

Ansvarsfordeling og beredskapssamarbeid ved naturhendelser, med særlig vekt på kommuner og frivillig sektor

Elisabeth Angell

NORCE

Jon Kåre Skiple

NORCE

Abstract: Natural events such as floods, landslides, and surface water place tough demands on the organization of emergency preparedness and local management. In this chapter, we use public documents, research articles, and survey data to describe the formal frameworks for the distribution of responsibilities. Several national authorities are responsible for specific areas, while municipalities play a key role in coordinating emergency preparedness and prevention through land-use planning at the local level. We argue that municipal planning, including land-use planning and emergency preparedness, needs to be more closely integrated. The chapter is partly descriptive, where we examine how the municipalities' work in handling natural events and risk is organized. Additionally, we discuss how this organization functions, using governance capacity as an analytical approach. Finally, we discuss the strengths and weaknesses of various aspects of municipalities' governance capacity.

Keywords: Land use planning, Emergency preparedness, Governance capacity, Voluntary sector

1 Innledning

Naturhendelser og risiko knyttet til flom, overvann og skred utgjør en stadig større samfunnsutfordring i Norge. Bare i løpet av de siste årene har vi opplevd store tap. Kvikkleireskredet i Gjerdrum i desember 2020 var dramatisk, der elleve mennesker mistet livet. Senere har flere ekstremvær herjet, for eksempel Hans i august 2023 og Jakob i november 2024. Slike hendelser har store økonomiske konsekvenser i form av materielle skader og andre kostnader og kan i verste fall føre til tap av menneskeliv. Uønskede naturehendelser av ulikt omfang er allerede vanlig i Norge, og med klimaendringene øker sannsynligheten for at slike hendelser blir enda vanligere i fremtiden.¹ Disse utviklingstrekkene stiller store krav til hvordan vi organiserer og koordinerer informasjon og ressurser for å sikre at samfunnet er best mulig rustet til å redusere risiko, fare og ødeleggelse ved naturhendelser, og for å håndtere hendelser når de oppstår.

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i at en hendelse skjer på et sted, i en kommune, og vi argumenterer for at kommuneplanlegging, både samfunnsplanlegging og arealplanlegging, og beredskapsfeltet må ses i sammenheng. Kommunal planlegging på overordnet nivå skal også fremme samfunnssikkerhet. Som politikkfelt er samfunnssikkerhet og beredskap kjennetegnet av behov for samhandling, samordning og styring på tvers av forvaltningsnivåer, både nasjonalt, regionalt og lokalt og på tvers av sektorer. I tillegg er det også ønskelig å trekke inn andre aktører enn offentlige myndigheter, slik som privat næringsliv og frivillige organisasjoner. Ulike former for nettverk supplerer hierarki som styrings- og samordningsform, og på norsk brukes gjerne begrepene *flernivåstyring* og *samstyring*.² Institusjonelle analyser av norske, svenske og danske krisehåndteringssystemer viser at disse systemene er blandingsmodeller som bygger på hierarkiske profesjonelle styringslogikker (slik som brannstyrker og helsepersonell) innenfor en statlig flernivåstruktur, og at

¹ Se for eksempel *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*, Norsk klimaservicesenter 2016; Øyvind Paasche mfl., *Hordaflomrapporten – klima og flom*, NORCE 2021.

² Se for eksempel Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo, *Styring og samstyring – Governance på norsk*, 2. utg., Fagbokforlaget 2016; Liesbet Hooghe, Gary Marks og Arjan H. Schakel, «Multilevel Governance», i *Comparative Politics*, Caramani Daniele (red.), 5. utg., Oxford University Press 2020, s. 193–210.

de i ulik grad og gjennom ulike koordineringsmekanismer forholder seg til ressurser og kompetanse i sivilsamfunnet. I Norge utgjør sivilsamfunnet en stor og avgjørende del av krisehåndteringen gjennom samvirket mellom offentlige og frivillige organisasjoner, i første rekke i forbindelse med søk og redning.³

En sammenligning av nasjonale krisehåndteringssystemer gir oss et utgangspunkt for å peke på antatte styrker og svakheter knyttet til systemenes kapasitet for å forebygge og håndtere naturhendelser. Samtidig er det behov for mer empirisk kunnskap om den lokale kapasiteten, som i stor grad er betinget av kommunen som lokal planlegger, iverksetter og koordinator. Innenfor beredskap har kommunen en rolle som lokal beredskapskoordinator. Hvordan løser kommunene denne rollen, og klarer de å dra nytte av de betydelige ressursene som ligger i frivillige organisasjoner? Den eksisterende forskningen på beredskapskapasitet er i hovedsak rettet mot krisehåndtering, og man har i mindre grad analysert hvilke styringsverktøy kommunene har tilgjengelig i form av lovverk. Beredskapsarbeidet er bygd opp rundt de samme prinsippene uavhengig av slags hendelser eller kriser det er snakk om. Det er imidlertid forskjeller i det forebyggende arbeidet, og hvem som involveres er avhengig av hvilke hendelser som inntreffer. Når det er snakk om naturhendelser, står forebygging gjennom arealplanlegging sentralt, der også planlegging, dimensjonering, etablering og vedlikehold av infrastruktur inngår. Det omfatter infrastruktur for transport, men også digital infrastruktur, energiinfrastruktur og infrastruktur for vann, med tekniske og naturbaserte løsninger, inkludert systemer for kartlegging av risiko og eventuell overvåking, varsling og sikringstiltak. Et viktig poeng er at kommunenes arbeid i forbindelse med naturhendelser og risiko må analyseres med utgangspunkt i både planlegging og beredskap, som er regulert av plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven.

I dette kapittelet tar vi opp to problemstillinger: 1) Hvordan er kommunenes arbeid med å håndtere naturhendelser og risiko regulert og organisert? 2) Hvilke styrker og svakheter finnes i de forskjellige organisatoriske

3 Andreas Hagedorn Krogh og Asbjørn Røiseland, «Urban Governance of Disaster Response Capacity: Institutional Models of Local Scalability» *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 21, (2024) nr. 1, s. 27–47.

tilnærmingene til å håndtere naturhendelser og risiko? Vi belyser problemstillingene ved å sammenstille regelverk og drøfte kommunens kapasitet til å håndtere naturhendelser og risiko, med særlig vekt på samarbeidet med frivillig sektor i det lokale beredskapsarbeidet. Datakildene vi benytter for å svare på den første problemstillingen, som er deskriptiv, er offentlige dokumenter, forskningsartikler og surveydata. Når det gjelder den andre problemstillingen, skal vi drøfte hvordan organiseringen fungerer med utgangspunkt i kommunenes styringskapasitet.

Det finnes ikke ett svar på hvordan planleggings- og beredskapsfeltet skal organiseres best mulig, men i forskningen er begrepet *styringskapasitet* sentralt for å beskrive og forklare offentlig sektors yteevne.⁴ Styringskapasitet handler om hvordan offentlige systemer eller politikkfelt er organisert, hvilke prosesser som anvendes, og hvordan systemenes eller feltenes organisering og prosesser fungerer i praksis.⁵ Begrepet kan deles inn i fire underdimensjoner: 1) Analytisk kapasitet omfatter evnen til å utvikle, hente inn og anvende kunnskap. 2) Regulatorisk kapasitet handler om evnen til å sette juridiske rammer for utviklingen, kontroll, overvåking og tilsyn. 3) Leveringskapasitet handler om evnen til å gjennomføre aktivitetene og tilby tjenestene som tiltakene krever. 4) Koordineringskapasitet handler om evnen til å samle ulike organisasjoner, få hele systemet til å trekke i samme retning og få til samarbeid mellom ulike enheter på tvers av ansvarsområder.⁶ Vi bruker styringskapasitetsbegrepet som analytisk rammeverk for å drøfte kommunenes lokale beredskapskapasitet ved overvann, skred og flom.

4 Martin Lodge og Kai Wegrich (red.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford University Press 2014.

5 Tom Christensen, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja, «Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy» *Public Administration Review* 76 (2016), nr. 6, s. 887–97.

6 Lodge og Wegrich, *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, sitert i Christensen, Læg Reid og Rykkja, «Organizing for Crisis Management», s. 888.

2 De formelle rammene for ansvarsfordeling ved naturhendelser og beredskapssamarbeid – med vekt på kommuner

2.1 Ansvarsfordeling på tre nivå: nasjonalt, regionalt og lokalt

Regjeringen har det øverste utøvende ansvaret for beredskapen.⁷ Den norske forvaltningstradisjonen preges av mektige fagdepartement og relativt selvstendige offentlige organisasjoner. Disse kobles sammen med regionalt og lokalt nivå, og det er behov for flernivåstyring. Mens hierarkiske strukturer preges av vertikale styringslinjer og en ansvars plassering som er mer ovenfra og ned, vektlegger mer nettverksorienterte systemer horisontale samarbeidsrelasjoner mellom mer likeverdige aktører, slik at koordinering, samordning og samarbeid blir viktig.⁸ Arbeidet med å forebygge og håndtere flom, skred og andre naturhendelser involverer mange ulike myndigheter på ulike styringsnivå. Statlig nivå omfatter åtte departement med minst elleve ulike direktorat eller underliggende enheter med hver sine ansvarsområder (se figur 1). Særlig viktig er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), som har det nasjonale ansvaret for flom og skred, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som har samordningsansvar for samfunnssikkerheten. Statens regionale samordningsmyndighet, statsforvalteren, er viktig både for beredskapen og planleggingen i kommunene og fører tilsyn med kommunene, for eksempel når det gjelder beredskapsplikten,⁹ noe som også innebærer veiledning. Statsforvalterne har gjennom sine kommuneanalyser vanligvis god innsikt i hvordan kommunene i fylkene arbeider, og hva slags kapasitet de har, og dermed har de også innsikt i hvor det er særlig viktig med oppfølging. Figuren nedenfor illustrerer de mange myndighetene og de mest relevante lovene. Lokalt skal kommunene håndtere arbeidet med

7 NOU 2023: 17 *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*, s. 67.

8 Jon Pierre og B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Bloomsbury Academic 2020; Roiseland og Vabo, *Styring og samstyring – Governance på norsk*; Anne Lise Fimreite mfl. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, 2. utg., Universitetsforlaget 2014.

9 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010 nr. 45 § 29 og Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 nr. 894 § 10.

å forebygge naturhendelser og andre hendelser. De skal ha på plass en kommunal beredskap og være klar til å håndtere kriser. Fra kommune-
nes perspektiv kan staten, med sine mange myndigheter med avgrensede
oppgaver, virke fragmentert og uoversiktlig.¹⁰

REGJERINGA								
Nasjonalt nivå	Energi- departementet	Kommunal og distrikts- departementet	Justis- og beredskaps- departementet	Landbruks- og mat- departementet	Nærings- og fiskeri- departementet	Samferdels- departementet	Klima- og miljø- departementet	Digitaliserings- og forvaltnings- departementet
	ED	KDD	JD	LMD	NFD	SD	KLD	DFD
	Naturskadelova	Plan- og byggningslova	Sivilbeskyttelses- lova	Naturskade- erstatningslova		Veglova	Forureiningslova	
	Vassressurslova		Naturskade- forsikringslova			Jernbanelova		
	Vassdrags- reguleringslova		Grannelova					
NVE	Kartverket	DSB	Landbruks- direktoratet	NGU	Statens vegvesen	Miljødirektoratet	Statsforvaltarane	
	DiBK		NIBIO		Bane NOR	Meteorologisk institutt		
Regionalt nivå	Statsforvaltar Fylkeskommune							
Lokalt nivå	Kommune Grunneigar							

Figur 1. Oversikt over statlige, regionale og lokale aktører som har ansvar ved flom og skred, slik det er fremstilt i Meld.st. 27 (2023–2024) s. 35.¹¹

10 Grunneier har generelt ansvar for å sikre egen eiendom, for eksempel ved å vurdere behov for sikringstiltak. Grunneier må også følge krav fra plan- og bygningssmyndighetene ved tiltak på eiendommen. I denne sammenhengen går vi ikke nærmere inn på grunneier. Se også NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*, kap. 5.7.1 og Meld. St. 27 (2023–2024), kap. 4.3.1.

11 Figuren er hentet fra Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 35. I originalfiguren blir Energidepartementet oppgitt som kilde.

Det er knesatt fire hovedprinsipper for samfunnssikkerhet og beredskap.¹²

- 1 Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjonen som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- 2 Likhetsprinsippet innebærer at den organisasjonen man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.
- 3 Nærhetsprinsippet betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.
- 4 Samvirkeprinsippet innebærer at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Det er særlig nærhetsprinsippet som gir kommunene en så viktig posisjon siden naturhendelser skjer geografisk i en kommune. Samlet har disse prinsippene betydning for hvordan organiseringen og praktiseringen av beredskapsarbeidet håndteres i kommunene og mellom forvaltningsnivåene.

Kommuneloven gir de overordnede føringene for kommunens oppgaver og krav til organisering, mens en rekke særlover gir nærmere bestemmelser på hvert av de mange områdene kommunen har ansvar for. Når det gjelder planlegging – både samfunnsplanlegging, og arealplanlegging og arbeidet med beredskap og krisehåndtering – spiller kommunen en nøkkelrolle lokalt. Kommunene er pålagt å trekke inn andre aktører gjennom medvirkning i planprosesser og gjennom samvirkeprinsippet i beredskapsarbeidet. Dette kan være bedrifter, frivillige organisasjoner, innbyggere, andre offentlige myndigheter, mv. På denne måten får kommunene flere ressurser å spille på, og den totale kapasiteten utvides. Flere frivillige

¹² Se for eksempel Justis- og beredskapsdepartementet, «Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet», Regjeringen.no (regjeringen.no, 1. november 2022); Justis- og beredskapsdepartementet, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), 2017.

organisasjoner arbeider innenfor områder som har direkte relevans for disse spørsmålene, og Røde Kors og Norsk Folkehjelp er for eksempel svært viktige i søks- og redningsarbeid når det oppstår hendelser. Frivillige brukes også ofte til å ivareta og bistå personer som må evakueres. De store frivillige organisasjonene på dette feltet er organisert i paraplyorganisasjonen Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF).¹³

Overvåking og varsling er en sentral del av beredskapen, og her får kommunene bistand fra flere statlige «hjelpere». NVE har det nasjonale ansvaret for å varsle om flom, jordskred og snøskred, mens Meteorologisk institutt varsler været og gir farevarsel om vind, regn, lyn, snø og vannstand. Farevarslene presenteres på varsom.no og gir både publikum og beredskapsmyndighetene muligheten til å forberede seg på naturhendelser, slik at skader kan reduseres.¹⁴ I mange situasjoner vil også statsforvalteren bidra ved kritiske varslinger. Statsforvalterens tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid viser imidlertid at «mange kommuner svikter på det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap».¹⁵ De tre overnevnte «hjelperne» bidrar i første rekke til å styrke kommunenes analytiske kapasitet, men de kan også bidra til at koordineringskapasiteten blir utvidet.

I det følgende går vi nærmere inn på to viktige saksområder som dekkes av hver sine lover, plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven. Plan- og bygningsloven er en generell lov som regulerer hele planleggingsfeltet, og planlegging etter denne loven skal fremme samfunnssikkerhet sammen med en rekke andre hensyn og verdier. Kommunenes beredskapsplikt hjemles i sivilbeskyttelsesloven.

2.2 Forebygging gjennom planlegging – plan- og bygningsloven

Når det gjelder forebygging av naturhendelser, er arealplanlegging et svært viktig verktøy som kommunene styrer over. Den kommunale planleggingen reguleres av plan- og bygningsloven. Denne loven har mye å si

¹³ Se forf.no

¹⁴ Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 81.

¹⁵ NOU 2023: 17, s. 70.

for hvordan lokalsamfunn organiseres og reguleres, både når det gjelder hvilke hensyn som skal vurderes generelt, og hvilke hensyn som må tas ved den fysiske utformingen av kommunens areal. Lovens formål tilsier at den «skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner».¹⁶ Den skal også samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og «gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». Gjennom planleggingen skal kommunen sette mål for utviklingen i kommunen, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver og finne løsninger, ta klimahensyn, fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko og skader og legge til rette for helhetlig vannforvaltning.¹⁷

Ved utbyggingsplaner, skal planmyndighetene følge opp at det gjennomføres ROS-analyser, og disse er mer detaljerte ROS-analyser enn den helhetlige ROS-analysen (hROS), som er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven (se punkt 2.3). Områder med fare, risiko eller sårbarhet skal merkes av som hensynssoner, som leder til restriksjoner i arealplanene.¹⁸ I denne lovparagrafen åpnes det for å gi forskrift om slike ROS-analyser, men dette er imidlertid ikke utarbeidet. Både Riksrevisjonen og Gjerdrumutvalget peker nettopp på at mange kommuner opplever at arbeidet med ROS-analyser i forbindelse med arealplaner og reguleringsplaner er krevende.^{19, 20} Slike ROS-analyser knyttet til reguleringsplaner er ofte utført av konsulenter, og de kan være av varierende kvalitet. En del kommuner opplever dessuten at de ikke har kompetanse til å vurdere kvaliteten på ROS-analysene som legges frem. Praksisen i kommunene varierer med hensyn til om de krever ROS-analyser ved utbygginger i områder med eksisterende bebyggelse, og det stilles gjerne ikke samme krav om at slike utbygginger skal farekartlegges.²¹ Ifølge Riksrevisjonen er det fare

16 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni nr. 71 § 1-1. Se også Gro Sandkjær Hanssen og Nils Johan Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – Fungerer loven etter intensjonene?*, 1. utg., Universitetsforlaget 2018.

17 Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd.

18 Plan- og bygningsloven § 4-3.

19 Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, 2022.

20 NOU 2022: 3.

21 Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, 2022.

for at kommuner tillater utbygging i områder med naturfare uten å ha risikovurdert dette tilstrekkelig i forkant. Arealplaner som legger opp til fortetting og transformasjon, anses også som utbyggingsplaner, selv om arealformålet forblir det samme.²² Et av handlingspunktene i den siste stortingsmeldingen om flom og skred er at sammenhengen mellom helhetlig ROS-analyser (etter sivilbeskyttelsesloven) og ROS-analyser (etter plan- og bygningsloven) skal klargjøres.²³

Kommuneplanens arealdel skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk og angir hovedtrekk for arealdisponering, rammer og betingelser for nye tiltak og hvilke hensyn som skal ivaretas i disponeringen av arealene.²⁴ Arealdelen er juridisk bindende. Det er imidlertid mulig å få dispensasjon fra arealplanen gjennom reguleringsplaner, og dette brukes mye rundt om i kommunene. Kommuneplanens arealdel er uansett et svært viktig virkemiddel for kommunene for å styre arealbruken lokalt.

Andre statlige styringsverktøy innenfor planlegging

I tillegg til plan- og bygningsloven styrer staten gjennom *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Disse forventningene oppdateres hvert fjerde år, og den siste gjelder for perioden 2023–2027.²⁵ Dokumentet inneholder egne kapitler om regjeringens forventninger til samordning og samarbeid (kapittel 2), trygge og inkluderende lokalsamfunn (kapittel 3), klima, natur og miljø (kapittel 5) og samfunnssikkerhet og beredskap (kapittel 6). Det går blant annet frem at samfunnssikkerhet og beredskap skal vektlegges i planleggingen, at ROS-analyser skal bygge på oppdatert kunnskap (forventing 63), og at arealbruk skal planlegges slik at overvann og fare knyttet til flom, erosjon, skred, havnivåstigning, stormflo og annen naturfare håndteres forsvarlig (forventing 66). Til sammen har regjeringen formulert 72 ulike forventninger til regional og kommunal planlegging.

22 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, 2018.

23 Meld. St. 27 (2023–2024), s. 89.

24 Plan- og bygningsloven § 11-5 og § 11-6.

25 Kommunal- og distriktsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*.

Enda et statlig planstyringsredskap er statlige planretningslinjer som er utarbeidet på fem områder, der to er særlig relevante for spørsmålene vi er opptatt av her: *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*²⁶ og *Statlige planretningslinjer for klima og energiplanlegging og klimatilpasning*.²⁷ Begge er under revisjon.²⁸

2.3 Beredskapsarbeid i kommunene – sivilbeskyttelsesloven

Ifølge sivilbeskyttelsesloven (Kapittel V), som hjemler kommunal beredskapsplikt, skal kommunene utarbeide helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (hROS-analyser) og ha en kommunal beredskapsplan.²⁹ I hROS-analysen skal kommunen kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser og vurdere hvordan disse kan påvirke kommunen. Det stilles minimumskrav om hva en helhetlig ROS-analyse skal inneholde.³⁰ Ifølge minimumskravene skal analysen blant annet vise til eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer, hvordan disse gjensidig kan påvirke hverandre, og utfordringer rundt kritiske samfunnsfunksjoner, inkludert kritisk samfunnsstruktur og varsling og evakuering. Kommunene har også ansvar for å trekke inn relevante offentlige og private aktører i ROS-arbeidet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har utarbeidet en metodeveileder som viser kommunene hvordan de kan jobbe med en helhetlig ROS-analyse.³¹ I Meld. St. 27 (2023–2024) tas det til orde for å styrke arbeidet med helhetlig ROS-analyser, slik at de gir en samlet oversikt over

26 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26. september 2014 nr. 1222.

27 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning av 28. september 2018 nr. 1469.

28 NOU 2024: 2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*, kap. 8.2.7.

29 Sivilbeskyttelsesloven § 14 og § 15.

30 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.

31 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*, revidert 2022, versjon 1, 2022.

risikoen og sårbarheten i kommunen. Det tas også til orde for å styrke kravene til kunnskapsgrunnlaget.³²

Det er videre minimumskrav til innholdet i kommunens beredskapsplan.³³ Planen skal som et minimum inneholde opplysninger om hvem som utgjør kriseledelsen – med roller og fullmakter, varslingslister, oversikt over tilgjengelige ressurser hos kommunen og andre, evakueringsplaner og en plan for krisekommunikasjon.

Etter at forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 ble innført, har kommunenes oppfølging av beredskapsarbeidet fått økt oppmerksomhet. Tall fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskapskommuneundersøkelse viser at andelen norske kommuner som rapporterer at de har gjennomført hROS-analyse og har en overordnet beredskapsplan, har vært høy og stigende etter 2011.³⁴ De nyeste tallene fra 2024 viser at samtlige kommuner som har svart på undersøkelsen, har utført helhetlig ROS-analyse,³⁵ om lag åtte av ti kommuner har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet, om lag sju av ti kommuner har utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet,³⁶ om lag åtte av ti kommuner har en overordnet beredskapsplan som er oppdatert, og om lag ni av ti kommuner har hatt øvelser med sin egen beredskapsorganisasjon.^{37, 38}

Selv om de overordnede tallene for den kommunale beredskapsplikten er høye, er det andre indikatorer som viser at flere kommuner ikke etterlever den kommunale beredskapsplikten. Spørsmålene i kommuneundersøkelsen som gjelder minimumskravene til helhetlig ROS-analyse

³² Meld. St. 27 (2023–2024).

³³ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.

³⁴ Kommuneundersøkelsen, som lages og gjennomføres av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, er en årlig spørreundersøkelse hvor kommunene svarer på en rekke spørsmål knyttet til den kommunale beredskapsplikten og beredskapsarbeidet generelt, basert på den enkelte kommunes egen rapportering. Undersøkelsen gir dermed en løpende statusoppdatering om norske kommuners beredskapsarbeid. Når vi vurderer tall fra kommuneundersøkelsen, er det viktig å være klar over muligheten for at kommunene bevisst (eller ubevisst) rapporterer høyere grad av lovoppfyllelse enn det som er reelt, eller at de ikke rapporterer i det hele tatt. Se Simen Pedersen mfl., *En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*, Menon Economics 2022.

³⁵ Siviltbeskyttelsesloven § 14.

³⁶ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3.

³⁷ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7.

³⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen» (2024).

og overordnet beredskapsplan, viser at antallet kommuner som oppfyller disse kravene, er lavere enn antallet kommuner som rapporterer at de har gjennomført helhetlig ROS-analyse og har overordnet beredskapsplan. I en rapport om kommunenes lovoppfyllelse kommer det frem at om lag sju av ti kommuner oppfyller lovkravene til hROS-analyse, og at om lag seks av ti kommuner har en oppdatert beredskapsplan.³⁹ Flere studier viser at ressurser og kompetanse, det vil si kapasitet, er viktig for kommunenes evne og mulighet til å oppfylle kravene og forventningene i den kommunale beredskapsplikten. Øren mfl. gjennomførte kvalitative intervjuer i tolv norske kommuner og en landsomfattende spørreundersøkelse i kommunene.⁴⁰ Resultatene viser at det er systematiske forskjeller mellom store og små kommuner. Store kommuner arbeider mer med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet enn små kommuner og opplever i større grad at de har tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre arbeidet som kreves for å etterleve den kommunale beredskapsplikten. Store kommuner har også lettere for å rekruttere ansatte med relevant kompetanse. Brandtzæg mfl. finner at små kommuner i Nord-Norge har mindre oppdaterte beredskapsplaner enn andre små kommuner, blant annet på grunn av manglende plankompetanse i kommunen.⁴¹ Pedersen og Kjelsaas mfl. har undersøkt statistiske sammenhenger mellom kommunekjennetegn og lovoppfyllelse innenfor elleve områder, inkludert beredskap. De finner at større kommuner og mer sentrale kommuner i større grad oppfyller lovkrav generelt.⁴²

3 Samarbeid for økt kapasitet

3.1 Kommunenes beredskapssamarbeid

I det lokale beredskapsarbeidet har kommunen et særlig ansvar med tanke på beredskapsplanlegging. Som omtalt ovenfor er kommunene pålagt å samordne sin beredskapsplan med krise- og beredskapsplanene

39 Pedersen mfl., *En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*.

40 Anita Øren mfl., *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*, SINTEF 2016.

41 Bent Aslak Brandtzæg mfl., *Utreddning om små kommuner*, Telemarksforskning 2019.

42 Pedersen mfl., *En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*.

til andre offentlige og private aktører⁴³ og å utarbeide en oversikt over hvilke ressurser andre aktører har tilgjengelig til bruk ved uønskede hendelser.⁴⁴ Planen skal øves annethvert år sammen med relevante aktører.⁴⁵

Figur 2 illustrerer og oppsummerer kommunenes beredskapssamarbeid. Samarbeid med andre offentlige aktører er mest utbredt – hele 70 prosent av kommunene oppgir slikt samarbeid. Om lag halvparten av kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner og andre kommuner.⁴⁶ Nær fire av ti kommuner har samarbeidet med private aktører og Sivilforsvaret, mens to av ti kommuner har samarbeidet med Forsvaret. Med beredskapsarbeid sikter vi her til helhetlig ROS-analyse, overordnet beredskapsplan, øvelse og krisehåndtering. Dataene gjelder fra 2017 til og med 2021 og er hentet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps kommuneundersøkelse.⁴⁷ Figur 2 viser den gjennomsnittlige prosentandelen kommuner som svarer at de har samarbeidet med andre offentlige aktører, frivillige organisasjoner, andre kommuner, private aktører, Sivilforsvaret og Forsvaret i beredskapsarbeidet.

De ulike samarbeidsaktørene som er gjengitt i figur 2, er definert av svarkategoriene i kommuneundersøkelsen, og flere av kategoriene kan romme ulike aktører. «Andre offentlige aktører» kan være for eksempel være politi, Statens vegvesen og sykehus, mens «Private aktører» for eksempel kan være grunneiere. Sivilforsvaret er en beredskapsstyrke på om lag 8000 personer som er fordelt på tjue distrikter i Norge og underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Styrkene bistår nødetatene ved ulykker og katastrofer.

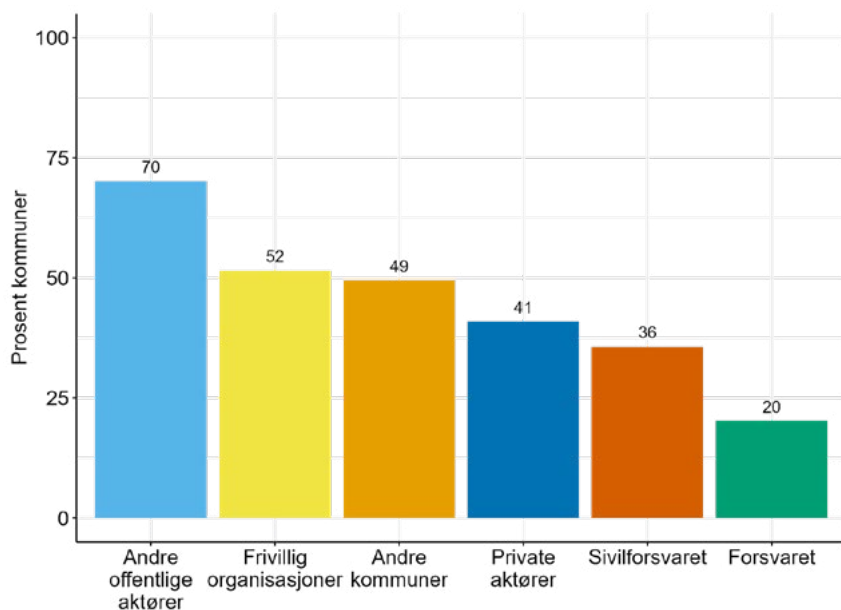
⁴³ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.

⁴⁴ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 andre ledd punkt c.

⁴⁵ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7.

⁴⁶ I perioden 2018–19 var industrivernet en samarbeidspartner kommunene kunne oppgi.

⁴⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen», 2024, <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>.



Figur 2. Prosentandelen kommuner som har samarbeidet med andre offentlige aktører, frivillige organisasjoner, andre kommuner, private aktører, Sivilforsvaret og Forsvaret 2017–2021. Dataene kommer fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps kommuneundersøkelse. Bare kommuner som har svart ja eller nei på spørsmål om samarbeid, er inkludert i tallene.

Som figur 2 viser, finnes det lokale beredskapsressurser hos mange ulike aktører, og kommunenes samarbeid og samordning med andre kan derfor være avgjørende for leveringskapasiteten i den lokale beredskapen. Samtidig er bruken av beredskapsressursene og dermed leveringskapasiteten betinget av hvordan kommunene løser rollen som lokal beredskapskoordinator. Jo flere aktører som besitter ressurser og som skal samordnes, desto flere relasjoner må organiseres og eventuelt reguleres. Slik blir kapasiteten til den lokale beredskapen også et spørsmål om koordinerings- og reguleringskapasitet. Videre må beredskapsressurser ikke bare forstås som folk og utstyr, men også som informasjon og kunnskap, og de mange ulike deltakerne stiller derfor også krav til den analytiske kapasiteten i den lokale beredskapen. De ulike deltakerne har ulik fagkompetanse og kan ha ulike forutsetninger for å nyttiggjøre seg kunnskapen som flyter mellom de forskjellige aktørene.

For å styrke samordningen har flere kommuner etablert såkalte beredskapsråd. Ofte består slike beredskapsråd av lokale aktører fra

kommunens politiske og administrative ledelse, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører, for eksempel eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret. Dette er ikke et lov-pålagt råd, men Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap anbefaler at det opprettes.⁴⁸ En annen arena for beredskapssamarbeid er lokalt politiråd. Det er et formalisert samarbeid hvor lokalt politi og kommunen utveksler kunnskap for å bidra til samordnet innsats.⁴⁹

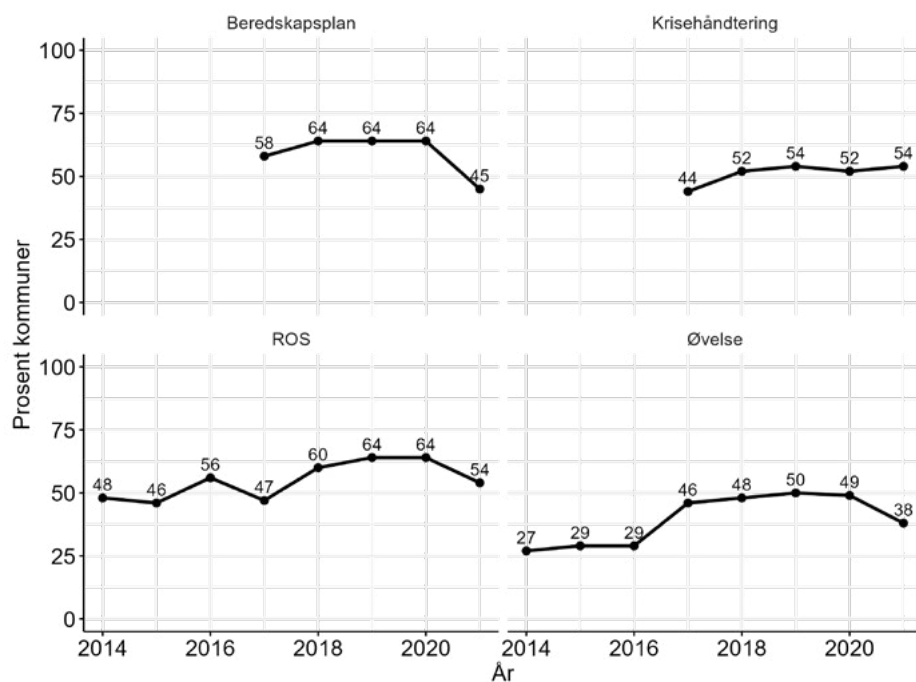
3.2 Nærmere om kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner

Kommunene skal samordne og samarbeide med frivillige organisasjoner for å sikre at kompetansen og ressursene som finnes lokalt, blir brukt på best mulig måte. Skiple og Winsvold har analysert kommunenes samordning og samarbeid med frivillige organisasjoner i detalj.⁵⁰ De finner at et økende antall kommuner i Norge samarbeider med frivillige organisasjoner i ulike deler av beredskapsarbeidet over tid. Figur 3 viser tall fra 2014 til 2021. Hovedbildet viser at samarbeidet er stabilt, men 2021-tallene indikerer at samarbeidet var utfordrende på noen områder under pandemien. Tallene er ganske stabile når det gjelder beredskapsplan og krisehåndtering. Når det gjelder hROS-analyser, er det en klar økning i andelen kommuner som samarbeider med frivillige organisasjoner senere i perioden. Videre er økningen særlig markant når det gjelder andelen kommuner som øvde sammen med frivillige organisasjoner. I årene fra 2014 til 2016 svarte om lag tre av ti kommuner at de hadde øvd sammen med frivillige organisasjoner. I perioden fra 2017 til 2020 var tallet om lag fem av ti kommuner, og ikke overraskende var det et fall i 2021, under pandemien.

48 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, 2018, s. 16.

49 Jon Kåre Skiple og Marte Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2020.

50 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, s. 16.



Figur 3. Prosentandelen kommuner som samarbeidet med frivillige organisasjoner i arbeidet med henholdsvis beredskapsplan (øverst til venstre), helhetlig ROS (nederst til venstre), krisehåndtering (øverst til høyre) og øvelse (nederst til høyre) (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap).

Samtidig som tallene viser at frivillige organisasjoner er en viktig samarbeidspartner i norske kommuners beredskapsarbeid, viser de også at mange kommuner ikke samarbeider med frivillige organisasjoner, særlig når det gjelder krisehåndtering og øvelser. Skiple og Winsvolds analyse viser at større kommuner er mer tilbøyelige til å samarbeide med frivillige organisasjoner enn mindre kommuner, og forskjellene er særlig store mellom de største og de minste kommunene.⁵¹ Sett i sammenheng med funnene til Øren mfl. om forskjellene mellom små og store kommuner når det gjelder ressurser og kompetanse,⁵² tyder disse forskjellene på at det finnes ulike forutsetninger for beredskapssamarbeid i norske kommuner.

⁵¹ Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*.

⁵² Øren mfl., *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*.

Det er rimelig å anta at gode samarbeidsrelasjoner er en betingelse for at samarbeidet skal føre til økt kapasitet i det lokale beredskapsarbeidet. Intervjuer som Gjerde og Winsvold og Skiple og Winsvold har gjennomført med kommunene, frivillige organisasjoner og politiet, gir innsikt i hvordan samarbeidsrelasjonene fungerer, og hvilke typer samarbeid og koordineringsmekanismer som bidrar til økt kapasitet.⁵³ Utvalget i de to undersøkelsene dekker ulike kommuner når det gjelder størrelse, ressurser og geografisk plassering. Vi kan derfor anta at opplevelsen av samarbeid i disse kommunene viser til erfaringer som er relevante også i andre kommuner. Vi trekker ut to funn fra disse intervjuene som er relevante for drøftingen om styringskapasitet.

Det ene funnet viser at samarbeidet mellom politiet og de frivillige i arbeidet med søk og redning er preget av stabilitet, hierarki, klare kommandolinjer og avklarte forventninger. Samarbeidet oppleves som godt av begge parter. Relasjonen mellom politiet og de frivillige er et godt eksempel på hvordan ressurser i ulike deler av samfunnet kan koordineres slik at styringskapasiteten totalt øker. Det andre funnet viser at samarbeidet mellom kommunene og de frivillige er mer utfordrende. De frivillige organisasjonene opplever uklarheter i samarbeidet med kommunen som blant annet skyldes uklare forventninger til samarbeidet, ulik rolleforståelse og en opplevelse av å ikke bli sett og anerkjent. Kommunenes syn på samarbeidet med frivillige organisasjoner varierer. I noen kommuner blir frivillige organisasjoner sett på som en uvurderlig ressurs, mens de i andre kommuner blir ansett som en berørt part som kommunene må ta hensyn til, heller enn som en ressurs. Dette viser hvordan krav og forventninger om samarbeid også kan bidra til det Skiple og Winsvold omtaler som kommunal «koordinerings-overload».⁵⁴ Basert på disse funnene kan vi anta at samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene bidrar til å styrke styringskapasiteten i varierende grad.

53 Steinar Gjerde og Marte Winsvold, *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2016; Steinar Gjerde og M. Winsvold, *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2017; Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*.

54 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, s. 35.

Et tiltak som kan bidra til å bedre samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene, er formelle samarbeidsavtaler. Et flertall av kommunene som samarbeider med frivillige organisasjoner, har nå etablert formelle avtaler med disse om beredskapssamarbeidet. Det er gode grunner til å tro at formelle beredskapsavtaler mellom kommuner og frivillige organisasjoner klargjør både kommunenes og de frivillige organisasjonenes forventninger og gjør samarbeidet mer forutsigbart. Et eksempel på et slikt formelt samarbeid finner vi mellom Skien kommune og Røde Kors, som har etablert to avtaler. Den ene avtalen er mellom Skien Røde Kors' hjelpekorps og Skien brannvesen og går ut på at hjelpekorpsset fungerer som brannvesenets faste reservestyrke. For dette får Skien Røde Kors en årlig økonomisk kompensasjon i tillegg til at de fakturerer per utrykning. Den andre avtalen er en generell avtale om beredskap mellom kommunen og Skien Røde Kors og innebærer ingen økonomiske forpliktelser. Avtalene inngår i begge aktørenes beredskapsplaner og involverer blant annet en stor kriseøvelse hvert tredje år.⁵⁵

3.3 Ansvarsfordeling og samarbeid med frivillig sektor ved akutte naturhendelser

Naturhendelser som kan gjøre det nødvendig å mobilisere beredskapsapparatet, er vanlig i norske kommuner. I løpet av de siste to årene har et flertall av norske kommuner fått erfaring med det de selv opplever som alvorlige naturhendelser: 117 kommuner har erfaring med hendelser knyttet til sterk vind, 110 kommuner har erfaring med hendelser knyttet til overvann eller vann på avveie, og 91 kommuner har erfaring med hendelser knyttet til flom og skred. I tillegg har en rekke kommuner erfaring med hendelser knyttet til snøvær, tørke og stormflo. 95 kommuner rapporterer at de ikke har opplevd alvorlige naturhendelser de siste to årene.⁵⁶

55 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samarbeid mellom frivillige og kommuner: Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*, 2015, s. 32.

56 Tall fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen 2024», 2024, <https://www.dsb.no/contentassets/83eca06a286f4e00afe65e0c6b05d1fb/dsb-kommuneundersokelsen-2024.pdf>. I alt 325 kommuner har svart på spørsmålet om alvorlige naturhendelser. Spørsmålet definerer ikke hva som er en alvorlig naturhendelse, men overlater tolkningen av dette til kommunene.

Det er de tre nødetatene, brann- og redningstjenesten, helsetjenesten og politiet, som har ansvar for den akutte håndteringen for å redde liv og helse ved uønskede hendelser. Politiets lovpålagte ansvar for å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner følger av politiloven § 27 tredje ledd. Bestemmelsen gir politimesteren myndighet til å ta beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde frem til ansvaret overtas av ansvarlig myndighet etter ansvarsprinsippet.⁵⁷ I den akutte fasen er kommunens rolle først og fremst å være en støttespiller. Følgende eksempel illustrerer dette: Ved en flomhendelse med evakuering av innbyggerne er det politiet som har ansvar for å gjennomføre evakueringen, mens kommunen bistår som støttespiller ved å bidra med lokaler, medisinsk hjelp eller andre nødvendige tiltak.⁵⁸

Alvorlige naturhendelser kan medføre søks- og redningsaksjoner. Når slike aksjoner skjer til lands, koordineres de fra lokale redningssentraler i politidistriktene. Etter nærpolitireformen i 2016 er det tolv politidistrikter og redningssentraler i Norge. Hendelser til sjøs koordineres fra Hovedredningssentralen. Frivillige organisasjoner samarbeider tett med politiet i det operative redningsarbeidet. Tall fra Hovedredningssentralen viser at frivillige organisasjoner yter en betydelig og økende innsats i redningsarbeidet, og at de ofte blir kalt ut i forbindelse med uønskede naturhendelser som skred.^{59, 60} Som nevnt oppleves beredskapssamarbeidet mellom frivillige organisasjoner og politiet i all hovedsak som godt. Det kan likevel oppstå utfordringer, særlig når det gjelder koordinering. For politiet er forutsigbarhet avgjørende, og noen ganger kan det være vanskelig for politiet å vite om de kan ta for gitt at frivillige stiller med nok

57 NOU 2023: 17, s. 360.

58 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, side 31.

59 Gjerde og Winsvold, *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt*; Gjerde og Winsvold, *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*.

60 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*.

mannskap. Frivillige organisasjoner skulle på sin side ønske at politiet var med på flere øvelser.⁶¹

4 Drøfting og konklusjon

I denne delen drøfter vi hvordan kommunenes styringskapasitet spiller seg ut når de står overfor forebygging og beredskap ved skred, flom og overvann. Dette gjør vi ved hjelp av ulike dimensjoner ved kapasitetsbegrepet, slik det ble presentert i innledningen i dette kapitlet. Ovenfor har vi vist at det er svært mange statlige myndigheter som har egne, avgrensede ansvarsområder når det gjelder skred, flom og overvann, og disse styrer hovedsakelig etter egne lover og forskrifter, retningslinjer og veiledere. Dette er områder som typisk kjennetegnes av behov for styring og koordinering mellom ulike myndigheter og på tvers av forvaltningsnivå, som på norsk omtales med begrepene *flernivåstyring* og *samstyring*.⁶² En hendelse eller krise er lokalisert til et sted, og da får den lokale myndigheten – kommunen – en nøkkelrolle. Med så mange involverte myndigheter innenfor så mange saksområder og på alle forvaltningsnivå er det fare for at feltet fremstår som fragmentert og lite oversiktlig for kommunene.

Både innenfor beredskap og arealplanlegging er kommunene tillagt viktige oppgaver gjennom lovverket, de er tildelt *regulatorisk kapasitet*. Kommunene har ansvar for å etablere juridiske rammeverk for kommuneorganisasjonen gjennom beredskapsplaner, men de skal også trekke andre organisasjoner og bedrifter inn i beredskapsarbeidet. Kommunene skal utarbeide arealplan over kommunens areal, og denne er juridisk bindende. I arealplanen skal det tas hensyn til flom- og skredfare og andre naturfarer, men Riksrevisjonen konkluderte med at det er fare for at naturfarer ikke blir godt nok vurdert, og at myndighetene mangler nødvendig oversikt over farene for naturhendelser i et fremtidig klima.⁶³ Kommunene kan stille regulatoriske krav ved utbygginger. Det

61 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*.

62 Røiseland og Vabo, *Styring og samstyring – Governance på norsk*.

63 Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*.

krever imidlertid kapasitet i form av juridisk kompetanse, fagkompetanse om skred, flom og overvann og forvaltningskompetanse å få bakt inn slike regler.

Gjennom kapittelet har vi pekt på at arbeidet med flom, skred og overvann er omfattende for en kommune. Mange statlige myndigheter, for eksempel NVE og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, tilbyr kommunene ulike former for faglig støtte og veiledning innenfor sine ansvarsområder. Dette gjelder også Kommunal- og distriktsdepartementet, Distriktsenteret, statsforvalteren og mange andre. Denne støtten kan utvide kommunens kapasitet. Kompetansen til kommunens ansatte (og politikere) og de ressursene som settes av til å arbeide er avgjørende for hva kommunene får til. Det kreves kunnskap – både innenfor ulike fag og om forvaltningen – for å finne ut hvor man kan hente inn hjelp og veiledning, og hvordan denne hjelpen og veiledningen kan nyttiggjøres på best mulig måte. Dette kan kalles *analytisk kapasitet*, og det omfatter evnen til å hente inn, anvende og utvikle kunnskap. Når en kommune stiller krav om kartlegging, kunnskapsinnhenting og ROS-analyser for tiltak som søkes iverksatt etter plan- og bygningsloven, må kommunen kunne vurdere om undersøkelsene er gode nok. Den må også kunne vurdere ulike former for risiko, planlegge, forebygge, ha beredskap og være klar til å håndtere kriser og hendelser. Det kreves også analytisk kapasitet for å koble på og anvende lokal kunnskap og kompetanse, for eksempel fra frivillig sektor, i beredskapsarbeidet, og som vist i figur 2 samarbeider allerede halvparten av kommunene med frivillige organisasjoner. Kommunene er dessuten pålagt å legge til rette for innbyggermedvirkning i kommuneplanprosesser, og også dette krever kapasitet.

Leveringskapasitet innebærer evnen til å gjennomføre aktiviteter og tilby tjenestene som kreves både innenfor beredskap og kommuneplanlegging. Har kommunene nok kapasitet – både i form av tid, kunnskap og ressurser – til å stille «riktige» krav når nye areal skal bygges ut? Hvordan løser de utfordringene knyttet til eksisterende arealer som ble bygd ut i en tid da det ikke var så mye oppmerksomhet på naturhendelser og konsekvensene av dem? Kommunene er pålagt å ha både kommuneplan med arealdel og beredskapsplan. Det store flertallet kommuner har det, men det finnes også kommuner som ikke har dette på plass. Staten bidrar i

noen grad med økonomiske støtteordninger for å forebygge eller reparere naturskader, og disse kan også utvide kommunenes kapasitet.

Til sist må kommunene ha *kapasitet* til å gjennomføre de store *koordineringsoppgavene*, noe som også omfatter aktørene på regionalt og statlig nivå. Det er et stort arbeid å få de mange aktørene til å trekke i samme retning. Beredskapsplaner og beredskapsutvalg er grep som skal bidra til å få i stand beredskapssamarbeid mellom ulike aktører. At samarbeidet også skal foregå på tvers av ansvarsområdene, og mellom beredskap og arealplanlegging, gjør koordineringen ytterligere komplisert.

En kommunes samlede kapasitet er viktig. Denne kapasiteten er påvirket av kommunens størrelse, og det er store forskjeller mellom små og store kommuner. Små kommuner setter gjerne av en del av en stilling til beredskapsarbeid eller kommuneplanlegging, mens store kommuner har avdelinger med flere ansatte som gjerne har ulik fagbakgrunn. Samordning er ofte enklere i små organisasjoner der alle vet hvem som jobber med hva, og slik kan små kommuner sies å ha en smådriftsfordel. Det er derimot større rom for faglig spesialisering når flere personer jobber med tematikken, så store kommuner kan sies å ha en stordriftsfordel. Kommunene kan også utvide kapasiteten, for eksempel innenfor beredskap, ved å knytte til seg ressurser fra frivillig sektor og andre lokale parter. Men også samarbeid binder kapasitet – det tar tid og ressurser å få til velfungerende samarbeidsarenaer.

Ovenfor har vi argumentert for at kommunene trenger kapasitet for å nyttiggjøre seg veiledningen fra nasjonale myndigheter. Samtidig trenger nasjonale myndigheter å få tilbakemeldinger på hvordan regelverket og veiledning fungerer i praksis, og om det er behov for andre typer reguleringer. Det er for eksempel flere eksempler på at lokale naturhendelser har ført til at regelverk har blitt endret, blant annet knyttet til flomkartlegging og skredsoner. Det er også kapasitetskrevenende for nasjonale myndigheter å fange opp innspill fra kommunene om mangler, noe som helst bør finne sted før det skjer alvorlige naturhendelser.

Det er laget et system for statlig oppfølging av lokalt beredskapsarbeid. Det er statsforvalteren og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som har ansvar for å følge opp dette systemet. Kommuneundersøkelsene fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og

beredskap er også en årlig sjekk av situasjonen i kommunene, og statsforvalteren kan velge å gjennomføre tilsyn og gi pålegg om å endre praksis. Gjennom samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen skal kommunene ta hensyn til en rekke ulike faktorer. Samfunnssikkerhet og klimahensyn skal vurderes sammen med flere andre felt. Det skal blant annet legges til rette for verdiskapning, næringsutvikling, boligbygging, steds- og byutvikling og folkehelsefremmende tiltak og for at naturgrunnlaget for samisk kultur sikres.⁶⁴ Arealplanlegging er et stort felt der svært mange hensyn skal veies opp mot hverandre, og politiske vurderinger lokalt avgjør. Det er ikke gitt hva som til sist blir utslagsgivende for verdivurderingene som er grunnlaget for en beslutning. Statlige myndigheter og andre har riktignok mulighet til å gi innsigelser til forslag til arealplaner, og dersom det ikke blir enighet, avgjøres saken av Kommunal- og distriktsdepartementet.⁶⁵ Samfunnsplanlegging og arealplanlegging er politikkfelt med større grad av lokal autonomi og avgjøres av lokalpolitiske vurderinger, mens beredskapsfeltet har sterkere innslag av hierarkisk styring, der staten i større grad følger opp og kontrollerer kommunenes arbeid.

I dette kapittelet har vi argumentert for at beredskap og samfunns- og arealplanlegging må kobles sammen, for begge deler er vesentlige når det gjelder å forebygge og håndtere naturhendelser som overvann, flom og skred. Beredskap er viktig for å kunne håndtere en akutt hendelse, men unnlater man å koble beredskapen til arealdisponeringen, går man glipp av viktige redskaper for å forebygge hendelser. Innenfor klimatilpassningsfeltet, som ofte omfatter tematikkene overvann, skred og flom, er det en styrke med flest mulig koblinger mellom beredskap, planlegging, vann og avløp og byutvikling.⁶⁶

Et selvstendig poeng, som både har relevans for den kommunale arealplanleggingen og for beredskapen, er viktigheten av infrastruktur, som også påvirker kommunens leveringskapasitet. Det gjelder

64 Plan- og bygningsloven § 3-1.

65 Plan- og bygningsloven § 11-6.

66 Claudia Morsut mfl., «Translations of Climate Change Consequences at the Local Level: Climate Change Adaptation in Bergen and Stavanger Municipalities in Norway» *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, <https://doi.org/10.1002/rhc3.12320>.

eksisterende infrastruktur med vei, bane, sjø og luftfart, men også digital infrastruktur, og infrastruktur for tele, vann og energi. Eksisterende infrastruktur er vesentlig for hvordan kritiske situasjoner kan håndteres, enten det er snakk om fysisk adkomst, kommunikasjon eller tilgang til energi. Dersom det er behov for å forbedre infrastrukturen for å redusere sårbarheten, må det planlegges. Dette gjelder både ras- og flomsikring, nye alternative veier og energiinfrastruktur.

Ved å se på kommunen som lokal beredskapskoordinator har vi fått innsikt i hvordan beredskapssamarbeid kan bidra til økt leveringskapasitet, men vi har også sett at krav og forventninger om samarbeid kan føre til koordineringskostnader og kommunal «koordinerings-overload». Større kommuner har mer kapasitet og kan sette av mer ressurser i form av stillinger til arbeidet med beredskap, og dermed har de bedre forutsetninger for å tiltrekke seg spisset kompetanse på feltet. Dette kan også gi dem mer ressurser til å samarbeide med frivillige organisasjoner og trekke dem inn i beredskapsarbeidet, gjerne ved å formalisere hva som forventes. Det kan tenkes at det er en skjevhet i utvalget kommuner som svarer på undersøkelsen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, slik at de kommunene som i mindre grad har fulgt opp beredskapsarbeidet, er systematisk underrepresentert. I mange små kommuner kan det imidlertid være samarbeid som er mer dugnadspreget og uformelt. Siden forholdene er små, har de større oversikt over ressurspersonene og vet hvem som har kompetansen og ressursene som trengs når en hendelse oppstår. Mange personer har også flere hatter og kan være aktive i frivillige organisasjoner samtidig som de har viktige stillinger i kommunen eller næringslivet. På den måten kan koordineringen og samarbeidet bli enklere, men en uformell tilnærming er gjerne personavhengig og dermed sårbar.

Det er ikke klart hvordan sentrale myndigheter håndterer den frivillige innsatsen ved beredskap og forebygging. I den ferske stortingsmeldingen om flom, skred og overvann er for eksempel frivillige organisasjoner kun kort beskrevet som et viktig element i redningstjenesten, men det er ikke fremmet noen tiltak overfor frivillig sektor.⁶⁷

67 Meld. St. 27 (2023–2024), kap. 9.2.4.

Som påpekt av Røiseland og Trætteberg viser forskning at et vedvarende og stabilt samarbeid mellom beredskapsaktører har flere positive virkninger.⁶⁸ Å håndtere alvorlige naturhendelser vil ofte innebærer å reagere på nye og ukjente risikosituasjoner. At de ulike beredskapsaktørene har tillit til hverandre, er helt avgjørende for at slike risikosituasjoner skal kunne håndteres på en trygg og effektiv måte. Tillit er noe som bygges gjennom gjentatte erfaringer og læring i fellesskap. Når samarbeidet er stabilt, er det også mer sannsynlig at frivillige organisasjoner blir inkludert i alle faser av beredskapsarbeidet, noe som kan bidra til å øke motivasjonen til de frivillige. En viktig lærdom fra beredskapssamarbeidet er at tydelig ansvarsfordeling og avklarte forventninger, slik som mellom politiet og de frivillige organisasjonene, legger til rette for og styrker mulighetene for et tillitsbasert samarbeid.

Kilder

Litteratur

- Brandtzæg, Bent Aslak, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen, Sondre Groven og Geir Møller, *Utredning om små kommuner*, TF-rapport nr. 473, Telemarksforskning 2019.
- Christensen, Tom, Per Lægreid og Lise H. Rykkja, «Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy» *Public Administration Review* 76 (2016) nr. 6, s. 887–97. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, 2. utg., Universitetsforlaget 2014.
- Gjerde, Steinar og Marte Winsvold, *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*, rapport 5, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2017.
- Gjerde, Steinar og Marte Winsvold, *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt*, rapport 4, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2016.
- Hanssen-Bauer, Inger, E.J. Førland, I. Haddeland, H. Hisdal, S. Mayer, A. Nesje, J.E.Ø. Nilsen, mfl., *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*, rapport 2, Norsk klimaservicesenter 2016.

68 Røiseland og Trætteberg, «Emergency Management through Enduring Collaborative Networks».

- Hooghe, Liesbet, Gary Marks og Arjan H. Schakel, «Multilevel Governance» i *Comparative Politics*, Caramani Daniele (red.), 5. utg., Oxford University Press 2020, s. 193–210.
- Krogh, Andreas Hagedorn og Asbjørn Røiseland, «Urban Governance of Disaster Response Capacity: Institutional Models of Local Scalability» *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 21 (2024) nr. 1, s. 27–47.
- Lodge, Martin og Kai Wegrich (red.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford University Press 2014.
- Morsut, Claudia, Ole Andreas Engen, Simon Neby og Elisabeth Angell, «Translations of Climate Change Consequences at the Local Level: Climate Change Adaptation in Bergen and Stavanger Municipalities in Norway» *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, åpnet 21. oktober 2024. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12320>.
- Pedersen, Simen, Iselin Kjelsaas, Caroline Aarre Halvorsen og Peter Aalen, *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*, rapport, Menon Economics 2022.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Bloomsbury Academic 2020.
- Paasche, Øyvind, Kolbjørn Engeland, Eivind Støren, Jostein Bakke, Simon Neby, Lu Li, Jørgen Gullestad, Kari Maisol Knudsen, Fanny Maria Eklblom Johansson og Monika Øksnes, *Hordaflomrapporten – klima og flom*, rapport, NORCE 2021.
- Røiseland, Asbjørn og Håkon Solbu Trætteberg, «Emergency Management through Enduring Collaborative Networks: Lessons on Phases and Levels» *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12998>.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. *Styring og samstyring – Governance på norsk*, 2. utg., Fagbokforlaget 2016.
- Sandkjær Hanssen, Gro og Nils Johan Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – Fungerer loven etter intensjonene?*, 1. utg., Universitetsforlaget 2018.
- Skiple, Jon Kåre og Marte Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, rapport 4, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2020.
- Øren, Anita, Kinga Wasilkiewicz, Abdul Basit Mohammad, Petter Almklov, Eirik Albrechtsen, Per Morten Schiefloe og Stian Antonsen, *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*, rapport, SINTEF 2016.

Lover og forskrifter

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010 nr. 45
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 nr. 894

Offentlige dokumenter og forarbeider

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen», 2024.
<https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen 2024», 2024. <https://www.dsb.no/contentassets/83ecao6a286f4e00afe65e0c6b05d1fb/dsb-kommuneundersokelsen-2024.pdf>.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, 2018.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*, revidert 2022, versjon 1, 2022.
- Justis- og beredskapsdepartementet, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), 2017.
- Justis- og beredskapsdepartementet, «Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet», 2022.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samarbeid mellom frivillige og kommuner: Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*, 2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, 2018.
- Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*, veileder, 2023.
- NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*.
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*.
- NOU 2024: 2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*.
- Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, dokument 3:6 (2021–2022), 2022.
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26. september 2014 nr. 1222
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning av 28. september 2018 nr. 1469