

SØF-rapport nr. 07/23

Samfunnsøkonomisk drøfting av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering

Kaja von der Leyen

Petter Grytten Almklov

Stian Antonsen

Taryn Ann Galloway

Harald Støen Høyem

Torgeir Kolstø Haavik

Lana Krehic

John Sverre Rønnevik

SØF-prosjekt nr. 3840: «Analyse av samfunnsøkonomiske konsekvenser av effektene av
Totalberedskapskommisjonens tiltak»

Prosjektet er finansiert av Totalberedskapskommisjonen

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, NOVEMBER 2022**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

SØF-rapport nr. 07/23

ISBN 978-82-7570-727-5	Trykt versjon
ISBN 978-82-7570-726-8	Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226	Trykt versjon
ISSN 1892-7661	Elektronisk versjon

Forord

Denne rapporten sammenfatter arbeidet med prosjektet *Analyse av samfunnsøkonomiske konsekvenser av effektene av Totalberedskapskommisjonens tiltak*, på oppdrag fra Totalberedskapskommisjonen.

Forfatterne av denne rapporten tilhører to avdelinger ved NTNU Samfunnsforskning samt Asplan Viak og har til sammen en tverrfaglig bakgrunn, noe som har vært nyttig i gjennomføringen av disse analysene. Kaja von der Leyen (samfunnsøkonom) og Lana Krehic (samfunnsøkonom) jobber ved Senter for økonomisk forskning. Stian Antonsen (sosiolog), Torgeir Kolstø Haavik (sosiolog) og Petter Grytten Almklov (sosiolog) jobber på – eller er tilknyttet – Studio Apertura. Taryn Ann Galloway (samfunnsøkonom), John Sverre Rønnevik (stats- og klimaviter) og Harald Støem Høyem (samfunnsøkonom) jobber i Asplan Viak.

Vi er takknemlig for viktige innspill og tilbakemeldinger underveis fra Totalberedskapskommisjonens sekretariat. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, mai 2023

Kaja von der Leyen (prosjektleder), Petter Grytten Almklov, Stian Antonsen, Taryn Ann Galloway, Torgeir Kolstø Haavik, Harald Støem Høyem, Lana Krehic og John Sverre Rønnevik

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
2. Avgrensing av tiltaket og mulige oppgaver under ordningen	2
2.1. Kommisjonens anbefaling	2
2.2. Mulige oppgaver.....	4
Kommunikasjon	4
Psykososial støtte	6
Ressursformidling og koordinering.....	6
Typer av aktører og nettverk	6
3. Mulige kostnads- og nyttekomponenter	8
3.1. Prioritering av kommunale ressurser	8
3.2. Kostnader.....	9
Alternativkostnaden knyttet til ressurser som benyttes til beredskapsformål	9
Kostnader knyttet til for lav kapasitet	9
Kostnader knyttet til tiltaket	11
4. Samfunnsøkonomiske vurderinger.....	12
4.1. Kostnader.....	12
4.2. Betydningen av antall kommuner.....	13
4.3. Betydningen av antall kommuner.....	14
5. Oppsummering og anbefaling til videre arbeid.....	16
Referanser.....	18

1. Innledning

Vårt oppdrag er å bistå Totalberedskapskommisjonen med tiltaksanalyser basert på samfunnsøkonomisk teori, empiri og norsk forvaltningspraksis for samfunnsøkonomiske analyser. Offentlige tiltak bør underkastes en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse for å sikre at samfunnets samlede ressurser brukes på en god måte.

Hovedformålet med denne rapporten er å belyse kostnads- og nyttekomponenter knyttet til en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering. Videre gjennomføres det en drøfting av hvordan anbefalingen om en slik ordning kan analyseres ut fra samfunnsøkonomisk teori.

Det har ikke vært et mål å gjennomføre en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse av anbefalingen, da vi mener den må spesifiseres ytterligere dersom en slik analyse skal gjennomføres. Formålet er først og fremst å fremheve hvilke momenter i operasjonaliseringen av anbefalingen som vil kunne påvirke den samfunnsøkonomiske nytten. Dette kan være et nyttig grunnlag dersom tiltaket skal uformes i større detalj, slik at man unngår elementer som sannsynligvis bidrar til redusert samfunnsøkonomisk nytte.

Rapportens kapitler er følger:

- Kapittel 2 – Avgrensning av anbefalingen og mulige oppgaver: Her drøfter vi vår tolkning av ordningen slik det er gitt fra kommisjonen. Videre avgrensner vi analysen ved å peke på tre konkrete områder (kommunikasjon, psykososial støtte og koordinering) der en forsterkningsordning kan bidra.
- Kapittel 3 – Mulige nytte- og kostnadskomponenter: Her drøfter vi hvilke samfunnsøkonomiske kostnader som kan oppstå innenfor de tre konkrete områdene fra kapittel 2 og som kan representere en nyttgevinst dersom de reduseres gjennom en forsterkningsordning. Videre drøftes det kostnader knyttet til implementering av anbefalingen
- Kapittel 4 – Samfunnsøkonomisk vurdering: Her drøfter vi hvorvidt ordningen kan være samfunnsøkonomisk fornuftig sammenlignet med dagens situasjon. Vi legger til grunn en såkalt kostnadseffektivitetsanalyse der vi antar at beredskapen er lik med og uten en forsterkningsordning og sammenlikner kostnadene mellom dagens modell og innsatsmodellen.
- Kapittel 5 – Oppsummering og anbefaling til videre arbeid: Her drøfter vil hovedfunnene i analysen. Vi gir en anbefaling til videre arbeid og peker på at en forsterkningsordning må ses i lys av viktige prinsipper i den beredskapen, som nærhetsprinsippet.

2. Avgrensning av tiltaket og mulige oppgaver under ordningen

I dette kapitlet går vi gjennom sentrale avgrensninger av tiltaket slik det var beskrevet i dokumentasjon fra kommisjonens sekretariat. Videre drøfter vi kort hvilke momenter som må operasjonaliseres for å kunne utføre en vurdering.

2.1. Kommisjonens anbefaling

Vi ble bedt om å vurdere tiltaket om å etablere en «*utrykningsstyrke*» som kan støtte/overta funksjoner inntil kommunen har fått på plass nødvendige ressurser på kort og lengre sikt»

Dette var formuleringen som lå til grunn da våre vurderinger ble gjort. Benevnelsen *utrykningsstyrke* er i den endelige anbefalingen omtalt som en nettverksbasert forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering.

Det ble videre spesifisert at ordningen ikke skulle knyttes til spesifikke kriser, for eksempel naturhendelser. Formålet var:

[...] [Å] støtte og avlaste kommuner med generiske krisebehov som gjør seg gjeldende for alle større kriser som får store konsekvenser for lokalsamfunnet, og som gjerne krever langvarig innsats fra kommunen etter at den akutte krisehåndteringen er ferdig

Det ble presisert at styrken ikke skulle være en tradisjonell utrykningsstyrke, men:

[...] [F]or eksempel være en kombinasjon av at statsforvalterne kan ha egne ressurser som kan avlaste kommunene (og som kommunene vet at de kan trekke på/planlegge ut ifra), og/eller at statsforvaltere eller fagetater har avtaler og et formalisert samarbeid med relevante kompetansemiljøer som kan mobiliseres (fra oppdragsbeskrivelsen).

Disse beskrivelsene ligger til grunn for våre vurderinger i denne rapporten. Samtidig kommer vi til å drøfte forholdet til en mer tradisjonell utrykningsstyrke for å få frem de underliggende forskjellene mellom kostnader og gevinster knyttet til ulike måter å organisere styrken på. Vi har valgt å se på denne anbefalingen som en forsikringsordning og gjennomgår i det følgende argumenter for hvorfor vi har lagt til grunn denne tolkningen, samt viktige egenskaper knyttet til forsikringsordninger.

Det kan være kostbart å opprettholde en høy beredskap i egen regi, da kommunale midler er begrensede og må prioriteres mellom ulike formål. Videre løper kommunene en risiko ved å ha for lav beredskap i tilfelle en krise oppstår.

Situasjonen hver enkelt kommune står i, kan dermed til en viss grad sammenlignes med en mulig forsikringstager. Man opplever en risiko knyttet til beredskap og det er relativt ressurskrevende å skulle opprettholde full beredskap. Større kriser inntreffer kanskje relativt sett sjeldent, og kan derfor være vanskelig å forutsi om en spesifikk kommune vil rammes. I slike tilfeller kan det være fordelaktig at staten bidrar med en utrykningsstyrke som en for form forsikringsordning for kommunene.

En slik forsikringsordning er gunstig ved at den overfører risiko fra kommunen til staten. Gitt at kommunene har risiko-aversjon og staten er risiko-nøytral, vil en forsikringsordning kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Et sentralt poeng er: Det er krevende for hver enkelt kommune å skulle være fullt rustet mot alle hendelser som kan true innbyggernes sikkerhet og utfordrende å anslå hvorvidt en større hendelse inntreffer lokalt. Dersom staten har en rolle som forsikrer, behøver den ikke å vite hvilke kommuner som vil oppleve problematiske hendelser, bare andelen – som er vesentlig lettere å anslå enn om en spesifikk kommune kommer til å oppleve en hendelse eller ikke. Dette kan gjøre det betydelig lettere for staten å sikre tilstrekkelig materiell og personell for å håndtere lokale kriser. Fordelen kan være at hver enkelt kommune kan benytte færre ressurser på kapasitet, siden de kan dele risikoen med de andre kommunene: Man vet ikke akkurat hvilken kommune som rammes, men omtrent hvor mange. Dermed kan usikkerheten hver enkelt kommune står overfor reduseres.

Gevinsten i en forsikringsordning ligger altså i at det er utfordrende å anslå om en spesifikk forsikringstaker rammes. En annen måte å si dette på er at hver enkelt «aktør» har relativt lav sannsynlighet for å rammes. For hendelser som er relativt enkle å forutsi, er gevinsten ved en slik ordning mindre.

Et annet sentralt poeng er at forsikringsordninger kun vil være effektive dersom risikoen ikke er systematisk. Hvis en hendelse som inntreffer et sted er forbundet med høyere sannsynlighet for en hendelse på et annet sted samtidig, vil man ikke kunne spre risikoen like effektivt. Risikoen for hver forsikringstaker bør dermed være statistisk uavhengig av andre forsikringstakere (Autor, 2003). Dersom dette ikke er tilfelle, vil ikke en slik forsikringsordning kunne fungere optimalt fordi forsikringsgiveren ikke kan spre risikoen over alle forsikringstakere. Det er altså først og fremst lokale hendelser som bør dekkes og systematisk risiko må håndteres på et annet vis.

Videre bør det nevnes at det ligger en risiko i å tilby forsikringer fordi det gir insentiver til å underinvestere i egen forebyggingsaktivitet. Denne risikoen kan reduseres gjennom tydelige avgrensninger av hvilke hendelser som dekkes av forsikringen.

2.2. Mulige oppgaver

I dette delkapitlet gir vi en beredskapsfaglig drøfting av mulige områder der en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering kan spille en rolle. Formålet er å legge et grunnlag for å kunne drøfte mulige samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med dagens situasjon i kapittel 3.

Tiltaket er beskrevet som en gruppe eller ressurspool som gir kommunene tilgang til kapasitet, kompetanse og erfaring som øker deres evne til å håndtere hendelser effektivt. Effektiv hendeshåndtering er som regel avhengig av mange lokale faktorer som i henhold til nærhetsprinsippet løses raskest og best på lokalt nivå, med lokale ressurser og lokalkunnskap til den konteksten hendelsen har inntruffet i (Almklov og Antonsen, 2010). Samtidig finnes det mer generelle aspekter ved hendeshåndtering som vil være mer uavhengige av hva som kjennetegner selve hendelsen. Vi tolker kommisjonens anbefaling om en forsterkningsordning til å gjelde primært denne typen funksjoner.

Kommunikasjon

Kommisjonen trekker frem kommunikasjon som et generisk kompetanseområde som kan inngå i ordningen. Vi legger til grunn at det her legges vekt på kommunens eksterne kommunikasjon mot omverdenen.

Den eksterne kommunikasjonen kan videre være nyttig å dele i to. Den første er kommunikasjon mot media og publikum. Brått inntrufne og/eller store hendelser skaper som regel et stort medietrykk. Fra tidligere hendelser, for eksempel leirskredet i Gjerdrum og kontamineringen av drikkevannet på Askøy, har vi sett at en brå økning i informasjonsbehovet fra omgivelsene setter kommunene under sterkt press (se for eksempel Eikebrokk mfl., 2021). Det eksterne medietrykket inntreffer gjerne samtidig med det interne behovet for å skaffe oversikt over situasjonen og mobilisere interne ressurser i form av kriseledelse, beredskapsstab og ressurser involvert i den operative håndteringen. Det akutte kommunikasjonsbehovet sammenfaller dermed med den fasen av krisehåndtering hvor usikkerheten i situasjonen og belastningen på organisasjonen er størst, og som noen ganger overstiger kommunenes egen kapasitet og kompetanse.

Den andre siden ved ekstern kommunikasjon er knyttet til informasjonsbehovet fra statlige myndigheter. Statsforvalter, departementer og i noen tilfeller også regjeringen, har ved store hendelser behov for informasjon om situasjonen for å kunne forberede eventuell bistand, og for å kunne svare ut spørsmål fra media. Dette vil også kreve ressurser fra kommunene, særlig i tilfeller hvor informasjonsbehovet fra statlige myndigheter er utilstrekkelig samordnet.

Med begrensede ressurser vil det kunne oppstå målkonflikter mellom intern håndtering og ekstern kommunikasjon. Nytteverdien av en forsterkningsordning innenfor krisekommunikasjon vil ligge i å avhjelpe denne målkonflikten. Behovet for støtte til ekstern kommunikasjon, særlig mediehandtering, ble trukket frem i en av evaluering i etterkant av hendelsen med vannbåren smitte i Askøy kommune (Fylkesmannen i Vestland, 2019). En viktig forutsetning for nytten er imidlertid hvilken responstid denne funksjonen kan ha, noe som også har viktige implikasjoner for organisering av og kostnadene ved tjenesten.

Kort responstid (for eksempel innenfor samme dag som hendelsen) forutsetter en utrykningsstyrke som står stand-by, noe som har klare implikasjoner for kostnadene ved en utrykningsstyrke. I akutfasen vil det også i mange tilfeller kunne være krevende å ta imot hjelp – det krever ressurser å innrullere kommunikasjonspersonell på en måte som setter dem i stand til å kommunisere eksternt.

Lengre responstid (for eksempel innenfor en til to dager) vil være mindre nyttig for kommunikasjonskapasiteten i akutfasen, men er sannsynligvis lettere å integrere i kommunens kriseorganisasjon, og vil uansett kunne gi økt profesjonalitet i kommunikasjonsarbeidet og frigjøre ressurser til andre deler av krisehåndteringen. I denne fasen kan en også se for seg at personell fra forsterkningsordningen kan ha koordinerende effekter opp mot statlige myndigheter og med det bidra til å håndtere informasjonssuget fra statlige aktører. Dette vil også være en løsning hvor støtten kan ytes gjennom en nettverksmodell hvor kompetente ressurser kan tas ut av normal drift ett sted og flyttes til et sted med høyere behov, og ikke nødvendigvis gjennom ressurser som står stand-by.

For begge disse tidshorisontene vil det ligge en utfordring i å involvere eksterne «informasjonsprodusenter» i kommunikasjonen med innbyggere og media, ettersom kommunikasjonsfunksjonen vil ha behov for å være relativt tett på prosesser internt i kommunen.

Psykososial støtte

Det andre området som er trukket frem i kommisjonens forslag, er psykososial støtte. Vi tolker dette som en anbefaling som tar sikte på å øke kapasitet og kvalitet i oppfølgingen av berørte etter en hendelse. I hendelser med et stort antall berørte vil dette være en svært ressurs- og kompetansekrevede oppgave. Nytteverdien vil derfor kunne være høy. Flere kommuner har i dag avtaler med frivillige organisasjoner som Røde Kors, blant annet for etableringen av Evakuerte- og pårørendesenter (EPS), og rollen til en forsterkningsordning må også ses opp mot de aktørene som er involvert i slike funksjoner i dag.

Ressursformidling og koordinering

Et tredje område for en forsterkningsordning ligger i å kunne bringe inn koordinerings- og styringsevne i stabsfunksjoner. Å ta imot hjelp i en krise kan være en krevende arbeidsoppgave. Bistand til for eksempel å skaffe oversikt over hvilke ressurser som tilbys eller kan gjøres tilgjengelig fra nabokommuner eller andre eksterne aktører, kan ha positive effekter for kapasitet og effektivitet i hendelseshåndteringen.

Å hente inn eksterne ressurser i en krisesituasjon krever både nærhet og avstand til hendelsen. Mens man på den ene siden kan forvente at kommunen selv har best kompetanse til å hente ressurser i lokalmiljøet kan man se for seg at en forsterkningsordning kan gi bedre kjennskap til og fungere som et bindeledd mot andre nasjonale ressurser (for eksempel Forsvaret) eller spesialkompetanse (for eksempel strålevern eller cybersikkerhet). Denne avveiningen illustreres av PwCs gransking etter brannene Flatanger, Frøya og Lærdal vinteren 2014, hvor det ble pekt på at kommunene hadde en god evne til å mobilisere ressurser lokalt (PwC, 2014). Samtidig var det svakheter i det man kan kalle et systematisk stabsarbeid. Dette er en form for generisk kriseledelseskapasitet en forsterkningsordning kan inneholde.

Typer av aktører og nettverk

Tiltaket må ses i relasjon til eksisterende aktører og nettverk. Man kan se for seg ulike strategier for oppskalering av kapasitet i forbindelse med hendelseshåndtering. En strategi kan være å aktivere private aktører og frivillige organisasjoner, noe som ikke er uvanlig i kommunal krisehåndtering i dag. En annen (og komplementær) strategi er å anmode om bistand fra nærliggende kommuner. Kommisjonen peker nettopp på kommunenes plikt til å yte bistand til hverandre når behovet er større enn tilgangen på ressurser, noe som særlig vil være aktuelt for små kommuner og ved store hendelser:

Kommunene har det primære ansvaret for psykososial oppfølging ved kriser, ulykker og katastrofer av ethvert omfang. I tråd med ansvarsprinsippet vil den som har det alminnelige ansvaret for en tjeneste også ha ansvaret for beredskapsplanlegging og for å kunne ivareta ansvaret også til befolkningen i krise og ved krig. Ved større hendelser kan behovet være større enn tilgangen på ressurser. Kommunene er etter helse- og omsorgstjenesteloven og helseberedskapsloven, pålagt å ha en beredskapsplan. Kommunene skal også yte bistand til andre kommuner ved ulykker og andre akutte situasjoner dersom forholdene tilsier det, jf. Helse- og omsorgstjenesteloven § 5-3 annet ledd (NOU 2023: 17, s. 174).

Dette kan være kommunale nettverk som også vedlikeholdes gjennom planlagte felles øvelser. Med andre ord, samarbeid mellom kommunene er både lovfestet og praktisert, men det kan tenkes at en styrking av organiseringen av dette vil kunne svare ut noen av behovene en forsterkningsordning er ment å møte – særlig dersom statsforvalteren får utvidede ressurser. Det må imidlertid nevnes at en styrking av Statsforvalterens veiledningsrolle ikke er uten implikasjoner for ivaretagelsen av embedets tilsynsrolle overfor kommunene.

Det følger av disse vurderingene at det er behov for avklaringer rundt hvilke kompetanseområder som bør inngå i en forsterkningsordning, hvilket tidsperspektiv ordningen bør ha, hvem som har ansvaret for den, samt hvilke støttefunksjoner som eksisterer i dag. Følgelig bør tiltaket konkretiseres ytterligere. I de neste avsnittene ser vi på ulike nytte- og kostnadskomponenter som kan bidra til å klargjøre hvordan forskjellige implementasjoner av tiltaket kan påvirke den samfunnsøkonomiske nytten.

3. Mulige kostnads- og nyttekomponenter

I dette avsnittet drøfter vi mulige kostnads- og nyttekomponenter knyttet til en forsterkningsordning og bygger videre på de tre områdene omtalt i kapittel 2.

Vi starter med en overordnet drøfting av hvordan mulige samfunnsøkonomiske kostnader oppstår ved lokal håndtering av kriser. Deretter drøfter vi mer inngående hva kostnadene består i, men fortsatt på et overordnet nivå. Disse momentene vil representere nyttesiden av en slik styrke, representert ved kostnadsbesparelser som følger av bedre kommunal krisehåndtering. Til sist drøfter vi hvordan potensielle kostnader vil påvirkes av tiltakets utforming.

3.1. Prioritering av kommunale ressurser

Alle kommuner må ha en viss beredskap for å kunne håndtere eventuelle kriser som oppstår. Et grunnleggende problem hver enkelt kommune må løses, knyttes til hvor store ressurser som skal avsettes. Innenfor begrensede budsjetter vil alle kommuner måtte gjennomføre en avveining mellom de ulike ansvarsområdene og hensynene som skal tas. Dette kan være en relativt kompleks øvelse av flere årsaker.

For det først er norske kommuner utformet etter generalistprinsippet som tilsier at de har relativt brede ansvarsområder. Det er mange hensyn som skal følges opp og prioriteres mellom. Dette øker kompleksiteten i planleggingen, men også konkurransen om begrensede midler. For det andre kan en del hendelser være vanskelige å forutse for hver enkelt kommune. På landsbasis kan det gjerne være flere katastrofer innenfor et gitt tidsrom, men det er mindre sannsynlig at alle katastrofene tilfaller en gitt kommune. Dette øker også usikkerheten og kompleksiteten i beslutningene hver enkelt kommune står overfor. Jo vanskeligere det er å anslå sannsynligheter, konsekvenser og kunnskapsstyrke, desto mer krevende vil det være å fatte gode beslutninger innenfor begrensede ressursrammer.

Et siste problem er det store spekteret av kriser en kommune potensielt kan oppleve, hvilken usikkerhet som ligger i vurderinger knyttet til dette, og i hvilken grad beredskap bygget opp for én type hendelser kan benyttes når kriser med litt annen innretning oppstår. Prioriteringen mellom ulike beredskapsformål kan altså være strammere for kommuner med et mer komplekst «trusselbilde». Videre kan det antas at kommunenes utfordringer rundt krisehåndtering i alle fall ikke blir noe mindre i årene som kommer, ettersom prognosene for klimaendring tilsier en økt frekvens av naturhendelser. Det kan i tillegg komme endringer i typen hendelser og omfanget av disse.

3.2. Kostnader

Hver enkelt kommune må avgjøre hvor omfattende beredskap som skal være tilgjengelig og innenfor hvilken tidshorison, med utgangspunkt i lovkrav og kommunenes egne risiko- og sårbarhetsanalyser. I konkurranse med andre formål på de alternative budsjettene vil man prinsipielt ha to kostnader som kan trekkes frem: 1) alternativkostnaden knyttet til ressurser som benyttes til beredskapsformål, og 2) kostnader knyttet til for lav kapasitet. I det følgende går vi kort gjennom disse kostnadene.

Alternativkostnaden knyttet til ressurser som benyttes til beredskapsformål

Ressursene som benyttes til beredskap kan potensielt gi en nytteverdi til bruk i andre områder i kommunen, spesielt i tilfeller hvor man har en stående utrykningsstyrke knyttet til mer eller mindre spesifikke formål (som brannvesen). Ved mer «fleksible» ressursgrupper som til daglig arbeider med andre formål, vil bruk av disse i krisehåndtering kunne foretrekke behov i den sektoren man til daglig jobber innenfor. Et eksempel på dette kan være omdisponering av sykepleiere i sykehjem til håndtering av helsemessige kriser andre steder.

Kostnader knyttet til for lav kapasitet

Hver enkelt kommune vil med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) definere sitt nivå på beredskap. Noen kriser vil kunne håndteres innenfor kommunens ressursrammer, mens andre vil kunne overgå tilgjengelige kapasitet og/eller kompetanse som behøves i håndteringen. I slike tilfeller kan en rekke kostnader med potensiell samfunnsøkonomisk betydning oppstå.

Først og fremst vil manglende ressurser kunne gi kostnader i form av at innbyggerne ikke får nødvendig hjelp. Bistand kan også være forsinket sett opp mot et idealtilfelle, som vil kunne gi større konsekvenser for den som berøres. Man kan også risikere en lavere kvalitet på hjelpen som ytes fordi det kan være viktigere å bidra med et minimumsnivå av bistand dersom tilgang på personell og materiell er begrenset.

Personellet i en forsterkningsordning vil trolig jobbe med flere kriser enn det ansatte i kommunene generelt får anledning til. Dette kan øke kvaliteten i tjenesten som leveres gjennom økt læring og mer erfaring, relativt til den erfaring og kompetanse i som kan bygges opp i hver enkelt kommune.

Kostnadene knyttet til manglende ressurser vil til en viss grad kunne tallfestes. Forsinket helsehjelp er et eksempel der redusert livskvalitet og arbeidsevne i noen grad kan kvantifiseres.

For eksempel finnes det estimater av samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til ulykker. For andre kostnader vil det være vesentlig mer utfordrende å anslå en kvantifisert verdi ut fra samfunnsøkonomiske prinsipper.

I vårt arbeid har vi identifisert tre områder der det påløper samfunnsøkonomiske kostnader i dagens beredskapshåndtering.

Det første området vi identifiserte var kommunikasjon. I krisehåndtering vil det ofte oppstå et behov for informasjon både internt og eksternt. Det eksterne behovet er knyttet til kommunikasjon med publikum og det interne er knyttet til kommunikasjon innad blant aktørene som bistår og er den funksjonen som er vektlagt i denne vurderingen.

Mangelfull eksternt kommunikasjon kan føre til flere samfunnsøkonomiske kostnader. Dersom innbyggerne har ufullstendig eller feilaktig informasjon kan de risikere å handle annerledes enn det som er objektivt sett mest fordelaktig. Et eksempel på dette kan være knyttet til råd om evakuering ved skogbrann.

Det andre området vi identifiserte var psykososial støtte. I etterkant av den umiddelbare krisehåndteringen kan en del hendelser også medføre et krevende psykososialt arbeid for kommunene. Oppfølgingen av ofre og pårørende i etterkant av 22. juli illustrerer noen av disse utfordringene (Helsedirektoratet, 2016). Redusert psykisk helse kan gi redusert livskvalitet og deltakelse i arbeidslivet, også på lang sikt (posttraumatiske stresslidelser). Dette kan medføre kostnader både for den enkelte og samfunnet som helhet.

Det tredje og siste området vi identifiserte var ressursformidling og koordinering. Koordinering av ressurser kan være svært krevende for kommuner som står midt i en større hendelse. Redusert evne til koordinering kan føre til at ressurser ikke benyttes på best mulig måte. Erfaringer fra hendelser tilsier at kommunene som regel mottar tilbud om bistand fra øvrige kommuner, men at kan man ikke alltid samordne disse ressursene på best mulig måte. Evalueringen fra hendelsen med vannbåren smitte på Askøy i 2019 gir ett eksempel på dette (Fylkesmannen i Vestland, 2019). Personellet i en forsterkningsordning kan muligens bidra som koordineringsressurser slik at man øker kvaliteten på krisehåndteringen gjennom å utnytte ledig kapasitet i andre kommuner. Nytteverdier knyttet til ressursformidling og koordinering vil være vanskelig å tallfeste med særlig grad av sikkerhet.

Kostnader knyttet til tiltaket

Kostnader knyttet til en forsterkningsordning vil avhenge av hvilke funksjoner den skal ivareta og hvilke krav som stilles til en slik styrke. Vi drøfter nå kort noen overordnede betraktninger rundt temaet. Implementeringen vil trolig også påvirke nytten av tiltaket og dette vil også drøftes kort avslutningsvis.

To sentrale avveieinger som må gjøres er (i) hvilken responstid man skal legge til grunn og (ii) hvor spesifikk kompetanse man ønsker å stille til rådighet.

En lavere responstid vil gjøre bistanden tilgjengelig på et tidligere tidspunkt som kan gjøre at den utnyttes bedre. Samtidig vil dette kreve en mer «stand-by»-lignende styrke som trolig vil gi høyere kostnader. Man bør derfor vurdere spesielt hvorvidt det er nødvendig med innsats fra dag én eller om man behøver ekstra personell i tiden etter den innledende fasen av krisehåndteringen. Videre kan man se på muligheten for å utnytte (ledig) personell i andre kommuner med nødvendig kompetanse.

Hvor spesialisert kompetanse ordningen skal dekke bør også vurderes. Dersom det først og fremst er behov for flere hender, kan dette muligens i større grad hentes lokalt fra nærliggende kommuner og trenger nødvendigvis ikke dekkes av en nasjonal styrke. Mer spesialisert kompetanse kan være begrenset i nærliggende kommuner og kan også fortrenge ressurser som behøves andre steder. Spesialisert kompetanse kan også få flere anledninger til å «trene» på krisehåndtering da de kan være en felles ressurs for flere kommuner.

En type kostnader som sannsynligvis oppstår uavhengig av implementeringsmodell er såkalte «transaksjonskostnader». Dette vil være kostnader knyttet til å integrere nytt personell i et pågående arbeid med krisehåndtering, manglende lokalkunnskap blant personell som inngår i forsterkningsordningen og så videre.

4. Samfunnsøkonomiske vurderinger

I dette kapitlet drøfter vi tiltakets samfunnsøkonomiske konsekvenser på overordnet nivå. Nedenfor presenterer vi en meget enkel skisse for samfunnsøkonomisk vurdering av tiltaket. Skissen er ikke ment som en uttømmende analyse, men som et forenklet rammeverk man kan drøfte tiltaket innenfor. Vi tar utgangspunkt i et nullalternativ der hver enkelt kommune selv er ansvarlig for egen beredskap etter samme modell som i dag. Nullalternativet skal beskrive dagens situasjon og den forventede utviklingen i fravær av nye tiltak.

Med utgangspunkt i nullalternativet, finnes det ulike typer samfunnsøkonomiske analyser som i enkel forstand kan grupperes etter hvorvidt man kan regne kostnader og/eller nyttekomponentene «matematisk» eller om de må drøftes. I vårt tilfelle vil det være svært krevende å gjennomføre en fullstendig nyttekostnadsanalyse der både nytten og kostnaden er beregnet matematisk. Tiltak som psykososial støtte anser vi som særlig krevende å tallfeste.

Deretter gjør vi en forenklet samfunnsøkonomisk drøfting av en forsterkningsordning. Fordi det er særlig vanskelig å tilnærme seg analysen av nyttesiden, ser vi det som mest hensiktsmessig å gjennomføre en kostnadseffektivitetsanalyse. Her holdes kvaliteten i nullalternativet og et tiltaksalternativt likt og man undersøker deretter om kostnadene vil være annerledes. Først gir vi en helt generell fremstilling av hvordan null- og tiltaksalternativet kan analyseres. Deretter ser vi nærmere på hvordan null- og tiltaksalternativet kan spesifiseres for en forsterkningsordning som et utgangspunkt for kostnadseffektivitetsanalyser.

4.1. Kostnader

Tabell 4.1 viser forenklet samfunnsøkonomisk regnskap med utgangspunkt i de momentene vi har drøftet så langt i rapporten. Vi har delt inn i tre kostandskategorier:

- *Kapasitetskostnad*: Kostnaden som forbindes med å opprettholde et gitt beredskapsnivå. Hver enkelt kommune bruker K_0 og det er N kommuner. Staten bruker K_1 .
- *Konsekvens*: Forventet kostnad for samfunnet sammensatt av antall kommuner (N), sannsynligheten for en hendelse i en gitt kommune (p) og konsekvens ved et gitt beredskapsnivå når hendelsen inntreffer (Q). For enkelhets skyld, har vi antatt at Q er lik både i nullalternativet og i tiltaket, slik at det kun er kostnaden med å ha et gitt beredskapsnivå som endres.
- *Transaksjonskostnader*: Kostnader som oppstår i den grad ressursene utenfra må sette seg inn i nye organisatoriske og praktiske beredskapsrutiner lokalt.

Tiltakets samfunnsøkonomiske nytte er gitt av differansen mellom kostnader i nullalternativet (individuell ansvar) og tiltaket (forsterkningsordning) gitt som $NN = X - Y$.

Dersom vi antar at staten ikke leverer bedre kvalitet i beredskapen enn hver enkelt kommune ($Q_{kommune}$ og Q_{stat} er like for samme K), vil staten velge kostanden slik at den er forventingsrett: $N * K_0 * p = K_1$. Dette betyr igjen at den samfunnsøkonomiske nytten av tiltaket er gitt ved:

$$NN = N * K_0 * (1 - p) + (T_0 - T_1)$$

Fra denne svært enkle modellen ser vi at nytten av en forsterkningsordning er større jo sjeldnere hendelsen er (lavere p gir høyere NN) og jo større konsekvenser den har. Vi har antatt Q lik for tiltak og nullalternativ. Hvis hendelsen er mer alvorlig, må man trolig bruke større ressurser på beredskap slik at høyere K_0 er en proxy for dette.

Videre spiller differansen i transaksjonskostnader inn. Jo mer krevende det er å sette en personellet i forsterkningsordningen i aksjon sammenlignet med den lokale ($T_0 - T_1$ lavere), jo mindre gunstig vil ordningen være.

Tabell 4.1. Elementer i et samfunnsøkonomisk regnskap

Element	Nullalternativ ¹⁾	Tiltak ²⁾
Kapasitetskostnad	$N * K_0$	K_1
Konsekvens	$N * p * Q$	$N * p * Q$
Transaksjonskostnader	T_0	T_1
SUM	X	Y
Netto nytte (NN)	$X - Y$	

1) Nullalternativ uten forsterkningsordningen. 2) Tiltaksalternativ med forsterkningsordningen.

4.2. Betydningen av antall kommuner

En viktig forutsetning er at antallet kommuner er såpass stort at andelen som behøver bistand kan estimeres relativt presist slik at korrekt beredskap kan dimensjoneres fra statens side. Usikkerheten er avtagende i antall kommuner som inkluderes. Dette tilsier at hver «forsikringstilbyder» bør ha et visst antall kommuner det har ansvar for i ordningen. I et regneeksempel med 1 prosent sannsynlighet for en større hendelse (en hundreårs-ulykke)

oppnår har man en usikkerhet på +/- 3 prosentpoeng (opp og ned, så totalt usikkerhetsspend på 6 prosentpoeng) ved om lag 30 enheter (kommuner). Dette kan ha konsekvenser for hvilken statlig enhet som får det konkrete ansvaret for ordningen. Disse bør altså ha en viss størrelse for å effektivt kunne dele risikoen mellom kommunene.

En annen viktig forutsetning er som nevnt at hendelsene er uavhengige av hverandre.

Vi har ikke drøftet hva som skjer dersom forholdet mellom levert beredskap og kostnader er ulikt for stat og kommune (Qkommune og Qstat ikke like for samme K). Dette vil for eksempel være tilfeller der en statlig styrke har mer erfaring og kan levere bedre kvalitet enn den lokale med samme ressursbruk. Det kan også være at kommunene leverer en dårligere kvalitet fordi personell må hentes fra andre viktige samfunnsoppgaver. Dette vil i utgangspunktet bare påvirke hvor store transaksjonskostnader man kan forsvare.

4.3. Betydningen av antall kommuner

Vi tar utgangspunkt i et tilfelle der man ikke øker ressursinnsatsen for å heve kvaliteten på beredskapen, men opprettholder samme innsats per innbygger som i dag hvor kommunene har ansvaret.

Nullalternativet skal – i tillegg til å ta utgangspunkt i dagens situasjon – skal vurdere hvordan situasjonen vil utvikle seg i fremtiden. Dette er selvsagt svært krevende, men vi kan trolig peke på noen overordnede trender og fasetter ved norske kommuner. En slik tilnærming kan gjøre oss i stand til å vurdere om problemene vil øke eller avta.

I den såkalte «bow-tie»-modellen vil en hendelse ha en rekke utløsende faktorer. Når hendelsen inntreffer håndterer man de kostnadene den medfører. Hvorvidt vi kommer til å se flere hendelser i fremtiden avhenger etter denne modellen av hvorvidt vi klarer å forebygge dem.

Forebygging vil kreve innsats fra kommunene i form av penger, tid og materielle ressurser. Slik sett vil forebygging av uønskede hendelser bli et formål som må konkurrere med andre oppgaver en kommune har.

Vi peker på to trender som sannsynliggjør en økt tendens til å observere større hendelser som trolig overgår kommunenes kapasitet for håndtering:

Klimaendringene: Det forventes større variasjon og flere dramatiske meteorologiske hendelser. Dette vil påvirke både hvor ofte og hvor alvorlige kriser som kan oppstå. Flom, jordskred og ras er bare noen eksempler på hendelser som kan bli mer vanlige i fremtiden. Vi anser det

derfor som mer sannsynlig enn ikke at kommuner vil oppleve flere hendelser som må håndteres i fremtiden.

Økt press på kommunebudsjetter: Kommunene har et stort ansvar i den norske velferdsstaten. Spesielt den økende andelen eldre vil trolig føre til økt press på kommunale budsjetter som igjen kan føre til reduserte muligheter for å prioritere forebygging av kriser. Dette kan igjen lede til at vi ser flere hendelser i fremtiden.

Driverne vi har drøftet vil trolig påvirke noen mulige kriser og hendelser. Andre drivere kan trekke i motsatt retning. De vi har drøftet er imidlertid landsomfattende og store trender med et sterkt empirisk fundament.

Nullalternativet vil innebære at beredskapen og «kvaliteten» i håndteringen opprettholdes på samme nivå som i dag. Vi kan ikke regne direkte på nytten av å bedre kvaliteten. Men vi kan stille spørsmål om den samme kvaliteten i dag kan oppnås til en lavere kostnad.

For å skissere ulike kostnader ved å ha en forsterkningsordning har vi etablert to modeller/case som kort drøftes:

- I en nettverksbasert modell vil ressurser som i dag eksisterer i kommunene flyttes til områder som behøver bistand. Staten vil da bistå gjennom å holde en oversikt over tilgjengelig kompetanse og kapasitet, samt koordinere ressursmobiliseringen når dette behøves. En slik styrke vil trolig ha noe lenger responstid, men muligens lavere kostnader siden styrken ikke står i stand-by-modus. En viktig forutsetning er at ledig kapasitet finnes og dette må vurderes nærmere.
- I en stand-by-modell vil det være en dedikert styrke underlagt staten som står klar til å rykke ut på et øyeblikks varsel. En slik styrke fordrer et visst omfang av hendelser og behov for kort responstid. Den vil trolig ha høyere kostnader enn den nettverksbaserte. I den samfunnsøkonomiske drøftingen fant vi at nytten av en styrke trolig vil synke jo høyere hendelsesfrekvens man observerer. Det er derfor mindre sannsynlig at denne modellen er å foretrekke overfor den nettverksbaserte.

Vi anser følgelig den nettverksbaserte modellen som den mest interessante og den man bør utrede videre. For å gi en anbefaling må man vurdere kostnadene for en nettverksbasert modell mer inngående.

5. Oppsummering og anbefaling til videre arbeid

Vi har vurdert den samfunnsøkonomiske nytten av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering. På utredningstidspunktet er det naturlig nok flere uavklarte detaljer rundt hvordan tiltaket kan implementeres. Hvis tiltaket utformes i overensstemmelse med punktene vi har kommet frem til i analysen, mener vi dette vil bidra positivt til den samfunnsøkonomiske nytten. Sentrale faktorer som vil påvirke en mer detaljert nytte-kostnadsanalyse er hvilken slags type hendelser/kompetanse ordningen skal dekke og hvem som skal ha det operative ansvaret.

Vi har lagt til grunn at en statlig innsatsstyrke kan ses på som en form for «forsikringsordning» kommunene deltar i. Vi har også lagt til grunn at det er snakk om en ordning hvor det ikke er snakk om ressurser som rykker ut på selvstendig initiativ, men snarere om ressurser som involveres som resultat av dialog eller anmodning fra kommunene.

Et hovedresultat er at ordningen bør innrettes mot sjeldne hendelser med konsekvenser som er store eller langvarige nok til at de utfordrer kommunens egen kapasitet og/eller kompetanse. Vi har tatt utgangspunkt i at anbefalingen ikke omhandler scenariospesifikke ressurser (for eksempel kapasitet til smittesporing), men snarere generiske funksjoner som det vil være behov for ved alle typer hendelser. Vi har pekt på tre ulike områder som kan være aktuelle: psykososial støtte, kommunikasjon og koordinering. To ulike alternativer for organisering er vurdert: en nettverksmodell og en stand-by-modell. Stand-by-modellen vurderes å ha høye kostnader, samtidig som den eventuelle nytteverdien i å ha kort responstid kan være begrenset. Vår anbefaling er å derfor å gå videre med nettverksmodellen dersom man ønsker å utrede tiltaket videre. Vi har i denne omgang valgt å ikke legge store ressurser på å beregne forskjellene i kostnader på de to modellene.

For å kunne si noe om hvorvidt ordningen faktisk er samfunnsøkonomisk tilrådelig, bør man se nærmere på hvor kostnadskrevede den foreslåtte nettverksbaserte modellen kan være. Videre bør det vurderes hvor mye ekstra kapasitet som finnes til enhver tid innenfor de casene vi har vurdert.

Dersom man finner at en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering kan implementeres til en relativt lav kostnad, vil den kunne være et effektivt virkemiddel (av flere mulige) for bedre krisehåndtering.

En eventuell innføring av statlige funksjoner for å styrke kommunene i situasjoner hvor de når sine kapasitets- eller kompetansemessige grenser berører både nærhets- og likhetsprinsippet. Selv om det på ingen måte er uvanlig at kommuner ber om bistand fra nabokommuner, private

selskaper eller frivillige organisasjoner ser vi det som viktig å vurdere tiltakets posisjon og symboleffekt i relasjon til disse prinsippene.

Referanser

Almklov, P. G. og Antonsen, S. (2010). The Commoditization of Societal Safety. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(3), 132-144.

Autor, D. (2003). Risk and Insurance. Lecture note 10 - Intermediate Applied Microeconomics. Massachusetts Institute of Technology.

Eikebrokk, B., Kvitsand, H., Tinmannsvik, R., Antonsen, S., Gjerstad, K-O., Bruaset, S., Salte, A., Grøv, E. og Aalberg, A. (2021). Uavhengig gransking av hendelse ved Kleppe vannverk 2019. SINTEF. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2727850>

Fylkesmannen i Vestland (2019). Referat frå evalueringsmøte etter vassboren smitte i Askøy. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/evalueringsmote/askoy-2019/referat-fra-evalueringsmote-etter-smitteutbrot-pa-askoy-6.-sept-2019.pdf>

Helsedirektoratet (2016). Evaluering av den psykososiale modellen for den psykosiale oppfølgingen etter 22. juli 2011. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/evaluering-av-den-psykososiale-modellen-for-den-psykosiale-oppfolgingen-etter-22-juli-2011/Evaluering%20av%20den%20psykososiale%20modellen%20for%20den%20psykosiale%20oppf%C3%B8lgingen%20etter%2022%20juli%202011.pdf>

NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor. En beredskap rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.

PwC (2014). Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a669996f90945ba88e2ad3d11153774/brannevaluering.pdf>