



MASTER I
RISIKOSTYRING- OG
SIKKERHETSLEDELSE

HVILKE UTFORDRINGER HAR
SMÅ KOMMUNER MED
SAMFUNNSSIKKERHETS- OG
BEREDSKAPSARBEID?

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING- OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Høsten 2014

FORFATTER:

Hanne Rosså Lindanger

VEILEDER:

Ole Andreas Engen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Hvilke utfordringer har små kommuner med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?

EMNEORD/STIKKORD:

Implementering, Kompetanse, Ressurser Samfunn, Kommunal beredskapsplikt, Risiko- og sårbarhetsanalyse, Overordnet beredskapsplan, Risiko, Sikkerhet, Tilsyn,

SIDETALL: 72 sider m/vedlegg 81 sider

STAVANGER17.10.2014.....

DATO/ÅR

FORORD

Masteroppgaven på 30 studiepoeng er avslutningen på den erfaringsbaserte masteren i risikostyring- og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger. Arbeidet med oppgaven har pågått i perioden februar 2014 – oktober 2014. Oppgaveskrivingen har funnet sted på ettermiddager, kvelder og helger. Det har vært en lang prosess som har krevd mye energi og tid med fulltidsjobb utenom. Allikevel, ville jeg ikke ville vært foruten denne erfaringen og kunnskapen jeg har fått gjennom masteroppgaven, og det er flere jeg ønsker å takke.

Takk til familie, venner og kjæreste som har vært tålmodige og støttende når jeg har brukt all min tid på masteroppgaven - nå ser jeg frem til litt mer fritid!

Sist, og ikke minst en stor takk til professor Ole Andreas Engen ved det samfunnsvitenskapelige fakultet. Takk for gode faglige tilbakemeldinger og all din tid!

Hanne Rosså Lindanger

17.10.14

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Problemstilling.....	1
1.2	Implementering.....	2
1.3	Kompetanse.....	3
1.4	Økonomi.....	4
1.5	Oppgavens rammebetingelser.....	4
1.6	Oppgavens struktur.....	5
2	KONTEKST.....	6
2.1	Kommunene.....	6
2.2	Den kommunale beredskapsplikten.....	7
2.3	Sentrale aktører.....	8
2.4	Kommunens ansvar.....	9
2.5	Oppsummering.....	10
3	TEORI.....	11
3.1	Samfunnssikkerhet.....	12
3.1.1	Prinsipper for samfunnssikkerhet.....	13
3.2	Kommunal beredskap.....	14
3.2.1	Lov om kommunal beredskapsplikt.....	15
3.2.2	Forskrift om kommunal beredskapsplikt.....	16
3.3	Risiko- og sårbarhetsanalyse.....	16
3.3.1	Risiko.....	18
3.3.2	Sårbarhet.....	18
3.4	Risikostyring.....	19
3.5	Risikoanalyseprosessens ulike trinn.....	20
3.5.1	Planleggingsfasen.....	21
3.5.2	Risikovurdering.....	21

3.5.3	Risikobildet	21
3.5.4	Bow-tie	22
3.5.5	Risikohåndtering	22
3.6	Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid	23
3.6.1	Plan- og bygningsloven	23
3.7	Overordnet beredskapsplan.....	24
3.8	Sikkerhet	25
3.9	Oppsummering.....	27
4	METODE.....	28
4.1	Forskningsintervju	28
4.1.1	Valg av informanter	29
4.1.2	Utforming av intervjuguide	29
4.1.3	Gjennomføring av intervju	30
4.2	Dokumentanalyse.....	30
4.3	Validitet.....	33
4.4	Realibilitet.....	34
4.5	Metodekritikk.....	34
5	EMPIRI OG DRØFTING	35
5.1	Introduksjon av informantene	36
5.2	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)	39
5.2.1	Avvik 1- Kommunen sin helhetlige ROS-analyse oppfyller ikke kravene i lov og forskrift	40
5.2.2	Utarbeidelse av ROS-analysen.....	42
5.2.3	Eksisterende og framtidige risikoområder	44
5.2.4	Risikofaktorer påvirker hverandre	45
5.2.5	Evakuering og varsling.....	46
5.2.6	Interne og eksterne aktører	46

5.3	Kommunal beredskapsplikt - beredskapsplan for kommunen.....	47
5.3.1	Avvik 2- Kommunens overordnede beredskapsplan oppfyller ikke kravene i lov og forskrift	48
5.3.2	Overordnet beredskapsplan	50
5.3.3	Revidering av beredskapsplanen	51
5.3.4	Ressurser og informasjonsplan.....	51
5.3.5	Evakuering og varsling.....	52
5.4	Utfordringer i et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.....	52
5.5	Kompetanse.....	54
5.6	Økonomiske ressurser	56
5.7	Oppsummering av drøfting og empiri.....	57
6	AVSLUTNING.....	59
7	REFERANSER	61

Vedlegg 1 Tilsynsrapporter...s. 64-69

Vedlegg 2 Intervjuguide..... s. 70

Vedlegg 3 Informasjonsskriv...s.71-72

Liste over figurer

Figur 1: Risikoanalyseprosessen sine ulike trinn (E-læring, Rammeverk for risikostyring).....	20
Figur 2: Bow-tie for identifikasjon av uønskede hendelser	22
Figur 3: Modell for sikkerhetsstyringm�l/visjoner, rammebetingelse og virkemidler.....	26

SAMMENDRAG

Samfunnet vårt blir stadig utsatt for risiko og risikobildet er kontinuerlig i endring. Risikoen vil alltid være tilstede i et samfunn, og kommunen kjennetegnes som et samfunn. Kommunen må være forberedt til håndtere utfordringene i forhold til risiko, slik at det ikke fører til uønskede hendelser som vil ramme innbyggerne i samfunnet.

Oppgavens problemstilling er; *Hvilke utfordringer har små kommuner med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?* Problemstillingen tar utgangspunktet i den kommunale beredskapsplikten og er avgrenset til å omhandle syv kommuner i Rogaland: Bjerkreim, Finnøy, Hjelmeland, Lund, Rennesøy, Suldal og Tysvær. Kommunene blir i oppgaven omtalt som små kommuner når de har innbyggertall under 12000. Denne problemstillingen er aktuell fordi det viser seg at flere kommuner har utfordringer med å utføre kravene i den kommunale beredskapsplikten.

Teorien i oppgaven er forankret i problemstillingen og har hovedfokus på den kommunale beredskapsplikten som er basert på metoden risiko- og sårbarhetsanalyse. Denne analysen undersøker hva sannsynligheten er for at en uønsket hendelse vil inntreffe, og hva som blir konsekvensene av den. Det betyr at det er viktig å identifisere alle uønskede hendelser i kommunen gjennom en risiko- og sårbarhetsanalyse, slik at den overordnede beredskapsplanen kan sette inn tiltak for unngå uønskede hendelser eller være forberedt til å håndtere de uønskede hendelsene som det ikke er mulig å forhindre.

Oppgaven er en kvalitativ studie. Datainnsamlingen er en dokumentanalyse av tilsynsrapportene fra Fylkesmannen i Rogaland. Tilsynsrapportene gir en god pekepinn på hvilket samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som utføres i kommunene. Det er også foretatt intervju av informantene i de syv kommunene for å finne ut hvilke arbeidsoppgaver og kompetanse de har, og hva de synes er utfordrende med dette arbeidet.

Det som kan konkluderes med i oppgaven er at små kommunene har mangel på kompetanse og kapasitet til å utføre kravene som sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskap krever. Det viser seg også at små kommunene har heller ikke en økonomi til å drive et forsvarlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

1 INNLEDNING

Det å stå ovenfor en utfordring kan beskrives som et hardt arbeid, men og lærerikt. I en organisasjon møter man ulike utfordringer og det krever menneskelige og økonomiske ressurser for å håndtere dem. Utfordringene innen sikkerhet og beredskap i samfunnet har blitt større. Et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid innebærer at alle kommunene i Norge må forholde seg til lov om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Lov om den kommunale beredskapsplikten ble innført og lovpålagt i 2010 for å få en oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, dermed bruker kommunene mer tid på beredskapsarbeid nå, enn for noen år tilbake.

Implementering av den kommunale beredskapsplikten krever økonomiske og menneskelige ressurser med ledelsen i kommunen som pådrivere. Kommunene stiller ulikt i forhold til hvilke ressurser de har tilgang på og hvilken sentral risiko de står ovenfor, og det kan by på utfordringer. For å undersøke nærmere hvilke utfordringer små kommuner har i møte med kravene til den kommunale beredskapsplikten, ble problemstillingen til.

1.1 Problemstilling

«Hvilke utfordringer har små kommuner med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?»

En problemstilling er å stille et spørsmål og den dannes når det er noe vi vil undersøke mer om. Problemstillingen avgrenser temaet, og gjør det mulig å gjennomføre en empirisk undersøkelse (Jacobsen, 2005).

Temaet i denne oppgaven ble avgrenset til et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i små kommuner, men med fokus på utfordringer. Denne tematikken er relevant fordi det viser seg at små kommuner har vanskelig for å utføre kravene til den kommunale beredskapsplikten med de ressursene kommunene disponerer. Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er et stort felt og skal innføres som en del av kommunens planer og prosesser.

1.2 Implementering

Implementeringen er en prosess som betyr å innføre eller realisere en idé eller et program, og i dette tilfellet, et lovverk; lov om kommunal beredskapsplikt. Tilstrekkelig med ressurser er nødvendig når man skal implementere et nytt element i en organisasjon. Ressurser i denne sammenheng kan være tid, kompetanse og økonomi. Implementering er definert som:

Proessen som dreier seg om å omsette en idé, et program eller ulike aktiviteter og strukturer som er nye for de personene som forsøker eller forventer endring

(Roland P., Vi vet hva vil, 2012:17).

I implementeringsprosessen må fokuset rettes mot dem som skal innføre loven, for det er viktig at ansatte blir presentert og inkludert i det arbeidet som skal utføres. To avgjørende enkeltfaktorer i implementeringen er å skape en felles forståelse for de sentrale begrepene og en forpliktelse for å skape en endring (Veiledning til forskriften om kommunal beredskapsplikt, 2012). En forståelse av de sentrale begrepene vil gjøre det mer sannsynlig å nå målet med å implementere loven, heve kompetansen og skape en endring i organisasjonen. Durlak & Dupre sier at en forpliktelse hos de ansatte er også nødvendig for å kunne gjennomføre endringen, slik at den samsvarer med det som opprinnelig er planlagt (Roland, Vi vet hva vil, 2012:19).

Implementeringsforskeren Fixsen påpeker viktigheten av å trene eller øve på de ulike ferdigheter som skal implementeres. Det er vanskelig å få til endring uten systematisk trening og kompetanse (Roland, 2012).

Ledelsen i organisasjonen har også en viktig oppgave med å opprettholde fokuset på implementering og lede sine ansatte til å fullføre implementeringen. Hvis ledelsen ikke har en støttende rolle kan det føre til at organisasjonen ikke lykkes med implementeringen. For ved implementering i en organisasjon er det ikke alltid man lykkes. Bli det et stort gap mellom det som blir planlagt og det som faktisk blir gjennomført, så blir det lite kvalitet over implementeringen. Det betyr at endringen blir svak eller ikke eksisterende. For å lykkes med implementeringen må det som blir planlagt og det som blir gjennomført møte hverandre.

1.3 Kompetanse

Når kommunen skal innføre kommunal beredskapsplikt er det en forutsetning og fordel at ansatte har relevant kompetanse for å utføre dette arbeidet. Kompetanse handler om å mestre arbeidsoppgavene sine. Teoretikeren Gotvassli definerer kompetanse slik:

Evne og vilje til å løse en konkret oppgave, det vil si måten en person utfører en bestemt oppgave på. Evne er kunnskap, erfaring og ferdigheter som et individ eller gruppe tilfører en bestemt oppgave eller aktivitet. Villighet dreier seg om selvsikkerhet, engasjement og motivasjon til å klare en bestemt oppgave eller aktivitet. Disse to forholdene påvirker hverandre gjensidig (Skogen m.fl., Å være leder i barnehagen 2011:125).

Linda Lai (Professor ved BI) sier også at kompetanse består av kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger. Summen av disse faktorene forteller om hvor kompetente de ansatte er.

- Kunnskap er de ansattes innsikt, viten og kjennskap, ofte med bakgrunn i utdanning og erfaring.
- Ferdigheter handler om å kunne gjøre oppgaver i praksis gjennom å motivere, samarbeide eller skape tillit hos andre. Ha gjennomføringskraft, ta beslutninger og kunne analysere andres behov.
- Evner er de ansattes personlige egenskaper og talent. Kunne fremstå med troverdighet, omgjengelighet og naturlig autoritet.
- Holdninger er de ansattes meninger, tro, vilje og innstilling. Er ofte implisitte men kommer til uttrykk gjennom indre motivasjon, samarbeidsvilje og ansvarsfølelse (Lai, 2010).

Det å være kompetent er å inneha faktorene kunnskap, ferdighet, evner og holdninger, slik at man er i stand til møte krav og arbeidsoppgavene fra arbeidsgiver. Det må være et samsvar mellom kompetanse og arbeidsoppgaver.

1.4 Økonomi

Økonomiske ressurser er nødvendig for at organisasjoner kan utføre arbeidsoppgavene sine. I en kommune er det politikerne som avgjør hva de økonomiske ressursene skal brukes til, men med anbefaling fra rådmannens lederteam (økonomisjef, organisasjons- og personalsjef og kommunalsjefer i kommunen). Det kan føre til at noen arbeidsoppgaver blir nedprioritert fordi kommunen ikke har økonomi, kompetanse eller vilje til å utføre dem.

Det er rådmannen og/eller ordføreren som har et overordnet ansvar for at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet blir utført. Kommunen er pålagt til å utføre det som står i lovverket og forskriftene, og det tas ikke hensyn til om kommunens økonomiske ressurser ikke strekker til.

Kommunen mottar en økonomisk ramme fra regjeringen etter visse betingelser hvert år, og kommunen er avhengig av at denne rammen er stabil og forutsigbar. Den økonomiske rammen vil bidra til en videre utvikling av kommunens tjenester og oppgaver
(NOU 2013:5. *Når det virkelig gjelder*)

1.5 Oppgavens rammebetingelser

Etter hvert som problemstillingen ble til så ble oppgavens rammebetingelser tydeligere. Oppgavens omfang ble begrenset til syv kommuner, slik at datainnsamlingen ikke ble for omfattende i forhold til rammebetingelsene. De syv kommunene blir omtalt som små når innbyggertallet er under 12000. I oppgaven så er innbyggertallet i kommunene fra 2800 til 10600.

Kommunene i oppgaven ble avgrenset til Rogaland fylke, for det er fylke jeg har kjennskap til og er nærliggende geografisk i forhold til skole og jobb.

Oppgaven sitt hovedfokus er å undersøke hvilke utfordringer små kommuner har med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og det kan gjøres ved å kartlegge hvilke krav myndighetene stiller og deretter se på kommunens ressurser for å oppnå disse kravene.

1.6 Oppgavens struktur

Kapittel 1- Innledning

I det første kapittelet er det en introduksjon til tema og problemstillingen i oppgaven. Den kommunale beredskapsplikten er et av hovedbegrepene i oppgaven. Rammebetingelsene for oppgaven er også vist til i dette kapittelet.

Kapittel 2- Kontekst

I det andre kapittelet går man mer inn på den kommunale beredskapsplikten, lover og forskrifter og aktuelle aktører sin rolle og funksjon. Konteksten presenterer rammene rundt oppgaven for å få en bedre forståelse av innholdet.

Kapittel 3- Teori

I det tredje kapittelet blir oppgavens teoretiske rammeverk presentert og den er forankret i oppgavens problemstilling. Teoridelen presenterer ulike begreper som er relevante innenfor et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og noen av begrepene er kommunal beredskapsplikt, risiko- og sårbarhetsanalyse, risikostyring og en overordnet beredskapsplan.

Kapittel 4- Metode

Det fjerde kapittelet inneholder en beskrivelse av metodevalgene, intervju med informantene, dokumentanalysen, forklaring på reliabilitet og validitet, og til slutt en metodekritikk som inneholder svakheter og styrker ved metodevalget.

Kapittel 5- Empiri og analyse

I det femte kapittelet er resultatene fra datainnsamlingen lagt frem. Her presenteres funnene fra intervjuene og dokumentanalysen som er gjort i de utvalgte kommunene med fokus på hvilke utfordringer små kommuner har med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. De empiriske funnene er deretter drøftet opp imot teorien for å kunne besvare problemstillingen.

Kapittel 6 - Avslutning

I det sjette kapittelet er det en oppsummering og konklusjon på funnene fra teorien og empirien i lys av problemstillingen. Er problemstillingen besvart?

2 KONTEKST

Den kommunale beredskapsplikten er hovedfaktoren i et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, samtidig som en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse er en avgjørende metode som den kommunale beredskapsplikten pålegger kommunene. De syv utvalgte kommunene i oppgaven har risikoutfordringer som må håndteres i sin kommune ut ifra de ressursene de besitter, men kommunene har samme krav fra lovverk og forskrift innenfor et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Dette kapittelet presenterer hva en kommune er, og hvilke lover og forskrifter de må forholde seg til i den kommunale beredskapsplikten. Kapittelet ser også på hvilke aktører som har det overordnede ansvaret innenfor et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge, og hvilket ansvar kommunene selv har med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

2.1 Kommunene

Kommunene har lover og forskrifter de må forholde seg til for å drifte kommunen på en forsvarlig måte. En kommune er et fellesskap som består av et avgrenset geografisk område, og har sin egen politiske og administrative enhet. I Norge ligger den politiske myndighet nasjonalt. Det betyr at kommuner styrer ut i fra den myndighet de får delegert fra Stortinget, og må følge det nasjonale lovverket (*Store Norges leksikon - Norges politiske system*).

Norge er inndelt i 19 fylker, og et fylke er inndelt i flere kommuner. Per mai 2014 er det registrert 428 kommuner i Norge og det er en stor differanse på innbyggertallet i kommunene. Den aller minste kommunen er Utsira med sine 211 innbyggere og Oslo er størst med sine 635.000 innbyggere. I oppgaven tas det utgangspunkt i kommuner med under 12000 innbyggere, som tidligere nevnt.

En kommune har arbeidsoppgaver som innebærer et stort ansvar med forventninger og krav fra interne og eksterne aktører. Noen av arbeidsoppgavene til en kommune er å gi innbyggerne et godt tilbud innenfor helse- og omsorgstjenester, barnehage og grunnskole. Samtidig skal kommunen ivareta sikkerheten til innbyggerne som bor og oppholder seg innenfor kommunens geografiske område til enhver tid. Et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid skal være gjennomtrengende i arbeidsoppgavene og ansvaret til kommunen, samt i planer og prosesser.

2.2 Den kommunale beredskapsplikten

I 2010 fikk kommunene i Norge en ny lov å forholde seg til; Lov om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven) og i 2012 kom forskrift om kommunal beredskapsplikt som er hjemlet i loven. Formålet til den kommunale beredskapsplikten er å utføre et systematisk og helhetlig sikkerhets- og beredskapsarbeid på tvers av enhetene i kommunen. En enhet i kommunen kan være barnehage, grunnskole og/eller sykehjem. For å utføre et beredskapsarbeid må risiko og sårbarheten i kommunen kartlegges. En slik kartlegging skal identifisere uønskede hendelser og hva sannsynligheten og konsekvensene blir hvis en uønsket hendelse inntreffer. Metoden som brukes for å utføre en slik kartlegging er en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Lov om kommunal beredskapsplikt baserer seg på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, hvor forkortelsen er ROS-analyse. Denne analysen er et metodisk verktøy for å få en bevisstgjøring på risiko og sårbarhet i kommunen og identifisere uønskede hendelser. I arbeidet med en risiko- og sårbarhetsanalyse skal interne og eksterne aktører involveres, for å få et mer helhetlig og konkret bilde av kommunens utfordringer til risiko og sårbarhet på tvers av enhetene. Involveringen av flere aktører kan bidra til gode beslutninger i et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, slik at det kan settes inn tiltak og prioriteringer i en tidlig fase når man har kartlagt risiko og sårbarhet, og identifisert uønskede hendelser i hele kommunen.

Når kommunen har utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse er fortsettelsen på arbeidet å lage en overordnet beredskapsplan. En slik plan skal inneholde tiltak som kommunene bør sette inn for å avverge de identifiserte uønskede hendelsene, og den beredskapen man må ha hvis hendelsene inntreffer. Det skal også øves på uønskede hendelser som er beskrevet i den overordnede beredskapsplanen (NOU 2012:8- *Ny utdanning for nye utfordringer*).

I et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid har myndighetene bestemt at den kommunale beredskapsplikten skal gjelde for alle kommunene i landet. Det betyr at kommunene har samme kravene i forhold til lover og forskrifter. Det tas ikke hensyn til at kommunene har ulik tilgang på ressurser i form av kompetanse og økonomi, stor differanse i innbyggertall, og

risikoutfordringene de står ovenfor, er ikke de samme.

2.3 Sentrale aktører

I Norge har vi et direktorat som har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap i landet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble opprettet i 2003, og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet sitt overordnede mål er å sikre samfunnets og enkeltmenneskets trygghet. I desember 2011 byttet departementet navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Denne endringen ble gjort av regjeringen Stoltenberg II etter terrorangrepene 22. juli 2011, for de ønsket å tydeliggjøre og styrke departementet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet har også et stort ansvar, for deres primære hovedoppgave er å beskytte liv og helse, miljø og materielle verdier hvis det skulle oppstå uønskede hendelser eller ulykker i fredstid og/eller krig. Det betyr i hovedsak at DSB skal ha et overblikk over hvilken risiko og sårbarhet det er i nasjonen til enhver tid, for å få til dette arbeidet er de avhengige av det utføres et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i regionale og lokale myndigheter, altså i fylkeskommunene og kommunene.

DSB følger med på om regionale og lokale myndigheter gjør sitt arbeid innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og da utføres det en systemrevisjon mot Fylkesmannen. Systemrevisjon betyr at Fylkesmannen selv er ansvarlig for at det utføres et systematisk arbeid ved at de oppfyller forventninger og krav på dette ansvarsområdet fra myndighetene. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal dokumenteres i en evaluering og system i en kontinuerlig utvikling. Fylkesmannen får forbedringspunkter av DSB hvis de skulle finne noe avvik¹ fra systemrevisjonen.

Fylkesmannen er et bindeledd mellom regionale og lokale myndigheter, og har i oppgave å undersøke om kommunene i fylket oppfyller myndighetenes forventninger og krav, som i dette tilfellet er den kommunale beredskapsplikten. Fylkesmannen vet hvor det er størst risiko og sårbarhet i fylket, fordi de har en oversikt på sikkerhets- og beredskapsarbeidet som utføres i kommunene. Det blir ført tilsyn med kommunens sikkerhetsarbeid med utgangspunkt i

¹ Avvik: Mangel på oppfylning av krav fastsatt i eller med hjemmel i lov eller forskrift.

forskrift om kommunal beredskapsplikt, og da ses det spesielt på arbeidet som gjøres i risiko- og sårbarhetsanalysen og den overordnede beredskapsplanen.

Tilsynet skal veilede, fremme gode løsninger og bidra til at kommunen får innsikt eller et nytt syn på hva som er deres utfordringer med samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid.

Tilsynet skal føre til læring og utvikling i kommunen. Det skal hele tiden være en kontinuitet i kommunens arbeid med sikkerhets- og beredskapsarbeid. Fylkesmannen gir avvik hvis kommunen ikke har oppfylt kravene til forskriften om den kommunale beredskapsplikten. Avdekker Fylkesmannen avvik så skal kommunen lage en oppfølgingsplan på hvordan de skal lukke avvikene.

Rollen til Fylkesmannen er viktig for å være en pådriver og kontrollere arbeidet mot et systematisk og helhetlig sikkerhets- og beredskapsarbeid i samfunnsplanleggingen, og bidrar til at beredskapsarbeidet i fylket planlegges ut i fra et felles kommunisert risikobilde. Det betyr at kommunene bør være informert om hvilke risikoutfordringer de står ovenfor i nasjonen gjennom Fylkesmannen og/eller i samarbeid med andre nærliggende kommuner (Meld. St. 29 (20112012) - *Fylkesmennenes samordningsrolle*).

2.4 Kommunens ansvar

De som skal sikre at det utføres et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen er den politiske ledelsen. Politikerne må opprette en tverrfaglig styringsgruppe og den kan bestå av representanter fra politisk og administrativ ledelse, avdelinger i kommunen innenfor helse, skole og barnehage, og eksterne aktører som politi, brannmester og Siviltforsvaret.

Den tverrfaglige styringsgruppen oppretter deretter en arbeidsgruppe som utfører arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen. Det er en fordel at det er deltakere fra den tverrfaglige styringsgruppen med i arbeidsgruppen, for da blir arbeidet ivaretatt på en god måte siden kommunikasjon blir gjennomgående fra den tverrfaglige styringsgruppen til arbeidsgruppen.

En annen vesentlig faktor i arbeidet med den kommunale beredskapsplikten er at kommunen må undersøke hvilke økonomiske ressurser de har til rådighet for å utføre et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (Lovdata- *Økonomiske ressurser*).

Rådmannen og/eller ordfører skal ha et overblikk og ansvar for det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet som blir utført, og de skal håndtere utfordringene kommunen møter i samfunnet.

2.5 Oppsummering

I konteksten så er rammene rundt den kommunale beredskapsplikten blitt presentert og de blir kort oppsummert punktvis her:

- Hva er en kommune og hvordan driftes den.
- Presentasjon av den kommunale beredskapsplikten og risiko- og sårbarhetsanalysen.
- Sentrale aktører som Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap og Fylkesmannen.
- Kommunens ansvar innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Disse temaene og aktørene er en viktig del av oppgaven for å få en sammenheng og helhet. En kommune er kun en liten del av det offentlige, for Norge er en enhetsstat og det betyr at den politiske myndighet er delegert fra staten. Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt er bestemt av staten og delegert ut til kommunene som skal utføre den (Store Norske leksikon - *Lokalforvaltning i Norge*).

3 TEORI

I dette kapitlet blir det teoretiske grunnlaget i oppgaven presentert. Teorien er valgt ut for å belyse temaet i oppgaven og for å kunne besvare problemstillingen. Senere i oppgaven vil det teoretiske grunnlaget bli drøftet opp mot funnene i datainnsamlingen.

Problemstillingen i oppgaven stiller spørsmål til hvilke utfordringer små kommuner har med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. For å vite hva et slikt arbeid innebærer må man ha kunnskap om kommunal beredskapsplikt. I første del av teorikapitlet vil man bli presentert for den kommunale beredskapsplikten. Lov og forskrift setter krav og standard til hvordan kommunene skal planlegge og systematisere sikkerhet og beredskap i samfunnet sitt.

I andre del i teorikapitlet vises det til metoden som er grunnlaget for beredskapsarbeidet i kommunene; risiko- og sårbarhetsanalysen. Kommunene må kartlegge og håndtere risiko gjennom en risiko- og sårbarhetsanalyse. Denne analysen vil systematisere arbeidet til kommunen og beskrive hvilket arbeid de må utføre for å identifisere risikoen i samfunnet sitt.

Risiko handler om kunnskap, metoder og styringssystemer man bruker for å håndtere fremtidige trusler, farer og den usikkerheten det er knyttet til disse (Aven, 2007).

Det er kommunen som har ansvaret for risikobildet som er identifisert i risiko- og sårbarhetsanalysen. Skal de ha muligheten til å forebygge de identifiserte uønskede hendelsene og håndtere dem, er det nødvendig å utarbeide en overordnet beredskapsplan.

Avslutningsvis i teorien blir sikkerhetsstyringsmodellen presentert og hva som er formålet med den. Det er lovverket og forskriftene som bestemmer over sikkerheten i samfunnet, og organisasjonen skal implementere sikkerhetsstyringen i kommunen.

3.1 Samfunnssikkerhet

Den kommunale beredskapsplikten plikter kommunene til å systematisere og skape et helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet. Samfunnet vårt består av risiko. Vi tar risiko hver dag. De fleste arbeidsplasser må vurdere risikoforholdene hver dag, og det er ikke alltid all risiko blir oppdaget i tide. Konsekvensen av dette kan ramme et menneske eller et helt samfunn. For å unngå uønskede hendelser eller i verste fall tap av liv, tar vi våre forhåndsregler.

Et samfunn blir stadig mer komplekst, og består av flere funksjoner som er gjensidig avhengig av hverandre. Disse funksjonene blir ofte omtalt som bærebjelkene i samfunnet, for det er livsviktige funksjoner for innbyggerne. Hvis det oppstår en uønsket hendelse som rammer en funksjon i samfunnet, så kan det ha ringvirkninger og ramme flere funksjoner siden flere av funksjonene er gjensidig avhengige. En slik viktig funksjon kan være tilgang på strøm, uten strømforsyninger kan eksempelvis føre til konsekvenser på sykehjem og sykehus (Aven, m.fl., 2007).

Samfunnssikkerhet er i stortingsmelding nr.17(2001-2002) beskrevet slik:

Den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgerens liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger
(Aven, m.fl., Samfunnssikkerhet:2004:17).

Samfunnssikkerhet innebærer samfunnsplanlegging og være forberedt til å håndtere både små og store utfordringer. Vi må innhente erfaring og kunnskap fra fortid og nåtid. Med en slik informasjon kan vi planlegge, ta beslutninger og sette inne tiltak for å unngå en uønsket fremtid, og heller rette fokuset mot en ønsket fremtid som et robust samfunn. Fokuset på et mer robust samfunn i kommunene startet i 1992. Kommunene ble da henstilt til å utarbeide risikoanalyser, samt kriseplanlegging.

Norge er et fredelig land, men kan også bli utsatt for uønskede hendelser og da er det viktig at sikkerheten og beredskapen er i orden. Beredskapen som tidligere var hovedsakelig rettet mot sikkerhetspolitiske kriser og krig gikk i tillegg over til en aktiv rolle i fredstid.

Til tross for arbeidet mot et mer robust samfunn startet på nittitallet, opplevde vi 22. juli² 2011. Tiltakene etter terroraksjonen førte også til et større fokus og krav til kommunens sikkerhets- og beredskapsarbeid. Kommunene fikk flere lover og forskrifter de måtte forholde seg til.

3.1.1 Prinsipper for samfunnssikkerhet

Prinsippene ansvar, likhet og nærhet er basert på det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Disse prinsippene ble introdusert i Stortingsmeldingen. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Prinsippene ansvar, likhet og nærhet fordeler ansvar og oppgaver innenfor sikkerhets- og beredskapsarbeid er beskrevet slikt:

- **Ansvarsprinsippet** betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den praktiserende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.
- **Likhetsprinsippet** betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdypning av ansvarsprinsippet, nemlig en understrekning av at ansvarsforholdene internt i organisasjoner og mellom organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.
- **Nærhetsprinsippet** innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også ses i sammenheng med ansvarsprinsippet.

(Meld. St. 29 (2011–2012) - Prinsipper for samfunnssikkerhet).

² Fredag 22. juli 2011 ble Norge rammet av to terrorangrep. Bombeangrepet på regjeringsskvartalet og massedrapet på Utøya var de verste terrorhandlingene i Norge etter andre verdenskrig. Til sammen 77 personer ble drept i angrepene. Mange ble hardt skadd, og det ble gjort enorme materielle ødeleggelser. Etervirkningene for de berørte, i form av blant annet psykiske belastninger, er store (http://snl.no/Terrorangrepene_i_Norge_2011).

Ansvar, likhet og nærhetsprinsippene er svært relevante i arbeidet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene. En kommune har det daglige ansvaret for kommunen som organisasjon. Dette er en fordel hvis det oppstår en uønsket hendelse, for kommunen kjenner seg selv best og har størst nærhet til krisen når den skjer innenfor deres geografiske område.

Det er kommunen sitt ansvar å ivareta sine innbyggere og andre som oppholder seg i kommunen til enhver tid. En uønsket hendelse eller ulykke vil alltid finne sted i en kommune og berører menneskene lokalt.

De tre prinsippene har fungert hensiktsmessig sammen, men det har vist seg i etterkant at samarbeidet med andre aktører har vært lav og de tre prinsippene har ikke sett de totale ressursene i samfunnet. For å gjøre noe med den problemstillingen bestemte regjeringen å innføre et til prinsipp på lik linje med de tre eksisterende prinsippene. Dette prinsippet er samvirkeprinsippet.

Samvirkeprinsippet regnes som en av nå fire forvaltningssprinippene i samfunnssikkerhet. Beskrivelsen til samvirkeprinsippet er at det *stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering* (Meld. St. 29 (2011–2012) - Prinsipper for samfunnssikkerhet).

3.2 Kommunal beredskap

Alle kommuner har plikter, kommuneplikter. Dette innebærer et regelverk som kun gjelder for kommunene, og en av kommunenes plikter og oppgaver er å utføre et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Systematisering av et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid ble innført når lov om kommunal beredskapsplikt skulle implementeres i kommunene.

På et regionalt og kommunal nivå så er DSB veileder og pådriver for samfunnssikkerheten, mens fylkesmannen har særegent ansvar for å veilede og følge opp beredskapsarbeidet som utføres i kommunene. Det finnes en lov og forskrift som krever og pålegger fylker og

kommuner til å utføre en kommunal beredskapsplikt basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (DSB -*Regional og kommunal beredskap*).

3.2.1 Lov om kommunal beredskapsplikt

Gjennom et grundig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid så skal kommunen være godt forberedt hvis en uønsket hendelse inntreffer. Kommunene ble pålagt en generell beredskapsplikt, et krav de tidligere ikke var kjent med før i 2010. Dette arbeidet innebærer å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse og en overordnet beredskapsplan i kommunen. I sivilbeskyttelsesloven er § 14. Kommunal beredskapsplikt- risiko- og sårbarhetsanalyse beskrevet slik:

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (Lovdata - Kommunal beredskapsplikt - risiko- og sårbarhetsanalyse).

Det er kommunen sitt ansvar å ivareta sikkerheten til innbyggerne gjennom forebyggende samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Opplever kommunen å bli rammet av en uønsket hendelse så er deres oppgave å opprettholde og gjenopprette raskt de betydningsfulle samfunnsfunksjonene. Det ble i 2011 utarbeidet en mer detaljert styring av sikkerhetsberedskapsarbeidet i kommunene. Da ble forskriften om kommunal beredskapsplikt utarbeidet.

3.2.2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskriften er mer utfyllende og forklarende enn hva som er beskrevet i loven om kommunal beredskapsplikt. Forskriften skal forsikre seg om at kommunene utfører samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet helhetlig og systematisk.

Forskriften til den kommunale beredskapsplikten trådte i kraft 7. oktober 2011 og den er gitt med hjemmel i loven. Hjemmelen er fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 22. august 2011 med hjemmel i lov 25. juni 2010 nr. 45 fra sivilbeskyttelsesloven § 14 og § 15.

§1. Formål

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører
(Lovdata- Forskrift om kommunal beredskapsplikt).

3.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse

I et robust samfunn er det nødvendig med en helhetlig beredskapsplanlegging. En slik planlegging krever systemtenkning, som innebærer å ta i bruk verktøyet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Når vi systematisk skal identifisere, forebygge, håndtere kriser og større uønskede hendelser så er den helhetlige ROS-analysen riktig verktøy å benytte. Analysen blir brukt i kommunale planprosesser og beredskapsplanlegging, slik at det ikke blir bygd inn ny eller økt sårbarhet i samfunnet. Hensikten med analysen er å kartlegge risikoen og sårbarheten i forhold til en gitt aktivitet eller system, altså skape et risikobilde (Aven, 2007).

Noe av det første og viktigste man gjør i begynnelsen av ROS-analysen er å kartlegge mulige uønskede hendelser ved hjelp av ulykkesstatistikker, tilsynsrapporter og beredskapsplaner. De uønskede hendelsene vi ikke har identifisert gjør det vanskeligere å håndtere og avdekke dem. Når den helhetlige ROS-analysen skal utarbeides er det vesentlig å innhente eksisterende ROS-analyser i kommunen og fra eksterne aktører.

For å komme ned på et mer detaljert nivå innenfor ROS-analysen, tas det i bruk en årsaksanalyse som kartlegger årsakene. Grunnlaget fra årsaksanalysen vil synliggjøre sannsynligheten for at de uønskede hendelsene vil inntreffe (Aven, m.fl., 2004).

Når årsaksanalysene er gjennomført og sannsynligheten er kartlagt, gjenstår det å avdekke hvilke konsekvenser som kan oppstå ved en uønsket hendelse og da bruker man konsekvensanalyse. Dette skaper et godt grunnlag for den helhetlige ROS-analysen i kommunen. Man får et bedre overblikk på områder eller enheter som trenger mer detaljerte analyser for å avdekke uidentifiserte hendelser.

I følge veiledningen til forskriften om kommunal beredskapsplikt så skal den helhetlige ROS-analysen gjøre en systematisk gjennomgang av kommunens geografiske område og virksomhet med sikte på:

- Kartlegge risiko- og sårbarhet som omfatter:
 - Uønskede hendelser som er av en slik karakter eller et omfang at den involverer kommunenes ledelse i vurderingen av forebyggende tiltak, samt beredskap og krisehåndtering.
 - Uønskede hendelser som berører flere sektorer
- Avdekke tverrsektorielle sårbarheter og gjensidige avhengigheter
- Unngå risiko og sårbarhet der det er mulig
- Redusere risiko og sårbarhet gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak
- Håndtere eventuell restrisiko med beredskap

(Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2012:5)

Det er den helhetlige ROS-analysen som vil danne grunnlaget for kommunens plan og prioriteringer i forhold til deres samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. For å oppnå dette må kommunen utarbeide tiltak, strategier og løsninger for å redusere risikoen, og ta de riktige beslutningene for å nå de langsiktige målene og visjonen kommunen har satt seg (Aven, m.fl., 2008)

3.3.1 Risiko

Ved utførelse av en aktivitet med risiko er man bevisst på at det kan føre til en uønsket³ hendelse, ulykke eller tap av verdi. Det sies at risikobegrepet kan defineres på mange måter. Av alle definisjonene av risiko, inneholder alle noe om hvordan usikkerhet kan spesifiseres eller måles, og hva som er uønskede konsekvenser og den underliggende forståelsen av virkeligheten (Olsen, m.fl., *Krisehåndtering* 2008:77).

Det er individuelle erfaringer rundt opplevd risiko som avgjør hva mennesker oppfatter som risiko og hvor stor risiko de tar ved enkelte forhold. Ved en aktivitet som bilkjøring vil det alltid være en form for risiko. Atferden i denne aktiviteten vil være basert på egne erfaringer, som enten vil minimalisere eller maksimalisere risikoen. Det kan bety at det ikke er ubetinget at den som foretar en risikoanalyse vil vurdere usikkerheten slik du ville gjort selv. Det betyr at man må se på hva som vurderes og hvem som vurderer risikoen (Aven, m.fl., 2004).

For å kartlegge risiko samler man inn kunnskap og informasjon gjennom risikoanalyser. Med risikoanalysene tar man en vurdering av usikkerheten som er utgangspunktet for risikoen. Denne risikoen er «noens risiko» enten den er din, min eller vår.

3.3.2 Sårbarhet

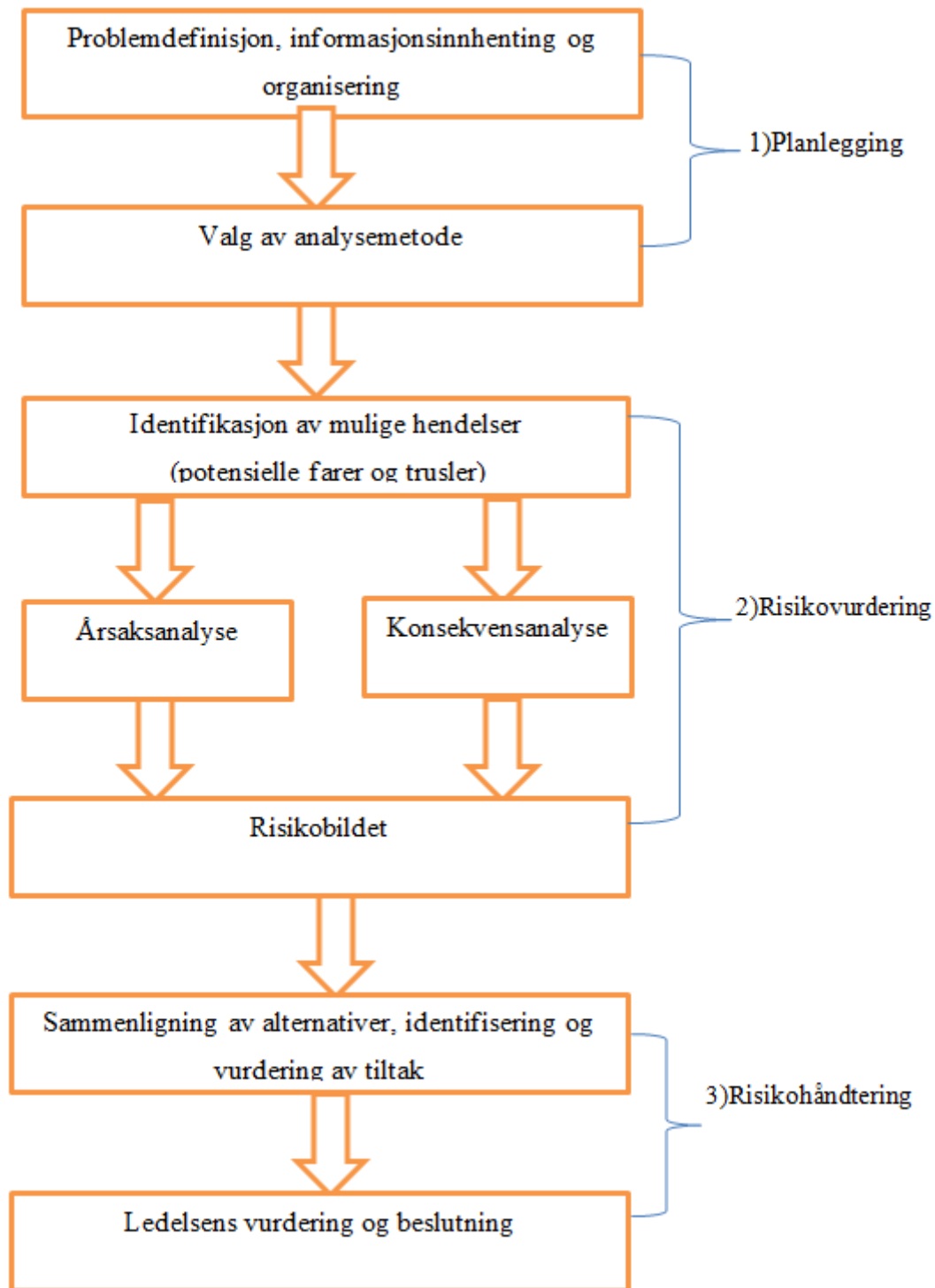
Samfunnets utfordringer er i bevegelse, for sårbarheten holder seg ikke konstant. Sårbarhet er et uttrykk for de problemene et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet. Systemet kan i denne sammenheng være kommune. Sårbarhet er knyttet opp til mulig tap av verdi og er en side av risiko, og det betyr igjen at sårbarhetsanalysen er en del av ROS-analysen. Redusert sårbarhet krever bevisst planlegging og ROS-analysene i kommunene er viktige verktøy i dette arbeidet. Slike analyser vil bidra til at kommunene kan forebygge og håndtere kriser og større ulykker, og at det ikke blir bygd inn ny eller økt sårbarhet i samfunnet (Aven m.fl., 2008).

³ En uønsket hendelse kan defineres som et avvik, en hendelse som har medført eller kan medføre tap av liv og/eller skade på helse, miljø og materielle skader (Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, februar 2012).

3.4 Risikostyring

Man tar i bruk risikostyring for å finne en optimal balanse for å skape og produsere verdier, samtidig som man vil unngå uønskede hendelser. Alle aktiviteter, forhold og hendelser som kan påvirke organisasjonen, og analyse av risikoen det innebærer å utføre disse aktivitetene, kan kalles risikostyring. Utformingen av risikostyringen blir basert på vårt perspektiv på risiko. Risikoperspektivet har betydning for oppbygningen av risikostyringen. Det er ikke slik at alle organisasjoner har etablert risikostyring selv om de tar beslutninger som innebærer risiko. Det er noen ledere som tar beslutninger basert på intuisjon eller magefølelse. Det kan ofte være tilfeldig for hvilken risiko ledelsen tar hensyn til når beslutningen tas eller om risikoen er i det hele tatt vurdert (Aven, 2007).

3.5 Risikoanalyseprosessens ulike trinn



Figur 1: Risikoanalyseprosessens ulike trinn (E-læring, Rammeverk for risikostyring)

3.5.1 Planleggingsfasen

Starten på risikoanalyseprosessen er planleggingsfasen. Organisasjonen planlegger her hvorfor de ønsker å bruke utvalgte ROS-analyser. Det er viktig at organisasjonen stiller seg spørsmålet om hvorfor de ønsker å gjennomføre de utvalgte analysene, og grunnlaget de tar beslutningskriteriene på. Organisasjonen må sette av god tid til planlegging, og sørge for å sette seg et klart mål og en godt formulert problemstilling, slik at de vil få bruk for resultatene fra analysene i beslutningene sine. De danner seg da et risikobilde ut ifra hvilken beslutning de vil ta på grunnlag av ROS-analysene.

3.5.2 Risikovurdering

De tre trinn som ligger i risikovurderingen har ulike funksjoner. Trinn 1 baserer seg på risikoidentifikasjon, og det betyr å identifisere mulige uønskede hendelser av en risiko, her kan man benytte ulike metoder for å komme frem til en identifikasjon av de mulige uønskede hendelsene. I trinn 2 har vi årsak- og konsekvensanalyser som ser på hvilke hendelser som har blitt identifisert i risikoidentifikasjon. I det tredje trinnet skal man avdekke eventuelt mulige konsekvenser og årsaker av hver uønskede hendelse, og dette bidrar til å skape et risikobilde. Beslutningsgrunnlaget for de fleste organisasjoner baserer seg på risikovurderinger som er gjort i organisasjonen og det er ofte ROS-analyser som er grunnlaget for risikovurderingene.

3.5.3 Risikobildet

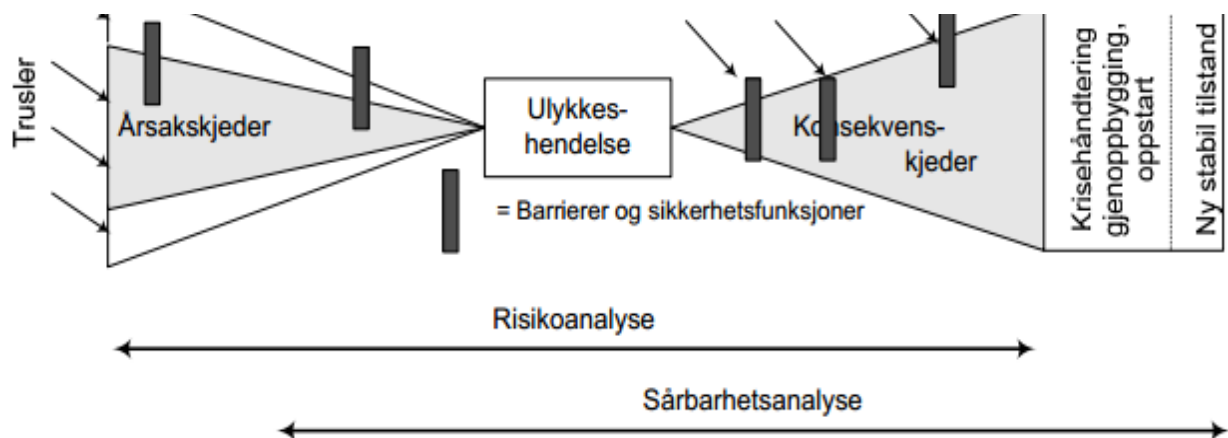
Et risikobilde presenterer resultatene fra risikoanalysene som er basert på et utvalg av uønskede hendelser, som kunne hatt katastrofale konsekvenser for samfunnet hvis de ikke hadde blitt identifisert. Når man skal sette inn forebyggende sikkerhetstiltak må man ha kjennskap til identifiserte uønskede hendelsene. Man må vite sannsynligheten for at en uønsket hendelse kan inntreffe, og hva som blir konsekvensene hvis det skulle skje.

Enhetene i et samfunn er også blitt mer sammenkoplede og komplekse, så hvis det skjer en uønsket hendelse i en enhet i kommunal sektor, så vil ofte problemet forplante seg videre i de andre enhetene. Det er ikke mulig å forberede seg på alle uønskede hendelser, for erfaringene sier at noen vil komme overraskende. I en ROS-analyse identifiseres uønskede hendelser, og disse kan fremstilles i forskjellige bow-tie diagram for å frem flere detaljer rundt identifiserte uønskede hendelser (DSB - Nasjonalt risikobilde, 2013).

3.5.4 Bow-tie

Ved hjelp av et Bow-tie diagram så får man frem flere detaljer rundt hver identifiserte uønskede hendelse. I midten av diagrammet legges den uønskede hendelsen. Til venstre i diagrammet analyseres årsakene og til høyre analyseres konsekvensene. For å hindre at den uønskede hendelsen skal oppstå, settes det inn forebyggende barrierer⁴ til venstre, og skadereduserende barrierer til høyre settes for å avverge konsekvenser av den uønskede hendelsen. Det er også trusler som kan trigge til å igangsette uønskede hendelser eller svekke barrierene (DECRIIS Risikoanalyse av kritisk infrastruktur).

Figur 2: Bow-tie for identifikasjon av uønskede hendelser



3.5.5 Risikohåndtering

Dette trinnet evaluerer risikobildet som risikoanalysen har dannet og sammenligner det opp mot beslutningskriteriene som er satt i planleggingsfasen i trinn en. ROS-analysen anvendes for å identifisere uønskede hendelser, slik at det blir lettere å se hva som bør prioriteres av risikoreduserende tiltak. Resultatet av risikobildet kan presenteres i ulike former som i et Bow-tie diagram eller i en rapport. Det er viktig at de resultatene som ble funnet i risikoanalysen blir presentert sammen med det som ble antatt og forutsett i planleggingsfasen, og disse identifiserte uønskede hendelsene blir overført til den overordnede beredskapsplanen (Aven, 2007).

⁴ **Barrierer**

Er systemer som skal stoppe eller forhindre at en situasjon kan utvikle seg til å bli en farlig(ere) situasjon. Disse systemene eller barrierene skal gi beskjed om at noe er i ferd med å utvikle seg og da må organisasjonen ta grep for å stoppe situasjonen eller redusere et større tap.

3.6 Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid baserer seg på at det er utført en helhetlig ROS-analyse. Når denne analysen er utarbeidet så må kommunen utarbeide seg langsiktige planer, mål, planlegge, prioritere og utarbeide strategi og tiltak for hvordan de vil drive videre et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen. En annen viktig faktor i det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er plan- og bygningsloven.

3.6.1 Plan- og bygningsloven

Innenfor samfunnssikkerhet og planlegging har vi en sentral lov; plan- og bygningsloven (PBL). Gjennom denne loven er kommunen ansvarlig for planleggingen av arealbruken i kommunen. Planleggingen skal ta høyde for spesielt utsatte fareområder som skred, ras, flom eller vind (Aven, m.fl., 2004).

Det går fram i plan- og bygningsloven at all planlegging skal fremme samfunnstrygghet. Med lokal planstyresmakt har kommunene ansvar for, og hjemmel til å nekte at areal blir tatt i bruk som er eller kan være utsatt for fare. I praksis betyr dette at bostedsfelt og institusjoner ikke må legges til områder som er utsatt for flom, ras eller andre hendelser som kan innebære fare for liv og helse.

Plan- og bygningsloven skal fremme samfunnssikkerhet i alle prosesser og planlegging. Det betyr at loven skal forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur og materielle verdier.

Den nye Plan- og bygningsloven ble innført i 2008 og lov om kommunal beredskapsplikt i 2010. Tilsammen utgjorde de to lovverkene et større fokus på ROS-analysen. Plan- og bygningsloven er en viktig faktor i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid (Lovdata – Lov om plan- og bygningsloven).

3.7 Overordnet beredskapsplan

I forskriften om kommunal beredskapsplikt stiller § 4 krav til at kommunens overordnede beredskapsplan skal basere seg på en helhetlig ROS-analyse, samtidig skal kommunen utarbeide spesifikke andre krise- og beredskapsplaner til ulike områder i kommunen. Den overordnede beredskapsplanen skal ha en oversikt på hvilke tiltak som skal håndtere de identifiserte uønskede hendelsene som kartlagt i ROS-analysen.

Kommunen er ansvarlig for å utarbeide en overordnet beredskapsplan. En slik overordnet beredskapsplan bør i det minste ha ressursoversikt, varslingslister, kriseledelse, evakueringsplan og plan på informasjonsflyten ut til innbyggerne og media (Lovdata – Forskrift om kommunal beredskapsplikt).

Det er viktig å beskrive hvilken beredskapsplan man iverksetter, gitt at en uønsket hendelse skulle inntreffe. En funksjonell nasjonal beredskap er en grunnleggende forutsetning for at det er en god kommunal beredskap. Beredskapsplanen skal også bidra til at kommunen oppnår rask gjenoppretting hvis en uønsket hendelse har funnet sted (Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2012).

Annethvert år skal kommunens beredskapsplaner øves på ved å ta utgangspunktet i beskrevne uønskede hendelser i kommunenes helhetlige ROS-analyse. Det er viktig å invitere med seg andre nærliggende kommuner og aktuelle aktører når kommunen når kommunene har valgt hendelsen de vil øve på, for da vil det bli mer reelt. Kommunen må evaluere øvelsen etterpå og gå gjennom krisehåndtering, for å se om det er noe som må forbedres i ROS-analysen eller den overordnede beredskapsplanen (Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2012).

Kommunen må oppdatere og revidere beredskapsplanen minimum en gang per år. Forskriften om kommunal beredskapsplikt forventer at kommunal sektor selv tar ansvar for å rette opp i avvik eller anmerkninger for å kunne ha en fungerende beredskapsplikt (Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2012).

3.8 Sikkerhet

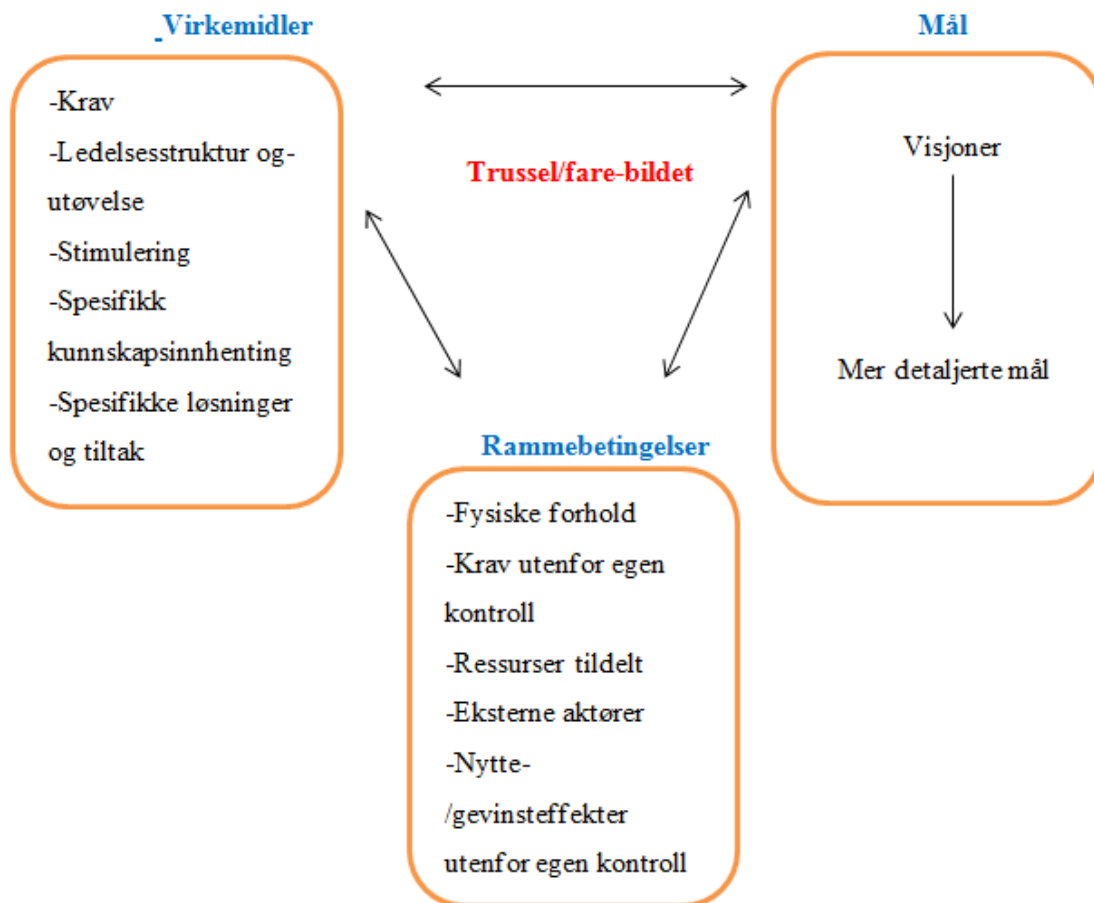
Begrepet sikkerhet brukes ofte om forebyggende tiltak. Hensikten er å redusere sannsynligheten for at noe uønsket skal skje eller redusere konsekvensene ved uønskede hendelser. Sikkerhet snakker vi om både på myndighetsnivå og helt ned på individnivå. Når man ønsker å oppnå sikkerhet setter man seg et normativt mål som viser hva akseptabel risiko er.

Det er vi selv som påvirker og styrer sikkerheten ut ifra hvilke valg vi foretar oss, men sikkerheten i organisasjoner blir styrt av lover og forskrifter som må overholdes. Ulempen ved langvarig følelse av sikkerhet er at det blir redusert oppmerksomhet for den risiko vi utsetter oss selv og samfunnet for. Denne tryggheten fører til økt sårbarhet som igjen betyr høyere risiko som vi tidligere ikke har tatt i betraktning (Aven, m.fl., 2004).

For at vi skal ha et sikrere samfunn så styres sikkerhetsstyring fra et statelig nivå. Det er staten som vedtar lover, forskrifter, utarbeider retningslinjer og oppretter særegne beredskapsorganer. Definisjonen av sikkerhetsstyring er:

Alle tiltak som iverksettes for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i samsvar med definerte mål (Aven, m.fl., Samfunnssikkerhet 2004:67).

I sikkerhetsstyring brukes det en modell som skal bidra til å finne best mulige løsninger og den har to hovedfaktorer: virkemidler og mål.



Figur 3: Modell for sikkerhetsstyringmål/visjoner, rammebetingelse og virkemidler

Kommunen setter seg mål for å ha noe å styre mot på kort og/eller lang sikt. Det må være klart hva kommunene ønsker å oppnå. For å nå målet så tas det i bruk ulike virkemidler, som for eksempel krav, kompetanse, kunnskapsinnhenting og opplæring av ansatte.

Valget av disse to hovedfaktorene må tas innenfor rammebetingelsene som kan for eksempel være lover og forskrifter, menneskelige og teknologiske forhold. Sikkerhetsstyringsprosessen må ses på som en kontinuerlig aktivitet som foregår integrert i alt planleggings- og prosjekteringsarbeid, og under den daglige driften av aktiviteten (Aven, m.fl., Samfunnssikkerhet 2004:67).

Det er ikke noe særlig system i sikkerhetsstyring, for det er omfattende og kan innimellom virke kaotisk, for sikkerhetsstyring skal inn i de fleste prosesser. Aktivitetene i sikkerhetsstyring kan bli omfattende plan- og analysearbeid for skrivebordsskuffen, dersom

sikkerhetsstyring ikke implementeres sammen med de administrative og politiske prosessene som foregår i kommunen.

Kommunen skal imøtekomme innbyggerne, politikerne, og lokalmiljøets interesser, samtidig som kommunen skal implementere lover og forskrifter bestemt av myndighetene. Dermed kan man si at en kommune er en organisasjon som må ha sikkerhetsstyringen i orden.

Utfordringen til kommunene er å implementere den kommunale beredskapsplikten som etter vært har blitt en viktig del av kommunenes rammebetingelser (Aven, T., m.fl., 2004).

3.9 Oppsummering

I teoridelen har begrepet samfunnssikkerhet blitt presentert og kan vise til de fire forvaltningsprinsippene ansvar, likhet, nærhet – og samvirke. Det er disse prinsippene et samfunnssikkerhet baserer seg på. Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt setter kravene for sikkerhets- og beredskapsarbeidet med ROS-analysen som et godt hjelpemiddel.

I risikohåndteringen må vi evaluere hva som ble planlagt i starten av ROS-analysen(planleggingsfasen) og sammenligne det med resultatet i slutten av ROS-analysen. Videre blir resultatet ROS-analysen(de identifiserte uønskede hendelsene) overført til den overordnede beredskapsplanen, som setter inn tiltak for å håndtere og forebygge de uønskede hendelsene. Sikkerhetsstyringen skal være en del av den daglige aktiviteten, samtidig ha en kontinuitet i alle planer og prosesser i kommunen.

4 METODE

Metode er en nødvendighet for å samle inn empiri/data med utgangspunkt i problemstillingen. Empiri er innhenting av informasjon om virkeligheten, og det må utføres en kvantitativ og/eller kvalitativ undersøkelse for å innhente den såkalte virkeligheten.

Vi kan skille mellom en kvalitativ og kvantitativ metode for hvordan vi ønsker å samle inn data eller bruke metodene. Det er valgt en kvalitativ metode i denne oppgaven. En kvalitativ metode er innhentet data som formidler meninger gjennom tekst, ord eller setninger (Jacobsen, 2005). Den mest vanlige kvalitative metoden er intervju.

Metodevalget falt som nevnt på en kvalitativ metode, men det har blitt gjort en primær- og sekundær datainnsamlingen. Primærdata er når vi samler inn dataen for første gang og tar direkte kontakt med de menneskene/informantene vi vil samle informasjon fra. Sekundær data er innhentet av noen andre, og det betyr at den datainnsamlingen er opprinnelig innhentet til en annen forskning (Jacobsen, 2005). Oppgaven består av den primære datainnsamlingen av et kvalitativt forskningsintervju, og den sekundære dataen består av dokumenter fra Fylkesmannen.

4.1 Forskningsintervju

Et forskningsintervju legges stor vekt på som metode. Ifølge Kvale (2010) så kan metoden tydes som «et veivalg som fører til målet». Da er det viktig at riktig metode blir anvendt for at man skal kunne nå målet sitt. Bakgrunnen for valget av et kvalitativt forskningsintervju baserer seg på muligheten til å stille spørsmål og utveksling av synspunktene, for å innhente kunnskap om det aktuelle temaet. Et forskningsintervju kan beskrives som en samtale, som har en hensikt og struktur for å innhente kunnskap. Med et forskningsintervju så er det forskeren som har satt tema for samtalen og har kontroll på hvordan den skal forløpe (Kvale, 2010).

Denne metoden ble valgt for å innhente informantene sitt synspunkt og erfaringer med oppgavens tema. Uten en samtale med dem, så hadde jeg ikke fått et innblikk i hvordan deres erfaring og opplevelse er med beredskapsarbeidet i sin kommune, og det var en slik kunnskap jeg ønsket å innhente.

4.1.1 Valg av informanter

Ved å gjøre utvalg av en målgruppe, så betyr det å utelukke noen andre. Valg av målgruppen/informantene falt naturlig på de kommunene som har fått kritikk på sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og som fikk flere avvik på tilsynet fra fylkesmannen i Rogaland. Artikkene fra avisene og tilsynsrapportene er lagt som vedlegg i oppgaven.

Med utgangspunkt i problemstillingen min «Hvilke utfordringer har små kommuner med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?» ville jeg undersøke hvem som jobber direkte med samfunnssikkerhet og beredskap i de aktuelle kommunene, hvordan de utfører dette arbeidet og hvilken kompetanse de utvalgte kommunene besitter.

4.1.2 Utforming av intervjuguide

Starten på arbeidet med telefonintervjuene var å utarbeide en intervjuguide med utgangspunkt i problemstillingen. Temaene som var relevante i utspørringen var arbeidet med sivilbeskyttelsesloven, den kommunale beredskapsplikten, kompetanse og økonomiske ressurser i de aktuelle kommunene.

For å danne meg et bilde av kommunen og deres beredskapsarbeid ble det gjort en informasjonsinnhenting på de utvalgte kommunene sin hjemmeside før telefonintervjuene. Det var vanskelig å finne frem til informasjon på hjemmesiden deres om beredskapsarbeid, og hvem som er den ansvarlige. Det var ikke alle kommunene som hadde noe informasjon i det hele tatt.

4.1.3 Gjennomføring av intervju

Beslutningen for å gjennomføre intervjuene over telefon var fordi informantene sitt tilhold var spredt fra Haugalandet i nord og til Dalane i sør. Informantene ble først kontaktet per epost med et informasjonsskriv, og fikk spørsmål om å delta på et telefonintervju. Det var kun to responser på epost. Den ene beredskapskoordinator svarte ja, mens den andre ønsket ikke å delta.

Jeg besluttet derfor å ta kontakt med informantene via telefon for å avtale et telefonintervju, men det viste seg også å være en utfordring. Siden det var lite kontaklinformasjon på kommunens hjemmesider tok jeg kontakt med sentralbordene i kommunene, men informantene i kommunen var ofte ikke tilgjengelig på kontoret sitt.

Den ene informanten ønsket å svare per epost ved å få intervjuguiden tilsendt, siden informantene fikk tilbud om det, dersom det ikke var aktuelt med et telefonintervju. Denne informasjonen ble aldri returnert etter flere purringer, så datainnsamlingen resulterte tilslutt med fire av syv telefonintervju. Det nærmet seg sommer og det var ikke et godt tidspunkt å innhente data på grunn av ferieavvikling. Jeg konkluderte med at det var årsaken til så lav respons på epost og telefon. Dette er en av rammebetingelsene for oppgaven og resultatet deretter. Prosessen med å få kontakt med de aktuelle informantene strakk seg utover tre måneder.

4.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen i oppgaven er basert på tilsynsrapportene fra Fylkesmannen. Denne sekundære dataen kommer fra Fylkesmannen som har utført tilsyn med kommunene. Jeg ville tørre å påstå at dataen ikke er manipulert, og den er troverdig. Bakgrunnen for denne påstanden baserer seg på hvordan Fylkesmannen utfører sitt tilsyn, som også vil bli beskrevet i dette kapittelet. Det som er viktig å påpeke er at Fylkesmannen er lovpålagt til å utføre tilsyn med kommunene for å kartlegge risikobildet i kommunene, derav disse dokumentene. Min hensikt med denne sekundære dataen er å finne ut hvilke utfordringer kommunene har med et samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid.

Dokumentanalysen ble hoveddelen av empirien, og det var ikke tiltenkt. Empirien fra dokumentanalysen inneholdt mye relevant informasjon i forhold til å belyse problemstillingen, og empirien fra intervjuene ble ikke optimal.

Dokumentene som er innhentet er tilgjengelige for alle på internett, og er innhentet fra Fylkesmannen sin hjemmeside. Noen av dokumentene har jeg fått direkte tilsendt fra Fylkesmannen, for det er ikke blitt publisert enda. Tilsynsrapportene er relevante fordi de gir et godt bilde på hvilket arbeid kommunene har gjort i forhold til kravene fra sivilbeskyttelsesloven, og forskriften om kommunal beredskapsplikt, og har vært en viktig del i drøftingen og i besvarelsen på problemstillingen.

Det som er viktig å huske på ved en dokumentanalyse er at dokumentene er som regel laget til et annet formål, enn hva du selv bruker dem til. Tilsynene som blir utført av Fylkesmannen er for å danne seg et bilde av hvilket arbeid kommunene utfører, samtidig som de vil innhente informasjon over den risikoen og sårbarheten som befinner seg i kommunen.

Det ble naturlig å ta kontakt med fylkesberedskapssjefen i Rogaland for å få en grundig innføring over hva som er Fylkesmannen sin oppgave når det utføres tilsyn. Kontakten og samtalen med fylkesberedskapssjefen ble gjort før arbeidet med dokumentanalysen ble startet. Fylkesmannen har en viktig rolle som tilsynsfører, for de kommer tett innpå samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet som utføres i kommunene.

Fylkesmannen i Rogaland fører tilsyn med alle kommunene i fylket, 26 kommuner totalt. Fylkesberedskapssjefen er en av de som fører tilsyn med kommunene, og har gjort dette over lengre tid.

Det var i 1995 Fylkesmannen startet arbeidet med veiledningstilsyn ut til kommunene. Målet var å få kommunene til å lage en ROS-analyse. I 2008 ble det en endring i kommuneloven. Denne lovendringen resulterte i at Fylkesmannen måtte ha en lovhjemmel for å utføre et veiledningstilsyn. Fylkesmannens veiledningspraksis gikk fra å være et veiledningstilsyn til et dialogmøte fra 2008 til 2010.

I 2010 kom det en ny lovhjemmel, og Fylkesmannen kunne praktisere tilsyn igjen. Tilsynene baserer seg på hvordan kommunene utfører sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid med utgangspunkt i lov og forskrift fra den kommunale beredskapsplikten. En tidslinje over tilsynsperiodene etter 2010 er listet opp nedenfor:

1. 2010-2013: Første periode med tilsyn med disse kriteriene:
 - En helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)
 - Lagt ROS-analysen til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen og for utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven.
 - En overordnet beredskapsplan.
2. I 2013 hadde Fylkesmannen vært i alle kommunene i fylket siden loven kom.
3. 2014-2017: Andre periode med tilsyn med disse kriteriene:
 - En helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)
 - Et helhetlig system for kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid
 - En overordnet beredskapsplan
 - Øvelser og opplæring for tilsatte
 - Evalueringer av hendelser og øvelser

I tilsynsperioden fra 2010- 2013 hadde Fylkesmannen tre kriteriepunkter, men kravene til et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene har blitt flere de siste årene. Det forventes mer av kommunene når Fylkesmannen utfører tilsyn, og det viser igjen på kriteriene deres i den andre tilsynsperioden fra 2014, som nevnt i listen ovenfor.

Fylkesmannen utfører ca. syv tilsyn i året. En kommune skal ha tilsyn minimum hvert fjerde år. Før revisorene velger ut kommunene som skal ha tilsyn, så kartlegger de kommunene som ikke har hatt tilsyn på en stund. Samt hvem som har svakhet i sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og har dermed behov for hyppigere tilsyn. Embeter hos Fylkesmannen samhandler slik at en kommune ikke får tilsyn fra flere embeter det samme året.

Når Fylkesmannen har gjort et utvalg så innhentes det informasjon fra tidligere tilsynsrapporter. Det tas også et innblikk i kommuneøkonomien før hvert tilsyn, og en dialog med ansvarlige for kommuneplanene hos Fylkesmannen. Det er en ubetinget fordel å skape seg et overblikk over kommunene før tilsynet.

Hvis kommunene har fått avvik så har de seks uker på å returnere en oppfølgingsplan til Fylkesmannen hvor det står beskrevet hvordan de vil lukke avvikene. Fylkesmannen har mulighet til å fremme pålegg mellom hvert tilsyn, men det har aldri vært nødvendig, forteller fylkesberedskapssjefen. Han sier videre at det har holdt å gi kommunene avvik på forhold som ikke er godkjent med tanke på kravene fra sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

4.3 Validitet

Validitet eller gyldighet. Validitet kan sies å være *i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om* (Kvale, m.fl., 2010: 251).

Når man skal utføre en forskningsoppgave så stilles det spørsmål om metoden er egnet til det som skal forskes på. Før man velger metode for det som skal måles eller undersøkes, må man ha en teoretisk forståelse for det man skal stille spørsmål til.

I denne oppgaven ble metoden intervju blant annet brukt, og det var nødvendig å kunne noe om teorien bak den kommunale beredskapsplikten før spørsmålene ble stilt. Intervjuet må ha en sammenheng mellom problemstillingen og det teoretiske grunnlaget. Forskeren som stiller spørsmålene må ha et kritisk syn på sin forskning og ikke fortolke svarene for da blir det ikke en validitet med forskningen. Da kan svarene regnes som ugyldige for forskeren har forvridt svarene til slik de ønsker forskningen skal bli (Kvale m.fl., 2010). Validitet kan være et spørsmål om det er kvalitet over konklusjonene og om det er riktig det som har blitt undersøkt.

I dokumentanalysen så er det data innhentet av andre, og i dette tilfellet Fylkesmannen. Når Fylkesmannen har utført tilsyn, så sender de tilsynsrapporten til kommunen og de kan kommentere om det er noe som de mener ikke stemmer. Dette kalles respondentvildering, for man konfronterer funnene med de som har undersøkt (Jacobsen, 2005).

4.4 Reliabilitet

Reliabilitet har med forskningsresultatene konsistens og troverdighet å gjøre (Kvale m.fl.2010: 250). Det kan forklares nærmere ved at det stilles spørsmål til om resultatene er pålitelige. Hvis en annen forsker hadde utført samme undersøkelse, ville det blitt de samme resultatene og kan metoden påvirke resultatet. I en forskning så kan man påvirke den som blir intervjuet, enten med kroppsspråket eller stille ledende spørsmål.

Jeg hadde telefonintervju og kunne dermed ikke påvirke kroppsspråket til den som ble intervjuet, og som barnehagestyrer hadde jeg svært lite kunnskap om kommunal beredskap før jeg startet på undersøkelsen.

4.5 Metodekritikk

I intervjuguiden så er spørsmålene utformet som korte og konkrete, og derfor valgte jeg bort bruken av diktafon. I etterkant så er ulempen ved å velge bort diktafon innlysende, for i intervjuene med informantene fikk jeg mer informasjon, enn ut ifra de spørsmålene som ble stilt. Jeg fikk svar på spørsmålene, men noe av tilleggsinformasjonen har gått tapt siden hukommelsen og notatene ikke får med seg alle detaljene som en diktafon ville ha registrert.

Innsamling av sekundærdata er data som er samlet inn av andre. Sekundærdataen som vises til i oppgaven er tilsynsrapportene fra Fylkesmannen i Rogaland. Ved bruk av annens datainnsamling må man være oppmerksom på at deres hensikt med dataen ikke trenger å ha den samme konteksten som man har selv. Dette er noe jeg har vært bevisst på gjennom oppgaven, og i tilsynsrapportene så står det tydelig at Fylkesmannen ikke har kartlagt det totale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet som utføres i kommunene. Fylkesmannen har tatt utgangspunkt i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

I en oppgave så må det være en avgrensing og rammebetingelser. Utvalget falt på syv kommuner innenfor Rogaland fylke. Det betyr at flere små kommuner i fylket ikke har blitt vurdert i deres sikkerhets- og beredskapsarbeid og resultatet kunne vært annerledes. Årsaken til at de kommunene med lavest innbyggertall ikke ble valgt, er fordi de ikke har blitt omtalt som en av kommunene i avisene som bryter loven. Med begrensinger i oppgaven så er det en mulighet for at jeg har gått glipp av små kommuner som klarer å oppfylle lovverk og forskrifter i et sikkerhets- og beredskapsarbeid, til tross for samme utfordringer og tilgang på ressurser.

5 EMPIRI OG DRØFTING

Regjeringen ønsker robuste kommuner som ivaretar rollene som myndighetsutøver, tjenesteyter, samfunnsutvikler og som har en demokratisk arena for sine innbyggere. Oppgavene og forventningene til kommunene øker. Omfanget av hvilke oppgaver kommunene skal utføre øker i takt med utviklingen av velferdsstaten. Samtidig har oppgavene med de viktige samfunnsfunksjonene i kommunene også blitt mer komplekse, og krever mer spesialisering for å løse dem. Dermed blir det automatisk stilt økt krav til kompetanse og kapasitet i kommunene, og det er her de små kommunene blir mest sårbare for deres ressurser er ikke tilstrekkelige (NOU 2013: 5 -*Når det virkelig gjelder*).

Problemstillingen i oppgaven er: «*Hvilke utfordringer har små kommuner med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?*» Ved å se nærmere på funnene fra dokumentanalysen og intervjuene i dette kapittelet vil man komme nærmere svaret på problemstillingen.

I fra dokumentanalysen er det hentet inn data fra Fylkesmannens tilsynsrapporter. I tilsynsrapportene gjør Fylkesmannen kommunene oppmerksom på at deres undersøkelse er kun basert på kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Tilsynet er ikke en fullstendig vurdering av kommunen sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, men avvikene som ble avdekket under Fylkesmannens kriterier kan være en veiviser på hvordan kommunene utfører sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og hva de synes er utfordrende med dette arbeidet.

Det kommer tydelig frem fra tilsynsrapportene at kommunene har omtrent de samme avvikene på sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. I tilsynsrapportene fra Fylkesmannen ble det avdekket opptil flere avvik i de utvalgte kommunene.

Valget falt på to avvik som er relevante for å belyse problemstillingen.

1. Avvik 1- Kommunen sin helhetlige ROS-analyse oppfyller ikke kravene i lov og forskrift.
2. Avvik 2- Kommunens overordnede beredskapsplan oppfyller ikke kravene i lov og forskrift.

Informantene fra intervjuene sine erfaringer og utfordringer i arbeidet med sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt, blir også presentert i dette kapittelet. Det er interessant å se om det er samsvar med deres besvarelser og datainnsamlingen fra tilsynsrapportene i forhold til hva som kan være utfordrende med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

5.1 Introduksjon av informantene



Rogaland fylke er det fjerde største fylket i landet etter innbyggertall. De 460 000 innbyggerne er fordelt på 26 kommuner i Rogaland fylke. De utvalgte kommunene er Bjerkreim, Finnøy, Hjelmeland, Lund, Rennesøy, Suldal og Tysvær. Kommunene strekker seg fra Haugalandet i nord og til Dalane i sør, men alle har et fellestrekk og det er den kommunale beredskapsplikten.

Utvalgsriteriene falt på arbeidet deres med samfunnssikkerhet og beredskap. Utførelsen av dette arbeidet har vært i avisoppslag av negativ karakter, og det er ført avvik i tilsynsrapportene fra Fylkesmannen. Ut i fra hva som har blitt beskrevet i avisene og tilsynsrapportene, er det tydelig at kommunene har utfordringer med sitt samfunnssikkerhets-

og beredskapsarbeid. I tilsynsrapportene utført av Fylkesmannen er det avvik i kravene fra sivilbeskyttelsesloven og forskriften om kommunal beredskapsplikt. Beskrivelsene fra tilsynsrapportene inneholder sentrale risikoutfordringer kommunen har i forhold til sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.



Bjerkreim kommune

Innbyggertallet er ca. 2800. Sentrale risikoutfordringer kommunen står ovenfor er:

- Det er knyttet risiko til naturen på grunn av flom, ras, og ekstremvær.
- Fare for trafikkulykker på E39 (ca. 6000 -7000 biler i døgnet)



Finnøy kommune

Innbyggertallet er ca. 3100. Sentrale risikoutfordringer kommunen står ovenfor er:

- Finnfast⁵ som kan føre til befolkningsvekst og større utfordringer for beredskapsavdelingen. Flere bosatte øyer er ikke sammenkoblet med Finnøy
- Flere ansatte i den kommunale administrasjonen er bosatt utenfor kommunen, inkludert rådmannen som er i beredskapsteamet. For å komme seg på jobb er de avhengig av hurtigbåt og/eller at Finnfast er åpen.



Hjelmeland kommune

Innbyggertallet er ca. 2800. Sentrale risikoutfordringer kommunen står ovenfor er:

- Det er knyttet risiko til naturen på grunn av flom, ras, store dammer og en lang kystlinje
- Store deler av strømmen i kommunen er kun knyttet opp til en overføringslinje



Lund kommune

Innbyggertallet er ca. 3200. Sentrale risikoutfordringer kommunen står ovenfor er:

- Landbruk som er utsatt for dyresykdommer.

⁵ Finnfast er fastlandsforbindelse via tunnel til Rennesøy kommune.

- Trafikkulykker på E39 og ulykker i forbindelse med Sørlandsbanen.



Rennesøy kommune

Innbyggertallet er ca. 4400. Sentrale risikoutfordringer kommunen står ovenfor er:

- Rennfast⁶ (E39) er klart det største risikoobjektet med stor gjennomgangstrafikk, nærmere 9000 biler i døgnet og flere uønskede hendelser.
- Lang kystlinje, rasfare i enkelte områder, mye ferdsel på sjøen og landbruk som er utsatt for dyresykdommer.



Suldal kommune

Innbyggertallet er ca. 4000. Sentrale risikoutfordringer kommunen står ovenfor er:

- Lang kystlinje og mye ferdsel på sjøen, Rasfare og flom i enkelte områder, mange dammer.
- Landbruk som er utsatt for dyresykdommer.
- Standarden på RV13 er dårlig. Veien er smal og utsatt for ras.



Tysvær kommune

Innbyggertallet er ca. 10700. Sentrale risikoutfordringer kommunen står ovenfor er:

- Trafikkulykker på E39.
- Eksplosjoner, lekkasjer og forurensing fra Kårstø-anlegget.

Oppsummering

I beskrivelsene av de syv utvalgte kommunene er det tydelig at de har likhetstrekk med risikoutfordringene. Det som går igjen i beskrivelsene av risikoutfordringene er ras, flom og trafikkulykker. Det er Fylkesmannen som har trukket frem disse som de mest sentrale risikoutfordringene i de utvalgte kommunene.

⁶ **Rennfast** er fastlandsforbindelse til Rennesøy kommune, nord for Stavanger i Rogaland og består av 29,9 km vei, to undersjøiske tunneler.

5.2 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)

I sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt er kommunene lovpålagt å lage en helhetlig ROS-analyse. ROS-analysen skal inneholde kartlegging og systematisering av eksisterende risiko- og sårbarhetsområder, vurdere sannsynligheten for at uønskede hendelse vil forekomme i kommunen og hva som blir konsekvensene. Analysen skal også kartlegge hvordan risikofaktorene vil påvirke hverandre, involvere interne og eksterne aktører for å få en tverrfaglig risiko- og sårbarhetsvurdering, og samtidig skal ROS-analysen ha en evakuering- og varslingsplan for sine innbyggere.

Når det utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyser er det viktig at det skjer lokalt, fordi kommunen kjenner risikoutfordringene sine best innenfor sitt lokale geografiske område. Noen av de sentrale risikoutfordringene som har blitt beskrevet er flom, ras og trafikkulykker.

Datainnsamlingen fra tilsynsrapportene vil bli presentert nedenfor i tabellen, og da vil man se hvilket arbeid de har utført i forhold til kravene om den helhetlige ROS-analysen og hva som kan ha vært utfordrende med ROS-analysen. Det er flere mangler ved den helhetlige ROS-analysen og dette er noe som viser igjen i de utvalgte kommunene. Presentasjon av avvikene er fordelt på fem punkter som omfatter i hovedtrekk hva en helhetlig ROS-analyse skal inneholde, og de fem punktene blir oppsummert og drøftet etter tabellen.

I tabellen gjentas noen av avvikene og grunnen til det, er at flere av kommunene har de samme avvikene i sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og det blir synliggjort i tabellen.

5.2.1 Avvik 1- Kommunen sin helhetlige ROS-analyse oppfyller ikke kravene i lov og forskrift

Temaet for tilsynet var kommunenes oppfylging av beredskapspliktene § 14 i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Alle de utvalgte kommunene hadde avvik 1, og avviket fra Fylkesmannen bygger på følgende dokumentasjon:

1. Utarbeidelse av ROS-analysen	2. Eksisterende og framtidige risikoområder	3. Risikofaktorer påvirker hverandre	4. Evakuering og varsling	5. Interne og eksterne aktører
<ul style="list-style-type: none">• ROS-analysen som kommunen legg fram er utarbeidet av studenter ved Høgskolen Stord/Haugesund – Studie for Ingeniørfag som en bacheloroppgave. Kommunen har ikke implementert denne i egen organisasjon. Det er heller ikke vedtatt at dette skal være kommunen sin offisielle ROS-analyse.• Kommunen har ikke rutiner som sikrer oppdatering av ROS-analysen.• Kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse er fra 2005. Loven sier at analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. plan og bygningsloven.• Det er ikke beskrevet rutiner for oppdatering og revisjon av analysen.	<ul style="list-style-type: none">• Det er mangelfull analyse av eksisterende og framtidige risikoområde.• De fleste av risikoområdene i ROS-analysen er for generelt analyserte. Det er lite eller ingen konkret informasjon om hva de ulike risikoene innebærer for kommunen både når det gjelder sannsynlighet og konsekvenser. Det er heller ikke sagt noe om hvor i kommunen dette vil være aktuelt.• Det er flere eksisterende risiko- og sårbarhetsområde som ikke er tatt med i analysen og som må vurderes for å få et komplett risiko- og sårbarhetsbilde av kommunen.	<ul style="list-style-type: none">• Analysen har ikke gått godt nok inn på hvordan de ulike risikofaktorene påvirker hverandre.• Det kommer ikke fram i analysen om det er risiko utenfor kommunen som kan påvirke kommunen.• Kommunen har ikke systematisk vurdert hvordan og i hvor stor grad ulike risikofaktorer kan påvirke hverandre. Til eksempel hvordan en langvarig strømstans vil kunne påvirke helse og omsorgstjenesten, vannforsyningen og	<ul style="list-style-type: none">• Behovet for evakuering og befolkningsvarsling er ikke nevnt.• Behovet for evakuering og befolkningsvarsling er ikke nevnt i analysen.• Kommunen har heller ikke vurdert hvilke situasjoner i kommunen som vil kunne føre til evakuering og/eller et særskilt behov for å varsle befolkningen.• Behovet for evakuering og befolkningsvarsling er ikke tilstrekkelig vurdert.	<ul style="list-style-type: none">• Det er ikke oversikt over hvem som har vært med i prosessen og om relevante offentlige og private aktører har vært inviterte med i analysen.• Flere relevante aktører har ikke vært med i utarbeidningen av ROS-analysen.

<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen har ingen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Forskriften viser konkret til hva en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse skal inneholde. • Kommunen har en forenklet ROS-analyse fra 1999. Denne er foreldet og ikke i samsvar med kravene i lov og forskrift. ROS- analysen er ikke forankret i kommunestyret. • ROS- analysen er ikke oppdatert siden 2005 	<ul style="list-style-type: none"> • Når det gjelder framtidige risikoutfordringer har kommunen ikke dokumentert at de har analysert klimaendringer og overvannsproblematikken knyttet til dette. • Eksisterende og framtidig risiko i kommunen er ikke tilstrekkelig utgreid. • Det kommer ikke fram i analysen at framtidige risikofaktorer er analysert. Dette er blant annet faktorer som klimaendringer og endringer i infrastruktur. 	<p>kommunen sin krisehåndtering.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er ikke tatt med hvordan ulike risikofaktorer påvirker hverandre. • Analysen går ikke inn på hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre. 		
--	---	---	--	--

5.2.2 Utarbeidelse av ROS-analysen

En av hovedoppgavene til kommunene i et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er å utforme og revidere en ROS-analyse. I lov om kommunal beredskap står det tydelig i lovverket at ROS-analysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne systematiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap ble innført når lov om kommunal beredskap kom i 2010.

De utvalgte kommunene mangler reviderte ROS-analyser, og den ene kommunen har ingen ROS-analyse å vise til, for den har aldri blitt utarbeidet. Uten en helhetlig ROS-analyse er det vanskelig å drive et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Det kan føre til mange uønskede hendelser som kunne vært forhindrede, for de har ikke blitt identifisert.

I § 2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt står det også at kommunen skal gjennomføre en helhetlig ROS-analyse, og den skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, og hvordan disse kan påvirke samfunnet.

Den siste reviderte ROS-analysen var fra 2009. Dette kan tyde på arbeid som ikke blir utført og kommunene følger ikke lovverket. I forskriften om kommunal beredskapsplikt står det at ROS-analysen skal revideres i takt med kommunedelplanene. Det må være vanskelig å ta beslutninger på planer og prosesser i kommunen, når ROS-analysen ikke blir revidert i tråd med kommunedelplanene. For da vet ikke kommunene hvilken risiko som befinner seg i kommunen eller om det blir bygd inn ny eller økt sårbarhet.

Det er beredskapskoordinatoren som har ansvaret med å utarbeide og revidere ROS-analysen og den overordnede beredskapsplanen (Informant).

Plan- og bygningsloven utgjør en stor del av kommunedelplanene og ROS-analysen, for den loven skal fremme samfunnssikkerhet i alle prosesser og planlegging. Denne loven kom i 2008 og lov om kommunal beredskapsplikt kom i 2010, og de to lovverkene til sammen gir et større fokus på ROS-analysen.

Plan- og bygningsloven skal forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktige samfunnsfunksjoner og kan nekte areal blir tatt i bruk hvis det er fare for risiko, som eksempelvis skred eller flom. Med revidering av ROS-analysen så er det tydelig at beredskapskoordinatoren har et stort ansvar med å fylle inn viktige faktorer som må være med i en ROS-analyse med tanke på den kommunale beredskapsplikten og plan- og bygningsloven.

Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid består av en helhetlig ROS-analyse, sammen med plan- og bygningsloven. Det betyr at hvis det er en endring i kommunedelplanene så skal ROS-analysene revideres i takt, for det kan bli endringer i risikobildet og da må ROS-analysen eventuelt identifisere nye uønskede hendelser siden risikobildet er stadig i bevegelse.

Arbeidsoppgavene er å utarbeide og revidere ROS-analysen og beredskapsplanen i kommunen. Sørg for at kommunalsjefene har et overblikk på sitt ansvarsområde innenfor sikkerhet og beredskap (Informant).

Informantene fra de utvalgte kommunene har hovedansvaret med å utarbeide og revidere en ROS-analyse, og det er noe de bekrefter fra intervjuene når det vises til utsagnene her i oppgaven. Fra tilsynsrapportene så viser det seg at det er gjort et ufullstendig arbeid med ROS-analysene, og det betyr at beredskapskoordinatorene ikke har gjort jobben sin med å utarbeide og revidere ROS-analysene, og oppfyller ikke kravene til den kommunale beredskapsplikten.

Det er tydelig at informantene er preget av liten tid til å utføre arbeidsoppgavene sine, og da blir det vanskelig å utføre et godt arbeid med ROS-analysen. Informantene sitter alene med arbeidsoppgavene, og har ikke noen de kan delegere arbeidsoppgavene ut til.

Det som er utfordrende med denne stillingen er at det er vanskelig å få tid til arbeidsoppgavene og kan fort bli nedprioritert. Når man først har satt av tid, så er det ikke alltid at de man samarbeider med har tid (Informant).

Noen av arbeidsoppgavene er å utarbeide en ROS-analyse når ingen andre arbeidstakere i kommunen har en stilling som innebærer arbeidsoppgaver innen sikkerhet og beredskap (Informant).

Det som går igjen i avviket er at det er ingen rutiner som sikrer revidering av ROS-analysen og den blir da utdatert. Er det slik at beredskapskoordinatorene synes det er utfordrende å revidere ROS-analysen, for de ikke hatt tid til å utføre arbeidsoppgavene sine eller er det mangel på faglig kompetanse?

5.2.3 Eksisterende og framtidige risikoområder

Det viser seg at mange av kommunenes eksisterende risiko- og sårbarhetsområder er mangelfulle, for generelt analyserte og de fremtidige risikoområdene er ikke tatt med i vurdering. Når kommunene jobber med samfunnssikkerhet så innebærer det en langsiktig samfunnsplanlegging og det betyr å fokusere på framtiden, ikke kun nåtiden.

Det er ikke kartlagt hvilken sannsynlighet eller konsekvens risikoen kan forårsake og hvor det er aktuelt i kommunene. En av oppgavene til ROS-analysen er å unngå risiko og sårbarhet der det er mulig, men kartleggingen i kommunene er mangelfull.

Når man utfører en aktivitet med risiko, så må man være innforstått med at det kan føre til en uønsket hendelse. Erfaringene våre på opplevd risiko avgjør hvordan vi vil vurdere risiko. En slik vurdering basert på individuell erfaring kan føre til uønskede hendelser, derfor er det så viktig at kunnskapen og informasjonen fra risikoene blir kartlagt i en ROS-analyse. Når det er avvik på eksisterende og fremtidige risikoområder så må de kartlegges i en ROS-analyse.

Flere av kommunene har felles trekk med de sentrale risikoutfordringer de står ovenfor, og den ene sentrale risikoutfordringen er høy gjennomgangstrafikk. Den ene kommunen har 9000 biler i døgnet. Bilkjøring er en aktivitet med risiko, og i denne kommunen har det vært flere uønskede hendelser i forbindelse med bilkjøring, samtidig som det vises til at kommunen ikke har utformet en ROS-analyse. Til tross for at kommunen kun har ca. 4400 innbyggere, så

er de ansvarlig for hver person som oppholder seg i kommunen, ikke bare innbyggerne sine. Det betyr at de har et ansvar for sikkerheten til de 9000 bilene i døgnet som kjører gjennom kommunen.

I Stortingsmeldingen 2001-2002 *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*, ønsket regjeringen med denne meldingen å gi en oversikt over tiltak, som gjennomføres med sikte på å gjøre det norske samfunnet mindre sårbart og gi retning for det fremtidige arbeidet. Det betyr i hovedsak at kommunene må kartlegge eksisterende og fremtidige risikoområder som er i kommunen, og sette inn tiltak der det er behov for å oppnå veien til et mindre sårbart samfunn i fremtiden og nå målet som en robust kommune.

5.2.4 Risikofaktorer påvirker hverandre

I en kommune er det ikke bare en risikofaktor som det må tas hensyn til, men opptil flere, og disse har ofte en stor påvirkning på hverandre. Det er nødvendig å analysere risikofaktorene for hver aktivitet, for vi har et ulikt risikoperspektiv. Kommunen må finne balansen med å utføre sine aktiviteter, men samtidig unngå uønskede hendelser og da må man ha oversikt over hvilke risikofaktorer som påvirker hverandre. Risikostyringen blir dannet av vårt risikoperspektiv og beskrives som en analyse av risikoen fra alle aktivitetene, forhold og hendelser som kan påvirke kommunen.

Når det viser seg at de utvalgte kommunene har avvik på hvordan de ulike risikofaktorene vil påvirke hverandre, så har de ikke oppnådd en risikostyring. For kommunen har ikke det helhetlige risikobildet med tanke på hvordan risikofaktorene påvirker hverandre og hvordan de skal styre risikoen. Det bør være et mål i seg selv at de som jobber med samme risiko bør oppnå tilsvarende forståelse av risikoen, og det betyr også at de må vite hvordan risikofaktorene påvirker hverandre.

Kommunene har oversikt på de enkelte risikofaktorene, men de har ikke et overblikk på det helhetlige risikobildet i kommunen ved å se risikofaktorene i en sammenheng. Det er heller ikke tatt hensyn til om det er andre faktorer utenfor kommunen som kan påvirke deres risikobilde. I ROS-analysen bør det innhentes informasjon fra nabokommunene eller andre eksterne aktører, for å se om noen av deres risikofaktorer forstyrrer kommunens risikobilde. I § 5 i forskriften om kommunal beredskapsplikt viser den til at der det er hensiktsmessig bør

det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser. Kårstø-anlegget i Tysvær kommune er et eksempel på det. Tysvær kommune må ha en oversikt over risikofaktorene som hører med aktivitetene ved Kårstø-anlegget, og risikofaktorene må vurderes i kommunens ROS-analyse. Hvis det oppstår en ulykke på Kårstø-anlegget så kan det ramme Tysvær kommune sine innbyggere, og det er kommunen sitt ansvar å sørge for innbyggernes sikkerhet.

5.2.5 Evakuering og varsling

Hvis det oppstår en uønsket hendelse som vil ramme et helt lokalsamfunn er det avgjørende å ha en evakuering og en befolkningsvarsling. Når kommunen har identifisert de uønskede hendelsene kan kommunen vurdere i hvilke uønskede hendelser det er nødvendig å evakuere og varsle innbyggerne. For å kunne utføre dette arbeidet er det avgjørende at de uønskede hendelsene i kommunene blir identifisert. Selv om man kan si det er umulig å beskytte seg mot alle uønskede hendelser, for det er alltid noe risiko vi ikke klarer å identifisere. Men da vil kommunen allikevel være forberedt til å håndtere identifiserte uønskede hendelser, og den kunnskapen vil uansett være nyttig hvis uidentifiserte uønskede hendelser forekommer.

5.2.6 Interne og eksterne aktører

I utformingen av den helhetlige ROS-analysen er det en vesentlig faktor å ha med interne og eksterne aktører. En kommune er en stor organisasjon, som brer seg utover et større areal hvor arbeidsoppgavene er svært ulike. Interne aktører hører ofte til en av de største enhetene i en kommune, enheter som skole, barnehage og sykehjem. Det er viktig å trekke inn enhetslederne i utformingen av ROS-analysen slik at deres syn på risikoutfordringer også blir tatt med. En beredskapskoordinator har ikke en slik detaljert oversikt på utfordringene til disse enhetene, og da er det nødvendig med innspill fra interne aktører. Noe av grunnlaget til den helhetlige ROS-analysen i kommunen er basert på allerede eksisterende ROS-analyser i kommunen, som eksempelvis er utarbeidet internt på de ulike enhetene. Eksterne aktører i et slikt arbeid blir brannvesen, lensmannskontoret eller kommunelegen. Deres kunnskap om kommunen er viktige innspill i arbeidet med ROS-analysen. I ROS-analysene til de utvalgte kommunene så vises det til avvik, for det er ikke en oversikt på hvem som har vært med i prosessen, eller om relevante aktører har vært inviterte med i ROS-analysen.

Samvirkeprinsippet ble innført som det fjerde prinsippet innenfor samfunnssikkerhet på

bakgrunn av at samarbeidet med interne og eksterne aktører ikke var fungerende kun med ansvar, likhet og nærhetsprinsippene. Regjeringen ønsket også en bedre organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet ved å innføre samvirkeprinsippet.

Samvirkeprinsippet skal sørge for at de ulike aktørene har et samvirke med forebygging av uønskede hendelser og ved et beredskapsarbeid uansett hvilket nivå krisen er på, og man vil også lettere se samfunnets totale ressurser i en sammenheng. Det er kommunen selv som har et selvstendig ansvar for at det er et samvirke med andre aktuelle interne og eksterne aktører.

5.3 Kommunal beredskapsplikt - beredskapsplan for kommunen

Den overordnede beredskapsplanen skal ta utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen. I beredskapsplanen skal det være en oversikt over hvilke tiltak som igangsettes for å håndtere de uønskede hendelsene som er identifisert i ROS-analysen.

Datainnsamlingen fra avvik nummer to vil bli presentert nedenfor. Dette avviket handler om den overordnede beredskapsplan og hvilke krav den skal inneholde. Siden de utvalgte kommunene utenom Tysvær kommune har fått avvik på dette punktet, viser det seg at flere av kravene ikke er oppfylt innenfor den overordnede beredskapsplanen. Den overordnede beredskapsplanen er en viktig faktor i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det er her kommunen skal forebygge og sette inn tiltak for å unngå uønskede hendelser.

Datainnsamlingen er delt opp i fire punkter som viser hva Fylkesmannen har påpekt i tilsynsrapportene sine. En overordnet beredskapsplan skal bygge videre på den helhetlige ROS-analysen, og dermed avhengig av at ROS-analysen er utarbeidet og oppdatert.

Den overordnede beredskapsplanen skal revideres hvert år, og det skal være en oversikt på hvilke ressurser som er tilgjengelige i kommunen og hos eksterne aktører ved en uønsket hendelse. Med utgangspunkt i de identifiserte uønskede hendelsene så skal den overordnede beredskapsplanen igangsette og gjennomføre øvelser minimum hvert andre år. Hvis det skulle oppstå en uønsket hendelse skal den overordnede beredskapsplanen ha utarbeidet en evakueringsplan og en liste over hvem som har ansvaret for å gjennomføre den. Tabellen under gir en oppsummering av avvikene og hvert underpunkt vil bli oppsummert og drøftet etter tabellen.

5.3.1 Avvik 2- Kommunens overordnede beredskapsplan oppfyller ikke kravene i lov og forskrift

Temaet for tilsynet var kommunenes oppfylgning av beredskapspliktene § 15 i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Alle de utvalgte kommunene utenom Tysvær hadde avvik 2, og avviket bygger på følgende dokumentasjon:

1. Overordnet beredskapsplan	2. Revidering av beredskapsplanen	3. Ressurser og informasjonsplan	4. Evakuering og varsling
<ul style="list-style-type: none">• Fylkesmannen kan ikke se at kommunen har vurdert om det er nødvendig at den helhetlige ROS-analysen bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.• Beredskapsplanen skal utarbeides med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Hendelsene med størst risiko og som ikke kan forebygges, må omtales i beredskapsplanen. Selv om det er tatt inn noen hendelser fra ROS-analysen fra 2005, er det ingen nærmere omtale eller tiltakskort som beskriver kommunens ansvar og oppgaver dersom hendelsene finner sted.• Beredskapsplanen er ikke utarbeidet med utgangspunkt i en helhetlig ROS-analyse.• Overordnet beredskapsplan bygger ikke på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.• Kommunen kan ikke dokumentere at de har integrert samfunnssikkerhet- og	<ul style="list-style-type: none">• Beredskapsplanen er ikke revidert i henhold til lovens krav. Selv om planen til dels er oppdatert med navn og telefonnummer går det tydelig fram at planen er laget i 2004 og dermed ikke tilfredsstillende etter sivilbeskyttelsesloven (2010).• Selv om det har vært oppdateringer i planen er det ikke dokumentert at planen er revidert etter ny lov og forskrift.• Beredskapsplanen er ajourført i oktober 2011 men det er ikke dokumentert noe system for oppdatering og revisjon av planen.	<ul style="list-style-type: none">• Informasjonsplanen er ikke tydelig nok når det gjelder ordførers rolle og hvilke informasjonsressurser som kan benyttes utover oppvekst- og kultursjefen. I tillegg står det ikke noe om hvordan kommunen praktisk planlegger å løse antatte informasjonsoppgaver.• Beredskapsplanen skal inneholde en ressursoversikt som skal gi opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunens oversikt over redningsressurser er ikke dekkende for dette krav.• Plan for kommunen sin kriseledelse er uklar. Flere funksjoner er ikke adresserte til tilsatte i kommunen, de står tomme. Plan for kriseinformasjon er mangelfull.• Plan for kommunens kriseledelse må være mer konkret. Hver enkelt sin rolle og ansvar må klargjøres på forhånd, og vararepresentanter må også være klar over dette.	<ul style="list-style-type: none">• Varsling internt i kommunen er også fraværende i planen• Det mangler en evakueringsplan og plan for befolkningsvarsling.• Varslings- og ressurslisten er ikke fullstendig. I tillegg må disse listene stå hver for seg. Den må være innarbeidet i beredskapsplanen.• Evakueringsplanen er ikke god nok. Den har ikke noe grunnlag i ROS-analyse.• Evakueringsplanen er ikke fullstendig. Det går blant annet ikke frem hvem kommunen vil sette

<p>beredskapsarbeidet i den ordinære langsiktige virksomhetsstyringen. Det er ikke dokumentert at funn i ROS-analysen er fulgt opp i langsiktige mål, strategier, prioriteringer eller noen plan for oppfølging. Noen tiltak er listet opp i ROS-analysen, men disse er for lite konkrete og uforpliktende. Det er heller ikke satt tidsfrister for tiltakene, og det kommer ikke fram om tiltakene er allerede er gjennomførte eller ikke.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beredskapsplanen er ikke utarbeidet med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen og den er ikke tilstrekkelig oppdatert. Siste revidering var i 2005. • Beredskapsplanen bygger ikke godt nok på den helhetlige ROS-analysen. Det må gå fram av planen hvordan kommunen skal håndtere de viktigste hendelsene som ikke kan forebygges. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beredskapsplanen er ikke ferdig. Planen har ikke dato for sist revisjon. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan for kommunen sin kriseledelse det vil si oppgaver, roller og ansvar, må være mer tydelige. Det må gå fram hvem som er med i støtteapparatet. I tillegg må varapersoner ut fra planen vite hvilken rolle de har. • Ressursoversikten er ikke fullstendig. Den er ikke basert på eventuelle hendelser skissert i ROS-analysen. I tillegg er ikke kommunen sine egne ressurser regnet med. Det er heller ikke dokumentert om det er gjort avtaler med relevante aktører. • Informasjonsplanen må revideres. Den må være mer konkret og utfyllende. Det må være en oversikt over hvilke oppgaver som skal gjøres og hvem som skal utføre dem. • Plan for kommunen sin kriseledelse, det betyr oppgaver, roller og ansvar, må være mer tydelige og utfyllende. Det må gå fram hvem som er med i støtteapparatet rundt kriseledelsen. I tillegg må alle varapersoner ut fra planen vite hvilke roller de har. • Ressursoversikten er ikke fullstendig. Det går ikke fram om oversikten er basert på eventuelle hendelser skissert i ROS-analysen. 	<p>til å gjøre de enkelte evakueringsoppgavene, hvordan oppgavene skal løses og informasjon om evakueringssteder. ROS-analysen skal si noe om hvilke situasjoner det må settes i verk evakuering, og beredskapsplanen skal si hvordan dette skal gjøres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er ikke tatt med plan for befolkningsvarsling i beredskapsplanen. Det må også gå fram i informasjonsplanen hvem som har ansvar for å gjøre de ulike informasjonsoppgavene. • Det er ikke laget varslingsliste for eksterne aktører. Noen kontakttelefoner står i ressursoversikten.
---	--	--	---

5.3.2 Overordnet beredskapsplan

Den overordnede beredskapsplanen i kommunen skal sørge for at kommunen er forberedt til å håndtere uønskede hendelser. Det er ROS-analysen som har identifisert de uønskede hendelsene som den overordnede beredskapsplanen skal håndtere. Minimumskravet på hva en overordnet beredskapsplan skal inneholde er ressursoversikt, varslingslister, kriseledelse, evakueringsplan og plan på informasjonsflyten ut til innbyggerne og media.

I planleggingsfasen i risikoanalyseprosessen så handler det om å planlegge hvilke risiko – og sårbarhetsanalyser man vil bruke for å danne seg et risikobilde, og i risikoidentifikasjonen identifiserer man de uønskede hendelsene, og når man gjennomfører risikoanalysene så danner man seg et risikobilde. I risikohåndteringen sammenligner man det antatte risikobildet i planleggingsfasen og det risikobildet man har kommet frem til etter gjennomførelsen av risiko – og sårbarhetsanalysene. Det er dette risikobildet som den overordnede beredskapsplanen skal ta utgangspunktet i.

I dokumentasjonen fra tilsynsrapportene har kommunene avvik i forhold til den overordnede beredskapsplanen. Det er ikke tatt utgangspunkt i resultatene fra ROS-analysen. Når kommunene ikke har tatt utgangspunkt i ROS-analysen så er det ikke mulig å lage en oversikt med hvilke tiltak de ønsker å sette inn, for hvordan de skal forebygge eller håndtere uønskede hendelser. Det er heller ikke laget noen mål med en langsiktig plan eller strategi på hvordan de vil utføre dette beredskapsarbeidet.

Selve arbeidet fra ROS-analysen er grunnlaget for den overordnede beredskapsplanen, men når kommunene ikke bygger videre på resultatene ved å utarbeide en overordnet beredskapsplan, mister det en del av effekten ved sitt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid.

Hvis det skulle oppstå en uønsket hendelse i kommunen så fører det oss tilbake til ansvar, likhet og nærhetsprinsippene. som er svært aktuelt i arbeidet med samfunnssikkerhet- og beredskap i kommunen. Det faller naturlig at kommunen som har det daglige ansvaret, også har ansvaret for kommunen hvis det skulle oppstå en uønsket hendelse eller en krise. Det er kommunen som har kjennskap til det lokale miljøet i samfunnet, kjenner til den daglige aktiviteten og hvilke ressurser som er tilgjengelige i kommunen.

Dette er også nyttig når kommunen skal utarbeide beredskapsplanen, for når de har det daglige ansvaret så vet de hva som rører seg i organisasjonen og en slik informasjon er vanskelig å innhente hvis man ikke har det daglige ansvaret i en organisasjon.

5.3.3 Revidering av beredskapsplanen

Avvikene fra tilsynsrapportene viser til at den overordnede beredskapsplanen i kommunene er ikke revidert i henhold til loven og forskriften sine krav. I forskriften står det at kommunenes beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og skal minimum revideres en gang per år. Det skal være tydelig hvem som er den ansvarlige for revideringen av planen og når det ble gjort.

Når jeg skulle revidere beredskapsplanen, inkludert listen i kriseteamet, så fant jeg et navn på listen som viste seg til å være en person som hadde gått bort for noen år siden (Informant).

Flere av de utvalgte kommunene har problemer med å møte dette kravet med å revidere planen, og det betyr at den overordnede beredskapsplanen ikke blir revidert. Kommunen blir svært ofte utsatt for risiko, og det er med god grunn at lovverket krever en revidering minimum per år. Det er viktig at kommunen reviderer planene sine for samfunnet er stadig i bevegelse.

5.3.4 Ressurser og informasjonsplan

Et av minimumskravene i innholdet til den overordnede beredskapsplanen er å ha en varslingsliste over alle i kommunenes kriseteam. Alle i kriseteamet har hver sin rolle, men det er en som må være lederen over kriseteamet og sørge for at kriseteamet samles, spesielt når det oppstår en uønsket hendelse. Noen av medlemmene i et kriseteam kan bestå av kommunelege, kommunepsykolog og beredskapskoordinator.

Beredskapskoordinator har ansvar for å koordinere beredskapsarbeidet og videreformidle relevant info om sikkerhet- og beredskap om kommunen og fra fylket. Sørge for at alle blir informert (Informant).

5.3.5 Evakuering og varsling

Dette kravet om evakuering og varsling er også mangelfullt i den overordnede beredskapsplanen. Evakueringsplanen skal ta utgangspunkt i ROS-analysen, og beredskapsplanen skal si hvordan dette skal gjøres. I evakueringsplanen må det komme frem hvem som har ansvar for evakueringsoppgavene, og hvor innbyggerne skal møtes ved eventuell evakuering. For at innbyggerne skal få beskjed om å evakuere må det være et varslingssystem i kommunen og det bør stå i den overordnede beredskapsplanen hvem som skal sørge for informasjonen.

5.4 utfordringer i et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

I tabellene ovenfor så vises det til avvik og krav som ikke har blitt utført. Problemstillingen stiller spørsmål til hvilke utfordringer små kommuner har med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Regjeringen pålegger kommunene flere lovpålagte oppgaver, og det er et krav om og en forventning at kommunene skal utføre dem. Er utfordringene med et samfunnssikkerhets – og beredskapsarbeid at kapasiteten og kompetansen i kommunene ikke strekker eller er det implementeringsprosessen av den kommunale beredskapsplikt som ikke har vært vellykket?

Etter den nye loven om kommunal beredskapsplikt kom i 2010 så var det naturlig at det tok litt tid før den ble implementert, for kommunen måtte få kjennskap til den. Nå har det gått fire år siden loven ble innført, så denne loven er ikke lengre ny for kommunene. Man kan da stille spørsmål til hvorfor det er flere avvik i arbeidet med den kommunale beredskapsplikten som utføres i kommunene.

Hvordan har arbeidet med implementeringen av den kommunale beredskapsplikten blitt utført i kommunene? Tok kommuneledelsen for seg de sentrale begrepene i den kommunale beredskapsplikten og presenterte dem for sine ansatte, slik at de oppnådde en forståelse på hva den kommunale beredskapsplikten inneholder? Det er to faktorer som gjelder ved implementering; forståelse av de sentrale begrepene og forpliktelse hos de ansatte.

En forståelse av de sentrale begrepene vil bidra til at kommunen hever kompetansen sin og når målet med å implementere den kommunale beredskapsplikten, og det vil skape en endring i organisasjonen. En forståelse av den kommunale beredskapsplikten vil også lettere føre til

en forpliktelse, for de ansatte kjenner til de sentrale begrepene, og dermed forstår de konsekvensene ved og ikke å gjennomføre kravene til den kommunale beredskapsplikten.

Når ansatte forplikter seg så vil det bidra til lojalitet i forhold til den kommunale beredskapsplikten som skal utføres. Ansatte vil bruke tid på å sette seg inn i innholdet i et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og dette vil bidra til mer kunnskap.

Sikkerhetsstyringsprosessen kan hjelpe kommunene til å implementere den kommunale beredskapsplikten, for det skal være en kontinuerlig prosess som skal være en del av all prosesser og planleggingsarbeid i kommunene. Da må kommunen sette seg et mål på hvilke virkemidler de kan ta i bruk for å lykkes. Et slikt virkemiddel kan være kompetanse. Rammene rundt sikkerhetsstyringsprosessen i denne sammenheng blir sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt og hvilke ressurser de har tilgang på.

De ansatte er avhengig av å ha støtte fra kommuneledelsen for å lykkes med implementeringen. Det er ledelsen som må være pådriverne ved en implementeringsprosess, for uten deres pågang så vil implementeringen stoppe opp. Det er også kommuneledelsen, som har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen.

Når man skal innføre nye programmer eller ideer i en organisasjon så møter man mye motstand fra de ansatte. De fleste mennesker liker ikke endringer og da har ledelsen en viktig rolle med å «selge» inn ideen, og da kommer vi tilbake til de sentrale begrepene som de ansatte må få en forståelse av for å kunne se poenget med ideen. Uten de ansatte så vil det ikke skje en endring, for ledelsen klarer ikke å implementere en ide i organisasjonen på egenhånd.

Flere av beredskapskoordinatorene har bare blitt tildelt arbeidsoppgavene som hører til et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og da er det stor sannsynlighet for at de ikke har fått en introduksjon i de sentrale begrepene med den kommunale beredskapsplikten, og da kan det ta lengre å få en forståelse på hvorfor skal utføres og det kan by på utfordringer.

Det kan også være mangel på en indre motivasjon, for dette er ikke arbeidsoppgavene som er en del av deres opprinnelige stilling i kommunen og da kan resultatet bli skippertak og et mangelfullt resultat.

Har merket at det er blitt strengere etter lovverket kom i 2010 og forskriften i 2011. Må holde meg mer oppdatert og arbeidet har blitt mer krevende. Det kan ofte bli skippertak, for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet blir fort nedprioritert (Informant).

Forståelsen er bare starten på implementeringsprosessen, for det kan opptil flere år før en ny ide er implementert i en organisasjon og kommuneledelsen må være «på» de ansatte i hele denne prosessen.

Implementeringsforskeren Fixsen påpeker også at man må trene systematisk for å få til endring i en organisasjon. Ved systematisk trening vil man oppnå mer kjennskap og innsikt i hvilken kunnskap man trenger for å implementere sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

5.5 Kompetanse

I de utvalgte kommunene er det kun en person som har ansvar for å utføre arbeidsoppgavene innen beredskapsstyring. Ut ifra intervjuene viser det seg at det er gjengående mangel på faglig kompetanse og lite eller ingen erfaring. Det er noen som må ta ansvaret for arbeidsoppgavene i kommunen, men man kan stille spørsmål om det er kartlagt hvilken kompetanse kommunen har blant sine ansatte før de tildeler arbeidsoppgavene eller er det den ansatte som har størst kapasitet som har fått tildelt ansvaret?

Kompetanse er nødvendig for å kunne utføre arbeidsoppgavene man har, og kompetanse består av kunnskap, ferdighet, evne og holdninger. Hvis det ikke er samsvar mellom kompetansen og arbeidsoppgavene, så kan det være vanskelig å få utført arbeidsoppgavene og det gjør noe med den ansatte, for den opplever aldri mestring hvis arbeidsoppgavene ikke blir utført på en riktig måte.

Flere av beredskapskoordinatorene manglet kunnskap, for ingen av dem hadde noe særlig utdanning innenfor et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, men noen få hadde erfaring. Mangel på kunnskap gjør noe med holdningene dine til arbeidsoppgavene, for da har man ikke en indre motivasjon for å utføre eller fullføre dem.

Har vært ansatt som plansjef i rådmannens stab siden februar 2011. Hun ble beredskapskoordinator i mai 2014. Beredskapskoordinatorstillingen er en del av hennes jobb som plansjef, men det er ikke satt av noen stillingsressurser til stillingen beredskapskoordinator (Informant).

Assisterende rådmann, men har også tittelen beredskapskoordinator. Har hatt tittelen og arbeidsoppgavene som beredskapskoordinator i 20 år. Den utgjør ikke noen prosent av hans stilling som assisterende rådmann. Har et tett samarbeid med plan- og informasjonsrådgiver i forhold samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet (Informant).

Informantene ble spurt om hvilken kompetanse de hadde. Det viste seg at ingen hadde en formell utdanning, men det var noen med tidligere erfaring med utarbeidelse av ROS-analyser. Ut ifra informantene sine besvarelser på spørsmålene så var det ingen andre i kommunen som jobbet direkte med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Ingen kunne vise til et fagmiljø i den administrative og/eller politiske ledelsen i kommunen.

Beredskapskoordinatorene ble ofte sittende alene med arbeidsoppgavene, og hadde få eller ingen å diskutere utfordringer og problemstillinger med.

Arbeidsoppgavene fra privat sektor bestod av gjennomføring av risikostyring, risikovurdering, avvik/hendelser, gransking og utarbeidelse av ROS-analyser. Sitter alene med kompetansen om samfunnssikkerhet- og beredskap i kommunen (Informant).

Alle informantene hadde blitt tildelt arbeidsoppgavene som tilhørte en beredskapskoordinator, samtidig som de disponerte sin opprinnelige stilling som var eksempelvis assisterende rådmann, plansjef eller utbyggingssjef.

Beredskapskoordinatoren har hatt ansvar for arbeidsoppgavene i 20 år i kommunen, men har ikke jobbet med sikkerhet og beredskap i andre organisasjoner før den tid (Informant).

Har tidligere erfaring med ROS-analyser og beredskapsplaner i både privat og kommunal sektor. Denne erfaringen kommer godt med i arbeidet som beredskapskoordinator (Informant).

For at en kommune skal kunne utføre arbeidsoppgavene innenfor kommunal beredskapsplikt er det nødvendig med riktig kompetanse hos de ansatte. Det krever at kommuneledelsen har økonomiske ressurser for å besitte denne kompetansen, slik at utfordringene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap blir håndtert i kommunen. Kravene og oppgavene til kommunene har også blitt flere og mer komplekse enn tidligere og det setter et større press på kommunene for det krever mer kompetanse enn hva de har hatt tidligere. Samtidig som det i små kommuner er kun en ansatt som sitter med arbeidsoppgavene og da begrenser fagmiljøet seg veldig.

Beredskapskoordinatoren stiller spørsmål til hvorfor de skal sitte alene med sikkerhet- og beredskapsarbeidet i hver kommune, spesielt de små kommunene. Kunne det ikke vært noen regionale planer? Ser fordelene med kommunesammenslåingen når det kommer til et samarbeid for de små kommunene i forhold til et sikkerhet- og beredskapsarbeid (Informant).

5.6 Økonomiske ressurser

Skal man ha et helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid så er det behov for økonomiske ressurser, for det må bli avsatt stillingsressurser til arbeidsoppgavene som skal bli utført. I de utvalgte kommunene er det kun en kommune som har satt av midler til en 40 % stilling som beredskapskoordinator. I de andre kommunene er det ikke budsjettert til opprettelse av en beredskapskoordinator stilling.

Har jobbet som utbyggingssjef de siste 40 årene, men har også tittelen beredskapsleder. Det er ikke satt av noen ressurser som beredskapsleder. Kommunen har budsjettert null kroner til sikkerhet- og beredskapsarbeidet som utføres, til tross for at det er en del arbeidsoppgaver som hører med tittelen som beredskapsleder (Informant).

Informanten er ansatt som rådgiver/ utbyggingssplanlegger, men 40 % av denne stillingen jobber han beredskapskoordinator. Beredskapskoordinatoren startet sitt yrkesforhold i kommunen i 2012 og det var da en nyopprettet stilling (Informant).

5.7 Oppsummering av empiri og drøfting

I dette kapittelet så har empirien blitt presentert og det har blitt lagt størst fokus på avvikene kommunene har fått med sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Det var avvik i ROS-analysen og den overordnede beredskapsplanen. Problemstillingen stiller spørsmål til hvilke utfordringer det er med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og da kan man se for seg at det er de sentrale risikoutfordringene som ras, skred eller trafikkulykker kommunen har mest utfordringer med.

Empirien som ble presentert i tabellene skulle synliggjøre at de samme avvikene går igjen i kommunene og det var trukket ut noen hovedpunkter fra ROS-analysen og den overordnede beredskapsplanen, som er de mest relevante faktorene og avgjør om det er utført et fullstendig arbeid.

Men etter hvert som empirien ble tydelig så er det andre utfordringer som er blitt framhevet, for alle kommunene i denne oppgaven har fått avvik på sitt arbeid, og avvikene viser at det er et ufullstendig arbeid.

Uønskede hendelser har ikke blitt avdekket for det har ikke blitt gjennomført ROS-analyse eller revidert dem, så kommunene kan i teorien ikke vite at ras eller flom er en sentral risikoutfordring i kommunen uten å ha identifisert risiko- og sårbarhetsområder i kommunen.

De utfordringene som viser seg å gå igjen er implementeringen av den kommunale beredskapsplikten som ikke har blitt vellykket, og informantene besitter ikke noe særlig

kompetanse i forhold samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Derfor har det i slutten av drøftingen blitt satt fokus på implementeringsprosessen, kompetanse og økonomiske ressurser, som også var i innledningen på oppgaven. Dette er tre sentrale faktorer for å utføre kravene til den kommunale beredskapsplikten, men kan by på utfordringer i hvis kommunen ikke innehar dem.

6 AVSLUTNING

Oppgavens problemstilling var å undersøke hvilke utfordringer små kommuner har med et samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette arbeidet er basert på forskrift om kommunal beredskapsplikt og den overordnede beredskapsplanen. Forskrift om kommunal beredskapsplikt tar ikke hensyn til kommunens utfordringer, størrelse på kommunene eller ressurser de har tilgjengelig. Alle kommunene har de samme krav som stilles fra den kommunale beredskapsplikten. Det sies at kommunene er bærebjelkene i norsk beredskapsarbeid og utgjør en del av det nasjonale beredskapsarbeidet. Da er det avgjørende at det utføres et forebyggende og fundamentalt sikkerhet- og beredskapsarbeid i lokalsamfunnene.

Det er mange felles sentrale risikoutfordringer i beskrivelsene av de utvalgte kommunene gjennom tilsynsrapportene til Fylkesmannen. Informantene sitt svar på utfordringene med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid falt stadig tilbake på at hadde liten tid til å gjennomføre arbeidsoppgavene, og at det ble ofte et skippertak.

Det har skjedd mye i de siste årene i forhold til samfunnssikkerhet- og beredskap. I 2010 kom sivilbeskyttelsesloven, i 2011 kom forskrift om kommunal beredskapsplikt og i 2012 så ble veilederen til kommunal beredskapsplikt utgitt. Fylkesberedskapssjefen hos Fylkesmannen mener det er gjort et forbedringsarbeid med tanke på samfunnssikkerhet- og beredskap etter loven kom i 2010. Men allikevel er det flere avvik i arbeidet til kommunene. Da kan det stilles spørsmål om det er gjort en kompetanseheving i takt med de nye kravene som kom i 2010 og 2011.

Ut ifra datainnsamlingen som er utført så vil jeg konkludere med at den største utfordringen kommunene har med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er å implementere de aktuelle lovverk og forskrifter. Små kommuner har ikke den nødvendige kompetanse eller økonomiske ressursene, da en stilling ofte må dekke flere funksjoner. Det er ikke mulig å oppnå spesialisering innenfor sikkerhet- og beredskapsfaget for de økonomiske ressursene strekker ikke til.

I tilsynsrapportene var det avvik på mangel av en helhetlig ROS-analyse, samt en overordnet beredskapsplan. Regjeringen ønsker robuste kommuner, men det er tydelig at de minste kommunene er sårbare i arbeidet med samfunnssikkerhets- og beredskap for de har mangel på kompetanse, økonomiske ressurser og kapasitet.

Tilleggs info

I august i 2014 kom det en ny veiledning fra DSB i samarbeid med Universitetet i Stavanger og Fylkesmannen i Rogaland. Denne veilederen skal veilede kommunene i utarbeidelsen av en kommunal ROS-analyse. En slik veiledning for ROS-analyse har vært etterspurt over lengre tid, fra de ansvarlige for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene. Her er linken til veilederen som er ferdig utarbeidet [www.dsb.no/helhetlig ROS-analyse](http://www.dsb.no/helhetlig-ROS-analyse).

7 REFERANSER

- Aven, Terje; Boyesen, Marit; Njå, Ove; Olsen Kjell Harald; Sandve, Kjell: *Samfunnssikkerhet*, 2. opplag 2004, Universitetsforlaget.
- Aven, Terje: *Risikostyring*, 2007, Universitetsforlaget.
- Aven, Terje; Røed, Willy; Wiencke, Hermann S.: *Risikoanalyse*, 2008, Universitetsforlaget.
- DSB -*Regional og kommunal beredskap*, tilgjengelig 12.10.2014:
<http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/>).
- DSB - *Nasjonalt risikobilde 2013*, tilgjengelig 12.10.2014:
http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2013/Tema/NRB_2013.pdf).
- Jacobsen, Dag Ingvar Jacobsen: *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 2.utgave 2005, HøyskoleForlaget.
- Kruke, Bjørn Ivar; Olsen, Ole Einar; Hovden, Jan: *Samfunnssikkerhet - forsøk på en begrepsfesting*, 2005.
- Kvale, Steinar; Brinkmann, Svend: *Det kvalitative forskningsintervju*, 2.utgave, 2.opplag 2010, Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Lai, Linda. *Hva er kompetanse?* Fagforbundet, 2010-12-10, tilgjengelig 12.10.2014:
http://www.fagforbundet.no/tema/samhandlingsreformen/?article_id=98542.
- Lovdata. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*, tilgjengelig 12.10.2014:
<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>.
- Lovdata. *Kommunal beredskapsplikt - risiko- og sårbarhetsanalyse*, tilgjengelig 12.10.2014: http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5.
- Lovdata. *Lov om plan- og bygningsloven*, tilgjengelig 12.10.2014:
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Lovdata. *Økonomiske ressurser*, tilgjengelig 12.10.2014:
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=de+%C3%B8konomiske+ressurser+som+vil>.
- Meld. St. 29 (2011–2012). *Prinsipper for samfunnssikkerhet*- regjeringen.no, tilgjengelig 12.10.2014:

<http://www.regjeringen.no/templates/Underside.aspx?id=685618&epslanguage=NO-NY>

- Meld. St. 29 (2011-2012) - *Fylkesmennenes samordningsrolle* – regjeringen.no, tilgjengelig 12.10.2014:
<http://www.regjeringen.no/templates/Underside.aspx?id=685629&epslanguage=NO-NY>.
- NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn* – regjeringen.no, tilgjengelig 12.10.2014:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2000/nou-2000-24.html?id=143248>.
- NOU 2012: 8. *Ny utdanning for nye utfordringer*- regjeringen.no, tilgjengelig 14.10.2014: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2012/nou-2012-8/6/1.html?id=673366>.
- NOU 2013: 5. *Når det virkelig gjelder*- regjeringen.no, tilgjengelig 12.10.2014:
http://www.regjeringen.no/Utfordringer_i_kommunesektoren.
- Olsen, Odd Einar; Mathiesen, Espen Reiss; Boyesen, Marit: *Media – og Krisehåndtering*, Høyskoleforlaget 2008.
- Proactima: E-læring, *Rammeverk for risikostyring*. PowerPoint fra faget Risikostyring høsten 2013 ved Universitetet i Stavanger.
- Roland, Pål: *Vi vet hva vil*. Foreningen Være Sammen/Idehospitalet AS, 2.utgave 1.opplag 2012.
- SINTEF - *DECRIS Risikoanalyse av kritisk infrastruktur*, tilgjengelig 12.10.2014:
<https://www.sintef.no/project/SAMRISK/DECRIS/Documents/Arbeidsnotat%206%20Totalanalyse.pdf>
- Skogen, Eva(red); Haugen, Richard; Lundestad, Magritt; Slåtten Vaagan, Mette: *Å være leder i barnehagen*, Fagbokforlaget 5.opplag, 2011.
- Store Norske leksikon - *Lokalforvaltning i Norge*, tilgjengelig 12.10.2014:
https://snl.no/Lokalforvaltning_i_Norge.
- Store Norske leksikon, *Norges politiske system*, tilgjengelig 12.10.2014:
https://snl.no/Norges_politiske_system

Lovverk:

- <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

- <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45?q=lov+om+kommunal+beredskap>
- <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan+og+byggningsloven>

Forskrifter:

- <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894?q=forskrift+om+kommunal+beredskap>

Veiledninger:

- http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Veiledning/veiledning_forskrift_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- <http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Tema/Kommunal-beredskapsplikt-veiledning-for-Fylkesmannens-tilsyn.pdf>

Avisoppslag:

- <http://www.nrk.no/rogaland/manglende-beredskap-i-noen-kommuner-1.11860446>
- <http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/ryfylke/Disse-kommunene-bryter-loven-3392380.html>
- <http://www.oyposten.no/index.cfm?event=doLink&famID=408040&frontFamID=335892>

-

VEDLEGG 1

Tilsynsrapportene fra Fylkesmannen ([Oversikt over tilsynsrapportene fra Fylkesmannen](#))

1. **Bjerkreim – Tidsrom for tilsyn 10.12.12**

Avvik fra følgende krav:

Sivilbeskyttelseslova § 14, § 15

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2, 3 og 4-9.

Avviket bygger på følgende:

- ROS- analysen er ikke oppdatert siden 2005 og flere relevante aktører har ikke vært med i utarbeidingen av ROS-analysen. Det er mangelfull analyse av eksisterende og framtidige risikoområde.
- Analysen går ikke inn på hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- Analysen går lite inn på de særlige utfordringene som er knytt til kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og det er ikke vist til hvordan de ulike ROS-analysene henger sammen.
- Behovet for evakuering og befolkningsvarsling er ikke tilstrekkelig vurdert.
- Beredskapsplanen er ikke utarbeidet med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen og den er ikke tilstrekkelig oppdatert. Siste revidering var i 2005.
- Plan for kommunen sin kriseledelse er uklar. Flere funksjoner er ikke adresserte til tilsatte i kommunen, de står tomme. Plan for kriseinformasjon er mangelfull.
- Det er ingen referanser til den nye loven (2010)
- Varslings- og ressurslisten er ikke fullstendig. I tillegg må disse listene stå hver for seg. Den må være innarbeidet i beredskapsplanen. Evakueringsplanen er ikke god nok. Den har ikke noe grunnlag i ROS-analyse.

2. **Finnøy – Tidsrom for tilsyn 06.05.14** [Tilsynsrapport Finnøy](#)

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2, 3 og 9

Avviket bygger på følgende:

- De fleste av risikoområdene i ROS-analysen er for generelt analyserte. Det er lite eller ingen konkret informasjon om hva de ulike risikoene innebærer for Finnøy både når det gjelder sannsynlighet og konsekvenser. Det er heller ikke sagt noe om hvor i kommunen dette vil være aktuelt.

- Det er flere eksisterende risiko- og sårbarhetsområde som ikke er tatt med i analysen og som må vurderes for å få et komplett risiko- og sårbarhetsbilde av kommunen. Finnøy har ikke sett på sårbarheten knyttet til kommunen sin særegne utfordring med at en tredel av befolkningen bor på øyer uten fastlandsforbindelse. Dette gjelder særlig kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. I intervjuene kom det blant annet fram at noen av øyene har vært særskilt utsatt for strømbrydd, og at deler av kommunen har dårlig mobiltelefondekning og at deler av kommunen har et sårbart vannforsyningssystem. Det går heller ikke fram av ROS-analysen om brydd på gassrørledningen til Lyse er vurdert. Fylkesmannen savner og en vurdering av økende arbeidsinnvandring har beredskapsmessige konsekvenser. Det samme gjelder flere fritidsbosteder og økt tilflytting som følge av Finnfast. En annen utfordring er sårbarheten knyttet til at de fleste i kommunen sin administrative ledelse bor i Stavangerregionen og er avhengige av hurtigbåt eller åpne tunneler for å komme til arbeidsplassen sin.
- Når det gjelder framtidige risikoutfordringer har kommunen ikke dokumentert at de har analysert klimaendringer og overvannsproblematikken knyttet til dette.
- Kommunen har ikke systematisk vurdert hvordan og i hvor stor grad ulike risikofaktorer kan påvirke hverandre. Til eksempel hvordan en langvarig strømstans vil kunne påvirke helse og omsorgstjenesten, vannforsyningen og kommunen sin krisehåndtering.
- Finnøy kommune har heller ikke vurdert hvilke situasjoner i kommunen som vil kunne føre til evakuering og/eller et særskilt behov for å varsle befolkningen.
- Finnøy kan ikke dokumentere at kommunen har integrert samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i den ordinære langsiktige virksomhetsstyringen. Det er ikke dokumentert at funn i ROS-analysen er fulgt opp i langsiktige mål, strategier, prioriteringer eller noen plan for oppfølging. Noen tiltak er listet opp i ROS-analysen, men disse er for lite konkrete og uforpliktende. Det er heller ikke satt tidsfrister for tiltakene, og det kommer ikke fram om tiltakene er allerede gjennomførte eller ikke.
- Fylkesmannen kan heller ikke se at kommunen har vurdert om det er nødvendig at den helhetlige ROS-analysen bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

3. **Hjelmeland - Tidsrom for tilsyn 22.05.13** ([Tilsynsrapport Hjelmeland](#))

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelseslova § 14, § 15

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2, 3 og 4 - 9

Avviket bygger på følgende:

- Det kommer ikke fram i analysen at framtidige risikofaktorer er analysert. Dette er blant annet faktorer som klimaendringer og endringer i infrastruktur.
- Analysen har ikke gått godt nok inn på hvordan de ulike risikofaktorene påvirker hverandre.
Det kommer ikke fram i analysen om det er risiko utenfor kommunen som kan påvirke kommunen. Behovet for evakuering og befolkningsvarsling er ikke nevnt i analysen.
- Beredskapsplanen er ikke ferdig. Planen har ikke dato for sist revisjon.
Beredskapsplanen bygger ikke godt nok på den helhetlige ROS-analysen. Det må gå fram av planen hvordan kommunen skal håndtere de viktigste hendelsene som ikke kan forebygges.
- Plan for kommunen sin kriseledelse, det betyr oppgaver, roller og ansvar, må være mer tydelige og utfyllende. Det må gå fram hvem som er med i støtteapparatet rundt kriseledelsen. I tillegg må alle varapersoner ut fra planen vite hvilke roller de har.
- Ressursoversikten er ikke fullstendig. Det går ikke fram om oversikten er basert på eventuelle hendelser skissert i ROS-analysen.
- Evakueringsplanen er ikke fullstendig. Det går blant annet ikke fram hvem kommunen vil sette til å gjøre de enkelte evakueringsoppgavene, hvordan oppgavene skal løses og informasjon om evakueringssteder. ROS-analysen skal si noe om hvilke situasjoner det må settes i verk evakuering, og beredskapsplanen skal si hvordan dette skal gjøres.
- Det er ikke tatt med plan for befolkningsvarsling i beredskapsplanen. Det må også gå fram i informasjonsplanen hvem som har ansvar for å gjøre de ulike informasjonsoppgavene.

4. **Lund – Tidsrom for tilsyn 10.11.11** ([Tilsynsrapport Lund 2011](#))

Avvik fra følgende myndighetskrav: Sivilbeskyttelsesloven § 14, § 15

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 4- 6

Avviket bygger på følgende:

- Kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse er fra 2005. Loven sier at analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. plan og bygningsloven.
- Det er ikke beskrevet rutiner for oppdatering og revisjon av analysen.
- Det må framgå av ROS-analysen at den er laget med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven.
- Det fremgår ikke hvilken status den helhetlige ROS-analysen har. Er dette grunnlagsdokument for all planlegging og alle beredskapsplaner i kommunen, eller finnes det underliggende tema-, fag- eller detalj-ROSer for ulike områder som kommuneplan/reguleringsplan, helse og sosialsektoren, vann- og avløp, brannvesen etc. Beredskapsplanen skal utarbeides med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Hendelsene med størst risiko og som ikke kan forebygges, må omtales i beredskapsplanen. Selv om det er tatt inn noen hendelser fra ROS-analysen fra 2005, er det ingen nærmere omtale eller tiltakskort som beskriver kommunens ansvar og oppgaver dersom hendelsene finner sted.
- Beredskapsplanen er ajourført i oktober 2011 men det er ikke dokumentert noe system for oppdatering og revisjon av planen.
- Informasjonsplanen er ikke tydelig nok når det gjelder ordførers rolle og hvilke informasjonsressurser som kan benyttes utover oppvekst- og kultursjefen. I tillegg står det ikke noe om hvordan kommunen praktisk planlegger å løse antatte informasjonsoppgaver.
- Beredskapsplanen skal inneholde en ressursoversikt som skal gi opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunens oversikt over redningsressurser er ikke dekkende for dette krav.

5. **Rennesøy – Tidsrom for tilsyn 23.08.13. (Tilsynsrapport Rennesøy)**

Det opprinnelige tilsynet skulle finne sted februar 2013, men ble utsatt etter ønske fra kommunen.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelsesloven § 14, § 15

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2, 3,4,- 9.

Avviket bygger på følgende:

- Kommunen har ingen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Forskriften viser konkret til hva en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse skal inneholde.
- Overordnet beredskapsplan bygger ikke på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.
- Beredskapsplanen er ikke revidert i henhold til lovens krav. Selv om planen til dels er oppdatert med navn og telefonnummer går det tydelig fram at planen er laget i 2004 og dermed ikke tilfredsstillende etter sivilbeskyttelsesloven (2010).
- Plan for kommunens kriseledelse må være mer konkret. Hver enkelt sin rolle og ansvar må klargjøres på forhånd, og vararepresentanter må også være klar over dette.
- Det er ikke laget varslingsliste for eksterne aktører. Noen kontakttelefoner står i ressursoversikten.

6. **Suldal – Tidsrom for tilsyn 17.04.13 (Tilsynsrapport Suldal)**

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelseslova § 14, § 15

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2, 3, 4,5,6,7,8 9.

Avviket bygger på følgende:

- Kommunen har en forenklet ROS-analyse fra 1999. Denne er foreldet og ikke i samsvar med kravene i lov og forskrift. ROS- analysen er ikke forankret i kommunestyret.
- Eksisterende og framtidig risiko i kommunen er ikke tilstrekkelig utgreid.
- Det er ikke tatt med hvordan ulike risikofaktorer påvirker hverandre.
- Analyse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner mangler.
- Behovet for evakuering og befolkningsvarsling er ikke nevnt.

- Det er ikke oversikt over hvem som har vært med i prosessen og om relevante offentlige og private aktører har vært inviterte med i analysen.
- Beredskapsplanen er ikke utarbeidet med utgangspunkt i en helhetlig ROS-analyse.
- Selv om det har vært oppdateringer i planen er det ikke dokumentert at planen er revidert etter ny lov og forskrift.
- Plan for kommunen sin kriseledelse det vil si oppgaver, roller og ansvar, må være mer tydelige. Det må gå fram hvem som er med i støtteapparatet. I tillegg må varapersoner ut fra planen vite hvilken rolle de har.
- Ressursoversikten er ikke fullstendig. Den er ikke basert på eventuelle hendelser skissert i ROS-analysen. I tillegg er ikke kommunen sine egne ressurser regnet med. Det er heller ikke dokumentert om det er gjort avtaler med relevante aktører.
- Det mangler en evakueringsplan og plan for befolkningsvarsling.
- Informasjonsplanen må revideres. Den må være mer konkret og utfyllende. Det må være en oversikt over hvilke oppgaver som skal gjøres og hvem som skal utføre dem. Varsling internt i kommunen er også fraværende i planen

7. **Tysvær – Tidsrom for tilsyn 15.03- 02.08.11** ([Tilsynsrapport Tysvær](#) -åpnes kun i Opera)

(Kommunen hadde nytt tilsyn i 2014, men rapporten forelå ikke da denne oppgaven ble skrevet).

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelsesloven § 14

Avviket bygger på følgende:

- ROS-analysen som kommunen legg fram er utarbeidet av studenter ved Høgskolen Stord/Haugesund – Studie for Ingeniørfag som en bacheloroppgave. Kommunen har ikke implementert denne i egen organisasjon. Det er heller ikke vedtatt at dette skal være kommunen sin offisielle ROS-analyse.
- Det er gjort en del ROS-arbeid, særlig innenfor arealplan, men kommunen har ikke selv laget en overordnet sektorovergripende analyse av uønsket hendelser som kan skje i kommunen.
- Kommunen har ikke rutiner som sikrer oppdatering av ROS-analysen.

VEDLEGG 2

INTERVJUGUIDE

- 1) Hva er din stilling i kommunen?
- 2) Kan du beskrive hvilke arbeidsoppgaver og ansvarsområder du har i denne stillingen?
- 3) Har du noe erfaring fra tidligere med sikkerhet- og beredskap innenfor kommunal eller privat sektor?
- 4) Har du utdanning innenfor sikkerhet- og beredskap/HMS?
- 5) Får du tid til å gjennomføre disse arbeidsoppgavene?
- 6) Hva er det mest utfordrende med denne rollen/disse arbeidsoppgavene?
- 7) Er det satt av noe i kommunens budsjett til denne rollen/arbeidsoppgavene innenfor sikkerhet- og beredskap? Anslå hvor stor del av din stilling som fyller rollen som beredskapsansvarlig/beredskapskoordinator i kommunen? Angi i prosent av stilling (0-100).
- 8) Er det flere enn deg som jobber med sikkerhet- og beredskap i kommunen?
(Anslå hvor mange årsverk i kommuneadministrasjonen som arbeider med oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap?).
- 9) Hvem består beredskapsledelsen av?
- 10) Er det noe du ønsker å tilføye eller utdype?

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Sikkerhet- og beredskap i kommunal sektor»

Bakgrunn og formål

Jeg er student innenfor masterstudiet risikostyring- og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger og skriver nå masteroppgave om sikkerhet- og beredskapsarbeid innenfor kommunal sektor. Kommuner i Norge er pålagt til å ha et kvalitetssikret og kontinuerlig sikkerhets- og beredskapsarbeid for å kunne ivareta innbyggerens sikkerhet og trygghet. Det krever at kommunen arbeider helhetlig og systematisk for å ivareta et slikt ansvar. En viktig faktor i dette arbeidet er å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse som også skaper grunnlaget for å utarbeide en overordnet beredskapsplan til kommunen.

Temaet for masteroppgaven er å kartlegge hvilken kapasitet små kommuner(under 12000 innbyggere) har for å ivareta ansvaret Fylkesmannen pålegger kommunen gjennom den kommunale beredskapsplikten. I forbindelse med dette ønsker jeg å intervju dem som jobber med sikkerhet- og beredskap i kommunal sektor. Det vil være til stor hjelp for meg hvis du har mulighet til å besvare mine spørsmål.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Jeg ønsker å foreta et telefonintervju hvor jeg sender spørsmålene på forhånd. Det vil ta ca. 20-30 min. Spørsmålene vil i hovedsak omhandle kravet til Fylkesmannen og hvordan det arbeides med sikkerhet- og beredskap i kommunal sektor.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun jeg(student) som vil ha tilgang til personopplysningene. Prosjektet skal etter planen avsluttes 03.10.14 og da blir personopplysningene slettet. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta, send meg en tilbakemelding på mail sammen med samtykkeskjemaet innen 11.juni. Har du spørsmål til studien, ta kontakt med meg, Hanne Rosså Lindanger, tlf: 95011708, mail:hrossaa@hotmail.com

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)