



Universitetet
i Stavanger

Ove Njå
Kirsti Russell Vastveit

Norske kommuners planlegging, gjennomføring og bruk av risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med samfunnssikkerhetsarbeidet

Rapport nr. 59, UiS
Oktober, 2016



Ove Njå og Kirsti Russell Vastveit

**Norske kommuners planlegging,
gjennomføring og bruk av risiko- og
sårbarhetsanalyse i forbindelse med
samfunnssikkerhetsarbeidet**

UiS Rapport nummer 59

Prosjektnummer: 83916, aktivitet nr. 206091 (DSB)
Prosjektets tittel: Sammenhenger og muligheter for koblinger mellom lokale, regionale og nasjonale risiko- og sårbarhetsbilder

Oppdragsgiver(e): Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Ref.nr. DSB Kontrakt 2912/9009

ISSN: 0806-7031

ISBN: 978-82-7644-680-7

Gradering: Åpen

Stavanger, 17.10.2016

Ove Njå
Prosjektleder

Sign.dato

Geir Sverre Braut
Kvalitetssikrer

Sign.dato

Forord

Denne rapporten er del av prosjektet «Sammenhenger og muligheter for koblinger mellom lokale, regionale og nasjonale risiko- og sårbarhetsbilder», finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet med FoU-arbeidet har vært å styrke grunnlaget for arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser og risikobilder på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Vi håper at rapporten er et bidrag.

DSB, ved Elisabeth Næss har fulgt opp prosjektet, og vi er veldig glad for støtten og friheten vi har fått i vårt forskningsarbeid. Tusen takk, Elisabeth! Vi takker også for at du initierte dette prosjektet i samarbeidsrelasjonene mellom Høgskolen Stord og Haugesund og Universitetet i Stavanger.

Vi har henvendt oss til 26 kommuner som alle har gitt oss dokumenter og stilt på intervjuer med en veldig positiv innstilling. Vi er svært takknemlig for behandlingen vi har fått av dere samtlige. Mange av intervjuene er gjennomført for mer enn tre år siden, og vi har stor forståelse for at enkelte fra kommunene har vært utålmodige og forventet resultatene fra prosjektet. Utfordringen med å analysere datamaterialet og forstå kommunene som var involvert viste seg å være større enn ventet. Vi har bare fått en viss innsikt, vi skulle gjerne ha vært på lengre opphold i kommunene for å få en enda bedre forståelse. Nå når rapporten ligger her vil vi tilby kommuner som var involvert i prosjektet å etterkomme ønsker om besøk/oppfølging av rapporten for å diskutere deres konkrete situasjon og utfordringer. Kosten vil eventuelt være begrenset til reiseutgiftene. Uansett, en stor takk til kommunene.

Sist men ikke minst vil vi takke alle som har latt seg velvillig intervjuet og bidratt til at vi nå har en god forståelse av kommunenes helhetlige ROS-analyseprosesser og som dermed har gjort det mulig for oss å skrive denne rapporten. Alle eventuelle misforståelser av respondenters uttalelser og meninger står helt og holdent for forfatterens ansvar.

Vi håper at rapporten kan komme til nytte i Justis- og beredskapsdepartementets, DSBs, fylkesmennenes og kommunenes arbeid med å bedre samfunnssikkerheten og beredskapen.

Stavanger, 08. februar 2017



Ove Njå, prosjektleder

Innhold

Sammendrag	10
1 INNLEDNING	14
1.1 Bakgrunn	14
1.2 PRIVAD – et svensk program koplet mot dette prosjektet	15
1.3 Samfunnssikkerhet i kommunen – utfordringer	16
1.4 Hvordan lese denne rapporten?	17
2 HELHETLIG ROS-ANALYSE – HISTORIEN OG DE NORMATIVE PREMISSENE	18
2.1 1990-tallet – ROS-analysens fødsel i kommunene	18
2.2 Bruk av ROS-analysen	20
2.2.1 Kommuners virksomhetspraksis – forutsetninger for å forstå bruken av helhetlig ROS-analyse	21
2.2.2 Kommuneplan	22
2.2.3 Fra kommuneplaner til sektorplaner	23
2.2.4 Forventninger til bruken av helhetlig ROS-analyse	24
2.3 Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse	25
2.3.1 Klassifisering av beslutningssituasjoner i kommunene	26
2.3.2 Risikovurderingsprosessen	27
2.4 Begreper og teoretiske fundament for ROS-arbeidet	30
2.4.1 Vesentlige begreper i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og underliggende tenkningen	30
2.4.2 Beredskap – et system, en uavhengig aktivitet eller et nødvendig onde?	35
3 METODE	36
Analyse av datamaterialet	37
4 KOMMUNENES TILNÆRMINGER TIL HELHETLIG ROS – SAMMENFATNING AV DATAMATERIALET	38
4.1 Begrepsforståelser og bruk av begreper for å uttrykke og måle samfunnssikkerhet i kommunene	39
4.2 Planlegging og gjennomføring av ROS-analyseprosesser i kommunene	41
4.2.1 Hva trigget arbeidet med helhetlig-ROS?	41
4.2.2 Hvem ble valgt ut til analyseprosessene?	42
4.2.3 Hvordan beskrev respondentene forankring av helhetlig ROS-analyse?	43

4.2.4	Hvordan fremkom metodikken som ble benyttet i forbindelse med helhetlige ROS-analyser?	45
4.2.5	Hvordan skjedde datainnsamlingen og hva slags kunnskap ble lagt til grunn i ROS-analysene?.....	47
4.2.6	Hva gikk egentlig analysedelen i de helhetlige ROS-analysene ut på?	50
4.2.7	Hvilke faktorer bidro til at analyseprosessene ble oppfattet som positive og meningsfulle?	51
4.2.8	Hvem bestemte hva som var god nok samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen?.....	53
4.3	Presentasjon av resultater fra ROS-analysearbeidet.....	54
4.3.1	Hvem er målgruppene for helhetlig ROS-analyse?.....	55
4.3.2	Risikoresultatene fra ROS-analysen – hva blir oppfattet som viktig?.....	56
4.3.3	Funn, kommunikasjon av risikobilder.....	57
4.4	Utfordringer i ROS-analysearbeidet.....	58
4.5	Bruk av analyseresultatene i kommunens aktiviteter	59
4.5.1	Hva er forventningene til bruk av helhetlig ROS-analyse?..	60
4.5.2	Bruk av helhetlig ROS-analyse i kommunene	60
5	DISKUSJON OM DAGENS TILSTAND PÅ SAMFUNNSSIKKERHETSARBEIDET I NORSKE KOMMUNER	68
5.1	Hva er samfunnssikkerhet?	68
5.2	Hvorfor er kommuner komplekse systemer?	70
5.3	Samfunnssikkerhet og beredskap – synonymer i norske kommuner?.....	76
5.4	Fra beredskapskoordinator til samfunnssikkerhetskoordinator.....	78
6	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	79
7	REFERANSER.....	81
	VEDLEGG	84
	KOMMUNENES TILNÆRMINGER TIL HELHETLIG ROS – CASE-STUDIENE.....	84
	Innlandskommune på Sørlandet	84
	Introduksjon	84
	Vår tilnærming til prosjektet	85
	Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen	86
	Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen	87
	Innlandskommune på Sør-Østlandet	88

Introduksjon	88
Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid	89
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen	89
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen	90
Bykommune 1 langs kysten i Nord-Norge	90
Introduksjon	90
Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid	91
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i bykommunen	92
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen	94
Bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge	95
Introduksjon	95
Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid	95
Planlegging av helhetlig ROS-analyse i bykommunen.....	96
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen	99
Bykommune 3 langs kysten i Nord-Norge	101
Introduksjon	101
Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid	101
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i bykommunen	102
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen.....	104
Bykommune langs kysten på Sør-Østlandet.....	105
Introduksjon	105
Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid	105
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i bykommunen	106
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen.....	109
Øykommune 1 i Vest-Norge.....	110
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	111
Innholdet i den helhetlige regionale ROS-analysen.....	112
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	113
Øykommune 2 i Vest-Norge.....	114
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	114
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	115
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen.....	116
Øykommune 1 på Sør-Vestlandet.....	118

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	118
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	119
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen.....	121
Fjell- og fjordkommune på Sør-Vestlandet.....	123
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	123
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	124
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen.....	125
Bykommune på Vestlandet.....	126
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	126
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	127
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen.....	127
Øykommune i Midt-Norge.....	128
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	129
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	130
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	130
Kystkommune på Sør-Vestlandet.....	133
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	133
Arbeidet med ROS utenom en helhetlig ROS-analyse	133
Bykommune på Sørlandet.....	135
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	136
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	137
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen.....	137
Øykommune 2 på Sør-Vestlandet.....	140
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	140
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	141
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	141
Innlandskommune på Østlandet.....	142

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	142
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	143
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	143
Kystkommune på Sørlandet.....	144
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	144
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	145
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	146
Jordbrukskommune i Midt-Norge	148
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	149
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	149
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	150
Bykommune på Sør-Vestlandet.....	152
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	152
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	153
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	154
Kystkommune på Vestlandet.....	156
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	156
Bykommune i Midt-Norge	158
Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	158
Innholdet i den helhetlige ROS-analysen.....	159
Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen.....	160
Jordbrukskommune på Vestlandet.....	162
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen	162
Innholdet i ROS-analysen	162
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen ..	163
Jordbrukskommune i Midt-Norge	164
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen	165
Innholdet i ROS-analysen	165
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen ..	166

Fjordkommune 1 på Sør-Vestlandet.....	166
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen	167
Innholdet i ROS-analysen	167
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen ..	168
Kommune på Sør-Vestlandet.....	169
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen	169
Innholdet i ROS-analysen	170
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen ..	170
Fjordkommune 2 på Sør-Vestlandet.....	171
Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen	172
Innholdet i ROS-analysen	173
Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen ..	174

Sammendrag

I prosjektet; «Helhetlig ROS-analyse i norske kommuner» analyserer vi hvordan kommuner utvikler, bruker og oppdaterer ROS-analyser og risikoforestillinger i sitt samfunnssikkerhetsarbeid. *Det legges vekt på hvordan kommuner integrerer ROS-arbeidet og risikoforestillinger i eksisterende plan- og arbeidsprosesser.* Hvilke utfordringer opplever kommunene i dette arbeidet?

Etter å ha jobbet med risiko og sikkerhet i mer enn 20 år, og en vesentlig del av disse opp mot kommuner, er det etter vårt syn et gjennomgående trekk at kommunalt ansatte som jobber med sikkerhet og beredskap har stor skepsis til akademikere på dette feltet. Den teoretiske «verden» er ikke i stand til å kommunisere med den praktiske og vice versa. Denne utfordringen mener vi står sterkt også i dag, og dermed ble det i prosjektet viktig å finne ut hvordan begrepene ble brukt i kommunene. Hvor kritiske er begrepene for omfanget av bruken av analysene? Står vi ved et markant skille nå med innføring av ny veileder for helhetlig ROS-analyse i kommuner? Eller, er arbeidet omkring samfunnssikkerhet og beredskap fastnet i en praksis uten påvirkning fra ROS-analyse?

Datamateriale fra 26 kommuner er inkludert i studien. Kommunene dekker alle landsdelene og de har varierte demografiske og geografiske profiler. Blant deltagerne er kommuner med storulykkesindustri, større bykommuner, mindre øykommuner og grensekommuner. Opptil fem personer med ulikt ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er intervjuet i hver kommune. En viktig del av prosjektet er forholdet mellom ROS-analyser på ulike forvaltningsnivåer, hvordan ROS-analysene kommuniserer risikoforestillinger og hvordan kommunene kan bygge på og hente innspill fra hverandre i ROS-analysearbeidet.

Siden 2010 har *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)* og underliggende *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* stilt krav til kommunenes ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeid i stort. Likevel er det ikke opplagt hva det innebærer. Forskriften snakker om begreper og konsepter som;

- Jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet;
- Forankring i kommunestyret;
- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer;
- Særlige utfordringer;
- Langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet;
- Vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser; og
- Overordnet beredskapsplan.

Det stiller store krav til kommunens ansattes kunnskap og kompetanse til å fortolke hva alle disse konseptene skal bety for kommunen og hvordan ansatte skal jobbe med kravene. Her ligger kjernen av vår studie.

Studien vår viser at det legges betydelig med ressurser og arbeid ned i kommuners helhetlige ROS-analyser, samfunnssikkerhets og beredskapsarbeid. Risikoinformert styring og risikotenkning er en krevende filosofi, hvor det forutsettes at de ansatte med

ansvar for kommunens systemer og samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet har høy kompetanse på området. I kommunene som deltok i studien synes det å være enklere for kommunene å konkretisere hvordan de arbeidet med beredskap enn med samfunnssikkerhet. Kommunene hadde i varierende grad oversikt over hvordan beredskapsarbeidet var satt i system på tvers av etater.

Materialet ble analysert ut fra fire forhold:

- Begrepsforståelser og bruk av begreper for å uttrykke samfunnssikkerhet
- Planlegging og gjennomføring av ROS-analyseprosesser
- Presentasjon av resultater fra ROS-analysearbeidet
- Implementering av analyseresultatene i kommunens aktiviteter

Datamaterialet viser at kommunene og de fleste respondentene våre er i liten grad bekymret over begrepene de bruker. I hovedsak er det risiko, ROS-analyse (eller andre koplinger av ROS), hendelser, akseptkriterier, beredskap, kriseplaner og tiltak som er konseptene i bruk. Usikkerhet var et begrep som fulgte med, men det var i liten grad reflektert over utover at det var en egenskap med hele ROS-analyseprosessene. Samfunnssikkerhet, ytelse av beredskapstiltak, sårbarhet, resiliens, barrierer, system er begreper som får lite eller ingen omtale i kommunenes befatning med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene er veldige instrumentelle i arbeidet med å utvikle produktene (helhetlig) ROS-analyse og beredskap- og kriseplaner. Beslutningsprosessene som den helhetlige ROS-analysen er en del av, trekkes ikke frem som førende for hvordan ROS-analyser og samfunnssikkerhetsarbeidet gjøres.

Fylkesmannen sin rolle som pådriver, rådgiver og tilsynsmyndighet var for de aller fleste kommunene beskrevet med positive fortegn. Alle analysene vi har hatt tilgang til er utført som grovanalyser (hazid-gjennomganger, scenariobeskrivelser, gruppediskusjoner), men med relativt små variasjoner innenfor hvordan risiko måles og uttrykkes. Enkelte kommuner inspireres av innholdet i FylkesROS-analyse eller Nasjonalt Risikobilde, mens andre har et større fokus på lokale forhold og hendelser.

I forbindelse med bruk av tiltak fra helhetlig ROS-analyse var det en klar trend at kommunene synes det var vanskelig å sikre implementering av tiltak. Dette skyldes blant annet at det var utfordrende å sikre at den ansvarlige etat tok ansvar for tiltak, at beredskapskoordinatorer ikke anså tiltak som skulle implementeres i enkeltetater som sitt ansvar og at kommunene i mange tilfeller ikke hadde midler til gjennomføring av tiltak. Problemet kan trolig også spores til at helhetlig ROS-analyse ikke var et dokument som var i aktiv bruk i hverdagen til kommunenes ansatte, og som det i de fleste tilfeller ikke ble laget aksjonsplaner for å følge opp.

På tiltakssiden var det også tydelig at flere kommuner gjorde det vanskelig for seg selv, ettersom de beskrev svært generelle tiltak i rapportene sine, tiltak som egentlig var på plass i den ansvarlige etat og som var dekket av andre internkontrollrutiner, eller som andre offentlige etater var ansvarlige for.

Kommunene i prosjektet hadde i varierende grad koblet beredskapsplanene sine opp mot de helhetlige ROS-analysene. En annen utfordring i forbindelse med «bruk» til beredskapsplanlegging var at kommunene ikke var sikre på hvordan dette skulle tolkes.

Skulle man lage øvelser basert på hendelsene som var brukt i helhetlig ROS-analyse, skulle det lages tiltakskort som passet til scenarioene i helhetlig ROS-analyse? Enkelte kommuner hadde inkludert hendelser fra helhetlig ROS-analyse i beredskapsplanverket sitt, mens andre hadde fokusert mer på felles kapasiteter i helhetlig ROS-analyse. Å se sammenhengen mellom helhetlig ROS-analyse og beredskapsplanlegging var et vanskelig tema for kommunene. Beredskapsanalyse og vurdering av «godheten» av beredskapstiltak er også en stor utfordring.

Den største utfordringen og det viktigste funnet som har kommet fram gjennom studiet er at prinsippene i risikobasert styring er nærmest fraværende i kommunene. Funksjonelle krav til sikkerhet mangler, en levende diskusjon om samfunnssikkerhet og beredskap mangler, og analysene brukes i svært liten grad. ROS-analyse og intensjoner om risikobasert styring har vært i norske kommuner i mer enn 20 år, og basert på dette mener vi at det er kompetanse og reguleringsregimet det må gjøres noe med, heller enn å innføre nye veiledere og tilsynsaktiviteter. Ansvar for kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid må knyttes opp mot spesifikk kompetanse. Det krever at kommunene endrer praksis på i den administrative ledelsen og virksomhetene som eier systemene, tjenestene og aktivitetene, så vel som i kommunikasjonen mellom administrativ og politisk ledelse når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Vi mener at politikeren fra bykommune 1 langs kysten i Nord-Norge illustrerer behovet på en betegnende måte:

«Veldig få i beredskapsrådet har lest dokumentene. I vårt fylke tror jeg vi er noen av de som har kommet lengst, og det sier etter mitt skjønn sitt». «Vi må involvere oss på et mye tidligere stadium. Skaffe oss oversikt over hva som er beredskapsplanene, og hvor flaskehalsene er. Det tror jeg at jeg deler med veldig mange. Vi strykes med hårene i alt for stor grad. Vi får for mye ros.»

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

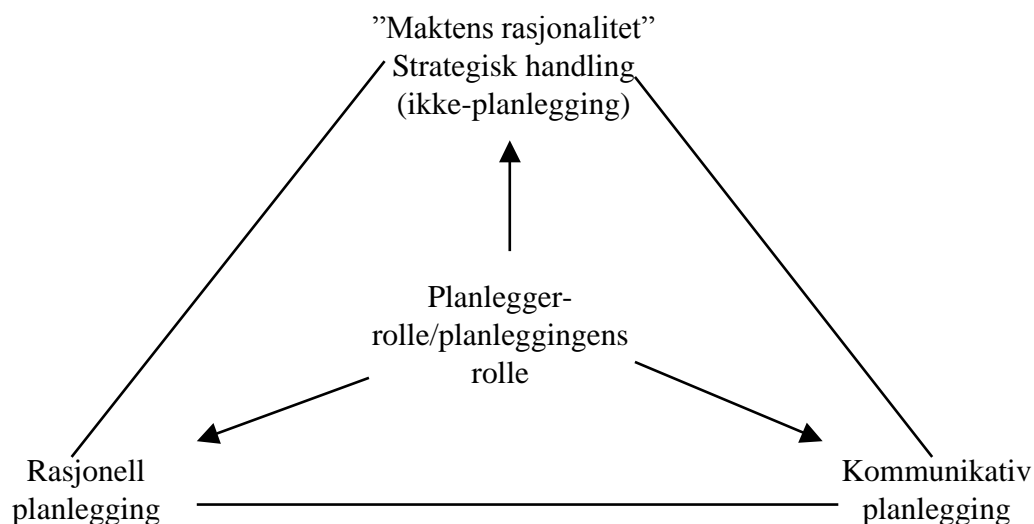
Kommunene er både avgrensede geografiske områder og institusjoner som gjennom politiske og administrative prosesser skal ivareta samfunnets interesser. Kommunen skal være iverksetter av statlig politikk, ivareta innbyggernes interesser lokalt og kommunen skal samordne sin aktivitet med lokalt næringsliv. Vi kan både betrakte kommunen som organisasjon og som samfunn. Når viktige samfunnsinteresser står på spill lokalt, angår det både private og offentlige foretak på lokalplanet. Når ulykker skjer, enten det er i private eller offentlige organisasjoner, i privatlivet eller i tilknytning til fritidsaktiviteter har de ofte en ting til felles – de skjer innenfor rammene av en kommune.

I prosjektet; «Helhetlig ROS-analyse i norske kommuner» analyserer vi hvordan kommuner utvikler, bruker og oppdaterer ROS-analyser og risikoforestillinger i sitt samfunnssikkerhetsarbeid. *Det legges vekt på hvordan kommuner integrerer ROS-arbeidet og risikoforestillinger i eksisterende plan- og arbeidsprosesser.* Hvilke utfordringer opplever kommunene i dette arbeidet?

Datamateriale fra 26 kommuner er inkludert i studien. Kommunene dekker alle landsdelene og de har varierte demografiske og geografiske profiler. Blant deltagerne er kommuner med storulykkesindustri, større bykommuner, mindre øykommuner og grensekommuner. Opptil fem personer med ulikt ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er intervjuet i hver kommune

I prosjektet har vi lagt spesielt vekt på å *identifisere hvordan kommunen jobber med helhetsforståelse og tenkning i samfunnssikkerhetsarbeidet, samt bruk av tverrsektorielle og tverrfaglige tilnærminger for å identifisere risiko og sårbarhet.* Hva ligger i begrepene «helhetsforståelse» og «tverrfaglighet»? FoU-virksomhet er et viktig virkemiddel i arbeidet med å ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Det melder seg stadig nye problemstillinger som krever ny kunnskap, og behovet for videre forskning innen samfunnssikkerhet antas derfor å bli stadig større i årene framover. En viktig del av prosjektet er forholdet mellom ROS-analyser på ulike forvaltningsnivåer, hvordan ROS-analysene kommuniserer risikoforestillinger og hvordan kommunene kan bygge på og hente innspill fra hverandre i ROS-analysearbeidet.

Risiko- og sårbarhetsanalyser ble utviklet for ca. 50 år siden og har sitt opphav i komplekse teknologiske systemer med potensialer for store konsekvenser dersom alvorlige svikt inntraff, for eksempel i kjernekraft eller i offshore olje- og gassindustri. Forståelsen var at ekspertkunnskap var nødvendig for å styre sikkerheten i en rasjonell planleggingsprosess. Etter hvert har planleggingsmiljøene innsett at sikkerhetsfaget må studeres fra mange ulike ståsted og fagdisipliner, noe som gjør at antall aktører i analyseprosessen måtte økes. Aktørenes kompetanser og verdisett måtte respekteres, ROS-analysens ideal ble trukket mer mot en kommunikativ analyseprosess (Innes, 1988). Likevel finnes det mange eksempler på at ROS-analysene er et verktøy i maktkamper (Njå & Solberg, 2010), hvor det er maktens rasjonalitet som gjelder, mer enn analysens innhold, se figur 1.



Figur 1: Planlegging i skjæringsfeltet mellom ulike former for rasjonalitet (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004)

Vår studie har ikke vært innrettet mot å avdekke ulike typer rasjonaliteter som kjennetegner ROS-analysene og bruken av dem i kommunene. Vi har hatt et eksplorativt perspektiv på bruken av analysene gjennom våre intervjuer med nøkkelpersoner i kommunene. Det ville ha vært interessant å identifisere karakteristikker med de enkelte kommunenes plan- og beslutningsprosesser, men her må vi oppfordre lesere fra de ulike kommunene om å reflektere over våre funn selv, og se dem i forhold til sine respektive kommuner.

1.2 PRIVAD¹ – et svensk program koplet mot dette prosjektet

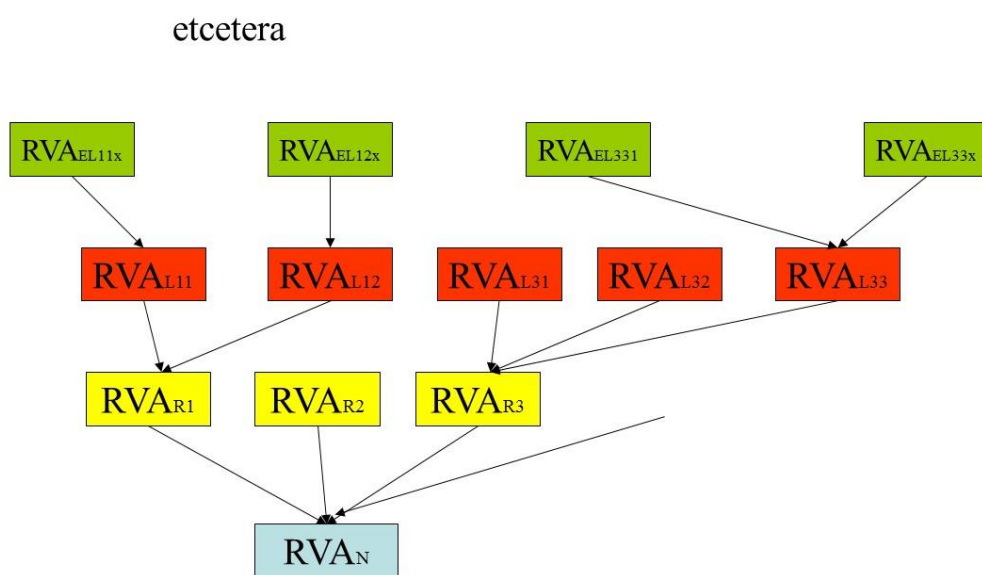
Ved Lunds Universitet har de hatt omfattende forskning på Risiko- og sårbarhetsanalyser i offentlig forvaltning, som har vært organisert som forskningsprogram (forskere, post.doc og PhD-kandidater) og finansiert av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, (MSB) i Sverige (ca. 25 mil. SEK i hvert program – FRIVA, PRIVAD). Prosjektet vårt om Risikobilder var koplet til PRIVAD, som ble avsluttet samtidig med vårt program, se også vårt notat til avslutningskonferansen (Njå, 2015). MSB har i samarbeid med Lunds universitet videreført aktivitetene i et nytt program som pågår. Forskingen i PRIVAD er spesielt innrettet mot kritiske samfunnsfunksjoner og kritiske infrastrukturer som interagerer i et komplekst system som vi som borgere i Norge eller Sverige er en del av. Er samfunnssikkerheten i Sverige god nok? Hvordan kan strukturer og systemer i samfunnet forbedres? Hvordan samfunnssikkerheten kan uttrykkes, måles

¹ PRIVAD kommer att vidareutveckla det forskningssätt som FRIVA är grundat på. Det betyder att aktörer i det svenska krishanteringssystemet medverkar direkt i forskningsprocessen eller indirekt genom att bli leverantör av empiri. Dessutom kommer deltagarna i PRIVAD att genomföra uppgifter i anknytning till forskningen hos aktörerna så att kunskap och metoder kan utnyttjas i aktörernas egna verksamhet. Inom PRIVAD ska alla metoder som utvecklas vara så flexibla att alla hot mot samhället eller den enskilda individen skall kunna hanteras. Det förväntas också att kvantitativa eller semi-kvantitativa metoder övervägs, prövas och utvecklas inom alla områden.

og forbedres er vesentlige perspektiver i PRIVAD. Det er to viktige forutsetninger i PRIVAD som relaterer seg til vår forskning presentert i denne rapporten.

PRIVAD vektlegger brukerperspektivet. Det vil si at all forskning som gir nye modeller, metoder og prinsipper skal være testet og integrert hos brukerne som skal dra nytte av resultatene. Det er en sterk forutsetning som utfordrer mye av forskningslitteraturen innenfor metodeutvikling av risikoanalyse og risikostyring, og det er et interessant krav fra MSB i deres forskningsarbeid.

Den andre forutsetningen er PRIVADs forventninger til sammenhengen mellom risiko- og sårbarhetsvurderinger på ulike forvaltningsnivå i det svenske samfunnet, se figur 2.



Figur 2, Svensk tilnærming til risiko- og sårbarhetsvurderinger på ulike forvaltningsnivå

Figur 2 leses nedenfra og opp, og i den er det nasjonale nivået (N) vist med blått nederst og det nasjonale risikobildet forventes å utgjøre en aggregert analyse av de regionale (R) risiko- og sårbarhetsvurderingene (gult nivå), som igjen er avhengig av sine lokale analyser (rødt nivå - L). De kommunale risiko- og sårbarhetsvurderingene er igjen avhengig av konkrete analyser enten i kommunen eller i virksomheter forøvrig (EL) som befinner seg innenfor de kommunale grensene, og tanken er at det stadig kan legges til underordnede analyser (et cetera). I Sverige forutsettes veldig sterkt sammenhenger mellom analysene på ulike forvaltningsnivåer.

I vår forskning har vi vært veldig interessert i å se om norske kommune innretter seg i den stramme strukturen som svenskene har, og om vi kan finne sammenhengene mellom ROS-analyser på de ulike forvaltningsnivåene.

1.3 Samfunnssikkerhet i kommunen – utfordringer

Når vi skrev boken «Samfunnssikkerhet» var det også et sterkt trykk på kommunenes engasjement i sikkerhetsarbeidet fra omgivelsene (Aven et al., 2004, pp. 85, 86):

Kommunene har som nevnt ansvaret for å ivareta samfunnssikkerheten gjennom å redusere muligheten for at uforutsette hendelser inntreffer, og gjennom å redusere skadevirkningen når de skjer. Ansvaret for innbyggernes sikkerhet og for viktige samfunnsverdier er et viktig tema for samfunnsplanleggingen på lokalt nivå. I statlige rundskriv om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen slås det fast at: «Sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging. Redusert sårbarhet krever bevisst planlegging.» Og videre: «Risiko- og sårbarhetsanalysene i kommunene er viktig verktøy i dette arbeidet. Slike analyser vil bidra til at kommunene kan forebygge og håndtere kriser og større ulykker, og til at det ikke blir bygd inn ny eller økt sårbarhet i samfunnet.» (NOU 2001:7). Det fins med andre ord et sterkt trykk på kommunene for å få dem til å iverksette sikkerhetsstyring. Dersom kommunene skal lykkes med å intensivere arbeidet for økt samfunnssikkerhet, må kommunens sikkerhetsstyring gripe inn i den planlegging og beslutningsaktivitet som til daglig foregår i kommunene.

Det er imidlertid flere forhold som gjør at sikkerhetsstyringen i kommunene enten blir en sekundær isolert prosess av liten betydning for praktisk sikkerhet eller at den utelates helt. Problemer med å få implementert sikkerhetsstyring blir ofte forklart med forhold som:

- Kommunene har mangel på planfaglig og sikkerhetsfaglig kompetanse
- Kommunene mangler tid og ressurser
- Kommunene er for lite lojale med hensyn til å følge opp lovpålagte oppgaver
- Det er et gap mellom kommunens behov og plankravets innhold

På den annen side viser en rekke studier at lokale kontekstuelle særtrekk også kan være viktige suksessfaktorer for å få etablert en funksjonell sikkerhetsstyring. Faktorer som måten sikkerhetsstyring blir introdusert, lokalisering av ansvaret for sikkerhetsstyringen og hvem som identifiserer seg med den, har betydning for om ny praksis blir implementert eller ikke. Følgende faktorer kan oppfattes som positive med hensyn til at kommunene skal lykkes med å implementere sikkerhetsstyring og øket satsing på samfunnssikkerhet:

- Ordfører og rådmann er meget positive.
- Ordfører og/eller rådmann er reelt engasjert i å prioritere opp dette arbeidet.
- Det organisatoriske ansvaret for sikkerhetsarbeidet blir lokalisert så sentralt som mulig i forhold til rådmannskontoret.
- Man engasjerer en «sikkerhetsplanlegger», en person med ansvar, som vil ha bestemte oppgaver i planleggingsprosessen.
- Det er bred politisk oppslutning om å prioritere sikkerhetsarbeid.
- Konkrete hendelser har rammet lokalsamfunnet eller dets omgivelser i relativt nær fortid.
- Kommunen har veletablerte planleggingsrutiner, kompetanse og lang erfaring med ulike former for planlegging.
- Planleggings- og implementeringsprosessen designes for å bli i stand til å trekke med flest mulig aktører i et samspill og i dialog

1.4 Hvordan lese denne rapporten?

I prosjektet «Risikobilder» har vi hatt et sterkt ønske om å finne bruksområder for verktøyene benyttet i samfunnssikkerhetsarbeidet, dvs. ulike former for risikoanalyser. DSBs veileder for ROS-analyser (1994) har hatt en formidabel effekt på forståelsen av gjeldende begrepsapparat, og ROS-analysen som konsept forbindes i stor grad med denne

veilederen. Derfor har vi i kapittel 2 presentert historien fra 1990 og frem til nå hvor ny veileder er implementert (DSB, 2014), hvor vi også ser dette i den kommunale rammen og de normative premissene lagt til bruken av slike ROS-analyser.

Kapittel 3 presenterer forskningsprosjektet og vår metodiske tilnærming, som har gitt oss resultatene som kommer i kapittel 4. For mer detaljert presentasjon av hvert kommune-case henviser vi til vedlegget. Diskusjonen i kapittel 5 forsøker å utfordre hvor vi er i dag med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i norske kommuner, hvor vi også fremmer noen forslag. Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer over de viktigste funnene fra studien.

2 Helhetlig ROS-analyse – historien og de normative premissene

I dette kapitlet ser vi nærmere på innføringen av ROS-analyser i norske kommuner og hvordan idealene omkring dette arbeidet har kommet til uttrykk. Vi forsøker også å relatere ROS-analyser til samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom planleggingsregimet som har preget norske kommuner i den samme perioden. Fortløpende presenterer vi spørsmål fra vår intervjuguide som viser hvordan vi har tenkt når vi planla datainnsamlingen i prosjektet.

2.1 1990-tallet – ROS-analysens fødsel i kommunene

Vi starter med perioden hvor kommunale risikoanalyser ble innført. Det var i begynnelsen av 1990-tallet, hvor Norge nettopp hadde erfart den kraftige orkanen på Vestlandet romjulen/nyttårsaften 1991/1992. Norsk offshore olje- og gassindustri hadde gjennomlevd en økonomisk krisetid og var på veg opp, men hvor nøkternhet preget bransjen. Vi fikk NORSOK (Norsk sokkels konkurransesituasjon) som var et arbeid for å forenkle styrende dokumentasjon i sektoren. I offshore-industrien var etterarbeidet av Piper Alpha-ulykken dominerende, selv om den hendelsen skjedde på britisk sektor. Norske petroleumsmyndigheter lanserte forskrift om implementering og bruk av risikoanalyse, og forskrift om beredskapsplanlegging i oljeindustrien. Disse ble gjort gjeldende i 1990 og 1992. DnV Technica fikk i oppdrag å gjøre en studie som kunne bidra til å forstå sammenhengen mellom risikoanalyse og beredskapsanalyse (Aven, Dahle, & Førland, 1992). Studien ble fulgt opp av en rapportserie ved RF-Rogalandsforskning om detaljene i forskriftene og begrepsapparatet som Petroleumsmyndighetene hadde påført industrien (Aven, 1994a, 1994b, 1994c; Aven & Schei, 1994a, 1994b). Det var et sterkt trykk på risikobasert styring i denne sektoren som smittet over på andre sektorer i det norske samfunnet, inkludert norsk offentlig forvaltning på kommunalt nivå. ROS-programmet til Norges forskningsråd var en ytterligere satsing på å innføre risikobasert styring i andre samfunnssektorer, basert på erfaringer fra oljeindustrien. Samtidig ble BAS-prosjektene (beskyttelse av samfunnet) startet opp. Direktoratet for sivil beredskap (DSB) finansierte prosjektene som i hovedsak ble gjennomført av FFI (Forsvarets forskningsinstitutt), men med representanter fra DSB i prosjekt og styringsgruppe. Disse studiene var sterkt påvirket av svenske studier som anbefalte en sterkere byråkratisering av sikkerhetsarbeidet. Dermed ble det initiert studier med utgangspunkt i sivil

sikkerhetstenkning (safety) og det ble igangsatt studier med utgangspunkt i tenkning omkring sikring mot vilde handlinger (security). Selv om det på 1990-tallet var få reguleringer som krevde risikobasert styring finner vi her den spede begynnelsen. DSBs veileder i risiko og sårbarhetsanalyse så dagens lys i 1994 (DSB, 1994).

Et eksempel på sikkerhetsanalyser som oppsto i kommuner utsatt for hendelser er Sandnes kommune. Sandnes kommune ble «tatt på sengen» i 1992, da riggen Borgny Dolphin fikk en slagside på 17 grader inne på havna i Sandnes. Hadde det ikke vært for marbakken hadde den kantret med 150 arbeidere ombord. Det fikk sentrale folk i kommunen til å reflektere over hva som kunne skje i Sandnes og som det ikke var tenkt på. Det var oppstarten på ROS-analysen i Sandnes. I den perioden var kommunen også sterkt inspirert av det svenske arbeidet med ROS, samt lokale naturhendelser som viste hvor uforberedt kommunene var.

Med utgangspunkt i erfaringen fra Den andre verdenskrigen fastsatte Stortinget tidlig på 1950-tallet flere lover som hadde som formål å sette landet i stand til å møte et eventuelt krigsangrep. I denne lovgivningen ble det lagt stor vekt på sikre hjemler for overføring myndighet og fullmakter til ulike forvaltningsorganer, særlig statsorganer slik som Fylkesmannen, i akutte sikkerhetspolitiske kriser. Planverket som ble etablert var i stor grad rettet mot ytre fiender med krigsmotiver. Den overordnede sivile beredskapsplanleggingen var nøye samordnet med Forsvarets beredskapssystem, og sivile myndigheters ansvar for å støtte krigsmakten ble tillagt stor vekt. I og med at det internasjonale trusselbildet ble betydelig endret tidlig på 1990-tallet, var det nødvendig med en kraftig omlegging av de doktrinene som til da hadde vært rådende gjennom 40 år som grunnlag for landets beredskap (Heier, 2011).

Krav til risikobasert styring var ikke vanlig i de lover og forskrifter som regulerte den kommunale virksomheten. Først etter orkanen på Nord-Vestlandet nyttår 1992 og flommen på Østlandet i 1995, skjedde det endringer fra overordnede myndigheter. Kommunene ble sterkt anmodet til å gjennomføre risikoanalyser, hvor hensikten i første rekke var å legge grunnen for kommunens kriseplanlegging. En av de sentrale konklusjonene som ble trukket i St meld nr. 37 (1995-96) om flommen på Østlandet i 1995, var at kommunene som hadde startet opp eller gjennomført kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser, var gjennomgående i bedre stand til å håndtere krisen som oppsto. Meldingen understreket derfor behovet for ytterligere fokus på dette arbeidet. Pr. 1. februar 1998 hadde ca. 320 kommuner startet arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, hvorav ca. 152 kommuner var ferdige med sine første analyser. 107 kommuner hadde utarbeidet kriseplaner på bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse. Det blir referert til en evaluering gjennomført av DSB, som konkluderte blant annet med at det ville være lettere å nå de målsettinger som var satt om det ble innført en lovfestet plikt for kommunene til å gjennomføre beredskapsplanlegging med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalyser (St.meld. nr. 25 (1997-1998)).

Etter hvert har risikobasert styring, både i form av regelverk, tilsynsaktivitet og internkontroll, blitt en viktigere del av kommunenes rammebetingelser. Men kommunene sliter med å implementere denne tenkningen. Kommunene gikk fra å både problematisere ROS-begrepet og få et verktøy (eks. DSB sin veileder) til at dette ble et forskriftskrav. Mange kommuner unnlot å gjennomføre ROS-analyser og gjøre lokale grep etter at ROS-

analysen var gjennomført. ROS-analysen ble et ritual mer enn et samfunnsnyttig verktøy som ble opplevd meningsfullt av kommunene selv.

Risikoanalyse som verktøy var nært knyttet til ingeniørdisiplinene som analyserte risikobegrepet analogt med fysiske størrelser, så som laster og bæreevne, elektrisk spenning, temperatur, prosessflyt, osv. Det ble stilt få spørsmål ved nøyaktigheten, selv om mange var klar over svakhetene i datamaterialene, modellene, og beregningsverktøyene. I god ingeniørånd ble modeller og data argumentert som konservative, underforstått at vi var på den sikre siden av risikoakseptkriteriene eller det som ble betraktet som sikkert nok.

Siden 2010 har *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)* og underliggende *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* stilt krav til kommunenes ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeid i stort. Likevel er det ikke opplagt hva det innebærer. Forskriften snakker om begreper og konsepter som;

- Jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet;
- Forankring i kommunestyret;
- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer;
- Særlige utfordringer;
- Langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet;
- Vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser; og
- Overordnet beredskapsplan.

Det stiller store krav til kommunens ansattes kunnskap og kompetanse til å fortolke hva alle disse konseptene skal bety for kommunen og hvordan ansatte skal jobbe med kravene. Her ligger kjernen av vår studie.

2.2 Bruk av ROS-analysen

Plan- og bygningsloven stiller krav om et helhetlig plan- og styringssystem, som setter planleggingen inn i et bredere samfunnsperspektiv og legger til rette for styrking og utvikling av den sektorovergripende samfunnsrettede planleggingen. Samfunnssikkerhet er et av hensynene som loven skal ivareta. I § 3-1 heter det at planer etter loven skal «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.» Ved å integrere kommunens arbeid med kommunal beredskapsplikt i plansystemet vil arbeidet i større grad synliggjøres og få en tydeligere forankring. Dette vil også sikre en kontinuerlig utvikling og evaluering av arbeidet. Plan- og bygningsloven er dermed et velegnet virkemiddel for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Vi vektlegger bruken av ROS-analysene i kommunene i dette prosjektet, og vi beskriver kommunale oppgaver og ansvar hvor arbeidet med samfunnssikkerhet naturlig hører hjemme. Fremstillingen nedenfor bygger på boken «Samfunnssikkerhet» og rapporten «Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring» (Aven et al., 2004; Kommunenes

sentralforbund & Miljøverndepartementet, 1990), hvor målet vårt er å sette en fortolkningsramme for resultatene som kommer i kapittel 4.

2.2.1 Kommuners virksomhetspraksis – forutsetninger for å forstå bruken av helhetlig ROS-analyse

Kommunes planleggings- og beslutningssystem er i hovedsak regulert av kommuneloven av 1992 og plan- og bygningsloven av 1985. Det er viktig å forstå disse rammene når vi skal se nærmere på bruken av helhetlig ROS-analyse. Kommuneloven pålegger kommunen årlig å utarbeide og vedta en 4-årig økonomiplan og årsbudsjett. Plan- og bygningsloven gir kommunene en juridisk forpliktelse til å utarbeide kommuneplaner med et langsiktig perspektiv (12-15 år) og til å utarbeide regulerings- og bebyggelsesplaner i tilknytning til konkrete utbygginger. Den juridiske forpliktelsen er kun knyttet til *arealdelen* i kommuneplanen. Arealplanleggingen er en viktig oppfølgingsarena for samfunnssikkerhetsarbeidet, for eksempel der helhetlig ROS-analyse har avdekket naturfarer. For eksempel kan funn i helhetlig ROS-analyse følges opp gjennom detaljerte krav til undersøkelser relatert til utbyggingsplaner i områder der det er avdekket risiko. Figur 3 og 4 illustrerer sammenhengen mellom de viktigste planelementene som inngår som regelmessige planleggingsoppgaver i kommunal virksomhet.

		PLANLEGGINGENS FOKUS	
		HELHET	DEL
PLANLEGGINGENS TIDSPERSPEKTIV	LANGSIKTIG	Kommuneplanens langsiktige del	Kommunedelplaner Sektorplaner Temaplaner (Beredskapsplan) (Kriseplan)
	KORTSIKTIG	Økonomiplan/ Handlingsprogram	
		Årsbudsjett	Prosjektplaner

Figur 3: Planleggingens tidsperspektiv knyttet til type planer.

Kommuneplanleggingen er også under sterkt trykk for å utarbeide en langsiktig tekstlig del som omfatter kommunen som samfunn og kommuneorganisasjonen. Kommunene utarbeider også sektorplaner, som helse- og sosialplaner og barne- og oppvekstplaner, temaplaner angående forhold som miljøvern, boligbygging, eldreomsorg, teknisk infrastruktur, næringsutvikling og beredskap og krisehåndtering. Videre utarbeides det kommunedelplaner for geografisk avgrensede områder – for eksempel en sentrumsplan, og det utarbeides løpende prosjektplaner. Kommunal planstrategi handler om kommunen som organisasjon og samfunn. Helhetlig ROS er anbefalt å bli revidert hvert fjerde år i forkant av ny kommunal planstrategi, eller i etterkant for å vurdere de strategiske valgene som er gjort.

2.2.2 Kommuneplan

I kommuneplanens samfunnsdel tar kommunen stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier. Samfunnsdelen er en viktig arena for å samordne enkeltsektorenes utfordringer og kommunens samla utvikling. Samfunnssikkerhet og beredskap har en naturlig plass her. Samfunnsdelen gir føringer for hvordan prioriterte temaer skal følges opp i ulike sektorer og fagområder. Prioriterte tiltak fra ROS-analysens plan for oppfølging bør inngå i handlingsdelen til kommuneplanen og skal da revideres årlig. Om kommunen velger å behandle samfunnssikkerhet og beredskap som egen temaplan til kommuneplanen, vil plan for oppfølging inngå som handlingsdel til denne med de samme kravene til revisjon.

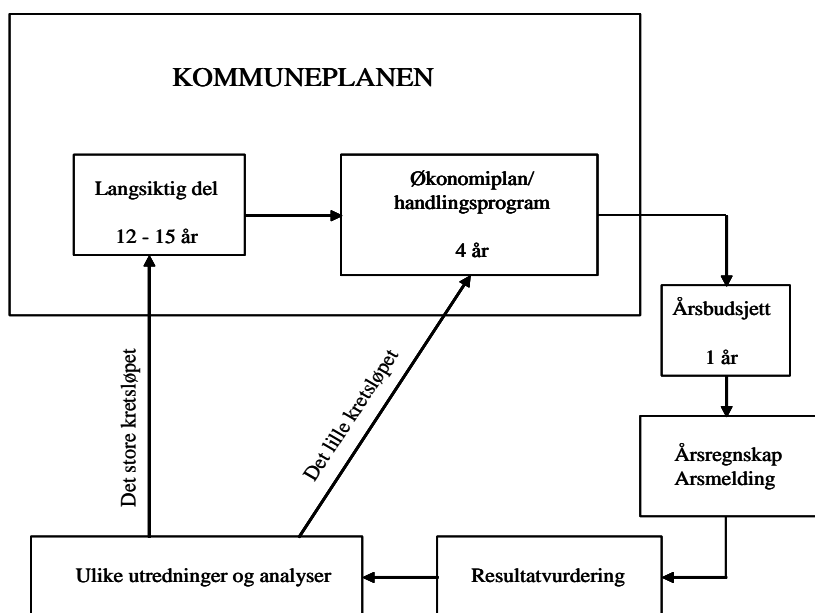
De aller fleste kommunene kjenner både til og har erfaring med ROS-analyser og øvrig samfunnssikkerhetsarbeid. For eksempel hadde over 90 % av kommunene gjennomført ROS-analyser ved tusenårsskiftet. Bruken av disse analysene har vært svært variabel og mange steder har analyseprosessen vært en skriveekseris mer enn et praktisk verktøy for å styre sikkerheten i kommunen. Vi ønsket å utfordre om det her har skjedd endringer ved å møte brukere og analytikere av helhetlig ROS-analyse. Her var vi svært interessert i å finne ut hvordan sikkerhetstenkningen har fått fotfeste i kommunen, og hvordan nøkkelpersoner beskrev utbredelsen av risikoforestillingene i kommunene (Braut, Rake, Aanestad, & Njå, 2012). Kommuneundersøkelsen fra 2014 beskriver en positiv utvikling og at kommunene rapporterer tilbake en omfattende bruk av ROS-analysene. Dette er forhold vi utfordrer i vår studie. Er sikkerhetstenkningen tilfredsstillende integrert i kommunenes plan- og budsjettarbeid? Vi reiste følgende spørsmål i intervjuene:

Hvordan opplever du fokuset på risiko og bruk av risikoanalyser i offentlige planprosesser, gir denne tilnærmingen mening med tanke på ditt eget arbeid eller ansvarsområde?

Hvilke typer aktiviteter brukes ROS-analyser til?

- a. Til planlegging relatert til krisehåndtering og beredskap (hvilke etater)
- b. Til arealplanlegging
- c. Til mer «langsiktige» planleggingsprosesser i kommunen
- d. Til underordnede ROS-analyser i kommunen

Fører prosessen rundt ROS-analysen til spesifikke anbefalinger eller forbedringsforslag?



Figur 4: Kommuneplanarbeidet – kopling mellom ulike planelement.

2.2.3 Fra kommuneplaner til sektorplaner

Kommunedelplaner og sektorplaner som helse- og sosialplaner, kulturplaner, eldreomsorgsplaner, barne- og oppvekstplaner, miljøvernplaner, beredskaps- og kriseplaner er i figur 3 plassert oppe til høyre for å angi at de ofte har et lengre tidsperspektiv enn prosjektplaner. De omfatter deler av kommunal virksomhet, selv om de ofte vil ha innebygd et helhetlig og et kortsiktig perspektiv. På regulerings- og bebyggelsesplannivå vil risiko og sårbarhet kunne utredes mer detaljert enn i kommuneplanen, fordi planleggerne på dette nivået har bedre kjennskap til hvilke prosjekter og tiltak som ønskes igangsatt av eiendomsutviklere og grunneiere.

Det blir lagt vekt på at hvert nytt kommunestyre og formannskap bør ta opp til vurdering om de skal holde fast tidligere langsiktige mål og strategier for kommunen, eller om de ønsker en kursendring. Dette skal sikres gjennom faste 4-årige rulleringer, som ofte omtales som *det store kretsløpet* (se figur 4). Risiko- og sårbarhetsanalyser kan komme inn her og bør da ha som mål å legge grunnlag for den overordnede politikken kommunen vil legge seg på i lokale og regionale samfunnssikkerhetsspørsmål. De tema som tas opp må være relevante for kommunen og oppleves som nyttige, det vil si at analysen skal gi bedre innsikt i sikkerhetsspørsmål. I forbindelse med intervjuene reiste vi følgende spørsmål:

Hvordan brukes ROS-analysen på politisk nivå i kommunen?

I hvilken kontekst skal bruk av ROS-analyser finne sted?

Inkluderer behandlingen av ROS-analysen beslutningsprosesser angående planlegging?

Hvordan legges det til rette for at funn fra ROS-analysen skal kunne integreres i planprosesser og i andre aktiviteter?

Ble det gjort videre analyser basert på funn fra ROS-analysen?

Det lille kretsløpet i kommunal planlegging dreier seg om årlige rullinger av den 4-årige økonomiplanen (4-årige handlingsprogrammet). Det lille kretsløpet utføres ved at alle kommunale etater/virksomheter er involvert i årsrapportering og resultatvurdering. Hver enkelt etat/virksomhet i kommunen skal foreta en egenevaluering av det året som gikk og identifisere hvilke resultater som ble oppnådd i forhold til de mål som ble satt. Årsrapporteringen blir brukt som innspill til høstens arbeid med den 4-årige økonomiplanen som i henhold til kommuneloven også skal omfatte første års budsjett. Samfunnssikkerhet bør inngå som et tema i økonomiplan og årsbudsjett som avdelinger og virksomheter skal arbeide med. Mange kommuner oppfatter og bruker økonomiplan/handlingsprogram om det 4-årige dokumentet. Dette for å markere at handlingsprogrammet dekker mer enn lovens minimumskrav om utarbeiding av økonomiplaner. Det kan for eksempel være planer for organisasjonsutvikling, nye samordningstiltak osv. Vi ønsket dermed å se på mer spesifikke anvendelser av ROS-analysen, og reiste følgende spørsmål:

Hvordan arbeider dere med formidling av resultatene fra ROS-analyseprosessen?

- a. Deltagere i analyseprosessen og andre aktører?
- b. Format på kommunikasjon om analysen (møte / e-post / presentasjon)

Hvem ble ROS-analysen formidlet til?

Hvilke elementer av analysene benyttes i de ulike aktivitetene?

Hvem involveres i bruken av ROS analysen

- a. Politisk nivå
- b. Kommuneadministrasjonen
- c. Etater i kommunen
- d. Bedrifter i kommunen
- e. Frivillige organisasjoner i kommunen
- f. Andre kommuner

Hvilke utfordringer møter dere i forbindelse med bruk av ROS-analysen?

Hvordan arbeidet dere med disse utfordringene?

2.2.4 Forventninger til bruken av helhetlig ROS-analyse

Når samfunnssikkerhet er innarbeidet som en del av handlingsprogram, økonomiplan, årsbudsjett og virksomhetsplaner, er det naturlig å følge dette opp i årsmelding og regnskap og rapportere på lik linje med all annen aktivitet kommunen driver med. Risikoanalyser er beslutningsstøtteverktøy som må bli satt inn i en prosess for risikostyring. Vi undret på hvordan disse prosessene så ut i kommunene og vi utfordret nøkkelinformantene med følgende spørsmål:

Hvordan forekommer beslutningstaking angående hvordan ROS analysen skal brukes?

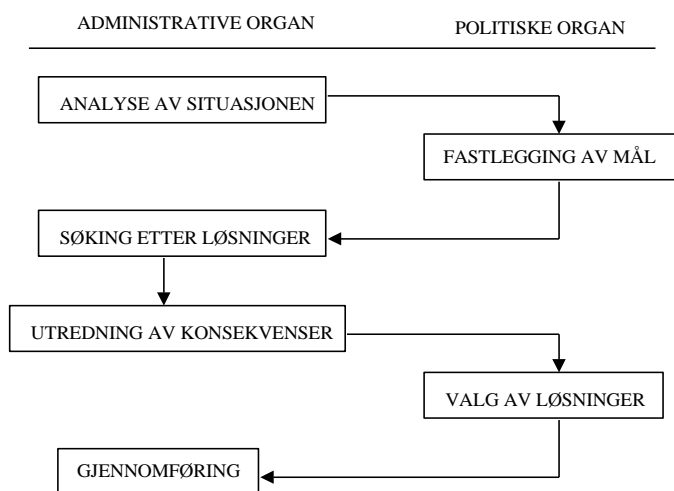
- a. Politisk
- b. I kommuneadministrasjonen
- c. Gis det bindende beslutninger eller anbefalinger

- d. Brukes det tidsfrister
- e. Hvordan beskrives planlagt bruk
- f. Hvor beskrives planlagt bruk (utenom i selve analysen)

Hvor ofte oppdaterer dere ROS-analysen?

- a. Hva innebærer en oppdatering av ROS-analysen?

Figur 5 illustrerer hvordan noen av de mest typiske planoppgavene som rutinemessig foregår i en kommune kan plasseres i forhold til hvem som er ansvarlig for aktiviteten. Vi så for oss at nøkkelinformantene beskrev avarter av denne modellen i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, basert på ROS-analyse.



Figur 5: Arbeidsdelingen mellom administrative og politiske organ i en rasjonell prosess.

Planleggingsprosessen definerer ideelt hvem som skal gjøre hva. Det administrative organet skal utføre faglige oppgaver som utvikling av løsninger og analyser. Det politiske organet skal foreta verdivurderingene og valgene av løsninger. Prosessen må være åpen. Utfordringen ligger i å tilpasse modellen slik at medvirkning og dialog får innflytelse. Selv om prosessen i figur 5 ser tilsynelatende ryddig ut, finnes det mange utfordringer i sikkerhetsstyring i offentlig forvaltning. Vi går ikke mer inn på disse her, men har da et grunnlag og bakteppe for våre spørsmål til nøkkelinformantene i kommunene. Imidlertid ønsket vi også å se på rollen som tilsynsmyndigheten hadde i forhold til arbeidet med ROS-analysen og samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene:

Hvordan opplevde dere tilsynet fra fylkesmannen?

Hva hendte etter tilsynet (hvordan integrerer dere kommentarer / råd fra tilsynet)?

2.3 Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse

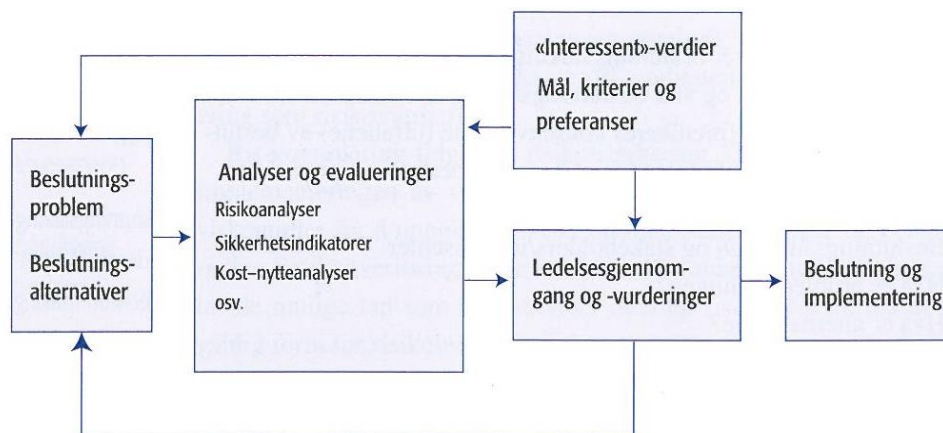
I teksten nedenfor ønsker vi å være direkte i forhold til selve planleggingen og gjennomføringen av ROS-analyseprosessene, selv om tradisjonell risikostyring bygger på Banfields modell som også er førende for kommuneplanleggingen. Imidlertid har det

vært lite koplinger mellom den tradisjonelle risikostyringslitteraturen og litteratur om kommunal planlegging. I dette kapitlet trekker vi derfor inn modeller og normer beskrevet i NS 5814 (2008) og knytter det opp til vår intervjuguide. Forskrift om kommunal beredskapsplikt gir konkrete forventninger til kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser i § 2, som skal besvare hvordan det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal gjennomføres (§§3,4). Det er en formidabel oppgave for kommunene, som vi forsøker å følge opp med vår intervjuguide med spørsmål i alle fasene.

2.3.1 Klassifisering av beslutningssituasjoner i kommunene

En måte å klassifisere beslutningssituasjoner på er å relatere dem til systemene² eller tjenestetilbudene som skal analyseres, hvilken fase prosjektet (systemet) er i og hvilke andre verdier som er del av beslutningen. Hvordan viktige aktører (interessenter) i prosjektet opplever kompleksiteten av prosjektet vil styre behovet for risikovurderingene. Grunnet for alle risikovurderingene er ønsket om å predikere hva som kan skje, det vil si hendelser og mulige konsekvenser ved det enkelte beslutningsalternativ.

Alternativene blir analysert ved bruk av ROS-vurderinger, men det kan også gjøres kost/nytte-vurderinger og andre analyser i det enkelte prosjekt (ytelsesanalyser, konsekvensvurderinger med mer). Risikovurderingene kan bli påvirket av interessentenes (virksomheter, sektorer, avdelinger) mål, kriterier og preferanser ved for eksempel bruk av risikoakseptkriterier.



Figur 6. En vanlig modell for beslutningstaking under usikkerhet (Aven et al., 2004).

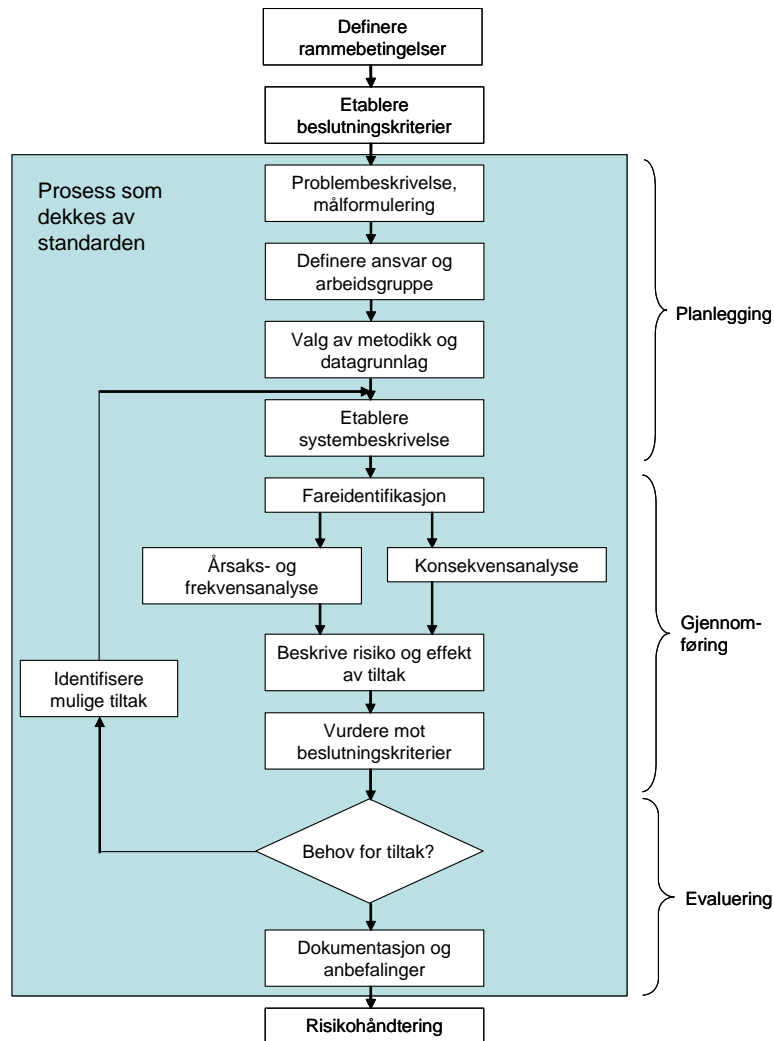
I studien vår har vi vært spesielt opptatt av å identifisere beslutningsproblemer som ROS-analysearbeidet har vært designet for å løse. I tradisjonell forstand er det ofte slik at beslutningsproblematikken og teoretiske fortolkningsrammer er styrende for design av metode og analyseteknikker. ROS-analyse er sterkt forbundet med veiledere av ulike

² Begrepet system her er vidt og dekker analyseobjektene. Analyseobjekter kan være tunnelprosjekt, reguleringsplan for byutvikling, nytt sykehus i kommunen, etablering av olje- og gassvirksomhet i kommunen, omregulering av industriell virksomhet og utvinning av grunnmaterialer. Det kan også være kommunen i stort og del av kommuneplanen.

formater, og for oss har det vært viktig å finne ut hvordan analyseteknikkene har vært tilpasset formålet.

2.3.2 Risikovurderingsprosessen

En vanlig måte å visualisere prosessen på er vist i figur 7, hvor *risikovurdering* (dette konseptet dekker ROS-analyseprosessen vi finner i norske kommuner) er dekket av det lyseblå området. Figuren viser hovedfasene i tradisjonell risikoanalysetenkning. Det som skiller analyseprosessene i kommunen er at systemavgrensninger er vanskelige å foreta. Gammel veileder innførte begrepet (spesielle) saksfelt i kommunen som geografisk enhet, som dermed ville gi hvilke systemer som var involvert (for eksempel vann- og avløp, elektrisitetsforsyning, eller helse- og sosialtjenesten). Ny veileder (DSB, 2014) snakker om kritiske samfunnsfunksjoner og anbefaler at det skal innhentes informasjon og beskrivelse av kommunen. Dette skal gi «egenskaper og forhold som kjennetegner kommunen og som er relevante i samfunnssikkerhetssammenheng». Det er også laget et eget vedlegg som er en sjekkliste for å beskrive «særtrekk» ved kommunen. Vi kommer ikke til å henvise mye til denne veilederen, fordi at når vi gjennomførte datainnsamlingen var ikke veilederen sendt ut til kommunene. I vår studie var vi interessert i å se hvordan nøkkelinformantene beskrev systemene de selv hadde vært med på å analysere i ROS-analysene.



Figur 7. Risikostyringens ulike faser (fra NS 5814)

Det finnes flere måter å fremstille risikovurderingsprosessen på, men de fleste fremstillinger inneholder de tre hovedelementene beskrevet i figur 7:

2.3.2.1 Planlegging

I planleggingsfasen bør en blant annet kartlegge:

- Hvorfor skal risikovurderingen gjennomføres?
- Hvordan bør analysen bygges opp for å få best mulig beslutningsstøtte i den aktuelle problemstillingen?
- Hvem bør være med på analysemøtene?
- Hvilken informasjon/data må skaffes før selve ROS-analysen?
- Hvilken analysemetode bør velges?

Det handler om å legge til rette for best mulig analyseprosess. Vi fulgte opp planleggingsfasen med følgende spørsmål:

- Da dere planla ROS analysen, hvordan forstod dere formålet med analysen?
- a. Hva er det overgripende formålet med ROS-analysen dere gjennomførte?
 - b. Hvilke konkrete mål hadde dere for bruken av ROS-analysen?
 - c. Hvordan ønsket dere å bruke analysen i arbeidet til kommunen?

Hvordan bestemte dere hva analysen skulle inneholde?

Kan du fortelle om deltagelsesprosessen og deltagerne i ROS-analyseprosessen?

- a. Hvem fikk delta i selve ROS-analysen?
- b. Hvordan valgte dere deltagerne?
- c. Hvem valgte deltagerne?
- d. Hva bestod deltagelsen av (aktiviteter)?
- e. Ble deltagerne bedt om å forberede innspill / fikk de informasjon om hva dere forventet av dem med tanke på bidrag til innhold i analysen?
- f. Hadde dere kontakt med andre aktører (bedrifter, kommuner, fylkesmannen, frivillige organisasjoner)?

2.3.2.2 Gjennomføring og evaluering

Gjennomføringsfasen omfatter identifikasjon av initierende hendelser, årsaksanalyse, konsekvensanalyse og en beskrivelse og presentasjon av risikobildet opp mot vurderingskriterier. Evalueringen dekker identifisering av tiltak og vurderingen av disse frem til dokumentasjon og anbefalinger er presentert for den eller de som skal fatte beslutninger. Vi ba nøkkelinformantene reflektere over følgende spørsmål:

Hvilke hendelser brukte dere i ROS-analysen?

Hvor innhentet dere informasjon om de ulike hendelsene til analysen?

- a. Andre analyser – fra overordnede myndigheter, lokale etater
- b. Basert på innspill fra egne etater

Gjør rede for metode

- a. Hvilken metode / klassifisering brukte dere til å vurdere hendelsene?
- b. Hvordan valgte dere metode? (Kriterier / tidligere erfaringer)?
- c. Hvilke metoder vurderte dere å bruke?
- d. Ble det brukt en spesifikk standard i utformingen av metoden for ROS-analysen? Hva motiverte valget av standard?
- e. Ble veileder fra DSB (for helhetlig ROS-analyse og veileder til forskriften) brukt?
- f. Hvordan brukte dere reguleringen / veilederen til reguleringen?
- g. Hadde dere kontakt med andre kommuner ang hvilken metode de hadde brukt?
- h. Hvilke utfordringer førte metodevalget til?
- i. Skal dere bruke den samme metoden neste gang dere skal oppdatere analysen?

Hvem styrte analyseprosessen?

- a. Gjorde dere analysen selv (ledet av ansatt i kommunen) eller brukte dere konsulent (i så fall – hvordan arbeidet dere med konsulenten)?

Hvordan opplevde du prosessen med å utarbeide ROS-analysen? Gav det mening å arbeide med risikokonseptet?

Målet her var å få en forståelse av innholdet i analysen og kunnskapen som nøkkelinformantene relaterte til prosessen de hadde vært involvert i.

2.3.2.3 Risikohåndtering (bruk)

I risikohåndteringsfasen er ledelsesgjennomgangen av resultatene og implementeringen av virkemidler for å eventuelt redusere risiko det sentrale. Vi forsøkte å få respondentene til å reflektere virkemidler for å unngå, redusere, optimalisere, overføre og beholde risiko.

2.4 Begreper og teoretiske fundament for ROS-arbeidet

Etter å ha jobbet med risiko og sikkerhet i mer enn 20 år, og en vesentlig del av disse opp mot kommuner, er det etter vårt syn et gjennomgående trekk at kommunalt ansatte som jobber med sikkerhet og beredskap har stor skepsis til akademikere på dette feltet. Den teoretiske «verden» er ikke i stand til å kommunisere med den praktiske og vice versa. Denne utfordringen mener vi står sterkt også i dag, og dermed ble det viktig å finne ut hvordan begrepene ble brukt i kommunene. Hvor kritiske er begrepene for omfanget av bruken av analysene? Står vi ved et markant skille nå med innføring av ny veileder? Eller, er arbeidet omkring samfunnssikkerhet og beredskap fastnet i en praksis uten påvirkning fra ROS-analyse?

John Adams (1994) skrev i boken «Risk» at verden bare har sett begynnelsen av kampen om begrepene og forståelsen av sikkerhetsstyring. Kampen om risiko og sikkerhet er «big business» og det tiltrekkes mange som både skal overgå hverandre i produkter, i analysemetodikker, i forståelser av hva som er farlig og ikke, osv. Nedenfor problematiserer vi begreper, hvor flere er kontroversielle i forskningslitteraturen, og relaterte tenkninger (teorier) som har påvirket grunnlaget for risikoinformert styring i offentlig sektor som vi ser i dag. Vi kan ikke dekke dette i sin fulle bredde, derfor har vi bevisst valgt ut noen tilnærminger vi mener er viktige, dvs. hvordan vi ser på begrepet i vår øvrige forskningstilnærming, men også gjennom vår analyse og anbefaling i denne rapporten. Gjennomgangen kan ses som en analyse av DSBs veiledere på området fra den første ROS-veilederen (DSB, 1994) til den siste utgitte veilederen «Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen» (DSB, 2014).

2.4.1 Vesentlige begreper i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og underliggende tenkningen

Vi starter med tiden hvor det offentlige så behovet for risiko- og sårbarhetsanalyser, dvs. starten av 1990-tallet. Allerede da konstaterte Stephen R. Watson at «The essential purpose of a Probabilistic Safety Analysis is to express uncertainty about possible future damaging events in terms of probabilities» (1994, s 261). Perspektivet hans var komplekse, men avgrensede systemer, så som oljeinstallasjoner i Nordsjøen, kjernekraftverk, kjemiske fabrikker, lagring av nukleært avfall osv. Vi vil hevde at kommuner er komplekse systemer og kommer tilbake til dette i kap. 5. Kompleksiteten krever en årvåkenhet og systemforståelse hos ansvarlige for samfunnssikkerheten i kommunen, som kun kan møtes med tilpassede verktøy. Risikoinformert styring er en av flere mulige tilnærminger til dette. Nedenfor diskuterer vi begrepene som ligger til grunn for gjeldende styrende dokumenter.

2.4.1.1 Risiko

I veilederen fra 1994 (DSB, p. 3) er risiko definert som «... den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø, økonomiske verdier og samfunnsviktige funksjoner. Risiko er et resultat av sannsynligheten (frekvensen) for og konsekvensene av uønskede hendelser». I utgaven fra 2014 (DSB, p. 15) er definisjonen endret til: «Risiko er en vurdering av om en hendelse kan skje, hva konsekvensene vil bli og usikkerhet knyttet til dette». Den viktigste endringen er at risiko har gått fra noe som er (representerer) til noe som vurderes, og da underforstått av noen. Fortsatt er det et uttrykk

for konsekvens/utfall av uønskede hendelser og relaterte sannsynligheter, underforstått vår usikkerhet om fremtiden. Også i 1994 var ROS-analysens viktigste bidrag å forebygge og forberede oss på uønskede hendelser, altså et fremtidsperspektiv. Intensjonene om bruken av ROS-analysens resultater er den samme.

Risikobegrepet er således svært viktig i samfunnssikkerhetsarbeidet i kommuner. Det er målet på grad av sikkerhet i kommunen og metodikken for risikovurdering er måleverktøyet. Dette verktøyet er ikke perfekt og har mange svakheter, det vil si at det er ikke mulig å si hvor nøyaktig verktøyet måler og det eksisterer et utall av begrepsforståelser. Vi kan si at den «ingeniørmessige» tilnærmingen til risiko definerer risiko som kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens, mens den mer konstruktivistiske tilnærmingen er knyttet til personers og gruppers vurdering, og definerer risiko som hendelser, utfall og usikkerhet forbundet med hva disse vil bli. I begge forståelsene spiller sannsynlighetsteori en stor rolle, mens den sistnevnte er fokusert på å trekke inn alle aspekter av usikkerhet. Den ingeniørmessige tilnærmingen er også forbundet med usikkerhet, men her neglisjeres ofte usikkerhetsvurderinger i estimatene. Aven (2007) er avvisende til den ingeniørmessige tilnærmingen til risikobegrepet. Likevel er Aven kommet til at risiko er en ontologisk³ størrelse (Aven, 2014). Aven møter store vitenskapelige utfordringer når han skal tilordne noe av risikobegrepet sannheter i verden, mens andre deler av begrepet er rene konstruksjoner.

Solberg og Njå (2012) har analysert ontologien av risikobegrepet og funnet at uansett kunnskapsforståelser har ikke risiko noen ontologi, det vil si at risiko eksisterer ikke. Derfor er all presentasjon av risiko kunnskapsbasert. Analytikeren har selv definert risikobegrepet. Deler av samfunnet, for eksempel kommunene kan akseptere at risiko er beste vurdering⁴ av sannsynlighet for uønskede hendelser. Kommunene legger en sterk subjektiv tilnærming til risikobegrepet, i stor grad i tråd med det konstruktivistiske perspektivet, men den underliggende fortolkningen er at de har presentert estimater på risiko i egen kommune. Usikkerhet har kommunene et pragmatisk forhold til som gjør at det kommuniseres ikke. Kan vi dermed si at kommunene gjør feil? Nei, men vi kan og bør bidra til å diskutere kvaliteten av analysene og det budskapet de gir, se vår diskusjon i kapittel 5.

2.4.1.2 Sannsynlighet

I 1994 var det ikke så viktig for DSB å definere sannsynlighet. DSB forbandt sannsynlighet med: «... å anslå hvor hyppig hendelsen kan forventes å inntreffe. Denne vurderingen må bygge på kjennskap til lokale forhold, erfaringer, statistikk og annen relevant informasjon». Det er en ydmyk holdning, men uklar, hvor DSB anbefaler at kategorier av forventningsverdier er tilstrekkelig for å møte behovet. I ny veileder fra 2014 er sannsynlighetsbegrepet spisset til: «Sannsynlighet brukes som mål på hvor trolig vi mener det er at en bestemt hendelse vil inntreffe, angitt som innenfor hvilket tidsrom, gitt vår bakgrunnskunnskap. Når risiko vurderes, legger vi til grunn en viss kunnskap. Det er ofte mange forutsetninger og antakelser og kunnskapen kan være god eller

3 Ontologi – læren om det som er eller finnes

4 Stort sett gjennom bruk av egne ansatte – stor lokal kunnskap

begrenset, og noen av forutsetningene kan komme til å vise seg å være feil. Ydmykhet er med andre ord nødvendig når vi uttrykker oss om risiko» (DSB, 2014, p. 15).

Har DSB forenklet arbeidet til kommunene gjennom denne definisjonen? Vi mener ubetinget nei! For det første refererer definisjonen til «vi». Hvem er det? DSB, kommunens beslutningstakere, de som gjør analysen eller noen andre? For det andre indikerer ikke denne definisjonen hvordan sannsynligheten bør uttrykkes. Skal det være punktsannsynligheter, fordelinger, forventningsverdier, kategorier eller noe annet? Er det slik at det er eksemplene gitt senere i veiledningen som skal styre det? For det tredje innføres begreper som antakelser, forutsetninger og god eller dårlig kunnskap som må med når sannsynlighetene skal angis? Hvordan skal en person med ansvar for analysen forholde seg til dette? Finnes det beskrivelser på den universelle situasjonen forutsetninger, antakelser og kunnskap skal settes opp mot? Nei, selvfølgelig ikke, og dersom analytikerne etablerer slike vurderinger, hvordan skal de som skal vurdere risikobildet forholde seg til den informasjonen?

Sannsynlighetsdimensjonen er vanskelig, og har vært det i lang tid i forbindelse med risikoanalyser. Samtidig med at DSB ga ut sin første veileder i 1994, diskuterte Stephen R. Watson sannsynlighetsbegrepet i forbindelse med risikoanalyser. Målet til Watson var å validere en «realist»-tilnærming til sannsynligheter i kvantitative risikoanalyser -PSA (Probabilistic Safety Analysis). Realist-tilnærmingen til sannsynligheter ser sannsynlighetsbegrepet som en egenskap ved verden, som en hvilken som helst annen fysisk størrelse (vekt, styrke, lengde). Forutsetningen var komplekse systemer som kjernekraft, oljeinstallasjoner til havs, fasiliteter for håndtering av nukleært avfall, petrokjemisk industri. Vi vil nedenfor vise at Watson sin analyse er relevant i dag og dekker DSBs tilnærming til usikkerhet. Watson analyserte alle definisjonene av sannsynligheter som i 1994 var kjent blant forskere, ut fra sin vitenskapsteoretiske plattform:

Klassisk fortolkning av sannsynlighet – et sett av like sannsynligheter for utfall, for eksempel i spill (lotto, kortspill, terning). For systemene Watson så på, og i alle systemer i den virkelige verden, så som kommuner, er det ikke mulig å forutse alle utfall, og derigjennom like sannsynligheter for disse.

Relative frekvenser – grenseverdien av antall frekvenser av hendelsen fordelt på totalt antall forsøk når antall forsøk går mot uendelig. Det vil si at vi må tenke oss vår kommune i et uendelig antall år og se hvor mange ganger, for eksempel flom inntreffer. Denne fortolkningen må også avvises fordi det er ikke mulig å utføre et uendelig antall forsøk, og det er bare mulig å etablere sannsynlighetsutsagn om utfall av eksperimenter som er repeterbare. Å definere et repeterbart eksperiment, for eksempel når vi beskuer en kommune, er ekstremt vanskelig. Hvordan fortolke et farlig gods scenario i dette? Problemet er input sannsynlighetene, hvordan kan vi si at en tungbilførers atferd knyttes til relativ frekvenser for en hendelse som inntreffer en gang pr 1000 år. Vi har ingen mulighet til å beskue de neste tusen årene. Watson måtte avvise denne fortolkningen.

Apriori teoriene – «reasonable degree of belief». Denne fortolkningen var oppløftende når den kom ca. 1920. Sannsynligheten for en hendelse gitt relevante data er et mål på graden dataene logisk representerer hendelsen. Det er objektivt i det at det er ikke avhengig av den enkeltes vurdering. Så lenge analysen er riktig vil alle få likt svar.

Problemet med denne fortolkningen var at Watson ikke fant praktisk anvendelser. Det er ikke mulig å beregne sannsynlighetene.

Subjektive sannsynligheter – er et mål på individets grad av tro. I denne fortolkningen forurettes at sannsynligheter eksisterer ikke, det er den enkeltes grad av tro som uttrykkes ved et tall mellom 0 og 1. Sannsynlighetene oppdateres når ny informasjon kommer inn i henhold til Bayes teorem. Likevel, en slik tilnærming kan aldri støttes av realist-tilnærmingen, hvor forutsetningen er at det finnes sanne underliggende sannsynligheter.

Upersonlige sannsynligheter – relativt nær beslektet med apriori-teoriene, men hvor det etableres to begreper; *ideell* og *perfekt* informasjon. Ideell informasjon handler om å samle all mulig informasjon så langt at det kun er ikke-reduserbar usikkerhet tilbake. Da er ideen at det vil fremkomme et eksakt tall forskjellig fra 0 og 1 knyttet til spesifikke hendelser. Perfekt informasjon ville ha løst alle usikkerhetene. Watson klarte heller ikke her å finne grunnlag for denne teorien, hvor skillet mellom perfekt og ideell informasjon ble vanskelig, og dersom gitt ideell informasjon stod han igjen med spørsmålet om hvordan den informasjonen skulle analyseres. Men, gjennom denne tilnærmingen satte Watson fokus på kvaliteten av datamaterialet som var del av risikoanalysene.

Etter å ha analysert noen definisjoner til i en realist-tilnærming gav Watson opp forsøket og konkluderte at sannsynligheter kunne ikke fortolkes i et realist-perspektiv. Det måtte en helt annen fortolkning til hvor Watson fremmet at risikoanalysen var ikke noe annet enn uttrykk for argumenter. Det er her styrken til risikoanalysen er, det er et verktøy for å presentere komplekse argumenter, basert på omfattende datamaterialer og (ekspert-) vurderinger. Her treffer Watson fullstendig kommunene på hjemmebane. Den enkelte kommune har sine mange særpreg og ulike praksiser på tjenester og aktiviteter, og derigjennom sine systemer.

Ved at Watson avviste realist-tilnærmingen var det ikke lenger mulig å etablere valide modeller, men heller fornuftige og troverdige modeller. I så måte kopler Watson sin teori til kvalitetsparametere i kvalitativ forskningsmetodikk (Lincoln & Guba, 1985). Datamateriale og modeller i ROS-analysene må være sporbare, modellene må kunne underlegges vurdering, scenarioene må være troverdige, dvs. bygge på logiske sammenhenger osv. Watson ser for seg at for kritiske beslutninger, for eksempel etablering av høyrisikoindustri, utbygging av samferdselssystemer, byutvikling, behandlingsregimer i helsevesenet osv. må beslutningene støttes av grundige risikoanalyser. Analysene vil kunne representere enkelte interessenter, og Watson mener at i slike tilfeller må det komme tilsvarende analyser fra andre involverte interessenter. Det finnes flere eksempler på kontroversielle beslutninger som har vært gjenstand for flere analyser. I Rogaland har utbyggingen av Risavika havn og flyttingen av NOKAS tellesentral til Frøystad like etter ranet på Domkirkeplassen vært eksempler på slike beslutninger. Problemet har vært at disse analysene har i svært liten grad blitt diskutert for å finne beste løsning. Beslutningsprosessene har vært lukket. Et tilsvarende beslutningsproblem var flyttingen av Luftfartstilsynet fra Oslo til Bodø midt på 2000-tallet. Heller ikke her har analysene blitt grundig diskutert, selv om det var langt større åpenhet. Helhetlige ROS-analyser som et diskusjonsgrunnlag i kommuner har vært viktig i prosjektet vi rapporterer fra her.

I forhold til Watsons tilnærming til ROS-analyse vil kommuner få frem alle argumenter som kan gi det beste grunnlaget for beslutninger og handlingsvalg, i tråd med idealene i kommunikativ planlegging. Watsons ideer har påvirket DSBs tilnærming, men det er vanskelig å spore praksis med hensyn til det viktigste elementet i teorien: «PSA should be interpreted as reasonable argument, rather than an objective representation of truth. With this interpretation, validation and expert choice become more tractable problems, and the use of PSA as a tool in a dialectical debate over safety becomes an attractive possibility.» Vi ønsket å finne hvor mye diskusjon har ROS-analysene generert i kommunene, ikke minst hvilke utfordringer som har vært knyttet til sannsynlighetsbegrepet. I dette er det også viktig å identifisere blant hvem diskusjonen har pågått og hvorfor. Det har vært viktig å avdekke hvem som har innflytelse på samfunnssikkerhetsarbeidet og bruken av ROS-analysene i dette arbeidet.

2.4.1.3 Sårbarhet

Sårbarhet er ikke et begrep som mange kommuner bruker aktivt i deres analysearbeid. Det fins ganske enkelt ikke størrelser eller dimensjoner som dette begrepet er operasjonalisert med, og dermed forblir det en hjelpestørrelse. Ny veileder beskriver sårbarhet som (DSB, 2014): «et uttrykk for de problemer et system får med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet. Sårbarhet sier med andre ord noe om hvilken evne systemet har til å motstå en hendelse, og systemets evne til å tåle en hendelse hvis den først inntreffer». Problem/evne når systemet blir eksponert for en hendelse er det samme som manglende ytelse hos et analyseobjekt til å motstå virkninger av en uønsket hendelse og til å gjenopprette sin tilstand eller funksjon etter hendelsen. Manglende ytelse relateres til sannsynligheter underforstått vår usikkerhet om fremtiden, og er nært koplet til risiko, men at det er gitt en eksponering. Sårbarhet og ikke minst ytelse er høyst relevante begreper dersom godheten av konkrete samfunnssikkerhets- og beredskapstiltak skal vurderes.

2.4.1.4 Usikkerhet.

Ny veileder (DSB, 2014) og heller ikke vedlegget til den definerer begrepet usikkerhet. Likevel, det er definert som høy usikkerhet dersom: «Relevante data og erfaringer er utilgjengelige eller upålitelige, hendelsen/fenomenet som analyseres er dårlig forstått, eller det er manglende enighet blant ekspertene som deltar i vurderingen». Konseptet er utfordrende og det kan være at kommuner som benytter seg av dette faller inn i en praksis som anerkjennes og at det dermed blir en verdi av betydning. Alternativt kan dette øke vilkårligheten og gjøre budskapet mye verre og forholde seg til for de som skal bruke analysen.

Beslutninger under usikkerhet er selve kjernen i bruken av risikovurderinger som støtter seg på en forutsetning om den rasjonelle aktør (Rational Actor Paradigm – Jaeger, Renn, Rosa, & Webler, 2001). Disse forfatterne trekker usikkerhetsbegrepet ut som noe utenfor risikobegrepet. De ser på usikkerhet i modell og i data, en form for usikkerhet som kan vurderes eksplisitt. En annen forsker innenfor risikoanalyse ser på usikkerhet som en vesentlig del av definisjonen på risiko (Aven, 2010). I motsatt ende står de som mener at usikkerhet er et uttrykk for analysens nøyaktighet, for eksempel knyttet til

eksperimentelle data, ekspertvurderinger og modeller (Morgan, Henrion, & Small, 1990). Det interessante er at ingen har gitt en entydig definisjon på usikkerhet. Hvorvidt usikkerhet er en størrelse som fins og kan observeres har fått liten oppmerksomhet i forsknings-litteraturen. Solberg og Njå (2012) hevder at risiko har ingen ontologi. Derfor blir også usikkerhet knyttet til risiko en konstruksjon. Fremtiden er usikker og den kan vi ikke redusere. Vi kan imidlertid sørge for bedre ROS-analysemetoder, et bedre datagrunnlag osv. for å få frem vår forestilling om risiko (Njå, Solberg, & Braut, 2015).

Et prosjekt med stor grad av usikkerhet vil kreve risikovurderinger som skal dekke et stort kunnskapsbehov, mens prosjekter som er forbundet med liten grad av usikkerhet kan ha hatt flere andre formål, for eksempel å skape en felles forståelse av et beredskapssystem. I tillegg er det også viktig at ansvaret for oppfølging av anbefalinger i ROS-vurderingen spesifiseres. Et alternativ er at prosessleder skal ha tilbakemelding angående hvordan ROS-vurderingen følges opp i prosjektet.

I hovedsak bruker vi psykologene Lipshitz og Strauss (1997) sin beskrivelse av usikkerhet som grunnleggende forståelse av usikkerhet, selv om de relaterer sin studie til NDM-paradigmet⁵. Lipshitz og Strauss sin studie av militært personell fant at beslutningstakere skiller mellom tre typer usikkerhet; *mangelfull forståelse*; *ufullstendig informasjon* og; *udifferensierte valgalternativ*. I vår pragmatiske forståelse av usikkerhet i beslutningssituasjonene hvor kommunene benytter risikovurderinger, mener vi usikkerhet er knyttet til *forståelse*, *informasjon*, *valgkonflikter* og *frykt*. Datamaterialet vi har hentet inn fra kommunene har i veldig liten grad problematisert usikkerhet, og det har dermed ikke vært relevant å gå i dybden på det konseptet. Fremtidige studier bør imidlertid vektlegge denne dimensjonen ved studier av kommuners samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

2.4.2 Beredskap – et system, en uavhengig aktivitet eller et nødvendig onde?

Beredskap, beredskapsplanlegging, beredskap- og kriseplaner er for mange av kommunene kjernen av arbeidet med helhetlige ROS-analyser. Likevel er ikke beredskap definert i den nye veilederen (DSB, 2014), og heller ikke i lov eller forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunene er imidlertid pliktet til å skaffe seg en oversikt over uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, og det er dermed gitt at det tenkes på dimensjonerende hendelser. En slik tilnærming kommer ikke frem noe sted, men vi legger den fortolkningen til grunn. Etter vårt skjønn er definisjonen på beredskap: *alle tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak som skal redusere konsekvensene av inntrufne ulykkeshendelser* (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004). Her dekker begrepet «ulykke» alle uønskede hendelser og tilstander definert av kommunen. Vi har dermed en mye bredere definisjon av beredskap enn forhold direkte knyttet til kommunens beredskaps- og kriseplaner, som er knyttet til beredskapsorganisasjonens aktiviteter etter at en hendelse har inntruffet. Vi tror at en bred

⁵ NDM-Naturalistic Decision Making handler om hvordan eksperter resonnerer og fatter beslutninger i praksis, altså i reelle situasjoner hvor tiden er en kritisk faktor, eksempelvis skogbranner og akuttmedisin. Ekspertenes resonneringer avdekkes ved hjelp av intervjueteknikk knyttet til kritiske beslutninger analysert opp mot oppgavene som ble utført.

tilnærming er bedre fordi beredskap er en helhetstenkning som blir lettere å kombinere med samfunnssikkerhetsbegrepet.

Nødstrømsaggregat, brannvegger, kriseøvelser, varslingsystemer for ekstremvær, tiltak mot mobbing i skoler er alle beredskapstiltak som kan uttrykkes og måles via begrepet «ytelse». *Ytelse* er uttrykk for et tiltaks eller analyseobjekts evne til å utføre sin funksjon under påkjenninger. Kapasitet, tid, tilgjengelighet og svekkelsesgrad, med assosierte usikkerheter er eksempler på ytelse. Kommunene har ikke jobbet med dette konseptet og vi har kun tatt det med her for å synliggjøre beredskapsanalyse som et verktøy som bør få en mer sentral rolle i kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fremtiden.

3 Metode

Helhetlig ROS-analyse i norske kommuner, er både konseptuelt utfordrende og empirisk vanskelig. Vi analyserer hvordan kommuner utvikler, bruker og oppdaterer ROS-analyser og risikoforestillinger i sitt samfunnssikkerhetsarbeid. Det legges vekt på hvordan kommuner integrerer ROS-arbeidet og risikoforestillinger i eksisterende plan- og arbeidsprosesser. Dette krever et så rikt datamateriale som mulig, samtidig som vi gjerne skulle ha vært i kommunen over tid for å studere hvordan tjenestene, aktivitetene og systemene ble påvirket av ROS-analysene.

Datamateriale fra 26 kommuner er inkludert i studien. Kommunene dekker alle landsdelene og de har varierte demografiske og geografiske profiler. Blant deltagerne er kommuner med storulykkesindustri, større bykommuner, mindre øykommuner og grensekommuner. Opptil fem personer med ulikt ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er intervjuet i hver kommune.

I prosjektet har vi lagt spesielt vekt på å identifisere hvordan kommunen jobber med helhetsforståelse og tenkning i samfunnssikkerhetsarbeidet, samt bruk av tverrsektorielle og tverrfaglige tilnærminger for å identifisere risiko og sårbarhet. Hva ligger i begrepene «helhetsforståelse» og «tverrfaglighet»? En viktig del av prosjektet er forholdet mellom ROS-analyser på ulike forvaltningsnivåer, hvordan ROS-analysene kommuniserer risikoforestillinger og hvordan kommunene kan bygge på og hente innspill fra hverandre i ROS-analysearbeidet.

Prosjektet har kun inkludert kommuner som har eller jobber med en helhetlig ROS-analyse. Utvalget av kommuner består av kommuner som har vært villige til å delta i prosjektet. DSB sendte ut forespørsel om å delta i studien på vegne av forskergruppen. Enkelte kommuner som ble forespurt valgte å takke nei. I hver kommune ble det gjennomført intervjuer med personer som hadde ulike former for involvering med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Kriteriene bak utvelgelsen av intervjuobjekter var at de kunne være:

- Ansvarlig for å utføre ROS-analyse eller ansvarlig for å koordinere bruken av ROS-analysen

- Ansatte som arbeidet i avdelinger eller etater som forventes å bruke ROS-analysen i kommunen
- Politisk eller administrativ ledelse i kommunen
- Deltakere i ROS-analysearbeidet

Respondentene som ble intervjuet varierte fra kommune til kommune, avhengig av hvordan arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet var organisert. Det var kontaktpersonene i kommunene selv som valgte ut intervjuobjektene, ut fra vår liste. Blant respondentene finner vi rådmenn og ordførere, beredskapskoordinatorer, kommuneleger, brannsjefer, ledere for helse-, tekniske-, og skole-etater. Vi intervjuet svært få fra politisk ledelse. Grunnen til dette vet vi ikke, men en antakelse er at den politiske ledelsen er lite involvert i arbeidet med helhetlige ROS-analyser.

I forbindelse med intervjuene ble det brukt en felles intervjuguide, men den enkelte respondents arbeidsoppgaver og erfaringer var også avgjørende for hvilke temaer som ble diskutert. Det ble gjort opptak av intervjuene. Det var studentgrupper fra masterstudiet i samfunnssikkerhet og forskerne selv som gjennomførte intervjuene etter en felles intervjuguide, se presentasjon i kapittel 2. Ulike erfaringer blant personellet som gjennomførte intervjuene kan ha påvirket datainnsamling i noen grad, for eksempel oppfølgingsspørsmålene.

Intervjuene varte fra en halv time til halvannen time alt etter respondentens involvering og kunnskap om ROS-analysearbeidet og kommunens arbeid med samfunnssikkerhet generelt.

I forbindelse med studien av hver av de 26 kommunene ble det også samlet inn dokumenter knyttet til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, som:

- Helhetlige ROS-analyser
- Beredskapsplaner
- Underliggende ROS-analyser – for eksempel fra helseetater og skoler
- Kommunedelplaner
- Aktuelle temaplaner som viste til ROS, eller adresserte tema fra ROS-analysen, for eksempel klima og miljøplaner
- Tilsynsrapporter fra fylkesmennenes beredskapsavdelinger samt svarbrev fra kommunene
- Referat fra kommunestyremøter der ROS-analyser ble gjennomgått
- Saksfremlegg for orienteringssaker der helhetlige ROS-analyser ble nevnt
- FylkesROS (i tilfeller der disse var viktige for utforming av helhetlige ROS-analyser)

Analyse av datamaterialet

Hver kommune ble behandlet som et eget case, hvor innsamlede dokumenter ble holdt opp mot informasjonen fra intervjuene, for å få en forståelse av innholdet i ROS-analysen. Målet var å identifisere prosesser der ROS-analysen var brukt, og hvor foreslåtte tiltak fra ROS-analysen var iverksatt. En like viktig del av analysen var å få en triangulert sammenligning av informasjonen, for å se på analyseprosesser det var uenighet om eller det var uklare forhold forbundet med prosessene.

Opptakene av intervjuer, samt notater fra intervjuene ble brukt for å gjennomføre en kodeprosess. Under lytting til intervjuene ble det tatt notater knyttet til hovedtemaene i intervjuguiden.

Materialet ble analysert ut fra fire forhold:

- Begrepsforståelser og bruk av begreper for å uttrykke samfunnssikkerhet
- Planlegging og gjennomføring av ROS-analyseprosesser
- Presentasjon av resultater fra ROS-analysearbeidet
- Implementering av analyseresultatene i kommunens aktiviteter

Data fra intervjuer med de ulike personene i hver kommune, samt innsamlede skriftlige informasjonskilder ble brukt for å sammenstille en kort rapport fra hver kommune som adresserte hvordan kommunen hadde valgt å utvikle helhetlig ROS-analyse, innholdet i analysen, samt hvordan ROS-analysen ble brukt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Disse rapportene ligger i vedlegget.

Gjennom det svenske programmet PRIVAD ble det satt opp en tilsvarende studie som vår i Norge, med til sammen 18 kommuner fra tre ulike län (15 kommuner ble intervjuet), som også fulgte samme intervjuguide. Vi har ikke diskutert analytisk tilnærming og vi har bevisst ikke lest rapporten mens vi gjorde vår studie, for å ha en kilde å sammenligne seg med når det gjelder funn og analyser. Den svenske rapporten (Eriksson, 2016), har veldig mange felles analytiske grep for innholdsanalysen, hvor også den svenske rapporten har jobbet mye med kvaliteten av ROS-analysene, nytten av ROS-analysene, utfordringer, formidling av resultater og hvilke tiltak som blir presentert. En oppfølgende aktivitet vil være å komparere de to studiene.

4 Kommunenes tilnærminger til helhetlig ROS – sammenfatning av datamaterialet

Forskrift om kommunal beredskapsplikt legger føringer for bruken av helhetlige ROS-analyser i norske kommuner. ROS-analysen skal danne bakgrunnen for langsiktige mål, strategier, prioriteringer i samfunnssikkerhetsarbeidet og kommuner skal vurdere om funn fra ROS-analysen bør integreres i planer og prosesser i henhold til plan og bygningsloven. I tillegg skal kommunenes beredskapsplaner også ta hensyn til funn fra den helhetlige ROS-analysen. Kommunene skal ha oversikt over risiko- og sårbarhetsbildet på lokalt nivå.

Dette kapitlet oppsummerer de viktigste resultatene fra datainnsamlingen i 26 kommuner knyttet til hvordan kommunene planla, gjennomførte og brukte helhetlige ROS-analyser. For mer helhetlige presentasjoner av hvert kommune-case viser vi til vedlegget til rapporten. Vi har valgt å se på trender i kommunenes ROS-analysepraksiser, men også spesielle løsninger som kan være interessante for kommuner som ønsker å løse sine prosesser på alternative måter. Bruken av ROS-analysene i kommunene for å bidra til samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet har vært i kjernen av vårt arbeid.

4.1 Begrepsforståelser og bruk av begreper for å uttrykke og måle samfunnssikkerhet i kommunene

Risikoinformert styring og risikotenkning er en krevende filosofi, hvor det forutsettes at de ansatte med ansvar for kommunens systemer og samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet har høy kompetanse på området. Som en del av intervjuene i kommunene spurte vi hvordan kommunene arbeidet med både samfunnssikkerhet og beredskap. Dette ble gjort fordi vi tror det er viktig å definere hva som skal inngå i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, spesielt på forebyggende side. I de 26 kommunene synes det å være enklere for kommunene å konkretisere hvordan de arbeidet med beredskap enn med samfunnssikkerhet. Kommunene hadde i varierende grad oversikt over hvordan beredskapsarbeidet var satt i system på tvers av etater. Respondenter opplevde det imidlertid som vanskeligere å konkretisere hva som inngikk i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid. Diskusjon omkring mulige grunner til dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Respondentene i studien var veldig ulike i sin tilnærming til helhetlig ROS-analyse og samfunnssikkerhet, men de fleste reflekterte veldig lite over begrepene som de brukte i arbeidet. Unntak fantes:

En virksomhetsleder syntes det var interessant med ROS-analyser, inklusiv begrepene: «... liker litt akademiske vinklinger. Ønsker å gjøre ting ordentlig. Må rydde i begrepsverden; risiko, forebygging, målstyring – hva er mål, virkning, årsak?» Etter hans syn burde DSBs nye veileder vært utviklet i perspektivet av CIM. Fylkes-ROS-en har gitt kommunen en hendelsesbank og rapporteringssystem. Det har vært liten kontakt med eksterne aktører, selv om det var nevnt som et positivt element i kommunens høringsuttalelse til forskrift om kommunal beredskapsplikt (hentet fra bykommune lang kysten på Sør-Østlandet).

Sannsynlighet

Det er forskjell på store og små kommuner med hensyn til hvor mye ressurser som legges ned i analysearbeidet. Når det koples mer ressurser på vil også dybden i analysene øke, og vi har sett at noen kommuner har en mer nøye fundert begrepsbruk. Men, det vil ikke si at små kommuner *ikke* er reflekterte. Våre data indikerer at formen på analysene er mer koplet mot forventet bruk enn av kommunestørrelse. En øykommune på Sør-Vestlandet prioriterte ikke sannsynlighetsdimensjonen spesielt og gjennomførte en ROS-analyseprosess som bar preg av mer fokus på de mulige konsekvensene av hendelser, enn på sannsynligheten for at hendelsene skulle oppstå. Respondentene påpekte at arbeidet med å komme frem til sannsynligheten for en hendelse ble opplevd som en prosess preget av «synsing». I tillegg ble enkelte scenarioer ansett for å ha så alvorlige potensielle konsekvenser, at sannsynligheten for hendelsene ble vurdert å være mindre viktig. Gjennom dette synet på risiko er sannsynligheten implisitt og blir en faktor for hendelser som kommunen velger som *dimensjonerende hendelser*.

Dimensjonerende hendelser

Uttrykket dimensjonerende hendelser for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet var det imidlertid ingen av kommunene og heller ikke respondentene som hadde et forhold

til. Det nærmeste vi kom var en større bykommune på Sørlandet som bygget opp beredskapen slik at hver etat og enhet skulle ha beredskapsplaner og skulle kunne håndtere mindre hendelser på egenhånd. Dersom hendelser var tverrsektorielle, trådte plan for overordnet krisehåndtering i kraft. Det ble lagt vekt på at dette var viktig, ettersom hendelsene som ble fremmet i ROS-analysen, var hendelser som ingen sektor kunne håndtere alene, og som ofte rammet flere sektorer. ROS-analysen ble ansett for å være et viktig redskap i beredskapsarbeidet fordi det stimulerte diskusjoner angående hvilke kapasiteter kommunen hadde behov for. ROS-analysen gav et verstefallscenario som kunne brukes i diskusjoner omkring dimensjonering av kapasiteter.

Fra en større bykommune på Sør-Østlandet fant vi at begrepene brukt i sikkerhets- og beredskapsarbeidet ikke ble spesielt problematisert, men begrepene ble oppfattet som utfordrende. Beredskapskoordinatoren var veldig fokusert på planlegging og ras-/skredproblematikk. Han mente at når de ble konkrete, for eksempel i forbindelse med kvikkleire, da var ikke risikoforståelse et stort problem. Når det gjaldt sannsynligheter mente han det var verre, men de forsøkte å finne god bakgrunnskunnskap. Det å hevde noe om hva som kan skje i fremtiden mente han var både vanskelig å formidle og det var forbundet med usikkerhet. To av de andre respondentene i denne kommunen problematiserte heller ikke begrepene, og det hadde ikke vært mye diskutert i prosessene de hadde deltatt i. En virksomhetsleder mente at begrepene var vanskelige, men det så ikke ut til å skape problemer for analysene. I denne kommunen kommenterte ingen samfunnssikkerhetsbegrepet. Denne observasjonen var en generell trend i alle kommunene.

Risikobegrepet

Kommunenes ROS-analyser definerer i stor grad på risiko som et produkt av sannsynlighet og konsekvens. Ansatte som ble intervjuet snakket om usikkerhet knyttet til informasjon som ble brukt i analysen, men la vekt på at mye av innholdet i analysen handlet om tro og antagelser, heller enn at det var basert på statistikk. Opplevd risiko kunne derfor variere fra aktør til aktør. For enkelte scenarioer kommer usikkerhetsmomentet spesielt godt frem – for eksempel knyttet til klimascenarioer. Det er mulig for kommuner å bruke anslag gitt av myndighetene angående havnivåstigning og ekstremvær, men usikkerheten knyttet til disse anslagene nevnes sjelden i ROS-analyser. I ROS-analysen til en kommune fra innlandet på Østlandet påpekes det imidlertid at det er et behov for mer informasjon om klimaendringer i innlandet. Mange påpekte at kunnskapsgrunnlaget som ble brukt i analysene var for svakt, men likevel prioriterte de fleste kommunene å avgrense kunnskapsgrunnlaget til sin valgte analysegruppe, som i hovedsak ikke hadde forberedt seg på spesielle tema før analyse møtene.

Datamaterialet viser at kommunene og de fleste respondentene våre er i liten grad bekymret over begrepene de bruker. I hovedsak er det risiko, ROS-analyse (eller andre koplinger av ROS), hendelser, akseptkriterier, beredskap, kriseplaner og tiltak som er konseptene i bruk. Usikkerhet var et begrep som fulgte med, men det var i liten grad reflektert over utover at det var en egenskap med hele ROS-analyseprosessene. Noen få kommuner drøftet usikkerhet i sine analyser uten at det går an å si at begrepet fikk innflytelse på bruken av analysene i ettertid. Samfunnssikkerhet, ytelse av

beredskapstiltak, sårbarhet, resiliens, barrierer, system er begreper som får lite eller ingen omtale i kommunenes befattning med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene er veldig instrumentelle i arbeidet med å utvikle produktene (helhetlig) ROS-analyse og beredskap- og kriseplaner. Beslutningsprosessene som den helhetlige ROS-analysen er en del av, trekkes ikke frem som førende for hvordan ROS-analyser og samfunnssikkerhetsarbeidet gjøres.

4.2 Planlegging og gjennomføring av ROS-analyseprosesser i kommunene

Alle kommunene vi besøkte hadde gjennomført eller var i prosessen med å gjennomføre helhetlig ROS-analyse som beskrevet i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Flere av kommunene som gjennomførte en helhetlig ROS-analyse hadde en analyse fra før av, som ikke ble ansett for å være i henhold til eksisterende lovkrav. Fylkesmannen sin rolle som pådriver, rådgiver og tilsynsmyndighet var for de aller fleste kommunene beskrevet med positive fortegn. Dette kommer vi mer tilbake til i dette kapitlet og senere i diskusjonskapitlet. Alle analysene vi har hatt tilgang til er utført som grovanalyser (hazid-gjennomganger, scenariobeskrivelser, gruppediskusjoner), men med relativt små variasjoner innenfor hvordan risiko måles og uttrykkes. Enkelte kommuner inspireres av innholdet i FylkesROS eller Nasjonalt Risikobilde, mens andre har et større fokus på lokale forhold og hendelser.

4.2.1 Hva trigget arbeidet med helhetlig-ROS?

De aller fleste kommunene hadde gjennomført ROS-analyser tidligere. Av disse var det flere som hadde startet opp en analyseprosess før kravet om helhetlig ROS-analyse kom i 2010. Dermed ble disse analysene fullført og presentert for Fylkesmannen som kommunenes analyse. Andre kommuner startet sine analyseprosesser som følge av Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt, og flere av disse var i prosessen med å utarbeide ROS-analyser når vi besøkte kommunene for å samle data.

Den hyppigst forekommende årsaken til oppstart av helhetlige ROS-analyseprosesser var drevet fra fylkesmennene, med referanse til lov og forskrift, og at fylkesmennene i sine tilsyn var spesielt oppmerksomme på kravene. Mange mindre kommuner trakk fylkesmennene inn i planleggingen av helhetlig ROS-analyse. Øykommune 1 på Vestlandet fikk etter tilsyn fra Fylkesmannen avvik på at de ikke hadde en overordnet og sektorovergripende ROS-analyse. Kommunen fikk også et avvik på at beredskapsplanen ikke var i henhold til eksisterende krav. Som et ledd i arbeidet med å utvikle ROS-arbeidet besluttet dermed kommunen i 2012 at de skulle utvikle en ny ROS-analyse. Det ble også bestemt at kommunen skulle bli med i et regionalt samarbeid med å utvikle en felles helhetlig ROS-analyse for fem kommuner, blant annet etter initiativ fra Fylkesmannen sitt beredskapskontor.

De større bykommunene var langt mer selvgående i forhold til kravene, og initierte prosesser både i et større samarbeid med andre og alene, men med sine spesielle tilnærminger. Bykommune i Midt-Norge og bykommune på Sør-Vestlandet er eksponenter for denne løsningen, hvor fylkesmennene spilte en mye mer underordnet rolle.

4.2.2 Hvem ble valgt ut til analyseprosessene?

Deltagelse i utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse er et tema som ofte belyses i tilsynsrapporter fra Fylkesmennene, basert på kravet om at «kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen» fra Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Den generelle trenden blant kommunene i dette prosjektet var at kommunen bekledde prosjektet (styringsgrupper og analysegrupper) med egne ansatte. Et fåtall av de mindre kommunene i prosjektet hadde benyttet seg av konsulenter i forbindelse med utarbeidelsen av ROS-analysene, mens to av de tre store bykommunene i prosjektet brukte konsulentfirma i forbindelse med helhetlig ROS-analyse.

Kun et fåtall av kommunene inviterte og gjennomførte analyseprosesser med bred deltakelse også fra eksterne aktører. Bykommunen i Midt-Norge var kommunen som dro denne linjen lengst, sammen med en bykommune på Sør-Vestlandet. ROS-analyseprosessen til bykommunen på Sørlandet inkluderte et bredt spekter av samfunnsaktører utenfor kommunen, så som sykehus, Statens vegvesen, Forsvaret og NVE. I tillegg var aktører fra sektorer internt i kommunen også deltagere. Vi erfarte også at mindre kommuner som hadde hjørnesteinsbedrifter, for eksempel en kommune på Sørlandet som hadde en stor farmasøytisk bedrift, tok denne med på råd i forbindelse med utvikling av helhetlig ROS-analyse. I flere kommuner ble det også påpekt at det kunne være vanskelig å sikre deltagelse fra større private eller statlige aktører, som NVE, og fra leverandører av strøm og strømnnett i kommunene.

De fleste av kommunene la imidlertid mest vekt på å involvere et bredt spekter av egne ansatte i analyseprosessen. Den hyppigste tendensen var at man satte sammen en gruppe som gjennomførte analysen hvor personer ble plukket ut spesielt i forhold til deres posisjon eller kompetanse. Bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge hadde en prosjektleder, som mente at det var viktig å ta med lederne i analysene, fordi det var lederne som kunne gjøre noe med problemene som fremkom som resultater fra analysene. Prosjektleder stilte ingen krav til forberedelse til de som skulle være med. Andre aktører enn ansatte i kommunen var heller ikke invitert til analysene.

Beredskapskoordinator i Bykommune 3 langs kysten i Nord-Norge så for seg at det ville bli vanskelig å inkludere alle virksomhetene i kommunen(19) inn i analyseprosessen. Men, å ta utgangspunkt i virksomhetsplanene virket for han veldig fornuftig. Utover dette hadde kommunen også tatt kontakt med private og eksterne virksomheter for å følge opp ansvaret med kommunal beredskapsplikt. Det var viktig for beredskapskoordinator å få med flest mulig i kommunal beredskapsplikt og helhetlig ROS. Han var imidlertid bekymret for om dette var mulig å gjennomføre. I dette perspektivet er det litt underlig at kommunen hadde lite samarbeid med nabokommunene om ROS-analysearbeidet. For beredskapskoordinator var hensikten med helhetlig ROS-analyse å finne verstefall scenarier.

Den største trenden blant kommunene som deltok i prosjektet var at de fokuserte på involvering av egne ansatte, ut fra en tanke om at dette var personene med størst kompetanse angående risiko i kommunen og ut fra et ønske om å bygge kompetanse i egen organisasjon. I alle utenom en kommune som brukte konsulenter ble det lagt vekt

på at konsulentene ikke skulle stå for selve datainnsamlingen, men heller organisere prosessen med å utarbeide ROS-analysene.

4.2.3 Hvordan beskrev respondentene forankring av helhetlig ROS-analyse?

Kommunelovens §39 sier at

1. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv ved reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.
2. Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta reglement for delegasjon av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Sist vedtatte reglement og eventuelle andre vedtak gjelder inntil nytt reglement er vedtatt.

Det betyr at kommunene står veldig fritt til selv å bestemme hvordan de skal håndtere spørsmål omkring samfunnsikkerhet og beredskap, og i hvilken grad de ønsker å involvere seg i helhetlig ROS-analyser. I praksis betyr «forankre» at analysen skal vedtas og bli behandlet av linjeledelsen på et ikke alt for lågt nivå, typisk direktør, etatsjef osv. I seg selv er det en interessant problemstilling å se hvordan politisk og administrativ ledelse i kommunene håndterer dette, spesielt med bakgrunn i trykket som oppstår ved større kriser, som brannene på Nord-Vestlandet, terroraksjonen i Oslo og på Utøya, og eksplosjonen og brannen i Gulen. Krav til forankring av helhetlig ROS-analyse slås fast i Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 der det står at «Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret». Men hva betyr så det? Vi fant veldig ulike tilnærminger til hvordan forankring ble forstått i kommunene.

I flere av kommunene var det vedtatt i kommunestyret at det skulle utarbeides en helhetlig ROS-analyse. I flere av kommunene vi undersøkte på Vestlandet ble det opprettet styringsgrupper bestående av personer i den administrative og politiske ledelsen i kommunen, samt arbeidsgrupper. På denne måten var oppstarten av arbeidet helhetlig ROS-analyse forankret i kommuneledelsen.

En administrativ leder i Bykommune 1 langs kysten i Nord-Norge mente at ROS-analysen var forankret i kommunen når den ble brukt, det vil si at tiltak ble gjennomført. Bykommunen hadde rimelig god økonomi, slik at tiltak ble gjennomført. Det betyr at forankring opplevdes blant administrativt ansatte som resultatstyrt. Politisk leder i samme kommune mente at den politiske ledelsen av kommunen ikke ble vurdert å ha kunnskap om ROS-analysen. En administrativ leder mente at «dersom du spør en politiker om ROS-analysen, ville han eller hun nok spørre om; har vi en ROS-analyse»? Politikeren var involvert i beredskapsrådet og han sa: «Veldig få i beredskapsrådet har lest dokumentene. I vårt fylke tror jeg vi er noen av de som har kommet lengst, og det sier etter mitt skjønne sitt». Den politiske lederen var mye mer opptatt av å diskutere øvelser og bruken av ROS-analysen til det formålet, enn de administrativt ansatte. Politikeren så et stort behov for øvelser for å sikre en sterk beredskap. Samtidig mente også politikeren at de hadde vært for lite flinke i å engasjere seg i ROS-arbeidet. Politikeren avsluttet intervjuet på spørsmålet om hvordan de som politikere burde forholde seg til

samfunnssikkerhetsarbeidet: «Vi må involvere oss på et mye tidligere stadium. Skaffe oss oversikt over hva som er beredskapsplanene, og hvor flaskehalsene er. Det tror jeg at jeg deler med veldig mange. Vi strykes med hårene i alt for stor grad. Vi får for mye ros.»

En administrativ leder i bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge etterlyste en sterkere politisk forankring av den helhetlige ROS-analysen. Han viste til kommuneplanlegging som referanse, og vektla at denne koplingen i deres kommune ikke var tydelig. I denne kommunen var forankring mer prosess-styrt og risikobasert tenkning var en naturlig del av all planlegging i kommunen.

Også i bykommune 3 i Nord-Norge var holdningen at, ja ROS-analysen måtte forankres i politisk ledelse, det var åpenbart. Politikerne måtte ansvarliggjøres, men samtidig visste ikke politikerne hva det dreide seg om. Her var et stort dilemma. De hadde politikere som var opptatt av beredskap, men i kampen om alle andre saker druknet forehold omkring ROS-analyse og beredskap.

Når ROS-analysen skulle videreutvikles i bykommunen på Sørlandet skulle den diskuteres i formannskapet, og tanken var at de skulle ha et temamøte, mens selve ROS-analysen skulle være en orienteringssak. I et av intervjuene diskuterte vi involveringen av politikere angående samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Respondenten mente at de ikke hadde involvert politikerne godt nok. Respondenter beskrev formannskapet som interessert i ROS-analysen når den ble drøftet, i innholdet og hvorfor enkelte tema ikke var tatt med. I forbindelse med utviklingen av den nye ROS-analysen reflekterte beredskapssekretæren over at det ville være vanskelig å sette bystyret i stand til å forstå akseptkriterier som et konsept.

I et annet fylke var Fylkesmannen en sterk påvirkningsfaktor for at alle kommunene skulle vedta et sett med akseptkriterier for risiko, og at disse skulle reflekteres i evaluering av resultatene fra de helhetlige ROS-analysene. Fra en kystkommune på Vestlandet kom det frem at rapporten fra Fylkesmannen beskriver ROS-prosessen i kommunen som for dårlig forankret i det politiske styret. Det ble derfor bestemt at ROS-analysen skulle diskuteres i kommunestyret, og at man skulle vedta akseptkriterier politisk.

I en innlandskommune på Sørlandet var kommuneledelsens engasjement instrumentelt rettet mot å få godkjent ROS-analysen og oppnå en grei tilbakemelding fra Fylkesmannen. Det var ikke etterspørsel etter ROS-analysen basert på faglige bekymringer fra noe hold i kommunen. Kommunestyret hadde vedtatt ROS-analysen, men innholdet ble ikke diskutert og det er grunn til å tro at verken politisk eller administrativ kommuneledelse hadde innsikt i kommunens risiko og sårbarhetsforhold.

Forankring av helhetlig ROS-analyse i kommune- og bystyrene i kommunene vi undersøkte ble i stor grad gjennomført i forbindelse med oppstart / oppdatering av helhetlige ROS-analyser eller i forbindelse med ferdigstilling av analysene. Enkelte kommuner fattet vedtak som innebar krav om oppfølging av foreslåtte tiltak fra rapportene, men den mest fremtredende trenden var at kommunestyrene fattet et vedtak om at de tok helhetlig ROS-analyse til orientering.

4.2.4 Hvordan fremkom metodikken som ble benyttet i forbindelse med helhetlige ROS-analyser?

Metode kan forstås på to ulike måter i konteksten av helhetlige ROS-analyser. For det første handler metode om hvordan hele prosessen omkring helhetlige ROS-analyser er designet og gjennomført. Vi har relativt lite data om dette temaet, men konstaterer at noen kommuner har organisert seg i interkommunale prosjekter (omkring bykommune 3 i Nord-Norge, Sør-Vestlandet, Vestlandet) og andre gjennomførte sine isolerte prosesser, men problemstillingene, de kommunale forventningene og argumentasjonen bak designene har vi lite data om. Ofte er lovkravet og Fylkesmannens pådriverrolle beskrevet som drivende, men det knytter jo ikke opp til noen større motivasjon og mening for kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Vår konklusjon her er at designet av risikostyringen i stor grad er utviklet ad hoc.

Det andre metode perspektivet er selve metodikken som er valgt for ROS-analysene, og her kommer det klare trender frem. Alle har en kvalitativ, semi-kvantitativ hazard- og grovanalysetilnærming, hvor langt de fleste velger å presentere resultatene sine i matriser, hvor analytikerne i stor grad selv har satt grensene for hva som vurderes akseptabelt (grønt), hva som bør vurderes i forhold til tiltak (gult) og hva som ikke kan aksepteres (rødt). Det er underforstått at målgruppen ikke forstår og heller ikke kommer til å lese og vurdere innholdet i analyserapportene som blir produsert, utover matrisene. De aller fleste helhetlige ROS-analysene er utviklet ved at det organiseres møter med kompetente deltakere som bidrar til analysene. Det er heller sjelden at for å delta på disse samlingene kreves det forberedelse, deltakerne kommer i kraft av sin egen ekspertise og de er oftest begrenset til kommunale virksomheter og tjenester. I mange tilfeller spiller fylkesmannens beredskapsavdelinger viktig rolle for metodevalg og utforming. Noen eksempler på beskrivelser av metodikkene benyttet:

Bykommune 1 i Nord-Norge: Beredskapslederen organiserte prosessen ved å først innlede med et større møte i kommunestyresalen hvor han bevisstgjorde deltakerne om hva som skulle skje og han gikk igjennom metodikken. Mye av metodikken er knyttet til tradisjonell tenkning om risikoaksept og det å plassere gule og røde områder. Dette var noe som beredskapslederen utviklet selv. I forberedelsesprosessen var han med på hver enkelt arbeidsgruppe sine samlinger, hvor han gikk detaljert gjennom tabellene som skulle brukes som mal. Deretter startet de diskusjonene selv, og beredskapslederen forlot møtet. Det var viktig for han at alle gruppene skulle ta ansvar for egne diskusjoner og vurderinger. De fikk også beskjed om at usikkerhet måtte løses ved at de diskuterte seg frem til konsensus. Beredskapsleder fikk bare produktene tilbake. Tilbakemeldingene og inntrykket hans var at deltakerne syntes det var artige prosesser.

Øykommune 2 i Vest-Norge: I 2009 ble det ansatt en ny beredskapskontakt i kommunen. Han hadde erfaring fra arbeid med ROS-analyser, og ledet arbeidet med å videreutvikle kommunens helhetlige ROS-analyse. Arbeidet ble gjennomført i 2009/2010, og var delvis basert på formatet til FylkesROS-analysen for fylket. FylkesROS-analysen var en inspirasjonskilde for utarbeidelsen av kommunens helhetlige ROS-analyse med tanke på scenarioene som ble brukt, spesielt kapittelet om akutte hendelser. Ifølge respondenten som ledet utarbeidelsen av ROS-analysen var formålet å kartlegge risiko, og å få frem et bedre produkt. Han opplevde ikke at prosessen var drevet av det nye lovkravet, men heller

av et genuint lokalt initiativ. Arbeidet med å utarbeide den helhetlige ROS-analysen ble gjennomført ved hjelp av en styringsgruppe bestående av ordfører, plansjef, kommunelege, brannsjef og lensmann. Beredskapskontakten utarbeidet utkast av scenariovurderingene og oversendte disse for kommentarer til styringsgruppen.

Kystkommune på Vestlandet: Valg med tanke på metode og gjennomføring ble ansett for å ha blitt påvirket av ROS-analysene til omkringliggende kommuner, ettersom disse allerede hadde ferdige ROS-analyser. Mye av materiellet som var inkludert i analysene til de to overnevnte kommunene ble beskrevet som nyttig også for kommunen. I tillegg beskrev respondenter bruk av FylkesROS-analysen som inspirasjon til format og innholdet i ROS-analysen. Dette er en trend vi så på tvers av kommunene i prosjektet – spesielt de små. De bruker innholdet som andre, nærliggende kommuner har utviklet, men har gjerne særegenheter som samtidig krever vurdering av egne unike scenarioer eller hendelser. Denne tendensen viser hvorfor samarbeid om helhetlig ROS – spesielt med tanke på felles scenarioer, kan være et viktig bidrag i arbeidet med å sikre at flest mulig kommuner har en helhetlig ROS-analyse som er i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Bykommune i Midt-Norge: Bykommunen organiserte arbeidet med ROS-analysen som en temaplan. Dette førte også til at det var spesifikke krav til analyseprosessen og etterbehandlingen av rapporten, ettersom temaplaner reguleres av plan og bygningsloven. Flere respondenter mente at dette fungerte bra, ettersom det førte til at det endelige resultatet av ROS-prosessen ble behandlet på samme måte som andre prosesser, i henhold til godt etablerte rutiner. Før prosessen med ROS analysen ble igangsatt for fullt ble det gjennomført et møte med Rådmannens ledergruppe der den enkelte ble bedt om å fortelle om sine vurderte verstefallscenario. Valg av scenarioer var basert til dels på innspill fra dette møtet, og delvis også på innholdet i nasjonalt risikobilde (NRB). ROS-analysen ble gjennomført ved hjelp av tre analysemøter i form av en såkalt «verdenskafé», hvor møtedeltagerne flyttet seg fra bord til bord for å diskutere ulike aspekter av scenarioer. Denne formen ble opplevd som god med tanke på at den la til rette for gruppediskusjoner, før innholdet ble oppsummert i plenum. Ved bordet for hvert enkelt scenario ble det lagt vekt på å bygge konsensus omkring hvordan deltagerne forstod sannsynlighet og konsekvens assosiert med scenarioene. Deltagerne forholdt seg til en sannsynlighets- og en graderingstabell for konsekvenser knyttet til verdier som liv, helse etc.

Øykommune i Midt-Norge: I forbindelse med ROS-arbeidet gjennomførte Fylkesmannens beredskapsavdeling en fagdag i kommunen for å gi innspill til arbeidet med helhetlig ROS-analyse. Representantene fra Fylkesmannens beredskapsavdeling gav også kommunen tilgang til en mal for hvordan ROS-analysen kunne utformes, og anbefalte bruk av personer med kompetanse om et bredt spekter av kommunens aktiviteter, og omtalte gruppen som “kreative pessimister”. Kommunen brukte også andre kommuners ROS-analyser som inspirasjon med tanke på scenarioer som burde inkluderes, samt oppsett. Arbeidet med å utarbeide ROS-analysen ble ledet av kommunens beredskapskoordinator, og involverte næringslivet, frivillige organisasjoner, politikere, representanter fra nødetatene og ansatte i kommunen. Analyse møtene som ble gjennomført i forbindelse med ROS-analysen ble beskrevet som en form for idemyldring, der de inviterte fikk beskjed om hvilke temaer som skulle diskuteres, og noen av deltagerne tok også med seg eget planverk som de mente kunne bidra med viktig

informasjon til ROS-analysen. Det ble også arrangert en dagnadsdag med aktører fra kommunen og Fylkesmannens beredskapskontor der ROS-analysen ble gjennomgått og ferdigstilt. Utformingen av ROS-analysen, inkludert kriteriene for vurdering av sannsynlighet og konsekvens, samt risikomatriksen som ble brukt for å vurdere hvorvidt risiko var akseptabel var basert på en mal som kommunen fikk utlevert fra beredskapskontoret hos Fylkesmannen.

Blant kommunene som deltok i prosjektet var det et flertall som beskrev at de utarbeidet sin metode basert på det de hadde sett i andre kommuner sine helhetlige ROS-analyser, samt i FylkesROS. De større bykommunene brukte også konsulentfirmaene til å gi innspill angående beste praksis for metoder for å utvikle helhetlig ROS-analyse. Fylkesmennes beredskapsavdeling spilte viktig rolle i metodeanbefalinger, spesielt hos de mellomstore og mindre kommunene i prosjektet.

4.2.5 Hvordan skjedde datainnsamlingen og hva slags kunnskap ble lagt til grunn i ROS-analysene?

Datainnsamlingen i forbindelse med analyser av scenarioer til helhetlig ROS-analyse var svært variabel og som hovedregel kom deltakerne til analysemøtene uten annet enn sin egen kompetanse. Et fåtall kommuner beskrev at de samlet vitenskapelig litteratur som kunne belyse kommunens problemstillinger. Ingen, med unntak av en bykommune brukte noen form for fortolkningsramme i form av ulykkesteori, sikkerhetsstyring, tverrfaglighet, disiplinorienterte teorier, krisehåndtering med mer. Tendensen var «kopiering» av tidligere utførte studier (kommunale, fylkeskommunal og nasjonale ROS-analyser) og lokal kunnskap i form av deltakerne. Det var noen som brukte data fra nasjonale fagetater, for eksempel NVE, DSB, Statens vegvesen med flere.

Svært få kommuner forberedte sine ansatte spesielt til helhetlig ROS-analyse. Tatt i betraktning at de fleste kommunene faktisk har gjennomført ROS-analyser fra 1990-tallet, og at fylkesmennene har i varierende grad etablert nettverk er det rimelig å tro at det finnes en basiskompetanse. Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) har også gjennomført ROS-analyse kurs i mange år direkte rettet mot kommunalt ansatte. Kunnskap og kompetanse finnes, men vi har ikke kommet så mye lenger enn å skrape i overflaten når det gjelder den underliggende kunnskapen i analyseprosessene som er gjennomført. Noen eksempler lister vi under:

Bykommune på Sør-Vestlandet: Kommunen utviklet en egen, unik prosess for å forberede deltagerne som skulle delta i ROS-prosessene. Flere medarbeidere i kommunen tok et kurs i risikoanalyse ved et universitet, der de skrev kursoppgaver som kunne brukes inn i ROS-prosessen. I tillegg måtte deltagerne på analysemøter gjennomgå et e-læringskurs før analysemøtet. En respondent forklarte at selv om dette ble møtt med skepsis av enkelte deltagere, fikk de i stor grad positiv respons på at deltagerne fikk muligheten til å utvikle en bedre forståelse av hva en ROS-analyse var, før de skulle bidra til kommunens ROS-analyse. Dette er en interessant måte å bygge kompetanse hos ROS-analysedeltagere, som i mange andre kommuner kun fikk informasjon om hvilke tema de skulle diskutere på ulike analysemøter.

Bykommune langs kysten på Sør-Østlandet: Kvaliteten på ROS-analysen ble diskutert med beredskapskoordinator. Respondenten mente at de ofte manglet faglig kunnskap og

at de da støttet seg på sterke miljøer, så som NGI/NVE. Beredskapskoordinator beskrev også en hendelse hvor de hadde underkjent en teknisk rapport og det ble mye oppstyr med sterke krefter involvert. Stabiliteten i grunnforholdene ble beskrevet å være et stort problem i kommunen. Beredskapskoordinator så seg selv som den ansvarlige for analyseprosessen, men klaget på at de som sitter med ansvaret ute i enhetene i mange tilfeller ikke var engasjert. «Vi har et kvalitetssystem som skulle ivaretatt dette, men det er vanskelig å følge opp. Miljø, kommunalteknisk, bygg og brann – de forstår at ROS er viktig, mens pleie/omsorg og skole har en veldig variabel praksis. Helse og sosial burde forstått det som var allment kjent, men mhp. pandemi fikk vi avvik i siste tilsynssak om at vi ikke hadde en spesifikk ROS-analyse». Kommunen hadde sluttet seg til bruk av CIM som mange andre i fylket. Erfaringene med programmet var varierte og det fantes områder som det ikke kunne brukes på, for eksempel reguleringsplan og byggesak. CIM var forbundet med høy brukerterskel. En ansatt i en av virksomhetene som deltok i analysen sa at de ble delt inn i grupper. «Vi fikk spesielle oppgaver og gikk til hvert vårt. Jeg samlet de jeg mente hadde peiling innenfor mitt område og startet diskusjonen med dem. Det hadde jeg inntrykk av at de andre også gjorde». Det ble ikke samlet andre data enn ekspertisen de selv representerte. De brukte CIM og respondenten sa; «Det jeg oppfattet vanskelig var at vi ikke hadde nok kunnskap». Respondenten syntes det var dårlig sammenheng mellom ROS-analysen og beredskapsplanene, og CIM var ikke til hjelp i dette arbeidet. Han savnet tiltakskort.

Øykommune 1 i Vest-Norge: I dette tilfellet forklarte flere respondenter også at den regionale ROS-analysen var inspirert av FylkesROS. En utfordring med å basere seg for mye på FylkesROS-analyser kan imidlertid være at innholdet blir lite konkret og tilpasset den enkelte kommune. I forbindelse med utviklingen av den regionale ROS-analysen fremstår Fylkesmannens beredskapskontor som aktive. De oppmuntret kommuner til å delta, assisterte med forberedelse av skjema for analyse av scenarioer, samt gav tilbakemelding i forbindelse med utvikling av akseptkriterier. Fokuset fremstår som delt; tilsynsaktiviteter der det gis merknader, samt konstruktivt samarbeid i forbindelse med pågående ROS-analyseprosesser.

Fjell- og fjordkommune på Sør-Vestlandet: ROS-analysen er basert på bruk av en standardisert risikomatrix. Ved revidering av ROS-analysen ble imidlertid innspill fra DSB sin nye veileder om helhetlig ROS-analyse brukt. Denne gav innspill angående viktigheten av å adressere usikkerhet i forbindelse med ROS-analyser. Kommunen er derfor et eksempel på at fokuset på usikkerhet i risikoanalyser også er blitt en del av grovanalysen.

Kystkommune på Vestlandet: Respondentene i kommunen påpekte at de opplevde kvaliteten i vurderingene som lå til grunn for ROS analysen for å være varierende. Det var spesielt fokus på at det var stor usikkerhet omkring data og angivelse av sannsynligheter. Det finnes ikke referanser til usikkerhet, som beskrevet i den nye ROS-veilederen fra DSB. Kommentarene angående usikkerhet fremstod heller som et resultat av at respondentene var i tvil om hvor gode angivelsene av sannsynlighet og konsekvens egentlig var. Et eksempel var arbeidet med å innhente data angående vær og flom – her var gruppen i dialog med meteorologisk institutt og NVE. Andre grupper valgte heller å basere angivelsen av sannsynligheter og konsekvenser på egen kunnskap om tidligere hendelser i kommunen.

Bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge: Prosjektleder mente at etter hvert hadde prosessen med å kjøre analysene blitt greiere. Lederne får høre at det å jobbe med ROS-analyser er deler av deres primær oppgaver. På spørsmål om det bare var synsing og stor usikkerhet sa prosjektleder: «Ja, noen sier det. Da sier jeg at dersom du ikke kan svare, hvem er det da som kan. Da blir de enig. Kommuneoverlegen – ingen andre enn han kan svare». Misliker de synsing? «Ja, de gjør det. Jeg sier faglig skjønn. De skjønner det etter hvert. Får mye større ansvarsfølelse i virksomhetene».

Innlandskommune på Sørlandet: Overordnet ROS-analyse er i hovedsak planlagt og gjennomført av beredskapsleder. Ved oppstart tok han kontakt med Fylkesmannen og han diskuterte erfaringer fra ROS-analyse med andre kommuner, og han fant frem til et sett av analyser utført av kommuner i Norge. Det å lære seg analysemetodikken og tenkningen måtte beredskapskoordinator gjøre selv via internettet. Fylkesmannens ROS-analyse, Fylkesmannens anbefalinger og innholdet av eksisterende analyser var til stor hjelp i kommunes arbeid. Spesielt en kommune som hadde fått beredskapsprisen, ble vurdert å være et godt grunnlag. Beredskapslederen forstod raskt at flere aktører burde inn i analyseprosessen, men det har vært vanskelig å få det til. Derfor reflekterer verdiene satt i ROS-analysen, vurderinger gjort av beredskapsleder selv, som han kalte; «min synsing, verdiene stemmer ikke!» På tidspunktet for intervjuet gjenstod det enda å få vurderingene i ROS-analysen kvalitetssikret og revurdert. Ideen er ifølge respondenten at den overordnede ROS-analysen skal gi mer detaljerte ROS-analyser innenfor de ulike enhetene i kommunen. Beredskapsleder jobber hele tiden med oppdateringer av ROS-analysen, nesten ukentlig, scenarier blir endret sammen med strukturen av dokumentene. Respondenten sa: «Hele XX-regionen har vedtatt å implementere «dataprogrammet», og gjennom det arbeidet kan vi lære av hverandre. Per i dag har vi 28 hendelser, noe som Fylkesmannen mente var for mange». Fylkesmannen refererte til at det var ekstraordinære hendelser som skulle med. Beredskapsleder var ikke helt enig med Fylkesmannen på det punktet. På spørsmål om risikobegrepet var vanskelig svarte beredskapsleder at det var både og. Beregning av sannsynlighet for dambrudd ble oppfattet å være vanskelig. For andre ting mente han det var forholdsvis lett. Han mente at rådmannen gjorde feil ved å tvinge gjennom analysen før den var kvalitetssikret. Beredskapsleder ønsket at tallene (verdiene) som ble satt i endelig utgave ikke var «hans».

Oppsummering

Den vanligste tilnærmingen til datainnsamling i forbindelse med analyser av forhåndsdefinerte scenarier var å be deltagerne bidra med kunnskap om tidligere hendelser i og utenfor kommunene. Flere beredskapskoordinatorer som hadde ledet analyseprosesser la vekt på at de anså innholdet i ROS-analysene for å være basert på den beste kunnskapen ansatte i kommunen hadde om forhold i kommunen. De fleste kommunene hadde ikke satt datainnsamling angående hendelser i system som en del av forberedelsene til analysemøter. Flere kommuner hadde imidlertid kontaktet sentrale myndigheter eller brukt innhold fra FylkesROS i forbindelse med analyse av scenarier knyttet til for eksempel eksponering for radioaktivt nedfall eller scenarier knyttet til trafikkulykker. I analysene ser vi at det er særdeles viktig at generell kunnskap tilpasses «kommune-systemet». Med unntak av noen få kommuner i prosjektet ble det lagt liten vekt på hvilken kunnskap som behøves og hvordan få frem denne. Forskningsbasert

kunnskap, regionale og lokale studier, og erfaringsdata er generelt lite fremtredende eller fraværende i alle kommunene som vi har studert.

4.2.6 Hva gikk egentlig analysedelen i de helhetlige ROS-analysene ut på?

Analyse er å bryte noe sammensatt ned i sine bestanddeler, finne sammenhenger mellom disse. Mange kommuner var stringente og delte ROS-prosessen inn i scenariotenkning og bruk av bow-tie metaforen, i hendelser med sin årsak-virkning forståelse som kunne spesifiserte konsekvenser. Sannsynlighetsvurderinger ble gjort suksessivt. Alt ble vurdert i forhold til sine kontekster, uten at systemene var spesifisert på forhånd. Kommunens aktiviteter og systemer var underforstått.

Virksomhetslederen i bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge husket at hun var ganske irritert på at de måtte avsette tid til dette arbeidet, men etter hvert når de startet med jobben «ble det ganske ålreit. Gir trygghet for meg som leder». For denne lederen var det en gjennomgang av alle «tenkelige» situasjoner som gruppen måtte ta med og det å legge bort alle «utenkelige» situasjoner. Skillet mellom tenkelig og utenkelig var ikke nærmere spesifisert, men det var her lederen mente de gjorde sine vurderinger, og som dermed var det vesentlige i analysen. Lederen var tydelig på at det gjaldt for sin virksomhet å vise handlekraft dersom noe skulle skje. Men, penger fantes ikke for prosjektet. Det var å lage planer som var hensikten med analysearbeidet.

Ifølge ROS-analyserapporten til øykommune 2 på Sør-Vestlandet var formålet med analysen å utvikle en forståelse for hendelser som kunne true kommunens innbyggernes sikkerhet med tanke på liv, helse, miljø og økonomi. Analysen ble avgrenset til en hendelse som ville kreve at kommunens ledelse ble involvert, eller at flere sektorer ble påvirket av hendelsen. Dette er et interessant valg, ettersom vi i flere andre kommuner har sett at det er populært å ta med underordnede scenarioer som – beboer forsvinner fra sykehjem etc. Denne kommunen har imidlertid avgrenset sin ROS-analyse til en mindre gruppe scenarioer. Dette gir imidlertid andre muligheter med tanke på å ta i bruk ROS-analysen i planlegging i den enkelte etat. Valg av scenarioer til ROS-analysen ble gjennomført ved at det ble holdt et møte med konsulenten, kommunens kriseledelse og lensmannen. Informanter fra ROS-analyseprosessen opplevde at scenarioene som ble brukt bygget på tidligere erfaringer fra kommunen, samt på scenarioer fra tidligere ROS-analyser. I kommunen valgte man å bruke relativt generelle, men relevante lokale scenarioer. Dette ble blant annet begrunnet med at kommunen hadde valgt en ROS-metode som er basert på angivelser av sannsynlighet og konsekvenser for å vurdere risiko. (Ettersom kommunen var veldig liten, ville bruk av svært spesifikke scenarioer ført til at man endte opp med svært lave sannsynlighetsanslag, og derfor svært lav score i risikomatrixen. Faren var derfor at alle scenarioene ville bli ansett for å ha en akseptabel risiko i henhold til akseptmatrixen som ble lagt til grunn.)

Kommunene i regionanalysen på Sør-Vestlandet har valgt å fokusere på vilde handlinger som voldshandlinger og demonstrasjoner, voldshandlinger på skoler eller andre steder i by og kriminelle handlinger. Videre har man også valgt å ta med dyrehelse, samt handlinger som kan true målet om å opprettholde verdiskapning – som dramatisk fall i oljepris eller kollaps i pengemarkedet. Særlig den sistnevnte gruppen, knyttet til verdiskapning er interessant, og unik blant kommunene i prosjektet.

Analysedelen av scenarioer under gjennomføring av helhetlig ROS-analyser var i de fleste tilfellene styrt av matriser og tabeller som ble brukt for å styre innspill fra deltagere – hvilken sannsynlighetskategori falt en hendelse ned i, ville den opptre hvert femte eller femtiende år? Hvilken konsekvens ville en brann på en kommunal institusjon ha – hvor mange personer måtte man anta at kunne bli skadet i forbindelse med en brann?

Kommunene som deltok i prosjektet varierte deretter med tanke på hvordan de aggregerte eller sammenlignet funnene fra de enkelte scenarioene. I de fleste kommunene som brukte matriser ble alle scenarioene sammenstilt for å vise hvordan det totale risikobildet i kommunen så ut. Enkelte kommuner listet også opp tiltak i henhold til hvilke farge hendelsene de refererte til hadde fått. Et fåtall kommuner fokuserte også på hvilke kompetanser som var nødvendige på tvers av scenarioene som var vurdert, for eksempel behov for et sted å evakuere beboere, behov for å legge til rette for kommunikasjon dersom det forekom bortfall av strøm etc. Et fåtall kommuner fokuserte også på hvordan ulike scenarioer kunne sammenfalle, og hvordan dette ville påvirke kommunen.

4.2.7 Hvilke faktorer bidro til at analyseprosessene ble oppfattet som positive og meningsfulle?

Vi intervjuet ingen som hadde en uttalt negativ holdning til analyseprosessene for helhetlig ROS-analyse. Imidlertid var det flere kommuner som avventet samarbeidet med fylkesmannens beredskapsavdeling. Hvorvidt dette gjaldt sendrektighet for å avvente en beskrivelse av hva som trengs for å få arbeidet godkjent, eller at det var for å få råd og opplæring av et fagkompetent miljø har vi ingen sterk empiri som underbygger. Flere kommuner iverksatte sine prosesser uten involvering av fylkesmannen, men her var det en klar overvekt av bykommunene, som hadde flere dedikerte stillinger til beredskapsarbeid. I de aller største kommunene ble ROS-analysene drevet frem av de ansatte selv, uten at det var andre aktører som ble nevnt spesifikt. For disse virket det mer som en genuin interesse for innholdet og resultatene av analyseprosessene var forbundet med suksess. Til tross for dette synet har vi ikke hatt anledning til å gå dypere inn i kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid enn at vi har studert dokumenter og intervjuer, slik at dette ikke må oppfattes som at vi stiller oss til doms over de gode og mindre gode kommunene.

Mange mellomstore og små kommuner hadde et mye mer utstrakt samarbeid med fylkesmannen, hvor fylkesmannen direkte påvirket utformingen av analysene. Slik sett er fylkesmennene en nøkkelaktør for at analysearbeidet oppfattes som suksess. Likevel er det nok interne aktører i kommunen som spiller den viktigste rollen, hvor rådmannen i et flertall av kommunene blir assosiert med vilkårene for å gjøre god jobb. Vi har veldig få intervjuer med politikere, og Ordfører-rollen er i mindre grad enn Rådmann trukket frem som viktig. I beredskap har Ordfører en posisjon som gjør oss litt forundret over at de ikke blir knyttet mer opp til analyseprosessene. En årsak kan være at avstanden til ordførere med hensyn til innholdet i helhetlig ROS-analyse er større enn til rådmenn. Den siste faktoren er prosjektlederen, eller ofte beredskapskoordinatoren selv som driver av analyseprosessene. En meningsfull analyseprosess er etter vårt skjønn avhengig av at alle nøkkelstillingene bidrar med positive fortegn.

Rådmannens positive innstilling til arbeidet i bykommune 1 langs kysten i Nord-Norge var en viktig faktor for at beredskapslederen mente at ROS-analysearbeidet hadde vært

en suksess i bykommunen. Administrativ leder hadde samme oppfatning. Likevel, når administrativ leder ble spurt om bruken av ROS-analysen ble han svar skyldig. Han kunne ikke peke på noen bruksområder. Men, han var klar på at rødt ikke var akseptabelt og medførte tiltak. Det fikk også betydning for analysen hvor han sa «Rødt er tyngre å sette, kanskje du kan gjøre noe med beredskapsplanen? Kan unngå rødt». En respondent i kommunen påpekte at Fylkesmannen har i ettertid vært inne i analysen og gitt mange positive tilbakemeldinger og at etter å ha blitt kjent med personellet hos Fylkesmannen, var dialogen blitt veldig enkel og konstruktiv. Beredskapslederen har også ved flere anledninger vært invitert til andre kommuner for å delta i deres prosesser, inklusiv arbeid med IUA (interkommunalt utvalg mot akutt forurensning). De administrative lederne viste til og roste beredskapslederens arbeid. Beredskapslederen hadde en oppfatning av at den helhetlige ROS-analysen ikke var så mye i bruk. Det var de enkelte avdelingens ROS-analyser som ble brukt, og han tilskrev det eierforholdet til analysene. Beredskapsleder var veldig usikker på hvordan ledelsen jobbet og hvordan ROS-analysene ble brukt av ledere.

En annen virksomhetsleder i bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge hadde vært involvert i ROS-prosesser siden 90-tallet. Metoden hadde variert i fra tidlig start og frem til nå, men matrisen hadde vært den samme. Denne respondenten fremmet det tverrfaglige samarbeidet i analysene som den viktigste faktoren for at de var vellykket. Leger, fysioterapeuter, sykepleiere, hjelpepleiere, ingeniører, som alle brukte sin kompetanse – det var tverrfagligheten som var styrken. Prosjektleder mente at Rådmann og Ordfører var sentral i forhold til bruken av analysen. Den måtte nok koples til økonomiplan og kommuneplan, men her måtte det være en diskusjon i den administrative ledelsen. Han følte full frihet i sin analyseprosess og i prosjektet for øvrig. Han følte at Fylkesmannen ikke hadde ressurser til å bidra med noe i prosjektet.

Fylkesmannens beredskapsavdeling ble fremmet som veldig god samarbeidspartner. Beredskapskoordinator i bykommune 3 langs kysten i Nord-Norge mente at de kom umiddelbart dersom kommunen hadde behov for å diskutere problemstillinger med dem. Respondenten så veldig positivt på en eventuell mal fra DSB på hvordan helhetlig ROS kunne gjennomføres. Han mente at det var mange kommuner som slet med denne analysen, noe han begrunnet med sin gjennomgang av analyser på internettet. En administrativ leder sa at informasjonen fra DSB var blitt mindre og at samarbeidet med dem ikke var tett.

I flere av kommunene, deriblant Bykommune på Sør-Vestlandet, Bykommune i Midt-Norge, øykommune på Sør-Vestlandet, samt øykommune 1 og 2 på Vestlandet ble ROS-analyseprosessene også oppfattet som positive og meningsfulle i den forstand at de bidro til økt forståelse av kravene og behovene for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. I hver av de overnevnte kommunene gjentok flere respondenter at selve analyseprosessen var en læringsopplevelse for deltagerne. Analysen bidro i flere tilfeller også til at etatsledere fikk bedre innsyn i beredskapsarbeidet i egen etat, ettersom de brukte. I øykommunen på Sør-Vestlandet brukte en etatsleder ansvaret for flere scenarioer til å utfordre sine ansatte til å gi innspill og vurdere scenarioer.

4.2.8 Hvem bestemte hva som var god nok samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen?

Hva som er god nok samfunnssikkerhet og beredskap har i liten grad vært tydelig i ROS-analysene som er utført av kommunene i prosjektet. I de aller fleste av kommunene har våre informanter ikke hatt en klar formening om akseptkriterier eller beskrivelser av hva som er akseptabel ytelse av beredskapen. Unntaket var enkelte respondenter i en bykommune på Sør-Vestlandet og en øykommune på Vestlandet der flere av respondentene hadde erfaringer fra arbeid i en større industribedrift.

Inndelingen i matrisene der scenarioer er rangert som grønne, gule eller røde er så sin sak, og har medført at det utvikles ulike tiltak, men ingen har presentert hva som er kommunenes syn på sikkert nok, selv om det i spesielt et fylke er politisk vedtatte akseptkriterier for risiko. Dette kan tolkes på flere måter, hvor en åpenbar tolkning er at kommunene er på stadig søken etter forbedringer og at helhetlig ROS-analyse er en del av prosessen med å utvikle tiltak som på sikt skal implementeres. En annen fortolkning er at grensene ikke spiller en viktig rolle og at investeringer i sikkerhetstiltak er sterkt påvirket av kommuneøkonomien og mulighetene for drahjelp av sentrale myndigheter. For kommuner med svak økonomi ble tiltakene mer knytte opp mot prosedyrer og løsninger som ikke medførte dyre investeringer. Det vanlige var at den eller de som drev risikoanalyseprosessen satte områdene som var forbundet med sikkert nok.

I en bykommune i Midt Norge hadde styringsgruppen valgt å ikke utarbeide akseptkriterier før analysen ble gjennomført. Ifølge en respondent planla kommunene å utvikle akseptkriterier, men vedkommende synes det var vanskelig å se for seg hvordan denne prosessen burde gjennomføres. Det ble sagt at det var nødvendig med akseptkriterier, men at de ble ansett for å bli brukt på flere ulike måter. Respondenten mente at det ville være vanskelig å be politikerne stemme over et sett akseptkriterier uten at de hadde god innsikt i risikofeltet.

Diskusjonen omkring utvikling og bruk av akseptkriterier for risiko i bykommune 3 langs kysten i Nord-Norge bar preg av at dette er et lite prioritert område, utover at matrisene vil presentere ulike soner. Det manglet en grundig diskusjon på hva kommunen skulle definere var «godt nok». En administrativ leder hadde heller ingen formening om dette utover å si: «Kommunestyret må sette akseptkriteriene. Men vi må finne dem». Lederen så problemet med å beskrive at det er greit at noen dør, det vil ingen politiker kunne støtte. For oss er det en merkelig kopling at noen tror at å beskrive hva som er sikkert nok er det samme som å akseptere at noen skal dø. Her er det en misforståelse mellom det politiske nivået og det administrative nivået i kommunene, som ikke handler om intetanende politikere.

I forbindelse med den regionale ROS-analysen som øykommune 2 i Vest-Norge var del av ble det også nødvendig å komme frem til et sett akseptkriterier på tvers av kommunene for å kunne utvikle en felles forståelse av risiko og sårbarhet. Disse ble utviklet i tillegg til de kommunale akseptkriteriene. Disse ble også behandlet i kommunestyret. Respondentene beskrev ikke hva disse var og det var heller ikke verdier som ble trukket fram i samtalen.

Respondentene fra kystkommunen på Sørlandet reflekterte også rundt verstefallstenkingen som er en del av ROS analysen, og flere konkluderte at den type scenarioer ikke nødvendigvis var mest relevante med tanke på beredskapsplanlegging. ROS-analysen ble imidlertid sett på som en mulighet til å reflektere over de større hendelsene, og til å se på hendelser som kunne aggregeres ned på et mer hverdagslig nivå internt i etatene. Her hadde respondenter fokus på hvordan analyse av store enkeltscenarioer kunne brukes til å si noe om de mer «hverdagslige krisene» som oppstod i kommunen, og hvordan disse kunne forhindres eller hvordan konsekvensene kunne reduseres.

Bykommunen på Sør-Vestlandet har etablert funksjonskrav som de tester gjennom scenarioene som er valgt i den helhetlige ROS-analysen. Disse funksjonskravene er:

- Ivareta matforsyning
- Ivareta drikkevannsforsyning
- Ivareta behov for varme – elforsyning
- Evne til å tilby nødvendig midlertidig husly
- Opprettholde demokratisk rettsstat
- Opprettholde trygghet for liv og helse, omsorgstjenester
- Opprettholde trygghet for liv og helse, assistanse til mennesker utsatt for hendelser som truer liv og helse
- Opprettholde trygghet for liv og helse, grunnleggende sikkerhetsnivå i virksomheter med potensial for store ulykker.

På den måten fikk kommunen en oversikt over graden av opprettholdelse av kravene, og kunne etter hvert utvikle sine konkrete krav til hva som oppfattes sikkert nok. Kommunen var spesielt opptatt av å finne gjensidige avhengigheter mellom samfunnsfunksjonene, systemene og tjenestene og var dermed på god vei til å skaffe seg grunnleggende forestillinger omkring risiko i egen kommune og region. På tidspunktet for datainnsamlingen var analysene i ferd med å bli ferdigstilte, og vi har dermed ikke data på hvordan kommunen har jobbet videre med resultatene.

I flere av kommunene i prosjektet ble forankring av hva som var akseptabel eller ikke akseptabel risiko en utfordring. I kommuner der beredskapskoordinatorer hadde et bevisst forhold til hva akseptkriterier innebar var det ofte vanskelig å få til en konstruktiv diskusjon i kommunestyre eller styringsgrupper om hva disse kriteriene faktisk sa om hvordan kommunen mente at var godt nok, både med tanke på samfunnssikkerhet og beredskap. I mange av kommunene der man valgte å bruke akseptkriterier eller matriser som var kopiert fra andre så vi at det var lite fokus på hvem som faktisk skulle bestemme hva som var akseptabelt / ikke akseptabelt. Refleksjoner omkring hva som var godt nok med tanke på samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet i kommunen var derfor ikke nødvendigvis en del av prosessen med å utvikle en helhetlig ROS-analyse.

4.3 Presentasjon av resultater fra ROS-analysearbeidet

Forholdet mellom ROS-rapporter og foreslåtte aksjoner er et tema som går igjen på tvers av kommunene vi har sett på i prosjektet. Hva er den beste måten å sikre at foreslåtte tiltak gjennomføres, og hvilke tiltak er det fornuftig at en ROS-analyse foreslår og fokuserer på? Fysiske sikringstiltak og tiltak knyttet til infrastruktur, videre arbeid med

ROS-analyser i kommunene, tiltak som må gjennomføres i den enkelte etat? Det eksisterer mange spørsmål. I skjæringspunktet mellom etatsvise planer og ROS-analyser er det ikke nødvendigvis enkelt å sikre gjennomføring av tanker tenkt av ROS-analysegruppen. Det fremstår som viktig å se på ROS-analyser som et av mange innspill i kommunale planprosesser. Det eksisterer imidlertid ofte andre forventninger til tiltak fra ROS-analyser, ettersom disse adresserer spørsmål som er av beredskapsmessig art.

4.3.1 Hvem er målgruppene for helhetlig ROS-analyse?

Lengden til de helhetlige ROS analysene varierer fra noen få sider til omfattende rapporter på flere hundre sider inklusive vedlegg. Spennet i volum sier noe om hvem som er tiltenkt publikum for rapportene, og de aller fleste respondentene sier at politikere ikke leser disse rapportene. Likevel er kommunestyret i mange kommuner adressaten som godkjenner ROS-analysene. Vi har ikke møtt så mange i våre intervjuer som har sagt at rapportene er grundig lest, faktisk er det mange som uttrykker at de verken har lest rapportene og at de sliter med å huske det som ble gjort. Samtidig har selve prosessene satt seg, ROS-analyse er et kjent konsept for alle. Det kan være at de helhetlige ROS-analysene er tiltenkt en funksjon som oppslagsverk og driver for de sektorvise analysene. Det var det mange respondenter som indikerte, og det var også noen som mente at ROS-analysen var beredskapsplanen. De fleste mente det var nær kopling mellom ROS-analysen og beredskapsplanleggingen, men det var kun noen få som kunne vise sammenhengene. Andre mente at ROS-analysen var grunnlaget for beredskapsøvelsene i kommunen.

Respondentene som ble intervjuet i landbrukskommunen i Midt-Norge gav inntrykk av at den helhetlige ROS-analysen var godt kjent blant de ansatte i kommunen. Respondentene gav imidlertid også uttrykk for at papirversjonen av analysen ikke var i daglig bruk i forbindelse med beslutningsprosesser i kommunen. Politikerne i kommunen ble beskrevet som klar over at det fantes en analyse, men ikke kjent med innholdet i denne.

Fra arbeidet gjort i en innlandskommune på Sørlandet mener vi at det er produsert mye og godt arbeid i forbindelse med kommunens overordnede ROS-analyse og de avledede beredskaps- og handlingsplanene. Likevel er det en stor svakhet at dette arbeidet er avgrenset til enkeltperson(er). Den kommunale forankringen, engasjementet og forståelsen for risikoinformert styring er svært mangelfull. I intervjuet stilte vi følgende spørsmål til beredskapskoordinatoren: Hva ville politikerne si dersom jeg hadde utfordret dem på risikoforhold i kommunen? «De ville ikke kunnet si noe. Tror ikke noen hadde husket ROS-analysen. Dette skremmer meg. Jeg liker det ikke». Dette er en typisk respons vi også har erfart i andre kommuner på dette spørsmålet som gir grunn til refleksjon. Hvorfor er det slik at ledelsesnivåene i kommune-Norge tillater seg å ikke forstå grunnleggende bekymringer i egen kommune (system av systemer)? Hvorfor finner de ikke den type informasjon meningsfull? Er det noen som svikter i formidlingen?

Når det gjaldt ROS-analysens funksjon sa beredskapskoordinator i bykommunen langs kysten på Sør-Østlandet at den var et underlag for den årlige informasjonen til kommunestyret om beredskapssituasjonen og hva som er risikoforholdene. For øvrig mente han at politikerne ikke var særlig engasjerte. DSB oppfattet han som en fjern myndighet som kun bidro med forskrifter og veiledninger. Fylkesmannen derimot hadde

han mye erfaring med. Etter siste års tilsyn var han nedstemt, fordi han mente at Fylkesmannen gikk mye lenger i sitt tilsyn enn de hadde anledning til, de var for detaljerte og forsøkte å gi kommunen meninger som de ikke likte, for eksempel i forbindelse med øvelser og hvem som skal inn i kriseplanene; «Fylkesmannen forsøker å presse oss inn i sine rammer. Vi ønsker å være funksjonsrettede i forhold til egne vurderinger», sa beredskapskoordinatoren.

Øykommune 2 på Sør-Vestlandet er avhengig av ferjetransport. I ROS-analysen påpekes det at flere av punktene knyttet til hvordan man kan sikre at ferjesambandet går som normalt, ikke ligger innenfor kommunens ansvarsområde. Disse situasjonene er imidlertid svært viktige, ettersom de ofte adresserer situasjoner der kommunen er avhengig av samarbeid med andre aktører. ROS-analyser trenger derfor ikke bare fokusere på ansvaret til den enkelte kommune, men også på hvordan andre aktører også har viktige oppgaver i forbindelse med samfunnssikkerhet i lokalsamfunn. I dette tilfellet ble den helhetlige ROS-analysen også sett på som et dokument som eksterne etater og myndigheter burde sette seg inn i, for eksempel vegvesenet. Det samme ble påpekt i en landbrukskommune i Midt-Norge som ble traversert av E16, der det var et stort fokus på risiko i forbindelse med tunneler. Her mente respondenter fra kommunen at vegvesenet også burde være interessert i vurderingene som kommunen hadde gjort i sin helhetlige ROS-analyse.

Målgruppene for helhetlig ROS-analyse var i stor grad ansett for å være ansatte i kommunen, og ansatte fra Fylkesmannen som gjennomførte tilsynsaktiviteter. I flere kommuner la beredskapskoordinatorene i kommuner med relativt korte ROS-analyser vekt på at de ønsket at rapporten skulle være forståelig også for de som ikke hadde deltatt i analyser av scenarioer. Vi opplevde også at beredskapskoordinatorene ofte var sin rolle bevisst og slo fast at det var den enkelte etatsleder sitt ansvar å bruke, og dermed også definere hvem i sin etat som burde være informert om innholdet i helhetlig ROS-analyse.

4.3.2 Risikoresultatene fra ROS-analysen – hva blir oppfattet som viktig?

Når politikerne og kommuneledelsen har gjennomført et formelt politisk vedtak er det fullt mulig for utenforstående å se hvilke typer risiko som aksepteres og som ikke aksepteres i kommunen, hva kommunen legger til grunn i sitt samfunnssikkerhetsarbeid, og i hvilken grad analysen bygger på anerkjent kunnskap. Til nå har vi sett få saker hvor media eller andre aktører har brukt analysene aktivt i vesentlige problemstillinger, for eksempel arealdisponeringer, sikring av kritisk infrastruktur, sentralisering versus desentralisering, jordvern, satsing på folkehelse og forebyggende samfunnssikkerhet i kommunene. Vi tror det er generell mangelfull skoloring i risiko- og sikkerhetsfag, og mangelfull involvering i demokratiske prosesser som er årsakene til dette. Hendelser må erfares før viktige samfunnsaktører (media, eiere av kritisk infrastruktur, personell med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og befolkningen) engasjerer seg.

Øykommune 1 i Vest-Norge var med i et regionalt samarbeid for å utvikle sin helhetlige ROS-analyse. Ettersom rapportene ikke var ferdige på intervjuetidspunktet var det ikke mulig å slå fast om ROS-analysen ville føre til økt interesse for samfunnssikkerhet blant ansatte i kommunene, samt hvorvidt ROS-analysen ville bli en del av arbeidet med samfunnssikkerhet i den enkelte kommune. Respondentene planla å utvikle en

handlingsplan basert på de endelige rapportene fra regional og kommunal helhetlig ROS. På intervju tidspunktet forklarte imidlertid en respondent at dette var noe de ikke hadde diskutert i stor grad. Dette gjenspeiler trenden i flere kommuner, der veien knyttet til hvordan helhetlig ROS skal brukes, blir til mens den går. Et forslag som hadde vært luftet internt i kommunen var at tiltak kunne følges opp gjennom et nytt kvalitetssikringssystem som skulle tas i bruk.

Øykommunen i Midt-Norge hadde en beredskapsplan som ble oppdatert to ganger i året. Flere respondenter i kommunen trakk frem at det ofte ble fokusert mest på beredskap i forbindelse med ROS-analysen, og behovet for å kunne håndtere situasjoner når de oppstod. Dette ble gjenspeilet i diskusjoner med respondenter, der det ofte var fokus på de konkrete beredskapstiltakene som kunne relateres til ROS-analysen, for eksempel arbeidet med å ha tilgang til alternative transportløsninger, og til konsekvensreducerende tiltak i forbindelse med branner.

Selve ROS-analyserapporten til bykommunen i Midt-Norge inneholder kun en kort beskrivelse av konsekvenser assosiert med de ulike scenarioene, samt forventet effekt på tjenesteytelse. ROS-analysen inneholder ikke beskrivelser av aksjoner eller sammenstillinger av de ulike scenarioene. I sammendraget beskrives imidlertid strømbrudd i mer enn 3 dager eller langvarig strømrasjonering, hendelser som utløser behov for masseevakuering av sentrum og hendelser som krever at pasienter må renses før de tas til behandling, som scenarioer som vil få spesielt store konsekvenser for kommunen. Heller enn å fokusere på hvilke scenarioer som får høyest risikoscore fokuserer rapporten i stedet på kapasiteter som flere av scenarioene har til felles.

4.3.3 Funn, kommunikasjon av risikobilder

I hovedsak er det tradisjonelle risikomatriser som er verktøyet for å presentere funn fra risikoanalysene. Det er få av våre informanter som har fremhevet ROS-analysens evne til å generere ny kunnskap, den er heller en ny sammenstilling av kjent kunnskap i kommunene. Dersom innholdet i en ROS-analyse skal bygge på kunnskap som leveres av ansatte i kommunale etater er det naturlig at disse bidrar med eksisterende kunnskap om for eksempel grunnforhold, eksisterende og planlagte flomsikringstiltak, behov for brannsikring av kommunalt eide objekter og behov for trafikksikring langs skoleveier. ROS-formatet betyr imidlertid at denne kunnskapen blir samlet i et nytt format.

Hvordan kunnskap om risiko i kommunen blir kommunisert ble i flere tilfeller også presentert som en politisk prosess, der respondenter hevdet at enkeltpersoners ønskede tiltak og særinteresser kunne få utløp i analysene og resultatformidlingen. I enkelte kommuner ble funn fra ROS-analysen knyttet til trafikksikkerhet og behov for redundans i tilfeller der eneste adkomst til øykommuner var via undersjøisk tunnel, også aktivt kommunisert til etater som vegvesenet.

En kystkommune på Sørlandet presenterte for hvert scenario et standard skjema for å beskrive årsaker, årsaksreducerende tiltak som er iverksatt, sannsynlighet, konsekvenser, konsekvensreducerende tiltak, konsekvensgraderinger med tanke på mennesker, miljø, økonomiske verdier, drift og tjenesteproduksjon. I tillegg vurderes risiko – og hvorvidt denne er akseptabel, samt forslag til risikoreducerende tiltak.

I helse- og sosialsektoren hadde bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge fått innsigelser i forhold til at helseberedskapsplanen var handlingsrettet og lite preget av ROS-analyser. Respondenten mente at denne kritikken var rent byråkratisk og han kunne ikke se at planen var dårlig på noen som helst måte. På spørsmål om det overgripende formålet var å tilfredsstille krav sa han; «God beredskapsplan skal sitte mellom ørene på folk. Når det skjer noe så er handlingen rett frem. Det er viktig å være så enkel som mulig». Denne respondenten mente at han hadde vært eksponent for å operasjonalisere ROS-analyser i det daglige.

Alle hendelsene i ROS-analysen til innlandskommunen på Østlandet oppsummeres i en risikomatrix på slutten av rapporten. De fleste scenarioene havner i den grønne kategorien – de har en akseptabel risiko. Denne kommunen valgte å bruke en standardisert versjon av akseptkriterier – når risikoen havner innenfor enkelte deler av en forhåndsdefinert tabell er den per definisjon, akseptabel.

4.4 utfordringer i ROS-analysearbeidet

Vi har identifisert mange utfordringer i ROS-analysearbeidet gjennom analysene av datamaterialene i hvert case. Mange utfordringer er nevnt ovenfor, mens vi i dette delkapitlet konsentrerer oss om utfordringer respondentene har reist selv:

Bykommune langs kysten på Sør-Østlandet: Det er stor bevissthet om naturfarer, og kommunen har deltatt i fellesprosjekter/nettverk med Fylkesmannen som regissør. Kommunen krever at kommunale virksomheter og utbyggere skal gjennomføre ROS-analyser ved nye planer og har brukt en mal de har funnet i et annet fylke for å avdekke egen kunnskap. På den måten blir samfunnssikkerhet og beredskap en del av prosessen, hvor beredskapskoordinator ofte er med i oppstartsmøtene. En virksomhetsleder mente at de burde tatt opp analysen og vurdert den ut fra erfaringene gjennom et år. På spørsmål om hvorfor ikke det ble gjort svarte han; «Ja, si det, tror nok det er hverdagen til folk og at vi ikke kan sette av tid til det. Fra min tid i Forsvaret hadde vi stort plansystem og tid var en viktig del av arbeidet. Slik sett passet ROS-arbeidet veldig godt for meg. I kommuner er det brannslukking i hverdagen.»

Øykommune 1 på Sør-Vestlandet: Den første helhetlige ROS-analysen til kommunen ble laget av Rådmannen alene i 2010 i forkant av et tilsyn fra Fylkesmannens beredskapsavdeling. Tilsynet konkluderte med at analysen hadde mangler med tanke på innhold og utviklingsprosess, og kommunen fikk en frist på ett år til å lage en ny ROS-analyse med betydelig bedre forankring i kommunen. Kommunen fikk også et avvik fordi krisepanen til kommunen ikke var basert på en ROS-analyse. For å komme i gang hentet kommunen inspirasjon fra andre kommuners ROS-analyser, blant annet Hol kommune. Flere kommuneansatte ble også sendt på kurs for å utvikle kompetanse angående utarbeidelse av ROS-analyser. I dette perspektivet responderer kommunen mer på kravet fra Fylkesmannen enn at de ser det meningsfulle i å gjøre analysene selv.

Kystkommune på Sør-Vestlandet: På intervju tidspunktet var kommunen i gang med en ny helhetlig ROS-analyse. Kommunen skilte seg betraktelig ut fra resten av deltagerkommunene, ettersom den hadde som et uttrykt mål at ROS-analysen skulle være så enkel som mulig, for å sikre at den ville være brukbar for de ansatte i kommunen. Formålet var å få frem en brukervennlig og deskriptiv helhetlig ROS. Dette målet skiller

seg noe fra andre kommuner i prosjektet, som har valgt å inkludere større nasjonale scenarioer som krever statlig inngripen, for eksempel atomkatastrofer. Hvorvidt kommunen får aksept for en slik tilnærming til helhetlig ROS-analyse fra fylkesmannen er usikkert.

Bykommune på Sørlandet: Når ROS-analysen skulle videreutvikles skulle den diskuteres i formannskapet, og tanken var at de skulle ha et temamøte, mens selve ROS-analysen skulle være en orienteringssak. Når vi diskuterte involveringen av politikere angående samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen mente en respondent at de ikke hadde involvert politikerne godt nok. Respondenter beskrev formannskapet som interessert i ROS-analysen når den ble drøftet, i innholdet og hvorfor enkelte tema ikke var tatt med. I forbindelse med utviklingen av den nye ROS-analysen reflekterte beredskapssekretæren over at det ville være vanskelig å sette bystyret i stand til å forstå akseptkriterier som et konsept, ettersom det kanskje ville være aktuelt å be dem vedta akseptkriterier som deretter ville danne grunnlaget for arbeidet med ROS-analysen. Respondenter kommenterte at de så forbedringspotensialet med tanke på hvordan ROS-analysen ble distribuert til ansatte og andre interessenter i kommunen.

Jordbrukskommune i Midt-Norge: En respondent reflekterte rundt formatet på ROS-analysen, og poengterte at den var veldig kort, og at det var trenden når den opprinnelige helhetlige ROS-analysen ble laget. De hadde imidlertid lagt merke til at det nå var vanlig å skrive mer rundt hvert scenario. Flere respondenter mente imidlertid at det var bra å ha en kort helhetlig ROS-analyse, ettersom det gjorde den mer brukervennlig og tilgjengelig. Dette formatet passet også bra overens med et arbeid i kommunen med å redusere størrelsen på ulike planer. Er en kort analyse en god analyse?

Bykommune på Sør-Vestlandet: ROS-analysene inneholder innspill til arbeidet med beredskapsplaner og det videre arbeidet med risikohåndtering i kommunen(e). ROS-analysene har et fokus på videre bruk av det endelige produktet, samt innspillene som fremkom gjennom analyseprosessen. Blant innspillene som gis i både den regionale og kommunale ROS-analysen er et behov for å fokusere på identifiserte risikoreducerende tiltak og barrierer, både eksisterende og tiltak som bør gjennomføres. I rapportene anbefales aktører å lage handlingsplaner for gjennomføring av tiltak og oppdatere beredskapsplaner. Den regionale ROS-analysen påpeker også behovet for å gjennomgå eksisterende barrierer, med tanke på å kartlegge faktisk ytelse.

Bykommune i Midt-Norge: ROS-analysen skulle tas opp i bystyret i kommunen som en sak. Før rapporten skulle presenteres i bystyret skulle den imidlertid diskuteres og presenteres i de ulike underliggende komiteene for å gjøre folkevalgte kjent med innholdet. Denne prosessen ble beskrevet som en form for voksenopplæring. Tanken var at dette ville legge til rette for spørsmål i større grad, enn om rapporten kun ble presentert som en sak i bystyret. En respondent som var involvert i arbeidet med å utarbeide saksfremlegget angående rapporten uttrykte et ønske om at politikerne skulle mene noe om rapporten, samt vedta en handlingsplan for hvordan funn skulle følges opp.

4.5 Bruk av analyseresultatene i kommunens aktiviteter

Hvilke forventinger kan vi ha til «bruk» eller «implementering» av analyseresultatene fra helhetlig ROS-analyse i kommunenes aktiviteter? Under vurderer vi hvordan

kommunene selv mente at de nyttiggjorde seg av funnene fra de helhetlige ROS-analysene.

4.5.1 Hva er forventningene til bruk av helhetlig ROS-analyse?

§ 3. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Forskrift om kommunal beredskapsplikt slår fast at:

«På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen:

- a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- b) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).»

Ifølge veilederen til Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal helhetlig ROS-analyse derfor brukes for å tilfredsstille et systemkrav som «gir kommunen en plikt til å integrere samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i den ordinære, langsiktige virksomhetsstyringen, på lik linje med kommunens oppfølging av annen sektorlovgivning/ annet sektoransvar.»

4.5.2 Bruk av helhetlig ROS-analyse i kommunene

I forbindelse med intervjuene i kommunene lot vi respondenter fortelle fritt om hvordan de opplevde at helhetlig ROS-analyse ble brukt i deres kommune. I forbindelse med disse spørsmålene kom vi inn på hvordan tiltak som var anbefalt i analysene var fulgt opp, men også hvordan kommunene hadde gjort nytte av de helhetlige ROS-analysene innenfor:

- Samfunnssikkerhet
- Beredskap

4.5.2.1 Implementering av tiltak

En måte å se på bruk av helhetlig ROS-analyse er å vurdere hvorvidt tiltakene som er foreslått i rapportene er innført i kommunene. De helhetlige ROS-analysene hadde varierte tilnærminger til hva et «tiltak» faktisk var. I noen kommuner var «tiltak» eksisterende ordninger, rutiner, utstyr, samt foreslåtte ordninger, rutiner og utstyr som kommunen enda ikke hadde på plass.

For scenarioet «Brann i sjukeheim, institusjonar, eldrester og dei private overnattingsverksemdene» fra Øykommune 2 på Vestlandet listes for eksempel følgende tiltak:

- «Opplæring og øving av ansatte
- Oppmerksomhet i forbindelse med bruk av åpen ild
- Oppdaterte beredskapsplaner
- Vektlegge brannforebyggende arbeid gjennom kontinuerlige øvelser og vedlikehold og oppdatering av bygg. Systematisk kontroll og vedlikehold av elektriske anlegg og utstyr
- Tilrettelegge evakueringsplasser
- Sikre gode forskriftsmessige lager for gass m.m.

- Direktevarsel til 110 og fjernvarsling av brann i ubetjent bygning»

I forbindelse med scenarioet «Jordskjelv» foreslås blant annet følgende tiltak:

«Kommunane og utbyggjaren er ansvarlige for at det vert gjort nødvendige vurderingar og at utbygging er i samsvar med lovgjevinga.»

I denne kommunen ble «tiltak» forstått som alle aktiviteter, infrastruktur, rutiner og utstyr som bidro til å redusere sannsynligheten for en hendelse, eller til å redusere konsekvensene av en hendelse dersom den oppstod. Andre kommuner listet kun opp tiltak som ikke var gjennomført enda, og som kunne bidra til å redusere risiko ytterligere.

Når vi så på ansvar for implementering av tiltak i kommunene la vi merke til at ROS-analysene i liten grad spesifiserte eier av foreslåtte tiltak eller implementeringsfrist. I enkelte kommuner var tiltakene rangert i prioritert rekkefølge basert på hvilket scenario de var anbefalt for (og hvilken risikofarge scenarioet hadde fått). Under gjengir vi tekst fra rapportene fra den enkelte kommune (se vedlegg) som viser hvordan kommunene arbeidet med og vurderte tiltak i helhetlig ROS-analyse.

Utdrag fra kommunene:

Innlandskommune på Sør-Østlandet: Kommunen hadde ikke brukt ROS-analysen til noe særlig. Et tiltak som er gjennomført er innkjøp av nytt nødstrømsaggregat til sykehjemmet, men det ville kommet uavhengig av ROS-analysen.

Bykommune 1 langs kysten i Nord-Norge: Her ble det gjennomført over 30 analyser i forbindelse med helhetlig ROS-analyse. Prosessene ble oppfattet som svært meningsfulle og beredskapsleder fremhevet flere forhold som ble belyst og lukket umiddelbart, for eksempel drikkevann, hvor de fikk på plass UV-filter og skilting for å begrense atkomst til de åpne kildene. Forslag til tiltak ble utviklet i møtene. Kommunen hadde økonomisk handlefrihet og dermed var det vesentlig enklere å få gjennomført tiltak, selv om ingen mente at kommunen var slepphendt.

Bykommune langs kysten på Sør-Østlandet: Her forklarte beredskapskoordinatoren at ROS-analyseprosessen hadde gitt dem mange tiltak, som var tatt inn i kommunestyresaker, dvs. det ble inkludert i økonomiplan og strategidokumenter, men også enkelt saker. Respondenten fortalte at mye av dette hadde han fulgt opp selv, for eksempel tiltak om kvikkleire, strøm (nødstrøm), bortfall av vann, trase jernbane, usikrede planoverganger, IUA, havneproblematikk og transportplan. En virksomhetsleder mente at dreiningen av tiltakene var mot spesielle interesser til enkeltpersoner, hvor det ble jobbet aktivt for å få midler tilført. Denne respondenten etterlyste mer fokus på strømbrudd og at kommunen hadde et bedre system for å ivareta slike hendelser. En annen respondent mente at tiltakene og anbefalingene var veldig styrt av økonomiske vurderinger. En annen virksomhetsleder mente derimot at det var mer idealisme enn som så – dersom de kom frem til tiltak som alle mente var viktige skulle de iverksettes.

Øykommune 2 på Vestlandet: Her mente flere respondenter at tiltakene for scenarioer som ble rangert som røde i ROS-analysen, med høyest risikonivå, heller ikke ble fulgt opp på en systematisk måte gjennom bruk av ROS-analysen. Det kunne skyldes at flere tiltak ikke var kommunens ansvar i utgangspunktet, for eksempel knyttet til arbeid for å

hindre radioaktiv forurensing, samt at det tok lang tid før enkelte planer ble rullert, og funn fra ROS-analysen kunne tas med.

Selv om det ikke eksisterte en oversikt over hvordan det enkelte tiltak i ROS-analysen var ivaretatt mente respondentene at flere av tiltakene var ivaretatt gjennom arbeidet i den enkelte etat, for eksempel knyttet til brannsikring. Aldershjem og skoler arrangerte for eksempel trening i form av brannøvelser, og vedlikehold av elektriske anlegg og utstyr ble gjennomført av teknisk avdeling som en del av den daglige driften.

Bykommune på Vestlandet: Her var flere tiltak fra ROS-analysen gjennomført – i form av at kommunen hadde gått til innkjøp av nødstrømsaggregat og satelittelefon til kommunikasjon i tilfelle manglende tilgang til IKT systemer. For å sikre at kommunens beboere kunne ivaretas i forbindelse med en evakuering foreslo ROS-analysen at det burde inngås en avtale med nabokommuner – og en slik avtale var kommet på plass.

Øykommune i Midt Norge: Her ble tiltakene i ROS-analysen beskrevet som for det meste kjente tiltak og løsninger som etatene allerede arbeidet med når de ble listet i ROS-analysen. Tiltakene i ROS-analysen hadde ikke blitt fulgt opp på en systematisk måte, men flere respondenter påpekte at flere av tiltakene var enkeltsektorens ansvar, og at disse burde være ivaretatt gjennom det vanlige arbeidet i etatene. Det ble heller ikke brukt tidsfrister eller verifisering av arbeidet med tiltakene i etatene, men disse kunne være en del av enhetsinterne planer. Derfor kunne tiltakene være fulgt opp uten at det kom klart frem. Det ble lagt vekt på at mange av tiltakene var i gang når de ble listet opp i ROS-analysen. Tiltakene var derfor ikke et resultat av analysen, men heller i stor grad en oppsummering av eksisterende arbeid og ideer fra aktører i kommunen.

Bykommune på Sørlandet: Her var det tre scenarioer i helhetlig ROS-analyse som ble rangert som røde, men ifølge en av respondentene, ville flere av disse få en lavere risikovurdering ved neste revisjon, ettersom det var gjennomført tiltak. Det var blant annet gjennomført tiltak knyttet til utarbeidelse av temakart for å synliggjøre områder som var spesielt utsatt for jordskred, samt gjennomført tiltak for å ta unna flomvann bedre i enkelte bebyggelsesområder.

En respondent la vekt på at den enkelte etat var ansvarlig for å bruke den helhetlige ROS-analysen i arbeidet sitt med sikkerhet og beredskap. Oppfølging av tiltak var derfor ansvaret til den enkelte linjeleder. Respondentene vi intervjuet hadde ulike meninger angående hvorvidt ROS-analysen kunne fungere som et verktøy som angav aksjoner, og der aksjoner ble fulgt opp. En respondent påpekte at flere av de preventive tiltakene var veldig langsiktige, og at de derfor kunne være vanskelige å følge opp i ROS-analysen. Mange av denne typen tiltak var også ofte en del av andre etatsvise planer eller temaplaner. Respondenter la vekt på at ROS-analysen hadde bidratt til å sette fokus på tiltak, og til å utvikle nye tiltak. I forbindelse med et scenario om havnivåstigning hadde kommunen for eksempel gjennomført en regelendring, og hadde økt kravet til byggehøyde ved havet. Respondenter påpekte at dette ikke var et revolusjonerende tiltak, og at dette var en tanke som var reflektert i andre planer også. ROS-analysen var derfor ikke det eneste som hadde lagt til rette for en slik endring.

Oppsummering

I flere av kommunene som hadde en ferdig ROS-analyse kunne respondenter liste opp et fåtall tiltak som var gjennomført. Flere av kommunene med ferdig helhetlig ROS-analyse hadde imidlertid ikke igangsatt tiltak. I kommunene der tiltak var gjennomført påpekte respondenter at flere av tiltakene de nevnte nok hadde blitt gjennomført uansett, ettersom de allerede var en del av temaplaner, eller hadde blitt identifisert av ansvarlig etat allerede.

De aller fleste kommunene fulgte ikke opp hvorvidt tiltakene i helhetlig ROS-analyse var innført. Det vi savnet var en systematisk oversikt over hvem som skulle følge opp, hadde fulgt opp tiltak, og hvorvidt de faktisk var implementert. Dette synes ikke å være en del av arbeidet med helhetlig ROS-analyse.

Vi møtte mange beredskapskoordinatorer som påpekte at implementering av tiltak, og det å sikre bruk av helhetlig ROS-analyse ute i etatene der tiltakene hørte hjemme ikke var en del av deres jobb. Tiltakene ble ansett for å være ansvaret til den enkelte etat ble det heller ikke fulgt opp hvorvidt tiltakene var gjennomført og om de hadde hatt den ønskede eller forespeilede effekten.

4.5.2.2 Bruk av helhetlig ROS-analyse i det generelle samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller forventinger til bruk av helhetlig ROS-analyse innenfor både arbeidet med beredskap og mer langsiktig arbeid med samfunnssikkerhet. I tillegg til diskusjoner om implementering av tiltak beskrev respondentene i kommunene både bruk og planer for bruk i forbindelse med arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Utdrag fra kommunene

Bykommune 1 langs kysten av Nord-Norge: Her mente respondenter at ROS-analyseprosessene hadde medført vesentlige endringer i kommunen. Det er blant annet opprettet en egen pandemi-avdeling/gruppe som er aktiv. Analysene har gitt et stort antall konkrete tiltak. Videre har analysearbeidet i seg selv medført læring, først og fremst for involverte personer. Beredskapslederen mente også at analysene hadde medført at mange ansatte og avdelinger tenkte beredskap nå. Beredskapslederen hadde oppmuntret ansatte som hadde vært involvert i analysene til å ta sine egne analyser opp på personalmøtene og bruke dem i diskusjon om investeringer.

Bykommune langs kysten av Sør-Østlandet: Her fikk vi motstridende svar angående hvorvidt helhetlig ROS-analyse ble brukt. En virksomhetsleder med omfattende ansvar for beredskap etterlyste denne beredskapstenkningen i helhetlig ROS-arbeidet. Respondenten så for seg et nettverk fra omsorg, teknikk og opplæring som utviklet tenkningen sammen. Det er vanskelig å ha en beredskapsleder som skal se helheten, det er krevende. Han refererte til kriseøvelser som viste behov for samhandling, og at det er forskjellige tanker om hvordan beredskapen blir drevet i kommunen. Respondenten mente at kommunen måtte bli bedre på operativ krisehåndtering. Beredskapskoordinatoren mente at det var lite sammenheng mellom beredskapsplanene og ROS-analysen. Han mente at beredskapsplanene var utviklet helt på egen hånd. Respondenten sa at potensialet av ROS-analysen var tatt ut på forebyggende side.

Øykommune i Midt-Norge: Her var det flere ansatte som arbeidet med beredskap som også hadde erfaring fra Forsvaret. To av disse beskrev hvordan ROS hadde bidratt til arbeidet med å operasjonalisere beredskapsplanen, og la vekt på viktigheten av å ha fokus på grensesnitt i kommunene, samt internlogistikken i kommunen i forbindelse med kriser. Beredskapskoordinatoren i kommunen la vekt på at hans rolle fokuserte mest på kriseledelse, samt koordinering av øvelser. Rollen involverte i mindre grad fokus på planlegging og pådriveransvar med tanke på bruk av ROS-analysen. Han la vekt på at denne typen arbeid – og så med beredskap i etatene, var ivarettatt av forventningene til linjeledere. Arbeidet med samfunnssikkerhetsplanlegging ble derfor antatt å være ivarettatt gjennom arbeidet i den enkelte sektor, for eksempel gjennom hensyn som ble tatt i forbindelse med saksbehandling av reguleringsplaner. Det ble imidlertid også påpekt at planavdelingen i kommunen hadde et ansvar med tanke på integrering av ROS-analysen i den overordnede samfunnsplanleggingen. Beredskapskontakten ytret ønske om at ROS-analysen skulle bli en del av det overordnede plansystemet i kommunen og en del av planene som ble brukt i de kommunale etatene. Han forklarte at målet deres var at ROS-analysen skulle henge sammen med planverket heller at den skulle være enkeltstående, og et dokument som fokuserer på et eget planområde.

Øykommune 2 på Vestlandet: Her var intensjonen at ROS skulle bidra til utviklingen av temaplaner, samt gi innspill til kommunens økonomiplan. Flere respondenter fra kommunen opplevde at arbeidet med å sikre at ROS-analysen ble brukt som et innspill i kommunens planarbeid var blant de største utfordringene med ROS-analysen. De opplevde at integrasjonsprosessen mellom ROS-analysen og kommunal planlegging hadde sviktet i avdelingene som hadde ansvar for samfunnsplanlegging, men hadde forhåpninger om at dette skulle bedre seg. Kommunen arbeidet med å legge bedre til rette for bruk av ROS-analysen, blant annet gjennom å systematisere planarbeidet sitt i et planhierarki, og gjennom utarbeidelsen av et planprogram. Tidlige erfaringer fra dette arbeidet viste at ROS-analysen i større grad ble konsultert i forbindelse med utarbeidelse av andre planer. Målet var å gjøre samfunnssikkerhet til et synlig element i planhierarkiet. ROS-analysen hadde heller ikke blitt brukt som et innspill i økonomiplaner. En respondent fra kommunen kommenterte at de ønsket å i større grad hente tiltak fra ROS-analysen inn i kommunens handlingsplaner.

Respondentene mente at ROS-analysen i større grad var gjenkjennelig i kommunens beredskapsarbeid, enn i det overordnede planarbeidet. Også her ble det lagt vekt på at de fleste tiltak og behov var kjent fra før av, men at ROS-analysen hadde bidratt til å synliggjøre disse på en god måte. For eksempel ble det lagt vekt på at ROS-analysen synliggjorde behovet for ulike brannløsninger og innkjøp av nødstrømsaggregat overfor administrasjonen og politikere i kommunen. Flere respondenter la også vekt på at formaliseringen av behov, gjennom ROS-analysen, kunne være viktig i situasjoner der det var nødvendig med finansiering av tiltak. Også i forbindelse med de beredskapsrelaterte tiltakene kommenterte respondenter at det hadde blitt fokusert for lite på tiltakene, og at eieransvar for tiltakene i ROS-analysen ikke var vektlagt.

ROS-analysen ble derfor ikke ansett for å være en veldig viktig del av arbeidet med å planlegge beredskapen i kommunen. Dette arbeidet ble oppfattet å være drevet av flere faktorer, som krav i lover og forskrifter, tilsyn, samt hendelser som oppstod. På

tidspunktet da intervjuene ble gjennomført hadde det nettopp vært flere større gress- og lyngbranner på Nord-Vestlandet.

Kystkommunen på Sørlandet: Her arrangeres det en årlig beredskapsdag som ledes av Rådmannen. Her gjennomgås planer og analyser med ledere fra kommunen, og de har muligheten til å komme med tilbakemeldinger angående tiltak og videre planlegging. Flere respondenter påpekte at på grunn av at kommunen er relativt liten, og har en liten administrativ stab, treffes enhetsledere hver dag, og det samme gjelder enhetsledere og beredskapskoordinatorer. Arbeidet med beredskap ble derfor beskrevet som nedsatt i planer, men også som prosesser som var enklere å gjennomføre og koordinere grunnet den korte avstanden mellom ulike etater og ledere.

Respondentene som ble intervjuet slo fast at selve ROS-analysen ikke var et verktøy som ble tatt frem på daglig basis i kommunen. Den var en viktig del av den årlige beredskapsdagen, og ble derfor vurdert årlig. Flere av respondentene la vekt på at ROS-analysen burde tenkes på som enhver annen plan, og ivaretas ved bruk av de samme verktøyene. Flere respondenter la vekt på at planarbeidet i kommunen blant annet ble ivarettatt av internkontrollsystemer, og at tiltak som var nødvendige ble identifisert gjennom et avvikssystem. På den måten kunne kommunen sikre at oppgaver ble ivarettatt ute i etatene.

Bykommune i Midt-Norge: Her ble helhetlig ROS-analyse utviklet som en temaplan, og da ble det også utarbeidet en liste med aktuelle tiltak som skulle brukes for å utforme en handlingsplan. I forbindelse med dette arbeidet skulle en egen prosjektgruppe vurdere eksisterende tiltak og planer, og identifisere nødvendige tiltak fra ROS-analyseprosessen. Denne prosjektgruppen skulle operasjonalisere funnene fra ROS-analysen, samt arbeide med implikasjoner for kriseledelse. På intervjutidspunktet var ansvar for oppfølging av tiltak ikke fordelt, selv om aksjonene lå inne i kommunens CIM system. Diskusjoner omkring lagring av tiltak er også interessante i lys av hvorvidt ROS-analyser bør behandles som enhver annen plan, og dermed resultere i en handlingsplan, eller om tiltak for eksempel bør følges opp gjennom et vanlig arbeidsplanleggings eller avviksbehandlingssystem. På intervjutidspunktet var det ikke bestemt hvordan ROS-analysen skulle brukes i de ulike kommunale etatene. Flere av sektorene benyttet seg allerede av ROS-analyser, som også i flere tilfeller var lovpålagte. I oppvekstsektoren hadde skolene for eksempel allerede begynt å bruke ROS-analyser, men med andre og mer virksomhetsrettede scenarier enn i kommunens helhetlige ROS-analyse. De kommunale etatene brukte i liten grad CIM. Verktøyet ble beskrevet som et styringssystem som ble brukt på strategisk nivå i kommunen. Dette var en interessant observasjon med tanke på at det var tanken at ROS-analysen i stor grad skulle lagres og brukes via CIM verktøy. Kommunen var imidlertid i en prosess med å legge til brukere i de ulike etatene, blant annet for å sikre tilgang til tiltakene fra ROS-analysen.

Øykommune 1 på Sør-Vestlandet: Her ble ROS-analysen beskrevet som et dokument, og et konsept som respondentene ikke opplevde at de hadde fått «helt under huden» i kommunen. De mente at det fortsatt var en vei å gå før ROS-analysen ble brukt så aktivt som det var potensial for. Respondentene mente at ROS-analysen kunne brukes i mange sammenhenger i kommunal saksbehandling, men at dette ikke var innarbeidet enda.

Dette var et problem som beredskapskoordinatoren i kommunen også hadde påpekt overfor ledelsen i kommunen.

I samtaler med respondenter ble det forklart at det ikke var lagt spesifikke føringer for hvordan seksjonsledere skulle bruke ROS-analysen. Dokumentet var ikke unikt, i og med at den enkelte seksjonsleder måtte bestemme hvordan ROS-analysen angikk dem, og hvilke aksjoner de eventuelt burde gjennomføre. Ansvar for å følge opp ROS-analysen og funn fra denne var et linjeansvar i kommuneorganisasjonen. En respondent forklarte at de ikke hadde noe nedskrevet med tanke på bruk av ROS-analysen, men at dette var en naturlig del av arbeidet i den enkelte seksjon.

Respondentene forklarte at kommunen hadde «tatt utgangspunkt» i ROS-analysen når kommunens beredskapsplan ble utviklet. Med å «ta utgangspunkt» mente de at de hadde brukt selve analysene – i form av de ulike scenarioene, og utviklet tiltak som skulle med i beredskapsplanen basert på innholdet i ROS-analysen. Beredskapsplanen inneholder også tiltakskort som svarer til flere av hendelsene i ROS-analysen. Tanken var at de skulle ha tenkt gjennom hvilke aksjoner som skulle tas – på forhånd. En annen respondent beskrev at beredskapsplanen «fulgte» av ROS-analysen, i og med at den gav føringer angående hvem som var ansvarlige for ulike tiltak og scenarioer. Kommunen hadde for eksempel utviklet evakueringsplaner for ulike objekter, blant annet med utgangspunkt i at disse var nevnt i ROS-analysen.

Bykommune på Sørlandet: Her la flere respondenter vekt på at de opplevde at ROS-analysen var godt integrert i det overordnede planarbeidet i kommunen. Seksjoner som angikk fare for hendelser knyttet til naturkrefter som flom eller skred ble for eksempel brukt i utarbeidelsen av en rapport om klimatilpasning i kommunen, og ROS-analysen var en del av planstrategien som ble brukt i forbindelse med oppdatering av kommuneplanen. Ettersom ROS-analysen var en del av planstrategien, var den også integrert i handlingsplanene som ble laget i kommunen. Andre respondenter mente at det var lang vei igjen å gå med tanke på systematikken i bruk av ROS-analysen i temaplaner i kommunen.

En respondent la vekt på at arbeidet med helhetlig ROS-analyse hadde gitt kommunen et verktøy til å reflektere over samfunnssikkerhet og beredskap i et tverrsektorielt perspektiv. ROS-analysen var ikke det eneste verktøyet i den forbindelse, men ansett å være en viktig prosess og et viktig dokument. En respondent som var medlem av Arbeidsgruppen for beredskap pekte på at arbeidet med ROS-analysen, og med å følge opp temaene som den adresserte viste viktigheten av felles avgjørelser og koordinering innenfor fagfeltene ROS og samfunnssikkerhet. Dette var spesielt viktig fordi flere hendelsestyper ville kreve en felles innsats og koordinering mellom etater.

4.5.2.3 Oppsummering

Bruk av helhetlige ROS-analyser ble beskrevet som:

- Bruk eller implementering av tiltak som var foreslått i rapporten
- Bruk av innspill eller tema fra helhetlig ROS-analyse i forbindelse med beredskapsplanlegging
- Bruk av funn fra helhetlig ROS-analyse i forbindelse med samfunnsplanlegging

Tiltak

I forbindelse med bruk av tiltak fra helhetlig ROS-analyse var det en klar trend at kommunene synes det var vanskelig å sikre implementering av tiltak. Dette skyldes blant annet at det var utfordrende å sikre at den ansvarlige etat tok ansvar for tiltak, at beredskapskoordinatorer ikke anså tiltak som skulle implementeres i enkeltetater som sitt ansvar og at kommunene i mange tilfeller ikke hadde midler til gjennomføring av tiltak. Problemet kan trolig også spores til at helhetlig ROS-analyse ikke var et dokument som var i aktiv bruk i hverdagen til kommunenes ansatte, og som det i de fleste tilfeller ikke ble laget aksjonsplaner for å følge opp. På det siste punktet var bykommunene hakket flinkere enn små og mellomstore kommuner, ettersom de ofte laget aksjonsplaner for å følge opp anbefalinger.

På tiltakssiden var det også tydelig at flere kommuner gjorde det vanskelig for seg selv, ettersom de beskrev svært generelle tiltak i rapportene sine, tiltak som egentlig var på plass i den ansvarlige etat og som var dekket av andre internkontrollrutiner, eller som andre offentlige etater var ansvarlige for.

Beredskapsplanlegging

Kommunene i prosjektet hadde i varierende grad koblet beredskapsplanene sine opp mot de helhetlige ROS-analysene. Noen kommuner hadde nettopp oppdatert beredskapsplanen sin når de bestemte seg for å gjennomføre en ny helhetlig ROS-analyse. Det var derfor ikke alltid at det passet å utarbeide en ny beredskapsplan basert på innspill fra helhetlig ROS-analyse.

En annen utfordring i forbindelse med «bruk» til beredskapsplanlegging var at kommunene ikke var sikre på hvordan dette skulle tolkes. Skulle man lage øvelser basert på hendelsene som var brukt i helhetlig ROS-analyse, skulle det lages tiltakskort som passet til scenarioene i helhetlig ROS-analyse? Enkelte kommuner hadde inkludert hendelser fra helhetlig ROS-analyse i beredskapsplanverket sitt, mens andre hadde fokusert mer på hvilke felles kapasiteter hendelsene i helhetlig ROS-analyse krevde – for eksempel en lokasjon som personer kunne evakueres til.

Kommunene synes å oppleve bruk av helhetlig ROS-analyse i forbindelse med beredskapsplanlegging som enklere enn å ta den i bruk i forbindelse med langsiktig samfunnsplanlegging og i forbindelse med aktiviteter i den enkelte etat. Dette kan ha skyldes at arbeidet med kommunens beredskapsplan ofte var en oppgave som tilfalt beredskapskoordinatoren, heller enn en gruppe etatsledere og deres rådgivere. På beredskapsfronten var det derfor i større grad en person som hadde et overordnet ansvar for koordinering, og den personen var ofte også en person som hadde god kjennskap til kommunens helhetlige ROS-analyse.

Samfunnsikkerhet

Tekstene fra kommunene i seksjonen over viser at det var respondenter i kommunene som opplevde helhetlig ROS-analyse som et positivt bidrag til hvordan kommunen arbeidet med beredskap og samfunnsikkerhet. De opplevde at det å gjennomføre en helhetlig ROS-analyse prosess var en god erfaring og en læringsmulighet for ansatte i kommunen, samt at det var en prosess om satte fokus på risiko som etater skulle håndtere.

Denne formen for «bruk» av helhetlig ROS-analyse prosessen var vanskelig å tallfeste, og det var vanskelig å beskrive langtidseffekten av å ha deltatt i en slik prosess. Mange av de som hadde deltatt mente imidlertid at funnene, og deltagelsen i utarbeidelsen av helhetlig ROS-analyse mente at de hadde fått noe ut av prosessen. I forbindelse med intervjuene har vi ikke undersøkt hvordan dette eventuelt har påvirket arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunene, ei heller hvordan det å delta i en helhetlig ROS-analyse påvirket forståelsen til respondentene av hva samfunnssikkerhet er.

De fleste av kommunene som deltok i prosjektet opplevde oppgaven med å legge helhetlig ROS-analyse til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet som vanskelig, dels fordi det ikke nødvendigvis var klart hva «samfunnssikkerhetsarbeidet» i kommunen faktisk bestod av. Det var enklere for de fleste respondentene å snakke om det mer operasjonaliserte beredskapsarbeidet.

Med tanke på bruk i forbindelse med samfunnssikkerhetsarbeidet kan vi si at vi har funnet to hovedtyper kommuner: de som forsøker å bruke helhetlig ROS-analyse som en del av et eksisterende arbeid med samfunnssikkerhet, og de som i liten grad arbeider med samfunnssikkerhet både på overordnet og etatsnivå. For å virkelig forstå hvordan de få kommunene som arbeidet aktivt med samfunnssikkerhet klarte å bruke helhetlig ROS-analyse ute i etatene ville det vært nødvendig å gjennomføre en etnografisk studie i kommunene, der vi kunne ha undersøkt om tiltak og kunnskap ble fulgt opp ute i de enkelte tjenestene og avdelingene i kommunen.

Med unntak av et fåtall kommuner, opplevde vi at de færreste hadde klart å innarbeide helhetlig ROS-analyse arbeidet sitt med samfunnssikkerhet. I et flertall av kommunene var det også tydelig at det var utfordrende å sikre at det ble arbeidet med samfunnssikkerhet som en del av den langsiktige virksomhetsstyringen. De kommunene som hadde intensjoner og planer for hvordan funn fra helhetlig ROS-analyse kunne brukes i forbindelse med langsiktig virksomhetsstyring opplevde at det var vanskelig å få budskapet ut til den enkelte etat, ettersom det ikke fantes en tilsvarende rolle som beredskapskoordinator for det langsiktige samfunnssikkerhetsarbeidet. Utfordringen med å bruke helhetlig ROS-analyse i samfunnssikkerhetsarbeidet kan imidlertid også tilskrives en bredere utfordring: mange kommuner har ikke et reflektert forhold til hva det vil si å arbeide med samfunnssikkerhet i akkurat deres kommune.

5 Diskusjon om dagens tilstand på samfunnssikkerhetsarbeidet i norske kommuner

5.1 Hva er samfunnssikkerhet?

Sikkerhet defineres ofte som et systems evne til å unngå skader og tap (Aven et al., 2004). Stortingsmelding nr. 17 (St.meld. nr. 17 (2001-2002)) beskriver samfunnssikkerhet som «den evne samfunnet har for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger». Dette er veldig vide definisjoner som gjør at kommunene kan legge veldig mye i konseptet samfunnssikkerhet. Å ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger inkluderer kommunenes systemer, tjenester og aktiviteter som er

utformet for å opprettholde liv og helse, inklusiv folkehelsen. Kommunene har ansvaret for folkehelsen, som er befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning. Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen. Dette betyr at:

- Ansvaret for folkehelsearbeid legges til kommunen fremfor til kommunens helsetjeneste. Kommunen skal i folkehelsearbeidet bruke alle sine sektorer for å fremme folkehelse, og ikke bare helsesektoren.
- Kommunenes ansvar for å ha oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer blir konkretisert, slik at de får et tydelig bilde av hva som er de lokale helseutfordringer i den enkelte kommune.
- Statlige helsemyndigheter og fylkeskommunene skal gjøre opplysninger om helsetilstand og påvirkningsfaktorer tilgjengelig og gi støtte til kommunene.
- Oversikten over folkehelseutfordringer skal inngå som grunnlag for arbeidet med planstrategier. En drøfting av kommunens/fylkets helseutfordringer bør inngå i lokal/regional planstrategi.
- Kommunen fastsetter mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet for å møte kommunens egne folkehelseutfordringer. Mål og strategier skal forankres i planprosessene etter plan- og bygningsloven.
- Kommunene skal iverksette nødvendige tiltak for å møte lokale utfordringer.

Vi definerer folkehelse inn i samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet er dermed et samlebegrep som kommunene må knytte til uønskede tilstander og hendelser, som medfører skade på eller tap av viktige samfunnsverdier og funksjoner. Bykommunen på Sør-Vestlandet hadde dekket dette på en veldig tillitsvekkende måte ved at de selv hadde identifisert og beskrevet sine funksjonelle krav til samfunnssikkerheten:

- Ivareta matforsyning
- Ivareta drikkevannsforsyning
- Ivareta behov for varme – elforsyning
- Evne til å tilby nødvendig midlertidig husly
- Opprettholde demokratisk rettsstat
- Opprettholde trygghet for liv og helse, omsorgstjenester
- Opprettholde trygghet for liv og helse, assistanse til mennesker utsatt for hendelser som truer liv og helse
- Opprettholde trygghet for liv og helse, grunnleggende sikkerhetsnivå i virksomheter med potensial for store ulykker.

Å etablere funksjonelle krav til sikkerhet er en hovedutfordring for kommunene, og disse kravene må reflektere kommunenes systemer, aktiviteter og tjenester, som etter vårt skjønn da innbefatter folkehelsen. Samfunnssikkerhet er en egenskap som inkluderer alle kommunens systemer, tjenester og aktiviteter. Det vil si at vi oppfordrer hver kommune til å utvikle sine egne funksjonelle krav til samfunnssikkerhet, hvor modellen fra bykommune på Sør-Vestlandet kan tjene som et eksempel, men heller ikke mer. Kommunene selv bør definere hva som legges i begrepet samfunnssikkerhet, og det bør

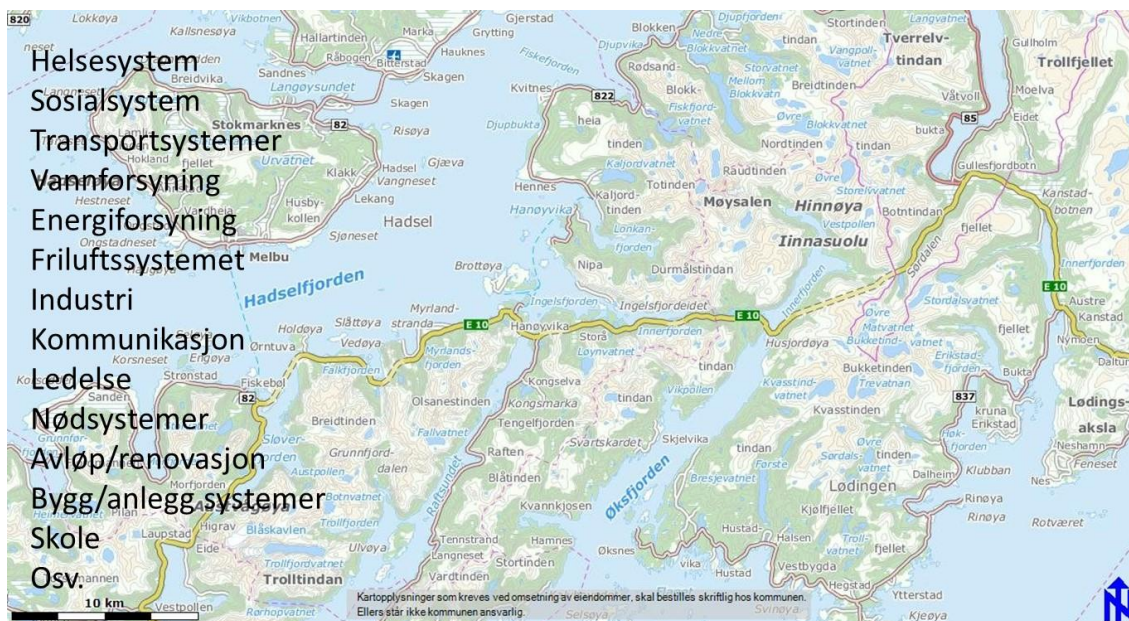
kommuniseres opp mot Fylkesmann som da vil få i oppgave å se om det bør legges noen restriksjoner.

Samfunnssikkerhet er ekstremt diffust og komplekst område, og det er vanskelig å adressere dårlig praksis i forhold til god praksis. Fravær av ulykker kan ikke måles. Selv om alle ulykker skjer i kommunene, er det svært sjelden at kommunene selv blir eksponert for kritikk grunnet manglende samfunnssikkerhet, det direkte ansvaret (utløsende årsak) er som regel relatert til enkeltpersoner og/eller virksomheter. Systemperspektivet er ikke forstått av aktørene innenfor strafferett og heller ikke av media, befolkningen og kommunen selv. Derfor er det mulig for administrativ ledelse og politikere å prioritere andre oppgaver enn samfunnssikkerhet og beredskap, de har kun lært seg at ordene må med i samfunnsdelen av kommuneplanen.

Samfunnssikkerhetsarbeid krever systemforståelse, hvor kommunens mange systemer og tjenestetilbud utgjør et komplekst hele. En kommune som jobber ut fra en funksjonsbasert tilnærming hvor risikoinformasjon er etterspurt vil ha formelle og uformelle arenaer hvor sikkerhetsmålene drøftes og hvor ytelsene av systemene kommunene bruker og tjenestene kommunene tilbyr kritisk vurderes. Svikt og uønskede hendelser analyseres og brukes til læring og kontinuerlig forbedring. Ulike typer sikkerhetsvurderinger brukes i plan- og beslutningsprosesser. Ansvaret for beslutningene plasseres på lavest mulig nivå. Oppmerksomhet omkring risiko og farlige forhold preger arbeidshverdagen til kommunens ansatte, ikke for å ansvarliggjøre enkeltpersoner, men for å møte hendelser før de inntreffer. Det etableres tiltak og løsninger som skal forhindre at uønskede hendelser får inntreffe. En slik kommune vil ha etablerte barrierer, grenser og kontrollrutiner i tråd med prinsippene i høypålitelige organisasjoner (Reason, 1997; Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 1999) eller mer systemorienterte organisasjoner (Leveson, 2011). I vår studie var vi opptatt av spørsmålet: Har kommunen et gjennomtenkt system for å styre den lokale samfunnssikkerheten?

5.2 Hvorfor er kommuner komplekse systemer?

Hva er en kommune? Illustrert på kartet i figur 8, så har den sin fysiske avgrensning, og innenfor denne avgrensningen fins en rekke systemer, tjenester og aktiviteter som kommunen tilbyr sin befolkning, vi har listet noen på figuren. Mange av systemene deler de med andre aktører, for eksempel er deler av transportsystemet eid av fylkeskommunen og noe tilhører Statens vegvesen. På mange områder er ikke dette delte ansvaret så åpenbart som for vegsystemet, for eksempel finnes det styringssystemer for vannforsyning som er avhengig av telekommunikasjon, software, hardware og energiforsyning med mange ulike leverandører, som gjør det vanskelig å ha full oversikt. Likevel vil svikt i styringssystemene for vannforsyningen få alvorlige følger for befolkningen og er dermed en del av samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen.



Figur 8. Kommunen som et komplekst system

For å avgjøre om systemene er del av samfunnssikkerheten må vi spørre oss om det er reelle og potensielle svikt i systemet som kan medføre skader på eller tap av våre funksjonelle krav, jfr. kapittel 5.1. Nå trenger vi noen systemsvikt som kan belyse hva som menes:

Kampensaken i Stavanger (2010 – 2014)

«Jonny André Risvik (28) fra Kvernevik ble 28 år gammel. Sommeren 2010 ble han mishandlet til døde i en leilighet på Kampen. Gjerningsmennene, som var Jonnys egen vennegjeng, brukte mer enn to uker på å ta livet av 28-åringen» (Ergo & Aass, 2013a). Hjelpeapparatet i kommunen sviktet, fra det kommunale bofellesskapet, miljøtjenesten, NAV og til psykiatrien. Gravejournalistene identifiserte 20 barrierer som sviktet, som hver for seg kunne ha stoppet det tragiske scenarioet (Ergo & Aass, 2013b). Aftenbladets engasjement førte til at det regionale Helsetilsynet gjennomførte en tilsynssak som til slutt reiste flere kritiske merknader til tjenestene i kommunen (Ergo & Aass, 2013a, 2014), hvor grenseflatene mellom tjenestene, det vil si kommunikasjonen og ansvarsfraskrivelser i grenseflatene ble beskrevet som vesentlige svikt. Først etter at denne kritikken ble mottatt av kommunen, innrømmet kommunen svakheter, ga en uforbeholden unnskyldning til de etterlatte og beskrev at saken skulle brukes i deres læringsarbeid.

Glassjenta – Rogaland, Hordaland og Troms 2014 – 2016

Ida ble født i 1998 og hennes historie fra 2014 til 2016, inn, ut og i mellom 14 institusjoner er behørig dokumentert (Ergo & Aass, 2015; FM Hordaland, FM Rogaland, & FM Troms, 2016). Kort oppsummert var det en jente som med en grad av omsorgssvikt ble overtatt av de kommunale, regionale og sentrale barnevernstjenestene hvor situasjonen for Ida eskalerte til en mye verre og forferdelig tilstand. Jenta soner nå dom i fengsel. Kritikken fra tilsynet, spesielt mot 7 av institusjonene og tjenestene er voldsom. Også her er det

kommunikasjon og ansvarsforståelse i grenseflatene mellom tjenestene og systemene som har sviktet, i tillegg til manglende kompetanse og unødig tvangsbruk av helsearbeidere i ulike institusjoner. Flere av institusjonene har i etterkant av tilsynet kommet med unnskyldninger til Ida, og de beskriver at saken skal brukes i deres læringsarbeid.

Det fins mange flere gravejournalister, tilsvarende de to fra Stavanger Aftenblad, som gjør en særdeles viktig jobb for samfunnssikkerheten. Å sikre vilkår som gjør det mulig å drive den praksisen er et ansvar for demokratiet. Det er likevel ikke vårt poeng i denne diskusjonen. Vi retter søkelyset mer på betingelsene for risikobasert styring som er kjernen av Justis- og beredskapsdepartementet, DSBs og fylkesmennenes tilnærming til samfunnssikkerhetsarbeidet i norske kommuner. Med bakgrunn i studien vi har rapportert fra her, mener vi at risikobasert styring fungerer bare på papiret!

Ingen, unntatt en av kommunene vi samlet data fra hadde et sterkt forhold til funksjonelle krav til egne systemer, aktiviteter og tjenester. Helhetlig ROS-analyse kunne vært brukt til å identifisere alvorlige svikt mellom systemer, aktiviteter og tjenester, men vekten er lagt på selve scenariene, og ingen av aktørene vi snakket med sa at disse analysene utviklet ny kunnskap. Analysene vi studerte var også veldig erfaringsbaserte, hvor inntrufne hendelser i egen kommune påvirket utformingen av analysene. Det er vanskelig å se at kommunene fungerer som enheter for en sikkerhetstenkning i tråd med «høypålitelige organisasjoner» (Aven et al., 2004; Reason, 1997). Vi er også tvilende til at kommunene har et aktivt læringsarbeid, selv etter de alvorlige hendelsene beskrevet ovenfor. Det normale læringsarbeidet etter dramatiske hendelser er en øyeblikkelig reaksjon og selvransakelse i organisasjonene, det er ingen som venter på en offentlig granskning. For eksempel umiddelbart etter Åsta-ulykken i 2000, iverksatte Jernbaneverket og NSB omfattende prosjekter for å bedre sin sikkerhetsstyring. Det paradoksale i den situasjonen var at implementeringen av risikobasert styring i Jernbaneverket etter mal fra oljeindustrien, kan ha bidratt til at ulykken fant sted (Braut, Solberg, & Njå, 2014).

Spørsmålet om sakene omkring Glassjenta og Kampendrapet ligger innunder kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, er interessant. Vi mener med bakgrunn i kapittel 5.1, at uansett kopling til samfunnssikkerhet eller ikke, så vil disse systemene, aktivitetene og tjenestene være underlagt et risikobasert reguleringsregime, jf. således f.eks. lov om helsemessig og sosial beredskap med forskrifter som legger stor vekt på sammenhengen mellom risikoanalyser, planverk og utøvende aktiviteter. Denne undersøkelsen tyder på at viktig kompetanse mangler i kommunene for å sikre at denne sammenhengen er forsvarlig, og praksisene vi har observert i våre studier er bekymringsfulle. Dette kommer vi tilbake til, først vil vi presentere noen eksempler til som viser at kommuner er komplekse, og da i forhold til hendelser som inneholder mer tradisjonelle ulykker som er inkludert i kommunenes Helhetlige ROS-analyser.

Ålesundskredet mars 2008

Fem personer mistet livet i Fjellunvegen i Ålesund på grunn av en steinblokk som løsnet og ødela de nedre etasjene av bygningen. En nedgravd gasstank begynte å lekke og redningsarbeidet var utfordrende (Befring, Heggstad, Mørch Andersen, Pillgram Larsen, & Blikra, 2008). Rapporten var et sterkt bidrag til at samfunnssikkerhet ble en del av plan

og bygningsloven. Byggesaksbehandling, risiko- og sårbarhetsstyring, energiforsyning, brann- og redningstjeneste, er alle systemer som var involvert i denne saken, hvor kunnskap om grunnforhold, byggeteknikker, ulykkesanalyser, redningsarbeid sto sentralt.

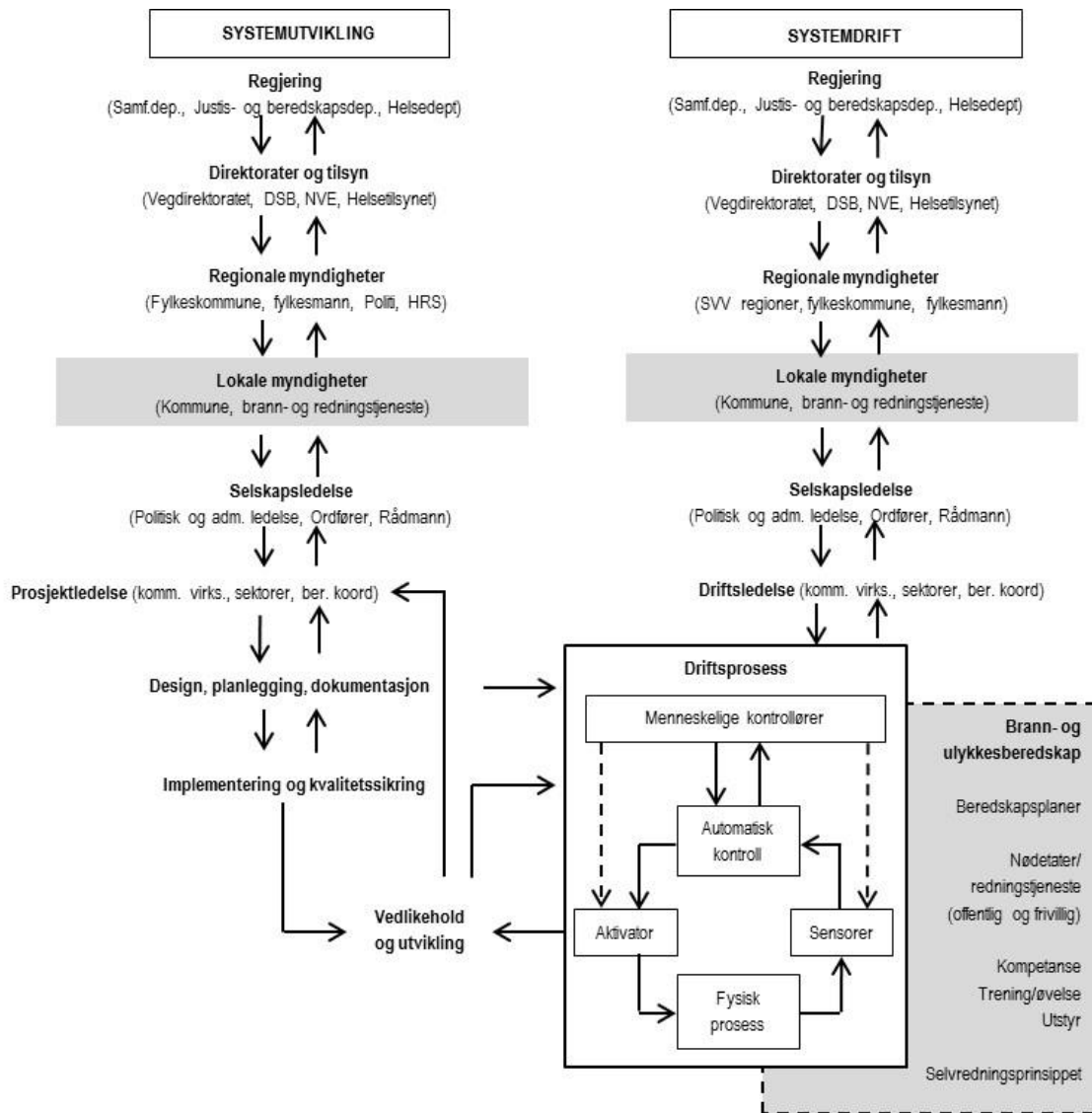
Skred i Troms

Troms fylke og involverte kommuner har et lovpålagt ansvar for å vurdere sikkerheten mot skred som truer infrastruktur, og de bør bidra med tiltak som trygger ferdselen i fjellet. Bare i 2012 omkom 7 skikjørere i to ulykker i fylket (se NGIs hjemmesider og www.snoskred.no), hvor kommunene er vel kjent med snøskred som naturfenomen og sikkerhetsutfordring. For å møte denne problematikken i kommunene vil det være viktig å ha systemer for rask iverksettelse av nødvendige tiltak ved varsling av høye skredfarenivåer (for eksempel evakuering, spesifikk informasjon og tilpasset helseberedskap), bygge sikringstiltak og bidra til effektiv redningstjeneste. Kommunen må ha oversikt over risikoene og det krever kunnskap om geoteknikk, meteorologi, friluftsvaner blant turister og lokalbefolkning, osv. Mange systemer og tjenester må virke sammen, og kommunene bør ta et særlig ansvar for å involvere den frivillige redningstjenesten i sine ROS-analyser og beredskapsplaner.

Kan vi da konkludere med at kommunen er et komplekst system? I henhold til Charles Perrow (1999) er kompleksitet en karakteristikk ved interaksjonene (samhandlingene) i kritisk samfunnsfunksjon eller kommunal tjeneste. Perrow definerer komplekse interaksjoner som: *“unfamiliar sequences, or unplanned and unexpected sequences, and either not visible or not immediately comprehensible”* (p. 78). Nancy Leveson (2011) beskriver ulike former for kompleksitet relatert til; 1) samhandling mellom systemkomponenter (*interactive complexity*); 2) endringer over tid (*dynamic complexity*); 3) strukturelle og funksjonelle nedbrytninger som ikke er konsistente (*decompositional complexity*); 4) ingen direkte eller åpenbare koplinger mellom årsak og virkning (*nonlinear complexity*). Denne kompleksiteten øker generelt i kommunale systemer som gjør det vanskelig å forstå og predikere systemets eller tjenestens ytelse. Leveson definerer derfor kompleksitet som *“intellektuell u håndterlighet”*.

Til nå har vi kun beskrevet systemenes kompleksitet ut fra kjente ulykkeshendelser og svikt. Samfunnssikkerhet handler om å se fremover og utvikle og drifte løsninger og systemer som skal unngå ulykkeshendelsene og møte funksjonskravene som er satt. Innenfor transport og næringsutvikling er det mange kommuner som har ivret for og fortsatt ivrer for å bygge ut vegtunneler. Disse tunnelene kan forbinde øyer til fastlandet og binder gjerne to kommuner sammen. Vi har i dag ca. 50 tunneler som kan karakteriseres som spesielt utfordrende ved at de er lange, har sterk stigning, er undersjøiske, har kompleks geometri, med mer. Slike tunneler har et storulykkespotensiale, som betyr at det kan inntreffe scenarioer med mer enn 5 drepte og hendelsene vil være ekstremt vanskelige å håndtere, jfr. brannene i Gudvangatunnelen og Oslofjordtunnelen (SHT, 2013, 2015, 2016). Kommunene sitter kun med en del av ansvaret i forbindelse med planleggingen og driften av disse vegtunnelene, som bidrar til at kompleksiteten er høy. Nancy Leveson hevder at enkel risikobasert styring ikke er egnet for komplekse systemer, vi må ha noe mer. Levesons svar på dette er analyse av systemene (systemteori) og det krever at de/den som jobber med samfunnssikkerheten i

kommunen må kunne forstå og utfordre systemene som er involvert. Figur 9 er en bearbejdet versjon av Leveson sitt systemperspektiv, figuren illustrerer bare de hierarkiske nivåene som er inkludert i dag, og som ofte implisitt er tatt for gitt av de kommunalt ansatte som jobber med samfunnssikkerhet.



Figur 9, Samfunnssikkerhet illustrert ved kommunenes tilnærming til tunnelsikkerhet, basert på (Leveson, 2011; Svela, Njå, & Berg, 2016)

I systemutviklingen vil det være spørsmål knyttet til utformingen av tunnelen som kommunen vil være opptatt av (et eller to løp, fremtidig utvikling av trafikk, lengde og tverrsnitt, stigningsforhold, trafikkstyring, beredskapsløsninger, osv.), mens i driftsfasen må kommunen sikre at forutsetningene i planleggingen blir realisert, at det er mulig å monitorere trafikken, identifisere kritiske avvik, og korrigere før alvorlige hendelser får utspille seg. I mange tilfeller er det kommunens befolkning som trafikkerer tunnelene, og det forutsettes at kommunen ivaretar innbyggernes liv og helse. I dag klarer verken kommuner, redningstjenesten eller tunneleiere å ivareta hensynet til brukerne gjennom selvredningsprinsippet (Njå & Kuran, 2015). For å være en aktiv medspiller i

samfunnssikkerhetsarbeidet kreves det at kommunens ansatte er i stand til å samvirke med andre virksomheter for eksempel med Statens vegvesen, men også samhandle i egen organisasjon for å ivareta samfunnssikkerheten, dvs. at for eksempel brann- og redning har en felles forståelse på strategisk, taktisk og operasjonelt nivå når de skal bekjempe en tunnelbrann og bidra til at trafikantene ikke blir skadet.

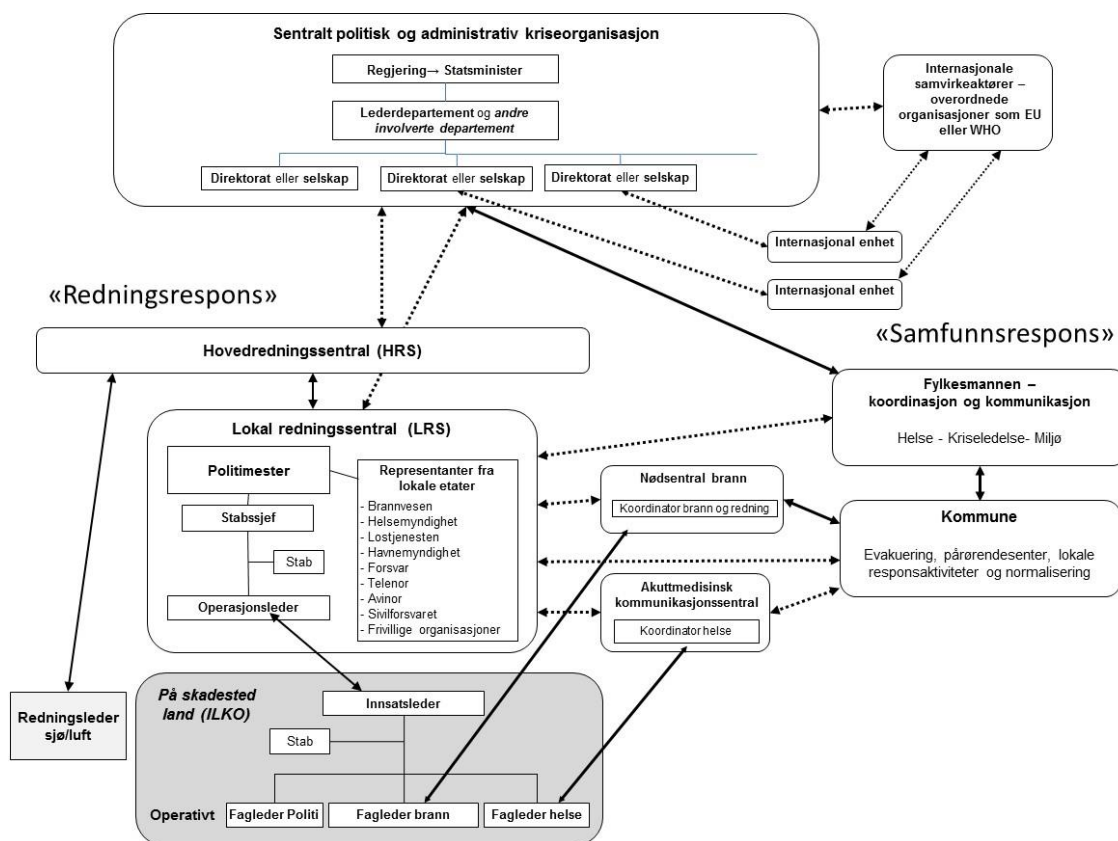
Selv om vi er kritisk til kommunenes manglende realisering av risikobasert styring og et samfunnssikkerhetsarbeid i tråd med dette, er nok dette en mangel som de deler med mange andre. Den halvoffentlige idrettsbevegelsen har på mange måter vist at en risikobasert styring og prinsipper for systemtenkning er helt fraværende. Læring synes også å være fraværende. Vi skal ikke gjøre et stort nummer av disse sakene, men kun holde oss til saken omkring Therese Johaug (tatt for doping etter å ha brukt salven Trofomedrin med det forbudte stoffet Clostebol mot solbrente, sprukne lepper), slik den ble utspilt i NRK-programmet, Debatten torsdag 13. oktober, (NRK, 2016). Vi forholder oss ikke til granskningen og løpende informasjon som preger mediebildet, men kun det som kom opp i diskusjonen mellom deltakerne i programmet like etter at saken var publisert. Det gir den ferskeste informasjonen fra håndteringen og den mest reelle presentasjonen av lederes forståelse av egne sikkerhetssystem. Denne saken har en nyhetsverdi på linje med katastrofer, så som Turøy-ulykken (helikopterstyrt med 13 drepte), og det er ingen tvil om at selve hendelsen er en uønsket hendelse for Norges skiforbund (og NIF), og sågar blant de verst tenkelige hendelsene for dem. Vi kan således forvente at hendelsen er en dimensjonerende hendelse, som sikkerhetssystemene skal møte. For utøveren og helseapparatet (reduisert til en lege) er hendelsen ekstremt ødeleggende, og kan i verste fall bety slutten på karrieren.

I TV-programmet kom det frem at verken ledelsen i Skiforbundet og heller ikke leder av Skistyret visste noe om hvilke prinsipper for styringen av sikkerheten mot doping som gjaldt hos dem. Det var noen prosedyrer, men hvilket system som gjaldt kunne de ikke si noe om. Det kom frem at legen var eneste barriere, fordi utøveren hadde signert en avtale med Skiforbundet som bandt henne til legens råd. Det vil si at i Skiforbundets organisasjon ble det akseptert at det kun eksisterte en barriere mot gjerne den alvorligste hendelsen som kunne inntreffe. Organisasjonen hadde heller ikke iverksatt tiltak etter Johnsrud Sundby-saken, noe som ble påpekt av Kultur-ministeren. Alle prinsippene i sikkerhetsstyring (sikkerhet som høyeste mål, redundans, læring, sterk sikkerhetskultur) er dermed brutt, og Johaug-saken vil fort kunne skade Johnsrud Sundby-saken og troverdigheten til Skiforbundet. I den samme uken var Norges Idrettsforbund også representert i VM i sykling i Qatar, hvor en norsk syklist ble påkjørt i trafikken når hun skulle sykle tilbake til hotellet i ordinær trafikk etter en øvelse. Vinklingen på denne saken har i media vært en helt annen, men også her er det all grunn til å etterspørre sikkerhetstenkningen. Hvorfor skulle utøveren sykle i blandet trafikk, og hva var vurderingene omkring trafikken i Qatar? For denne utøveren kunne utfallet blitt langt mer alvorlig enn for Johaug, og det kan synes som om at antall barrierer mot uønskede hendelser også her var veldig få.

5.3 Samfunnssikkerhet og beredskap – synonymer i norske kommuner?

Svært mange av kontaktene i prosjektet inn mot kommunene hadde en eller annen form for beredskap i sin tittel. Disse var også driverne av ROS-analyseprosessene, og satt dermed sentralt i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Koplingen mellom Helhetlig ROS-analyse og beredskap, beredskapsplanlegging, beredskapsplaner, og beredskapsøvelser var tett. Vi opplevde den så tett at i mange tilfeller vurderte vi at det var beredskap som var kommunens formål med den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, og forskrift om kommunal beredskapsplikt kan gi en slik forståelse når §§ 2, 3 og 4 leses. Beredskapssystem er ikke definert, men beredskapsplanen skal som et minimum inneholde; en plan for kommunens kriseledelse, en varslingsliste over aktører i krisehåndteringen, en ressursoversikt, evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling, og plan for krisekommunikasjon. Når det gjelder samfunnssikkerhet er ikke forskriften spesifikk utover å ivareta forpliktelser etter plan og bygningsloven.

Det norske beredskapssystemet er skissert i figur 10.



Figur 10. Det norske beredskapssystemet

Figur 10 viser at kommunen er ansvarlig for samfunnsresponsen når liv og helse ikke er truet. Flomsituasjoner, som for eksempel hendelsen Synne på Sør-Vestlandet, hvor kommunene Bjerkreim og Egersund var spesielt utsatt inngår i forståelsen av beredskap og hvor kommunen vil være hovedaktør. I andre store hendelser, som store ulykker,

pandemier og skogbranner vil kommunene være underordnet LRS/HRS og bidra med ressurser etter deres behov. Hol kommune gjorde en fremragende innsats 22/7, men som beredskapsressurs hadde de mye lengre tid å tilrettelegge sin innsats, og dermed er kravene enklere å oppfylle enn for de ressursene som er veldig tidskritisk involvert.

Fra intervjuene var det slående at det aldri kom detaljert kunnskap om fenomenene beredskapen var dimensjonert for – kunnskapen var på et overordnet nivå. Det betyr at det er lite sannsynlig at beredskapslederne tar initiativ til diskusjoner om trusler og svakheter i de kommunale systemene i en normalsituasjon. Det er enten via en ROS-prosess, eller etter at hendelser har inntruffet. Kommunene hadde ikke levende samfunnssikkerhetstenkning i sine virksomheter.

Å tenke i systemer er det ingen som klarer – systemet er implisitt. «Forstår ikke hva du mener» (administrativ leder i bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge). En administrativ leder i bykommune 3 langs kysten i Nord-Norge stoppet med begrepet; «beredskapssystemet – er det et samlet system? Nei, kan vel ikke si det. Det jeg kan si er at vi har et kompetent beredskapsmiljø i kommunen. Kompetanse og erfaring, så mener jeg at vi er i stand til å håndtere det meste i kommunen». Flere av kommunene hadde utviklet tiltakskort, og spesielt de kommunene som hadde representanter med bakgrunn fra aktiv beredskap var spesielt oppmerksom på de løsningene.

Handlingsplanen og beredskapsplanen til innlandskommunen på Sørlandet er interessante dokumenter som gir føringer for et forbedringsarbeid. Verken dokumentasjon eller intervju ga innsikt i hvordan disse planene er fulgt opp med konkret handling og at samfunnssikkerhet og beredskap er del av kommunens arbeidspraksis. Et eksempel er den dramatiske fremtidige endringen knyttet til helseberedskapen i kommunen, hvor det lokale sykehuset var besluttet nedlagt. Denne hendelsen har ikke vært del av kommunens helhetlige ROS-analyse. Det synes merkelig. Tilsynet med helseforetaket viste også at det manglet «forsvarlige rutiner for samhandling med kommunen om akuttmedisinsk beredskap ved akutte naturkatastrofer». Det var uavklarte rolle- og ansvarsfordelinger mellom kommunen og helseforetaket når det gjaldt akuttmedisinsk beredskap utenfor sykehus. Ved en gjennomgang av dokumentasjonen fremlagt av Sykehuset i fylket henvises det til at risikovurderinger underbygger den anbefalte løsningen. Ut fra dokumentasjonen i prosjektet om utviklingsplanen er det vanskelig å se at det faktisk er gjennomført systematisk risikovurdering. Resultatet er at ROS-analyse blir en floskel og et forvirrende argument som er vanskelig å imøtegå for aktører som er skeptisk til anbefalte løsningsforslag. Statens helsetilsyns høringsinnspill til «Omstillingsprogrammet – Helse VV» er også veldig kritisk i måten visjoner og funksjonelle krav operasjonaliseres for å gjøre grundige konsekvensanalyser. Denne svakheten videreføres i arbeidet med Utviklingsplanen. Med så grunnleggende endringer i kommune- og fylkesstrukturer er det underlig at ikke Fylkeskommunens og kommunenes planstrategier og ansvar er sterkere integrert.

Kompetansen blant de vi snakket med var generelt erfaringsbasert, hvor formell skoling i samfunnssikkerhet og beredskap var nærmest fraværende. Helhetlig ROS-analyser var ikke satt i en plan- og beslutningsorientert ramme, ulykkesanalysene var overflatiske, effektivitet av samfunnssikkerhets- og beredskapstiltak er ikke analysert, og naturfenomener, sosiale fenomener eller teknologiske sviktsituasjoner er overflatisk

behandlet. Det er i svært liten grad diskusjoner, cf Watson (1994), om innholdet i helhetlig ROS-analyse blant representanter for kommunale tjenester, aktiviteter og systemer, og diskusjonen er fraværende mellom politisk ledelse og administrativ ledelse. Funksjonsbasert styring av samfunnssikkerhet og beredskap er fraværende, i praksis er det en «compliance-basert» tilnærming til helhetlig ROS-analyse og beredskap som gjelder i kommunene, som for mange er direkte responser på fylkesmennes krav. Det handler om å tilfredsstille kravene i lov og forskrift, hvorvidt arbeidet er meningsfullt eller ikke er i mindre grad reflektert. Kommunene har ikke prioritert samfunnssikkerhet i sine virksomheter. Vi tror at det handler mer om kompetanse enn vilje. Flere kommuner demonstrerte stor aktivitet omkring ROS-analyser, med sterk støtte fra administrative ledere.

5.4 Fra beredskapskoordinator til samfunnssikkerhetskoordinator

Kommuneloven gir kommunene stor frihet til selv å velge hvordan virksomheten skal organiseres og arbeidet utføres. Det er også opp til kommunen selv å avgjøre behovet for fagkompetanse innenfor de ulike tjenestemrådene. Dette gjelder i utgangspunktet også lovpålagte oppgaver. Men innenfor noen tjenestefelt, som for eksempel helsetjeneste og barnevern, er det i lovgivningen stilt særlige krav til bemanning og organisering, jf. således f.eks. § 5-5 i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. som krever at kommunen skal ha en kommunelege som medisinsk faglig rådgiver og § 2-1, fjerde ledd i barnevernloven som krever at kommunen skal synliggjøre en egen leder som har ansvar for kommunens oppgaver innenfor barnevernet.

Tilsvarende bestemmelser finnes ikke når det gjelder kommunens oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) er det definert hvilke oppgaver kommunen har, men det er ikke stilt krav til hvordan dette arbeidet skal organiseres eller hvilken kompetanse som er nødvendig for å ivareta dette på en forsvarlig måte. I forskrift om kommunal beredskapsplikt, som er fastsatt med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven, er det heller ikke stilt nærmere krav til organisering av dette arbeidet eller hvilken kompetanse det skal bygge på.

Undersøkelsen som vi har gjennomført, viser at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser. Til tross for at det i over 20 år har foreligget nasjonale retningslinjer om hvordan dette arbeidet bør utføres, er det et lite enhetlig preg over arbeidet. Dette kan antas å være en svakhet i det samlede kommunale samfunnssikkerhetsarbeidet.

Nasjonale myndigheter bør vurdere om det er behov for å ta inn i lovgivningen (sivilbeskyttelsesloven og/eller forskrift om kommunal beredskapsplikt) noe mer detaljerte krav om hvilket faglig nivå man skal kunne forvente når det gjelder kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser. Dette kan gjøres gjennom å stille noe mer spesifiserte funksjonskrav til hvilket formål disse analysene skal ha og eventuelt vise til standarder for gjennomføringen. Det bør også vurderes om det skal stilles krav til at dette arbeidet skal synliggjøres tydeligere i den kommunale administrasjonen ved at kommunen får plikt til å utpeke en spesiell leder for dette, jf. eksemplet ovenfor fra barnevernloven.

Videre kan det vurderes om man eksplisitt bør kreve at risiko- og sårbarhetsanalysene, inkludert akseptkriterier for risiko, skal behandles av kommunestyret, jf. det som er bestemt i kapittel 8 i kommuneloven om politisk behandling av budsjetter m.v. og i kapittel 11 i plan- og bygningsloven om politisk behandling av ulike kommunale planer. Risiko- og sårbarhetsanalysene vi ut fra sin egenart kunne være egnet til både å påvirke kommunale budsjetter og kommunale planprosesser av ulik art. Disse analysenes plass i de kommunale styringsprosessene er fremdeles ikke klart definert.

En enkel beredskapskoordinator i kommunen har ingen forutsetning for å endre tankesett og arbeidspraksiser i kommunen. Selv om en kommune har en engasjert beredskapsleder, må kommunens nøkkelpersoner, ordfører og rådmann, engasjere seg for at dette arbeidet skal lykkes i forhold til de grunnleggende forutsetningene for risikostyring. Skillet mellom praksis og teori må brytes ned, slik at kommunene kan endre sin styring av samfunnssikkerhet og beredskap til et funksjonsbasert reguleringsregime. I dag er kommunene tuftet på en kvasiløsning hvor det er utviklet et skall, en struktur av dokumenter uten noen vesentlig betydning. En slik praksis kan skade samfunnssikkerhetsarbeidet og ansvaret for dette må tilskrives mange flere enn personellet i kommunene. Lovgiver, forvaltere av regelverket, tilsynsmyndigheter, skolevesenet og selvsagt ledelsen i kommunene må se på egne roller.

6 Konklusjoner og anbefalinger

Studien vår viser at det legges betydelig med ressurser og arbeid ned i kommuners helhetlige ROS-analyser, samfunnssikkerhets og beredskapsarbeid.

Risikoinformert styring og risikotenkning er en krevende filosofi, hvor det forutsettes at de ansatte med ansvar for kommunens systemer og samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet har høy kompetanse på området. I de 26 kommunene som deltok i studien synes det å være enklere for kommunene å konkretisere hvordan de arbeidet med beredskap enn med samfunnssikkerhet. Kommunene hadde i varierende grad oversikt over hvordan beredskapsarbeidet var satt i system på tvers av etater.

Datamaterialet viser at kommunene og de fleste respondentene våre er i liten grad bekymret over begrepene de bruker. I hovedsak er det risiko, ROS-analyse (eller andre koplinger av ROS), hendelser, akseptkriterier, beredskap, kriseplaner og tiltak som er konseptene i bruk. Usikkerhet var et begrep som fulgte med, men det var i liten grad reflektert over utover at det var en egenskap med hele ROS-analyseprosessene. Samfunnssikkerhet, ytelse av beredskapstiltak, sårbarhet, resiliens, barrierer, system er begreper som får lite eller ingen omtale i kommunenes befatning med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene er veldige instrumentelle i arbeidet med å utvikle produktene (helhetlig) ROS-analyse og beredskap- og kriseplaner. Beslutningsprosessene som den helhetlige ROS-analysen er en del av, trekkes ikke frem som førende for hvordan ROS-analyser og samfunnssikkerhetsarbeidet gjøres.

Alle kommunene vi besøkte hadde gjennomført eller var i prosessen med å gjennomføre helhetlig ROS-analyse som beskrevet i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Flere av kommunene som gjennomførte en helhetlig ROS-analyse hadde en analyse fra før av, som ikke ble ansett for å være i henhold til eksisterende lovkrav. Fylkesmannen sin rolle som pådriver, rådgiver og tilsynsmyndighet var for de aller fleste kommunene beskrevet med positive fortegn. Alle analysene vi har hatt tilgang til er utført som grovanalyser (hazid-gjennomganger, scenariobeskrivelser, gruppediskusjoner), men med relativt små variasjoner innenfor hvordan risiko måles og uttrykkes. Enkelte kommuner inspireres av innholdet i FylkesROS-analyse eller Nasjonalt Risikobilde, mens andre har et større fokus på lokale forhold og hendelser.

I forbindelse med bruk av tiltak fra helhetlig ROS-analyse var det en klar trend at kommunene synes det var vanskelig å sikre implementering av tiltak. Dette skyldes blant annet at det var utfordrende å sikre at den ansvarlige etat tok ansvar for tiltak, at beredskapskoordinatorer ikke anså tiltak som skulle implementeres i enkeltetater som sitt ansvar og at kommunene i mange tilfeller ikke hadde midler til gjennomføring av tiltak. Problemet kan trolig også spores til at helhetlig ROS-analyse ikke var et dokument som var i aktiv bruk i hverdagen til kommunenes ansatte, og som det i de fleste tilfeller ikke ble laget aksjonsplaner for å følge opp.

På tiltakssiden var det også tydelig at flere kommuner gjorde det vanskelig for seg selv, ettersom de beskrev svært generelle tiltak i rapportene sine, tiltak som egentlig var på plass i den ansvarlige etat og som var dekket av andre internkontrollrutiner, eller som andre offentlige etater var ansvarlige for.

Kommunene i prosjektet hadde i varierende grad koblet beredskapsplanene sine opp mot de helhetlige ROS-analysene. En annen utfordring i forbindelse med «bruk» til beredskapsplanlegging var at kommunene ikke var sikre på hvordan dette skulle tolkes. Skulle man lage øvelser basert på hendelsene som var brukt i helhetlig ROS-analyse, skulle det lages tiltakskort som passet til scenarioene i helhetlig ROS-analyse? Enkelte kommuner hadde inkludert hendelser fra helhetlig ROS-analyse i beredskapsplanverket sitt, mens andre hadde fokusert mer på felles kapasiteter i helhetlig ROS-analyse. Å se sammenhengen mellom helhetlig ROS-analyse og beredskapsplanlegging var et vanskelig tema for kommunene. Beredskapsanalyse og vurdering av «godheten» av beredskapstiltak er også en stor utfordring.

Den største utfordringen og det viktigste funnet som har kommet fram gjennom studiet er at prinsippene i risikobasert styring er nærmest fraværende i kommunene. Funksjonelle krav til sikkerhet mangler, en levende diskusjon om samfunnssikkerhet og beredskap mangler, og analysene brukes i svært liten grad. ROS-analyse og intensjoner om risikobasert styring har vært i norske kommuner i mer enn 20 år, og basert på dette mener vi at det er kompetanse og reguleringsregimet det må gjøres noe med, heller enn å innføre nye veiledere og tilsynsaktiviteter. Ansvar for kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid må knyttes opp mot spesifikk kompetanse. Det krever at kommunene endrer praksis i den administrative ledelsen og virksomhetene som eier systemene, tjenestene og aktivitetene, så vel som i kommunikasjonen mellom administrativ og politisk ledelse når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Vi mener at politikeren fra bykommune 1 langs kysten i Nord-Norge illustrerer behovet på en betegnende måte:

«Veldig få i beredskapsrådet har lest dokumentene. I vårt fylke tror jeg vi er noen av de som har kommet lengst, og det sier etter mitt skjønn sitt». «Vi må involvere oss på et mye tidligere stadium. Skaffe oss oversikt over hva som er beredskapsplanene, og hvor flaskehalsene er. Det tror jeg at jeg deler med veldig mange. Vi strykes med hårene i alt for stor grad. Vi får for mye ros.»

7 Referanser

- Aven, T. (1994a). *Akseptkriterier for risiko og krav til effektivitet av beredskapstiltak : "kategorisering av risikoanalyser og effektivitetsanalyser av beredskapstiltak"*. Stavanger: Rogaland Research.
- Aven, T. (1994b). *Akseptkriterier for risiko og krav til effektivitet av beredskapstiltak : "kommunikasjon av risiko og effektivitet av beredskapstiltak" : fortolkning og formidling av resultater fra risiko- og pålitelighetsanalyser*. Stavanger: Rogaland Research.
- Aven, T. (1994c). *Synspunkter på styringen av sikkerheten på norsk sokkel*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2014). *Risk, surprises and black swans : fundamental ideas and concepts in risk assessment and risk management*. Abingdon: Routledge.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Dahle, E. A., & Førland, A. (1992). *Forholdet mellom risiko- og beredskapsanalyse: prosjektrapport* (Vol. 92-3566). Stavanger: DnV Technica, Oljedirektoratet.
- Aven, T., & Schei, R. (1994a). *Akseptkriterier for risiko og krav til effektivitet av beredskapstiltak : "etablering av grunnleggende prinsipper"*. Stavanger: Rogaland Research.
- Aven, T., & Schei, R. (1994b). *Akseptkriterier for risiko og krav til effektivitet av beredskapstiltak : "status"*. Stavanger: Rogaland Research.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Befring, O., Heggstad, M., Mørch Andersen, F., Pillgram Larsen, G., & Blikra, L. H. (2008). *Skredulykka i Ålesund [Rock slide accident in Ålesund]*: Ministry of local government and regional development and Ministry of Justice and Police.
- Braut, G. S., Rake, E. L., Aanestad, R., & Njå, O. (2012). Risk images as basis for two categories of decisions. *Risk management: An International Journal*, 14, 60-76.
- Braut, G. S., Solberg, Ø., & Njå, O. (2014). Organizational effects of experience from accidents. Learning in the aftermath of the Tretten and Åsta train accidents. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 69(0), 354-366. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2014.08.013>
- DSB. (1994). *Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser [Guideline for risk and vulnerability analysis for use in local government]*. Retrieved from Oslo, Norway:

- DSB. (2014). *Veileder for helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen [Guideline for overall risk and vulnerability analysis for use in local government]*. Tønsberg, Norway: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap [Directorate for civil protection and emergency management].
- Ergo, T., & Aass, H. P. (2013a). Hva gikk galt i Kampen-saken? *Stavanger Aftenblad*. Retrieved from <http://www.aftenbladet.no/lokalt/Hva-gikk-galt-i-Kampen-saken-121b.html>
- Ergo, T., & Aass, H. P. (2013b, 30. august). Jonnys sjanser. *Stavanger Aftenblad*, pp. 10-23.
- Ergo, T., & Aass, H. P. (2014). Kommunen brøt loven i Kampen-saken - Jonny skulle hatt mer hjelp. *Stavanger Aftenblad*. Retrieved from <http://www.aftenbladet.no/lokalt/Kommunen-brot-loven-i-Kampen-saken---Jonny-skulle-hatt-mer-hjelp-126b.html>
- Ergo, T., & Aass, H. P. (2015). Glassjenta. En reportasje fra barnevernets univers. *Stavanger Aftenblad*. Retrieved from <http://mm.aftenbladet.no/2016/glassjenta/>
- Eriksson, K. (2016). *Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser - Användande och utnyttjande* (Vol. SP Rapport 2016:40). Lund: SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut.
- FM Hordaland, FM Rogaland, & FM Troms. (2016). *"Dei forsto meg ikkje"*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland,.
- Heier, T. (2011). *Nytt landskap - nytt forsvar : norsk militærmakt 1990-2010*. Oslo: Abstrakt forl.
- Innes, J. E. (1988). Information in Communicative Planning. *American Planning Association Journal, Winter 1988*, 52-63.
- Kommunenes sentralforbund, & Miljøverndepartementet (Eds.). (1990). *Planlegging og handling: kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforl.
- Leveson, N. (2011). *Engineering a safer world: systems thinking applied to safety*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Njå, O. (2015). *Risiko, usikkerhet, samfunnssikkerhet. Våre forskningsaktiviteter i lyset av PRIVAD*. Lund: Lunds universitet.
- Njå, O., & Kuran, C. (2015). *Erfaringer fra redningsarbeidet og selvredningen ved brannen i Oslofjordtunnelen 23. juni 2011 [Experiences from the rescue work and the self rescue in the Oslofjord tunnel fire 23 June 2011]*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Njå, O., Solberg, Ø., & Braut, G. S. (2015). Uncertainty - its ontological status and relation to safety. In G. Motet, C. Bieder, & E. Marsden (Eds.), *The illusion of risk control. What would it take to live with uncertainty*. (In print - Network on Safety 2013): Springer.
- Njå, O., & Solberg, Ø. (2010). Safety Considerations in Political Decisions: A Case Study of Changes to the Norwegian Aviation System. *Review of Policy Research*, 27(5), 595-619.
- NRK (Writer). (2016). *Debatten; doping*. Oslo.

- NS 5814. (2008). *Krav til risikovurderinger [Requirements for risk assessment]* (Vol. NS 5814:2008). Oslo: Standard Norge.
- Perrow, C. (1999). *Normal accidents : living with high-risk technologies ; with a new afterword and a postscript on the Y2K problem* ([2nd.] ed.). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Aldershot: Ashgate.
- SHT. (2013). *Rapport om brann i vogntog på Rv 23, Oslofjordtunnelen, 23. juni 2011* Rapport vei (online),
- SHT. (2015). *Rapport om brann i vogntog på E16 i Gudvangatunnelen i Aurland 5. august 2013. [Report on fire in a heavy goods vehicle in the Gudvanga tunnel on the E16 road in Aurland on 5 August 2013]* Rapport vei (online),
- SHT. (2016). *Rapport om bussbrann i Gudvangatunnelen på E16 i Aurland 11. august 2015* Rapport vei (online), Retrieved from <https://www.aibn.no/Veitrafikk/Avgitte-rapporter/2016-03>
- St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn [Societal safety. The road to a less vulnerable society]*. Oslo: Ministry of Justice and the Police.
- St.meld. nr. 25 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Svela, M., Njå, O., & Berg, H. O. (2016). *A review of competencies in tunnel fire response seen from the first responders' perspectives*. Paper presented at the 7th International Symposium on Tunnel Safety and Security Montreal, Canada.
- Watson, S. R. (1994). The meaning of probability in probabilistic safety analysis. *Reliability Engineering and System Safety*, 45, 261-269.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (1999). Organizing for high reliability: Processes of collective mindfulness. In R. I. Sutton & B. M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (Vol. 21, pp. 81-123).

Vedlegg

Kommunenes tilnærminger til helhetlig ROS – case-studiene

Forskrift om kommunal beredskapsplikt legger føringer for bruken av helhetlige ROS analyser. Den skal danne bakgrunnen for langsiktige mål, strategier, prioriteringer i samfunnssikkerhetsarbeidet og kommuner skal vurdere om funn fra ROS-analysen bør integreres i planer og prosesser i henhold til plan og bygningsloven. I tillegg skal kommunenes beredskapsplaner også ta hensyn til funn fra den helhetlige ROS-analysen. Kommunene skal ha oversikt over risiko- og sårbarhetsbildet på lokalt nivå.

Studiene av de enkelte kommunene er basert på innledende kontakt med hver kommune hvor vi bad om relevante dokumenter, deretter besøkte vi kommunene for å intervju nøkkelpersoner og eventuelt fullføre innsamlingen av dokumentasjonen fra ROS-analyseprosessene og samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. Materialet ble analysert ut fra fire forhold:

1. Begrepsforståelser og bruk av begreper for å uttrykke samfunnssikkerhet
2. Planlegging og gjennomføring av ROS-analyseprosesser
3. Presentasjon av resultater fra ROS-analysearbeidet
4. Implementering av analyseresultatene i kommunens aktiviteter

Datainnsamlingen skjedde i perioden 2013 og 2014, og resultatene må ses som en form for situasjonsbeskrivelse på det tidspunktet. Det betyr at presentasjonen av resultatene både beskrives i nåtid og i fortid med henvisning til situasjonen på tidspunktet for datainnsamlingen. Kommunene kan ha utviklet sitt samfunnssikkerhetsarbeid vesentlig etter dette og gjennomført nye og oppdaterte helhetlige ROS-analyser. Disse analysene er gjerne utført i tråd med ny veileder fra DSB (2014), som åpner mulighetene for en oppfølgende datainnsamling for å finne effektene av veilederen for ROS-analyse. Det er viktig å etablere en forståelse av effekten av veiledningsmateriellet, og i så måte burde en slik datainnsamling passe perfekt.

Innlandskommune på Sørlandet

Introduksjon

Kommunen i innlandet ligger i utkanten av fylket. Kommunen grenser mot andre lignende kommuner, og er omtrent så stor som Vestfold fylke med et totalareal på drøye 2 millioner dekar. Kommunen har fjellvidder og mange fiskevann. Det renner flere elvefar ned til innsjøen som ligger noen hundre moh., før det renner videre gjennom fylket og løper ut i havet. Vannveiene har vært viktige for folk i kommunen. Elvene var viktige transportåre for fløyting av tømmer. Kreftene i elvene utgjorde et voldsomt potensiale til elektrisk kraft og skapte dermed grunnlag for arbeidsplasser og velstand til folket. Det ga grobunn for utvikling av en industriproduksjon som var unik.

På 90-tallet har befolkningsutviklingen flatet ut, tilflyttingen og fraflyttingen har vært omtrent like stor, men kommunen har hatt et fødselsunderskudd på ca. 40 pr. år. På 90-tallet har kommunen hatt økonomisk handlekraft til å investere. Eldreomsorg, skoler og vann/kloakk har fått et løft, og kommunen har satset på nybygging og rehabilitering av kultur- og idrettsarenaer. Antallet industriarbeidsplasser er generelt på vikende front i hele landet, så den viktigste lokale strategien til kommunen på dette området er å videreutvikle og bevare de industriarbeidsplassene som allerede er i kommunen. Et av kommunens viktigste satsingsområde er reiseliv.

Befolkningen i kommunen synes å ha stor tiltro til at samfunnssikkerhet og beredskap er ivaretatt. Brannvesenet har en sterk funksjon og kraftforsyningen er svært god. Strømbrydd har det vært ekstremt lite av i kommunen. Kommunen har ikke hatt større hendelser med store konsekvenser. I fredstid har det vært noen flommer, det har vært ras og stormer. Det var en brann på et industrianlegg som ga nitrøse gasser. Likevel har det ikke vært store ulykker med flere drepte. Snøskred er en økende bekymring i kommunen. Dambrudd har alltid vært en stor bekymring i kommunen, og her er det gjort mye for å redusere sårbarheten, for eksempel som følge av sabotasje. De som har jobbet med ROS-analysen i kommunen har tatt utgangspunkt i fem områder:

- Liv og helse
- Ulykker, katastrofer
- Systemsvikt
- Klima og natur
- Terror og kriminalitet

Verdiene som er vurdert i analysen er; *Person; Miljø; Drift, produksjon og tjenesteyting; Økonomi, materiell; og Omdømme*. Gradering av disse verdiene er basert på en femtrinnskala om farlighet, dvs. fra ufarlig til katastrofalt. Alle graderingene koplet til verdiene er kvalitativt/kvantitativt beskrevet, det vil si at konsekvensspekteret er veldig presist formulert. Sannsynlighetsdimensjonen er i analyseskjemaene inndelt i fire kategorier, mens i presentasjonen av analysen opereres det med fem kategorier, som viser inkonsistens. Sannsynlighet er forstått gjennom frekvenser. Analyseskjemaene opererer også med tallgraderinger (0-20) av sannsynlighet og konsekvens, som aggregeres opp til en samle størrelse knyttet til risikoaksept. Analysen mangler begrunnelse for tallfestingene, aggregeringsteknikken og risikoakseptkriteriene. Dette har nok sin årsak i at analysen bygger på andre kommuners eller Fylkesmannens analyser og praksiser. Når det gjelder konsekvensangivelsene har analytikerne(rne) tilpasset farlighetsgraden til størrelsen (folketallet) på kommunen.

Vår tilnærming til prosjektet

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- NN kommune. Overordnet Risiko- og sårbarhetsanalyse. Versjon 2014.
- Beredskap NN kommune. Plan for kriseledelse. Ajourført januar 2014.
- NN kommune. Overordnet beredskapsplan, oppdatert mai 2014. Unntatt offentligheten.
- NN kommune. Handlingsplan beredskap. 2014-18.
- Kommuneplan for NN 2006 – 2018.

- Tilsyn NN kommune 2013.
- NN kommune. Planstrategi 2012 – 2015. Vedtatt av NN kommunestyre 2013.
- NN kommune. Saksframlegg og vedtak på møte 2013. Overordnet Risiko- og Sårbarhetsanalyse for NN kommune.
- Utviklingsplan 2014 – 2016 Sykehuset fylket HF. Anbefaling
- Høringsdokument Utviklingsplan 2014 – 2016. Sykehuset fylket HF, m/vedlegg.

For øvrig intervjuet vi en representant fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen. Intervjuet varte i to timer, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analysen og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen

Kommunen har utviklet og vedtatt overordnet ROS-analyse, et arbeid som startet i 2012 når beredskapsleder startet i denne jobben. Den overordnede ROS-analysen må ses i sammenheng med *Handlingsplan beredskap*, *Overordnet beredskapsplan* og *Plan for kriseledelse*. I så måte konkluderer vi med at det er en sterk sammenheng mellom ROS-analysen og kriseberedskapen i kommunen ut fra dokumentasjonen som foreligger. Handlingsplanen og beredskapsplanen er utviklet som et svar på avvikene som Fylkesmannen ga på sitt tilsyn med kommunen i 2013. Kriseplanen er av eldre dato og den har Fylkesmannen gjennom sitt tilsyn bedt om å bli tilpasset den overordnede ROS-analysen. Kommunen får skryt over å ha vektlagt samfunnssikkerhet og beredskap i Kommuneplanen, som ble utviklet tidlig på 2000-tallet.

Hvilke effekter samfunnsdelen av kommuneplanen reelt har hatt har vi begrenset kunnskap om. Behovet for overordnet ROS-analyse ble først identifisert av ny beredskapsleder/-koordinator i januar 2012, og da med bakgrunn i Lov om kommunal beredskapsplikt og beredskapslederens lange og varierte erfaring innenfor beredskap. Stillingen som beredskapsleder er ikke beskrevet med et eget mandat og ansvar, slik at beredskapsleder jobber under stor usikkerhet om sin fremtidige rolle. Kommuneledelsens engasjement har vært instrumentelt rettet mot å få godkjent ROS-analysen og oppnå en grei tilbakemelding fra Fylkesmannen. Det har ikke vært etterspørsel etter ROS-analysen basert på faglige bekymringer fra noe hold i kommunen. Kommunestyret har vedtatt ROS-analysen, men innholdet ble ikke diskutert og det er grunn til å tro at verken politisk eller administrativ kommuneledelse har innsikt i kommunens risiko og sårbarhetsforhold.

Overordnet ROS-analyse er i hovedsak planlagt og gjennomført av beredskapsleder. Ved oppstart tok han kontakt med Fylkesmannen og han diskuterte erfaringer fra ROS-analyse med andre kommuner, og han fant frem til et sett av analyser utført av kommuner i Norge. Det å lære seg analysemetodikken og tenkningen måtte beredskapskoordinator gjøre selv via internettet. Fylkesmannens ROS-analyse, Fylkesmannens anbefalinger og innholdet av eksisterende analyser var til stor hjelp i kommunes arbeid. Spesielt en kommune som hadde fått beredskapsprisen, ble vurdert å være et godt grunnlag.

Beredskapslederen forstod raskt at flere aktører burde inn i analyseprosessen, men det har vært vanskelig å få det til. Derfor reflekterer verdiene satt i ROS-analysen, vurderinger gjort av beredskapsleder selv, som han kalte; «min syning, verdiene stemmer ikke!» På tidspunktet for intervjuet gjenstod det enda å få vurderingene i ROS-analysen

kvalitetssikret og revurdert. Ideen er ifølge respondenten at den overordnede ROS-analysen skal gi mer detaljerte ROS-analyser innenfor de ulike enhetene i kommunen.

Beredskapsleder jobber hele tiden med oppdateringer av ROS-analysen, nesten ukentlig, scenarier blir endret sammen med strukturen av dokumentene. Respondenten sa: «Hele XX-regionen har vedtatt å implementere «dataprogrammet», og gjennom det arbeidet kan vi lære av hverandre. Per i dag har vi 28 hendelser, noe som Fylkesmannen mente var for mange». Fylkesmannen refererte til at det var ekstraordinære hendelser som skulle med. Beredskapsleder var ikke helt enig med Fylkesmannen på det punktet. På spørsmål om Fylkesmannen «plukket ROS-analysen fra hverandre i tilsynet sitt» var svaret nei, men det kunne ha noe å gjøre med at rådmannen hadde understreket at det var første utgave.

På spørsmål om risikobegrepet var vanskelig svarte beredskapsleder at det var både og. Beregning av sannsynlighet for dambrudd ble oppfattet å være vanskelig. For andre ting mente han det var forholdsvis lett. Han mente at rådmannen gjorde feil ved å tvinge gjennom analysen før den var kvalitetssikret. Beredskapsleder ønsket at tallene (verdiene) som ble satt i endelig utgave ikke var «hans».

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen

Den overordnede ROS-analysen er laget for å utvikle *Overordnet beredskapsplan, Kriseplan og Handlingsplan for beredskap* i kommunen, og den forventes å være utgangspunkt for detaljerte analyser i enhetene. Kommunen jobber for tiden med å implementere «dataprogrammet», som er et verktøy for alle sektorene i kommunen og går langt utover samfunnssikkerhet og beredskap. En del av årsakene til at bruken av den overordnede ROS-analysen er fraværende kan ligge der. Beredskapsleder mente at arbeidet med forebyggende og skadereduserende beredskap var en særdeles omfattende jobb som krever minst full stilling. Kommunen derimot har ikke avsatt mer enn 50 % av tiden hans til det - «Jeg rekker ikke alt som skal gjøres, men gjør mitt beste». Dokumentene utviklet i kommunen er omfattende og inneholder store ambisjoner om å få til en velfungerende styring av samfunnssikkerheten og beredskapen, med vekt på beredskap.

Det har vært vanskelig å få samlet beredskapsrådet for å drøfte situasjonen med hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Det mangler engasjement både internt i kommunen og eksternt mot samarbeidende aktører. Den eneste saken diskutert i beredskapsrådet er sykehussaken. Sykehussaken dreier seg om rasjonalisering av helsetjenestene i regionen som betyr nedlegging av lokale sykehus. Høringsuttalelsen fra kommunen til «Utviklingsplanen for sykehuset i fylket», vedrørende beredskapssituasjonen ble skrevet av beredskapsleder. I det arbeidet hadde han god hjelp fra den overordnede ROS-analysen. Det er lange avstander til by-1 og by-2 (hvor spesialisthelsetjenestene er lokalisert – sentralsykehus), og veiene er i seg selv sårbare vinter- og sommertid. På spørsmål om hvorfor ikke ROS-analysen så på nedlegging av helsetilbud svarte beredskapsleder at det hadde man ikke tenkt på i det hele. Saken kom veldig overraskende på kommunen. Beredskapsleder var veldig kritisk til *Utviklingsplanen for Sykehuset i fylket* som manglet helt konsekvensanalyser.

Beredskapsleder mente at det var en holdning blant flere viktige personer i kommunen om at ROS-analysen ikke hadde noen verdi og kunne ikke brukes. Beredskapsleder var

helt uenig med disse og viste til analysens mange og gode tiltak som var utviklet basert på dette arbeidet (i hovedsak i *Handlingsplan*). Beredskapsleder sa at ROS-analysen skulle utvikles med å liste aktuelle tiltak. For å lykkes mente beredskapsleder at Kommunalsjef og Rådmann måtte vise sin støtte og engasjere seg for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Dialogen med Fylkesmannen har identifisert mangelfulle varslingsplaner og evakueringsplaner i kommunen. Dette er saker beredskapsleder ønsket å jobbe videre med.

Kommunen har endret strukturen med hensyn til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap fra at Rådmannen har hatt ansvaret til at det nå er en egen kommunalsjef som har overtatt ansvaret. Beredskapsleder mente at det kunne tyde på at samfunnssikkerhet ville få større oppmerksomhet.

Systemforståelse i kommunen er på et overordnet uspesifisert nivå, denne kunnskapen er «taus». Det er mange som har stor lokalkunnskap, og dermed kjenner systemene på sin måte. Beredskapslederen har for eksempel bodd og jobbet i kommunesenteret hele sitt liv og har ervervet sin innsikt på tvers av sektorene og særlig på beredskapsområdet som følge av det. Han uttrykte at «kommune»-samfunnet bestod av ressurspersoner som kom til å gjøre betydelig innsats dersom det skulle oppstå en krisesituasjon. Det ligger mye og god trening bak. Internt fungerte det meste veldig godt, han var mer bekymret for situasjonen utenfor kommunen, dersom det er behov for å kommunisere med aktører fra andre kommuner og regionen for øvrig. Han mente at CIM fungerte veldig godt som kommunikasjonsverktøy.

Innlandskommune på Sør-Østlandet

Introduksjon

Kommunen ligger øverst i en dal som strekker seg langsetter fylket. Den grenser til andre innlandskommuner hvorav mange deler et større fjellområde for turistnæring, fiske og fangst. På 1960-tallet så kommunen dagens form etter å ha gjennomført en sammenslåing av kommuner. Kommunens høyeste punkt er ca. 1500 moh. Målt i areal er kommunen ca. 2500 kvadratkilometer, og den største kommunen i sitt fylke. Kommunen er større i areal enn Vestfold fylke. Kommunen er en langstrakt kommune med fem mindre bygder. Bare kommunesenteret er definert som tettsted av SSB (Statistisk sentralbyrå); stedet har ca. 500 innbyggere.

Kommunen er en kraftkommune og det er mye vann som renner gjennom dalen, dvs. kommunen betrakter flom som vesentlig for samfunnssikkerheten. Kommunen utviklet sin første ROS-analyse i 1997/98. Det er etablert flere beredskapsplaner som alle er forankret i kommunestyret, inklusiv ROS-analyse fra 2011. Denne ROS-analysen inneholder 27 hendelser fordelt på kategoriene «Brann», «Strømbrudd» og «Ulykker». Ulykker er en samlekategori som dekker ras, flom, pandemier, leteaksjoner, forurensning av drikkevann med mer. Kommunen har et spesielt fokus på å inkludere samfunnssikkerhet i arealplanleggingen. Fra ROS-analysen beskriver forfatteren(e) av analysen at prosessen var inndelt i seks faser:

1. Organisering av arbeidet

2. Analyse
3. Oppfølging av styringsgruppa
4. Politisk beslutning
5. Områder for oppfølging
6. Ajourhold

Da vi var på datainnsamling i kommunen var kommunen i en overgangsfase med hensyn til organisering og personell som skulle ivareta samfunnssikkerhetsarbeidet. Rådmannen var ny og beredskapskoordinatoren var i ferd med å gå av med pensjon. Kommunen hadde bestemt at rollen som beredskapskoordinator skulle legges til brannsjefen som da skulle ivareta denne rollen innenfor sin stilling.

Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- NN kommune. Risiko- og sårbarhetsanalyse. 2011, vedtatt i kommunestyremøte september 2011
- Plan for beredskapsledelse i NN. Vedtatt av kommunestyret i 1998, Ajourført pr. 2014.
- Plan for energirasjonering, signert Ordfører YY
- Plan for psykisk og sosial omsorg for kriserammede i NN
- Kommunal pandemiberedskap NN kommune, datert 2009
- Plan for atomberedskapen i NN kommune, datert 2012
- Beredskapsplan ved dambrudd, NN kommune, datert 2004, ajourført 2012

For øvrig intervjuet vi tre representanter fra kommunen som representerte administrativ ledelse, beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen. Intervjuene varte ca. en time hver, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen

Kommunen har jobbet med ROS-analyse siden 90-tallet. Den gjeldende ROS-analysen er datert fra 2011, som var tidspunktet for vedtak i kommunestyret. Den forrige analysen var utdatert, og den behandlet i hovedsak skogbrann, hvor kommunen allerede hadde erfart noen branner. Kommunen så i mindre grad på uønskede hendelser. Det har også vært stort fokus på dambrudd, og dammene er nå rehabilitert. De er dimensjonert ut fra en sikkerhetsfaktor som er to ganger kapasiteten i magasinene.

Kommunen har hatt noen saker med erstatningskrav fra hytteeiere som har fått bygge i rasfarlige områder. Bakgrunnen for utformingen av ROS-analysen var erfaringsbasert med hendelser og uheldige situasjoner som motivasjon. Tsjernobyl-ulykken med radioaktivt nedfall har skapt bekymring i kommunen med sine enorme naturområder for turisme, fiske og jakt.

I planleggingen og gjennomføringen av ROS-analysen var Fylkesmannen en god støttespiller, hvor både FylkesROS-analysen og andre kommunale ROS-analyser ble trukket frem. I dialogen med dem ble det tydeligere hvordan konsekvensanalyser skulle utføres og annet innhold i ROS-analysen som skulle prioriteres. Arbeidet ble forsøkt

gjennomført med involvering av fagpersoner organisert i grupper, men med litt vekslende hell. Det ble ikke definert som prosjekt, men var organisert som mindre arbeidsgrupper.

Analyseskjemaene i rapporten var mal for analysen. Kommunen gikk ikke dypere enn det i sin analyse. Informasjonen som ble innhentet som bakgrunnskunnskap for analysen var ikke samlet på noen systematisk måte. Det var ingen sterk overordnet forankring og ledelse av analysearbeidet. Det var aldri spørsmål om tidsbruk eller press i forhold til innhold og vurderinger i ROS-analysen. Problemstillinger om hva som var sikkert nok og ikke, var aldri drøftet. Begrepene brukt i analysearbeidet var aldri oppfattet som vanskelige eller problematiske.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen

ROS-analysen er vedtatt i kommunestyret. På dette kommunestyremøtet var det ingen diskusjon om analysen, ingen endringer ble foreslått, analysen ble bare klubbet gjennom. Respondentene mente at de aller fleste politikerne skjønnte ikke hva ROS-analysen dreide seg om, og de satt med et inntrykk av at kunnskapen om samfunnssikkerhet ikke var særlig stor blant beslutningstakerne. De trodde ikke at noen politikere ville vært i stand til å uttrykke hva de aksepterte av risiko.

Kommunen har ikke brukt analysen til noe særlig. Et tiltak som er gjennomført er innkjøp av nytt nødstrømsaggregat til sykehjemmet, men det ville kommet uavhengig av ROS-analysen. Analysen ble til en viss grad sett på i forbindelse med en større brannøvelse på omsorgssenteret, hvor Fylkesmannen var involvert. Analysen var imidlertid av begrenset verdi for å kunne bygge øvelsesscenarioet.

Beredskapsplanene kunne vært forbedret med strammere direktiv, selv om respondentene mente at praksis ville vært en annen dersom det oppsto reelle situasjoner. Det er mye «taus kunnskap» blant de som hadde blitt involvert i krisehåndteringen for kommunen, mangelen er det skriftlige materialet, ifølge respondentene. Respondentene mente at det var en viktig ambisjon å få til koplinger mellom helhetlig ROS-analyse og ROS-analyser utført innenfor hver sektor. Det var et arbeid som skulle gjøres fremover. Ambisjonen var å få til en ny ROS-analyseprosess, for dagens analyse ble oppfattet å ikke dekke alle nødvendige temaer og utfordringer som kommunen stod overfor, blant annet kraftstasjonen, hytteutbygginger, leirskole, trehusbebyggelse, og kulturhistoriske bygg.

Bykommune 1 langs kysten i Nord-Norge

Introduksjon

Bykommunen ligger i den nordlige delen av Norge og er av eldre dato med bosettinger fra 1250-1350. Byen er organisert rundt fiske og fangst, og har gjennomgått store hendelser som bybranner og ekstremvær. Kommunen har et bysentrum som er omkranset av bygder. Opp gjennom tidene har kommunen livnært seg på akvakultur, men i den senere tiden er også petroleumsindustrien blitt et langt viktigere innslag i kommunens aktiviteter. Kommunen har et sterkt fokus på beredskap, og har blant annet en brannberedskap som går langt utover minstekravene. Kommunen er i rivende utvikling som også stiller krav til kommunens samfunnssikkerhetsarbeid. Kommunen var tidlig ute med ROS-analyse, på slutten av 1990-tallet. Den ble laget av et konsulentselskap.

Situasjonen da var preget av rasproblematikk og det har vært investert store summer til rassikringstiltak. I følge virksomhetslederen ble de første analysene utført med hjelp fra eksterne private aktører, og i mindre grad egne etater. Etter hvert ble kurstilbudet ved NUSB (Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap) brukt, som har vært til god hjelp for kommunen i det videre arbeidet med ROS-analyser. Det ble påpekt av flere at ROS-analysene må ses i sammenheng med beredskapsplanene.

Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid

I vår studie av bykommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- NN kommune. Risiko- og sårbarhetsanalyse. Sist revidert i 2011, Godkjent i kommunestyret i 2010
- Helse- og sosial beredskapsplan, 2013.
- Kommunens beredskapsledelse, 2013
- Sammendragsrapport fra følgeforskning om petroleumsutbygging i regionen.

For øvrig intervjuet vi fire representanter fra kommunen som representerte administrativ ledelse, beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen, politisk ledelse og virksomhetsledelse. Intervjuene varte ca. en time med hver, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Bykommunen har i dag en overordnet ROS-analyse som er organisert omkring temaene epidemi/pandemi, hendelser i havnebassenget, ekstremvær/strømbrudd, bortfall av tele-data, svikt i vannforsyning og flom/ras. Temaene er belyst i samlerapporten og resultatene presentert med 5x5 matriser som angir risiko, uttrykt med sannsynligheter og konsekvenser i tradisjonell forstand. Sannsynligheter er både beskrevet med ord fra «Vil mest sannsynlig ikke skje» til «Vil mest sannsynlig skje innen 1 mnd.» Kvantitativt er dette beskrevet med spennet fra 1 gang pr 1000 år til mer enn en gang pr år. Konsekvenser er angitt med begrepene miljø, menneske (helse), samfunnsviktige funksjoner og sikkerhet, og spenner fra ufarlig til katastrofalt. En katastrofe er for eksempel en ulykke som medfører at en person blir dødelig eller alvorlig skadet, og regionale miljøskader med restaureringstid over 1 år.

Bykommunen har erfart mye ekstremvær og rassituasjoner. I tillegg har det vært scooterulykker som har medført drepte ungdommer. Noen av respondentene sa at slike hendelser setter dype spor i kommunen.

Begrepene benyttet for å uttrykke og måle samfunnssikkerhet og beredskap var ROS-analyser og i noen grad ble også effekt nevnt. Politisk leder mente at risikobegrepet er så vanskelig at politikerne har vanskelig for å virkelighetsorientere det. Det betyr at de kopler av den kanalen, og tenker ganske enkelt at store hendelser «skjer ikke hos oss». De administrative lederne hadde heller ikke klare formeninger om hva begrepene innebar og hva som ble uttrykt og målt. Deres kopling til samfunnssikkerhet og beredskap er gjennom hendelser, så som branner, sabotasje, hendelser i havna og lignende. Virksomhetslederen koplet begrepene til grønt, gult og rødt og var klar på at alt som ble plassert i rødt måtte ha tiltak.

Den dominerende personen i dette arbeidet var beredskapslederen som hadde ansvaret for analyseprosessene. Han var tydelig på at risiko var kombinasjoner av sannsynlighet og konsekvens, og han mente at «magefølelser» blant analysedeltakerne var å foretrekke. For å sette sannsynligheter hjalp han dem med å relatere frekvenser (antall ganger per tid) ved bruk av eksempler slik at det ble en form for konsensus knyttet til hendelsene. I praksis var konsensus det vesentlige i risikobeskrivelsene som ble gjort.

Beredskapsleder brukte ikke mye tid på sårbarhet. Han mente at det sa seg selv – «om du havner på rødt, da er du sårbar». Administrative ledere hadde heller ikke forhold til det begrepet; «Det er ikke del av jobben min».

Vi spurte om respondentene kunne beskrive eller definere systemet som ble analysert, eller hvordan de også definerte beredskapssystemet. Generelt så ble dette et vanskelig spørsmål som de ikke kunne svare på. En virksomhetsleder kunne ikke svare på spørsmålet utover å trekke frem malen som ble brukt for analysen. Han fremhevet ofte beredskapslederens engasjement, som viktig for det vellykkede beredskapsarbeidet i kommunen.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i bykommunen

Beredskapslederen ble overført fra annen stilling i 2008 for å jobbe med det han kalte «overordnet ROS». En administrativ leder sa at etablering av stilling som beredskapsrådgiver var en administrativ beslutning og ikke et politisk vedtak. Ingen hadde jobbet med overordnet ROS-analyse i bykommunen tidligere, og han karakteriserte denne fasen som mye prøving og feiling. Det var koplet på styringsgruppe og de hadde arbeidsgruppe for å identifisere hva som skulle vektlegges. Beredskapslederen beskrev denne fasen som en opplæringsfase, hvor han gjennomførte kurs ved NUSB i Heggedal, han brukte nettet og så til andre analyser. Han samlet hendelser som han samlet i sitt eget arkiv. Det endte med at han utviklet sin egen mal. På denne tiden hadde kommunen hatt en øvelse som medførte «totalslakt» fra tilsynet. Ingenting fungerte ifølge beredskapsleder. Planverket var gammelt og ROS-analysen som forelå var en «skrivebords-ROS». «Jeg måtte begynne helt på nytt. Vi slet med å finne formålet med arbeidet, som i starten var fokusert om å tilfredsstille myndighetene. Rådmannen var støttende i arbeidet, ga frie tøylar og gode tilbakemeldinger».

En administrativ leder mente at formålet med ROS-analysen var å se på svakheter i kommunen, som for eksempel drikkevannsforsyningen (ca. 50% svinn). Beredskapslederen var usikker på om kravene i 2010 fikk betydning for arbeidet. Han så ikke et stort behov for en veileder for Helhetlig ROS, det måtte eventuelt ha vært i 2008 da han startet med arbeidet.

Rådmannens positive innstilling til arbeidet var en viktig faktor for at beredskapslederen mente at ROS-analysearbeidet hadde vært en suksess i bykommunen. Administrativ leder hadde samme oppfatning. Likevel, når administrativ leder ble spurt om bruken av ROS-analysen ble han svar skyldig. Han kunne ikke peke på noen bruksområder. Men, han var klar på at rødt ikke var akseptabelt og medførte tiltak. Det fikk også betydning for analysen hvor han sa «Rød er tyngre å sette, kanskje du kan gjøre noe med beredskapsplanen? Kan unngå rødt».

Arbeidet med analysen ble gjort med arbeidsgrupper for hver sine tema. Medlemmene i arbeidsgruppen ble valgt ut ved at beredskapsleder sonderste egen organisasjon for hvem som hadde kunnskap og han allierte seg med folk som hadde god kunnskap innenfor sine områder, for eksempel tok kommunelegen styringen for arbeidsgruppen som analyserte pandemi. Ingen arbeidsgrupper var flere enn fem personer. Samarbeid ble innledet med lokale selskaper, for eksempel innenfor energi, havn, ernæring, for å styrke analysene. Ekstern kunnskap og statistikk ble ikke vurdert som relevant, beredskapsleder mente at medlemmenes magesfølelser var mye viktigere. Når det gjelder sannsynlighetsvurderingene beskrives i analysen: «Tallverdier knyttet til sannsynlighet/frekvens i denne typen analyser vil være forbundet med stor usikkerhet og disse baserer seg på en stor grad av skjønn».

Beredskapslederen organiserte prosessen ved å først innlede med et større møte i kommunestyresalen hvor han bevisstgjorde deltakerne om hva som skulle skje og han gikk igjennom metodikken. Mye av metodikken er knyttet til tradisjonell tenkning om risikoaksept og det å plassere gule og røde områder. Opplegget (den metodiske tilnærmingen) var noe som beredskapslederen utviklet selv. I forberedelsesprosessen var han med på hver enkelt arbeidsgruppe sine samlinger, hvor han gikk detaljert gjennom tabellene som skulle brukes som mal. Deretter startet de diskusjonene selv, og beredskapslederen forlot møtet. Det var viktig for han at alle gruppene skulle ta ansvar for egne diskusjoner og vurderinger. De fikk også beskjed om at usikkerhet måtte løses ved at de diskuterte seg frem til konsensus. Beredskapsleder fikk bare produktene tilbake. Tilbakemeldingene og inntrykket hans var at deltakerne syntes det var artige prosesser. Det ble gjennomført over 30 analyser i kommunen. Prosessene ble oppfattet som svært meningsfulle og beredskapsleder fremhevet flere forhold som ble belyst og lukket umiddelbart, for eksempel drikkevann, hvor de fikk på plass UV-filer og skilting for å begrense atkomst til de åpne kildene. Forslag til tiltak ble utviklet i møtene.

Ondsinnede vilde handlinger og terrorisme var ikke del av ROS-prosessen. En politisk leder var bekymret for at terrorfare i liten grad var vurdert. Han mente også at det var grunn til å se nærmere på et energianlegg som var nær byen. Politikeren stilte spørsmål om de hadde vært realistiske nok; «Jeg tror at vi har vært for lite flinke til å tenke større scenarioer». Det er ingen politikere som har hatt kontakt med analysegruppene, eller jobbet med ROS-analysene før de eventuelt fikk dokumentet på høring.

Beredskapsleder samlet alle innspillene til et helhetlig dokument som ble sendt ut på høring til interne avdelinger, politikere og eksterne virksomheter som Politiet og Sivilforsvaret. Denne høringsrunden var ferdig høsten 2009, hvorpå styringsgruppen fremla prosjektet (ROS-analysen) for politisk evaluering i 2010. For de administrative lederne var det uklart om hvem som hadde hatt ROS-analysen på høring og hvem som deltok i styringsgruppen. Dokumentet var ikke kjent for andre enn beredskapslederen. Fylkesmannen har i ettertid vært inne i analysen og gitt mange positive tilbakemeldinger. Etter å ha blitt kjent med personellet hos Fylkesmannen, er dialogen blitt veldig enkel og konstruktiv. Beredskapslederen har også ved flere anledninger vært invitert til andre kommuner for å delta i deres prosesser, inklusiv arbeid med IUA (interkommunalt utvalg mot akutt forurensning). De administrative lederne viste til og roste beredskapslederens arbeid.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen

Generelt har ROS-analyseprosessene medført vesentlige endringer i kommunen. Det er blant annet opprettet en egen pandemi-avdeling/gruppe som er aktiv. Analysene har gitt et stort antall konkrete tiltak. Videre har analysearbeidet i seg selv medført læring, først og fremst for involverte personer. Beredskapslederen mente også at analysene hadde medført at mange ansatte og avdelinger tenkte beredskap nå. Beredskapslederen hadde oppmuntret ansatte som hadde vært involvert i analysene til å ta sine egne analyser opp på personalmøtene og bruke dem i diskusjon om investeringer. Han hevdet at mange hadde brukt dem, fått midler og tiltak gjennomført. Men, det var også flere utestående tiltak som det måtte utøves mer trykk for å få dem gjennomført. Områder som enda manglet tiltak var knyttet til drikkevannsforsyningen, avløpssystemene. En politisk leder fremhevet skredsikringsplanen, hvor tiltakene ville koste 600 mill. for å få alt gjennomført. Mye gjenstod før situasjonen var sikret. Rådhuset hadde ikke reserveaggregat. Beredskapsleder mente at barnehagesektoren hadde vært veldig flinke til å gjennomføre ROS-analyser, og at metodikken som han hadde utviklet hjalp dem i dokumentasjonsarbeidet. Internkontroll var en integrert del av sektoren.

Beredskapslederen hadde en oppfatning av at den helhetlige ROS-analysen ikke var så mye i bruk. Det var de enkelte avdelingens ROS-analyser som ble brukt, og han tilskrev det eierforholdet til analysene. Beredskapsleder var veldig usikker på hvordan ledelsen jobbet og hvordan ROS-analysene ble brukt av ledere.

Når det gjaldt sammenheng mellom krise- og beredskapsplaner og ROS-analysen var beredskapsleder klar på at ROS-analysen var fundamentet for disse planene. Få av de vi snakket med kjente imidlertid til innholdet av ROS-analysen. En administrativ leder mente at ROS-analysen var forankret i kommunen når den ble brukt, dvs. tiltak gjennomført. Bykommunen hadde rimelig god økonomi, slik at tiltak ble gjennomført. En administrativ leder mente at kommunen tidligere hadde brukt alt for mye ressurser på eksterne konsulenter. Grunnen til at de nå så seg selv som flinke på beredskap var at de gjorde alt selv, fra planlegging til gjennomføring, hvor ROS-analysen var grunnlaget.

Politisk ledelse av kommunen ble ikke vurdert å ha kunnskap om ROS-analysen. En administrativ leder mente at «dersom du spør en politiker om ROS-analysen, ville han eller hun nok spørre om; har vi en ROS-analyse»? Politikerens var involvert i beredskapsrådet og han sa: «Veldig få i beredskapsrådet har lest dokumentene. I vårt fylke tror jeg vi er noen av de som har kommet lengst, og det sier etter mitt skjønn sitt». En politisk leder var mye mer opptatt av å diskutere øvelser og bruken av ROS-analysen til det formålet, enn de administrativt ansatte. Politikerens så et stort behov for øvelser for å sikre en sterk beredskap. Samtidig mente også politikerens at de hadde vært for lite flinke i å engasjere seg i ROS-arbeidet. Politikerens avsluttet intervjuet på spørsmålet om hvordan de som politikere burde forholde seg til samfunnssikkerhetsarbeidet: «Vi må involvere oss på et mye tidligere stadium. Skaffe oss oversikt over hva som er beredskapsplanene, og hvor flaskehalsene er. Det tror jeg at jeg deler med veldig mange. Vi strykes med hårene i alt for stor grad. Vi får for mye ros.»

Bykommune 2 langs kysten i Nord-Norge

Introduksjon

Bykommunen ligger i den nordlige delen av Norge og er av eldre dato med bosettinger fra eldre steinalder. Byen var et politisk senter i vikingtiden. I middelalderen var området et av landsdelens befolkningstygdepunkt. Byen hadde en fin beliggenhet i forhold til skipstrafikken som ga den en formell bystatus for godt og vel hundre år siden.

Bykommunen og nabokommunene gikk sammen i 2012 for å gjennomføre helhetlig ROS-analyse med støtte fra Fylkesmannen, hvor bykommunen leder fellesprosjektet. Samlet sett er det et befolkningsgrunnlag på ca. 30 000, som er dekket av ROS-analysen. Kommunen har hatt et sterkt fokus på sikkerhetsarbeid gjennom mange år. Respondentene trakk frem en truende elev på en skole, og oppfølging av overlevende etter 22/7-2011, som noen erfarte hendelser som påvirket ROS-analysearbeidet. Det ble sagt at mye av beredskapsarbeidet som nå var igangsatt måtte ses i lyset av oppfølgingen etter 22/7. Kommunen består av personer med sterke engasjement for trafikksikkerhet og helsemessig og sosial beredskap. Kommunen hadde ifølge respondentene dårlig økonomi.

Bykommunen ansatte en egen prosjektleder for å ivareta det interkommunale prosjektet for gjennomføring av helhetlig ROS, et prosjekt definert til ca. NOK 2 mill. Rådmannen var sentral i denne prosessen. Prosjektlederen for samfunnssikkerhet og beredskap var en erfaren leder med mange tidligere lederverv utenfor bykommunen. Han ble ansatt for også å bidra i forberedelsene til kommunesammenslåing. Da intervjuet ble gjennomført hadde prosjektet startet opp og kommunen hadde gjennomført forprosjekt og iverksatt analyser på egne temaområder.

Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid

I vår studie av bykommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Beredskapsplan for NN kommune
- Smittevernplan for NN kommune.
- Powerpoint presentasjoner om prosjektet Helhetlig ROS

For øvrig intervjuet vi fire representanter fra kommunen som representerte administrativ ledelse, beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen, og virksomhetsledelse. Intervjuene varte ca. en time hver, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Bykommunen hadde en administrativ ledelse som så behovet for å følge opp krav til helhetlig ROS-analyse, som kom i 2010. En administrativ leder beskrev formålet med analysen som; «Vi skal vite hva som er de vesentligste risikofaktorene i kommunen». Han mente også at bykommunen (administrativ og politisk ledelse) forventet en beredskapsplan og at kommunen oppfylte de kravene som var satt til kommunen. Han brukte begreper som påregnelig konsekvens, sannsynlighet, og det å vite om forebygging og ha opplegg for skadebegrensning. Prosjektet i kommunen var under utarbeidelse slik at lederen hadde liten innsikt i selve arbeidet som pågikk. Det var en oppfatning i

kommunen at de var gode på samfunnssikkerhet og beredskap; «Før prosjektet har vi hatt gode planer, på høyde med andre norske kommuner». Prosjektlederen mente at det fantes mye god kunnskap i kommunen når han startet, men det var dårlig stelt med dokumentasjonen, inklusiv planverket på området.

En virksomhetsleder var veldig opptatt av de mange rutinene kommunen hadde etablert for lederens arbeid. De hadde rutiner for avdekking av mobbing og vold, ulykker og dødsfall i virksomhetsområdet. Denne lederen tenkte ikke mye på kommunal beredskapsplikt, og vedkommende kjente ikke til beredskapsplaner eller for så vidt beredskapssystemet, «... permen der har jeg ikke. Det er nok en overdreven tro på at bare kvalitetshåndbøker er på plass, så er praksisen bedre».

En annen virksomhetsleder var knyttet til helse- og omsorg, og denne respondenten var svært opptatt av sikkerhetsarbeid, hvor respondenten koplet samfunnssikkerhetsbegrepet til Siviltforsvaret på midten av 80-tallet. Han mente at kommunen han tilhørte var av perfekt størrelse i forhold til å teste ut ulike tiltak. Men, han var samtidig litt nedslått for; «kommunal sektor har ikke statistikere som kan bearbeide datamaterialer. Vi er for dårlig på å samle denne kunnskapen, dvs. å gjøre enkle forskningsjobber».

Risikobegrepet ble ikke problematisert av noen av respondentene. En sa at «det er enkelt sagt et resultat av vurdering av sannsynlighet og konsekvens». Denne respondenten mente at det mest spennende var områder med middels sannsynlighet og middels konsekvens, hvor han mente at det var den type hendelser som skjedde. En annen respondent mente at risiko, det var hendelsene i seg selv, for eksempel uhell med sikkerhetsutstyret i en buss, farlige forhold langs veien, eller at «du kan ramle og bli drept». Denne respondenten hadde problemer med å definere sannsynlighet, hvor det til slutt ble konkludert at «det var kvalitative vurderinger».

Sårbarhet var ikke ansett å være et viktig begrep.

En virksomhetsleder med lang erfaring henviste til prosjektlederen når det gjaldt helhetlig ROS. Han mente at noen er veldig tro mot det skrevne ord. «Prosjektleder har en finere balanse. Jeg er god i matte, men jeg er ikke fasinert av matematisk tenkning når det gjelder ROS. Tegneserier er enkle for politikere», sa respondenten. Etter 22/7 mente respondenten at de i kommunen hadde innsett at det utenkelige kunne skje og at det måtte tas hensyn til.

En administrativ leder mente at «vi er nesten pålagt å bruke DSB-CIM, selv om det har sine svakheter». Respondenten mente at det var for stort og komplekst, og at det var vanskelig for brukerne. Når det ble spurt om DSBs rolle i den saken sa han: «De har ikke klart å følge opp. DSB er for innadvendte og er ikke ute og hjelper kommunene. Veldig mange kommuner ser på dette som uoverkommelig. Venstrehåndsarbeid blir det da.»

Planlegging av helhetlig ROS-analyse i bykommunen

Forprosjektet hadde som formål å finne status for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og det ble igangsatt storstilt datainnsamling. Prosjektleder var overrasket over hvor lite organisert og strukturert arbeidet var i kommunen. Ingen visste hvem som hadde de ulike rollene. Mye av informasjonen var ikke dokumentert, men satt hos ulike ressurspersoner, for eksempel virksomhetsledere. Planene var dermed ikke mulig å spore

for prosjektlederen. Ressurspersonene i kommunen hadde igjen sine egne måter og metoder for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap. For prosjektlederen ble det et behov å rydde i dette for å tilrettelegge for Helhetlig ROS-analyse og bruken av denne.

Prosjektleder søkte etter andre kommuners løsninger på Helhetlig ROS-analyse, og han brukte tid på å lese seg opp på andre sine planer. Synspunktet var at det var veldig variabelt det han fant, men forsøkte å plukke innspill fra de analysene han vurderte som gode. Det ble utviklet fem temaer som han var fornøyd med (struktur helhetlig ROS-analyse, pr september 2013):

RISIKO OG SÅRBARHET - TEMAOMRÅDER

1. LIV OG HELSE

- a. Kjemikalieutslipp
- b. Oppfølging etter evakuering av pleietrengende
- c. Psykososial oppfølging etter kriser og katastrofer
- d. Smitte
 - i. Dråpe/kontaktsmitte
 - 1. Pandemi/influenza
 - ii. Epidemier
 - iii. Luftbåren smitte
 - 1. Legionella
 - iv. Matbåren smitte
 - v. Smitte via dyr
 - vi. Vannbåren smitte
- e. Stråling
 - i. Radioaktiv stråling
 - ii. Radonstråling
- f. Psykisk helsevern

2. ULYKKER OG KATASTROFER

- a. Arrangementer
- b. Atom
- c. Brann
- d. Eksplosjon
- e. Lufttransport
- f. Miljøfarlig utslipp
- g. Olje og gass
- h. Sjøtransport
- i. Veitransport

3. SYSTEMSVIKT – INFRASTRUKTUR, MENNESKELIG

- a. Avløp og avfall
- b. Dambrudd
- c. Elektrisitet og fjernvarme
- d. NN-anlegget (tankanlegg)
- e. Kriseberedskap
- f. Tele/Data
- g. Tjenesteleveranser

- h. Vannforsyning
- i. Veg
- j. Befolkningsvarsel/evakuering

4. KLIMA OG NATUR

- a. Arealbruk
- b. Endringer i biologisk mangfold
- c. Flom
- d. Klimaendringer (vind, temp, nedbør, havnivå)
- e. Skred/Ras

5. TERROR OG KRIMINALITET

- a. Nettkriminalitet
- b. Organisert kriminalitet, sabotasje og korrupsjon
- c. Terrorhandlinger og gisseltagning
- d. Uforutsigbare menneskelige handlinger

I følge prosjektleder skulle helhetlig ROS-analyse være gjennomført i løpet av 2013. Da skulle hovedberedskapsplanen være revidert, det var et ønske å gjennomføre en øvelse, krisestøtteverktøyet CIM skulle være tatt i bruk, og de skulle være motor i fellesprosjektet. Det ble utviklet arbeidsgrupper som skulle gjennomføre analysene i de ulike temaområdene. I følge en administrativ leder hadde han en oppfattelse av at arbeidsgruppene ble bemannet med de fremste fagfolkene, og i bare noen grad toppdrevet. «De som er sentrale i prosessene er også sentrale i forebygging og skadebøting i kommunen», sa lederen.

Prosjektlederen mente han hadde utviklet sin egen metodikk, og dermed var følelsen av eierforhold stor. Han la opp til å lede alle hazid-analysene. Et viktig anliggende var å ha med kompetente folk, og sørge for at alle ble hørt i prosessene. Det var viktig for prosjektleder å få frem avvikende syn til påstander som ble fremsatt; «Noen forsøker å få inn sine fordommer». Prosjektleder mente at det var viktig å ta med lederne i analysene, fordi det var lederne som kunne gjøre noe med problemene som fremkom som resultater fra analysene. Prosjektleder stilte ingen krav til forberedelse til de som skulle være med. Andre aktører enn ansatte i kommunen var heller ikke invitert til analysene.

Prosjektleder mente at etter hvert hadde prosessen med å kjøre analysene blitt greiere. Lederne får høre at det å jobbe med ROS-analyser er deler av deres primær oppgaver. På spørsmål om det bare var synsing og stor usikkerhet sa prosjektleder: «Ja, noen sier det. Da sier jeg at dersom du ikke kan svare, hvem er det da som kan. Da blir de enig. Kommuneoverlegen – ingen andre enn han kan svare». Misliker de synsing? «Ja, de gjør det. Jeg sier faglig skjønn. De skjønner det etter hvert. Får mye større ansvarsfølelse i virksomhetene».

En annen virksomhetsleder innenfor skolesektoren sa at deres arbeidsgruppe bestod utelukkende av rektorer. De fikk en presentasjon av verktøyet, og hva som var forventet av dem i analyseprosessen. Selve analysearbeidet startet en måned etterpå. Virksomhetslederen husket at hun var ganske irritert på at de måtte avsette tid til dette arbeidet, men etter hvert når de startet med jobben «ble det ganske ålreit. Gir trygghet for

meg som leder». For denne lederen var det en gjennomgang av alle «tenkelige» situasjoner som gruppen måtte ta med og det å legge bort alle «utenkelige» situasjoner. Skillet mellom tenkelig og utenkelig var ikke nærmere spesifisert, men det var her lederen mente de gjorde sine vurderinger. Lederen var tydelig på at det gjaldt for sin virksomhet å vise handlekraft, dersom noe skulle skje. Men, penger fantes ikke for prosjektet. Det var å lage planer som var hensikten med analysearbeidet.

For prosjektlederen var formålet med helhetlig ROS-analyse å gi et helhetlig bilde av risikoer som Bykommune-samfunnet stod oppe i. Det vil da være avgrenset til temaområdene. En administrativ leder var svært fornøyd med initiativene og arbeidet som prosjektlederen bidrog med.

Prosjektleder så for seg mange hendelser ut fra analyser av temaene, mer enn femti. Arbeidet skulle munne ut i en rapport som skulle presenteres for kommunestyret. De største hendelsene ville være viktig i rapporten, for å skape et grunnlag for dialog. Detaljene i analysene ble forventet lagt i vedlegg.

Den politiske forankringen av den helhetlige ROS-analysen kunne i henhold til en administrativ leder ha vært sterkere. Han viste til kommuneplanlegging som referanse, men denne koplingen var ikke tydelig.

En virksomhetsleder innenfor skole sa at gjennom deres analyseprosess kom deltakerne uforberedt. Det ble ikke gjort noe søk etter litteratur og dersom ikke hendelsen hadde inntruffet på 50 år, ja da var ikke risikoen særlig stor, mente denne lederen. Metodikken ble ikke reflektert utover at prosjektleder sørget for å få informasjonen inn i skjematikken. Systemet var aldri diskutert, og analysen ble koplet til skolens aktiviteter, uten at konkrete prosedyrer var del av analysen. Trygg skoleveg var aldri tema. «Utøya var way beyond». Respondenten sa at det gode var å få bryne egne meninger opp mot andres. Etter hvert fant de alltid konsensus. Respondenten savnet ikke en egen veileder fra for eksempel DSB, de hadde prosjektlederen som veiledet på en god måte, «han fikk oss i gang».

En annen virksomhetsleder hadde vært involvert i ROS-prosesser siden 90-tallet. Metoden hadde variert i fra tidlig start og frem til nå, men matrisen hadde vært den samme. Denne respondenten fremmet det tverrfaglige samarbeidet i analysene. Leger, fysioterapeuter, sykepleiere, hjelpepleiere, ingeniører, som alle brukte sin kompetanse – det var tverrfagligheten som var styrken.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen

En respondent refererte til en sak på 2000-tallet, hvor det var reist sak mot kommunen med hensyn til brannsikkerhet. Det var tidlig vedtatt i kommunen å bygge overrislingsanlegg i omsorgsboliger, men kommunen hadde en tragisk brannhendelse i et forholdsvis nytt anlegg. Kommunen ble dømt, og anket foretaksforelegget. Kommunen ble ikke bare frifunnet, men fikk ifølge respondenten skryt for at kommunen hadde gått mye lengre enn de gjeldende kravene. I etterkant gjorde kommunen noen undersøkelser og fant at overrislingsanlegg reduserte risiko for død med 90%. Respondenten mente at når du plasserer mange gamle i en boenhet så øker risiko vesentlig. Kommunen sprinklet alt og stod for utgiftene selv. År 2000-skiftet var også spesielt, fordi da installerte kommunen nødstrømsaggregat på alle sykehjem og omsorgsboliger. Igjen var det

risikobasert tenkning som lå til grunn. Denne respondenten mente at «kommunal beredskapsplikt» ikke hadde medført noen endring i sin kommune – det var på plass fra før.

En respondent mente at det var viktig å ha folk som var drillet, da kunne de stort sett møte det utenkelige. Respondenten ramset opp en rekke beredskapstiltak og avtaler kommunen hadde inngått på helsesiden. Så spurte han seg selv om Rådmannen kjente til dem, og svarte på sitt eget spørsmål at det gjorde han nok ikke. Beredskapsplanen refererte til dem, og respondenten kunne dette i detalj. «Når det kommer til stykket vil vi fungere i en krise», sa han.

Akseptabel risiko ble ofte diskutert. En respondent sa at de diskuterte ofte hva som var akseptabelt og ikke, og det gikk greit. Men når denne respondenten ble utfordret på hva dette var, ble det referert til prosjektleder, respondenten husket ikke. Analysearbeidet skjedde for noen måneder siden. En annen respondent var tydelig på at det måtte ikke analyseres for å finne ut åpenbare saker, for eksempel samle plass for skadde og evakuerte – «Å finne ut at vi behøver nødstrømsaggregat i XX hallen er waste of time!».

I helse- og sosialsektoren hadde kommunen fått innsigelser i forhold til at helseberedskapsplanen var handlingsrettet og lite preget av ROS-analyser. Respondenten mente at denne kritikken var rent byråkratisk og han kunne ikke se at planen var dårlig på noen som helst måte. På spørsmål om det overgripende formålet var å tilfredsstille krav sa han; «God beredskapsplan skal sitte mellom ørene på folk. Når det skjer noe så er handlingen rett frem. Det er viktig å være så enkel som mulig». Denne respondenten mente at han hadde vært eksponent for å operasjonalisere ROS-analyser i det daglige.

En respondent klaget på mange prosedyrer i kommunen og at det var generelt et problem. På spørsmål om hvorvidt det var koplinger mellom prosedyrer og ROS-analysen, sa respondenten at det var det ikke. ROS-analysen levde sitt eget liv. Den samme respondenten mente også at analyseprosessen var et godt læringsmedium, men hadde ingen forklaring på hvordan denne læringen kunne overføres til andre i kommunen som ikke hadde deltatt.

Helhetlig ROS-analyse var ikke ferdigstilt, slik at konsekvensene og bruken av selve analysen kunne ingen av respondentene fortelle om. Likevel, de mente at kommunen allerede var god på de fleste feltene, og at fremtiden bare ville bli bedre. En administrativ leder mente at politikerne var ikke problemet i forhold til investeringer som eventuelt måtte komme i kjølvannet av helhetlig ROS. Problemet var hvordan driften av investeringene skulle løses.

Prosjektleder mente at Rådmann og Ordfører var sentral i forhold til bruken av analysen. Den måtte nok koples til økonomiplan og kommuneplan, men her måtte det være en diskusjon i den administrative ledelsen. Han følte full frihet i sin analyseprosess og i prosjektet for øvrig. Han følte at Fylkesmannen ikke hadde ressurser til å bidra med noe i prosjektet.

Bykommune 3 langs kysten i Nord-Norge

Introduksjon

Bykommunen ligger i den nordlige delen av Norge og ble egen kommune på 1800-tallet. Byen er organisert rundt fiske og fangst, og stedet ble bygd opp rundt gruvedrift etter jernmalm. Bykommunen er preget av høy sysselsetting. Kommunen, dokumentert i sin egen planstrategi, opplever en rekke sosiale utfordringer som kommer til uttrykk gjennom folkehelseindikatorer. Likevel, det er gjerne mer de negative sidene som er trukket frem i fremstillingen for å synliggjøre behovene og underlaget for selve planstrategien. Forsvaret har også hatt store avdelinger i bykommunen. I den senere tid har turisme overtatt som en viktig næring i bykommunen.

Kommunen har vært skånet for store hendelser med tap av menneskeliv. Noen industribranner har det vært og noen hendelser på havna. Kommunen har et bysentrum som er omkranset av bygder. I den senere tiden har det utviklet seg forventninger til petroleumsindustri i kommunen. Kommunen har hatt mange utfordringer som stiller krav til kommunens samfunnssikkerhetsarbeid. For eksempel hadde kommunen høy arbeidsledighet og høyt sykefravær i relativt nær fortid. Sterkt innslag av forsvarsenheter har også medført at kommunen har hatt bevissthet omkring beredskapsarbeid. Kommunen var tidlig ute med ROS-analyse, på slutten av 90-tallet. Situasjonen da var preget av bekymringer knyttet til atomulykker, masseinnvandring, rasproblematikk, flom og strømbrydd. Beredskapsmiljøene fant hverandre. I følge virksomhetslederen var kommunen i en prosess for gjennomføring av helhetlig ROS når intervjuene ble gjennomført. Bykommunen har ca. 10 000 innbyggere og ligger geografisk sentralt plassert i en kystpassasje, og er i dag et viktig knutepunkt i utvikling av næringsmessig samarbeid i nord. De viktigste næringene i bykommunen er havnerelaterte, skipsreparasjon og -service. I henhold til kommunens strategiplan skulle helhetlig ROS-analyse vært ferdigstilt når intervjuene ble gjennomført og det er forventet at den skal rulleres jevnlig.

Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid

I vår studie av bykommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- NN kommune. Kommunal planstrategi 2012 – 2015.
- Kommunal plan for kriseledelse i NN kommune (2012).
- Beredskapsplan, Helse og sosialtjenesten i NN kommune (2011)
- Styringsdokument internkontroll, risikovurdering
- Risikovurderingsskjema, sjekklister arealplanlegging og byggesak
- Fylkesmannen i fylke NN. Forventninger til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene 2010.
- Epost fra administrativ leder ang beredskap og videre arbeid
- Sikkerhets- og beredskapsplan vannverk (2006)
- Smittevernplan for NN kommune
- Kartlegging av brannrisiko i NN kommune (2013)

For øvrig intervjuet vi fire representanter fra kommunen som representerte administrativ ledelse, beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen, og virksomhetsledelse. Intervjuene varte fra en halv til halvannen time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Beredskapskoordinator mente at beredskap alltid har stått sentralt i kommunen og at «ROS er en del av hverdagen. Det ligger i blodet». Han hadde vært del av dette arbeidet siden kommunen fikk organisert kriseledelse. Administrativ leder var også enig i at det meste var på stell i kommunen og trakk frem helse- og omsorgssektoren. Arbeidet med helhetlig ROS måtte forankres i politisk ledelse, det var åpenbart. Det vil være å ansvarliggjøre politikerne, men samtidig mente respondenten at politikerne ikke visste hva det dreide seg om. Respondenten kunne heller ikke redegjøre for hvordan forankring skulle være, og de hadde ikke et kommunalt vedtak på helhetlig ROS-analyse. Her var han mer kritisk til prosessene, som han mente bar preg av at kommunen hoppet rett inn i beredskapsplanene uten å tenke ROS-analyse. Derfor mente han at for sin kommune var kravet om ROS-analyse gjennom lov om kommunal beredskap veldig meningsfull, og ville gi det nødvendige ansvaret kommunen har; «Veldig beklagelig dersom vi fikk en stor hendelse og kommunen ikke hadde gjort en ROS-analyse i forkant». En administrativ leder mente derimot at kommunen var flink på ROS-analyser, men mindre flink til å planlegge.

Begrepene brukt i sikkerhet og beredskapsarbeidet ble ikke problematisert. Risiko ble ikke ansett som et problem; sannsynlighet x konsekvens. Beredskapskoordinator mente at de gjerne måtte få inn noen eksempler som illustrerte begrepene. En administrativ leder mente imidlertid at begrepene var veldig ulikt forstått av de mange ansatte i kommunen, og at kompleksiteten av tjenester og systemer i kommunen kunne bidra til forvirring om helhetsforståelsen som var en forutsetning i helhetlig ROS. Når lederen skulle definere risiko selv sa han; «Sannsynlighet for hendelse, hva er konsekvensen og kan vi leve med den». Respondenten mente at 22/7 hadde gjort noe med folk, og mente at oppmerksomheten mot sjeldne alvorlige hendelser var større nå.

Samfunnssikkerhet som begrep ble i liten grad nevnt, beskrevet og vurdert av respondentene. Det er heller ikke mye fra dokumentene som trekker ut samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. Det er beredskapsarbeidet som blir vektlagt.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i bykommunen

Siden bykommunen forberedte arbeidet med helhetlig ROS velger vi å presentere temaene som kommunen diskuterte i denne fasen. Kommunen hadde kjøpt et verktøy for ROS-analyse, men det var ikke tatt i bruk enda. Det var kun en administrativ leder som trakk frem dette verktøyet i intervjuene. Ved tidspunktet for datainnsamlingen, ble det sagt fra flere at Rådmannen hadde lagt et stort trykk på å få denne saken gjennomført:

«Det ble en gjennomgang i plenum på hva som er de mest kritiske kriser innenfor de ulike områdene:

Grunnskolen:

- Terror (skolemassakre)
- Brann/eksplosjon
- Bussvelt og lignende med mange personer (elever og andre) involvert
- Dødsfall på skolen

Barnehagene:

- Brann/eksplosjon
- Smitte/pandemi
- Strøm/vannbrudd
- Trusler og vold

Omsorgstjenestene:

- Brann i sykehjem/institusjon
- Smitte/pandemi
- Strøm/vannbrudd
- Trusler og vold

Tekniske tjenester:

- Vannforsyningen rammes – stans/forurensning/terror
- Strømbrudd
- Ras/flom
- Akutt forurensning
- Brann i kommunale bygg
- Ulike hendelser i havna

Overordnet:

- Pandemi
- Atomulykke
- Kommunikasjonsbrudd
- Datasikkerhet mv.
- Evakuering mv.
- Kriseledelse

Diskusjonen tok utgangspunkt i hva som er å anse som en krise, altså at håndteringen går utover det ordinære tjenesteapparatet kan løse.»

Listen beskrevet fra Rådmannens epost er nesten sammenfallende med hendelsene som den kommunale planen for kriseledelse presenterer, og det er vel dermed lite nytt som kan forventes i den helhetlige ROS-analysen. Det som den fremtidige helhetlige ROS-analyseprosessen kan tilføre er gjerne en form for samvirke og det å se utover de sektorvise vurderingene. Flere av respondentene hadde erfaring fra sektorvise risikovurderinger, og i presentasjonen under gir vi en blanding av erfaringer respondentene hadde og deres forventninger til fremtidig helhetlig ROS-analyse:

- En av virksomhetslederne var kun opptatt av sitt fagområde og hadde ingen formening om helhetlig ROS-analyse.
- En administrativ leder mente at ROS-analysen hadde to formål. Det ene var å kunne tenke gjennom hendelser før de skjedde. Det er læringsperspektivet, og å kunne aksjonere med en gang. Det andre var å bevisstgjøre alle ansatte i organisasjonen.
- Beredskapskoordinator så for seg at det ville bli vanskelig å inkludere alle virksomhetene (19) inn i analyseprosessen. Men, å ta utgangspunkt i virksomhetsplanene virket for han veldig fornuftig. Utover dette hadde kommunen også tatt kontakt med private og eksterne virksomheter for å følge opp ansvaret med kommunal beredskapsplikt. Det var viktig for

beredskapskoordinator å få med flest mulig i kommunal beredskapsplikt og helhetlig ROS. Han var imidlertid bekymret for om dette var mulig å gjennomføre. I dette perspektivet er det litt underlig at kommunen har lite samarbeid med nabokommunene om ROS-arbeidet. For beredskapskoordinator var hensikten med helhetlig ROS-analyse å finne verstefallscenarier.

Det at kommunen ikke hadde kommet ordentlig i gang med sin prosess, mente beredskapskoordinator skyldtes organiseringen av jobben. Det var ikke tatt konkret stilling til hvem som skulle være prosjektleder enda. Som beredskapskoordinator kunne han ikke bare ta denne jobben, den måtte bli utpekt av Rådmannen; «En krevende jobb hvor det må avsettes tid, og arbeidsgrupper må opp å gå». Respondenten så også utfordringen ved å lage et passende dokument, det kunne ikke være et dokument på 100 sider. Dette synet ble delt av en annen virksomhetsleder, som så det hele ut fra kapasitetsproblem, ikke mangel på kompetanse.

Beredskapskoordinator trakk frem en del sentrale dokumenter som St.meld. og sentralt prosedyreverk (for eksempel skyting pågår) osv., og han ville se til andre kommuner (planverket til Karmøy kommune var et godt eksempel mente han).

Fylkesmannens beredskapsavdeling ble fremmet som veldig god samarbeidspartner. Beredskapskoordinator mente at de kom umiddelbart dersom kommunen hadde behov for å diskutere problemstillinger med dem. Respondenten så veldig positivt på en eventuell mal fra DSB på hvordan helhetlig ROS kunne gjennomføres. Han mente at det var mange kommuner som slet med denne analysen, noe han begrunnet med sin gjennomgang av analyser på internettet. En administrativ leder sa at informasjonen fra DSB var blitt mindre og at samarbeidet med dem ikke var tett.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen

Diskusjonen omkring utvikling og bruk av akseptkriterier for risiko bar preg av at dette er et lite prioritert område, utover at matrisene vil presentere ulike soner. Det manglet en grundig diskusjon på hva kommunen skulle definere var «godt nok». En administrativ leder hadde heller ingen formening om dette utover å si: «Kommunestyret må sette akseptkriteriene. Men vi må finne dem». Lederen så problemet med å beskrive at det er greit at noen dør, det vil ingen politiker kunne støtte.

Politikerne var ikke en del av diskusjonen om hva som skulle være tilstrekkelig sikkerhet. Det var ingen debatt om ROS-analysen, ikke et stort engasjement. En administrativ leder mente at de hadde politikere som var opptatt av beredskap, men det drukner ofte i mengden av andre oppdrag.

Bruken av analysen ble hypotetisk. Beredskapskoordinator ramset opp flere virksomheter som burde kjenne til analysen, så som nødetatene, de kommunale enhetene og de store industrivirksomhetene. Beredskapskoordinator mente at tiltaksplaner kom til å bli viktige, og det kom til å bli en pedagogisk utfordring å få tiltakene gjennomført. De måtte tenke i et lengre perspektiv.

En administrativ leder så for seg at helhetlig ROS-analyse ga noen investeringstiltak, ikke mange, det ble ikke forventet et nybrottsarbeid, kun justeringer. Respondenten var like opptatt av formidlingen, det å få det ut, som hvordan prosessleder skulle finnes. Lederen

hadde store forventninger til verktøyet som var innkjøpt i forhold til å aggregere og presentere erfaringer og kunnskap. Resultatpresentasjonen var basert på farger; grønt, gult og rødt. Verktøyet var knyttet til en egen prosedyre, hvor vekten var lagt på sikkerhetsproblematikk knyttet til IKT-systemer.

Kommunens rutiner for kriseledelse og beredskapsplaner for øvrig har koplinger til ROS-analyser og definering av hendelser. Dokumentene er overordnet, og det samme er relasjonen til ROS-analysene, slik at en utenforstående i liten grad kan vurdere godheten av beredskapssystemene til kommunen. Øvelser og beredskapstreninger vil i så måte være viktige verktøy for å internalisere planene og gi dem et praktisk innhold, enten det gjelder operative eller strategiske nivåer i kommunens beredskap.

Bykommune langs kysten på Sør-Østlandet

Introduksjon

Bykommunen ligger ved kysten i den sør-østlige delen av Norge. Kommunen ble utviklet på 1600-tallet og har store jordbruksarealer, skog, vann og en lang kyststripe. Det er flere tettsteder i kommunen. Kommunen har vært et viktig handelssted, industri og håndverkssenter, samt en havn for internasjonal trafikk. Kommunen har gjennomgått flere strukturelle endringer og har en størrelse på ca. 45.000 innbyggere. Kommunen har vært skånet for store katastrofer, men har vært involvert i en katastrofe som skjedde utenfor kommunegrensene. Det har også vært noen større branner som blant annet har tatt menneskeliv.

Vår tilnærming til kommunens ROS-arbeid

I vår studie av bykommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- NN kommune. Referat fra møte i styringsgruppen for ROS-analyse (2006).
- Risiko og sårbarhetsanalyse for kommuneplanens arealdel 2010 -2022, (2010).
- NN kommune. Forskrift om kommunal beredskapsplikt - høring (2011).
- ROS analyse for NN kommune 2011.
- Risiko og sårbarhetsanalyse for NN kommune – oppfølging (2011).
- NN kommune. Plan kriseberedskap i fred og krig (2013).
- Klima- og energiplan for NN kommune 2014 -2022 (2013)

For øvrig intervjuet vi fire representanter fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen, og virksomhetsledelse. Intervjuene varte ca. en time hver, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Beredskapskoordinator hadde vært i stillingen siden 2006, som han beskrev var del av retrettstilling han fikk etter å ha trukket seg fra sin virksomhetslederstilling på grunn av magre budsjetter. Beredskapskoordinator-stillingen er ikke en 100%-stilling i kommunen. Kommunen har jobbet med ROS-analyser siden 1996, som ble beskrevet å ha varierende kvalitet. I starten var fokuset brann- og samferdselsulykker. Etter 2006 har kommunens syn på samfunnssikkerhetsarbeidet endret seg voldsomt. Det er stor bevissthet omkring naturfarer, og kommunen har deltatt i fellesprosjekter/nettverk med

Fylkesmannen som regissør. Kommunen krever at kommunale virksomheter og utbyggere skal gjennomføre ROS-analyser ved nye planer og har brukt en mal de har funnet i et annet fylke for at aktørene skal avdekke egen kunnskap. På den måten blir samfunnssikkerhet og beredskap en del av prosessen, hvor beredskapskoordinator ofte er med i oppstartsmøtene.

En virksomhetsleder mente at han samarbeidet godt med beredskapsleder for kommuneROS-en, med nærhet til Rådmannen. Han oppfattet kommuneROS-en til å være på et høyere nivå enn de ROS-analysene han selv var involvert i. Selv om han hadde deltatt i arbeidsgruppe for KommuneROS, husket han lite av innholdet, og kunne ikke si så mye om prosessen. Han oppfattet at vekten i dag var på ras, og gjerne utsatte grupper, for eksempel hjemmeboende pleietrengende. En ansatt fra et annet virksomhetsområde sa han deltok i analysearbeidet fra sitt ståsted med vekt på data. Han hadde problemer med å referere fra den konkrete analysen, som han ikke hadde lest etter at den var ferdig. Han sa også at sikkerhetsarbeid ikke hadde høy status; «men folk synes det er interessant!»

Begrepene brukt i sikkerhet og beredskapsarbeidet ble ikke problematisert, men ble oppfattet som utfordrende. Beredskapskoordinator var veldig fokusert på planlegging og ras-/skredproblematikk. Han mente at når de ble konkrete, for eksempel i forbindelse med kvikkleire, da var ikke risikoforståelse et stort problem. Når det gjaldt sannsynligheter mente han det var verre, men de forsøkte å finne god bakgrunnskunnskap. Det å hevde noe om hva som kan skje i fremtiden mente han var både vanskelig å formidle og det var forbundet med usikkerhet. To av de andre respondentene problematiserte ikke begrepene, og det hadde ikke vært mye diskutert i prosessene de hadde deltatt i. En virksomhetsleder mente at begrepene var vanskelige, men det så ikke ut til å skape problemer for analysene. Ingen kommenterte samfunnssikkerhetsbegrepet.

En virksomhetsleder syntes det var interessant med ROS-analyser, inklusiv begrepene, «liker litt akademiske vinklinger. Ønsker å gjøre ting ordentlig. Må rydde i begrepsverden; risiko, forebygging, målstyring – hva er mål, virkning, årsak?»

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i bykommunen

I planleggingsprosessen ble det jobbet mye inn mot Fylkesmannens ROS-analyse og de temaene som var studert der. Det var flere representanter fra kommunen som deltok i arbeidsgrupper hos Fylkesmannen. Beredskapskoordinator trakk frem tre felles hovedområder som både Fylkesmannen og kommunen utredet i sine ROS-analyser; strøm, kvikkleire og pandemi. «Dette har vi funnet er de viktigste. Nå har vi jo også terror.»

Kvaliteten på ROS-analysen ble diskutert med beredskapskoordinator. Respondenten mente at de ofte manglet faglig kunnskap og at de da støttet seg på sterke miljøer, så som NGI/NVE. Beredskapskoordinator beskrev også en hendelse hvor de hadde underkjent en teknisk rapport og det ble mye oppstyr med sterke krefter involvert. Stabiliteten i grunnforholdene ble beskrevet å være et stort problem i kommunen.

Beredskapskoordinator så seg selv som den ansvarlige for analyseprosessen, men klaget på at de som sitter med ansvaret ute i enhetene i mange tilfeller ikke var engasjert. «Vi

har et kvalitetssystem som skulle ivaretatt dette, men det er vanskelig å følge opp. Miljø, kommunalteknisk, bygg og brann – de forstår at ROS er viktig, mens pleie/omsorg og skole har en veldig variabel praksis. Helse og sosial burde forstått det som var allment kjent, men mhp. pandemi fikk vi avvik i siste tilsynssak om at vi ikke hadde en spesifikk ROS-analyse».

Kommunen hadde sluttet seg til bruk av CIM som mange andre i fylket. Erfaringene med programmet var varierte og det fantes områder som det ikke kunne brukes på, for eksempel reguleringsplan og byggesak. CIM var forbundet med høy brukerterskel. Respondenten mente at «Konsekvensmatrisen er grei. Sannsynlighet blir etter beste skjønn. Årsaker til uønsket hendelse – for så vidt greit. Forebyggende tiltak og konsekvensreducerende tiltak har vi arbeidsgrupper som ser på. Vi gikk gjennom hendelsen. Noe genererte gule, grønne og røde områder. Vi kan styre disse tingene. Stor effekt er jo et skjønn. Vi tror jo at det blir riktig, men vi vet jo ikke».

En ansatt i en av virksomhetene som deltok i analysen sa at de ble delt inn i grupper. «Vi fikk spesielle oppgaver og gikk til hvert vårt. Jeg samlet de jeg mente hadde peiling innenfor mitt område og startet diskusjonen med dem. Det hadde jeg inntrykk av at de andre også gjorde». Det ble ikke samlet andre data enn ekspertisen de selv representerte. De brukte CIM og respondenten sa; «Det jeg oppfattet vanskelig var at vi ikke hadde nok kunnskap». Respondenten syntes det var dårlig sammenheng mellom ROS-analysen og beredskapsplanene, og CIM var ikke til hjelp i dette arbeidet. Han savnet tiltakskort.

En annen virksomhetsleder mente at formålet var å skaffe underlag til beredskapsplaner og beslutningsstøtte for investeringer.

Helhetlig ROS var oppfattet å være det samme som kommunen hadde startet fra før. Kommunen hadde som ønske å finne løsninger som gjorde den trygg nok, det var ikke oppfyllelse av lov/forskrift som var temaet. Høringssvaret fra kommunen til forskrift om kommunal beredskapsplikt var i det vesentligste positiv og sett på som en tydeliggjøring av ansvar og hva som inngår i samfunnssikkerhetsarbeidet. Det medførte dermed ingen endringer på ROS-analysen som forelå. Beredskapskoordinator mente også at verktøyet var velegnet i forhold til øvrige planprosesser som skjer i kommunen. Den rapporten beskrev analyseprosessen gjennom tre faser:

Planlegging og oppstart

- Beskriv analyseområdet
- Definer risikoaksept

- Analyse

- Kartlegging av nå-situasjon
- Vurdering av tiltak
- Anbefaling

- Oppfølging

- Beslutning
- Gjennomføring
- Evaluering

Og for den enkelte hendelse:

«**Trinn 1:** Gi en beskrivelse av den uønskede *hendelsen*, og en klarest mulig definisjon av denne.

Trinn 2: Finne fram til mulige *årsaker* til at hendelsen inntreffer. Dette er et viktig punkt for å få en best mulig kunnskap om sannsynligheten for at den aktuelle hendelsen inntreffer, og senere for å utarbeide effektive tiltak som kan redusere sannsynligheten for at hendelsene inntreffer.

Trinn 3: Allerede *realiserte årsaksreduserende tiltak* – dvs. alle tiltak som *allerede* eksisterer og som er med på å redusere risikoen for at hendelsen inntreffer

Trinn 4: *Sannsynligheten* for at hendelsene inntreffer (hvor hyppig de vil inntreffe).

Informasjonen fra punkt 3 er sentral for å vurdere denne, da de realiserte årsaksreduserende tiltakene jo påvirker hvor stor sannsynlighet det er for at hendelsen inntreffer. Sannsynligheter kan i prinsippet fastsettes på to måter:

- *Kvantitative studier.* Dette innebærer at en benytter mer eller mindre omfattende matematiske modeller for å beregne seg fram til sannsynligheten for at den aktuelle hendelsen inntreffer. Dette krever store ressurser i form av dataprogrammer og framskaffelse av informasjonen som programmene trenger for å kunne utføre beregningene.
- *Kvalitative studier.* Her benytter en undersøkelser og erfaringer fra liknende hendelser andre steder i landet eller fra andre sektorer. Ut ifra dette trekkes skjønnsmessige konklusjoner om sannsynligheten for at en gitt hendelse inntreffer.

Det er den siste av disse to metodene vi i all hovedsak har benyttet. Dette mener vi har vært forsvarlig da gruppene som har vært involvert i de ulike delanalysene samlet sett representerer omfattende kunnskap og erfaring på de respektive felt. Den enkelte hendelsen plasseres så i en av følgende kategorier: lite sannsynlig, mindre sannsynlig, sannsynlig, meget sannsynlig.

Trinn 5: Utarbeider en oversikt over de allerede *realiserte konsekvensreduserende tiltak* som er ment å redusere risikoen knyttet til den aktuelle hendelsen.

Trinn 6: Beskrivelse av *konsekvensene* for liv og helse, økonomiske verdier og miljøet dersom hendelsen inntreffer.

Trinn 7: *Gradering av konsekvensene* etter type konsekvenser (liv og helse, miljø, økonomiske verdier) og alvorlighetsgrad. I det vesentlige er her brukt konsekvenser for alle typer. Hendelsens alvorlighetsgrad graderes etter følgende kategorier: Ufarlig, en viss fare, farlig, kritisk og katastrofalt.

Trinn 8: En vurderer her hvilken *risiko* som de enkelte hendelsene representerer.

Risikoen er et produkt av *sannsynligheten* for at hendelsen inntreffer og *konsekvensene* hendelsen vil ha. Ved å sette hendelsene inn i risikomatriksen finner vi ut om vi har å gjøre med en hendelse med høy risiko, middels risiko eller lav risiko. Tabell xx viser hvilke kombinasjoner av sannsynlighet og konsekvenser som gir de ulike risikonivåene.

Hendelser som hører hjemme i det øvre høyre hjørnet i risikomatriksen betraktes som en *høyrisiko-hendelse* rød. De som hører hjemme i området med gul farge betraktes som hendelser med *middels risiko*. *Lavrisiko-hendelsene* er de som hører hjemme i nedre venstre hjørne grønn farge

Trinn 9: Utarbeide forslag til *mulige risikoreduserende tiltak* (forebyggende og skadereuserende tiltak). Her tok vi ikke med tiltakene som allerede er realisert og dermed omtalt under trinn 3 eller 6. Her utarbeidet i stedet arbeidsgruppene nye tiltak i tillegg til de eksisterende.

Trinn 10: Her valgte gruppene ut de *tiltakene som syntes spesielt aktuelle* å gå videre med»

Selve analysen lener seg på Fylkesmannen sin Fylkes-ROS analyse, og det kan diskuteres hva som er spesifikke vurderinger for kommunen og hva som er knyttet til hele fylket som kommunen er en del av. Respondentene sa at analysegruppen i kommunen trakk ut hendelser fra FylkesROS-analysen, som de opplevde var relevante for kommunen.

Den helhetlige ROS-analysens lesbarhet er svært liten, men utskriften vi fikk var gjerne spesiell. Beredskapskoordinator etterlyste en bedre veileder for ROS-analyse og hevdet at det var mismatch mellom DSBs veileder og CIM (som også DSB anbefaler). Etter hans syn burde DSBs nye veileder vært utviklet i perspektivet av CIM. Fylkes-ROS-en har gitt kommunen en hendelsesbank og rapporteringssystem. Det har vært liten kontakt med eksterne aktører, selv om det var nevnt som et positivt element i kommunens høringsuttalelse til forskriften om kommunal beredskapsplikt.

En virksomhetsleder mente at de burde tatt opp analysen og vurdert den ut fra erfaringene gjennom et år. På spørsmål om hvorfor ikke det ble gjort svarte han; «Ja, si det, tror nok det er hverdagen til folk og at vi ikke kan sette av tid til det. Fra min tid i Forsvaret hadde vi stort plansystem og tid var en viktig del av arbeidet. Slik sett passet ROS-arbeidet veldig godt for meg. I kommuner er det brannslukking i hverdagen.»

Ved tidspunktet for datainnsamlingen skulle kommunen bearbeide hendelsene mer, de skulle se på terrorhendelser og klimautfordringer. Det var planer for å opprette eksterne kontakter i dette arbeidet. På spørsmål om de hadde liste over sine egne kritiske infrastrukturer og sårbarhet omkring disse svarte beredskapskoordinator at det hadde de ikke, og her manglet en del kunnskap. Beredskapskoordinator sa at de hadde som mål å oppdatere analysen hvert 4. år.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i bykommunen

En virksomhetsleder med omfattende ansvar for beredskap etterlyste denne beredskapstenkingen i helhetlig ROS-arbeidet. Respondenten så for seg et nettverk fra omsorg, teknikk og opplæring som utviklet tenkingen sammen. Det er vanskelig å ha en beredskapsleder som skal se helheten, det er krevende. Han refererte til kriseøvelser som viste behov for samhandling, og at det er forskjellige tanker om hvordan beredskapen blir drevet i kommunen. Respondenten mente at kommunen måtte bli bedre på operativ krisehåndtering.

En ansatt i en virksomhet, som var sentral i helhetlig ROS-analyseprosessen, mente at den generelle kunnskapen om ROS-forholdene i kommunen, i hans virksomhet var generelt lav. Risikoforhold ble i liten grad diskutert.

Beredskapskoordinator forklarte at ROS-analyseprosessen hadde gitt dem mange tiltak, som er tatt inn i kommunestyresaker, dvs. det blir inkludert i økonomiplan og strategidokumenter, men også enkeltsaker. Respondenten fortalte at mye av dette hadde han fulgt opp selv, for eksempel tiltak mot kvikkleireskred, strømforsyning (nødstrøm), bortfall av vannforsyning, trase jernbane, usikrede planoverganger, IUA, havneproblematikk og transportplan. En virksomhetsleder mente at dreiningen av tiltakene var mot spesielle interesser til enkeltpersoner, hvor det ble jobbet aktivt for å få midler tilført. Denne respondenten etterlyste mer fokus på strømbrydd og at kommunen hadde et bedre system for å ivareta slike hendelser. En annen respondent mente at tiltakene og anbefalingene var veldig styrt av økonomiske vurderinger. En annen virksomhetsleder mente derimot at det var mer idealisme enn som så – dersom de kom frem til tiltak som alle mente var viktige skulle de iverksettes.

Generelt betyr ikke tiltakene store utgifter for kommunen, det er snakk om oppfølging. ROS-analysen til kommunen indikerer mange organisatoriske tiltak som nye planer og rutiner, for eksempel plan for transport av hjemmeboende til sykehjem for opphold dersom elektrisiteten faller ned inntil 2 døgn. En respondent trakk frem tiltak som krevde store investeringer, for eksempel i havna.

Akseptkriteriene var satt av beredskapskoordinator og presentert for kommunen. Dermed var grensene opplevd å være satt.

Beredskapskoordinator mente at det var lite sammenheng mellom beredskapsplanene og ROS-analysen. Han mente at beredskapsplanene var utviklet helt på egen hånd. Respondenten at potensialet av ROS-analysen var tatt ut på forebyggende side.

Når det gjaldt ROS-analysens funksjon sa beredskapskoordinator at den var et underlag for den årlige informasjonen til kommunestyret om beredskapssituasjonen og hva som er risikoforholdene. For øvrig mente han at politikerne ikke var særlig engasjerte. DSB oppfattet han som en fjern myndighet som kun bidro med forskrifter og veiledninger. Fylkesmannen derimot hadde han mye erfaring med. Etter siste års tilsyn var han nedstemt, fordi han mente at Fylkesmannen gikk mye lenger i sitt tilsyn enn de hadde anledning til, de var for detaljerte og forsøkte å gi kommunen meninger som de ikke likte, for eksempel i forbindelse med øvelser og hvem som skal inn i kriseplanene; «Fylkesmannen forsøker å presse oss inn i sine rammer. Vi ønsker å være funksjonsrettede i forhold til egne vurderinger», sa beredskapskoordinatoren.

Øykommune 1 i Vest-Norge

Øykommunen ligger i midt på Vestlandet. Ettersom kommunen ligger nær et større regionsentrum har den hatt netto tilflytning og befolkningsvekst de siste årene. Kommunens næringsliv preges av nærheten til havet. Den er en av kommunene i Norge med størst lakseoppdrettsindustri og fiskeforedling.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Informasjon om XXROS 2013
- Felles akseptkriteria gjeldende for «NN ROS- Risiko og sårbarhetsanalyse for kommunane i region NN, NN, NN og NN»
- Presentasjon: NN ROS Status samarbeid om felles Risiko og sårbarhetsanalyse for region NN, NN, NN, NN og NN
- ROS-analyse og konsekvensutredning ved rullering av kommuneplan NN kommune 2012, av NN arkitekter
- NN ROS 2014 Risiko og sårbarhetsanalyse for kommunene NN, NN, NN og NN

Vi intervjuet tre personer fra kommunen som representerte administrativ ledelse, som arbeidet i helse og omsorgsetaten, og som arbeidet med beredskap i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Øykommunen utviklet flere ROS-analyser knyttet til beredskap på midten av 2000 tallet. Kommunen hadde en overordnet ROS-analyse knyttet til arealbruk i kommunen, som var utviklet i forbindelse med rullering av kommuneplanen i 2012 i samarbeid med et konsulentfirma. I ROS-analysen ble scenarioer innenfor området naturgitt risiko, for eksempel ekstremvær og skredfare, virksomhetsbasert risiko, for eksempel brann og eksplosjonsfare, og risiko knyttet til infrastruktur, for eksempel samlokalisering og trafikkfare vurdert. Analysen var knyttet til ulike geografiske områder i kommunen. Denne var imidlertid ikke laget som en helhetlig ROS-analyse, men fungerte som et viktig innspill i arbeidet med å utvikle en helhetlig kommunal og regional ROS-analyse.

Etter et tilsyn fra Fylkesmannen fikk kommunen avvik på at de ikke hadde en overordnet og sektorovergripende ROS-analyse. Kommunen fikk også et avvik på at beredskapsplanen ikke var i henhold til eksisterende krav. Som et ledd i arbeidet med å utvikle ROS-arbeidet besluttet kommunen i 2012 at de skulle utvikle en ny ROS-analyse. Det ble også bestemt at kommunene skulle bli med i et regionalt samarbeid med å utvikle en felles helhetlig ROS-analyse for fem kommuner, blant annet etter initiativ fra Fylkesmannen sitt beredskapskontor.

Som et ledd i dette arbeidet ble et sett risikoakseptkriterier vedtatt i kommunestyret. Disse var basert på innspill fra Fylkesmannens beredskapskontor. En respondent som ledet prosessen med å forberede akseptkriteriene forklarte at Vedtak av akseptkriterier av lokalpolitikere som i mindre grad har erfaring med risikokonseptet og med ROS-analyser var en utfordrende prosess. Respondentene opplevde imidlertid lokalpolitikere som interessert i beredskap, selv om de hadde litt andre syn på metodevalg og mulig innhold i analysen. Bruk av kommunestyre eller formannskap for å godkjenne akseptkriterier var en prosess som flere kommuner valgte å gjennomføre.

Kommunen kom med i arbeidet med den regionale ROS-analysen noe etter oppstarten. Formålet med den regionale ROS-analysen var at den skulle favne scenarioer som kunne ramme de fem kommunene. Selv om kommunene var ulike med tanke på befolkningsstørrelse og næringslivsprofil fant de frem til en rekke scenarioer som kunne inntreffe hvor som helst i regionen. Kommunene så imidlertid også at det ville være behov for en egen kommunal ROS-analyse i tillegg, ettersom hver kommune ville ha egne særskilte scenarioer som måtte beskrives.

Den regionale ROS-analysen hadde en styringsgruppe, som vurderte scenarioer knyttet til naturhendelser og menneskeskapt hendelser knyttet til stråling og atomavfall. I tillegg ble det opprettet arbeidsgrupper for kritisk infrastruktur, helse og miljø. Disse vurderte hver sine grupper med scenarioer. Kommunen valgte å involvere en gruppe ansatte i arbeidet med den regionale helhetlige ROS-analysen. Disse deltok i møter i arbeidsgrupper på tvers av kommunene. Dette ble ansett for å være gunstig fordi det bygget et nettverk av kommuneansatte som arbeidet med samme tema, la til rette for deling av eksisterende ROS-analyser, og fasiliterte bred deltagelse fra ulike aktører i forbindelse med analyse av ulike scenarioer. I tillegg utgjorde den enkelte kommunes representanter en lokal arbeidsgruppe med tanke på å ferdigstille en kommunal ROS-analyse.

I forbindelse med den regionale ROS-analysen var det også nødvendig å komme frem til et sett akseptkriterier på tvers av kommunene for å kunne utvikle en felles forståelse av risiko og sårbarhet. Disse var forankret i de ulike kommunestyrene og ble utviklet i tillegg til de kommunale akseptkriteriene som også ble vedtatt i kommunestyret. I forbindelse med utviklingen av den regionale ROS-analysen fremstår Fylkesmannens beredskapskontor som aktive. De oppmuntret kommuner til å delta, assisterte med forberedelse av skjema for analyse av scenarier, samt gav tilbakemelding i forbindelse med utvikling av akseptkriterier. I dette tilfellet forklarte flere respondenter også at den regionale ROS-analysen var inspirert av FylkesROS.

På intervjuetidspunktet var verken den regionale eller kommunale ROS-analysen ferdigstilt. Intervjuene dreide seg derfor om bruk av tidligere ROS-analyser, utviklingen av den påbegynte ROS-analysen og kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Innholdet i den helhetlige regionale ROS-analysen

Den regionale ROS-analysen som kommunen utviklet sammen med fire andre kommuner i fylket er 106 sider lang og analyserer følgende tema:

- Klimaendringer og naturulykker
- Epidemier og helseberedskap
- Fiskesykdommer og oppdrett, dyresykdommer og landbruk
- Svikt i kritisk infrastruktur
- Storulykker og masseskader
- Atomulykker og radioaktiv stråling
- Akutt forurensning

Hvert scenario inneholder en beskrivelse av sannsynlighet, konsekvenser, en risikovurdering, samt i forbindelse med enkelte scenarier – forslag til risikoreduserende tiltak. Tiltakene fra det enkelte scenario kan i stor grad karakteriseres som eksisterende eller generelle. I den regionale ROS-analysen står det følgende om tiltak i forbindelse med scenarioet «ulykke ved kjernefysiske anlegg»

«Moglege risikoreduserande tiltak

- Tilstrekkeleg og godt teknisk utstyr for detektering av radioaktivt nedfall i Noreg, inklusive i NNfylket, så snart råd er etter ulykka.
- Tidleg varsling om, og best mogleg handtering av situasjonen er sær s viktig for å redusera konsekvensane. Atomulukker er satsingsområde for FMNN i 2014. Ordninga for distribusjon av jodtabellettar vert vurdert i denne samanheng.»

Andre scenarier inneholder mer lokal informasjon, for eksempel scenarier knyttet til akutt forurensning. I forbindelse med disse scenariene beskrives en rekke tiltak, for eksempel

«Fellesøvingar med IUA* og interne øvingar med eige utstyr, kompetanseheving av tilsette i dei lokale redningsetatane og innkjøp av meir effektive oppsamlings- utstyr som toler robuste kystnære vertilhøve.»

I rapporten slås det fast at «Utvalet av hendingar i «analysen» er gjort med eit sideblikk til NRB, og liknande analysar som er laga fylkesmessig og av andre organisasjonar». Rapporten inneholder også aksjoner for andre aktører enn kommunen, feks. tilhører flere aksjoner Fylkesmannen, og ikke kommunene. For eksempel foreslås det at :

«Fylkesmannen vil styrkja arbeidet med rettleiing av kommunane når det gjeld utfordringar knytte til planarbeid i kommunane som gjeld verksemdar med farleg gods. Dessutan vil embetet ved gjennomgang av kommuneplanar m.m. ha større merksemd på spørsmål som dreiar seg om lokalisering av slike bedrifter.»

I tillegg til rapporten fra den regionale ROS-analysen planla kommunen å utvikle en tilleggssrapport som skulle beskrive scenarior som var spesifikke for kommunens utfordringer, geografi og næringsprofil. Dette arbeidet skulle gjennomføres av personene som var med i de ulike styringsgruppene til den regionale ROS-analysen.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

I den regionale ROS-analysen slås det fast at målene med analysen er å:

1. «Gje eit heilskapleg oversyn over risikobilete i ZZROS-kommunane, både med omsyn til naturgitte og menneskeskapte hendingar.
2. Auka den generelle kunnskapen omkring samfunnstryggleik.
3. Auka merksemda omkring samfunnstryggleik.
4. Sluttrapporten skal vera eit viktig overordna dokument innan samfunnstryggleik i den einskilde kommune.»

Deltagelse i interkommunale arbeidsgrupper hadde bidratt til å øke kompetansen angående ROS-analyser hos ansatte. Respondenter som hadde deltatt i analysegruppene opplevde også at de hadde fått ny kunnskap om tema som de arbeidet med til daglig i egen kommune gjennom samhandling med aktører fra andre kommuner og statlige etater.

Ettersom rapportene ikke var ferdige på intervju tidspunktet var det ikke mulig å slå fast om ROS-analysen ville føre til økt interesse for samfunnssikkerhet blant ansatte i kommunene, samt hvorvidt ROS-analysen ville bli en del av arbeidet med samfunnssikkerhet i den enkelte kommune. Respondentene planla å utvikle en handlingsplan basert på de endelige rapportene fra regional og kommunal helhetlig ROS. På intervju tidspunktet forklarte imidlertid en respondent at dette var noe de ikke hadde diskutert i stor grad. Dette gjenspeiler trenden i flere kommuner, der veien knyttet til hvordan helhetlig ROS skal brukes, blir til mens den går. Et forslag som hadde vært luftet internt i kommunen var at tiltak kunne følges opp gjennom et nytt kvalitetssikringssystem som skulle tas i bruk.

I forbindelse med ROS-analysen hadde det også vært fokus på å innhente informasjon om tilgjengelige ressurser i kommunen knyttet til beredskap og krisehåndtering. En av respondentene påpekte at dialogen med infrastruktureiere i forbindelse med ROS-analysen også var en verdifull del av prosessen. Det gjenstod imidlertid for kommunen å utvikle en ny beredskapsplan, ettersom de hadde fått en merknad på dette punktet under et tilsyn fra Fylkesmannen i 2012.

Øykommune 2 i Vest-Norge

Øykommunen ligger i Vest-Norge og har ca. 3000 innbyggere. Den består av flere øyer, og er knyttet sammen av broer. Skipsleden som går på innsiden av «Øya» fører til at det er stor skipstrafikk i farvannet rundt kommunen. Kommunen er også lokasjon for en bedrift med potensial for storulykker og det er flere større maritime bedrifter i kommunen.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- KommuneROS NN 2010
- Risiko- og sårbarhetsanalyse NN Kommune 2006
- Beredskapsplan for NN kommune, revidert 2013
- Akseptkriterier vedtatt i kommunestyret i NN 2009
- Planstrategi NN kommune 2012-2015

Vi intervjuet fem personer fra kommunen som representerte administrativ ledelse, planavdelingen beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Kommunen utviklet sin første helhetlige ROS-analyse i 2006. Den ble utviklet av en arbeidsgruppe i kommunen etter initiativ fra beredskapsavdelingen til Fylkesmannen. Analysen var på 14 sider og inkluderte 24 scenarioer beskrevet på en kortfattet måte.

I 2009 ble det ansatt en ny beredskapskontakt i kommunen. Han hadde erfaring fra arbeid med ROS-analyser, og han ledet arbeidet med å videreutvikle kommunens helhetlige ROS-analyse. Arbeidet ble gjennomført i 2009/2010 og var delvis basert på formatet til FylkesROS for fylket. FylkesROS var en inspirasjonskilde for utarbeidelsen av kommunens helhetlige ROS-analyse med tanke på scenarioene som ble brukt, spesielt kapitlet om akutte hendelser. Ifølge respondenten som ledet utarbeidelsen av ROS var formålet å kartlegge risiko, og å få frem et bedre produkt. Han opplevde ikke at prosessen var drevet av det nye lovkravet, men heller av et genuint lokalt initiativ.

Arbeidet med å utarbeide den helhetlige ROS-analysen ble gjennomført ved hjelp av en styringsgruppe bestående av ordfører, plansjef, kommunelege, brannsjef og lensmann. Beredskapskontakten utarbeidet utkast av scenariovurderingene og oversendte disse for kommentarer til styringsgruppen.

I forkant av arbeidet med å utvikle en ny ROS-analyse ble det fremlagt et forslag til akseptkriterier i kommunestyret. Kommunen valgte å bruke kriterier knyttet til konsekvenser for liv, helse, miljø, økonomi og drift. Fremlegget fra administrasjonen ble vedtatt av kommunestyret. Flere respondenter bemerket at kommunestyrerepresentantene hadde vært aktive i diskusjoner angående akseptkriteriene, og at flere av kommunestyrerepresentantene hadde kunnskap om risikoanalyser. Da analysen var ferdigstilt ble den også vedtatt i kommunestyret. Kommunen la derfor stor vekt på involvering av lokalpolitikere i ROS-prosessen. Respondenter la også vekt på at kommunepolitikere etterspurte oppdateringer og øvelser i forbindelse med

beredskapsarbeidet. Dette ble ansett for å være et resultat av at flere personer i kommunestyret arbeidet ved en lokal bedrift med storulykkespotensiale.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

I ROS-analysen fra 2010 står det at «Med risiko- og sårbarhetsanalyse forstår ein ei kartlegging av kva hendingar det er aktuelt å førebyggja eller planlegge mot, og ei kopling av sårbarheit mot risiko.» Kommunes ROS-analyse fra 2010 er 125 sider lang og analyserer scenarioer innenfor områdene:

- Svikt i kritisk infrastruktur
- Dyresykdommer og landbruk, fiskesykdommer og fiskeoppdrett
- Epidemier og helseberedskap
- Klimaendringer og naturulykker
- Storulykker og masseskader
- Akutt forurensning
- Atomulykker og radioaktiv stråling

For hver seksjon er det skrevet en oppsummering der hendelser innenfor hver hendelsestype sammenlignes med hverandre. For eksempel rangeres svikt i strømforsyning som sannsynlig, og for å kunne føre til kritiske konsekvenser. Her vurderes også muligheten for sammensatte hendelser, der flere scenarioer kan oppstå.

For hvert av scenarioene som ligger under enkeltområdene lister ROS-analysen fra 2010 forslag til tiltak. I denne kommunens ROS-analyse brukes uttrykket «tiltak» om en variert gruppe forslag som styringsgruppen mente at kunne være konsekvens- og sannsynlighetsreducerende. Tiltakene kan karakteriseres som operasjonelle, knyttet til driftsmiljøet i kommunen, organisatoriske, rettet mot planleggingsaktiviteter i avdelingene, samt knyttet til reguleringer og krav i forskrifter og lover.

For scenarioet «Brann i sjukeheim, institusjonar, eldrester og dei private overnattingsverksemdene» listes for eksempel følgende tiltak:

- Opplæring og øving av ansatte
- Oppmerksomhet i forbindelse med bruk av åpen ild
- Oppdaterte beredskapsplaner
- Vektlegge brannforebyggende arbeid gjennom kontinuerlige øvelser og vedlikehold og oppdatering av bygg. Systematisk kontroll og vedlikehold av elektriske anlegg og utstyr
- Tilrettelegge evakueringsplasser
- Sikre gode forskriftsmessige lager for gass m.m.
- Direktevarsel til 110 og fjernvarsling av brann i ubetjent bygning.

I forbindelse med scenarioet «Jordskjelv» foreslås følgende tiltak:

«Kommunane og utbyggjaren er ansvarlige for at det vert gjort nødvendige vurderingar og at utbygging er i samsvar med lovgjevinga.»

For enkelte tiltak listes ansvarlige aktører for å rette oppmerksomheten mot forventet respons. For eksempel står det i analysen at eier av bygg er ansvarlige for at byggene er i

forskriftsmessig stand, og at kommunen er ansvarlig for at beredskapsplaner er oppdaterte.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen

Ifølge rapporten fra ROS-analysen var målet med arbeidet «å gi et grunnlag for bedre beredskaps- og kriseplanlegging.» ROS-analysen var tenkt brukt til arbeidet med beredskap, men også mer langsiktig arbeid for å bidra til økt samfunnssikkerhet for innbyggerne i kommunen.

Overordnet planlegging

I forbindelse med den mer langsiktige planleggingen knyttet til samfunnssikkerhet i form av planarbeid i kommunen, var intensjonen at ROS-analysen skulle bidra til utviklingen av temaplaner, samt gi innspill til kommunens økonomiplan. Flere respondenter fra kommunen opplevde at arbeidet med å sikre at ROS-analysen ble brukt som et innspill i kommunens planarbeid var blant de største utfordringene med ROS-analysen. De opplevde at integrasjonsprosessen mellom ROS-analysen og kommunal planlegging hadde sviktet i avdelingene som hadde ansvar for samfunnsplanlegging, men hadde forhåpninger om at dette skulle bedre seg. Kommunen arbeidet med å legge bedre til rette for bruk av ROS-analysen, blant annet gjennom å systematisere planarbeidet sitt i et planhierarki, og gjennom utarbeidelsen av et planprogram. Tidlige erfaringer fra dette arbeidet viste at ROS-analysen i større grad ble konsultert i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner. Målet var å gjøre samfunnssikkerhet til et synlig element i planhierarkiet. ROS-analysen hadde heller ikke blitt brukt som et innspill i økonomiplaner. En respondent fra kommunen kommenterte at de ønsket å i større grad hente tiltak fra ROS-analysen inn i kommunens handlingsplaner.

Tiltakene i ROS-analysen ble beskrevet som, i stor grad, eksisterende kunnskap, og tiltak som var implementert, eller som man hadde kunnskap om før ROS analysen ble gjennomført. Tiltakene i ROS-analysen var derfor til tider dekket av eksisterende rutiner, lovverk, eller planer. En respondent la vekt på at arbeidet med tiltakene måtte ses i henhold til risikonivået de ulike scenarioene representerte.

I ROS-analysen til kommunen ble 19 hendelser ansett for å falle innenfor rød sektor av risikomatriksen, blant annet: Ulykker til sjøs, klassisk skrapesjuka, lakselus, rømming av laksefisk fra oppdrettsanlegg, radioaktiv forurensing og brann i sjukeheim, institusjonar, eldrester og dei private overnattingsverksemdene.

Flere respondenter mente imidlertid at tiltakene for scenarioer som ble rangert som røde i ROS-analysen, med høyest risikonivå, heller ikke ble fulgt opp på en systematisk måte gjennom bruk av ROS-analysen. Det kunne skyldes at flere aksjoner ikke var kommunens ansvar i utgangspunktet, for eksempel knyttet til arbeid for å hindre radioaktiv forurensing, samt at det tok lang tid før enkelte planer ble rullert, og funn fra ROS-analysen kunne tas med.

Selv om det ikke eksisterte en oversikt over hvordan det enkelte tiltak i ROS-analysen var ivaretatt mente respondentene at flere av tiltakene var ivaretatt gjennom arbeidet i den enkelte etat, for eksempel knyttet til brannsikring. Aldershjem og skoler arrangerte for eksempel trening i form av brannøvelser, og vedlikehold av elektriske anlegg og utstyr ble gjennomført av teknisk avdeling som en del av den daglige driften. Tiltak kunne

derfor være ivaretatt, selv om det ikke eksisterte et systematisk arbeid med å følge opp tiltak i ROS-analysen på et overordnet nivå i kommunen.

Flere av respondentene mente imidlertid at kommunen hadde et godt arbeid for å bedre samfunnssikkerheten til innbyggerne, selv om dette arbeidet ikke var godt nok forankret i ROS-analysen. Dette ble begrunnet med at ROS-analysen var svært lang, og i mange tilfeller hadde et generisk innhold, og derfor ikke var tilpasset lokale forhold. Samfunnssikkerhetsarbeidet ble betraktet som drevet basert på blant annet erfaringer fra tidligere hendelser, og basert på arbeidet som ble gjort i den enkelte etat i forbindelse med planverk de var pålagt å ha på plass. Flere respondenter la vekt på at de anså det som den enkelte etats ansvar å følge opp ROS-analysen, på lik linje med alle andre planer i kommunen. Samfunnssikkerhetsarbeidet ble derfor ansett for å være et linjeansvar. Respondentene så imidlertid også at ROS-analysen kunne fungere som et nyttig redskap dersom den kunne trekkes inn i arbeidet med overordnet planlegging på en bedre måte.

ROS-analysen og beredskapsarbeidet

Respondentene mente at ROS-analysen i større grad var gjenkjennelig i kommunens beredskapsarbeid, enn i det overordnede planarbeidet. Også her ble det lagt vekt på at de fleste tiltak og behov var kjent fra før av, men at ROS-analysen hadde bidratt til å synliggjøre disse på en god måte. For eksempel ble det lagt vekt på at ROS-analysen synliggjorde behovet for ulike brannløsninger og innkjøp av nødstrømsaggregat overfor administrasjonen og politikere i kommunen. Flere respondenter la også vekt på at formaliseringen av behov, gjennom ROS-analysen, kunne være viktig i situasjoner der det var nødvendig med finansiering av tiltak. Også i forbindelse med de beredskapsrelaterte tiltakene kommenterte respondenter at det hadde blitt fokusert for lite på tiltakene, og at eieransvar for tiltakene i ROS-analysen ikke var vektlagt.

ROS-analysen ble derfor ikke ansett for å være en veldig viktig del av arbeidet med å planlegge beredskapen i kommunen. Dette arbeidet ble oppfattet å være drevet av flere faktorer, som krav i lover og forskrifter, tilsyn, samt hendelser som oppstod. På tidspunktet da intervjuene ble gjennomført hadde det nettopp vært flere større gress- og lynnbranner på Nord-Vestlandet. Dette hadde også preget diskusjonene i kommunens kriseteam. Det ble blant annet diskutert hvilke ressurser kommunen ville kunne mønstre, hvorvidt det burde etableres branngater etc., som ville gjøre det enklere å kontrollere en eventuell brann. En respondent mente at dette var et scenario som de også burde ta inn i ROS-analysen når den ble revidert. Arbeidet med å forbedre håndteringen av en slik hendelse, samt preventive tiltak, ville imidlertid bli iverksatt før scenarioet ble inkludert i kommunens ROS-analyse.

Respondentene la vekt på at de opplevde at kommunen hadde en proaktiv holdning til beredskap, de arrangerte jevnlig møter i kriseledelsen der de gikk gjennom hendelser fra andre kommuner og diskuterte behovet for å gjøre endringer i planer for egen kommune. Et eksempel på dette var at det ble satt i gang et arbeid med å se på hvorvidt kommunen burde gjøre tiltak for å kunne håndtere en større lynnbrann. Dette arbeidet var et resultat av at det hadde vært en rekke lynnbranner i andre kommuner i Norge i løpet av en kort tidsperiode. Kommunen hadde relativt god tilgang til materiell for å bekjempe branner. Det ble også lagt vekt på at kommunens kriseteam hadde jevnlig møter der de gjennomførte table-top øvelser, samt diskuterte nylige hendelser og hvordan disse kunne

ramme kommunen. Mye av kunnskapen relatert til beredskap i kommunen ble ansett for å være erfaringsbasert. Flere respondenter mente at ROS-analysen kunne bidra til å skriftliggjøre erfaringer som allerede eksisterte i kommunen. Dette ville være spesielt viktig i situasjoner der nøkkelpersoner forsvant ut av administrasjonen.

Kommunens beredskapsplan var ikke basert på ROS-analysen, men en ny plan var under utarbeidelse på intervjuetidspunktet. Denne skulle være basert på scenarioene som var etablert i ROS-analysen.

Kommunen gjennomførte øvelser, og respondentene mente at det ble øvet på hendelser som også var beskrevet i ROS-analysen. De la imidlertid vekt på at det var mange andre øvelser internt i etatene, og at flere etater, som etatene med ansvar for tekniske tjenester samt helse til tider opplevde situasjoner i driften som krevde at de brukte beredskapsplaner som var etablert på etatsnivå.

Øykommune 1 på Sør-Vestlandet

Øykommunen er lokalisert på Sør-Vestlandet som traverseres av E39. Kommunen har ca. 1000 innbyggere. Den har selv ingen storulykkesbedrifter, men er nabokommune til en storulykkesbedrift med potensial for kriser som vil kunne påføre kommunen store skader. Skipsleden inn til storulykkesbedriften går også like utenfor kommunen.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Kommune ROS – NN kommune, 2011
- Evalueringsrapport frå fylkesmannen etter beredskapsøving i NN kommune oktober 2012
- Helseberedskapsplan NN kommune, 2012

Vi intervjuet to personer fra kommunen som representerte administrativ og politisk ledelse i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Kommunen hadde forsøkt å utvikle en ROS-analyse flere ganger før 2010, men hadde slitt med å holde fremgang i prosessene. Opplegget som ble valgt var for omfattende, det var uenighet angående prosessen og kommunen manglet kompetanse lokalt.

Den første helhetlige ROS-analysen til kommunen ble laget av Rådmannen alene i 2010 i forkant av et tilsyn fra Fylkesmannens beredskapsavdeling. Tilsynet konkluderte med at analysen hadde mangler med tanke på innhold og utviklingsprosess, og kommunen fikk en frist på ett år til å lage en ny ROS-analyse med betydelig bedre forankring i kommunen. Kommunen fikk også et avvik fordi kriseplanen til kommunen ikke var basert på en ROS-analyse. For å komme i gang hentet kommunen inspirasjon fra andre kommuners ROS-analyser, blant annet Hol kommune. Flere kommuneansatte ble også sendt på kurs for å utvikle kompetanse angående utarbeidelse av ROS-analyser.

Selv om kommunen hadde fått assistanse fra Fylkesmannens beredskapsavdeling, og inspirasjon fra andre kommuner, opplevde respondentene vi intervjuet likevel at det var vanskelig å ha klart for seg hva resultatet av en ROS-prosess burde være, og hvordan en

ferdig analyse burde brukes i kommunen. Respondenter i kommunen opplevde at meningen med den helhetlige ROS-analysen var vanskelig å forstå.

Da kommunen satte i gang prosessen som førte frem til dagens ROS-analyse, ble det lagt vekt på å engasjere seksjonslederne i kommunen. Hver seksjon ble ansvarlig for flere scenarioer. Disse var valgt ut av en styringsgruppe for ROS-analysen i kommunen. For eksempel ble teknisk seksjon ansvarlig for scenarioet knyttet til drikkevann. Det respondentene beskrev samsvarer derfor med en arbeidsmetode som trakk på interne ressurser i de ulike seksjonene for å vurdere scenarioer som de selv var ansvarlige for til daglig. Beskrivelsen til respondentene viser derfor at det var mindre fokus på tverrsektorielt samarbeid i prosessen med å vurdere ROS-scenarioene. Hvert av scenarioene og de detaljerte analysene ble diskutert i plenum etter at de hadde blitt utviklet i seksjonene.

Utarbeidelsen av ROS-analysen bærer preg av ha fokusert på bruk av interne krefter. Eksterne etater og aktører ble i liten grad involvert i selve ROS-prosessen, selv om det ble hentet inn data angående årsdøgntrafikk langs europaveien som traverserer kommunen. Argumentet for å i stor grad bruke ansatte i kommunen i ROS-prosessen var at disse ble ansett for å ha god oversikt over tidligere hendelser i kommunen, og god kjennskap til ressursene som var en del av beredskapen i kommunen. Fylkesmannens beredskapskontor kom også på besøk og hadde en to dager lang seanse om ROS-analyser, for å hjelpe kommunen å bygge kompetanse på området.

Arbeidet med selve ROS-analysen ble imidlertid ikke godt dokumentert med tanke på deltagelse, vurdering av scenarioer etc. Kommunen fikk kommentarer under tilsyn om at dette var en mangel ved prosessen.

Kommunens ROS-analyseprosess bar også preg av mer fokus på de mulige konsekvensene av hendelser, enn på sannsynligheten for at hendelsene skulle oppstå. Respondentene påpekte at arbeidet med å komme frem til sannsynligheten for en hendelse ble opplevd som en prosess preget av «synsing.» I tillegg ble enkelte scenarioer ansett for å ha så alvorlige potensielle konsekvenser, at sannsynligheten for hendelsene ble ansett for å være mindre viktig.

ROS-analyse prosessen til kommunen var en blanding av selvkomponert fremgangsmåte, og kopiering fra andre kommuner. Kommunen brukte et skjema som de hadde fått av Hol kommune – der enkelte elementer ble fjernet for å tilpasse innholdet til kommunen.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

Kommunens ROS-analyse analyserer scenarioer innenfor områdene:

- Ekstremvær og flom
- Svikt i kraftforsyningen
- Svikt i vannforsyningen
- Uønskede hendelser innen helse
- Dyrehelse
- Store ulykker
- IKT

Innenfor hvert av disse områdene analyseres flere hendelser. Under uønskede hendelser innen helse beskrives ulykker med masseskade, epidemiske utbrudd og smitte via næringsmiddel. Likeledes inkluderes havnivåstigning, storm / orkan, langvarig kulde /tørke og ekstrem nedbør i seksjonen «Ekstremvær og flom.»

Hoveddelen av ROS-analysen betegnes i rapporten som en grovanalyse, der det ikke er brukt matriser eller tallfesting av sannsynlighet. I rapporten fra ROS-analysen begrunnes denne fremgangsmåten med at «Beregning av sannsynlighet tar ikke hensyn til frykten til innbyggerne og kommunen har til at det «usannsynlige» skal skje dersom konsekvensene er store. Vi legger derfor mindre vekt på sannsynlighet enn konsekvens.» For hvert scenario ble det imidlertid fylt ut et skjema som graderer konsekvenser på en skala fra ufarlig til katastrofalt – det er derfor benyttet en form for standardisering av konsekvensklasse. Rapporten fra denne kommunens ROS-analyse inneholder ikke matriser som sammenstiller konsekvens og sannsynlighet. Den inneholder heller ikke en matrise som viser hvordan scenarioer rangeres i henhold til hverandre.

For hvert scenario er det skrevet en kortfattet beskrivelse, for eksempel vurderes «ekstrem nedbør» slik:

«Ekstremnedbør er vurdert til å inntreffe pr. 1-10 år. En har konkludert med at hendelsen er ufarlig for liv og helse, det kan være en viss fare for miljøet og økonomiske verdier. I forhold til samfunnsviktige funksjoner betraktes hendelsen som ufarlig.»

Dette avsnittet eksemplifiserer hvordan resten av scenarioene i ROS-analysen er vurdert – på en kortfattet måte, men uten å referere til data eller relevante hendelser lokalt. Som tiltak listes følgende: «Teknisk seksjon må gjennomføre en egen ROS-analyse for å kartlegge problemstillinger knyttet til kommunen sine egne eiendommer (dette gjelder særlig overvannsproblematikk i forhold til sluker, stikkrenner og bekkeløp. Rasfare som følge av nedbør skal inngå i vurderingen.» I flere avsnitt i ROS-analysen anbefales videre analyser internt i kommunen. Dette er i samsvar med kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt, som vektlegger at helhetlig ROS-analyse skal danne grunnlaget for sektorvise analyser.

Analysens innhold fremstår til dels som tilpasset kommunen, ettersom den refererer til hvorvidt hendelser har forekommet lokalt. I forbindelse med scenarioene adresseres spesifikke storulykkesbedrifter, som et lokalt plastproduktanlegg, eller en lekkasje fra gassledningen som går gjennom kommunen.

Det refereres også til erfaringer fra andre kommuner, for eksempel knyttet til E.coli bakterier og assosiert smittefare. Analysen preges imidlertid også av et innhold som er svært generelt – for eksempel nevnes det at «smittsomme sykdommer som blir overført fra næringsmiddel og dyr er et økende problem», og at «Sykdom skyldes både bakterier og virus som overføres via matvarer, drikkevarer eller drikkevann. Virus kan også overføres via luft.» ROS-analysen inneholder en blanding av lokale og generelle utsagn om hendelser, og i enkelte tilfeller, anbefalinger angående hvordan kommunen bør gå frem for å innhente nødvendig kunnskap, eller gjennomføre tiltak.

ROS-analyserapporten inneholder anbefalinger med tanke på analysen av scenarioene. For hvert tema listes anbefalinger og ansvarlige for disse. Disse tiltakene mangler i mange

tilfeller spesifikke aksjoner. For eksempel anbefales det at «kommunen må sørge for å ha gode planer og prosedyrer for iverksetting av tiltak i forbindelse med epidemiske utbrudd og smitte via næringsmiddel». Andre tiltak er imidlertid mer spesifikke, for eksempel står det i ROS-analysen at et rehabiliteringsprogram for ledningsnett og kummer må iverksettes. Ulike ledere internt i etatene er satt som ansvarlige for anbefalingene.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen

I ROS-analyserapporten er den uttalte visjonen for ROS-analysen at den: «skal være grunnlag for justering av kommunen sin beredskapsplan (kriseplan) og videre beredskapsarbeid i alle seksjoner.» Dokumentet vil også være grunnlag for kommuneplanarbeid og økonomiplaner.

En av respondentene forklarte at ROS analysen ble politisk behandlet da den var ferdig, og at den ble tatt til orientering i kommunestyret. Respondentene opplevde at politikerne var interessert i å få lukket avviket fra Fylkesmannens tilsyn. De pekte imidlertid også på at politikerne var som mange andre i kommunen, periodevis opptatt av beredskap, spesielt i etterkant av større hendelser. En respondent påpekte at politikerne ikke var så interessert i ROS-analysen, og at dette nok skyldes at de anså analysen for å være en administrativ oppgave. En annen respondent mente at det var stor forskjell på politikerne i kommunen, ettersom noen var interessert i samfunnssikkerhet og beredskap, mens andre hadde større interesse og kunnskap om andre fagfelt. Dette er interessant med tanke på hva som driver arbeidet med samfunnssikkerhetsarbeidet, og hvordan lokalpolitikere forstår sin egen rolle.

ROS-analysen var et dokument, og et konsept som respondentene ikke opplevde at de hadde fått «helt under huden» i kommunen. De mente at det fortsatt var en vei å gå før ROS-analysen ble brukt så aktivt som det var potensial for. Respondentene mente at ROS-analysen kunne brukes i mange sammenhenger i kommunal saksbehandling, men at dette ikke var innarbeidet enda. Dette var et problem som beredskapskoordinatoren i kommunen også hadde påpekt overfor ledelsen i kommunen.

Kommunen hadde ikke spesifikke planer for hvordan ROS-analysen skulle oppdateres, men en respondent mente at dette ville være naturlig å gjøre hvert fjerde år, eller i forbindelse med arbeid med kommuneplanen.

Overordnet planlegging

ROS-analysen spesifiserer hvilke roller i kommunen som er ansvarlige for å gjennomføre anbefalingene. I samtaler med respondenter ble det forklart at det ikke var lagt spesifikke føringer for hvordan seksjonsledere skulle bruke ROS-analysen. Dokumentet var ikke unikt, i og med at den enkelte seksjonsleder måtte bestemme hvordan ROS-analysen angikk dem, og hvilke aksjoner de eventuelt burde gjennomføre. Ansvar for å følge opp ROS-analysen og funn fra denne var et linjeansvar i kommuneorganisasjonen. En respondent forklarte at de ikke hadde noe nedskrevet med tanke på bruk av ROS-analysen, men at dette var en naturlig del av arbeidet i den enkelte seksjon.

Helseseksjonen hadde brukt ROS-analysen, og ROS-metodikk for å lage egen kriseplan for helsemessig og sosial beredskap, og for det psykososiale kriseteamet. Til dette arbeidet var deler av den helhetlige ROS-analysen relevant, deriblant scenarioene som beskrev «uønskede hendelser innen helse.»

Det var ikke gjort et arbeid for å ta i bruk ROS-analysen i forbindelse med arbeidet med kommunens økonomiplan. En respondent påpekte at flere av anbefalingene ville være ivaretatt gjennom vanlig drift i flere av etatene. Selv om det er positivt at deler av anbefalingene ble fulgt opp, viser dette også at det ikke nødvendigvis var ROS-analysen som ble brukt. I stedet var informasjonen i ROS-analysen så generell at den ikke måtte håndteres utenom vanlig drift. Dette er interessant med tanke på hvordan man forstår hvordan innholdet, slik som anbefalinger i ROS-analysen, bør utformes.

En respondent mente at ROS-analysen delvis var en bekreftelse på kunnskap som allerede eksisterte ute i etatene. ROS-analysen ble ansett for å ha bidratt til at enkelte tema ble bedre forstått, og at etatene så hvor de enda ikke var i mål med sitt eget beredskapsarbeid.

Kommunens arbeid med ROS-analysen som et planleggingsverktøy var preget av mange gode ideer, men få av dem hadde blitt implementert enda. Det var for eksempel en plan at ROS-analysen skulle inn som et punkt i saksbehandlingsprosesser, men det var ikke gjennomført enda. Det var også en plan at ROS-analysen skulle diskuteres i forbindelse med økonomiplanen, men dette var heller ikke gjennomført enda. Det var også satt i gang et arbeid med en kommunal planstrategi som skulle inkludere ROS-analysen, men denne var heller ikke på plass på intervjuetidspunktet.

ROS-analysen og beredskapsarbeidet

Respondentene mente at kommunen hadde et godt beredskapssystem som var basert på sterk lokalkunnskap hos de som hadde viktige roller. Det ble vist til flere hendelser der kommunens størrelse – at beboerne kjente hverandre, var en stor fordel, ettersom arbeidet som ble gjort ble ansett for å være til gode for sambygdingene som de kjente.

Respondentene påpekte at de tidligere hadde hatt en veldig etablert kommuneledelse, bestående av personer som hadde hatt samme rolle over lang tid. De var imidlertid inne i et generasjonsskifte på tidspunktet da intervjuene ble gjennomført. Denne prosessen hadde vist dem at det var mye taus kunnskap i kommunen, som ikke nødvendigvis var dokumentert og derfor tilgjengelig for nye ledere. Dette var også tilfellet med arbeidet med beredskap i kommunen. Arbeidet med beredskapsplanen og ROS-analysen var derfor en viktig del av arbeidet med å dokumentere beredskapen i kommunen.

Respondentene forklarte at kommunen hadde «tatt utgangspunkt» i ROS-analysen når kommunens beredskapsplan ble utviklet. Med å «ta utgangspunkt» mente de at de hadde brukt selve analysene – i form av de ulike scenarioene, og utviklet tiltak som skulle med i beredskapsplanen basert på innholdet i ROS-analysen. Beredskapsplanen inneholder også tiltakskort som svarer til flere av hendelsene i ROS-analysen. Tanken var at de skulle ha tenkt gjennom hvilke aksjoner som skulle tas – på forhånd. En annen respondent beskrev at beredskapsplanen «fulgte» av ROS-analysen, i og med at den gav føringer angående hvem som var ansvarlige for ulike tiltak og scenarioer. Kommunen hadde for eksempel utviklet evakueringsplaner for ulike objekter, blant annet med utgangspunkt i at disse var nevnt i ROS-analysen.

ROS-analysen ble også ansett for å ha synliggjort enkelte områder der det var behov for ressurser og utstyr. Analysen hadde vist behovet for samarbeid med andre kommuner.

Kommunen hadde relativt liten øvelsesaktivitet med tanke på å styrke beredskapen. De hadde deltatt i en flerkommunal øvelse sammen med Fylkesmannen samme år, og

opplevde denne som nyttig med tanke på å se hvordan andre arbeidet, og å få testet sitt eget planverk. Kommunen gjennomførte imidlertid få øvelser selv, og brukte i liten grad ROS-analysen i planleggingen av disse. Gjennomføring av varslingsøvelser hadde imidlertid blitt enklere etter at kommunen tok i bruk CIM programvare for å planlegge beredskapsarbeidet sitt.

Fjell- og fjordkommune på Sør-Vestlandet

Fjell- og fjordkommunen ligger på Sør-Vestlandet og traverseres av E39. Kommunen har hatt en sterk befolkningsvekst, og har en av de yngste befolkningene i Norge. Innbyggerne i kommunen arbeider innen landbruk, oljerelatert og annen industri. Kommunen har også en stor andel pendlere som arbeider i andre omkringliggende kommuner.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnsikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- NN kommune. Oppdatert overordnet ROS-analyse
- NN Kommune. Overordnet ros-analyse – revidert 2014
- NN Kommune Beredskapsplan 2014
- Saksfremlegg «Beredskapsplan for NN kommune og handlingsplan for beredskap 2014»

Fire representanter fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen, og virksomhetsledelse ble intervjuet. Intervjuene varte ca. en time hver, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnsikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Kommunen startet arbeidet med en helhetlig ROS-analyse i forbindelse med forberedelser til et tilsyn fra Fylkesmannens beredskapsavdeling. Kommunen utviklet sin første helhetlige ROS-analyse i 2013, og laget deretter en beredskapsanalyse basert på den helhetlige ROS-analysen i 2014. I forbindelse med revisjoner av den overordnede kommuneplanen, samt arbeidet med beredskapsplanen anså kommunen det for å være nødvendig å oppdatere ROS-analysen, blant annet på grunn av endringer i hvordan kommunen så på risikobildet i 2014. I sin oppdaterte versjon valgte kommunen å trekke inn flere nye scenarioer, som dambrudd og forurensing i et kystområde.

Arbeidet med ROS-analysen ble gjennomført som et internt prosjekt i kommunen, ledet av rådmannens ledergruppe. Politisk folkevalgte var ikke involvert i beslutninger angående utviklingen av ROS-analysen. Valget om å bruke interne ressurser i utarbeidelsen av ROS-analysen ble ansett for å være viktig ettersom det la til rette for at ansatte i kommunen skulle øke sin kompetanse om risiko i kommunen. ROS-gruppen bestod av ansatte fra opplæringsavdelingen, driftsavdelingen, rådmannens stab, og bo og rehabilitering, i tillegg til beredskapskoordinatoren. Analysen av det enkelte scenario ble satt ut til grupper med fagansatte som arbeidet med temaene i de ulike avdelingene i kommunen.

ROS-analysen er basert på bruk av en standardisert risikomatrix for å presentere resultatene. Ved revidering av ROS-analysen ble imidlertid innspill fra DSB sin nye veileder om helhetlig ROS-analyse brukt. Denne gav innspill angående viktigheten av å analysere og presentere usikkerhet i forbindelse med ROS-analyser.

ROS-analysen skulle danne grunnlaget for kommunens arbeid med beredskap samt kommuneplanlegging, inkludert klimaplanlegging, en målsetning som er i samsvar med kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

I forbindelse med utarbeidelsen av vurdering av det enkelte scenario brukte ansatte i kommunen egne erfaringer, samt rapporter fra eksterne aktører som NN (interkommunalt vannverk), Statens vegvesen, FAST – anlegg og kart-databasen til DSB som gir informasjon om oppbevaring av farlige stoffer i kommunen, Helse- og omsorgsdepartementet samt NOU 2010:10 angående klimaendringer. Beskrivelsene av de ulike delscenarioene fremstår som faktabaserte.

Den reviderte ROS-analysen ble lagt frem for drifts- og miljøutvalget i kommunen i november 2015 og i kommunestyret som en orienteringssak i desember 2014, der kommunestyret tok rapporten til etterretning.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

Kommunens ROS-analyse er organisert som en grovanalyse, der man benytter scenarioer som vurderes med tanke på sannsynlighet og konsekvens.

ROS-analysen til kommunen inneholder scenarioer knyttet til brann i ulike bygg og objekter, eksplosjoner, ulykker (luft, sjø og veitrafikk), helse, brudd på infrastruktur, trusler/ terror, miljø/naturskader, forurensning og landbruk. Valget av scenarioer var delvis basert på erfaringer i kommunen, på scenarioene som var inkludert i andre kommuner sine risikoanalyser, samt innspill fra Fylkesmannen. Innholdet ble utarbeidet av en lokal arbeidsgruppe, ledet av assisterende rådmann. Scenarioene ble fordelt mellom avdelingene, og fagpersoner fra avdelingene deltok derfor i analyse av scenarioer innenfor tema som de arbeidet med i det daglige. I de enkelte etatene ble det gjennomført prosesser for å samle innspill basert på tidligere erfaringer.

I ROS-analysen påpekes det at den overordnede ROS-analysen ikke er ment å erstatte den enkelte etat sine egne ROS-analyser. Tidlig i ROS-analysen spesifiseres det også at tiltak som foreslås skal gjennom en standard beslutningsprosess i den enkelte etat og deres økonomi og budsjettarbeid.

For hver hendelsestype har kommunen valgt å se på objekter, for eksempel aldershjem og dammer og vurdere hvordan disse vil kunne påvirkes av en hendelse. Heller enn å definere en typisk hendelse som analyseres, inneholder ROS-analysen en overordnet oppsummering av hendelser som kan oppstå, samt eksisterende tiltak som er på plass i dag. Et eksempel på dette er temaet «Fare for liv og helse», og vurderingen av risiko i forbindelse med brann. Analysen inneholder en beskrivelse av objekter som kan bli utsatt for brann og ulike brannsikrings og slukkingstiltak som er til stede i de ulike definerte brannobjektene. Formålet fremstår derfor ikke som en grundig analyse av konsekvenser og, men heller en kort oppsummering av status for hvert brannobjekt.

I ROS-analysen gis følgende informasjon om to av objektene som kan være utsatt for brann før sannsynlighet og konsekvens angis i en risikomatrix:

«Barnehagene:

6 barnehager har brannmeldere direkte koblet til brannvesenet. 4 barnehager har brannalarmanlegg uten direktekobling til brannvesenet.

Administrasjonsbygg

Alle administrasjonsbyggene er direktekoblet til brannvesenet. Brannstasjon ligger i umiddelbar nærhet.»

ROS-analysen viser derfor ikke hvordan kommunen har vurdert sannsynlighet og konsekvens i forbindelse med den enkelte hendelsestype.

For hver av hendelsestypene sammenstilles underliggende scenarioer i en risikomatrix. Denne matrisen brukes deretter for å prioritere hvilke tiltak som bør gjennomføres først.

Tiltakene listes også med tanke på hvilke delscenarioer de adresserer, og hvilken risikoverdi hendelsen har fått, slik at lesere får en enkel fremstilling av hvilke tiltak som bør gjennomføres først.

I rapporten listes «dagens tiltak» og «foreslåtte tiltak» hver for seg. Fremstillingen viser at kommunen har en bred tolkning av hva som utgjør et tiltak, for eksempel listes at det er «Utarbeidet handlingsplan i beredskapsplanverk.» som et av dagens tiltak i forbindelse med strømstans over to timer». For andre hendelsestyper referer ROS-analysen det til eksisterende planverk og analyser som dekker de ulike scenaroområdene, som smittevern og pandemiplaner som en del av «dagens tiltak.» For den enkelte hendelsestype spesifiseres det også hvilke ressurser kommunen har tilgjengelig, samt hvilke områder det vil være en utfordring å sikre.

Ifølge ROS-rapporten valgte kommunen å oppdatere ROS-analysen 1,5 år etter at den var vedtatt. Under gjennomgangen ble det identifisert flere punkter som måtte oppdateres. Denne erfaringen lå til grunn for at kommunen bestemte at ROS-analysen skulle gjennomgås årlig samtidig med at beredskapsplanen ble gjennomgått.

Metode

I tillegg til definisjoner av risiko og sårbarhet inkluderer denne kommunens ROS-analyse også referanser til usikkerhet. Inklusjonen av dette begrepet – og refleksjonen rundt det forklares med at det er tatt inn i veilederen til DSB som ble utgitt i 2014. I ROS-rapporten påpekes det at man ikke har gått gjennom alle scenarioene på ny, basert på innspillene i veilederen til DSB, men heller at man har sett på noen av dem, og vurdert sårbarhet og usikkerheten i angitte data.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen

Ifølge ROS-analysen skal nødvendige tiltak søkes inn i årlige økonomi og budsjettplaner. Gjennomføring av tiltak er ansvaret til den enkelte seksjon eller etat, heller enn et ansvar som ligger sentralt hos rådmannen. For hvert av hovedområdene som brann, landbruk etc. listes det opp eksisterende og nye tiltak. Blant tiltakene for strømstans som er på plass er

«utarbeidet handlingsplan og beredskapsplan.» Blant tiltakene som anbefales i ROS-analysen er:

- Etablere mobil løsning på rådhuset.
- Batterireserve for serverne på rådhuset for å opprettholde IT- funksjoner og inntil mobilt aggregat kan bli koblet til.
- Behov for permanent løsning for strømaggregat i botilbudene innenfor helse og velferd
- Finne ut hvordan strømstans virker inn på pumpestasjonene for avløp.

ROS-analysen inneholder ikke en beskrivelse av tidsplaner eller et opplegg for oppfølging av tiltakene som listes i ROS-analysen. Etersom intervjuene i kommunen ble gjennomført før ROS-analysen var ferdigstilt, har vi ikke informasjon om hvordan disse tiltakene er fulgt opp.

Bykommune på Vestlandet

Bykommunen på Vestlandet har ca. 45 000 innbyggere. Den er i stor grad tettbebygd og har en større havn. Den er en industrikommune med flere verft. Kommunen har inngått flere interkommunale avtaler angående for eksempel drikkevann og beredskap.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Plan for helsemessig og sosial beredskap NN kommune, 2009
- Planstrategi 2012 – 2015, NN kommune, 2012
- Kommuneplan 2014 – 2030, Forslag til planprogram, 2014 NN kommune
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse NN kommune 2012
- Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i NN kommune 2015

Vi intervjuet tre personer fra kommunen som representerte politisk ledelse og som arbeidet med beredskap i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Kommunens ROS-analyse ble vedtatt i bystyret i 2012, og ble beskrevet som et resultat av samarbeid fra hele kommunens organisasjon. Prosjektet med å utvikle ROS-analysen ble ledet av en styringsgruppe bestående av rådmannens ledergruppe. En av medarbeiderne i staben til rådmannen var leder for prosjektet. Arbeidet med den nye ROS-analysen ble ferdigstilt i etterkant av et tilsyn fra Fylkesmannens beredskapsavdeling, der det ble gitt avvik knyttet til at den gamle ROS-analysen fra 2006. Kommunen hadde en relativt lang tradisjon for bruk av ROS-analyser på overordnet nivå i kommunen, ettersom den første kommunale ROS-analysen ble laget i 1995.

Arbeidet med ROS-analysen ble gjennomført i fem fagområdegrupper. Disse var:

- planarbeid
- samfunnsmessig infrastruktur
- kommunal driftsstøtte
- helse, omsorg og sosial

- skole, barnehage og kultur

Risikoanalysen ble gjennomført som en grovanalyse, og benyttet en definisjon som anså risiko for å være et uttrykk for faren hendelser representerer for sentrale verdier som miljø, mennesker, økonomiske verdier og samfunnsviktige funksjoner. Risiko ble også ansett for å være resultatet av sannsynligheten for, og mulige konsekvenser av uønskede hendelser. I kommunens ROS-rapport, påpekes det at ved bruk av risikomatriser, har man valgt å vektlegge konsekvensene for å velge plassering i matriser. I tillegg valgte styringsgruppen også å vektlegge mulige konsekvenser for enkelte verdier mer enn andre. For eksempel ble konsekvenser for liv og helse vektlagt i større grad enn potensielle konsekvenser for miljøet.

Styringsgruppen til ROS-prosjektet definerte selv akseptkriteriene som ble brukt for å vurdere risiko assosiert med ulike scenarioer. Metoden som ble brukt var basert på tildeling av poeng for ulike konsekvens og sannsynlighetsgrader. Dette er et interessant eksempel på hvordan kommuner velger ulike løsninger med tanke på å bestemme hvorvidt risiko er akseptabel eller ikke.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

ROS-analysen inneholder beskrivelser av scenarioer innenfor kategoriene: Hendelser som involverer brukere, brann og eksplosjon, samfunn (for eksempel maritime hendelser, dambrudd, svikt i vannforsyning), smittsom sykdom, miljø og klima, bygninger, IKT og driftsfaktorer, vold og trusler. For hvert underliggende scenario i disse gruppene oppgis en beskrivelse og forutsetninger angående hvordan kommunens ansvar fremkommer. I tillegg angis sannsynlighet, konsekvens, oppfølging, relevante eksisterende kommunale planverk, forebyggende tiltak og identifikasjon av mulig gjensidig påvirkning fra andre scenarioer. Kommunen har valgt å ha en omfattende liste av hendelser i sin overordnede ROS-analyse.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen

Ifølge en representant fra prosjektgruppen var lederne i de ulike etatene i kommunen ansvarlig for å ta i bruk funn og anbefalinger fra ROS-analysen. Forventningen var at ROS-analysen skulle brukes på lik linje med andre dokumenter i planleggingsarbeidet.

Representanten fra ROS-prosjektet mente at kommunen, gjennom designet til ROS-prosessen hadde lagt et godt grunnlag for forståelse av ROS-analysen, samt bruk av funn ute i etatene. For eksempel hadde kommunen valgt å bruke representanter fra alle etatene, og hadde bedt etatsledere arrangere arbeidsmøter sammen med sine egne ansatte for å diskutere scenarioer. Bruk av arbeidsgrupper i etatene ble derfor sett på som en måte å samle inn gode innspill og data underveis i ROS-prosessen, og som en god måte å forankre en forståelse av hvordan ROS-analysen burde brukes i etatene. Kommunen hadde derfor valgt å forme ROS-prosessen sin basert på tanken om at man skulle bruke innspill nedenfra i organisasjonen for å danne grunnlaget for et overordnet ROS-dokument.

Etter ferdigstillingen av den overordnede ROS-analysen, hadde kommunen også igangsatt arbeid med å utvikle etatsvise ROS-analyser og beredskapsplaner. Dette arbeidet var basert på formatet og innholdet i den overordnede ROS-analysen, og var derfor basert på

en form for ovenfra og ned prosess, der scenarioer fra helhetlig ROS skulle gi innspill til underordnede ROS-analyser. I de underliggende ROS-analysene var det imidlertid større rom for at den enkelte etat kunne ta med scenarioer som kun var relevante for dem. Representanter fra ROS-prosjektet anså det for å være en styrke at de hadde brukt kommunalt ansatte, heller enn konsulenter for å drive ROS-prosessen. Dette ble også ansett for å legge til rette for bedre forståelse av ROS-analysen, og derfor også fremtidig bruk.

I forbindelse med forventinger om bruk av ROS-analysen, hadde kommunen arbeidet for å formidle funnene fra ROS-analysen til samtlige kommunale ansatte. Det ble gjennomført samlinger i de ulike etatene. En respondent påpekte at det opplevdes som utfordrende å treffe alle i en såpass stor organisasjon, da ansatte hadde ulike forutsetninger og arbeidsoppgaver.

En av respondentene påpekte at han opplevde det som paradoksalt at det var forventinger om at ROS-analysen skulle være helhetlig, en overordnet oversikt, samtidig som den skulle tas i bruk i mange ulike etater i det daglige.

Bruk av ROS-analysen i kommunale etater

En respondent fra brannvesenet la vekt på at den helhetlige ROS-analysen var en del av grunnlaget til brannvesenets egen ROS analyse. Denne var bygget på bruk av 3T metoden – tiltak, trussel og tilstand – og var utviklet i samarbeid med en ekstern konsulent og de ansatte i brannvesenet. Brannvesenet hadde også en egen ROS-analyse som hadde vært diskutert i kommunens formannskap. ROS-analyse dokumentet var derfor en måte å drive informasjonsarbeid omkring beredskapsarbeidet i kommunen. Brannvesenets ROS-analyse var derfor en mer detaljert gjennomgang av flere tema som allerede var brukt i helhetlig ROS.

I arbeidet med branddelen av kommunens helhetlige ROS ble det brukt en ekstern konsulent, samt medlemmer fra rådmannens stab og avdelingsledere i kommunen, og medlemmer fra brannvesenet. I denne analysen var brannscenarioer ved ulike objekter vurdert. Brannvesenet opplevde at de kunne bruke funn fra kommunens helhetlige ROS-analyse for å argumentere for å opprettholde dagens bemanning i brannvesenet, i forbindelse med vurderinger av hvorvidt bemanningen i brannvesenet var tilpasset faktiske behov.

Foreslåtte tiltak i ROS-analysen

Ifølge intervjuobjektene var flere tiltak fra ROS-analysen gjennomført – i form av at kommunen hadde gått til innkjøp av nødstrømsaggregat og satellittelefon til kommunikasjon i tilfelle manglende tilgang til IKT systemer.

For å sikre at kommunens beboere kunne ivaretas i forbindelse med en evakuering foreslo ROS-analysen at det burde inngås en avtale med nabokommuner – og en slik avtale var kommet på plass.

Øykommune i Midt-Norge

Øykommunen i Midt-Norge har ca. 4500 innbyggere. Kommunen ligger nær leden for skipstrafikk langs kysten, er lokasjon for en stor næringsklynge knyttet til fiskeoppdrett

og har vunnet en pris for å være en suksessrik næringskommune. Folketallet er stigende, i hovedsak som et resultat av arbeidsinnvandring til havbruksnæringen.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Risiko- og sårbarhetsanalyse NN kommune 2009
- Plan for kommunal beredskapsledelse NN kommune, 2013
- Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2014-2026 NN kommune.
- ROS-analyse Sykepleierressurs innenfor pleie og omsorgstjenestene, NN kommune, 2009.
- Rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i NN Kommune september, Fylkesmannen i NN, 2015

Vi intervjuet fire personer fra kommunen som representerte administrativ ledelse, som arbeidet i helse og omsorgsetaten, og som arbeidet med beredskap i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Ifølge kommunen beredskapskoordinator ble ROS-analysen utviklet av kommunen i 2009/2010 som et resultat av at Fylkesmannens beredskapsavdeling hadde informert om det kommende lovkravet angående helhetlige kommunale ROS-analyser. I forbindelse med ROS-arbeidet gjennomførte Fylkesmannens beredskapsavdeling en fagdag i kommunen for å gi innspill til arbeidet med helhetlig ROS-analyse. Representantene fra Fylkesmannens beredskapsavdeling gav også kommunen tilgang til en mal for hvordan ROS-analysen kunne utformes, og anbefalte bruk av personer med kompetanse om et bredt spekter av kommunens aktiviteter, og omtalte gruppen som “kreative pessimister”. Kommunen brukte også andre kommuners ROS-analyser som inspirasjon med tanke på scenarioer som burde inkluderes, samt oppsett.

Arbeidet med å utarbeide ROS-analysen ble ledet av kommunens beredskapskoordinator, og involverte næringslivet, frivillige organisasjoner, politikere, representanter fra nødetatene og ansatte i kommunen. Analysemøtene som ble gjennomført i forbindelse med ROS-analysen ble beskrevet som en form for idemyldring, der de inviterte fikk beskjed om hvilke temaer som skulle diskuteres, og noen av deltagerne tok også med seg eget planverk som de mente kunne bidra med viktig informasjon til ROS-analysen. Det ble også arrangert en dugnadsdag med aktører fra kommunen og Fylkesmannens beredskapskontor der ROS-analysen ble gjennomgått og ferdigstilt. Utformingen av ROS-analysen, inkludert kriteriene for vurdering av sannsynlighet og konsekvens, samt risikomatrixen som ble brukt for å vurdere hvorvidt risiko var akseptabel var basert på en mal som kommunen fikk utlevert fra beredskapskontoret hos Fylkesmannen.

Når ROS-analysen var ferdigstilt ble den presentert for kommunepolitikerne, og ble vedtatt i kommunestyret. Respondentene kunne ikke huske hvordan responsen fra politikerne var. Respondentene var delvis uenige angående hvor interesserte politikerne i kommunen var i samfunnssikkerhet. Enkelte opplevde at samfunnssikkerhetsarbeidet fikk et økt fokus i lys av terrorangrepet i Oslo / på Utøya 22. juli 2011, mens andre

opplevde at det ikke var interesse for temaet blant politikere, spesielt opp mot den enkelte etat.

ROS-analysen ble formidlet til ansatte i kommunen gjennom ledermøter. I forbindelse med disse møtene ble etatslederne bedt om å gå gjennom analysen, spesielt scenarioer som ble regnet for å være "røde", med høy risiko og vurdere hvordan planverket i deres etat hadde tatt høyde for, eller hadde rutiner for å håndtere hendelser som var relatert til de «røde scenarioene.» Arbeidet med ROS-analysen ble derfor ansett for å være et linjeansvar.

Kommunen hadde også erfaring med bruk av ROS-analyser fra flere sektorer, blant annet helse og omsorg, samt i forbindelse med arealplanlegging. ROS-analysen angående sykepleierressurser innenfor pleie og omsorgstjenestene ble vist frem som et eksempel på hvordan kommunen arbeidet med ROS i de ulike sektorene.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

ROS-analysen er på 18 sider og består av 49 kort beskrevne scenarioer relatert til temaene:

- Ulykker til sjøs
- Ulykker knyttet til havbruksnæringen i kommunen
- Naturhendelser som stormflo, lynnedslag
- Branner i bygninger og skogbranner
- Utslipp med følger for drikkevannsforsyningen
- Trafikkulykker
- Bortfall av elkraft / kommunikasjon
- Ras
- Smittsomme sykdommer / helse
- Terrorisme
- Barn / institusjonsbeboere kommer bort fra skole / omsorgsboliger

For hvert scenario listes potensielle årsaker, konsekvenser, konsekvensgrad, sannsynlighet og mulige sannsynlighets- og konsekvensreducerende tiltak. Tiltakene i analysen inneholder varierende grad av detaljer. To tiltak som foreslås for å redusere konsekvensene av en ulykke til sjøs som kan føre til personskader og utslipp er "kommunens beredskaps/kriseplan, og utslippshåndtering." For samme scenario listes sannsynlighetsreducerende tiltak som "gode værdata og videreutvikling av ny teknologi." I ROS-analysen nevnes det ikke hvem som er ansvarlige for tiltak. I intervjuene la flere respondenter vekt på viktigheten av å ha en kort og lettfattelig ROS-analyse som kunne leses og forstås av kommunens ansatte. Selv om det ville være behov for nærmere spesifisering av tiltak fra scenarioene, mente flere respondenter at dette var et godt utgangspunkt for å oppmuntre til bruk av ROS-analysen.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen

Beredskapskoordinatoren i kommunen la vekt på at hans rolle fokuserte mest på kriseledelse, samt koordinering av øvelser. Rollen involverte i mindre grad fokus på

planlegging og pådriveransvar med tanke på bruk av ROS-analysen. Han la vekt på at denne typen arbeid – og så med beredskap i etatene, var ivaretatt av forventningene til linjeledere. Arbeidet med samfunnssikkerhetsplanlegging ble derfor antatt å være ivaretatt gjennom arbeidet i den enkelte sektor, for eksempel gjennom hensyn som ble tatt i forbindelse med saksbehandling av reguleringsplaner. Det ble imidlertid også påpekt at planavdelingen i kommunen hadde et ansvar med tanke på integrering av ROS-analysen i den overordnede samfunnsplanleggingen. Beredskapskontakten ytret ønske om at ROS-analysen skulle bli en del av det overordnede plansystemet i kommunen og en del av planene som ble brukt i de kommunale etatene. Han forklarte at målet deres var at ROS-analysen skulle henge sammen med planverket heller at den skulle være enkeltstående, og et dokument som fokuserer på et eget planområde.

ROS-analysen ble også trukket frem som en prosess som hadde vært viktig for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. Flere respondenter mente at prosessen med å utvikle analysen hadde fungert som en bevisstgjøring angående mulige hendelser, men også behovet for ulike tiltak.

Overordnet planlegging

Da ROS-analysen ble utviklet i 2009/2010 hadde kommunen arbeidet i flere år med gjennomføring av den eksisterende samfunnsdelen av kommuneplanen. I forbindelse med samfunnsdelen til kommuneplanen fra 2013 står det «Kommunen arbeider aktivt og målbevisst med å forebygge uønskede hendelser, unngå å skape ny risiko og redusere skadevirkningene dersom uønskede hendelser inntreffer.» Flere respondenter påpekte at de opplevde arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som i liten grad influert av ROS-analysen. Arbeidet ble i stedet ofte opplevd som hendelsesdrevet. I forbindelse med et forestående rulleringsarbeid av ROS-analysen kommenterte Beredskapskontakten at det var ønskelig å forbedre sektorenes arbeid med ROS-analysen for å etablere bedre koblinger, samt utdype forholdet mellom ROS-analysen og beredskapsplanen, og på å få ROS-analysen på plass som en del av planhierarkiet i kommunen. Bruk av ROS-analysen i overordnet planlegging ble ansett for å innebære integrering av funn fra analysen i kommunens økonomiplan. Ifølge respondenter har dette vist seg å være vanskelig å oppnå.

Flere respondenter pekte på at ROS-analysen ble brukt som et argument i diskusjoner med andre myndighetsetater som for eksempel Statens Vegvesen i forbindelse med dialoger angående standarden på den undersjøiske tunnelen til øya. ROS-analysen ble også konsultert i forbindelse med høringsrunder, for eksempel knyttet til høringen angående Nasjonal Transportplan (NTP). Her begrunnet kommunen enkelte av sine kommentarer med at «vi har i vår ROS analyse anført følgende» og begrunnet blant annet at behovet for beredskap i en undersjøisk tunnel var vist gjennom vurderinger i kommunens helhetlige ROS-analyse.

Tiltakene i ROS-analysen ble beskrevet som for det meste kjente tiltak og løsninger som etatene allerede arbeidet med når de ble listet i ROS-analysen.

Det hadde imidlertid også fremkommet gode ideer til tiltak under arbeidet med ROS-analysen. Flere respondenter eksemplifiserte dette med å fortelle om arbeidet med å sikre gode løsninger dersom det oppstod en brann i tunnelen som knyttet kommunen til fastlandet, som for eksempel planer for ferjer, og tilgang på ferjekaier, var et resultat av

arbeidet med slike scenarioer i ROS-analysen. Det ble også vist til at minimum moh. for oppførelse av bygninger hadde blitt endret som et resultat av diskusjoner angående stormflo med Fylkesmannens beredskapskontor. Respondentene hadde flere eksempler der de mente at ROS-analysen hadde fungert som en katalysator for eksisterende planer, eller hadde ført til endringer i planverk og krav.

Tiltakene i ROS-analysen hadde ikke blitt fulgt opp på en systematisk måte, men flere respondenter påpekte at flere av tiltakene var enkeltsektorens ansvar, og at disse burde være ivare tatt gjennom det vanlige arbeidet i etatene. Det ble heller ikke brukt tidsfrister eller verifisering av arbeidet med tiltakene i etatene, men disse kunne være en del av enhetsinterne planer. Derfor kunne tiltakene være fulgt opp uten at det kom klart frem. Det ble lagt vekt på at mange av tiltakene var i gang når de ble listet opp i ROS-analysen. Tiltakene var derfor ikke et resultat av analysen, men heller i stor grad en oppsummering av eksisterende arbeid og ideer fra aktører i kommunen.

ROS-analysen og beredskapsarbeidet

Blant de ansatte som arbeidet med beredskap i kommunen var det flere personer med erfaring fra Forsvaret. To av disse beskrev arbeidet med å operasjonalisere beredskapsplanen, av å ha fokus på grensesnitt i kommunene, samt internlogistikken i kommunen i forbindelse med kriser. Beredskapskoordinatoren i kommunen opplevde at han var mer en operativ pådriver i kriser, heller enn en som skulle holde i tøylene i forbindelse med overordnet planlegging.

Kommunen hadde en beredskapsplan som ble oppdatert to ganger i året. Flere respondenter i kommunen trakk frem at det ofte ble fokusert mest på beredskap i forbindelse med ROS-analysen, og behovet for å kunne håndtere situasjoner når de oppstod. Dette ble gjenspeilet i diskusjoner med respondenter, der det ofte var fokus på de konkrete beredskapstiltakene som kunne relateres til ROS-analysen, for eksempel arbeidet med å ha tilgang til alternative transportløsninger, og til konsekvensreducerende tiltak i forbindelse med branner.

Også i forbindelse med beredskapsarbeidet la respondenter vekt på at ROS-analysen hadde fungert som et bevisstgjøringsverktøy som hadde satt beredskap på dagsorden i kommunen. Respondentene la vekt på at de opplevde arbeidet med beredskapsplanlegging som godt i kommunen. Det ble lagt vekt på å ha gode gjennomganger av øvelser, samt å se på forbedringspunkter i forbindelse med øvelser. En respondent påpekte at det er innholdet i øvelser og prosedyrer, og ikke bare det som ligger i ROS analysen som er viktig. En annen respondent påpekte: «Vi er gode på hendelser på tvers av etater.» ROS-analysen ble ansett for å bidra til forbedring av kommunens beredskapsarbeid. I diskusjoner omkring viktigheten av ROS-analysen for arbeidet med beredskap, trakk en respondent paralleller til om det var hønen eller egget som kom først – med tanke på om ROS hadde en effekt på beredskapsarbeidet. Han mente at ROS ble drevet av, og inneholdt mange nyttige erfaringer fra beredskapsarbeidet, men samtidig at ROS-arbeidet hadde hatt en effekt på tiltak som ble foreslått. Det var derfor vanskelig å si hva som var effekten av ROS-analysen, og hva som var effekten av eksisterende tiltak og planer for beredskapsarbeidet i kommunen.

Kystkommune på Sør-Vestlandet

Kystkommunen ligger på Sør-Vestlandet. Landbruk er en hovednæring i kommunen. I kommunen produseres det korn og grønnsaker på dyrket mark og i veksthus. Kommunen har også en større næringsmiddelindustri, og bedrifter som produserer utstyr til landbruk og offshorenæringen.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse NN kommune 2013
- Overordnet beredskapsplan NN kommune 2013
- Kommuneplan 2014-2025 NN kommune
- Planstrategi NN kommune 2011-2015

Vi intervjuet tre personer fra kommunen som representerte administrativ ledelse og som arbeidet med beredskap i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

I tidsperioden da intervjuene ble gjennomført var kommunen i en prosess med å utarbeide en helhetlig ROS-analyse. Det som gjorde denne kommunen litt spesiell i prosjektet var at den hadde hatt et stort fokus på bruk av underliggende og lokalt forankrede risikoanalyser gjennom en egenutviklet ROS-metodikk. Det var imidlertid også behov for en overordnet, helhetlig ROS-analyse i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Da Fylkesmannens beredskapsavdeling var på tilsynsbesøk i 2013 ble kommunens ROS-analyse vurdert til å ikke være i henhold til lovkravet.

På intervjutidspunktet var kommunen i gang med en ny helhetlig ROS-analyse. Kommunen hadde som et uttrykt mål at ROS-analysen skulle være så enkel som mulig, for å sikre at den ville være brukbar for de ansatte i kommunen. Formålet var å få frem en brukervennlig og deskriptiv helhetlig ROS. Dette målet skiller seg noe fra andre kommuner i prosjektet, som har valgt å inkludere større nasjonale scenarioer som krever statlig inngripen, for eksempel atomkatastrofer.

Gjennom sitt arbeid med mer underliggende, og enkle ROS-analyser har kommunen valgt en annen fremgangsmåte for å arbeide med risiko i forbindelse med kommunale aktiviteter og ansvarsoppgaver. Arbeidet med ROS i dagliglivet i kommunen førte til at det var gode tradisjoner for tverrsektorielt samarbeid i kommunen i forbindelse med risikovurderinger. Dette var også tilfelle i forbindelse med utarbeidelsen av den helhetlige ROS-analysen. ROS-analysegruppen hadde også valgt å trekke inn eksterne fagmiljøer der dette ble ansett for å være nødvendig, for eksempel nødetater og andre viktige aktører innenfor samfunnssikkerhet og kritisk infrastruktur. Gruppen som utarbeidet ROS-analysen hadde arbeidet sammen om sikkerhet i kommunen i mange år.

Arbeidet med ROS utenom en helhetlig ROS-analyse

I forbindelse med et tilsyn fra Fylkesmannen i 2013 fikk kommunen flere avvik fordi den ikke hadde en helhetlig ROS-analyse som var i henhold til kravene i forskrift om

kommunal beredskapsplikt. I rapporten sin la Fylkesmannen vekt på at kommunen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og hadde utarbeidet egne metoder for risiko og sårbarhetsanalyser. Kommunen hadde verktøy for analyse av daglige aktiviteter, samt for planlegging, men hadde ikke en overordnet ROS-analyse som ROS-analysene knyttet til planarbeidet og daglige aktiviteter kunne bygge på. Ettersom kommunen ikke hadde en helhetlig ROS-analyse hadde den ikke en dokumentert gjennomgang av risikofaktorer for kommunen, deriblant hvordan tap av kritisk infrastruktur ville kunne ramme driften av kommunen og leveranser av kommunale tjenester.

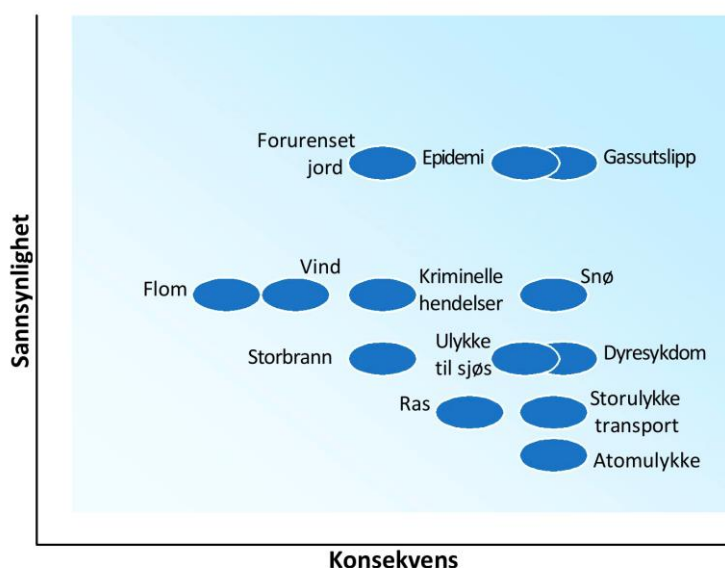
Innholdet i ROS-analysen og planer for bruk

Den kommunale ROS-analysen ble vedtatt i kommunestyret høsten 2013, etter at intervjuene i prosjektet var gjennomført.

ROS-analysen adresserte tre typer hendelser: naturhendelser, store ulykker og tilsiktede hendelser. Innenfor hver kategori ble det satt opp risikoområder, for eksempel under risikoområdet «snø» ble scenarioet beskrevet som «unormale snøforhold med vind.» ROS-analysen inneholdt en gjennomgang av 14 scenarioer. Kommunen begrenset ROS-analysen til hendelser der kommunen var helt eller til dels ansvarlig for å følge opp, og utelot hendelser der de anså andre myndigheter for å være ansvarlige for tiltak.

ROS-analysen bygget på det som ble beskrevet som «lokal og faglig- og historisk kunnskap, herunder fylkes og nasjonal ROS.» I analysen refereres det både til hendelser i kommunen, samt til analyser og rapporter som er utviklet av infrastruktureiere og andre myndigheter. I ROS-analysen knyttet scenarioene i stor grad til kommunen og til tidligere hendelser, eller spesielt eksponerte grupper eller områder. For hvert scenario gis det eksempler på hendelser som har funnet sted i kommunen eller omkringliggende kommuner / fylker for å eksemplifisere potensielle konsekvenser av en hendelse.

I ROS-analysen vises de 14 scenarioene i samme figur, men i et annet format enn det tradisjonelle risikomatrixformatet (se figur under fra ROS-analysen). ROS-analysen viser derfor ikke hvorvidt scenarioene anses for å innebære en akseptabel eller uakseptabel risiko.



Figur fra ROS-analysen som viser rangeringen av samtlige risikoområder.

Vurdering av det enkelte scenario

For hvert scenario beskrives det hvordan en hendelse kan påvirke infrastruktur eller aktiviteter som kommunen er ansvarlig eller delvis ansvarlig for. I forbindelse med beskrivelsen av risiko ved flom beskriver kommunen sitt ansvar og oppfølging som knyttet til to hendelser:

- «Stor flomskade på kommunale bygninger der det oppholder seg flere personer
- Kommunale veger er ufremkommelige pga. overflatevann»

Hvert scenario inneholder også en vurdering av behovet for «forsterking av tiltak eller nye konsekvensreducerende tiltak». Tiltakene som foreslås i ROS-analysen er i stor grad praktiske, knyttet til driftssituasjoner, organisatoriske, knyttet til planarbeid, eller til behov for å yte assistanse til andre etater som har hovedansvar i forbindelse med en hendelse. For eksempel listes følgende tiltak i forbindelse med «Flom» scenarioet: «Gjennomføring av ROS-analyse og rutiner for ekstremnedbør i forhold til kommunale bygg og uteområder.» For risikoområdet snø – unormale snøforhold listes organisatoriske tiltak som «utarbeide rutiner for rydding av tak på kommunale bygg», og utstyrsspesifikke tiltak knyttet til styring av maskinparken til kommunen. Eier av tiltak er ikke oppgitt i ROS-analysen, ei heller forklares det hvordan tiltak skal følges opp, og hvem som er ansvarlige.

ROS-analysen konkluderer at «det i realiteten er få områder der kommunen har ansvar for å aksjonere. Kommunens har mer en rolle der en gir støtte til de berørte, deler lokal kunnskap med ansvarlig myndighet og å være en praktisk tilrettelegger bl.a. gjennom å skaffe og drifte lokaliteter og å avgi driftspersonell. Den største rollen er på informasjonsområdet.» Med bakgrunn i denne konklusjonen besluttet kommunen at beredskapsplanen måtte ta hensyn til de identifiserte behovene knyttet til informasjonsdeling. Etersom ROS-analysen ble ferdigstilt etter intervjuene har vi ikke inkludert videre informasjon om bruk av ROS-analysen.

Bykommune på Sørlandet

Bykommunen er et regionscenter på Sørlandet med ca. 90 000 innbyggere. Kommunen har et felles bo- og arbeidsmarked med flere omkringliggende kommuner. Arbeidsmarkedet i kommunen består av næringer som utdanningsinstitusjoner og leverandører til olje- og gassindustrien. Kommunen har også en av Norges travleste havner.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Planprogram – Revisjon av kommuneplanen for 2010-2020
- Plan for overordnet krisehåndtering
- Risikovurdering samfunnssikkerhet – overordnet nivå
- Plan for helsemessig og sosial beredskap, revider 2013
- Krise! Hva gjør vi? Plan for oppvekstsektoren, revidert 2013

Vi intervjuet fire personer fra kommunen som representerte administrativ ledelse, som arbeidet i helse og omsorgsetaten, og som arbeidet med beredskap i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

ROS-analysen til bykommunen ble utviklet i 2010. Respondenter la vekt på at ROS-analysen var basert på, blant annet FylkesROS og Nasjonalt Risikobilde (NRB), og i tillegg ble aktører fra infrastruktureiere og Sivilforsvaret trukket inn. ROS-analysen ble laget gjennom et samarbeid mellom fagfolk internt i kommunen. Bakgrunnen var at både kommuneplan for 2006-2016 og kommuneplanen for 2010-2020 krevde ROS-analyse. Oppdatering av ROS-analysen var en del av planstrategien, og det ble derfor laget en ROS-analyse som skulle være med på å danne grunnlaget for den nye kommuneplanen. Arbeidsutvalget for beredskap hadde hovedansvaret, og beredskapssekretæren trakk inn de ulike sektorene, avhengig av hvilke scenarioer som skulle analyseres. Da intervjuene ble gjennomført arbeidet kommunen også med den neste oppdateringen av ROS-analysen, og det ble spesielt lagt vekt på å trekke inn privat næringsliv i diskusjonene om samfunnssikkerhet og beredskap. En respondent la vekt på viktigheten av Arbeidsutvalget. Arbeidsutvalget møtte jevnlig og det skapte relasjoner mellom personer med ansvar for beredskap, og det ble også ansett for å være et forum der gode ideer ble utviklet.

Beredskapskoordinatoren la vekt på at den eksisterende ROS-analysen hadde for mange scenarioer som krevde at det ble innhentet data utenfor kommunen. Han mente også at de burde redusere antallet scenarioer i den neste ROS-utgaven, men at dette kunne være vanskelig fordi interessenter ønsket å inkludere «sine» scenarioer. En viktig erfaring fra arbeidet med den eksisterende ROS-analysen var at arbeidet med enkelthendelser kanskje gikk på bekostning av at de så helheten i arbeidet.

ROS-analysen ble utviklet ved bruk av en mal som kommunen hadde fått av Fylkesmannens beredskapskontor. Respondentene som hadde vært en del av arbeidet med den eksisterende ROS-analysen la vekt på at de denne gangen opplevde at de hadde brukt en metode, mens forrige gang ROS-analysen ble laget, var det basert mer på magesfølelse. En annen respondent la vekt på at han mente at de måtte akseptere at ROS-analyser var basert på skjønn, heller enn på matematiske beregninger, men at det fortsatt var mulig å oppnå god kvalitet i arbeidet med risiko og sårbarhet, samt det endelige resultatet. Beredskapssekretæren la vekt på at de ønsket å benytte en enkel metode i neste revisjon av ROS-analysen.

Når ROS-analysen skulle videreutvikles skulle den diskuteres i formannskapet, og tanken var at de skulle ha et temamøte, mens selve ROS-analysen skulle være en orienteringssak. Når vi diskuterte involveringen av politikere angående samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen mente en respondent at de ikke hadde involvert politikerne godt nok. Respondenter beskrev formannskapet som interessert i ROS-analysen når den ble drøftet, i innholdet og hvorfor enkelte tema ikke var tatt med. I forbindelse med utviklingen av den nye ROS-analysen reflekterte beredskapssekretæren over at det ville være vanskelig å sette bystyret i stand til å forstå akseptkriterier som et konsept, ettersom det kanskje ville være aktuelt å be dem vedta akseptkriterier som deretter ville danne grunnlaget for

arbeidet med ROS-analysen. Respondenter kommenterte at de så forbedringspotensialet med tanke på hvordan ROS-analysen ble distribuert til ansatte og andre interessenter i kommunen.

Kommunen gjennomførte oppdateringer i ROS-analysen i forbindelse med arbeidet for å oppdatere kommuneplanen. Dersom viktige punkter angående ROS-analysen ble tatt opp på møter i arbeidsgruppen, ble disse en del av referatet, og var derfor tilgjengelige for bruk når ROS-analysen skulle oppdateres.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

ROS-analysen inneholdt 30 scenarioer innenfor temaene:

- Naturhendelser (for eksempel skred, flom og stort snøfall)
- Kritisk infrastruktur (for eksempel svikt i avløpssystemet og svikt i vannforsyning)
- Virksomhetsrelaterte hendelser (som større ulykker med barn i skole eller barnehage)
- Smittevern (for eksempel legionella og pandemi)
- Kriminalitet (for eksempel terror)
- Brann og eksplosjonsvern (for eksempel ulykke med farlig gods og skogbrann)
- Viktige samfunnsfunksjoner (for eksempel svikt i medisinleveranser).

Stormflo, fjellskred og pandemisk influensa ble ansett å innebære høy risiko (rød), der tiltak måtte iverksettes. 16 scenarioer ble ansett for å ha et moderat og akseptabelt risikonivå (gul), der nye tiltak burde vurderes.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS i kommunen

Samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.

Kommunen hadde en beredskapsleder i deltidsstilling, som også hadde en lederstilling innenfor helsesektoren i kommunen. I tillegg til beredskapslederen, var det også ansatt en beredskapssekretær i 50% stilling, og det var etablert et arbeidsutvalg som bestod av rådgivere for de ulike avdelingene i kommunen. Beredskapssekretæren arbeidet med å utvikle planer og brukte Arbeidsutvalget for å forankre planene i de ulike etatene. Beredskapslederen fungerte som høyre hånd for Rådmannen i plansammenheng og i forbindelse med hendelser i kommunen. Beredskapssekretæren assisterte også etatene i arbeidet med å utvikle ROS-analyser. Både beredskapssekretæren og beredskapslederen la vekt på at det var viktig å ansvarliggjøre etatene, og hjelpe dem med oppgaver, heller enn gjøre beredskapsrelaterte oppgaver for dem. Arbeidsutvalget hadde møte en gang i måneden og bestod av representanter fra helse, idrett og kultur, oppvekst, teknisk sektor, IT, kommuneoverlegen, informasjonsavdelingen og havna.

Beredskap var et linjeansvar i kommunen. De som var med i Arbeidsutvalget var derfor ansvarlige for beredskap i sine avdelinger. Dette ble spesielt vektlagt av respondentene som arbeidet med beredskap på et mer overordnet nivå. Respondentene som arbeidet med beredskap på et overordnet nivå syntes det var vanskelig å svare på hvordan den helhetlige ROS-analysen ble brukt i kommunen, og hvorvidt analysen førte til at det fremkom ny informasjon. En respondent la vekt på at den enkelte etat var ansvarlig for å bruke den helhetlige ROS-analysen i arbeidet sitt med sikkerhet og beredskap. Oppfølging av tiltak

var derfor ansvaret til den enkelte linjeleder. Respondentene vi intervjuet hadde ulike meninger angående hvorvidt ROS-analysen kunne fungere som et verktøy som angav aksjoner, og der aksjoner ble fulgt opp. En respondent påpekte at flere av de preventive tiltakene var veldig langsiktige, og at de derfor kunne være vanskelige å følge opp i ROS-analysen. Mange av denne typen tiltak var også ofte en del av andre etatsvise planer eller temaplaner.

Respondentene la vekt på at ROS-analyse var et verktøy som var i utstrakt bruk i etatene i kommunen. De som hadde stillinger innenfor beredskap og samfunnssikkerhet opplevde at mange etater var interessert i å bruke ROS-analyse fordi det gav gode innspill til planprosesser, og at det var et godt verktøy i arbeidet med å reflektere over hva man måtte være forberedt på. Ettersom flere etater la vekt på å etablere egne ROS-analyser, kunne disse også brukes i oppdateringen av den helhetlige ROS-analysen. Det ble lagt vekt på at dette var noe de arbeidet med å opprettholde gode rutiner for. For eksempel ble skredanalysene som ble gjort av teknisk etat ansett for å være viktige i arbeidet med et scenario i den helhetlige ROS-analysen.

Overordnet planlegging

Flere respondenter la vekt på at de opplevde at ROS-analysen var godt integrert i det overordnede planarbeidet i kommunen. Seksjoner som angikk fare for hendelser knyttet til naturkrefter som flom eller skred ble for eksempel brukt i utarbeidelsen av en rapport om klimatilpasning i kommunen, og ROS-analysen var en del av planstrategien som ble brukt i forbindelse med oppdatering av kommuneplanen. Ettersom ROS-analysen var en del av planstrategien, var den også integrert i handlingsplanene som ble laget i kommunen. Andre respondenter mente at det var lang vei igjen å gå med tanke på systematikken i bruk av ROS-analysen i temaplaner i kommunen.

En respondent la vekt på at arbeidet med helhetlig ROS-analyse hadde gitt kommunen et verktøy til å reflektere over samfunnssikkerhet og beredskap i et tverrsektorielt perspektiv. ROS-analysen var ikke det eneste verktøyet i den forbindelse, men ansett å være en viktig prosess og et viktig dokument. En respondent som var medlem av Arbeidsgruppen for beredskap pekte på at arbeidet med ROS-analysen, og med å følge opp temaene som den adresserte viste viktigheten av felles avgjørelser og koordinering innenfor fagfeltene ROS og samfunnssikkerhet. Dette var spesielt viktig fordi flere hendelsestyper ville kreve en felles innsats og koordinering mellom etater.

Flere respondenter la imidlertid også vekt på at de ikke anså arbeidet med å nyttiggjøre seg av ROS-analysen for å være over. En respondent påpekte at kommunen fortsatt har en vei å gå med tanke på å få ROS-analyse inn i planverket i kommunen, ikke bare i overordnede planer som kommuneplanen. Dette var blant annet et resultat av at det ofte gikk flere år mellom rullering av temaplaner.

ROS-analysen ble beskrevet som et dokument man kunne slå i bordet med overfor politikerne, for eksempel i forbindelse med ønskede utbedringer i kloakk og ledningsnett i kommunen. ROS-analysen hadde vist at dette var utbedringer som kunne være viktige med tanke på å forebygge skader ved flom. Innholdet i ROS-analysen ble brukt som et argument for utbedringer. En respondent som arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet i kommunen påpekte at de ønsket i større grad å bruke ROS-analysen

som et beslutningsgrunnlag. ROS-analysen var også et dokument som ble brukt til å komme frem til kommentarer i forbindelse med høringsrunder.

Når vi spurte om hvorvidt ROS-analysen frembrakte mye ny informasjon forklarte en respondent at det var veldig få «eureka» opplevelser, for det er folk som lager tiltak gjennom planprogrammene sine som deltok” i ROS-møtene.

I ROS-analysen var det tre scenarier som ble rangert som røde, men ifølge en av respondentene, ville flere av disse få en lavere risikovurdering ved neste revisjon, ettersom det var gjennomført tiltak. Det var blant annet gjennomført aksjoner knyttet til utarbeidelse av temakart for å synliggjøre områder som var spesielt utsatt for jordskred, samt gjennomført tiltak for å ta unna flomvann bedre i enkelte bebyggelsesområder.

ROS-analysen inneholdt en liste over tiltak som skulle gjennomføres med etat eller gruppe som var ansvarlige for tiltakene.

Tiltakene var også prioritert i fire kategorier, der ingen ble ansett for å måtte gjennomføres snarest. Alle tiltakene ble vurdert som nødvendige å gjennomføre i kommende handlingsprogramperiode, i forbindelse med kommuneplanrevisjonen eller i løpet av kommuneplanperioden.

Blant disse var:

- Skred: Utarbeide temakart som viser rasfarlige områder i kommunen for kvikkleire, jord og steinskred,
- Skadeflom: Utarbeide temakart for flomutsatte områder i kommunen. For høyeste risikograd skulle det vurderes om det skulle angis som en hensynssone i kommuneplanen
- Radon: Utarbeide temakart over kjente radonforekomster i bygg i kommunen

Respondenter la vekt på at ROS-analysen hadde bidratt til å sette fokus på tiltak, og til å utvikle nye tiltak. I forbindelse med et scenario om havnivåstigning hadde kommunen for eksempel gjennomført en regelendring, og hadde økt kravet til byggehøyde ved havet. Respondenter påpekte at dette ikke var et revolusjonerende tiltak, og at dette var en tanke som var reflektert i andre planer også. ROS-analysen var derfor ikke det eneste som hadde lagt til rette for en slik endring. Respondenter påpekte at det var vanskelig å si akkurat hvilken effekt det hadde at et scenario havnet på ROS-listen over røde scenarier, dvs. hvorvidt det medførte igangsetting av tiltak. I forbindelse med arealplanlegging la flere respondenter vekt på at ROS-analysen var et nyttig verktøy i arbeidet med å fremskaffe bedre og mer relevante kartdata til de som arbeidet med arealplanlegging i kommunen der scenarier fra ROS, som flom, ras og skred måtte brukes i arealplanleggingen. I kartene skal det være mulig å legge inn informasjon om risiko, blant annet knyttet til scenarier fra ROS-analysen. En respondent kommenterte også at ROS-prosessen hadde vist at det var behov for bedre tverrsektorielt samarbeid med tanke på planlegging, også internt i avdelingen til Byingeniøren.

ROS-analysen og beredskapsarbeidet

Respondenter opplevde at ROS-analysen hadde bidratt til beredskapsarbeidet i kommunen. Beredskapsplanen i kommunen ble laget etter 2010, og inneholdt tiltakskort rettet mot scenarier i ROS-analysen. Respondenter som arbeidet ute i etatene sa at de

ofte arbeidet med situasjoner som var mindre alvorlige, men som adresserer samme scenario, og disse er driftsorganisasjonen dimensjonert for å håndtere selv. Sektorene har egne planer, men den overordnede beredskapsplanen må dekke de alvorlige hendelsene, som ofte inntreffer samtidig. Denne beredskapen dekkes ikke av andre planer.

Beredskapen i kommunen var bygget opp slik at hver etat og enhet skulle ha beredskapsplaner og skulle kunne håndtere mindre hendelser på egenhånd. Dersom hendelser var tverrsektorielle, tredje plan for overordnet krisehåndtering i kraft. Det ble lagt vekt på at dette var viktig, ettersom hendelsene som ble fremmet i ROS-analysen, var hendelser som ingen sektor kunne håndtere alene, og som ofte rammet flere sektorer. ROS-analysen ble ansett for å være et viktig redskap i beredskapsarbeidet fordi det stimulerte diskusjoner angående hvilke kapasiteter kommunen hadde behov for. ROS-analysen gav et verstefallscenario som kunne brukes i diskusjoner omkring dimensjonering av kapasiteter.

ROS-analysen ble ansett for å være et viktig verktøy i arbeidet med beredskap fordi den gav kjennskap til viktige tema, men også fordi den skapte blest om arbeidet med beredskap, og gav bevissthet rundt viktigheten av temaet internt i kommunen. ROS-analysen ble også ansett for å være et verktøy som systematiserte eksisterende kunnskap i kommunen, på tvers av sektorene.

Arbeidsutvalget deltok i øvelser der scenarioene var knyttet opp mot ROS-analysen. Beredskapssekretæren laget øvelsesscenarier. Respondentene som arbeidet med beredskap sentralt i kommunen var imidlertid usikre på hvorvidt ROS-scenarier var gjenkjennelige i øvelsene som ble utført i etatene i kommunen.

Øykommune 2 på Sør-Vestlandet

Kommunen er en liten øykommune på Vestlandet med ca. 500 innbyggere. Kommunen ligger eksponert til ut mot havet, og primærnæringen i kommunen er landbruk og maritim produksjon.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Risiko- og sårbarhetsanalyse for NN kommune, 2013 (vedtatt av kommunestyret 2014)
- Hovedberedskapsplan for NN kommune, sist revidert 2014 (vedtatt i kommunestyret 2014)

To personer ble intervjuet; konsulentene som arbeidet med ROS-analysen, samt rådmannen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

En liten øykommune med 500 innbyggere har andre utfordringer med tanke på beredskap enn for eksempel større bykommuner. Kommunen hadde gjennomført ROS-analyser før kravet om helhetlig ROS-analyse ble innført i 2010. Basert på innspill fra tilsynsmyndigheten valgte kommunen i 2013 å gjennomføre en ny ROS-analyse. Denne

ble utviklet av en innleid konsulent ettersom kommunen ikke hadde egne dedikerte beredskapsressurser i kommuneadministrasjonen. Konsulentens arbeid bestod av å lede møter, utforme og gjennomføre aktiviteter i forbindelse med en grovanalyse, samt å utarbeide utkast til rapport. Det ble sikret god lokal deltagelse ved en analysegruppe som deltok i møter med konsulenten. En av lederne i kommunen forklarte at han opplevde at sentrale personer i kommuneadministrasjonen hadde fått bedre innsikt i risikobasert styring gjennom prosjektet, og gjennom samarbeidet med konsulenten. Kommuneansatte opplevde at de hadde dratt nytte av å bruke en konsulent, samtidig som de hadde klart å legge til rette for at kommuneansatte fikk ta del i arbeidet med analysen. Konsulenten som var innleid mente imidlertid at det var rom for forbedring med tanke på hvor involvert kommuneadministrasjonen var i utarbeidelsen av ROS-analysen.

Kommunen la til rette for bred deltagelse i analysemøtene, men fant det vanskelig å få med deltagere fra eksterne aktører. Ifølge ROS-analyserapporten var formålet med analysen å utvikle en forståelse for hendelser som kunne true kommunens innbyggernes sikkerhet med tanke på liv, helse, miljø og økonomi. Analysen ble avgrenset til en hendelse som ville kreve at kommunens ledelse ble involvert, eller at flere sektorer ble påvirket av hendelsen.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

Valg av scenarioer til ROS-analysen ble gjennomført ved at det ble holdt et møte med konsulenten, kommunens kriseledelse og lensmannen. Informanter fra ROS-analyseprosessen opplevde at scenarioene som ble brukt bygget på tidligere erfaringer fra kommunen, samt på scenarioer fra tidligere ROS-analyser. Valg av lokale scenarioer forekom i varierende grad i ROS-analyserapportene vi har hatt tilgang til. Enkelte kommuner inspireres av innholdet i FylkesROS-analysen eller nasjonalt risikobilde, mens andre har et større fokus på lokale forhold og hendelser. I kommunen valgte man å bruke relativt generelle, men relevante lokale scenarioer. Ifølge konsulenten som ledet arbeidet med ROS-analysen ble dette blant annet begrunnet med at kommunen hadde valgt en ROS-metode som er basert på angivelser av sannsynlighet og konsekvenser for å vurdere risiko. Ettersom kommunen var veldig liten, ville bruk av svært spesifikke scenarioer ført til at man endte opp med svært lave sannsynlighetsanslag, og derfor svært lav score i risikomatriksen. Faren var derfor at alle scenarioene ville bli ansett for å ha en akseptabel risiko i henhold til akseptmatriksen som ble lagt til grunn.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

Kommunen valgte å få laget en ROS-analyserapport som ikke inkluderer konkretisering av hvordan tiltak skal følges opp. ROS-analysen inneholder heller ikke tidsrammer for når tiltak skal være implementert. Det var heller ikke mulig for kommunen å selv ivareta alle de foreslåtte tiltakene. I ROS-analysen påpekes det at flere av punktene knyttet til hvordan man kan sikre at ferjesambandet går som normalt ikke ligger innenfor kommunens ansvarsområde, men heller hos et privat selskap.

I etterkant av utviklingen av ROS-analysen, brukte kommunen også en konsulent for å utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen er basert på scenarioer fra ROS-analysen, og for hvert scenario er det laget en tiltaksplan.

Innlandskommune på Østlandet

Innlandskommunen ligger på Østlandet. Kommunen har en større by som sentrum og innbyggere fra flere nabokommuner pendler daglig til kommunen. Kommunen er en jordbrukskommune, som på samme tid er relativt tett befolket. Den traverseres av en større elv, og grenser til en større innsjø.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- ROS-analyse Risiko og sårbarhet i NN, 2008
- Beredskapsplan NN kommune, 2015
- Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap NN kommune, 2012

Tre personer ble intervjuet med personer som hadde arbeidet med ROS-analysen, som arbeidet med beredskap og i kommuneledelsen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Kommunens ROS-analyse er fra 2008. Arbeidet med ROS-analysen ble igangsatt i 2007, delvis etter oppfordring fra Fylkesmannens beredskapsavdeling. Formålet med ROS-analysen, som beskrevet i rapporten, var å framskaffe ny kunnskap og sørge for at den blir gjort tilgjengelig – ikke minst gjennom tilgang til kart. Fokuset på geografiske data er relativt unikt i dette prosjektet. Kommunen var blant annet opptatt av å innhente og kartfeste informasjon angående ulike typer naturkatastrofer.

Arbeidet med ROS-analysen ble gjennomført av fem grupper bestående av ansatte i kommunen. De fem gruppene ble etablert for å se på temaene: liv og helse, ulykker og katastrofer, terror og kriminalitet, klima og natur, systemsvikt og infrastruktur. Kommunen valgte å bruke egne ressurser heller enn å leie inn en konsulent for å gjennomføre arbeidet. Dette ble blant annet begrunnet med at bruk av egne ansatte ville gi et bedre eierskap til prosessen og resultatet. Totalt deltok 35 personer i arbeidet med å utvikle ROS-analysen. Kommunen valgte å inkludere en rekke eksterne aktører som Sivildforsvaret, Forsvaret, brannvesenet og Mattilsynet. I tillegg opplevde ansatte i prosjektet at Fylkesmannen bidro med god hjelp og veiledning underveis. Rollen til Fylkesmannen er et relevant tema i forbindelse med ROS-arbeid.

I ROS-analyseprosessen ble DSB sin veileder fra 1994 brukt for å utvikle rammen for analysen. Både denne, og kommunens ROS-analyse fokuserer i stor grad på risiko som et produkt av sannsynlighet og konsekvens. Ansatte som ble intervjuet snakket om usikkerhet knyttet til informasjon som ble brukt i analysen, men la vekt på at mye av innholdet i analysen handlet om tro og antagelser, heller enn at det var basert på statistikk. Opplevd risiko kunne derfor variere fra aktør til aktør. For enkelte scenarioer kommer usikkerhetsmomentet spesielt godt frem – for eksempel knyttet til klimascenarioer. Det er imidlertid mulig for kommuner å bruke anslag gitt av myndighetene angående havnivåstigning og ekstremvær, men usikkerheten knyttet til disse anslagene nevnes

sjelden i ROS-analyser. I ROS-analysen til denne kommunen påpekes det imidlertid at det er et behov for mer informasjon om klimaendringer i innlandet.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

Ifølge ROS-analyserapporten beskriver den en grovanalyse som inneholder vurderinger av risiko og sårbarhet, heller enn en analyse. Ifølge rapporten er uttrykket vurdering mer passende; «da vi mener det er mer i samsvar med hva som er mulig å framstille om et samfunns risiko- og sårbarhetsforhold – innenfor rammene av et slikt prosjekt.» Dette viser refleksjon omkring omfanget av rapporten, samt måten den er utviklet på.

ROS-analysen inneholder ikke detaljerte scenarioer, men er i stedet basert på fem tema der flere hendelser er beskrevet i mindre detalj.

Eksempelet under viser hvordan scenarioer beskrives i ROS-rapporten.

«Store nedbørsmengder, ras og trafikkulykker er de viktigste årsakene til at stenging av E6 gjennom [kommunen] i kortere perioder vurderes som sannsynlig. Flomkart for [kommunen] viser for eksempel at avkjøringen fra E6 ved [stedet] vil bli oversvømt allerede ved det som betegnes som 10-års flom. Ved 200-års flom vil en strekning av E6 nord for [stedet] være oversvømt. Stenging medfører at trafikken omdirigeres til omkjøringsveger, noe det for så vidt ligger godt til rette for i [kommunen]. Imidlertid medfører det økt risiko når betydelige trafikkmengder omdirigeres – på veger som ikke er dimensjonert for det - til boligområder, langs skoleveger og gjennom bysentrum.»

Basert på denne beskrivelsen, samt beskrivelsen av sårbarheten til det fylkeskommunale og kommunale vegnettet, gis det en risikokarakter som sammenlignes med karakterene til alle scenarioene på slutten av ROS-rapporten.

Hendelsene som beskrives i ROS-rapporten er av slaget som rammer en kommune og krever samhandling mellom etater. Kommunen har imidlertid valgt å ikke inkludere større nasjonale kriser som en ulykke ved et atomkraftverk, eller andre nasjonale kriser. Alle hendelsene oppsummeres i en risikomatrix på slutten av rapporten. De fleste scenarioene havner inn under den grønne kategorien – de har en akseptabel risiko. Denne kommunen valgte å bruke en standardisert versjon av akseptkriterier – når risikoen havner innenfor enkelte deler av en forhåndsdefinert tabell er den per definisjon, akseptabel.

Foruten oppsummeringer av aksjoner som bør gjennomføres for de ulike hendelsestypene, inneholder ROS-rapporten også en oppsummering av risikoen ved de 80 hendelsene sammenstilt i en risikomatrix. Tiltakene som er foreslått i rapporten rangeres også med tanke på prioritering, der røde tiltak bør ha høyest prioritet. Ifølge rapporten skal tiltakene følges opp i kommunens øvrige plan og rapporteringssystem. I tilfeller der tiltak hører til andre aktører, henstilles disse å følge opp tiltakene. Rapporten inneholder imidlertid ingen forklaring angående hvordan aksjonene skal følges opp, og hvem som er ansvarlig.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

I forbindelse med arbeidet med det opprinnelige ROS-analyseprosjektet til kommunen i 2006 ble det arbeidet med bruk av geografiske informasjonssystemer (GIS), og utvikling av temakart. Det ble blant annet gjort et videreutviklingsarbeid med flomsonkart og

flomutredninger. Ifølge ROS-analyse rapporten ble det også arbeidet med kartlegging av anlegg med potensiale for utvikling av legionella. I forbindelse med hvert av scenarioene foreslås det tiltak. I forbindelse med «liv og helseområdet» fokuseres det på utredning av radonfare rutiner i forbindelse med saksbehandling av byggesøknader – gjennomgang av eksisterende rutiner knyttet til infeksjonskontroll og pandemier. Foreslåtte tiltak består derfor av verifisering av eksisterende tiltak, samt forslag om nye aktiviteter og rutiner. I forbindelse med vurdering av klimaendringer skulle kommunen blant annet fokusere på fortløpende vedlikehold og oppdatering av kartgrunnlag, forbedring av kapasitet på overvannssystem, sikring av mulige rasutsatte skråninger og oppfølging av kommunens klimaplan. I tillegg foreslår rapporten også tiltak som andre ansvarshavende bør gjennomføre – for eksempel lokale kraftselskap, grunneiere og andre myndighetsorganer. I tillegg til å liste foreslåtte tiltak inneholder ROS-rapporten også en liste over konsekvensreducerende og forebyggende tiltak som bør prioriteres.

Kystkommune på Sørlandet

Kommunen ligger på Sørlandet og har ca. 4700 innbyggere. Kommunen har ca. 90 km kystlinje, og befolkningsantallet i kommunen øker betraktelig om sommeren, ettersom det er mange hytter i området langs kysten. Næringsgrunnlaget i kommunen preges av landbruk, turisme og en hjørnesteinsbedrift som produserer farmasøytiske produkter.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Overordnet ROS-analyse – NN kommune, 2014
- Plan for kriseledelse og helsemessig og sosial beredskap – NN kommune, 2013
- Saksfremlegg: Revisjon av kommunens overordnede ROS- analyse og Plan for kriseledelse og helsemessig og sosial beredskap, NN kommune 2014

Vi intervjuet fem personer fra kommunen som representerte administrativ ledelse, som arbeidet i helse og omsorgsetaten, og som arbeidet med beredskap i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Kommunen hadde en overordnet ROS analyse som ble utviklet på 1990-tallet av Rådmannen. Flere respondenter i kommunen mente at den gamle analysen ikke hadde vært i bruk i forbindelse med planlegging relatert til samfunnssikkerhet og beredskap.

I 2011 fikk kommunen et avvik i forbindelse med tilsyn fra Fylkesmannen, ettersom det manglet en beredskapsplan for sosial og helsemessig beredskap. Internt i kommunen var det enighet om at for å utvikle en slik plan, måtte det først gjennomføres en ny helhetlig ROS-analyse. I tillegg forklarte en av respondentene at motivasjonen til kommunen for å gjennomføre en ny helhetlig ROS, også delvis kom av informasjon om det nye lovkravet til helhetlig ROS i kommuner.

Kommunen hadde en beredskapskoordinator som hadde hatt flere lederstillinger i kommunen, og som var bevisst på at han selv kun skulle fungere som en koordinator, mens etatsledere etc. måtte ta ansvaret for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I forbindelse med arbeidet med ROS-analysen hadde koordinatoren imidlertid en viktig

rolle. I samarbeid med Fylkesmannen ble etatsledere og andre relevante personer i kommunen invitert til en fagdag for å starte opp arbeidet med ROS-analysen. Under fagdagen fikk deltagerne veiledning i ROS-analyse basert på en mal som Fylkesmannens beredskapskontor leverte ut. Respondentene beskrev denne som nyttig, fordi den gjorde noe som virket komplisert forståelig, og som en kokebok som det var godt å ha.

Et bredt spekter av aktører i kommunen ble invitert til å delta i ROS-analysen. Respondenter som hadde deltatt på fagdagen og som hadde kommet med innspill i ROS-analyseprosessen, beskrev analyseprosessen som basert på skjønn og fornuft. Scenarioene som ble gjennomgått var delvis hentet fra den gamle ROS-analysen, de var basert på innspill fra etatene, de var inspirert fra fylkesROS-analysen og kommunen brukte hendelser som var analysert i andre kommuners ROS-analyser.

Analyseprosessen ble påbegynt under fagdagen, og ble deretter fullført av beredskapskoordinatoren. Beredskapskoordinatoren sendte informasjon til de andre som var involvert når han hadde skrevet et utkast av scenariovurderinger. Det ble gjennomført en kvalitetssikringsprosess ute i etatene i forbindelse med ferdigstillingen av ROS-analysen, men ROS-analysen var ikke formelt ute på høring.

ROS-analysen ble også fremlagt som sak i kommunestyret og vedtatt i 2011. Etter en mindre revidering i 2014 ble analysen på ny fremlagt for kommunestyret, der den, og beredskapsplanen ble vedtatt på ny. Respondentene hadde delte meninger om involveringen og forståelsen til politikerne med tanke på ROS-analyse, samfunnssikkerhet og beredskap. Enkelte opplevde at de ikke hadde mer interesse for temaet enn for de mange andre planene og sakene som ble fremlagt, mens andre la vekt på at terrorangrepet 22 juli hadde preget politikerne og interessen deres for beredskap.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

Kommunens ROS-analyse var 38 sider. Den bestod av en metodedel der tilnærmingen til vurdering av sannsynlighet og konsekvens forklares, samt vurderinger av 19 scenarioer relatert til:

- Tap av strømforsyning
- Tap av samband, telekommunikasjon
- Naturkatastrofe
- Flom i elv / springflo sjø
- Stor skogbrann
- Transport av farlig gods på vei
- Større personulykke
- Svikt i vanntilførsel
- Svikt i avløp
- Storbrann
- Tap av offentlig datanett
- Forurensing av kysten
- Radioaktivt utslipp/nedfall
- Alvorlig hendelse på offentlig sted
- Pandemi
- Fly og helikopterhavari
- Alvorlige hendelser utenfor kommunen

- Kjemikalier som trussel
- Stormflo

ROS-analysen inneholdt scenarioer som kommunen alltid ville trenge bistand til for å håndtere og forhindre, så som radioaktivt utslipp eller nedfall, og scenarioer som krevde planlegging på kommunalt nivå, så som en storbrann ved en institusjon.

For hvert scenario er det benyttet et standard skjema for å beskrive årsaker, årsaksreduserende tiltak som er iverksatt, sannsynlighet, konsekvenser, konsekvensreduserende tiltak, konsekvensgraderinger med tanke på mennesker, miljø, økonomiske verdier, drift og tjenesteproduksjon. I tillegg vurderes risiko – og hvorvidt denne er akseptabel, samt forslag til risikoreduserende tiltak. Denne kommunens ROS skiller seg noe fra andre kommuners ROS tilnærming ettersom det skilles mellom tiltak som allerede er gjennomført for å redusere sannsynligheten for hendelser, og tiltak som bør gjennomføres. I forbindelse med naturkatastrofe scenarioer listes arealplanlegging og kartlegging av skredfarlige områder som tiltak som er gjennomført. Ettersom risikoen regnes som akseptabel, er det imidlertid ikke foreslått risikoreduserende tiltak utenom det som allerede er gjennomført. Der tiltak er foreslått, som for eksempel i scenarioet «storbrann» listes tiltak som sprinkling og evakueringsøvelser.

I den oppsummerende delen av ROS-analysen står det at: «I den grad risikoreduserende tiltak enkelt kan settes i verk vil disse framkomme i plan for oppfølging og gjennomføring av tiltak.» Da intervjuene i kommunen ble gjennomført eksisterte det ikke en egen plan for oppfølging av ROS-analysen. ROS-analysen inneholder imidlertid en fordeling av ansvar for risikoreduserende tiltak. For eksempel er Rådmann og leder for teknisk drift ansvarlige for å vurdere innkjøp av nødstrømsaggregat til Rådhuset, og til drifting av kritisk vannforsyning og sentral pumpestasjon for kloakk.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.

Respondentene som ble intervjuet la vekt på at ansvaret for å integrere beredskap og samfunnssikkerhet i planer ligger hos den enkelte etat, som en del av linjen. Beredskapskoordinatoren har ikke ansvar for å gjennomføre prosesser knyttet til beredskap og samfunnssikkerhet, og har i stedet inntatt en rolle der han fungerte som pådriver overfor etatsledere. Han la vekt på at dette var viktig for å sikre eierskap til oppgavene knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap i den enkelte etat. Dersom han hadde vært ansvarlig for å utvikle planer, samt for tiltak fra ROS, ville det vært enda vanskeligere å integrere disse temaene inn i den daglige driften. Flere respondenter mente at de hadde planverket sitt i orden, og at med tanke på oppdateringer og øvelser, var det beredskapskoordinatoren som gav dem en vennlig påminnelse når det var på tide å arrangere øvelser eller revidere planer. Beredskapskoordinatoren hadde derfor en pådriverrolle overfor etatsledere.

I kommunen arrangeres det en årlig beredskapsdag som ledes av Rådmannen. Her gjennomgås planer og analyser med ledere fra kommunen, og de har muligheten til å komme med tilbakemeldinger angående tiltak og videre planlegging. Flere respondenter påpekte at på grunn av at kommunen er relativt liten, og har en liten administrativ stab,

treffes enhetsledere hver dag, og det samme gjelder enhetsledere og beredskapskoordinatorer. Arbeidet med beredskap ble derfor beskrevet som nedsatt i planer, men også som prosesser som var enklere å gjennomføre og koordinere grunnet den korte avstanden mellom ulike etater og ledere.

Respondenter beskrev et beredskapsarbeid der det var fokus på ressurstilgang, blant annet i form av utstyr i tilfelle evakuering av institusjoner, sprinkleranlegg i tilfelle brann, og aggregat i tilfelle bortfall av strøm. Disse var kapasiteter som var gjenkjennelige i hendelser som kommunen hadde opplevd, men som ikke nødvendigvis var like alvorlige som hendelsene som ble omtalt i ROS-analysen.

Kommunen hadde lenge diskutert hvordan de kunne inngå samarbeidsavtaler med andre kommuner ved behov for ekstra ressurser. Dette arbeidet hadde imidlertid ikke ført frem enda. Flere respondenter pekte imidlertid på viktigheten av å få slike avtaler på plass.

Overordnet planlegging

Respondentene som ble intervjuet slo fast at selve ROS-analysen ikke var et verktøy som ble tatt frem på daglig basis i kommunen. Den var en viktig del av den årlige beredskapsdagen, og ble derfor vurdert årlig. Flere av respondentene la vekt på at ROS-analysen burde tenkes på som enhver annen plan, og ivaretas ved bruk av de samme verktøyene. Flere respondenter la vekt på at planarbeidet i kommunen blant annet ble ivaretatt av internkontrollsystemer, og at tiltak som var nødvendige ble identifisert gjennom et avvikssystem. På den måten kunne kommunen sikre at oppgaver ble ivaretatt ute i etatene. Ansvar for å bruke ROS-analysen i langsiktig planlegging var lagt til etatene. Det var derfor ikke mulig for beredskapskoordinatoren å informere om hvordan de ulike scenarioene var blitt fulgt opp. Den totale oversikten kom kun frem en gang i året, under Rådmannens beredskapsdag. En respondent påpekte at nettopp mangelen på oversikt over tiltak og hvordan det ble arbeidet med hendelser, gjorde det vanskelig å se hvordan ROS-analysen faktisk ble brukt.

Når vi diskuterte hvordan ROS-analysen bidro til overordnet planlegging var flere respondenter usikre på eksakt hvilke rolle ROS-analyse hadde. En respondent kommenterte: «Jeg tror vi fikk en større forståelse av hvorfor vi driver med dette her», med referanse til beredskapsarbeid. De la vekt på at ROS-analysen var mer en oppsummering av alle de tingene som de visste fra før av i kommunen med tanke på hendelser og kapasitetsbehov i forbindelse med kriser. De la vekt på at ROS-analysen hadde bidratt til å trekke enkelte hendelsestyper lenger frem i bevisstheten, men at den mest av alt var å forstå som en oppsummering av kunnskap og tiltak som kommunen hadde kjent til, gjennomført, eller planlagt å gjennomføre i lang tid. Et eksempel var arbeidet med drikkevannsforsyning. I ROS-analysen ble drikkevannsforsyning trukket frem som viktig. Det eksisterte imidlertid en drikkevannsplan i kommunen i forkant av ROS-analysen, som også inneholdt flere av tiltakene som ble foreslått i ROS-analysen.

ROS-analysen nevnte derfor flere av tiltakene som ble gjennomført i kommunen, men dette var tiltak som levde et liv utenfor ROS-analysen. ROS-analysen bidro i enkelte tilfeller til å synliggjøre behovet for tiltak, men ROS-analyseprosessen i seg selv bidro med få nye tiltak. Flere respondenter la vekt på at de hadde en god dialog omkring samfunnssikkerhet i kommunen, selv om dette arbeidet ikke nødvendigvis involverte daglig bruk av ROS-analysen. ROS-analysen ble derfor ikke betraktet som et verktøy som

burde integreres i all planlegging, ettersom mange planer allerede ble ansett for å referere til tiltak knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen.

ROS-analysen og beredskapsarbeidet

Respondentene opplevde ikke at ROS-analysen var et viktig bidrag til øvelser. Øvelser ble ofte avholdt i samarbeid med Fylkesmannen, eller med den lokale hjørnesteinsbedriften. Respondentene var usikre på hvor scenarioene fra øvelsene var hentet fra.

Under intervjuene kom det frem at respondentene ikke opplevde ROS-analysen som et bidrag som var spesielt viktig med tanke på det daglige eller månedlige beredskapsarbeidet. Dette ble ansett for å gå sin gang uavhengig av det som stod i ROS analysen. Dette var til dels et resultat av at beredskapsarbeidet ble ansett for å også være hendelsesdrevet, så det som kommunen, eller andre kommuner hadde opplevd, fikk også fokus i beredskapsarbeidet.

Respondentene reflekterte også rundt verstefallstenkingen som er en del av ROS analysen, og flere konkluderte at den type scenarioer ikke nødvendigvis var mest relevante med tanke på beredskapsplanlegging. ROS-analysen ble imidlertid sett på som en mulighet til å reflektere over de større hendelsene, og til å se på hendelser som kunne aggregeres ned på et mer hverdagslig nivå internt i etatene.

Flere respondenter bemerket at de ikke brukte ROS-analyse som en del av det daglige, ukentlige og månedlige beredskapsarbeidet. I stedet var ROS-analysen et dokument som ble trukket frem ved en årlig rullering, som et dokument det ble kalibrert opp mot, heller enn et dokument som ble kontinuerlig brukt. ROS-analyse var derfor en liten bit av arbeidet med å utvikle beredskapen i kommunen, og i den enkelte etat.

ROS-analysen ble ansett for å være et verktøy som skapte bevissthet rundt beredskapsarbeidet, som gav en bedre forståelse av mulige kriser og det arbeidet kommunen burde legge ned i forkant av hendelser. ROS-analyse ble også beskrevet som viktig med tanke på å legitimere beredskapsrelaterte tiltak. Andre respondenter var uenige i at ROS-analysen bidro med nye tiltak, og opplevde i stedet at tiltakene som ble foreslått allerede hadde vært luftet i den enkelte etat, og i flere tilfeller var de allerede en del av mer underliggende planverk i den enkelte etat.

Jordbrukskommune i Midt-Norge

Kommunen ligger i Midt-Norge og har store jordbruksarealer. Den preges av befolkningsvekst, ettersom den ligger mindre enn en time fra bysentrum og har ca. 7500 innbyggere. Kommunen ligger ved fjorden og har større forekomster av kvikkleire. E39 går i to tunneler gjennom kommunen. Det er stort fokus på beredskap i forbindelse med hendelser knyttet til tunnelene.

I vår studie ba vi om relevante dokumenter angående kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- ROS analyse NN kommune, 2010
- Plan for kriseledelse NN kommune, 2013
- Plan for samfunnssikkerhet NN kommune, 2013

Vi intervjuet fem personer fra kommunen som representerte administrativ ledelse, som arbeidet i helse og omsorgsetaten, og som arbeidet med beredskap i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

ROS-analysen til kommunen ble utviklet i 2005, før de fleste av respondentene som ble intervjuet begynte i sine nåværende stillinger. Analysen ble revidert i 2010, men det originale formatet var beholdt. Arbeidet med den opprinnelige ROS-analysen var basert på et skjema og en metode som ble fremskaffet fra Fylkesmannen. I 2010 revisjonen ble blant annet scenarioer knyttet til havnivåstigning og effekter av klimaendringer i større grad integrert i ROS-analysen.

I diskusjoner angående metode for utvikling av ROS-analyser påpekte en respondent: «det viktigste er at vi gjør det, og har et forhold til det, ikke at vi gjør det slik eller sånn.» En annen kommenterte at det er viktig «å se på det som har praktisk nytte i hverdagen.» Respondenter la derfor vekt på at arbeidet måtte oppfattes som en prosess som førte frem til et produkt som var nyttig for dem. De opplevde at metoden som førte frem til ROS-analysen var basert på skjønn, men også at det var en prosess som la til rette for deltagelse fra ulike aktører i kommunen.

Politikerne i kommunen hadde i liten grad vært involvert i arbeidet med ROS-analysen og oppfølgingen av analysen. Ordfører og varaordfører ble ansett for å ha kjennskap til ROS-analysen, ettersom ROS-analysen var et bakgrunnsdokument til kommuneplanen. ROS-analysen hadde imidlertid vært oppe som en orienteringssak i kommunestyret. En respondent påpekte at i så måte var ikke ROS-analysen annerledes enn enhver annen plan som skulle vedtas. Respondenten la vekt på at det derfor ikke kunne forventes at kommunepolitikerne skulle engasjere seg spesielt i arbeidet med å følge opp en plan.

I forbindelse med oppdateringen av ROS-analysen i 2010 ble ikke det reviderte dokumentet sendt ut på høring. Dokumentet ble tatt opp på et ledermøte, og var gjenstand for diskusjon. En respondent opplevde at dette var bra, fordi det la til rette for diskusjoner blant personer med et linjeansvar i kommunen. Flere respondenter mente at ROS-analysen var godt kjent i kommunen, delvis på grunn av størrelsen på kommunen, og mulighetene dette gav for interaksjon i forbindelse med beredskapsarbeid. Det var spesiell oppmerksomhet rettet mot ROS-analysen i tiden rundt intervjuene våre, ettersom Fylkesmannens beredskapsavdeling skulle gjennomføre et tilsyn av kommunen.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

ROS-analysen til kommunen er en del av kommunens «Plan for Samfunnssikkerhet». Analysen inneholder 24 scenarioer, fordelt på temaene trafikk, brann/eksplosjon, ras og annet (sistnevnte inkluderte blant annet forurensning av vannkilder, havnivåstigning og langvarig strømbrytning). I forbindelse med hvert scenario beskrives mulige konsekvenser, sannsynlighet, samt foreslåtte konsekvens- og sannsynlighetsreducerende tiltak. En respondent reflekterte rundt formatet på ROS-analysen, og poengterte at den var veldig kort, og at det var trenden når den opprinnelige helhetlige ROS-analysen ble laget. De hadde imidlertid lagt merke til at det nå var vanlig å skrive mer rundt hvert scenario. Flere respondenter mente imidlertid at det var bra å ha en kort helhetlig ROS-analyse, ettersom

det gjorde den mer brukervennlig og tilgjengelig for ansatte i kommunen. Dette formatet passet også bra overens med et arbeid i kommunen med å redusere størrelsen på ulike planer. I forbindelse med rulleringen av ROS-analysen hadde det oppstått diskusjoner omkring hvilket nivå de skulle legge seg på med tanke på omfang og metode. Ifølge en respondent skulle ROS-analysen rulleres hvert fjerde år. Flere respondenter synes dette var en bra fremgangsmåte ettersom det gav de som arbeidet med ROS-analysen muligheten til å arbeide med det eksisterende dokumentet i en periode før det kom nye tiltak og nye scenarioer.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.

Beredskapsarbeidet i kommunen ble drevet av Beredskapskontakten. Rådmannen ble trukket inn dersom det var nødvendig, som for eksempel ved forberedelser til tilsyn eller i forbindelse med øvelser. Kommunen hadde etablert et kriseteam, bestående av blant annet Rådmannen, Ordføreren og Beredskapskontakten. Beredskapskontakten tok seg av det praktiske arbeidet med å oppdatere beredskapsdokumenter. Ansvaret for beredskap ble ansett for å være en del av det vanlige linjeansvaret. Kommunen ble beskrevet som bestående av en flat struktur, ettersom enhetsledere rapporterte direkte til rådmannen. Det var derfor enkelt å fremskaffe informasjon om beredskapsarbeidet, samt legge til rette for samarbeid mellom etatene.

Respondenter la vekt på at ROS-analysen var en arbeidsmetode som hadde økende popularitet i kommunen. Det ble for eksempel brukt ROS-analyser i helseetaten i forbindelse med organisering av hjemmebesøk, og helsemestring. I forbindelse med dette arbeidet påpekte en respondent hvor viktig det var å få ROS-analysen under huden, og dette oppnådde man kun ved å delta i slike prosesser.

ROS-analysen og overordnet planlegging

ROS-analysen ble ansett for å være et verktøy som avdekket områder der det var behov for ekstra oppmerksomhet, samt en prosess som kunne gi råd angående tiltak som burde gjøres dersom hendelsene oppstod. Den ble beskrevet som en del av «bakteppet» for den nye kommuneplanen som ble utviklet seks måneder før intervjuet ble gjennomført.

I forbindelse med utviklingen av kommunens arealplan var det fokus på naturkatastrofer som ras, som ble benyttet som scenario i ROS-analysen. Flere respondenter påpekte at de anså ROS-analysen for å være spesielt knyttet opp mot arbeidet med arealplanen til kommunen, ettersom ROS-analysen, ifølge en respondent, ble forstått «som knyttet til det fysiske rom.» En respondent fortalte at saksbehandlere i planavdelingen også brukte scenarioer fra ROS-analysen i arbeidet med reguleringsplaner. En respondent bemerket at i forbindelse med samfunns- og arealdelen av kommuneplanen var ROS-analysen viktig sammen med andre planer. Behovet for å fokusere på arealplanlegging hadde også blitt synliggjort av flere naturrelaterte hendelser knyttet til kvikkleire, og til stormflo og utvasking av grunn langs sjøen i forbindelse med stormer.

Innholdet i ROS-analysen ble ansett for å, i stor grad, ha vært kjent før analysen ble ferdigstilt. En respondent påpekte at innholdet i ROS-analysen i stor grad var kjent for de som arbeidet i teknisk etat, ettersom det var hendelser som man allerede hadde adressert

gjennom planverket, eller som man var klar over at kunne oppstå. ROS- analysen ble imidlertid sett på som en prosess som kunne øke oppmerksomheten omkring ulike scenarioer, som kvikkleire.

Respondentene hadde ulike meninger angående hvordan de arbeidet med tiltak som var inkludert i ROS-analysen. Flere pekte på gode eksempler på tiltak som var gjennomført, mens andre merket seg at det manglet systematikk i arbeidet. Vurderingen i ROS-analysen hadde imidlertid blitt brukt for å prioritere tiltak knyttet til samfunnssikkerhet som skulle gjennomføres i kommunen. En respondent la imidlertid vekt på at ROS-analysen i seg selv, og arbeidet med ROS, ikke innebar tett oppfølging av tiltak, ettersom disse måtte ivaretas gjennom etatsvise planer. En respondent påpekte at mange av tiltakene som ble ansett for å være nødvendige var ivaretatt av sektorvise planer eller gjennom den enkelte etat når ROS-analysen ble gjennomført. Eksempler på tiltak som allerede var gjennomført på tidspunktet da den helhetlige ROS-analysen ble gjennomført:

- «Hendelse: Trafikkulykke, konsekvensreducerende tiltak: Lage trafiksikkerhetsplan
- Hendelse: Strømstans, risikoreducerende tiltak: reserveaggregat»

Innholdet i tiltakene ble ansett for å være en samling av eksisterende kunnskap, tanker som ansatte hadde tenkt på før. Ifølge beredskapskoordinatoren var det som var unikt med ROS-analysen at kommunen nå fikk disse tankene ned på papiret. Når en respondent reflekterte over hvordan ROS analysen var gjenkjennelig i kommunens arbeid påpekte han; «det er vanskelig å vite hva som er forankret i hva.» Helhetlig ROS var forankret i lovverket, men mange av innspillene til ROS var basert på planer, som igjen var forankret i sektorvis lovgivning.

Flere respondenter bemerket at det kommende tilsynet ville være en god måte å kalibrere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, ettersom det ville indikere hvor forbedringspotensialet deres lå. De kommenterte at et forbedringsområde nok ville være systematikken i oppfølging av ROS-analysen.

ROS-analysen og beredskapsarbeidet

Samtaler med respondenter i kommunen viste at det var fokus på beredskap på overordnet nivå i kommunen, samt i de ulike etatene. En av respondentene hadde tidligere vært leder for et kommunalt sykehjem, og fortalte at hun i den rollen var veldig bevisst på scenarioene i den helhetlige ROS-analysen, og hvordan de kunne påvirke institusjonen hun ledet. Det var derfor utviklet planer for hvordan flere scenarioer i den helhetlige ROS-analysen burde håndteres på enhetsnivå.

I forbindelse med intervjuene fokuserte respondenter fra etatene på scenarioer som de opplevde som spesielt viktige for sin egen etat. Brann i sykehjem eller andre institusjoner ble trukket frem som en hendelse det hadde vært mye fokus på. Brann i institusjon og brann i tunnel var også scenarioer som var inkludert i ROS-analysen. Helseinstitusjonene hadde ROS-analyser som var mer spesifikt rettet mot deres arbeidsoppgaver og mer underliggende scenarioer. Disse analysene ble sett på som viktige i arbeidet med å utvikle god beredskap. Når vi diskuterte effekten av helhetlig ROS på arbeidet med beredskap påpekte respondenter at dette var kjente scenarioer, som man hadde arbeidet med lenge før ROS-analysen ble etablert. ROS-analysen hadde imidlertid ført til at man fikk et økt

fokus på tiltaksdelen, som at det burde installeres sprinkleranlegg i eksisterende institusjoner. En respondent mente at å spørre hva som kom først, tiltaket eller ROS-analysen, var som å spørre om hva som kom først, høna eller egget? Flere respondenter opplevde at mange av scenarioene fra ROS-analysen var langt fremme i bevisstheten, men ikke selve ROS-analysen. Kommunen arbeidet også med å innføre et elektronisk avvikssystem, og flere respondenter mente at dette hadde potensiale til å forbedre arbeidet med ROS-analysen og tiltak knyttet til beredskap.

I forbindelse med diskusjoner om hvordan den helhetlige ROS-analysen ble brukt for å bygge en god beredskap i kommunen la flere respondenter vekt på at det var et forbedringspotensial med tanke på systematikken i bruk av ROS-analysen, og i beredskapsarbeidet generelt. Flere respondenter pekte imidlertid på at det var økende fokus på etatsvis beredskap, for eksempel i etterkant av 22 juli og skoleskytinger. En av fordelene med å ha en overordnet ROS-analyse, var at denne gav informasjon om scenarioer som de gjerne ikke hadde et like stort fokus på i egen organisasjon. Det tverrfaglige ble også trukket frem som et viktig aspekt av arbeidet med ROS-analysen og beredskap. Beredskapsplanen til kommunen var også et relativt kort dokument. En respondent påpekte; «Det er sikkert kommuner som har større planer, men det fungerer bra hos oss.» Respondentene beskrev jevnlig bruk av scenarioer fra ROS-analysen i forbindelse med øvelser i kommunen. Det vanligste var at det ble gjennomført etatsvise øvelser, men kommunen hadde også øvet sammen med Fylkesmannen, der ROS-scenarioer var et viktig innspill med tanke på valg av tema. Øvelsene som ble avholdt ble ansett for å være viktige i arbeidet med å kvalitetssikre beredskapen i kommunen.

Bykommune på Sør-Vestlandet

Storbykommunen på Sør-Vestlandet har ca. 130 000 innbyggere. Kommunen har et felles arbeids- og boligmarked med flere omkringliggende kommuner, og samarbeider tett med flere av disse gjennom interkommunale selskap. Kommunens næringsliv består av flere store industribedrifter samt en rekke selskaper som er tilknyttet olje- og gassindustrien.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og har mottatt følgende dokumenter:

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for NN regionen 2013 Hovedrapport
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for NN kommune 2013
- Plan for krisehåndtering, NN kommune 2008
- Saksfremlegg, helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse NN kommune, NN bystyre mars 2014

Vi intervjuet fem personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen, samt ansatte i by og miljøetaten, samt skole og oppvekstetaten. Intervjuene varte mellom 30 minutter til 2,5 timer, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Storbykommunen utviklet en helhetlig regional ROS-analyse allerede i 2007 sammen med tre nabokommuner. De fire kommunene har bebyggelse som grenser til hverandre, og har et felles arbeidsmarked. Kommunen hadde imidlertid ikke en egen helhetlig ROS-

analyse, som kun inkluderte kommunen. Med innføringen av forskrift om kommunal beredskapsplikt ble det åpnet for samarbeid mellom kommuner der det var å anse som hensiktsmessig. I 2012 bestemte de fire kommunene at de ønsket å oppdatere den regionale helhetlige ROS-analysen, slik at denne var i samsvar med kravene fra forskrift om kommunal beredskapsplikt. I saksfremlegget for ROS-analysen som ble utviklet i 2013 ble det lagt vekt på at kommunene i regionen har et felles bolig- og arbeidsmarked, samt at en hendelse i en kommune vil kunne påvirke de andre og kreve samarbeid mellom kommunene. ROS-analysen skulle derfor belyse hendelser som kunne berøre kommunene samtidig, samt vise hvilke behov det var for felles beredskap i regionen. Bykommunen bestemte seg i tillegg for å gjennomføre en prosess med å utvikle en egen helhetlig ROS-analyse som en parallell prosess. Informasjonen fra denne kommunen dekker derfor to prosesser som ble gjennomført samtidig.

Utviklingen av kommunens egen helhetlige ROS-analyse ble gjennomført i 2013. Både region og kommune ROS-prosjektet ble ledet av en konsulent, men kommunene bidro med ressurser som kunne belyse ulike aspekter ved kommunens aktiviteter.

Kommunen utviklet en egen, unik prosess for å forberede deltagerne som skulle delta i ROS-prosessen. Flere medarbeidere i kommunen tok et kurs i risikoanalyse ved et universitet, der de skrev kursoppgaver som kunne brukes inn i ROS-prosessen. I tillegg måtte deltagerne på analysেমøter gjennomgå et e-læringskurs før analysেমøtet. En respondent forklarte at selv om dette ble møtt med skepsis av enkelte deltagere, fikk de i stor grad positiv respons på at deltagerne fikk muligheten til å utvikle en bedre forståelse av hva en ROS-analyse var, før de skulle bidra til kommunens ROS-analyse.

De to ROS-analysene ble gjennomført ved å arrangere analysেমøter for ulike scenarier, der det ble lagt vekt på å invitere eksterne aktører som nødetatene, samt sykehuset og representanter fra viktige infrastruktureiere. I forbindelse med kommunens egen ROS-analyse ble det gjennomført analysেমøter som tok opp ulike tema som drikkevannsforsyning, avløpshåndtering, store ulykker og sikkerhet i administrasjonsbygg. Totalt ble 29 virksomheter utenfor kommunen inkludert som deltagere i prosessen, i tillegg til deltagere fra de kommunale etatene

Respondenter som hadde deltatt i prosjektet med ROS-analysen la også vekt på viktigheten av metode. De oppfattet ROS-prosjektet, både det regionale og kommunale, som spesielt fokusert på metodeutvikling, og på å forklare hvor analysegruppene opplevde at det var usikkerhet omkring datamaterialet, og derfor også konklusjonene.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

Den helhetlige ROS-analysen til kommunen ble beskrevet som en grovanalyse med utvidet usikkerhetsanalyse i saksfremlegget til kommunen. Den regionale analyseprosessen ble gjennomført basert på 51 scenarier, mens den kommunale ROS-analysen (helhetlige) var basert på 48 scenarier. Scenarioene som er valgt er knyttet til samfunnsfunksjoner som:

- Ivareta matforsyning
- Ivareta drikkevannsforsyning
- Ivareta behov for varme – elforsyning
- Evne til å tilby nødvendig midlertidig husly

- Opprettholde demokratisk rettsstat
- Opprettholde trygghet for liv og helse, omsorgstjenester
- Opprettholde trygghet for liv og helse, assistanse til mennesker utsatt for hendelser som truer liv og helse
- Opprettholde trygghet for liv og helse, grunnleggende sikkerhetsnivå i virksomheter med potensial for store ulykker.

Kommunene har også valgt å fokusere på vilde handlinger som voldshandlinger og demonstrasjoner, voldshandlinger på skoler eller andre steder i by og kriminelle handlinger. Videre har man også valgt å ta med dyrehelse, samt handlinger som kan true målet om å opprettholde verdiskapning – som dramatisk fall i oljepris eller kollaps i pengemarkedet.

Den regionale ROS-analysen fokuserer spesielt på to viktige infrastrukturer; strømforsyning, og IKT / Telekom. Det konkluderes at langvarig svikt i strømforsyning og svikt i IKT /Telekom kan knyttes til effekter for 18 andre scenarioer som svikt i matvareforsyning, svikt i nødetater og i krisehåndtering. Analysen vurderte derfor hvordan ulike samfunnsfunksjoner hadde en gjensidig avhengighet.

ROS-analysene inneholder også innspill til arbeidet med beredskapsplaner –og det videre arbeidet med risikohåndtering i kommunen(e). ROS-analysene har et fokus på videre bruk av det endelige produktet, samt innspillene som fremkom gjennom analyseprosessen. Blant innspillene som gis i både den regionale og kommunale ROS-analysen er et behov for å fokusere på identifiserte risikoreduserende tiltak og barrierer, både eksisterende og tiltak som bør gjennomføres. I rapportene anbefales aktører å lage handlingsplaner for gjennomføring av tiltak og oppdatere beredskapsplaner. Den regionale ROS-analysen påpeker også behovet for å gjennomgå eksisterende barrierer, med tanke på å kartlegge faktisk ytelse. I tillegg foreslås scenarioer som bør regnes som dimensjonerende for kommunenes beredskap. Det gis også anbefalinger angående oppdatering av ROS-analyser, og muligheten for bruk av dataverktøy til å opprettholde et levende risikoregister, heller enn å kun bruke ROS-analyserapporter.

Den kommunale ROS-analysen bygger på innholdet i den regionale ROS-analysen. I rapporten for den kommunale ROS-analysen listes kritiske samfunnsfunksjoner og tilhørende basiskapabiliteter. I rapporten defineres basiskapabiliteter som ” Den funksjonsevne samfunnet må være i stand til å opprettholde nærmest kapabilitet uavhengig av hvilke påkjenninger det utsettes for.” Flere av funksjonene en kommune blir ansett for å måtte ivareta ble vurdert som tilstrekkelig belyst gjennom den regionale ROS-analysen, og ble derfor ikke inkludert i den kommunale ROS-analysen, for eksempel funksjonene; «Ivareta nødvendig matforsyning» og «opprettholde lov og orden.» Disse innebar derfor ikke problemstillinger som var unike for kommunen, og som måtte belyses ytterligere.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

På tidspunktet da intervjuene med respondenter fra kommunene ble foretatt var ROS-analysen fortsatt ute på høring, og den endelige versjonen skulle presenteres for de ulike kommunene på et fellesmøte.

ROS-analysen ble forelagt politikerne i formannskapet til kommunen, samt bystyret. Vedtaket var stilet som en orienteringssak, der formannskapet og bystyret tok ROS-analysene for regionen og kommunen til orientering. Politikerne hadde imidlertid ikke vært involvert i form av å vedta akseptkriterier eller andre rammer for prosjektet. Saksfremlegget for ROS-analysene inneholdt også foreslåtte vedtak som at kommunene skulle utarbeide; «en felles beredskapsanalyse og beredskapsplan for de fire samarbeidskommunene», og at det skulle etableres et felles beredskapsråd for de fire kommunene inklusiv andre viktige regionale aktører.

Kommunen valgte å bruke utviklingen av ROS-analysen til å gjennomføre en beredskapsanalyse, en prosess som er vanlig innen petroleumsnæringen. På intervju tidspunktet var ikke denne gjennomført. Målet med denne var å gjennomføre en prosess som kunne vise hvorvidt det var samsvar mellom den eksisterende og den ønskelige beredskapsytelsen. En av respondentene mente at dette var et nødvendig steg i forbindelse med at sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt krever at ROS-analysen skal ligge til grunn for kommunens beredskapsplan. En av respondentene forklarte at forskrift om kommunal beredskapsplikt og veilederen fra DSB () spesifiserte ikke hvordan man burde linke ROS-analysen med innholdet i beredskapsplanen. Kommunen hadde derfor valgt å gå en egen vei for å se på sammenhengen mellom innholdet i ROS-analysen, og beredskapen i kommunen ved å gjennomføre en beredskapsanalyse.

Kommunen har også trukket ROS-analysen inn i arbeidet med ny kommuneplan. I risiko og sårbarhetsanalysen i forbindelse med kommuneplanens arealdel drøftes risikofaktorer som ble identifisert i den regionale og kommune ROS-analysen, for eksempel økt aktivitetsnivå for utbygging av boliger og problemer knyttet til strømtilgang, veinettet og helse. Et annet eksempel er at «Arealknapphet, kombinert med høy befolkningsvekst gir høye boligpriser og et betydelig utbyggingspress, noe som fører til konflikt mellom utbyggingsinteresser og landbruksinteresser/ behov for jordvern.» Her listes følgende tiltak som kommuneplanens håndtering og tilnærming som; «Langsiktig landbruksgrense overholdes og Gjenbruk og byomforming sparer areal.» Fra den helhetlige ROS-analysen har kommunen også konkludert at «Det kommer flere lange undersjøiske vegtunneler i regionen» og at Kommuneplanens håndtering/tilnærming er at kommunen har en transportstrategi for å redusere transportbehovet

Kommunen har tatt et viktig skritt i å inkludere funn fra den helhetlige ROS-analysen, men måten ROS-analysene refereres til, og brukes i forbindelse med arealdelen av kommuneplanen viser også hvor vanskelig det er å operasjonalisere innholdet i ROS-analysen, ettersom det eneste som gjøres er å gi en oppsummering av hvordan ulike tema fra ROS-analysen er adressert. I samfunnsdelen av kommunens kommuneplan, for 2014 -2029, brukes også konklusjoner fra den kommunale og regionale ROS-analysen. I forbindelse med aktiviteter kommenteres det hvorvidt det eksisterer sårbare objekter, og hvorvidt ROS-analysene nevner scenarioer som er aktuelle med tanke på f.eks. utbygginger av boligområder i kommunen.

Kystkommune på Vestlandet

Fastlandskommunen på Vestlandet har ca. 5000 innbyggere. Kommunen består av fjell, dyrket mark, store utmarksområder, skog, og en kystlinje. Havbruk og landbruk er viktige næringer i kommunen.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnsikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Overordna risiko- og sårbarhetsanalyse for NN kommune 2013
- Sakspapir ROS-analyse, organisering og arbeidsmetode, NN kommune, 2010.
- Sakspapir Risiko- og sårbarhetsanalyse for NN kommune, 2013
- Sakspapir Risikoanalyse akseptkriteria, NN kommune, 2013

Vi intervjuet tre personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnsikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

ROS-analysen til kommunen hadde vært under planlegging og gjennomføring i flere år. Respondentene forklarte at prosessen blant annet hadde blitt forsinket av at det var flere utskiftninger i kommuneadministrasjonen. En respondent påpekte også at det var en utfordring at det ikke ble satt av ressurser til ROS-analysen. Dette medførte at det var vanskelig å sikre at ansatte som deltok i prosjektet faktisk hadde tid til å arbeide med oppgavene sine. I tillegg betød færre ressurser at det var mindre muligheter for å utvikle kompetansen til de ansatte som deltok i prosjektet.

En av informantene forklarte at arbeidet med ROS-analysen hadde kommet i gang som følge av en merknad fra Fylkesmannen angående oppfyllelse av forskrift om kommunal beredskapsplikt. Den tidligere ROS-analysen til kommunen var fra 1999, og ble derfor regnet for å være utdatert. Rapporten fra Fylkesmannen beskriver ROS-prosessen i kommunen som for dårlig forankret i det politiske styret. Det ble derfor bestemt at ROS-analysen skulle diskuteres i kommunestyret, og at man skulle vedta akseptkriterier politisk.

Respondenter fra kommunen beskrev det tidligste arbeidet med den nye ROS-analysen som utfordrende ettersom formålet analysen skulle fylle (utenom at den skulle bidra til at pålegget ble møtt) var uklart for kommunen. Etter tilsynet fra Fylkesmannen fikk Rådmannen mandat til å starte arbeidet med ny ROS-analyse. Formannskapet i kommunen fungerte som styringsgruppe for prosjektet, og det ble etablert en prosjektgruppe med ansatte fra kommunen. Det ble etablert grupper som vurderte følgende tema:

- Energi, tele og IKT
- Fiskeoppdrett, dyresjukdomar, landbruk og epidemiar, inkludert vassforsyning
- Masseskade, transportulukker og helseberedskap
- Naturulukker og akutt forureining
- Samfunnsdel og arealplanlegging

Metodevalg

Kommunen valgte å bruke veilederen som DSB utarbeidet i 1994, en beskrivelse som til dels var utdatert på tidspunktet når kommunen begynte å bruke den. Valg med tanke på metode og gjennomføring ble ansett for å ha blitt påvirket av ROS-analysene til omkringliggende kommuner, ettersom disse allerede hadde ferdige ROS-analyser. Mye av materialet som var inkludert i analysene til de omkringliggende kommunene ble beskrevet som nyttig også for kommunen. I tillegg beskrev respondenter bruk av FylkesROS-analysen som inspirasjon til format og innholdet i ROS-analysen. Kommunen gjennomførte en politisk prosess for å få akseptkriteriene som skulle brukes forankret i kommunestyret. Arbeidsgruppen som deltok i ROS-analysen foreslo akseptkriterier som deretter ble vurdert i planutvalget og formannskapet, og som deretter ble godkjent av kommunestyret.

Gjennomføring av ROS-analysen

I den første fasen av arbeidet med ROS-analysen opplevde respondentene at det var interesse for deltagelse fra organisasjoner og etater utenfor kommunen som nødetatene, og helseaktører i kommunen. Medlemmene av prosjektgruppen opplevde det også som utfordrende at det var vanskelig å få tilbakemeldinger på eget arbeid, og at resten av kommuneorganisasjonen i svært liten grad gav tilbakemeldinger på tilsendt materiale.

I forbindelse med beskrivelser av hendelser til ROS-analysen, samt innhenting av data relatert til konsekvenser og sannsynlighet opplevde lederne av flere av arbeidsgruppene at det var utfordrende å skaffe relevante data. Dette var en konsekvens av at enkelte typer data var taushetsbelagt, eller organisasjoner var motvillige til å dele informasjon om aktivitetene sine. Et eksempel på dette var det lokale kraftselskapet, som ikke ønsket å oppgi hvor mange strømbrydd kundene deres hadde vært utsatt for.

Respondentene i kommunen påpekte at de opplevde kvaliteten i vurderingene som lå til grunn for ROS analysen for å være varierende. Det var spesielt fokus på at det var stor usikkerhet omkring data og angivelse av sannsynligheter. Det finnes ikke referanser til usikkerhet, som beskrevet i den nye ROS-veilederen fra DSB. Kommentarene angående usikkerhet fremstod heller som et resultat av at respondentene var i tvil om hvor gode angivelsene av sannsynlighet og konsekvens egentlig var. Et eksempel var arbeidet med å innhente data angående vær og flom – her var gruppen i dialog med meteorologisk institutt og NVE. Andre grupper valgte heller å basere angivelsen av sannsynligheter og konsekvenser på egen kunnskap om tidligere hendelser i kommunen. ROS-analysen bygger på bruk av arbeidsgrupper innenfor følgende tema:

- Energi, tele og IKT
- Fiskeoppdrett, dyresykdommer, landbruk og epidemier
- Masseskade, transportulykker og helseberedskap
- Naturulykker og akutt forurensning
- Samfunnsdel og arealplanlegging

Innholdet i ROS-analysen

I ROS-analysen angis det flere ulike hendelser knyttet til hver av de overnevnte temaene. Under temaet «Energi, tele og IKT» analyseres hendelser som:

- Straumbrot på NN omsorgssenter

- Straumbrot for tekniske tenester
- Straumbrot i NN tunnelen

For hver hendelse som er nevnt i ROS-analysen beskrives sannsynlighet (sammen med begrunnelse og informasjon om lokale hendelser), konsekvenser, posisjonering i risikomatrikse, samt risikoreducerende tiltak. I tillegg til opplisting sammen med hendelsesbeskrivelsene inneholder ROS-analysen også en oppsummering av foreslåtte tiltak, samt ansvarlig rolle.

Blant de foreslåtte tiltakene i ROS-analysen er:

- «Smittevernplanar må rullerast saman med resten av beredskapsplanverket i kommunen. Smittevern i institusjonar og prosedyrar ved næringsmiddelutløyste epidemiar må utarbeidast lokalt. Ansvar: Kommunelege
- Drikkevassforskrifta sine krav til sikker og god vassforsyning må følgjast opp, og driftspersonalet må gjevast naudsynt opplæring for å takla utfordringane som ligg i kvalitetskrava til vatnet – jfr IK-system vatn. Beredskapsplanane for vassforsyninga må rullerast jamleg. Ansvar: Drift og anleggsavdeling
- NN kommune må sjå på om den bemanning som er på vakt nattetid er tilstrekkeleg til å kunna gjennomføra ein forsvarleg førsteinnsats i ein brannsituasjon (sløkking, varsling, evakuering) både i helseinstitusjonane og omsorgsområda. Ansvar: Institusjonsleiarar»

Ettersom ROS-analysen var under utarbeidelse på intervjuetidspunktet har vi ikke informasjon om hvordan analysen har blitt brukt i kommunen.

Bykommune i Midt-Norge

Bykommunen ligger i Midt-Norge og er en av kommunene i Norge med flest innbyggere. Den består av jordbruksområder og en av Norges største byer.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- NN Kommune hovedrapport Helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse, 2013
- NN Kommune Overordnet ROS-analyse Kommuneplanens arealdel 2012-2024
- Rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i NN kommune, 2015

Vi intervjuet fire personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen, samt ansatte i rådmannens stab, ingeniørvesenet og helseetaten. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av helhetlig ROS-analyse i kommunen

Utvikling av den helhetlige ROS-analysen var et resultat av at kommunen var gjenstand for en tilsynsaktivitet fra Fylkesmannen, samt at kommuneledelsen opplevde at det var nødvendig å utvikle en bedre forståelse av det totale risikobildet i kommunen. Beredskapsavdelingen i kommunen konsulterte flere andre norske storbykommuner om arbeidet deres med ROS-analysen før den endelige formen ble valgt. Det ble også opprettet samarbeid med et eksternt konsultentselskap om utforming av helhetlig ROS-

analyse. I kommunen bistod konsultentselskapet med fasilitatorer for møter og rapportskrivning. I anbudsutformingene la kommunen til grunn at arbeidet og den endelige rapporten skulle være i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Konsultentselskapene var derfor frie til å foreslå hvordan arbeidet med å utvikle et risikobilde for kommunen burde gjennomføres. Kommunen etablerte en egen styrings og prosjektgruppe for den helhetlige ROS-analysen, og oversendte de eksisterende ROS-analysene fra etatene i kommunen til konsultentselskapet. Disse analysene var gjennomført av ulike fagmiljøer med ulike verktøy, og ifølge en respondent var det; «ikke lett å samle sammen fruktene til et fruktfat,» ettersom analysene var gjennomført for ulike tjenester og infrastrukturer på ulike nivåer i kommunen.

Bykommunen organiserte arbeidet med ROS-analysen som en temaplan. Dette førte også til at det var spesifikke krav til analyseprosessen og etterbehandlingen av rapporten, ettersom temaplaner reguleres av plan og bygningsloven. Flere respondenter mente at dette fungerte bra, ettersom det førte til at det endelige resultatet av ROS prosessen ble behandlet på samme måte som andre prosesser, i henhold til godt etablerte rutiner.

Før prosessen med ROS analysen ble igangsatt for fullt ble det gjennomført et møte med Rådmannens ledergruppe der den enkelte ble bedt om å fortelle om sine vurderte verstefallscenario. Valg av scenarioer var basert til dels på innspill fra dette møtet, og delvis også på innholdet i nasjonalt risikobilde (NRB). ROS-analysen ble gjennomført ved hjelp av tre analysemøter i form av en såkalt «verdenskafé», hvor møtedeltagerne flyttet seg fra bord til bord for å diskutere ulike aspekter av scenarioer. Denne formen ble opplevd som god med tanke på at den la til rette for gruppediskusjoner, før innholdet ble oppsummert i plenum. Ved bordet for hvert enkelt scenario ble det lagt vekt på å bygge konsensus omkring hvordan deltagerne forstod sannsynlighet og konsekvens assosiert med scenarioene. Deltagerne forholdt seg til en sannsynlighets og en graderingstabell for konsekvenser knyttet til verdier som liv, helse etc.

ROS-analyseprosessen til kommunen inkluderte et bredt spekter av samfunnsaktører utenfor kommunen, så som sykehus, Statens vegvesen, Forsvaret og NVE. I tillegg var aktører fra sektorer internt i kommunen også deltagere. Sammen med en av de andre storbykommunene var dette kommunen som hadde klart å samle flest eksterne aktører i sin analyseprosess.

Innholdet i den helhetlige ROS-analysen

Selve ROS-analyserapporten er 26 sider inklusiv referanser. Innholdet i ROS-analysen var basert på flere møter i styringsgruppen, innholdet i NRB samt FylkesROS. Scenarioene er klassifisert i tre kategorier; naturhendelser, storulykker og tilsiktede hendelser. Totalt er det gjennomført vurderinger av 12 scenarioer, så som storm og strømbrydd, influensapandemi, kvikkleireskred og vulkanutbrudd. Noen hendelser er generelle, mens andre er mer spesielle for området.

Selve ROS-analysen inneholder ikke risikomatriser. I stedet har kommunen valgt å legge disse direkte inn i CIM databasen som kommunen bruker i forbindelse med planlegging av øvelser og håndtering av situasjoner som krever mobilisering av beredskapsressurser. En respondent forklarte at dette ville føre til at matrisene ble konsultert i forbindelse med

øvelser og beredskapssituasjoner, og at matrisene da kunne oppdateres basert på endrede forutsetninger som økt kunnskap, eller gjennomførte tiltak.

Rapporten peker på et interessant moment som i liten grad er skriftliggjort i rapporter fra andre kommuner, samvirkeprinsippet. I denne større bykommunen blir det påpekt at «Gjennomgående for alle gjennomgåtte scenarioer var at de ville medføre utfordringer også knyttet til samvirkeprinsippet.» Denne erfaringen knyttes også til læring fra 22 juli rapporten. ROS-analyserapporten fra kommunen er svært strukturert i måten den dokumenterer samsvar med eksisterende krav med tanke på hvordan analysen er gjennomført og hva den inneholder. For eksempel er kravet angående; «Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet», beskrevet som dekket ettersom kontinuitet i tjenesteytelser er brukt som en konsekvenskategori i analyseprosessen. Kontinuitet ble tatt med som et kriterium ettersom det ikke ble ansett for å være nødvendig å evaluere effekt på territoriell kontroll, slik som i DSBs Nasjonale Risikobilde. Flere respondenter mente at dette var et valg som la til rette for diskusjoner angående beredskapsplanlegging i etterkant av analysen.

Selve ROS-analyserapporten inneholder kun en kort beskrivelse av konsekvenser assosiert med de ulike scenarioene, samt forventet effekt på tjenesteytelse. ROS-analyserapporten inneholder ikke beskrivelser av aksjoner eller sammenstillinger av de ulike scenarioene. I sammendraget beskrives imidlertid strømbrudd i mer enn 3 dager eller langvarig strømrasjonering, hendelser som utløser behov for masseevakuering av sentrum og hendelser som krever at pasienter må renses før de tas til behandling, som scenarioer som vil få spesielt store konsekvenser for kommunen. Heller enn å fokusere på hvilke scenarioer som får høyest «risikoscore» fokuserer rapporten i stedet på kapasiteter som flere av scenarioene har til felles.

Kommunen hadde valgt å ikke utarbeide akseptkriterier før analysen ble gjennomført. Ifølge en respondent planla kommunene å utvikle akseptkriterier, men vedkommende synes det var vanskelig å se for seg hvordan denne prosessen burde gjennomføres. Det ble sagt at det var nødvendig med akseptkriterier, men at de ble ansett for å bli brukt på flere ulike måter. Respondenten mente at det ville være vanskelig å be politikerne stemme over et sett akseptkriterier, uten at de hadde god innsikt i risikofeltet.

Bruk og konsekvenser av arbeidet med helhetlig ROS-analyse i kommunen

ROS-analysen ble ansett for å ha flere funksjoner. En respondent beskrev en viktig funksjon som: «det skulle føre frem til at vi innfridde lovens krav.» I tillegg ønsket respondentene at ROS analysen skulle føre til at kommunen hadde en mer etablert risikoforståelse, og en bedre forståelse av hvilke scenarioer kommunen burde være bredt for. Det helhetlige aspektet av analysen ble derfor vektlagt av respondentene fra Rådmannens stab, samt fra beredskapsavdelingen.

Kommunen ønsket opprinnelig å gjennomføre analyseprosessen ved bruk av CIM, der rapporter fra de ulike møtene skulle skrives rett inn i databaser i beredskapsverktøyet. Målet med dette var å levendegjøre innholdet, slik at risikobildet skulle fremkomme gjennom CIM. Heller enn å være en statisk rapport, ønsket man heller at det skulle være gjenstand for bruk, på lik linje med andre planer som også var lagt inn i CIM. Kommunen

skilte seg derfor ut med tanke på at de hadde gjort seg opp tanker om hvordan ROS kunne integreres i eksisterende beredskapsverktøy.

ROS-analysen skulle tas opp i bystyret i kommunen som en sak. Før rapporten skulle presenteres i bystyret skulle den imidlertid diskuteres og presenteres i de ulike underliggende komiteene for å gjøre folkevalgte kjent med innholdet. Denne prosessen ble beskrevet som en form for voksenopplæring. Tanken var at dette ville legge til rette for spørsmål i større grad, enn om rapporten kun ble presentert som en sak i bystyret. En respondent som var involvert i arbeidet med å utarbeide saksfremlegget angående rapporten uttrykte et ønske om at politikerne skulle mene noe om rapporten, samt vedta en handlingsplan for hvordan funn skulle følges opp.

Ettersom ROS-analysen var ferdigstilt kort tid før intervjuene i kommunen, kunne respondentene kun uttale seg om planer for bruk av ROS-analysen. Analysen hadde imidlertid allerede blitt brukt i forbindelse med en beredskapsanalyse som ble gjennomført i kommunen. Det er ikke et lovkrav at det skal gjennomføres beredskapsanalyser, men kommunen mente at det var viktig å gjennomføre en systematisk prosess i forbindelse med at den helhetlige ROS-analysen skulle brukes i utformingen av kommunens beredskapsplaner. Kommunen gjennomførte en beredskapsanalyse for kun ett scenario, bortfall av strøm, ettersom dette ble ansett for å være et av de mest krevende scenarioene kommunen kunne stå ovenfor. Tanken var at en god gjennomgang av et større scenario med tanke på beredskapsplanlegging skulle bidra til andre deler av organisasjonen også. En respondent beskrev imidlertid at dette ikke er en enkel sak, ettersom beredskapsapparatet i de ulike etatene også kunne dra nytte av funnene fra analysen. Deling av innsikt fra denne typen prosesser var derfor vanskeligere i en større kommune, enn i de mindre kommunene som også deltok i prosjektet.

ROS-analysen ble utviklet som en temaplan, og da ble det også utarbeidet en liste med aktuelle tiltak som skulle brukes for å utforme en handlingsplan. I forbindelse med dette arbeidet skulle en egen prosjektgruppe vurdere eksisterende tiltak og planer, og identifisere nødvendige tiltak fra ROS-analyseprosessen. Denne prosjektgruppen skulle operasjonalisere funnene fra ROS-analysen, samt arbeide med implikasjoner for kriseledelse. På intervjutidspunktet var ansvar for oppfølging av tiltak ikke fordelt, selv om aksjonene lå inne i kommunens CIM system.

På intervjutidspunktet var det ikke bestemt hvordan ROS-analysen skulle brukes i de ulike kommunale etatene. Flere av sektorene benyttet seg allerede av ROS-analyser, som også i flere tilfeller var lovpålagte. I oppvekstsektoren hadde skolene for eksempel allerede begynt å bruke ROS-analyser, men med andre og mer virksomhetsrettede scenarioer enn i kommunens helhetlige ROS-analyse. De kommunale etatene brukte i liten grad CIM. Verktøyet ble beskrevet som et styringssystem som ble brukt på strategisk nivå i kommunen. Dette var en interessant observasjon med tanke på at det var tanken at ROS-analysen i stor grad skulle lagres og brukes via CIM verktøy. Kommunen var imidlertid i en prosess med å legge til brukere i de ulike etatene, blant annet for å sikre tilgang til tiltakene fra ROS-analysen.

Beredskapsøvelser som var planlagt på overordnet nivå i kommunen var i stor grad basert på scenarioer fra Fylkes-ROS-analysen før kommunens egen helhetlige ROS-analyse ble

utviklet. Fremover skulle kommunen bruke scenarioer fra helhetlig ROS, ettersom dette ville være en god måte å teste godheten til eksisterende tiltak og planer.

Jordbrukskommune på Vestlandet

Landbrukskommunen ligger på Vestlandet i nærheten av en stor by. Kommunen er en stor landbrukskommune, men er også preget av at selskaper knyttet til olje- og gassindustrien har etablert seg i kommunen. Kommunen deler et felles bo- og arbeidsmarked med flere omkringliggende kommuner. Kommunen har en befolkning på ca. 12 000 personer.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- ROS-analyse NN kommune, 2012
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for NN Regionen sammendragsrapport, 2013
- Helse og sosial beredskapsplan, NN kommune, 2015

Vi intervjuet tre personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen

Kommunen hadde laget en regional ROS-analyse sammen med flere av de omkringliggende kommunene rundt 2006. I 2012 hadde kommunen også utviklet en egen helhetlig ROS-analyse.

For å utvikle analysen opprettet kommunen en prosjektgruppe med fire personer: Teknisk sjef, Plan- og forvaltningssjef, samt rådgivere innen helse og omsorg og samfunnssikkerhet. Prosjektet ble ledet av rådgiveren for samfunnssikkerhet. I forbindelse med arbeidet med ROS-analysen var et av formålene å bygge lokal kompetanse på ROS-analyser, samt å se på områder som var viktige for kommunen. I helhetlig ROS-analyserapporten slås det også fast at den helhetlige ROS-analysen ikke skal fungere som en erstatning for analysene som den enkelte etat er pliktig å gjennomføre. Det står imidlertid ikke noe om hvordan den overordnede ROS-analysen skal brukes i forbindelse med den enkelte etatsvise ROS-analysen.

Innholdet i ROS-analysen

Kommunens helhetlige ROS-analyse er på 50 sider. Analysen inkluderer scenarioer innenfor følgende tema:

- Fare for liv og helse (eks brann, trafikkulykker, veitrafikkulykker)
- Skade på infrastruktur (eks strømstans og vannmangel)
- Helse (eks pandemi)
- Terror (eks mot infrastruktur og mennesker)
- Naturhendelser (eks flom, sterk vind, ras)
- Forurensing
- Landbruk (dyre- og plantesykdommer)

ROS-analysen er bygget opp som en forenklet, kvalitativ analyse. I rapporten beskrives risiko som konsekvens x sannsynlighet, i tradisjonell forstand. Kommunen har valgt å bruke tallverdier for å beskrive risiko, og bruker matriser med grønn, gul og rød farge for å klassifisere risiko, samt å vise hvilke scenarioer det er viktig å arbeide videre med.

Analysene har ulik detaljeringsgrad. For hver type hendelse, eks brann, listes det flere ulike hendelser som kan føre til brann, og disse plasseres i samme risikomatrix. For hvert overordnet scenario, eks brann, listes det hvilken risikoverdi de underliggende scenarioene har blitt klassifisert som, og eksisterende tiltak og nødvendige tiltak. Blant de foreslåtte tiltakene er det organisatoriske tiltak som øvelser og fysiske sikringstiltak. I brann scenarioet gjennomgås ulike objekter som anses for å være spesielt sårbare, eks kommunale bygninger som aldershjem og brann i en lokal tunnel på E39. For hvert objekt listes det hvilke brannforebyggende tiltak og deteksjonstiltak som er installert.

For scenarioer der kommunen har et direkte ansvar inneholder analysen mer informasjon, samt vurderinger av hvordan kommunen bør integrere dette i planleggingsarbeidet. For hendelser for eksempel bilulykke i tunnel er kommunen i større grad kun ansvarlig for å bistå pårørende. Gjennomgangen av denne typen delscenarioer identifiserer hvilke objekter som kan bli utsatt for hendelser, og hvilke avdelinger i kommunen som vil måtte bistå sårede eller pårørende.

For hendelser som regnes som røde gir ROS-analysen tiltak. Enkelte av disse er konkrete forslag til forbedringer, for eksempel; «Trafikksikkerhetsplan må brukes som grunnlag for all planlegging som berører trafikksikkerhet.» Andre er imidlertid mindre spesifikke, for eksempel; «Kommunen må jobbe aktivt for å hindre ulykker.» For ulike scenarioer inneholder ROS-analysen også beskrivelser av skadereduserende tiltak dersom hendelser skulle oppstå, som er relevante for beredskapsplanlegging, eks tiltak som må igangsettes dersom man mistenker forurensing av drikkevann.

Kommunen har også gradert flere av scenarioene – eks dersom det forekommer en strømstans som er kortere enn to timer, strømstans som er lengre enn to timer og strømstans over mer enn et døgn. Her listes det opp hvilke effekter dette vil ha på kommunens drift av ulike tilbud, og rapporten nevner konkret utstyr på for eksempel aldershjem, som personløftere og respiratorer.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen

Ifølge respondenter i kommunen hadde ROS-analysen vært et viktig verktøy i forbindelse med utvikling av beredskapsplan, kommuneplan, samt andre kommunale planer der beredskap var ansett for å være viktig. Politikerne i kommunen hadde hatt ROS-rapporten oppe i kommunestyret som en orienteringssak og hadde tatt den til etterretning, men respondentene mente at temaet ikke i stor grad ble diskutert politisk.

Kommuneplanen

Lederen for Plan og forvaltning mente ROS-analysen skulle ligge til grunn for arbeidet med kommuneplanen, samt at den skulle brukes videre av deler av kommuneorganisasjonen som den kunne være relevant for. En av de ansatte i kommunen reflekterte over innholdet i ROS-analysen, og hvorvidt det var nyttig for det daglige arbeidet i kommunen. Hun mente at ROS-analysen ofte ikke dekket de daglige

arbeidsoppgavene hennes. Den helhetlige ROS-analysen ble imidlertid ansett for å bli konsultert i forbindelse med utvikling av andre overordnede planer.

Samfunnssikkerhetsarbeid i kommunale etater

Respondentene beskrev eksempler der ROS-analysen var benyttet i forbindelse med planlegging og beslutningstaking i kommunen, og eksempler der analysen ikke var benyttet, på tross av målsetninger om å ta helhetlig ROS-analyse i bruk i ulike avdelinger i kommunen. Et eksempel på at ROS-analysen avdekket omstendigheter som måtte utbedres var i forbindelse med sammenligning av brannverntiltak i kommunale boliger for psykisk utviklingshemmede. I forbindelse med ROS-analysen ble det avdekket at boligene hadde svært varierende tiltak på plass. Etter at dette var avdekket i forbindelse med ROS-analysen ble det igangsatt tiltak, der alle boligene ble koblet direkte til en varslingsentral. Dette ble beskrevet som et eksempel på at gruppen som gjennomførte ROS-analysen igangsatte aktiviteter selv før ROS-analyserapporten var ferdig. Totalt sett mente respondentene allikevel at ROS-analysen ikke ble aktivt brukt av andre i kommunen enn de som arbeidet med beredskap.

Beredskap

I forbindelse med diskusjoner om bruken av helhetlig ROS-analyse påpekte leder for teknisk avdeling at formålet med analysen var å utvikle en forståelse av hvilke typer hendelser som kunne oppstå i kommunen, samt hvordan disse best kunne forhindres og eventuelt håndteres. Rådgiver for samfunnssikkerhet sa at han anså bruksområdet til ROS-analysen for å være; «å avdekke sårbarheter i kommunen.» De identifiserte sårbarhetene skulle deretter bidra til arbeidet med beredskapsplanlegging, og etablering av en egen kommunal beredskapsplan. Kommunen hadde brukt den nye ROS-analysen fra 2012 i arbeidet med å oppdatere den kommunale beredskapsplanen.

Oppdatering av ROS-analysen

Kommunen hadde en plan klar for hvordan de skulle oppdatere ROS-analysen. Kommunen skulle inngå et samarbeid med flere nabokommuner om en regional ROS-analyse. Denne ble sett på som en god mulighet til å oppdatere ROS-analysen med ny informasjon, og også, dersom det oppstod relevante nye scenarioer.

Jordbrukskommune i Midt-Norge

Kommunen er en landfast kommune som ligger i Midt-Norge. Den har ca. 3500 innbyggere og består av flere mindre tettsteder. Kommunen er en jordbrukskommune, men preges også av at det drives oppdrett av fisk og skjell.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Kriseplan revidert 2014
- Risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2010, revidert 2014
- Rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i NN kommune 2014

Vi intervjuet fire personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen og ledelsen i kommunen. Intervjuene varte ca. en time hver, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen

Kommunen utviklet sin første helhetlige ROS-analyse i 1996, og gjennomførte deretter nye ROS-analyser i 2004 og 2010, og reviderte ROS-analysen igjen i 2014.

Scenarioene som ble brukt i ROS-analysen ble valgt etter en prosess i gruppen som utarbeidet ROS-analysen. De ansatte som hadde deltatt i arbeidet med å utarbeide ROS-analysen mente at dette var en inndeling, og en gruppe scenarioer som var relevante for samfunnssikkerheten i deres egen kommune. For å utvikle innholdet i ROS-analysen ble det gjennomført møter for å diskutere det enkelte tema. Flere respondenter mente at det mest utfordrende ved analysen var å angi sannsynligheter, ettersom de ikke hadde mye erfaring med denne typen arbeid.

For å utvikle den helhetlige ROS-analysen baserte kommunen seg på veilederen for kommunale Risiko og sårbarhetsanalyser når metoden ble valgt.

Innholdet i ROS-analysen

Den helhetlige ROS-analysen til kommunen er en grovanalyse. For hver hendelse gis det en beskrivelse om faktiske, lignende hendelser i kommunen, samt hvordan en mulig hendelse vil kunne påvirke kommunen.

ROS-analysen til kommunen fokuserer på hendelser innenfor tre hovedområder:

- Rus, pandemi, kriminalitet og vold
- Skred, flom og havstigning
- Trafikksikkerhet

Flere av disse scenarioene er gjengangere i kommunale ROS-analyser, men rus, kriminalitet og vold er mindre brukte scenarioer i kommunene vi har data fra. Hendelsestypene i ROS-analysen er også i stor grad hentet fra veilederen til DSB, men de er tilpasset kommunen, slik at de fremstår som relevante for en liten kommune med ca. 3500 innbyggere, som i stor grad er basert på jordbruk og havbruk.

I ROS-analysen har kommunen ikke fokusert på å definere og forklare hvordan sentrale konsepter forstås og brukes. En ansatt i kommunen påpekte at; «2betydning av ord og begreper brukes det ikke tid på.» Den ansatte mente at det var en omforent forståelse av risiko, sårbarhet og robusthet blant de ansatte i kommunen.

Flere av informantene la vekt på at ROS-analysen burde ha relativt lav detaljeringsgrad, og at hvert scenario skulle beskrives på en nøktern måte. Formålet var at ROS-analysen skulle være et dokument som var forståelig for ansatte, heller enn at det skulle være en plan og en rapport som var for tung for daglig bruk i kommunen.

Kommunen hadde besøk av fylkesmannens beredskapsavdeling i 2014, og fikk både ROS-analysen og beredskapsplanen sin godkjent.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen

Respondentene som ble intervjuet gav inntrykk av at den helhetlige ROS-analysen var godt kjent blant de ansatte i kommunen. Respondentene gav imidlertid også uttrykk for at papirversjonen av analysen ikke var i daglig bruk i forbindelse med beslutningsprosesser i kommunen. Politikerne i kommunen ble beskrevet som klar over at det fantes en analyse, men ikke kjent med innholdet i denne.

Respondentene mente selv at kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid dro nytte av at kommunen var så liten at de som hadde deltatt i arbeidet med å utarbeide ROS-analysen, også hadde viktige roller i kommuneadministrasjonen. Dette ble ansett for å legge til rette for bruk av innspill fra ROS-analysen, og for at bevisstheten omkring hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap, var til stede hos viktige beslutningstakere. Respondentene opplevde også at ROS-analysen, og metoden og tankegangen den bygger på var nyttig på underliggende nivåer i kommunen, der man også brukte ROS-analyser.

Respondenter trakk frem innkjøp av nødstrømsaggregat som et eksempel på et tiltak som stammet direkte fra arbeidet med ROS-analysen. ROS-analysen ble derfor ansett for å være en prosess der man hadde en gjennomgang av hvilke forutsetninger kommunen hadde for å håndtere ulike scenarier. Respondentene i kommunen la imidlertid også vekt på andre faktorer for å forklare hva som drev arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet – erfaring fra tidligere hendelser, og forventinger om hendelser som ville gjenta seg, for eksempel flom.

ROS-analyserapporten til kommunen nevner et fåtall tiltak som bør gjennomføres. Oppfølging samt ansvar for tiltakene beskrives ikke i rapporten. Ansatte i kommunen mente det var lett forståelig hvem som var ansvarlige for hvilke tiltak, ettersom kommuneadministrasjonen var relativt liten. De eksemplifiserte at tiltak hadde blitt gjennomført ved å referere til innkjøp av nødstrømsaggregat for bruk ved strømstans.

Fjordkommune 1 på Sør-Vestlandet

Kommunen er en landbasert kommune langs en fjord på Sør-Vestlandet. Kommunen mottar flere hundre tusen besøkende turister årlig, og har også mange hytter. Kommunen har færre enn 2000 innbyggere, og næringslivet består av landbruk og arbeid innenfor turisme.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i NN kommune 28. april 2014
- Sivil beredskap. Utførte arbeider 2015 og tiltaksplan 2015 – 2017 NN kommune
- Overordnet ROS, 2015 NN Kommune
- Tiltaksplan sivil beredskap 2015 – 2017, NN Kommune
- Beredskapsplan, 2015 NN Kommune

Vi intervjuet tre personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen og ledelsen i kommunen. Intervjuene varte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen

Kommunen utviklet en helhetlig ROS-analyse i 2006. Denne ble oppdatert i 2007, 2010 og 2014.

For å lage den opprinnelige helhetlige ROS-analysen benyttet kommunen DSBs veileder for risiko og sårbarhetsanalyser fra 1994. Det ble gjennomført en grovanalyse, der sannsynlighet og konsekvenser angis basert på relativt brede kategorier. Kategoriene som ble brukt er hentet fra DSBs veileder – for å beskrive sannsynlighet brukes begreper som «lite sannsynlig, mindre sannsynlig, sannsynlig og meget sannsynlig.»

Flere grupper deltagere hadde bidratt til ROS-analysen som kommunen arbeidet med å oppdatere i 2013/14, blant annet Ordfører, Rådmann og beredskapsansvarlig. Kommunen hadde i mindre grad involvert ledere for ulike sektorer til å delta i utarbeidelsen og oppdateringen av ROS-analysen.

I forbindelse med utarbeidelse av ROS-analysen brukte arbeidsgruppen fagfolk innenfor flere felt, og personer som hadde god kunnskap om lokale forhold og hendelser. En av respondentene mente at dette fungerte bra, ettersom kommunen er relativt liten og det hadde vært få hendelser.

Analysen var ført i pennen av Ordføreren, som fikk innspill fra en arbeidsgruppe. Han beskrev at han foreslo et utvalg scenarier til analysen, og at han deretter diskuterte disse med arbeidsgruppen med tanke på angivelse av sannsynlighet og mulige konsekvenser. På tidspunktet da den helhetlige ROS-analysen ble utviklet hadde kommunen ikke utarbeidet egne sektorvise ROS-analyser, og kunne derfor ikke benytte innspill fra disse i forbindelse med helhetlig ROS analyse.

De endelige vurderingene i ROS-analysen ble beskrevet som «erfaringsbasert synsing», av en av respondentene som deltok i utarbeidelsen av ROS-analysen. For å vurdere hvorvidt risikoen som ble beskrevet var akseptabel brukte kommunen akseptkriterier i en risikomatrix med fargene rød, gul og grønn for å vurdere hvorvidt risiko som ble beskrevet var akseptabel.

Innholdet i ROS-analysen

Selve ROS-analyserapporten inneholder to deler der risiko i forbindelse med ulike hendelsestyper omtales. I en del av analysen beskrives aktuelle analyserte tema, som trekker ut viktige kapasiteter på tvers av de vurderte scenarioene, eks evakuering og innkvartering og kommunikasjon i forbindelse med kriser. Denne delen av ROS-analysen inneholder også informasjon om strømforsyning, hvilke objekter som kan rammes, samt tiltak som er gjennomført. Det fokuseres også på sammenfallende hendelser, som for eksempel uvær og bortfall av strøm.

I forbindelse med ROS-analysen har arbeidsgruppen vurdert 43 hendelser, der flere er nært knyttet til hverandre, for eksempel stor og liten skogbrann, ulike scenarier knyttet til ulykker med turistbåter og brann. Rapporten inneholder ikke beskrivelser av hvert scenario, utover tittelen, og analysen vises gjennom fem matriser der sannsynlighet samt konsekvenser for ulike verdier vises. Basert på de fem matrisene slås det fast hvilke hendelser som har «uakseptabel risiko.» Blant hendelsene som anses for å ha en uakseptabel risiko er: brann på aldershjem og radoneksponering og trafikkulykker.

ROS-analyserapporten inneholder også en tabell med foreslåtte tiltak. I tabellen er det kolonner for ca. kostnad og tidspunkt. Det er satt tidsfrist for de fleste av de foreslåtte tiltakene. Tiltakene som foreslås beskriver imidlertid ikke alle hendelsestypene som anses for å innebære særlig høy risiko.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen

Respondenter mente at ROS-analysen var et nyttig forebyggende tiltak som bidro til at det ble større oppmerksomhet omkring samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen.

En av respondentene beskrev at et av formålene med ROS-analysen var at den skulle bidra med forslag til preventive og skadereduserende tiltak i forbindelse med hendelser som kunne true samfunnsmessige verdier. Respondenter viste til at flere tiltak fra tidligere versjoner av kommunens helhetlige ROS-analyse var gjennomført. Disse var i stor grad knyttet til oppgradering av utstyr for bruk i forbindelse med strømstans.

Ansatte som ble intervjuet påpekte også at ROS-analysen ikke var i bruk i de ulike sektorene, og at ROS-analysen ikke var godt kjent blant ansatte i kommunen. Flere opplevde at analysen kun ble utarbeidet som et resultat av tilsynsaktiviteter fra Fylkesmannen.

Oppdatering av analysen

Når kommunen laget den opprinnelige helhetlige ROS-analysen i 2006 var bruk av ROS-analyse i etatene i kommunen ikke etablert. I forbindelse med revisjonen i 2014 gikk den enkelte seksjon gjennom egne ROS-analyser, beredskapsplaner, instruksjoner og prosedyrer. I forbindelse med oppdateringen av ROS-analysen ble det også gjort en oppdatering av den overordnede beredskapsplanen for kommunen. I forbindelse med at ROS-analysen ble brukt for å oppdatere den kommunale beredskapsplanen påpekes det at det er usikkerhet knyttet til vurderingene som ligger til grunn for ROS-analysen, og at det er viktig at beredskapsplanen til kommunen ikke kun dekker hendelsene i ROS-analysen, og at tiltakene ikke kun knyttes opp til detaljerte hendelsesbeskrivelser, men også kan tilpasses ulike hendelsestyper. I forbindelse med 2014 oppdateringen hentet kommunen også i større grad inn kunnskap fra Fylkesmannen, nabokommuner, lokal leverandør av strøm samt Statens vegvesen.

I etterkant av oppdateringen av ROS-analysen i 2014 gjennomførte Fylkesmannens beredskapsavdeling et tilsyn som førte til tre avvik:

- Kommunen hadde ikke i stor nok grad utviklet «langsiktige mål, strategier, prioriteringer og planer for oppfølging av samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet.» Kommunen kunne ikke dokumentere sammenheng mellom arbeidet med ROS og beredskapsplan, samt at det ikke var laget et system for opplæring, øvelser, evaluering og oppdateringer.
- Kommunen hadde heller ikke vurdert hvilke forhold fra ROS-analysen som burde brukes i forbindelse med planer og andre prosesser som omfattes av plan- og bygningsloven.
- Kommunen hadde ikke en oppfølgingsplan for ROS-analysen som viste hvem som var ansvarlige for tiltak, samt når tiltakene skulle igangsettes eller ferdigstilles. Kommunen hadde imidlertid vedtatt at det skulle lages en slik oppfølgingsplan

Kommentarene fra Fylkesmannens beredskapsavdeling viser at det er fokus på oppfølging av ROS-analysen, og hvordan denne brukes aktivitet i kommunene. Funnene fra tilsynet viser også behovet for bedre saksbehandling i forbindelse med gjennomførte ROS-analyser, ettersom disse skal innarbeides i det kommunale planverket. I etterkant av tilsynet laget kommunen et saksfremlegg der kommunestyret tok ROS-analysen til etterretning, samt ba administrasjonen lage en plan for oppfølging av den helhetlige ROS-analysen. Saksbehandlingsprosessen rundt ROS-analysen i denne kommunen er derfor et godt eksempel på rollen tilsynsaktiviteter kan ha for å styre kommuner mot å ta helhetlig ROS i bruk i forbindelse med planleggingsaktiviteter.

Kommune på Sør-Vestlandet

Kommunen ligger på Sør-Vestlandet og består i stor grad av tettbebygde strøk, med mindre grad av jordbruk. Den har et felles bo og arbeidsmarked med flere omkringliggende kommuner. Kommunens næringsliv preges av landbruk, oljerelatert virksomhet samt handel og servicetjenester. Kommunen har tre bedrifter som omfattes av storulykkesforskriften.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Risiko og sårbarhetsanalyse, NN kommune 2012
- Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i NN kommune 2014
- Overordnet beredskapsplan. Administrativ del, NN kommune 2015
- Robust lokalsamfunn kommuneplan 2015 – 2026 NN kommune
- Kommuneplan 2015-2026 NN kommune
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for NN regionen 2013 Sammendragsrapport

Vi intervjuet tre personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen og ledelsen i kommunen. Intervjuene varte ca. en time hver, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen

Kommunens ROS-analyse ble ferdigstilt i 2013. For å utvikle ROS-analysen brukte kommunen systemet «kvalitetslosen.» Ifølge leverandøren har systemet en modul for ROS-analyser som er godt tilpasset kommunesektoren. Metoden er basert på bruk av risikomatriser for å plassere hendelser etter en evaluering av konsekvenser og sannsynlighet. Risikoverdien som angis er et produkt av konsekvens ganget med sannsynlighet.

I forbindelse med utførelsen av ROS-analysen brukte kommunen risikomatrisene som var en del av kvalitetslosen. I ROS-analyserapporten forklares det at risikogrensen ble fastsatt av ledergruppen bak ROS-arbeidet, og at denne gruppen derfor hadde angitt hva som ble ansett for å være akseptabel risiko. En gjennomgang av matrisene viser imidlertid at kommunen har brukt risikomatrisene som foreslås av kvalitetslosen. Det nevnes også at kommunen har brukt en modell av akseptkriterier som lignet en tidligere ROS-analyse angående lokalisering av en ny storulykkesbedrift i kommunen. Det er imidlertid et viktig poeng, at matriser tar utgangspunkt i at noen, enten et kommunestyre, formannskap,

arbeidsgruppe, eller DSB foreslår kriterier for sannsynlighet og konsekvens, samt hvordan disse kan plasseres i en risikomatrix. Kommunene i ROS-prosjektet hadde i liten grad, spesielt i mindre kommuner, et reflektert forhold til akseptkriteriene som de opererte med i forbindelse med ROS-analysene sine.

I forbindelse med utarbeidelsen av ROS-analysen brukte kommunen interne og eksterne ressurser, og inviterte relevante aktører fra nødetater og firma til å delta i vurderingen av scenarioene. Rapporten ble deretter behandlet av Rådmannens ledergruppe, formannskapet og kommunestyret i kommunen, der rapporten ble tatt til etterretning i de ulike instansene.

Innholdet i ROS-analysen

På tidspunktet da kommunens ROS-analyse ble revidert, forelå det flere ROS-analyser for relevante objekter i kommunen, samt for ulike etater internt i kommunen, blant annet av det interkommunale brannvesenet. I forbindelse med revideringen av den helhetlige ROS-analysen ble det også gjort en gjennomgang av hvordan de ulike ROS-analysene henger sammen. I rapporten fra den helhetlige ROS-analysen påpekes det at «det er viktig å se disse analysene i sammenheng og få med alle relevante konklusjoner inn i plan- og beredskapsarbeidet.»

Rapporten fra ROS-analysen inneholder også en liste over tiltak, (i noen tilfeller kapasiteter som må styrkes), som er relevante for flere scenarioer i ROS-analysen, blant annet:

- Informasjon og kommunikasjon: Informasjon om informasjonsressurser var angitt i eksisterende beredskapsmanual, men informasjonsmetoder og ansvarsfordeling skulle implementeres i forbindelse med revidering av kommunens beredskapsplan
- Evakuering – var dekket i eksisterende beredskapsplan, men det var nødvendig med en oppdatering av planer for et slikt scenario, basert på innspill i ROS-analysen.
- Psykososial oppfølging i forbindelse med kriser – behov for å styrke kompetanse og redundans.
- Øvelser – kommunen så behov for å fokusere på å gjennomføre gode øvelser opp mot scenarioer i ROS-analysen, og derfor også beredskapsplanen.
- Oppfølging av bedrifter i kommunen som faller inn under Storulykkesforskriften
- Samarbeid med omkringliggende kommuner – viktig for å forstå hvordan risiko i en kommune kunne påvirke omkringliggende kommuner.

ROS-analyserapporten skiller mellom tiltak som allerede er igangsatt, og tiltak som bør innføres. I flere av de andre kommunene ble det ikke gjort et skille mellom disse to kategoriene. Listen over eksisterende tiltak inkluderer fysisk infrastruktur og utstyr, som nødstrømsaggregat, samt organisatoriske, preventive tiltak, som bruk av eksisterende byggeforskrifter i forbindelse med planlegging og bygging. På slutten av rapporten gis det en oppsummering av foreslåtte tiltak, samt forventet risikoreducerende effekt ved implementering av nye tiltak.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen

Intervjuer med respondenter som var ansatt i kommunen viste at kommunen hadde arbeidet med å gjennomføre foreslåtte tiltak fra ROS-analysen. Respondentene fokuserte særlig på de mitigerende tiltakene, som innkjøp av nødstrømsaggregat. Konklusjonene

fra respondentene bekreftes av en tilsynsrapport fra fylkesmannens beredskapsavdeling der det slås fast at kommunen har «kommet et godt stykke på vei når det gjelder å innarbeide samfunnssikkerhet og beredskap i sitt kvalitetsarbeid.» I forbindelse med tilsynet ble det også påpekt at det fortsatt var et forbedringspotensial før samfunnssikkerhet var en integrert del av styringssystemer i kommunen og i planarbeidet. Kommunen hadde imidlertid etablert en treårsplan som skulle ivareta arbeidet med å sikre at samfunnssikkerhet og beredskap ble en naturlig del av planarbeidet og den daglige driften i kommunen.

Basert på den reviderte ROS-analysen fra 2013, samt en regional ROS-analyse som kommunen også bidro til å utarbeide oppdaterte kommunen også beredskapsplanen sin.

I den regionale ROS-analysen står det at den helhetlige ROS-analysen til enhver av kommunene består av to deler, den regionale ROS-analysen (som gir informasjon om hendelser som kan påvirke flere enn en kommune i regionen), samt den kommunale ROS-analysen. Kommunen har derfor gjennomført to aktiviteter for å utvikle en bedre forståelse av risikobildet den står overfor, samt hvordan ulike typer hendelser dekkes av eksisterende tiltak i kommunen og regionen som kommunen tilhører. I rapporten fra den regionale ROS-analysen listes hendelser som kommunen bør inkludere i beredskapsplanen sin, blant annet storulykker i kommunen, ekstremvær / naturkatastrofe, behov for evakuering, forurensing av drikkevann og langvarig bortfall av strøm.

Som en del av arbeidet med å sikre bruk av ROS-analysen gjennomførte kommunen også en aktivitet for å sikre at krisehåndterings- og beredskapsplaner var knyttet sammen på en formålstjenlig måte, og at hierarkiet av planer, fra overordnet krisehåndteringsplan for kommuneadministrasjonen til de operative planene for ulike sektorer var basert på hendelser som var identifisert i den helhetlige ROS-analysen. I forbindelse med oppfølgingen av ROS-analysen skulle aktiviteter sikre:

- Etablering av en tydelig organisering av oppgaver og roller i beredskapsarbeidet.
- Revidering av kommunens overordnede krisehåndteringsplan.
- Ivaretagelse av beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen.

Kommunen arbeider fortsatt med oppfølging av treårsplanen, og fokuserer spesielt på at virksomheter skal utvikle egne beredskapsplaner basert på identifisert risiko innenfor sine ansvarsområder. Det er utarbeidet en overordnet beredskapsplan som skal være en del av alle beredskapsplanene som utarbeides i kommunen, ettersom de angir struktur på kjernekapasiteter som varsling, håndtering av media, krisestaber etc. Kommunen har også utarbeidet operative planer som er tilpasset bruk i forbindelse med ulike typer beredskapsorganisasjoner.

Fjordkommune 2 på Sør-Vestlandet

Kommunen har ca. 12 000 innbyggere, og ligger ved en fjord på Sør-Vestlandet. Kommunen er hjemsted for en stor gruppe pendlere som arbeider i nærmeste by. Kommunen har flere industribedrifter som, et større handels- og service sentrum, samt mange beboere som arbeider innenfor jord- og skogbruk. Kommunen ligger nær en av Norges største turistattraksjoner, og reiseliv er derfor også en viktig del av næringsgrunnet.

I vår studie av kommunen ba vi om relevante dokumenter i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, og vi har mottatt følgende dokumenter:

- Rapport frå tilsyn med samfunnstryggleik og beredskap i NN kommune 30. september 2014
- Risiko og sårbarheitsanalyse for NN kommune, 2014
- Beredskapsplan for NN kommune
- Kommunal planstrategi for NN kommune, 2012

Vi intervjuet fem personer fra kommunen som representerte beredskapsledelse og leder av ROS-analyseprosessen i kommunen og administrativ og politisk ledelse i kommunen. Intervjuenevarte ca. en time, hvor samtalen var tilpasset respondentens involvering i ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Planlegging og gjennomføring av ROS-analyse i kommunen

Fylkesmannens beredskapsavdeling gjennomførte et tilsyn mot kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i 2014, og avdekket fire avvik knyttet til:

- Kommunens risiko og sårbarhetsanalyse oppfylte ikke kravene etter forskrift om kommunal beredskapsplikt.
 - Fremtidige og eksisterende risikofaktorer var ikke inkludert.
 - Ikke vurdert hvordan hendelser kan forekomme samtidig.
 - Sårbarheten til egne systemer for infrastruktur og samfunnsfunksjoner var ikke detaljerte nok.
 - Behov for evakuering var ikke vurdert.
 - ROS-analysen var ikke politisk forankret.
- Kommunen hadde ikke utarbeidet langsiktige mål, prioriteringer og strategier for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Kommunen hadde fulgt opp deler av sin tidligere ROS-analyse, men hadde ikke laget en systematikk i dette arbeidet. Det var heller ikke vurdert hvordan ROS-analysen skulle integreres i planer og prosesser i henhold til plan og bygningsloven.
- Kommunens overordnede beredskapsplan bygget ikke i stor nok grad på funn fra den helhetlige ROS-analysen.

Basert på disse funnene besluttet kommunen å revidere den helhetlige ROS-analysen, beredskapsplanen, og de laget en plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap. Oppdateringen av ROS-analysen ble gjennomført som en kvalitativ analyse, uten fokus på bruk av risikomatriser eller detaljert angivelse av potensielle konsekvens eller sannsynlighetskategorier. I ROS-analyserapporten står det i stedet at der kommunen regner det for å være nødvendig med mer detaljerte analyser, vil det bli gjort bruk av “analyseeskjema og tallverdier for sannsynlighet og konsekvens.”

Kommunen valgte også å ta utgangspunkt i hendelsestyper som var inkludert i FylkesROS. I ROS-rapporten ble det kommentert om FylkesROS at; «her er en grundig analyse av risiko i vårt fylke, og det meste gjelder også for [kommunen]». I kommunens helhetlige ROS-analyse har man derfor tatt utgangspunkt i vurdering av hvordan lokale forhold kan bidra til hendelser, men det refereres også til FylkesROS, der funnene i FylkesROS er gjeldende også for kommunen.

Innholdet i ROS-analysen

Analysen adresserer risiko knyttet til følgende hendelsestyper:

- Ekstremvær
- Rasfare
- Svikt i energiforsyningen
- Svikt i vannforsyningen
- Helse - epidemi, smitte fra næringsmidler
- Dyrehelse
- Store ulykker - atom, transport av farlig gods, sjøulykker med akutt forurensning, dambrudd, transport av farlig gods

Analysen av den enkelte hendelsestypen inkluderer refleksjon omkring erfaringer med lignende hendelser i kommunen, informasjon om eksisterende ordninger eller tiltak i kommunen, og eventuelle samarbeidsordninger med andre etater eller kommuner for å håndtere hendelser. I tillegg diskuteres erfaringer, sannsynligheter, og mulige konsekvenser for kommunen.

For angivelse av sannsynligheter brukes det ikke faste kategorier, eller kategorier som er knyttet til et antall skadde, utbredelse av skade på miljø eller kostnader. Angivelsene av sannsynlighet er derfor ikke knyttet til kategorier som angis i relevant FylkesROS eller veiledning fra DSB, veileder fra forskrift om kommunal beredskapsplikt eller norsk standard.

For konsekvensdelene av analysen har kommunen inkludert informasjon om lokale forhold. Fra analyse av bortfall av strøm- konsekvenser:

«Langvarig bortfall vil ha store konsekvenser for samfunnet. Dette er grundig beskrevet i FylkesROS, og gjelder [kommunen] som resten av fylket. Kommunen har liten kapasitet på nødstrømsforsyning / aggregater. Ved strømbrudd stopper all datakommunikasjon. Batteripakkene holder bare strøm på servere i ca. 45 minutter. Situasjonen for telefoni og nødkommunikasjon er som ellers i fylket. Kriseledelsen disponerer satelittelefon. Rom for kriseledelse har ikke nødstrømsforsyning.»

I tillegg beskrives “utfordringer og tiltak” – herunder både foreslåtte tiltak og eksisterende tiltak. Det skilles ikke mellom disse to kategoriene, og i forbindelse med det enkelte tiltak foreslås det ikke hvem som er ansvarlig, eller hvilken prioritering de ulike tiltakene bør ha.

Eksempler på tiltaksbeskrivelser:

«Vi må være forberedt på at klimaendringer vil gi kraftigere vind, økt nedbør og hevet havnivå.

- Kommunen må i all planlegging legge vekt på forhold som kan bli påvirket av ekstremvær.
- Kommunen må sørge for at det alltid gjennomføres ROS-analyser i arealplanleggingen, og oppdatert oversikt over fareområder.
- Det skal til enhver tid være en ajourført plan for beredskap ved uønskede hendelser.»

ROS-analyserapporten inneholder ikke en oppsummering eller en sammenstilling av de ulike hendelsestypene, og hvordan de rangeres i forhold til hverandre. Dette er forståelig ettersom det ikke er benyttet standardiserte kategorier for sannsynlighet og konsekvenser. Det legges heller ikke til rette for prioritering av tiltak og hendelsestyper i forbindelse med ressursbruk i kommunen. Det slås imidlertid fast at de ulike typene hendelser vil nødvendiggjøre kapasiteter knyttet til evakuering, omsorg (fysisk og psykisk) og informasjon. Disse temaene tas også opp i kommunens oppdaterte beredskapsplan.

Bruken og konsekvensene av ROS-analysearbeidet i kommunen

Kommunens helhetlige ROS-analyse ble tatt til orientering av kommunestyret. I forbindelse med orienteringen om den nye ROS-analysen ble det også fremlagt en tiltaksplan som beskrev hvordan kommunen skulle arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap (inkludert oppfølging av helhetlig ROS-analyse). De siste årene hadde kommunen gjennomført, og arbeidet med flere tiltak som var nevnt i ROS-analysen. Blant annet var det opprettet et kriseteam som skulle yte psykososial bistand, og det var laget en egen beredskapsplan for gruppen.

Kommunen hadde også utarbeidet en ny beredskapsplan basert på hendelsene som var nevnt i ROS-analysen, samt kapasitetene analysen viste at det var viktigst å prioritere. Kommunen hadde også satt i gang flere konkrete tiltak i etterkant av ROS-analysen, blant annet en gjennomgang med NGU for å undersøke potensielle rasutsatte områder i kommunen, spesielt i forbindelse med eksisterende bebyggelse. Dette ble gjort fordi vurdering av behov for rassikring var en del av plan- og søknadsprosesser for nye beboelsesområder, men var ikke i like stor grad gjennomført for flere eksisterende beboelsesområder

I forbindelse med satsingen på et mer helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap hadde kommunen også igangsatt arbeid med å gjennomføre ROS-analyser i ulike deler av virksomheten. Disse skulle brukes for å utarbeide beredskapsplaner innenfor den enkelte virksomhet. Det var også igangsatt arbeid med å utrede behovet for nødstrømsforsyning, blant annet hvilke virksomheter i kommunen som skulle prioriteres. I tråd med anbefalingene angående viktige kapasiteter fra ROS-analysen hadde kommunen også igangsatt et arbeid for å planlegge hvordan man skulle opprette lokale kommunikasjonsentraler



Universitetet
i Stavanger

Oktober 2016
ISSN 0806-7031
ISBN 978-82-7644-680-7
Rapport nr. 59, Universitetet i Stavanger

Universitetet i Stavanger
N-4036 Stavanger
Norge
www.uis.no