

BSTPRA-1



Vår 2019

Skrevet av: Martin Schanche-Olsen

Studentnummer: 245712

Innholdsfortegnelse

1. Presentasjon av virksomheten – Fylkesmannen i Rogaland	1
1.1 Presentasjon av arbeidsoppgavene i løpet av praksisperioden	4
2. Innledning og presentasjon av problemstilling	5
3. Presentasjon av metode	6
3.1 Datakilder	7
3.2 Analyse	9
3.3 Sammensetting.....	9
4. Presentasjon av data	12
4.1 Analyse og drøfting.....	20
5. Konklusjon	30
6. Referanser	34
7. Vedlegg.....	35
7.1 Vedlegg 1 - Fylkesmannens oppgaver på beredskapsfeltet.....	35
7.2 Vedlegg 2 – Kommuneundersøkelsen 2018.....	35
7.3 Vedlegg 3 – Fylkesmannens vurdering av CIM-bruk i kommunene	36
7.4 Vedlegg 4 – Metodeark – Oversikt over avvik og kommuneoversikt over tilsyn.....	37
7.5 Vedlegg 5 – «Kommunetrappa» - Vurderingsskjema.....	38
7.6 Vedlegg 6 – «Kommunetrappa Rogaland» - Resultater 2018	39
7.7 Vedlegg 7 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk fra Sola kommune	39
7.8 Vedlegg 8 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk fra Stavanger kommune.....	40
7.9 Vedlegg 9 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk og resultater fra Bokn kommune	41

1. Presentasjon av virksomheten – Fylkesmannen i Rogaland

Statsforvaltningen er organisert under tre ulike nivåer i den norske velferdsstaten – det statlige, det regionale og det lokale nivået. Fylkesmannen befinner seg på det regionale nivået og er Kongens og Regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp jf. fylkesmanninstruksens § 1¹. Fylkesmannen er i tillegg et viktig bindeledd mellom kommunene, fylkeskommunene og andre regionale statsetater.

Tidligere var fylkesmannen også leder for den administrative delen av fylkeskommunen, men dette ble endret ved reform i 1975. Denne rollen innehas nå av fylkesrådmannen. Selv om deler av de to forvaltningsorganene tidligere har vært integrert, er fylkesmannen og fylkeskommunen i dag to helt adskilte og uavhengige forvaltningsorganer – selv om mange fremdeles forveksler de to. Fylkesmannen har ikke noen politisk rolle og embetet fungerer som en ren uavhengig forvaltningsenhet med flere viktige myndighetsområder (Christensen, 2014:172).

Fylkesmannsembetet har ikke hjemmel i noen alminnelig lov, men institusjonen bygger på lang konstitusjonell praksis og på fylkesmanninstruksen, fastsatt ved kongelig resolusjon i 1981. Embetet er administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Departementet har i tillegg samordningsansvar overfor de andre departementene som tildeler fylkesmannen oppgaver. Videre skjer styring primært gjennom det årlige tildelingsbrevet, med oppfølging og rapportering på dette. Styringssignaler utover dette skal alltid være skriftlige og tildeles i egne brev (KMD, 2019:3).

Fylkesmannen har flere viktige oppgaver som grovt kan kategoriseres i fem grupper:

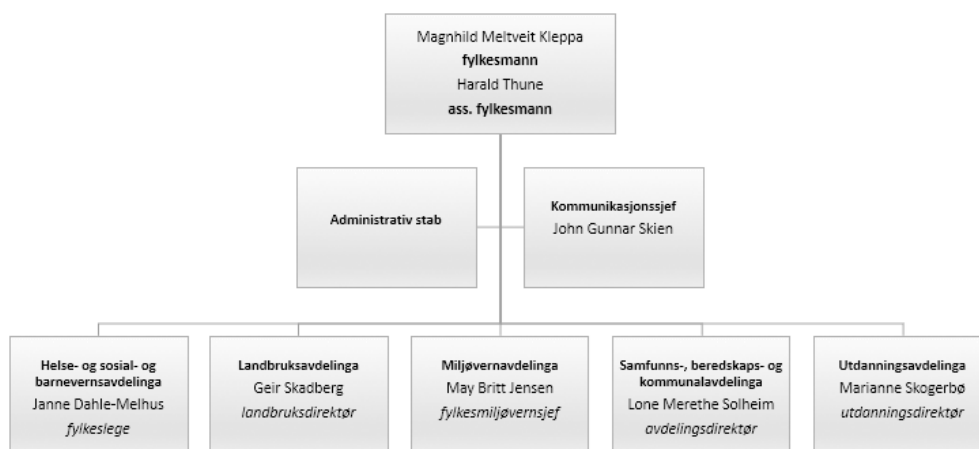
- **Sektormyndighet og iverksetter av nasjonal politikk i fylket** – Fylkesmannen representerer en rekke departementer, underliggende direktorater og sentrale tilsyn. Som sektormyndighet skal Fylkesmannen bidra til at nasjonal politikk iverksettes i fylket.

¹ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>

- **Regional samordningsmyndighet** – Fylkesmannen skal være bindeledd, koordinere og samordne statlige virksomheter og deres arbeid mot kommunene og innbyggerne.
- **Rettsikkerhet- og tilsynsmyndighet** – Fylkesmannen fungerer som klageinstans for kommunale vedtak, vedtak gjort i spesialisthelsetjenesten og tilsyn med andre viktige velferdsoppgaver som forvaltes av kommunene. Fylkesmannen skal sørge for rettsikkerheten til alle parter gjennom sitt forvaltningsansvar.
- **Regjeringens representant og initiativtaker i fylket** – Fylkesmannen er Regjeringens representant i fylket og skal med dette som utgangspunkt arbeide på vegne av og ta initiativer som er til gagn og beste for fylket.
- **Orienterer og formidle** – Fylkesmannen skal orientere sentrale myndigheter om viktige spørsmål og om det som foregår i fylket. Samtidig skal de formidle relevant informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer (FM, 2018).

Fylkesmannen er betegnelsen for både embetet og lederen for dette. Etter regionreformen er det nå kun 10 fylkesmannsembeter i Norge – ned fra 16 (2018). Hver fylkesmann blir utnevnt av Kongen i statsråd for en periode på 6 år som kan forlenges én gang. Figur 1.1 viser organisasjonskartet over Fylkesmannen i Rogaland (FMRO). Per 1. januar 2019 er ikke lenger administrasjonsavdelingen en del av embetet, men erstattet av Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA). De fem andre avdelingene har samme struktur som tidligere. I Rogaland ledes embetet på siste året av fylkesmann Magnhild Meltveit Kleppa. Høsten 2018 ble Bent Høie utnevnt til ny fylkesmann og tiltrer i stillingen fra høsten 2021.

Figur 1.1 - Fylkesmannen i Rogaland – Organisasjonskart²



² Fylkesmannen i Rogaland – Organisasjonskart, 2016.

Under mitt opphold hos FMRO har jeg vært tilknyttet Samfunns-, beredskaps- og kommunalavdelingen ledet av avdelingsdirektør Lone Merethe Solheim. Under oppholdet ble Solheim utnevnt til midlertidig fylkesmann frem til 2021. Avdelingen har ca. 40 ansatte og har et bredt spekter av arbeidsoppgaver. Avdelingen består av seks underliggende lag/enheter. Vanlige arbeidsoppgaver tilknyttet avdelingen og de underliggende lagene er (FMRO, 2019):

- Klagesaker bygg m.m. (settefylkesmann)
- Kommuneøkonomi
- Lovlighetskontroll
- Familierett (separasjon/skilsmisse)
- Fri rettshjelp
- Vergemål
- Samfunnssikkerhet og beredskap

Avdelingen ivaretar oppgaver knyttet til en rekke lover og forskrifter og har derfor forvaltningsoppgaver fra flere departementer og direktorater. Avdelingen arbeider med individrettet saksbehandling og kommunerettet virksomhet, både som førsteinstans og som klageinstans. En stor del av avdelingens arbeid er knyttet til tilsyn, råd og veiledning (FMRO, 2019). Figur 1.2 viser hvordan avdelingen er organisert.

Figur 1.2 - Samfunns-, beredskaps- og kommunalavdelingen



Under mitt opphold har jeg vært tilknyttet beredskapslaget som ledes av fylkesberedskapssjef Reidar Johnsen. Ansvarsoppgavene til beredskapslaget er fastsatt ved instruks for fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering³.

³ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>

Arbeidsoppgavene og ansvarsområdene til beredskapslaget kan skisseres ved en todeling og går primært inn under det som har med forebygging og krisehåndtering å gjøre⁴.

Tabell 1.1 - Beredskapslaget – Arbeidsoppgaver⁵

Forebyggende	Krisehåndtering
Beredskapshensyn i ulike planer	Varslingsadressat
FylkesROS (risiko- og sårbarhetsanalyse)	Rapportering og informasjonsinnhenting
Tilsyn i kommuner	Samordning
Øvelser	Egenberedskap/Krisestab

1.1 Presentasjon av arbeidsoppgavene i løpet av praksisperioden

Mye av mitt arbeid har vært spesielt rettet mot kommunene og hvordan de arbeider med risiko- og sårbarhetsanalyser og tilhørende beredskapsplaner i henhold til lov- og forskriftskrav. Arbeidet har tatt utgangspunkt i kommuneundersøkelsen (KU) fra DSB, som kommunene får tilsendt hvert år. Mange av spørsmålene er direkte formulert etter hvorvidt kommunene oppfølger minstekravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt, mens andre spørsmål går på mer spesifikke ting, som behovet for kompetanseheving og lignende. DSB sender rådata fra undersøkelsen til alle fylkesmannsembetene i landet slik at embetene kan benytte seg av disse slik de selv finner hensiktsmessig.

Basert på denne undersøkelsen har Fylkesmannen i Trøndelag utviklet noe de kaller «kommunetrappa». Her er de ulike svarene i kommuneundersøkelsen vektet med ulik poengsum og kommunene plasseres på trappa – fra rødt (lavt) til grønt (høyt) – etter hvilken poengsum de har oppnådd. Dette er en veldig enkel måte å visualisere samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene på, både for fylkesmannen og kommunene selv. Et problem med denne spørreundersøkelsen er at svarene er basert på kommunenes egenrapportering, noe som innebærer at svarene ikke alltid gjenspeiler samme virkelighetsbilde som Fylkesmannen har. Vi har allikevel valgt å bruke samme fremgangsmåte som Trøndelag og utviklet en egen kommunetrapp for Rogaland, basert på rådata fra KU. Det er denne undersøkelsen som har dannet mye av grunnlaget for arbeidet mitt hos FMRO og mye av grunnlaget for denne rapporten.

⁴ Se også [7.1. Vedlegg 1 - Fylkesmannens oppgaver på beredskapsfeltet](#).

⁵ Fylkesmannen i Rogaland. Fylkesmannens regionale samordningsansvar ved håndtering av uønskede hendelser.

2. Innledning og presentasjon av problemstilling

En av mine hovedoppgaver hos FMRO har vært å kartlegge i hvilken grad kommunene i Rogaland oppfyller kravene til samfunnssikkerhet og beredskap, i henhold til sivilbeskyttelsesloven som er konkretisert gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt. Arbeidet har først og fremst tatt utgangspunkt i kommunenes egenrapportering gjennom den årlige kommuneundersøkelsen til DSB. Basert på dette har vi sett at det er en variasjon mellom hva kommunene oppgir i undersøkelsen og hvordan dette samsvarer med Fylkesmannens oppfatning. Denne observasjonen har gitt oss mulighet til å utføre en nærmere case-studie av enkelte kommuner for å se hvordan resultatene fra undersøkelsen både avviker og samsvarer med de funn og observasjoner FMRO har gjort.

På grunnlag av dette har rapporten basert seg på følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt?

På grunnlag av denne problemstillingen, skal oppgaven svare på tre forskningsspørsmål.

Forskningsspørsmål 1: I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på kommuneundersøkelsen til DSB?

Forskningsspørsmål 2: I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på tilsynsrapporter og møter med beredskapslaget hos Fylkesmannen i Rogaland?

Forskningsspørsmål 3: Hvor godt samsvarer kommunenes oppfatning med Fylkesmannens oppfatning når det gjelder samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?

Det første forskningsspørsmålet går på i hvor stor grad kommunene oppfyller kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Mer spesifikt går dette ut på hva kommunene selv rapporterer gjennom den årlige kommuneundersøkelsen til DSB.

Det andre forskningsspørsmålet går på i hvor stor grad kommunene oppfyller kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på tilsynsrapporter og feltarbeid (som observasjon, møter og samtaler) med de ansatte på beredskapslaget hos FMRO. Vurdering av tilsynsrapporter har blitt gjort gjennom kvalitative metoder. Vi har videreført arbeidet med trappa og designet «kommunetrappa for Rogaland» slik at også det kvalitative aspektet basert på tilsyn og avvik blir vektlagt i den totale vurderingen. Dette gjør at poengsummen for hver kommune kan korrigeres med minuspoeng fra avvik etter tilsyn. Eget metodeark er vedlagt for å redegjøre for hvordan disse vurderingene er blitt gjort⁶.

Det tredje forskningsspørsmålet går derimot mer ut på hovedfunn og de generelle trekkene vi har funnet etter å ha jobbet med de to foregående spørsmålene. Samtidig ønsker vi å gå i dybden på noen få utvalgte kommuner for å finne mulige årsaker til samsvar eller manglende samsvar mellom kommunenes egenrapportering og fylkesmannens vurderinger.

Mange av spørsmålene er direkte målbare og kan være grunnlag for avvik når FMRO går på tilsyn. Hensikten med tilsyn er å sjekke i hvor stor grad kommunene oppfyller krav i henhold til lov og forskrift. «Kommunetrappa» kan således være avslørende hvis en kommune oppgir langt bedre måloppnåelse enn hva tilsynsrapportene fra FMRO viser. Grunnlaget for manglende samsvar vil dermed kunne være interessant å studere nærmere.

3. Presentasjon av metode

Arbeidet har tatt utgangspunkt i en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative metoder for å kunne belyse problemstillingen fra flere sider. Resultatet er fremstilt gjennom «kommunetrappa», som er et prosjekt utviklet av Fylkesmannen i Trøndelag (FMTL). Hensikten med kommunetrappa er å gi et visuelt bilde av hvordan status er på samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunen fra år til år, og hvordan resultatet er sammenlignet med de andre kommunene i Rogaland.

Opprinnelig var trappa kun basert på kommunenes egenrapportering gjennom KU. Dette konseptet har vi videreutviklet med kvalitative vurderinger basert på tilsynsrapporter fra FMRO. Både KU og tilsynsrapportene gir svar på hvorvidt kommunen oppfyller krav i henhold til lov og forskrift, men fra to ulike innfallsvinkler. Den nye fremstillingen viser også

⁶ [7.4 Vedlegg 4 – Metodeark – Oversikt over avvik og kommuneoversikt over tilsyn](#)

at enkelte kommuner svarer annerledes i undersøkelsen enn hva FMRO har avdekket etter tilsyn. Dette har dannet grunnlaget for en nærmere case-studie av noen enkeltkommuner for å se hvorfor de svarer som de gjør. Arbeidet har tatt utgangspunkt i en kombinasjon av metoder som på fagspråket kalles metodetriangulering. Hensikten med å kombinere metode har blitt gjort for å kunne belyse problemstillingen fra flere sider og vurdere i hvilken grad datakildene samsvarer med hverandre.

3.1 Datakilder

Arbeidet med kommunetrappa har tatt utgangspunkt i en rekke kvantitative og kvalitative datakilder. Det som i første rekke har lagt mye av fundamentet for arbeidet, er kommuneundersøkelsen som hvert år blir gjennomført av DSB (siden 2002). Undersøkelsen er basert på kvantitative metoder og sendes ut som spørreskjema til alle landets kommuner i januar hvert år. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene, og om arbeidet er i henhold til lov- og forskriftskrav. Resultatene fra undersøkelsen er utelukkende basert på kommunenes egenrapportering. DSB påpeker derfor at «kommuneundersøkelsen sier noe om status på det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet, men ikke noe om kommunenes krisehåndteringsevne» (DSB, 2018). Siden fylkesmannen har ansvar for å følge opp dette arbeidet lokalt, får embetene hvert år tilsendt rådata fra undersøkelsen. Dette gir fylkesmannen anledning til å kartlegge eventuelle behov og utfordringer kommunene har. Siden datamaterialet er innsamlet av andre, har vi det som kalles sekundærdata (Halvorsen, 2018:114).

Alle landets kommuner er målgruppe for undersøkelsen, og alle kommuner blir bedt om å svare. Kommunene er våre enheter, det vil si de vi ønsker å undersøke. Alle norske kommuner er vår populasjon, det vil si den totale mengde av enheter undersøkelsen gjelder for. Hvis populasjonen er veldig stor (f.eks. alle innbyggere i Norge) er det ofte langt mer hensiktsmessig å trekke et sannsynlighetsutvalg. Siden andelen norske kommuner er relativt lav og synkende, er det mulig å undersøke populasjonen direkte. Kommuneundersøkelsen er basert på populasjonsdata. Svarprosenten har vært på rundt 90 prosent de siste årene, noe som må kunne anses som høyt. DSB skriver selv at tallene gir «et godt grunnlag for å si noe om status på samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene» (DSB, 2018). Likeledes er svarprosenten for rogalandskommunene også svært høy. Alle kommuner i Rogaland har besvart undersøkelsen i perioden 2015-2019, med unntak av Kvitsøy kommune i 2018. Dette gir et

godt utgangspunkt for å vurdere kommunene opp mot hverandre og sammenligne resultater fra tidligere år.

Ved å samle data fra populasjonen direkte unngår man noen av utfordringene knyttet til utvalgsdata, men datamaterialet vi besitter er heller ikke fritt for problemer. Spørreskjemaet for 2018 inneholder ca. 30 spørsmål og enda flere delspørsmål⁷.

Spørsmål 26 går på om kommunen bruker krisestøtteverktøyet CIM, og hvor gode de er fra 0 til 2 poeng. Poenggivningen er gjort etter kvalitative vurderinger av beredskapslaget hos FMRO, og grunnlaget for denne vurderingen er vedlagt rapporten⁸. Grunnen til at dette spørsmålet er tatt med, er fordi bruk av krisestøtteverktøy har vært en prioritert oppgave på beredskapsfeltet de senere årene. Fylkesmannens vurdering av CIM-bruk sier lite om det overordnede samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene. Det er heller ikke noe krav i lov eller forskrift som tilsier at kommunene skal ha CIM, og det er således heller ikke noe fylkesmannen fører tilsyn med. Dette er derfor et relevant spørsmål å ha med i vurderingen, uten at det har noen direkte innvirkning på resultatene som senere presenteres for forskningsspørsmål 2 og 3.

En sentral datakilde for å vurdere forskningsspørsmål 2 og 3 er tilsynsrapportene som utarbeides av FMRO etter hvert tilsynsbesøk. Tilsynsrapportene er offentlig tilgjengelig på FMRO sine nettsider⁹. Avvikene som blir avdekket etter tilsyn følger de samme kategoriene (og paragrafene) i kommunetrappa. I rapporten er avvikene beskrevet i mer utfyllende detalj. Kriteriene for hvordan avvik skulle vektles og tilskrives minuspoeng har blitt gjort i samråd med beredskapslaget. Den helhetlige ROS-analysen og beredskapsplan er de to viktigste elementene og således de som gir mest poeng i kommunetrappa. Hvor alvorlig og omfangsrikt avviket er, vurderes opp mot forskriften og tilsynsrapporten. Siden det er disse to kategoriene som anses som de viktigste, er det også de som gir flest minuspoeng. Vurderingen er vedlagt i eget metodeark¹⁰ og viser hvilke punkter som gir minuspoeng, og hvor mange minuspoeng det er mulig å få i hver kategori. I tillegg inkluderer metodearket en kommuneoversikt med tilsyn og avvik, inkludert poengsum for hver kommune.

⁷ Spørreskjema vedlagt: [7.1. Vedlegg 2 – Kommuneundersøkelsen 2018](#)

⁸ [7.3. Vedlegg 3 – Fylkesmannens vurdering av CIM-bruk i kommunene](#)

⁹ <https://www.fylkesmannen.no/nb/Rogaland/Tilsynskalender-og-rapportar/>

¹⁰ [7.4 Vedlegg 4 – Metodeark – Oversikt over avvik og kommuneoversikt over tilsyn.](#)

En egen notis fra tilsynsrapporten er lagt inn i kommunetrappa for å gi en bedre oversikt over situasjonen i hver kommune. Dette gjør at man relativt enkelt kan sammenligne hva kommunene har svart i KU med funn fra tilsynsrapportene. Manglende samsvar vil derfor bli langt mer synlig enn hvis man skulle vurdere rådata eller tilsynsrapporter hver for seg. Videre har jeg lagt inn en egen knapp som justerer resultatet for hver kommune etter poengsum basert på egenmelding og korrigerer for avvik. Dette grepet har gjort det enklere å se både samsvar og manglende samsvar mellom rapportert resultat og tilsynsrapport.

3.2 Analyse

Analyse av resultatene i kommunetrappa har tatt utgangspunkt i resultatene fra 2018, selv om det også foreligger data for perioden 2015-2019. Årsaken til dette er blant annet at vurdering av CIM-bruk først ble tatt med i 2018 og at det mangler et spørsmål fra undersøkelsen i 2017. Av praktiske hensyn har det derfor vært vanskelig å direkte kunne sammenligne poengsum og resultater fra foregående år. Rådata fra 2019 forelå først i slutten av praksisperioden og var dermed vanskelig å inkorporere i en nesten ferdigskrevet rapport.

På grunnlag av dette har analysen vært basert på å drøfte i hvilken grad kommunene har oppfylt kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt i 2018, og hvordan kommunenes egenrapportering gjennom KU eventuelt samsvarer med oppfatningene og tilsynsrapportene til FMRO. Analysedelen har spesielt tatt utgangspunkt i hvordan resultatene i kommunetrappa endrer seg når man korrigerer for avvik. At spørsmålene i undersøkelsen og avvik følger de samme kategoriene (og paragrafene) i kommunetrappa, gjør at man relativt fort kan se om oppfatningene er noenlunde i samsvar eller ei. I analysedelen har jeg valgt å se nærmere på tre enkeltkommuner som har vekket interesse av ulike årsaker. Ved å se nærmere på hva kommunen har svart og hvilke avviksgrunnlag som er gitt, er det mulig å oppdage tilfeller med direkte motstridende oppfatninger rundt de samme kravene. Mulige årsaker til dette har blitt drøftet nærmere i slutten av rapporten.

3.3 Sammensetting

Tilgang på rådata fra undersøkelsen har gitt oss mulighet til å lage en oversikt over hvordan status er for de enkelte kommunene i Rogaland. Hensikten med kommunetrappa er først og fremst å kartlegge status i kommunene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Kommuneundersøkelsen har primært spørsmål direkte knyttet til kravene i forskriften, men også flere spørsmål som kun er indirekte knyttet til dette. Noen av spørsmålene dreier seg eksempelvis om forholdet til fylkesmannen og behovet for kompetanseheving, og sier i liten grad noe om hvorvidt kommunene oppfyller kravene i lovverket. Slike spørsmål er utelatt i denne oppgaven, men vil kunne være relevante for andre studier. DSB benytter seg også av muligheten for å fokusere på noen særtema fra år til år. Dette gjør at noen av spørsmålene ikke går igjen over tid og kan således være vanskelige å sammenligne. FMTL har valgt en struktur der de samme spørsmålene stort sett blir brukt fra år til år, men der ett eller to spørsmål gjerne baserer seg på et særtema. FMTL har også valgt ulik vektning av spørsmålene fra år til år, der ett spørsmål kan gi alt fra 1 til 5 poeng, avhengig av hvor viktig man anser punktet å være. Totalt har det vært brukt 25 spørsmål og mulig totalscore har vært 37 poeng. I Rogaland har vi kun valgt å bruke de samme spørsmålene som har gått igjen i undersøkelsen siden 2015¹¹. Dette har blitt gjort av praktiske årsaker, og for å lettere kunne sammenligne resultatene fra år til år. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i noen flere spørsmål enn FMTL og vektet spørsmålene på en måte som er mer i tråd med lokale forhold. De punktene som vi anser som de viktigste gir flest poeng. I vår kommunetrapp gir helhetlig ROS-analyse og beredskapsplan 4 poeng. De andre spørsmålene gir alt fra 0,5 til 2,5 poeng. Totalt har vi 26 spørsmål med mulig totalscore på 40 poeng.

[Vedlegg 7.5](#) viser hvordan «kommunetrappa» er bygd opp og hvordan de ulike spørsmålene er vektet. Spørsmålene er delt inn i følgende seks kategorier (med henvisning til paragraf i forskrift om kommunal beredskapsplikt i parentes):

1. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (§ 2)
2. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (§ 3)
3. Oppdatering/revisjon av helhetlig ROS og beredskapsplan (§ 6)
4. Overordnet beredskapsplan (§ 4)
5. Øvelser og opplæring (§ 7)
6. Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser (§ 8)

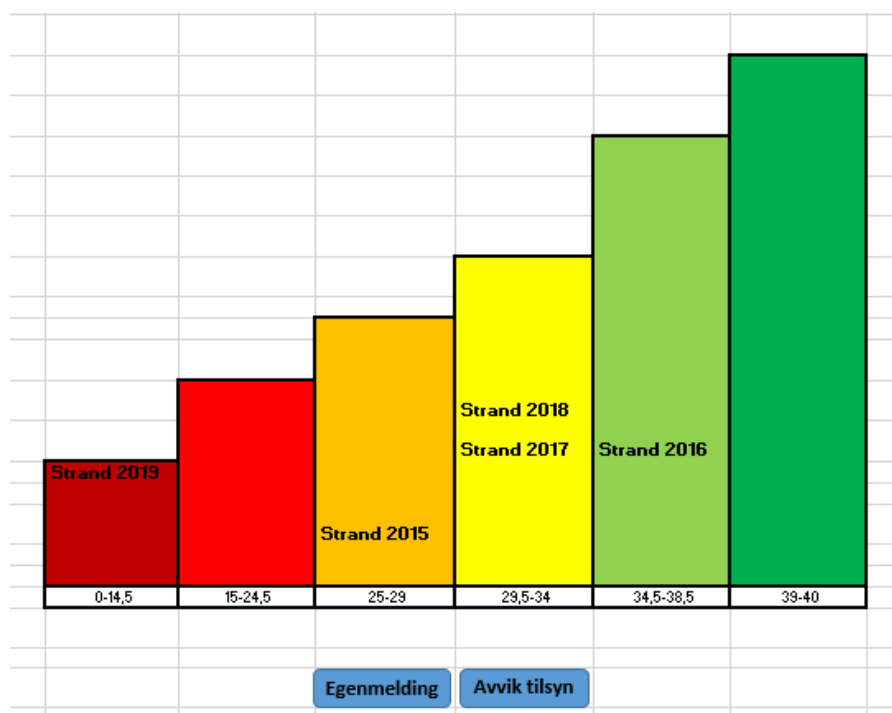
Det er dette vurderingsskjemaet som legger grunnlaget for hvor kommunene plasserer seg på kommunetrappa. Alle spørsmål markert med grønt er en del av den kvantitative

¹¹ Med unntak av ett spørsmål som ikke er tatt med i 2017.

kommuneundersøkelsen til DSB, og poengsummen her er utelukkende basert på kommunenes egenrapportering. Det nye med vår kommunetrapp, er at vi også har lagt til grunn en kvalitativ vurdering basert på tilsynsrapporter fra FMRO. Fordelen med dette er at de seks ulike kategoriene spørsmålene er organisert under, gjenspeiler de samme kategoriene som blir brukt i tilsynsrapportene fra FMRO. Avvik blir altså gitt etter de samme paragrafene, og dette gjør det også enklere å finne samsvar eller manglende samsvar mellom hva kommunene svarer og hva tilsynsrapportene sier.

Vurderingsskjemaet legger grunnlaget for det som blir kalt for kommunetrappa. I Excel-arket hvor data plottes inn, er hver kommune organisert i ulike faner, med eget vurderingsskjema og poengsum. Poengsummen avgjør hvor på trappa kommunen blir plassert – fra år til år. Etter hvert som poengsummen plottes inn i Excel-arket vil kommunen «automatisk» klatre opp eller ned på kommunetrappa. Kommunen havner i mørkegrønn sone hvis poengsummen ligger på 39 til 40 poeng. Hvis poengsummen ligger mellom 0 og 14,5 poeng vil kommunen havne i mørkerød sone.

Figur 3.1 - «Kommunetrappa» –Plassering for Strand kommune



Knappene «egenmelding» og «avvik tilsyn» er kodet slik at resultatet man får enten baserer seg på kommunenes egenrapportering alene, eller at poengsummen i tillegg blir korrigert for avvik etter tilsyn (som gir minuspoeng). På enkelte kommuner finner man relativt store sprik i poengsum når man justerer for avvik. Denne funksjonen danner dermed et godt grunnlag for å kunne drøfte forskningsspørsmålet om samsvar. I tillegg er det under hver kommune lagt inn en notis som kort oppsummerer forrige tilsynsrapport fra kommunen, hva som eventuelt var avviksgrunnlag og hvor mange minuspoeng dette resulterte i.

Etter hvert som resultatene blir klare vil de bli plottet inn i en egen kartløsning. [Vedlegg 7.6](#) under viser resultatene for alle kommunene i Rogaland i 2018, korrigert for avvik etter tilsyn. Resultatet vil trolig bli en del av kommunebildene til FMRO. Kommunebildene er utarbeidet av FMRO og skal gi et kortfattet, men tydelig bilde av hver enkelt kommune innenfor en ramme på 30 min. Kommunebildene er til internt bruk, men alle beskrivelsene skal «tåle dagens lys». Hvert kommunebilde har et eget delkapittel for samfunnssikkerhet og beredskap.

Måten vi har videreført designet til kommunetrappa på har gitt oss muligheten til å supplere kvantitativ data fra KU med egne kvalitative vurderinger fra tilsynsrapportene. Dette gir oss videre mulighet til å sammenligne kommunenes egenrapportering med avvik avdekket av FMRO. Nå er det ikke slik at tilsynsrapportene til FMRO nødvendigvis gjenspeiler virkeligheten til punkt og prikke heller, men disse danner mye av rammen for hvordan lovverket tolkes og hvilken standard kommunene må innrette seg etter. Ved å sammenligne kvantitative og kvalitative datakilder slik vi har gjort i denne rapporten, kommer vi med større sannsynlighet noe nærmere en helhetlig og mer nøyaktig situasjonsbeskrivelse av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene som har blitt studert.

4. Presentasjon av data

I denne delen av oppgaven vil resultatene av undersøkelsen presenteres. Her vil kun hovedfunn, generelle trekk og relevante opplysninger for rapporten trekkes frem. «Kommunetrappa for Rogaland» er i sin helhet vedlagt dette i dokumentet, slik at data kan studeres helhetlig og uavhengig av hva som legges frem i denne rapporten.

Videre er det i tråd med forskningsetiske prinsipper kun resultatene som vil fremlegges her. Dette gjør at resultatene kan etterprøves av alle som leser rapporten. Min drøfting og analyse av resultatene kommer i neste del av rapporten. Presentasjon av data er organisert etter de

ulike forskningsspørsmålene som er stilt under problemstillingen. Dette gjør at presentasjon av data blir systematisk oppbygget for leseren.

Forskningsspørsmål 1: I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på kommuneundersøkelsen til DSB?

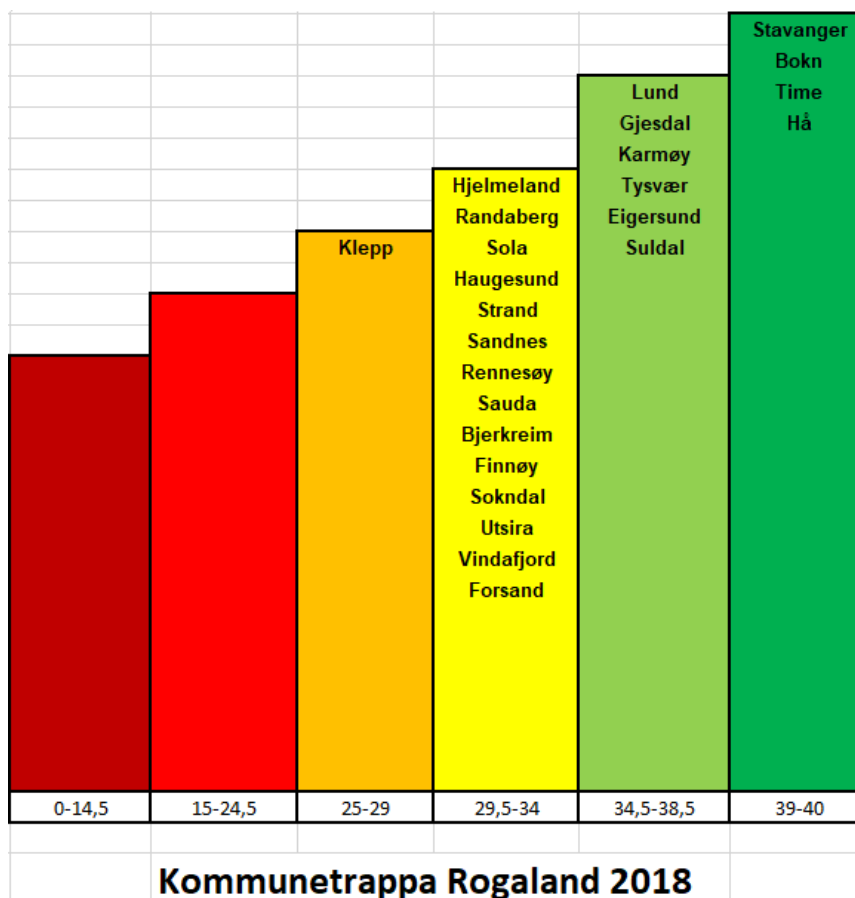
«Kommunetrappa» til Fylkesmannen i Trøndelag (FMTL) har først og fremst tatt utgangspunkt i spørsmålene som man finner i KU. Når jeg presenterer resultatene fra denne undersøkelsen, har vi i stor grad fulgt malen til Trøndelag. Forskjellen er at vi i større grad har prøvd å bruke de samme spørsmålene som stilles hvert år, i tillegg til at vi har lagt til noen spørsmål som vi føler er bedre tilpasset lokale behov. Av praktiske årsaker vil denne rapporten ta utgangspunkt i resultatene fra 2018. Grunnen til dette er at det mangler ett spørsmål i KU fra 2017, men som har vært med i undersøkelsen øvrige år. Rådata fra 2019 forelå ikke før slutten av praksisperioden og har derfor ikke blitt drøftet i denne rapporten. I tillegg er det gjort en egen kvalitativ vurdering av CIM-bruk i kommunene i 2018, som er vanskelig å vurdere opp mot foregående år. Det vil fremdeles være relevant å se på enkeltkommuner og sammenligne svar fra tidligere år, men totalsummen av alle kommuner vil utgjøre et mindre relevant sammenligningsgrunnlag.

Figur 4.1 og 4.2 viser henholdsvis resultater og plassering på «kommunetrappa» basert på kommunenes egenrapportering i KU.

Figur 4.1 - «Kommunetrappa Rogaland» – Resultater etter egenmelding (sortert etter 2018)

Kommune	Score 2015	Score 2016	Score 2017	Score 2018	Score 2019	Gjennomsnitt	Total
Stavanger	38	35	35	40	0	37,0	148
Bokn	34	27,5	34,75	39,5	0	33,9	135,75
Time	36	36,5	33,25	39,25	0	36,3	145
Hå	33,5	24	30	39	0	31,6	126,5
Lund	35	31	32,25	37,75	0	34,0	136
Gjesdal	36,5	37	35,5	37,75	0	36,7	146,75
Karmøy	33	34,5	32,25	37,25	0	34,3	137
Tysvær	20	35	30	36,75	0	30,4	121,75
Eigersund	31,5	32	31,5	36	0	32,8	131
Suldal	31	33	33,5	34,75	0	33,1	132,25
Randaberg	28	33	34,5	34	0	32,4	129,5
Sola	30	34,5	32	34	0	32,6	130,5
Hjelmeland	34	32	34	34	0	33,5	134
Haugesund	33,5	36	36	33,75	0	34,8	139,25
Sandnes	33,5	33	28	33,5	0	32,0	128
Strand	26,5	36,5	30,5	33,5	0	31,8	127
Rennesøy	31	25,5	32	33	0	30,4	121,5
Sauda	32	37	31	32,75	0	33,2	132,75
Bjerkreim	29,5	31,5	24,75	32,5	0	29,6	118,25
Finnøy	28	30,5	25,75	32	0	29,1	116,25
Sokndal	33	38	32,75	31,5	0	33,8	135,25
Utsira	35,5	31	29	31	0	31,6	126,5
Vindafjord	31	33	32,75	30	0	31,7	126,75
Forsand	33	29	28,5	29,5	0	30,0	120
Klepp	33	33	28	26	0	30,0	120
Kvitsøy	29,5	31	30	0	0	30,2	90,5
Gjennomsnitt:	31,90	32,69	31,44	33,04	0,00	32,56	

Figur 4.2 - «Kommunetrappa Rogaland» – Plassering basert på egenmelding (2018)



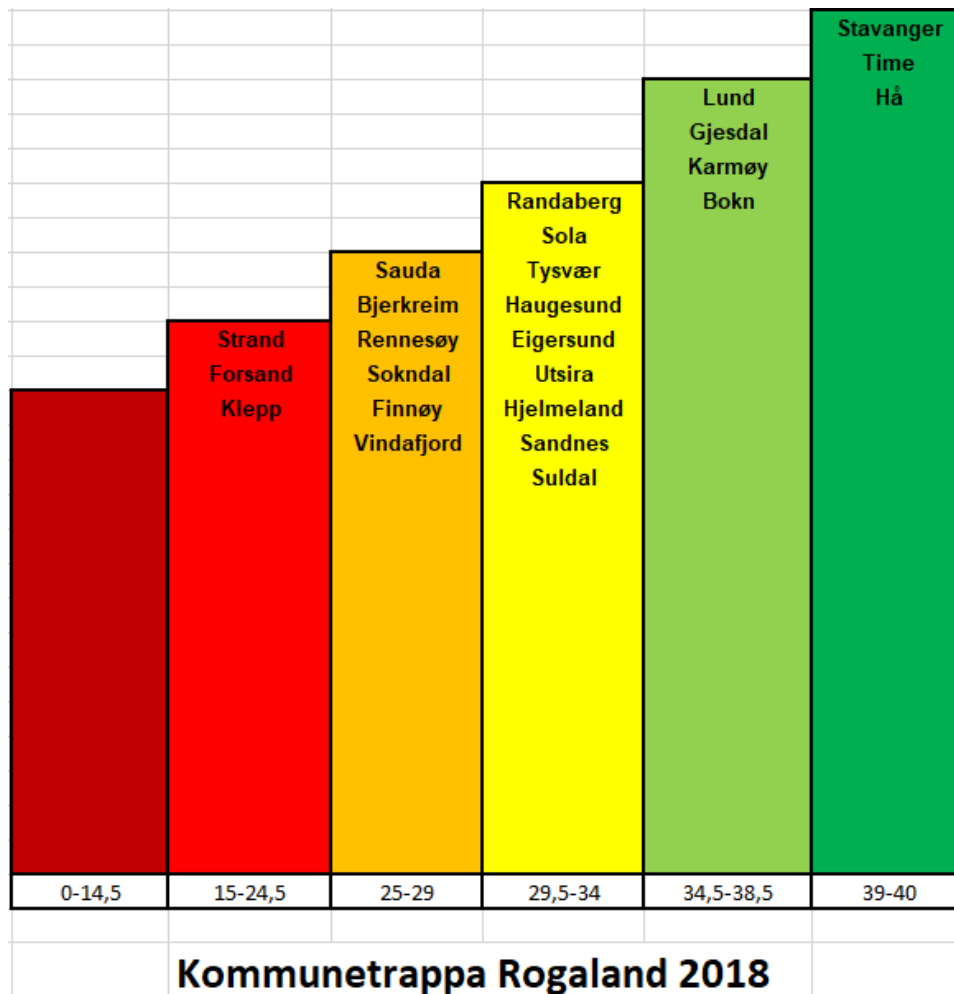
Forsknings spørsmål 2: I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på tilsynsrapporter og møter med beredskapslaget hos Fylkesmannen i Rogaland?

Figur 4.3 og 4.4 viser henholdsvis resultater og plassering på «kommunetrappa» korrigert for kvalitative vurderinger av samfunnssikkerhetsarbeidet, som er gjort i samråd med ansatte på beredskapslaget. Denne «kommunetrappa» tar utgangspunkt i de samme kriteriene som før og er basert på kommunenes egenrapportering. Forskjellen er at vi har lagt inn egne kriterier for avvik som gir minuspoeng etter avvikets relative størrelse og alvorlighetsgrad. På lik linje med forrige forsknings spørsmål, er det kategoriene som omfatter helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan som anses for å være de aller viktigste. Disse kategoriene gir derfor både flest pluss- og minuspoeng.

Figur 4.3 - «Kommunetrappa Rogaland» – Resultater korrigert for avvik (sortert etter 2018)

Kommune	Score 2015	Score 2016	Score 2017	Score 2018	Score 2019	Gjennomsnitt	Total
Stavanger	38	35	35	40	0	37,0	148
Time	34	34,5	33,25	39,25	0	35,3	141
Hå	28,5	19	30	39	0	29,1	116,5
Lund	27	23	32,25	37,75	0	30,0	120
Gjesdal	36,5	37	33,5	37,75	0	36,2	144,75
Karmøy	31,5	34,5	32,25	37,25	0	33,9	135,5
Bokn	34	27,5	34,75	36,5	0	33,2	132,75
Randaberg	28	30	34,5	34	0	31,6	126,5
Sola	30	34,5	32	34	0	32,6	130,5
Tysvær	20	35	30	33,75	0	29,7	118,75
Haugesund	30,5	33	36	33,75	0	33,3	133,25
Eigersund	31,5	28,5	28	32,5	0	30,1	120,5
Utsira	35,5	31	29	31	0	31,6	126,5
Hjelmeland	34	32	30	30	0	31,5	126
Sandnes	33,5	33	24,5	30	0	30,3	121
Suldal	31	28	28,5	29,75	0	29,3	117,25
Sauda	32	37	27	28,75	0	31,2	124,75
Bjerkreim	29,5	27,5	20,75	28,5	0	26,6	106,25
Rennesøy	31	25,5	27	28	0	27,9	111,5
Sokndal	33	38	32,75	27,5	0	32,8	131,25
Finnøy	28	24,5	19,75	26	0	24,6	98,25
Vindafjord	31	28,5	28,25	25,5	0	28,3	113,25
Strand	26,5	36,5	30,5	24,5	0	29,5	118
Forsand	33	29	28,5	23,5	0	28,5	114
Klepp	33	33	28	20,5	0	28,6	114,5
Kvitøy	29,5	31	30	0	0	30,2	90,5
Gjennomsnitt:	31,15	31,00	29,85	30,35	0,00	30,88	

Figur 4.4 - «Kommunetrappa Rogaland» – Plassering korrigert for avvik (2018)



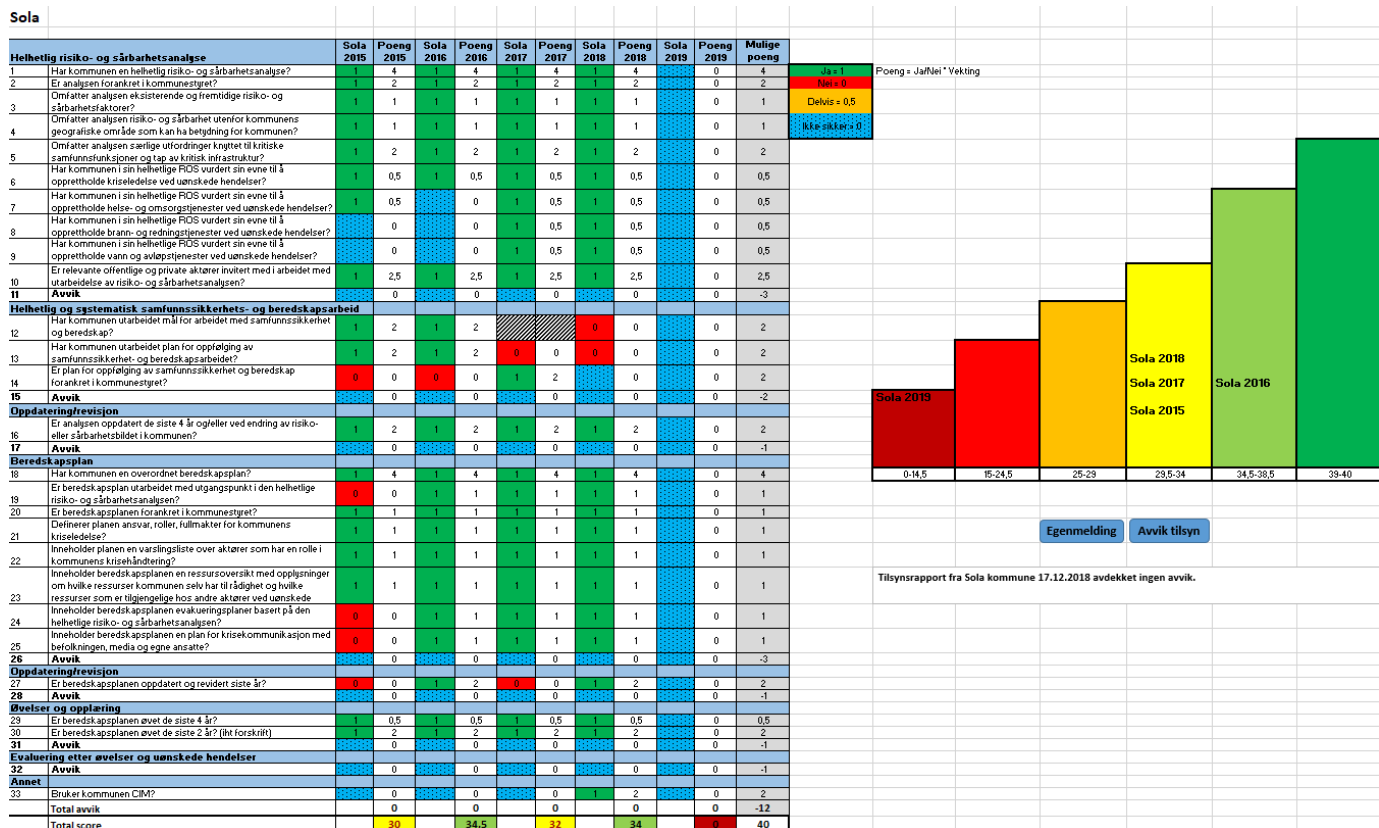
Forskningsspørsmål 3: Hvor godt samsvarer kommunenes oppfatning med Fylkesmannens oppfatning når det gjelder samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet?

Det har ikke vært praktisk mulig å studere alle kommuner i denne rapporten, derfor har vi valgt å kjøre en case-studie av noen få enkeltkommuner for videre undersøkelser. For å illustrere spekteret av kommunene, mener jeg det har vært viktig å trekke frem eksempler hvor resultatene både gir og ikke gir samsvar. Det er trukket frem et fåtall av kommuner av interesse - de øvrige resultatene er vedlagt og kan leses separat.

Sola kommune

Den første kommunen som er verdt å trekke frem, er Sola kommune. Hovedinntrykket fra tilsynsrapport datert 17.12.2018 er vedlagt: [7.7 Vedlegg 7 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk fra Sola kommune](#). Figur 4.5 viser Sola kommunes egenrapportering og plassering fra 2015 til 2018.

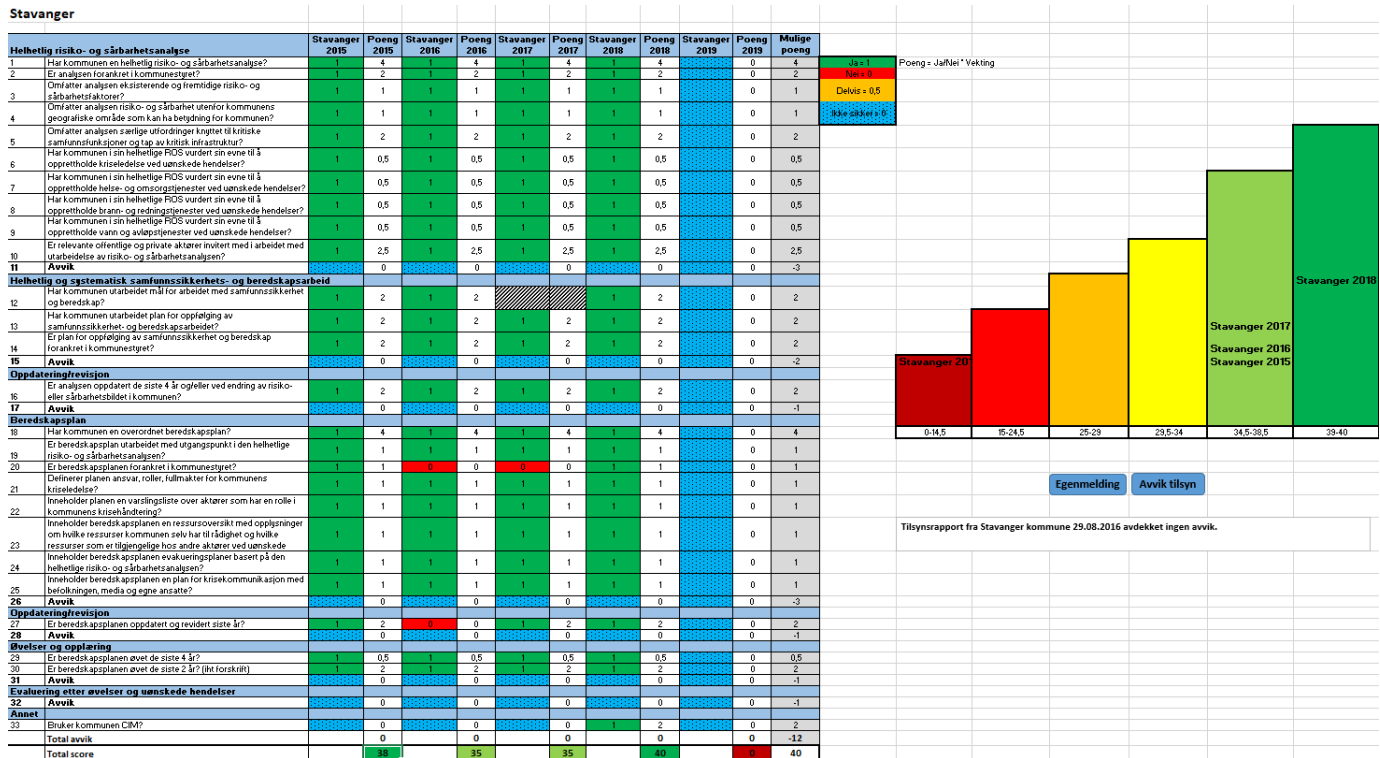
Figur 4.5 - «Kommunetrappa Rogaland» - Resultater Sola kommune



Stavanger kommune

Stavanger er først og fremst interessant fordi den er en av få kommuner hvor man finner tilnærmet nøyaktig samsvar mellom egenrapportering og fylkesmannens oppfatning. Kommunen har oppnådd full score i kommunetrappa og sist tilsynsrapport avdekket ingen avvik. Hovedinntrykket fra tilsynsrapport datert 29.08.2016 er vedlagt: [7.8 Vedlegg 8 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk fra Stavanger kommune](#). Figur 4.6 viser Stavanger kommunes egenrapportering og plassering fra 2015 til 2018

Figur 4.6 - «Kommunetrappa Rogaland» - Resultater Stavanger kommune



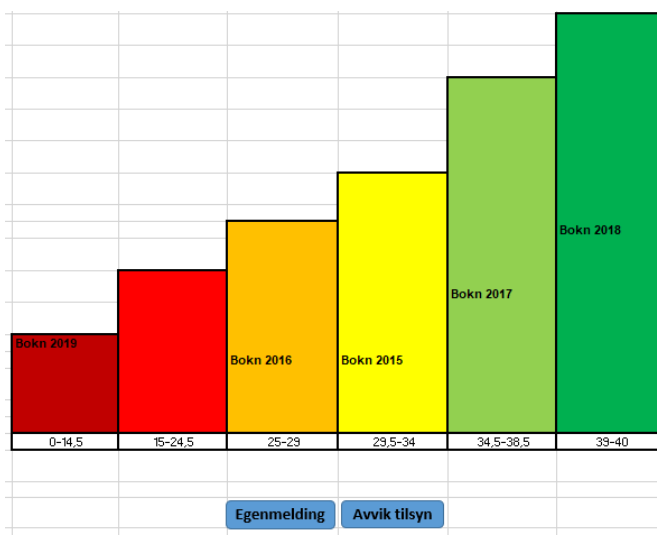
Bokn kommune

Bokn er trukket frem som en interessant kommune fordi det er tilsynelatende manglende samsvar mellom hva kommunen har svart i KU og hva tilsynsrapporten sier. Bokn havner i mørkegrønn sone før man korrigerer for avvik i kommunetrappa 2018. Samtidig viser tilsynsrapporten fra FMRO at det er avdekket to avvik ved siste tilsynsbesøk i 2018. Utdrag fra tilsynsrapporten, inkludert avviksgrunnlag er vedlagt [7.9 Vedlegg 9 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk og resultater fra Bokn kommune](#). Figur 4.7 og 4.8 viser Bokn kommunes egenrapportering og plassering fra 2015 til 2018.

Figur 4.7 - «Kommunetrappa Rogaland» - Resultater Bokn kommune

Bokn		Bokn 2015	Poeng 2015	Bokn 2016	Poeng 2016	Bokn 2017	Poeng 2017	Bokn 2018	Poeng 2018	Bokn 2019	Poeng 2019	Mulige poeng
Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse												
1	Har kommunen en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse?	1	4	1	4	1	4	1	4		0	4
2	Er analysen forankret i kommunestyret?	1	2	0	0	1	2	1	2		0	2
3	Omfatter analysen eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer?	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
4	Omfatter analysen risiko- og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen?	0	0	1	1	1	1	1	1		0	1
5	Omfatter analysen særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur?	1	2	1	2	1	2	1	2		0	2
6	Har kommunen i sin helhetlige RDS vurdert sin evne til å opprettholde kriseledelse ved uønskede hendelser?	1	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5		0	0,5
7	Har kommunen i sin helhetlige RDS vurdert sin evne til å opprettholde helse- og omsorgstjenester ved uønskede hendelser?	1	0,5		0	0,5	0,25	1	0,5		0	0,5
8	Har kommunen i sin helhetlige RDS vurdert sin evne til å opprettholde brann- og redningstjenester ved uønskede hendelser?	1	0,5		0	0,5	0,25	1	0,5		0	0,5
9	Har kommunen i sin helhetlige RDS vurdert sin evne til å opprettholde vann og avløpstjenester ved uønskede hendelser?	1	0,5	1	0,5	0,5	0,25	1	0,5		0	0,5
10	Er relevante offentlige og private aktører invitert med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen?	0,6	1,5	1	2,5	0,8	2	1	2,5		0	2,5
11	Avvik		0		0		0		0		0	-3
Helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid												
12	Har kommunen utarbeidet mål for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap?	1	2	1	2			1	2		0	2
13	Har kommunen utarbeidet plan for oppfølging av samfunnsikkerhet og beredskapsarbeidet?	1	2	0	0	1	2	1	2		0	2
14	Er plan for oppfølging av samfunnsikkerhet og beredskap forankret i kommunestyret?	1	2		0	1	2	1	2		0	2
15	Avvik		0		0		0	-1,5	-1,5		0	-2
Oppdatering/revisjon												
16	Er analysen oppdatert de siste 4 år og/eller ved endring av risiko- eller sårbarhetsbildet i kommunen?	1	2	1	2	1	2	1	2		0	2
17	Avvik		0		0		0		0		0	-1
Beredskapsplan												
18	Har kommunen en overordnet beredskapsplan?	1	4	1	4	1	4	1	4		0	4
19	Er beredskapsplan utarbeidet med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen?	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
20	Er beredskapsplan forankret i kommunestyret?	1	1	0	0	1	1	1	1		0	1
21	Definerer planen ansvar, roller, fullmakter for kommunens kriseledelse?	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
22	Inneholder planen en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering?	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
23	Inneholder beredskapsplanen en ressursoversikt med opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser?	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
24	Inneholder beredskapsplanen evakueringsplaner basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen?	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
25	Inneholder beredskapsplanen en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte?	1	1	1	1	1	1	1	1		0	1
26	Avvik		0		0		0	-1,5	-1,5		0	-3
Oppdatering/revisjon												
27	Er beredskapsplanen oppdatert og revidert siste år?	0	0	1	2	1	2	1	2		0	2
28	Avvik		0		0		0		0		0	-1
Øvelser og opplæring												
29	Er beredskapsplanen øvet de siste 4 år?	1	0,5	0	0	1	0,5	1	0,5		0	0,5
30	Er beredskapsplanen øvet de siste 2 år? (iht forskrift)	1	2	0	0	1	2	1	2		0	2
31	Avvik		0		0		0		0		0	-1
Evaluerer etter øvelser og uønskede hendelser												
32	Avvik		0		0		0		0		0	-1
Annet												
33	Bruker kommunen CIM?		0		0		0	0,75	1,5		0	2
Totalt avvik			0		0		0		-3		0	-12
Total score			34		27,5		34,75		36,5		0	40

Figur 4.8 - «Kommunetrappa Rogaland» - Plassering basert på egenmelding



4.1 Analyse og drøfting

I denne delen av rapporten skal jeg analysere og drøfte de data som ble presentert i forrige kapittel. I likhet med presentasjon av data, vil også denne delen være systematisk og kronologisk oppbygd for leseren. Sammen utgjør dette grunnlaget for å kunne besvare problemstillingen og de tilhørende forskningsspørsmålene.

I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt?

Forskningsspørsmål 1: I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på kommuneundersøkelsen til DSB?

Figur 4.1 og 4.2 viser henholdsvis resultater og plassering på «kommunetrappa» basert på kommunenes egenrapportering i KU. Hovedtrekkene er at kommunene selv vurderer status på det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet til å være fra middels høyt til høyt. Alle kommuner i Rogaland har utarbeidet en helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan, og dette er også punktene som er vektet med flest poeng i «kommunetrappa». Dette gir et godt grunnlag for arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen, og det er altså ikke her det skorter på poeng. Når det kommer til å oppfylle minimumskrav til innhold, og minimumskrav i henhold til de andre paragrafene i forskriften – er det jevnt over noe dårligere stilt.

Størstedelen av kommunene (14) plasserer seg i gul sone, som kan karakteriseres som middels høyt. Kommunene i gul sone rapporterer ofte at det er konkret innhold i ROS-analyse og beredskapsplan som er manglende, eller kun delvis tilstede jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2 og 4. Samtidig rapporterer flere at planene ikke er revidert eller oppdatert i henhold til § 6, i tillegg til mangler på helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid jf. § 3. Mange av de rapporterte manglene vil kunne gi grunnlag for avvik når fylkesmannen går på tilsyn, og således en innrømmelse av at kommunene ikke oppfyller alle kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Det er seks kommuner som havner i lysegrønn sone, som kan karakteriseres som høyt. Manglene disse kommunene rapporterer, er på mange måter de samme som kommunene i gul sone, dog i noe mindre utstrekning. Kommunene i lysegrønn sone rapporterer primært

mangler i helhetlig ROS, men og mangler hva gjelder §§ 3 og 6. Noen av kommunene får også noe trekk basert på fylkesmannens kvalitative vurdering av CIM-bruk (spørsmål 33). Det er således ingen krav til bruk av CIM i hverken lov eller forskrift, og mangler her er ikke i seg selv nok til å gi avvik. De rapporterte manglene av kommunene i lysegrønn sone er relativt små, og hvis denne vurderingen er i samsvar med fylkesmannens vurdering, er det ikke sikkert at noen av disse kommunene burde fått avvik basert på hva de selv har rapportert i KU.

Av kommunene i mørkegrønn sone har vi Stavanger, Bokn, Time og Hå. Det er kun kommuner som oppnår 39-40 poeng som havner i mørkegrønn sone, og dette nivået karakteriseres derfor som svært høyt. Siden spørsmålet om CIM-bruk er vektet med to poeng, er kommunene på dette nivået i tillegg avhengig av fylkesmannens kvalitative vurdering for å kunne oppnå toppscore. Helt på topp finner man Stavanger kommune med 40 av 40 mulige poeng. På andreplass er Bokn kommune med 39,5 poeng – som kun manglet 0,5 poeng på bruk av CIM fra å nå 40 poeng. På tredje- og fjerdeplass finner vi henholdsvis Time og Hå. Begge kommuner har kun rapportert delvis mangler på noen punkter i sin ROS-analyse, i tillegg får Hå noe trekk i bruk av CIM.

Den eneste kommunen som havner i oransje sone og på middels lavt nivå, er Klepp kommune. Klepp har selv rapportert om mangler i alle kategorier, med unntak av beredskapsplanen. Den eneste kommunen som ikke svarte på undersøkelsen i 2018, er Kvitsøy. Kommunen har imidlertid ligget i gul sone både 2015, 2016 og 2017.

Basert på egenrapporteringen alene er det ingen tvil om at mange kommuner kommer ut med en jevnt over god score på kommunetrappa Rogaland. Samtidig havner over halvparten av kommunene i gul sone. Siden mange av spørsmålene går på i hvor stor grad man oppfylder kravene til forskrift, kan dette tolkes som en innrømmelse av at man fremdeles ikke oppfylder alle kravene i sin helhet. Samtidig svarer alle kommunene at de har en helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan jf. sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2 og 4. Dette er to av de viktigste elementene og mye av det som danner grunnlaget for en kommunes arbeid og innsats på samfunnssikkerhet- og beredskapsfeltet. Skal man drøfte hvorvidt kommunene oppfylder krav, blir det altså en diskusjon om i hvilken grad man oppfylder kravene – ikke simpelthen om de oppfylles eller ei.

I dette tilfellet er det utvilsomt mange kommuner som oppfyller kravene i «noen» grad. Samtidig er det kun fire kommuner som svarer at de oppfyller kravene i «svært høy» grad. Det positive er at det kun er Klepp som svarer at de oppfyller kravene i «noe mindre» grad. I tillegg er det ingen kommuner som havner i rød eller mørkerød sone. Undersøkelsen gir tydelige tegn på at mye av det grunnleggende er på plass, men at det samtidig gjenstår en god del før alt er på plass. Manglene det rapporteres om i KU vil i mange tilfeller kunne kvalifisere for avvik når fylkesmannen går på tilsyn.

Forskningsspørsmål 2: I hvilken grad oppfyller kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på tilsynsrapporter og møter med beredskapslaget hos Fylkesmannen i Rogaland?

Figur 4.3 og 4.4 viser henholdsvis resultater og plassering på «kommunetrappa» korrigert for avvik. Korrigeringen er basert på kvalitative vurderinger av samfunnssikkerhetsarbeidet, gjort i samråd med ansatte på beredskapslaget.

Resultatene som presenteres gir ikke så mye informasjon utover at det er avdekket avvik i flere kommuner, og at disse også gir noen betydelige endringer på «kommunetrappa». Dataene gir ikke nødvendigvis noe tydelig bilde av om egenrapporteringen samsvarer med fylkesmannens oppfatning – kommunene kan fremdeles ha fått avvik på de samme punktene som de har svart at de gjør det dårlig på. Dette vil vi derfor se nærmere på under forskningsspørsmål 3.

Hvert avvik er vektet i størrelsesorden 0,5 til 4 minuspoeng. Totalt er det mulig for én kommune å få 12 minuspoeng. Det går som regel flere år mellom hver gang fylkesmannen går på tilsyn i samme kommune (intervallet er ofte fire år). I vår trapp får kommunen minuspoeng til de selv rapporterer at avviket er lukket. Dette innebærer at fylkesmannen ikke får dette endelig bekreftet før de eventuelt får dette dokumentert eller går på nye tilsyn. Disse skjevhetene gir noen uheldige utslag. Så langt har det bare blitt lagt inn poengsum etter tilsyn i perioden fra 2015 til 2018. Man vil eksempelvis ikke få plukket opp kommuner som hadde tilsyn for mange år siden. I vårt tilfelle gjelder dette kun for Utsira, som sist hadde tilsyn i 2013. Et annet problem er at kommuner som fikk avvik for flere år siden, også kan ha fått disse lukket uten å ha dokumentert eller fått dette bekreftet etter nye tilsyn. Noen kommuner kunne således fått bedre score enn hva gamle avvik skulle tilsi. Fokus på dette kan muligens

føre til at kommunene blir bedre på å dokumentere sine utbedringer i fremtiden. Det siste problemet er at minuspoeng som blir gitt, ikke tilstrekkelig balanserer opp for en uforholdsmessig høy egenrapportering fra kommunene selv. Rent metodisk vil dette være veldig krevende å finne en løsning på, samtidig vil slik «rapportering over evne» bli avslørt av å studere kommunens eget vurderingsskjema i «kommunetrappa». Dette er også noe forskningsspørsmål 3 vil se nærmere på.

Som vi ser av figur 4.3 og 4.4, har korrigerings for avvik gitt noen tydelige utslag på «kommunetrappa». Den største forskjellen er at vi nå har langt flere kommuner i oransje sone, og tre kommuner har også havnet i rød sone – som kategoriseres som et lavt nivå. Kommunene har i snitt gått ned 2,7 poeng etter korrigerings. Siden vurdering av minuspoeng har blitt gjort etter kvalitative vurderinger og ikke er direkte sammenlignbare med spørsmålene fra undersøkelsen, skal man være forsiktig med å tolke for mye ut av dette. Nedgangen illustrerer imidlertid at mange kommuner har fått avvik, og at det fremdeles finnes en del klare mangler når det kommer til samfunnsikkerhetsarbeidet.

Tabell 4.1 gir en oversikt over hvordan kommunene har forflyttet seg nedover. Oversikten viser i tillegg at det har vært forflyttinger i alle soner som kommunene opprinnelig var plassert i.

Tabell 4.1 - «Kommunetrappa Rogaland» – Plasseringer før og etter avvik

	Egenrapportering	Korrigert for avvik
Meget høyt	4	3
Høyt	6	4
Middels høyt	14	9
Middels lavt	1	6
Lavt	0	3
Meget lavt	0	0

Starter vi øverst ser vi blant annet at Bokn har forflyttet seg fra mørkegrønn til grønn sone. Bokn hadde tilsyn i 2018 og fikk to avvik som gjaldt helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid jf. § 3, og overordnet beredskapsplan jf. § 4. Det er

verdt å merke seg at Bokn i KU svarer at de oppfyller alle kravene til forskrift på disse punktene.

Videre har kommunene Tysvær, Eigersund og Suldal forflyttet seg fra grønn til gul sone. Størst er nedgangen for Suldal kommune. Kommunen har fått 5 minuspoeng og er nå nærmere oransje enn grønn sone. Også her er det verdt å merke seg at kommunens egenrapportering skiller seg vesentlig fra tilsynsrapporten.

Nedgangen er allikevel størst for Strand kommune, som opprinnelig befant seg i gul sone. Tilsynet i 2018 avdekket fem avvik, noe som har resultert i hele 9 minuspoeng. Dette sender Strand ned i rød sone.

Basert på de generelle funnene så langt kan man se at FMRO avdekker avvik i de fleste kommuner de går på tilsyn hos. De to eneste kommunene som ikke har fått avdekket avvik ved sist tilsyn, er Stavanger og Sola, i henholdsvis 2016 og 2018. Utover dette har det vært vanskelig for kommunene å oppfylle minstekravene i henhold til lov og forskrift. Samtidig ser man også her at avvik er relative i sin størrelse, og noen kommuner har fått avdekket langt større avvik enn andre. Basert på «kommunetrappa» har jeg laget en tabell som viser antall avvik FMRO har avdekket etter tilsyn i perioden fra 2015 til 2018. Tabell 4.2 viser hvilke avvik beredskapslaget avdekker oftest når de er på tilsyn. Totalt er det blitt avdekket 76 avvik, og §§ 2, 3 og 4 er punktene der det avdekkes flest. Det er 26 kommuner i Rogaland, og i perioden fra 2015 til 2018 har dermed hver kommune fått tilnærmet 3 avvik i snitt etter hvert tilsyn. Fylkesmannen kan gi totalt 6 avvik etter hvert tilsyn.

Tabell 4.2 – Antall avvik avdekket i perioden 2015 - 2018

Avviksgrunnlag	Antall avvik totalt (2015-2018)
1. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (§ 2)	19
2. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid (§ 3)	19
3. Oppdatering/revisjon av helhetlig ROS og beredskapsplan (§ 6)	10
4. Overordnet beredskapsplan (§ 4)	15
5. Øvelser og opplæring (§ 7)	11

6. Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser (§ 8)	2
Totalt:	76

Det påfallende her er at FMRO avdekker avvik i de fleste kommuner etter hvert tilsynsbesøk. Antall avvik det avdekkes i gjennomsnitt etter hvert tilsyn, syntes også å være relativt høyt. Samtidig er det viktig å huske på at et avvik er relative i sin størrelse og kan således innebære vidt forskjellig tiltak fra kommunens side. Et avvik kan innebære så lite som noen manglende formalia, som for eksempel godkjenning av helhetlig ROS i kommunestyre. Et avvik kan også være svært omfattende, som for eksempel en manglende beredskapsplan. Denne tabellen fanger ikke opp slike differanser.

Resultatene fra forskningsspørsmål 2 bekrefter allikevel noe av det inntrykket vi sitter igjen med etter å ha lagt frem data og drøftet forskningsspørsmål 1. Kommunene i Rogaland oppfylder kravene til forskrift i varierende grad, og mange oppfylder dem kun i «noen» grad. Færre oppfylder kravene i «stor» grad, mens flere enn før oppfylder kravene i «liten» grad. Inntrykket man sitter igjen med etter å ha snakket med beredskapslaget, studert tilsynsrapporter og justert kommunetrappa for avvik, er at egenrapporteringen til kommunene synes å gi et noe bedre inntrykk enn det FMRO sitter igjen med. Dette skal vi undersøke nærmere ved å gjøre noen spesifikke case-studier under forskningsspørsmål 3.

Forskningsspørsmål 3: Hvor godt samsvarer kommunenes oppfatning med Fylkesmannens oppfatning når det gjelder samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeid?

Data fra de to foregående forskningsspørsmålene har allerede vist tendenser til manglende samsvar i flere kommuner. Men å korrigere resultatene for avvik er ikke nødvendigvis ensbetydende med manglende samsvar. Kommunene kan fremdeles ha vært kritisk i sin egenrapportering på de spørsmålene det også viser seg at de har fått avdekket avvik på. Vurdering av poengsum og plassering på kommunetrappa før og etter avvik er således ikke nok til å dra noen konklusjoner. For å kunne gjøre en vurdering av samsvar, er man avhengig av å se nærmere på resultatene for hver kommune og vurdere svarene opp mot eventuelle avvik avdekket av fylkesmannen. Avvik kan også bli gitt på andre grunnlag enn det som fremkommer av spørsmålene i KU - en nøyaktig vurdering av samsvar vil derfor i noen tilfeller være vanskelig.

Tendensen man ser ved å studere svar fra kommunene opp mot tilsynsrapportene, er at det i mange tilfeller er snakk om manglende samsvar. I de fleste tilfeller er det snakk om manglende samsvar på noen enkeltpunkter. I noen mer graverende tilfeller, er det lite til ingen samsvar, mens det også finnes et par eksempler på tilnærmet nøyaktig samsvar. Det har ikke vært praktisk mulig å studere alle kommuner i denne rapporten, derfor har vi valgt å kjøre en case-studie av noen få enkeltkommuner for videre undersøkelser. For å illustrere spekteret av kommunene, mener jeg det har vært viktig å trekke frem eksempler hvor resultatene både gir og ikke gir samsvar. Samtidig er det begrenset hvor mye man kan undersøke resultatene i kommuner hvor samsvaret er høyt. Det er derfor kun trukket frem et fåtall av kommuner av interesse, de øvrige resultatene er vedlagt og kan leses separat.

Sola kommune

Den første kommunen som er verdt å trekke frem, er Sola kommune. Figur 4.5 viser Sola kommunes egenrapportering og plassering fra 2015 til 2018. I 2018 havnet Sola i gul sone på tross av at det ikke ble avdekket avvik i kommunen etter tilsyn samme år. Sola kommune er derfor en interessant kommune å undersøke nærmere. Dette er fordi kommunen gir seg selv dårligere score enn hva fylkesmannens oppfatning skulle tilsi. Sola er i tillegg kun én av to rogalandskommuner som ikke har fått avdekket avvik ved tilsyn de siste årene (Stavanger er den andre). Kommunen har i tillegg en svært godt utarbeidet ROS-analyse og tilhørende beredskapsplan, men kommunen har også oppnådd full score på disse punktene. I 2018 har kommunen svart at det er mangler på det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Fylkesmannen har imidlertid ikke avdekket noen avvik eller påpekt andre merknader i forbindelse med denne paragrafen.

Både tilsynsrapporten og samtaler med fylkesberedskapssjefen bekrefter dette inntrykket. Sola regnes som en av de «gode beredskapskommunene» i Rogaland, sammen med et knippe andre kommuner. Sola har ikke vært en foregangskommune på dette feltet tidligere, men etter å ha ansatt en egen beredskapsleder og viet flere ressurser til arbeidet – har kommunen blitt til en av de beste beredskapskommunene i Rogaland.

Hovedinntrykket fra tilsynsrapporten kan videre brukes for å understreke dette poenget. Siste avsnitt er spesielt interessant i denne sammenhengen:

Vi finner mål, strategier, prioriteringer om plan for oppfølging av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i både i kommuneplanens samfunnsdel, handlingsplaner og ikke minst et eget strategidokument fra august 2018 (FMRO, 2018:3)¹².

Oppsummert sitter altså FMRO igjen med et svært godt inntrykk av Sola kommune, og uthevingen er stikk i strid med det kommunen selv har svart i KU. Sola har i undersøkelsen svart nei på følgende to spørsmål:

- Har kommunen utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?
- Har kommunen utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet?

Stavanger kommune

Stavanger er først og fremst interessant fordi den er en av få kommuner hvor man finner tilnærmet nøyaktig samsvar mellom egenrapportering og fylkesmannens oppfatning. Kommunen har oppnådd full score i kommunetrappa, og dette bilde samsvarer godt med siste tilsynsrapport, datert 29.08.2016. Tilsynsrapporten avdekket ingen avvik.

Samtaler med fylkesberedskapssjefen har videre forsterket dette inntrykket. I samtalene har det kommet frem at Stavanger i flere tiår har innarbeidet en kultur for å arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet. Torstein Nielsen ble ansatt som beredskapssjef i kommunen i 1994, og er en av de som har sittet lengst som beredskapssjef i Rogaland. Kommunen har også ansatt egne beredskapsrådgivere i fulltidsstilling. I tillegg har kommunen involvert flere avdelinger i beredskapsarbeidet, med egne beredskapskoordinatorer i hver avdeling. Tilsynsrapporten forsterker dette inntrykket.

Bokn kommune

Bokn kommune er en av få kommuner som har oppnådd full score på alle spørsmål i kommunetrappa, bortsett fra fylkesmannens kvalitative vurdering av CIM-bruk. Kommunen er dermed én av fire kommuner som havner i mørkegrønn sone (før man korrigerer for avvik).

¹² <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/samfunn-og-beredskap/sola-endelig-tilsynsrapport.pdf>

Bokn er en liten kommune med ca. 800 innbyggere og har en tilsynelatende godt innarbeidet politisk og administrativ ledelse på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Rådmann Jan Erik Nygaard er den lengstsittende rådmannen i Rogaland, og ordfører Tormod Våga har erfaring på området etter å ha vært leder for Kystverket sin trafikksentral på Kvitsøy.

Inntrykket fra fylkesberedskapssjefen er at både politisk og administrativ ledelse innehar god kompetanse på beredskapsfeltet, men at det fort kan bli utfordringer hvis noen av disse skiftes ut. Spørsmålet er da hvor godt det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet faktisk er, og hvor mange ledd i kommunen som har blitt og blir involvert i arbeidet. FMRO anbefaler Bokn kommune å ha en beredskapskoordinator som kan følge dette arbeidet videre opp. Fylkesberedskapssjefen trekker ikke frem Bokn som en av de beste beredskapskommunene i Rogaland. Kommunen har ikke avsatt nok ressurser til å følge opp beredskapsarbeidet i det daglige, de siste årene, men fremhever allikevel at kommunen har gjort mye annet positivt på området. I tilsynsrapporten står det blant annet at ROS-analysen «er blant dei beste som er laga av kommunar i Rogaland» (FMRO, 2018:3).

Det er verdt å merke seg at Bokn kommune også har fått mye skryt etter hvordan de håndterte en drukningsulykke i 2018, der to brødre omkom i et forlis etter hummerfiske (Waage & NTB, 2018)¹³. Kommunen satte umiddelbart krisestab, og har i etterkant kunne dokumentere god krisehåndteringsevne i forbindelse med hendelsen.

Når det kommer til «kommunetrappa», får kommunen minuspoeng etter to avvik som ble avdekket ved tilsyn i 2018. Bokn har per dags dato, heller ikke lukket disse avvikene. Bokn får kritikk for ikke å ha et tilstrekkelig system for styring og oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Utdrag fra tilsynsrapporten viser dette:

For å kunne dokumentere eit systematisk arbeid med samfunnstryggleik og beredskap må kommunen ha ein raud tråd i arbeidet frå heilskapleg ROS til mål, strategiar og prioriteringar i styrande dokument som kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplan/tiltaksplan, årsmeldingar og planar etter plan- og bygningsloven. I dag er

¹³ <https://www.dagsavisen.no/roganytt/hummerfiskerne-i-bokn-er-brodre-begge-trolig-dode-i-forlis-1.1217501>

dette ikkje godt nok, og dette er det viktigaste for kommunen å gripe fatt i (FMRO, 2018:3-4).

Videre får kommunen minuspoeng etter avvik på overordnet beredskapsplan. Utdraget under skildrer de utfordringene FMRO mener Bokn kommune har når det gjelder ansvarsforhold, og hvem som gjør hva under uønskede hendelser.

Kommunen sin plan for kriseleiing, det vil seie rollar og ansvar, må vere tydelegare definert. Organiseringa av kriseleiinga i kommunen er endra dei siste åra som følgje av organisatoriske endringar. Den delen som går på roller og ansvar generelt og særleg det som står om kven som har ansvar for kva når det gjeld informasjon må bli tydelegare.

Sjølv om Bokn er ein liten kommune, må kommunen ha meir på plass når det gjeld kven som gjer kva ved ei uønskt hending. Erfaringane frå dei siste øvingane som har vært har vært med på å underbyggja at dette særleg er et behov med tanke på den interne krisekommunikasjonen og loggføring.

Det som står om EPS-senter i sjølve beredskapsplanen er ikkje godt nok. Planen seier noko om kva oppgåver som må bli gjort, men vi saknar ein skildring av kven som har ansvar for kva og også kven som kan tenkjast å fylle disse rollene (FMRO, 2018:5).

Denne oppfatningen samsvarer ikke med hva Bokn har svart på noen av spørsmålene i KU. Under kategorien helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid har Bokn blant annet svart ja på følgende spørsmål:

- Har kommunen utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet?

I tilsynsrapporten skriver FMRO blant annet at, «kommunen har ikkje eit godt nok system for å sikra at tiltaka i den heilskaplege ROS-analysen blir følgd opp og revidert etter kvart som ulike tiltak blir gjort (FMRO, 2018:4).»

Videre har Bokn, under kategorien beredskapsplan har Bokn svart ja på følgende spørsmål:

- Definerer planen ansvar, roller, fullmakter for kommunens kriseledelse?
- Inneholder beredskapsplanen evakueringsplaner basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen?
- Inneholder beredskapsplanen en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte?

Sammenligner man disse svarene med utdrag fra tilsynsrapporten over, ser man noen klare motsetninger i forhold til det som blir beskrevet av FMRO. Samtidig påpeker tilsynsrapporten at mange av disse tingene er på plass i Bokn, men at de ikke oppfyller minstekravene til hva som forventes. Basert på denne observasjonen kan man derfor stille spørsmål ved om kommunene og FMRO har samme oppfatning om hvor standarden settes. Her er det samtidig viktig å påpeke at hverken lov eller forskrift er særlig utfyllende i hva som kreves. Det er derfor ikke utenkelig at skjønnsmessige vurderinger ofte blir lagt til grunn for hva som blir å regne som tilfredsstillende. Samtidig har det tidligere i rapporten blitt henvist til veiledere og andre hjelpemidler kommunene kan bruke i sitt arbeid. Disse gir også indikasjoner på hva som forventes av kommunene når fylkesmannen går på tilsyn.

5. Konklusjon

I denne rapporten har vi sett nærmere på i hvilken grad kommunene i Rogaland oppfyller kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Problemstillingen er bygget opp av tre forskningsspørsmål som har søkt å belyse temaet fra både kommunenes og fylkesmannens side.

Kommunene har selv rapportert at de oppfyller kravene til forskriften i noe varierende grad. Basert på egenrapporteringen, er det ti rogalandskommuner som havner i lyse- og mørkegrønn sone i 2018 på vår kommunetrapp. Dette er et nivå som må karakteriseres som høyt og som indikerer at kommunene oppfyller kravene i relativt stor grad. Samtidig plasserer 14 kommuner seg i gul og én kommune i oransje sone. Dette er å betrakte som et middels nivå, og en tydelig indikasjon på at kommunene selv anerkjenner visse mangler i henhold til både lov og forskrift. Verdt å merke seg er at ingen kommuner i Rogaland havner i rød sone basert på egenrapportering alene. Mye av det fundamentale, som en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan rapporteres således å være på plass.

Forskriften stiller minimumskrav til hva disse skal inneholde og det å ha planer er derfor ikke nok i seg selv, i tillegg er det også andre krav som må være på plass.

Når man korrigerer for avvik får man noen tydelige utslag på kommunetrappa. Disse utslagene er ikke ensbetydende med manglende samsvar, men er en indikasjon på at FMRO avdekker avvik i mange av kommunene de går på tilsyn hos. Går man igjennom siste tilsynsrapport fra hver kommune, ser man at alle med unntak av Sola og Stavanger har fått avdekket avvik. I perioden 2015 til 2018 har FMRO avdekket 76 avvik etter tilsyn, noe som gir tilnærmet 3 avvik i snitt for hver kommune. Her må det også bemerkes at avvik er relative i sin størrelse og at forskjellene mellom kommunene er relativt store. Når man korrigerer for avvik i kommunetrappa, går antall kommuner i grønn sone ned fra ti til syv. Videre havner flere av kommunene som var i gul sone før korrigeringen, ned i oransje (6) og rød sone (3) etter å ha blitt korrigert.

I hvilken grad oppfyller så kommunene i Rogaland kravene til forskrift om kommunal beredskapsplikt basert på tilsynsrapporter og møter med beredskapslaget hos Fylkesmannen i Rogaland? Også her viser våre data at kommunene oppfyller kravene i varierende grad. At det avdekkes så mange avvik kan virke noe urovekkende, men avvikets størrelse må evalueres før man kan dra slutninger om dette er bekymringsfullt. FMRO anerkjenner at mange av de fundamentale elementene som helhetlig ROS og beredskapsplan er på plass, men at det samtidig avdekkes flere mangler både i disse planene og utover disse. Oversikten viser at det avdekkes flest avvik når det kommer til den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (§ 2) og det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet (§ 3). Det avdekkes også mange avvik med overordnet beredskapsplan (§ 4). At flere kommuner havner i oransje og rød sone etter man korrigerer for avvik kan tyde på at FMRO vurderer situasjonen noe strengere enn det kommunene selv gjør. Dette skal neste forskningsspørsmål se nærmere på.

Som jeg har vært inne på tidligere, er det ikke slik at mange minuspoeng og store forflytninger på kommunetrappa trenger å være ensbetydende med manglende samsvar. Det er fullt mulig for en kommune å gi seg selv dårlig score på de punktene som FMRO også har gitt avvik på. For å undersøke hvor godt kommunenes oppfatning samsvarer med fylkesmannens oppfatning, er man derfor avhengig av å studere resultatene for hver kommune nærmere. Hvis en kommune har gitt seg selv full score under en paragraf i forskriften de samtidig har fått avdekket avvik på, vil dette vært en god indikasjon på manglende samsvar.

Nå er det heller ikke slik at spørsmålene i KU dekker nøyaktig de samme kriteriene som FMRO legger til grunn når de går på tilsyn. Å vurdere samsvar krever derfor at man går noe mer grundig til verks, og at man sammenligner de svarene som er gitt med de avviksgrunnlag som eventuelt måtte være gitt. Først da kan man begynne å vurdere om det finnes samsvar mellom aktørene. Siden disse vurderingene både er tid- og ressurskrevende, og krever mye dokumentasjon, har denne rapporten fokusert på case-studier av noen få enkeltkommuner. Underveis i rapporten har det også dannet seg noen helhetlige inntrykk, uten at disse videre kan dokumenteres utover de data som allerede er vedlagt. Rapporten kan derfor ikke med sikkerhet slå fast om kommunenes oppfatning samsvarer med fylkesmannens oppfatning når det gjelder arbeidet med samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet lokalt. Resultatene fra hver case-kommune gir imidlertid noen interessante funn og indikasjoner som bør studeres nærmere.

Arbeidet med kommunetrappa har gitt oss mulighet til å relativt enkelt kunne skaffe en oversikt over hvor godt oppfatningene samsvarer med hverandre. Samtidig krever resultatet fra hver kommune en god porsjon analyse og drøfting før man kan dra noen bestemte slutninger. Av alle praktiske formål har det derfor vært mest hensiktsmessig å fokusere på noen få case-kommuner for å studere spørsmål om samsvar nærmere. For å illustrere variasjonen, har rapporten fokusert på én kommune hvor man finner tilnærmet nøyaktig samsvar, og to hvor kommunene har «over-» og «underrapportert» i forhold til hva som er beskrevet i tilsynsrapportene til FMRO.

Stavanger har oppnådd full score og er den kommunen som har gjort det best på vår kommunetrapp. Kommunen har over lenger tid viet store ressurser og innarbeidet en kultur på beredskapsfeltet. Samtidig har beredskapsteamet vært gode på å involvere flere avdelinger og øvrige ledd i kommunen med på arbeidet. Dette har gitt resultater. Hovedinntrykket fra FMRO samsvarer godt med hva kommunen selv har rapportert. Stavanger er en av få kommuner som ikke har mottatt avvik etter sist tilsyn og arbeidet får gode skussmål fra fylkesmannen. Fylkesberedskapssjefen har trukket frem Stavanger som en av de gode beredskapskommunene i Rogaland.

Sola er den andre kommunen vi har valgt å trekke frem i denne rapporten. Basert på egenrapporteringen alene, havner kommunen i gul sone på vår kommunetrapp – et nivå som kun er å betrakte som middels høyt. Basert på denne egenrapporteringen alene, skulle man tro

at Sola lå an til å få avdekket avvik ved tilsyn samme år. Tilsynsrapporten avdekker imidlertid ingen avvik og kommunen får skryt på de punktene kommunen selv har rapport mangler på. Hva som er grunnen til dette er vanskelig å svare på. KU sendes ut relativt tidlig i kalenderåret, mens tilsynet ble ført i perioden 17. til 25. oktober 2018. Det er mulig at kommunen har fått disse tingene på plass etter svarene på undersøkelsen ble sendt inn. Det er også mulig at vedkommende som har svart på undersøkelsen ikke har hatt full oversikt over de tingene det spørres om, eller har vurdert innsatsen til å være dårligere enn hva fylkesmannen har vurdert – selv om det motsatte vanligvis er tilfelle. I tallene fra 2019, som nylig ble gjort tilgjengelig, svarer Sola at disse punktene nå er på plass. I likhet med Stavanger, trekkes også Sola frem som en av de gode beredskapskommunene i fylket. Både Stavanger og Sola oppfyller kravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt i stor grad.

Bokn er den siste kommunen vi har valgt å se nærmere på i denne rapporten. Kommunen er en av de som oppnår høyest score på kommunetrappa før man korrigerer resultatet for avvik. Bokn havner i mørkegrønn sone – et nivå som er svært høyt. Grunnen til at vi har valgt å se nærmere på Bokn i denne rapporten, er at tilsynsrapporten fra 2018 har avdekket avvik på punkter som kommunen selv har svart at de oppfyller i tilstrekkelig grad. Korrigerer man for avvik, faller kommunen fra mørkegrønn til lysegrønn sone – fallet er således ikke dramatisk, men funnene i tilsynsrapporten samsvarer ikke med hva kommunen selv har svart i KU på noen helt konkrete punkter. Samtidig påpeker tilsynsrapporten at tingene er på plass, men at de gjerne er mangelfulle eller på andre måter ikke oppfyller minstekravene i henhold til forskriften.

Hvorfor Bokn svarer som de gjør, har ikke denne rapporten sett nærmere på. Man kan derfor ikke dra noen konklusjoner om hvorfor kommunens oppfatning ikke er i samsvar med FMRO sin oppfatning. Her har vi drøftet muligheten for at aktørene kan ha ulike oppfatninger om hvor «strengt» forskriften skal tolkes og i hvor stor grad minstekravene er på plass. Når Bokn selv rapporterer at disse tingene er på plass, mens FMRO avdekker avvik på de samme punktene – er det grunn til å stille spørsmål ved om aktørene har tolket lovreglene på samme måte.

Myndighetene har utvilsomt en definisjonsmakt når innholdet i forskriften skal tolkes, men om disse tilpasses regionale og lokale forhold, eller styres fra sentralt hold er vanskeligere å svare

på. Om noen embeter setter en høyere standard enn andre kunne derfor være et interessant tema for fremtidige forskningsprosjekt. Det er allikevel påfallende at FMRO, både i dette tilfellet og andre tilfeller gjør noen helt andre vurderinger enn hva kommunene selv rapporterer. En anbefaling i så måte vil kunne være flere dialogmøter mellom partene for å sørge for at man snakker «samme språk». Eventuelt å utarbeide nye og bedre veiledere som i mindre grad gir rom for tolkning i fremtiden.

6. Referanser

Instruks for fylkesmenn. (1981). (FOR-1981-08-07-3642). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>

Christensen, T. Egeberg, M. Læg Reid, P. Aars, J. (2014). Forvaltning og politikk (4. utgave). Universitetsforlaget. Oslo.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). Virksomhets- og økonomiinstruks. Hentet fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2019/styringsdokumenter/>

Fylkesmannen. (2018). Om oss. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Om-oss/>

Fylkesmannen i Rogaland (2019). Oppgaver og ansvar. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Rogaland/Om-oss/Oppgaver-og-ansvar/>

Fylkesmannen i Rogaland (2016). Organisasjonskart. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Rogaland/Om-oss/Organisasjonskart/>

Fylkesmannen i Rogaland (2019). Avdelingar. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Rogaland/Om-oss/Avdelingar/>

Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. (2015). (FOR-2015-06-19-703). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>

Fylkesmannen i Rogaland. Fylkesmannens regionale samordningsansvar ved håndtering av uønskede hendelser. Hentet fra intern presentasjon [PowerPoint].

Sivilbeskyttelsesloven. (2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. (LOV-2010-06-25-45). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). (FOR-2011-08-22-894). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018). Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. (ISBN: 978-82-7768-463-5). Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/>

Fylkesmannen i Rogaland. (2018). FylkesROS for Rogaland 2018 - 2021. Hentet fra <https://fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/samfunn-og-beredskap/fylkesros---offisiell-versjon.pdf>

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018). Kommuneundersøkelsen 2018. Hentet fra <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018). Rapport - Kommuneundersøkelsen 2018. (ISBN: 978-82-7768-470-3). Hentet fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2018/rapport/kommuneundersokelsen-2018>

Halvorsen, K. (2008). Å forske på samfunnet. Cappelen akademisk forlag. Oslo.

Fylkesmannen i Rogaland. (2018). Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Sola kommune 17. og 25. oktober 2018. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/samfunn-og-beredskap/sola-endelig-tilsynsrapport.pdf>

Fylkesmannen i Rogaland. (2016). Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Stavanger kommune 6, 7, 8, 13. og 14. juni 2016. Hentet fra https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/forvaltning/tilsyn/stavanger_tilsyn_2016.pdf

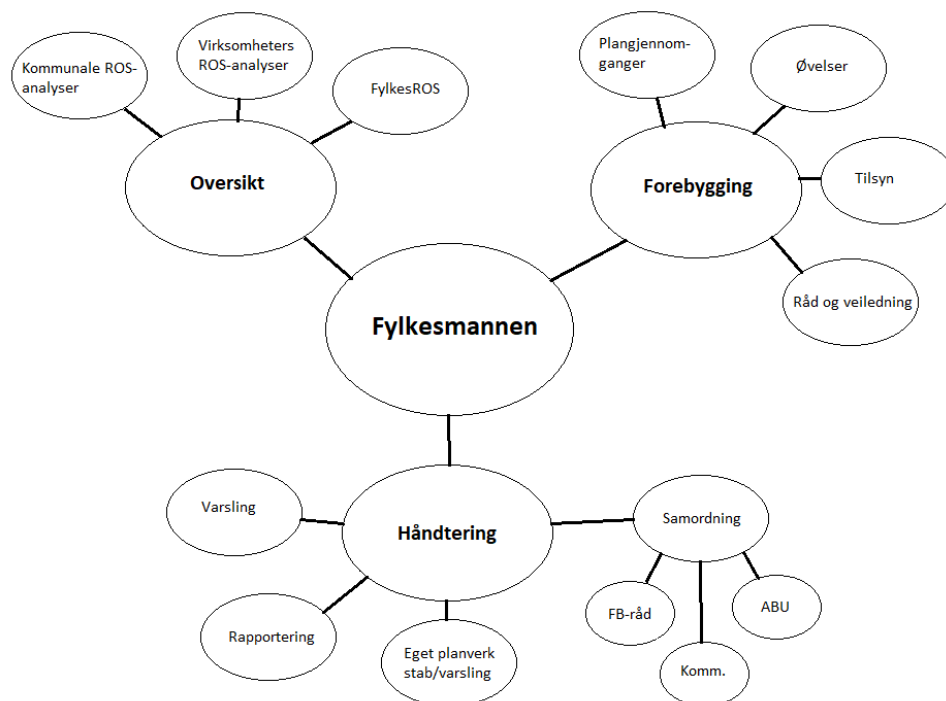
Fylkesmannen i Rogaland. (2018). Rapport frå tilsyn med samfunnstryggleik og beredskap i Bokn kommune 11. og 18. april 2018. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/tilsyn/endeleg-rapport-bokn-04-18.pdf>

Waage, T. E. & NTB. (2018). Hummerfiskerne i Bokn er brødre, begge trolig døde i forlis. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/roganytt/hummerfiskerne-i-bokn-er-brodre-begge-trolig-dode-i-forlis-1.1217501>

Fylkesmannen i Rogaland. (2018). Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Strand kommune 19. og 27. september 2018. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/2c5953874c2046cd896abb83ed46e246/endelig-rapport-strand.pdf>

7. Vedlegg

7.1 Vedlegg 1 - Fylkesmannens oppgaver på beredskapsfeltet



7.2 Vedlegg 2 – Kommuneundersøkelsen 2018



sporreskjema_ku18.xps

7.3 Vedlegg 3 – Fylkesmannens vurdering av CIM-bruk i kommunene

Basert på eget inntrykk, bruk under øvelser og hendelser, deltakelse på brukerforum, opplæring og spørsmål generelt. Ikke spurt direkte, *Lett kartlegging*». Poengsum:

0 - Ikke i bruk

0,5 - Veldig lite

1 - Bruker ok - kurs

1,5 - Mer enn vanlig - kurs, korrespondanse

2 - Veldig gode, egne kurs

Kommune	Bruk	Poengsum	Merknad
Bjerkreim	Brukes av kriseledelsen. Bra engasjement. Motivert	1,5	Deltatt på 2 kursdgr. Jan. 19. brukes av kriseledelse
Bokn	Brukes ok	1,5	Cim ved hendelser og logg. Blitt øvet i CIM i 2017
Eigersund	Stort engasjement. Flere tilleggsmoduler	2	Flere gode. Kjører egne kurs og øvelser
Finnøy	Brukes av koordinator	0,5	Usikkert hvor mange i kriseledelsen. Stilt på kurs i jan.19
Forsand	Usikker om litt bruk/ingen bruk	0	
Gjesdal	God bruk	1,5	2.dgr. kurs i jan. 19. Brukerforum
Haugesund	OK bruk	1,5	Usikkert hvor mange
Hjelmeland	OK bruk	1	Usikkert hvor mange. Stilt 2 på Cim kurs i jan. 19
Hå		1,5	Usikkert hvor mye og hvor mange
Karmøy	Gode,	2	Flere gode
Klepp	Ny beredskapskoordinator. Engasjert/motivert, men staben er ikke trygg	0,5	Har hatt opplæring fra DSB i 2018. Flere på kurs i jan. 19. Skal øve litt på dette mai-19. Motivert for mer bruk.
Kvitsøy		0	
Lund		0	
Randaberg		1,5	Godt engasjement av beredskapskoordinator. Usikkert ift. hele kriseledelsen. Stilt på kurs. Utv. Brukerrettigheter 2019
Rennesøy		1,5	Godt engasjement av beredskapskoordinator. Brukes av flere. Stilt på kurs.

Sandnes		1,5	Godt engasjement av beredskapskoordinator. Usikkert ift. hele kriseledelsen. Stilt på kurs. Utv. Brukerrettigheter 2019
Sauda		2	Godt engasjement av beredskapskoordinator. Usikkert ift. hele kriseledelsen. Stilt på kurs.
Sokndal		0	Ny beredskapskoordinator. Brukt CIM tidligere. Planlagt tlf. møte om CIM i beg. av april
Sola		2	Godt engasjement av beredskapskoordinator. Stilt på kurs.
Stavanger		2	Godt engasjementilt på kurs.
Strand		1,0	Usikker. Hatt engasjert beredskapskontakt. Vært på kurs. Sluttet. Bra aktivitet til nå.
Suldal	Usikker om kommunen – og ev. i hvilken grad de bruker CIM	0,5	Usikker bruk. Har vært flere ganger i kontakt med Elisabeth, som sier de ønsker å ta det i bruk.
Time	God bruk	2	Brukes av flere
Tysvær	Brukes Motivert	1,5	Re. Ny beredskapskoordinator. 2 på grunnkurs + 1 på adm.kurs 10. Usikker hvor mange i kriseledelsen som bruker CIM
Utsira		0	
Vindafjord		0	Avmeldt fra kurs. Usikker ift. bruk og hvor mange i kriseledelsen

7.4 Vedlegg 4 – Metodeark – Oversikt over avvik og kommuneoversikt over tilsyn

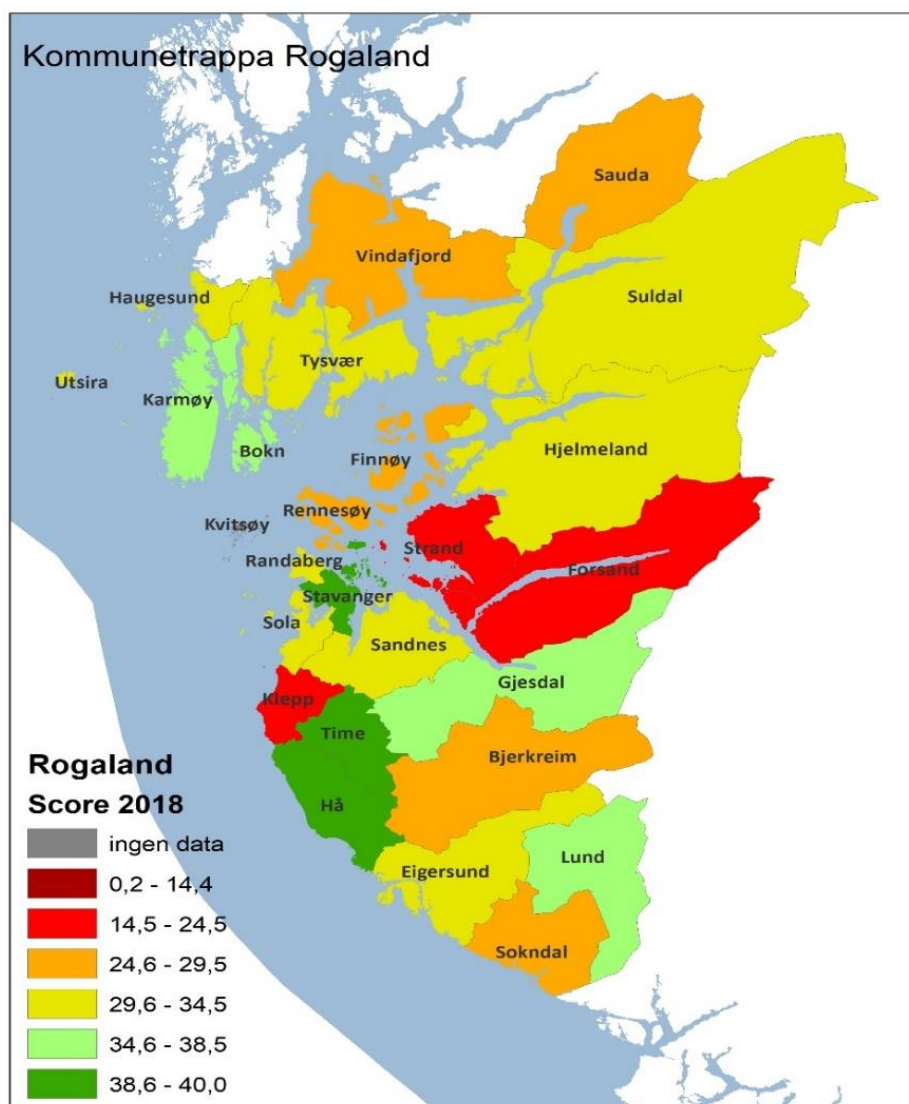


Metodeark –
Oversikt over avvik e

7.5 Vedlegg 5 – «Kommunetrappa» - Vurderingsskjema

Forskrift om kommunal beredskapsplikt						
Paragraf	Nr.	Spørsmål	Vekting	Svar i KU	Svar fra annet sted	
		Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse				
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2	1	Har kommunen en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse?	4	Ja		
	2	Er analysen forankret i kommunestyret?	2	Ja		
	3	Omfatter analysen eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer?	1	Ja		
	4	Omfatter analysen risiko- og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen?	1	Ja		
	5	Omfatter analysen særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur?	2	Ja		
	6	Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert sin evne til å opprettholde kriseledelse ved uønskede hendelser?	0,5	Ja		
	7	Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert sin evne til å opprettholde helse- og omsorgstjenester ved uønskede hendelser?	0,5	Ja		
	8	Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert sin evne til å opprettholde brann- og redningstjenester ved uønskede hendelser?	0,5	Ja		
	9	Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert sin evne til å opprettholde vann og avløpstjenester ved uønskede hendelser?	0,5	Ja		
	10	Er relevante offentlige og private aktører invitert med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen?	2,5	Ja		
		11	Avvik på helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse	-4	Nei	Tilsynsrapporter
		Helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid				
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3	12	Har kommunen utarbeidet mål for arbeidet med samfunnsikkerhet- og beredskap?	2	Ja		
	13	Har kommune utarbeidet plan for oppfølging av samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet?	2	Ja		
	14	Er plan for oppfølging av samfunnsikkerhet og beredskap forankret i kommunestyret?	2	Ja		
		15	Avvik på helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid	-2	Nei	Tilsynsrapporter
		Oppdatering/revisjon				
§ 6	16	Er analysen oppdatert de siste 4 år og/eller ved endring av risiko- eller sårbarhetsbildet i kommunen?	2	Ja		
		17	Avvik på oppdatering/revisjon av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse	-0,5	Nei	Tilsynsrapporter
		Beredskapsplan				
Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4	18	Har kommunen en overordnet beredskapsplan?	4	Ja		
	19	Er beredskapsplan utarbeidet med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen?	1	Ja		
	20	Er beredskapsplanen forankret i kommunestyret?	1	Ja		
	21	Definerer planen ansvar, roller, fullmakter for kommunens kriseledelse?	1	Ja		
	22	Inneholder planen en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering?	1	Ja		
	23	Inneholder beredskapsplanen en ressursoversikt med opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser?	1	Ja		
	24	Inneholder beredskapsplanen evakueringsplaner basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen?	1	Ja		
	25	Inneholder beredskapsplanen en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte?	1	Ja		
		26	Avvik på beredskapsplan	-3	Nei	Tilsynsrapporter
			Oppdatering/revisjon			
§ 6	27	Er beredskapsplanen oppdatert og revidert siste år?	2	Ja		
		28	Avvik på oppdatering/revisjon av beredskapsplan	-0,5	Nei	Tilsynsrapporter
		Øvelser og opplæring				
§ 7	29	Er beredskapsplanen øvet de siste 4 år?	0,5	Ja		
	30	Er beredskapsplanen øvet de siste 2 år ? (iht. Forskrift)	2	Ja		
		31	Avvik på øvelser og opplæring	-1	Nei	Tilsynsrapporter
		Evaluerings etter øvelser og uønskede hendelser				
§ 8	32	Avvik på evaluering etter øvelser og uønskede hendelser	-1	Nei	Tilsynsrapporter	
		Annet				
	33	Bruker kommunen CIM?	2	Nei	FMRO	
		Maks avvik	-12			
		Total mulig score	40			

7.6 Vedlegg 6 – «Kommunetrappa Rogaland» - Resultater 2018



7.7 Vedlegg 7 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk fra Sola kommune

Hovedinntrykk fra Sola kommune 17.12.2018¹⁴

¹⁴ <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/samfunn-og-beredskap/sola-endelig-tilsynsrapport.pdf>

3. Hovedinntrykk

Sola kommune oppfyller alle kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt og står på flere områder frem som en kommune som kan brukes som eksempel for andre.

Kommunen har prioritert arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap de siste 4 årene blant annet gjennom å ha en beredskapsleder i full stilling, utvikling av planverket, hyppige øvelser, grundige evalueringer av hendelser og øvelser og et utstrakt samarbeid med de øvrige kommunene på Nord-Jæren.

Siden sist tilsyn i 2014 har kommunen revidert helhetlig ROS-analyse og fått samlet det som tidligere var oppdelt i flere analyser, og som framsto som fragmentert, til en mer helhetlig og lettere tilgjengelig analyse.

Vi finner mål, strategier, prioriteringer om plan for oppfølging av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i både i kommuneplanens samfunnsdel, handlingsplaner og ikke minst et eget strategidokument fra august 2018.

Det er laget en helt ny beredskapsplan der kommunen har valgt å dele planen i en administrativ og en operativ del samt egne delplaner for krisekommunikasjon og evakuering og befolkningsvarsling. Kommunen har valgt å benytte proaktiv stabsmetodikk som arbeidsmetode. Dette er en metode som legger en del betingelser for stabsarbeidet og krever mer av kriseledelsen i form av å kjenne sine roller og oppgaver. Hyppige øvelser er derfor nødvendig, noe kommunen også har. Fylkesmannen vil anbefale kommunen å supplere ressursoversikten i operativ beredskapsplan, både når det gjelder interne ressurser og det som finnes hos eksterne. Det vil være mer oversiktlig om sambandsressurser, kommunalt storkjøkken, kommunal bygg med nødstrømsaggregat (foruten Fjellhallen i Tananger) og oversikt over mobile aggregat over en gitt kapasitet tas inn. Når det gjelder eksterne kan både IVAR, HV-08, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner bistå med flere ressurser enn de som er står i kommunens oversikt.

Det som være viktig framover er å følge opp handlingsplanen etter den helhetlige ROS-analysen fra 2018.

7.8 Vedlegg 8 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk fra Stavanger kommune

Hovedinntrykk fra Stavanger kommune 29.08.2016¹⁵

¹⁵ https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/forvaltning/tilsyn/stavanger_tilsyn_2016.pdf

3. Hovedinntrykk

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er en prioritert oppgave i Stavanger kommune. Kommunen har opparbeidet seg god kompetanse og det er mange personer involvert. Kommunen er den eneste i Rogaland med døgnkontinuerlig vakt for hendelser innen samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg til en beredskapsenhet som består av fire personer, er det utpekte beredskapsansvarlige i de ulike tjenesteområdene. Disse møtes en gang i måneden. Fylkesmannen mener dette godt tiltak for å få arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ut i hele organisasjonen.

Fylkesmannen finner spesielt å trekke fram kompetansehevingsarbeidet som har funnet sted i tjenesteområde Oppvekst og levekår. Her har over 150 virksomheter fått opplæring i å gjennomføre en ROS-analyse, lage en beredskapsplan og gjennomføring av øvelser i perioden fra 2013 og fram til i dag. Opplæringen er tilpasset den enkelte virksomhet. Nye kurs er planlagt fra høsten med pågående livstruende vold som tema.

Kommunen var initiativtaker til å utvikle et beredskapssamarbeid på tvers av kommunegrensene på Nord-Jæren. Dette spesielt gjennom utarbeidelse av en regional ROS-analyse for Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger. I tillegg er det inngått en samarbeidsavtale om samfunnssikkerhet og beredskap. Det betyr blant annet at kommunene har forpliktet seg til gjensidig utveksling av informasjon og ressurser når en av kommunene blir rammet av en uønsket hendelse. Beredskapssjefene/koordinatorene i de respektive kommuner møtes fast en gang måneden.

Under den økte ankomsten av flykninger høsten 2015 ble samarbeidet testet i praksis. Stavanger fikk også gode tilbakemeldinger fra UDI på arbeidet som kommunen gjorde i forbindelse med dette.

For å sikre god oversikt og oppfølging av den helhetlige ROS-analysen på tvers i alle tjenesteområdene mener Fylkesmannen det er viktig å ha oppmerksomhet på at oppfølgingen finner sted innen rimelig tid. Videre vil krisehåndteringsplanen bli mer oversiktlig hvis en tar med henvisninger til andre relevante kommunale beredskapsplaner og annen utfyllende informasjon som supplerer innholdet i planen.

Stavanger deltar aktivt i både nasjonale og internasjonale prosjekter om klimatilpasning og annet samfunnssikkerhetsarbeid. Stavanger er også langt framme med å ta i bruk ny teknologi både innen lokasjonsbestemt befolkningsvarsling og bruk av geografiske informasjonssystem for å visualisere hendelser som kan føre til uønskede konsekvenser. Dette til hjelp til både forebygging og krisehåndtering.

7.9 Vedlegg 9 – Tilsynsrapport - Hovedinntrykk og resultater fra Bokn kommune

Hovedinntrykk og resultater fra Bokn kommune 26.06.2016¹⁶

¹⁶ <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/tilsyn/endeleg-rapport-bokn-04-18.pdf>

3. Hovudinstrykk

Bokn kommune er ein liten kommune, men har dei same pliktane og forventningane til oppfølging av kommunal beredskapsplikt som større kommunar. Det utfordrar kommunen å sette av nok ressursar til dette arbeidet for å sikre tilstrekkeleg kontinuitet. Fylkesmannen vil rå kommunen å ha ein beredskapskoordinator som har ansvar for å følgje dette opp.

Kommunen har ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse frå 2016 som har lagd eit godt grunnlag for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Analysen er blant dei beste som er laga av kommunar i Rogaland. Dette gjeld både eksternt involvering, struktur og konkretisering av korleis ulike hendingar vil ha innverknad på kommunen. Einaste minuset er IKT hendingar. Her har kommunen betre kunnskap som mellom anna går fram av økonomiplanen for dei siste to åra. Fylkesmannen vil rå kommunen å revidere dette kapittelet i analysen.

For å kunne dokumentere eit systematisk arbeid med samfunnstryggleik og beredskap må kommunen ha ein raud tråd i arbeidet frå heilskapleg ROS til mål, strategiar og prioriteringar i styrande dokument som kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplan/tiltaksplan, årsmeldingar og planar etter plan- og bygningsloven. I dag er dette ikkje godt nok, og dette er det viktigaste for kommunen å gripe fatt i.

Elles vil Fylkesmannen trekka fram at Bokn kommune øver jamleg og oftare enn forskrifta krevjar. Kommunen deltar også i felles beredskapsråd på ytre Haugalandet, og samarbeider om beredskapsoppgåver med nabokommunane. Kommunane har mellom anna gjennomført felles kriseøvingar. Fylkesmannen ser at både Bokn og dei andre kommunane nyt godt av at dei har fått til eit slikt samarbeid og vi vil understreka den verdi det har å vere med og bidra inn i dette rådet.

4. Resultat frå tilsynet

Fylkesmannen avdekkar 2 avvik i tilsynet med Bokn kommune.

Avvik 1

Kommunen oppfyller ikkje alle krava til eit heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid, jamfør sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Avvik frå følgjande lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelseslova § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 3 og 9.

Utfyllande kommentarar:

Kommunen kan ikkje dokumentera at dei har eit system for styring og oppfølging av samfunnstryggleik- og beredskapsarbeidet i kommunen.

- Samfunnsdelen til kommuneplanen heng ikkje i hop med ROS-analysen frå 2016. Ifølgje planstrategien blir det heller ikkje gjennomført hovudrevisjon av kommuneplanen i inneverande valperiode (2016-2019) og samfunnsdelen er ikkje planlagt revidert.
- Kommunen har ikkje eit godt nok system for å sikra at tiltaka i den heilskaplege ROS-analysen blir følgd opp og revidert etter kvart som ulike tiltak blir gjort.
- Me saknar at beredskapsplanen inneheld, eller har referansar til, alle relevante dokument. I dag er ikkje alle deler av evakueringsplanen med. Det er utarbeida ein handlingsplan for EPS-senter og eit omfattande dokument med kontaktliste, skildring av rollar, skilting m.m. som er utarbeida i samband med øvinga i 2016. Det er ikkje referert til desse dokumenta i beredskapsplanen og det som står om evakuering og EPS-senter i sjølve beredskapsplanen er ikkje tilfredsstillande aleine.
- Fleire stadar i beredskapsplanen er det formuleringar om oppgåver som skal bli gjort på eit seinare tidspunkt. Til eksempel «kommunen må [...] ha en plan for å sende skriftlig informasjon hjem med skoleelever/barnhagebarn og via hjemmebesøktjenesten. Det bør gjøres avtale med Røde Kors». Det er og satt krav til at det skal bli utarbeida tiltakskort innan ein gitt frist. Ein beredskapsplan er ein operativ plan som skal kunne brukast i ein krisesituasjon. Då må det som står vere på plass og det må gå klart fram kor ein kan finna det. Formuleringane i planen gjer at det kan oppstå tvil om kva som er på plass. Planen manglar også tilvisingar til det som er gjort, slik som avtale med Raude Kross og Saniteten.
- Kommunen har ikkje eit tilfredsstillande system for å følgje opp plan for opplæring. I kommunen sin plan for opplæring er det bestemt at det skal vere ei sjekkliste over personane og oppgåvene desse er tiltenkt under krisehandtering, og kva ekstern eller intern opplæring som er gitt. Sjekklista er utarbeida men den inneheld ikkje datoar og heller ikkje informasjon om tildelt oppgåve. Det er viktig at planen sikrar naudsynt opplæring av nyttilsette som har ei rolle ved ein krise.
- Evaluering av øvinga i 2016 og 2017 påviste behov for oppdatering av beredskapsplanen, utan at dette ser ut til å ha blitt følgd opp.

Avvik 2

Bokn kommune sin overordna beredskapsplan oppfyller ikkje alle krava i sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Avvik frå følgjande lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelseslova § 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 4 og 9.

- Kommunen sin plan for kriseleiing, det vil seie rollar og ansvar, må vere tydelegare definert. Organiseringa av kriseleiinga i kommunen er endra dei siste åra som følge av organisatoriske endringar. Den delen som går på roller og ansvar generelt og særleg det som står om kven som har ansvar for kva når det gjeld informasjon må bli tydelegare.
- Sjølv om Bokn er ein liten kommune, må kommunen ha meir på plass når det gjeld kven som gjer kva ved ei uønskt hending. Erfaringane frå dei siste øvingane som har vært har vært med på å underbyggja at dette særleg er et behov med tanke på den interne krisekommunikasjonen og loggføring.
- Det som står om EPS-senter i sjølve beredskapsplanen er ikkje godt nok. Planen seier noko om kva oppgåver som må bli gjort, men vi saknar ein skildring av kven som har ansvar for kva og også kven som kan tenkjast å fylle disse rollene. Vidare er det satt frist til 01.10.2016 for å utarbeida tiltakskort for evakuering utan at det går fram om slike kort er utarbeida eller kvar dei eventuelt kan finnast.