

Om beredskapen i kommune-Norge

Ann-Karin Larssen, førstelektor FHS/Luftkrigsskolen

Mange er opptatt av beredskap i disse tider, og nylig la Forsvarskommissjonen fram sin rapport. Neste måned er det Totalberedskapskommissjonen sin tur. Mandatene nevner knapt kommunene.

Men alle kriser – og krig – utspiller seg i minst én kommune og befolkningen befinner seg til enhver tid i en kommune. Kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur er lokalisert i kommunene og noe er del av kommunenes egen virksomhet.

Den pågående krigen i Ukraina forteller at russiske styrker med fullt overlegg ødelegger kritisk infrastruktur nødvendig for blant annet vann- og strømforsyning. Dette rammer sivilbefolkningen hardt, men selvsagt også de militære styrkene.

Uten god kommunal beredskap vil det være krevende å gjennomføre militære operasjoner i Norge. Forsvaret er rett og slett avhengig av god sivil beredskap. NATO har endog vedtatt «[sju grunnleggende forventninger](#)». Disse er krav rettet til medlemslandenes motstandsdyktighet innenfor en rekke kritiske samfunnsfunksjoner. Relevansen er stor også for kommunene.

Hvordan det samlet sett står til med kommune-Norges beredskap er uklart. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) årlige kommuneundersøkelser er lite opplysende. Kanskje har statsforvalterne gjennom tilsynsrollen med kommunene en form for samlet oversikt?

I siste [samfunnssikkerhetsmelding](#) (2020) ga Justis- og beredskapsdepartementet (JD) uttrykk for at de ikke var fornøyd. De færreste kommunene hadde planlagt beredskap for hendelser øverst i krisespekteret.

Det som er klart gjennom [sivilbeskyttelsesloven](#) er at kommunenes beredskapsplikt gjelder i hele krisespekteret fred-krise-krig. Det er ikke noen som kommer og overtar kommunenes ansvar i fred høyt i

krisespekteret. Dette er også i tråd med ansvarsprinsippet innenfor beredskap og krisehåndtering.

Hvordan kan kommunene oppnå best mulig beredskap og dessuten ta høyde for kriser høyt i krisespekteret?

DSB er opptatt av scenarioer, også på kommunalt nivå og anbefaler at disse legges til grunn i kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyse).

Men scenarioer er kun verktøy og ikke mål i seg selv. Scenarioer er en form for teoretisk stresstest av beredskapen, for å finne svar på helt sentrale spørsmål:

- Hvor god motstandskraft har kommunen gitt at den utsettes for hendelser som blir beskrevet i scenarioene?
- Hvor er svakhetene i beredskapen?
- Hvilke tiltak må iverksettes for å bedre beredskapen?
- Hvilken utholdenhet har kommunen i beredskapen?
- Hva anses som akseptabel risiko?

Presentasjon av en rekke enkelt-scenarioer kan imidlertid raskt bli en øvelse i seg selv, uten mål og mening. Analyse av enkelt-scenarioene må følges opp med en helhetlig og tverrsektoriell analyse som gir svar på overordnet kommunalt nivå.

En beredskapsanalyse kan være til hjelp. Ideen er å peke ut ulike, men store og tverrsektorielle scenarioer som dimensjonerende for kommunens beredskap. Disse vil gi et konkret uttrykk for ambisjonsnivå og et utgangspunkt for å måle dagens beredskap. De vil anskueliggjøre hvor svakhetene i beredskapen er og motsatt. Og med et konkret ambisjonsnivå vil det være mulig å gi uttrykk for hvilken risiko kommunen anser som akseptabel.

Store scenarioer vil dessuten synliggjøre gjensidige avhengigheter mellom ulike kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur. Tanken er også at hvis kommunen er i stand til å håndtere store, tverrsektorielle scenarioer, vil den klare å håndtere mindre scenarioer.

En beredskapsanalyse vil rett og slett være det formidlende leddet mellom de enkeltstående scenarioene og kommunens beredskapstiltak og -planer. Uten overordnet beredskapsanalyse kan beredskapen bli fragmentarisk og lite sammenhengende.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt er langt fra selvforklarende, heller ikke etter å ha leste DSBs veiledere om kommunal beredskapsplikt. Men det er mulig å gjette at en eller annen form for beredskapsanalyse, det er krav som framgår av forskriftens § 3.

God kommunal beredskap er imidlertid også avhengig av at sentralt nivå klargjør sine forventinger til kommunene.

For JD skriver også i nevnte samfunnssikkerhetsmelding at kommunene har viktige roller i totalforsvaret, men at det var behov for «etablering av en helhetlig forståelse av roller, ansvar og myndighet i totalforsvaret hos fylkesmenn og kommuner.» Gitt at totalforsvaret handler om gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil og militær side, hva handler egentlig misnøyen om? Handler det om at kommunene ikke oppfyller lovkravene, eller finnes det forventinger som ikke er godt nok formidlet til kommunene?

Det samme gjelder i spørsmålet om vertslandstøtte. I samfunnssikkerhetsmeldingen er det lite som tyder på at kommunene har noen rolle eller ansvar. Men i DSBs kommuneundersøkelse fra [2019](#), stilles det spørsmål til kommunene om de var forberedt på «å ivareta egen rolle i totalforsvaret innenfor vertlandstøtte til forsterkninger fra NATO?»

Uten tydelige forventninger fra sentralt nivå, er det vanskelig for kommunene å gjøre godt beredskapsarbeid.

Totalberedskapskommisjonen vil forhåpentligvis gi en vurdering av kommunene, selv om det ikke synes å være en konkret del av bestillingen. Gjennom det etterfølgende arbeidet i departement og direktorat vil kommunene forhåpentligvis få svar på spørsmålene over.