

RAPPORT

Kommune- undersøkelsen 2019



Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2019

ISBN: ISBN 978-82-7768-479-6 (PDF)

Grafisk produksjon: ETN Grafisk, Skien



Kommuneundersøkelsen 2019

Sammendrag

1 Innledning

2 Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt

- 2.1 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse
- 2.2 Overordnet beredskapsplan
- 2.3 Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid
- 2.4 Kommunen som samordner

3 Fylkesbarometer

4 Særtemaer 2019

- 4.1 Naturhendelser, følghendelser og konsekvenser
- 4.2 Totalforsvaret
- 4.3 Drikkevannsforsyning
- 4.4 Helseberedskap
- 4.5 Egenberedskapskampanjen

1 Vedlegg

Spørreskjema 2019

SAMMENDRAG

DSB har siden 2002 gjennomført en spørreundersøkelse blant landets kommuner om status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.

Kommuneundersøkelsen for 2019 viser at den positive utviklingen i arbeidet med samfunnssikkerhet på kommunalt nivå fortsetter. Mange kommuner tilfredsstiller lov- og forskriftskravene, og det er en positiv utvikling i det systematiske arbeidet med kommunal beredskapsplikt.

Det største forbedringspotensialet ligger i å ha oppdaterte planer. For at arbeidet med samfunnssikkerhet ikke blir en pliktøvelse for å tilfredsstille gitte krav, er det viktig at resultatene brukes aktivt og systematisk. DSB ønsker å løfte fram betydningen av akkurat disse kravene.

Videre brukes plan- og bygningsloven i for liten grad som et aktivt virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerheten. Det er viktig at funn fra arbeidet med helhetlig ROS finnes igjen i oppfølgingsplaner og i plankart og bestemmelser.

I årets rapport har vi hatt et særskilt blikk på effekten av samarbeid. Analyser av resultatene viser en klar sammenheng mellom kvaliteten på elementene i samfunnssikkerhetsarbeidet og de kommuner som samarbeider bredt med andre. DSBs sterke anbefalinger er derfor å ytterligere øke samarbeidstakten der dette er mulig.

Årets særtemaer omhandler alvorlige naturhendelser, drikkevannforsyning, totalforsvar, egenberedskapskampanjen og helseberedskapsplaner i kommunene.

Flere enn halvparten av kommunene sier i årets undersøkelse at de har opplevd en eller flere alvorlige naturhendelser de siste to år. Hendelsene ga svikt og forstyrrelser i kritiske samfunnsfunksjoner, og førte også til skader på infrastruktur og private boliger. I tillegg førte naturhendelsen og følgehendelsene til behov for evakuering.

Mange kommuner svarer at overordnet beredskapsplan er samordnet med beredskapsplan for drikkevannsforsyning.

DSBs Totalforsvarsprogram skal det neste året rette seg spesielt inn mot lokalt og regionalt nivå. Kartleggingen i årets kommuneundersøkelse viser at de kommunene som har samarbeidet med Forsvaret og/eller deltok i den store NATO-øvelsen Trident Juncture også er de som best kjenner til arbeidet med totalforsvaret.

I forbindelse med egenberedskapskampanjen i regi av DSB og Oslo kommune høsten 2018, sendte DSB ut diverse kampanjemateriell til kommunene. Resultatene i kommuneundersøkelsen viser at kommunene synes at kampanjematerialet DSB gjorde tilgjengelig var nyttig og relevant. Samtidig er majoriteten av kommunene tydelige på at de ønsker enda mer materiell, råd og veiledning fra DSB.

Vi har i tillegg stilt noen spørsmål om helseberedskapsplaner på vegne av Helsedirektoratet.

KAPITTEL

01

Innledning

INNLEDNING

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet på lokalt nivå. De har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom regelverket knyttet til kommunal beredskapsplikt. I tillegg er kommunene lokal planmyndighet og har ansvaret for at det også tas hensyn til samfunnssikkerhet i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Siden 2002 har DSB jevnlig gjennomført en spørreundersøkelse blant landets kommuner om status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Kommuneundersøkelsen har siden 2012 vært en egenrapportering fra kommunene på sin etterlevelse av kommunal beredskapsplikt. Årets undersøkelse er den 15. som blir gjennomført, og tar også for seg særtemaene *naturhendelser, totalforsvaret, nødvann, helseberedskap* og *DSBs egenberedskapskampanje*.

Undersøkelsen er gjennomført elektronisk ved hjelp av spørreundersøkelsesverktøyet SurveyXact. Kommuneundersøkelsen sendes til beredskapskoordinator i kommunen, der vi anbefaler at respondentene, etter behov, trekker inn annen nødvendig fagkompetanse ved besvarelse av undersøkelsen.

Flere kommuner påpeker at kommuneundersøkelsen er en nyttig påminnelse om kommunens plikter:

“Undersøkinga er nyttige sjekkpunkt for eiga planlegging”.

Samtidig er mange kommuner i gang med kommunesammenslåing. Flere har kommentert at det påvirker arbeidet på dette feltet:

“Vi er midt i en kommunesammenslåingsprosess. Det betyr at arbeidet med ROS-analyse og beredskapsplan i egen kommune er utsatt, og nå skjer i samarbeid med kommunene vi skal slå oss sammen med fra 01.01.2020”.

Fylkesberedskapssjefene bruker resultatene fra kommuneundersøkelsen aktivt i sitt oppfølgingsarbeid. Sammen med fylkesmannens tilsyn, utgjør kommuneundersøkelsen DSBs grunnlag for vurdering av status for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene. På bakgrunn av resultatene vurderer DSB og fylkesmennene behov for oppfølging og bistand til kommunene. I de åpne kommentarfeltene i spørreskjemaet, uttrykkes det i tillegg ønsker om faglige bidrag fra DSB. Disse innspillene er av stor viktighet for oss og tas med som innspill i vårt videre arbeid.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle landets kommuner 8. januar med endelig svarfrist 30. januar. DSB har fått uvurderlig hjelp fra fylkesmanns-embetene i å minne kommunene på besvarelsen. Hele 95 prosent av landets kommuner har svart på årets undersøkelse.

KAPITTEL

02

Etterlevelse
av kommunal
beredskapsplikt

Kommunenes lovpålagte beredskapsplikt er gitt i §§ 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven. Disse er videre konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Viktige virkemidler i samfunnssikkerhetsarbeidet er helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan.

Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt retter seg mot uønskede hendelser som utfordrer kommunen. Krav til kommunen om rutiner knyttet til hverdagshendelser finnes i annet regelverk.

Kommunal beredskapsplikt gir kommunen en rolle som lokal samordner. Samordningsansvaret innebærer at kommunen tar en pådriverrolle og inviterer med andre samfunnssikkerhetsaktører. Samordningsansvaret gjelder for alle oppgavene i samfunnssikkerhetskjeden, fra å ha oversikt over risikoforhold i kommunen, til å tenke forebygging, krisehåndtering, og til gjenoppbygging og læring etter hendelser og øvelser (figur 1).

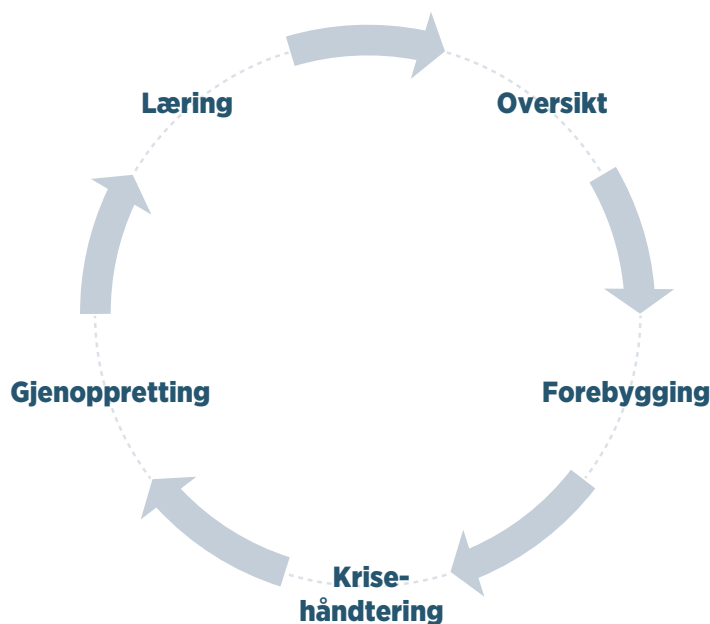
2.1

HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

En viktig forutsetning for et godt kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid er å ha oversikt og kunnskap om risiko og sårbarhet i kommunen. Det er derfor et lovpålagt krav om at alle kommuner skal utarbeide en helhetlig ROS-analyse.

Gjennomføringen av helhetlig ROS har stabilisert seg på et høyt nivå i kommunene, med små årlige svingninger.

- Hele 98 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført helhetlig ROS. Til sammenligning var tallene henholdsvis 97 og 98 prosent i 2017 og 2018 (figur 2).



FIGUR 1. For å illustrere at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være helhetlig og systematisk, presenteres elementene ofte i et såkalt demings hjul – en metode for kvalitetsforbedring. Alle ledd i hjulet eller kjeden er avhengig av samordning på tvers av sektorer, og et godt samarbeid med private og frivillige aktører.

For at helhetlig ROS skal være et nyttig og oppdatert planleggingsgrunnlag, anbefaler DSB at helhetlig ROS revideres hvert fjerde år, i forbindelse med utarbeidelse av kommunal planstrategi. Helhetlig ROS skal for øvrig revideres ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

- 79 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført en helhetlig ROS i løpet av de fire siste årene, mot 81 prosent i 2018 og 82 prosent i 2017.

Resultatene i årets kommuneundersøkelse viser at det fortsatt er en vei å gå for at alle kommuner til enhver tid har en oppdatert ROS-analyse.

2.1.1 MINIMUMSKRAVENE TIL HELHETLIG ROS

Forskrift til kommunal beredskapsplikt stiller noen minimumskrav til den helhetlige ROS-analysen. Analysen skal som et minimum omfatte:

- eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen
- risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen
- hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre
- særlige utfordringer knyttet til kritiske

samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur

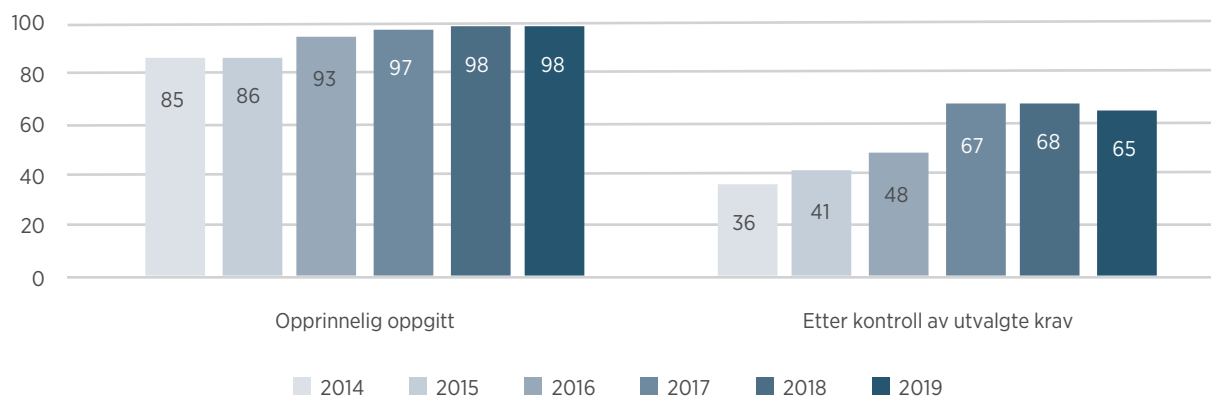
- kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse, og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet
- behov for befolkningsvarsling og evakuering.

I kommuneundersøkelsen har vi valgt ut noen av minimumskravene (krav a, b, d og e) for å kunne si noe om kvaliteten på de analysene som er gjort.

- Blant kommuner som har gjennomført helhetlig ROS, oppgir 95 prosent at de har gjort vurderinger av fremtidig risiko og sårbarhet.
- 93 prosent oppgir at de har vurdert risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område.
- 99 prosent oppgir at de har vurdert særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner.

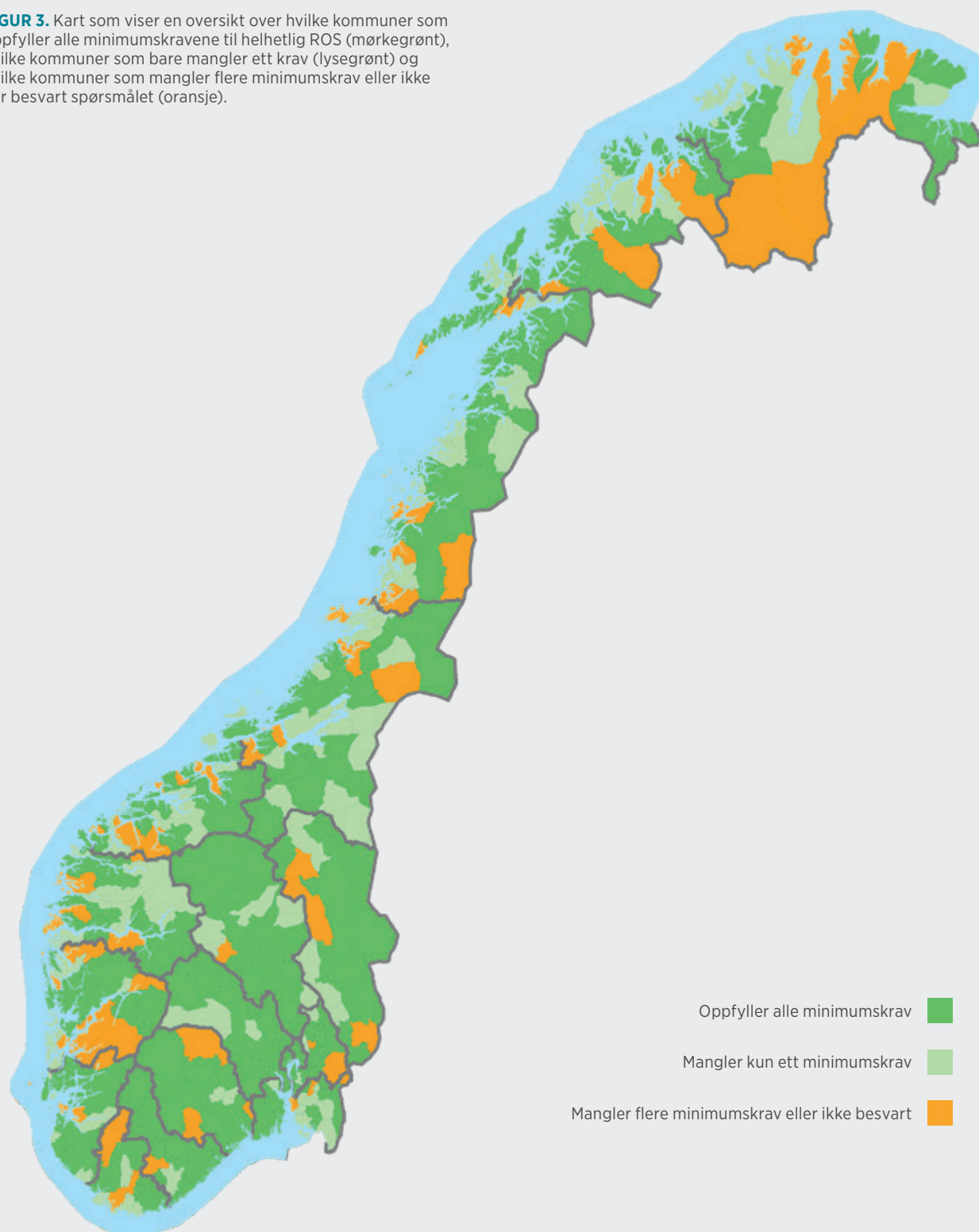
Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse presenteres i kapittel 2.1.2 (minimumskrav (e)).

Selv om 98 prosent av kommunene oppgir at de har helhetlig ROS, så får vi et annet bilde når vi knytter svarene opp mot de utvalgte minimumskravene omtalt over. Samlet sett er det 65 prosent av kommunene som har helhetlig ROS som oppfyller alle utvalgte krav (figur 2).



FIGUR 2. Andelen kommuner med helhetlig ROS (opprinnelig oppgitt) og med utvalgte krav fra 2014-2019.

FIGUR 3. Kart som viser en oversikt over hvilke kommuner som oppfyller alle minimumskravene til helhetlig ROS (mørkegrønt), hvilke kommuner som bare mangler ett krav (lysegrønt) og hvilke kommuner som mangler flere minimumskrav eller ikke har besvart spørsmålet (oransje).



Kartet (figur 3) viser at Vestfold og Telemark, Innlandet, Agder, Oslo og Viken, og Rogaland har den største andelen av kommuner som oppfyller flest minimumskrav til helhetlig ROS. Fra Vestlandet og nordover er det færre kommuner som oppfyller like mange krav. Analyser av tallene viser også at det er en større andel blant de største kommunene (over 20000 innbyggere) enn blant de mindre som oppfyller minimumskravene til helhetlig ROS.

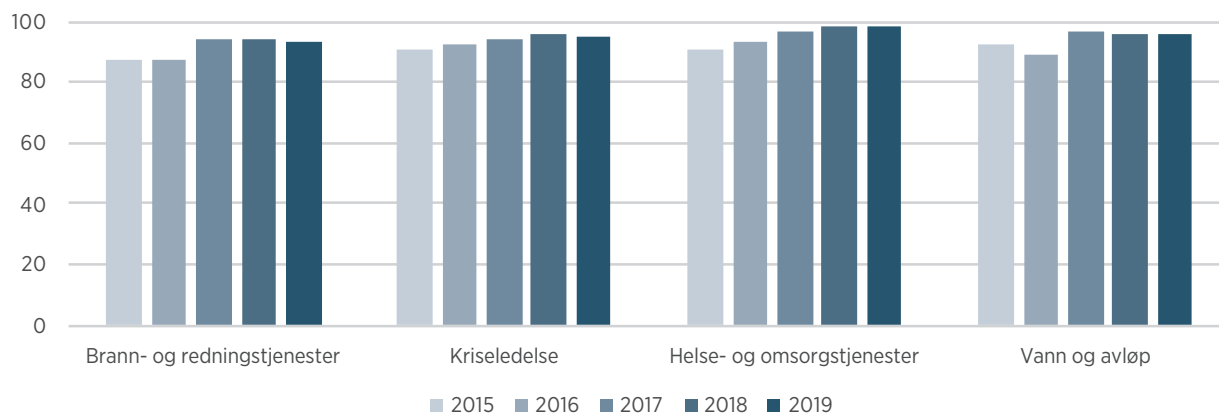
Ser vi nærmere på tallene, ser vi at 24 prosent mangler bare ett krav for å oppnå 100 prosent. 10 prosent av kommunene mangler flere krav. Det kravet flest kommuner mangler, er en oppdatert ROS-analyse som ikke er mer enn fire år.

For å kunne utvikle og forbedre samfunnssikkerhetsarbeidet er det viktig at kommunen jevnlig vurderer om ny kunnskap gjør at risiko- og sårbarhetsbildet er endret. Det kan for eksempel være ny kunnskap om klimaendringer som det er viktig at kommunen tar hensyn til. Det kan også være gjennomført tiltak som har ført til endringer i riskobildet, som etablering av ny virksomhet som håndterer farlige stoffer i kommunen. Eller om kommunen har hatt øvelser eller hendelser som har avdekket nye sårbarheter.

Slike vurderinger kan føre til behov for oppdateringer. Ny kunnskap som påvirker risikobildet i større grad kan gi behov for full gjennomgang av analysen. Revisjonen – liten eller stor – skal uansett alltid behandles videre i en ny plan for oppfølging.

2.1.2 KRITISKE SAMFUNNSFUNKSJONER OG KRITISK INFRASTRUKTUR

I forskrift til kommunal beredskapsplikt er det lagt vekt på å vurdere særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. Vurderingene kan avdekke behov for tiltak for å sikre opprettholdelsen av kritiske funksjoner ved uønskede hendelser. De som har gjennomført helhetlig ROS, har derfor blitt spurt om de har vurdert sin evne til å opprettholde følgende utvalgte funksjoner ved en uønsket hendelse. Dette er minimumskrav (e) omtalt i kap.2.1.1 (figur 4).



FIGUR 4. Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert evnen til å opprettholde følgende funksjoner ved uønskede hendelser?

Til spørsmålet om kommunen, i sin helhetlige ROS-analyse, har vurdert evnen til å opprettholde følgende funksjoner ved uønskede hendelser, svarer:

- 98 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde helse- og omsorgstjenester
- 95 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde kriseledelse
- 96 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde vann og avløp
- 93 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde brann- og redningstjenester.

Resultatene er en videreføring av en positiv trend vi har sett i de siste årene, der de aller fleste kommunene har svart bekreftende på dette.

2.2 OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

Kommunene må være forberedt på å håndtere ulike typer uønskede hendelser, og på bakgrunn av den helhetlige ROS-analysen skal de utarbeide en overordnet beredskapsplan. Den overordnede beredskapsplanen er ikke ment å skulle samle og gjengi alle de enkelte beredskapsplanene i kommunen, men gi en struktur som viser sammenhengen mellom overordnet beredskapsplan og beredskapsplaner innen ulike fagområder.

Antall kommuner som har overordnet beredskapsplan på plass har vært stabilt høy over flere år. Resultatene i årets undersøkelse bekrefter trenden.

- 96 prosent av kommunene oppgir at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan (se figur 5).

Beredskapsplanen skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum skal den revideres én gang per år.

- 10 prosent er i gang med revidering inneværende år og 64 prosent reviderte planen i 2018, mens 25 prosent reviderte planen i 2017 eller tidligere.

Resultatene viser at det fortsatt er en del å gå på når det kommer til å tilfredsstille lovkravet om at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år.

2.2.1 MINIMUMSKRAVENE TIL OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

Overordnet beredskapsplan skal utarbeides med utgangspunkt i helhetlig ROS.

- 76 prosent av de som har overordnet beredskapsplan svarer at den helhetlige ROS-analysen danner utgangspunkt for planen.

I tillegg skal beredskapsplanen, som et minimum, inneholde:

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

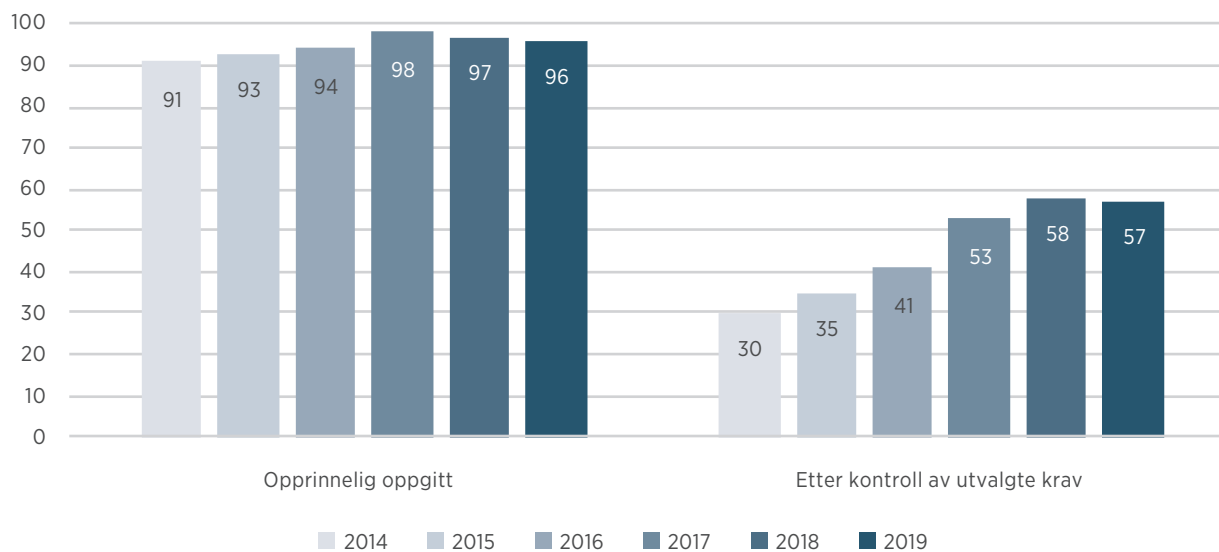
For å kunne si noe om kvaliteten på overordnet beredskapsplan, har vi spurt om oppfølgingen av disse minimumskravene (med unntak av plan for befolkningsvarsling).

- Blant kommunene som har utarbeidet overordnet beredskapsplan, oppgir alle (100 prosent) at de har en plan for kommunens kriseledelse.
- 99 prosent oppgir at de har varslingslister på plass.
- 97 prosent har oversikt over interne og eksterne ressurser.
- 93 prosent oppgir at de har en plan for krisekommunikasjon.
- 90 prosent oppgir at de har en evakueringsplan.

Selv om 96 prosent av kommunene oppgir at de har en overordnet beredskapsplan, og mange av minimumskravene (a-e) er oppfylt, så får vi et annet bilde når vi knytter alle svarene sammen (figur 5).

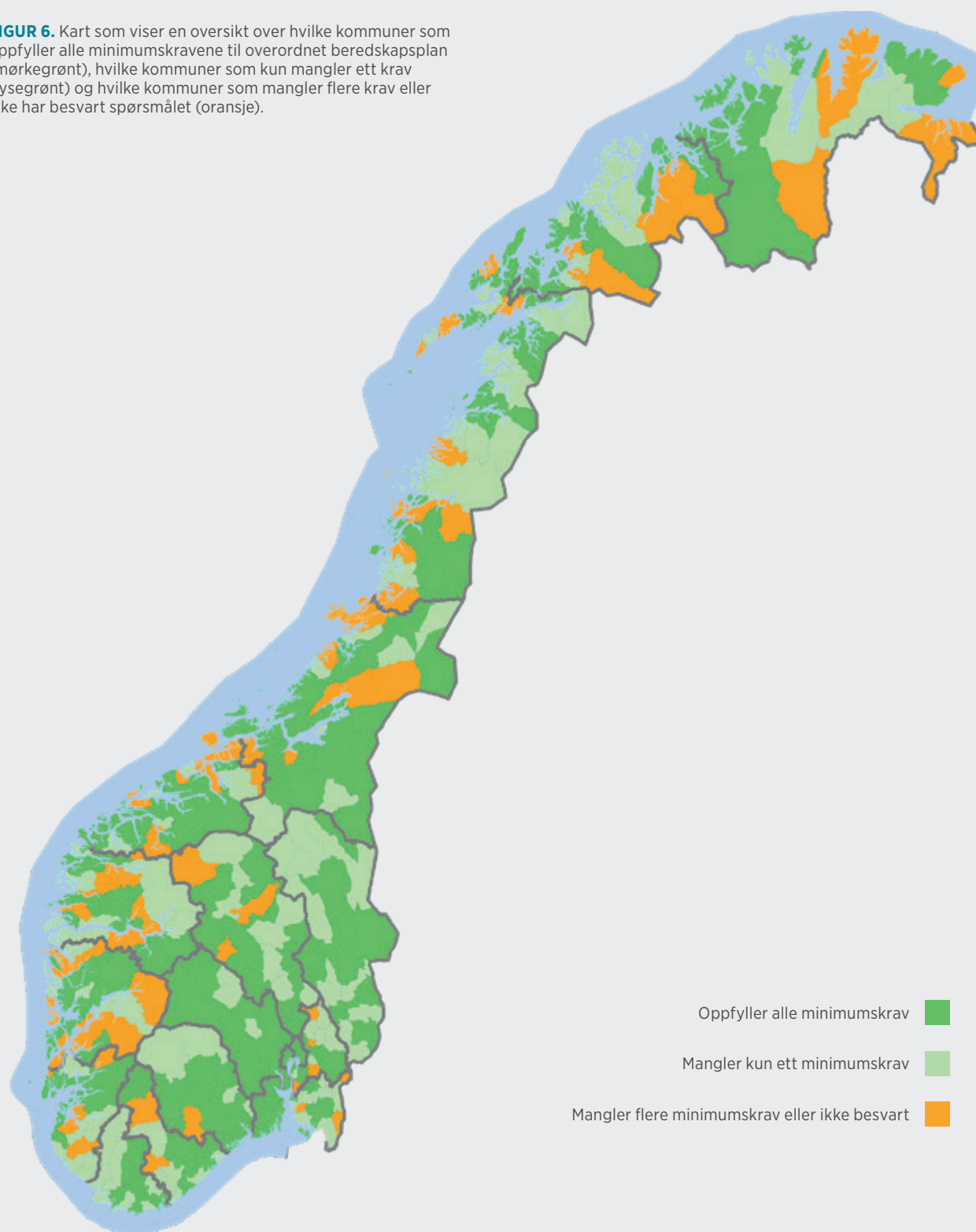
- 57 prosent av kommunene har en beredskapsplan som oppfyller samtlige av de utvalgte kravene.

Samlet sett har det vært en positiv utvikling de siste årene med flere kommuner som har samtlige minimumskrav på plass. Likevel må det kunne sies å være rom for forbedring. Ser vi nærmere på tallene, ser vi at 29 prosent mangler bare ett minimumskrav før de oppfyller samtlige krav vi spør om. 10 prosent mangler to eller flere krav.



FIGUR 5. Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og kontroll for utvalgte minimumskrav fra 2014-2019.

FIGUR 6. Kart som viser en oversikt over hvilke kommuner som oppfyller alle minimumskravene til overordnet beredskapsplan (mørkegrønt), hvilke kommuner som kun mangler ett krav (lysegrønt) og hvilke kommuner som mangler flere krav eller ikke har besvart spørsmålet (oransje).



Ser vi på kartet som viser oversikten over kommuner med oppfylte minimumskrav til overordnet beredskapsplan ser vi at det er kommuner i Oslo og Viken, Trøndelag, Møre og Romsdal og Vestfold og Telemark som gjør det best (figur 6). De seks andre embetene ligger under landsgjennomsnittet. Når vi ser nærmere på hvilke kommuner som oppfyller minimumskravene til overordnet beredskapsplan, så er det en større andel blant de største kommunene (over 20000 innbyggere) enn blant de mindre som oppfyller alle krav.

2.2.2 ER BEREDSKAPSPLANEN ØVD?

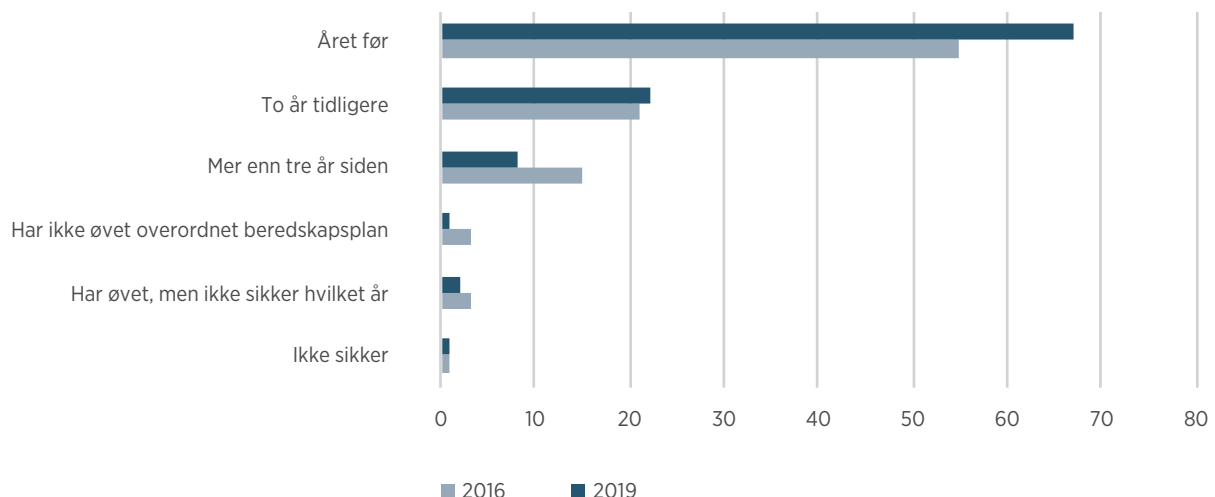
Forskrift til kommunal beredskapsplikt stiller krav om at kommunen skal øve beredskapsplanen hvert annet år. Scenarioene som øves bør hentes fra kommunens helhetlige ROS-analyse. Dersom det skjer en alvorlig hendelse i en kommune, er håndteringen avhengig av samvirke med andre aktører. Øvelser er derfor en viktig arena for kommunen i å utvikle sin samordningsrolle¹.

- 89 prosent av kommunene svarer at de har øvd egen beredskapsorganisasjon i løpet av de siste to årene (figur 7).

Flere kommuner melder gjennom kommentarfeltet at de ikke nødvendigvis har øvd, men har måttet håndtere reelle hendelser, som de har lært mye av:

“Ettersom vi opplever reelle hendelser gjentatte ganger (flom og skogbrann) så blir vi øvd”.

Spørsmålsformuleringene knyttet til øvelser har variert noe gjennom kommuneundersøkelsens historie. Det er derfor vanskelig å sammenligne resultatene alle år. I 2016 stilte vi samme spørsmål som i år, og vi har derfor valgt å sammenligne med disse resultatene.



FIGUR 7. Er overordnet beredskapsplan øvet? I så fall, i hvilket år ble den sist øvet?

¹ DSB ga i 2018 ut en [veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser](#), som kan brukes som et utgangspunkt for tilpassede øvelser til kommunens behov og tilgjengelige ressurser.

I 2016 var det 77 prosent som hadde øvd beredskapsplanen i løpet av de siste to år. Tallene i årets undersøkelse viser en svært positiv utvikling og indikerer at virkemidler, som krav i styrende dokumenter, veiledning, tilsyn osv, gir ønsket effekt. Spesielt peker Trøndelag seg ut med svært gode resultater der samtlige kommuner har øvd beredskapsplanen i løpet av de siste to år. Nordland og Møre og Romsdal viser også veldig gode resultater. Det er nærliggende å tro at den positive forbedringen kan skyldes økt fokus på beredskap generelt i samfunnet og flere store, reelle hendelser.

2.3

HELHETLIG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSSIKKERHETSARBEID

Det er et krav at kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk, og at det er forankret i kommunestyret. På bakgrunn av den helhetlige ROS-analysen skal kommunen utarbeide mål og strategier for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen og ha en plan for oppfølging. ROS-analysen er dermed viktig for mer enn bare beredskapsplanlegging, og skal i tillegg inngå i kommunens plan- og styringssystemer (figur 8). Det er med andre ord et krav om at samfunnssikkerhetsarbeidet skal være et kontinuerlig arbeid også når det ikke skjer en hendelse eller er en øvelse på gang.



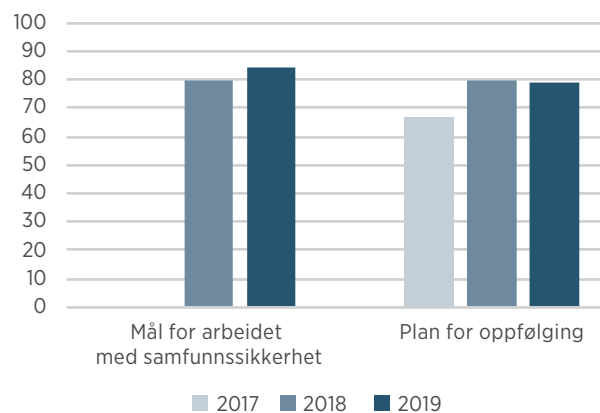
FIGUR 8. Integrering og oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen.

2.3.1 MÅL OG PLAN FOR OPPFØLGING

For å kartlegge om kommunene jobber helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhetsarbeidet har vi spurt om de har mål for arbeidet og plan for oppfølging. Målsettinger og strategier bør gjenspeile hvordan kommunen vil jobbe for å styrke samfunnssikkerheten og si noe om de valgene kommunen vil ta for å nå sine langsiktige mål.

- 84 prosent av kommunene har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.
- 79 prosent har utarbeidet planer for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Årets resultater viser at det er en positiv utvikling i antall kommuner som har utarbeidet mål for samfunnssikkerhetsarbeidet. Antall kommuner med plan for oppfølging ligger også stabilt høyt (figur 9).



FIGUR 9. Spørsmål om kommunen har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og om kommunen har utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

2.3.2 FORANKRING I KOMMUNESTYRET

En viktig indikator for kvaliteten på samfunns-sikkerhetsarbeidet er at det har en forankring i kommunens administrative og politiske ledelse. Ved å legge til rette for kommunestyrebehandling av helhetlig ROS, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan, legges det også til rette for at kommunens ledelse tar stilling til viktige samfunns-sikkerhetsspørsmål. Kommunestyret bør involveres både i oppstart av arbeidet og når analysen foreligger, men det er opp til kommunene selv å bestemme når og hvordan dette gjøres.

Årets undersøkelse viser at det generelt er god forankring av viktige styrende dokumenter i kommunestyret (figur 10).

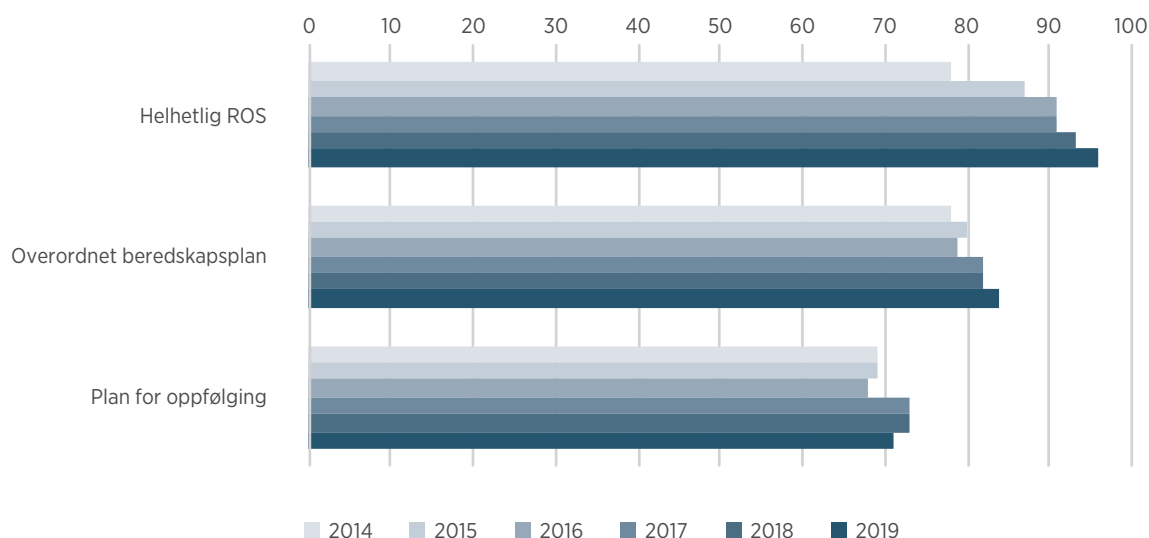
Forankring av helhetlig ROS i kommunestyret er et krav i forskrift til kommunal beredskapsplikt og resultatene for i år viser at:

- hele 96 prosent av kommunene oppfyller dette kravet. Dette resultatet har økt jevnt og trutt siden vi spurte om dette første gang i 2014, hvor 78 prosent hadde forankret ROS.

Forankring av plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan er ikke et forskriftskrav og resultatene for dette er også noe lavere, men likevel ganske stabilt høyt.

- Plan for oppfølging er forankret hos 71 prosent av kommunene mot 69 prosent i 2014.
- Overordnet beredskapsplan er forankret hos 84 prosent av kommunene mot 78 prosent i 2014.

I tråd med ansvars- og likhetsprinsippet er det kommunens ledelse i det daglige som også skal håndtere en uønsket hendelse. At kommunene vurderer det som viktig å involvere kommunens ledelse, er en fornuftig tilnærming slik at de har kjennskap til og får eierskap til beredskapsplanen. Alt i alt tyder tallene på at den politiske ledelsen i kommunene får et godt kunnskapsgrunnlag for sine avgjørelser som påvirker det videre arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen.

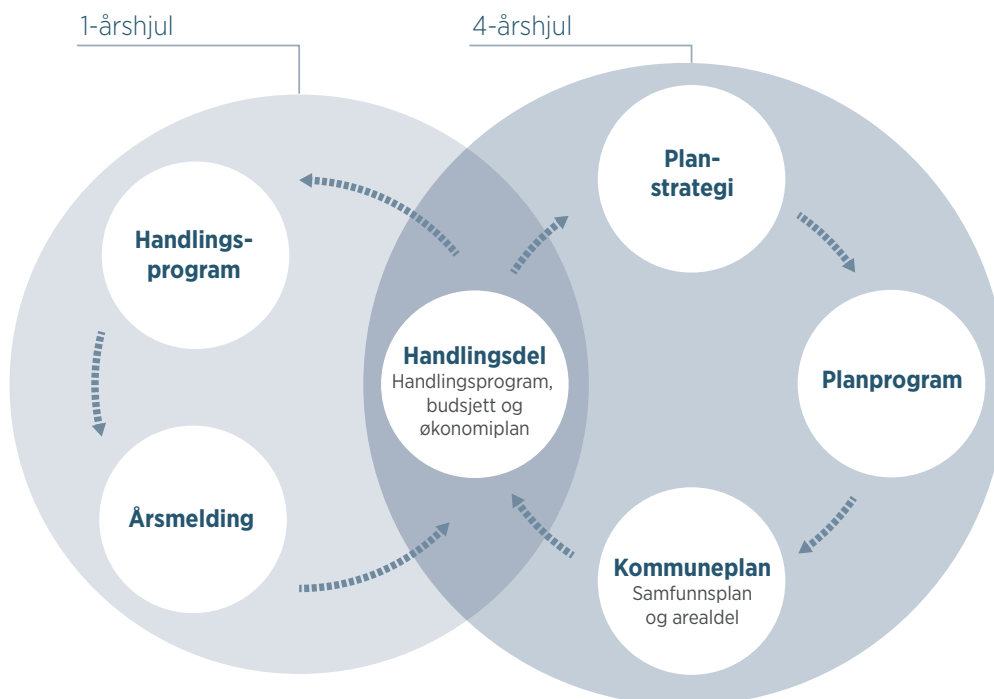


FIGUR 10. Forankring av helhetlig ROS, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan i kommunestyret.

2.3.3 KOBLING MELLOM SAMFUNNS- SIKKERHETSARBEID OG KOMMUNENS PLANSYSTEM

Forskrift til kommunal beredskapsplikt gir kommunen plikt til å integrere og følge opp samfunnssikkerhetsarbeidet i planer etter plan- og bygningsloven (pbl). I § 3-1 i pbl heter det at planer skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv. Ved å integrere kommunens arbeid med kommunal beredskapsplikt i plansystemet vil arbeidet i større grad synliggjøres og få en tydeligere forankring (figur 11).

Helhetlig ROS kan for eksempel fungere som et kunnskapsgrunnlag i kommunenes arbeid med planstrategi og kommuneplan. Funn i den helhetlige ROS-analysen kan tas inn som satsingsområde(r) der kommunen ofte tar stilling til langsiktige utfordringer, for eksempel klimaendringer. Eventuelle tiltak kan følges opp gjennom handlingsdel og økonomiplan. I plan for oppfølging av helhetlig ROS kan man beskrive tiltak som skal følges opp i arealplanleggingen. Helhetlig ROS kan i tillegg avdekke naturfarer som må følges opp med ytterligere undersøkelser.



FIGUR 11. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må integreres i planer etter plan- og bygningsloven.

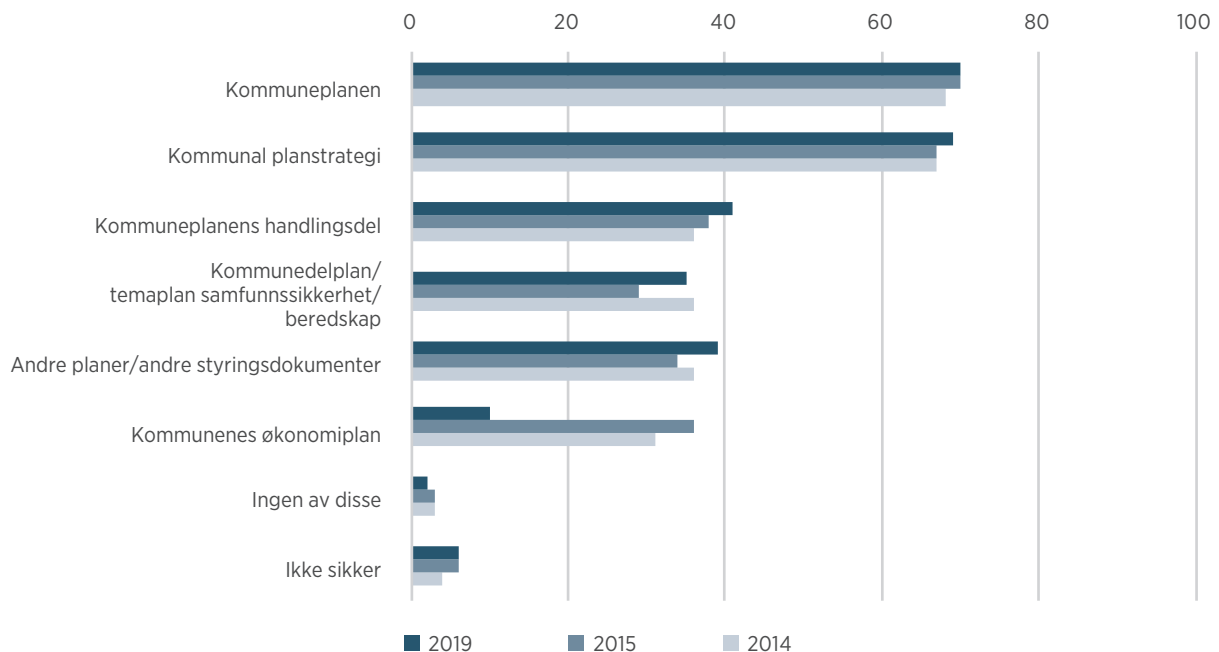
Det kommunale plansystemet er et vesentlig virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerhet og legge til rette for å utvikle trygge og robuste lokalsamfunn. Derfor har vi spurt kommunene om deres arbeid med samfunnssikkerhet er integrert i planer etter plan- og bygningsloven.

Spørsmålet belyser hvorvidt det er en kobling mellom helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan og kommunens øvrige plansystem (figur 12). Årets undersøkelse viser at:

- 70 prosent har integrert samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunal planstrategi
- 69 prosent i kommuneplanen
- 41 prosent i kommunenplanens handlingsdel
- 35 prosent i kommunedelplan/temaplan for samfunnssikkerhet og beredskap
- 39 prosent i kommunens økonomiplan
- 40 prosent svarer at det er integrert i andre planer

Vi stilte de samme spørsmålene i Kommuneundersøkelsen 2014 og 2015, og velger derfor å sammenligne med disse svarene.

Svarene fra 2014 og 2015 og årets resultater viser liten utvikling. I samme periode har vi sett en svært positiv utvikling i kommunenes arbeid med kommunal beredskapsplikt. Det betyr at det fortsatt er et forbedringspotensial i å integrere arbeidet med samfunnssikkerhet i planer etter plan- og bygningsloven. Dette samsvarer med rapporteringer fra embetene, der en gjentakende utfordring er at funn fra den helhetlige ROS-analysen hverken gjenspeiles i oppfølgingsplanen eller i plankart og bestemmelser. Det gjenstår derfor en god del innsats for å bruke plan- og bygningsloven som et aktivt virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerheten i kommunen.



FIGUR 12. Er kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap integrert i en eller flere av følgende planer etter plan- og bygningsloven?

2.4

KOMMUNEN SOM SAMORDNER

Kommunal beredskapsplikt gir kommunen plikt til å være en pådriver i arbeidet med samfunnssikkerhet, invitere med andre samfunnssikkerhetsaktører og legge til rette for samarbeid om virkemidlene.

Helt tilbake i kommuneundersøkelsen fra 2003 ble det spurt om interkommunalt samarbeid. Det viktigste samarbeidsområdet som da ble løftet fram var brann og redning, der 70 prosent av kommunene var deltakere i interkommunale ordninger. Ellers samarbeidet 31 prosent om utstyr og 29 prosent i gjennomføring av øvelser. Bare 11 prosent av kommunene svarte i 2003 at de ikke deltar i faste samarbeidsordninger om beredskap.

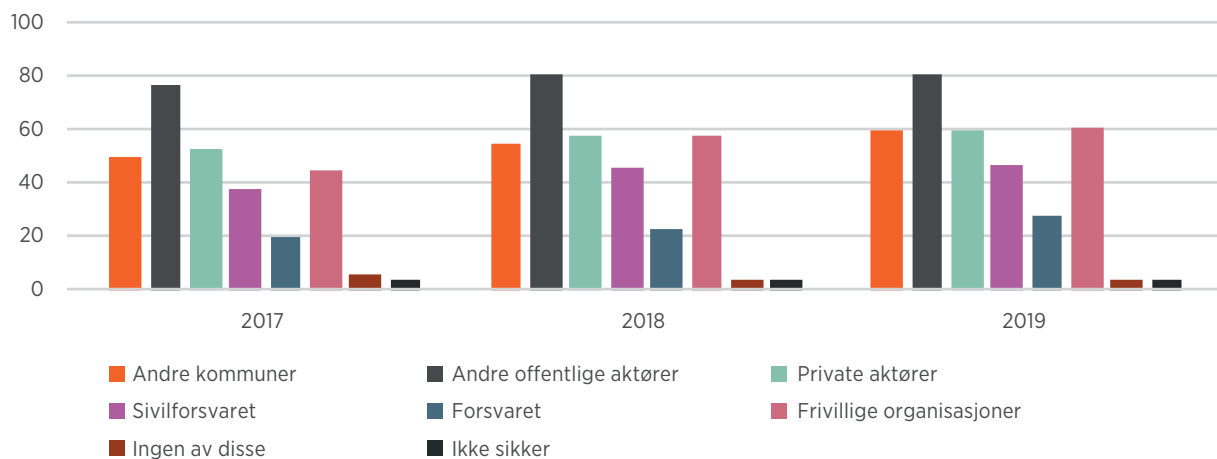
I samme undersøkelse ble kommunene spurt om hvilke områder de mente ville være egnet til utvidet eller nye former for samarbeid med andre kommuner. Over halvparten av de som svarte så muligheter for utvidet samarbeid innen øvelser, brann og redning, utstyr, ROS og kompetanse. Mye av dette kan sies å ha blitt ivarettatt gjennom etterlevelse av kommunal

beredskapsplikt etter 2010, spesielt innen helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan, inkludert plan for kriseledelse.

2.4.1 SAMARBEID OM HELHETLIG ROS

I arbeidet med helhetlig ROS er det ikke bare sluttproduktet som er viktig, men også prosessen rundt. Mye kunnskap kommer fram gjennom samarbeid med andre aktører i ulike faser av analysearbeidet. Flere aktører er av vesentlig betydning for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet, og kommunen skal legge til rette for samarbeid med disse. Eksempler på slike aktører er politi, frivillige organisasjoner, storulykke-virksomheter, energi- og nettselskaper, Avinor, Kystverket, Forsvaret og Sivilforsvaret. Et tverrfaglig samarbeid, både innad i kommunen og eksternt med andre offentlige og private aktører, er vesentlig for å få relevant kunnskap.

Resultatene i årets undersøkelse viser at det er en liten positiv utvikling med hensyn til samarbeid, men selv med forbedring fra i fjor er det fortsatt potensial for økt samarbeid (figur 13).



FIGUR 13. Hvilke aktører har kommunen samarbeidet med innen helhetlig ROS?

- Blant de kommunene som har gjennomført helhetlig ROS så har 81 prosent samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 60 prosent svarer at de samarbeider med private aktører og 61 prosent med frivillige organisasjoner.
- 60 prosent har samarbeidet med andre kommuner.
- 47 prosent har samarbeidet med Sivilforsvaret og 28 prosent med Forsvaret.

Det vi ser er at de kommunene som etterkommer flest krav til helhetlig ROS også er de kommunene som samarbeider mest med andre.

2.4.2 SAMARBEID OM BEREDSKAPSPPLANLEGGING

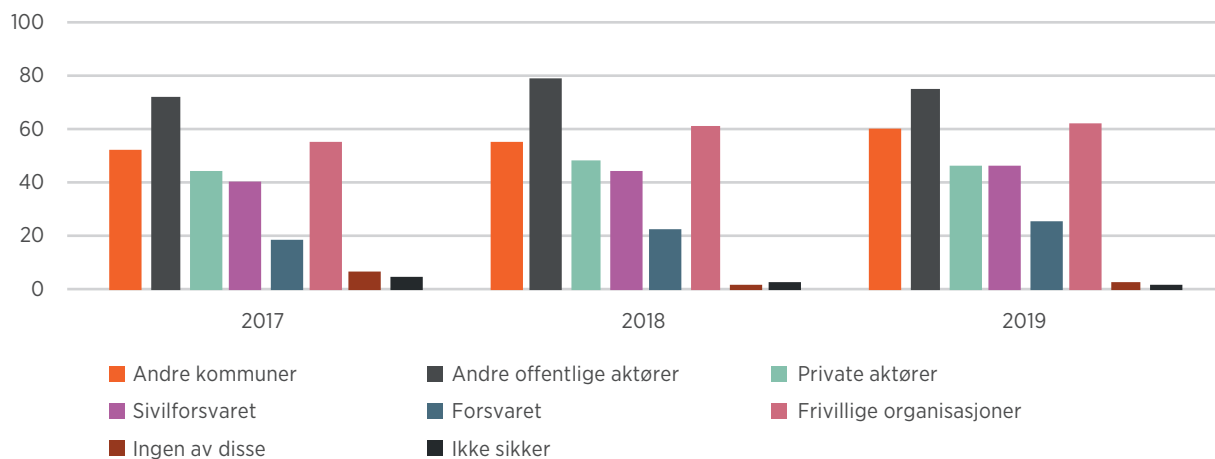
DSB anbefaler at kommunen utarbeider overordnet beredskapsplan i samarbeid med øvrige samfunns-sikkerhetsaktører. Da vil man få gjensidig oversikt over planer, ansvar, roller og ressurser.

Blant de kommunene som har en overordnet beredskapsplan svarer:

- 76 prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 63 prosent svarer at de har samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- 61 prosent har samarbeidet med andre kommuner.
- 47 prosent har samarbeidet med private aktører.
- 47 prosent har samarbeidet med Sivilforsvaret og 26 prosent med Forsvaret.

Det er en større andel kommuner som oppfyller minimumskravene til overordnet beredskapsplan som oppgir at de samarbeider med andre aktører i arbeidet med beredskapsplanlegging (figur 14).

Det er positivt at over halvparten av kommunene har etablert et samarbeid med frivillige organisasjoner. I kommuneundersøkelsen 2017 spurte vi i tillegg om hvilke organisasjoner de samarbeidet med og hvorvidt de hadde inngått skriftlige avtaler med noen av disse. Resultatene i 2017 viste at 59 prosent av de som samarbeidet med frivillige organisasjoner, hadde inngått en skriftlig avtale om beredskapssamarbeid.



FIGUR 14. Hvilke aktører har kommunen samarbeidet med innen beredskapsplanlegging?

2.4.3 SAMARBEID OM ØVELSER OG KRISEHÅNDTERING

For å få til en effektiv håndtering av uønskede hendelser, er det nødvendig med samarbeid om øvelser og krisehåndtering.

Øvelser er en viktig arena for kommunenes videreutvikling av samordningsrollen. Kommunene bør derfor planlegge, gjennomføre og evaluere øvelser i samarbeid med eksterne aktører. Scenariene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige ROS.

For eksempel kan hyppigere og sterkere naturhendelser bety flere situasjoner hvor beredskapsressursene blir uttømt, og det er derfor behov for å tenke langsiktig og planlegge for håndtering av hendelser som er større enn hva vi ser i dag.

Blant de kommunene som har hatt øvelser, svarer:

- 83 prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 58 prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 48 prosent at de har samarbeidet med frivillige organisasjoner.

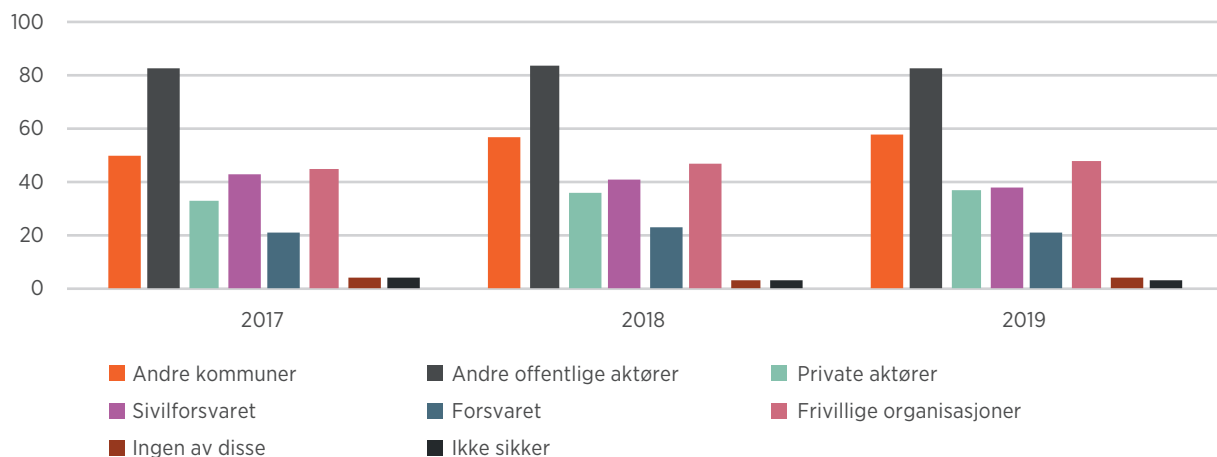
Selv om dette er positive tall, mener DSB likevel at kommunene fortsatt har mer å hente på å øve sammen med andre samfunnssikkerhetsaktører (figur 15).

For å kunne håndtere en krise på en god måte, er det nødvendig at deltakere i kommunens kriseorganisasjon er kjent med ansvar, organisering og rollefordeling. Det er opp til kommunen selv hvordan de organiserer sin kriseorganisasjon. Lov om kommunal beredskapsplikt stiller kun krav om en kriseledelse, og at de som inngår i krisehåndteringen har fått opplæring. En kriseledelse vil ha behov for støtte og vi har derfor spurt kommunene hvem de samarbeider med når det gjelder krisehåndtering (figur 16).

Til spørsmålet om hvem kommunene har samarbeidet med innen krisehåndtering, så svarer:

- 78 prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 57 prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 52 prosent har samarbeidet med frivillige organisasjoner.

Innen krisehåndtering er det en ganske bra økning fra 2017 til 2019 innenfor samarbeid med andre kommuner, men fortsatt i underkant av 60 prosent. Dette kan bli bedre.



FIGUR 15. Samarbeid om øvelser

Et gjennomgående funn viser at det er en økning i samarbeid med andre kommuner innen alle samfunnssikkerhetsoppgavene (figurene 13-16), men vi mener likevel at resultatene kunne vært bedre. Samfunnssikkerhetsutfordringene følger ikke nødvendigvis kommunegrenser, og det oppfordres derfor til økt samarbeid mellom kommuner.

2.4.4 KOMMUNALT BEREDSKAPSRÅD

DSB anbefaler kommunene å etablere kommunalt beredskapsråd. Det vil være en viktig arena for å ivareta samordningsrollen innen samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene. Beredskapsrådet består ofte av lokale aktører fra politisk og administrativ ledelse i kommunen, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører som eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret. Det kommunale beredskapsrådet er naturlig å involvere i arbeidet med helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan og øvelser.

I årets kommuneundersøkelse spør vi for første gang om kommunen har etablert et kommunalt beredskapsråd.

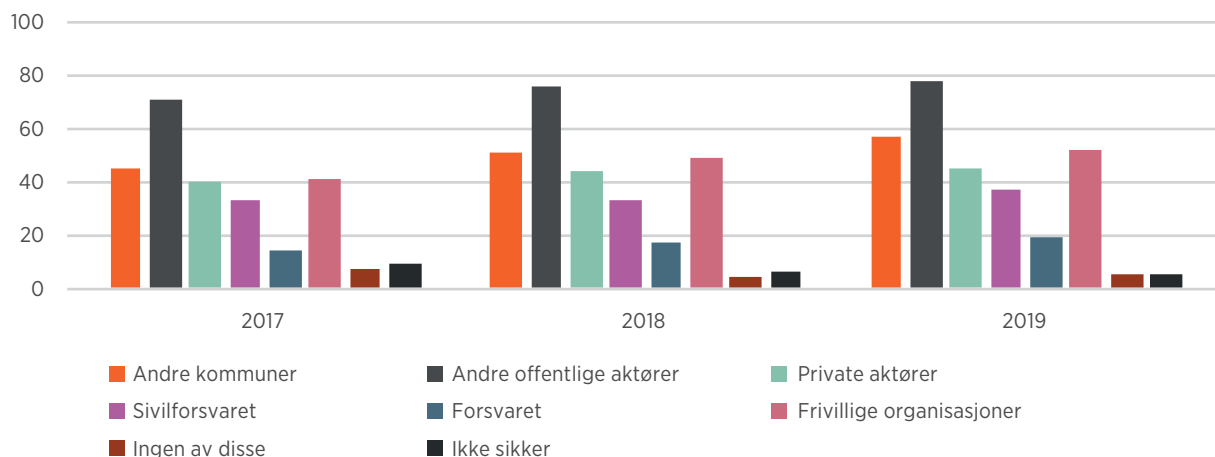
- Syv av 10 kommuner svarer at de har etablert kommunalt beredskapsråd.

Ser vi nærmere på tallene ser vi at kommuner med beredskapsråd også er de kommunene som oppfyller flest minimumskrav til helhetlig ROS. Tallene viser videre at kommuner med kommunalt beredskapsråd har en høyere kvalitet på overordnet beredskapsplan ved at de tilfredstiller flest krav.

- Embetene Innlandet og Vestfold og Telemark skiller seg ut med en prosentandel på hhv 98 og 100.

Selv om kommunalt beredskapsråd ikke er et forskriftskrav, har fylkesmannen Innlandet (tidligere Oppland og Hedmark) sterkt oppfordret til det. Under flommene i 2011 og 2013 erfarte de at beredskapsrådene var av vesentlig betydning for krisehåndteringen og embetet mener at hendelser også har bidratt til at flere kommuner har etablert beredskapsråd.

I Vestfold og Telemark har alle kommuner fulgt DSBs anbefaling om å etablere kommunalt beredskapsråd. Gjennom beredskapsrådene kan kommunene oppfylle kravene om helhetlig arbeid og kravet om å være pådriver. Embetet støtter også selv opp om og deltar gjerne i beredskapsrådsmøtene.



FIGUR 16. Samarbeid om krisehåndtering

KAPITTEL

03

Fylkesbarometer

FYLKESBAROMETER

Kommuneundersøkelsen har de senere årene vist en positiv utvikling når det gjelder antall kommuner som oppfyller kravene i kommunal beredskapsplikt.

Som tidligere år presenterer fylkesbarometeret et samlet bilde av status for ivaretagelse av kommunal beredskapsplikt i landets fylker. Nytt i år er at vi presenterer resultatene med utgangspunkt i den nye inndelingen av fylkesmannsembetene fra 2019. Det gjør det vanskelig å sammenligne utviklingen fra tidligere år i en samlet og oversiktlig figur. Årets fylkesbarometer viser derfor kun 2019-resultatene.

Tallene som vises i barometeret er andelen kommuner som har helhetlig ROS og oppfyller samtlige av de kravene vi har spurt om (kartfestet i figur 3), overordnet beredskapsplan med samtlige krav (kartfestet i figur 6), plan for oppfølging og gjennomsnittet av skåren i de tre foregående søylene (figur 17).

De fylkesvise forskjellene i oppfyllelse av helhetlig ROS-krav og krav til overordnet beredskapsplan er beskrevet i kapittel 2.1.1 og 2.2.1. Når det gjelder plan for oppfølging er det Vestland, Troms og Finnmark og Nordland som ligger under landsgjennomsnittet.

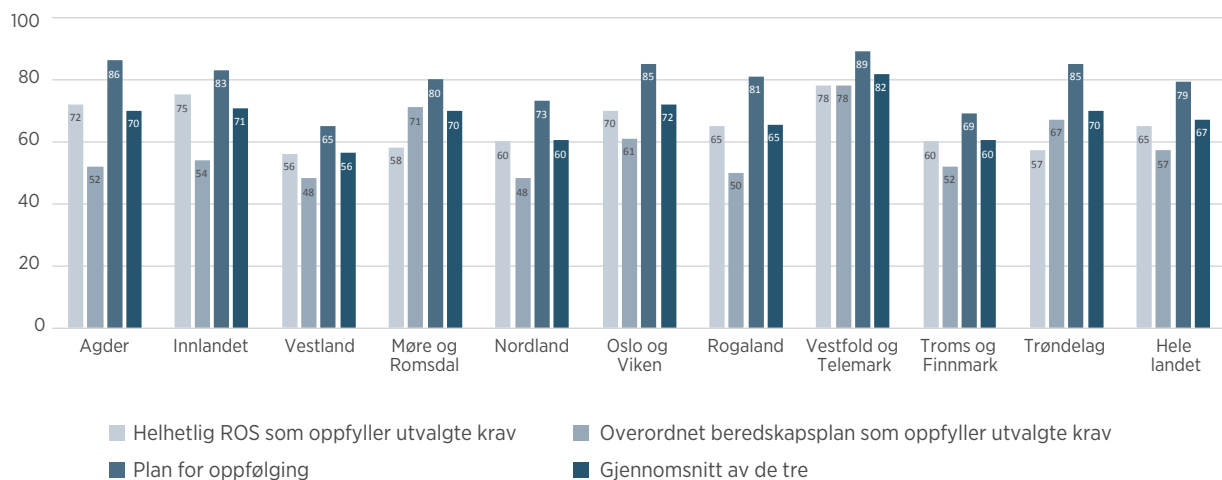
For det samlede resultatet for alle elementene som presenteres i fylkesbarometeret, er Vestfold og

Telemark i en særstilling. Resultatene i embetet ligger et godt stykke over gjennomsnittet på alle målepunktene.

Oslo og Viken ligger også over snittet på alle måleelementene, men det er fortsatt et stykke igjen for å nå nivået til Vestfold og Telemark. Agder og Innlandet er kun under landsgjennomsnittet for overordnet beredskapsplan, på de to andre målepunktene ligger de over snittet.

Selv om vi ikke viser det i figuren, kan vi til en viss grad sammenligne årets resultater med tidligere års fylkesbarometre. Kommunene i Sogn og Fjordane er vanligvis høyt oppe på listen, men som en del av Vestland ligger de under snittet på alle tre målepunktene. Nordland ligger vanligvis et stykke under landsgjennomsnittet, men innad i fylket er det store forbedringer å spore. Det gjelder også andre samfunnssikkerhetsindikatorer enn de som inngår i fylkesbarometeret.

Resultatene i fylkesbarometeret gjenspeiles i embetenes årsrapportering. Embetene prioriterer oppfølging av kommunenes etterlevelse av kommunal beredskapsplikt, og det blir synlig i stadig bedre resultater i kommuneundersøkelsen.



FIGUR 17. Det nye fylkesbarometeret. Resultater fra årets undersøkelse presentert etter de nye embetene.

KAPITTEL

04

Særtemaer 2019

4.1

NATURHENDELSER, FØLGEHENDELSER OG KONSEKVENSER

Erfaringer fra de siste årene viser at nær sagt hele landet rammes av til dels alvorlige naturhendelser. I 2016 svarte bare 36 prosent av alle kommunene at de ikke hadde vært utsatt for noen alvorlig naturhendelse de siste fire år.

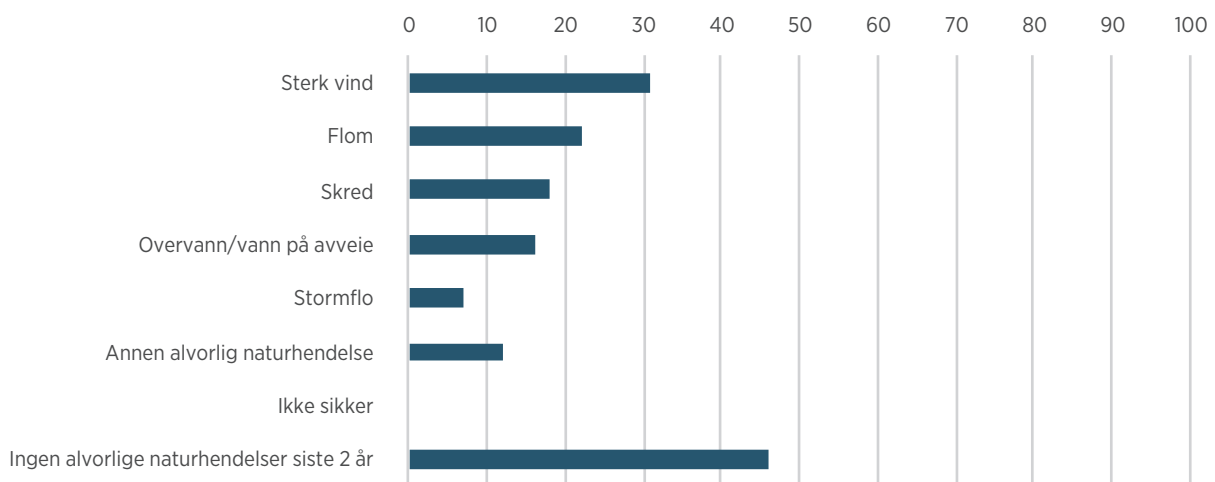
Vi har tatt opp igjen samme spørsmål i årets undersøkelse, men denne gangen spurt om de siste to år (figur 18). Vi kan dermed ikke sammenligne direkte med 2016-tallene, men samlet sett gir tallene en oversikt over de siste seks årene. Vi har ikke definert kriterier for hva alvorlige naturhendelser er, men legger til grunn at kommunene gjør en selvstendig vurdering ut fra hva de opplevde som alvorlig.

Mer enn halvparten av kommunene sier i årets undersøkelse at de har opplevd en eller flere alvorlige naturhendelser de siste to år:

- 31 prosent svarer sterk vind.
- 22 prosent svarer flom.
- 18 prosent svarer skred.
- 16 prosent svarer overvann eller vann på avveie.

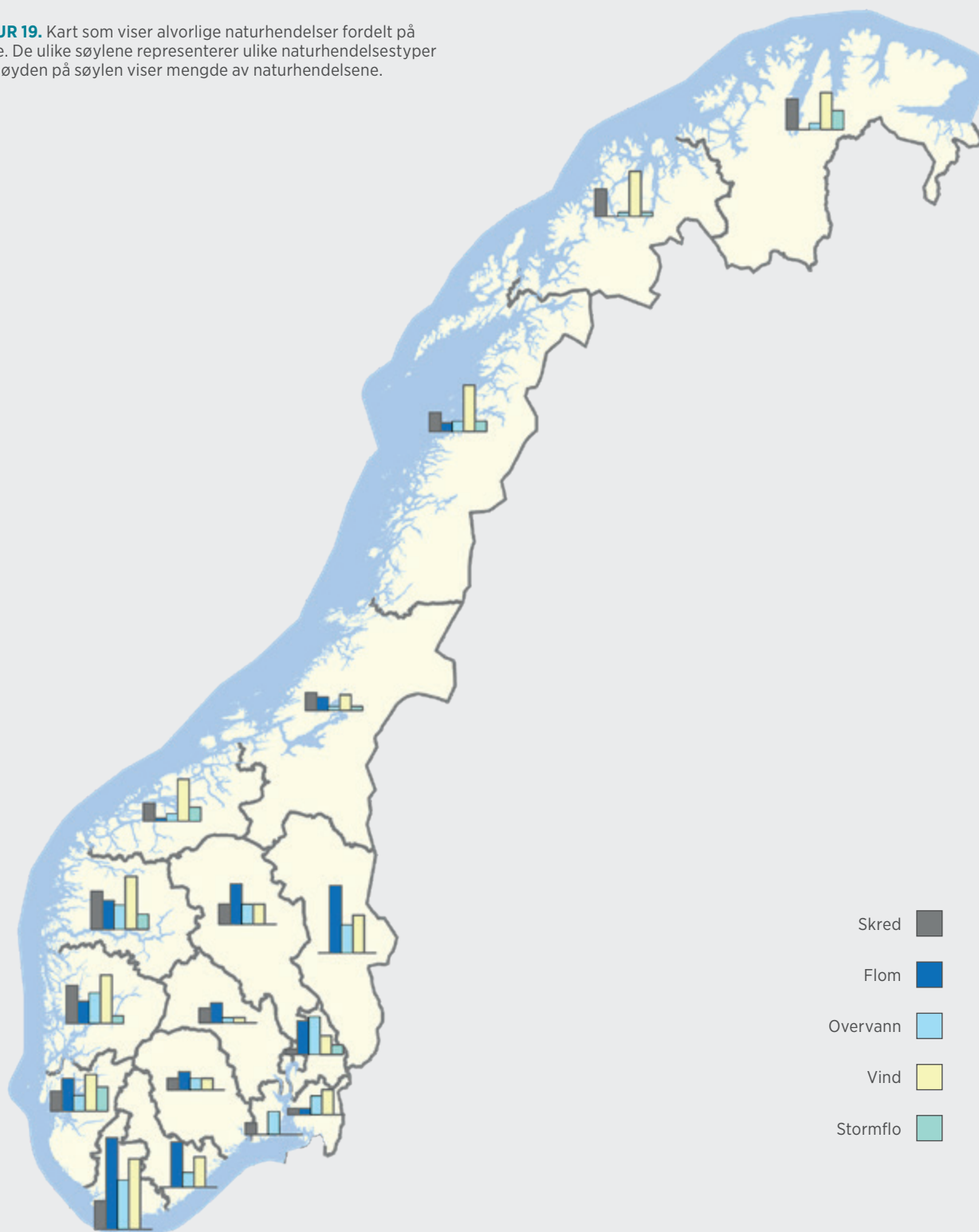
Syv prosent har også opplevd stormflohendelser som har vært av alvorlig grad. Flere kommuner har krysset av for flere av hendelsene og flere hendelser kan ha inntruffet samtidig. Spørsmålet ga ikke anledning til å gi uttrykk for dette.

Kommunene ble gitt mulighet for å supplere svaralternativene på alvorlig naturhendelser. Hendelser som ble nevnt er, ikke overraskende etter sommeren 2018, ekstrem tørke og skogbrann. Noen kommuner trekker også fram alvorlige hendelser med kraftig snøfall.



FIGUR 18. Har kommunen vært utsatt for alvorlige naturhendelser siste to år? I så fall hvilke typer? Flere svar mulig.

FIGUR 19. Kart som viser alvorlige naturhendelser fordelt på fylke. De ulike søylene representerer ulike naturhendelsestyper og høyden på søylen viser mengde av naturhendelsene.



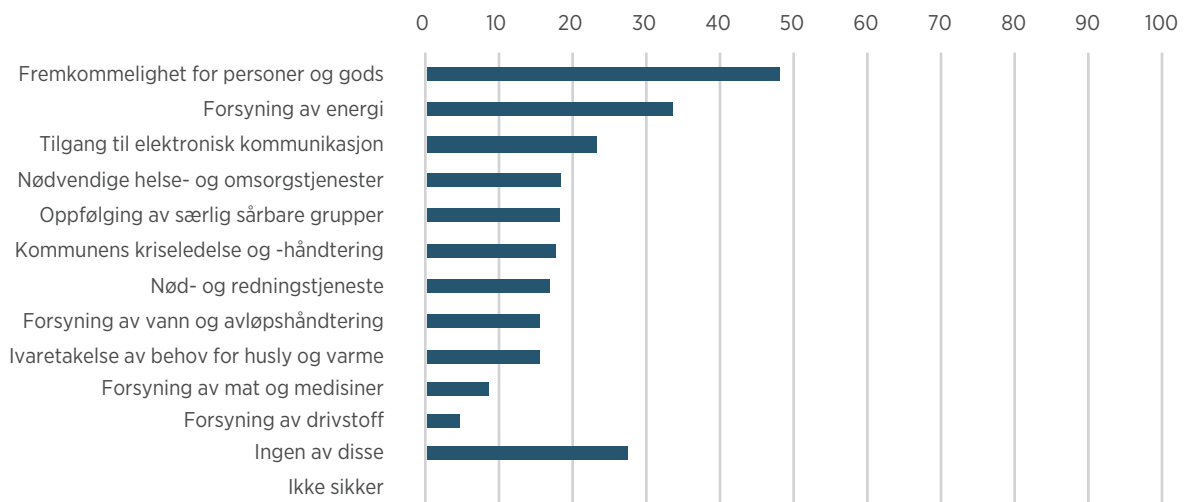
Kartet viser at de fleste fylker har vært utsatt for alvorlige naturhendelser i løpet av de siste to år (figur 19). Agder har opplevd mange alvorlige naturhendelser, og spesielt flom, vind og overvann har gitt store utfordringer for fylket. Flere Agderkommuner har i tillegg hatt alvorlige hendelser med kraftig snøfall. Trøndelag har hatt få hendelser de siste to årene. De fleste kommuner på østlandet har heller ikke opplevd mange hendelser. Unntaket er Hedmark som skårer relativt høyt på antall hendelser med flom. For Nord-Norges del er det flest vind-hendelser som har satt kommunene på prøve.

Veldig ofte er det ikke den alvorlige naturhendelsen i seg selv, men følgehendelser av denne, som gir utfordringer for kommunen og befolkningen. Det kan for eksempel være svikt og forstyrrelser i kritiske samfunnsfunksjoner (figur 20).

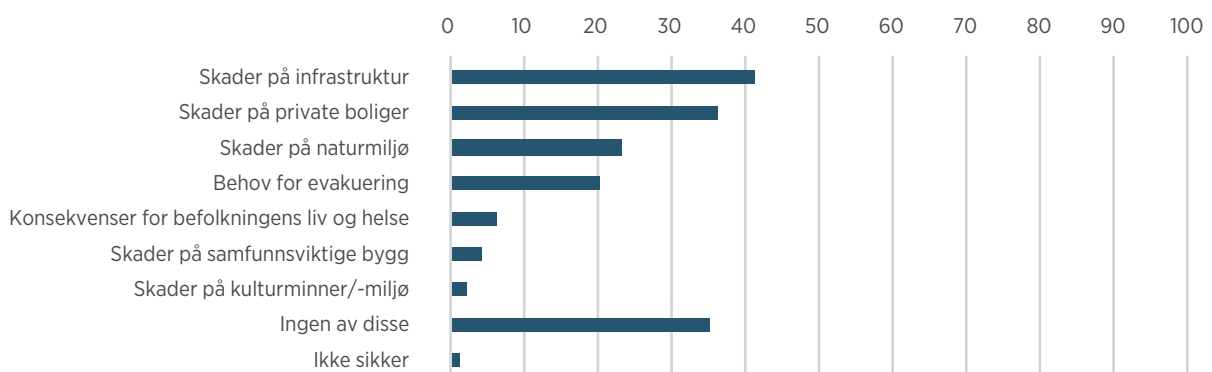
Vi ba kommunene svare på hvilke følger naturhendelsene fikk.

Omtrent 50 prosent svarte at alvorlige naturhendelser førte til svikt i framkommelighet for personer og gods, og 34 prosent av kommunene svarte forstyrrelser i forsyning av energi. Videre ser vi at tilgang på elektronisk kommunikasjon blir påvirket under naturhendelser. Flere nevner også helse- og omsorgstjenester og oppfølging av særlig sårbare grupper som blir berørt.

Både alvorlige naturhendelser og følgene av disse kan gi store konsekvenser for kommunen og befolkningen (figur 21).



FIGUR 20. Hvilke følgehendelser førte naturhendelsen til? Flere svar mulig.



FIGUR 21. Konsekvenser av naturhendelsen og/eller følgehendelsene. Flere svar mulig.

41 prosent av kommunene svarte at naturhendelsen og/eller følgehendelser førte til skader på infrastruktur, 36 prosent svarte at disse førte til skader på private boliger, 23 prosent opplyste at naturhendelser og eller følgehendelser ga skader på naturmiljø, og 20 prosent av kommunene svarte at naturhendelsen og/eller følgehendelser førte til behov for evakuering. Når vi ser nærmere på konsekvensene av de alvorlige naturhendelsene, så ser det ut som at det er flom og sterk vind som fører til flest skader på infrastruktur og private boliger.

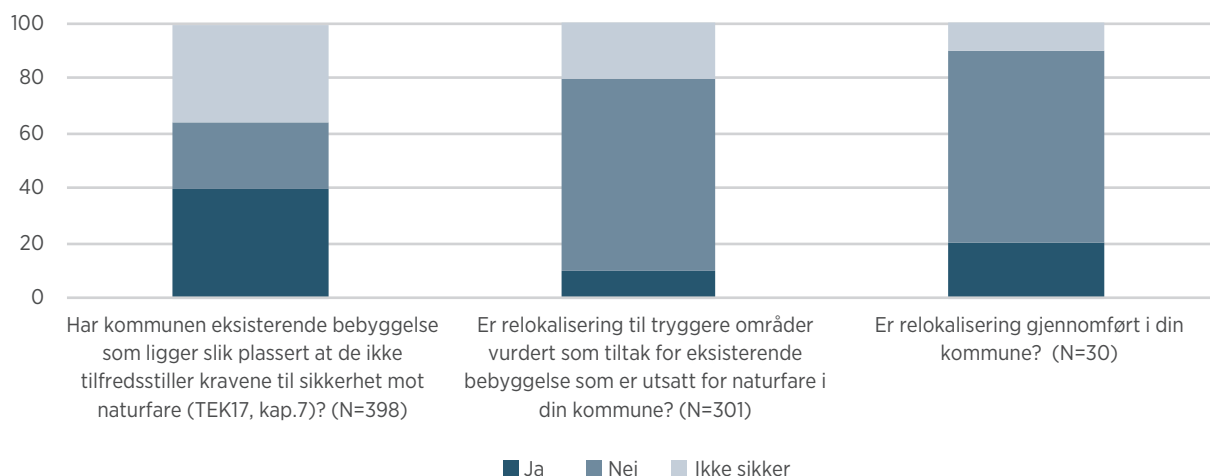
4.1.1 EKSISTERENDE BEBYGGELSE SOM ER UTSATT FOR NATURFARE

Mye eksisterende bebyggelse er oppført i en tid hvor det ikke var like strenge krav som i dag til sikkerhet mot naturfare. Ny kunnskap, slik som for eksempel nyere kartlegginger av fare for flom og skred, kan også avdekke fareområder som tidligere ikke var like godt kjent. I slike områder kan det i dag ligge eksisterende bebyggelse. I årets undersøkelse ønsket vi å få mer informasjon om i hvilken grad kommunene har oversikt over bebyggelse som ligger slik plassert at de ikke tilfredsstiller kravene til sikkerhet mot naturfare ihht TEK17, kap.7. Vi ønsket også å vite om de har vurdert eller gjennomført relokalisering av utsatt eksisterende bebyggelse til tryggere områder (figur 22).

På spørsmål om kommunen har bebyggelse som ligger slik plassert at de ikke tilfredsstiller kravene i TEK17, kapittel 7, så svarer så mange som 40 prosent at de har det. Her må vi presisere at vi ikke har spurt om hva slags eller hvor mye bebyggelse det er snakk om. Kommunen bør ha oversikt over slik risiko for å kunne iverksette tiltak. Men hele 35 prosent svarer at de ikke er sikre på om de har bebyggelse slik plassert. Dette tallet mener vi er for høyt. En kommune bemerker:

“Vi har eldre bebyggelse som ligger i områder hvor TEK17 kap 7 hadde kommet til anvendelse ved byggesaksbehandling i dag”.

Vi ser at det er få kommuner som har vurdert et så radikalt tiltak som relokalisering av bebyggelse til tryggere områder. Av de 30 kommunene som svarte at de har vurdert dette er det bare 20 prosent som svarer at de faktisk har gjennomført slik relokalisering.



FIGUR 22. Eksisterende bebyggelse utsatt for naturfare og vurdering av relokalisering.

4.2

TOTALFORSVARET

Totalforsvaret er en fellesbetegnelse for det militære forsvaret og den sivile beredskapen i Norge. Begrepet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil og militær side for å forebygge, planlegge for og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig. Totalforsvaret består av summen av landets samlede ressurser; offentlige, private, kommersielle og frivillige.

Høsten 2016 opprettet regjeringen et eget program for å videreutvikle totalforsvaret og øke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner. Dette er et område innen samfunnssikkerhet det har vært lite oppmerksomhet rundt etter den kalde krigens slutt. Bakgrunnen er at Norge og Europa i dag opplever et endret sikkerhetspolitisk bilde.

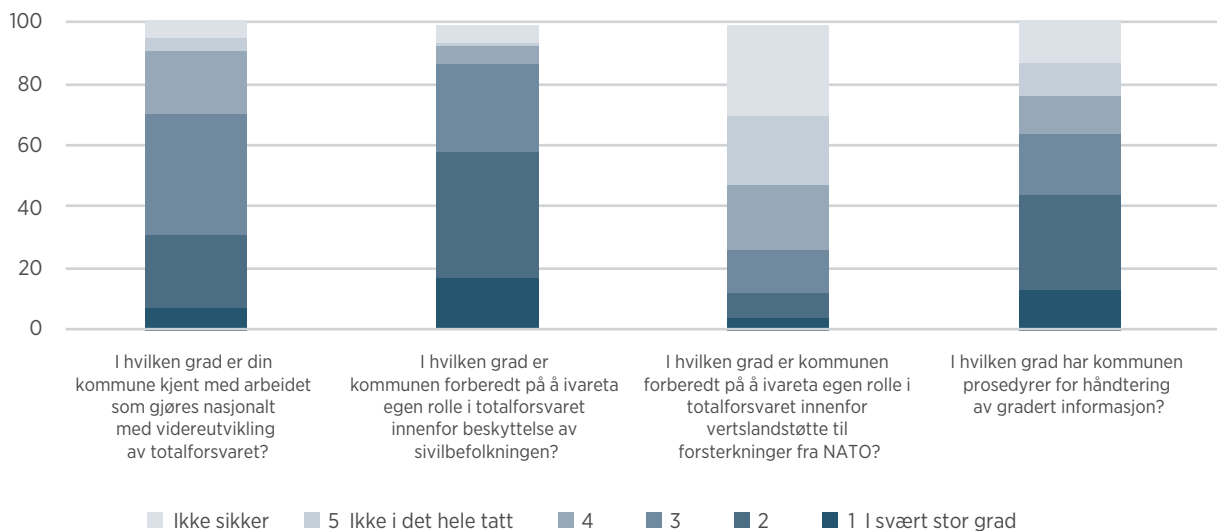
Totalforsvarsprogrammet har fram til 1. januar 2019 hatt fokus på sivil støtte til Forsvaret, særlig med forberedelser og gjennomføring av NATO-øvelsen Trident Juncture 2018.

En rekke kommuner var involvert i vertslandsstøttearbeid i forbindelse med NATO-øvelsen.

De neste årene skal i programmet ha fokus på å videreutvikle totalforsvaret på regionalt og lokalt nivå, gjennom kompetansehevingstiltak, tilrettelegging for erfaringsdeling mellom kommuner og sivil-militære øvelser.

I forbindelse med oppstarten av dette arbeidet ønsket DSB å kartlegge status i kommunene innenfor noen av de mest sentrale områdene av arbeidet med totalforsvaret.

Kommuneundersøkelsen viser at de fleste kommuner er kjent med arbeidet som gjøres nasjonalt med viderutvikling av totalforsvaret (figur 23). Det er imidlertid kun i underkant av en tredjedel av kommunene som svarer at de kjenner til arbeidet i svært stor grad eller i stor grad. Ikke overraskende ser vi at det er kommuner som har samarbeidet med forsvaret, i forbindelse med arbeid med helhetlig ROS, beredskapsplanlegging, øvelser eller krisehåndtering, som i størst grad oppgir kjennskap til totalforsvaret.



FIGUR 23. Spørsmål knyttet til totalforsvaret.

Seks prosent av kommunene svarer at de i svært liten grad eller ikke i det hele tatt er forberedt på å ivareta eget ansvar innen sivilbeskyttelse. Kommunens ansvar for å beskytte sivilbefolkningen, for eksempel gjennom varsling og evakuering, ser dermed ut til å være godt ivaretatt.

Vertslandsstøtte er definert som sivil og militær assistanse til allierte styrker og andre organisasjoner, som er stasjonert i, som opererer i eller er i transitt gjennom vertsnasjonens territorium, i fred, i kriser og naturkatastrofer eller krig². Dette er en viktig del av kommunenes rolle i totalforsvaret. Resultatene viser at kommunene i varierende grad er forberedt på denne oppgaven. NATO-øvelsen høsten 2018 ga et utvalg kommuner erfaring med ivaretagelse av slik vertslandsstøtte. En nærmere undersøkelse av resultatene viser at det i hovedsak er de kommunene som deltok i eller var berørt av øvelsen som svarer at de er forberedt på å ivareta slik vertslandsstøtte (figur 24).

Tallene forteller oss videre at kommuner som har samarbeidet med forsvaret (i forbindelse med arbeid med helhetlig ROS, beredskapsplanlegging, øvelser eller krisehåndtering) i større grad oppgir at de er forberedt på å ivareta egen rolle i totalforsvaret enn kommuner som ikke har samarbeidet med forsvaret.

For de kommunene som ikke har vært involvert i øvelsen er det nærliggende å tro at rollen som vertslandsstøtte er mer uhandgripelig, slik en av respondentene også utdyper i kommentarfeltet:

“Vertslandsstøtte har ikke vært aktuelt hittil. Derfor er spørsmålet vanskelig å besvare i det man ikke vet hvilken støtte som eventuelt skal gis”.

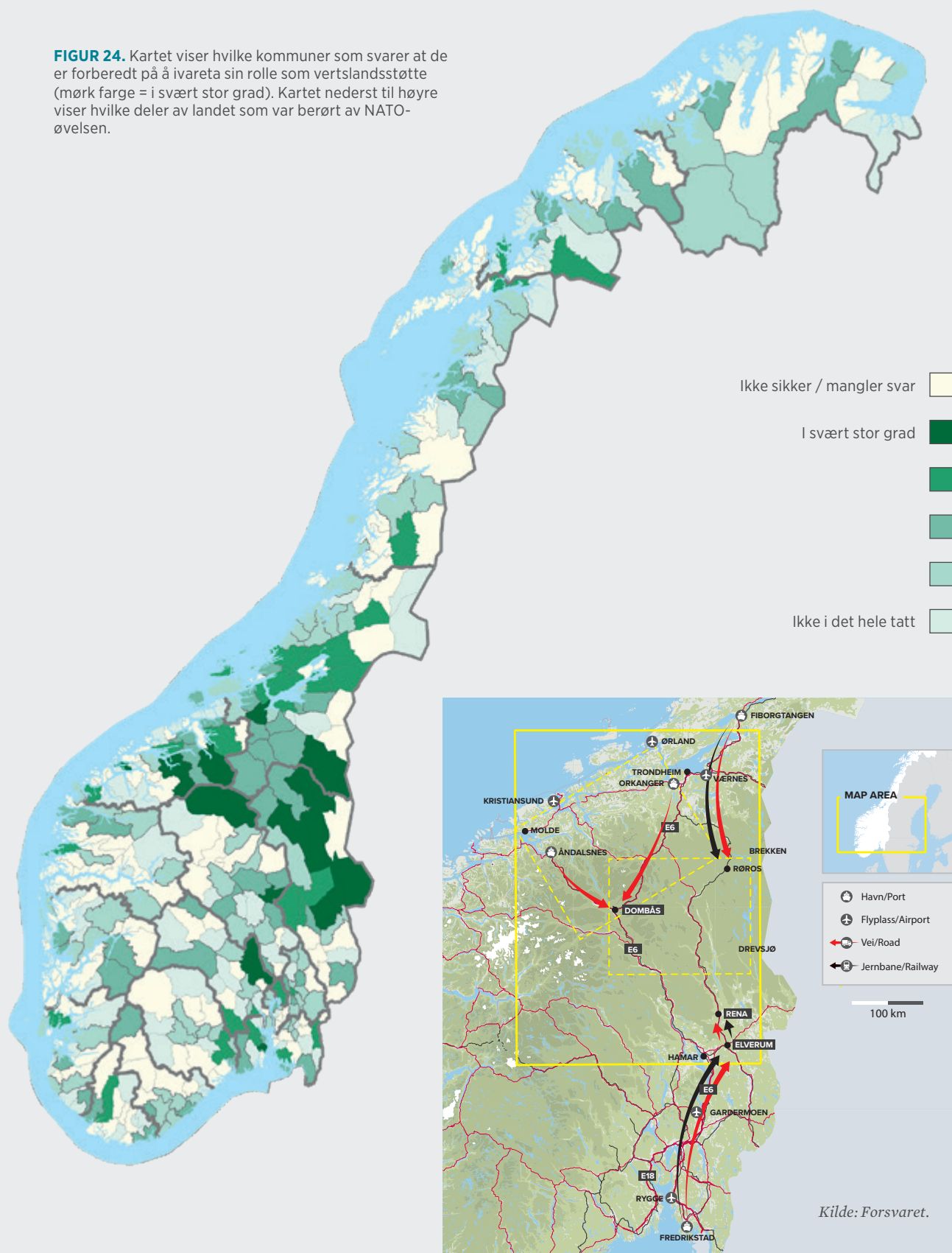
Nær halvparten av landets kommuner svarer at de har prosedyrer for å håndtere gradert informasjon. Sikkerhetsgradering på slik informasjon kan være *Begrenset*, *Konfidensiell*, *Hemmelig* eller *Strengt hemmelig*. Det er ulike krav til de ulike graderingene, hvor *Strengt hemmelig* har de strengeste kravene. For å håndtere gradert informasjon på et visst nivå må man også ha sikkerhetsklarert personell.

DSB er opptatt av at kommunene har en helhetlig og systematisk tilnærming til samfunnssikkerhetsarbeid og en såkalt “all- hazard-approach”. Det innebærer at arbeidet med totalforsvaret bør være en integrert del av kommunenes arbeid med fagområdet.

Resultatene i kapittel 2.4 knyttet til samarbeid med ulike aktører, viser at kommunene i for liten grad samarbeider med Forsvaret når det kommer til arbeid med samfunnssikkerhet. Prosentandelen som samarbeider med Forsvaret om helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan og øvelser og krisehåndtering ligger et sted mellom 20-30 prosent. DSB ønsker å forbedre disse resultatene i arbeidet med totalforsvarsprogrammet.

² FFI-rapport 16/01408 Responsive forsyningskjeder og sivilmilitært samarbeid (2016). <https://www.ffi.no/no/Rapporter/16-01408.pdf>

FIGUR 24. Kartet viser hvilke kommuner som svarer at de er forberedt på å ivareta sin rolle som vertslandsstøtte (mørk farge = i svært stor grad). Kartet nederst til høyre viser hvilke deler av landet som var berørt av NATO-øvelsen.



4.3

DRIKKEVANNSFORSYNING

Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. I tillegg til kommunens egne fagområder, er det også viktig at beredskapsplaner hos andre relevante aktører er samordnet med kommunens overordnede beredskapsplan. Det gjelder for eksempel vannverkens beredskapsplaner for drikkevannsforsyning.

I kommuneundersøkelsen i 2019 har vi spurt kommunene om overordnet beredskapsplan er samordnet med beredskapsplaner for drikkevannsforsyning.

- 76 prosent av kommunene svarte ja, 16 prosent svarte nei, og 8 prosent var ikke sikre.

4.4

HELSEBEREDSKAP

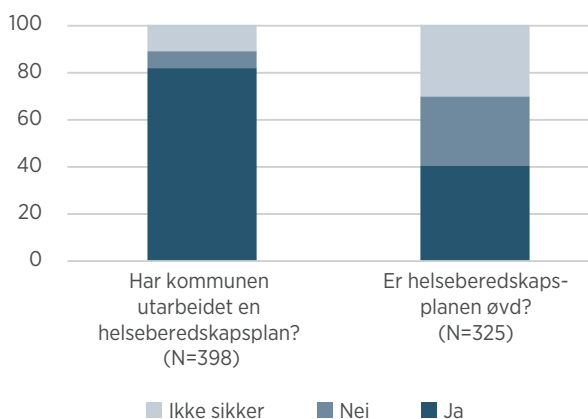
På vegne av Helsedirektoratet har DSB i årets undersøkelse spurt om arbeidet med helseberedskapsplaner i kommunene (figur 25).

- 82 prosent svarer at kommunen har utarbeidet en helseberedskapsplan.
- 40 prosent svarer at helseberedskapsplanen er øvd.
- 30 prosent har ikke øvd og like mange er ikke sikker på om planen er øvd.

Kravene til helseberedskap er formulert noe annerledes enn kravene i kommunal beredskapsplikt. Det er for eksempel kommunestyret som skal sørge for fastsettelse av tidspunkt for oppdatering og evaluering av helseberedskapsplanen. Det er i tillegg krav til at personell som er tiltenkt oppgaver i planen har øvd, og har nødvendig beskyttelsesutstyr og kompetanse.

Vi spurte kommunene når helseberedskapsplanen sist ble revidert:

- 41 prosent svarer at kommunen har revidert planen i 2019 og 2018.
- 49 prosent svarer at planen er revidert i 2017 eller tidligere.
- 10 prosent svarer at de ikke er sikre.



FIGUR 25. Kommunenes helseberedskapsplaner.

Kommentarene til spørsmålene knyttet til helseberedskap viser at kommunene forstår kravene til helseberedskapsplan ulikt:

“Kommunen har ikke en egen helseberedskapsplan, men har mange delplaner; smittevernplan, pandemiplan og operativ plan relatert til hendelser”.

“Vi har ingen egen “Helseberedskapsplan”. Det bør heller ingen ha. Den er innarbeidet i kommunens ulike kriseplandeler - alle “kjernevirksomheter” skal kunne opprettholde/øke kapasitet avhengig av situasjon (herunder regional støtte)”.

4.5

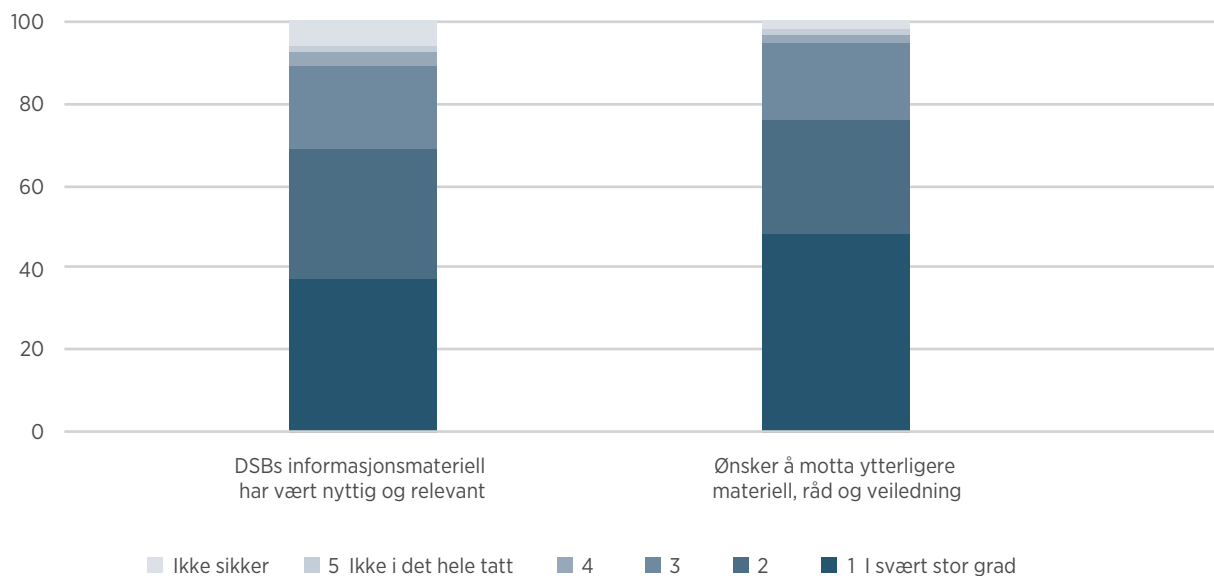
EGENBEREDSKAPS- KAMPANJEN

I oktober 2018 lanserte DSB, i samarbeid med Oslo kommune, kampanjen “Du er en del av Norges beredskap” for å styrke bevisstheten og kunnskapen om egenberedskap i befolkningen. Kampanjemateriell ble gjort tilgjengelig for alle kommuner og 55 prosent av kommunene lanserte kampanjen på sine nettsider.

I årets undersøkelse valgte vi derfor å spørre om kommunenes oppfatning om egenberedskapskampanjen. Som det framgår av resultatet synes kommunene at kampanjemateriellet DSB gjorde tilgjengelig var nyttig og relevant (figur 26). I tillegg er majoriteten av kommunene tydelige på at de ønsker mer materiell, råd og veiledning fra DSB.

Vi lar denne merknaden fra en av kommunene bli siste ord i årets kommuneundersøkelse:

“Kommunens befolkning er i stor grad vant til/forberedt på å iverksette egenberedskap. Felles nasjonal informasjon og råd er likevel viktig og forsterkende og bidrar til felles forståelse for de ulike problemstillingene som må håndteres”.



FIGUR 26. DSB egenberedskapskampanje.

Vedlegg

SPØRRESKJEMA 2019

Takk for at du vil delta i undersøkelsen.

Du kommer i gang ved å trykke Neste nede i høyre hjørne. Du kan bevege deg frem og tilbake i spørreskjemaet uten at svarene forsvinner. Hvis du blir avbrutt i løpet av besvarelsen, kan du fortsette senere ved å gå inn på den samme lenken i e-posten.

Undersøkelsen skal besvares elektronisk. Hvis du ønsker å skrive ut spørreskjema på forhånd kan du trykke på skriverikonet nedenfor. Du vil også få mulighet til å skrive ut besvarelsen når du har gjennomført undersøkelsen.

Hovedtemaet er kommunens oppfølging av krav til kommunal beredskapsplikt. I tillegg har vi spørsmål om naturfare, totalforsvar, nødvann, helseberedskap og egenberedskap. Har du begrenset kjennskap til ett eller flere av spørsmålene, så ta med skjemaet til en kollega.

Hovedtema:

Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene

Fra 2010 har kommunene hatt en lovpålagt kommunal beredskapsplikt. Etterlevelse av lov og forskrift er hovedtema for kommuneundersøkelsen.

Helhetlig ROS

Kommunene skal kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Har kommunen gjennomført helhetlig ROS? I så fall, når ble den sist gjennomført?

- (1) ☐ 2019
- (2) ☐ 2018
- (3) ☐ 2017
- (4) ☐ 2016
- (5) ☐ 2015
- (6) ☐ 2014 eller tidligere
- (7) ☐ Ikke gjennomført
- (8) ☐ Har gjennomført, men usikker på hvilket år
- (9) ☐ Ikke sikker

Er følgende forhold vurdert i kommunens helhetlige ROS?

	Ja	Delvis	Nei	Ikke sikker
Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Særlig utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner*	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Fremtidig risiko og sårbarhet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

*de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov.

Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert sin evne til å opprettholde følgende funksjoner ved uønskede hendelser?

	Ja	Delvis	Nei	Ikke sikker
Kriseledelse	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Helse- og omsorgstjenester	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Brann- og redningstjenester	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐
Vann og avløp	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐

I arbeidet med helhetlig ROS, hvor enkelt eller vanskelig er det å finne fram til informasjon om naturfare i kommunen?

- (1) ☐ 1 Svært vanskelig
- (2) ☐ 2
- (3) ☐ 3
- (4) ☐ 4
- (5) ☐ 5 Svært enkelt
- (7) ☐ Ikke sikker

Mål og plan for oppfølging

Det er et krav at kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk. At det blir utarbeidet mål, strategier og prioriteringer, og at kunnskap og erfaring fra helhetlig ROS ivaretas i det videre arbeidet i kommunen. For eksempel i plan- og styringssystem.

Har kommunen utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Har kommunen utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Er kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap integrert i en eller flere av følgende planer etter plan- og bygningsloven?

- (1) ☐ Kommunal planstrategi
- (2) ☐ Kommuneplanen
- (3) ☐ Kommuneplanens handlingsdel
- (4) ☐ Kommunedelplan/temaplan for samfunnssikkerhet og beredskap
- (5) ☐ Kommunens økonomiplan
- (6) ☐ Andre planer/andre styringsdokumenter
- (7) ☐ Ingen av disse
- (8) ☐ Ikke sikker

Overordnet beredskapsplan

Overordnet beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner som den enkelte kommune har ansvar for. I tillegg skal den være samordnet med andre aktører. Overordnet beredskapsplan skal være oppdatert og som et minimum revideres en gang per år.

Har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan?

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nei
 (3) ☐ Ikke sikker

Når ble gjeldende overordnet beredskapsplan sist revidert?
Hvis planen ikke er revidert - kryss av for når planen er utarbeidet.

- (1) ☐ 2019
 (2) ☐ 2018
 (3) ☐ 2017 eller tidligere
 (4) ☐ Ikke sikker

Er kommunens overordnede beredskapsplan utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS?

- (1) ☐ Ja
 (2) ☐ Delvis
 (3) ☐ Nei
 (4) ☐ Ikke sikker

Inneholder overordnet beredskapsplan følgende?

	Ja	Nei	Ikke sikker
Plan for kommunens kriseledelse	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐
Varslingsliste for aktører i kommunens krisehåndtering	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐
Oversikt over interne og eksterne ressurser	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐
Evakueringsplan	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐
Plan for krisekommunikasjon	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐

VEDLEGG

Øvelser

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

Har kommunen øvd egen beredskapsorganisasjon i henhold til krav i forskrift om kommunal beredskapsplikt? I så fall, hvilket år ble det sist øvet?

- (1) ☐ 2018
- (2) ☐ 2017
- (3) ☐ 2016 eller tidligere
- (4) ☐ Har øvd, men ikke sikker på hvilket år
- (5) ☐ Har ikke øvd
- (6) ☐ Ikke sikker

Forankring

Ved å legge til rette for kommunestyrebehandling av helhetlig ROS, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan, legges det også til rette for at kommunens ledelse tar stilling til viktige samfunnssikkerhetsspørsmål. Hvordan kommunen forankrer arbeidet med samfunnssikkerhet er opp til kommunen selv, for eksempel når, hvordan og hvor ofte kommunestyret blir involvert.

Er helhetlig ROS forankret i kommunestyret?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Er plan for oppfølging forankret i kommunestyret?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Er overordnet beredskapsplan forankret i kommunestyret?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Samarbeid og samordning

Kommunens samordningsrolle innebærer at kommunen tar en pådriverrolle, inviterer med andre samfunnssikkerhetsaktører og legger til rette for å samarbeide om virkemidlene.

Hvilke aktører har kommunen samarbeidet med innen følgende temaer:

	Andre kommuner	Andre offentlige aktører	Private aktører	Sivil-forsvaret	Forsvaret	Frivillige organisasjoner	Ingen av disse	Ikke sikker
Helhetlig ROS	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Beredskaps-planlegging	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Øvelser	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐
Krisehåndtering	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(6) ☐	(7) ☐	(8) ☐

Kommunalt beredskapsråd

For å samle samfunnssikkerhetsaktører i kommunen anbefaler DSB at det etableres kommunale beredskapsråd. Dette kan være en viktig arena for kommunen i å ivareta samordningsrollen.

Har kommunen etablert beredskapsråd?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Særtemaer 2018

- Naturhendelser
- Totalforsvaret
- Nødvann
- Helseberedskap
- Egenberedskap

Har kommunen vært utsatt for alvorlige naturhendelser de siste to år? I så fall, hvilke typer?
Flere svar mulig.

- ☐ Flom
- ☐ Skred
- ☐ Overvann/vann på avveie
- ☐ Sterk vind
- ☐ Stormflo
- ☐ Annen alvorlig naturhendelse, beskriv: _____
- ☐ Ingen alvorlige naturhendelser siste to år
- ☐ Ikke sikker

(hvis ja)

Førte naturhendelsen til følgehendelser (svikt eller forstyrrelser) for noen av følgende samfunnsfunksjoner? Flere svar mulig.

- ☐ Forsyning av mat og medisiner
- ☐ Ivaretagelse av behov for husly og varme
- ☐ Forsyning av energi
- ☐ Forsyning av drivstoff
- ☐ Tilgang til elektronisk kommunikasjon
- ☐ Forsyning av vann og avløpshåndtering
- ☐ Fremkommelighet for personer og gods
- ☐ Oppfølging av særlig sårbare grupper
- ☐ Nødvendig helse- og omsorgstjenester
- ☐ Nød- og redningstjeneste
- ☐ Kommunens kriseledelse og krisehåndtering
- ☐ Ingen av disse
- ☐ Ikke sikker

(hvis ja)

Førte naturhendelsen og/eller eventuelle følgehendelser til noe av det følgende? Flere svar mulig.

- ☐ Skader på samfunnsviktige bygg
- ☐ Skader på infrastruktur
- ☐ Skader på private boliger
- ☐ Skader på kulturminner/-miljø
- ☐ Skader på naturmiljø
- ☐ Konsekvenser for befolkningens liv og helse
- ☐ Behov for evakuering
- ☐ Ingen av disse
- ☐ Ikke sikker

Byggteknisk forskrift (TEK17), kapittel 7 omfatter krav om sikkerhet mot naturfare, herunder sikkerhet mot flom, stormflo og skred. Forskriften angir hvilke sikkerhetsnivå som skal legges til grunn ved regulering og bygging i fareområder.

Har kommunen eksisterende bebyggelse som ligger slik plassert at de ikke tilfredsstiller kravene til sikkerhet mot naturfare (TEK17, kap.7)?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Ikke sikker

(hvis ja)

Er relokalisering til tryggere områder vurdert som tiltak for eksisterende bebyggelse utsatt for naturfare i din kommune?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Ikke sikker

Hvis ja, er relokalisering gjennomført i din kommune?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

VEDLEGG

Totalforsvaret

Totalforsvaret går ut på at det skal være gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet knyttet til forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til krig. Totalforsvaret består av summen av landets samlede ressurser både offentlige, private, kommersielle og frivillige. I perioden 2016 – 2018 har Totalforsvarsprogrammet hatt særlig fokus på sivil støtte til Forsvaret. I 2019 vil fokuset være særlig rettet mot regionalt og lokalt nivå.

I hvilken grad er din kommune kjent med arbeidet som gjøres nasjonalt med videreutvikling av totalforsvaret?

- (1) ☐ 1 I svært stor grad
(2) ☐ 2
(3) ☐ 3
(4) ☐ 4
(5) ☐ 5 Ikke i det hele tatt
(6) ☐ 6 Ikke sikker

I hvilken grad er kommunen forberedt på å ivareta egen rolle i totalforsvaret innenfor følgende områder:

	1 I svært stor grad	2	3	4	5 Ikke i det hele tatt	6 Ikke sikker
Beskyttelse av sivilbefolkningen (varsling, evakuering, beskyttelse)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vertslandstøtte ved mottak av allierte forsterkninger fra NATO	☐	☐	☐	☐	☐	☐

I hvilken grad har kommunen prosedyrer for håndtering av gradert informasjon?

- (1) ☐ 1 I svært stor grad
(2) ☐ 2
(3) ☐ 3
(4) ☐ 4
(5) ☐ 5 Ikke i det hele tatt
(6) ☐ 6 Ikke sikker

Nødvann

Vannverkseier skal legge til rette for at vannforsyningssystemet kan levere nødvann til drikke og personlig hygiene uten bruk av det ordinære distribusjonssystemet.

Er kommunens overordnede beredskapsplan samordnet med beredskapsplaner for drikkevannsforsyning?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Har kommunen øvd på distribusjon av nødvann?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Helseberedskap

På vegne av Helsedirektoratet ber vi om informasjon om kommunenes helseberedskapsplaner.

Har kommunen utarbeidet en helseberedskapsplan?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Når ble helseberedskapsplanen sist revidert?

- (1) ☐ 2019
- (2) ☐ 2018
- (3) ☐ 2017 eller tidligere
- (4) ☐ Ikke sikker

Er helseberedskapsplanen øvd?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke sikker

Egenberedskap

DSB har i samarbeid med Oslo kommune utarbeidet kampanjen “Du er en del av Norges beredskap”, der målet er å øke befolkningens bevissthet og kunnskap om egenberedskap. I den forbindelse har DSB tilbudt alle kommuner tekst, bilder og annet materiell til fri bruk. DSB har også distribuert en brosjyre til alle landets husstander.

I hvilken grad har det vært nyttig og relevant for kommunen at DSB har tilgjengeliggjort informasjonsmateriell til fri bruk?

- (1) ☐ 1 I svært stor grad
- (2) ☐ 2
- (3) ☐ 3
- (4) ☐ 4
- (5) ☐ 5 Ikke i det hele tatt
- (6) ☐ 6 Ikke sikker

I hvilken grad er det ønskelig å motta ytterligere materiell, råd og veiledning fra DSB om hvordan kommunen kan arbeide for økt egenberedskap hos innbyggerne?

- (1) ☐ 1 I svært stor grad
- (2) ☐ 2
- (3) ☐ 3
- (4) ☐ 4
- (5) ☐ 5 Ikke i det hele tatt
- (6) ☐ 6 Ikke sikker

Hva ønsker i så fall kommunen at DSB skal bidra med? (svar i fritekst)

Fritekst:

Har du kommentarer til årets kommuneundersøkelse kan du skrive inn her:

Takk for din tilbakemelding. Dine svar er nå registrert og din besvarelse er fullført når du klikker Avslutt.

Du blir videresendt til DSBs hjemmeside etter å ha klikket Avslutt.

Du kan skrive ut din besvarelse ved å klikke på skriverikonet nedenfor.

Med vennlig hilsen

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

NOTATER

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

DSB
Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

+47 33 41 25 00

postmottak@dsb.no
www.dsb.no



/DSBNorge



@dsb_no



dsb_norge



dsbnorge

ISBN 978-82-7768-479-6 (PDF)
HR 2407
April 2019