

# Storbyenes samhandling om beredskap

Endelig rapport, 9 oktober 2023

## Forord

På oppdrag fra Kristiansand kommune og Storbynettverk beredskap, presenterer KPMG en utredningen av *Storbynettverkets samhandling om beredskap*. Vi takker alle informanter som har bidratt med sin tid og energi til å gi sine innspill til utredningen. Prosjektet er finansiert av KS v/ Program for storbyrettet forskning.

Evalueringsteamet besto av Geir Sundet (prosjektleder), Ingunn Åsgard Bendiksen, Nora Sande, Maria Halvorsen, Stian Ervik og Mathias Johannessen (kvalitetssikrer). Teamet er ansvarlig for alle vurderinger, anbefalinger og eventuelle feil i rapporten.

Vi takker for et godt samarbeid med oppdragsgiver i et spennende og aktuelt oppdrag!



Kine Kjærnet, Partner

KPMG AS

# Sammendrag

Kristiansand kommune har tatt initiativ til dette storbyforskningsprosjektet om storbyenes rolle i pandemihåndtering og andre nasjonale kriser. Prosjektet er finansiert av KS Program for storbyrettet forskning, som er et samarbeid mellom åtte storbykommuner: Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

KS Program for storbyrettet forskning bestilte oppdraget med Kristiansand som prosjektførende by.

## Oppdraget

Hovedproblemstillingen i denne rapporten er:

*Hvordan kan storbynettverkets samhandling om beredskap best bidra som ressurs i håndtering av nasjonale kriser?*

Hovedproblemstillingen er brutt ned i fire forskningsspørsmål;

1. Hvordan bør samhandling mellom storbyene, statsforvalter, fylkeskommune og nasjonale myndigheter være for at man sammen bedre kan håndtere større, lignende nasjonale kriser?
2. Hvordan kan storbyenes rolle som ressurs for både nasjonale og regionale myndigheter under nasjonale kriser tydeliggjøres?
3. Hva er «best practice» for storbynettverkets håndtering?
4. Hvordan kan storbyene systematisere og utveksle læring i krisesituasjoner for bedre å kunne håndtere nasjonale kriser i samarbeid med nasjonale myndigheter?

Utredningen er basert på det følgende datagrunnlaget:

- ✓ En **dokumentgjennomgang** som inkluderer tidligere evalueringer og utredninger, lover og retningslinjer, stortingsmeldinger og NOU-er.
- ✓ En **spørreundersøkelse** som ble sendt til respondenter fra storbykommunene, nabokommuner, statsforvaltere, helseforetak og

næringslivsrepresentanter. 29 av 34 respondenter svarte, som gir en svarprosent på 85%.

- ✓ **Semi-strukturerte intervjuer og gruppeintervjuer** ble gjennomført med totalt 32 respondenter, fra Storbynettverket for beredskap, KS Storbynettverk, Statsforvaltere, Nabokommuner, Helseforetak, Næringslivsorganisasjoner og DSB.

Avslutningsvis ble det avholdt en **workshop** med representanter fra storbykommunene, nabokommuner, næringsliv, helseforetak, KS og statsforvaltere.

Prosjektteamet har hatt en fortløpende dialog med Storbynettverk beredskap, som også har invitert inn de to andre medlemmene i KS Storbynettverk i jevnlige møter med prosjektteamet.

Et utkast til rapport ble delt med oppdragsgiver for videre deling 4 september. Utkastet ble også diskutert i et møte med storbynettverk beredskap 19 september. Rapporten inkluderer korreksjoner og endringer foreslått som del av denne prosessen.

## Funn

Storbykommunene samlet innehar betydelig kompetanse og kapasitet innen beredskap. De største kommunene har mer kapasitet og kompetanse innen beredskap enn det statsforvalterne har, selv om det er statsforvalter som har det regionale koordineringsansvar for beredskap. Samtidig sliter flere av de mindre kommunene med å oppfylle kravene stilt til dem når det gjelder beredskap.

Utfordringer innen beredskaps i landets kommuner har blitt påpekt av flere nasjonale utredninger, som for eksempel Totalberedskapskommisjonen. Set fra et historisk perspektiv er det også relevant å påpeke at etter fallet av Berlin muren og slutten på den kalde krigen har beredskapsbudsjett og -ressurser blitt gradvis nedprioritert. Dette er også tilfellet på kommunenivå. I senere tid, derimot, har beredskap raskt blitt et mer sentralt tema igjen. Dette har blant annet betydd en opptrapping av krav og forventninger for

kommunenes beredskap, uten at dette har brakt ressurstilgangen tilbake til hvor den var på slutten av 80-tallet. Dette er faktorer som peker på viktigheten av å sikre best mulig utnyttelse av den kompetansen og kapasiteten innen beredskap som storbykommunene innehar.

Storbykommunene spilte en viktig rolle i håndteringen av pandemien. Opp mot nabokommunene bidro de blant annet til utvikling av lokale forskrifter, anskaffelse av smittevernutstyr og faglig støtte i flere felt. De spilte også en viktig støttefunksjon til flere av statsforvalterne, men dette varierte, og det var også tilfeller hvor statsforvalter ikke ble involvert fra begynnelsen i regionale tiltak. Det siste er sett som problematisk for samordningen, og nabokommunene spesielt la vekt på viktigheten av «å gå i linja» med statsforvalter. De vil ikke bli «styrt» av storbykommunene.

Storbynettverk beredskap har bidratt til å deling av erfaringer og styrking av læring mellom storbyene, og har også bidratt til å informere den nasjonale prosessen, direkte i krisehåndteringen i pandemien og høringsinnspill til nasjonale utredninger. Den uformelle organiseringen av nettverket har sine fordeler, som for eksempel fleksibilitet og uavhengighet, men samtidig har det også utfordringer når det gjelder mandat og ressurser. Det er at det i tillegg til det uformelle nettverket også er et formalisert KS Storbynettverk, kan føre til ytterligere uklarheter innen roller og mandat av de forskjellige nettverk.

Det kommer klart fram fra gjennomgangen av det formelle rammeverket for beredskap og denne utredningens innsamling av erfaringene fra de ulike aktørene ansvarlig for beredskap at en slik tydeliggjøring bør søkes innenfor det eksisterende lovverket. Den formelle strukturen satt med generalistkommuneprinsippet og statsforvalteren som samordner på regionalt nivå og lenke til nasjonalt nivå bør stå og ikke kompliseres ytterligere.

Det er derimot et betydelig potensial for tydeliggjøring av storbykommunenes rolle *innenfor* forskrift om kommunal beredskap, DSBs veileder og i Statsforvalters instruks. I tillegg kan også storbykommunene selv gjennom Storbynettverk beredskap styrke og tydeliggjøre sin rolle gjennom utarbeidelse av avtaler og maler og etablering av interkommunale samarbeid. Et effektivt samarbeid med KS vil være en viktig del av dette.

De nylige utredningene av Totalberedskapskommisjonen og Generalistkommuneutvalget vurderte begge utfordringene med lik behandling av landets kommuner, i en kontekst hvor små kommuner har utfordringer med

å oppfylle lovpålagte krav om beredskap, mens storbykommunene har beredskapsressurser som kan bidra utover egne kommunegrenser. De landet begge på en konklusjon om at å skille mellom rollene til kommuner ut ifra befolkning og ressurser ikke ville være den beste løsningen på disse utfordringene.

Våre funn støtter denne konklusjon, samtidig som vi ser et betydelig potensial for en videre tydeliggjøring og styrking av storbykommunenes rolle i nasjonal og regional beredskap. Dette kan gjøres innenfor rammene av dagens lovverk og fordeling av roller og ansvar.

I våre konklusjoner skiller vi mellom Storbynettverk beredskap som nettverk og de storbykommunene som inngår i KS Storbynettverk beredskap som kommuner. Vi ser først på storbykommunenes rolle, deretter på Storbynettverk beredskap, før vi presenterer vår anbefalinger og forslag til vei videre.

## Konklusjoner

Denne utredningen omhandler et komplekst område i norsk forvaltning som er blir stadig mer aktuelt, og som har faglige, forvaltningsmessige og politiske utfordringer. De mer opplagte utfordringene og dilemmaene diskutert inkluderer:

- Dilemmaer knyttet til likestilling av forpliktelser og roller mellom kommunene ut ifra generalistkommuneprinsippet og sterke asymmetrier i kompetanse og kapasitet mellom kommunene
- Store forpliktelser og krav til kommunene om beredskap. Disse har blitt skjerpet i de siste årene og forventes ytterligere skjerping som følge av flere nasjonale utredninger på området
- Statsforvalter har svært omfattende portefølje hvor samordning av beredskap er bare en liten del av den. Statsforvalter befinner seg i en ressurskvis når det gjelder beredskap
- Uklare retningslinjer for SFs rolle i samordning av beredskap – og stor forskjell i hvordan dette er løst i ulike regioner
- Alle kommunene bruker ikke de samme krisestøtteverktøy og digitale løsninger. Dette vanskeliggjør samordning og kommunikasjon mellom kommunene, samordning mellom kommunene og Statsforvalter, og samordning mellom statsforvalterne

- Struktur av medlemskap i Storbynettverk beredskap og nettverkets uformelle oppsett bidrar ikke til å styrke legitimiteten til nettverket

Dette er utfordringer som storbykommunene og Storbynettverk beredskap ikke kan løse alene, men som de kan bidra til å finne løsninger for. Dette er en prosess som allerede har blitt startet av Storbynettverk beredskap, og KS har også igangsatt en prosess for styrking av beredskap for medlemmene med vedtaket om å etablere Samfunnssikkerhet og beredskap som et femte satsningsområde.

### Anbefalinger

Denne utredningens analyse peker på flere områder hvor det er et potensiale for å videre styrke denne viktige beredskapssatsningen av storbykommunene, Storbynettverk beredskap og KS. Anbefalingene nedenfor er forslag til hvordan KS kan støtte kommunene i styrking av beredskapsarbeidet, og hvordan storbykommunene og Storbynettverk beredskap kan være en ressurs for KS. Vi har inndelt anbefalingene under overskriftene **organisatorisk** – om innretningen a nettverkets organisering, **Storbynettverk beredskap** – om hvordan nettverket opererer, og **Storbykommunene** – om hva storbykommunene selv kan gjøre.

#### Organisatorisk

**Anbefaling 1: Storbynettverk beredskap bør utvides til å inkludere alle 8 storbykommunene i KS storbynettverk.**

**Anbefaling 2: Storbynettverk beredskap sin rolle overfor KS Storbynettverk Politisk bør formaliseres.**

### Storbynettverk beredskap

**Anbefaling 3: Storbynettverk beredskap kan i større grad være et forum som kan fungere som en sparringspartner for DSB til utarbeidelse av maler og veiledere innen beredskap og krisehåndtering.**

**Anbefaling 4: Storbynettverk beredskap kan vurdere muligheten for som nettverk å være en kompetansebase og et nav storbyene imellom og for nabokommuner.**

### Storbykommunene

**Anbefaling 5: Det bør vurderes om flere/alle storbyer skal inngå i fylkesberedskapsrådene.**

**Anbefaling 6: Storbyer kan påta seg større roller overfor nabokommuner ved kriser, eventuelt på definerte områder, for eksempel innkjøp, digitale løsninger og innbyggerinformasjon.**

Disse anbefalingene har som mål å bidra til en enda mer effektiv bruk av beredskapsressurser på kommunalt, regionalt og nasjonalt plan – ved styrket samhandling, effektiv kunnskapsbygging og utvikling av gode verktøy for kommunikasjon og krisehåndtering. På nasjonalt nivå kan det bidra til raskere og mer treffsikre situasjonsbilder, bedre kommunikasjon og samhandling på regionalt nivå, og på lokalt nivå kan det bidra til en styrking av beredskap og en viss utjevning av forskjeller i beredskap mellom de største og minste kommunene.

# Innhold

|  |           |  |  |
|--|-----------|--|--|
| <b>Forord</b>  | <b>i</b>  |  |  |
| <b>Sammendrag</b>  | <b>ii</b> |  |  |
| <b>Innhold</b>   | <b>v</b>  |  |  |
| <b>1. Innledning og bakgrunn</b>   | <b>1</b>  |  |  |
| 1.1 Bakgrunn   | 1         |  |  |
| 1.2 Om oppdraget   | 1         |  |  |
| 1.3 Begrepsavklaringer   | 1         |  |  |
| 1.4 Avgrensninger  | 3         |  |  |
| 1.5 Rapportens oppbygging  | 3         |  |  |
| <b>2. Metode</b>   | <b>4</b>  |  |  |
| <b>3. Roller og ansvar i det nasjonale systemet for beredskap og krisehåndtering</b>                                     | <b>6</b>  |  |  |
| 3.1 Gjeldende beredskapsstruktur   | 6         |  |  |
| Kommunenes beredskapsrolle   | 7         |  |  |
| 3.2 Samvirke som beredskapsprinsipp  | 9         |  |  |
| 3.3 Storbyenes rolle i samhandling og samvirke   | 9         |  |  |
| 3.4 Samhandling gjennom Storbynettverket   | 10        |  |  |
| <b>4. Erfaringer om samhandling i pandemien og andre nasjonale kriser</b>  | <b>12</b> |  |  |
| 4.1 Gjennomgang av eksisterende analyser og utredninger  | 12        |  |  |
| 4.2 Storbyene og storbynettverket i pandemien  | 14        |  |  |
| <b>5. Tydeliggjøring av storbyenes rolle som ressurs</b>   | <b>18</b> |  |  |
| 5.1 Innledning   | 18        |  |  |
| 5.2 Kan og bør rollen til storbyene formaliseres for å bli en tydeligere ressurs i nasjonale kriser? I så fall, hvordan? | 18        |  |  |
| 5.3 Kan og bør storbyene på eget initiativ ta en styrket rolle ved nasjonale kriser? I så fall hvordan?                  | 20        |  |  |
| 5.4 Oppsummering   | 20        |  |  |
| <b>6. Systematisering og utveksling av læringspunkter</b>  | <b>21</b> |  |  |
| 6.1 Hva har tidligere hendelser vist oss om storbyenes læring og utveksling av læring i kriser?                          | 21        |  |  |
| 6.2 Aktuelle områder for Storbynettverkets videre samarbeid for å systematisere og utveksle læring i fredstid            | 22        |  |  |
| <b>7. Konklusjon og forslag til vei framover</b>   | <b>23</b> |  |  |
| 7.1 Storbykommunenes rolle   | 23        |  |  |
| 7.2 Storbynettverk beredskap   | 25        |  |  |
| 7.3 Oppsummering med forslag og anbefalinger for videre vurdering  | 26        |  |  |
| Vedlegg 1 – Dokumentliste  | 28        |  |  |
| Vedlegg 2 – Intervju og workshop   | 29        |  |  |
| Vedlegg 3 – Oversikt over tidligere evalueringer fra bykommuner  | 31        |  |  |

# 1. Innledning og bakgrunn

## 1.1 Bakgrunn

Kristiansand kommune har tatt initiativ til dette storbyforskningsprosjektet om storbyenes rolle i pandemihåndtering og andre nasjonale kriser. Prosjektet er finansiert av KS v/ Program for storbyrettet forskning, som er et samarbeid mellom KS og åtte storbykommuner. De åtte kommunene er Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Disse kommunene har hatt løpende kontakt for å hente og dele erfaringer under håndteringen av koronapandemien, og har blant annet initiert utarbeidelsen av KS sin mal for evaluering av covid-19-håndteringen.

Gjennom storbyenes evaluering av pandemien kom det frem et behov for å se på storbyenes samhandling, roller og bidrag i håndtering av denne typen hendelser som rammer på nasjonalt nivå, der det er et stort behov for samordning mellom etater, virksomheter og forvaltningsnivåer. Dette storbyforskningsprosjektet har som formål å se nærmere på nettopp dette.

Denne rapporten tar utgangspunkt i den nøkkelrollen kommuner – og særlig storbykommuner – har ved ulike typer store kriser. Alle nasjonale kriser skjer i eller involverer kommuner, og ofte blir storbykommuner direkte berørt. Vi har samlet inn data fra en rekke ulike kilder og tilført egne vurderinger med dette for øye; hvordan kan storbyene og storbynettverket bidra som en ressurs ved nasjonale kriser? Dette gjelder både overfor nasjonale og regionale beredskapsmyndigheter, overfor hverandre og overfor omkringliggende kommuner.

Det er viktig at storbykommunene evner å ta ansvar i store kriser. Storbykommunene har ansvar for et stort antall innbyggere, mer konsentrert bosetting og et større innslag av fremmedspråklige. Storbyene er også et regionalt kraftsentrum for tilgrensende kommuner og knutepunkt for transport, handel og næringsliv. Storbyene er vertskap for sentrale deler av norsk næringsliv, offentlig virksomhet og et bredt spekter av samfunnsinstitusjoner, inkludert helseinstitusjoner og andre regionale tjenester som nabokommunene sogner til. Det er derfor av stor betydning hvordan storbyene og storbynettverket bidrar i håndteringen av nasjonale kriser.

## 1.2 Om oppdraget

Hovedproblemstillingen i denne rapporten er:

*Hvordan kan storbynettverkets samhandling om beredskap best bidra som ressurs i håndtering av nasjonale kriser?*

Hovedproblemstillingen er brutt ned i fire forskningsspørsmål;

1. Hvordan bør samhandling mellom storbyene, statsforvalter, fylkeskommune og nasjonale myndigheter være for at man sammen bedre kan håndtere større, lignende nasjonale kriser?
2. Hvordan kan storbyenes rolle som ressurs for både nasjonale og regionale myndigheter under nasjonale kriser tydeliggjøres?
3. Hva er «best practice» for storbynettverkets håndtering?
4. Hvordan kan storbyene systematisere og utveksle læring i krisesituasjoner for bedre å kunne håndtere nasjonale kriser i samarbeid med nasjonale myndigheter?

## 1.3 Begrepsavklaringer

### Storbyer og Storbynettverkene

Hvilke byer som formelt sett regnes som *storbyer* har økonomisk betydning, de største byene får storbytilskudd gjennom det kommunale inntekts-systemet. Men når det gjelder myndighet, rolle og ansvar innenfor beredskap, gjelder de samme kravene for alle kommuner, uavhengig av størrelse og folketall (generalistkommuneprinsippet).

KS Storbynettverk består av de åtte storbyene Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Oslo, Bærum og Drammen. Alle unntatt Tromsø har per 1.1.2022 over 100,000 innbyggere. Det er andre byer med flere innbyggere enn Tromsø som ikke deltar i nettverket. Storbynettverket består altså ikke av de åtte største byene i Norge, siden andre hensyn i tillegg til

størrelse ble vektlagt når nettverket ble etablert. I tillegg eksisterer det et faglig forum, som er denne utredningens oppdragsgiver, som heter Storbynettverk beredskap. Dette nettverket har seks medlemmer – Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo, dvs. alle medlemmene av KS Storbynettverk bortsett fra Drammen og Bærum.

Forskningsspørsmålene i dette oppdraget benytter dels begrepet *storbyene* (dvs. storbykommuner) og dels *storbynettverket* (som i realiteten er to nettverk, se ovenfor). Det er ikke helt tydelig for oss om vekslingen mellom fokus på storbyene og storbynettverket i forskningsspørsmålene er tilsiktet. Men vi forstår det slik at det ikke er norske storbyer/storbykommuners rolle i beredskap *generelt* det siktes til, men at fokus i første rekke skal være på *disse* åtte storbyene og Storbynettverk beredskap. I tillegg har vi til en viss grad vurdert rollene til KS og KS Storbynettverk, ettersom de har sterk relevans til Storbynettverk beredskap.

Vi har derfor i dette arbeidet sett både på roller og ansvar for disse storbyene (storbykommunene) som enkeltvis beredskapsaktører, disse storbyene som en samlet gruppe og storbynettverket som et formalisert forum som kan opptre samlet og ha en rolle utad. I rapporten legger vi samme betydning i begrepene storbyer og storbykommuner, avhengig av kontekst.

Selv om vi i vår analyse har et klart fokus på disse aktørene, mener vi at analysen kan også være nyttig for andre store og mellomstore kommuner som ikke er medlemmer i nettverkene.

### Samhandling og samvirke

Dette oppdraget gjelder storbyenes *samhandling*. Begrepet «samhandling» benyttes i ulike sammenhenger, blant annet i Samhandlingsreformen fra 2011. Samhandling oppfattes som mer gjensidig involverende og noe mer enn informasjon og informasjonsutveksling.

Rapporten «Kommunal beredskapsplikt» (2016) fra SINTEF mfl utredet kommunal beredskapsplikt, og her ble utfordringer knyttet til samarbeid og den lovfestede pådriverrollen belyst. KS har utgitt en veileder som omhandler bedre samhandling internt i kommunen, men er relevant også for samhandling mellom kommuner. Etter vårt syn benyttes begrepene samhandling og samarbeid noenlunde synonymt, men samhandling er noe mer rettet mot å handle koordinert og samordnet, dele erfaringer og arbeide mot felles mål.

I nasjonal beredskap benyttes begrepet *samvirke*. Samvirkeprinsippet er ett av fire grunnleggende beredskapsprinsipp; ansvar, likhet, nærhet og samvirke. *Samvirkeprinsippet* betyr ifølge samfunnssikkerhetsinstruksen «å utvikle gode former for samarbeid med de aktørene det er nødvendig å samarbeide med, avklare og ta hensyn til avhengigheter, og se ressursene som helhet. Alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et optimalt samvirke, koordinering og samarbeid med relevante aktører.»

Vi legger til grunn at oppdraget gjelder bedre samhandling mellom storbykommuner og andre beredskapsaktører ved nasjonale kriser, men i tråd med samvirkeprinsippet.

### Nasjonale kriser

Nasjonale kriser kan ramme alle kommuner, samtidig som lokale og regionale kriser kan eskalere opp til nasjonalt nivå. Det er et stort spekter av alvorlige kriser av nasjonal betydning som kan ramme en storby. Krisen kan være forårsaket av villedte handlinger, for eksempel terror og sabotasje, der bomben i regjeringskvartalet i Oslo 22. juli 2011 er et nærliggende eksempel. Eller det kan være tilfeldige hendelser, for eksempel naturkatastrofer og ekstremvær. Slike hendelser kan ramme nasjonalt viktige IKT-systemer, kritisk infrastruktur, tekniske installasjoner eller innbyggere og næringsliv direkte.

DSB har i rapporten «Analyser av krisescenarier» (2019) presentert 25 ulike krisescenarier som nesten alle er aktuelle for en, flere eller alle storbykommunene. For eksempel vil scenariet *Storm i Indre Oslofjord* berøre Oslo, Bærum og Drammen direkte og gi omfattende materielle skader og bortfall av strøm, ekom og kritisk infrastruktur. Slike ekstremværhendelser kan ramme alle storbyene og få tilsvarende konsekvenser. Også scenariene terrorangrep i by og regnflom i by kan ramme alle storbyene.

Andre scenarier tar utgangspunkt i lokale risikoforhold. Flere store byer i Norge ligger på kvikkleiresoner, og Trondheim er brukt som eksempel i scenariet *Kvikkleireskred i by*. Både Bergen og Oslo ligger i jordskjelvsoner og konsekvensene av dette scenariet er belyst i *Jordskjelv i by*. Det forventes at storbyene kjenner DSB sine scenarier og følger opp de som er relevante for seg. Alle storbykommuner skal ha risikoanalyser som identifiserer de mest relevante scenariene for egen del.



Selv om det ofte bare en eller noen storbykommuner som rammes av en slik krise, er likevel erfaringer fra håndteringen og storbyen(e)s bidrag som ressurs i krisehåndteringen relevant for alle. Storbykommuner som ikke er direkte berørt kan tilby støtteressurser for å avlaste den eller de rammede kommunene og gjennom beredskapsnettverket kan alle storbyene bygge kompetanse selv. På den måten kan storbykommunene som ressurspool og fellesskap bidra inn i nasjonal krisehåndtering.

Dette oppdraget springer ut av erfaringene fra korona-håndteringen, men vi har inkludert også andre typer nasjonale kriser. Uansett årsak, utbredelse og type nasjonal krise er det behov for samhandling – både oppover, sidelengs og mot andre kommuner, og storbykommuner og storbynettverket vil kunne være en ressurs i håndteringen av nasjonale kriser.

#### 1.4 Avgrensninger

Dette er et oppdrag som favner et komplekst område med ulike aktører på alle nivå av norsk forvaltning. Utredningen søker å dra læring fra håndteringen av pandemien, men vurderer også kriser før og etter pandemien. Vi har tolket vårt mandat i henhold til oppdragets navn og tatt et framtidsrettet blikk i analysen. For å svare ut spørsmålet om hvordan storbynettverkets samhandling om beredskap best kan bidra som ressurs i håndtering av nasjonale kriser, har vi tatt en overordnet analytisk tilnærming. Med dette mener vi at vi har søkt å generalisere over hva pandemien har lært oss om storbykommunene og beredskapsnettverkets rolle i nasjonal krisehåndtering, og dagens innretning av nasjonal beredskap. Vi har sett på mulige tilpasninger den formelle rollefordelingen og muligheter for styrking av samhandling innenfor dagens lover og hjemler. Datainnsamlingen har

vært begrenset til de åtte storbykommunene som er medlemmer i KS Storbynettverk, men noen av funnene og anbefalingene kan også være relevant for andre store byer og kommuner.

Utredningen presenterer funn og analyse om storbyenes og storbynettverkets bidrag til håndtering av pandemien utenfor deres egne kommunegrenser, men den er ikke en evaluering av denne innsatsen. En slik evaluering ville være verdifull i seg selv, men det er utenfor rammene av dette oppdraget.

Vi referer i liten grad til konkrete hendelser og individuelle aktører. Dette ville krevd en mer finmasket datainnhenting, med muligheter for å verifisere informasjon om enkelthendelser. Alle tolkninger

#### 1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har to innledende kapitler. I kapittel 2 beskriver vi metodebruken i vårt arbeid. I kapittel 3 beskriver vi roller og ansvar i det gjeldende systemet for beredskap og krisehåndtering. I tillegg har vi beskrevet de etablerte storbynettverkene og hvilken rolle disse har. Kapittel 3 gir dermed et bakteppe for kapittel 4 – 7, der de fire forskningsspørsmålene er behandlet hver for seg. Vi vil særlig påpeke at vi i kapittel 4 refererer til hva de ulike informantene gjennom spørreundersøkelser, intervjuer og workshop har spilt inn på hvilken rolle storbynettverket bør ha. Vårt syn på dette og de andre forskningsspørsmålene presenteres i kapittel 8.

## 2. Metode

Utredningen har blitt gjennomført i perioden januar – oktober 2023. Den metodiske tilnærming til utredningen tar utgangspunkt i hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene. For å svare ut utredningens problemstillinger og forskningsspørsmål ble det benyttet et sekvensielt, hovedsakelig kvalitativt design bestående av følgende datainnsamlings-teknikker:

- ✓ Dokumentgjennomgang
- ✓ Spørreundersøkelse
- ✓ Semi-strukturerte intervjuer
- ✓ Workshop

Hensikten med den sekvensielle tilnærmingen var å benytte eksisterende informasjon (sekundærdata) til å tilpasse videre innsamling av primærdata gjennom spørreundersøkelse, intervjuer og workshop. I det følgende vil vi kort gå gjennom de ulike aktivitetene som er gjennomført som en del av hver enkelt datainnsamlingsteknikk.

### Dokumentgjennomgang

Dokumenter har vært viktige kilder gjennom hele utredningsprosessen. Innledningsvis hentet vi inn og fikk tilsendt en rekke dokumentasjon fra oppdragsgiver. Sentral dokumentasjon og litteratur til gjennomgang har vært relevante lovverk og reguleringer, og rapporter fra tidligere hendelser som har truffet både lokalt, regionalt og nasjonalt. Se vedlegg 1 for en fullstendig oversikt over dokumentasjon som er benyttet som datakilder i utredningen.

### Spørreundersøkelse

Basert på innsamlet og gjennomgått dokumentasjon ble det utarbeidet og sendt ut en spørreundersøkelse til storbyene i storbynettverket, utvalgte nabokommuner, statsforvaltere, helseforetak og næringsliv. Spørreundersøkelsen bestod av en kombinasjon av åpne og lukkede spørsmål og

ble sendt ut via den digitale løsningen Forms. Spørreundersøkelsen ble sendt til 34 respondenter. Av de som mottok undersøkelsen var det 29 som svarte:

- ✓ Storby i storbynettverket (11)
- ✓ Nabokommuner (10)
- ✓ Statsforvaltere (2)
- ✓ Helseforetak (3)
- ✓ Næringslivs-representanter (3)

Spørreundersøkelsen betjente flere formål, herunder å sikre bredde og tilfang i datainnsamlingen ved å involvere en rekke aktører. Videre var det et formål å kartlegge og få innsikt i respondentenes oppfatning knyttet til hvilken rolle storbynettverket og storbyene spiller i dag, og hvilken rolle storbyene kan spille fremover i nasjonale kriser. Data fra spørreundersøkelsen ble videre benyttet i planlegging og gjennomføring av intervjuer og workshop.

I spørreundersøkelsen inkluderte vi spørsmål om følgende temaområder:

- ✓ Storbyenes bidrag til krisehåndtering under pandemien
- ✓ Storbyenes bidrag til håndtering av regionale og nasjonale kriser
- ✓ Storbyenes rolle i utvikling av nye og tilpassede løsninger under kriser
- ✓ Storbyenes rolle i regionale og nasjonale hendelser

### Semi-strukturerte intervjuer og gruppeintervjuer

Tredje «sekvens» for datainnsamling, etter innledende kartlegging av dokumentasjon og oppfølgende survey, var intervjuer. Hensikten med intervjuene var å kartlegge ulike aktører sine meninger og oppfatninger om storbyenes rolle.

Det har blitt gjennomført semi-strukturerte intervjuer og gruppeintervjuer med følgende aktører (antall fra hver gruppe i parentes):

- ✓ Storbynettverket for beredskap (9)
- ✓ KS Storbynettverk (2)
- ✓ Statsforvaltere (6)
- ✓ Nabokommuner (6)
- ✓ Helseforetak (4)
- ✓ Næringsliv (4)
- ✓ DSB (1)

Utfyllende intervjuerliste er lagt i vedlegg 2.

### Workshop

Avslutningsvis ble det gjennomført en workshop med representanter fra nabokommuner, storbyer, næringsliv, helseforetak, KS og statsforvaltere. Hensikten med workshopen var å legge frem og diskutere foreløpige funn og forslag til løsninger. En liste over deltakere i workshop er lagt i vedlegg 2.

### Involvering av oppdragsgiver

KPMG presenterte fortløpende funn fra utredningen til oppdragsgiver under gjennomføringen. Utkast til rapport ble levert 4 september 2023, og presentert i et Teams-møte med Storbynettverk beredskap og Drammen og Bærum kommune, 19 september. Skriftlige innspill på utkast og muntlige innspill i presentasjonen av utkast til rapport, har blitt innarbeidet og svart ut i denne rapporten.

## 3. Roller og ansvar i det nasjonale systemet for beredskap og krisehåndtering

I dette kapitlet gir vi en oversikt over den formelle rammen for beredskap i Norge og aktørene dekket av denne utredningen. Vi beskriver først beredskapsstrukturen i Norge, med en oversikt over de forskjellige forvaltningsmessige nivåene av beredskap og krisehåndtering. Deretter beskriver vi i mer detalj kommunenes beredskapsrolle, før vi diskuterer samvirke som beredskapsprinsipp, fulgt av en diskusjon av storbyenes rolle i samhandling og samvirke: Til slutt gir vi en overordnet beskrivelse av storbynettverkene og KS sin rolle i beredskap.

### 3.1 Gjeldende beredskapsstruktur

Beredskapsstrukturen i Norge dekker beredskap og krisehåndtering på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Den organisatoriske og formelle strukturen er nylig beskrevet av Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17) og vi har kort oppsummert beredskapsstrukturen slik (for nærmere omtale, se kommisjonens rapport):

| Nivå          | Beredskapsmyndighet og ansvar   | Viktig rammeverk  |
|---------------|---|---|
| Sentralt nivå | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Regjeringen. Den enkelte statsråd har konstitusjonelt ansvar på sitt fagområde.</li> <li>-Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Øverste organ for sikkerhetsspørsmål.</li> <li>-Regjeringens kriseråd. Øverste administrative koordineringsorgan på departementsnivå. Ansvar for strategiske vurderinger ved kriser.</li> <li>-Lederdepartement, avhengig av type krise</li> <li>-Underliggende fagdirektorat, avhengig av type krise (POD, DSA, Helsedir., HRS, Nkom, NVE mfl)</li> <li>-Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Samordningsrolle for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Samfunnssikkerhetsinstruksen (FOR-2017-09-01-1349)</li> </ul> |

| Nivå           | Beredskapsmyndighet og ansvar   | Viktig rammeverk   |
|----------------|---|--|
|                | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Understøtter JDs samordningsrolle generelt. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) understøtter JDs samordningsrolle ved IKT-hendelser og oppfølging av sikkerhetsloven</li> <li>-Det sivile situasjonssenteret/Krisestøtteenheten (KSE) i JD. Understøtter lederdepartement og Regjeringens kriseråd. Det sivile situasjonssenteret samhandler med Utenriksdepartementets operative senter og situasjonssenteret (SITSEN) i Forsvarsdepartementet/ Forsvarsstaben</li> </ul>  |  |
| Regionalt nivå | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Statsforvalteren</li> <li>*er regional samordningsmyndighet for staten og bindeledd mellom kommuner, regionale statlige myndigheter og statlig nivå. Alle dept. har instruksjonsmyndighet overfor statsforvalter innenfor eget fagområde.</li> <li>*skal ved kriser samordne krisehåndteringen i regionen gjennom fylkesberedskapsrådet, med øvrige aktuelle aktører og berørte kommuner.</li> <li>*er tilsynsmyndighet og veileder kommunene i deres arbeid etter sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt</li> <li>*er sektormyndighet innenfor blant annet landbruk, sivil beredskap og helse.</li> <li>-Regional statsforvaltning/statlige virksomheter. Er regionalt utøvende myndigheter (politi, spesialisthelsetjenesten, lokale redningssentraler, Sivilforsvaret, Forsvaret mfl.)</li> <li>-Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har ansvar for sivil transportberedskap</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Instruks til statsforvalteren for arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (FOR-2015-06-19-703)</li> <li>-Sivilbeskyttelsesloven (LOV-2010-06-25-45)</li> <li>-Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)</li> <li>- Plan- og bygningsloven</li> <li>-Sektorregelverk</li> </ul> |

| Nivå        | Beredskapsmyndighet og ansvar  | Viktig rammeverk  |
|-------------|--|---|
| Lokalt nivå | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Kommunen har ansvar for sikkerhet, beredskap og krisehåndtering (beredskapsrollen)</li> <li>-Kommunen har ansvar for kommunale tjenester og er lokal myndighet (tjenesterollen)</li> <li>-Kommunen er planmyndighet etter plan- og bygningsloven (samfunnsplanleggingsrollen)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Sivilbeskyttelsesloven (LOV-2010-06-25-45)</li> <li>-Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)</li> <li>- Plan- og bygningsloven</li> <li>- Sektorregelverk</li> </ul> |

## Kommunenes beredskapsrolle

I Norge har kommunene en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og har et omfattende ansvar for både å forebygge og håndtere kriser, i hele krisespekteret. Der en krise som rammer en kommune utvikler seg til en nasjonal krise eller kommunen i likhet med andre kommuner rammes av en nasjonal krise, jf. her koronasituasjonen, har kommunen fortsatt ansvar for egen krisehåndtering. Kommunens håndtering vil da inngå i den nasjonale krisehåndteringen.

Fra et historisk perspektiv er det relevant å påpeke at etter fallet av Berlin muren og slutten på den kalde krigen har beredskapsbudsjett- og ressurser blitt gradvis nedprioritert. Dette er også tilfellet på kommunenivå. I senere tid, derimot, har beredskap raskt blitt et mer sentralt tema igjen. Dette har blant annet betydd en opptrapping av krav og forventninger for kommunenes beredskap, uten at dette har brakt ressurstilgangen tilbake til hvor den var på slutten av 80-tallet.

Kommunen har tre roller som er særlig relevante for beredskap;

1. **Kommunen er tjenesteleverandør.** Kommunene har ansvar for å levere tjenester til sine innbyggere på samfunnsområder av stor betydning for samfunnssikkerhet og beredskap, for eksempel vannforsyning, brann- og redningstjeneste og helsetjenester. Dette er tjenester som er viktige for den enkelte innbyggers liv og helse, og det

kan oppstå beredskapssituasjoner knyttet til disse tjenestene som krever håndtering og samhandling, i hele krisespekteret. I sikkerhetspolitiske kriser, der NATO skal bistå Norge, er det forventet at viktige samfunnsfunksjoner som kommunene har ansvar for, som mat- og vannforsyning, er operative. Koronasituasjonen er eksempel på en nasjonal helsekrise som samtlige kommuner måtte håndtere gjennom sine kommunale helsetjenester.

2. **Kommunen er beredskapsaktør.** I beredskapssystemet er kommunene det lokale nivået, nærmest innbyggerne, og er tillagt et svært viktig ansvar for beredskap og krisehåndtering av hendelser som kan ramme næringsliv og innbyggere innenfor sine grenser. Kommunen skal blant annet gjennomføre risikoanalyser, både for enkelte tjenesteområder og overordnet for kommunen, tilpasset den enkelte kommunens særpreg, og skal etablere beredskapsplaner og grunnberedskap som imøtekommer identifisert risiko. Kommunenes ROS-analyser danner grunnlaget for FylkesROS.

Videre skal kommunen planlegge for håndtering av ulike typer kriser som måtte oppstå, i hele krisespekteret, det vil si i fred, krise, væpnet konflikt og krig. Kommunene har egne beredskapsforum der ulike interesser deltar og som aktiveres ved kriser. I større nasjonale kriser vil andre ha hovedansvar for håndteringen, og kommunen som andrelinje følger opp i egen kommune. I sikkerhetspolitiske kriser der Norge får bistand fra NATO, vil kommunene ha en viktig rolle i den lokale håndteringen sammen med andre myndigheter, blant annet ved evakuering, jf. NATOs *Seven Baseline Requirements*.<sup>1</sup>

3. **Kommunen er planmyndighet etter plan- og bygningsloven,** og skal sikre at samfunnssikkerhet ivaretas i samfunns- og arealplanleggingen. Arealplanlegging er helt sentralt for å unngå - og redusere konsekvensene av - ulike typer kriser det gjennom arealplanlegging kan sikres mot. For eksempel er kommunal arealplanlegging avgjørende for å unngå skader ved ulike typer skred og flom. Fylkeskommunen følger opp kommunens arealplanlegging.

Formelt er det ingen forskjell mellom beredskapsansvaret for store og mindre kommuner, jf. generalistkommuneprinsippet. Totalberedskaps-

<sup>1</sup> Se, for eksempel, «[Videreutvikling av sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret Sivilt-militært](#)», presentasjon for kontaktmøte 6. september 2016, av Cecilie Daae direktør DSB.

kommisjonen beskriver kommunenes rolle i beredskap og krisehåndtering slik:<sup>2</sup>

*Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og de har et omfattende ansvar for å forebygge og håndtere kriser. Kommunene er viktige for å sørge for befolkningens trygghet, både gjennom tjenestene kommunene ivaretar i det daglige, men også gjennom beredskapen de skal ha for å håndtere kriser. Kommunene har lovpålagte beredskapsplikter innenfor mange tjenester som helse- og omsorg, sosiale tjenester, brann- og redningstjeneste, akutt forurensning med videre, se figur 5.1. Disse tjenestene må være robuste og tåle de påkjenningene de kan bli utsatt for. Som lokal myndighet skal kommunene også ha en rolle som pådriver og samarbeidspartner overfor andre aktører som er av vesentlig betydning for samfunnssikkerheten lokalt.*

Kommisjonen illustrerer kommunal beredskapsplikt slik (s. 68):



Figur 5.1 Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022f).

Kommisjonen peker videre på at den kommunale beredskapsplikten gjelder hverdagshendelser, men også uønskede hendelser utover kapasitet i ordinære rutiner og grunnberedskap og helt opp til sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter. Blant annet har kommunene ansvar for tilfluktsrom.

<sup>2</sup> NOU 2023:17. «Nå er det alvor. Rustet for en usikre fremtid,» Totalberedskapskommisjonen, side 67.

I hele dette spekteret inngår evne til samhandling mot regionale og nasjonale myndigheter, jf. sivilbeskyttelsesloven.

En annen høyst relevant NOU er Generalistkommuneutvalget sin rapport som ble utgitt i mars 2023:<sup>3</sup>

*Utvalgets inntrykk, etter innspill fra blant annet storbynettverket, er at større kommuner opplever seg som «garantister» for generalistkommunesystemet. Større kommuner med mange samarbeid med kommunene rundt bruker mye tid på samarbeid, og kan ha ønske om å redusere tid og ressurser brukt på forvaltning av det interkommunale samarbeidet. Dette kan føre til at de foretrekker samarbeidsformer som innebærer minst mulig involvering av de andre kommunene. Ofte vil en konsekvens av mindre tid og ressursbruk til samarbeidet fra vertskommunen være at samarbeidskommunene får redusert mulighet til å påvirke. Noen kommuner gir uttrykk for at de utfører så mange oppgaver for nabokommunene at de like gjerne kunne overta det formelle ansvaret for dem.*

*Kartleggingen av storbyenes rolle i generalistkommunesystemet viser at både storbyene og samarbeidskommunene mener det er tre typer utfordringer i samarbeidene; likeverdighet, lokalt handlingsrom og kostnader.*

I en direkte referanse til KS Storbynettverk sier de:<sup>4</sup>

*Utvalget har fått innspill fra Storbynettverket om at de kan ønske å overta ansvar for oppgaver fra fylkeskommuner, eller overta ansvar for oppgaver fra små kommuner. Utvalget ser ikke nærmere på å overføre flere oppgaver til store kommuner fra andre kommuner eller staten, da dette ikke løser utfordringen utvalget har avdekket med at små distriktskommuner har utfordringer med å ivareta sine oppgaver.*

Generalistkommuneutvalget anbefaler en videreføring av prinsippet om likt ansvar og rettigheter mellom alle landets kommuner, uavhengig av befolkning og størrelse.

<sup>3</sup> NOU 2023:9. «Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger», side 149-150.

<sup>4</sup> Ibid., side 171.

### 3.2 Samvirke som beredskapsprinsipp

Dette oppdraget har fokus på samhandling om beredskap. Som nevnt innledningsvis legger vi til grunn at det siktes til samhandling innenfor rammene av samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet er ett av fire grunnleggende beredskapsprinsipp, de øvrige er ansvar, likhet og nærhet. Beredskapsprinsippene er definert i samfunnsikkerhetsinstruksen, og samvirke er definert som 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».

Totalberedskapskommisjonen sier dette om samvirkeprinsippet (s 57):

*Den enkelte sektors ansvar for å sørge for å ivareta sikkerhet og beredskap innenfor sitt område er reflektert i beredskapsprinsippene. Prinsippene er innarbeidet i beredskapsplaner på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. De ulike prinsippene er avhengig av forskjellige mekanismer. Der ansvarsprinsippet følger av lov, forskrift og instruks, må samvirkeprinsippet i større grad anses som en arbeidsmetodikk som må understøttes med flere virkemidler, som felles planprosesser, tillit i relasjoner og tverrsektoriell øving.*

Ut fra dette legger vi til grunn at samvirkeprinsippet og behovet for samhandling innenfor beredskap går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og at samvirke i større grad enn de andre beredskapsprinsippene er en arbeidsmetodikk og en måte å jobbe på. Sentrale beredskapsområder som nevnes spesielt relatert til samvirke er planprosesser, øvelser og relasjonsbygging.

### 3.3 Storbyenes rolle i samhandling og samvirke

Samvirkeprinsippet innebærer en plikt for storbykommunene til å samvirke på tvers av sektorer, men også myndighetsnivåer. Kommunenes samhandling skjer i praksis langs tre akser;

- *Samhandling oppover i myndighetshierarkiet med regionale og nasjonale myndigheter.* Dette kan være regionale og nasjonale sektormyndigheter med fagansvar for et fagområde der kommunene har et tjenesteanvar, for eksempel FFI, Helsetilsynet, Mattilsynet og NVE. Eller det kan være sentrale sektorovergripende koordinerende

myndigheter ved nasjonale kriser, for eksempel statsforvalteren, DSB, NSM og POD.

- *Samhandling sidelengs mellom storbykommunene.* Dette kan være mellom de av storbykommunene som er involvert i eller rammet av samme hendelse, for eksempel et ekstremvær som utløser flom- og skredhendelser eller omfattende bortfall av strømforsyning og ekom. Eller det kan være mellom alle storbykommunene når alle er berørt av samme hendelse. Pandemi og matsmitte er eksempler her.
- *Samhandling med andre, omkringliggende kommuner (nabokommuner).* Alle storkommunene er omkranset av større og mindre nabokommuner. Storbykommunene er også regionale sentrum, med betydning for de andre kommunene i en større region.

Begrepet «samhandling» indikerer at det skal være en viss gjensidig nytte av å koordinere seg. Samtidig er det i nasjonale kriser forventet at storbykommunene tar det største ansvaret. KPMGs tidligere prosjekter har vist at i samhandling regionalt vil storbykommunene ofte få en storebrorrolle, for eksempel i innkjøpsprosesser (eks smittevernutstyr, aggregater), og en innovasjonsrolle, for eksempel ved utvikling av digitale løsninger for informasjonsdeling og krisehåndtering som andre kommuner får tilgang til. Dette er nærmere diskutert i kapittel 4.

For at samhandling mellom storbykommunene reelt sett skal oppleves som en ressurs, må resultatet av samhandlingen forbedre håndteringen av nasjonale kriser. Dette stiller krav til kvaliteten på bidraget fra storbyene. Det forutsetter at storbykommunene bidrar konstruktivt inn på eksisterende samordningsarenaer, men vi har også vurdert behovet for nye grep for å bedre samhandlingen.

Samfunnsikkerhetsinstruksen og statsforvalterinstruksen regulerer i stor grad hvordan formell samhandling og samvirke skal foregå mellom de ulike beredskapsnivåene og sektorene. Med tanke på storbyenes rolle i håndtering av nasjonale kriser er det noen særtrekk som gjelder:

- Håndtering av nasjonale kriser reguleres i samfunnsikkerhetsinstruksen og statsforvalterinstruksen. Et kjernepunkt er rapportering og informasjonsflyt – begge veier - mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå om tverrsektorielt situasjonsbilde, konsekvenser av hendelsen, iverksettelse av tiltak, ressurser osv. Storbykommunene rapporterer «oppover» og mottar informasjon «ovenfra».

- Rapportering og informasjon innhentes og formidles via flere kanaler:
  - o JD/DSB gjennom sentral samordningskanal (se NOU 2023:17 s. 88)
  - o Statsforvalter gjennom fylkesberedskapsrådet og kommunemøter (side 44 flg.),
  - o Fagdepartement og regionale statlige myndigheter gjennom fagkanal

For storbykommunene *som kommuner* er det ulike «spor» for informasjonsflyt og rapportering. Innenfor fagsporet (jf. kommunenes tjenesterolle, for eksempel ved helsekriser) går linjene direkte til regional eller sentral fagmyndighet.<sup>5</sup> Innenfor beredskapssporet (jf. kommunenes beredskapsrolle) går linjene fra JD/DSB via Statsforvalter til kommunene. Noen storbykommuner sitter i de respektive fylkesberedskapsrådene, men ikke alle. Alle kommuner blir imidlertid inkludert ved DSB/Statsforvalters kommunemøter.

Når det gjelder de tre etablerte storbynettverkene innenfor KS-systemet (se nedenfor) har ingen av dem *som nettverk* en *formell* rolle i håndteringen av nasjonale kriser i dag. Storbynettverket beredskap har et årlig, uformelt kontakt- og informasjonsmøte med DSB.

### 3.4 Samhandling gjennom Storbynettverket

Hovedspørsmålet i denne rapporten er hvordan storbynettverkets samhandling om beredskap best kan bidra som ressurs i håndtering av nasjonale kriser. Oppdraget er altså knyttet til *storbynettverkets* rolle i nasjonale kriser, og storbynettverket er omtalt i entall. Det er imidlertid etablert to storbynettverk som er relevante for beredskap, se nedenfor, og vi var som nevnt innledningsvis usikre på om avgrensingen til ett storbynettverk er tilsiktet – og i så fall hvilket av dem. Vi ser på begge storbynettverkernes rolle der det er relevant for oppdraget.

KS og storbyene deltar i flere nettverk som kan ha relevans for beredskapsarbeidet. I denne rapporten konsentrerer vi oss om to av dem: KS storbynettverk og Storbynettverk beredskap. Disse nettverkene har ulik rolle og mandat.

<sup>5</sup> Se Koronautvalget s. 211, om samordningskanal og fagkanal (rapporteringslinjer).

KS' storbynettverk er et eget nettverk under KS-paraplyen og består av politisk ledelse i de åtte kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Bærum og Drammen – sammen med politisk ledelse i KS. I tillegg har øverste administrative ledelse i de samme kommunene et administrativt storbynettverk. Nettverket ble dannet i desember 2005 gjennom vedtak i KS' sentralstyre (nå hovedstyre), og bidrar til å styrke KS' interessepolitiske arbeid.<sup>6</sup>

Deltakerne i KS Storbynettverk er ordførere i storbyene. Dette nettverket deltar sammen med KS i politiske prosesser inn mot nasjonale myndigheter. For eksempel bistod KS Storbynettverk KS i prosesser inn mot departementer og sentrale fagmyndigheter under korona. Dette nettverket har ingen formell rolle i den etablerte beredskapsstrukturen, se beskrivelse i pkt. 3.1.

KS Storbynettverk har et saksforberedende og administrativt organ som noen gang refereres til som KS Storbynettverk administrativt. Dette består av kommunedirektørene fra de åtte storbykommunene. *Administrativt* består av alle de åtte storbyene. Deltakerne er kommunedirektørene og KS.

*KS Storbynettverk Beredskap* består av seks av de åtte kommunene - alle unntatt Bærum og Drammen. Dette er et uformelt forum/fagnettverk for beredskapssjefene i de aktuelle storbyene. Fokuset for nettverket er informasjonsdeling og erfaringsutveksling innenfor beredskap og krisehåndtering. KS Storbynettverk Beredskap har et årlig, uformelt møte med direktør i DSB, men har ingen formell rolle som nettverk og inngår ikke i den etablerte beredskapsstrukturen, se beskrivelse i pkt. 3.1.

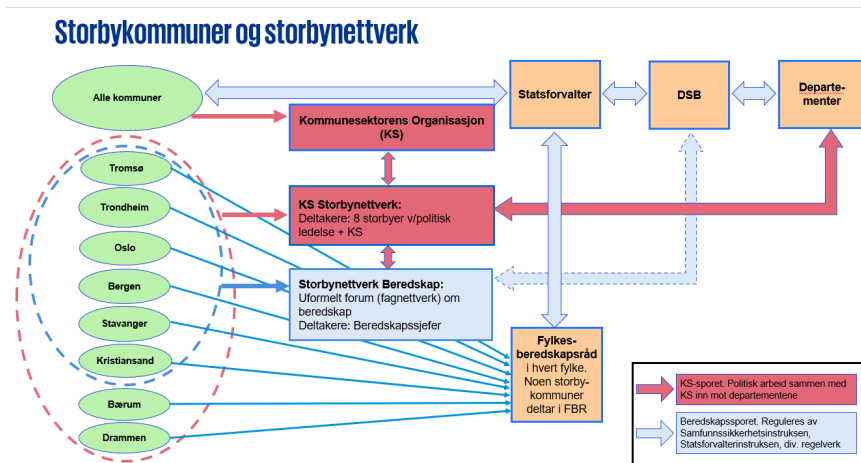
Videre inngår alle kommuner *som kommuner* i nasjonal krisehåndtering. Kommunene har et betydelig beredskapsansvar, se pkt. 1.3. Statsforvalter er bindeleddet mellom nasjonalt og lokalt nivå på beredskapsfeltet og skal følge opp kommunene både når det gjelder samfunnsplanlegging og kommunenes ansvar etter sivilbeskyttelsesloven, se pkt. 1.3. Når kriser oppstår, involverer statsforvalter berørte kommuner i krisehåndteringen. Statsforvalter avholder egne kommunemøter for alle kommuner i egen region. Noen av de åtte storbykommunene deltar også fast i respektive fylkesberedskapsråd, og inngår dermed i den formelle krisehåndteringen i «beredskapssporet», men dette gjelder ikke alle.

<sup>6</sup> Fra KS sin nettside: [KS' storbynettverk](#).



De to storbynettverkene rolle og ansvar og storbykommunenes beredskapsansvar er illustrert i figuren over. KS Storbynettverk politisk og administrativt og deres medlemmer er markert i rødt, og Storbynettverk beredskap er markert i blått. Koordineringen som skjer gjennom fagsporet der kommunen er tjenesteleverandør, jf. pkt. 1.3, er utelatt for å forenkle illustrasjonen.

Figur 1 KS nettverkene og kontaktflater opp mot regionale og nasjonale myndigheter



## 4. Erfaringer om samhandling i pandemien og andre nasjonale kriser

I dette kapittelet tar vi for oss to av forskningsspørsmålene:

1. Hvordan bør samhandling mellom storbyene, statsforvalter, fylkeskommune og nasjonale myndigheter være for at man sammen bedre kan håndtere større, lignende nasjonale kriser?
3. Hva er «best practice» for storbynettverkets håndtering?

Disse vurderes i sammenheng. Først vurderer vi hva som er *best practice* for samhandling i nasjonale kriser, basert på erfaringer dokumentert i evalueringer og utredninger fra tidligere kriser. Deretter presenterer vi og analyserer informasjon samlet inn av denne utredningen om storbykommunenes og storbynettverkets rolle i håndteringen av pandemien.

### 4.1 Gjennomgang av eksisterende analyser og utredninger

For dette forskningsspørsmålet vil vi se på erfaringer fra håndteringen av nasjonale og regionale kriser for å finne eksempler på god praksis som er relevant for storbynettverket. Dette vil inkludere egne og andres evalueringer av krisehåndtering, samt etablert standarder for beredskap og krisehåndtering, nasjonalt og internasjonalt.

#### Hva har vært god praksis i håndteringen av pandemien, med fokus på rollen til storbyene, storbynettverket og KS?

Norske myndigheter håndterte pandemien samlet sett godt, men var ikke tilstrekkelig godt forberedt da pandemien kom. Til tross for at pandemi var rangert som den mest alvorlige krisen, hadde ikke beredskapsplaner tatt høyde for en krise av et slikt omfang og varighet. Det var ikke laget planer eller gjennomført øvelser med relevante scenarioer.<sup>7</sup> Dette gjaldt både på nasjonalt og kommunalt nivå.

<sup>7</sup> Koronakommisjonen Rapport 1, side 26

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid, side 242.

Videre hadde beredskapsplaner «ikke tatt hensyn til hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i andre sektorer».<sup>8</sup> Evalueringer etter tidligere pandemier hadde påpekt at myndighetene ikke hadde tilstrekkelige beredskapslager for smittevernustyr. Tidspresset ved nasjonal nedstengning var større enn det behøvde å være. Tiden før første smitteutbrudd ble dårlig utnyttet til forberedelser og vurderinger av mulige tiltak.

«Smittevernloven har vært et viktig verktøy i krisehåndteringen, men den bør revideres ... ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene [er] ikke tilstrekkelig avklart i loven.» (Koronakommisjonen 1, 27).

KS Storbynettverk ga følgende innspill til Koronakommisjonen:<sup>9</sup>

Fylkesmennene har svært ulik tilnærming til sin tjenesteutførelse under beredskapshendelser, så også under pandemien. Storbyene følges opp på svært ulik måte, også når det gjelder videreformidling av informasjon fra nasjonale myndigheter.

Koronakommisjonen beskrev kommunenes rolle i smittevern som følger:<sup>10</sup>

Det er en styrke at kommunene har et stort ansvar for smittevern i Norge. Kjennskap til lokale forhold er viktig når kommunene skal spore opp smitteveier, vurdere hvor alvorlig et smitteutbrudd er og iverksette smitteverntiltak. Kommunene har hatt en hovedrolle i å slå ned smitteutbrudd lokalt ved hjelp av testing, isolering, smittesporing og karantene og gjennom å fatte vedtak etter smittevernloven. Regjeringen og Helsedirektoratet har imidlertid vært for sent ute med å informere og involvere kommunene i beslutninger som skulle gjennomføres på lokalt nivå. Regjeringen har stilt krav til kommunene og burde lagt bedre til rette for at kommunene skulle klare å innfri kravene.

KPMGs evalueringen av Drammen kommunes pandemihåndtering ga flere eksempler på tema som kommer opp i denne utredningen.<sup>11</sup> Drammen

<sup>10</sup> Ibid, side 27-

<sup>11</sup> «[Evaluering av Drammen kommunes pandemihåndtering](#)», rapport utarbeidet av KPMG på oppdrag fra Drammen kommune, 10 August 2020.

kommune fikk tidlig en støtterolle vis-a-vis flere av nabokommunene. Dette gjaldt særskilt anskaffelse og lagring av smittevernustyr. Statsforvalter ble etter hvert en viktig støttespiller i å få forståelse for det regionale situasjonsbildet og samordning av lokale forskrifter med nabokommuner, samt å viderefremme bekymringer fra kommunene. Dette var en rolle som Statsforvalteren etter hvert fant seg bedre til rette i. Det var spesielt et dashboard med fargekoder som tilrettela for mer effektiv informasjonsformidling i møter med mange deltakere fra de over 50 kommunene i Viken. Det er relevant å bemerke at ikke alle kommunene som ble intervjuet som fant møtene med Statsforvalter like nyttige.

Et element av Oslo kommunes pandemihåndtering som er relevant for denne utredningen er kommunens utvikling av digitale verktøy for smittesporing og vaksiner.<sup>12</sup> Ved starten av pandemien ble mye gjort med excel-ark og muntlig informasjonsutveksling på telefon, men innen noen måneder hadde kommunen utviklet et digitalt verktøy for bruk innen kommunen som har blitt internasjonalt anerkjent. Dette viser at en storbykommune som Oslo kan spille en viktig innovatørrolle, selv om det i dette eksemplet ikke ble anvendt på et regionalt eller nasjonalt plan. Kommunikasjon og deling av informasjon med andre kommuner, fortsatte å være et problem gjennom pandemien.

Bærum kommunes evalueringer påpekte at den organiseringen de valgte for TISK arbeidet var betydelig mindre kostnadseffektivt enn de brukt av, for eksempel, Asker og Stavanger kommuner.<sup>13</sup> Dette peker på mulige fordeler om interkommunalt samarbeid og/eller kommunikasjon i forskjellige stadier av krisehåndteringen. For flere eksempler på funn fra evalueringer av bykommuners håndtering av pandemien se vedlegg 3.

### Hva har vært god praksis i håndtering av andre regionale og nasjonale kriser?

I tillegg til pandemien, er det også relevant å se hen til eksempler på god praksis i håndteringen av andre kriser som krevde samordnet håndtering på regionalt eller nasjonalt nivå.

<sup>12</sup> KPMG har også bistått byrådsavdelingene i Oslo med deres evaluering av egen pandemihåndtering. I skrivende stund har denne evalueringen ikke blitt ferdigstilt.

<sup>13</sup> Rogaland Revisjon, 2022, «Krisehåndtering og lærdommer i forbindelse med koronautbruddet», rapport for Bærum kommune.

Når det gjelder **terror-trusselen**, avdekket 22. juli kommisjonen en rekke kritiske forbedringspunkter i den nasjonal beredskap og krisehåndtering. Ikke minst pekte den på problemet med «ressursene som ikke fant hverandre». Politiets situasjonssenter ble etablert for å styrke kommunikasjon og samordning mellom viktige beredskapsaktører som POD, politidistriktene, hovedredningsentralen og forsvaret. KPMGs evaluering av politiets situasjonssenter viser viktigheten av kommunikasjon, klar rolle- og ansvarsfordeling og viktigheten av planer og lovverk som legger til rette for effektiv samhandling.

**IT-angrepene** på Stortinget peker på viktigheten av godt etablerte systemer for IT-sikkerhet for å avverge kriser, og på godt samarbeid med nasjonale etater som Nasjonal Sikkerhetsmyndighet når kriser har oppstått. Dette var blant funnene i en evaluering av IT-angrepene gjort av KPMG. IT-sikkerhet er også en stadig mer sentral trussel for kommunene. Østre Toten kommune, for eksempel, ble i januar 2021 utsatt for et omfattende løsepengeangrep som resulterte i at hele den kommunale tjenesteleveransen ble rammet. I en kartlegging og ekstern vurdering KPMG gjorde for kommunen om kommunens IKT-sikkerhet før hendelsen, ble det påpekt en rekke svakheter som går igjen blant flere av landets kommuner. Dette er et område hvor man kan se klare fordeler av samarbeid på tvers av kommuner.

**Naturkatastrofer** er et annet aktuelt tema. Ekstremværet Hans er et godt eksempel på kriser som krever samordning på regionalt nivå. Et annet eksempel er leirraset i Gjerdrum. Hovedredningssentralens evaluering pekte blant annet på følgende suksessfaktorer: god samhandling er hjulpet av gjensidig kjennskap og tillit mellom involverte parter, tidlig involvering av faglig bistand og rådgivning (i dette tilfellet var NVE og NGI viktige aktører), god kommunikasjon var kritisk, og eksisterende beredskapsplaner mellom nabokommunene.<sup>14</sup>

**Flyktningkrisen** er et annet aktuelt eksempel på en nasjonal krise. Håndteringen av flyktningestrømmen fra Ukraina har satt stort press på Norges kommuner, og kanskje spesielt på storbykommunene. Tilbake-

<sup>14</sup> Hovedredningssentralen. 2021. «Evaluering. Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum.» Rapport til Justis og beredskapsdepartementet, 1. juni 2021.

meldinger fra tidligere evalueringer viser at mange av nettverkene og rapporteringsformatene som ble etablert under pandemien, ble benyttet allerede fra starten av flyktningkrisen. Dette sikret en mye bedre kommunikasjon enn man hadde opplevd under tidligere kriser, som for eksempel håndteringen av Syria-flyktningene i 2015. Dette peker på viktigheten av etablerte nettverk og systemer for kommunikasjon ved kriser som på regionalt eller nasjonalt nivå.

Etter omfattende **strømbrudd** utarbeides det evaluerings- eller erfaringsrapporter både fra nettselskaper, berørte kommuner og andre etater, som beskriver utløsende årsak, konsekvenser og krisehåndtering. Strømbrudd utløser ofte følgekonskvenser, for eksempel bortfall av ekom, vannforsyning og transport, og mange myndigheter må håndtere konsekvensene innenfor egne ansvarsområder. På hjemmesiden sin beskriver Agder Energi konsekvensene av uværet Knud som 21. september 2018 traff hele sørlandskysten fra Flekkefjord til Risør, en distanse på 20 mil. På det meste var 53000 kunder uten strøm samtidig og totalt ca. 200,000 var uten strøm i kortere eller lengre tid. Evalueringer fra denne hendelsen peker på viktigheten av krisekommunikasjon og beredskapsplaner som har blitt øvet.<sup>15</sup>

Trussel mot **vannforsyning** er også et ansvarsområde for kommuner. I 2019 ble det oppdaget et utbrudd av mage-tarmsykdom på Askøy som i løpet av to uker ledet til 2,000 syke og flere innleggelse. I granskingen av hendelsen ble det konkludert med at håndteringen av det vannbårne sykdomsutbruddet på Askøy ble håndtert på en god måte, ved at man raskt evnet å identifisere det berørte forsyningsområdet og sette inn tiltak for å begrense utbruddet. Samtidig ble det trukket frem at systemet for varsling av befolkningen ikke fungerte optimalt, ved at informasjon ikke nådde ut til alle innbyggere. Hendelsen illustrerte blant annet behov for raske tiltak, informasjon og kommunikasjon, samt lokal kriseledelse for å redusere konsekvensene av alvorlige hendelser.

<sup>15</sup> Bork Vermund Kvilhaug og Fredrik Flaten, 2020: «[Perspektiver på krisekommunikasjon. Kommunikasjonssystemer, krisekommunikasjon og læring etter ekstremværhendelser.](#)» Masterstudium i samfunnsikkerhet, Universitetet i Stavanger, juni 2020.

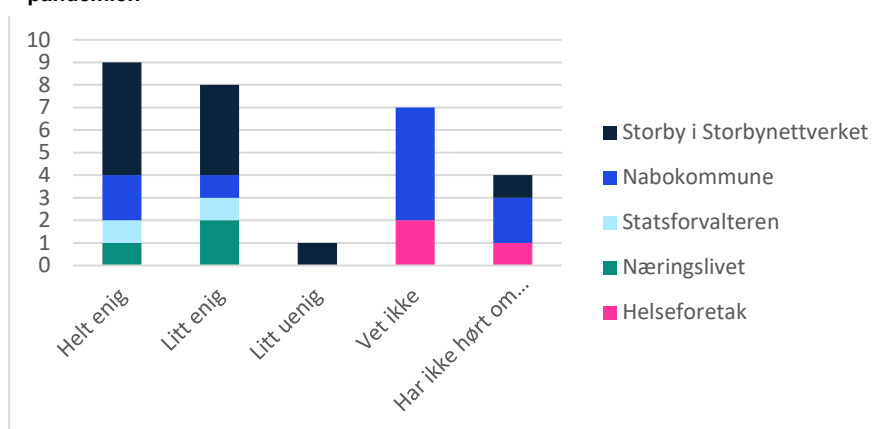
## 4.2 Storbyene og storbynettverket i pandemien

I denne delen, presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen og intervjuer og gruppeintervjuer gjort for denne utredningen.

Storbyene spiller en viktig rolle i nasjonal beredskap, ikke minst på grunn av at de åtte største byene representerer en stor andel av Norges befolkning. Nesten en tredel av befolkningen bor i de åtte storbykommunene, og en flere andre jobber i de. Storbykommunene er også ansvarlig og / eller huser flere viktige tjenester. Denne undersøkelsens innhenting av data gjennom en spørreundersøkelse, intervjuer og gruppeintervjuer viser at storbyene og storbynettverket beredskap spilte viktige roller i håndteringen av pandemien.

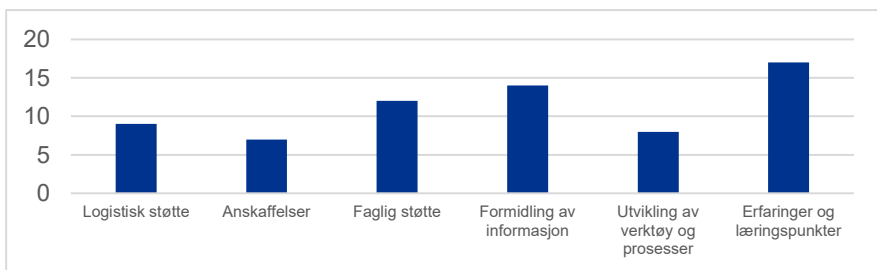
Spørreundersøkelsen spurte spesifikt om rollen til storbynettverk beredskap og et flertall av respondentene var enten helt eller litt enig i utsagnet «Storbynettverket som gruppe gjorde et merkbart bidrag til krisehåndteringen under pandemien». De som var enige inkluderte også respondentene fra statsforvalter og næringslivet.

**Storbynettverket som gruppe gjorde et merkbart bidrag til krisehåndteringen under pandemien**



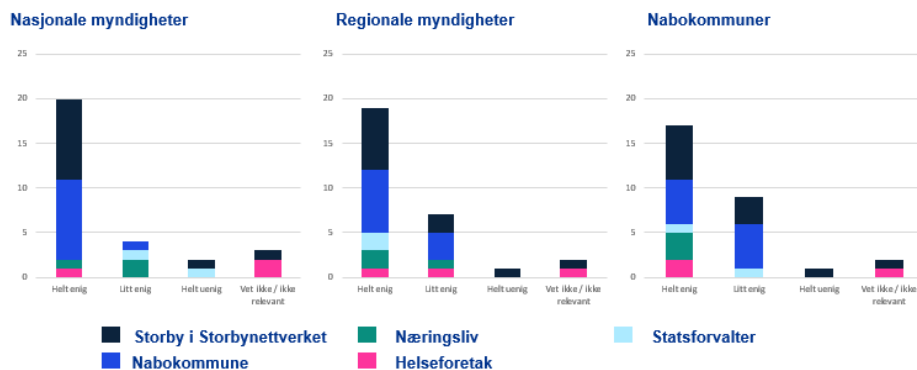
Vi spurte også om hva respondentene mente var de viktigste storbyene bidro med under pandemien. Svarene, som vist i tabellen under, viser at det var først og fremst kunnskapsbaserte bidrag som ble funnet viktig. Med «Erfaringer og læringspunkter», «Formidling av informasjon», og «Faglig støtte» med flest svar, i den rekkefølgen. «Logisk støtte», «Utvikling av verktøy og prosesser», og «Anskaffelser» kom på de neste plassene.

#### Hva var det viktigste storbyene bidro med?



Storbyene og nettverkene spilte ulike roller opp mot de forskjellige nivåer av forvaltningen. I spørreundersøkelsen spurte vi om respondentene var enige i påstanden om at storbyene og Storbymnettverk beredskap har viktige roller i håndtering av regional og nasjonale kriser. Svarene ser vi i tabellen nedenfor.

Tabell 1 Storbyene og nettverket har viktige roller i håndtering av større regionale og nasjonale kriser opp mot følgende aktører



Som vi ser er det store flertallet enige i at de har viktige roller: Et delvis unntak er respondenter fra statsforvalteren hvor 2 av 3 var helt uenige i at storbyene og storbymnettverket har en viktige roller i krisehåndtering opp mot nasjonale myndigheter. I de neste avsnittene ser vi nærmere på storbyenes roller krisehåndteringen opp mot nabokommuner, regionale myndigheter og nasjonale myndigheter.

#### Storbyenes og nettverkens rolle vis-a-vis nabokommuner

Storbykommunene ble viktige støttespillere for sine nabokommuner på flere områder under pandemien. Eksempler på dette inkluderer:

- **Utvikling av lokale forskrifter** – flere av storbyene utarbeidet lokale forskrifter som ble delt med nabokommuner. Ofte, men ikke alltid, gjennom et samarbeid koordinert av Statsforvalter. I Agder tok Statsforvalter etter hvert en mer aktiv rolle, i Rogaland var Stavanger en del av et lokal nettverk sammen med Sandnes, Sola og Randaberg, med en samlet befolkning på over 260,000. Der spilte ikke statsforvalter en sentral rolle. I Oslo og Viken fikk statsforvalter etter hvert en sentral rolle, selv om dette opplevd ulikt av forskjellige kommuner. Nabokommunene så ofte Statsforvalters rolle i dette samarbeidet som mer sentral enn det storbykommunene selv gjorde.
- **Anskaffelse av smittevernutstyr** – Drammen kommune, for eksempel, tok tidlig en ledende rolle i anskaffelse av smittevernutstyr for seg selv og for nabokommunene.
- **Storbykommunene støttet nabokommuner på flere faglige felt** – inkludert helse og beredskap. Mange av de mindre kommunene har begrensede ressurser, og det var vanskelig for mindre kommuner å bemanne krisen uten støtte fra storbykommunene.

Erfaringen fra pandemien viser et storbykommunene har en rolle å spille i krisehåndtering som går utenom egne grenser. Tilbakemeldingen fra nabokommunene til denne utredningen er at storbykommunen er en viktig ressurs i sin region i kraft av sin størrelse, og at de kan være en motor for et uformelt samarbeid.

Flere statsforvaltere understreket også at storbykommunenes i kraft av sin størrelse og betydning er viktige for beredskap i regionen. Det stilles høye krav til beredskap for alle kommuner som spesielt de mindre kommunene

sliter med å oppfylle. Det er derfor ekstra viktig for regionalt beredskap at storbykommunene møter de lovfestede kravene til beredskap. Som en beredskapssjef kommenterte: «Hvis storbykommunen har et problem, har hele regionen et problem.»

Samtidig understreker nabokommunene at det er viktig at storbykommunene «går i linja» med Statsforvalter, og at de ikke tar over og tar en styrende rolle vis-a-vis nabokommunene. De kom også med kritikk til tilfeller hvor storbykommunene tok direkte kontakt med nasjonale myndigheter.

### Storbyenes og nettverkens rolle opp mot regionale myndigheter

Som nevnt ovenfor, spilte storbykommunene en viktig rolle opp mot Statsforvalter gjennom pandemien. Statsforvalterne har gjennomgående gitt tilbakemeldinger om at storbykommunene ga dem viktig støtte i arbeidet for å samordne kommunenes håndtering av pandemien.

Det er forskjeller i hvordan de forskjellige Statsforvalterne innretter sitt beredskapsarbeid. Dette kan for eksempel sees i hvorvidt storbykommunene er faste medlemmer i fylkesberedskapsrådet. I Oslo og Viken er Oslo kommune fast medlem, men ikke Drammen og Bærum, Kristiansand er fast medlem i Agder, Trondheim (og Steinkjer) i Trøndelag, og Bergen i Vestlandet. Tromsø deltar på invitasjon i Troms og Finnmark, men er ikke fast medlem, og Stavanger sitter ikke i fylkesberedskapsrådet i Rogaland. På spørsmål om hvorfor disse statlige organene er så forskjellig innrettet rundt i landet, får vi som svar at dette er tilpasninger til lokale forhold, og at DSBs retningslinjer er åpne for tolkning.

Storbykommunene sier selv at de fleste av dem har større kapasitet og mer relevant kompetanse innen beredskap enn Statsforvalteren, og mye av det felles arbeidet i regionene, som utarbeidelse av lokale forskrifter, ble initiert av storbykommunene. Statsforvalteren ble ofte koblet på etter hvert, og tok på seg samordningsansvaret.

En generell tilbakemelding fra de forskjellige regionene er at Statsforvalter vokste inn i rollen. Etter hvert fant de løsninger på informasjonsdeling og samordning, som bidro til deling av forskrifter og verktøy i håndteringen av

pandemien. Dette var en organisk utvikling som fant sted parallelt i ulike regioner, og ikke et resultat av en overordnet plan.<sup>16</sup> Informasjonsinnhenting som Statsforvalterne bygget opp fungerte for å gradvis få på plass et situasjonsbilde på regionalt plan.

Det var først når en enhetlig, strukturert rapportering kom på plass, på initiativ fra Helsedirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet/DSB, at man fikk tilrettelagt for strukturert data som kunne brukes til å danne og vedlikeholde et oppdatert nasjonalt situasjonsbilde over tid, nemlig STAF rapporteringen.<sup>17</sup> Alle kommunene rapporterte data i et definert format til Helsedirektoratet, via Statsforvalter. STAF rapporteringen ble videreført til håndteringen av flyktingene fra Ukraina. Hvor kommunene ble bedt om å rapportere data om sin håndtering av flyktingene til IMDI via Statsforvalter. Utviklingen av denne typen standard rapportering har gitt et verdifullt verktøy for å sette sammen det nasjonale situasjonsbildet, som man ikke hadde før pandemien. En svakhet som kommunene påpeker med STAF rapporteringen, derimot, er at de ikke får tilgang til denne informasjonen. Som fortalt av en beredskapssjef: «Vi sender rapporter opp men får ingenting tilbake».

En ting som er interessant å bemerke er at i intervju var nabokommunene tydeligere på viktigheten av at storbykommunene forholdt seg til statsforvalter enn statsforvalterne selv var. Statsforvalterne var også klare på at de så storbykommunene som en svært viktig ressurs i den regionale krisehåndteringen.

Det kom også fram i intervju at Statsforvalter har et forholdsvis begrenset mandat, eller begrensede hjemler, for å sikre enhetlig krisehåndtering. De kan, for eksempel, bare oppfordre, men ikke kreve at kommunene bruker samme krisekommunikasjonsverktøy. I noen regioner har Statsforvalter fått alle kommuner til å bruke DSBs krisekommunikasjonsverktøy – CIM. Mens i andre regioner er dette ikke tilfelle. Det er i denne kontekst relevant å bemerke at de to største byene, Oslo og Bergen, ikke bruker CIM.

Status når det gjelder krisekommunikasjonsverktøy er nå i forandring, med DSBs innføring av et nytt krisekommunikasjonsverktøy – Rayvn.<sup>18</sup> Dette redskapet er nå i ferd med å bli tatt i bruk også Bergen og Oslo. Innføringen

<sup>16</sup> Dette samsvarer med analysen i Statsforvalternes egen evaluering av pandemihåndteringen: «Statsforvalterens samordningsrolle i håndteringen av covid-19,» DSB Rapport, August 2022, side 30.

<sup>17</sup> STAF står for Statsforvalternes Fellestjenester.

<sup>18</sup> DSBs nettside: [DSB har inngått rammeavtale for felles beredskaps- og krisestøtteverktøy.](#)

av Rayvn ble startet etter at datainnsamlingen for denne utredningen var avsluttet, men det kan være relevant å bemerke at storbykommunene har ikke vært involvert i testing og tilpassing av redskapet. Det har blitt bemerket at en bedre involvering av brukere av verktøyet, som storbykommuner, kunne ha hjulpet med en bedre tilpasning og unngått noen av problemene målgruppene nå opplever i innføringen av verktøyet.

Når det gjelder relasjonen statsforvalter og storbynettverk beredskap, har ikke vi fått opplyst at det er noen fast relasjon. Imidlertid deltar representant fra statsforvalterne på det årlige kontaktmøtet mellom DSB og Storbynettverk beredskap

### **Storbyenes og nettverkens rolle opp mot nasjonale myndigheter**

Storbynettverk beredskap (SNB) har et årlig møte med DSB (hvor SF også er invitert). Som vist i Figur 1 (side 11), er Storbynettverk beredskap uformelt tilknyttet KS Storbynettverk, som også har kommunikasjonskanaler mot de nasjonale myndighetene gjennom både de politiske og administrative nettverkene. Her kan ordførere ha kontakt med statsråder, og kommune-direktører med ledere i forvaltningen i departementene.

KS Storbynettverk hadde møter med nasjonale myndigheter under pandemien hvor de ga innspill til den nasjonale håndtering. Ved å dele

storbyenes erfaringer og opplevde utfordringer, opplevde storbykommunene at det ble bedre hørt i den nasjonale krisehåndteringen.

KS bruker SNB til å gi innspill på relevante nasjonale høringer. Som referert i begynnelsen av kapitlet, ga SNB innspill til Koronakommisjonens arbeid. Storbykommunene og SNB har også tatt regionale pådriveransvar i Ukrainakrisen. Dette er en rolle som naturlig ville ligge hos statsforvalter, men som nå ikke ville ha fungert like godt uten nettverket.

### **Storbyenes og nettverkens samhandling seg i mellom**

Storbykommunene melder at de hadde nytte av deling av erfaringer seg imellom. Storbynettverk beredskap ble et forum for erfaringsutveksling. SNB hadde kontakt med KS Storbynettverk, både det politiske og det administrative. Dette var kanalen for kommunikasjon inn mot nasjonale myndigheter. Det kan være relevant å bemerke at kommunikasjonen mellom storbykommunene og i SNB ikke inkluderte Statsforvalter. Dette ble et politisk spor som gikk utenom det faglige sporet gjennom Statsforvalter.

Som vi ser har storbykommunene og SNB spilt viktige roller i flere deler av pandemihåndteringen opp mot aktører på de forskjellige nivå, både formelt og uformelt. I det neste kapitlet vurderer vi hva kan være gode løsninger for en tydeliggjøring av storbykommunene som en ressurs i regional og nasjonal krisehåndtering.

## 5. Tydeliggjøring av storbyenes rolle som ressurs

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi på forskningsspørsmål 2: Hvordan kan storbyenes rolle som ressurs for både nasjonale og regionale myndigheter under nasjonale kriser tydeliggjøres?

I oppdragsbeskrivelsen blir det vist til at storbyene i forbindelse med koronahåndteringen erfarte at det er forventet fra nasjonale myndigheter at storbyene tar en ledende rolle både regionalt og lokalt. Gjennom samarbeid i politisk og administrativt storbynettverk hadde storbyene løpende kontakt og erfaringsutveksling gjennom hele koronaepidemien. Det allerede etablerte storbynettverket ble en samlende, stabiliserende og drivende kraft opp mot nasjonale myndigheter. Storbyenes rolle og bidrag i håndtering av koronapandemien ble imidlertid i liten grad belyst i evalueringsrapporten fra KS og fra Koronakommisjonen. Det vises til at en av årsakene til dette kan ha vært at storbyenes faktiske rolle og de initiativene som ble tatt ikke har vært tilstrekkelig kommunisert eller tydeliggjort for andre som har deltatt i krisehåndteringen. Storbyene opplever at det er mye å hente på fortsatt samarbeid ved nasjonale kriser, men at det mangler formelle rammer rundt storbyenes samarbeid med nasjonale aktører. Dette er bakgrunnen for at Storbynettverk beredskap bestilte denne utredningen for å vurdere en tydeligere og mer formalisert rolle for storbyene i nasjonale kriser.

Vi vil innledningsvis påpeke at å tydeliggjøre og formalisere at storbyene skal ha en større rolle ved nasjonale kriser kan gjøres på flere måter, se gjennomgangen nedenfor. Men uansett hvordan dette formelt sett gjøres, er det avgjørende at roller og ansvar er fastsatt og kommunisert i forkant av hendelsen. Underveis i håndteringen av en nasjonal krise er det begrenset med tid og mulighet for avklarende prosesser mellom kommuner eller mot nasjonale/regionale myndigheter. **En effektiv krisehåndtering der storbyene faktisk bidrar som en ressurs forutsetter at ansvarsfordelingen og handlingsrommet for aktørene som skal samhandle er avklart på forhånd. En formell tydeliggjøring som er kjent for aktørene og innarbeidet i rutiner og planer vil sikre dette.**

Vi har i datainnhentingene fått synspunkter både på *om* storbyenes og storbynettverkets rolle kan og bør tydeliggjøres, og *hvordan* dette i så fall bør gjøres. Vi vurderer spørsmål om tydeliggjøring og formalisering av storbyenes rolle for alle tre samhandlingsakser, dvs. både overfor nasjonale og regionale myndigheter, mellom storbyene og overfor omkringliggende kommuner (nabokommuner).

### 5.2 Kan og bør rollen til storbyene formaliseres for å bli en tydeligere ressurs i nasjonale kriser? I så fall, hvordan?

En formalisering av storbyenes rolle under nasjonale kriser kan gjøres både i reguleringen av kommunal beredskapsplikt og i reguleringen av nasjonal krisehåndtering, der kommunene inngår som lokalt håndteringsnivå.

#### Regelverk og veiledere om kommunal beredskapsplikt

Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt regulerer den enkelte kommunes lokale samordningsansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap. Disse regelverkene skal sikre et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid som har et tverrsektorielt perspektiv og der kommunen samarbeider med andre aktører. Disse regelverkene angår med andre ord storbyers samarbeid mellom andre storbykommunene og med omkringliggende kommuner (nabokommuner), ikke aksene mot nasjonale myndigheter direkte.

*Sivilbeskyttelsesloven (LOV-2010-06025045)* angir at alle kommuner for egen kommune skal utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser (§ 14) og beredskapsplaner som jevnlig skal øves (§ 15). I forarbeidene oppfordres det til samarbeid mellom kommuner, men det står ikke uttrykkelig i loven.

*Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)* utdyper sivilbeskyttelsesloven og skal sikre et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid. Etter § 4 skal kommunenes beredskapsplan «være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.» Videre heter det i bokstav c) at beredskapsplanen skal inneholde



en ressursoversikt som i tillegg til kommunens egne ressurser viser «hvilke ressurser som er tilgjengelig hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser».

Disse formuleringene dekker - i tillegg til private og offentlige aktører - også andre kommuners beredskapsplaner og ressursamarbeid med andre kommuner, men peker ikke uttrykkelig på andre kommuner.

I forskriften § 5 sies det imidlertid: «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.» Bestemmelsen avspeiler at behovet for og rammene for beredskapssamarbeid mellom kommuner må vurderes konkret av involverte kommuner, men at intensjonen er at kommunene samarbeider for å utnytte samlede ressurser best mulig.

*I veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB 2021) står det: «Samfunnssikkerhetsutfordringene følger ikke nødvendigvis kommunegrensene (§ 2 b). For å samarbeide om slike utfordringer, og samtidig kunne spille på større og mer robuste fagmiljøer, oppfordres det til samarbeid mellom kommuner for å løse samfunnssikkerhetsoppgaver.» Videre pekes det på konkrete tema det er aktuelt for kommuner å samarbeide om.*

**Oppsummert så uttrykker både regelverk og veileder om kommunal beredskapsplikt en intensjon om samarbeid mellom kommuner, men dette er ikke et krav eller en uttrykkelig føring.** Det sies heller ikke noe om at storbyer kan eller bør ta en annen eller større rolle enn andre kommuner, som pådriver og koordinator for samarbeid lokalt og regionalt. Dette gjelder også der en storbykommune har ressurser og kompetanse og ønsker å ta en tydeligere rolle. **Å regulere dette vil ut fra lovens struktur ikke passe i sivilbeskyttelsesloven, men både i forskrift om kommunal beredskapsplikt og i DSBs veileder kan dette tas inn for å tydeliggjøre forventingen om at storbyene tar en aktiv pådriverrolle på beredskapsområdet, for så å bringe dette inn i kanalene for krisehåndtering.**

### Regelverk og veiledere om krisehåndtering

*Samfunnssikkerhetsinstruksen (FOR-2017-09-01-1349) regulerer ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor og beskriver ansvarslinjene i hele myndighetskjeden, fra lokalt til sentralt nivå.*

Alle departementene har ansvar for beredskap og krisehåndtering innenfor sitt ansvarsområde. I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementet en samordningsrolle på tvers av fagområdene. DSB bistår JD i samordningsrollen. Hvert fagdepartement skal dokumentere at det gjennomføres systematisk risikostyring, etableres planverk og øves innenfor egen sektor, helt ned til lokalt (kommunalt) nivå. Dette omfatter også områder der kommuner er tjenesteyter, men kommunenes rolle i krisehåndtering omtales ikke i instruksen.

*Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen datert 03.09.2019 angir at sektoransvaret også omfatter kriser der kommuner er aktører, men at departementet normalt ikke har direkte styringslinjer til kommuner og må benytte andre virkemidler som lovgivning og bevilgninger. Likevel bør vedkommende departement synliggjøre forventinger, følge opp og gi nødvendig veiledning på sektoren til kommunene. Krisehåndtering innenfor områder der kommunen er tjenesteyter omtales ikke i veilederen.*

*Statsforvalterinstruksen (FOR-2015-06-19-703) regulerer statsforvalterens samordningsrolle og er relevant i vurderingen av hvordan storbyenes rolle kan tydeliggjøres og formaliseres. Instruksen angår både statsforvalters ansvar for å samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på kommunalt nivå og fylkesnivå, og statsforvalters samordning ved håndtering av uønskede hendelser. Det er ut fra oppdraget særlig interessant å se på statsforvalters rolle og ansvar for krisehåndtering ved nasjonale kriser.*

Statsforvalterinstruksen synliggjør hvordan Statsforvalter er det regionale navet i håndtering av nasjonale kriser. Statsforvalter har linje både til nasjonalt nivå (DSB/JD) og til lokalt nivå (kommunene), og skal samordne sivil krisehåndtering lokalt og regionalt og samhandlingen mellom sivile og militære myndigheter. Hovedinstruks for statsforvaltere, fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) 05.12.2019, utdyper Statsforvalterinstruksen.

Årlig tildelingsbrev til Statsforvalter gir føringer for hele Statsforvalters virksomhet, også samfunnssikkerhet og beredskap. I tildelingsbrevet for 2023 står det (pkt. 2.3): «Den sikkerhetspolitiske situasjonen må reflekteres i statsforvalternes arbeid. Statsforvalteren skal bidra til styrket og samordnet samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid på regionalt og kommunalt nivå gjennom å ha kunnskap og oversikt over risiko og sårbarhet. I dette er det forebyggende arbeidet sentralt. Det må planlegges for å håndtere langvarige

*kriser, og mulige samtidige hendelser for å sikre befolkningen trygghet og velferd. Statsforvalteren skal tilrettelegge for gode systemer for å løfte kompetansen om samfunnssikkerhet i kommunene, inkludert økt forståelse av sammensatte trusler, og bidra til robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner».*

**Ut fra dette kan vi konstatere at det formelt sett er flere mulige måter å tydeliggjøre og formalisere hvordan Statsforvalter involverer kommuner i krisehåndteringen på, dersom det er ønskelig. Statsforvalterinstruksen og årlig tildelingsbrev framstår som aktuelle dokumenter.**

### **5.3 Kan og bør storbyene på eget initiativ ta en styrket rolle ved nasjonale kriser? I så fall hvordan?**

Det er flere måter storbynettverket som nettverk og storbykommunene som sådan frivillig og på eget initiativ kan ta en større rolle ved håndteringen av nasjonale kriser. Dette gjelder både overfor nasjonale og regionale myndigheter, mellom storbyer og med omkringliggende kommuner (nabokommuner).

I krisehåndteringen skal storbyer/storbykommuner ikke gå direkte til nasjonalt nivå, men inngå i regional håndtering gjennom fylkesberedskapsrådene. Dersom storbynettverk beredskap som nettverk skal få en større rolle overfor nasjonale myndigheter, er en vei å gå å konkretisere hvordan storbynettverk beredskap kan understøtte KS Storbynettverk Politisk i deres samhandling med politiske myndigheter ved kriser. Samhandlingen mellom KS og Storbynettverkene er allerede avtaleregulert, men samhandlingen mellom KS Storbynettverk Politisk og KS Storbynettverk beredskap er ikke regulert. Dersom dette er ønskelig, må det avklares mellom KS og storbyene hvordan dette bør formaliseres.

En annen måte storbynettverk beredskap kan få en rolle mot nasjonale myndigheter, er at samhandlingen mellom nettverket og DSB videreutvikles. Vi ser for eksempel at nettverket kan ha en rolle når DSB skal utvikle maler innenfor beredskapsområdet eller når DSB skal inngå avtaler om krisestøtteverktøy osv. på vegne av kommunene. Det er allerede opprettet

et uformelt årlig møte mellom nettverket og DSB som kan utvikles videre. Om det er behov for å formalisere dette gjennom en avtale, må vurderes av DSB og storbynettverket.

Mellom storbyene i nettverket og overfor nabokommuner er interkommunale avtaler og formalisert samarbeid allerede mye brukt. Dette er avtaler som juridisk sett forplikter de involverte kommunene, og kan i stor grad utformes slik partene ønsker. Avtalene kan inngås i normalsituasjoner eller i kriser, og kan angå for eksempel utvikling av digitale innrapporteringsløsninger, planlegging og gjennomføring av øvelser, felles innkjøp og lagring av utstyr, utforming av standarder for lokalt regelverk, krisekommunikasjon osv. Samarbeid mellom kommuner er et krav i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt, og kan formaliseres gjennom avtaler.

Også etablering av nettverk/fora/møtepunkter mellom storbyer, eventuelt mellom storbyer og aktuelle nabokommuner brukes i dag. I data-innhenting har vi blant annet fått beskrevet beredskapssamarbeidet på Nord-Jæren og Samfunnssikkerhetens hus i Bergen. Slike møtepunkter kan avtales formelt eller uformelt og vil supplere kommunale beredskapsråd.

### **5.4 Oppsummering**

Det kommer klart fram fra gjennomgangen av det formelle rammeverket for beredskap og denne utredningens innsamling av erfaringene fra de ulike aktørene ansvarlig for beredskap at en slik tydeliggjøring bør søkes innenfor det eksisterende lovverket. Den formelle strukturen satt med generalist-kommuneprinsippet og statsforvalteren som samordner på regionalt nivå og lenke til nasjonalt nivå bør stå og ikke kompliseres ytterligere.

Det er derimot et betydelig potensial for tydeliggjøring av storbykommunenes rolle *innenfor* forskrift om kommunal beredskap, DSBs veileder og i Statsforvalters instruks. I tillegg kan også storbykommunene selv gjennom Storbynettverk beredskap styrke og tydeliggjøre sin rolle gjennom utarbeidelse av avtaler og maler og etablering av interkommunale samarbeid. Et effektivt samarbeid med KS vil være en viktig del av dette.

## 6. Systematisering og utveksling av læringspunkter

I dette kapitlet ser vi på forskningsspørsmål 4: Hvordan kan storbyene systematisere og utveksle læring i kritesituasjoner for bedre å kunne håndtere nasjonale kriser i samarbeid med nasjonale myndigheter?

Storbyenes rolle i forbindelse med læring og erfaringsutveksling har blitt trukket frem som viktig av flere aktører involvert i utredningen. Selv om storbyene preges av enkelte ulikheter i demografiske og geografiske forhold, har de også flere likheter i kraft av at de er storbykommuner og skal ivareta sitt ansvar for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner, samt sikre grunnleggende trygghet overfor en mangfoldig og stor befolkningsmasse.

Innledningsvis ser vi nærmere på hva tidligere hendelser har vist oss om utveksling av læringspunkter, før vi ser nærmere på hvordan læring utveksles i fredstid. Deretter trekker vi frem forhold som blitt belyst i datainnsamlingen, når det gjelder hvilken rolle storbynettverket kan ta i forbindelse med læring og således bidra til styrket nasjonal beredskap.

### 6.1 Hva har tidligere hendelser vist oss om storbyenes læring og utveksling av læring i kriser?

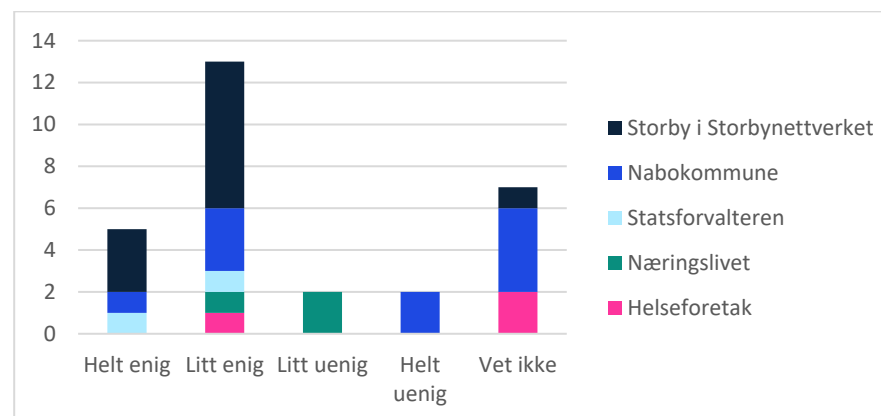
Nylige hendelser, som eksempelvis uværet «Hans», raset i Gjerdrum og Covid-19, har vist at kriser treffer bredt og kan fordre samarbeid på tvers av kommunegrenser og tjenester. Behovet for samhandling og systematisk erfaringsutveksling både i fredstid og under hendelser er også illustrert i regelverk og god praksis for beredskapsområdet. Et eksempel på dette finnes i krav til øvelser og opplæring i forskrift om kommunal beredskapsplikt, hvor det fremkommer at kommunen «skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig».

Pandemien ga flere eksempler på situasjoner hvor det var fokus på læring underveis; systematisering av TISK-strategien, utviklingen av vaksiner og vaksinasjonsprogrammet, og ikke minst utvikling av IKT-verktøy for informasjonsinnsamling, analyse og beslutningsgrunnlag. Sistnevnte oppstod av behovet for kommunikasjon og informasjonsutveksling i en svært

dynamisk og raskt-utviklende krise, mens de fleste beslutningstakere stort sett satt på hjemmekontor. Initialt ble det brukt flere forskjellige kommunikasjonsløsninger av de ulike kommunene. Mens noen brukte telefon og e-post flittig, var det andre som brukte applikasjoner som Zoom til videokonferanser. Etter hvert som systemer ble videreutviklet og forbedret, og man lærte mer av hverandre, gikk de fleste over til å bruke Teams. Utviklingen av felles kommunikasjonsplattformer ble helt avgjørende for håndteringen av pandemien, og implementering og villighet til å lære av hverandre var vitalt for god krisehåndtering og ivaretagelse av innbyggerne i kommunen.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene vurdere i hvilken grad Storbyen(e) i deres region har tatt en «innovatørrolle», dvs. bidratt til å utvikle nye og tilpassede løsninger under kriser (andre enn koronapandemien). Figuren under viser fordelingen av svar fra de ulike respondentgruppene.

Tabell 2 Storbyen(e) i min region har tatt en «innovatørrolle», dvs. bidratt til å utvikle nye og tilpassede løsninger under kriser (andre enn koronapandemien).



Som vi ser, mener de fleste respondentene at storbyene har tatt en innovatørrolle i tidligere kriser. Et delvis unntak er næringslivsrepresentanter.

Storbyene selv ser dette som en rolle hvor de har bidratt. Det har kommet flere tilbakemeldinger som utdyper dette spørsmålet. Blant annet at tett samarbeid på tvers som følge av pandemien har blitt bedre og at man nå henter ut gevinster og læring fra dette, blant annet i forbindelse med digitale løsninger, cybersikkerhet, atomberedskap og arbeid med flyktninger på systemnivå. Et annet eksempel som har blitt trukket frem er Storbynettverkets utarbeidelse av en felles mal for evaluering av pandemi-håndteringen er et godt eksempel på hvordan storbynettverket kan legge til rette for læring på tvers av byene og landets kommuner.

Selv om det har kommet mange positive tilbakemeldinger når det gjelder læring og samhandling har enkelte også trukket frem at enkelte storbykommuner kan virke litt fleksible i sin tilnærming til og at erfaringsutvekslingen har kommet enkelte mer til gode enn andre.

## 6.2 Aktuelle områder for Storbynettverkets videre samarbeid for å systematisere og utveksle læring i fredstid

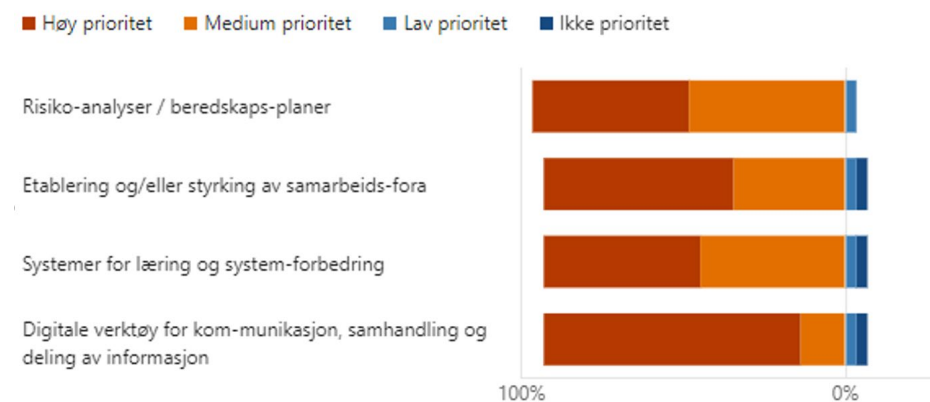
Samarbeid i fredstid trekkes frem som viktig av både storbykommuner og deres nabokommuner, og at nytten av å kjenne til hverandre og ens ressurser, kompetanse og erfaring er stor ved oppståtte hendelser. Gjennom utredningen har vi fått flere eksempler på hvordan både storbyene har samhandlet systematisk seg imellom, samt opp mot andre tilgrensende kommuner.

Storbynettverk beredskap, i kraft av sin nåværende form, trekkes av flere involverte frem som en nyttig arena for diskutere felles utfordringer, samt dra nytte av hverandres erfaring og kunnskap. Det trekkes også frem at nettverket er en verdifull arena for å løfte felles utfordringer til statsforvalter og DSB. Flere storbykommuner trekker frem etablerte samarbeid som eksempler på hvordan de systematiserer og utveksler læring i fredstid. Enkelte har også utarbeidet felles planverk med nabokommuner, som stadfester at involverte parter skal støtte hverandre under hendelser.

Storbyene har både betydelig ansvar, verdifull kompetanse og kapasitet for læring og utveksling av læring. En forutsetning for god krisehåndtering er å evaluere egen evne til å håndtere kriser, og lære av dette. En systematisk og veiledende praksis for utveksling av læringspunkter vil ha stor overføringsverdi til den neste krisen som måtte oppstå, og vil således styrke storbyenes rolle og oppgave under større kriser.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene prioritere følgende for videre styring av storbyenes rolle ved nasjonal beredskap:

Tabell 3 Hva bør prioriteres i videre styring av storbyenes rolle ved nasjonal beredskap (gj prioritering)



Flere av de foreslåtte alternativene ble vurdert høyt, med etablering og styring av samarbeidsfora og digitale verktøy for kommunikasjon, samhandling og deling av informasjon som høyest rangert. Begge disse ble spesielt vektlagt av storbyene selv og nabokommunene. Nabokommunene rangerte også det tredje alternativet; «system for læring og systemforbedring» høyt.

I intervjuer med nabokommuner ble erfaringsdeling og storbyenes rolle i forbindelse med dette også trukket frem i flere tilfeller. Som følge av at storbyene gjerne ofte er mer ressurssterke enn mindre nærliggende kommuner med lignende risikoforhold ble det skissert som ønskelig med tettere samarbeid og erfaringsutveksling når det gjelder god praksis knyttet til beredskapsplanverk, øvelser og utarbeidelse av relevante maler og verktøy. Gitt at kommunene er tillagt samme ansvar uavhengig av størrelse er det flere synergier som kan hentes ut ved å dele slik informasjon selv om risikoforhold også kan være ulike, eksempelvis at man blir bedre kjent med hverandre i fredstid, samt at man unngår å benytte tid og ressurser til å finne opp kruttet på nytt når det allerede er etablert gode eksempler og praksis i andre kommuner.

## 7. Konklusjon og forslag til vei framover

I dette avsluttende kapitlet svarer ut spørsmålet i utredningens formål: «Hvordan kan storbynettverkets samhandling om beredskap best bidra som ressurs i håndteringen av nasjonale kriser?»

De nylige utredningene av Totalberedskapskommisjonen og Generalistkommuneutvalget vurderte begge utfordringene med lik behandling av landets kommuner, i en kontekst hvor små kommuner har utfordringer med å oppfylle lovpålagte krav om beredskap, mens storbykommunene har beredskapsressurser som kan bidra utover egne kommunegrenser. De landet begge på en konklusjon om at å skille mellom rollene til kommuner ut ifra befolkning og ressurser ikke ville være den beste løsningen på disse utfordringene.

Våre funn støtter denne konklusjon, samtidig som vi ser et betydelig potensial for en videre tydeliggjøring og styrking av storbykommunenes rolle i nasjonal og regional beredskap. Dette kan gjøres innenfor rammene av dagens lovverk og fordeling av roller og ansvar.

I våre konklusjoner skiller vi mellom Storbynettverk beredskap som et fagnettverk og de storbykommunene som inngår i KS Storbynettverk beredskap som kommuner. Vi ser først på storbykommunenes rolle, deretter på Storbynettverk beredskap, før vi presenterer vår anbefalinger og forslag til vei videre.

### 7.1 Storbykommunenes rolle

Først vurderer vi rollen til storbykommunene som kommuner. I tabellen nedenfor viser vi en oversikt av samhandlingsaktører – sentralt og lokalt - og våre vurderinger av om storbykommunene har en avklart, hensiktsmessig og direkte samhandlingsrolle med de.

Tabell 1:

|   | Samhandlingsaktør                          | Samhandl. i kriser? | Kommentar   |
|---|--|---------------------|---|
| Storbyene som kommuner ved nasjonale kriser | Kommunesektorens organisasjon (KS)         | Ja                  | Kan benytte utvalgte storbyer                               |
|   | Nasjonale krisemyndigheter (fag dep., DSB) | Nei                 | Ingen rolle   |
|   | Statsforvalter                             | Delvis              | Noen kommuner i fylkesberedskapsråd. Kan utvikle relasjonen |
|   | Internt i nettverket                       | Ja                  | Viktig rolle internt  |
|   | Nabokommuner                               | Ja                  | Viktig rolle regionalt                                      |
|   | Næringsliv                                 | Delvis              | Kan ha en rolle   |
|   | Lokale/regionale sektormyndigheter         | Delvis              | Kan ha en rolle   |

I de følgende avsnittene gir vi en forklaring på våre vurderinger.

#### Storbyene og Kommunesektorens organisasjon (KS)

Storbyene kan gjennom både fagnettverket beredskap og KS storbynettverk, og gjennom bilateral bistand bistå KS i kontakt med nasjonale myndigheter. Om og når det skal gjøres og måten det eventuelt skal gjøres på, er et spørsmål som må avklares internt i KS-systemet.

#### Storbyene og nasjonale krisemyndigheter (fag dep., DSB)

Storbyene har i dag ingen annen eller større rolle enn alle andre kommuner overfor nasjonale myndigheter ved krisehåndtering. Det har ikke kommet forslag om å endre på dette. Tvert imot advares det mot at storby-

kommunene «kortsletter» det regionale nivået og går direkte til nasjonale myndigheter.

### **Storbyene og statsforvalter**

Storbykommunene har ingen formell håndteringsrolle opp mot statsforvaltere ved kriser, utover den ordinære kommunerollen. Alle storbykommuner deltar på Statsforvalters kommunemøter og -samlinger. Noen storbykommuner sitter også i fylkesberedskapsrådene, men ikke alle. Storbykommuner har i dag samme rolle og ansvar som alle andre kommuner, og det har ikke kommet forslag om å endre dette.

På grunn av kapasitet, kompetanse og størrelse vil storbyene likevel kunne være en regional kraft og en ressurs for statsforvalter, uten å gå i veien for statsforvalters samordningsrolle ved kriser. Datainnsamlingen tyder på at praksis for involvering av storbyene varierer mellom de ulike statsforvalter-embetene. Samtidig kan statsforvaltere på ulike måter legge til rette for at alle storbyene kan håndtere kriser best mulig og at de også kan være en ressurs for sine nabokommuner.

Det kan vurderes å i større grad ensrette statsforvalters samhandling med storbykommuner. Dette bør ikke begrenses til storbyene i dette nettverket, men regionalt sett de største byene i hvert fylke.

Et tilbakevendende tema var at det var problematisk om storbykommunene enten, omgikk statsforvalter og gikk rett til nasjonale myndigheter, eller tok noe som kunne bli oppfattet som en styrende rolle ovenfor sine nabokommuner, uten å involvere statsforvalter. Oppfordringen til storbykommunene i disse kontekstene var at de burde bruke sin kompetanse og kapasitet til «å spille statsforvalter gode».

### **Storbyene seg imellom**

Storbykommunene har i dag et tett samarbeid seg imellom, med ulike konstellasjoner og relasjoner avhengig av tema, geografiske forhold, utviklingen i en nasjonal krise, osv. Det oppgis å være et tett og godt samarbeid mellom alle storbyene, basert på tillit. Det beskrives av flere som en stor fordel at samarbeidet mellom storbyene er uformelt, ettersom det gir større fleksibilitet og effektivitet. Samtidig er det også visse utfordringer med den uformelle ordningen, både når det gjelder tilgang til ressurser og et uklart mandat for påvirkning av nasjonale prosesser.

Det er et potensial for at storbyene kan være en enda større ressurs for hverandre innen beredskapsfeltet, for eksempel som ressurspool, kompetansebase og nav for kriserelaterte tiltak (ressursoversikter, lokale forskrifter, digital utvikling, digitale løsninger tilpasset hendelsen, osv.).

### **Storbyene og nabokommuner**

Storbyene har i dag ingen annen eller større rolle enn alle andre kommuner ved krisehåndtering (generalistkommuneprinsippet). Det foreligger ikke forslag, verken politisk eller i vårt datagrunnlag, om å endre dette.

I praksis har storbyene nært samarbeid og kontakt med nabokommuner, både i daglig beredskapsarbeid (for eksempel interkommunalt samarbeid om brann- og redningstjenester, samordning av ROS-analyser) og i kriser (for eksempel smitteverntiltak under korona-krisen). Samhandlingen varierer imidlertid mye, både når hvilke kommuner som samarbeider - det trenger ikke være alle nabokommuner til en storby - hva man samarbeider om, intensiteten i samarbeidet osv. Ulikhetene skyldes blant annet at det er ulike ønsker og behov fra nabokommunene og ulik kapasitet hos storbykommunene. I følge generalistkommuneutvalget refereres tre typer utfordringer i samarbeidene; likeverdighet, lokalt handlingsrom og kostnader.

Det er et potensial for at storbyer kan påta seg en større rolle overfor nabokommuner ved kriser, eventuelt på definerte områder, for eksempel innkjøp, digitale løsninger og innbyggerinformasjon. Dette kan det jobbes videre med, blant annet i regi av KS. Det vurderes som lite aktuelt å vedta regelverk som angir ulike roller for kommuner med større eller mindre befolkning.

### **Storbyene og regional næringsliv**

I nasjonale kriser er det statsforvalter som samordner kommunikasjon og informasjon til regionalt næringsliv gjennom fylkesberedskapsrådet. Storbyene er imidlertid vertskap for næringslivsaktører, og disse deltar derfor også i kommunale beredskapsråd der slike er etablert.

### **Storbyene og lokale/regionale/sentrale fagmyndigheter**

Storbyene kan ved kriser ha en direkte dialog med lokale/regionale/sentrale fagmyndigheter i de ulike regionene ved kriser. Denne dialogen går dels i beredskapssporet, for eksempel når Drammen kommune hadde kontakt

med NVE under flomsituasjon knyttet til ekstremværet Hans, og dels i fagsporet, for eksempel når storbyenes kommuneleger under korona-krisen hadde en faglinje til regionale og sentrale helsemyndigheter (Statsforvalter, Helsedirektoratet).

Hver krise er imidlertid forskjellig, og det varierer hvilke fagmyndigheter det er aktuelt å samhandle med. Det vurderes derfor som lite aktuelt å formalisere denne samhandlingen

## 7.2 Storbynettverk beredskap

I dette underkapitlet flytter vi fokus til storbynettverket som aktør. I tabellen nedenfor viser vi en oversikt av samhandlingsaktører og våre vurderinger av om storbynettverk beredskap har en direkte samhandlingsrolle med de.

**Tabell 2:**

|  | Samhandlingsaktør                          | Samhandl. i kriser? | Kommentar                                     |
|--|--|---------------------|---|
| Storbynettverk Beredskap som nettverk ved nasjonale kriser | Kommunesektorens organisasjon (KS)         | <b>Ja</b>           | Kan tillegges en rolle. Bør formaliseres      |
|  | Nasjonale krisemyndigheter (fag dep., DSB) | <b>Delvis</b>       | Ingen formell rolle<br>Årlige kontaktmøte DSB |
|  | Statsforvalter                             | <b>Nei</b>          | Ingen rolle                                   |
|  | Internt i nettverket                       | <b>Ja</b>           | Viktig rolle internt                          |
|  | Nabokommuner                               | <b>Delvis</b>       | Lite etterspurt, men kan utvikles             |
|  | Næringsliv                                 | <b>Nei</b>          | Ingen rolle                                   |
|  | Lokale/regionale sektormyndigheter         | <b>Nei</b>          | Ingen rolle                                   |

I de følgende avsnittene gir vi en forklaring på våre vurderinger.

### Storbynettverket beredskap og kommunesektorens organisasjon (KS)

KS har to nettverk som er aktuelle for storbykommunene og beredskap, se over. Det ble i datainnhentingens pekt på behov for å klargjøre rollene til disse tre nettverkene.

Storbynettverk beredskap som nettverk kan tillegges en større rolle som støtteressurs for KS i politiske prosesser ved en nasjonal krise. Dersom det er ønskelig, kan SNBs rolle og ansvar, prosesser og samhandlingslinjer reguleres formelt. Hvis det gjøres bør all kommunikasjon mellom SNB og nasjonale myndigheter i en krise gå gjennom KS.

### Storbynettverket beredskap og nasjonale krisemyndigheter (fag, departementet og DSB).

SNB som nettverk har i dag ingen rolle i nasjonal krisehåndtering i regi av DSB. Det har ikke kommet forslag om å endre på dette.

Det holdes et årlig kontaktmøte mellom SNB og sjef DSB, der statsforvalterrepresentanter inviteres med. Møtet blir vurdert som nyttig, men at det ikke alltid kommer noe konkret ut av disse.

Det er et potensial for at SNB i større grad kan være et forum der DSB bruker SNB som en sparringpartner i utarbeidelse av maler og veiledere innen beredskap og krisehåndtering, uten at dette rokker ved DSBs ansvar for slike dokumenter.

### Storbynettverket beredskap og statsforvalter

SNB som nettverk har i dag ingen rolle i Statsforvalters regionale koordinering og oppfølgingen av fylkets kommuner ved nasjonal krisehåndtering. Det har ikke kommet ønsker om å endre på dette. Datagrunnlaget er entydig på at Statsforvalters rolle og ansvar under kriser ikke bør utfordres. Samtidig ser man behovet for ressursmessig styrking av Statsforvalter for å kunne fylle samordningsrollen, også overfor storbyene.

### Internt i nettverket

SNB som nettverk har i dag en svært viktig rolle som arena for erfaringsutveksling og læring ved nasjonale kriser. Det oppgis å være et tett og godt

samarbeid internt, basert på tillit. SNB vil ytterligere styrkes som nettverk dersom alle åtte storbykommunene inngår.

Det er potensial for at SNB kan ta en større rolle ved kriser, både seg imellom og overfor nabokommuner. For eksempel kan SNB utvikle seg til å være en kompetansebase og nav for kriserelaterte tiltak av felles interesse (eks lokale forskrifter, digitale løsninger tilpasset hendelsen osv.). Dersom dette er ønskelig, forutsettes ressurstilførsel. Dette kan selvfølgelig komme fra storbykommunene selv, men det kan også argumenteres for at det vil være en god investering fra KS sin side å bidra med begrensede administrative ressurser for et administrativt sekretariat, eller lignende, for SNB.

### Storbynettverket beredskap og nabokommuner

SNB som nettverk har i dag lite direkte samhandling med nabokommuner i de ulike regionene, og det har ikke kommet ønsker om å endre på dette. Men kan ta en slik rolle gjennom å være kunnskapsutvikler og gi strukturert faglig støtte til beredskapsressurser i storbyenes nabokommuner. Et eksempel på hvordan dette kunne se ut er Samfunnssikkerhetens hus i Bergen, eller et lignende initiativ, fikk støtte fra SNB og / eller KS til å gi faglig støtte til flere av landets kommuner.

### Storbynettverket beredskap og næringsliv

SNB som nettverk har i dag lite direkte samhandling med næringslivet i de ulike regionene ved kriser. Det har ikke kommet ønsker om å endre på dette.

### Storbynettverket beredskap og lokale, regionale og sentrale fagmyndigheter

SNB som nettverk har i dag ingen direkte samhandling med lokale/regionale/sentrale fagmyndigheter i de ulike regionene ved kriser, for eksempel NVE ved ekstremvær/flom og Statsforvalter som regional helsemyndighet. Det har ikke kommet ønsker om å endre på dette.

## 7.3 Oppsummering med forslag og anbefalinger for videre vurdering

Denne utredningen omhandler et komplekst område i norsk forvaltning som er blir stadig mer aktuelt, og som har faglige, forvaltningsmessige og

politiske utfordringer. De mer opplagte utfordringene og dilemmaene diskutert inkluderer:

- Dilemmaer knyttet til likestilling av forpliktelser og roller mellom kommunene ut ifra generalistkommuneprinsippet og sterke asymmetrier i kompetanse og kapasitet mellom kommunene
- Store forpliktelser og krav til kommunene om beredskap. Disse har blitt skjerpet i de siste årene og forventes ytterligere skjerping som følge av flere nasjonale utredninger på området
- Statsforvalter har svært omfattende portefølje hvor samordning av beredskap er bare en liten del av den. Statsforvalter befinner seg i en ressurskvis når det gjelder beredskap
- Uklare retningslinjer for SFs rolle i samordning av beredskap – og stor forskjell i hvordan dette er løst i ulike regioner
- Alle kommunene bruker ikke de samme krisestøtteverktøy og digitale løsninger. Dette vanskeliggjør samordning og kommunikasjon mellom kommunene, samordning mellom kommunene og Statsforvalter, og samordning mellom statsforvalterne
- Struktur av medlemskap i Storbynettverk beredskap og nettverkets uformelle oppsett bidrar ikke til å styrke legitimiteten til nettverket

Dette er utfordringer som storbykommunene og Storbynettverk beredskap ikke kan løse alene, men som de kan bidra til å finne løsninger for. Dette er en prosess som allerede har blitt startet av Storbynettverk beredskap, og KS har også igangsatt en prosess for styrking av beredskap for medlemmene med vedtaket om å etablere Samfunnssikkerhet og beredskap som et femte satsningsområde.

Denne utredningens analyse peker på flere områder hvor det er et potensial for å videre styrke denne viktige beredskapssatsningen av storbykommunene, Storbynettverk beredskap og KS. Anbefalingene nedenfor er forslag til hvordan KS kan støtte kommunene i styrking av beredskapsarbeidet, og hvordan storbykommunene og Storbynettverk beredskap kan være en ressurs for KS. Vi har inndelt anbefalingene under overskriftene **organisatorisk** – om innretningen a nettverkets organisering, **Storbynettverk beredskap** – om hvordan nettverket opererer, og **Storbykommunene** – om hva storbykommunene selv kan gjøre.



## Organisatorisk

**Anbefaling 1: SNB bør utvides til å inkludere alle 8 storbykommuner i KS storbynettverk.** Det er vanskelig å forsvare dagens innretning hvor to av kommunene som er med i KS Storbynettverk, Bærum og Drammen, ikke er med i Storbynettverk beredskap.

Ansvarlig: SNB

**Anbefaling 2: Storbynettverk beredskap sin rolle overfor KS Storbynettverk bør formaliseres.** SNB sitter inne med viktig kompetanse og kapasitet som det er sannsynlig at man kan utnytte bedre med et klarere mandat og, ikke minst, administrative ressurser og støtte.

Ansvarlig: SNB og KS

## Storbynettverk beredskap

**Anbefaling 3: SNB kan i større grad være et forum som kan fungere som en sparringspartner for DSB i utarbeidelse av maler og veiledere innen beredskap og krisehåndtering.** Dette ville ikke rokke ved DSBs ansvar for slike dokumenter.

Ansvarlig: SNB og DSB

**Anbefaling 4: SNB kan vurdere muligheten for som nettverk å være en kompetansebase og et nav storbyene imellom og for nabokommuner.** SNB kan legge til rette for utvikling av kriserelaterte tiltak av felles interesse (eks maler for lokale forskrifter, digitale løsninger tilpasset hendelsen, tiltakskort-maler, osv.). Dette kan utvikles trinnvis. SNB kan også tilby opplæring for beredskapsressurser i landets kommuner. Samfunnssikkerhetens hus i Bergen kan være en god modell for hvordan SNB kan støtte et kunnskapssenter.

Ansvarlig: SNB

## Storbykommunene

**Anbefaling 5: Det bør vurderes om flere/alle storbyer skal inngå i fylkesberedskapsrådene.** Det er gode argumenter både for å inkludere de største kommunene i fylkesberedskapsrådene og å sikre en mer enhetlig tilnærming til beredskap mellom statsforvalterne. Denne anbefalingen kan også være aktuell for fylker med større byer som ikke er medlemmer i KS Storbynettverk.

Ansvarlig: DSB/SF

**Anbefaling 6: Storbyer kan påta seg større roller overfor nabokommuner ved kriser, eventuelt på definerte områder, for eksempel innkjøp, digitale løsninger og innbyggerinformasjon.** Dette henger sammen med anbefaling 4 til SNB, ovenfor, men er rettet mot den enkelte storbykommune. Storbyene kan bruke SNB til å dele erfaringer, og involvere i nabokommunene i vurderingen av effektivitet av tiltak. Det er viktig at Statsforvalter informeres, og involveres om nødvendig, i slike tiltak.

Ansvarlig: Storbykommunene selv, koordineres mellom storbyene. KS kan ta en rolle som pådriver.

Disse anbefalingene har som mål å bidra til en enda mer effektiv bruk av beredskapsressurser på kommunalt, regionalt og nasjonalt plan – ved styrket samhandling, effektiv kunnskapsbygging og utvikling av gode verktøy for kommunikasjon og krisehåndtering. På nasjonalt nivå kan det bidra til raskere og mer treffsikre situasjonsbilder, bedre kommunikasjon og samhandling på regionalt nivå, og på lokalt nivå kan det bidra til en styrking av beredskap og en viss utjevning av forskjeller i beredskap mellom de største og minste kommunene.

## Vedlegg 1 – Dokumentliste

- Bergen kommune (2022) Tidslinje pandemihåndtering inkludert møter i storbynettverk
- Bork Vermund Kvilhaug og Fredrik Flaten (2020) «Perspektiver på krisekommunikasjon. Kommunikasjonssystemer, krisekommunikasjon og læring etter ekstremværhendelser.» Masterstudium i samfunnssikkerhet, Universitetet i Stavanger, juni 2020.
- Bærum kommune (2022) Pandemievaluering – spørreundersøkelse
- Drammen kommune (2022) Pandemievaluering - spørreundersøkelse
- DSB (2016) Videreutvikling av sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret Sivilt-militært. Presentasjon for kontaktmøte 6. september 2016
- DSB (2021) Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt versjon 2
- DSB (2022) Statsforvalterens samordningsrolle i håndteringen av covid-19
- Hovedredningssentralen (2021) «Evaluering. Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum.» Rapport til Justis og beredskapsdepartementet, 1. juni 2021.
- KPMG (2022) Drammen kommunes pandemihåndtering
- Kristiansand kommune (2021) Årsrapport 2020 håndtering av koronasituasjonen
- Kristiansand kommune (2020) Foreløpig evaluering Covid19
- Kristiansand kommune (2022) Evaluering av kommunens pandemihåndtering 2020-2022
- Kristiansand kommune (2022) Pandemievaluering – spørreundersøkelse
- NORCE og Telemarksforskning (2023) Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet
- NOU 2021:6 (2021) Myndighetenes håndtering av koronapandemien
- NOU 2022:5 (2022) Myndighetenes håndtering av koronapandemien del 2 – rapport fra koronakommisjonen
- NOU 2023:9 (2023) Generalistkommunesystemet. Kommunal- og distriktsdepartementet
- NOU 2023:14 (2023) Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet
- NOU 2023:16 (2023) Evaluering av pandemihåndteringen – rapport fra Koronautvalget
- NOU 2023:17 (2023) Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid. Justis- og beredskapsdepartementet
- Rogaland revisjon (2021) Krisehåndtering og lærdommer i forbindelse med koronautbruddet -Stavanger kommune
- Rogaland revisjon (2022) Krisehåndtering og lærdommer i forbindelse med koronautbruddet - Bærum kommune
- Trondheim kommune (2020) Ledelse i langvarig beredskap – erfaringer fra koronapandemiens første faser
- Trondheim kommune (2021) På vei mot en ny hverdag – sak til kommunedirektørens ledergruppe

## Vedlegg 2 – Intervju og workshop

### Intervjuer og gruppeintervjuer

| Rolle og organisasjon                                      | Dato       |
|--|------------|
| Beredskapssjef Kristiansand                                | 28.04.2023 |
| Beredskapssjef Stavanger                                   |            |
| Avdelingsdirektør samordning og beredskap (DSB)            | 15.05.2023 |
| Avdelingssjef Beredskapsetaten                             | 25.05.2023 |
| Seksjonssjef byrådslederens kontor                         |            |
| Samfunnssikkerhet og beredskap Statsforvalteren i Vestland | 15.08.2023 |
| Beredskapsansvarlige i:                                    | 16.05.2023 |
| Vennesla kommune   |            |
| Lier kommune   |            |
| Kongsberg  |            |
| Lindesnes  |            |
| Sola kommune   |            |
| Sandnes kommune  |            |
| Beredskapsansvarlige fra Statsforvalter i:                 | 14.06.2023 |
| Trøndelag  |            |
| Troms og Finnmark  |            |
| Oslo og Viken  |            |
| Agder  |            |
| Rogaland   |            |
| 4 representanter fra NHO og Aneo                           | 19.06.2023 |

| Rolle og organisasjon                       | Dato       |
|---|------------|
| Beredskapsansvarlige fra: Sørlandet sykehus | 19.06.2023 |
| Stavanger Universitetssykehus               |            |
| Helse Bergen                                |            |
| Vestre Viken HF                             |            |
| Beredskapsansvarlige fra:                   | 10.05.2023 |
| Bærum kommune                               |            |
| Bærum kommune                               |            |
| Trondheim kommune                           |            |
| Bergen kommune                              |            |
| Trondheim kommune                           |            |
| Tromsø kommune                              |            |
| Tromsø kommune                              |            |
| Kristiansand kommune                        |            |
| Oslo kommune                                |            |

## Workshop

Workshopen ble avholdt 21. august kl. 12.00-14.30

### Rolle og organisasjon

Beredskapssjef Oslo kommune

Beredskapskoordinator Lindesnes kommune

Beredskapssjef Bergen kommune

Beredskapsleder Bærum kommune

Beredskapsleder Trondheim kommune

Rådgiver i Malvik kommune

Seksjonssjef byrådslederens kontor

Avdelingssjef Beredskapsetaten

Spesialrådgiver samfunnsikkerhet og beredskap I KS

Beredskapsrådgiver i Stjørdal kommune

Beredskapssjef i Tromsø kommune

NHO Rogaland

Beredskapssjef i Kristiansand kommune

Beredskapssjef i Drammen kommune

Beredskapssjef Sørlandet sykehus

Beredskapssjef Stavanger kommune

Statsforvalter Agder

---

### Vedlegg 3 – Oversikt over tidligere evalueringer fra bykommuner

| Rapport   | Sentrale funn  |
|---|--|
| <p><a href="#">Drammen kommunes håndtering av pandemien</a><br/>KPMG, 10.08.2022</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Evalueringen er lagt opp etter KS Storbynettverks mal for evalueringer av kommuners pandemihåndtering. Den fokuserte på kommunens krisehåndtering med vekt på å identifisere positive læringspunkter og forbedringspunkter på systemnivå. Den gikk ikke ned på detaljnivå i tjenestelevering.</li> <li>➤ Evalueringens fant at Drammen kommune hadde gjort mye riktig i sin håndtering av pandemien. Fem suksess faktorer ble identifisert:: 1. Sterk kriseledelse; 2. Sterk helsefaglig beredskap;3. Målrrettet arbeid mot innvandrerbefolkningen; 4. Godt samarbeid med andre kommuner i anskaffelse og lagring av smittevernustyr; og 5. Viktig bidrag fra statsforvalter i samordning av kommuners krisehåndtering.</li> <li>➤ Områder med forbedringspunkter inkluderte: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Kriseledelsen og krisehåndteringen</b>, spesielt i den tidlige fasen, var mest orientert mot det nasjonale og helsefaglige, og mindre mot prosesser og håndtering av konsekvensene krisen hadde på driften av kommunen og på sårbare grupper</li> <li>○ <b>Ivaretagelsen av personal</b> som var spesielt utsatt for høyt arbeidspress under pandemien var ikke optimal</li> <li>○ <b>Det eksisterende planverket</b> hadde ikke tatt høyde for en langvarig krise</li> <li>○ <b>Kommunens beredskapslager for smittevernustyr</b> var ikke tilstrekkelig ved starten av pandemien</li> <li>○ <b>Frivillige organisasjoner</b> utgjorde en viktig ressurs i krisehåndteringen som kunne ha vært enda bedre utnyttet med en bedre integrering i kommunens krisehåndtering</li> </ul> </li> <li>➤ Evalueringen ga de følgende anbefalinger: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sørge for en mer dynamisk innretning av kriseledelsen som er tilpasset krisen</li> <li>2. Styrk ivaretagelse av ansatte under en krise</li> <li>3. Styrk kontinuitetsplanleggingen</li> <li>4. Etabler rutiner for å sikre god beredskapslagre</li> <li>5. Inkluder frivillig sektors rolle i krisehåndtering i beredskapsplanverket</li> </ol> </li> </ul> |
| <p><a href="#">Evaluering av Sentral kriseledelse nivå 3 i Oslo kommune under Covid-19, Rapport til Beredskapsetaten</a><br/>Deloitte, 12.08.2021</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sentral kriseledelse var et viktig fora for informasjonsutveksling og koordinering på tvers av sektørene under covid-19, og for å etablere et samlet situasjonsbilde for kommunen under pandemien</li> <li>➤ SKL var preget av godt samarbeid og tillit mellom sektorene</li> <li>➤ Kommunens beredskapsplanverk var viktig for at SKL og SKLs stab kunne etableres effektivt i en tidlig fase av pandemien</li> <li>➤ Det ble i løpet av pandemien gjennomført et viktig utviklingsarbeid, blant annet når det gjaldt utvikling av verktøy, virkemidler og metoder for å understøtte kommunens krisehåndteringsarbeid på strategisk nivå, fungert i kommunens overordnede risikobilde.</li> <li>➤ Grunnleggende overordnede prinsipper for beredskaphåndtering var ivare tatt, mens organisering og arbeidsmåte nedfelt i beredskapsplanen var tilpasset dynamikken i pandemiens utvikling.</li> <li>➤ SKL fattet i liten grad beslutninger i krisehåndteringen og var hovedsakelig et organ hvor det kontinuerlig ble gitt og utvekslet informasjon, oppdatering, oversikter og initiert oppgaver som videre ble håndtert i linjen</li> <li>➤ Beredskapsplanverket var i hovedsak tilpasset akutte kriser, og i mindre grad innrettet mot langvarige kriser, og det var noe uklart hvilken rolle SKL skulle ha i en langvarig krise.</li> </ul>   |

|   |   |
|---|---|
| <p><a href="#">Krisehåndtering og lærdommer i forbindelse med korona-utbruddet Stavanger kommune, 2021</a></p> <p>Rogaland Revisjon, 2021</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Kommunens håndtering av pandemien har vært god.</b> I en krevende situasjon for kommunen og innbyggerne har ledelse og organisasjon omstilt seg raskt og tatt beslutninger som har vært avgjørende for hvordan krisen har utviklet seg.</li> <li>➤ <b>Smitteutviklingen har vært under kontroll, og smitteutbrudd er effektivt blitt slått ned.</b> Befolkningsundersøkelser viser stor tilfredshet blant innbyggerne i Stavanger med hvordan kommunen har håndtert og informert om pandemien.</li> <li>➤ <b>Beskyttelse av eldre og andre risikogrupper har stått sentralt i Stavangers håndtering av pandemien.</b> Tross smitte i mange sykehjem og helseinstitusjoner, har Stavanger til forskjell fra de øvrige storbykommunene, unngått mange koronarelaterte dødsfall.</li> <li>➤ <b>Verken planverk eller lagre for smittevernustyr tok høyde for en langvarig og alvorlig pandemi hvor det i utgangspunktet ikke forelå en vaksine.</b> Grunnleggende sett var likevel kommunen forberedt gjennom sine planer for beredskapsorganisering og ressursmobilisering og tilgang på handlekraftige og kompetente ledere og ansatte.</li> <li>➤ <b>Det har vært et utstrakt samarbeid internt i kommunen - mellom politisk ledelse, administrasjonen og faglig ekspertise.</b> Det har i hovedsak sikret balanserte avveininger i forhold til når og hvor hardt det skulle trykkes på den «røde knappen». Samlet sett har samarbeidet styrket effektiviteten og tilliten til kommunens pandemihåndtering.</li> <li>➤ <b>Stavanger kommune har vært involvert i et omfattende eksternt samvirke som samlet sett har vært nyttig i krisehåndteringen.</b> Kommunen har gjennom hele pandemien vært en pådriver for regionalt samarbeid. Selv om det har vært uenigheter om innholdet i lokal smittevernforskrift, har de fire kommunene på Nord-Jæren vært enige om det meste.</li> </ul>   |
| <p><a href="#">Krisehåndtering og lærdommer i forbindelse med korona-utbruddet. Bærum kommune, 2022</a></p> <p>Rogaland Revisjon, 2022</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Smitteutviklingen har vært under kontroll, og smitteutbrudd er blitt slått ned</b> gjennom bruk av lokal forskrift, oppbygging av betydelig TISK-kapasitet (testing-isolering-smittesporing-karantene), regionalt samarbeid og andre lokale smitteverntiltak.</li> <li>➤ <b>Beskyttelse av eldre og andre risikogrupper har stått sentralt i Bærums håndtering av pandemien.</b> Omfattende smitteutbrudd i sykehjem har ført til flere koronarelaterte dødsfall i Bærum enn i flere andre storbykommuner.</li> <li>➤ <b>Verken planverk eller lagre for smittevernustyr tok høyde for en langvarig og alvorlig pandemi hvor det i utgangspunktet ikke forelå en vaksine.</b> Grunnleggende sett var likevel kommunen forberedt gjennom sine planer for beredskapsorganisering og ressursmobilisering og tilgang på handlekraftige og kompetente ledere og ansatte.</li> <li>➤ <b>Samarbeidet mellom politisk ledelse, administrasjonen og faglig ekspertise</b> har i hovedsak sikret balanserte avveininger i forhold til når og hvor hardt det skulle trykkes på den «røde knappen» for å slå ned smittebølger og å kontrollere smittesituasjonen.</li> <li>➤ <b>Det ble avdekket enkelte mangler i planverket.</b> Bærum har ingen plan for helsemessig og sosial beredskap, og pandemiplanen er lite konkret mht. testing, smittesporing, isolasjon og karantene. Bærums beredskapsplaner og helseplaner tok heller ikke fullt ut høyde for et pandemiscenario med en langvarig og alvorlig pandemi hvor det i utgangspunktet ikke forelå vaksine.</li> <li>➤ <b>Den manglende konkretiseringen av TISK-virkemidlene</b> (testing, isolering, smittesporing og karantene) var pandemiplanens svakeste punkt.</li> <li>➤ <b>Kommunen klarte raskt å etablere seg som en autorativ kilde til koronainformasjon.</b> Trafikken på kommunens nettside om korona og på sosiale medier der kommunen har informert om korona, vitner om at folk har søkt til offentlig kommunikasjon i krisetider.</li> <li>➤ <b>Sammenlignet med Asker og Stavanger, hadde Bærum brukt veldig mye ressurser på smittesporing.</b> Forskjellene kan ikke forklares med et høyere smittetrykk i Bærum, men ser blant annet ut til å skyldes at ansvaret for smittesporing ikke har blitt delegert ut til virksomhetene i Bærum, samt at man lenge brukte et egenutviklet smittesporingssystem</li> </ul> |
| <p><b>Evaluerings av Askers korona-håndtering</b></p> <p>PWC, mai 2021</p>  | <p><b>Evalueringen hadde 5 hovedfunn:</b></p> <p><b>1. Godt stabsarbeid, med forbedringspotensial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Asker kommune etablerte og organiserte en kriseledelse i henhold til midlertidig beredskapsplan med en fleksibel tilnærming som var relevant for hendelsen. Stabsarbeid har vært i henhold til god praksis, og kriseledelsen synes å ha foretatt gode prioriteringer til tross for en krevende situasjon. Arbeidsbelastningen og presset på de ansatte har vært høyt, og pandemien har synliggjort behovet for effektiv</li> </ul>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>bruk av stedfortredere og avlastning av personell, særlig på ledelsesnivåer og i Velferd. Det er potensial for bedre utnyttelse av krise-, kvalitets- og rapporteringsverktøy.</p> <p><b>2. Pålitelig og presis kommunikasjon har redusert usikkerhet og skapt trygghet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ I løpet av den første helgen etter nedstengingen ble det tilrettelagt for digitale løsninger for internkommunikasjon og møtevirkosmhet (Zoom) i hele organisasjonen. Kommunikasjonsarbeidet har vært basert på en egen kommunikasjonsstrategi. Kommunen har hatt en god kanalmiks, og vært raskt ute med informasjon intern og eksternt. Asker kommune har gjennomført formannskapsmøter og kommunestyremøter digitalt, tatt i bruk ny digital portal for bekymringsmeldinger til barnevernet, åpnet hjelpetelefon for barn, unge og foresatte. Koronatelefon ble relativt raskt etablert.</li> </ul> <p><b>3. God situasjonsforståelse i kriseledelsen, med potensial for større fokus på scenarioanalyser</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Deling av informasjon på strategisk nivå har fungert godt og bidratt til felles situasjonsforståelse blant deltakere i kriseledelsen. Kommuneoverlegens funksjon har vært spesielt viktig for å sikre en felles forståelse av utviklingen av pandemien. Kriseledelsen har benyttet ROS-analyser aktivt i sitt arbeid og sikret konkrete diskusjoner rundt "worst case". På tross av dette, opplever flere at det i perioder jobbes for lite med scenarioanalyser, samt at "worst case", analyser og trender ikke har blitt tydelig kommunisert ut i organisasjonen.</li> </ul> <p><b>4. God kontroll på TISK og vaksinerings, men kontinuitetsplaner bør revideres</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Asker kommune har vært proaktive og omstillingsdyktige på smittevernområdet gjennom blant annet tidlig etablering av Koronaklinikken og innkjøp av smittevernustyr. Tjenester synes å ha blitt godt opprettholdt, tilpasset og forsterket under pandemien. Kommunen har hatt god kontroll på TISK-kjeden, samt gjennomfører vaksinasjonsprogrammet på en god måte i henhold til krav i lov og forskrift. Kommunen bør gjennomgå kontinuitetsplaner for å sikre ressurser til prioriterte tjenester.</li> </ul> <p><b>5. Enkelthendelser har i liten grad påvirket krisehåndteringen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ At Asker kommune startet vaksinerings av helsepersonell fire dager for tidlig, kan begrunnes med svake instruksjoner fra nasjonalt hold. Beslutningen om å innledningsvis kun etablere et lokalt massevaksinerings ble fattet på bakgrunn av flere faktorer, herunder tilgjengelige og egne lokaler på dette tidspunktet. PwC vurderer at enkelthendelser med negativ medieoppmærksomhet ikke har påvirket utfallet av TISK og/eller vaksinerings av innbyggerne.</li> </ul> |
| <p><a href="#">Evalueringsrapport om pandemihåndteringen i Lillestrøm kommune</a></p> <p>Romerike Revisjon, 28.4.2023</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Undersøkelsen viser at Lillestrøm kommune, til tross for å være en «ny» kommune det året pandemien inntraff, på mange områder hadde gode systemer på plass, og ikke minst håndterte pandemien på en profesjonell måte fra dag til dag. Pandemien ga kommunen på flere områder en bratt læringskurve.</li> <li>➤ Undersøkelsen viser at kommunen i det alt vesentlige håndterte TISK og vaksinerings på en god måte. Når det gjelder kapasiteten til å teste innbyggerne, utarbeidet kommunen planer og gjennomførte testing på en god måte under pandemien. For eksempel tilpasset kommunen testkapasiteten etter behovet for testing. Når det gjelder vaksiner, hadde kommunen gode rutiner og praksis for å håndtere vaksinene i tråd med produsentenes krav og vaksinere innbyggerne.</li> </ul>   |
| <p><a href="#">Kommunens erfaring fra Koronapandemien så langt</a></p> <p>KS FOU</p> <p>Deloitte, september 2021</p>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Kommunene har vært omstillingsdyktige og fleksible og har håndtert krisen.</b> Kommunesektoren har spilt en avgjørende rolle i den samlede håndteringen av pandemien i Norge</li> <li>➤ Pandemien har tydeliggjort for kommunene at det å utarbeide gode beredskapsplaner som aktivt oppdateres på alle nivå i organisasjonen, er nyttig og hensiktsmessig. Arbeidet med å oppdatere og tilpasse beredskapsplaner har gitt kommunene verdifulle erfaringer som vil være nyttig i forbindelse med fremtidig krisehåndtering</li> <li>➤ Gjennom pandemien har kommuner erfart at iverksetting av smitteverntiltak må hensynta flere forhold, og at gode analyser og risikovurderinger må legges til grunn for å vurdere tiltakenes forholdsmessighet. Dette har særlig blitt trukket frem i denne undersøkelsen når det gjelder tiltakenes konsekvenser for sårbare barn og unge.</li> <li>➤ Kommunelegenes viktige funksjon og rolle i smittehåndtering har blitt tydelig både for kommunen og befolkningen gjennom pandemien.</li> <li>➤ Digitale møter har vært hensiktsmessige for å sikre effektiv og bred involvering av relevant personell i kriseledelse</li> </ul>  |

|   |  |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Utstysberedskap er nødvendig, og kommunene har lært at dette er et område som må vies økt oppmerksomhet i beredskapsarbeidet. En viktig betingelse for kommunenes arbeid på dette området er at kommunens ansvar og statens rolle tydeliggjøres. Som et resultat av pandemien har nå statlige myndigheter begynt å utrede mulighetene for et nasjonalt beredskapslager</li> <li>➤ Pandemien har krevd at kommuner må ta i bruk ulike rekrutteringskanaler for å sikre forsvarlig bemanning i tjenestene. Kommunene har fått viktig erfaring med å planlegge for å oppskalere, omdisponere og nedskalere personellressurser. Dette er erfaringer som bør nyttiggjøres i beredskapsarbeidet fremover.</li> <li>➤ For en del av kommunene har pandemien medført et godt samarbeid med statsforvalteren, og statsforvalteren har gjennom pandemien fått en tydeligere og mer koordinerende rolle som blir oppfattet som positiv av flere kommuner. Andre kommuner har ikke tilsvarende gode erfaringer og viser behovet for å avklare og tydeliggjøre statsforvalterens rolle slik at den blir lik for alle kommuner og tilpasset kommunenes behov.</li> <li>➤ Kommunene har tatt ansvar for å håndtere pandemien ved å iverksette nasjonale føringer og lokale tiltak. Det er derfor viktig at staten i forkant av tiltak involverer og informerer kommunen i forbindelse med tiltak som berører deres ansvarsområder og tjenester, for å sikre mest mulig treffsikre tiltak.</li> <li>➤ Pandemien har understreket viktigheten av åpenhet og god informasjon til befolkningen for å sikre at innbyggerne får nødvendig informasjon i krisesituasjoner. For å lykkes i å forebygge smittespredning er kommunene avhengig av at alle grupper får tilstrekkelig informasjon fra kommunen og at befolkningen har tillit til informasjonen som blir gitt. Kommunens nettsider og sosiale medier har blitt brukt mer aktivt enn noen gang. Dette er et kommunikasjonsarbeid som har verdi også utover en krise, men da må disse kommunikasjonskanalene opprettholdes, fylles med god og aktuell informasjon, og oppdateres jevnlig.</li> <li>➤ Pandemien har synliggjort behovet for å sikre gode kommunikasjonsløsninger for grupper som det kan være vanskelig å nå. I arbeidet med å nå ut med informasjon har kommuner prøvd ut nye alternative kommunikasjonskanaler. Bruk av informasjon på ulike språk, oppsøkende informasjonsvirksomhet i utvalgte miljø og bruk av «verter» som kan spre informasjon i sine lokalmiljøer, har vært viktige tiltak og kan videreføres i kommunens informasjonsarbeid også etter pandemien.</li> <li>➤ Kommunen har etablert ulike støtteordninger for å ivareta både næringsliv og frivillig sektor. Kommunene bør innhente erfaringer om hvilke ordninger som har hatt størst positiv effekt.</li> <li>➤ Pandemien har vist at smitteverntiltak kan få stor innvirkning på næringsliv og frivillig sektor. Hvordan kommunikasjon og dialog med næringsliv og frivillig sektor bør foregå i krisesituasjoner der disse er berørt, bør omtales i kommunenes beredskapsplaner</li> </ul> |
| <p><a href="#">Bergen kommune – håndtering av pandemien i ulike sektorer</a><br/>Deloitte, 2021</p> | <p>Bergen kommune har fått gjennomført en rekke forvaltningsrevisjoner rettet mot hvordan kommunen håndterte pandemien i ulike sektorer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Forvaltningsrevisjon om sosiale tjenesters håndtering av pandemien</li> <li>➤ Forvaltningsrevisjon om psykisk helse- og rustjenesters håndtering av pandemien</li> <li>➤ Forvaltningsrevisjon om ansattes situasjon under pandemien</li> <li>➤ Forvaltningsrevisjon tjenester til utviklingshemmede under pandemien</li> <li>➤ Forvaltningsrevisjon om elevenes læringsutbytte og læringsmiljø under covid-19 pandemien</li> <li>➤ Forvaltningsrevisjon helsestasjon, skolehelsetjeneste og jordmortjeneste under pandemien</li> <li>➤ Forvaltningsrevisjon hjemmebaserte tjenester og aktivitetstilbud til eldre under covid-19</li> <li>➤ Forvaltningsrevisjon barnehager under covid-19</li> <li>➤ Boligetaten under covid-19 pandemien</li> <li>➤ Barneverntjenesten under covid-19</li> <li>➤ Sykehjem under covid-19 pandemien</li> </ul>  |









### **Kontakt oss**

Geir Sundet

**Director**

**T** +47 40 63 30 78

**E** [geir.sundet@kpmg.no](mailto:geir.sundet@kpmg.no)

Kine Kjærnet

**Partner**

**T** +47 90 56 91 24

**E** [kine.kjaernet@kpmg.no](mailto:kine.kjaernet@kpmg.no)

2023 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.