Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) i ulike sammenhenger. NUSB er den sentrale utdanningsinstitusjonen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, og er underlagt DSB (DSB, 2017). Ifølge deres nettsider tilbyr de både studier, kurs og andre opplæringstiltak - blant annet innen ROS-analyser, kommunal beredskapsplikt, krisehåndtering, krisekommunikasjon, CIM og øvelsesplanlegging. I tillegg tilbyr NUSB skreddersydde kurs til offentlige aktører. Alle de tilbudte kursene koster penger. Av andre læringsarenaer nevnes den årlige Samfunnssikkerhetskonferansen på UiS, samt Samfunnssikkerhetskonferansen i Oslo i regi av DSB av flere kommuner. Et par av de store kommunene har i tillegg innleid forskere, akademikere og andre med spesialkompetanse til å holde foredrag eller på en annen måte bidra med sin kompetanse overfor kommunene.

Over halvparten av kommunene oppgir at én eller flere ansatte har deltatt på kurs eller andre læringsarenaer. Flesteparten av kursene er i regi av NUSB. Fylkesmannen uttrykte med stor begeistring under veiledningsmøtet at mottatt liste fra NUSB viste at 32 kommunalt ansatte i

Rogaland hadde deltatt på ulike NUSB-kurs i løpet av 2016. Fylkesmannen fremhever også at NUSB kurs er et viktig verktøy for flere kommuner. Enkelte kommuner har også ført opp NUSB-kurs i sin kompetanse- og opplæringsplan. En av storkommunene utgjør en stor del av antallet ansatte som har deltatt på NUSB-kurs. Kommunen bruker NUSB aktivt i kommunens CIM-opplæring, ettersom kommunen ønsker å øke ansattes kompetanse på dette området. To av de andre storkommunene oppgir også at de tidligere har sendt ansatte til NUSB, men at denne praksisen per dags dato ikke inngår i deres system for opplæring, ettersom de nå sitter på denne kompetansen selv og driver intern opplæring. Resten av de store, mellomstore og små kommunene som har vært på NUSB kurs sender enten nyansatte, eller hele kriseledelsen på enkeltkurs. Kursene som kommunene deltar på er i hovedsak knyttet til CIM, ROS-analyse, øvelsesplanlegging og arealplanlegging. Kommunene opplyser at de har god erfaring med å sende kriseledelsen på kurs. En mellomstor kommune har invitert NUSB til egen kommune for å arrangere ROS-analyse og CIM kurs i forbindelse med revidering av helhetlig kommunal ROS-analyse. En mellomstor kommune har i tillegg til å benytte seg av kurstilbudet rådført seg med NUSB i forbindelse med utvikling av ny ROS-analyse.

Kommunene som ikke har deltatt på NUSB-kurs begrunner dette med at de kommunen i utgangspunktet innehar kompetansen som tilbys selv. I andre tilfeller deltar ikke kommunene på kurs fordi de i utgangspunktet ikke bruker eksterne aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Flere opplyser om at de sjeldent deltar på nasjonale kurs generelt. En liten kommune som ikke har brukt NUSB uttrykker at det ikke er aktuelt å sende ansatte på kurs. Kommunen er likevel klar over kurstilbudene som tilbys, ettersom kommunen mottar en hovedkatalog over kursene hver vår og høst. En mellomstor kommune oppfatter kurstilbudene som gode, men har ikke funnet tidspunkt for å delta.

Blant andre læringsarenaer som nevnes er innleid spesialkompetanse. En storkommune har i forbindelse med utarbeidelse av ROS-analyse benyttet seg av en kjent forsker innen samfunnssikkerhetsfeltet til å kvalitetssikre analysen - en prosess kommunen lærte mye av. Ifølge storkommunen vil bruk av en dyktig fagperson gjøre det vanskelig for fylkesmannen å skulle gi avvik under tilsyn; *“Det skal mye til for at fylkesmannen kommer å - 'Det der holder ikke'”*. Kommunen sørget også for å benytte seg av forskere i opplæring av den strategiske og politiske ledelsen innenfor ROS-analyse; *“Da tror jeg at vi vinner ganske mye i sum på det. Da lærer politikerne noe, vi lærer noe. Så er det sånn 'added value' som vi kaller det”*. En annen storkommune har også benyttet seg av spesialkompetanse fra samfunnssikkerhetsfeltet

til øvelse. Dette ble gjort for at øvelsesleder selv skulle få maksimalt læringsutbytte av øvelsen. I tillegg har storkommunen engasjert en annen ekspert til å holde foredrag og veilede kommunen i metodebruk.

### **5.3.6 Andre typer eksterne hjelpemidler**

I tillegg til de ovennevnte, mest sentrale hjelpemidlene i kommunenes helhetlige og systematiske samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet, viser funn at også andre hjelpemidler spiller en rolle i kommunenes arbeid. Foruten nødetatene, har flere kommuner innledet formelle eller uformelle samarbeid med flere eksterne aktører. Blant private selskaper og industri nevnes hjørnesteinsbedrifter, vann- avfall og renovasjonsselskap, kraftselskaper, statlige transportselskaper og olje- og gasselskaper. Enkelte av kommunene deler beredskapsressurser og koordinerer beredskapen sammen med aktørene, mens andre samarbeider i forbindelse med gjennomføring av øvelser. Her nevnes frivillige organisasjoner, hvor flere av disse blant annet har fokus på bistandsarbeid. Flesteparten av kommunene har involvert en eller flere av disse aktørene med i ROS-prosessen. En mellomstor kommune har benyttet seg av studenter fra Universitetet i Stavanger til å utarbeide en ROS-analyse for et av kommunens tjenesteområder. En annen kommune oppgir, i tillegg til DSBs veiledere, å bruke tre andre årlige trussel- og risikovurderingsrapporter som utgis av statlige etater; Politiets sikkerhetstjenestes 'Trusselvurdering', Etterretningstjenestens 'Fokus' og Nasjonal sikkerhetsmyndighets 'Risiko'.

Videre bruker enkelte kommuner også andre web-baserte tjenester til spesifikke områder i beredskapsarbeidet. Enkelte av disse er koste penger, mens for eksempel sosiale medier er gratis. Disse tjenestene brukes spesielt i forbindelse med befolkningsvarsling og krisekommunikasjon. Slik web-baserte tjenester brukes for eksempel til utsendelse av meldinger gjennom SMS eller telefonoppringning til befolkningen. Samme kommune nevner også en web-side driftet av et statlig direktorat som brukes i krisehåndtering. En storkommune bruker i tillegg en annen type programvare til å gjennomføre analyser, og uttaler i denne sammenheng at; *“Men det er jo slike typer elektroniske hjelpemidler som ikke er... Du må kunne faget før du kan gjøre deg nytte av hjelpemidlene uansett. Så det er ikke noe sånn som står og faller på akkurat det”*.

## 6.0 Drøfting

I dette kapittelet vil teori presentert i kapittel 3.0 drøftes opp mot empiri presentert i kapittel 5.0. Målet med kapittelet er å finne likheter og forskjeller mellom teori og praksis. For å forstå denne sammenhengen vil empiri knyttes opp imot Sommers (2016) beredskapshjul og Aven et als (2004) modell for sikkerhetsstyring. I tillegg vil empirien sees opp imot det gjeldende lov- og rammeverket som styrer og regulerer kommunal beredskap. Kapitlene i drøftingen er strukturert etter våre fire forskningsspørsmål;

- I. *Hvordan foregår kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?*
- II. *Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning til kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?*
- III. *Hvilke faktorer påvirker kommunens bruk av andre eksterne hjelpemidler i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan bidrar hjelpemidlene i dette arbeidet?*
- IV. *Hvilken nytte har kommunene av eksterne hjelpemidler i beredskapsprosessens ulike faser?*

### 6.1 Hvordan foregår kommunenes helhetlige og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?

I tillegg til å være en egen paragraf i forskriften, viser funn at et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid vil kunne bedre hele beredskapsprosessen, og dermed påvirke alle paragrafene i forskriften i en positiv retning. Kapittelet er strukturert etter følgende tema; *Kommunenes utfordringer med helhet og systematikk, manglende krav og kompetanse om beredskapsanalyse og planverkets kvalitet.*

#### 6.1.1 Kommunenes utfordringer med helhet og systematikk

Da forskrift om kommunal beredskap trådte i kraft fikk fylkesmennene hjemmel til å drive tilsyn med kommunenes helhetlige og systematiske arbeid etter §§ 1 og 3 (FKB, 2011). På tross av dette begynte ikke Fylkesmannen i Rogaland å føre tilsyn etter forskriften før i 2014. Selv om kommunene generelt har blitt flinkere på planverk, mangler det fremdeles et mer helhetlig og systematisk arbeid. Både kommunene og Fylkesmannen opplever at det med tiden har blitt mer krevende å etterleve beredskapsplikten. Årsakene til dette er flere.

Et paradoks er at flere av storkommunene oppgir at de har rimelig kontroll og kohesjon i arbeidet, og at systematikken er godt institusjonalisert. Systematikk utgjør dermed ikke en særlig utfordring. Samtidig oppleves det utfordrende å arbeide helhetlig ved å samordne, samarbeide og koordinere oppgaveløsning, på grunn av et stort antall aktører og virksomheter som må involveres for å etterleve lovverket. På den andre siden oppleves ikke helhetlig arbeid som like utfordrende i småkommuner, ettersom risikobildet er mindre komplekst. Likevel har ikke små kommuner ressurser nok til å møte kravet om systematikk.

De ulike kommunene stiller også ulike krav til *helhetlig og systematisk* i eget samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Funn viser at terskelen for hva anses som godt nok er høyere i store kommuner enn i små. Dette har sammenheng med kommunenes sikkerhetsmål i tråd med Aven et al (2004:71). Mens enkelte kommuner har nok med å etterleve minimumskravene i forskriften, leser andre kommuner lovverket på en strengere måte, og stiller dermed høyere krav til eget arbeid. Dette er til dels uavhengig av om de har fått påvist avvik eller ikke. Dette må likevel ses i sammenheng med kommunenes rammebetingelser, ettersom sikkerhetsmålene skal utarbeides ut i fra disse.

Selv om trenden viser at man kan trekke et skille mellom store, mellom og små kommuner i forhold til kvaliteten på helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og etterlever beredskapsplikten, er det ikke bestandig størrelsen det kommer an på. Funn viser at det er både sterke og svake beredskapskommuner i Rogaland uavhengig av størrelse. Kommunene har også sine særegne utfordringer, og avvikene er godt spredt mellom alle paragrafer i lovverket. Kommunens geografiske plassering og fysiske forhold, som går også inn under kommunens rammebetingelser, har blant annet betydning. Desto flere risikoområder, knyttet til for eksempel flom, skred, jordbruk, transport eller industri, desto høyere er kravene til helhet og systematikk jf. § 2 i FKB. Til tross for dette viser funn at kommuner med flere risikoområder også har en tendens til å likevel ha god systematikk. Dette kan ha sin forklaring med at det er krevende å opprettholde fokus på beredskap når det ikke skjer noe, noe flere kommuner påpeker.

### **6.1.2 Manglende krav og kompetanse om beredskapsanalyse**

Et stort antall kommuner har fått avvik i forbindelse med manglende kobling mellom ROS-analyse og beredskapsplan i tråd med lovverket. Ifølge både Rake og Sommer (2016), Engen et al. (2016) og Lunde (2014) bør en beredskapsanalyse ligge til grunn for utarbeidelsen av

planverk. Dette skal bidra til å skape systematikk mellom mål, rammer, ROS-analyse og beredskapsplan. Til tross for at det ikke stilles krav til gjennomføring av beredskapsanalyse, hevder likevel flere forskere at man må forvente at kommunene vurderer hvilke hendelser som det skal etablere beredskap for å håndtere. I tillegg bør kommunene vurdere hvordan beredskapen skal dimensjoneres for å møte de ressurs- og kompetansebehovene hendelsene stiller oss overfor. Ingen av kommunene i Rogaland har gjennomført en kommunal beredskapsanalyse. Likevel gjennomførte fire av kommunene en felles beredskapsanalyse i forbindelse med regional ROS-analyse. Selv om arbeidet ble opplevd som krevende, har disse kommunene hatt nytte av å legge den regionale ROS-analysen og beredskapsanalysen til grunn for sine kommunespesifikke ROS-analyser. Man kan spørre seg om manglende beredskapsanalyse kan være årsaken til kommunenes manglende kobling mellom ROS-analyse og beredskapsplan.

Flere kommuner mangler klare mål, strategier, prioritering og en plan for oppfølging av arbeidet. Kommuner som derimot har dette på plass, gjerne gjennom årlige handlings- og fremdriftsplaner, viser tydeligere fremdrift og kontinuitet. Dette er i tråd med Aven et als (2004) modell for sikkerhetsstyring, som poengterer at langsiktige mål er viktig for å sikre sikkerheten blir en dynamisk og fremtidsrettet prosess. Etersom flere av kommunene for eksempel har fått avvik for å ikke inkludere fremtidige klimautfordringer i ROS-analysen jf. § 2 i FBK, kan dette også ses i sammenheng med manglende langsiktige mål (FKB, 2011). Flere av kommunene har også fått avvik på manglende vurdering av behov for befolkningsvarsling og evakuering jf. § 2 i FBK. Også her kan det tenkes at fastsettelse av ytelsesrammer- og krav gjennom en beredskapsanalyse vil bidra til å identifisere og fastsette nødvendig respons på krisesituasjoner. Funn viser dermed at klart definerte mål, strategier og rammer bidrar til bedre systematikk i beredskapsarbeidet.

Etersom avvik i én fase av beredskapshjulet kan få følgefeil i neste fase, kan det også tenkes at kan disse kan unngås ved gjennomføring av beredskapsanalyse. Av intervju og tilsynsrapport kom det for eksempel frem at flere kommuner ikke er klar over hvilke eksterne aktører de har å spille på, og hvem det er naturlig å trekke inn som en del av ROS-prosessen. Dette har medført at kommunene fikk avvik både på manglende eksterne aktører i ROS-prosessen og mangler i ressurslisten i beredskapsplanen. En beredskapsanalyse kan dermed være en måte å løse utfordringene knyttet til helhet og systematikk, og man vil unngå følgefeil i beredskapsprosessen.



Et par av de store kommunene har etterlyst en veileder for kommunal beredskapsanalyse fra DSB, uten å få gjennomslag. I tillegg finnes det ingen modul for beredskapsanalyse i CIM, hverken i form av standard- eller tilleggsmodul. I og med at kommuner anser gjennomføring av beredskapsanalyse som krevende, kunne dette ha vært et nyttig hjelpemiddel. I tillegg vil det bidra til å bedre systematikken i arbeidet. Det er dermed liten hjelp å få blant kommunene som ønsker å følge opp avvik som kan knyttes til manglende systematikk. Man kan på bakgrunn av teori og empiri på dette området dermed spørre seg om dette er en oppgave DSB bør prioritere i fremtiden.

### **6.1.3 Planverkets kvalitet**

Ifølge Engen et al. (2016) vil enkle og konkrete planer gi et bedre styringsgrunnlag og gi en bedre og kontinuerlig beredskapsprosess. Dette er også i tråd med oppfattelsen til Fylkesmannen. Til tross for at flere forskere anbefaler å basere beredskapsplanverket på generelle prinsipper heller enn detaljerte og komplekse planer, er det ingen krav i lovverket som omhandler *enkelhet i plan* (Engen et al., 2016 og Furevik, 2012). Kommuner som beskriver planverket sitt som tungvint og detaljert kan derfor ses i sammenheng med at det finnes lite retningslinjer for hvordan man utarbeider enkle og praktiske planer. En småkommune beskriver for eksempel at kommunens ROS-analyse er så dårlig at den ikke er et godt verktøy, og at den dermed ikke blir brukt. Dette er i tråd med Engen et al. (2016) som poengterer at komplekse planverk er mindre egnet som arbeidsverktøy, og er vanskeligere å implementere på en effektiv måte. Flere av kommunene viser likevel at de har funnet ulike løsninger. Flere storkommuner har for eksempel trykket opp små brosjyrer som blant annet inneholder varslingsliste og telefonnummer til kommunens kriseledelse, i tillegg til sin overordnede beredskapsplan. Flere kommuner har også valgt å legge disse i vedlegg. Dette fører til at planverket blir både praktisk og anvendelig. Flere kommuner har valgt å utarbeide spesifikke tiltakskort som tas i bruk ved ulike hendelser. I samsvar med teori vil bruk av tiltakskort bidra til at den overordnede beredskapsplanen har en helhetlig tilnærming til å håndtere mange typer trusler, mens tiltakskortene benyttes mer spesifikt. I denne sammenhengen kan CIM brukes som hjelpemiddel. Til tross for at CIM har tiltakskort som en av sine standardmoduler, benytter ikke alle kommunene seg av dette systemet. Dette diskuteres nærmere i kapittel 6.3.5. I tillegg stiller ikke lovverket ikke krav til utarbeidelse av tiltakskort, noe som gjerne kunne ha bidratt til at kommunenes planverk blir mer anvendelig. Til tross for at teorien viser at planverk bør utformes etter generelle prinsipper, viser funn

imidlertid at kommuner har fått avvik nettopp fordi planverket er for generelt. Funn viser dermed at det kan være en utfordring for kommunene å vite hvordan de skal utforme planverket for at det skal være mest mulig anvendelig, uten at de mister viktige elementer og dermed får avvik.

I tillegg til å være kortfattet og forståelig poengterer flere forskere, deriblant Furevik (2012) og Perry og Lindell (2004), at planverket skal være *lett tilgjengelig*. Flere av kommunene har planverket sitt lett tilgjengelig på internett, mens andre kommuner ikke har offentliggjort planverket sitt. Mange av kommunenes offentlige planverk er imidlertid vanskelig å finne frem til på internett og anses derfor ikke som lett tilgjengelig for offentligheten. Ettersom teorien påpeker at befolkningen skal være kjent med kommunens planverk for å være klar over hva som forventes av de i kriser, blir dette vanskelig når planverket enten ikke finnes eller er vanskelig å finne på internett. Lovverket stiller heller ikke krav til å offentliggjøre planverk og står dermed i kontrast til hva teorien anbefaler.

Flere kommuner har valgt å legge planverket i CIM. Funn viser at kommuner som bruker CIM aktivt og setter av tid til å holde seg oppdatert, har stor effekt av systemet. Planverk i CIM kan bidra til bedre systematikk i beredskapsarbeidet ved at man enkelte kan gå inn å endre planverket uten å gjennomføre omfattende revisjoner. I tillegg er det enkelt for kommunens ansatte å legge inn kommentarer og forslag til endringer i systemet. På denne måten bidrar CIM til å opprettholde et korrekt risikobilde, og gjør dermed planverket til et levende dokument i tråd med Quarantelli (1977) og Lunde (2014). I tillegg vil planverk i CIM føre til at det er lett tilgjengelig for alle som skal bruke planverket.

Funn viser derfor at kommuner som mangler tilstrekkelig kompetanse og brukerkunnskaper om CIM, men likevel har valgt å legge planverk i CIM, har bedre planverk uten CIM. En storkommune uttrykker at; "*CIM er kun et skall av en bil*". Med dette mener kommunen at de selv må konfigurere og sette opp CIM-modulene for å kunne bruke dem. Dette krever både kompetanse og ressurser. I tillegg er opplæring i CIM veldig knyttet opp til deltakelse på NUSB-kurs. Man kan på denne måten konkludere med kommuner må sette av tid og ressurser til både innføring og opplæring i CIM for at det skal kunne bidra til systematikk i beredskapsarbeidet.

## **6.2 Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning til kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?**

Fylkesmannens tilsyn og veiledning vil i større eller mindre grad påvirke kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. For å skape en forståelse av forholdet mellom Fylkesmannen og kommunene i Rogaland er dette kapittelet strukturert etter følgende tema; *Tilsyn som kontrollmekanisme og hjelpemiddel, samsvar mellom avvik og beredskapskvalitet, Fylkesmannens veiledningsrolle, Fylkesmannen som pådriver og til slutt tilsynsrollen versus veiledningsrollen.*

### **6.2.1 Tilsyn som kontrollmekanisme og som hjelpemiddel**

I løpet av de siste fem årene har det skjedd endringer i føringene og styringsdokumentene fra de statlige myndighetene overfor fylkesmannsembetene. Reguleringsrammene vil påvirke hvordan fylkesmannen fører tilsyn og driver veiledning overfor kommunene. Som et ledd i å samordne embetene har fylkesmannen i dag strenge rammer og mindre handlingsrom - noe som er spesielt merkbart når det kommer til utvelgelse av tilsynsobjekter, gjennomføring av selve tilsynet og krav om rapportering. For de fleste kommunene i Rogaland har endringene i fylkesmannens tilsynspraksis påvirket kommunenes opplevelse av tilsyn. I tillegg til å være en kontrollmekanisme, fungerer fylkesmannen også som et hjelpemiddel og som pådriver i kommunenes beredskapsarbeid. Likevel oppgir enkelte kommuner at de har mindre nytte av fylkesmannens tilsyn og opplever tilsyn som byråkratisk, på tross av at enkelte kommuner har fått avvik. En storkommune som oppgir å ha liten nytte av fylkesmannens tilsyn oppgir derimot å ha nytte av internkontroll.

Kommunene jevnt over har en positiv holdning og et godt forhold til Fylkesmannen i Rogaland. Holdningene til Fylkesmannen kan likevel sies å være subjektiv og personavhengig, ettersom at det er ulik oppfattelse innad i en kommune – spesielt når det kommer til opplevelsen av avvik og systemrevisjon som tilsynsmetodikk. I noen tilfeller blir avvik bortforklart med bakgrunn i tilsynsmyndighetenes metodiske tilnærming. I de fleste tilfeller er avvik likevel ikke demotiverende, men er heller en motivasjonsfaktor for å forbedre beredskapsarbeidet. Enkelte kommuner bruker også avvik som insentiv overfor politikere eller andre kommunalt ansatte for å få økt fokus på beredskapsarbeidet. For flere kommuner var også Fylkesmannens tilsyn og påviste avvik en motivasjonsfaktor for å ta i bruk eksterne hjelpemidler. I en småkommune førte for eksempel avvik til at de innledet et samarbeid med

et konsulentfirma som et ledd i å forbedre sitt planverk. En annen småkommune tok kontakt med nabokommunen for å be om råd i forbindelse med ROS-analyse. Man kan i de forbindelse spørre seg om Fylkesmannens praksis med å ikke gi pålegg, men heller øke tilsynsfrekvensen bidrar til å opprettholde en kontinuerlig beredskapsprosess i kommunene. I lys av det høye gjennomsnittlige antall avvik som Fylkesmannen i Rogaland gir kommunene, kan man spørre seg om tilsynet bidrar til større bruk av eksterne hjelpemidler på grunn av at kommunene ikke føler at de internt i kommunen klarer å etterleve den kommunale beredskapsplikten.

I de fleste tilfeller er kommunene klar over hvilke avvik de kommer til å få under tilsyn. Dette bekrefter tidligere funn hvor det er påvist at det gjennomgående ser ut til at kommunene vanligvis er klar over forholdene som utløser avvik og pålegg på forhånd (NIBR, 2013:20:9 og DSB, 2016a:6). Likevel oppgir enkelte kommuner at de usikre på i hvilken grad de etterlever beredskapsplikten i tråd med Fylkesmannen i Rogalands fortolkning av lovverket. Selv etter veiledningsmøtet, hvor lovverket ble gjennomgått og diskutert i plenum, uttrykte flere av kommunene denne usikkerheten. En småkommune uttrykte for eksempel at de savnet et mer overordnet opplegg for å forankre regelverket lokalt, spesielt i forhold til øvelser. Vårt inntrykk er at det fremstår som at enkelte kommuner fremdeles har vansker for å oversette hva etterlevelse av beredskapsplikten betyr for sin kommune. Dette er til tross for veiledningsmøtet - et møte som burde gjøre alle kommunene i stand til å vurdere eget arbeid og se det opp mot gjeldende lovverk og Fylkesmannens fortolkning av lovverket. Dette kan ha sin forklaring i kommunenes frie handlingsrom og kommunalt selvstyre, ved at de står fritt til å velge 'veien til målet'. Dette kan også ses i lys av DSBs veiledere, hvor flere av dem gjennom årene har blitt endret og tilpasset. Et eksempel er veilederen til forskriften som er blitt endret for å klargjøre hvordan man kan tilfredsstille lovkravene, etter at de tidligere er blitt oppfattet som utydelige.

Ettersom kommunene jobber mot ulike mål, viser funn at nytten av tilsyn som hjelpemiddel varierer deretter. Tilsyn vil ikke ha særlig effekt på de kommunene som har lagt listen høyere enn loven krever. Funnet viser her et markant skille mellom store og små kommuner. Flere av de store kommunene har lagt seg på et nivå som er langt over hva loven krever, mens små kommuner synes det er utfordrende å tilfredsstille minimumskravene. Mindre kommuner har derfor gjerne tydeligere og "grovere" avvik som er enklere for Fylkesmannen å avdekke.

Likevel opplever ikke disse kommunene at Fylkesmannens tilsyn er til stor nytte i deres beredskapsarbeid.

### **6.2.2 Samsvar mellom avvik og beredskapskvalitet**

Fylkesbarometeret i KU viser at kommunene i fylket generelt er flinke til å etterleve beredskapsplikten, på tross av at Fylkesmannen i Rogaland gjerne er noe strengere til å gi avvik enn andre fylkesmannsembeter i landet. Vi kan dermed se at antall avvik som blir gitt ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av kvaliteten på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunene. Motsatt vil ikke etterleve beredskapsplikten alene garantere at man har god kvalitet på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet. Et avvik gitt i Rogaland er heller ikke det samme som et avvik gitt i et annet fylke. Ei heller kan man si innsats eller forbedring kan måles i fra tilsyn til tilsyn gjennom avvik som blir gitt. En småkommune har for eksempel gjort store forbedringer i sin ROS-analyse etter å ha fått påvist avvik. Likevel kan gjerne denne kommunen vente å få avvik på ROS-analyse ved årets tilsyn ettersom analysen viser klare mangler. Samtidig viser våre funn at kommuner som oppfattes som flinke beredskapskommuner også har fått avvik på i utgangspunktet enkle krav. Dette gjelder for eksempel i forhold til manglende oppdatering av beredskapsplan etter krav om revisjon/oppdatering § 6 i FKB eller at ROS-analysen er for generell jf. § 2 i FKB. Dette henger også sammen med økte krav fra Fylkesmannen, og at Fylkesmannens syn på avvik er mer i samsvar med 'forbedringspunkter' enn 'lovbrudd'. I tillegg kan dette henge sammen med embetets lange tradisjoner for å ha veiledningsmøter med kommunene. Disse er i tråd med et kommunikativt ideal, hvor man gjennom kommunikasjon, dialog og medvirkning skal komme frem til en felles løsning (Engen et al., 2016:202).

### **6.2.3 Fylkesmannens veiledningsrolle**

I motsetning til tilsyn er Fylkesmannens veiledning et frivillig tilbudt hjelpemiddel. Styringsparameterne, oppdrag og krav som er gitt av KMD i perioden 2014-2017 viser hva Fylkesmannen skal prioritere av veiledningsoppgaver, noe som dermed vil påvirke kommunenes beredskapsarbeid for dem som velger å ta seg bruk av tilbudet. Føringerne fra 2014 viser blant annet at Fylkesmannen skal legge spesiell vekt på kommunens ROS-analyse, samt understøtte kommunene i implementering og bruk av CIM (KMD, 2014:14-15). I tillegg kan man si at det legges strenge føringer og krav for Fylkesmannens veiledning - spesielt i

forbindelse med øvelse og evaluering, hvor Fylkesmannen har rapporteringskrav til DSB (se vedlegg 1).

Fylkesmannens veiledning vil kunne påvirke kommunenes valg og bruk av andre eksterne hjelpemidler. Blant kommunene som benytter seg av CIM har flere vært på kurs hos Fylkesmannen i oppstartsfasen. Flere kommuner oppgir at CIM er en effektiv kommunikasjonskanal med Fylkesmannen, hvor de får innspill og kommentarer til planverket som kommunen har utarbeidet. For kommuner som bruker CIM er det derfor enklere å opprettholde en tettere kontakt med Fylkesmannen, enn for de kommunene som ikke bruker CIM.

Kommunenes behov for veiledning har minket de siste årene, noe både kommunen og Fylkesmannen uttrykker har sin årsak i økt kompetansenivå. Man kan også se at behovet for veiledning som et hjelpemiddel, i likhet med tilsyn, har en større nytteverdi for mindre kommuner. De store kommunene oppgir å bruke veiledning fra Fylkesmannen i liten grad, ettersom veiledningen i hovedsak er begrenset til etterlevelse av beredskapsplikten. For kommunene som stiller høyere krav til egen beredskap utover lovverket, er det lite å hente av hjelp og støtte fra Fylkesmannen. Ettersom disse kommunene i tillegg har et høyt kompetansenivå, må de vende seg mot andre hjelpemidler for å få den hjelpen de søker. Man kan her trekke fram Fylkesmannens manglende kompetanse innenfor CIM, et område som Fylkesmannen villig innrømmer at enkelte kommuner er flinkere på enn Fylkesmannen. Fylkesmannen har gått fra å tidligere drive opplæring for kommunene i CIM, til nå å kunne stille med lite kompetanse og råd i møte med etterspørselen til erfarne kommuner. Kommunene viser likevel forståelse for at Fylkesmannens veiledningstilbud er tilpasset gjennomsnittskommunene. Det vil være enormt ressurskrevende for Fylkesmannen å ha et kompetansenivå høyt nok til å møte krav fra alle kommunene.

#### **6.2.4 Fylkesmannen som pådriver**

Fylkesmannen har ifølge fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks også en rolle som pådriver, noe som kommer spesielt frem i beredskapshjulet to siste faser - øvelse og evaluering. Det skjedd en endring i krav fra KMD fra 2016 til 2017 innen øvelse. I 2016 skulle Fylkesmannen gjennomføre øvelser i kommuner *“dersom ressursituasjonen tillater det”* (KMD, 2016:11). Flere av kommunene som synes det er krevende å etterleve kravene til øvelse gir også uttrykk for at de savner Fylkesmannens regionale øvelser som de hadde

tidlige. Man kan spørre seg hva årsaken til Fylkesmannens avvikling av denne typen regionale øvelser er, og om dette kan ha en tilknytning Fylkesmannens ressursituasjon. I 2017 er kravet skjerpert til *“øvelse for kriseorganisasjonen i ¼ av kommunene”* (KMD, 2017:13). Som det kommer frem av ‘KU 2017’ er Fylkesmannens tilbud om støtte i planlegging og gjennomføring av øvelse kjærkomment i flere kommuner. Dette er spesielt fremtredende i småkommuner hvor ressursituasjonen, kompetanse og kapasitet utgjør et hinder for å initiere øvelser selv. Flere av disse kommunene er derfor avhengig av støtte fra Fylkesmannen for å gjennomføre øvelser. Det er derfor positivt at Fylkesmannen er blitt pålagt strengere krav på området. Fylkesmannens pådriverrolle er derfor viktig for at disse kommunene skal etterleve krav.

I tillegg til å bistå øvelser skal også Fylkesmannen ta initiativ til å følge opp evalueringer etter øvelser og hendelser. Dette skal bidra til læring, utvikling og kontinuerlig forbedring av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Fylkesmannen selv skal evaluere alle hendelser av regional betydning og rapportere til DSB. Dette kan forklare hvorfor Fylkesmannen er nødt til å be kommunene evaluere hendelser som gjerne ikke anses som truende hendelser for kommunene. Alle kommunene som uttrykte misnøye med pålagte evalueringer gjennomførte dem likevel. Man kan spørre seg om kommunene dermed føler seg presset til å evaluere hendelser grunnet frykt for avvik jf. § 8 i FKB. I tillegg kan man stille spørsmål om hvor grensene i dette tilfellet går mellom Fylkesmannens tilsyns- og veiledningsrolle. Man kan likevel ikke legge skjul på at Fylkesmannens pådriverrolle og den statlige regulering av dette området har en stor påvirkningskraft på kommunenes etterlevelse av beredskapsplikten.

### **6.2.5 Tilsynsrollen versus veiledningsrollen**

DSBs ‘Veileder for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt’ poengterer at *“det er et viktig prinsipp å skille mellom veiledningsrollen og tilsynsrollen”* og at dette skal komme tydelig fram for kommunene (DSB, 2015:6). På tross at dette kan man spørre seg i hvilken grad dette blir overholdt i Rogaland. Selv om Fylkesmannen oppgir at det kan være vanskelig å skille mellom disse to rollene, er de heller ikke er strenge på å holde dette adskilt. Dersom de får spørsmål underveis i et tilsyn så besvares disse. Man kan i den forbindelse spørre seg hvordan rolleblanding påvirker kommunenes valg av bruk av hjelpemidler. En småkommune oppgir for eksempel at de vegrer seg litt for å ta kontakt med Fylkesmannen for råd og innspill til planverk, ettersom de er usikre på om dette vil medføre rolleblanding for Fylkesmannen. På den andre siden oppgir Fylkesmannen at dersom de skulle hatt et klarere

skille mellom de to rollene, ville dette kunne ha negativ effekt på forholdet mellom Fylkesmannen og kommunen. Fylkesmannens vansker med rolleskillet kan også ses i sammenheng med Fylkesmannens lange tradisjoner med veiledning i kommunene. Hensynet til samarbeidsforholdet må derfor sees i kontrast med hensynet til et klarere skille mellom Fylkesmannens tilsyns- og veiledningsrolle. I følge DIFI-rapport 2016:05 oppleves Fylkesmannens veiledning like viktig som Fylkesmannens tilsyn for regeletterlevelse (2016:37), noe også våre funn bekrefter.

### **6.3 Hvilke faktorer påvirker kommunenes bruk av andre eksterne hjelpemidler i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan bidrar hjelpemidlene i dette arbeidet?**

Av kommunens tilgjengelige hjelpemidler er det kun tilsyn som vil uansett vil påvirke kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Etersom kommunene selv bestemmer hvilken grad de ønsker å benytte seg av eksterne hjelpemidler, trenger ikke andre eksterne hjelpemidler å påvirke kommunenes beredskapsarbeid og etterlevelse av beredskapsplikten. For å forstå hvilke eksterne hjelpemidler kommunene benytter seg av, samt hvorfor og hvilken nytte de har, er dette kapittelet strukturert etter følgende tema; *Motivasjon og tilgjengelighet, bestillerkompetanse og eierskap og samvirke.*

#### **6.3.1 Motivasjon og tilgjengelighet**

For å skape en kontinuerlig prosess i beredskapsarbeidet er kommunene nødt til å ha noe å strekke seg etter (Lunde, 2014:72). Motivasjonsfaktoren for å ta i bruk eksterne hjelpemidler er i hovedsak ressursmangel, kompetanse- og læringsbehov og behov for å holde seg oppdatert. I tillegg bruker kommunene hjelpemidler for å forenkle beredskapsarbeidet. Dette er uavhengig av kommunestørrelse. *Hvordan* de ulike hjelpemidlene motiverer kommunene er derimot ulik. Både kommunenes mål, virkemidler og rammebetingelser spiller her en sentral rolle (Aven et al., 2004:67-68). Småkommuner må i større grad ta i bruk eksterne hjelpemidler i beredskapsarbeidet. Samtidig er ikke alle hjelpemidlene like tilgjengelige for alle kommuner. Kostnad og manglende prioritering fra ledelsen oppgis blant annet som et hinder for bruk av enkelte hjelpemidler. Flere av kommunene oppgir at motivasjonen for bruk av hjelpemidler henger sammen med en kost-nytte vurdering, ettersom flere av kommunene oppgir at de er opptatt av å drive ressurseffektiv beredskap. Rammebetingelsene vil også spille en avgjørende rolle for kommunenes bruk av eksterne hjelpemidler (Aven et al., 2004:68). For kommuner som er geografisk omringet av kommuner som ikke ønsker et



interkommunalt samarbeid, vil 'fysiske forhold' utgjøre et hinder for bruk av hjelpemiddelet. I tillegg viser funn at selv om for eksempel eksterne aktører er tilgjengelige for kommunen, bestemmer aktørene selv om de ønsker eller har mulighet til å delta i beredskapsprosessen.

Kommunenes hyppige bruk av DSBs veiledere kan henge sammen med veiledernes tilgjengelighet og opplevd nytte for implementering av lovverket. I tillegg oppfordrer Fylkesmannen til å bruke disse veilederne, noe som blant annet kommer frem i enkelte av tilsynsrapportene. Behovet for veilederne ser ut til å ha sammenheng med at loven gir stort rom for skjønn og mulighet for lokale tilpasninger. Det kan derfor være vanskelig for kommunene å vurdere hva som anses som gode løsninger.

Flere kommuner har høy motivasjon for å benytte seg av CIM som hjelpemiddel. Funn viser at både bruk og aktivitetsnivå i CIM er proporsjonalt med kommunens størrelse. Jo større kommunen desto større sannsynlighet for bruk av CIM og vice versa. Motivasjonen er drevet av systemets positive effekt i alle fasene i beredskapsarbeidet. I tillegg forenkler CIM kommunenes arbeid. Enkelhet er også kommunenes motivasjon for å ta i bruk CIM-appen. Det er i hovedsak storkommuner som har kjøpt CIM-app. Mindre kommuner har hverken økonomi til å kjøpe appen eller tid til å sette seg inn i og drifte den. Funn viser at kommunene som bruker CIM-appen aktivt lettere holder seg oppdatert, ettersom den er mye. Ifølge en storkommune er appen så enkel å bruke at den heller ikke krever opplæring. For de kommunene som har høye krav til egen beredskap eller ønsker mer spisskompetanse er kostnad ingen hindring. Disse kommunene finner motivasjon i interkommunale samarbeid eller utenlandsturer hvor de kan utveksle erfaringer og løsninger som kan bidra til læring. I tillegg hentes spesialkompetanse fra innleide eksperter eller ulike web- eller software programmer. Disse hjelpemidlene skaper på denne måten fremdrift i beredskapsarbeidet utover etterlevelsen av beredskapsplikten.

Særlig mindre kommuner henger etter med beredskapsarbeidet grunnet ressursituasjon. I flere av kommunene er også beredskapsarbeidet veldig personavhengig. Ildsjeler som alene fungerer som pådriver for fremdriften i arbeidet er sårbart. Sårbarheten øker i kombinasjon med manglende støtte i fra rådmann eller politisk ledelse, eller ved svak sikkerhetskultur. Dette bekrefter tidligere funn om sikkerhetsstyring i norske kommuner (Aven et al., 2004:84-86). Der hvor beredskapsarbeidet er personavhengig er ofte prosessen preget av *skippertak* og går i *rykk og napp*. Funn viser imidlertid at ildsjeler, på bakgrunn av personlige meninger og

oppfattelser av nytteeffekt, i stor grad influerer kommunens beslutninger i bruk av hjelpemidler. Dette gjelder spesielt blant hjelpemidlene som våre funn viser kan ha en positiv effekt på fremdriften av beredskapshjulet. I kommuner med hyppig utskiftinger av personell i kriseledelsen vil bruken av hjelpemidler og arbeidspraksis derfor raskt kunne endres. I tillegg viser funn at enkelte kommuner har en sikkerhetsstyring som i praksis ligner en mer hendelsesorientert tilnærming, i stedet for en risikobasert og forebyggende tilnærming. Dette fører til at beredskapsarbeidet får lite fokus i det daglige arbeidet, og mer fokus når en krise først inntreffer. Dette er et kjent og veldokumentert fenomen, og bekrefter dermed tidligere forskning.

### **6.3.2 Bestillerkompetanse og eierskap**

Selv om ulike kommunene har benyttet seg av de samme hjelpemidlene, kan effekten av hjelpemidlene variere i ulike kommuner. I tillegg kan man skille mellom effekten hjelpemidlene har på etterlevelse av beredskapsplikten, og effekten de har på kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Funn viser at bruk av konsulenttjenester for eksempel har en god effekt som pådriver for kommunens beredskapsarbeid, men bruken er ikke nødvendigvis en garanti for å etterleve beredskapsplikten. For småkommuner er konsulenttjenester spesielt nyttig i metode og prosess. Kommunene kan dermed oppfatte hjelpemiddelet som nyttig, på tross av at det ikke er til hjelp med å etterleve beredskapsplikten. For at konsulenttjenester skal ha en positiv effekt både på kommunens beredskapsarbeid og etterlevelse av beredskapsplikten kreves det et visst kunnskapsnivå og bestillerkompetanse hos kommunen. Mindre kommuner har gjerne ikke denne kompetansen, men er gjerne de som trenger dette hjelpemiddelet mest. Bestillerkompetanse kreves også ved bruk av andre hjelpemidler hvor arbeidet bli helt eller delvis utført av andre. Dette gjelder for eksempel ved bruk av innleide eksperter, CIM, og andre web- og softwarebaserte hjelpemidler. I denne sammenhengen kan det stilles spørsmål ved om veiledning fra Fylkesmannen i forkant av bruk av eksterne hjelpemidler kan bidra til at kommuner med manglende bestillerkompetanse får bedre utbytte av bruken av slike eksterne hjelpemidler.

Når mangel på kompetanse er årsaken til at kommuner tar i bruk ovennevnte hjelpemidler risikerer også kommunen å få manglende eierskap til arbeidet som gjøres. Dersom kommune selv ikke selv setter rammer for arbeidet og deltar i prosessen kan det blant annet bli utfordrende å implementere planverket (Rake og Sommer, 2016:4 og Lunde, 2014:68). Det kan også stilles spørsmål ved læringsutbyttet ved å la noen andre gjøre jobben for seg. I

tillegg vil det være utfordrende å få planverket lokalt nok forankret, dersom kommunen selv ikke har en aktiv rolle i prosessen. For eksempel krever utarbeidelse av tiltakskort spesifikk lokal kunnskap som kommunene besitter (Furevik, 2012:108-109). Bruk av hjelpemidler bør derfor begrenses til å være en støttefunksjon til kommunens arbeid for å unngå tap av eierskap.

### **6.3.3 Samvirke**

I samsvar med teori på samvirke, viser funn at samarbeid mellom kommuner har en positiv effekt i flere deler av beredskapshjulet; fra utarbeidelse av planverk til gjennomføring av øvelser (Engen et al., 2016:289-290). DSBs 'Veileder til helhetlig ROS-analyse' anbefaler kommunene å samarbeide, blant annet fordi nabokommuner ofte har samme utfordringer (DSB, 2014:22). Likevel kan man spørre seg om dette kommer godt nok frem av lovverket.

I FKB er det flere paragrafer som omhandler samvirke (2011). Ifølge FBK §§ 5 og 7 skal kommuner samarbeide "*der det er hensiktsmessig*". Hva som imidlertid oppfattes som hensiktsmessig er opp til kommunene å bedømme. Mens enkelte kommuner ser det som hensiktsmessig å samarbeide på flere områder, deler ikke nødvendigvis andre kommuner denne oppfatningen. En småkommune ønsket for eksempel å danne et felles beredskapsråd med sin nabokommune, som er en flink beredskapskommune, noe denne kommunen ikke anså som hensiktsmessig. Funn viser derfor at interkommunalt samarbeid i enkelte tilfeller er vanskelig å få til, ettersom dette er av ulikt ønske fra kommunene. Man kan derfor stille spørsmål ved om lovverket burde vært mer presist formulert for å bedre tilrettelegge for interkommunalt samarbeid. Dette er spesielt med tanke på den positive effekten av samvirke (Engen et al., 2016:289-290 og St. meld. nr. 29 (2011–2012)).

Ettersom uønskede hendelser som inntreffer ikke kjenner kommunegrenser, vil deling av ressurser og felles planer på tvers av kommunene kunne bidra til bedre håndtering (Engen et al., 2016:290). I tillegg viser funn at samarbeid mellom kommuner er en motivasjonsfaktor for å bedre beredskapsarbeidet i egen kommune, spesielt i kommuner hvor arbeidet er drevet av ildsjeler og hvor beredskapsarbeid er mindre prioritert. Flere av kommune viser også til kompetanseutveksling som et positivt utbytte av samarbeid. I tillegg viser funn at kommuner med sterke samarbeidsbånd også har lettere for å øve, ettersom de bistår hverandre med å fasilitere øvelser. Felles øvelser vil også bidra til å teste kvaliteten å samvirke (Perry og Lindell, 2003:345).

Kommunene er også lovpålagt å samarbeide med andre offentlige og private aktører (FKB, 2011: §§2 fjerde ledd og § 7 første ledd andre setning). I tillegg skal kommunen være en pådriverrolle overfor andre aktører (§ 1 andre ledd i FKB). Funn viser at kommuner har store lokale virksomheter eller selskaper, drar fordel av dette ved å kunne henge seg på deres øvelser. Denne rammebetingelsen er svært fordelaktig, ettersom man både dekker øvelseskrav i FKB, samtidig som dette er svært ressurseffektiv for kommunen. I kommuner hvor denne rammebetingelsen ikke er tilgjengelig må man i større grad initiere, planlegge og gjennomføre øvelser selv. Særlig små kommuner anser dette som krevende og er mer avhengig av bistand fra Fylkesmannen for å klare etterleve lovkravet til øvelse. Samtidig har kommunen ikke noen sanksjonsmidler dersom andre aktører ikke ønsker å delta i beredskapsprosessen, et område som flere kommuner har fått avvik på. Disse kommunene får dermed ikke øvd på samvirke, kan ikke dra fordel av andres kompetanse, samtidig som man er lite ressurseffektiv.

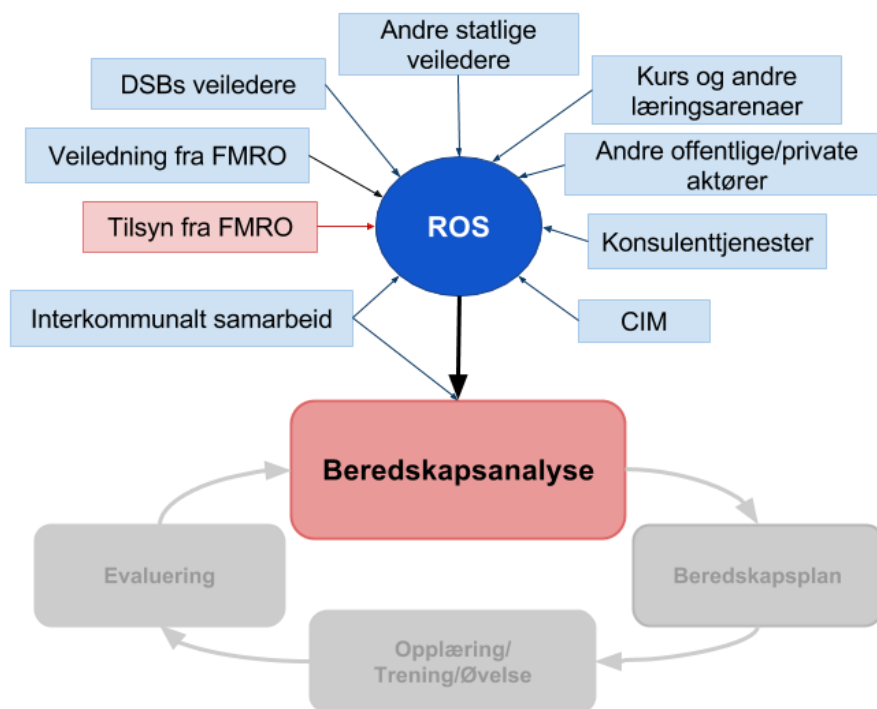
Fylkesmannen har ikke gitt avvik på paragrafene som omhandler interkommunalt samarbeid. På grunn av vagt formulerte paragrafer i FKB om samarbeid, kan man derfor stille spørsmål ved Fylkesmannens hjemmel til å gi avvik. Vagt formulert lovverk har også ha ført til mer bruk av skjønn fra Fylkesmannen. En småkommune har for eksempel fått avvik på å ikke inkludere sine nabokommuner i ressurslistene i beredskapsplanen. Man kan spørre seg om kommunene i større grad hadde samarbeidet dersom loven hadde satt mer konkrete krav til samarbeid. For Fylkesmannen kan det tenkes at en strengere regulering vil medføre at det blir enklere å gi avvik med hjemmel i § 5 i FKB. Man kan i den forbindelse også spørre seg om kommunenes etterlevelse av beredskapsplikten hadde blitt enklere dersom kommunene hadde hatt sanksjonsmuligheter mot ikke-samarbeidsvillige aktører. I denne sammenhengen kan man også stille spørsmål til fylkesmannens rolle som pådriver og tilsyn som hjelpemiddel for å stimulere til samvirke, ettersom Fylkesmannen ikke har gitt avvik for manglende samarbeid.

#### **6.4 Hvilken nytte har kommunene av eksterne hjelpemidler i beredskapsprosessens ulike faser?**

Funn viser store variasjoner i hvem som benytter seg av hjelpemidler, hvilke hjelpemidler som benyttes, hvor i beredskapsprosessen de benyttes, samt på hvilken måte de benyttes. Veiledning fra Fylkesmannen er for eksempel det hjelpemiddel som de fleste kommunene har benyttet seg av, som benyttes i mange av fasene i beredskapsprosessen, men som benyttes i liten grad. Ettersom flere av hjelpemidlene krever et visst nivå av ressurser og kompetanse, vil

effekten av hjelpemidlene variere mellom kommunene. I tillegg til å variere mellom kommune, vil også effekten av hjelpemidlene varierer mellom fasene i beredskapshjulet. CIM blir for eksempel brukt i alle fasene av beredskapshjulet; Alt planverk kan legges i CIM og kommunene kan øve gjennom CIM. På denne måten er CIM er viktig hjelpemiddel for å skape kontinuitet i arbeidet og holde planverket levende. Som tidligere diskutert vil likevel effekten av CIM avhenge av kommunenes evne til å holde seg oppdatert i systemet. For å skape en forståelse av hvor i beredskapsprosessen kommunene benytter seg av de ulike hjelpemidler, samt hvilken nytte de ulike hjelpemidlene har i de ulike fasene, er kapittelet strukturert etter Sommers (2016) beredskapshjul og dets fire faser; *Oppstartsfase, ROS-analyse og beredskapsanalyse, beredskapsplan, opplæring, trening og øvelse, og evaluering etter øvelser og hendelser.*

#### 6.4.1 Oppstartsfase, ROS-analyse og beredskapsanalyse



Figur 9: Fase I - Beredskapsanalyse og kommunenes bruk av hjelpemidler.

I samsvar med både lovverk og teori viser funn at arbeidet som gjøres i den første fasen i beredskapshjulet, bestående av blant annet *mål, rammer, ROS-analyse og beredskapsanalyse*, vil legge sterke føringer for hvordan arbeidet i de neste fasene foregår (Rake og Sommer, 2016:3). Funn viser også at dersom man ikke gjør et grundig arbeid i denne fasen, vil dette få

negative følgefeil for de kommende fasene. Dette kommer eksplisitt frem av tilsynsrapportene.

Eksterne hjelpemidler benyttes i størst grad i denne fasen, spesielt i utarbeidelse av ROS-analyse. Det mest brukte hjelpemiddelet er DSBs veiledere. 'Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen' (2014) peker seg særlig ut. Blant kommunene som har benyttet seg av konsulenttjenester i beredskapsprosessen, benyttes også disse hyppigst i arbeidet med ROS-analysen. Til tross for dette viser tilsynsrapportene at 84% av kommunene har fått avvik på ROS-analyse. Sett i sammenheng med bruk av eksterne hjelpemidler kan dette tyde på at kommunene synes at det er krevende å gjennomføre en ROS-analyse med kun interne ressurser.

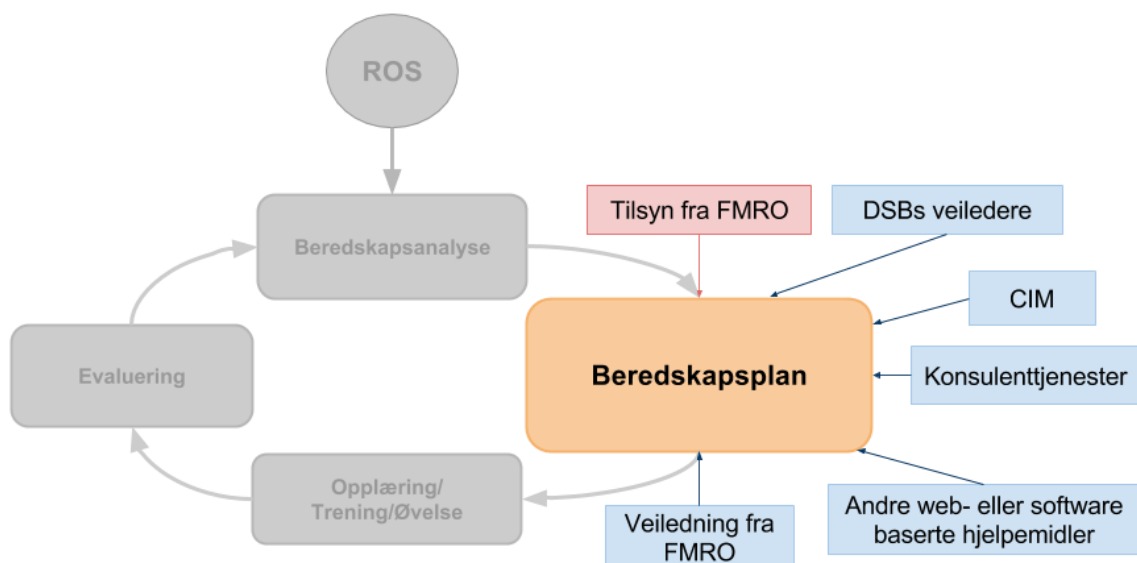
*Hvordan* kommunene bruker de ulike hjelpemidlene vil påvirke effekten av dem. De statlige tilbudte hjelpemidlene; fylkesmannens tilsyn og veiledning, CIM, NUSB-kurs og DSBs veiledere er sentrale hjelpemidler i denne fasen. For kommuner som har behov for mer spisskompetanse eller hjelp til arbeidsprosess, heller enn generell veiledning, vil konsulenttjenester eller bruk av eksperter på område være til nytting. Innleide tjenester vil, i likhet med fylkesmannens tilsyn, gi kommune en "kickstart" i ROS-prosessen, noe som ifølge Lunde (2014) og Perry og Lindell (2013) er viktig for en kontinuerlig prosess (2013:345). Bruk av innleide tjenester vil imidlertid kreve bestillerkompetanse fra kommunens side for å ha effekt. Man kan også spørre seg om veiledning fra Fylkesmannen tidlig i oppstartsfasen i ROS-prosessen vil kunne veie opp for manglende bestillerkompetanse, erfaring og innsikt i lovverket og gjøre at kommunen unngår avvik. Man kan i den sammenhengen også spørre seg om den grundige gjennomgangen av lovverket under Fylkesmannen veiledningsmøte bør skje på et tidligere tidspunkt. Dersom kommunene hadde hatt en bedre forståelse av lovverket, og dermed er klar over hvor de kommer til å få avvik, vil de ha bedre forutsetninger for å kunne rettet opp avvikene. I tillegg vil felles forståelse mellom kommunen og Fylkesmannen om hva som skal til for å etterleve beredskapsplikten være viktig, ettersom Fylkesmannen viser en god del skjønn i vurdering av avvik.

Ingen av kommunene har gjennomført en kommunal beredskapsanalyse. Ettersom det ikke eksisterer statlige veiledere eller tilbudte hjelpemidler for gjennomføring av beredskapsanalyse, kan dette være en medvirkende årsak til at arbeidet anses som krevende. Kommunenes manglende gjennomføring av en beredskapsanalyse har ikke direkte påvirkning

på etterlevelsen av beredskapsplikten, ettersom dette ikke er et krav. Likevel kan man se at dette kommer til uttrykk i den neste fase i beredskapshjulet gjennom avvik som blir gitt under tilsyn.

Funn viser forskjell i hvor tungt eksterne aktører involveres i kommunenes beredskapsarbeid. Flere kommuner, særlig større kommuner, har løpende kontakt og samarbeid med lokale virksomheter og selskaper. Andre kommuner, særlig mindre kommuner, er svakere på samvirke. I enkelte tilfeller har dette ført til avvik. Dette kan ha sammenheng med at hva som anses som 'relevante' aktører kan være av ulik oppfatning mellom kommunene og Fylkesmannen (FKB, 2011: § 2 fjerde ledd). På tross av at Fylkesmannen oppgir at dette er opp til hver enkel kommune å bedømme, kan avvikene tyde på at Fylkesmannen har sterke meninger om hva som anses som relevante aktører. En mellomstor kommune oppgir for eksempel at de i forbindelse med revidering av planverk kun tok et par telefoner til relevante aktører for informasjon om eventuelt endret risikobilde. Man kan stille spørsmål ved om dette er god nok involvering til å etterleve lovkrav. I flere tilfeller vil personlige møter, særlig tverrfaglige møter, bidra til bedre informasjonsutveksling og diskusjon rundt risiko. På denne måten kan kommunen få et mer helhetlig risikobilde i egen kommune. Felles for kommunene som kun har involvert offentlige og private aktører i liten grad, er at de er små eller mellomstore kommuner som har mindre tid og ressurser til beredskap enn større kommuner.

## 6.4.2 Beredskapsplan



Figur 10: Fase II - Beredskapsplan og kommunenes bruk av hjelpemidler.

På bakgrunn av arbeidet som gjøres i beredskapshjulets første fase skal kommunene utarbeide beredskapsplanverk. I likhet med forrige fase benyttes ulike hjelpemidler for å etterleve kravet til beredskapsplan. Ifølge Lunde (2014) og Rake og Sommer (2016) handler denne fasen om å dokumentere, organisere og få en oversikt over ressurser som man på bakgrunn av krav og rammer satt i den tidligere fasen skal ha beredskap for. I denne forbindelse stiller Fylkesmannen seg disponibel til å veilede kommunene. Fylkesmannens tilsyn vil i denne fasen bidra til å avdekke eventuelle sårbarheter i planverket. Etersom mange av avvikene er knyttet opp til manglende ressursoversikt, kan man på denne måten si at avvikene er knyttet opp mot manglende beredskapsanalyse. Flere kommuner kunne derfor dratt nytte av hjelpemidler i form av for eksempel veiledning fra Fylkesmannen, DSBs veiledere eller kurs for å gjennomføre beredskapsanalyse, til tross for at dette per i dag ikke eksisterer.

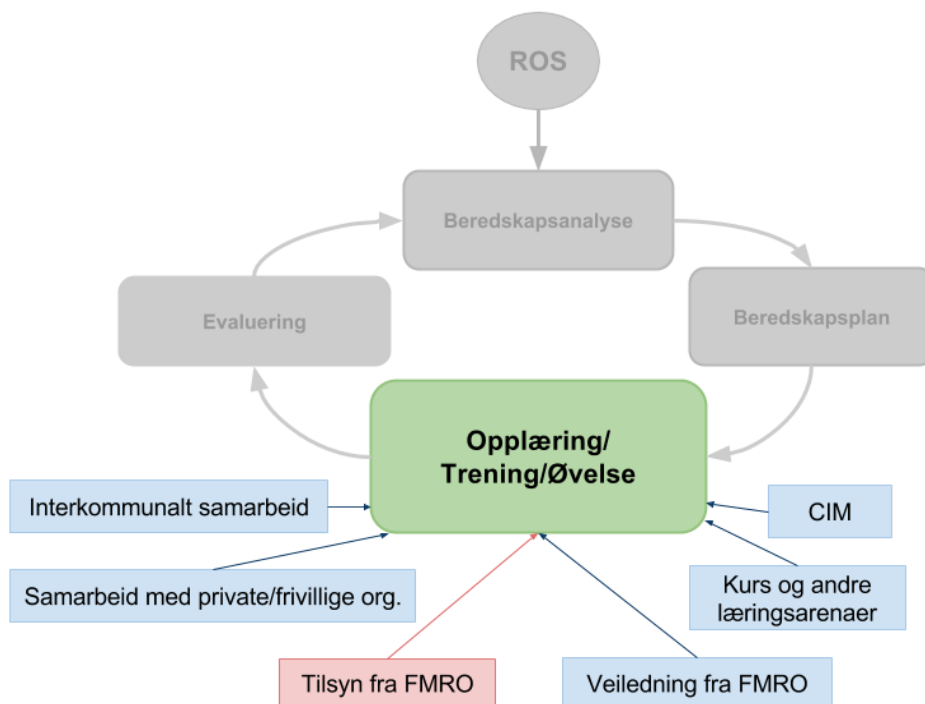
DSBs veiledere er det hyppigst brukte hjelpemiddelet i denne fasen, noe som kan ha sammenheng med at det eksisterer en rekke veiledere som omhandler ulike tema i beredskapsplanen. De benyttes likevel ikke i like stor grad som i foregående fase, noe som kan ha en sammenheng med at kommunene opplever veilederne som brukes i denne fasen mindre nyttige enn de som brukes i den foregående fasen (DSB, 2017). For de få kommunene som har benyttet seg av konsulentfirma til beredskapsplan er dette i sammenheng med utarbeidelse av ROS-analyse i den forrige fasen. Bruk av dette hjelpemidlet, som henger sterkt sammen med bestillerkompetanse og eierskap, vil derfor ha samme effekt i denne fasen som i forrige fase.

CIM er også et hyppig brukt hjelpemiddel i denne fasen. Både varslingsliste, ressursoversikt, evalueringsplan og plan for krisekommunikasjon kan enkelt legges inn i systemet. På denne måten bidrar også CIM til å etterleve § 4 i FKB som omhandler beredskapsplanens minimumskrav (FKB, 2011). I tillegg bidrar CIM til at et kontinuerlig oppdatert planverk ved at man enkelt kan gå inn i systemet og gjøre små endringer. I tillegg til CIM har flere kommuner tatt i bruk ulike web-baserte betalte tjenester i forbindelse med befolkningsvarsling og krisekommunikasjon, jf. § 4 bokstav d og e i FKB. Dette gjelder særlig store kommuner, og kan derfor ses i sammenheng med kommunenes rammebetingelser. Likevel har sosiale medier, som benyttes gratis, fått en større rolle i befolkningsvarsling, og har dermed bidratt til at man enkelt når ut til befolkningen.



Flere av kommunene har også fått avvik på ressursoversikt og varslingsliste, noe som kan ses i sammenheng med kommunenes samarbeid med andre aktører eller nabokommuner. Kommuner som har hyppig kontakt med eksterne aktører eller andre kommuner vet i større grad hvilke ressurser de har å spille på tvers av kommunegrensene, enn kommunene som i mindre grad samarbeider med andre. Dette kan også ses opp mot teori på samvirke, ved at det er viktig at kommuner kjenner hverandres kapasiteter, begrensninger og mekanismer for koordinering for best mulig utnyttelse av ressurser (Engen et al., 2016:290).

### 6.4.3 Opplæring, trening og øvelse



Figur 11: Fase III - Opplæring, trening og øvelse og kommunenes bruk av hjelpemidler.

Den tredje fasen i beredskapshjulet er opplæring, trening og øvelse. Ifølge Furevik (2014) er denne fasen viktig for å kunne avdekke forbedringspunkter i planverk og i organisasjonen forøvrig. Ifølge Lunde (2014) vil også planene være av liten verdi dersom det ikke samtidig etableres en reell beredskapsevne gjennom å gi personene som skal utøve den dokumenterte beredskapen tilstrekkelig opplæring. Jf. § 7 i FKB (2011) skal beredskapsplanen øves annet hvert år, og øvelsesscenarioer hentes fra ROS-analysen. Arbeidet som er blitt gjort i de to foregående fasene vil derfor påvirke denne fasen. I tillegg vil det som blir gjort i denne fasen legge føringer for neste fase, ettersom at alle øvelser ifølge § 8 i FKB (2011) skal evalueres.

Ettersom de fleste kommunene har øvd med andre kommuner eller med andre offentlige eller private aktører, peker samvirke seg ut som sentralt i denne fasen. Dette må også ses i sammenheng med at forskriften stiller krav til at kommunene skal øve sammen der det er hensiktsmessig jf. § 7 i FKB (2011). Kommunene som øver sammen øver også oftere, mer jevnlig og mer variert. I hvilken grad kommunene øver sammen med andre er imidlertid avhengig av kommunens spesifikke rammebetingelser. I tillegg vil aktører og nabokommuners tilgjengelighet være av betydning.

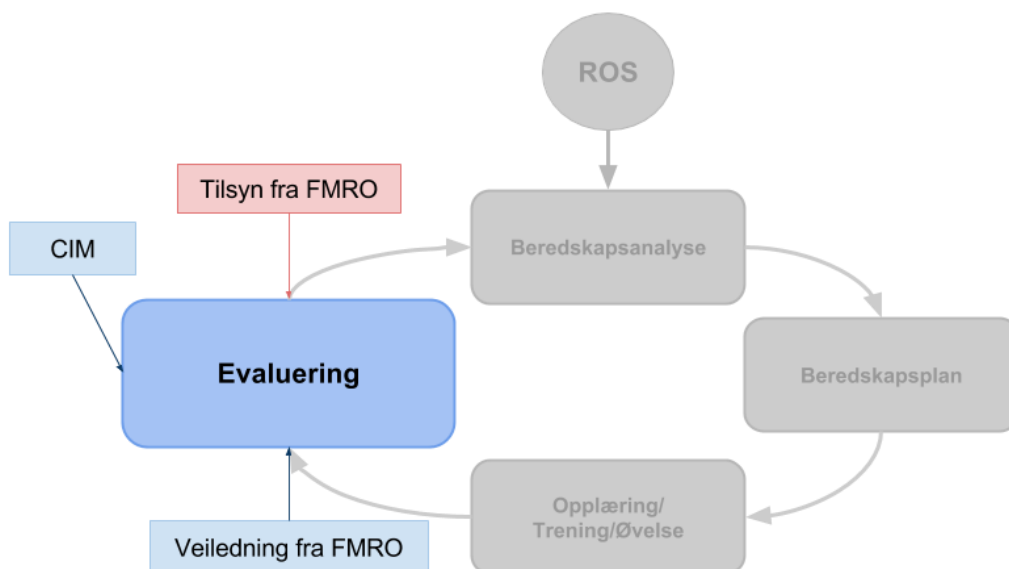
Kommuner som ikke er med i en interkommunal samarbeidskonstellasjon eller har noen naturlige øvelsespartnere, er mer avhengig av å bli øvd av Fylkesmannen. Dette gjelder særlig små kommuner. Fylkesmannens øvelsestilbud overfor kommunene er på sin side styrt av de statlige myndighetenes styringsparametere og krav (se vedlegg 1). I løpet av de siste par årene har de sentralt gitte kravene blitt skjerpet og dermed økt Fylkesmannens rolle og involvering i øvelsesfasen. Kommunenes mulighet for øvelse med Fylkesmannen, henger derfor sammen med Fylkesmannens rullerende planprogram og behovsstyrte utvelgingsprosess (FMRO, 2017a). Dette vil i praksis vil føre til at de mindre risikoutsatte kommunene i mindre grad vil få utbytte av veiledning som hjelpemiddel, enn svakere kommuner. Kommunene som har øvd med Fylkesmannen er fornøyd med dette, men funn viser likevel at de fleste fremdeles har behov for øvelsesbistand. I tillegg har kommunene behov for økt kompetanse på området. Man kan dermed spørre seg om fylkesmannens veiledning som hjelpemiddel ikke er tilstrekkelig i forhold til å nå kommunenes sikkerhetsmål, til tross for at flesteparten av kommunene etterlever beredskapsplikten på området.

Det stilles ikke krav til øvelsesform i lovverket. Ettersom flere av kommunene opplever øvelse som krevende, har flere gått bort i fra fullskalaøvelse til fordel for tabletop øvelser. Ifølge Engen et al. (2016) er fullskalaøvelse å foretrekke, ettersom de er mer realistiske. Likevel vil mindre øvelser føre til mer jevnlig øvelse, særlig i mindre kommuner, ettersom det krever mindre planlegging, tid og ressurser. På den ene siden kan denne trenden være bekymringsverdig i forhold til læringspotensialet, ettersom mindre og enkle øvelser har mindre læringspotensial enn større og mer realistiske øvelser. På den andre siden er det positivt at mindre og enklere øvelser bidrar til at kommunene øver mer jevnlig. I tillegg viser dette at kommunene har funnet en måte å etterleve beredskapsplikten på innenfor sine egne rammebetingelser. Jevnlig øvelse er et viktig virkemiddel for å opprettholde en tilfredsstillende beredskapsevne kontinuerlig (Rake og Sommer, 2016 og Lunde, 2014). Funn

viser også at kommuner som aktivt bruker CIM også har en tendens til å øve oftere enn andre kommuner. Dette kan ha en sammenheng med at bruk av CIM medfører ekstra opplæring for kriseledelsen, og at de fleste kommunene driver opplæring gjennom øvelse i systemet. Bruk av CIM vil dermed medføre mer opplæring og mer øvelse.

I tillegg til CIM benyttes både Fylkesmannens veiledning- og kursvirksomhet i opplæring av kommunens kriseledelse. Flere kommuner har blant annet deltakelse på NUSB-kurs nedskrevet i sin kompetanseplan. De kommunene med gode rammebetingelser og som stiller høyere krav til opplæring enn hva som kreves av lovverket, benytter seg heller av innleide eksperter. Man kan dermed spørre seg om kommunenes sikkerhetsmål er årsaken at det ikke er sammenheng med kommunestørrelse og behov for kompetanseheving innen øvelse.

#### 6.4.4 Evaluering av øvelser og hendelser



Figur 12: Fase IV - Evaluering og kommunenes bruk av hjelpemidler.

Erfaringer fra øvelser og uønskede hendelser evalueres for å bidra til læring (Engen et al. 2016:366). I tillegg kan evaluering påvise svakheter i planverket. Lovverket stiller imidlertid ingen prosess- eller innholds krav til evalueringen. Kommunene benytter seg av få hjelpemidler i denne fasen, noe som kan ha sammenheng med at fleste kommunene etterlever dette lovkravet jf. § 8 i FKB (2011). Alle hjelpemidlene som benyttes er statlige, gratis, og lett tilgjengelige for kommunene.

Flere av kommunene bruker loggføringsfunksjonen i CIM for å kunne dokumentere uønskede hendelser. Dette er i tråd med Furevik (2012) som poengterer at bruken av loggføringsystemet i CIM kan gi verdifull informasjon i etterkant av en hendelse. Til tross for at DSB har utarbeidet veileder for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser, er det få av kommunene som nevner at de har brukt denne. Dette kan henge sammen med at kommunene i mindre grad har behov for eksterne hjelpemidler i denne fasen.

I tillegg kan man si at etterlevelsen av lovverket ha en sammenheng med de strenge reguleringsrammene på området, både fordi fylkesmannen pålegger kommunene å evaluere, og fordi fylkesmannen selv er pålagt å evaluere. Ettersom evaluering er ferskvare, kan fylkesmannen på denne måten bidra til at kommunene evaluerer kort tid etter en øvelse eller hendelse (Furevik, 2012:123).

### **6.5 Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt?**

For å svare på studiens problemstilling; *“Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt”*, vil dette kapittelet diskutere hvordan de ulike faktorene under hvert av forskningsspørsmålene henger sammen, og samlet sett bidrar til kommunenes etterlevelse av beredskapsplikten.

Hensikten med kommunenes bruk av hjelpemidler vil i hovedsak være for å støtte opp de ulike virkemidlene. Sett i sammenheng med Sommers (2016) beredskapshjul vil både *beredskapsanalyse, beredskapsplan, opplæring, trening og øvelse og evaluering* gå inn under kommunenes virkemidler. Våre funn viser forskjell i hvordan ulike hjelpemidler bidrar til å etterleve beredskapsplikten, eller bidrar til å bedre kvaliteten på beredskapsarbeidet generelt. Bruk av konsulenttenester vil for eksempel bidra til å skape systematikk og fremdrift i beredskapsarbeidet, selv om funn viser at det nødvendigvis ikke tilfredsstillende lovkravene. I tillegg viser funn at effekten av hjelpemidlene varierer etter hvor i beredskapshjulet de benyttes. Uavhengig av kommunestørrelse uttrykker flere kommuner at valg og bruk av hjelpemidler har en sterk kost-nytte vurdering i bunn, noe som kan være årsaken til at ulike hjelpemidler blir nedprioritert. Et paradoks her er at kommuner som ikke kan prioritere eksterne hjelpemidler grunnet sine rammebetingelser, gjerne er de som har størst behov for dem. CIM-appen er for eksempel et hjelpemiddel som forenkler arbeidet i alle beredskapshjulets faser, men som er kostnadskreven. For at enkelte av hjelpemidlene skal

bidra til etterlevelse av beredskapsplikten, kreves en viss grad av kompetanse fra kommunen. I likhet med CIM vil også bruk av konsulenttjenester og eksperter kreve kompetanse og eierskap fra kommunens side. Uten bestillerkompetanse og eierskap er det ingen garanti for at innleide tjenester vil hjelpe kommunene i å etterleve beredskapsplikten.

Fylkesmannens tilsyn og veiledning viser seg å bidra til etterlevelse av beredskapsplikten i alle faser av beredskapshjulet. Som tidligere diskutert er det kun tilsyn som uansett vil påvirke kommunenes etterlevelse av beredskapsplikten, fordi det utgjør en rammebetingelse. For de fleste kommunene er tilsyn både en kontrollmekanisme og et hjelpemiddel, ved det i tillegg til kontroll bidrar til progresjon og kontinuitet i arbeidet. For kommuner med høyere mål for egen beredskap, er tilsyn derimot kun en kontrollmekanisme. Dette er fordi de ikke sitter på kompetanse som kommunene kan nyttiggjøre seg av. Selv om de fleste kommunene har et positivt forhold til tilsyn, hevder flere at tilsyn i seg selv ikke klarer å reflektere den faktiske arbeidet som blir gjort i kommunen. Denne holdningen kan ses i sammenheng med endringene i tilsynsmetodikk. Fra å være mer veiledningssenteret, er tilsyn i dag mer preget av kontroll. I tillegg har det skjedd en skjerping av lovverket som har ført til at kommunene oppfatter kravene som stadig økende og vanskeligere å etterleve. Også Fylkesmannens rammebetingelser gitt av de statlige styringsparameterne og krav er i stadig endring. Dette fører til at fylkesmannens rolle overfor kommunene også endres. For kommunene betyr dette at effekten av fylkesmannens tilsyn og veiledning som hjelpemiddel også endrer seg. Fylkesmannens tilgjengelighet i beredskapshjulets to siste faser, øvelse og evaluering, er for eksempel en effekt av dette. I tillegg viser funn at jo mer sentralt styrt og jo mindre handlingsrom kommunene har, desto mindre avvik får kommunene.

Foruten tilsyn stilles det kun krav til bruk av to hjelpemidler i lovverket; bruk av offentlige og private aktører jf. § 2 fjerde ledd i FKB, og interkommunalt samarbeid jf. §§ 5 og 7 i FKB (2011). Involvering av relevante offentlige og private aktører som hjelpemiddel vil dermed direkte bidra til at kommunene etterlever beredskapsplikten. I tillegg vil det bidra til bedre samvirke, noe også Fylkesmannen poengterer. Samtidig er kommunenes forvaltningsmessige handlingsrom begrenset. Etersom kommunenes rolle som pådriver og koordinator i liten grad understøttes av lovverket, blir samvirke utfordrende for kommune. Dette bekrefter tidligere forskning (Øren et al., 2016). Kommunene har ingen sanksjonsmuligheter overfor aktører som ikke ønsker å delta i kommunens beredskapsarbeid. Selv om lovverk utgjør en viktig rammebetingelse for kommunene, er likevel samarbeid med aktører og kommuner et *bør-*

punkt. Kommunene velger derfor selv i hvor stor grad de ønsker å inkludere disse. Man kan derfor stille spørsmål ved om samarbeid heller oppfattes som et virkemiddel for kommunene, enn rammebetingelse.

Ifølge FKB (2011) skal kommunene utarbeide klare mål og strategier som et ledd i sitt helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Ifølge teorien vil gjennomføring av en kommunal beredskapsanalyse være et virkemiddel som kan bistå i dette arbeidet. Man kan stille spørsmål ved om kommunenes manglende beredskapsanalyse er grunnen til at flere kommuner mangler klart definerte mål og strategier for sitt arbeid. I den forbindelse kan man også spørre seg om dette har sammenheng med manglende rammebetingelser gjennom lovkrav, men også manglende tilgjengelige hjelpemidler for gjennomføring av beredskapsanalyse. Dette gjelder deriblant veileder fra DSB. Man kan også se en sammenheng mellom områdene DSB ikke har utarbeidet veiledere for og områdene som det er gitt avvik på. Dette gjelder for eksempel plan for evakuering i beredskapsplan (FKB, 2011: § 4 bokstav d).

## 7.0 Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å studere hvordan kommunene i Rogaland etterlever beredskapsplikten, og hvordan de arbeider helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap. I denne sammenhengen har vi studert hvordan Fylkesmannen og andre eksterne hjelpemidler bidrar til dette arbeidet. Problemstillingen har vært;

### *Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt?*

Det er generelt enighet blant kommunene om at Fylkesmannen i Rogaland er både hjelpsom og dyktig. Kommunene som legger seg på et nivå som er høyere enn kravene som stilles i lovverket, har likevel mindre effekt av tilsyn for å etterleve beredskapsplikten. Disse kommunene har større utbytte av forvaltningsrevisjon eller bruk av eksperter for fremdrift i arbeidet. Kommunene som derimot finner det utfordrende nok å møte minimumskravene i lovverket, har større utbytte av tilsyn. Felles for alle kommunene er at Fylkesmannens veiledning benyttes i mindre grad nå enn før. Dette kan skyldes Fylkesmannens rolleblanding, endring av sentrale myndighetskrav eller økt kommunal kompetanse på feltet. Likevel har flere av kommunene behov for veiledning og bistand i forbindelse med planlegging og gjennomføring av øvelser. Kommunene som derimot øver sammen med andre virksomheter eller selskaper får dekket øvelsesbehovet uten å bruke mye ressurser på det selv, og uten bistand fra Fylkesmannen. Mindre kommuner med få risikoområder må i større grad initiere øvelser selv. Dette fører til at det øvelse sjeldnere, og viser til et større behov for å øve i regi av Fylkesmannen.

Flere kommuner mangler kobling mellom ROS-analyse og beredskapsplan. Det kan tenkes at gjennomføring av beredskapsanalyse, som et bindeledd mellom ROS-analyse og beredskapsplan, vil bidra til å sette rammer for beredskapen. I tillegg vil det bidra til å tydeliggjøre mål for beredskapsarbeidet, noe som er utfordrende for flere kommuner. Likevel er ikke beredskapsanalyse et lovkrav og det eksisterer få hjelpemidler på dette området.

For at hjelpemidler skal bidra til etterlevelse av beredskapsplikten ser vi at flere av de eksterne hjelpemidlene, spesielt de private tilbudte, krever et visst nivå av bestillerkompetanse og eierskap. Det er viktig at kommunene er klar over hva hjelpemidlene kan tilby kommunen,

og i hvilken grad disse vil bistå kommunen. Samarbeid mellom kommuner er et hjelpemiddel som viser seg å ha positiv effekt i alle faser av beredskapshjulet. I tillegg er samarbeid mellom kommuner en motivasjonsfaktor for å bedre beredskapsarbeidet i egen kommune. Likevel er det forskjell i hvor mye kommunene samarbeider, og hvor tette relasjoner de ønsker å ha med hverandre. Motivasjon og tilgjengelighet påvirker kommunenes bruk av hjelpemidler. Selv om kommunen ser nytten av ulike hjelpemidler, og ønsker å ta det i bruk, kan rammebetingelser være en hindring.

Denne studien viser at kommunenes utfordringer med etterlevelse av beredskapsplikten er sammensatt. På bakgrunn av dette kan det konkluderes med at tilsyn alene ikke kan løse kommunenes utfordringer. For å forbedre beredskapen i kommuner det er behov for økt kompetanse om bruk av hjelpemidler, og hvordan disse kan forbedre i alle ledd i det systematiske beredskapsarbeidet. I tillegg viser denne studien at det er sammenheng mellom hvordan kommunene arbeider, tilsynsmyndighetenes praksis og krav til kommunene.

### **7.1 Videre forskning**

Til videre forskning vil det være interessant å gå mer i dybden på de ulike hjelpemidlene. På denne måten vil man få en bedre forståelse av effekten av dem, både i forhold til etterlevelse av beredskapsplikten, men også i forhold til kommunenes beredskapsarbeid. I den forbindelse kan en casestudie av beredskapsprosessen i én kommune være interessant. Andre fylkers bruk av eksterne hjelpemidler vil også være hensiktsmessig å kartlegge. I tillegg vil det være spennende å sammenligne ulike fylkesembeters tilsyns- og veiledningspraksis, samt hvilken innvirkning ulik praksis har for kommunenes etterlevelse. Det vil også være interessant å gjennomføre en longitudinell studie over flere tilsynssykluser for å kunne se hjelpemidlenes effekt over tid.



## 8.0 Litteraturliste

- Alexander, D. E. (2015) Towards the development of a standard in emergency planning, *Disaster Prevention and Management* 14 (2): 158-175
- Andersen, S.S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 22, s. 278-298. Oslo.
- 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: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. & Renn, O. (2010) *Risk, Governance and Society - Concepts, Guidelines and Applications*. Berlin. Heidelberg: Springer-Verlag
- Blaikie, N. (2010) *Designing Social Research*. Cambridge: Policy Press.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (3. ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) (2015) *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging*, DIFI-notat 2015:3, Oslo: DIFI.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) (2016) *Statens tilsyn med kommunene - Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*, DIFI-rapport 2016:05. Oslo: DIFI. 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.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2015a) *Kommuneundersøkelsen 2015*. Hentet den 19.01.17 fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2015/Rapport/KU2015/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2015b) *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: DSB.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2015c) *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: DSB.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016a) *Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt 2015* [Internrapport] Tønsberg: DSB.

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016b) *Kommuneundersøkelsen 2016*. Hentet den 19.01.17 fra <http://www.dsbinform.no/DSBno/2016/Rapport/Kommuneundersokelsen2016/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016c) *Rådata for kommuneundersøkelsen 2016*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016d) *Årsrapport 2016*. Hentet den 09.06.17 fra <http://www.dsbinform.no/DSBno/2017/rapport/dsb-aarsrapport-2016/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2017) *Rådata for kommuneundersøkelsen 2017*. Hentet den 19.05.17 fra <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>
- Drennan, L., & McConnell, A. (2007) *Risk and crisis management in the public sector*. London & New York: Routledge.
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., Pettersen, K. A. (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fangen, K. (2004) *Deltagende observasjon*. Bergen: Bokforlaget.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. *Forskrift 22. August 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt*.
- Furevik, E. (2012) *Sivilbeskyttelsesloven - En praktisk og juridisk veileder*. Universitetsforlaget. Oslo: Universitetsforlaget
- Fylkesmannen i Hedmark (2017) *Hedmark kommer godt ut i undersøkelse i kommunene*. Hentet den 19.05.17 fra <https://www.fylkesmannen.no/Hedmark/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Stor-bedring-i-kommunenenes-samfunnssikkerhetsarbeid/>
- Fylkesmannen i Rogaland (2012) *Om oss. Oppgaver og ansvar*. Hentet den 24.04.12 fra <https://www.fylkesmannen.no/Rogaland/Om-oss/Oppgaver-og-ansvar/>
- Fylkesmannen i Rogaland (2013) *Betre føre var... En oversikt over risiko i Rogaland*. Revidert 2013. FylkesROS. Hentet den 06.06.17 fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Forvaltning/Rapportar/fylkesROS.pdf>
- Fylkesmannen i Rogaland (2017a) *Orientering om øvingar i 2017*. Hentet den 12.06.17 fra [http://innsyn.e-kommune.no/innsyn\\_suldal/wfdocument.ashx?journalpostid=2017001499&dokid=350040&versjon=1&variant=A&](http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_suldal/wfdocument.ashx?journalpostid=2017001499&dokid=350040&versjon=1&variant=A&)
- Fylkesmannen i Rogaland (2017b) *Årsrapport 2016*. Hentet den 02.05.17 fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/arsrapporter/fmro/>
- Fylkesmannsinstruksen. *Instruks 7. August 1981 for fylkesmenn*.

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

Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hammervoll, T. (2014) *Beredskapslogistikk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Høyskoleforlaget.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (2014) *Embetsoppdrag 2014*. Hentet den 07.05.17 fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/contentassets/543d52851ad247718101f62bc1a14a55/justis--og-beredskapsdepartementet2014.pdf>

Justis - og beredskapsdepartementet (JD) (2015) *Embetsoppdrag 2015*. Hentet den 07.05.17 fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/contentassets/fbb854346dc54ca987fe33ba08aa8724/justisberedskapsdepartementet2015.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (2016) *Ansvarsområde og oppgaver i JD*. Hentet den 09.06.17 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>

Karlsen, J. E. (2004) *Ledelse av helse, miljø og sikkerhet*. Vigmostad & Bjørke AS, 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2013) *Tildelingsbrev 2014 Kap. 525 fylkesmannsembetene*. Hentet den 07.05.17 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2014\\_fm.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2014_fm.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014) *Tildelingsbrev 2015 til fylkesmannsembetene*. Hentet den 07.05.17 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2015\\_fm.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2015_fm.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2016) *Tildelingsbrev 2016 – Fylkesmannen i Rogaland*. Hentet den 19.05.17 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/b29c0d5c40b64131a91214eee348e9bc/2016\\_fylkesmannen\\_rogaland.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b29c0d5c40b64131a91214eee348e9bc/2016_fylkesmannen_rogaland.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2016) *Tildelingsbrev 2017 til Fylkesmannen i Rogaland*. Hentet den 19.05.17 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7cefa765979420489a23d4d25d0531f/fmro.pdf>

- Krumsvik, R.J. (2014) *Forskningsdesign og kvalitativ metode - Ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2010) *Det kvalitative forskningsintervju. 2. utgave*. Gyldendal akademisk. Oslo.
- Lindøe, P. H., Kringen, J., Braut, G. S. (2012) *Risiko og tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lunde, I. K. (2014) *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mang, B. K. (2016) *Opplev Rogaland - Norge i et nøtteskall. En reise gjennom de 26 kommunene i Rogaland*. Stavanger: Commentum forl.
- Meld. St. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Hentet den 30.05.17 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Meld. St. 29 (2011–2012). *Samfunnssikkerhet*. Hentet den 02.06.17 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>
- Norsok standard (2010). Z- 013 *Risiko og beredskapsanalyse*.
- NOU 2004: 17. *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Hentet den 19.05.17 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-17/id386918/>
- Offentleglova. *Lov 19. Mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*.
- Perry, R. W. & Lindell, M. K. (2003) Preparedness for emergency response. Guidelines for the emergency planning process, *Disasters* 27 (4):336-350.
- Quarantelli, E. L. (1977) Social aspects of disasters. *Disasters*, 1(1), 98-107.
- Rake, E. & Sommer, M. (2016) *Beredskapsanalyse - En innføring*. Haugesund: Høgskolen Stord/Haugesund.
- Regjeringen.no (2014) *Samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/samfunnssikkerhet-og-beredskapskjeden/id2340021/>
- Rosenthal, U., Charles, M. T. og T'Hart. P. (1989). *Coping With Crises : The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield, Illinois, U.S.A.:Charles C. Thomas.
- Ryen, Anne (2002) *Det kvalitative intervjuet - Fra vitenskapsteori til feltarbeid*, Bergen: Fagbokforlaget
- Sanner, J. T. (2015) Kommunestruktur og samfunnssikkerhet. *Samfunnssikkerhetskonferansen 2015*. Hentet den 08.06.17 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunestruktur-og-samfunnssikkerhet/id2393459/>

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

Sommer, M. (2014) Systematisk beredskapsarbeid som grunnlag for (god og varig) læring. Seminar: *Att lära av räddningsinsatser – från teori till praktik* Karlstad (Dömle), 9. september 2014.

Statistisk sentralbyrå (2015) *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*, Rapport 2015/19, Oslo: SSB. Hentet 29.05.17 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/attachment/225199?ts=14ce4c230d0>

Statistisk sentralbyrå (2017) *Kommunefakta*. Hentet den 06.06.17 fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/>

Store norske leksikon (2009) *Internkontroll*. Hentet 13.06.17 fra <https://snl.no/internkontroll>

Yin, R. K. (2006) *Case study research - design and methods*, fourth edition, Thousand Oaks, CA: Sage Publications

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?* A27171 Oslo: SINTEF. Hentet den 05.01.17 fra <http://www.ks.no/contentassets/21cea6cdabdd4e5da7019fbd6464cdac/rapport-kommunal-beredskapsplikt.pdf>

## 9.0 Vedlegg

### Vedlegg 1: Styringsparameter, oppdrag og krav gitt av sentrale myndigheter til fylkesmannen i Rogaland.

ÅR	STYRINGSPARAMETER, OPPDRAG OG KRAV
2014	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prioritere veilednings- og tilsynsoppgaver i henhold til Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt med spesiell vekt på helhetlig ROS (KMD, 2014:14)</li><li>• Fylkesmannen skal føre tilsyn i henhold til kommunal beredskapsplikt basert på DSBs veileder for Fylkesmannens tilsyn (KMD, 2014:14)</li><li>• Gjennomføre tilsyn med den enkelte kommune minimum hvert 4. år, og vurdere behov for å gjennomføre oppfølgingstilsyn ved særlig risikoutsatthet (JD, 2014: kap. 53.3 Tilsyn).</li><li>• Fylkesmannen skal benytte krisestøtteverktøyet CIM i egen organisasjon og understøtte kommunene i implementering og bruk av systemet (KMD, 2014:15)<ul style="list-style-type: none"><li>○ Rapporteringskrav til KMD: Om det er kommuner som ikke har installert og/eller tatt i bruk CIM, i så fall hvilke (Embetsoppdrag 54.1).</li></ul></li></ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prioritere veilednings- og tilsynsoppgaver i henhold til Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt med spesiell vekt på helhetlig ROS (KMD, 2015:13).</li><li>• Fylkesmannen skal ivareta gjeldende krav i Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid Samordningsinstruksen. Ny instruks for Fylkesmannens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid trer i kraft i løpet av 2015 (KMD, 2015:13).</li><li>• Gjennomføre tilsyn med den enkelte kommune minimum hvert 4. år, og vurdere behov for å gjennomføre oppfølgingstilsyn ved særlig risikoutsatthet (JD, 2015:7).</li></ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regjeringen prioriterer å understøtte fylkesmannens arbeid med kommunene med særlig vekt på styrket samordning lokalt og økt kvalitet i samfunnssikkerhetsarbeidet. Fylkesmannen skal prioritere å implementere Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks i fylket (KMD, 2016:11).</li><li>• Tilsyn og veiledning med kommunenes etterlevelse av kommunal beredskapsplikt.<ul style="list-style-type: none"><li>○ Gjennomført tilsyn i ¼ av kommunene.</li><li>○ Gjennomføre øvelser i kommuner med overordnet beredskapsplan om ressursituasjonen tillater det.</li></ul></li><li>• JD øker bevilgningen med 10 mill. kroner til fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid med vekt på veiledning og tilsyn med kommunal beredskapsplikt.</li></ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prioritere å være veileder og pådriver i kommunenes arbeid med å styrke den lokale samordningen med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom kunnskap og bevissthet om egen risiko og sårbarhet. Dette innebærer en videre oppfølging av satsingen på kommunal beredskapsplikt gjennom tilsyn og veiledning fra 2016, samt oppfølging av samfunnssikkerhet i planer etter plan- og bygningsloven (KMD, 2017:7).</li><li>• Fylkesmannens skal bidra til gode og effektive planprosesser gjennom formidling, dialog og samordning av nasjonale og viktige regionale interesser. Fylkesmannen skal i 2017 sette seg inn i og veilede kommuner i ny temaveiledning om sikkerheten rundt storulykkevirksomheter (2017:11).</li><li>• Alle planer etter plan- og bygningsloven skal vurderes med hensyn til samfunnssikkerhet, herunder klimaendringer (2017:11).</li><li>• Tilsyn og veiledning med kommunenes etterlevelse av kommunal beredskapsplikt.<ul style="list-style-type: none"><li>○ Gjennomføre tilsyn i ¼ av kommunene.</li><li>○ Gjennomføre øvelser for kriseorganisasjonen i ¼ av kommunene (2017:13).</li></ul></li><li>• Fylkesmannen skal ha en forberedt og øvet kriseorganisasjon og samordne det regionale beredskapsarbeidet.<ul style="list-style-type: none"><li>○ Fylkesmannen skal evaluere alle hendelser av regional betydning, og sende evalueringsrapportene til DSB innen tre måneder etter hendelsen.</li></ul></li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Fylkesmannen skal evaluere eller delta i evalueringen av alle regionale øvelser hvor fylkesmannen har deltatt og fylkesmannens embetsøvelser, og sende evalueringsrapportene til DSB innen tre måneder etter øvelsen (2017:22)</li><li>• Fellesføring 2017: Fylkesmannen skal kartlegge behovet for kompetanseheving innenfor sikkerhet og beredskapsstyring, og legge en plan for å dekke eventuelt behov for økt kompetanse (2017:31).</li><li>• Styrkingen av fylkesmannens arbeid med sikkerhet og beredskap videreføres, og 10 mill. kroner overføres fra JDs budsjettkapittel (2017:33).</li></ul>
--	--

## Vedlegg 2: Intervjuguide strukturert intervju med DSB sendt via epost 02.02.17.

### MASTEROPPGAVE I SAMFUNNSSIKKERHET VED UNIVERSITET I STAVANGER Av Mari Fjeldheim Hovelsen & Marte Bergesen Tennfjord

Masteroppgavens tema:

Fylkesmannen i Rogalands tilsyn og veiledning med utvalgte kommuner i Rogaland.

Problemstilling:

*Hvordan kan tilsynssituasjonen mellom FMRO og kommunene forbedres slik at man får færre avvik i kommunal beredskapsplikt i kommunene i Rogaland?*

Vi takker for at dere tar dere tid til å svare på spørsmålene nedenfor. Svarene vil være til stor hjelp for vår masteroppgave. Alle svarene vil bli behandlet anonymt i oppgaven.

#### Spørsmål til DSB

##### Kommunenes arbeid med beredskapsplikten

- Hvordan oppfatter dere kommunenes etterlevelse av beredskapsplikten?
  - Finnes det statistikk på dette?
  - Stemmer statistikken overens med deres inntrykk?
- Hvordan oppfatter dere relasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene i tilsynssituasjonen?
- Hvilket inntrykk har dere av kommunenes nytteverdi av Fylkesmannens tilsyn med beredskapsplikten? Er det forskjell mellom små og store kommuner?
- Hvilket inntrykk har dere av kommunenes nytteverdi av Fylkesmannens veiledning med beredskapsplikten? Er det forskjell mellom små og store kommuner?
- Hvor ligger Rogaland i forhold til landsgjennomsnittet når det kommer til etterlevelse av beredskapsplikten?

##### Avvik av kommunal beredskapsplikt

- Hva anser dere som de største utfordringene som kommunene står overfor i forhold til å etterleve beredskapsplikten?
- Anser dere det som bekymringsverdig at 76% (20 av 26) av Rogalandskommunene fikk avvik i ROS ved sist tilsyn og 80% (21 av 26) av kommunene fikk avvik knyttet til beredskapsplan ved sist tilsyn? Hvorfor?
  - Er den høye avviksstatistikken for Rogaland en trend som gjelder for hele landet?
- Anser dere avviksstatistikk som en god indikator på kvaliteten på beredskapsarbeidet i kommunen?
- Hvor mange prosent av norske kommuner har hatt tilsyn med kommunal beredskapsplikt i årene 2012, 2014 og 2015? (Dette kommer ikke frem i Kommuneundersøkelsen).

##### DSBs Veileder for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt

- Hva er bakgrunnen for utarbeidelsen av "Veileder for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt"? Hva er målet med veilederen?
- Opplever dere at veilederen hatt effekt? På hvilken måte?
- Hvordan var Fylkesmannens tilsyns- og veiledningspraksis før veilederen kom?
- Opplever dere at de ulike Fylkesmennene har ulik tilsyns- og veiledningspraksis overfor sine kommuner? På hvilken måte?
- I veilederen beskrives systemrevisjon som førende tilsynsmetode for statlig tilsyn med kommunene - hva er fordelene og ulempene ved bruk av denne metoden under tilsyn med kommunal beredskapsplikt?

##### Fylkesmannens veilederrolle overfor kommunene

- I DSBs "Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt" pekes det på at det er viktig å skille mellom fylkesmannens tilsynsrolle og veilederrolle - hvordan fungerer dette i praksis?
- Hva anser dere som de største utfordringene som Fylkesmannen står overfor i forhold til veiledning?
- Hvem er i hovedsak initiativtakere til veiledning? Etterlyses veiledning av kommunene selv eller det Fylkesmannen som i hovedsak er pådriver for veiledning?



## Vedlegg 3: Intervjuguide semi-strukturert intervju med Fylkesmannen i Rogaland 02.03.17.

### Bakgrunn

- Hva er din bakgrunn? Utdanning og erfaring
- Hva er din stilling og hvor lenge har du vært i stillingen?
- Hvilke arbeidsoppgaver/ansvar har du?

### Fylkesmannens veilederrolle

- I følge Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks) kommentarer til kapittel V skal Fylkesmannen skal veilede kommunene i kommunal beredskapsplikt. Hvordan gjør dere dette?
- Hvilken type veiledning tilbyr dere?
- Benytter kommunene seg av Fylkesmannens veiledningstilbud? Hvorfor/hvorfor ikke?
  - *I følge kommuneundersøkelsen ligger Rogaland under gjennomsnittet av de kommunene som har mottatt veiledning av Fylkesmannen.*
- Hvor i prosessen trengs det veiledning? Hvor er det størst behov/minst behov?
- Hvor i prosessen etterspør kommunene mest veiledning?
- Hvor i prosessen gir/tilbyr dere veiledning?
  - Hvor stor forskjell er det fra kommune til kommune ift. hvor mye veiledning som gis/ trengs?
- Hvordan følger dere opp de kommunene som får avvik etter tilsyn?
  - Får de mer veiledning/hjelp?
- Har dere nok ressurser til å veilede alle som ønsker det på alle områder i prosessen?
- Er det forskjell på små kommuner og store kommuner når det kommer til nytteverdien av veiledning?
- I DSBs veileder står det at det er viktig å skille mellom tilsynsrollen og veilederrollen - hvordan løser dere dette og hvordan fungerer dette i praksis?
  - (Vi observerte at åpningsmøtet blir kalt for veiledningsmøte selv om dette skal være første del av "gjennomføring av tilsyn" ifølge DSBs veileder)
- I hvilken grad opplever dere at kommunene er fornøyd med veiledningen dere tilbyr?
- Hvilken effekt har veiledning fra Fylkesmannen på kommunenes etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
  - Får de mindre/mer avvik under tilsyn?
  - Er det forskjell på effekten på kommunenes etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten og det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene?

### Fylkesmannens tilsynsrolle

- Hvilken funksjon har tilsyn av kommunal beredskapsplikt? Hvordan utføres dette?
- Hvordan oppfatter dere kommunenes inntrykk av tilsyn av kommunal beredskapsplikt?
- Hvordan vurderer du/dere om kommunene følger kravene?
- Hvordan er utvelgelsesprosessen for tilsynsobjektene?
- Gjennomføres det alltid fullt tilsyn? Vi ser at andre fylker også fører kun dokumenttilsyn osv..
- Hvilken effekt har informasjonsmøtet som dere har i starten av året?
- Er det forskjell på små kommuner og store kommuner når det kommer til nytteverdien av tilsyn?
- Oppfølging av tilsyn: Finner ikke dette i rapporten - hvorfor har dere valgt å utelukke det?
  - Saksdokument i etterkant?

### Etterlevelse av - og avvik fra kommunal beredskapsplikt

- Hvor flinke er kommunene i Rogaland å etterleve kommunal beredskapsplikt?
  - Hvor ligger som regel avvikene?
- Opplever dere at kommunene synes det er utfordrende å etterleve beredskapsplikten? På hvilken måte?
  - Er det utfordrende å følge opp avvik?
  - Er det de samme utfordringene/avvik som går igjen i flere kommuner?
  - Hvordan er det med lukking av avvik etter tilsynene? Tar det lang tid?

- Har dere du inntrykk av at tilsyn og avvik etter tilsyn motiverer eller demotiverer ift. det helhetlige- og systematiske samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene?
- Er det slik at avvik/merknader/forbedringspunktene som ble identifisert i forrige tilsyn og kommunens oppfølging av disse punktene, er også en del av grunnlaget for tilsynet i dere har i 2017? (Slik er det i DSBs tilsyn med Fylkesmannen).

### Bruk av hjelpemidler i kommunene

- På hvilken måte kan tilsyn være et hjelpemiddel for kommunenes helhetlige og systematiske samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeid?
- I hvordan opplever dere kommunenes bruk av eksterne hjelpemidler i det helhetlige- og systematiske samfunnsikkerhet og beredskapsarbeidet?
- Hvilke eksterne virkemidler/hjelpemidler er tilgjengelige?
- Hvilke er mest/minst brukt av kommunene?
- Hvilke hjelpemidler har størst/minst effekt i forhold til å etterleve den kommunale beredskapsplikten?
- Hva er deres inntrykk av DSBs veileder(e) som hjelpemiddel for etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
  - Hvem bruker den(m) og hvor i prosessen tas de(n) i bruk? Hva er effekten av denne/disse?
  - Stemmer veileder(n)e godt overens med kravene som stilles i forskriften?
  - I følge DSBs veileder kommer det ikke tydelig nok frem at forskriftens minimumskrav til utarbeidelse av ROS OGSÅ skal inkludere offentlige og private aktørene skal være en del av ROS-prosessen - Er dette et minimumskrav? Er dette noe dere gir avvik på?
- Hva er deres inntrykk av bruk av kurs, seminar og andre former for opplæring feks. NUSB kurs, **ikke** i regi av FMRO, for etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
  - Hvem bruker dette og hvor i prosessen tas de i bruk? Hva er effekten av dette?
- Hva er deres inntrykk av bruk av kurs, seminar og andre former for opplæring feks. samvirkeøvelser i regi av FMRO, for etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
  - Hvem bruker dette og hvor i prosessen tas de i bruk? Hva er effekten av dette?
- Hva er deres inntrykk av bruk av konsulentfirma og andre private aktører/firma som hjelpemiddel i forhold til etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
  - Hvem bruker dette og hvor i prosessen tas de i bruk? Hva er effekten av dette?
  - Reidar nevnte at 3 ROS laget av konsulentfirma (av 3) fikk avvik i 2016. Hva er deres tanker om dette?
- Hva er deres inntrykk av bruk av nabokommuner/andre kommuner f.eks. i utarbeidelse av kommunal ROS, for etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
  - Hvem bruker dette og hvor i prosessen tas de i bruk? Hva er effekten av dette?

## Vedlegg 4: Intervjuguide semi-strukturert intervju med seks kommuner.

### Bakgrunn

- Hva er din bakgrunn? Utdanning og erfaring
- Hva er din stilling og hvor lenge har du vært i stillingen?
- Hvilke arbeidsoppgaver/ansvar har du?

### Beredskapsarbeidet i kommunen

- Hvordan er det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet - og beredskapsarbeidet i kommunen, og hvordan arbeider dere med dette?
- Hvilke mål og strategier for samfunnssikkerhet og beredskap har kommunen?
- Hva påvirker kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?
  - F.eks. rammebetingelser.

### Kommunal beredskapsplikt

- Synes dere det er utfordrende å etterleve kravene i beredskapsplikten? På hvilken måte?
  - Hva fungerer ikke? Hvilke områder? Hvorfor? Hva er hovedutfordringene?
- Hvordan oppleves kravene i den kommunale beredskapsplikten?
  - Er de vanskelige å forstå? Vagt formulerte?
- Hvor bevisste selv er dere på om/hvor dere kommer til å eventuelt få avvik?
- Hvor bevisste er dere over deres egen grad av etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
- Hvordan reflekterer etterlevelsen av den kommunale beredskapsplikten deres oppfattelse av arbeidet med det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet - og beredskapsarbeidet i kommunen?
  - Er det stor forskjell?

### Tilsyn og veiledning av kommunal beredskapsplikt

- Hvordan opplever dere tilsyn av kommunal beredskapsplikt?
  - Føler dere Fylkesmannen er streng/ikke streng? Fylkesmannen blir aldri fornøyd? Aldri oppnåelig? For snill?
- Hvordan bidrar tilsyn til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt?
  - Demotiverende? Gir et spark bak? Gir større/mindre fokus på beredskap i kommunen i forbindelse med/etterkant av tilsyn?
  - Hvordan oppfattes avvikene?
    - Ser dere det som utfordrende å følge opp avvik?
    - Har dere en plan for å følge opp avvik?
    - Blir dere motivert eller demotivert av avvik?
- Hvordan er deres forhold til FMRO?
- Har dere mottatt veiledning av Fylkesmannen i forhold til deres helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?
  - På hvilken måte veileder Fylkesmannen?
    - Hvem tok kontakt med hvem?
  - Hvilken veiledning har dere mottatt?
  - Hvor i prosessen har dere behov for veiledning? Hvor i prosessen har dere fått veiledning?
  - Hvordan opplever dere Fylkesmannens veiledning og hvor fornøyd er dere med veiledningen i fra FMRO?
    - Lav-terskel tilbud? Vanskelig å skjønne/forstå råd?
  - Er det forskjell på hvilken type veiledning dere får/har fått av Fylkesmannen og effekten/nyten kommunen har hatt av dette?
    - Feks. God på øvelse, men dårlig på ROS.
- Hjelper veiledning i fra FMRO dere til å etterleve beredskapsplikten?
- Føler dere at dere får tilstrekkelig veiledning? For å følge opp avvik?

### Den helhetlige- og systematiske prosessen med samfunnssikkerhet- og beredskap

- Har dere gjennomført en beredskapsanalyse?
  - Satt ytelseskrav og ytelsesrammer? Valgt en dimensjonerende hendelse? (de beredskapshendelsene vi velger å benytte som styrende for vår beredskapssetablering)
- ROS
  - Hvordan er arbeidet med kommunens helhetlige ROS?
  - Er forskriften tydelig på hva ROS-analysen skal inneholde?
  - Hvilke aktører er involvert i prosessen? Interne/ eksterne aktører
  - Hvilke utfordringer har dere med arbeidet med ROS?
  - Er det stort engasjement for arbeidet?
- Beredskapsplan
  - Hvordan er arbeidet med beredskapsplanen?
  - Er forskriften tydelig på hva beredskapsplanen skal inneholde?
  - Hvilke aktører er involvert i prosessen? Interne/ eksterne aktører
  - Er det stort engasjement for arbeidet?
  - Hvilke utfordringer har dere med arbeidet med beredskapsplanen?
- Øving/Trening/Opplæring
  - Hvordan foregår øving?
  - Hvem øver?
  - Har dere et system for opplæring og en plan på dette?
- Evaluering
  - Hvordan evaluerer dere hendelser og øvelser?
  - Hvordan dokumenteres dette?
- Hvor i prosessen har dere størst rom for forbedring?
- Hvor ofte svinger beredskapshjulet i deres kommune?

### **Eksterne virkemidler/Hjelpemidler**

- I hvor stor grad opplever dere selv at dere selv internt i kommunen alene klarer å etterleve kravene i den kommunale beredskapsplikten?
- Hvilke hjelpemidler har kommunen tilgjengelig for beredskapsarbeidet?
  - *Veiledning fra Fylkesmannen?*
  - *DSBs veiledere i utformingen av planverk og øvelse?*
  - *Deltatt på kurs (eks i regi av NUSB)? Evt andre kurs?*
  - *Samarbeid med andre kommuner? (Regional ROS), beredskapsnettverk?*
  - *Private aktører/selskap og konsulentfirma?*
  - *Andre som har hatt en ekstern hjelpe- og støtte funksjon?*
- Hva er fordelene og ulempene ved bruk av disse ulike eksterne hjelpemidlene?
- Hvilke eksterne virkemidler/hjelpemidler har kommunen benyttet seg av i forbindelse med det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen?
- Hva er motivasjonen for å benytte seg av ekstern hjelp?
  - Er loven vanskelig å forstå?
  - Mangel på interne ressurser som tid, kompetanse, økonomi etc.?
  - Mangel på/utilstrekkelig veiledning fra FMRO?
- Hvor i "beredskapshjulet" er det størst behov for bruk av eksterne hjelpemidler?
- Hvor i "beredskapshjulet" benytter kommunen seg av de ulike eksterne hjelpemidlene?
- Hjelper de eksterne virkemidler/hjelpemidlene kommunen med å etterleve den kommunale beredskapsplikten?
  - Hva er virkningen? Har dere fått avvik etter å ha brukt eksterne hjelpemidler?
- Hjelper de eksterne virkemidler/hjelpemidlene kommunens helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?
  - Hjelper de til å drive beredskapshjulet framover?

## Vedlegg 5: Intervjuguide strukturert intervju sendt til tjue kommuner.

### MASTEROPPGAVE I SAMFUNNSSIKKERHET VED UNIVERSITET I STAVANGER Av Mari Fjeldheim Hovelsen & Marte Bergesen Tennfjord

Formålet med studien er å kartlegge hvilke hjelpemidler kommunene i Rogaland benytter seg av i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Vi ønsker vi å undersøke hvordan ulike eksterne hjelpemidler bidrar til å etterleve kommunal beredskapsplikt. Hovedproblemstillingen for studien er:

*Hvordan bidrar Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre hjelpemidler\* til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt?*

*\*med 'hjelpemidler' mener vi i denne sammenhengen eksterne ressurser, aktører, læringsarenaer og andre virkemidler som ligger utenfor kommunens egne ressurser som benyttes som hjelp eller som støttefunksjon i det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet, eller for å etterleve kommunal beredskapsplikt.*

Vi takker for at dere tar dere tid til å svare på spørsmålene nedenfor. Svarene vil være til stor hjelp for vår masteroppgave. Alle svarene vil bli behandlet anonymt i oppgaven. Ta gjerne kontakt hvis du/ dere har spørsmål.

---

#### **Bakgrunn**

**1.** Hvilken stilling sitter du i og hva er ditt ansvarsområde ift. samfunnssikkerhet- og beredskap i din kommune? Hvilke arbeidsoppgaver har du? (svar gjerne kort)

#### **Det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet**

**2.** Hvordan er det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet - og beredskapsarbeidet i kommunen, og hvordan arbeider dere med dette?

*For eksempel nåværende status for arbeidet, mål og strategier, arbeidsmetodikk etc.*

**3.** Hva påvirker kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap? Hva er kommunes hovedutfordringer for arbeidet?

*For eksempel rammebetingelser som ressurser, sårbarhet, trusler, organisatorisk struktur og ulike andre faktorer som kan spille inn.*

**4.** Har dere gjennomført en beredskapsanalyse?

*Def. "Analyse som omfatter etablering av definerte fare- og ulykkessituasjoner herunder dimensjonerende ulykkessituasjoner, etablering av funksjonskrav til beredskap, og identifikasjon av tiltak for å dimensjonere beredskapen" NORSOK, 2010.*

*En beredskapsanalyse er ikke et krav ifølge lov eller forskrift innen kommunal beredskap.*

**5.** Hvordan foregår arbeidet med..

- ROS?
- Beredskapsplan?
- Trening/ øving/ opplæring?
- Evaluering etter øvelser og hendelser i kommunen?
- Hvor er det størst rom for forbedring?

## **Kommunal beredskapsplikt**

**6.** Hva er hovedutfordringene for å etterleve kommunal beredskapsplikt i deres kommune?  
*For eksempel en spesiell fase av beredskapshjulet (se figur på siste side), et spesielt avvik etter tilsyn eller andre faktorer.*

**7.** Hvordan opplever dere tilsyn av kommunal beredskapsplikt? Og eventuelle avvik som blir gitt?  
*For eksempel positiv/negative sider, er det demotiverende/gir oss 'et spark bak', gir det større eller mindre fokus på beredskapsarbeid i kommunen.*

**8.** Hvordan er deres forhold til tilsynsmyndigheten, Fylkesmannen i Rogaland?

**9.** Har dere blitt tilbudt veiledning/ etterspurt veiledning av Fylkesmannen ift beredskapsplikten?

- HVIS JA;  
**9.A.** Hvilken type(r) veiledning har dere mottatt og i hvilke(n) fase(r) i beredskapshjulet (se figur under) har dere fått/ trenger dere veiledning?  
*For eksempel veiledning i forbindelse med utvikling av ny ROS, hjelp til øvelser, veiledning ifbm.. oppfølging av avvik etter tilsyn etc.*
- HVIS NEI;  
**9.B.** Hva er årsaken(e) til at dere ikke har mottatt/ønsker veiledning fra Fylkesmannen?

**10.** Hvor fornøyd er dere med veiledningen fra Fylkesmannen ift. å etterleve den kommunale beredskapsplikten?

## **Hjelpemidler/ Eksterne virkemidler\***

*\*med 'hjelpemidler' mener vi i denne sammenhengen eksterne ressurser, aktører, læringsarenaer og andre virkemidler som ligger utenfor kommunens egne ressurser som benyttes som hjelp eller som støttefunksjon i det helhetlige- og systematiske samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet, eller for å etterleve kommunal beredskapsplikt.*

**11.** Hvilke hjelpemidler\* har kommunen tilgjengelig for beredskapsarbeidet?

*For eksempel;*

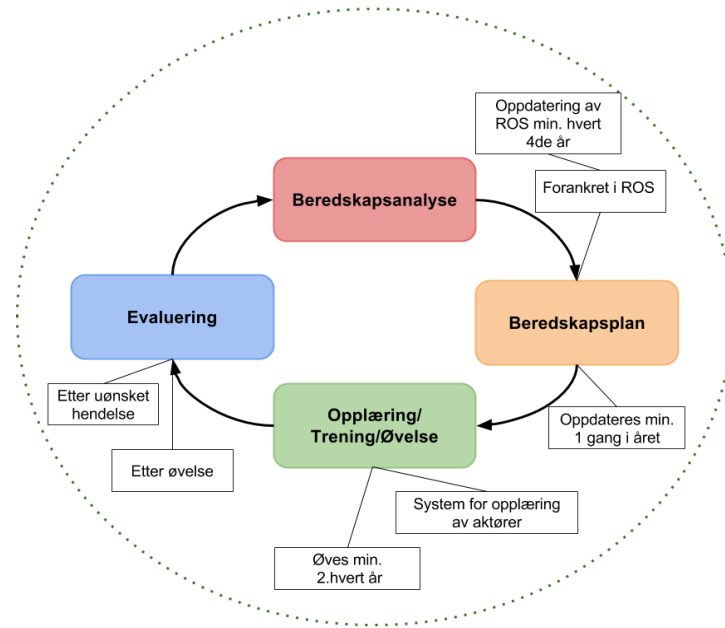
- DSBs veiledere og/eller maler (i utformingen av planverk og øvelse)
- CIM og evt. andre krisestøtteverktøy eller kvalitetssystemer
- Deltakelse på kurs, seminar, møter ol. (eks. i regi av NUSB)?
- Samarbeid med andre kommuner? (eks. Regional ROS eller beredskapsnettverk)
- Private aktører/selskap og konsulentfirma?
- Andre som har vært til hjelp eller støtte?

**12.** Hva er kommunens motivasjon for å ta i bruk eksterne hjelpemidler?

**13.** Hvor i prosessen har kommunen størst behov for hjelpemidler?

**14.** Hvor i beredskapshjulet (se figur under) benytter kommunen seg av de ulike hjelpemidlene?

**15.** Hvordan bidrar bruk av disse hjelpemidlene kommunens helhetlige- og systematiske samfunnsikkerhet - og beredskapsarbeid og til etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?



Figur: Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid (beredskapshjul)

## Vedlegg 6: Oversikt over primærdata som er samlet inn.

Arbeidssted	Stilling	Dato	Medium	Varighet
DSB	Informant A	02.02.17	Strukt. intervju	-
	Informant B	08.02.17	Strukt. intervju	-
	Informant C	08.02.17	Strukt. intervju	-
	Informant D	08.02.17	Strukt. intervju	-
Fylkesmannen i Rogaland	Informant A	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	Informant B	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	Informant C	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	Informant D	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	Informant A	02.03.17	Semi-str. intervju	1t. og 40 min.
	Informant A	30.03.17	Semi-str. intervju	15 min.
	Informant D	30.03.17	Semi-str. intervju	15 min.
Kommune (Mellomstor)	Beredskapskoordinator	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	Beredskapskoordinator	02.13.17	Semi-str. intervju	1t. og 10 min.
Kommune (Stor)	Beredskapsleder	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	Beredskapsleder	08.03.17	Semi-str. intervju	45 min.
Kommune (Mellomstor)	Ass. rådmann - A	15.02.17	Delt. observ.	Ca.5 timer
	Beredskapskoordinator - B	14.03.17	Semi-str. intervju	45 min.
Kommune (Liten)	Rådmann/beredskapskoo	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	Teknisk sjef	15.02.17	Delt.observ.	Ca. 5 timer
	Rådmann/beredskapskoo	17.03.17	Semi-str. intervju	1t og 20 min
Kommune (Liten)	Beredskapskoordinator - A	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
	CIM ansvarlig - B	15.02.17	Delt. observ.	Ca. 5 timer
Kommune (Stor)	Beredskapssjef	15.03.17	Semi-str. intervju	50 min.
Kommune G (Liten)	Beredskapskoordinator - A	15.02.17	Delt. observ.	Ca.5 timer
	Rådmann - B	15.02.17	Delt. observ.	Ca.5 timer
	Beredskapskoordinator - A	Sendt 01.03.17 Mottatt 05.04.17	Strukt. intervju	-



Kommune (Mellomstor)	Beredskapskoordinator/bran nleder	Sendt 01.03.17 Mottatt 19.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Liten)	Beredskap + flere funksjoner	Sendt 01.03.17 Mottatt 21.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Liten)	Rådmann	Sendt 01.03.17 Mottatt 07.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Mellomstor)	Rådmann	Sendt 01.03.17 Mottatt 07.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Stor)	Beredskapskoordinator	Sendt 07.03.17 Mottatt 10.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Mellomstor)	Beredskapskoordinator	Sendt 07.03.17 Mottatt 14.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Stor)	Beredskapsleder	23.03.17	Semi-str. intervju	53 min.
Kommune (Mellomstor)	Beredskapskoordinator	Sendt 07.03.17 Mottatt 16.06.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Liten)	Ass. rådmann/beredskapsmedarb.	Sendt 07.03.17 Mottatt 24.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Liten)	Rådmann	Sendt 07.03.17 Mottatt 31.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Mellomstor)	Beredskapskoordinator	Sendt 07.03.17 Mottatt 31.03.17	Strukt. intervju	-
Kommune (Mellomstor)	Seniorrådgiver med ansvar for alt planverk	Sendt 07.03.17 Svart 31.03.17	Strukt. intervju	-

## Vedlegg 7: Utvalgte krav i DSBs kommuneundersøkelser.

Fylkesbarometeret baseres på de spørsmålene i undersøkelsen som følger utvalgte krav i beredskapsplikten (DSB, 2015)

### DSBs kommuneundersøkelse 2015 / 2016 / 2017

De fire målområdene i barometeret og de utvalgte kravene er;

- Helhetlig ROS (fra kapittel 2),
  - Gjennomført helhetlig ROS i perioden 2011–2014 / 2012-2015 / 2013-2016
  - Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen
  - Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner
  - Fremtidig risiko og sårbarhet
  - Evnen til å opprettholde følgende ved uønskede hendelser: helse- og omsorgstjenester, kriseledelse, vann og avløp, brann- og redningstjenester
- Overordnet beredskapsplan (fra kapittel 4),
  - Revidert i 2014 / 2015 / 2016
  - Helhetlig ROS som utgangspunkt
  - Innhold (plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, plan for krisekommunikasjon og evakueringsplan)
- Øvelse av overordnet beredskapsplan (fra kapittel 4)
  - Øvet 2013-2014 / 2014-2015 / 2015-2016
- Plan for oppfølging med samfunnssikkerhet og beredskap (fra kapittel 3).
  - Utarbeidet

**Vedlegg 8: Oversikt over DSBs utgivelser innenfor risiko og beredskapsområdet brukt av kommunene i Rogaland.**

ÅR	DSBS UTGIVELSER	BESKRIVELSE
2011→	<i>Nasjonalt risikobilde/ Krisescenarioer</i>	Nasjonal rapport som publiseres årlig over risikoanalyser av en rekke alvorlige scenarioer som kan ramme det norske samfunnet. Analysene er gjennomført av DSB.
2013	<i>Veileder for sikkerhet ved større arrangement</i>	En sikkerhetsveileder laget av DSB og ulike statlige tilsynsmyndigheter til arrangører av større arrangementer.
2014	<i>Veileder til helhetlig kommunal risiko- og sårbarhetsanalyse</i>	DSB utviklet den første ROS-veilederen i 1994 (SINTEF, 2016:16). Den nyeste utgaven er utviklet av DSB i samarbeid med FMRO, UiS med faglige innspill fra et konsulentfirma (DSB, 2014:3).
2015	<i>Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt</i>	DSB ønsker å bidra til en felles forståelse av bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt, og gi innspill til hvordan kommunene kan oppfylle kravene i forskriften (DSB, 2015b:3).
2016 →	<i>Veileder krisekommunikasjon</i>	Foreligger kun i digitalt format og skal være et levende dokument. Hensikten med veilederen er å gi råd til virksomheter slik at de kan utarbeide en plan tilpasset egne behov for krisekommunikasjon eller revidere eksisterende planer.
2016	<i>Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser</i>	Er en grunnbok som i tillegg har tilhørende metodehefter i ulike typer øvelser; fullskalaøvelse, spilløvelse, diskusjonsøvelse og funksjonsøvelse.
2016	<i>Havnivåstigning og stormflo</i>	En temaveileder og en revidert versjon av «Håndtering av havnivåstigning i kommunal planlegging» fra 2011. Skal bidra med råd til klimatilpasning i planarbeid.
2017	<i>Veileder om sikkerheten rundt storulykkevirksomheter</i>	Denne veilederen fokuserer spesielt på kommunens og DSBs rolle når det gjelder reguleringen av sikkerheten i områdene rundt storulykkevirksomheter. Ble utgitt etter vår datainnsamling.