

# VEILEDNING

## til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Februar 2012

Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2012

ISBN: 978-82-7768-263-1

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien

---

# VEILEDNING TIL FORSKRIFT OM KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT

# INNHOOLD

FORORD.....	3	§ 5. SAMARBEID MELLOM KOMMUNER .....	29
INNLEDNING .....	4	Innledning.....	29
DEFINISJONER .....	5	Til første setning.....	29
§ 1. FORMÅL .....	7	Til andre setning.....	30
Innledning.....	7	§ 6. OPPDATERING/REVISJON .....	32
Til første ledd .....	7	Innledning.....	32
Til andre ledd.....	8	Til første ledd .....	32
§ 2. HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETS-ANALYSE.....	10	Til andre ledd .....	33
Innledning.....	10	§ 7. ØVELSER OG OPPLÆRING.....	34
Til første ledd .....	11	Innledning.....	34
Til andre ledd.....	12	Til første ledd .....	35
Til tredje ledd bokstav a .....	12	Til annet ledd .....	35
Til tredje ledd bokstav b .....	13	§ 8. EVALUERING ETTER ØVELSER OG UØNSKEDE	
Til tredje ledd bokstav c .....	13	HENDELSER .....	36
Til tredje ledd bokstav d .....	14	Innledning.....	36
Til tredje ledd bokstav e .....	14	Til første ledd, første setning.....	36
Til tredje ledd bokstav f .....	14	Til første ledd, andre setning.....	37
Til fjerde ledd .....	14	§ 9. DOKUMENTASJON .....	38
Til femte ledd .....	15	Innledning.....	38
§ 3. HELHETLIG OG SYSTEMATISK		Til første ledd.....	38
SAMFUNNSSIKKERHETS- OG		§ 10. TILSYN.....	39
BEREDSKAP SARBEID .....	16		
Innledning.....	16		
Til bokstav a .....	16		
Til bokstav b .....	17		
§ 4. BEREDSKAPSPLAN.....	20		
Innledning.....	20		
Til første ledd .....	21		
Til andre ledd .....	22		
Til andre ledd bokstav a .....	22		
Til andre ledd bokstav b .....	24		
Til andre ledd bokstav c .....	24		
Til andre ledd bokstav d .....	26		
Til andre ledd bokstav e .....	27		
Til tredje ledd .....	28		

# FORORD

Kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Alle uønskede hendelser skjer i en kommune, og kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og spiller en avgjørende rolle i alt beredskapsarbeid. Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt er derfor meget viktig og skal bidra til at kommunen står bedre rustet til å forebygge og håndtere uønskede hendelser.

1. januar 2010 trådte bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i kraft. Loven endret navn fra "Lov om Sivilforsvaret" til "Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)". Forskrift om kommunal beredskapsplikt ble gjort gjeldende fra 7. oktober 2011.

Det nye i loven er at kommunen pålegges en generell beredskapsplikt, noe de tidligere ikke har hatt.

Kommunen er i henhold til sitt grunnleggende ansvar pålagt krav til beredskapsforberedelser på ulike områder. Den kommunale beredskapsplikten pålegger imidlertid kommunen en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt, som skal bidra til at kommunen vurderer og planlegger samfunnssikkerhet og beredskap i et mer helhetlig perspektiv. Grunnlaget for

beredskapsarbeidet i kommunen skal være en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, der kommunen kartlegger hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurderer sannsynligheten for at slike hendelser inntreffer og hvordan slike hendelser vil kunne påvirke lokalsamfunnet. Med utgangspunkt i analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan som skal være samordnet med andre relevante krise- og beredskapsplaner. Det er også en forutsetning at analysen legges til grunn for og integreres i kommunale planprosesser.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ønsker med denne veilederen å bidra til en felles forståelse av bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt, og gi innspill til hvordan kommunene kan oppfylle kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Veilederen gir nettlenger til utfyllende informasjon, publikasjoner og eksempler.

# INNLEDNING

Hovedformålet med veiledningen er å bidra til at det etableres en felles forståelse av bestemmelsene i forskrift om kommunal beredskapsplikt og hvordan bestemmelsene kan etterkommes. Veiledningen tar sikte på å gi utfyllende kommentarer til bestemmelsene, og orientere om hvordan forskriften kan oppfylles.

Veilederen skal være et hjelpemiddel for kommunene i implementeringen av forskriften, men veilederen er ikke utarbeidet som en spesifikk mal for hvordan forskriften skal oppfylles, for eksempel hvordan kommunens overordnede beredskapsplan skal utformes eller hvordan kommunen organiserer sitt beredskapsarbeid for å innfri kravet om et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Her viser veilederen til utfyllende veiledning, publikasjoner og eksempler.

Målgruppen for veilederen er kommunens ledelse som har det overordnede ansvaret for at forskriften etterkommes og de ansvarlige for konkrete oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Også Fylkesmannen vil ha nytte av veilederen som grunnlag for å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter denne forskriften.

Veilederen foreligger kun i elektronisk versjon. Kapittelinnndelingen følger paragrafene i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskriftstekst er satt i rammer som tydelig skiller seg fra veiledningsteksten for øvrig. Veiledningsteksten under rammene angir hvordan forskriftens krav kan oppfylles.

Veilederen gir nettlenger til utfyllende informasjon, publikasjoner og eksempler på hvordan noen av forskriftens krav kan etterkommes i praksis. Veilederen skal være et ”levende dokument” som kan bygges ut med lenker til ny kunnskap, nye aktuelle rapporter og veiledere, eksempler, mv., og med mellomrom revideres.

# DEFINISJONER

Et viktig ledd i implementeringen av kommunal beredskapsplikt er at det etableres en felles forståelse av sentrale begreper som karakteriserer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det kan derfor være hensiktsmessig å plassere noen av begrepene som benyttes i forskriften og i veilederen nærmere.

*Samfunnssikkerhet* kan beskrives som den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet innenfor hele spekteret av utfordringer, fra begrensede hendelser via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens<sup>1</sup>.

Begrepet *beredskap* er definert som planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte<sup>2</sup>.

I denne veilederen benyttes *beredskapsarbeid* som betegnelse for kommunenes samlede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

*Uønskede hendelser*: hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier<sup>3</sup>.

En krise kan defineres som en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner. En krise kan være en tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den organisasjonenheten som i utgangspunktet har ansvaret for denne<sup>4</sup>.

1 Innst. S. nr. 49 (2004-2005), St. meld. nr. 39 (2003-2004)S  
*Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*

2 NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*, NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*

3 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), Kap I, § 3 bokstav a (<http://www.lovdatab.no/all/h1-20100625-045.html>)

4 Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet*

St. meld. nr. 22 (2007-2008) legger Infrastrukturutvalgets definisjon av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner til grunn: Kritisk infrastruktur er de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Det er altså *kritisk samfunnsfunksjon* som er det mest sentrale begrepet for forståelsen av området. Dette er knyttet opp mot samfunnets grunnleggende behov som igjen er definert slik: "[Samfunnets grunnleggende behov] kan være trygghet for den enkelte og basale fysiske behov som vann, mat, varme og lignende"<sup>5</sup>.

Med *helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse* menes i denne forskriften en systematisk gjennomgang av kommunens geografiske område og virksomhet med sikte på å:

- kartlegge risiko og sårbarhet, som omfatter:
  - uønskede hendelser som er av en slik karakter eller et omfang at den involverer kommunens ledelse i vurderingen av forebyggende tiltak, samt beredskap og krisehåndtering
  - uønskede hendelser som berører flere sektorer
- avdekke tverrsektorielle sårbarheter og gjensidige avhengigheter
- unngå risiko og sårbarhet der det er mulig
- redusere risiko og sårbarhet gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak
- håndtere eventuell restrisiko med beredskap

*Skadeforebyggende tiltak* kan beskrives som tiltak som settes inn mot årsakene til at uønskede hendelser oppstår og dermed reduserer sannsynligheten for at disse inntreffer. Dette forutsetter at risiko- og sårbarhetsområder kartlegges, analyseres og blir utgangspunkt for planverk og eventuelle tiltak. Å kartlegge skredfare for å unngå boligbygging er et typisk eksempel på et skadeforebyggende tiltak. Dersom det allerede er utbygd i et rasfarlig område, handler det skadeforebyggende tiltaket for eksempel om å sette opp fysiske installasjoner for å hindre at skred utløses<sup>6</sup>.

5 St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*

6 Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2007, s. 11 (<http://www.dsb.no/no/toppmeny/Publikasjoner/2007/Rapport/Nasjonal-sarbarhets--og-beredskapsrapport-NSBR-2007/>)

*Skadebegrensende tiltak* kan beskrives som tiltak som settes inn mot konsekvensene av uønskede hendelser og som dermed minsker skadevirkningen av disse. Et eksempel på skadebegrensende tiltak er bygging av flomvoller som vern ved en mulig flom<sup>7</sup>.

*Krisekommunikasjon*: Når kriser oppstår, handler krisekommunikasjon om å formidle viktige og presise budskap på en mest mulig effektiv måte, under stort tidspres. Kommunikasjonen skal begrense usikkerhet om ansvarsforhold, klargjøre hva virksomheten gjør for å løse problemet og redusere krisens omfang, samt formidle hvordan rammede kan få hjelp og støtte.<sup>8</sup> Krisekommunikasjon er altså en organisasjonskommunikasjon med medier, samarbeidsparter, egne ansatte og befolkningen, i alvorlige situasjoner og kriser.

*Informasjonsberedskap*: Den evnen virksomheter har til raskt å etablere systemer for å varsle, strukturere og utføre arbeidet med kommunikasjon og informasjon i en krisesituasjon. Ansvar, roller og rutiner for dette fremgår av virksomhetens informasjonsberedskapsplan/krisekommunikasjonsplan som er en del av virksomhetens totale beredskapsplanverk.

---

7 Ibid.

8 Fornyings- og administrasjonsdepartementet: *Statens kommunikasjonspolitikk*, fastsatt av FAD 16. oktober 2009 ([http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statens\\_kom\\_pol\\_web.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statens_kom_pol_web.pdf)).



# § 1. FORMÅL

## § 1. Formål

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunns-sikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

## INNLEDNING

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) gir i §§ 14 og 15 kommunen en generell beredskapsplikt. Lovens krav er at kommunen utarbeider en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen og med utgangspunkt i denne lager en beredskapsplan. Forskrift om kommunal beredskapsplikt er gitt med hjemmel i loven. Forskriften gir presiserende og utfyllende regler om den kommunale beredskapsplikten. En av hovedhensiktene med forskriften er å sikre at kommunen jobber helhetlig og systematisk med samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet, se kommentarene til forskriftens § 3.

Kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. Kommunen utgjør således det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Den nasjonale beredskapen bygger på prinsippene om nærhet, likhet og ansvar.

- *Nærhetsprinsippet:* En krise skal håndteres på et lavest mulig nivå.
- *Likhetsprinsippet:* Organiseringen i en krise skal være mest mulig lik den daglige organiseringen.
- *Ansvarsprinsippet:* Den myndighet som har det daglige ansvaret, har også ansvaret i en krise.

Reglene om kommunal beredskapsplikt i loven og forskriften endrer ikke på disse prinsippene.

Sektorlovgivningen pålegger kommunen en rekke krav til beredskapsforberedelser på en rekke områder, hvor de mest relevante er brann- og eksplosjonsvernloven, forurensningsloven, opplæringsloven, helse- og sosialberedskapsloven, strålevernloven, kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven, smittevernloven, forsyningsloven og vannressursloven.

Sivilbeskyttelsesloven kap V og denne forskriften gir kommunen en generell beredskapsplikt. Denne beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapspliktene som følger av sektorregelverket. I tillegg kommer Sivilt beredskapssystem (SBS) som er ment for situasjoner av sikkerhetspolitisk karakter. SBS vil ikke bli omtalt nærmere i denne veilederen.

## TIL FØRSTE LEDD

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunns-sikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

For å legge grunnlaget for et helhetlig og systematisk arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, er det behov for en avklaring av rammebetingelsene for kommunens/ administrasjonens arbeid på feltet. Dette kan være spesielt aktuelt i kommuner som ikke har utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse eller som mangler ajourførte beredskapsplaner. For å få en slik avklaring av for eksempel økonomiske rammer, organisering m.m. av beredskapsarbeidet, kan rådmannen fremme en sak for å gjøre kommunestyret/relevante politiske utvalg kjent med lovens og forskriftens krav til kommunal beredskap. Dette vil gi grunnlag for en politisk prioritering av disse oppgavene. Innholdet i saken må tilpasses situasjonen i den enkelte kommune. Formålet er å sikre at kommunestyret/formannskap/politisk utvalg er kjent med

kommunens ansvar etter loven og forskriften og at det er gjort politiske prioriteringer.

Saksområdet kan fremmes på flere måter:

- gjøre kommunestyret/utvalget kjent med kommunens beredskapsansvar
- informere om status i arbeidet, hvis dette ikke er gjort i andre saker, herunder status i forhold til avvik/merknader i tilsyn og status i kommunens øvelsesaktivitet
- drøfte muligheter for interkommunalt samarbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap
- drøfte nivået på det kommunale beredskapsarbeidet og prinsippene for hvordan kommunestyret/utvalget vil at rådmannen skal følge opp ansvaret
- legge grunnlaget for ressurstildeling til administrasjon av dette ansvarsområdet
- eventuelt belyse strukturen for organisering av beredskapsansvaret, hvis denne type organisering ikke er delegert til rådmannen

I henhold til kommunelovens § 23, nr 2 skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover og forskrifter. For at rådmannen og hans/hennes administrasjon skal kunne løse kommunens beredskapsoppgaver, er det viktig at kommunestyret eller annet relevant folkevalgt organ er kjent med kommunens ansvar. Ressursbruken til *administrasjon* på disse oppgavene må være belyst og avklart i kommunens ordinære budsjettprosess. Med et slikt grunnlag kan rådmannen administrere ansvaret som kommunen er pålagt gjennom lov og forskrift, og fremme konkrete saker om risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplaner.

En sak om kommunens beredskapsansvar bør ses i sammenheng med kommunens oppfølging av forskriftens § 3, *helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*. Når kommunen på bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen har etablert gode systemer for planmessig oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (se kommentarene til forskriftens § 3), vil behovet for en sak som her beskrevet være lite.

## TIL ANDRE LEDD

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Annet ledd presiserer hva som menes med ”kommunen” i denne forskriften.

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

Selv om de geografiske grensene avgrensner kommunens myndighetsområde, vil mange kommuner måtte ta hensyn til forhold utenfor de geografiske grensene i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Uønskede hendelser kan ligge utenfor kommunens geografiske område, men likevel få betydning for kommunen. Eksempler på dette er ulykker på bedrifter som medfører forurensning i nabokommuner eller utslipp av farlige gasser som driver inn i nabokommunen. Slike forhold må kommunen ta hensyn til i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunen er ansvarlig for en betydelig *tjeneste-produksjon* mot egen befolkning, både gjennom drift av blant annet barnehager, skoler, barneverntjeneste, vann og avløp, alders- og sykehjem, primærhelsetjeneste og der hvor kommunen har valgt å sette tjenestene ut til andre aktører. Pliktene i forskriften gjelder også kommunen som ansvarlig for denne typen virksomhet. Evnen til å opprettholde tjenesteproduksjon under uønskede hendelser, kontinuitetsplanlegging, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, gjensidige avhengigheter osv. må derfor integreres i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunen har en *pådriverrolle* overfor andre relevante aktører innenfor sitt geografiske område. Relevante aktører er for eksempel eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, frivillige organisasjoner, bedrifter med storulykkespotensiale, nødetatene osv. Kommunen skal involvere disse i arbeidet med den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen og i oppfølging av funn som analysen avdekker. Videre skal kommunen

påse at kommunens beredskapsplan er samordnet med relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner, jf. forskriftens § 2, fjerde ledd og § 4, første ledd. På regionalt nivå er det Fylkesmannen som har denne pådriverrollen.

Mange Fylkesmenn bruker fylkesberedskapsrådet aktivt i dette pådriverarbeidet. Tilsvarende har mange kommuner et *beredskapsråd*<sup>9</sup>. Eksempel på sammensetting er: Ordfører, rådmann, kommunale og statlige fagorganer i kommunen, politi, Sivilforsvaret, forsvaret, frivillige organisasjoner og fra eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, og andre relevante aktører som har vært involvert i utarbeidelse av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler at alle kommuner etablerer et beredskapsråd for å møte de kravene som stilles i forskriften. Det er viktig at de virksomhetene som har ansvar for å løse en krise inviteres med i arbeidet med for eksempel kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse, se kommentarene til forskriftens § 2. I tillegg vil rådet være en god arena for samordning av beredskapsplanene mellom aktørene, se kommentarene til § 4.

---

<sup>9</sup> *Beredskapsrådet* er et forum bestående av personer fra politisk og administrativ ledelse i kommunen og lokale/regionale representanter fra sentrale samarbeidspartnere/støttespillere i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskapsrådet er et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet og nødvendige avklaringer av ansvarsforhold og fordeling av arbeidsoppgaver. Beredskapsrådet ledes av ordføreren.

## § 2. HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

### § 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Analysen skal som et minimum omfatte:

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

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.

### INNLEDNING

Bestemmelsen er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven § 14 som sier at ”kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse”.

Med uønskede hendelser menes i denne forskriften hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Dette fremgår av § 1 i forskriften.

I tillegg skal uønskede hendelser som kan ramme kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur inkluderes, slik det fremgår av bokstav d i denne paragraf.

Med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse menes i denne forskriften en systematisk gjennomgang av kommunens geografiske område og virksomhet med sikte på å:

- kartlegge risiko og sårbarhet, som omfatter:
  - uønskede hendelser som er av en slik karakter eller et omfang at den involverer kommunens ledelse i vurderingen av forebyggende tiltak, samt beredskap og krisehåndtering
  - uønskede hendelser som berører flere sektorer
- avdekke tverrsektorielle sårbarheter og gjensidige avhengigheter
- unngå risiko og sårbarhet der det er mulig
- redusere risiko og sårbarhet gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak
- håndtere eventuell restrisiko med beredskap

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal gi et så komplett risikobilde som mulig innenfor kommunens geografiske område, jf. forskriftens § 1 andre ledd. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal ikke begrenses til de ansvarsområder som er tillagt kommunen gjennom øvrig lovgiving. Dette tilsier at analysen bør gjennomføres i en tverrfaglig gruppe med fagpersoner og ansvarlige aktører på de ulike fagfelt.

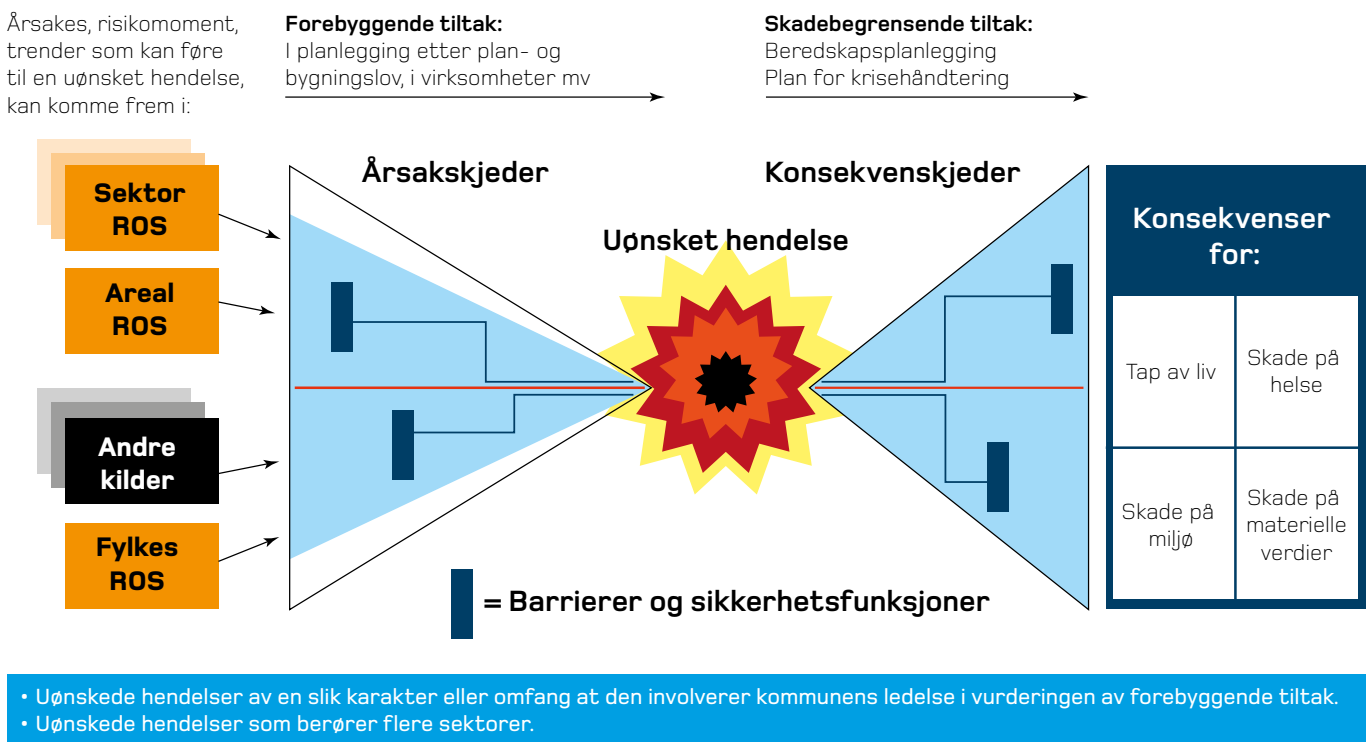
I motsetning til plan- og bygningsloven krever denne forskriften at også allerede utbygd areal skal inkluderes i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Dette blir nærmere utdypet under bokstav a i denne paragraf.

For kommunens virksomhet skal den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen omfatte alle virksomhetsområder og alle typer hendelser, også på tvers av sektorer. Den erstatter på ingen måte risiko- og sårbarhetsanalysene som gjennomføres innenfor den enkelte sektor, men skal utdype disse ved at den også skal se på sammenhenger og avhengigheter mellom sektorene.

Utgangspunktet for den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen bør være de uønskede hendelser som gjennom sektoranalyser, og andre risiko- og sårbarhetsanalyser, viser seg å ha potensial eller karakter til å involvere kommunens ledelse eller andre sektorer. I tillegg kan man gjennom arbeidet i den tverrfaglige gruppen avdekke nye uønskede hendelser som ikke tidligere er analysert. For alle de aktuelle uønskede hendelsene skal det utføres en risiko- og sårbarhetsanalyse med sikte på å identifisere forebyggende og skadebegrensende tiltak.

Selve gjennomføringen av analysen anbefaler vi følger Norsk Standard NS 5814:2008, Krav til risikovurderinger. ([www.standard.no](http://www.standard.no)) Denne er også beskrevet i DSBs veiledere: Samfunnssikkerhet i arealplanlegging – Kartlegging av risiko og sårbarhet fra 2010 (<http://www.dsb.no/no/toppmeny/Publikasjoner/2008/Tema/Samfunnssikkerhet-i-arealplanlegging---Kartlegging-av-risiko-og-sarbarhet/>) og Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser fra 1994. (<http://www.dsb.no/no/toppmeny/Publikasjoner/Tidligere-ar/Andre/Veileder-for-kommunale-risiko--og-sarbarhetsanalyser/>)

Se figur 1 for illustrasjon av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.



Figur 1. Illustrasjon av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

## TIL FØRSTE LEDD

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen bør bygge på både eksisterende risiko- og sårbarhetsanalyser og på andre aktuelle kilder, som vist i figur 1. Fokuset i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal være på uønskede hendelser som har eller kan få en karakter eller et omfang som medfører at kommunens ledelse involveres eller som berører flere sektorer. Alle risiko- og sårbarhetsanalyser internt i kommunen (sektoranalyser og arealanalyser), overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser (fylkes-ROS og nasjonale sårbarhets- og beredskapsrapporter (NSBR/ NRB)) og risiko- og sårbarhetsanalyser fra for eksempel industri bør inngå som grunnlag for den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Dersom det gjennom arbeidet avdekkes områder, temaer og sektorer hvor det er behov for mer detaljerte analyser skal kommunen gjennomføre dette, eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre det.

## TIL ANDRE LEDD

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Resultatet av risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Den må derfor inngå i alle sentrale beslutningsprosesser som har til hensikt å forebygge og forberede håndtering av uønskede hendelser, slik at tap av liv, helse, miljø, viktig infrastruktur og materielle verdier kan unngås og/eller bli så små som mulig. Dette blir nærmere utdypet i veiledningen til § 3.

Forskriften gir *kommunestyret* ansvaret for den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, og som beskrevet i § 1 er det naturlig at kommunestyret involveres både ved oppstart og ved behandling av ferdig analyse. Det er kommunestyrets ansvar å følge opp resultatene og prioritere aktuelle tiltak.

I tillegg bør både rådmann og ordfører følge med på arbeidet underveis.

DSB anbefaler at selve utarbeidelsen av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen organiseres som et prosjekt, som gis et klart *mandat* der rammer, forventninger og ressurser presiseres. Styring og forankring av prosjektet må også klargjøres for å lette oppfølgingen av resultatene.

## TIL TREDJE LEDD BOKSTAV A

Analysen skal som et minimum omfatte: eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer

Risiko- og sårbarhetsforhold i kommunen kan være relatert til kommunen som geografisk område eller til kommunen som en leverandør av tjenester.

Innen kommunens geografiske område skal både risiko- og sårbarhetsforhold som skyldes naturforhold og menneskelig aktivitet analyseres. Det er viktig at også *fremtidige endringer* grunnet klimaendring, utbyggingsprosjekter eller arealbruksendringer inkluderes i analysen. Analysekravet i denne forskriften er *videre enn* kravet til utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyse i plan- og bygningslovens § 4-3. Plan og bygningsloven 2008 er i første rekke en sektorlov som retter seg mot utbygging/bygging av nye områder og bygg. Den stiller ingen krav i forhold til eksisterende bebyggelse og infrastruktur, med unntak av omreguleringer. Denne forskriften skal se hele lokalsamfunnet under ett og omfatter dermed også *eksisterende infrastruktur, regulerte og utbygde områder*.

Risiko- og sårbarhetsanalysen av kommunens tjenestetilbud skal som et minimum omfatte de områder hvor kommunen har lovfestet krav om levering av tjenester – *kommuneplikter*.

Naturhendelser	Menneskelig svikt og systemsvikt	Tilsiktede uønskede hendelser
Ekstremvær	Svikt i kritisk infrastruktur	Terrorisme
Naturulykker	Branner	Organisert kriminalitet
Sykdom og helse	Eksplisjoner	Sikkerhetstruende aktiviteter
	Transportulykker	
	Utslipp av giftige og/eller miljøskadelige stoffer	

Figur 2. Eksempler på risiko- og sårbarhetsfaktorer det er aktuelt å vurdere.



Se for øvrig DSBs veiledere Samfunnssikkerhet i arealplanlegging – Kartlegging av risiko og sårbarhet (<http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2008/Tema/temasamfunnssikkerhetareal.pdf>), GIS i samfunnssikkerhet og arealplanlegging ([http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2005/Andre/veileder\\_gis.pdf](http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2005/Andre/veileder_gis.pdf)) og rapport Nasjonalt risikobilde – prosess og metode. (<http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2010/Tema/Metodedokument%20NRB.pdf>)

## TIL TREDJE LEDD BOKSTAV B

Analysen skal som et minimum omfatte: risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen

I arbeidet med kartlegging av uønskede hendelser som kan ramme kommunen, skal kommunen også vurdere hendelser utenfor kommunens grenser og hendelser som rammer flere kommuner.

Spesielt uønskede hendelser som berører kritisk infrastruktur vil lett kunne få store konsekvenser i en kommune, selv om selve hendelsen er utenfor kommunens grenser. Eksempler på dette er bortfall av strøm og vann, og stengte veier. Ansvar for levering av disse tjenestene og håndtering av hendelsene ligger ofte utenfor kommunen og reguleres gjennom *aktorplikter*, men konsekvensene rammer kommunens ansvarsområder og må derfor inkluderes i risiko- og sårbarhetsanalysen.

Mange naturfarer som for eksempel flom og skogbranner, vil ofte ramme større geografiske områder. Det kan derfor være naturlig å samarbeide med nabokommuner om slike problemstillinger.

## TIL TREDJE LEDD BOKSTAV C

Analysen skal som et minimum omfatte: hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre

I arbeidet med den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal uønskede hendelser som berører, eller har potensial for å berøre flere sektorer, vies spesiell oppmerksomhet. Samfunnsutviklingen de siste tiårene har gjort ulike sektorer og funksjoner mer avhengig av hverandre. Allerede i sårbarhetsutvalgets utredning (NOU 2000:24) påpekes det at *”de forskjellige hovedfunksjoner i samfunnet, slik som transport, kraftforsyning, kommunikasjon og helsetjenester, har utviklet en stor grad av gjensidig avhengighet”*. En svikt i en av disse funksjonene vil da kunne føre til konsekvenser i andre sektorer og funksjoner. Figur 3 illustrerer dette.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal gi kommunen mulighet til å se sammenhenger mellom de sektorvise risiko- og sårbarhetsanalysene, og dermed bidra til at samfunnssikkerheten vurderes i et mer helhetlig perspektiv.

	Ledelse/ Informasjon	Kraftforsyning	Telekom-muni- kasjon	Olje og driv- stoff	Transport	Abeidskraft	Vannforsyning	Bank- og pen- gevesen	Bygg og anlegg	Industri og varehandel	Helse	Ernæring	Brann/redning	Politi/orden
Ledelse/informasjon	x	xx	xx			x			x				x	xx
Kraftforsyning	x		xx	x		x				x			x	
Telekommunikasjon	x	xx			x	x				x			x	
Olje og drivstoff	x	xx	x		xx				x	x			x	
Transport	xx	x	x	xx		xx			xx	x			x	x
Abeidskraft	x	xx	xx		x		x	xx			x	xx		
Vannforsyning	xx	xx	x							x				
Bank- og pengevesen	x	xx	xx										x	
Bygg og anlegg	x	x	x	xx	xx	xx		xx		x				
Industri og varehandel	x	xx	xx	xx	xx	xx	x	xx					x	
Helse	x	xx	xx			xx	xx			xx		xx	x	x
Ernæring	x	xx	xx			xx	xx	xx		xx				
Brann/redning	xx	x	xx			x	xx		x					xx
Politi/orden	xx	x	xx			x								

Figur 3. Oversikt over gjensidig avhengighet mellom viktige samfunnsfunksjoner. (To kryss angir sterk avhengighet, ett kryss en mer usikker avhengighet) NOU 2000:24 s. 36. Kategoriene øverste rad må leses som innsatsfaktorer for kategoriene i venstre kolonne. F.eks. er "Helse" avhengig av "Telekommunikasjon", mens "Telekommunikasjon" ikke er avhengig av "Helse".

## TIL TREDJE LEDD BOKSTAV D

Analysen skal som minimum omfatte: særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur

Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner ble av Infrastrukturutvalget (NOU 2006: 6) definert som: *”De anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trykghetsfølelse.”* Det er altså en tett sammenheng mellom begrepene og de bør ses under ett. Infrastrukturutvalget lister følgende samfunnsfunksjoner og infrastrukturer:

Kritisk infrastruktur	Kritiske samfunnsfunksjoner
Elektrisk kraft	Bank og finans
Elektronisk kommunikasjon	Matforsyning
Vann og avløp	Helse-, sosial- og trygdetjenester
Transport	Politi
Olje og gass	Nød- og redningstjeneste
Satellittbasert infrastruktur	Kriseledelse
	Storting og Regjering
	Domstolene
	Forsvar
	Miljøovervåkning
	Renovasjon

Figur 4. Infrastrukturutvalget. NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst

Bortfall av disse funksjonene og infrastrukturene gir raskt store konsekvenser og må derfor vies spesielt fokus i arbeidet med en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Enkelte sentrale deler av infrastrukturen som for eksempel transformatorer og pumpestasjoner kan være spesielt sårbare og skal vies særskilt oppmerksomhet.

## TIL TREDJE LEDD BOKSTAV E

Analysen skal som minimum omfatte: 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

I en risiko- og sårbarhetsanalyse av kommunens tjenestetilbud skal evnen til å opprettholde virksomheten vies spesiell oppmerksomhet. Spesielt for de av kommunens tjenestetilbud som er definert som kritiske samfunnsfunksjoner og kritiske infrastrukturer vil uønskede hendelser raskt få store konsekvenser.

Forebygging av uønskede hendelser i disse systemene bør derfor ha høy prioritet. Likeledes skal de sårbarheter som avdekkes så langt som mulig kompenseres med tiltak som sikrer at tjenestetilbudet opprettholdes eller raskt gjenopprettes. Kompenserende tiltak kan for eksempel være redundans i tekniske systemer og organisasjoner eller beredskapsmessige tiltak.

## TIL TREDJE LEDD BOKSTAV F

Analysen skal som et minimum omfatte: behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Mange uønskede hendelser medfører behov for varsling og evakuering av befolkningen innen et område. Omfanget kan variere og avhenger av faktorer som hendelsestype, topografi og befolkningstetthet innen det aktuelle området. Institusjoner og steder hvor det oppholder seg mange mennesker kan gi spesielle utfordringer. Vurderinger av dette skal inngå i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

## TIL FJERDE LEDD

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Dette vil være alle som etter sektorlovgiving har ansvar for levering av aktuelle tjenester og som normalt også vil bidra i håndteringen av uønskede hendelser. Mange av disse aktørene vil også delta i beredskapsrådet som beskrevet i § 1 i denne forskriften.



## TIL FEMTE LEDD

Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.

Dersom arbeidet med den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen avdekker områder, temaer eller sektorer hvor risiko og sårbarhet ikke er tilstrekkelig kartlagt og analysert skal dette gjøres av kommunen selv, eller av andre relevante aktører.

Forskriften stiller i seg selv ikke krav om oppfølgende tiltak (utover krav til utarbeidelse av kommunal beredskapsplan), dersom det gjennom risiko- og sårbarhetsanalysen avdekkes feil og mangler i kommunen. Men de ulike aktørene har i mange tilfeller et ansvar for å redusere sårbarheten og bedre samfunnssikkerheten, som er regulert gjennom respektiv sektorlovgivning. For kommunens ansvarsområder vil den kunne være ansvarlig for ulike oppfølgende tiltak ut fra bestemmelser i slik

sektorlovgivning. Tilsvarende vil ulike private aktører kunne være ansvarlig for oppfølgende tiltak innen sitt ansvarsområde. Dette forutsetter at resultatet av risiko- og sårbarhetsanalysen gjøres kjent for de relevante aktørene, dersom de ikke har deltatt i arbeidet med utarbeidelsen. Kommunen har i så henseende et *ansvar som pådriver* i denne prosessen.

*Eksempler på helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse:*

Risiko- og sårbarhetsanalyse for Grimstad kommune <http://www.grimstad.kommune.no/Documents/Kommunale%20planer/Kommuneplan/Kommuneplan%202011-2023/ROS%202011-2023%20revidert%20080711%20A.pdf> og Risiko- og sårbarhetsanalyse for Karmøy kommune <http://www.karmoy.kommune.no/no/tema/individ-og-samfunn/beredskap-og-sikkerhet/risiko-og-sarbarhetsanalyse-karmoy-kommune-2011>

## § 3. HELHETLIG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAPSARBEID

### § 3. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

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)

### INNLEDNING

Paragraf 3 er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven § 14 annet ledd som sier at ”*Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan – og bygningsloven)*”.

§ 3 bokstav a 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. Av dette følger at plan- og bygningslovens plan- og prosesskrav legges til grunn. Dette gjelder uavhengig av om kommunen velger å utarbeide den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen som en kommunedelplan.

§ 3 bokstav b pålegger kommunen å gjøre en vurdering av om det er risiko- og sårbarhetsforhold som er avdekket i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

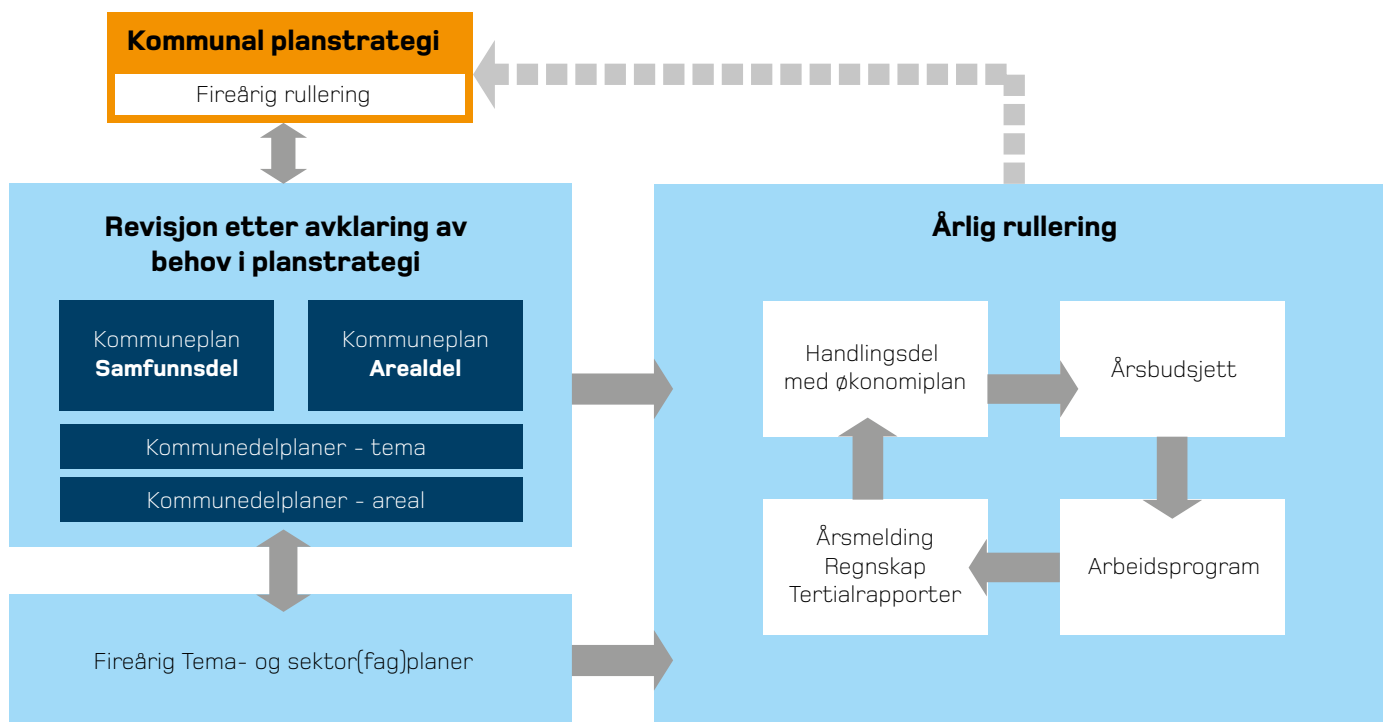
### TIL BOKSTAV A

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

- a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

§ 3 bokstav a er å forstå som et systemkrav. Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal forankres og integreres i kommunens plan- og budsjettprosesser, herunder i kommunens overordnede planlegging etter plan- og bygningsloven (se veiledning til § 3 bokstav b). Planleggingen etter plan- og bygningsloven skal bidra til å fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv. (ref. plan- og bygningslovens § 3-1, første ledd bokstav h). Videre skal integrering i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven bidra til å sikre helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen. Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten (ref. plan- og bygningsloven § 3-1:). Det presiseres i plan- og bygningsloven (§ 3-1) at planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Følgende modell illustrerer de overordnede planer og prosesser etter plan- og bygningsloven:



Figur 5. Illustrasjonen er hentet fra: Veileder for kommunal planstrategi, Miljøverndepartementet 2011.

Det følger av forskriften at kommunen plikter å etablere samfunnssikkerhet og beredskap som eget ansvarsområde, dvs. at dette ansvarsområdet skal underlegges samme system og rutiner for styring og oppfølging som kommunen er pålagt å følge for øvrige lovpålagte ansvarsområder. Kravet til systematikk innebærer at kommunen må etablere målstruktur, planer og styringssystemer for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i tråd med gjeldende krav til virksomhetsstyring i kommunen.

Kravet til systematikk er også et krav om internkontroll. Dette følger av kommuneloven § 23 nr. 2 som pålegger administrasjonssjefen et generelt kontrollansvar for at kommunens virksomhet drives i samsvar med lover og forskrifter.

Kravet om internkontroll følger også av forskriften § 9 Dokumentasjon.

For utdypende veiledning om etablering av et helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhetsarbeid etter prinsippene om internkontroll, se ”[Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen](#)”

## TIL BOKSTAV B

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

- a) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskriften stiller følgende minimumskrav: Kommunen plikter å vurdere om det er forhold i den helhetlige analysen som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

I plan- og bygningsloven er det en forventning om at all planlegging skal fremme samfunnssikkerhet (jf. pbl § 3-1). Det innebærer at relevante samfunnssikkerhetsforhold skal være et integrert tema i planleggingens ulike deler og prosesser, på lik linje med økonomi, barns interesser, miljø osv. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen er et godt utgangspunkt og grunnlag for denne integreringen.

Vurderingsplikten i § 3 bokstav b skal sikre at kommunen vurderer hvordan det er hensiktsmessig å følge opp risiko- og sårbarhetsforhold i planlegging etter plan- og bygningsloven. Videre skal kommunen anbefale

behandling av tiltak som må følges opp etter loven, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 Tiltak.

Hensikten med § 3 bokstav b er å sikre at analysen blir politisk vurdert som grunnlag for planlegging etter plan- og bygningsloven. Det følger implisitt at kommunen i sin vurdering kan konkludere med at forhold ikke skal følges opp og behandles etter plan- og bygningsloven. Det ligger med andre ord derfor heller ingen plikt til iverksetting av tiltak som har økonomiske konsekvenser for kommunen, for eksempel i form av fysiske sikringstiltak i areal- og reguleringsplan, på bakgrunn av funn som gjøres analysen.

Kommunen skal dokumentere at denne vurderingen er foretatt.

#### **Forholdet til plan- og bygningslovens krav om risiko- og sårbarhetsanalyse for utbyggingsplaner**

Plan- og bygningslovens § 4-3 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse krever utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyse for alle utbyggingsplaner. Dette er analyser som naturlig må inngå/vurderes i forbindelse med utarbeidelsen av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

#### **Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i:**

- Kommunal planstrategi
- Planprogram
- Planbeskrivelse og konsekvensutredninger
- Samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel og arealdel

#### **Kommunal planstrategi**

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen bør nyttes som et grunnlag for vurdering av kommunens planbehov, utredningsbehov, og oppfølging av tiltak for ivaretagelse av samfunnssikkerhet, og som et grunnlag for integrering av samfunnssikkerhet i andre prosesser og planer som bestemmes igangsatt.

Retningslinjer for langsiktig arealbruk skal inngå som del av kommunal planstrategi og danne basis for det mer konkrete arbeidet med kommuneplanens arealdel. Det er viktig å vurdere om forhold/funn i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, slik som konsekvensene av et endret klima – som økte nedbørmengder, vind, flom og skred – har betydning for langsiktig arealbruk og valg av strategi. Planbehov, utredningsbehov og tiltak for tilpasning til fremtidige klimaendringer bør derfor være en del av vurderingene som gjøres i strategiarbeidet. Samfunnssikkerhet må tolkes vidt og kan berøre de fleste temaer som tas opp i planstrategien. For kommunal drift

og virksomhet dreier det seg blant annet om å redusere sårbarhet i tekniske systemer innen for eksempel vann, avløp, drift av sykehjem, skoler osv. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen bør ligge til grunn for vurdering av behov for integrering av samfunnssikkerhet i alle planer som bestemmes igangsatt i strategidelen.

Kommuner som ikke har utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og derfor ikke har denne som et grunnlag ved utarbeidelse av planstrategi, bør vurdere å utarbeide analysen som en del av kommuneplanprosessen. Den kan da utarbeides som en kommunedelplan. Dette sikrer arbeidet politisk forankring og at det inngår som en del av en demokratisk prosess. En slik plan sikrer også rutine for revisjonssyklus av analysen.

Dersom kommunen har en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og blant annet utarbeidelse av en beredskapsplan gjenstår som en oppfølging av analysen, bør kommunen vurdere å utarbeide denne som en del av kommuneplanprosessen, for eksempel som en handlingsdel til kommunedelplanen.

#### **Planprogram**

Dersom det bestemmes i kommunal planstrategi at det skal igangsettes planer (for eksempel beredskapsplan), utredninger (for eksempel helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse), bør det som et minimum i planprogrammet gjøres rede for formålet med planarbeidet og utredningen, og redegjøres for planprosessen og opplegg for medvirkning.

#### **Planbeskrivelse og konsekvensutredninger**

Planbeskrivelsen skal blant annet beskrive hvordan tema og utfordringer, herunder samfunnssikkerhetstemaer, fra planstrategi skal følges opp i planforslaget. Videre er det viktig å vurdere om det er forhold i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen som har relevans og betydning for konsekvensutredninger som igangsettes.

#### **Samlet kommuneplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse**

##### *Samfunnsdel*

Det er viktig at samfunnssikkerhetstemaer fra den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, og som videre er fulgt opp i kommunal planstrategi, behandles samfunnsdelen. Det kan for eksempel være mål og strategier for å møte ulike samfunnssikkerhetsutfordringer, som det å utarbeide strategi for å redusere konsekvensene av endringer i klima (økt flomfare, skredfare, ekstremvær, fuktskader i bygninger

m.m.), strategi for jordvern, matsikkerhet, smittevern, trafikksikkerhet, tjenesteproduksjon m.m. Videre bør det utarbeides retningslinjer for sektorenes arbeid med samfunnssikkerhet, som utarbeidelse av sektorvise beredskapsplaner m.m.

#### *Handlingsdel*

Handlingsdelen skal an vise tiltak for gjennomføring av målsettinger for samfunnssikkerhet i samfunnsdelen, og være en konklusjon på hvordan samfunnssikkerhetsutfordringene skal følges opp. Dette gjelder ikke bare kommunens egne tiltak, som for eksempel utarbeidelse av beredskapsplan, men også avtaler som inngås med offentlige organer og private aktører. Det kan være spesielt viktig for ivaretagelse av kommunal tjenesteproduksjon, trafikksikkerhet, sikker vannforsyning m.m. Handlingsdelen bør knyttes direkte til kommunens økonomiplan, slik at eventuell gjennomføring av tiltak kan prioriteres i en helhetlig sammenheng når kommunestyret behandler og vedtar denne.

#### *Arealdel og samfunnssikkerhet*

Kommunen bør i forkant av arealplanleggingen være kjent med om det foreligger risiko- og sårbarhetsforhold som kan ha betydning for arealbruken. Dette kan for eksempel være forhold som gjør at arealene ikke er egnet til utbyggingsformål, at arealer må sikres før utbygging osv. § 4-3 i plan- og bygningsloven skal sikre dette ved at det stilles krav til risiko- og sårbarhetsanalyse for alle utbyggingsplaner. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen kan også inneholde funn og forhold som kan ha betydning for arealbruk. Ikke minst vil den helhetlige analysen som omfatter eksisterende bebyggelse/regulerte områder ha en slik betydning. Oppfølging av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen med fysiske tiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6 Tiltak må naturligvis følges opp her.

Eksempel på hvordan samfunnssikkerhet og beredskap er eget tema i kommuneplanen, se [kommuneplan for Bamble kommune](#).

## § 4. BEREDSKAPSPLAN

### § 4. Beredskapsplan

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde:

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

Beredskapsplanen kan utarbeides som en handlingsdel til kommunedelplanen i henhold til plan- og bygningsloven.

### INNLEDNING

Paragraf 4 stiller krav om at kommunen skal legge den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn for utarbeidelse av en overordnet beredskapsplan. Videre plikter kommunen å forberede beredskap for håndtering av og gjennomføre samordnet beredskapsplanlegging for uønskede hendelser som er kartlagt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Resultatet av denne beredskapsplanleggingen skal samles i kommunens overordnede beredskapsplan.

Krav om utarbeidelse av den overordnede beredskapsplanen medfører ikke at spesifikke beredskapsplaner etter særlovgivningen faller bort. I forslaget til lovvedtak om kommunal beredskapsplikt klargjør departementet forholdet mellom kommunal beredskapsplikt og særlovgivningen:

*”Innføring av kommunal beredskapsplikt, herunder krav om en beredskapsplan, fører ikke til at krav om spesifikke beredskapsplaner etter særlovgivningen faller bort. En helhetlig beredskapsplan er egnet for å se planområdene i sammenheng og vil eventuelt kunne avdekke hull/mangler i regelverket”<sup>10</sup>*

Forskriften utdypet dette hensynet til helhet og stiller klare krav til samordning i utarbeidelsen av overordnet beredskapsplan. Samordningen skal gjøres med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Ut fra de uønskede hendelser som er kartlagt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen kan det også være nødvendig å gjennomføre ny beredskapsplanlegging for uønskede hendelser som ikke inngår i det sektorielle planverket.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal sikre at tverrsektoriell håndtering av uønskede hendelser er samordnet. Det forutsetter et tverrsektorielt samarbeid omkring beredskapsplanlegging og utarbeidelse av en overordnet beredskapsplan.

<sup>10</sup> Prop. 91 L (2009-2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), s. 46

På samme måte som utarbeidelse av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen forutsetter at kommunen involverer relevante offentlige og private aktører, vil selve prosessen med å utarbeide en overordnet beredskapsplan være viktig. Mange av de samme aktørene som har vært involvert i utarbeidelsen av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen vil også være viktige samarbeids- og samordningsparter når det gjelder overordnet beredskapsplanlegging. Det kan blant annet dreie seg om samarbeid for å klargjøre ansvar og roller under en krise, utarbeide ressuroversikter, definere varslingsbehov, utarbeide evakueringsplaner, mv.

Videre presiserer forskriften hvilke minimumstiltak kommunen plikter å ha forberedt og lagt inn i beredskapsplanen. Dette omfatter en plan for kriseledelse, varslingsliste, ressuroversikt, evakueringsplaner, en plan for befolkningsvarslings og en plan for kriseinformasjon.

Departementet fremhever i forslaget om lovvedtak at beredskapsplanen i tillegg til minimumskravene bør inneholde et sett med spesifikke tiltakskort som kan tas frem alt ettersom hvilke tiltak som vurderes som nødvendig ut fra krisens art<sup>11</sup>. DSB anbefaler utarbeidelse av tiltakskort for særskilte uønskede hendelser. En utfordring er å velge et hensiktsmessig detaljeringsnivå på tiltakskort. Det innebærer at tiltakskort bør gi en oversikt over for eksempel ansvarlige aktører, ansvars- og rollefordeling, varslingslister, samarbeidsparter, informasjonsbehov, vurderinger som bør gjøres og tiltak som bør iverksettes i en tidlig fase av en uønsket hendelse.

Kommunens overordnede beredskapsplan kan utarbeides som handlingsdel til en kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap.

## TIL FØRSTE LEDD

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Første ledd stiller krav om at kommunen skal utarbeide en overordnet beredskapsplan. I tillegg til øvelser vil utarbeidelsen av beredskapsplanen være den viktigste forberedelsen kommunen gjør for håndtering av alvorlige (tverrsektorielle) hendelser. Beredskapsplanen skal være operativ og bestå av forberedte tiltak – som for eksempel plan for kriseledelse, bemanning, varslingsrutiner- og lister, tiltakskort for spesifikke hendelser/hendelsestyper.

Den overordnede beredskapsplanen skal være samordnet med annet relevant beredskapsplanverk, både på tvers av sektorielt beredskapsansvar innad i kommunen som virksomhet og med andre relevante aktører i og utenfor kommunen. Kommunen skal som et minimum utkvittere at beredskapsplanlegging innenfor de uønskede hendelsene som er kartlagt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen er samordnet med relevante aktører. Fylkes-ROS og Fylkesmannens beredskapsplanlegging er et viktig samordningsgrunnlag for utarbeidelse av kommunens overordnede beredskapsplan.

Hvordan denne samordningen i praksis kan gjennomføres, kan illustreres med planlegging av beredskap ved dambrudd. Etter forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) skal dameier blant annet formidle beredskapsplaner og dambruddsbølgeberegninger til kommunen, og dameiere i samme vassdrag skal samarbeide om beredskapsplanleggingen. Dette er en plikt som påligger dameiere. Gitt at dambrudd er en uønsket hendelse i den helhetlig risiko- og sårbarhetsanalysen, følger det av forskrift om kommunal beredskapsplikt (§ 4, første ledd) at kommunen skal samordne beredskapsplanleggingen ved dambrudd med dameiers beredskapsplaner, og kommunen skal ta initiativ til slikt samarbeid.

Beredskap ved dambrudd vil være rettet mot å få evakuert befolkningen hurtigst mulig, og derfor vil varslingsrutiner, evakueringsbehov, mottakskapasitet, behov for forsterkningsressurser m.m. være viktige beredskapstiltak å klargjøre og samordne. I de fleste tilfeller vil et dambrudd få tverrsektorielle konsekvenser og kreve håndtering på tvers av sektorer. Samtidig vil et dambrudd trolig få konsekvenser for flere kommuner. Det vil derfor være fornuftig at berørte kommuner samordner beredskapsplanleggingen seg imellom i samarbeid med dameiere, politi, redningsetater og NVE. Fylkesmannen vil også ha en rolle i dette arbeidet, både som tilrettelegger for regionalt samarbeid og ut fra det samordningsansvaret Fylkesmannen har ved alvorlige hendelser. [Et godt eksempel på slik samordnet beredskapsplanlegging](#) er et prosjekt som Fylkesmannen i Sør-Trøndelag tok initiativ til.

<sup>11</sup> Ibid.



Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse skal som et minimum blant annet omfatte *særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur*. I henhold til forskriftens § 4, første ledd skal kommunen følge dette opp i den overordnede beredskapsplanen. For eksempel er stabil kraftforsyning helt nødvendig for å opprettholde en rekke kritiske samfunnsfunksjoner, som IKT, bank og finans, helse- og sosialtjenester, politi og nødretter. Bortfall av disse funksjonene vil ramme både husholdninger, private virksomheter og det offentlige. I tillegg vil husholdningene rammes direkte ved bortfall av strømleveranser, for eksempel når det gjelder oppvarming der det ikke er alternativer til elektrisitet som oppvarmingskilde. I kombinasjon med ekstrem kulde og nedbør vil bortfall av strøm raskt true liv, helse og materielle verdier i samfunnet.

Ved vurdering av kritiske samfunnsfunksjoner ved bortfall av strøm skal kommunen legge vekt på ansvar for teknisk drift og egne institusjoner (for eksempel sykehjem, omsorgsboliger og personer i hjemmebasert omsorg) og behovet for å opprettholde egen forsvarlig drift. Dette omfatter systemer og rutiner for backup og reserveløsninger, herunder vurdering av kommunens avhengighet av IKT-systemer og deres robusthet. Dette er forhold som det skal planlegges beredskap for (sektorielle beredskapsplaner) etter for eksempel helse- og sosialberedskapsloven og lov om grunnskolen og videregående opplæring.

Alle kommuner bør ha bortfall av strøm som uønsket hendelse i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Da følger det også av § 4 første ledd at kommunen i den overordnede beredskapsplanen integrerer og samordner sektoriell beredskapsplanlegging for strømbortfall. I tillegg skal kommunen samordne beredskapsplanleggingen for bortfall av strøm med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Det forutsetter at kommunen går i dialog med relevante miljøer, virksomheter og etater. Eksempler på slike er brann- og redningsetater, politiet, heimevern, sivilforsvar, frivillige organisasjoner, elektrisitets- og vannforsyning, teleaktører.

Gitt en uønsket hendelse med bortfall av strøm under ekstremvær, vil det være viktig å ha en samordnet og omforent oversikt over bl.a.:

- nødstrømskapasitet
- prioriterte virksomheter
- evakueringsbehov og mottakskapasitet
- drivstoffbehov og –tilgang
- ressursoversikter
- inngåtte avtaler om samarbeid og bistand

Relevant informasjon fra samordningen bør samles i de tiltakskort kommunen utarbeider i den overordnede beredskapsplanen.

## TIL ANDRE LEDD

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde:

§ 15 annet ledd i sivilbeskyttelsesloven fastsetter at: *Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikter, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.* Forskriftsbestemmelsen utdyper hvilke minimumstiltak kommunen plikter å ha forberedt og lagt inn i beredskapsplanen.

## TIL ANDRE LEDD BOKSTAV A

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde: en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles

Krisesituasjoner stiller krav til raske beslutninger og tiltak. Det skal fremgå av beredskapsplanen hvem som skal gjøre hva, når, hvor og hvordan. Ansvar og roller som tilligger kriseledelsen skal være avklart og klart beskrevet i beredskapsplanen. Ansvar og roller til nødvendig nøkkelpersonell skal også være avklart og klart beskrevet i planen.

I forslaget til lovvedtak fremhever departementet grunnleggende krav til en kriseledelse og dens funksjonalitet: *”Plan for kommunens kriseledelse må definere hvem som er kommunens øverste kriseleder og hvilke funksjoner som hovedsakelig skal utgjøre en kriseledelse. Kriseledelsen bør vanligvis omfatte en kjerne av personer fra kommunens ledelse i tillegg til nøkkelpersonell”*<sup>12</sup>. I kommunens overordnede beredskapsplan skal det inngå en plan for kommunens kriseledelse, hvor det tydelig fremgår hvordan denne er organisert og bemannet.

<sup>12</sup> jf. Prop. 91 L (2009-2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), s. 84



Kommunens størrelse med henblikk på befolkning og virksomhet er dimensjonerende for oppbygging og sammensetting av en overordnet kriseorganisasjon. Det kan være hensiktsmessig å skille ut nøkkelpersonell i en egen funksjon, som et støtteapparat for kriseledelsen. Det er viktig at den politiske ledelsen, administrasjonssjef, informasjonsansvarlig og ledelsen for kommunes sektorer inngår i kriseledelsen. Sektorlederens medvirkning i kriseledelsen vil ofte være avhengig av hendelsen eller krisens art, omfang og varighet.

Kriseledelsen skal være forberedt på å:

- etablere et overordnet situasjonsbilde
- raskt beslutte iverksetting av tiltak
- utvikle en strategi for krisehåndtering
- bidra til koordinering mellom berørte aktører, herunder fortløpende ta stilling til om innspill/meldinger kun har betydning for egen virksomhet, eller om de inneholder informasjon som må deles med andre for å skape en helhetlig situasjonsforståelse og etablere samarbeid om krisehåndteringen
- formidle klar og tydelig informasjon internt og eksternt, og kommunisere på rett nivå til rett tid
- sørge for tilstrekkelige resurser for å kunne håndtere krisen, herunder drøfte prioriteringer ift fordeling av knappe resurser
- sørge for at det rapporteres til Fylkesmannen

Ved håndtering av store, komplekse og langvarige hendelser eller kriser vil kriseledelsen ha behov for et støtteapparat. Beredskapsplanen skal klart definere støtteapparatets ansvar, roller og oppgaver. Støtteapparatet skal være forberedt på å:

- foreta intern og ekstern varsling etter definerte retningslinjer og rutiner
- foreta loggføring og rapportering etter fastsatte retningslinjer og rutiner
- følge opp tiltak og føringer fra kriseledelsen på en rask og effektiv måte
- være en administrativ og praktisk støttfunksjon for kriseledelsen
- motta og bearbeide rapporter fra kommunens virksomheter og sektorer, og fra andre berørte aktører
- analysere informasjon og gi råd til kriseledelsen om tiltak
- ivareta informasjonsflyt i egen virksomhet og mellom berørte aktører
- eventuelt bruke tekniske krisestøtteverktøy (for eksempel CIM)

I en krisesituasjon kan det være nødvendig med delegert myndighet og vide fullmakter til kriseledelsen, slik at denne kan handle raskt i en akutt situasjon. Dette må avklares og beskrives i beredskapsplanen.

Det kan være hensiktsmessig og effektivt at slike fullmakter og delegerte myndigheter samles i en instruks for kriseledelsen som vedtas i kommunestyret, slik at kriseledelsen kan ta viktige hastebeslutninger som ledd i krisehåndteringen, uten at saken må gå gjennom kommunestyret eller formannskapet.

Fullmakter og delegert myndighet kan blant annet gjelde forhold som:

- hvem kan innkalle kriseledelsen
- hvem kan iverksette varsling
- hvilken konkret myndighet delegeres, for eksempel adgang til å avvike fra vedtatt budsjett, beordre ekstra overtid, mv.
- eventuelt beløpsgrense for hvilke økonomiske forpliktelser som kan pådras kommunen
- når kan delegert myndighet nyttes
- hvem det delegeres fullmakter til (ordfører/ administrasjonssjef)

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke lokaler som skal benyttes av kriseledelse og støtteapparat, og eventuelt andre funksjoner i kommunens overordnede kriseorganisasjon, for eksempel egen informasjonsstab der dette er opprettet. Planen skal identifisere hvilke lokaler kommunen skal benytte til pressekonferanser, pårørende-senter, mv. Det skal også fremgå av planen de nødvendige tekniske løsninger – for eksempel krisestøtteverktøy, ekstra telefonlinjer, telefakslinjer, datautstyr, TV/video, satellittelefon – som lokalene skal være utstyrt med. Det skal også være utpekt et entydig reservested for samling av kriseledelsen, dersom vanlige krisehåndteringslokaler ikke er tilgjengelig. Nødvendige tekniske løsninger for å kunne håndtere en uønsket hendelse skal være på plass også på reservestedet.

## TIL ANDRE LEDD BOKSTAV B

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde: en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen

En av utfordringene i en krisesituasjon er å få på plass et første kontaktpunkt hos berørte virksomheter og aktører, for raskt å komme i gang med kommunikasjon knyttet til hendelsen og etablere oversikt. Dette krever en dekkende og oppdatert varslingsliste, og gode varslingsrutiner.

Bestemmelsen krever at varslingslisten omfatter aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Det betyr at listen skal omfatte aktører/personer internt i kommunens virksomhet og aktuelle eksterne aktører/fagmiljøer. Internt i kommunen skal varslingslisten omfatte samtlige i kriseledelsen og i støtteapparatet, dvs. samtlige som utgjør kommunens kriseorganisasjon.

Når de gjelder eksterne aktører og fagmiljøer skal varslingslisten utarbeides med utgangspunkt i de uønskede hendelser som er kartlagt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Mange av disse – som politi, Sivilforsvaret, forsvaret/heimvern, Fylkesmannen, frivillige organisasjoner – er sentrale aktører ved enhver stor uønsket hendelse, mens andre vil spille en sentral rolle avhengig av type uønsket hendelse eller krise, omfang og varighet. Eksempler på det siste er kraftleverandører, ulike leverandører av elektronisk kommunikasjon (ekom), Statens vegvesen, Vegtrafikksentralen, Meteorologisk institutt, fylkeskommunen, nabokommuner.

Kystkommuner bør også vurdere å ha for eksempel Kystvakten, Redningssekskapet, Sjøredningskorpset, FOH/sjøforsvaret på varslingslisten; de er alle viktige ressurser som kan gi vesentlig bidrag i håndtering av alvorlige hendelser.

Mange norske kommuner har grenseoppgang opp mot et større antall svenske kommuner, og mot Finland/Russland. Det har resultert i et grenseoverskridende samarbeid, både på kommunalt og regionalt nivå, hvor samfunnsikkerhet og beredskap er et viktig tema. For enkelte uønskede hendelser eller kriser er det behov for samarbeid og samordning mellom aktører på tvers av nasjonale grenser. Relevante samarbeidsparter må inngå i kommunens varslingsliste.

Ved utarbeidelse av tiltakskort bør det vurderes om er det behov for å utarbeide egne varslingslister for særskilte uønskede hendelser eller om disse bør inngå i en overordnet varslingsliste.

Det er viktig at varslingsrutiner er avklart og klart beskrevet, og at varslingslister til enhver tid er oppdatert. Det må være et eget punkt om varslingsrutiner i beredskapsplanen. Varsling må avklares med eksterne aktører, hvor også eventuell ansvars- og rollefordeling når det gjelder varsling og viderevarsling klargjøres. Dette er et viktig tema i samordningen av beredskapsplaner.

Varslingslisten skal som et minimum inneholde en oversikt over varslingsobjektene (navn på etat/myndighet/ privat virksomhet/fagmiljø) med navn på kontaktperson. Både nummer på mobiltelefon og fasttelefon (der det foreligger), samt epost-adresse. Mulighet til å foreta varsling pr fasttelefon er viktig i tilfeller hvor mobilnettet er nede. For varslingsobjekter som også har alternative varslingsløsninger, for eksempel satelittelefon, skal dette også føres opp.

## TIL ANDRE LEDD BOKSTAV C

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde: en ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under krise

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen gjelder som planforutsetning for utarbeidelse av overordnet beredskapsplan. Oversikten over risiko og sårbarhet som er kartlagt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, bør gjenspeiles i en tilsvarende oversikt over tilgjengelige ressurser. Ressursoversikten gir et grunnlag for god krisehåndtering, som kan forsterke kommunens egen beredskap og på en effektiv måte fordele ressurser inn i skadeforebyggende og/eller skadebegrensende tiltak.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt med opplysninger om tilgjengelige ressurser som kommunen selv disponerer, og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører. Det er viktig at ressursoversikten inneholder en liste over relevante aktører med kontaktinformasjon (navn på kontaktperson og telefonnummer). I kommunens virksomhet må det i tillegg være avklart hvem som er

ansvarlig for å hente ut hvilke ressurser ved en uønsket hendelse.

Bestemmelsen anbefaler kommunen å inngå avtaler med relevante aktører om bistand under krise. I dette ligger ikke at kommunen skal føre detaljert oversikt over andres ressurser – for eksempel sivilforsvarsressurser, heimevernet/forsvarets ressurser, nødstrømsaggregater, løfteutstyr, transportmateriell/båter, innkvartering. Hensikten må være at i den avtalen som inngås, må aktøren forsikre om at vedkommende kan stille med tilgjengelige ressurser ut ifra et definert behov.

Den overordnede beredskapsplanen skal være samordnet med andre relevante aktørers beredskapsplaner og med sektorielle beredskapsplaner i kommunen. Dette skal også gjenspeile seg i ressursoversikten. Ved inngåelse av avtaler om bistand og ressurstilførsel ved en uønsket hendelse eller en krise, er det svært viktig at kommunen påser at aktørene unngår å planlegge med bruk av samme ressurser. Eksempel på dette er hendelser hvor lokal redningssentral (LRS) etableres, som innebærer at politiet har koordineringsansvar for redningsinnsatsen. Det medfører at ressursbruken og ressurstilgangen utenfor det kommunale systemet blir koordinert av politiet (og eventuelt Fylkesmannen i henhold til Fylkesmannens samordningsansvar). Kommunen skal ha en klar forståelse av etablering og bruk av LRS ved en uønsket hendelse eller krise, for å sikre en mest mulig effektiv koordinering av personell og materielle ressurser.

Samordning med andre aktører som bidrar i redningstjeneste er viktig, for å unngå at eventuelle avtaler kommunen måtte inngå, ikke svekker redningstjenestens krav og forventninger til kapasitets- og kompetansebehov for effektiv innsats i redningstilfeller. Et viktig element i samordningen er å avklare grensesnitt mellom kommunens og andre aktørers ansvar, for å unngå at ulike beredskapsaktører planlegger med å disponere samme ressurser i en krise, for eksempel gjelder dette bidrag fra frivillige organisasjoner. Samordningen skal også sikre at det ikke brukes tid og ressurser på å inngå beredskaps- og bistandsavtaler som allerede er ivaretatt eller unødvendige.

Kommunen skal i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen kartlegge særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. Det innebærer også at kommunen i beredskapsplanen må kartlegge tilgjengelige ressurser ut fra et scenario relatert til for eksempel ekstremvær med påfølgende skade på kritisk infrastruktur innenfor sektorer som kraft, elektronisk kommunikasjon (ekom) og veg.

Ved kartlegging av ressurser for opprettholdelse av kritiske samfunnsfunksjoner, skal kommunen legge vekt på ansvar for teknisk drift og egne institusjoner (for eksempel sykehjem, omsorgsboliger og personer i hjemmebasert omsorg) og behovet for å opprettholde egen forsvarlig drift. En ressursoversikt bør avgrenses til å omfatte ressurser som vurderes som nødvendig for at kommunen skal kunne ivareta sitt ansvar og opprettholde kritiske kommunale tjenester i kriser. Eksempelvis skal det ikke være nødvendig at kommunen har oversikt over måleinstrumenter for radioaktivitet, da dette er et ansvar for andre lokale aktører, som Sivilforsvaret.

Et viktig perspektiv ved en uønsket hendelse som medfører bortfall av ekom-tjenester er at alle beredskapsaktører er kritisk avhengige av ekom for effektiv krisehåndtering. Det er derfor viktig at kommunen foretar en gjennomgang av hva de selv kan gjøre for å opprettholde kontinuitet i ekom-tjenester. I dette ligger en kartlegging av hvilke ekom-tjenester de er avhengige av for å utføre viktige oppgaver og opprettholde kontinuitet i nødvendige funksjoner som kommunen skal yte i enhver situasjon. Kommunene bør kartlegge hvilke alternative løsninger til for eksempel mobiltelefoni som er tilgjengelig, hvilke det er mulig å anskaffe, og videre utarbeide en ressursoversikt over hvordan alternative løsninger kan fremskaffes i en krisesituasjon. Er det for eksempel mulig å benytte seg av sikringsradio/jaktradio for kommunens kriseledelse ved bortfall av telefoni? Og hvordan skal da kommunen fremskaffe tilgjengelige apparater?

Kommunen må oversende en oversikt over kritiske kommunale tjenester, og deres avhengighet av ekom-tjenester for å kunne opprettholde nødvendig drift – til Fylkesmannen. Dette for at det på regionalt nivå skal kunne være en oversikt over nødvendige funksjoner og kritiske kommunale tjenester, som eventuelt kan benyttes i en situasjon der det er behov for å rangere for eksempel gjenoppretting av ekom-nett.

Det er videre viktig at kommunen ved kontraktinngåelse og reforhandling av kontrakter som omfatter ekom, også vurderer beredskapshensyn og at en gjennom kontrakter gjør tiltak som bidrar til å redusere sårbarhet. Dette kan for eksempel være egne SLA (Service Level Agreement) som ivaretar konkrete krav til for eksempel oppetider, døgnbemannet service etc.

Kommunen skal utarbeide en prioriteringsliste for leveranse av strøm til kritiske brukere i kommunen ved gjenoppretting og for opprettholdelse av strømleveranse hos kritiske brukere ved behov for sonevis roterende utkoblinger. På dette grunnlaget skal kommunen ta kontakt med kraftleverandør(er) til kommunen for å drøfte spørsmål om for eksempel

- fordeling av tilgjengelige nødstrømsaggregater
- prioriteringer med tanke på gjenoppretting
- særskilte behov ved iverksettelse av sonevis roterende utkoblinger.

## TIL ANDRE LEDD BOKSTAV D

Beredkapsplanen skal som et minimum inneholde: evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen

### *Evakueringsplaner*

Det er politiet/Lokal redningsentral (LRS) som iverksetter og leder evakuering av personer fra et skadeområde eller et utsatt område i kommunen til et annet område i eller utenfor kommunen. I en krigssituasjon kan også Fylkesmannen iverksette evakuering. Evakueringsplanen omfatter også evakuering ved krig eller når krig truer.

Politiet og kommunen er hovedaktører i en evakueringssituasjon<sup>13</sup>. Politidirektoratet har i egne retningslinjer for politiets beredskap<sup>14</sup> klargjort ansvars-, rolle- og oppgavefordelingen mellom politiet og kommunen (og andre aktører) ved evakuering. DSB legger til grunn at kommunen kjenner til og tar utgangspunkt i denne fordelingen i utarbeidelse av evakueringsplan.

I en evakueringssituasjon har kommunen et hovedansvar for etablering og drift av et mottaks-/evakuertesenter og eventuell innkvartering.

Hovedoppgaver for kommunen er å:

- bistå politiet med evakuering og sammen med politi/LRS skaffe til veie nødvendig transportkapasitet fra skadested/omgivelser til mottakssentraler og evt. videre til innkvarteringssted
- varsle mottakssted og etablere mottaksapparat
- registrere eventuelle skader og prioritere den medisinske innsatsen (triage)
- registrere de som evakueres og eventuelt hvem som innkvarteres hvor, hvem som flytter på egen hånd m.v.
- gi psykososial omsorg og samtaltjenester<sup>15</sup>
- sørge for forpleining og forlegning
- legge til rette for gjenforening med pårørende

Politiet har bl.a. ansvar for å registrere personopplysninger, koordinere og ha kontroll med transport av involverte, tilrettelegge for varsling av pårørende, gi informasjon til de involverte, koordinere mediehandteringen i mottaks-/evakuertesenteret og etablere vakthold.

Arbeidsmiljøloven<sup>16</sup> pålegger arbeidsgiver omsorgsoppgaver overfor ansatte ved for eksempel arbeidsulykker, eller når en eller flere ansatte omkommer under andre omstendigheter. Transportørbedrifter (for eksempel rederier, flyselskap, jernbane og busselskap) kan få ansvaret for pårørende til egne ansatte, og det forventes også oppmerksomhet, informasjon og håndtering overfor pårørende til passasjerer og eventuelt andre rammede<sup>17</sup>.

Godt samarbeid og god samhandling mellom kommunen og politiet er avgjørende for fullgod ivaretagelse av evakuerte og pårørende. Derfor skal kommunens evakueringsplan være samordnet med politiets og potensielle ulykkeseieres planverk. For å sikre gode rutiner for samhandling er det viktig at planverket testes gjennom fellesøvelser.

Evakueringsplanen må beskrive detaljene i organisering, roller og oppgaver. Gitt særskilte uønskede hendelser som er kartlagt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen må kommunen i evakueringsplanen også vurdere behov for evakuering til et annet område utenfor kommunen<sup>18</sup>.

15 ref. Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer, Helsedirektoratet 2011

16 Lov 17. juni 2005 nr. 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven)

17 ref. Helhetlig omsorg. Veiledning om oppgaver og rollefordeling etter ulykker og katastrofer. Justisdepartementet 2005.

18 Det gjelder egne rutiner for etablering av mottakssenter etter hendelser i utlandet, hendelser på kontinentalsokkelen og hendelser på sjøen. Dette er beskrevet nærmere i PBS I.

13 Andre aktører som vil (kunne) spille en viktig rolle i arbeidet med evakuerte og pårørende er Siviltforsvaret, Den norske kirke, andre tros- og livssynssamfunn og frivillige organisasjoner.

14 Politiets beredskapssystem (PBS I), Retningslinjer for politiets beredskap (2011)

Evakueringsplanen skal inneholde:

- angivelse av mottaks-/evakueresenter og informasjon om innkvartering, innenfor og eventuelt utenfor kommunen
- angivelse av samlingssted for pårørende
- informasjon om evakueringsansvarlig i kommunen og evakueringsmannskap
- avklaring og beskrivelse av personellens oppgaver og roller ved evakuering knyttet til transportkapasitet, registreringsoppgaver, loggføring, forpleining, informasjonsoppgaver, ivaretagelse av omsorgsfunksjoner
- informasjon om kommunens kriseteam, eventuelt angivelse av rutiner for innkalling av tilsvarende ressurser som kan utgjøre et slikt støtteapparat for behandling av skadde, personer med psykiske problemer, omsorgsfunksjon

#### *Plan for befolkningsvarsling*

Gode rutiner for befolkningsvarsling kan ha avgjørende skadeforebyggende og skadebegrensende betydning. Derfor skal beredskapsplanen inneholde en plan for befolkningsvarsling.

Massemediene er den viktigste kanalen for å nå hurtig ut til befolkningen med viktige meldinger, i mange tilfeller i kombinasjon med andre varslingstyper. Myndigheten, i de fleste tilfeller politiet/Fylkesmannen, kan pålegge NRK å kringkaste såkalt ”melding fra statsmyndighet”. Det samme gjelder for radiostasjoner som er omfattet av lokalradioavtalen. For å påkalle folks oppmerksomhet og få dem til å lytte på myndighetenes meldinger på radio, kan Sivilforsvarets lydgivere (tyfoner) benyttes. Politiet er ansvarlig for å bestemme *når* det skal varsles.

Kommunen skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen vurdere om det er uønskede hendelser eller kriser hvor det er behov for særskilt varsling av befolkningen. Dersom kommunen mener det er et særskilt varslingsbehov, som ikke fanges opp av gjeldende ordninger for varsling av befolkningen<sup>19</sup>, skal kommunen ta initiativ til at behovet utredes nærmere og at det eventuelt etableres en særskilt varslingsordning.

Sivilbeskyttelsesloven (Kapittel VI Sivile beskyttelsestiltak, § 16 Varsling) gir hjemmel for å kunne pålegge virksomheter som representerer en særlig risiko for omgivelsene en plikt til å etablere egne ordninger for

varsling av omgivelsene ved ulykker og fare for ulykker. Utgifter knyttet til etablering, drift og vedlikehold av slike varslingsordninger skal bæres av virksomheten selv.

Plan for befolkningsvarsling skal inneholde beskrivelse av gjeldende overordnede ordninger og avtaler for varsling av befolkningen. Er det etablert særskilte varslingsordninger skal dette beskrives nærmere og dokumenteres i planen.

## TIL ANDRE LEDD BOKSTAV E

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde: plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte

Bestemmelsen krever at kommunen legger den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn for planlegging av krisekommunikasjon. Det innebærer at kommunen må vurdere informasjonsbehov og kommunikasjonsutfordringer i forhold til de uønskede hendelser som er kartlagt i analysen.

Krisekommunikasjon er kommunens kommunikasjon med medier, samarbeidsparter, egne ansatte og ikke minst befolkningen, i alvorlige uønskede hendelser og kriser. Krisekommunikasjon skal hindre unødig usikkerhet og frykt i befolkningen, skape tillit hos mediene, publikum og egne ansatte, forhindre informasjonskriser og bidra til at de som skal løse den egentlige krisen får nødvendig arbeidsro og handlingsrom. Videre skal krisekommunikasjon gi befolkningen informasjon om hva de skal gjøre/ikke gjøre for å minimere konsekvensene av hendelsen eller krisen.

Et overordnet mål for myndighetenes krisekommunikasjon er å gi alle berørte aktører, samt medier og befolkningen for øvrig, et så riktig og oppdatert bilde av hendelsen eller krisen som mulig. Det bidrar til å gi aktørene og befolkningen best mulig forutsetninger for å treffe gode beslutninger innen områdene de har ansvar for eller er berørt av. På liknende måte kan etater og virksomheter som ikke direkte er berørt av hendelsen, få oppfylt sine behov for saklig og oppdatert informasjon om hendelsen eller krisen.

<sup>19</sup> Dette er beskrevet nærmere av DSB i [Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport \(NSBR\) 2010](#)



I håndteringen av en uønsket hendelse eller krise er det viktig at kommunen samordner kommunikasjonen med andre relevante offentlige og private virksomheter, slik at kommunikasjonen fremstår mest mulig *samordnet og helhetlig* for mottakeren. Derfor skal krisekommunikasjon være et eget tema i samordningen av kommunens overordnede beredskapsplan med andre relevante offentlige og private aktørers beredskapsplaner. Fylkes-ROS og Fylkesmannens beredskapsplanlegging utgjør et viktig plangrunnlag for utarbeidelsen av krisekommunikasjonsplan.

Uønskede hendelser og risikoområder følger ikke nødvendigvis kommunegrenser. Derfor er det nødvendig at kommuner samordner sine beredskapsplaner, herunder planer for krisekommunikasjon, med nabokommuner, der de har et felles risikobilde. En utfordring her er å klargjøre hvem som har ansvar for krisekommunikasjon på tvers av grensene.

Mange norske kommuner har grenseoppgang opp mot et større antall svenske kommuner, og mot Finland/Russland. Det har resultert i et grenseoverskridende samarbeid, både på kommunalt og regionalt nivå, hvor beredskap er et viktig tema. For enkelte uønskede hendelser eller kriser vil det være behov for samordning av krisekommunikasjon på tvers av grensene. Slike samordningsbehov bør være forberedt i plan for krisekommunikasjon.

Det er viktig at krisekommunikasjonsplanen blir øvet både internt i kommunen og opp mot samarbeidende aktører.

Kommunens plan for krisekommunikasjon bør omfatte følgende elementer:

- beskrivelse av organiseringen av informasjonsberedskapen
- beskrivelse av ansvar og sentrale funksjoner og oppgaver
  - for informasjonsenheten/-ansvarlige
  - for viktige bidragsytere, som sentralbord, servicetorg, personal, IKT, fagavdelinger og ledere som har informasjonsoppgaver under en uønsket hendelse eller krise
- oversikt over og varslingsliste for personell
- kontaktinformasjon for viktige aktører (samarbeidspartnere, myndigheter, medier)
- oversikt over særskilte informasjonsbehov og kommunikasjonsutfordringer for uønskede hendelser som er kartlagt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen

- oversikt over og plan for bruk av medier, kanaler og virkemidler som kan benyttes for å nå ut til befolkningen
- oversikt over lokaler og teknisk utstyr
- beskrivelse av alternative kommunikasjonsløsninger ved bortfall av strøm og/eller ekomtjenester

## TIL TREDJE LEDD

Beredskapsplanen kan utarbeides som en handlingsdel til kommunedelplanen i henhold til plan- og bygningsloven.

Når kommunen har en kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap kan den overordnede beredskapsplanen utformes som en handlingsdel til denne planen (jf. plan- og bygningsloven § 11-2 tredje ledd jf. § 11-4). Det sikrer arbeidet politisk forankring, rutine for årlig revisjon av beredskapsplanen og økt bevissthet til kommunens egen beredskap.

For utdypende veiledning til utarbeidelse av beredskapsplan, se DSBs [Veileder i kriseplanlegging for kommunens kriseledelse \(2003\)](#), [Veileder for informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon \(2007\)](#) og eksempel på beredskapsplan ([Beredskapsplan for Karmøy kommune 2011](#))

## § 5. SAMARBEID MELLOM KOMMUNER

### § 5. Samarbeid mellom kommuner

Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser. Hver kommune skal ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften.

### INNLEDNING

Bestemmelsen oppfordrer til samarbeid mellom kommuner for å løse samfunnsikkerhets- og beredskapsoppgaver. Samarbeid mellom kommuner *bør* etableres når kommunene har felles problemstillinger knyttet til hendelser og risiko, eller når kommunene i fellesskap kan oppnå effektive løsninger knyttet til analyser og beredskapstiltak. Dette gjelder for eksempel når:

- kommunene har likt risikobilde
- eventuelle uønskede hendelser ikke begrenses til en kommune (for eksempel svikt i kritisk infrastruktur)
- kommunene allerede har samarbeid om sentrale beredskapsressurser
- samarbeidet kan bidra til bedre utnyttelse av ressursene

For enkelte kommuner kan det være nødvendig å etablere større og mer bærekraftige fagmiljøer for å få til gode resultater. Dette kan gjelde både *administrasjon* av ROS- og planprosesser, faglig utredning og *analyse* av risiko og sårbarhet som omfatter flere kommuner, samt *etablering og vedlikehold* av beredskapsplaner.

Dersom kommuner velger å samarbeide er det viktig at hver enkelt kommune deltar aktivt i for eksempel gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen og i beredskapsplanleggingen. Selve *prosessen* med utvikling av en risiko- og sårbarhetsanalyse og et planverk er viktig, og bred deltakelse i den enkelte kommune vil bidra til god forankring av analysen og planverket i kommunen som skal benytte det. Hver enkelt kommune

som deltar i et samarbeid må selv sikre at prosessen er tilstrekkelig forankret i kommunen og at kommunen har sluttdokumenter for helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan som dekker lovens og forskriftens krav.

### TIL FØRSTE SETNING

Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser.

Både i arbeidet med en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og i beredskapsplanleggingen er det problemstillinger og utfordringer som strekker seg utover kommunegrensene, for eksempel:

- risiko og sårbarhet som gjelder flere kommuner og som kan utredes og eventuelt reduseres mest effektivt i et samarbeid mellom kommunene
- beredskapsplanlegging og -tiltak som løses mest effektivt i et samarbeid hvor kommunene deler på ressursene det er behov for i beredskapsplanlegging og krisehåndtering

Ofte vil det være hensiktsmessig å begrense samarbeidet til et fåtalls nabokommuner, hvor sammenhengen i risikobildet og eventuelt ressursgrunnlaget for samarbeid om krisehåndtering er rimelig åpenbar, og hvor det er praktisk mulig å få til et godt samarbeid. Grunnlaget for samarbeid kan for eksempel drøftes i regionrådet<sup>20</sup>, der dette er opprettet.

<sup>20</sup> Benevnelsen *regionråd* brukes i Norge om interkommunale politiske samarbeidsorganer mellom nabokommuner i et distrikt eller avgrenset geografisk område, som er formalisert og i operativ funksjon, med egne vedtekter eller samarbeidsavtaler om et bredt arbeidsfelt.

Det konkrete samarbeidet mellom kommuner kan for eksempel gjelde:

- *Felles prosess og ledelse for gjennomføring av en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.* Analysen dekker alle områder som er relevante i de involverte kommuner. Hvis en felles helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse kun dekker uønskede hendelser som kommunene har felles, og utelater uønskede hendelser som er spesifikke for en eller noen få av de samarbeidende kommunene, må disse kommunene supplere den felles analysen med egne analyser for disse hendelsene for å tilfredsstille lovens og forskriftens krav.
- *felles faglig analyse av utvalgte uønskede hendelser* som hver samarbeidende kommune integrerer i sin egen helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse
- *samarbeid om felles beredskapsråd* (jfr. § 1) for utveksling av informasjon om risikobildet og ulike aktørers beredskapsplaner og beredskapsrolle
- *Samarbeid om ulike typer tiltak for å redusere felles risiko* eller redusere konsekvenser av uønskede hendelser avdekket i risiko- og sårbarhetsanalysen. Den enkelte kommune må her selv sørge for nødvendig behandling i planverket i henhold til forskriftens § 3. Samarbeid mellom kommuner i plan- og utredningsoppgaver er for øvrig også omtalt i plan- og bygningsloven (§ 9-1). Samarbeid kan gjennomføres i arbeidet med planstrategi- og kommuneplanprosessene. Disse prosessene etter plan- og bygningsloven er avgjørende å benytte hvis tiltak skal ses i sammenheng med kommunenes øvrige planer og prioriteringer, og hvis tiltakene har en arealmessig konsekvens (se veiledning til § 3). Samarbeid om både helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og planlegging etter plan- og bygningslovens bestemmelser kan være avgjørende når for eksempel årsaken til en risiko ligger i en annen kommune enn den som vil oppleve konsekvensene.
- *Samarbeid om beredskapsplaner* med forskjellig fokus. Det kan dreie seg om samarbeid innen
  - kriseledelse
  - varsling
  - ressursoversikter
  - evakueringsplaner
  - krisekommunikasjon
- Kommunene kan særlig øke sin kapasitet til å håndtere egne uønskede hendelser eller kriser gjennom

*samarbeid om ressursoversikter, evakueringsplaner og krisekommunikasjon.* I samarbeid om beredskapsplaner må ansvarsfordelingen for ulike roller og funksjoner være tydelig definert i planverket. Det må også være et tydelig definert ansvar for oppdatering i henhold til forskriftens § 6. Hver enkelt kommune som deltar i denne type samarbeid må selv sikre at prosessen er tilstrekkelig forankret i kommunen og at kommunen har sluttdokumenter for beredskapsplan som dekker lovens og forskriftens krav og at denne øves minimum i henhold til forskriftens § 7.

- *samarbeid om øvelser*, hvor beredskapsplanens ulike elementer øves

De formelle rammene for interkommunalt samarbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap kan være:

- prosjektorientert, dvs. at samarbeidet er definert som et felles prosjekt som de samarbeidende kommuner forplikter seg til
- avtalebasert, dvs. at det utarbeides avtaler som beskriver rammene og innholdet i samarbeidet
- formaliserte interkommunale samarbeid etter kommunelovens bestemmelser for interkommunal samarbeid (Kommuneloven, kap. 5) eller Lov om interkommunale selskap (IKS)<sup>21</sup>

Hvis en eller flere kommuner i sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid mener at det er risiko- og sårbarhetslementer som gjelder mange kommuner i en region eller fylke, kan det også være naturlig å ta dette opp i fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi (jfr. Plan- og bygningslovens kapittel 7). Gjennom regional planstrategi vil fylkeskommunen kunne legge grunnlaget for utredning av risiko- og sårbarhet som dekker flere kommuner eller hele regionen/fylket. Dette vil i så fall være et nyttig grunnlag for kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse i ettertid.

<sup>21</sup> Loven og forskriftens krav (forskriftens § 5, andre setning) om at kommunen skal ha en *egen* helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan, tilsier imidlertid at behandling og forankring av disse dokumentene kun i et interkommunalt organ, *ikke* er tilstrekkelig for å dekke kravet. Dette gjør formaliserte interkommunale samarbeid etter kommuneloven og lov om IKS mindre aktuelt å benytte.



## TIL ANDRE SETNING

Hver kommune skal ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften

Selv om man etablerer samarbeid mellom kommuner for å løse elementer av kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, må hver enkelt kommune delta aktivt i både i arbeidet med en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og i beredskapsplanleggingen. Hver enkelt kommune som deltar i et samarbeid må selv sikre at prosessen er tilstrekkelig forankret i kommunestyret. Hver enkelt kommune bør også ha sluttdokumenter for en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan som dekker lovens og forskriftens krav for sitt geografiske område og for sin virksomhet, uavhengig av om disse er fremkommet gjennom en interkommunal prosess eller ikke. I henhold til forskriftens § 2 skal den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen behandles i det enkelte kommunestyre.

## § 6. OPPDATERING/REVISJON

### § 6. Oppdatering/revisjon

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

### INNLEDNING

Denne bestemmelsen slår fast at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse skal oppdateres i takt med revisjonen av kommunedelplaner og ved endringer i risikobildet i kommunen. § 11-4 i plan- og bygningsloven henviser også til § 10-1 og §§ 11-12 og 11-15, om henholdsvis kommunal planstrategi og kommuneplan, i samme lov. Disse prosessuelle reglene for planstrategi og kommuneplan sikrer at kommunen må vurdere behovet for oppdatering av risiko- og sårbarhetsanalysen minst en gang i valgperioden. Dette gjøres ved utarbeidelse av kommunal planstrategi etter plan- og bygningslovens § 10-1. I arbeidet med planstrategi skal kommunen ta stilling til kommunens *planbehov* i kommunestyreperioden. Forskriftens § 6 stiller krav om at oppdatering/revidering av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse må vurderes i denne sammenheng. Risiko- og sårbarhetsanalysen *skal* oppdateres når det skjer endringer av betydning i risiko- og sårbarhetsbildet. Endringer i risiko- og sårbarhetsbildet kan for eksempel inntreffe som følge av etablering av en ny virksomhet som håndterer farlige stoffer, etablering av flyktningsmottak, ny kunnskap om klimaendringer, erfaringer fra øvelser og hendelser mv.

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, slik at den kan benyttes som et aktivt verktøy i en krise. Det skal tydelig fremgå hvem som er ansvarlig for oppdatering av planen, med hvilken frekvens dette

skal skje, og når den sist er oppdatert. Oppdatering av beredskapsplanen skal minimum skje en gang i året.

### TIL FØRSTE LEDD

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Plan- og bygningsloven (§11-4 med henvisninger til kapittel 10 og 11) fastlegger at kommunen skal vedta en kommunal planstrategi hvert fjerde år. Dette skal skje innen ett år etter kommunestyrets konstituering. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling. En vurdering av kommunens *behov for planer* de kommende fire år står sentralt i kommunens planstrategi. For at dette skal kunne vurderes på områder som berører samfunnsikkerhet, er det en forutsetning at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse er gjennomført/revidert *for* planstrategien vedtas.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen vil gi kommunen konkret kunnskap om temaer/områder med behov for nærmere analyser og planlegging. Behov for nærmere analyser og utredninger må tas med i arbeidet med planstrategien, slik at kommunestyret kan se dette i sammenheng med øvrig planbehov i kommunen og ta stilling til gjennomføring av planprosessene, jf. forskriftens § 3 ledd b. Dette er viktig for å unngå at arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen og oppfølgingen av denne ikke blir frikoblet fra kommunens øvrige styringssystem.

Hvis den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen har avdekket behov for nye mål eller strategier som ikke er innarbeidet i vedtatt kommuneplan, vil det vise et behov for rullering av kommuneplanens samfunnsdel og eventuelt kommunedelplaner. Dette må i så fall beskrives i kommunens planstrategi. Å avgjøre om kommuneplanen trenger revisjon er et viktig formål med planstrategien.

Hvis det i gjennomgangen av risiko- og sårbarhetsanalysen

kommer frem at risiko- og sårbarhetsbildet i liten grad er endret, kan kommunen velge å foreta en begrenset *oppdatering* av analysen. Det vil si supplere eller justere analysen med nye vurderinger som det er behov for, men i hovedsak beholde eksisterende analyse. Omfanget av prosess, medvirkning og forankring av en slik oppdatering bør tilpasses alvorlighetsgraden/omfanget av temaet som justeres. Hvis justeringen av analysen er liten, kan prosessen være begrenset. Hvis risikobildet for en uønsket hendelse for eksempel er vesentlig forverret, bør prosessen for ny, oppdatert analyse av denne hendelsen være mer omfattende.

Hvis det i gjennomgangen av analysen kommer frem at risiko- og sårbarhetsbildet er vesentlig endret eller at ny kunnskap er fremkommet, bør det etableres en grundig prosess for full revidering av analysen. Dette kan for eksempel være tilfelle som følge av ny kunnskap om klimaendringer, befolkningsøkning, etablering av ny virksomhet i kommunen, eller som følge av evaluering av inntrufne uønskede hendelser.

## TIL ANDRE LEDD

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

Bestemmelsen angir at beredskapsplanen skal oppdateres. Planen skal gjenspeile de aktuelle forholdene i kommunen, og dette innebærer at planen som et minimum må undergis årlig revidering. Når kommunen har en kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap, vil beredskapsplanen kunne utformes som en handlingsdel til denne planen (jf. plan- og bygningsloven, § 11-2, tredje ledd jf. § 11-4). Dette vil sikre årlig revisjon av beredskapsplanen. Utarbeidelse av beredskapsplan og kommunedelplan for samfunnssikkerhet etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, vil også sikre offentlig kjennskap og høring i forbindelse med revidering av planen.

Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir øvet jevnlig. Kommunen må derfor arrangere øvelser for å imøtekomme dette kravet, jf. forskriftens § 7. Dersom det etter øvelser viser seg at beredskapsplanen ikke fungerer etter sin hensikt må beredskapsplanen revideres.

## § 7. ØVELSER OG OPPLÆRING

### § 7 Øvelser og opplæring

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

### INNLEDNING

Øvelser er et viktig virkemiddel for å trene krisehåndtering og teste planverket. Øvelser skal gjøre aktørene bedre rustet til å ivareta sine oppgaver i håndtering av uønskede hendelser eller kriser. Gjennom øvelser får kommunen viktig lærdom om sine beredskapsplaner og organisasjon, og forbedringspunkter avdekkes.

Det benyttes ulike øvingsformer: Diskusjonsøvelser, spilløvelser, stabsøvelser og fullskalaøvelser eller kombinasjoner av disse. Øvingsformene har ulike kjennetegn:

- *Diskusjonsøvelser* er øvelser hvor deltakerne sitter rundt et bord og diskuterer seg frem til tiltak som skal bringe en presentert krise til opphør eller forhindre en eskalering av krisen. Det utføres ingen handlinger utenfor rommet hvor øvelsen finner sted. Scenario blir presentert gjennom innspill fra øvingsledelsen. Disse innspillene er forhåndsproduserte. Diskusjonsøvelse er egnet til å utfordre kriseledelsens kjennskap til eget beredskapsplanverk, samtidig som den gir en pekepinn på hvilke utfordringer de vil kunne stå overfor i en krise.
- *Spilløvelser* er øvelser hvor hele eller deler av kriseorganisasjonen øves. Her øves både kriseledelse og stabsarbeid. Øvelsen krever aktiv handling av de som øves og tar gjerne i bruk telefon, faks, e-post og gjennomfører varsling og rapportering. CIM er et

godt verktøy å bruke for de kommunene som har tatt dette i bruk. De som øves kommuniserer med andre aktører som øves eller med responsceller som simulerer aktuelle aktører. Spilløvelser er godt egnet til å øve ansvars- og rolleforståelse, samordning og koordinering, samt utfordringer knyttet til krisekommunikasjon, informasjonsdeling og etablering av felles situasjonsbilde.

- *Stabsøvelser* er spilløvelser for kriseledelsens stab. Dette er en form for ferdighetstrening hvor momenter som loggføring, varslingsrutiner, rapporteringsrutiner og informasjonsberedskap kan være sentrale. Stabsøvelser er godt egnet til bruk som ferdighetstrening i forhold til enkelte momenter i krisehåndteringen.
- *Fullskalaøvelser* er øvelser hvor hele beredskapskjeden fra operativt nivå til strategisk ledelse øves. Scenario spilles så realistisk som mulig med skadested og bruk av markører, spillende journalister osv. Fullskalaøvelser vil ha de samme øvingsmomentene som spilløvelser, men gir i tillegg anledning til å teste hensiktsmessigheten av beredskapsplaner og beslutninger som tas underveis i krisehåndteringen i praksis.

De ulike øvingsformene krever ulike ressurser både i planleggingsfasen og gjennomføringen. Diskusjonsøvelser og stabsøvelser er minst ressurskrevende, mens spilløvelser og fullskalaøvelser ofte krever en lang og grundig planleggingsfase, samt at antallet involverte i selve gjennomføringen er vesentlig større. Felles forutsetning for alle øvingsformene er at øvingsledelsen i planleggingsfasen må være gode på å identifisere øvingsmål og delmål. Øvingsmålene må være konkrete og målbare slik at evalueringen etter øvelsen kan vurdere måloppnåelsen.

Forskriften sier ingenting om valg av øvingsform. Erfaringsmessig vil kommunene som oftest velge diskusjonsøvelser. Disse krever lite ressurser å planlegge og gjennomføre, og gir ofte et godt øvingsutbytte. Det er viktig at kommunen varierer måten å øve på, og av og til gjennomfører en spilløvelse eller fullskalaøvelse for å teste beredskapsplanen. Slike øvelser er mer ressurskrevende å planlegge og gjennomføre, men vil avdekke andre forhold i krisehåndteringen, enn det en skrivebordsøvelse gjør.

## TIL FØRSTE LEDD

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Forskriften stiller et minimumskrav for hyppighet av øvelser av beredskapsplanen. Minimumskravet er selvfølgelig ikke til hinder for at kommunen øver planen oftere enn hvert annet år. Det er viktig at kommunen avholder øvelse etter revisjoner av kriseplanen og i situasjoner hvor sentrale personer i kriseledelsen er nye i rollen, uavhengig av om det har gått to år siden forrige øvelse eller ikke. En øvelse vil teste om beredskapsplanen er hensiktsmessig og vil samtidig gi eventuelle nye personer i kriseledelsen nyttig erfaring og kunnskap.

Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Grunnen til at ordlyden sier ”bør hentes fra” og ikke ”skal hentes fra” er at kommunen skal kunne delta i øvelser som andre aktører arrangerer. Det kan ha stor nytteverdi for kommunen å delta på øvelser som for eksempel politiet, forsvaret eller DSB arrangerer. Slike øvelser kan ha scenarioer som ikke fremkommer i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse.

Kommunen skal øve sammen med andre relevante aktører der valgte scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig. Viktige øvingsmomenter i øvelser er å avklare roller og ansvar – både innad i egen organisasjon og mellom aktører, og når det gjelder samordning av ressurser på tvers av aktører og etablering av felles situasjonsbilde. Ved å øve sammen med andre relevante aktører vil kommunen oppnå et bedre øvingsutbytte. I reelle hendelser vil kommunen alltid måtte forholde seg til andre aktører i krisehåndteringen. Derfor er det viktig at aktørene også øver sammen. Alle øvingsformene kan benyttes i samhandlingsøvelser. For å få et best mulig resultat er det viktig at aktørene også er sammen om å planlegge øvelsen. Ofte gir planleggingsfasen vel så nyttige erfaringer som selve øvelsen. Derfor bør alle aktørene som skal øves være representert i planleggingen.

## TIL ANNET LEDD

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

De som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering må ha tilstrekkelig kunnskaper for å ivareta rollen og ansvaret på en god måte. Forskriften stiller derfor krav om at kommunen har et system for opplæring av alle som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen kan enten selv forestå opplæringen eller sikre kunnskap gjennom eksterne kurs i krisehåndtering. Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) tilbyr en rekke [relevante kurs](#). Det avgjørende er at kommunen har et system som sikrer at personellet tilføres tilstrekkelig kompetanse. Stabsøvelser er egnet som opplæringstiltak med hensyn til de ulike funksjonene som inngår i kommunens krisehåndtering. De som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering bør først gjennomgå en type opplæring før de øves i praksis gjennom øvelser.

Både øvelser og opplæring inngår som en del av kommunens helhetlige arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

## § 8. EVALUERING ETTER ØVELSER OG UØNSKEDE HENDELSER

### § 8. Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

### INNLEDNING

En viktig del av kommunens helhetlige arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er å lære av erfaringer den får gjennom øvelser og uønskede hendelser. Ved å lære av erfaringene fra krisehåndteringen vil kommunens kunnskaper og ferdigheter stadig bli brakt fremover. Forskriften stiller derfor krav om at kommunen skal evaluere sin krisehåndtering etter øvelser og uønskede hendelser.

### TIL FØRSTE LEDD, FØRSTE SETNING

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen.

Evaluering av øvelser bør starte allerede *tidlig i planleggingsfasen* med en vurdering av hva som skal evalueres og hvordan evalueringen skal gjennomføres. Øvingsmål og delmål må utformes slik at evalueringen gir en vurdering av måloppnåelsen. Med bakgrunn i øvelsens formål og øvingsmål må det utarbeides kriterier for evalueringen. Ved større øvelser er det en fordel om kommunen utpeker egne personer til evalueringsarbeidet, som jobber sammen med planleggerne av øvelsen.

Umiddelbart etter øvelsen er det fornuftig å foreta en gjennomgang av *førsteintrykk* med de som har deltatt i øvelsen. Hensikten er å få den enkelte deltakers umiddelbare opplevelse av øvelsen. Erfaringene som kommer frem her er nyttige bidrag til arbeidet med evalueringsrapporten etter øvelsen.

For å vurdere måloppnåelse og for å innhente ytterligere informasjon fra deltakerne er det hensiktsmessig å utarbeide et *spørreskjema* som sendes deltakerne så raskt som mulig etter øvelsen. Det er viktig at de som svarer oppgir hvilken virksomhet de kommer fra og hvilken funksjon de har i krisehåndteringen. Spørsmålene må utledes fra øvingsmål og delmål. Frist for å svare på skjemaet bør være relativt kort etter endt øvelse. DSB anbefaler at fristen settes til 14 dager etter øvelsen.

Informasjonen som innhentes i gjennomgangen av førsteinntrykk og spørreskjema må bearbeides og inngå i evalueringsrapporten. Også gjennomgang av loggføringer vil gi nyttig informasjon i dette arbeidet. Rapporten bør fokusere på forbedringspunkter. *Evalueringsrapporten* må tydelig angi hvem som er ansvarlig for oppfølgingen av forbedringspunktene. Ofte vil kommunen selv være ansvarlig for oppfølgingen. Der forbedringspunktene gjelder andre aktører som har vært involvert i øvelsen, må kommunen følge opp deres arbeid med forbedringer (se kommunens pådriveransvar i § 1). Selv om evalueringsrapporten i utgangspunktet er problemorientert, er det også viktig å se på det som fungerer godt slik at dette gjentas ved senere hendelser eller øvelser.

Også etter uønskede hendelser skal kommunen evaluere krisehåndteringen. Denne prosessen vil avvike fra evaluering av øvelser fordi arbeidet først kan starte etter at hendelsen har skjedd. Også her vil et spørreskjema kunne gi nyttig informasjon. Skjemaet utarbeides på samme måte som for øvelser, men naturligvis uten de samme koblingene til øvingsmål. I tillegg vil *loggføringene* gi nyttig informasjon.

Også etter uønskede hendelser bør evalueringsrapporten ha fokus på forbedringspunkter og hvem som har ansvaret for å følge disse opp. Igjen har kommunen et *pådriveransvar* overfor andre aktører i forhold til deres oppfølging av forbedringspunkter.

## TIL FØRSTE LEDD, ANDRE SETNING

Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

Forskriftens § 6 annet ledd sier at beredskapsplanen til enhver tid skal være oppdatert. Hvis øvelser eller uønskede hendelser avdekker svakheter i kriseplanen skal denne endres. Kommunen bør foreta endringer/justeringer så snart konklusjonene i evalueringen er klare og uavhengig av når beredskapsplanen sist ble oppdatert.

Evaluering av øvelser og uønskede hendelser kan også avdekke mangler i den helhetlige risiko- og

sårbarhetsanalysen. Dette kan for eksempel gjelde gjensidige avhengigheter som tidligere ikke har vært identifisert eller feil i forutsetningene som er lagt for et scenario i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Da skal kommunen foreta nødvendige endringer/justeringer i analysen uavhengig av når analysen sist ble oppdatert (se veiledning til forskriftens § 6 første ledd).

## § 9. DOKUMENTASJON

### § 9. Dokumentasjon

Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

### INNLEDNING

Paragraf 9 stiller krav om at kommunen skal kunne fremlegge skriftlig dokumentasjon av samtlige krav som følger av forskriften.

Kravet må ses i sammenheng med kommunelovens § 23 nr. 2 som pålegger administrasjonssjefen et generelt internkontrollansvar. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

### TIL FØRSTE LEDD

Forskriftens § 3 bokstav a stiller krav om helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, herunder krav om utarbeidelse av langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging. Dette kravet må ses i sammenheng med kravet om internkontroll og derav et krav om dokumentasjon, ref. Internkontrollforskriften § 5. I samsvar med internkontrollprinsippet skal kommunens langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet dokumenteres skriftlig. For utdypende veiledning, se ["Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen"](#).

Kommunen plikter å vurdere om det er forhold i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven, ref. forskriftens § 3 bokstav b. Dersom kommunen vurderer at det er forhold i analysen som bør integreres i kommunens arbeid etter plan- og bygningsloven, vil oppfyllelse av krav om dokumentasjon synliggjøres gjennom planverket. Hvis

kommunen vurderer at dette ikke er hensiktsmessig må den synliggjøre sitt helhetlige og systematiske arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom annen skriftlig dokumentasjon.

Forskriftens § 2 og § 4 stiller krav om gjennomføring av en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidelse av en overordnet beredskapsplan. Begge deler skal dokumenteres skriftlig. Annen dokumentasjon som kommunen fremskaffer og som bekrefter at kommunen ivaretar de minstekrav som fremgår av forskriftens § 2 og § 4, skal inngå som del av dokumentasjonen.

Kommunen skal dokumentere skriftlig at beredskapsplanen øves minimum hvert annet år, jf. forskriftens § 7. Kommunen må videre kunne dokumentere et system for opplæring som skal sikre at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine roller og oppgaver.

Forskriftens § 8 stiller krav om at kommunen etter øvelser og uønskede hendelser skal evaluere egen krisehåndtering. Kommunen skal kunne dokumentere evalueringen skriftlig.

For å dekke sentrale elementer i forskriftens dokumentasjonskrav, kan kommunen benytte IKT-basert krisestøtteverktøy. Dette gjelder spesielt den overordnede beredskapsplanen, med plan for kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, evakueringsplan, plan for befolkningsvarsling og plan for krisekommunikasjon. Innlemming av disse elementene i krisestøtteverktøyet vil kunne øke aktørenes kjennskap til og bruk av planen. DSB anbefaler alle kommuner å ta i bruk CIM.



## § 10. TILSYN

### § 10 Tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter denne forskriften. Tilsynet skal følge bestemmelser i kapittel 10A i lov 25. september nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Tilsyn med oppfyllelsen av bestemmelsene i denne forskriften er lagt til Fylkesmannen. Tilsynet skal påse at kommunen kan dokumentere at plikter og ansvar er i overensstemmelse med kravene i forskriften. Det er ulike måter å gjennomføre tilsyn med bestemmelsene på, men tilsynet skal være i tråd med kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A som omhandler myndighet til å føre tilsyn, retten til å kreve opplysninger, meldinger og adgang fra tilsynsobjektet.

# VEILEDNING

Rambergveien 9  
3115 Tønsberg

Tlf.: 33 41 25 00  
Faks: 33 31 06 60

postmottak@dsb.no  
www.dsb.no

HR 2213  
ISBN 978-82-7768-263-1  
Februar 2012