



Høgskolen i **Hedmark**

Campus Rena

Økonomi og ledelsesfag

Espen Berntsen  
Astrid Petersen Finneid  
Kjell Knutsen  
Thor Kristian Ringsbu

**Lov om kommunal beredskapsplikt  
og arbeid med beredskap  
innenfor kommunal sektor**

**Risiko, sårbarhet og beredskap**

3SB900 - Prosjektoppgave i risiko, sårbarhet og beredskap

2012

Samtykker til utlån hos biblioteket:

JA

NEI

# Forord

Faget ”Risiko, sårbarhet og beredskap” er et høgstudium på 30 studiepoeng. Dette er et deltidsstudie over ett år. Det er avdeling for økonomi og ledelsesfag ved Høgskolen i Hedmark, avdeling Rena, som har det faglige ansvar for studiet.

Som avslutning av studiet har studentene nå gjennomført en obligatorisk prosjektoppgave. Vi har valgt følgende tema for semesteroppgaven:

## **Lov om kommunal beredskapsplikt og arbeidet med beredskap innenfor kommunal sektor.**

Vi ønsker å belyse hvilken betydning Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) får for kommunens beredskapsarbeid?

For å få til denne oppgaven, har vi fått hjelp av mange, og vi ønsker å takke alle som har bistått med kunnskap, veiledning og gode råd.

- ✓ Vi ønsker å takke lederne våre. De har vært gode støttespillere for oss og de har vært positive ”pådrivere” ved gjennomføring av prosjektoppgaven.
- ✓ Tore Hafting har vært vår veileder og har kommet med nyttig lærdom og gode innspill.
- ✓ Vi vil også takke fylkesmannen i Hedmark samt Ringsaker kommune for positiv holdning og hjelp for å tilrettelegge rammebetingelsene for gjennomføring av prosjektoppgaven, - for lån av utstyr og muligheten til å kunne bruke deres informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
- ✓ Sist, men ikke minst, ønsker vi å takke våre gode kollegaer og medarbeidere som har støttet oss under hele studiet og har måttet trå til ekstra i de dagene vi har hatt studiepermisjon.

Rena, den 8.mai 2012

Espen Berntsen

Thor Kristian Ringsbu

Kjell Knutsen

Astrid Petersen Finneid

<b>1.</b>	<b>Førord</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Innholdsfortegnelse</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Problemstilling</b>	<b>4</b>
	3.1 Bakgrunn for valg av tema	4
	3.2 Problemstilling og avgrensninger	4
<b>4.</b>	<b>Metode</b>	<b>4</b>
	4.1 Litteratur- og erfaringsbasert studie	4
<b>5.</b>	<b>Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)</b>	<b>5</b>
	5.1 Generelt	5
	5.2 Lovkrav og forskrift	7
	5.3 Kommunal beredskapsplikt	8
	5.3.1 ROS-analyse (§ 14)	8
	5.3.2 Beredskapsplan for kommunen (§ 15)	9
	5.3.3 Kritisk syn på nye forskrifter innenfor samfunns-sikkerhet og beredskap	10
<b>6.</b>	<b>Krisehåndtering</b>	<b>16</b>
	6.1 Definisjon av krise	16
	6.2 Faser i et kriseforløp	17
	6.3 Prinsipper i krisehåndtering	18
	6.4 Samfunnssikkerhet	20
	6.4.1 Forventninger til kommunens krisehåndtering	21
	6.4.2 Politisk vilje, økonomi – kost/nytte	23
	6.4.3 Ressurser	23
	6.4.4 Samvirke	24
<b>7.</b>	<b>Kriseledelse</b>	<b>25</b>
	7.1 Organisasjon og ledelse	25
	7.1.1 Sikkerhetsledelse	25
	7.1.2 HMS-strategi	27
	7.1.3 Ledelse og forebyggende tiltak	27
	7.2 Kommunens kriseledelse	30
	7.2.1 Fullmakter	31
	7.2.2 Organisering og verktøy	32
<b>8.</b>	<b>Vurdering og drøfting</b>	<b>34</b>
<b>9.</b>	<b>Sluttord/konklusjon</b>	<b>42</b>
<b>10.</b>	<b>Kilder</b>	<b>44</b>

### **3. Problemstilling**

#### **3.1 Bakgrunn for valg av tema**

I denne prosjektoppgaven har vi valgt å ta utgangspunkt i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). 1 januar 2010 trådte bestemmelsen om kommunal beredskapsplikt i kraft. Forskrift om kommunal beredskapsplikt ble gjort gjeldene fra 7. oktober 2010. I februar 2012 kom veiledningen til forskrift. Den nye loven med tilhørende forskrift og veiledning setter på sitt vis standarder for kommunens arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

Vi har alle stillinger i kommune og fylke som innebærer at temaet berører oss på forskjellig vis. Dette er også bakgrunnen for at vi går på studiet: ”Risiko, sikkerhet og beredskap” ved Høgskolen i Hedmark, avd. Rena. Vi har valgt å gå litt dypere inn temaet for å finne ut hva dette betydde i praksis for kommunen.

I begynnelsen av arbeidet med oppgaven så vi fort at vi måtte begrense oppgaven til å konsentrere seg om en kommune, vi valgte en av de største kommunene i Hedmark som vår eksempelkommune. Erfaringene fra vårt daglige virke samt det skriftlige materialet som var tilgjengelig, danner grunnlaget for denne oppgaven. Vi har drøftet flere problemstillinger kommunen kan stå overfor i forhold til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Oppgaven er begrenset til beredskapsplanlegging, gjennomføring og ledelse.

#### **3.1 Problemstilling og avgrensninger**

Problemstillingen med oppgaven er å peke på hvilke utfordringer kommunen får ved innføring av Sivilbeskyttelsesloven. Dette har vi begrenset til beredskapsplanlegging, gjennomføring, og ledelse. Målet er å sette fokus på disse tre momentene, og se hvordan dette kan påvirke arbeidet innen samfunnssikkerhet og beredskap i vår eksempelkommune.

### **4. Metode**

#### **4.1 Litteratur- og erfaringsbasert studie**

Prosjektoppgaven er i hovedsak gjennomført basert på pensumlitteratur benyttet gjennom hele studiet innen risiko, sårbarhet og beredskap, i tillegg til forelesningsnotater og empiriske betraktninger. Mye av innholdet er basert på erfaringer gjort gjennom våre ansettelsesforhold

hos kommune og fylkesmann. I tillegg er oppgavens omfang og realitet diskutert med fagpersonell og kollegaer ved disse organisasjonene.

## **5. Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)**

Hvilken betydning får Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) for kommunens beredskapsarbeid?

### **5.1 Generelt**

Kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I det ligger det at de skal være opptatt av innbyggernes ve og vel. Det har hele tiden vært en klar forventning fra regjering og Storting at dette blir ivare tatt. Dette selv om kommunen fram til 1.januar 2010 ikke har hatt noen konkret beredskapsplikt gjennom lovkrav å forholde seg til. Sivilbeskyttelsesloven i den formen vi kjenner den i dag, ble gjort gjeldene fra 1.januar 2011. Imidlertid ble det gjort en midlertidig omskrivning av den gamle Sivilforsvarsloven som påla kommunene beredskapsplikt på samme måte som vi kjenner Sivilbeskyttelsesloven i dag. Denne midlertidige omskrivingen gjaldt fra 1.januar 2010. Før den tid var beredskapsarbeidet i kommunene i hovedsak basert på veiledere og rundskriv utgitt av sentrale myndigheter i tillegg til særlover innen blant annet brann, vann, kraft, akutt forurensning og helse/omsorg.

Alvorlige hendelser, kriser eller kriselignende situasjoner vil aldri helt kunne unngås, men det er mulig å redusere sannsynligheten for og konsekvensen av alvorlige hendelser gjennom et systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Gjennom at det forebyggende arbeidet har prioritet i kommunene, er målet at de skal bli så robuste som mulig. Dette for å minimalisere risikoen for uønskede hendelser og for å kunne takle de som måtte oppstå.

Et organ som bør være sentralt i kommunens gjennomføring av ROS-arbeidet i kommunene er det kommunale beredskapsråd. Kommunens beredskapsråd er ordførerens råd, og består i hovedsak av eksterne samarbeidspartnere. Rådet bør være beskrevet og listet opp i kommunens beredskapsplan. Medlemmer kan for eksempel være lensmann, prest, forsvaret, mattilsynet, statens vegvesen, frivillige organisasjoner og sivilforsvaret. I kommuner med større produksjonsbedrifter er det ikke uvanlig at disse også er med. Det anbefales at rådet kalles inn til årlige møter for oppdateringer innen fagområdene. Det vil også være fornuftig å

benytte beredskapsrådet i for eksempel arbeidet med risikoanalyser eller høringer hvor samfunnssikkerhet og beredskap er tema. Det er viktig å skille klart mellom kommunens kriseledelse og kommunens beredskapsråd. Kriseledelsen settes sammen slik kommunen finner det hensiktsmessig, og beslutninger treffes på vegne av kommunen. Rådet vil for eksempel være det bese samordningsforumet for kommunens ledelse under en krisehåndtering, men ordføreren kan ikke treffe noen beslutning på vegne av rådet. I rådet treffer representantene beslutninger kun på vegne av egen etat.

Kontroll av kommunens helhetlige beredskapsarbeid gjennomføres av Fylkesmannen. Denne fører tilsyn med kommunene minst hvert fjerde år, innen samfunnssikkerhet og bredskapsarbeidet. Her er den overordnede beredskapsplanen sentral. Frem til lov og forskrift var på plass fikk kommunen mer veiledning, og en god pekepinn på hva som burde endres og hva som var bra iht. sentrale forventninger. Etter at lov og forskrift kom, inneholder tilsynet noe mindre veiledning og mer fokus på krav gjennom lov og forskrift. Fylkesmannen gir avvik, merknader eller forbedringspunkter om kravene kommunen skal forholde seg til ikke er tilfredsstillende. Kommunen må da komme opp med en plan for hvordan eventuelle avvik og merknader skal lukkes.

Fokusområdene for tilsyn fra Fylkesmannen er det forebyggende beredskapsarbeidet gjennom kommuneplanens areal- og samfunnsdel og kommunens ROS-analyse, og videre kommunens planer for krisehåndtering og hvordan arbeidet kvalitetssikres og kompetansen utvikles. Tilsynet gjennomføres mot kommunens kriseledelse som er definert i kommunens overordnede beredskapsplan. Denne består som regel av minimum ordfører, rådmann, beredskapskontakt, informasjonsansvarlig og plansjef. Dette er noe avhengig av hvilken struktur kommunen har på ledernivå. Gjennom plenumsamtaler, intervju og gjennomgang av all dokumentasjon sitter Fylkesmannen igjen med et inntrykk av kommunens beredskapsarbeid. Dette gir grunnlag for drøfting av avvik, merknader eller forbedringspunkter. Tilsynet har som mål å løfte og bevisstgjøre samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunen.

## 5.2 Lovkrav og forskrift

Sivilbeskyttelsesloven, som den omtales som i kortform, ble gjort gjeldene fra 1.januar 2011. Loven erstatter den tidligere Sivilforsvarsloven fra 1953. Forskriften om kommunal beredskapsplikt ble gjort gjeldene fra 7.oktober 2011. Veileder til loven er utarbeidet av DSB, og ble klar februar 2012. Loven gir kommunene et pålegg om generell beredskapsplikt, noe de tidligere ikke har hatt. Forskrift om kommunal beredskapsplikt er gitt med hjemmel i loven. Forskriften gir presiserende og utfyllende regler om den kommunale beredskapsplikten. En av hovedhensiktene med forskriften er å sikre at kommunen jobber helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Kommunene er i henhold til sitt grunnleggende ansvar pålagt krav til beredskapsforberedelser på ulike områder. Den kommunale beredskapsplikten pålegger imidlertid kommunen en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt, som skal bidra til at kommunene vurderer og planlegger samfunnssikkerhet og beredskap i ett mer helhetlig perspektiv. Grunnlaget for beredskapsarbeidet i kommunen skal være en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, der kommunen kartlegger hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurderer sannsynligheten og hvordan slike hendelser vil kunne påvirke lokalsamfunnet. Med utgangspunkt i analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan som skal være samordnet med andre relevante krise- og beredskapsplaner. Det er også en forutsetning at analysen legges til grunn for og integreres i kommunale planprosesser. Gjennom dette skal kommunen etablere en helhetlig beredskap for å verne befolkningens liv, helse m.v. og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Slik helhetlig beredskap vil kunne, som et minimum, bestå av skadeforebyggende, skadebegrensende og normaliserende tiltak. Disse tre tiltakene utgjør grunnprinsippene i den nye loven, og ligger til grunn for lovens ramme og materielle innhold.

I sivilbeskyttelsesloven er det to paragrafer som pålegger kommunen kommunal beredskapsplikt.

## 5.3 Kommunal beredskapsplikt

### 5.3.1 ROS-Analyse (§ 14)

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. Den helhetlige ROS-analysen skal forankres i kommunestyret. Det ligger i deres ansvar å følge opp resultatene og prioritere aktuelle tiltak.

Gjennom forskriften er det knyttet minimumsinnhold ift. hva ROS-analysen skal inneholde;

- *Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen*  
I dette legges det vekt på naturhendelser, menneskelig svikt og systemsvikt og tilsiktede uønskede hendelser.
- *Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen*  
Her legges det vekt på uønskede hendelser som berører kritiske infrastruktur. Eksempel på dette kan være utfall av strøm og vann, flom og skogbrann.
- *Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre*  
Utviklingen i samfunnet de siste tiårene har gjort forskjellige hovedfunksjoner avhengig av hverandre. Dette kan være transport, kraftforsyning, kommunikasjon og helsetjenester.
- *Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur*  
Her vektlegges anlegg og funksjoner som dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Eksempel på kritisk infrastruktur kan være vann og avløp, transport og elektrisk kraft. Eksempel på kritiske samfunnsfunksjoner kan være bank, finans, politi og renovasjon.
- *Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet*  
Her må kommunen ha fokus på tjenestetilbud som er definert som kritiske



samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, og sørge for å ha redundans på systemer som ivaretar dette.

- *Behovet for befolkningsvarsling og evakuering*

Her er kommunens størrelse og befolkningsgrunnlag avgjørende. I tillegg må kommunen gjøre vurderinger rundt spesielle utfordringer knyttet til dette. Det kan være institusjoner, topografi i kommunen og stor arrangementer hvor det samles mange mennesker.

### **5.3.2 Beredskapsplan for kommunen (§15)**

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser.

Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for;

- *Kommunens kriseledelse*

Dette skal omhandle en beskrivelse av hvem som utgjør kommunens kriseledelse, hvilket ansvar, roller og fullmakter de har. I tillegg også hvem som har fullmakt til å kalle sammen kriseledelsen.

- *Varslingslister*

Denne må som et minimum inneholde en oversikt over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Dette gjelder både interne og eksterne aktører. Alle aktørene må være nevnt med nødvendig kontaktinformasjon.

- *Ressursoversikt*

Dette punktet må inneholde en komplett oversikt over interne og eksterne ressurser kommunen har tilgang til ved uønskede hendelser, og kontakt informasjon på disse.

- *Evakueringsplan*

Kommunen har her et ansvar for etablering og drift av mottakssenter for evakuerte og pårørende. Utpekte lokaler og ansvars forhold for dette må fremgå i planen.

- *Plan for informasjon til befolkningen og media*

Planen skal blant annet omhandle en beskrivelse av strategi for hvordan kommunen skal gjennomføre kommunikasjonstiltak internt og eksternt ved en uønsket hendelse.

### 5.3.3 Kritisk syn på nye forskrifter innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

Ny ”Forskrift om kommunal beredskapsplikt” ble gjort gjeldene fra 07.10.11.

Forskriften overlater i praksis til kommunen selv å stille krav til sin egen beredskap. Dette vil kunne medføre redusert beredskap. Det er økonomien som råder i norske kommuner, og i disse innstramningstider, vil ledere med fokus på økonomi kunne se på beredskap som en utgiftspost, hvor de kan se muligheter for å redusere utgiftene.

*Beredskap skal lønne seg for alle i et langsiktig perspektiv.*

Økonomiplanene for de ulike resultatene internt i kommunen, har oftest et større fokus på å holde seg innenfor årsbudsjettens strenge rammer. Det er begrensede muligheter til budsjett overføringer fra år til år. Dette kortsiktige fokuset kan gå utover samfunnssikkerheten, som må ses på i et lengre tidsperspektiv. Kommuneplanene skal revideres for hver kommunevalgperiode på 4 år, for å sikre legitimitet innenfor det til hver tid sittende kommunestyre. Men avstanden fra det politiske beslutningsnivået og til det administrative nivået, som skal sørge for at planene blir utført blir for stort, til at fokuset på tidsperspektivene for de ulike nivåene blir sammenfallende. Dette kan resultere i at det langsiktige fokuset på samfunnssikkerheten kan bli skadelidende.

Vi ser rundt oss en rivende teknisk utvikling som gir oss mange automatiserte hjelpemidler.

Utviklingen går så fort at vi ikke er i stand til å se for oss hvor avhengige vi blir av teknologien, og hvor sårbare vi gjør oss overfor faren for teknisk svikt. En svakhet i kommuner generelt er at budsjetter for forebyggende tiltak som kontroll og vedlikehold av teknikken, er utilstrekkelige for å hindre svikt, og skadene for å bøte på slike feil blir dyrt. Dette kan gi alvorlige konsekvenser.

En rådende filosofi de siste 20 årene har vært at de som har beredskapsansvar skal selv stille krav til eget beredskapsnivå etter å ha gjennomført risiko og sårbarhetsanalyse (ROS), som er selve fundamentet for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne filosofien med ansvar for eget sikkerhets- og beredskapsnivå, kan vise seg å bli en feilslått politikk, fordi dette ROS-fundamentet kan være tuftet på for dårlig kunnskap, og/eller for dårlige holdninger. Grunnlaget blir da for dårlig for å vurdere risiko. Risiko er produktet av faktorene sannsynlighet og konsekvens.

ROS-vurderinger er en relativt subjektiv prosess. Uansett hvor mye matematikk man legger inn, er

inngangsparameterne basert på mer eller mindre kvalifisert synsing. Dersom man ønsker å usynliggjøre risiko i egen virksomhet for å kunne ha lave kostnader til beredskap og skadeforebyggende tiltak, kan man starte med å redusere inngangsparameterne. Dvs. faktorene sannsynlighet og konsekvens. Dette slik at produktet av risiko blir innenfor et akseptabelt nivå. Det blir da lettere å forsvare ovenfor tilsynsmyndighetene. Man er innenfor regelverket dersom risikoreducerende tiltak er i samsvar med virksomhetens egen målsetning for sikkerhet og beredskap. Så lenge alvorlige hendelser ikke oppstår, eller alvorlige uønskede tilstander ikke avdekkes, kan det ikke hjemles avvik opp mot regelverket. En kommune med et slikt syn og med litt flaks, kan spare mye penger på slike holdninger uten å komme på kant med regelverket.

Å bruke ”markedstankegangen” på beredskap, kan fungere dårlig, fordi beredskap er en utgiftspost uten tilsvarende synlig inntektsdekning i regnskapet. Å overlate til den som skal betale for beredskap, til selv å sette beredskapsnivået, kan være som å sette ”bukken til å passe havresekken”. Er kommuneøkonomien dårlig setter man samfunnssikkerhets- og beredskapsnivået til det man føler man har råd til, eller så lavt som mulig, for å få råd til noe annet man vet man trenger.

Å overlate til de som har et spesifikt beredskapsansvar til selv å stille krav til beredskap og samfunnssikkerhet er forsøkt flere ganger. Resultatet kan bli at beredskapen blir sterkt redusert og til dels bygget ned. Vi vil her nevne noen eksempler:

- Oppsplittingen av strømproduksjon og strømmettet og delprivatiseringen av dette, uten klare beredskapskrav; kraftverkene har i de siste årene hatt større fokus på bedriftsøkonomisk lønnsom drift, enn på forsyningssikkerhet. Det er dyrt å investere i nybygging av kraftverk. Å produsere med de eksisterende gamle kraftverkene er billig. Å dimensjonere vannmagasinene for flere års reserve, eller for å imøtekomme den større etterspørselen etter vannkraft er dyrt. Bedriftsøkonomisk blir faktisk kraftmangel lønnsomt for kraftverkene, for da kan de skru opp prisene. Kraftnettets er for det meste offentlig eiet. Nye anlegg er ikke bygd og gamle er ikke oppgradert og vedlikeholdt for å takle den økende belastningen. Det er fortsatt uklart hvem som skal betale nettutbyggingen. Staten, nye storkunder eller forbrukerne? Vi kan skimte et lyspunkt da systemansvarlig for det norske kraftsystemet Statnett SF har endret målsetningen fra varig verdiskapning i selskapet til samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettets for kraft (Kilde: Vinterkonferansen, Hihm Rena, 2012)
- Telenettet; hvor det ikke lenger stilles virkelige beredskapskrav, fordi ingen vil ta regningen for

de økte kostnadene dette vil medføre. Da privatisert av Televerket fant sted, ble ikke fokus på det samfunnsmessige sårbarhetsaspektet videreført. De som jobbet med robusthet og redundans i tekniske løsninger mistet jobben eller fikk andre oppgaver i Telenor. Kanskje de ikke kunne vise til økonomisk lønnsomhet? Bare i 2011 har mobilnettet vært nede to ganger over lengre tid.

- Bygningskontrollregimet; som ved analyseløsninger i praksis åpner for at byggherrer, planleggere og ansvarshavende bygg entreprenører, kan manipulere med det forbyggende sikkerhetsnivået i bygningsmassen. Ansvarshavende kontrollerer seg selv.

Det har inntil ny lov trådte i kraft, ikke vært tydelig nok i det norske samfunn, hvem som har hatt ansvaret for totalberedskapen i et område. Dette vil vi si mer om senere i oppgaven. Ansvarsprinsippet resulterer i at hver enkelt aktør skal sørge for den beredskap de, innenfor sitt fagområde eller nedslagsområde, har ansvaret for. Det har manglet tydelighet omkring hvem som har til oppgave å se denne beredskapen i sammenheng ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv. Vi tenker her på nasjonal infrastruktur som for eksempel veier, jernbane, telenett, kraftforsyning, skips- og flytrafikk som strekker seg over mange kommunegrenser. Vi har en utvikling hvor Sivilforsvarets og forsvarrets totale styrker er redusert, det å binde seg til frivillige beredskapsorganisasjoner er mindre populært, og kommunene prøver å spare penger, også på beredskap.

Så langt har vi regnet med at summen av de enkelte aktørers beredskap har vært tilstrekkelig. Reduksjoner i ulike beredskapsetater kan føre til at den totale beredskapen blir svakere uten at dette blir oppdaget. Dette fordi vi mangler den tverrfaglige fokus. Det finnes ingen regler eller andre ordninger som pålegger hver enkelt å ha en høyere beredskap enn det enheten selv skal ha for sin egen del. Å benytte ”markedstankegang” ved dimensjonering av beredskapen i hver enkelt bedrift, organisasjon eller etat, kan til syvende og sist medføre for svak totalberedskap. Dette er noe som bare sentrale myndigheter er i posisjon til å ta tak i.

Det å sette mer fokus på samfunnssikkerhet bør bli mer økonomisk lønnsomt for de enkelte virksomheter. Slik det er nå blir det økonomiske tapet som samfunnet påføres ved en større ulykke eller katastrofe, dekket av staten. Dette gjør at viljen til å investere i samfunnssikkerhet og beredskap begrenser seg til det man økonomisk må dekke selv ved en uønsket hendelse. Man forventer at det er samfunnet som har ansvaret for den enkeltes sikkerhet, og at samfunnet tar ansvar dersom noe går galt, selv om man selv har bevisst utført risikofylte handlinger og neglisjert muligheten til å redusere

risikoen.

Dersom vi ønsker å opprettholde eller bygge opp samfunnssikkerhet og beredskap, - må det erkjennes at den rådende politikk overfor beredskap de siste tiårene har hatt mangler.

Dersom lov- og forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kunne representere en reel forbedring av samfunnssikkerheten i Norge, bør kunnskapsnivået hos myndighetene bedres. Høy utdanning blant kommunale ledere, innenfor økonomi og ledelse er i seg selv ikke tilstrekkelig bakgrunn for å ha kunnskaper nok til å vurdere hvilke konsekvenser de kortsiktige utgiftsreduksjonene kan gi for samfunnssikkerheten.

Kunnskap skaper bevisstgjøring og deretter holdninger som må kommuniseres i samfunnet. Ser vi over til vårt naboland Sverige er holdningen til samfunnssikkerhet og beredskap mer bevisst. Emnet omtales oftere i massemedia, som holdnings skapende og informative TV-snutter, og annonser i aviser. Selv om Sverige i de senere år har hatt økonomisk vanskeligere rammebetingelser, har fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap likevel blitt opprettholdt på et mye høyere nivå enn i Norge. På de viktigste områdene innenfor kritisk infrastruktur, satser de fortsatt mye penger. Dette kan ha med svenskenes grunnleggende bevissthet omkring emnet risiko, samt et bedre utdanningstilbud innenfor fagområdet. Vi tror dette har med at emnet er kommunisert på en tydeligere måte til hele befolkningen, mens det i Norge er å betrakte som et emne for spesielt interesserte og mindre fagmiljøer.

Holdningen generelt blant den Norske befolkningen er dessverre at HMS står for «**Himla Mye Skriverier**». Vi som jobber med dette til daglig mener at vi har verdens beste lover og forskrifter på dette området, men det hjelper lite dersom virksomhetene som lovene og forskriftene er laget for, ikke er sitt ansvar bevisst. I byggebransjen har vi sett mange eksempler på at byggeforskriften ikke er fulgt, fordi det blir billigere å bygge enklere, og det blir større mulighet for oppdrag og gevinst. Spesielt der «forenklingene» er tilnærmet usynlige, men som likevel kan få alvorlige konsekvenser. Dette kan skape en useriøs bransje som gir muligheter for dem som har «fleksibel moral», kontra de seriøse virksomhetene som bygger riktig i forhold til forskriftene, men dyrere, og dermed vil slite for å få oppdrag. Dette undergraver moralen blant virksomhetene, samt respekten for lover og forskrifter. Da ROS er selve fundamentet i det systematiske arbeidet med risikoreduksjon og beredskap, kan kunnskapsmangel være en stor svakhet. Det burde være et kompetansekrav til ROS-arbeidet.

Det å stille rigide krav i en forskrift kan bli som et tveegget sverd. Gjelder det kompetansekrav, kan det være at noen føler de har behov for mer kurs enn det som er minimumskrav. Dette kan være noe de ikke får innvilget av de som skal budsjettere og betale for utdanningen. Økonomiske rammer kan begrense kompetansenivået. Det kan være vanskelig å bli bedre enn det som minstekravet tilsier.

Det vil sannsynligvis være behov for mye veiledning fra tilsynsmyndighetene selv om tilsynet nå er tiltenkt en mer kontrollerende rolle i henhold til dokumentasjonskravene i den nye forskriften. Ser vi på internkontrollforskriften som kom i sin første versjon allerede i 1991, er det fortsatt behov for veiledning fra tilsynsetatene.

Det som er en fordel for tilsynsmyndigheten, er at risiko avdekket av kommunen selv eller tilsynsmyndigheten, må risikovurderes. Tiltak i form av organisatoriske og/eller tekniske løsninger må iverksettes. Dersom tiltak ikke iverksettes, er dette å betrakte som alvorlig systemsvikt. Noe som kan hjemles som avvik.

Den årlige kommuneundersøkelsen om samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i kommunene evaluerer alle kommunene i hele landet. Resultatene blir bekjentgjort. Dette vil kunne øke fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap blant kommunenes innbyggere.

Innbyggerne har forventninger til at kriser kan håndteres innenfor kommunens grenser, enten av kommunen selv, eller av andre profesjonelle og frivillige aktører. Dette er omtalt i § 15 som et krav til beredskapsplanen. Ressursoversikten skal inneholde aktuelle ressurser fra aktuelle aktører for ulike hendelser. Et kommunalt beredskapsråd er et passende fora for å få oversikt over slike ressurser. Det er ikke krav i forskriften til å opprette et slikt beredskapsråd.

I verste fall kan manglende arena for samarbeid mellom nødetatene, kommunen, frivillige organisasjoner, eller andre relevante aktører, føre til at de samlede ressursene blir for dårlig koordinert.

For eksempel er det krav til at kommunen skal ha laget en evakueringsplan (§15 kommunal beredskapsplikt). Evakuering kan iverksettes av Politiet i henhold til politiets egen plan. Politiets beredskaps system (PBS). Det er derfor viktig at planlegging av kommunens evakueringsplan skjer i fellesskap med aktuelle ressurser slik at de tilpasses med politiets planverk. Politiet iverksetter planen, men kommunen er ansvarlig for å sørge for etablering og drift av mottaksstedet.

Frivillige organisasjoner er her en relevant ressurs for å supplere bemanningen av et slikt evakueringsmottak. Erfaringer fra flommen i Gudbrandsdalen i fjor sommer, har vist at relevante frivillige organisasjoner ble uteglemt, selv om de stod i ressursoversikten til kommunene. Viljen til å hjelpe blant disse organisasjonene er likevel så stor, at de ofte melder seg til tjeneste selv om de ikke blir tilkalt. Noe som også kan skape uenighet, i ettertid når kostnader skal dekkes for ressursbruken.

Det som er suksessfaktoren for og nyttiggjøre seg slike ressurser viser seg stadig å være sosialt nettverk. Der man kjenner hverandre, tar man kontakt. Der man ikke kjenner hverandre, stoler man på de formelle avtalene og venter på utkalling. For eksempel Røde kors i Sel hadde 268 timer aktiv Røde kors-tjeneste i flommen 10. og 11. juni 2011. Dette var en situasjon med relativt moderate flomproblemer. I Kvam ble ikke Røde kors benyttet, selv om situasjonen var mer prekær i forhold til mannskapsbehov. Lensmann og rådmann måtte ut med en beklagelse i etterkant fordi de ikke hadde benyttet ressursene som sto i ressursoversikten i beredskapsplanen. Et beredskapsråd ville sannsynligvis ha forhindret slike uteglemmelser fordi de bidrar til større bevisstgjøring på tverrfaglige ressurser, samt bygger sosialt nettverk.

General Dwight D. Eisenhower, sa en gang: «**Plans are nothing, but planning is everything**» Bak disse ordene ligger stor forståelse av at planlegging som prosess er en betydelig suksessfaktor når det gjelder å forutse mulige hendelser. Dette fordrer en tankeprosess i en sosial setting, der mange ulike scenarier med ulike perspektiver blir vurdert. At planene som resultat ikke nødvendigvis får noen verdi, betyr ikke at prosessen har vært bortkastet. Den har likevel resultert i synergier som ikke vises i planen, men i bevisstheten blant de som har deltatt i prosessen.

Kommunal beredskapsplanlegging har bedre forutsetninger, og er ofte i en mer forutsigbar setting enn ved en krigssituasjon. Dette understrekes i viktigheten av planprosesser. Den nye loven og forskriften krever at kommunene setter seg ned og gjør dette arbeidet, for å kunne oppnå større bevissthet for å treffe de riktige beslutninger i en krisesituasjon.

## 6. KRISEHÅNTERING

### 6.1 Definisjon av krise

For å forstå hva kriser er, må man definere ordet krise. Innenfor samfunnssikkerheten har sårbarhetsutvalget definert krise som: *"En krise er en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner.* (St.melding nr. 17: 2002).

Ordet *krise* kommer fra det greske ordet *krinein*, som betyr avgjørende vending, plutselig forandring, skjebnesvanger endring, forstyrrelse. Kriser kjennetegnes iflg. K. Løvik (2002:10), vanligvis av at de:

- Oppstår raskt
- At mange aktører er innblandet
- At beslutninger må tas under tidspress og med stor usikkerhet
- Og ved at mediene både deltar i krisen og beskriver den

Innenfor krise og ulykker i dag snakker vi ofte om to typer kriser; menneskeskapt eller naturskapt (Fimreite m.fl 2011). En naturskapt krise er utløst av et naturfenomen. Eksempel på dette er stormen Dagmar som rammet nordvestlandet 1. juledag 2012. En menneskeskapt krise er en krise som oppstår på grunn av menneskelige feil eller menneskelige handlinger. Bomben i regjeringskvartalet, samt hendelsen på Utøya 22.juni 2011, er eksempel på dette.

Kriser og ulykker er det vi definerer som uønskede hendelser. I et kommunalt perspektiv er det et mål å få disse hendelsen ned til et minimum. Man har de siste tiårene sett at det ikke alltid er like lett å tenke på sikkerhet og beredskap i en kommune i det daglige arbeidet. En kommune har mange daglige oppgaver som ofte blir prioritert viktigere enn det å legge planer for sikkerheten og beredskapen. Her kommer også ressurskapasitet inn.

Alle kommuner kan bli rammet av kriser og uønskede hendelser. En hendelse kan inntreffe brått og overraskende slik tilfellet er ved ulykker, branner, terrorhandlinger m.v. I andre situasjoner kan hendelsen utvikles over noe tid som eksempelvis ved en pandemi og enkelte typer flom. Felles for slike hendelser er at omfanget til å begynne med er lite oversiktlig eller vanskelig å forutsi. Hendelsen kan imidlertid forårsake betydelige skader der liv, helse, miljø og økonomiske verdier settes i fare.



## 6.2 Faser innen et kriseforløp

Et kriseforløp kan jfr. Boin mfl.(2005) i Fimreite (2011) deles inn i 5 ulike faser.

- *Kriseerkjennelse*; Man erkjenner at man står ovenfor en krise av ukjent omfang.
- *Krisebeslutninger*; Etter at man har erkjent en krise kommer man i en fase hvor viktige og raske beslutninger må tas. Jf Kommunens beredskapsplan.
- *Krisekommunikasjon*; I en krise er kommunikasjon både med de som skal håndtere krisen og de som er berørt av krisen viktig. Hvordan er dette løst i planverk? Det er viktig med god kommunikasjon for å skape en felles forståelse av hva krisen består av. En kriseledelse bør være god på dette. Øve, øve, øve.
- *Kriseavslutning*; Fordeling av skyld og ansvar, hvem hadde ansvaret for at det gikk som det gikk? Ofte en kamp om å tolke og forstå det som skjedde. Evaluering er viktig for læring.
- *Kriselæring*; Hele tiden under en krise bør man være åpen for å lære av den erfaringen an får ved å løse krisen. Muligheten for å forbedre rutiner og planverk ligger absolutt tilstede. Fokus må også være her. Enhver krise er en god anledning til å se om planverkene fungerer slik de skal, er det ting som ikke fungerer må dette endres på. Dette finner man også ut ved å øve på kriser. Derfor er øvelse et viktig moment i enhver kommunes sikkerhet og beredskapsplan.

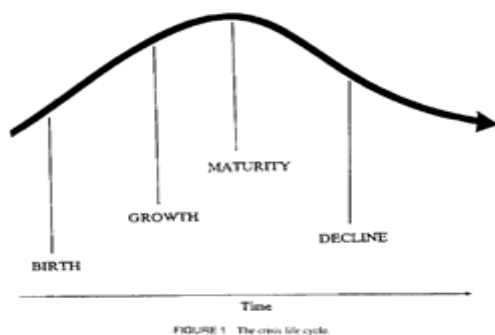


Fig.: *Krisefaser vist i modell (Øyvind Ihlens foredrag på Hih 19.10.10.) Modellen viser en gryende start på krisen, som vokser og når "maturity"/modenhet for så å svinne hen og dø ut. Lengden på en krise, kommer an på bl.a.utenforliggende forhold og både erkjennelse, begrensning, restitusjon og tiltak.*

En krise kommer oftest overraskende på. Drømmesituasjonen er at en sitter parat med kriseledelsen og riktig mannskap/ressurser til å ta imot krisen. Virkeligheten er ofte en helt annen. Derfor er *før*-fasen foran en krise kanskje viktigst; Forhindre og Forberede. I *under*-fasen fremhever Johansen og Frandsen (2008:165) tre viktige punkt:

\* Erkjennelse \* Innlemmelse/begrensning \* Restitusjon

De fremhever også at kommunikasjon har en veldig sentral rolle, og det sies at kriseledelse

rett og slett *er* kommunikasjon og at beredskapsplanen er en krisekommunikasjonsplan. Personlig støtter vi denne påstanden, da vi ser hvor viktig det er med riktig kommunikasjon og god kommunikasjonsflyt når det ”stormer som verst”. Her bør en ha mest fokus på informasjon og kommunikasjon internt slik at beredskapsapparatet føler seg trygt og inkludert.

### 6.3 Prinsipper i krisehåndtering

Kommunens generelle ansvar ved en større ulykkes- eller krisesituasjon blir å bistå der ressursene som de ordinære innsatsorganene besitter, ikke strekker til. Med ordinære innsatsorganer menes politi, brannvesen, redningstjeneste, sykehus og sivilforsvar.

Eksempler på forhold som kommunen kan få ansvaret for å håndtere i en krisesituasjon, er:

- Ta hånd om personer som har vært utsatt for ekstraordinær påkjenning, f.eks. ved en større buss- eller togulykke gjennom kommunens psykosos.kriseteam.
- Innkvartering/forpleining av forulykkede, pårørende eller redningsmannskaper.
- Bistand ved evakuering av personer fra et utsatt område.
- Informasjon til pårørende og media.
- Gjenoppretting/reparasjon av skader på kommunikasjonsnett, vannforsyning etc.
- Opprydding og opprensning etter f.eks. en større forurensningssituasjon.

Arbeidet innen krise- og beredskapsplanlegging bygger på 3 hovedprinsipper, samtidig finnes det et viktig fjerde prinsipp. Vi velger her også å omtale dette, da vi synes det er viktig innenfor en kommunal tankegang om sikkerhet og beredskap:

- Ansvar
- Likhhet
- Nærhet
- Samvirke

**Ansvarsprinsippet** sier oss at den som har ansvaret for sikkerheten i sitt område/sin sektor til daglig også har ansvaret i en eventuell krisesituasjon. Det er den enkelte leders plikt innenfor sitt område å utforme en ROS-analyse med planlegging av skadeforebyggende tiltak samt beredskapstiltak. Det er også denne som har ansvaret for å iverksette tiltakene hvis det skulle oppstå en krise.

**Likhetsprinsippet** sier oss at de organisasjonsformene vi opererer under til daglig også er de formene vi skal handle etter i en krisesituasjon. De som daglig er vant til å takle utfordringene i sin sektor er også de som har best forutsetninger til å takle uønskede hendelser som kan oppstå. En eventuell endring av dette prinsippet i en krisesituasjon kan få konsekvenser i form av manglende kunnskap om rutiner, prosedyrer etc. Samtidig er det kanskje dette prinsippet som oftest fravikes innen krisehåndtering. Ofte suppleres en kriseledelse med personer som ikke er kjent med miljøet i det daglige.

**Nærhetsprinsippet** sier oss at kriser bør håndteres på laveste mulig nivå. En krise som oppstår i en kommune bør derfor håndteres av kommunen selv. Håndteringen av krisen bør finne sted der man ser hele ”bildet” av krisen. Man ser der omfanget av krisen, og kan se hvilke behov man trenger for å løse krisen, og eventuelle behov man har etter at krisen er løst. Enkelte kriser blir av og til løftet opp på et høyere nivå for å håndteres der, og det vi ofte da ser er at en får en treghet i systemet. Krisen blir ikke løst så raskt som man kunne forvente, fordi den organisatoriske delen ikke stemmer med det man har til vanlig. Det blir da for lang avstand fra krisen til de som løser krisen, kommunikasjonslinjene går tregt og informasjonsflyten kan svikte.

**Samvirkeprinsippet** sier oss noe om viktigheten av samhandling med flere organisasjoner innenfor både privat og offentlig virksomhet. Innenfor redningstjenesten er dette et viktig prinsipp. Alle offentlige aktører plikter å bidra med sin kompetanse og ressurser innenfor søk og redning. I Norge i dag har vi flere frivillige organisasjoner som har bygd opp spesialkompetanse innen slike fagfelt. Eksempler på dette er Norske redningshunder, Norges Røde Kors hjelpekorps, Alpin redningsgruppe, Norsk folkehjelp, Norsk Radio Relæ Liga, Heimevernet, Politiet, Sivilforsvaret samt andre aktører. Disse er sentrale aktører i redningsarbeidet og bør innlemmes tidlig i beredskapsplanleggingen. Under en krise er det viktig at samarbeidet mellom både offentlige og private organisasjoner fungerer så godt som mulig for å løse krisen raskest mulig. Det å øve sammen og enes om et felles planverk er gode virkemidler for at ting skal gå lettere under en reell situasjon.

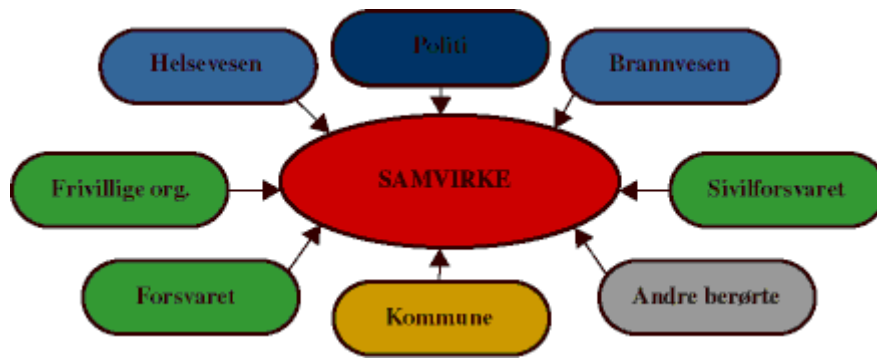


Fig: Samvirke vist i modell – (kilde: Norsk utdanningscenter for beredskap – nusb)

I praksis innebærer dette for det første at de som innehar lederstillinger i kommunen, også skal utøve ledelse i en krisesituasjon. Videre skal krisen håndteres på lavest mulig nivå, d.v.s. innenfor den delen av organisasjonen der krisen oppstår. Til sist skal organisasjonsstrukturen være mest mulig lik strukturen som gjelder ved den daglige driften.

Disse grunnleggende forutsetningene skal sikre rask og målrettet handling i en krisesituasjon.

#### 6.4 Samfunnssikkerhet

Kommunen skal sørge for å gjøre lokalsamfunnet mer robust mot kriser og katastrofer. Videre skal kommunene ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Derfor må kommunene ta sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i kommuneplanleggingen. Beredskapsmessige hensyn vurderes ved all arealplanlegging i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Kommunen skal i tillegg gjennom sine organisasjons-, bemannings- og opplæringsplaner sørge for å være forberedt til å møte en krisesituasjon.

Den tradisjonelle definisjonen, jfr. Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, er å se på kommunen som myndighet innenfor sitt *geografiske område*. Kommunen har et ansvar for alle som til enhver tid oppholder seg i kommunen. Dette gjelder ikke bare de som har fast bopel i kommunen, men også de som oppholder seg der for kortere perioder. Kommunen må i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ta høyde for også denne gruppen mennesker. Dette gir spesielle utfordringer f.eks. for kommuner med mange fritidsboliger. Enkelte kommuner får mangedoblet sin befolkning i ferier. Videre kan kommunen ha store arrangementer som festivaler, idrettsarrangementer, politiske møter, stor studentmasse i semestrene, etablering av asylmottak, trafikknutepunkter og lignende. Dette må gjenspeiles i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

## 6.4.1 Forventninger til kommunens krisehåndtering

### *Forventninger internt i kommunen*

Erfaringer viser at ansatte som arbeider langt unna toppledelsen i kommunene sier at de ikke vet så mye om kommunens krisehåndtering. De kan sin jobb og vet hva de selv skal gjøre dersom noe uforutsett skulle skje, men har liten kunnskap om hva som foregår oppover i systemet. De forholder seg til sin enhetsleder. De forventer likevel at kommunens ledelse håndterer store kriser på en proff og ryddig måte, og at de vil få informasjon dersom noe alvorlig skjer. Det vi er usikre på, er om de ulike linjelederne er flinke nok til å informere om overordnet krisehåndtering. På dagsorden har de sine egne planer og et regelverk som regulerer deres drift, og det er dette som synes mest viktig å gjøre kjent. For så vidt er dette viktigst også, men dersom en større hendelse finner sted, bør de ansatte være kjent med hvordan de skal forholde seg. Her kommer kommunens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid) inn. En god kommune har spredd HMS-arbeidet godt ut i organisasjonen, og arbeider systematisk med dette. Gjennom dette arbeidet skal også ROS- og beredskapsplanverket bli gjort kjent.

I en reell krise, må kriseledelsen hele tiden foreta vurderinger på hva som skal iverksettes av arbeid og tiltak. Ledelsen må vurdere risiko og se an hvordan krisen utvikler seg. Samtidig må de hele tiden ta imot informasjon – og gi informasjon både internt og eksternt. Intern informasjon er viktig. Internt i kommunen forventer de ansatte at de får korrekt informasjon til rett tid og sted. Det er med det utgangspunkt de kan gjøre en god jobb. Her ser vi ofte at det svikter. Informasjonen når ikke ut til alle – når ikke ut i tide eller blir ikke gitt i det hele tatt. Dette trenger ikke skyldes kriseledelsen, men også linjeledere som ikke er sitt ansvar bevisst. De tror informasjonen er tiltenkt seg selv, og ”glemmer” ofte å informere videre til sine ansatte. Dette gir rom for feilkilder.

Som ansatte i offentlig sektor har vi sjøl forventninger til kommunens krisehåndtering. Vi forventer at kommunen er proaktiv, og vi forventer at alt legges til rette for at vi så raskt som mulig kan komme tilbake til normalsituasjon i etterkant av krisen. Vi ønsker at politikerne gir økonomiske rammer som gjør dette mulig.

### *Forventninger eksternt*

Samfunnet kan/må akseptere at ulykker/kriser inntreffer, men aksepterer *ikke* en dårlig håndtering.

Som innbyggere i en kommune forventer vi at vi bor trygt, og at det hele tiden foretas risiko- og sårbarhetsvurderinger. For eksempel kan det forekomme jordras etter flere døgn med mye regn, men det forventes da at risikoen for dette er kjent for kommunen og at sikringstiltak blir fulgt opp.

Samfunnet har forventninger om at kommunen griper inn og iverksetter tiltak både før, under og etter en krise. Det forventes også at kommunen er åpen og ærlig, og kommer med korrekt fakta. I en krise har kommunene til oppgave å samordne og sikre en enhetlig informasjon utad til innbyggerne. Etter det vi har erfart er det også viktig å informere om at en ”ikke har noe å informere om”, og at all informasjon er koordinert.

Om en krise går over lang tid, forventer likevel samfunnet at kommunen er ”oppe og går”. De forventer progresjon i arbeidet og forventer en tilstedeværende kriseledelse. Er kommunene gode nok i å øve på dette? Alle trenger mat og søvn – har kommunene nok ressurser til å ta over for de som må avlastes? Vi tror kommunene trenger mer øvelse i dette, da mange ikke har denne erfaringen. Dette er noe som må kjennes og føles på kroppen.

Andre offentlige aktører, for eksempel Fylkesmannen, har også forventninger til kommunen. Det forventes at kommunene, som ansvarlig fagmyndighet, følger opp lovpålagte krav til utbedringer og viktige hensyn som skal ivaretas i all planlegging. Forutsetningen for kommunal egengodkjenning, er at planene som vedtas er innenfor rammene av gjeldende nasjonal og regional politikk. Med bakgrunn i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og *Lov om folkehelsearbeid (begge kgl.res.24.06.2011)* ber fylkesmennene nå kommunene blant annet om bedre planlegging mht. klimatilpasninger, bl.a. at det ikke må planlegges for utbygging i flom- og skredutsatte områder.

#### *Forventninger hos media:*

Media forventer at kommunene *kan* informasjon og kommunikasjon. Media er på plass så fort noe skjer. De forventer å få svar hurtig, og forventer at noen stiller opp til intervju. De forventer at kommunene har gjort et grundig forarbeid og har ofte litt for høye forventninger – eller krav - til kommunene. En kommune med en god informasjonsstrategi vil være i forkant og for eksempel innkalle til pressekonferanse som noe av det første som gjøres. Dette kan også være en god strategi for å roe ned situasjonen. Fakta må da være kartlagt og informasjonen så klar at den samtidig kan legges ut på nett, pressemeldinger m.v. Nå vet vi

alle at den første tiden i en stor krise er rimelig hektisk. Det tar tid å skaffe oversikt. Den nye sivilbeskyttelsesloven sier at kommunene skal ha en egen informasjonsplan ved kriser. Dette planverktøyet er viktig.

#### **6.4.2 Politisk vilje, økonomi – kost/nytte**

Det etablerte mønsteret i offentlig forvaltning blir fulgt i kommunene i det løpende arbeidet med sivilt beredskap. Dette vil si at det er kommunestyret som fastsetter mål, gir retningslinjer og prioriterer tiltak. Kommunestyrets myndighet mht. beredskap utøves gjennom samfunnsplanlegging og vedtak av bl.a. kommune-, areal- og reguleringsplaner. Myndigheten utøves altså ikke utelukkende bare gjennom behandling av beredskapsplanen.

Liten politisk vilje, endret politisk kurs, eller økonomisk dårlige tider i kommunen, kan føre til at arbeidet med sivilt beredskap nedprioriteres. Ofte ser vi at det er det forebyggende arbeidet det kuttes ned på dersom kommunene skal spare penger. Stillinger innen forebyggende helse, forebyggende brannvern, forebyggende miljø trekkes inn. Disse stillingene er ikke direkte knyttet til drift, og er derfor lettere å ta vekk ved innsparing enn for eksempel en sykepleierstilling, en driftsoperatør eller en lærer. Ulempen er jo at uten forebygging blir kommunene mindre robuste og mer sårbare. Etter de siste års kriser forårsaket av uvær, samt terrorhandlingene den 22.juli 2011, har fokuset på norsk beredskap økt, og både politikere og offentlig ansatte har sett viktigheten av et godt beredskapsarbeid. Vi tør mene at aldri før har politikerne vist slik vilje til å styrke dette som akkurat nå.

#### **6.4.3 Ressurser**

Norge er delt opp i mange små og store kommuner. Befolkningstetthet, areal og infrastruktur er forskjellig. De store kommunene er organisert slik at de har personell dedikert til funksjon. I små kommuner kan gjerne samme person inneha flere funksjoner samtidig og må prioritere tiden strengere. Dette gjør at det blir mindre tid til planarbeid, egentrening og skolering. Oppgavene blir fort preget av ”skippertaksarbeid” og kontakten med andre organisasjoner for å utveksle erfaringer og prosedyrer er ofte minimal. Vi har i denne oppgaven eksempler fra kommuner i Hedmark. Dersom en krise oppstår, har rådmannen fullmakt til å omdisponere egne ressurser til beste for den krisesituasjon som har oppstått. I tillegg kan det være aktuelt å søke bistand fra Forsvaret/Heimevernet, Sivilforsvaret samt frivillige organisasjoner. Hos nødetatene er bistand fra nabokommuner helt vanlig ved større ulykker.

#### 6.4.4 Samvirke

Det kan være en utfordring med samordning, koordinering og samarbeid. D.I.Jacobsen (2001) i Repstad (2004:83) sier at *”når man skal forsøke å skape et samarbeid på tvers av etats- og organisasjonsgrensene, må man forsøke å påvirke både den frivillige og den ”tvungne” koordineringen”*. Arbeidsdeling, formalisering og profesjonalisering er ofte årsakene til samarbeidsproblemene, og en må ha en strategi for å øke det frivillige samarbeidet.

Nødetatene våre (politi, medisinsk personell/ambulansene og brann) har felles forståelse for samvirke og samhandling i akutt situasjoner. De har øvd sammen, de har en felles grunnholdning til det ”å hjelpe” og det å samvirke. De virker effektive og samarbeidsvillige. Vi vet likevel at bildet kan se litt annerledes ut ”ute i felten”. Hver etat jobber side om side og kan sine ting, men samvirker de? Ikke bestandig. Innsatsleder sørger for at hver etat får gjøre jobben sin. Når krisen er over drar hver og en tilbake til sitt. Hvor er fellesskapet og samarbeidet? Og hva med felles briefing i etterkant?

Ved større hendelser som involverer mange mennesker eller store områder, tror vi det er mer samarbeid og samvirke enn i en ”vanlig trafikkulykke”. Vi er av den formening at de som er trent til dette (nødetatene) selv kjenner hvor og når de har behov for samhandling.

Innsatsleder er også drillet på dette. God krisehåndtering bygger på felles forståelse, samt individuelle meninger og oppfatninger. Dette viser at ikke alle er helt A4. Det er greit med meninger og egne oppfatninger. Mye av grunnen til at noen *ikke* lykkes med samarbeid i en krisesituasjon går blant annet på uklar ledelse og dårlig planverktøy. Gjennom en oppegående kriseledelse (eller innsatsleder) kan en gjennom samarbeid bedre utnytte ressurser både hva gjelder økonomi og personer som er involvert – spesielt under større kriser. Samordning kan skje på mange nivå: skadested, sykehus, kommunalt, nasjonalt.

I enkelte krisesituasjoner kan fagprofesjoner settes opp mot hverandre. For eksempel gjelder dette ofte forholdet mellom politi og barnevern, der det etter vår mening ofte er brukt ”misforstått taushetsplikt”. Med det mener vi at de ikke bestandig ser brukerens beste, de ”rir prinsipper” og de ser ikke at brukeren kanskje hadde fått mer hjelp dersom de hadde kunnet opplyse om tingenes tilstand. Et annet eksempel er at dersom en lege er med i kriseledelsen/innsatsledelsen, så er han mer opptatt av å plastre enn å lede. Han glemmer rett og slett sin funksjon som leder for et skadested, og går inn i ”detaljene”, som han egentlig har latt andre ta seg av.



## 7. KRISELEDELSE

### 7.1 Organisasjon og ledelse

Et av suksesskriteriene for krisehåndtering er en god lederrolle. Leder skal motivere kriseledelsen til effektivt samarbeid, til samarbeid og til å ta riktige beslutninger.

Jfr. Jacobsen og Thorsvik (2007) er ledelse ”å påvirke mennesker direkte, for eksempel gjennom samtaler, ulike former for ordrer og direktiver, eller gjennom å støtte og inspirere medarbeidere. Men ledelse er også å påvirke atferd indirekte gjennom å være sentral i utforming av mål, strategier og formelle strukturer (organisasjonsdesign) og i å påvirke kultur og håndtere uformelle maktforhold.” Eller litt forenklet: Ledelse er en spesiell atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke menneskers tenkning, holdning og atferd. For å kunne lede mennesker, bør en være ydmyk. En må evne å se menneskenes ulikhet. Det er viktig å finne ut av hvordan man kan ta ut fullt potensiale hos sine medarbeidere til best nytte for virksomheten, kanskje da spesielt i en krisesituasjon.

Ingen organisasjoner fungerer likt, - heller ikke beslutningsprosessene. Beslutningsatferd påvirkes jfr. Jacobsen og Thorsvik (2007:293) av bl.a. trekk ved den organisasjonsmessige sammenheng, personlige forhold samt trekk ved selve beslutningssituasjonen. Å drille ledelse i håndtering av kriser er derfor en viktig forebygging i før-krisefasen (jfr. Johansen og Frandsen (2008). Det er viktig å ha fokus på beslutningsatferd. I en krise blir alt forsterket, og det kan være mye vanskeligere å fatte rett – og rask nok – beslutning

#### 7.1.1 Sikkerhetsledelse

*Organisasjonsperspektivet ”normale ulykker/Normal Accidents (NA)” (C.Perrow, 1984)*

I NA-teorien sier man at det er stor sannsynlighet for at det vil inntreffe ulykker en eller annen gang. Dette er ikke til å unngå i komplekse systemer. Slike organisasjoner har ofte rammer med begrenset rasjonalitet og har mange og ofte motstridende mål. Organisasjonene setter ikke sikkerhet som førsteprioritet. Dette vil konkurrere med produksjonseffektivitet, økonomi/kost/nytte og framdriften i organisasjonen. Ofte har disse organisasjonene også en litt uoversiktlig beslutningsprosess, der kulturen for å sikre ikke er tilstede, og hvor det ikke trenes/øves på å håndtere uforutsette hendelser. Kulturen kan være slik at man mener det er umulig å øve på ting en ikke vet noe om. Avdelingene er ikke godt nok kjent med hverandre, og overlapping/overlappende system/redundans finnes ikke – derfor et mer sentralisert system. Dette er mer sårbart enn i organisasjoner med overlappende systemer og løse koblinger/desentralisering – som da blir en mer robust organisasjon.

*Organisasjonsperspektivet ”høypålitelighetsorganisasjoner/High Reliability Organizations (HRO)” (S.D.Sagan, 1993)*

I en HRO har en ikke rom for å feile. Dette er organisasjoner som må ha en høy grad av sikkerhetsbevissthet fordi en ulykke her vil føre til store konsekvenser – ikke bare for organisasjonen, men for omverdenen rundt også. Eksempler på slike organisasjoner er for eksempel oljeplattformer, flyselskap, atomkraftverk, vannverk mv. HRO-teori har sikkerhet i høysetet og har fokus rettet mot dette i alle sammenhenger. De må ha mulighet til feiloppretting på et tidlig stadium for å unngå katastrofe, og bør derfor ha prosedyrer som er innøvd og trenet. Teorien sier at ulykker og katastrofer kan motvirkes gjennom god organisasjonsutforming og målrettet ledelse. Her har de – i motsetning til i NA-teorien – overlappende system for akkurat å øke sikkerhet/pålitelighet. I stedet for å sentralisere beslutningstakingen, vil slike organisasjoner desentralisere. De har en høy sikkerhets- og pålitelighetskultur der det til stadighet øves og trenes. En lærer av erfaring, og organisasjonen er åpen for å motta kritikk for å kunne bli bedre.

*Anvendelse av teoriene i spesielt samfunnsviktige sektorer*

Måten organisasjonene ledes på har stor betydning for sikkerhetsarbeidet. Dersom lederne ikke har fokus på dette, som i NA-teorien, så vil konsekvensene kunne bli fatale. Ledelsen må skape kultur for at organisasjonen kan være en lærende bedrift, og for sikkerhets- og pålitelighetskultur. Slik vi ser det, har de som kjører skolebussen og de privateide buss-selskapene to forskjellige vinklinger på dette med sikkerhet. De privateide buss-selskapene har en god HRO-organisasjon, mens de som kjører barna til skolen kanskje ligger mer mot en NA-organisasjon. De privateide buss-selskapene setter sikkerhet høyt og ledelsen sprer sikkerhets- og pålitelighetskultur til både ansatte og kunder. De har god struktur på kriseøvelser, har et godt planverk og setter daglig sikkerhet i første rekke. De ansatte er skolert og klar over sine arbeidsoppgaver dersom ulykker skulle oppstå. Alle ledd i organisasjonen er med. Vi mener å oppleve skolebussene annerledes. Hvor ofte ser vi øvelser? Er alle ledd i organisasjonen med på sikkerhetsarbeidet? Når en har sittet på med overfylte uten sikkerhetsseler – med skolesekker og bagger og elever i midtgangen, kan en lett se at de ikke tenker sikkerhet. Ledelsen tar ikke ansvar. Dette hadde ikke blitt akseptert i de privateide buss-selskapene.

I en HRO som for eksempel et kommunalt vannverk, må en bestandig være i forkant. En må oppdage og rette opp feil og avbrudd tidlig for å unngå katastrofer. Beslutningstakingen må derfor være rask, fleksibel og lokalt tilpasset. En må være kjent med lokalsamfunnet der

vannverket er, være kjent med hvor sårbarheten finnes. Det er derfor viktig for alle samfunnsviktige sektorer å ha analysert dette godt nok. En må se hvor skoen trykker. ROS-analysen til et vannverk som ligger for seg selv midt på fjellet har nok et annet innhold enn ROS-analysen til vannverket som ligger ved siden av en malingsprodusent – eller en gjødselabrikk.

Fokuset på øvelser er nå styrket gjennom Sivilbeskyttelsesloven. Dette sikrer at fokuset er på plass. En øver for å lære og lærer av erfaring.

### **7.1.2 HMS-strategi**

Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid ble satt i forskrift fra 1.januar 1997 (internkontrollforskriften). Dvs. at den som er ansvarlig for en virksomhet plikter å sørge for systematisk oppfølging av krav satt i bl.a. arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brann- og eksplosjonslov, produktkontrolllov, el-lov og Sivilforsvarsloven. Kort sagt dreier det seg om gode og sikre arbeidsvaner, klare ansvarsforhold, samarbeid, gode lokaler, kvalitetssikring, og ikke minst: At noen følger opp hvis noe går galt. Alle har et ansvar i HMS-arbeidet; ledere, ansatte og tillitsvalgte. Slik vi ser dette, er HMS-arbeidet godt ivaretatt i kommunen etter gjeldende regler og rutiner.

### **7.1.3 Ledelse og forebyggende tiltak**

Innen moderne ledelsesteori omtales ofte moralske prinsipper som nøkkel til fremragende resultater (verdibasert ledelse). En leder som inspirerer og forbedrer og ikke bare har økt lønnsomhet for bedriften som mål, kalles ofte en transformasjonsleder. (B. Bass i T.Høst, Ledelse (2009:80). En slik leder vil at medarbeiderne skal føle seg betydningsfulle og respektert, og vil myndiggjøre og utvikle dem. Hensynet til enkeltmennesket står sentralt. En slik leder er karismatisk og tør ta risikofylte avgjørelser. En slik leder gjør den ansatte mer robust i en krisesituasjon. De blir tryggere og tør å ta flere avgjørelser enn om de har en leder som ikke har annet mål enn å bytte arbeidskraft mot belønning (transaksjonsledelse).

#### *Transaksjonsleder*

En transaksjonsleder leder etter et bytteforhold. Lederen gir klart uttrykk for hva vedkommende forventer av sine ansatte samtidig som han lover belønning hvis målene blir nådd. I motsatt ende venter det straff hvis målene ikke blir nådd. For arbeideren kan for eksempel lovnaden om høyere lønn stimulere til at man leverer de resultatene lederen ber om.

Denne formen for byttehandel kalles transaksjonsledelse. En god transaksjonsleder bruker dette bytteforholdet for å oppnå effektivitet, samtidig kan dette inspirere til videre innsats av arbeidstakeren.

Denne formen for ledelse kan være en sovepute for lederen. Lederen kan fort komme i en posisjon som gjør vedkommende passiv i forhold til de beslutningene som skal tas.

Transaksjonsledelse kan deles inn i 3 typer:

- **Betinget belønning:** Det avtales belønning etter innsats. Er man effektiv og det gir resultater får man anerkjennelse og belønning (f.eks høyere lønn).
- **Ledelse ved unntak:** Både aktiv og passiv. Leder følger med i forhold til de rutiner som er beskrevet for arbeidet og leter etter avvik og korrigerer disse ved behov. Han kan aktivt lete etter disse eller han kan forholde seg passivt og kun gripe inn i situasjoner når reglene ikke blir fulgt.
- **Laissez-faire ledelse:** Leder unngår ansvar og dermed unngår å ta avgjørelser. Uttrykket stammer fra Frankrike og oversatt betyr det: ”la det være, la det passere”.

Nyere forskning har vist oss at ledelse også er noe mer. I forhold til ting som er dynamiske kreves det en annen lederstil. Hvis man karakteriser transaksjonslederen som en middelmådig leder kan man karakteriser den effektive lederen som en transformasjonsleder.

### *Transformasjonsledelse*

består i hovedsak av 4 elementer (Bass/Martinsen 2009):

- **Karisma:** Lederen er visjonær, gir en følelse av å ha overordnede mål, stolthet, respekt og tillit.
- **Inspirasjon:** Lederen kommuniserer høye forventninger, bruker symboler og dramatik for å fokusere på anstrengelser. Viktige mål uttrykkes på enkle måter.
- **Intellektuell stimulering:** understøtter intelligens, rasjonalitet og grundig problemløsning.
- **Individuelle hensyn:** gir folk oppmerksomhet, behandler hver ansatt individuelt, instruerer og gir råd.

Flere tester og undersøkelser viser oss at en leder som leder etter transformasjonsprinsippene ofte lykkes og blir oppfattet som effektiv og dyktig. Organisasjoner og bedrifter som har befunnet seg i en form for krise har ofte blitt ledet ut av denne av en dyktig

transformasjonsleder. Ledere har da vist veien ved å være visjonære, de har vært villige til å ta risikoen, ofte har de lyktes med dette. Bernhard M. Bass hevder at transformasjonsledere utgjør forskjellen på suksess og fiasko. Han eksemplifiserer dette med Napoleon som mente at en hær av kaniner kommandert av en løve ville lykkes bedre enn en hær av løver kommandert av en kanin.

Ansatte som blir inspirert, motivert og som føler seg betydningsfulle i sin jobb vil yte mer enn en ansatt som ”ikke blir sett”. En organisasjon hvor den enkelte ansatte er vant til å arbeide sjølstendig og å ta beslutninger, er den som er best rustet til å håndtere kriser.

Ingen organisasjoner fungerer likt, heller ikke beslutningsprosessene. Beslutningsatferd påvirkes jfr. Jacobsen og Thorsvik (2007:293) av bl.a. trekk ved den organisasjonsmessige sammenheng, personlige forhold samt trekk ved selve beslutningssituasjonen. Å drille ledelse i håndtering av kriser er derfor en viktig forebygging i før-krisefasen. Det er viktig å ha fokus på beslutningsatferd. I en krise blir alt forsterket, og det kan være mye vanskeligere å fatte rett – og rask nok – beslutning. Et eksempel på dette, er hva lensmann Osgjelten fortalte etter Åsta-ulykka. Han kjente både døde og pårørende, og det var veldig spesielt å stå der som innsatsleder og fatte beslutninger og i tillegg ha denne personlige påkjenningen. Derfor er det viktig å ha god fagkunnskap samt ha en egenskap som gjør at en klarer å distansere seg fra ”personlige påkjenninger”. Dette får man bl.a. ved å øve.

I kommunene er ledelsen også faste medlemmer i kommunens kriseledelse, og en har øynene åpne for at kommunen kan få store utfordringer i en krisesituasjon. Noen oppgaver kan planlegges på forhånd, men langt fra alle. Øvelser og andre kompetansehevende tiltak må gjennomføres for å teste om planene er hensiktsmessige og for å styrke kommunens evne til å håndtere kriser. Også i den daglige driften kan enkle tilpasninger bidra til å styrke organisasjonens evne til å håndtere kriser.

#### *Ta signaler, forebygge og forberede*

En proaktiv ledelse som er sitt ansvar bevisst, og har dette på dagsorden, tar signaler og tegn på at ”noe er i gjære”, hvordan man kan forebygge og hva man kan forberede. Ved konstant å overvåke og ta signaler både internt og eksternt i organisasjonen kan man vurdere risiko og sette inn tiltak. Et eksempel på dette er kommunens konstante overvåking av vannkvalitet i drikkevannskildene våre. Dette følges nøye opp med prøvetaking og analyser, og man kan

tidlig avdekke om drikkevannet er av god nok kvalitet til å sendes ut til innbyggerne. Et annet eksempel er at vi ved et av våre sjukehjem hadde flere beboere som fikk omgangssyke. Ansatte ble også syke. Det ble tidlig tatt prøver, og det ble bekreftet Noro-virus, som er ekstremt smittomt. Smittevernledelsen (kommuneoverlegen) gikk da raskt ut med besøksforbud og fikk lukket avdelingen etter gjeldende prosedyrer (smittevernplan). Dette ble da først vurdert ut fra signaler som kom inn, så ble det gjort tiltak for å minimalisere skadeomfanget. Dette viser at det er viktig med planverk og fungerende kommunikasjonskanaler.



Figur 5.2 Chase og Jones' Issues Management-modell

Gyldendal Akademisk Brønn og Ihlen Åpen eller innadvendt, 2009

*Modellen for signalfanging (Chase og Jones' Issues Management-modell) Denne modellen kan brukes for å ta signaler, kartlegge hvem man skal forholde seg til og forutsi endringer i omgivelsene.*

## 7.2 Kommunens kriseledelse

Når krisen oppstår er man avhengig av at det settes i verk forskjellige operasjoner som går utenom den daglige kommunale beslutningsprosess. Det vil da bli satt det som kalles kriseledelse. De har ansvaret for å treffe de tiltak og beslutninger som krisen krever.

En kommunal kriseledelse er satt sammen av personer som i det daglige inngår i kommunens administrative ledelse, mange av dem har allerede gjennom sin stilling et visst beredskapsansvar. Kriseledelsen i en kommune har faste medlemmer, men det er ingenting som hindrer dem i å trekke inn andre som medlemmer ved spesielle hendelser/kriser.

Kriseledelsen har en beredskapsplan som de forholder seg til. Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunen et generelt beredskapsansvar og å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS analyse). Med utgangspunkt i denne skal kommunen lage en

beredskapsplan. Kommunen har således et godt grunnlag for å kunne ta for seg de organisatoriske forholdene rundt en krise/hendelse.

En beredskapsplan skal være overordnet beredskapsplanene for kommunen. Hver enhet har så sine egne beredskapsplaner. Disse omtales som underliggende fagplaner. Dette kan f.eks. være smittevernplan, helse-/sosialplan, atomberedskapsplan mv.

### **7.2.1 Fullmakter**

En krise krever raske beslutninger, ofte kreves det beslutninger som medfører bruk av økonomiske midler og tjenester som normalt må behandles i kommunestyret. Siden kriser må løses raskt, er det ikke tid til å følge kommunens ordinære saksgang og strukturer. Rådmannen har det overordnede administrative ansvaret for beredskapsarbeidet, derfor er det nødvendig med et reglement som sikrer rådmannen tilstrekkelige fullmakter for å kunne bidra til å løse kriser og uønskede hendelser i kommunen.

I vår eksempelkommune er det rådmannen som innkaller og etablerer kriseledelsen. Rådmannen opptre da på vegne av kommunen. Han har fullmakt til å utøve den kommunale myndighet og beslutte iverksetting av tiltak for å løse krisen. Rådmannen må snarest etter at krisen/hendelsen er over legge frem rapport over hendelsen samt de økonomiske disposisjoner overfor kommunestyret.

I vår kommunes reglement for delegert myndighet finner vi også at rådmannens myndighet kan delegeres videre til den kommunalt ansatte som blir tillagt ansvar for spesielle oppdrag i tilknytning til kommunens innsats under en krise/uønsket hendelse. Dette fordi en krise best løses etter de 3 prinsippene om ansvar, nærhet og likhet.

Ved at dette er definert i beredskapsplanen viser kommunen at de tar ansvar for at innbyggere i kommunen er sikret nødvendige økonomiske og administrative ressurser under en krise eller uønsket hendelse. Videre synliggjør beredskapsplanen det ansvaret rådmannen har i forhold til at det avkreves en rapport etter at det er brukt kommunale ressurser i forbindelse med en krise.

## 7.2.2 Organisering og verktøy

Kriseledelsen i seg selv er en dynamisk organisasjon og kan ikke vente med å handle, men må handle og sette inn tiltak for å bekjempe krisen. Lederen av kriseledelsen må derfor ha gode og effektive lederegenskaper. I en krisesituasjon er det viktig at avgjørelsene blir tatt raskt samtidig som de må være korrekte. En karismatisk leder som en transformasjonsleder ofte er, har de beste forutsetningene for å kunne lede en kriseledelse.

Når kriseledelse blir satt i vår kommune er det 9 faste medlemmer som innkalles.

Rådmann, kommunalsjefer (3stk), organisasjonssjef, teknisk sjef, servicesenterleder, brannsjef og kommuneoverlege utgjør kriseledelsens faste medlemmer. I tillegg til disse deltar kommunens beredskapskontakt, kommunikasjonsrådgiver og sekretariatsleder (som loggfører).

Rådmannen er leder av kriseledelsen. Kriseledelsen møter i kommunebygget, i et utpekt rom som har de nødvendige fasiliteter. Ordfører blir også innkalt sammen med kriseledelsen.

Ordfører er kommunens ansikt utad og det er viktig at hun/han holdes løpende orientert om utviklingen. Uten at ordfører er tilstrekkelig orientert er det vanskelig for henne å gi korrekt og beroligende informasjon ut til media og innbyggere. All informasjon forankres i kriseledelsen, men det er som regel ordfører som uttaler seg på vegne av kommunen.

For at arbeidet i en kriseledelse skal fungere godt både internt og eksternt, er kriseledelsen avhengig av god og riktig bruk av de verktøyene de har til rådighet. Hva slags verktøy som brukes avhenger av flere faktorer. Behovet vurderes ut i fra hver enkelt hendelse. En del av verktøyene er nedfelt i kommunens beredskapsplan, mens andre hentes inn og brukes ved behov.

**Beredskapsplanen** er et viktig verktøy i en kriseledelse. Denne viser også til andre verktøy når og hvis det er behov for det. En kriseledelse uten en beredskapsplan har sviktet allerede.

**Logg.** Med en gang kriseledelsen settes, starter loggarbeidet. Det finnes flere verktøy for å føre logg, uavhengig av disse er det viktig at loggen føres fra begynnelse til slutt. Den første som kommer til en krisentral (et kriserom), har et ansvar for at loggføringen blir iverksatt.



DSB-CIM er et verktøy for krisestøtte, et annet er Crisis Commander (fra ITUM). Et slikt verktøy har flere fordeler:

- *tilgjengelig døgnet rundt (24/7) via internett*
- *loggsystem for korrekt loggførsel, all aktivitet i systemet loggføres automatisk*
- *varsling og mobilisering, både via e-post og sms*
- *inneholder beredskapsplaner med sjekklister, kart og støttedokumenter*
- *støtter kriseledelsen i håndtering av en katastrofe/krise*
- *internt meldingssystem som sørger for effektive og hurtige beslutninger i kriseledelsen*
- *kriseledelsen kan informere om krisens utvikling og håndtering via e-post og SMS, til alle viktige instanser som f.eks. ansatte, media og innbyggere*
- *integrert med andre systemer*

**Sentralbordet.** I forbindelse med en uønsket hendelse som involverer innbyggere i en kommune, kan det bli et stort trykk på kommunens sentralbord. Sentralbordet har en viktig funksjon både i forhold til å gi informasjon samtidig som de kan brukes aktivt for å skaffe informasjon til kriseledelsen.

**Media.** På samme vis som sentralbordet, kan media være et nyttig verktøy for kriseledelsen ("Viktig melding: Lytt på radio"). Media er en utmerket måte å få viktig informasjon ut til befolkningen raskt. God bruk av media kan lette kriseledelsens arbeid med å få ut viktig og korrekt informasjon.

**Liaison.** En liaison (kontaktperson) er bindeleddet mellom kriseledelsen og forskjellige etater. Ved større kriser opprettes det liaisons for å sikre kommunikasjonen og informasjonsflyten. Liaisons kan være fagpersoner fra politi, helse, brann, forsvaret, DSB, fylkesmannen og frivillige organisasjoner. De kan bidra med informasjon under håndtering av hendelser - og være en kanal for rapportering tilbake til egen organisasjon.

**Beredskapsråd** er en støttefunksjon for kriseledelsen. I beredskapsspørsmål skal dette rådet være kommunens rådgivende organ. Rådgivere som er naturlig å ha med er personer fra Politiet, Sivilforsvaret, Forsvaret, Kirken, Mattilsynet og viktige aktører innen industri, kraftverk, tele, samferdsel, media, statlige etater og frivillige organisasjoner. Kommuneoverlege er naturlig med. Dette rådet har ingen beslutningsmyndighet i forhold til de andre

medlemmene. Ordfører som er leder av rådet, kan heller ikke ta beslutninger som legger føringer for andre enn kommunens organer. Rådet er ikke tenkt bare som et ad hoc råd, men som et råd som møtes 2-3 ganger i året for en gjensidig oppdatering på beredskapsplaner og ROS-analyser.

*Støtteapparatet* rundt kriseledelsen er viktig. Disse utgjør en av bærebjelkene i en kriseledelse. Sekretærfunksjoner, vaktmesterfunksjoner, personell som sørger for forpleining, klargjøring av utstyr, ikt-personell og annet driftspersonell er god støtte for kriseledelsen som kan og må benytte under en uønsket hendelse.

## 8. VURDERING OG DRØFTING

### En alvorlig problemstilling i kommunale virksomheter

I januar 1997 ble Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften), satt i kraft. Dette er en meget god forskrift, problemet er at den ikke etterleves i mange kommuner slik intensjonen til forskriften skulle tilsi.

#### § 1. Formål

*Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne forskrift fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen:*

- arbeidsmiljø og sikkerhet*
- forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester*
- vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall*

*slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.*

I kommune-Norge er helse og miljø generelt godt ivaretatt, men vår påstand er at sikkerheten, spesielt den forebyggende delen av sikkerhet, for dårlig ivaretatt. Spesielt blir det avdekket for mye feil i det systematiske sikkerhetsarbeidet innenfor ansvarsfordeling mellom eierskap, forvaltning og brukere av den kommunale bygningsmassen.

Kommunestyret med ordfører som politisk leder er ansvarlig for sikkerheten i kommunale bygg og virksomheter. Forvaltningen ivaretar drift, vedlikehold, og tilrettelegger for utvikling og bruk av bygningsmassen. Forvaltningen bør også ha nær kontakt med de resultatene som bruker byggene, slik at de vet hvilken risiko brukerne representerer i bygningene.

Det er derfor viktig at forvalterne innehar myndighet og ansvar for å integrere og systematisere sikkerhetsarbeidet som en del av forvaltning, drift og vedlikehold. De bør også være pådrivere for å få innført systematisk sikkerhetsarbeid i kommunen.

Slik det fungerer i vår kommune har ikke resultatenheten for bygg og eiendom noe formelt ansvar for sikkerhetsforvaltningen. Rådmannen har fått delegert ansvaret fra kommunestyret, men dette er videredelegert til de enkelte resultatenheter som bruker de kommunale byggene. De driver virksomheter som representerer ulike kommunale tjenestetilbud, og har liten, eller ingen forutsetning for å forvalte den bygningsmassen de driver sin virksomhet i.

Det at vår kommune mangler et forvaltningsledd med reell myndighet og ansvar for å holde bygningsmassen i en trygg og sikker forfatning anser vi som den største trusselen for tryggheten i kommunale bygninger. Dette representerer derfor også en stor del av kommunens totale risiko, da bygningsmassen ofte har en stor betydning i mange ulykker og katastrofer.

Kommunal bygningsmasse representerer enorme verdier. De årlige utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold ligger langt under det som er nødvendig for å unngå forfall, forvitring og og følgeskader på disse verdiene. Dette medfører også at menneskeliv kan settes i fare.

### **Hvem har ansvaret?**

Kommunepolitikerne vet generelt for lite om sine kommunale eiendommer og ansvaret for sikkerhetstilstanden i dem. Hva de brukes til, og hvordan de forvaltes og vedlikeholdes. Dette forventer politikerne at rådmannen og kommunebyråkratene har oversikt over.

Kommunestyret er juridisk eier av kommunale bygg og virksomheter og har ansvaret for å innføre og utføre systematisk HMS arbeid. I henhold til Internkontrollforskriftens

#### **§ 4. Plikt til internkontroll**

*Den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter.*

*Arbeidstakerne skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll.*

I de fleste kommuner delegeres denne oppgaven til rådmannen.

### **Et tenkt scenario:**

På natten starter en brann i et kommunalt sykehjem. 5 eldre mennesker omkommer.

Etterforskningen viser at brannalarmanlegget ikke virket og rømningsveier var blokkert.

Brannvernopplæring og brannøvelser var ikke gjennomført. Ordfører og rådmann ville her hatt et alvorlig forklaringsproblem ovenfor pårørende, befolkning og media.

Flere kommuner har innført termofotografering av elektriske anlegg som et forebyggende tiltak. Da elektrisitet representerer nesten halvparten av brannårsakene, kan man i et langt perspektiv regne seg frem til at den økonomiske besvarelsen ved et slikt tiltak vil være ca.8 til 10 ganger større enn den samlede årlige utgiften tiltaket koster å gjennomføre. Dette betinger at de feil som blir oppdaget ved termofotograferingen blir rettet opp. Dessverre er det noen som ikke ser seg råd til å rette opp alle feil og mangler som blir avdekket. Da vil gevinsten utebli.

Alle nivåer i det kommunale hierarkiet har forpliktelser innenfor internkontrollforskriften.

- Eierskapet; kommunestyret, ordfører
- Rådmannen; som representerer de ansattes administrative lederskap
- Resultatenhetslederne; som representerer virksomhetene som sørger for ulike tjenestetilbud.

Et annet eksempel kan være:

Flere av kommunens skoler ble bygget på 60-tallet, da forbruk av elektrisk strøm var langt mindre enn i dag. Energikrevende elektriske hjelpemidler som for eksempel datautstyr blir installert uten at krafttilførselen blir oppgradert. Noe som kan føre til at el.kabler som føres i kabelbroer, kan gå varme og forårsake brann. Datarom mangler ofte kjøling slik at dører inn til disse rommene ofte står åpne. Disse tekniske og organisatoriske avvikene blir oppdaget ved tilsyn fra brannvesen og/eller el.tilsyn, som krever tilbakemelding på hvordan dette skal rettes. Kommunestyret setter mål og rammer for HMS-arbeid, men kjenner sjelden til det ansvar de har som eier av kommunens bygg. Forvalteransvaret er uklart, men er satt til skoleleder, som også er brannvernleder. Kommunestyret er ikke kjent med den tekniske og organisatoriske situasjonen i skolebygget. Tilstandsrapporten med avdekkede avvik er ikke forelagt for kommunestyret. Skolen brenner ned og 200 elever og lærere står uten skole.

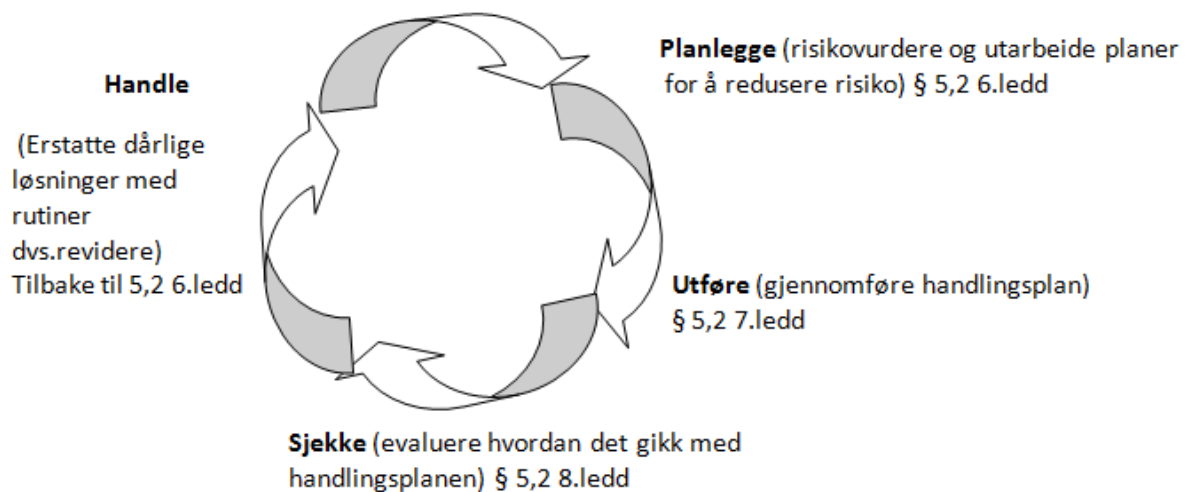
#### **§ 5. Innholdet i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Krav til dokumentasjon**

*Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.*

<b>Internkontroll innebærer at virksomheten skal:</b>	<b>Dokumentasjon</b>
1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten	–
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer	-
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes	-
4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet	må dokumenteres skriftlig
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt	må dokumenteres skriftlig
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene	må dokumenteres skriftlig
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhets- lovgivningen	må dokumenteres skriftlig
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt	må dokumenteres skriftlig

*Internkontrollforskriftens § 5, 2 ledd.*

Systematisk HMS-arbeid utføres i en kontinuerlig prosess etter PUSH-prinsippet.



**Hvorfor ble ikke skolebrannen i eksemplet forhindret?**

### **Eiers rolle og ansvar**

Kommunestyret har vedtatt mål og rammer for systematisk HMS arbeid, men de har delegert oppgaven til rådmannsnivået, som har delegert oppgaven til et nivå langt fra kommunestyret, til skolelederen som kan ha begrenset kjennskap til HMS-arbeidet uten å klargjøre ansvarsfordeling og oppgaver i arbeidet. Dersom kommunestyret eller rådmann hadde kontrollert om HMS-arbeidet var i samsvar med mål og rammer, kunne tilstand og risikoforhold vært avdekket og brannen avverget eller begrenset til et rom. Uten rapportering vil ikke kommunestyret kunne gjøre vedtak for å bevilge midler for å rette opp feil og mangler som krever ekstra bevilgninger, som for eksempel kjøling og ventilasjon.

### **Forvalterrolle og -ansvar**

En forvalter er ofte eiendomssjef, men i vår kommune i tenkte eksempel; skoleleder. Skoleleder har meget begrensede forutsetning for å fungere som byggforvalter og brannvernleder som skal ivareta sikkerhetskrav som påhviler eier. Han har heller ikke nødvendig myndighet og økonomisk spillerom for å ivareta det ansvaret som tilhører denne funksjonen. Likevel har han mulighet til å dra veksler på Bygg- og eiendomsavdelingens driftsoperatører, som utfører vedlikehold. Som ved de fleste andre kommuner er det et misforhold mellom behov for midler og tilgjengelige midler. Nedprioriteringer skjer ofte på et lavt nivå, istedenfor å ta den lange veien, å løfte prioriteringsspørsmålet til et høyere beslutningsnivå. I vår kommune vil det uklare forholdet til bygg- og eiendomsavdelingen føre til at veien blir lang opp til kommunestyret, for en skoleleder som har andre viktige oppgaver i sin primærjobb som leder for en virksomhet i tjenesteproduksjon. Selv om tilsyn hadde påvist avvik før brannen oppstod, var ikke feilretting iverksatt. Uklarheter omkring hvem som skulle dekke utgiftene til utbedringer, førte til at utbedringene ikke ble iverksatt. Det manglende overordnede forvalteransvaret som i andre kommuner ofte ligger hos eiendomssjefen, fører til at sikkerhetsforvaltningen blir mangelfull.

### **Brukers rolle og ansvar**

I vår kommune må vi i dette eksemplet også se på skoleleder som bruker. I forbindelse med etablering av det nye datarommet ble det raskt avdekket behov for kjøling. På grunn av opphetingen i datarommet ble døren satt opp. Noe som medførte at støy fra datamaskinene spredte seg ut i korridoren og til klasserom. Dette førte til konsentrasjonsvansker hos flere elever. Dette medførte problemer i skolens tjenesteyting og

ble rapportert til overordnet kommunalsjef. Kommunalsjef har ikke ansvar som byggforvalter, og ikke mandat til å bevilge midler til oppgradering av bygningsmasse. Rapporteringen førte heller ikke frem til utbedring.

Vi har her synliggjort et eksempel på hvordan det kan gå når aktørene innenfor HMS-arbeidet ikke har tilstrekkelig oversikt og forståelse omkring hvordan roller, ansvar og oppgaver er fordelt. Dette kan være et problemområde innenfor kommunal sektor. Fokus på risikoreduserende tiltak forebygger ulykker og katastrofer.

### **”Vår” kommunes arbeid med beredskap og nasjonale føringer i arbeidet med samfunnssikkerhet**

Gjennom vår analyse av vår eksempelkommune ser vi at den har mye av det organisatoriske på plass, men det er fortsatt en del arbeid igjen. Ut i fra et beredskapsmessig syn kan jo aldri en kommune si seg ferdig med jobben (Jf arbeidet med ROS og beredskap). Dette arbeidet er som en sirkelbevegelse i stadig rullering. Pådriver for kommunen er Fylkesmannen med sin tilsynsmulighet, men det er også avhengig av rådmannens innstillinger ovenfor kommunestyret og politikernes egne initiativ.

Vi ser at det i vår kommune, som ble årets beredskapskommune i Norge i 2001, har politikerne hatt mye press på seg i fra mange kanter. Det har nylig blitt etablert to byer i kommunen, og det er klart dette har krevd ressurser. Både i form av arealplanlegging, nyetablering og forskjønnelse, er det brukt rikelig med både midler og kompetanse for å tilfredsstille innbyggerne. Mange har stilt spørsmål om dette var vel anvendte penger når kommunen sliter med nedslitte skoler og delvis dårlig infrastruktur. Signalene fra befolkningen må tas på alvor. Kommunens motto er vekst og utvikling. Dette må da også kunne synliggjøres i det sikkerhets- og beredskapsmessige arbeidet.

For noen år siden var debatten om sikkerhet på lokalavisens førsteside da kommunens brannvern stod i fare for å bli endret drastisk. En sammenslåing med nabobrannvesen ble diskutert både politisk og blant innbyggerne. Mange hevdet at beredskapsendringen ville gå dramatisk ut over sikkerheten. Enkelte tilhengere hevdet det motsatte, men når alt kom til stykket var det ikke vanskelig å se at debatten egentlig gikk ut på hvor mye penger en ville spare på å slå sammen to nabobrannvesen. Det endte med fortsatt eget brannvesen. Likevel gikk det ikke lang tid før debatten blusset opp igjen, også nå med et ønske om å spare penger.

Realiteten var nå at folk hadde mistet fokus på saken. Engasjementet var ikke lenger på topp, og brannsjefen hadde rådmannens ”kalde” hånd på nakken. Pengene måtte spares inn uansett. Samarbeidet med nabobrannvesen ble en realitet, om enn ikke så altomfattende som første forslag. Dette viser tydelig hvordan kommunen tenker, i fra å ha blitt årets beredskapskommune med fokus på en sikker hverdag nesten uansett pris, så er det nå pengene som rår også innenfor temaet sikkerhet. Man kan spørre seg av og til om det virkelig er pengene som råder eller om det er mangel på kompetanse. Trolig er det begge deler. De siste års hendelser viser jo med all tydelighet hvor sårbart samfunn vi lever i og hvor sårbarheten ser ut til å øke. En skulle tro at med alle de pålegg og krav til sikkerhetsdokumentasjon som råder innenfor de forskjellige etater og bransjene så burde samfunnet være trygt og godt i dag, men det viser seg ikke å stemme.

Er det blitt slik at samfunnet er trygt og godt helt til en eller annen stor smell kommer?

Vi tror kanskje det er blitt slik. I det daglige liv virker alt til å gå på skinner: brannvesenet rykker ut og slukker brann. Politi tar seg av de som kjører for fort og ambulansene haster inn med pasienter. Men hvordan er det når den store smellen kommer? Hvordan vil den arte seg i eksempelkommunen vår? Statistikken viser at krisene kommer, vi vet bare ikke når og hvor. Risikoelementene er der: Vår kommune har stor industri og det er stor trafikk både på jernbane og på veinettet. Oslo Lufthavn Gardermoen har flere innflygingsruter over kommunen. Svært mange hyttefolk og turister har tidvis tilhold i kommunen og kommunens egen befolkning er stor. Gassvognen som stod i brann ved Lillestrøm stasjon kunne like godt vært i kommunen vår. I Lillestrøm gikk det bra, men hvordan kan det gå i kommunen vår med en lignende hendelse?

De siste årene har det vært avholdt det vi kan kalle fullskalaøvelser med nødetatene. Det har vært kurs/øvelse i forhold til bussulykke med mange skadde, gassøvelse på hjørnesteinsbedrift og mange andre små øvelser. Likevel stiller vi spørsmålet om hvordan kommunen vil reagere hvis den virkelig store og alvorlige hendelsen skulle komme. Vi tenker på hendelser som en massiv strømutkobling, flom eller orkan, total kollaps av telenett eller lignende. Norge har de siste årene blitt rammet av flere tilsvarende hendelser (Gudrun, Dagmar, Telenor i pinsen, m.fl.) Er kommunen vår trygg nok da? Hvordan vil beredskapen fungere? Spørsmålene kan stilles videre til rådmann og politikere. De vil henvise til planverket og si: ”vi har da planene i orden”. Det fins kanskje planer, men planer kan også bli en sovepute dersom de ikke øves og oppdateres. Det er her fokuset på beredskapsarbeidet i kommunen må være.



Gjennom vår studie av kommunen har vi fanget opp noe interessant. Mange av kommunene har tatt inn over seg det nye lovverket og forskriftene (Kommunal Rapport nr 4, 2012). For vår eksempelkommune virker det som en kanskje flyter på gammel ros i dobbel betydning. Veiledning til ny forskrift nevner kommunens beredskapsråd som et forum for å diskutere samfunnssikkerhet gjennom året. Mange kommuner har allerede et slikt råd på plass, og de bruker det. Mange har til og med hatt dette i mange år. Vår kommune nevner ikke en gang dette i sine planer. For at kommunen skal være proaktiv i forhold til sikkerheten er viktigheten av et slikt råd absolutt. Her kan kommunen med politikere og rådmann ta del i beredskapsmessige spørsmål både relatert til egen drift og til andre virksomheters drift i kommunen. Vi mener at dette bør på plass. Kanskje griper økonomen inn her også, og er avgjørende så lenge dette ikke er pålagt ved lov.

Vi ser at forbindelseslinjene mellom kommunen og høyere forvaltningsnivå er der, men fungerer de etter hensikten? Hvordan kan et tilsyn som bare kommer hvert 4. år sikre at kommunen driver et godt beredskapsarbeid? Kanskje er det på tide å løfte samfunnssikkerheten dit den bør være, som en nasjonal oppgave som ivaretas av et oppgradert direktorat eller eventuelt et eget sikkerhetsdepartement. Da kan tilsynet med fylker og kommuner innen samfunnssikkerhet og beredskap styrkes med andre nasjonale aktører. Med andre ord; Samordning.

Professor Per Læg Reid sier på Norsk forskningsråd sine nettsider : ”*Samfunnet er mer sårbart og komplekst enn tidligere.*” Dette har vi også både hørt og ved selvsyn sett de siste årene. Som vi tidligere var inne på drives det et godt HMS-arbeid flere steder, men av og til virker det som det ikke når frem. Sikkerhetsarbeidet har som nevnt, vært tuftet på tre grunnprinsipper i lengre tid: ansvar, nærhet og likhet. I det siste peker mange, også vi, på det fjerde prinsippet: samvirke og samhandling. Samfunnsinstansene må bli flinkere til å jobbe sammen også om sikkerhetsspørsmålene. Vi tror at man har fokusert mye og riktig på sikkerhet innenfor egne sektorer, men man har ikke tenkt på forholdet til andre i sitt eget arbeid. I eldre tider tenkte man mer helhet, blant annet var det gamle telenettet lagt med føringer inn i det militære nettet. Dette fordi hvis den sivile delen falt ut, kunne trafikken fortsatt tas hånd om av det militære. Nå er telenettet blitt så sårbart at hvis strømmen er borte mer enn ett par timer så mister folk tilgangen.

Vi har fått en navneendring på et departement. Justis- og politidepartementet heter nå Justis- og beredskapsdepartementet. Vi stiller spørsmål ved om dette bare er en symbolsk endring av navn, eller om det nå har fått mer reell makt i forhold til beredskap og samfunnssikkerhet. Kan dette være det departementet som har ressurser nok til å få kommunene og staten til å tenke at gjensidig samvirke også er viktig for samfunnssikkerheten? Vi vet ennå ikke om det er stilt nok ressurser til rådighet for å kunne ta nødvendige grep.

Etter 22. juli reiste innbyggerne i nasjonen seg. ”Sammen er vi sterke” var et av mottoene. Rosetoget i Oslo og andre steder har vist at mottoet fremdeles lever. Lever det også hos de som styrer landet?

## **9. SLUTTORD/KONKLUSJON**

Det har vært interessant å studere dette emnet grundig. Arbeidet i gruppen har vært lærerikt, og det har gitt oss mer kunnskap i forhold til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i en kommune. Det har vært nyttig å ha med en i gruppen som ikke jobber i kommunal sektor, men i statlig forvaltning. Gjennom gode diskusjoner og meningsutvekslinger har vi alle fått se hvilken betydning dette arbeidet har.

Selv om vi har begrenset oppgaven mye til én kommune, har arbeidet med pensumlitteratur og annen relevant litteratur vist oss variasjonene i kommunene. Selv om lovverket er likt, finnes det flere måter å etterleve kravene på.

Vi har sett at den kommunen vi har studert nærmere i all hovedsak har et godt beredskapsarbeid. Planverkene er oppdatert og gir et godt inntrykk av arbeidet som drives. Samtidig ser vi at det er behov for revidering ut i fra ny lov med tilhørende forskrift og veiledning.

Interessant blir det å følge kommunens arbeid ut i fra teorien om at god beredskap krever økonomiske midler. Også denne kommunen har til dels vist at det er markedstankegangen og økonomien som styrer deler av beredskapsarbeidet.

Hendelser i denne kommunen har vist oss at det reageres og handles i forhold til beredskapsplaner. De evner å håndtere en krise når den oppstår. Samtidig ser vi at kommunen

har flere utfordringer på forskjellige områder. Samvirke mellom etater er ofte vanskelig. Dette fordi man som oftest øver hver for seg, mens man under en krise er avhengig av å handle sammen. Et annet område er informasjonsbehovet. Her har det ofte sviktet fordi ledere og mellomledere glemmer å informere videre. Her savnes kommunikasjonskompetanse.

Ny lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt legger opp til at kommunen skal kunne håndtere kriser og uønskede hendelser innenfor kommunegrensen. Samtidig som man også fra myndighetenes side forventer at man kan håndtere kriser på tvers av kommunegrenser. Dette betinger samvirke mellom kommuner.

Ut i fra det vi har funnet ut om vår eksempelkommune og de krav som stilles, er at man må øve hele systemet oftere. Gjennom å øve blir man effektive når man står ovenfor en reell hendelse. Uttrykket ”øvelse gjør mester” passer bra for kommunens beredskapsarbeid. Dette sammen med overordnet ROS-analyse og tilhørende beredskapsplan gir en god og trygg kommune for innbyggerne.

## 10. KILDER

- Direktoratet for sivil beredskap (DSB) (2011) *Veileder i kriseplanlegging og kommunenes kriseledelse*
- DSB (2001) *Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene*
- DSB (2007 og 2008) *Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg*
- Dyndal, Gjert Lage (red.) (2010): *Strategisk ledelse i krise og krig.* Fagbokforlaget
- Dyregrov, Atle (2002): *Psykologisk debriefing: hvordan lede gruppeprosesser etter kritiske hendelser.* Fagbokforlaget: Bergen.
- Dyregrov, Atle og Kari Dyregrov (2008): *Krisepsykologi i praksis.* Fagbokforlaget: Bergen.
- Eid, Jarle & Bjørn Helge Johnsen (red.) 2.utgave(2006): *Operativ psykologi.* Fagbokforlaget: Bergen.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.) (2011): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarsstaben/Forsvarets stabsskole (2007): *Forsvarets fellesoperative doktrine*
- Høst, Tor (2009) *Ledelse – en helhetlig modell* Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansen, Winni og Frandsen, Finn (2007): *Krisekommunikation. Når virksomhedens omdømme og image er truet.* Fredriksberg: Samfundslitteratur: København.
- Løvik, Kjell (2002) *Håndbok i informasjonsberedskap Styrelsen för Psykologiskt försvar ; oversatt til norsk og tilrettelagt for Norge av Kjell Løvik (2002).* Nordisk beredskap. Steinkjer.

- Martinsen, Øyvind Lund  
(2009) *Perspektiver på ledelse*. Gyldendal Akademiske. Oslo
- Meidell, Arve (2005): *Håndbok i arbeidet med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging*. Kommuneforlaget
- Moldjord, Christian, Arent Arntzen, Kristian Firing, Ole Asbjørn Solberg og Jon Christian Laberg (red.) (2007): *Liv og lære i operative miljøer. "Tøffe menn gråter"*. Fagbokforlaget: Bergen.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books
- Repstad, Pål 2004) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringsaker kommune (2012) *Beredskapsplan for kriser og katastrofer i fredstid*
- Politidirektoratet, POD publikasjon nr. 2007/04, *Håndbok i krisehåndtering*
- Sagan, S. D. (1993) *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Sivilbeskyttelsesloven, LOV 2010-06-25-45. § 15 (2010) Lokalisert på <http://www.lovdatab.no>
- Stortingsmelding 22 (2007-2008). Det Konglige Justis og Politidepartement. Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning
- Kommunal rapport, nr 4 2012
- Foredrag:**  
Kåre Ellingsen, foredrag Hihm 25.11.10  
Øyvind Ihlens foredrag på Hihm 19.10.10  
Vinterkonferansen, Hihm Rena 2012
- Kilder på nett:**  
<http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/Aktuelt-Regional-og-kommunal-beredskap/Krav-om-helhetlig-beredskapsplanlegging-i-kommunene/>  
02.12.2011

<http://hogskolene.forsvaret.no/forsvarets->

[hogskole/biblioteket/militaredoktriner/Documents/FFOD.pdf](http://hogskole/biblioteket/militaredoktriner/Documents/FFOD.pdf) 06.12.2011

[http://www.regjeringen.no/pages/35167421/PDFS/PRP201120120001\\_JDDDDPDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/35167421/PDFS/PRP201120120001_JDDDDPDFS.pdf)

06.12.2011

[http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Ma\\_tenke\\_nytt\\_om\\_samfunnssikkerhet/12539735](http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Ma_tenke_nytt_om_samfunnssikkerhet/12539735)

93794 05.03.2012

[www.difi.no/statskonsult/prosjekt/Krisekommveileder/Kap0/0-2.htm](http://www.difi.no/statskonsult/prosjekt/Krisekommveileder/Kap0/0-2.htm) , 07.12.2010

[www.dsb.no](http://www.dsb.no)

Direktoratet for sivilt beredskap

[www.beredskapsnett.no](http://www.beredskapsnett.no)

Direktoratet for sivilt beredskap

[www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)

Norges lover / forskrifter