

Kommuneundersøkelsen 2020

Utgitt av DSB, juni 2020

Sammendrag

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

Fra 1. januar 2020 har vi 356 kommuner i Norge. Siden forrige kommuneundersøkelse er det 43 nye kommuner, og nesten én av tre innbyggere bor nå i en ny kommune.

Til tross for mange nye kommuner, så viser kommuneundersøkelsen for 2020 stabilt gode resultater. Dette viser at de nye kommunene hadde påbegynt arbeidet med kommunal beredskapsplikt før de ble slått sammen. Mange kommuner tilfredsstillers lov- og forskriftskravene, og det er en positiv utvikling i det systematiske arbeidet med kommunal beredskapsplikt.

- 98 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). Dette er det samme resultatet som i 2019.
- 95 prosent svarer at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan, mot 96 prosent i fjor.
- 88 prosent svarer at de har øvd egen beredskapsorganisasjon i løpet av de siste to årene. I fjor var tallet på 89.

Det største forbedringspotensialet ligger fortsatt i å ha oppdaterte planer. For at arbeidet med samfunnssikkerhet ikke blir en pliktøvelse for å tilfredsstillers gitte krav, er det dessuten viktig at resultatene brukes aktivt og systematisk.

For å kunne jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet, må det utarbeides mål og plan for oppfølging.

- 79 prosent av kommunene svarer at de har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.
- 74 prosent har en plan for oppfølging.

Videre viser resultatene at kommunene i for liten grad bruker plan- og bygningsloven som et aktivt virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerheten. Det er viktig at kunnskap fra arbeidet med helhetlig ROS brukes i plankart og bestemmelser.

En av kommunens kriseledelsesoppgaver er å utvikle og formidle en samlet situasjonsforståelse under hendelser, jf. [Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt](#). I årets undersøkelse har vi stilt spørsmål om hvilke verktøy kommunen bruker for å kommunisere og etablere en samlet situasjonsforståelse og hvilke kartløsninger de bruker for å skaffe seg oversikt under en hendelse.

- 92 prosent benytter fysiske møter for å kommunisere med samvirkeaktører og 85 prosent svarer at CIM blir brukt som samvirkeverktøy.

I årets rapport har vi også sett på kommunenes drivstoffberedskap. Resultatene viser delvis store variasjoner i den kommunale beredskapen for drivstofforsyning.

- Omtrent 50 prosent har etablert en form for beredskap, men robustheten til disse ordningene i en beredskaps- og krisesituasjon er imidlertid usikker.

1. 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 16. som blir gjennomført, og tar også for seg særtemaene samlet situasjonsforståelse under hendelser, kommunenes drivstoffberedskap og egenberedskapsuka.

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.

I løpet av kommunereformen er 119 kommuner blitt til 47 nye, og 1. januar 2020 har vi 356 kommuner i Norge. Siden forrige kommuneundersøkelse er det 43 nye kommuner:

«Ikke enkelt å svare for vår nye kommune som er 10 dager gammel. Beredskapsarbeidet i begge gamle kommunene har vært prioritert, men det vil ta litt tid før alle ressursene er samordnet og oversiktene ferdig utarbeidet.»

Vi er oppmerksomme på at arbeidet med sammenslåing av kommuner kan påvirke resultatene i årets undersøkelse. De nye kommunene vil derfor bli behandlet særskilt i analysen denne gangen.

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

«Veldig fint med slik undersøkelse. Gir oss et lite "dytt" i riktig retning».

«Undersøkelsen har over mange år vært en rettesnor og en motivasjon til å få de ulike elementene på plass».

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 7. januar med endelig svarfrist 29. januar. DSB har fått uvurderlig hjelp fra fylkesmannsembetene i å minne kommunene på besvarelsen. Hele 99 prosent av landets kommuner har svart på årets undersøkelse.

2. 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. Samordningen gjelder for alle oppgavene i samfunnssikkerhetskjeden, fra å ha oversikt over risikoforhold i kommunen, til å tenke forebygging, krisehåndtering, og til gjenoppretting og læring etter hendelser og øvelser (figur 1).



Figur 1. For å illustrere at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være helhetlig og systematisk, presenteres elementene ofte i et såkalt demingshjul – 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.

2.1 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

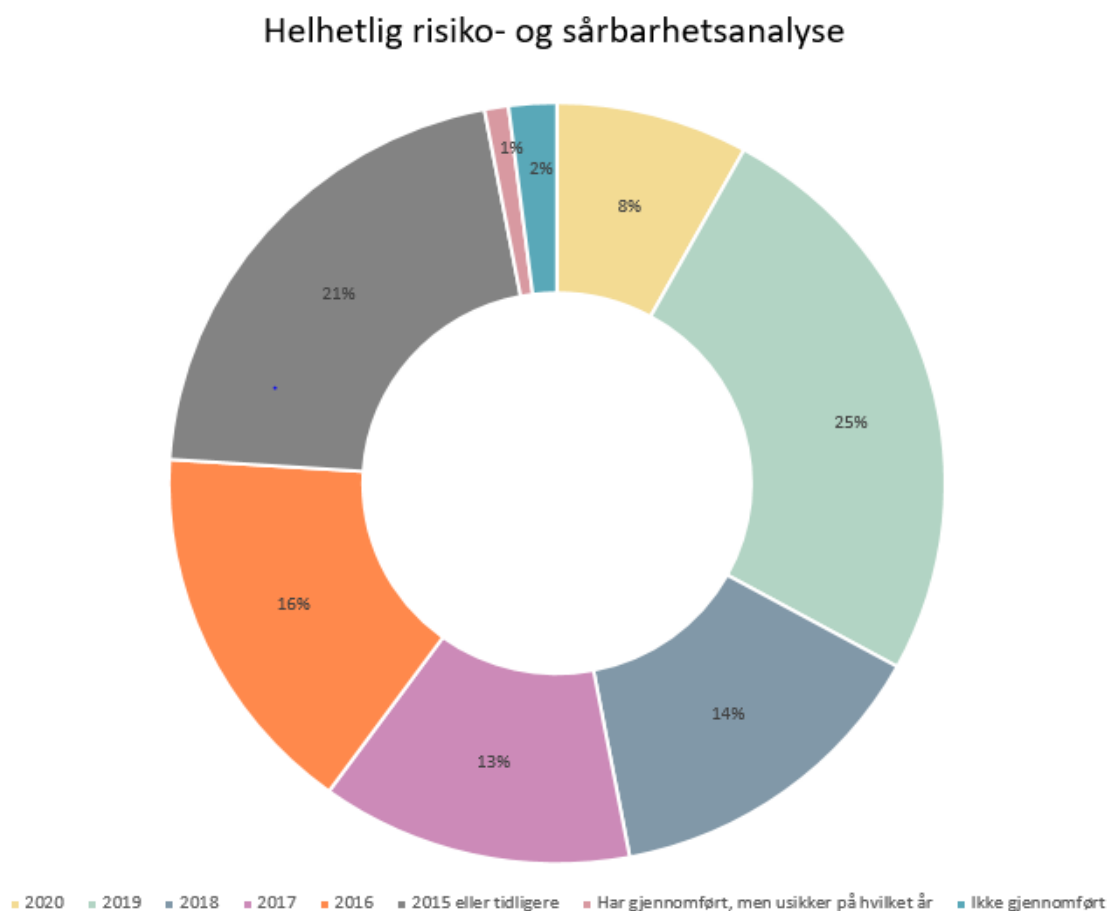
En viktig forutsetning for et godt kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid er å ha oversikt og kunnskap om risiko og sårbarhet i kommunen. Det er derfor et lovpålagt krav om at alle kommuner skal utarbeide en helhetlig ROS-analyse.

- Hele 98 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført helhetlig ROS (figur 2).

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

- 76 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført en helhetlig ROS i løpet av de fire siste årene.

Resultatene i årets kommuneundersøkelse viser likevel at det fortsatt er en vei å gå for at alle kommuner til enhver tid har en oppdatert ROS-analyse. Over halvparten av de nye kommunene har gjennomført eller oppdatert helhetlig ROS i 2019. I tillegg svarer mange at de er i gang med eller vil gjennomføre analysen i 2020.



Figur 2. Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS og i hvilket år.

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:

- a. eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen
- b. risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen
- c. hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre
- d. særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur
- e. 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
- f. behov for befolkningsvarsling og evakuering

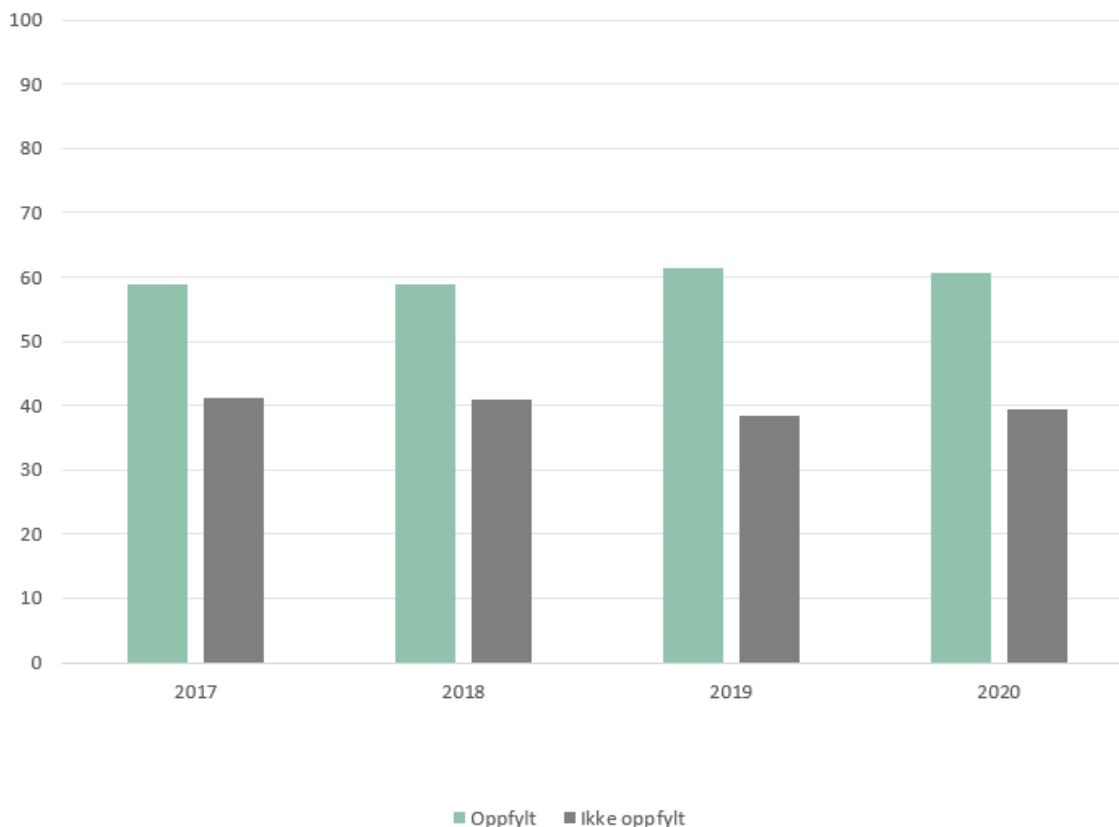
I kommuneundersøkelsen har vi valgt ut noen av minimumskravene (krav a, b, d og e) for å kunne si noe om kvaliteten på de analysene som er gjort.

- Blant kommuner som har gjennomført helhetlig ROS, oppgir 94 prosent at de har gjort vurderinger av fremtidig risiko og sårbarhet.
- 92 prosent oppgir at de har vurdert risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område.
- 98 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 har 61 prosent av kommunene helhetlig ROS som oppfyller utvalgte krav (figur 3). Det er omtrent på samme nivå som før.

Minimumskrav til helhetlig ROS

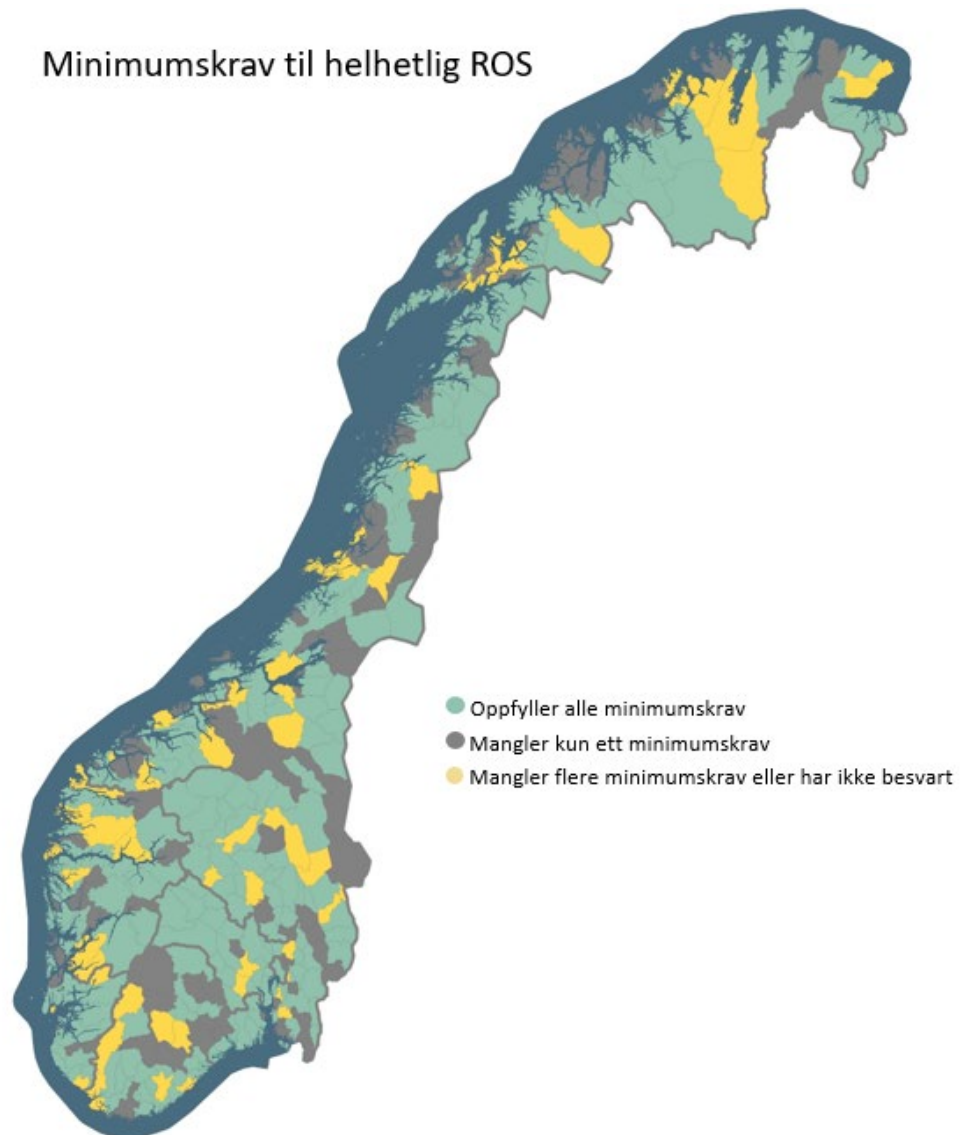


Figur 3. Andelen kommuner med helhetlig ROS (opprinnelig oppgitt) og med utvalgte krav fra 2017-2020. Den årvåkne leser legger merke til at tallene for tidligere år er lavere i denne figurene enn i tilsvarende figurer i tidligere rapporter. Dette skyldes et metodisk valg om håndtering av manglende svar på enkeltspørsmål i undersøkelsen. Tidligere ble kommuner som ikke svarte på spørsmålet tatt ut av beregningen. I år er alle kommuner regnet med, slik at en kommune som ikke har besvart hele eller deler av undersøkelsen regnes inn i kategorien «ikke oppfylt». Det innebærer at antallet kommuner blir høyere og at den gruppen som oppfyller minimumskravene utgjør en lavere prosentandel.

Kartet (figur 4) viser at Rogaland og Oslo og Viken har den største andelen av kommuner som oppfyller flest minimumskrav til helhetlig ROS. Ser vi nærmere på tallene, ser vi at 24 prosent mangler bare ett krav for å oppnå 100 prosent. 15 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 samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunen 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 oppdatering av risiko- og sårbarhetsbildet. 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.



Figur 4. Kart som viser en oversikt over hvilke kommuner som oppfyller alle minimumskravene til helhetlig ROS (grønn), hvilke kommuner som bare mangler ett krav (grå) og hvilke kommuner som mangler flere minimumskrav eller ikke har besvart (gul).

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.

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

- 97 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde helse- og omsorgstjenester.
- 93 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.

- 95 prosent av kommunene oppgir at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan.

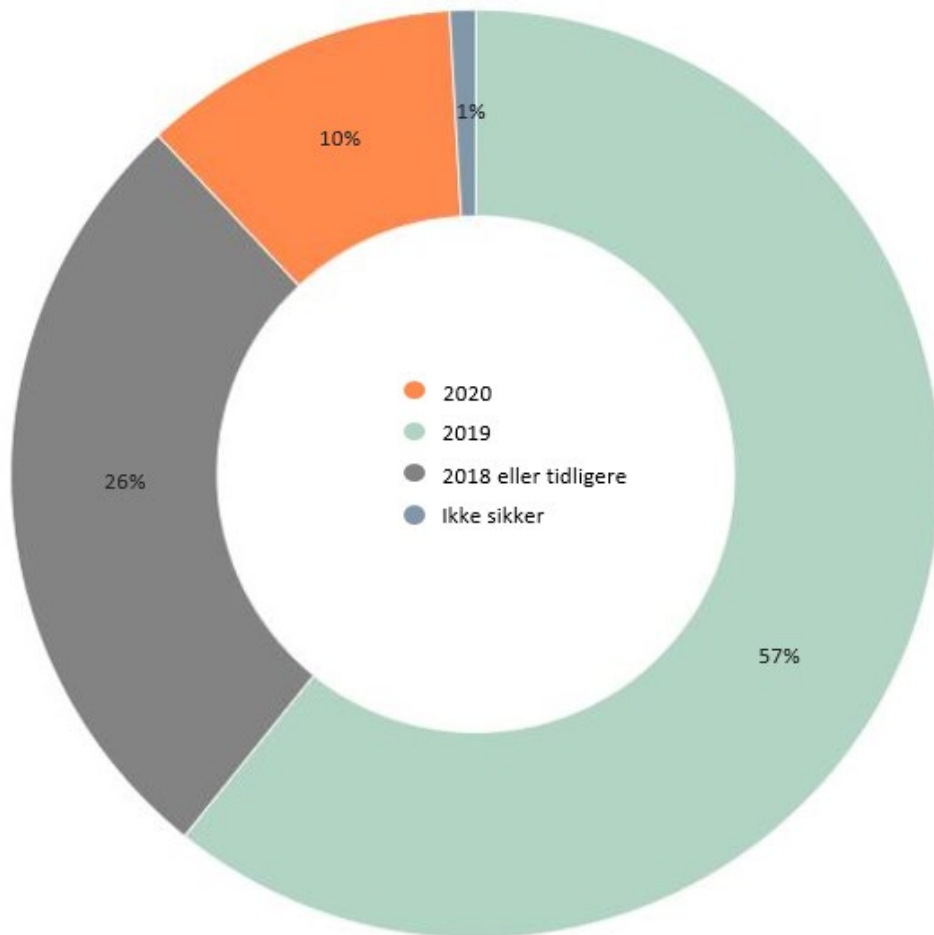
Beredskapsplanen skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum skal den revideres én gang per år.

- 11 prosent er i gang med revidering inneværende år og 61 prosent reviderte planen i 2019. 27 prosent reviderte planen i 2018 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 (figur 5).

Blant de nye kommunene svarer 88 prosent at de har overordnet beredskapsplan på plass.

Overordnet beredskapsplan



Figur 5. Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og fra hvilket år.

2.2.1 Minimumskravene til overordnet beredskapsplan

Overordnet beredskapsplan skal utarbeides med utgangspunkt i helhetlig ROS.

- 75 prosent av de som har overordnet beredskapsplan svarer at den helhetlige ROS-analysen danner utgangspunktet for planen. 21 prosent svarer at ROS-analysen delvis ligger til grunn for beredskapsplanen.

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 befolkningsvarsling basert på den helhetlige ROS-analysen
- e. plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte

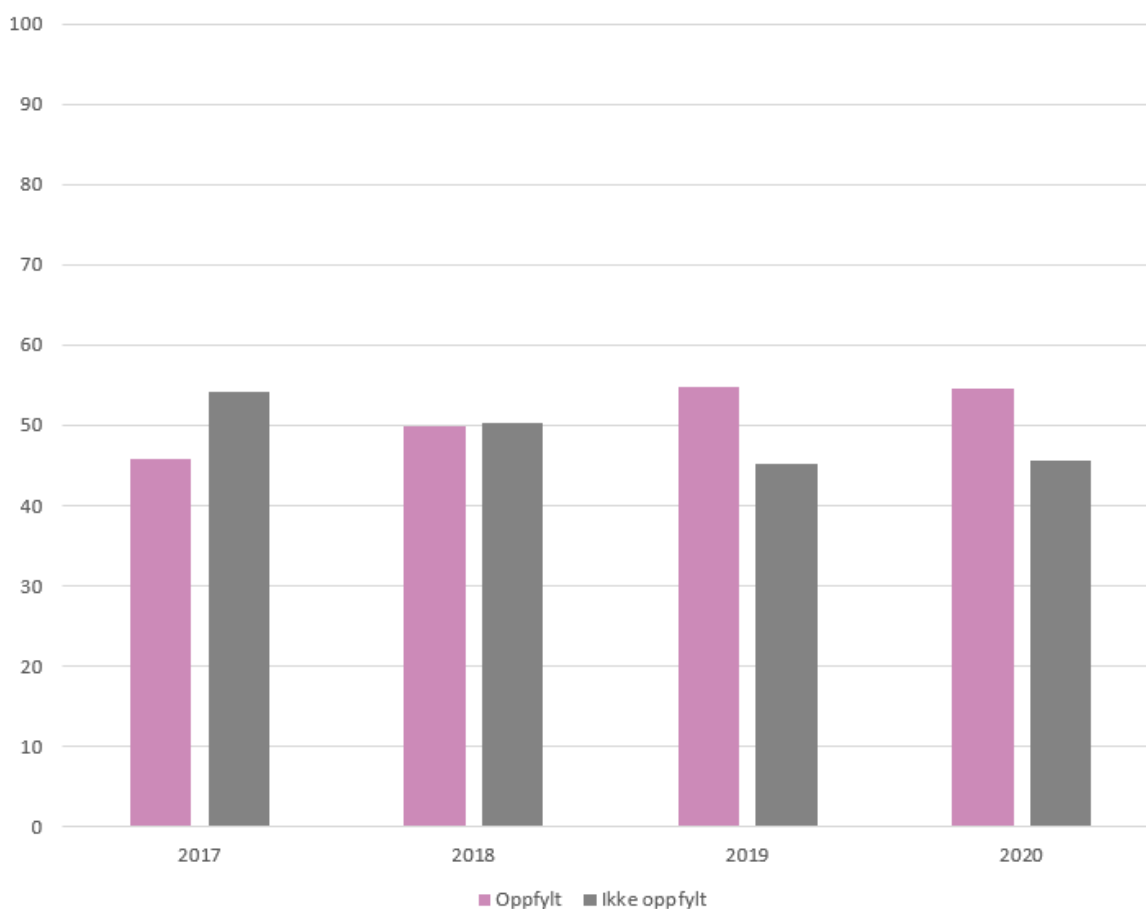
For å kunne si noe om kvaliteten på overordnet beredskapsplan, har vi spurt om oppfølgingen av disse minimumskravene (med unntak av plan for befolkningsvarsling).

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

Selv om 95 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 6).

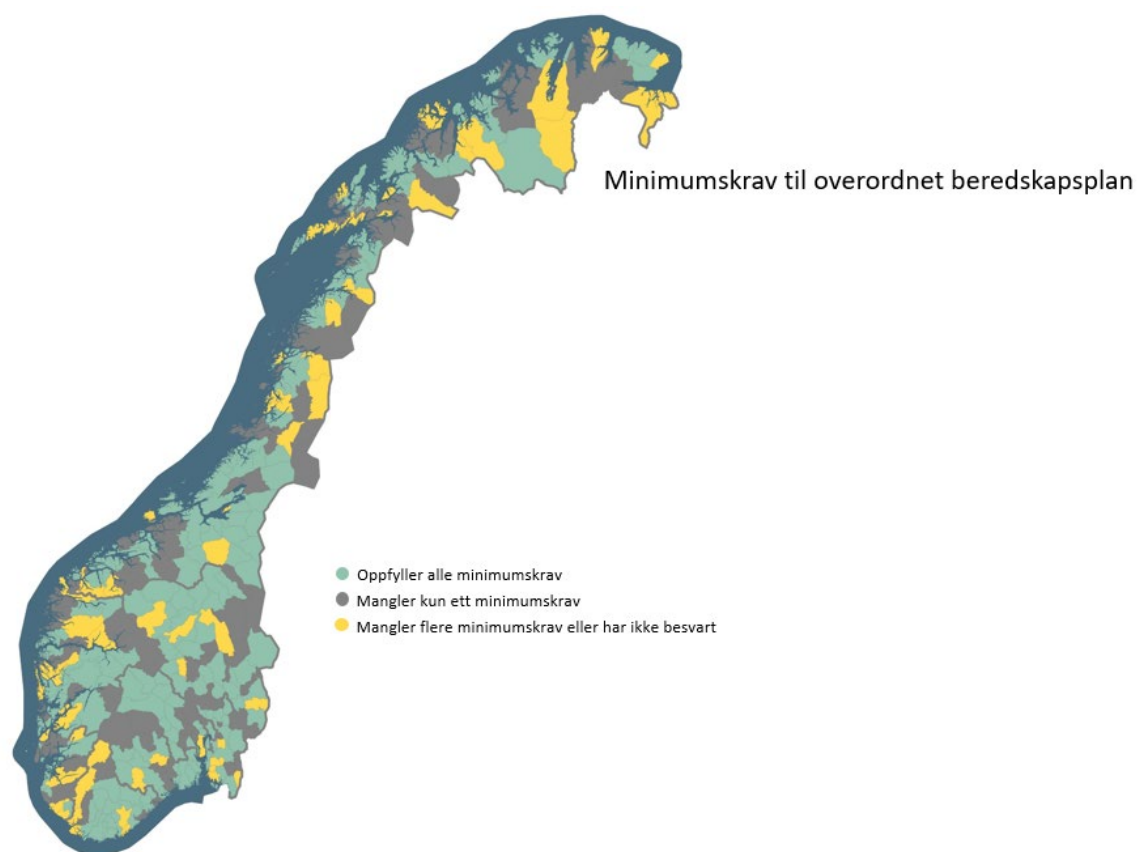
- 57 prosent av kommunene har en beredskapsplan som oppfylder samtlige av de utvalgte kravene.

Minimumskrav til overordnet beredskapsplan



Figur 6. Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og kontroll for utvalgte minimumskrav fra 2017-2020. For endringer i metodisk presentasjon av tall for tidligere år, se forklaring til figur 3.

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 28 prosent mangler bare ett minimumskrav før de oppfyller samtlige krav vi spør om. 18 prosent mangler to eller flere krav.



Figur 7. Kart som viser en oversikt over hvilke kommuner som oppfyller alle minimumskravene til overordnet beredskapsplan (grønn), hvilke kommuner som kun mangler ett krav (grå) og hvilke kommuner som mangler flere krav eller ikke har besvart spørsmålet (gul).

Ser vi på kartet som viser oversikten over kommuner med oppfylte minimumskrav til overordnet beredskapsplan ser vi at det er kommuner i Vestfold og Telemark, Trøndelag og Oslo og Viken som gjør det best (figur 7).

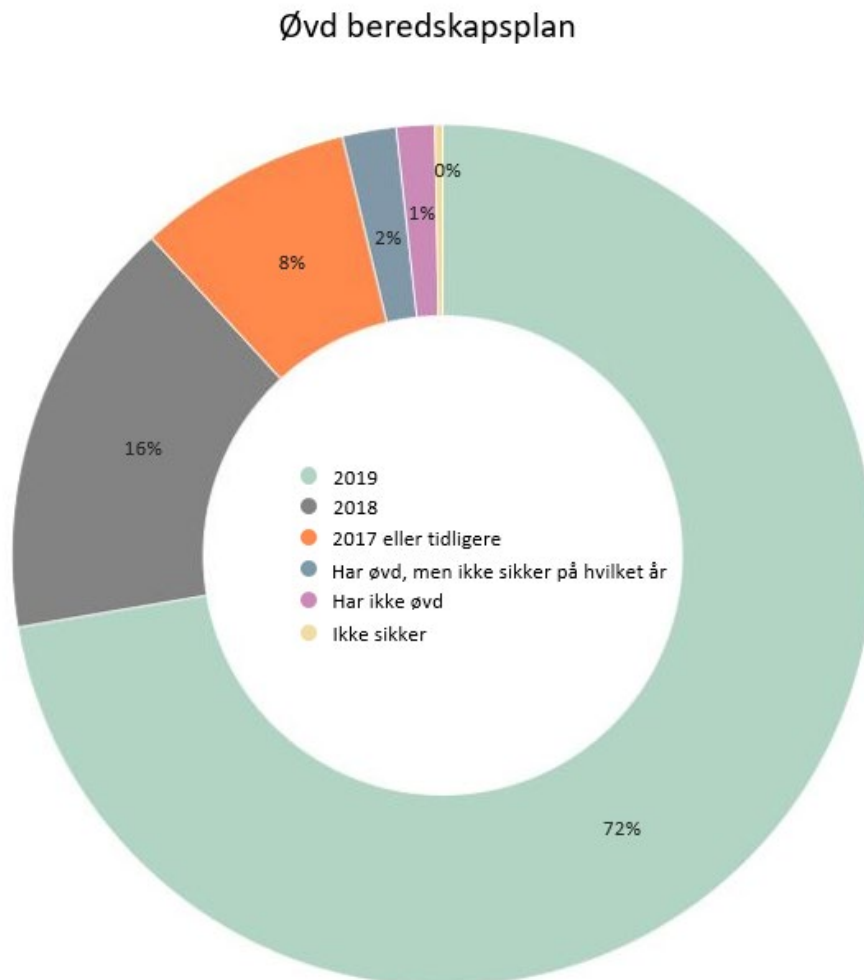
2.2.2 Er beredskapsplanen øvd?

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 samordningsrolle. [1]

- 88 prosent av kommunene svarer at de har øvd egen beredskapsorganisasjon i løpet av de siste to årene (figur 8).

Av de nye kommunene svarer 76 prosent at de har øvd i 2019.

«Fylkesmannen inviterte samanslåingskommunane til øving.»



Figur 8. 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.

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 en viktig premissleverandør for mer enn bare beredskapsplanlegging, og skal i tillegg inngå i kommunens plan- og styringssystemer (figur 9). 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 9. 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.

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

Årets resultater viser en liten nedgang i antall kommuner som har utarbeidet mål og plan for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

2.3.2 Forankring i kommunestyret

En viktig indikator for kvaliteten på samfunnssikkerhetsarbeidet 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 samfunnssikkerhetsspørsmål. 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.

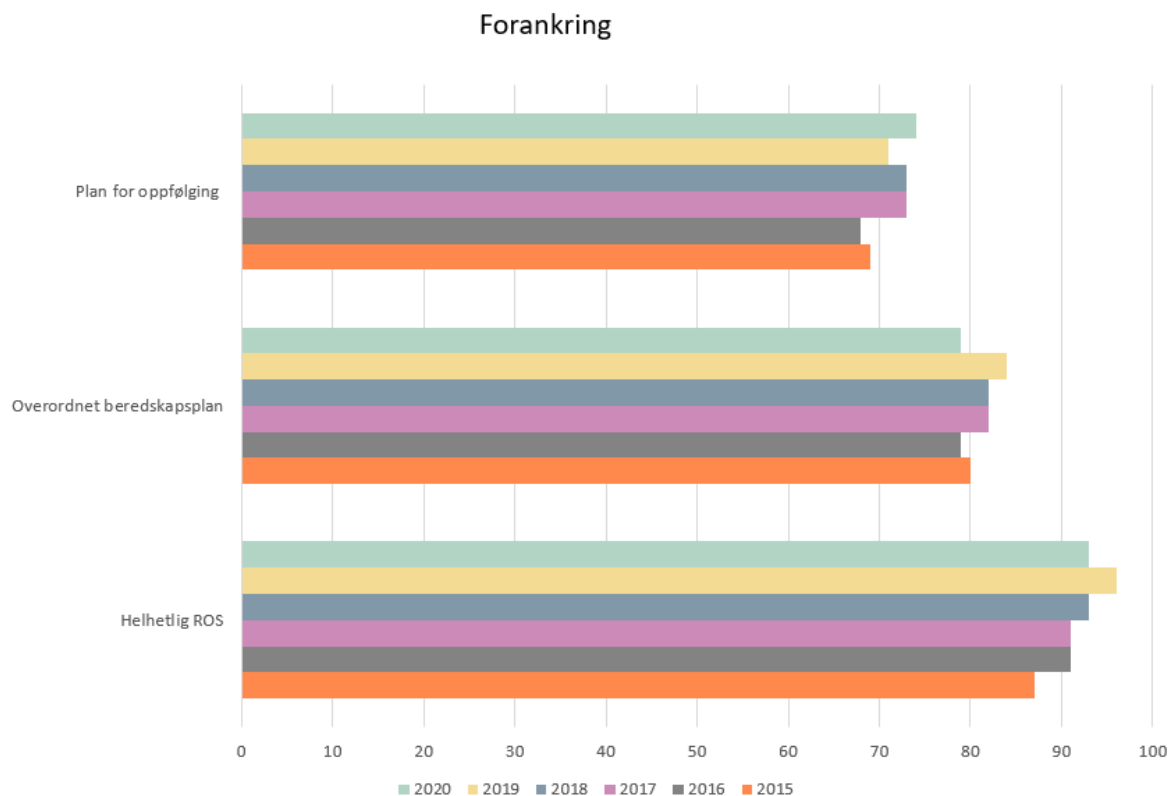
Årets undersøkelsen viser at det generelt er god forankring av viktige styrende dokumenter i kommunestyret (figur 10).

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

- 93 prosent av kommunene oppfyller dette kravet. 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 74 prosent av kommunene.
- overordnet beredskapsplan er forankret hos 79 av kommunene. Dette er en liten nedgang fra i fjor.



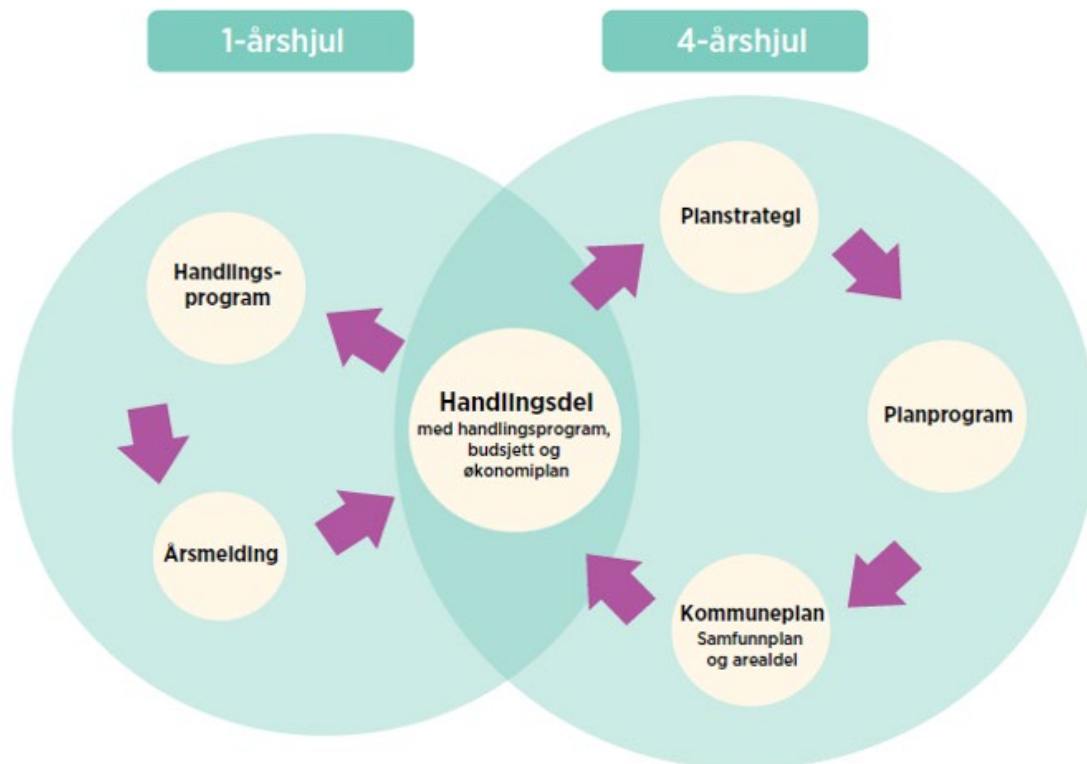
Figur 10. Forankring av helhetlig ROS, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan i kommunestyret.

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.

2.3.3 Kobling mellom samfunnssikkerhetsarbeid og kommunens plansystem

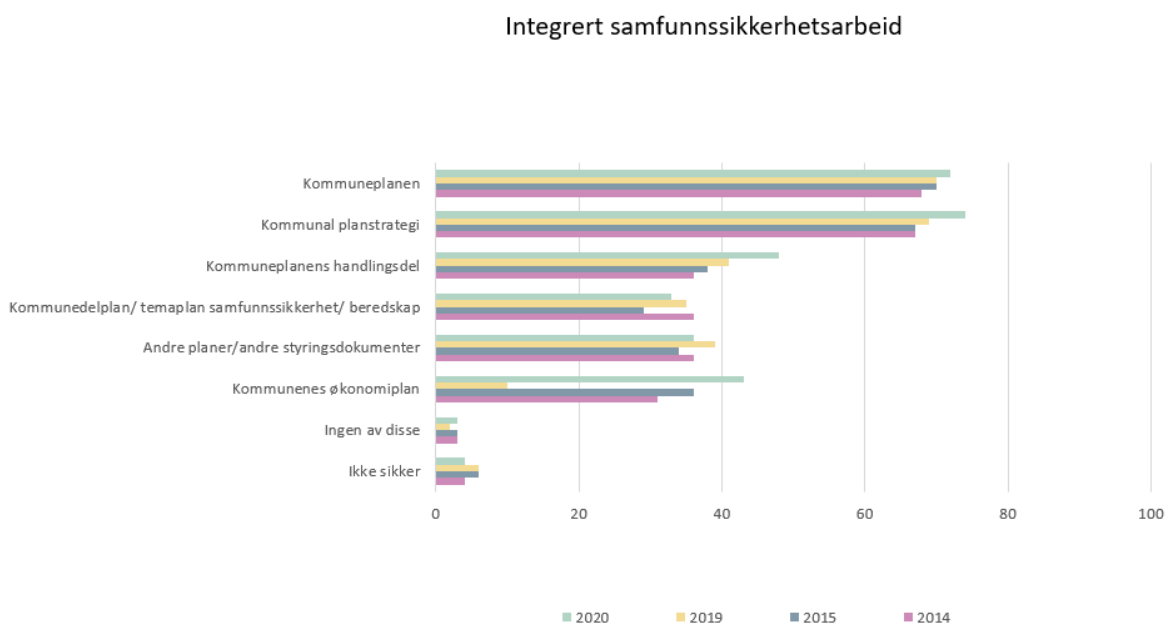
Forskrift til kommunal beredskapsplikt gir kommunen plikt til å integrere og følge opp samfunnssikkerhetsarbeidet i planer etter plan- og bygningsloven (pbl). I § 3-1 (i pbl) heter det at planer skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, 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.



Figur 12. Er kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap integrert i en eller flere av følgende 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:

- 74 prosent har integrert samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunal planstrategi.
- 72 prosent i kommuneplanen.
- 48 prosent i kommuneplanens handlingsdel.
- 33 prosent i kommunedelplan/temaplan for samfunnssikkerhet og beredskap.
- 43 prosent i kommunenes økonomiplan.
- 36 prosent svarer at det er integrert i andre planer.

Resultatene viser 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.

2.4 Kommunen som samordner

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

2.4.1 Samarbeid om helhetlig ROS

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen. 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, storulykkevirksomheter, 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.

- Blant de kommunene som har gjennomført helhetlig ROS så har 83 prosent samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 65 prosent svarer at har samarbeidet med private aktører og 62 prosent med frivillige organisasjoner.
- 57 prosent har samarbeidet med andre kommuner.
- 48 prosent har samarbeidet med Sivilforsvaret og 32 prosent med Forsvaret.

2.4.2 Samarbeid om beredskapsplanlegging

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

Blant de kommunene som har en overordnet beredskapsplan svarer:

- 77 prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 63 prosent svarer at de har samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- 61 prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 49 prosent har samarbeidet med private aktører.
- 44 prosent har samarbeidet med Sivilforsvaret og 28 prosent med Forsvaret.

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. Scenarioene 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

- 82 prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 59 prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 49 prosent at de har samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- 35 prosent har samarbeidet med private aktører.
- 36 prosent har samarbeidet med Sivilforsvaret og 20 prosent med Forsvaret.

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

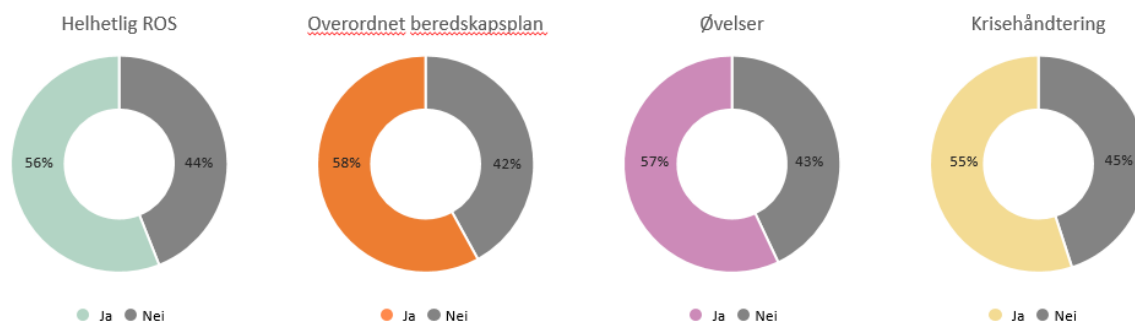
For å kunne håndtere en krise på en god måte, er det nødvendig at deltakere i kommunens kriseorganisasjon er kjent med ansvar, organisering og rollefordeling. Det er opp til kommunen selv hvordan de organiserer sin kriseorganisasjon. Lov om kommunal beredskapsplikt stiller kun krav om en kriseledelse, 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.

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

- 75 prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 58 prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 51 prosent har samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- 41 prosent har samarbeidet med private aktører.
- 37 prosent har samarbeidet med Sivilforsvaret og 18 prosent med Forsvaret.

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

Kommunen som samordner



Figur 13. Samarbeid med andre kommuner når det gjelder helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan, øvelser og krisehåndtering.

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.

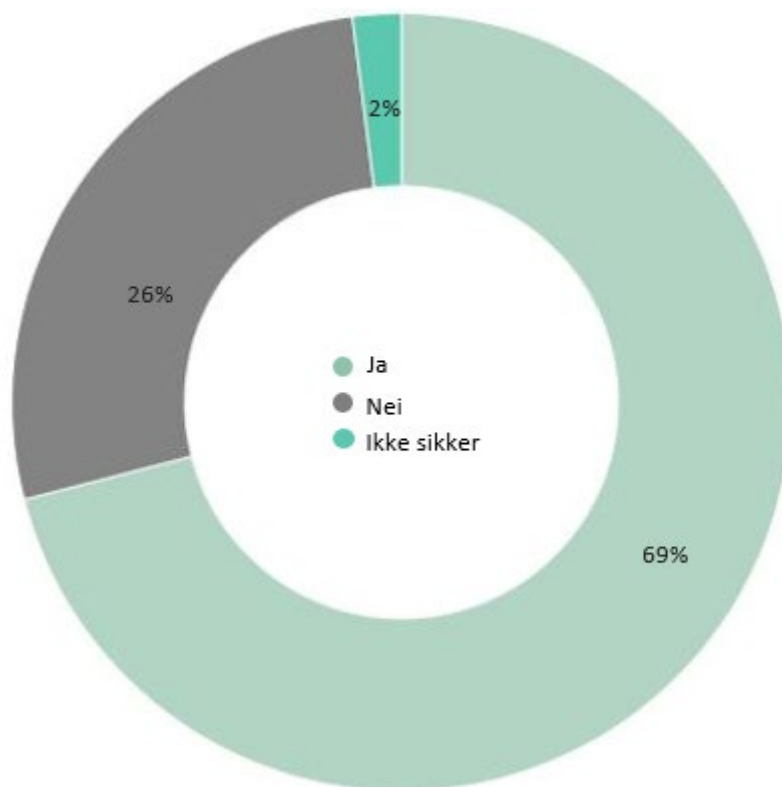
Som i fjor svarer

- nær syv av ti kommuner svarer at de har etablert kommunalt beredskapsråd (figur 14).

Blant de nye kommunene svarer 64 prosent at de har etablert kommunalt beredskapsråd.

«Dei to tidlegare kommunane hadde begge beredskapsråd. Aktørane der er informerte om at dei vil bli kalla inn til beredskapsråd for den nye kommunen.»

Kommunalt beredskapsråd

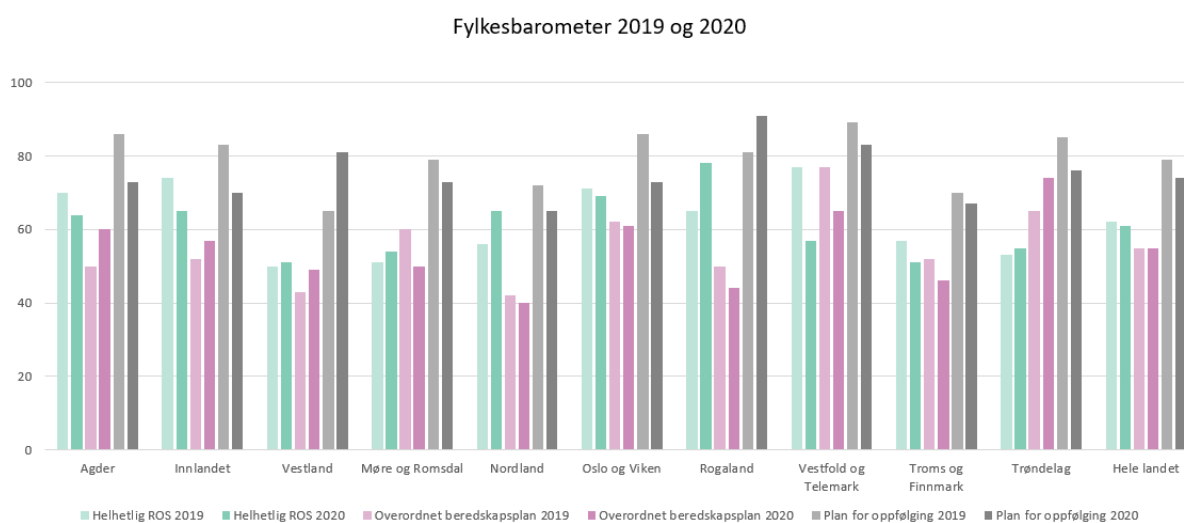


Figur 14. Andelen kommuner som har etablert kommunalt beredskapsråd.

3. Fylkesbarometer

Kommuneundersøkelsen har de senere årene vist en positiv utvikling når det gjelder antall kommuner som oppfyller kravene i kommunal beredskapsplikt. Denne trenden samsvarer med funn i fylkesmennenes tilsyn med kommunene.

Som tidligere år presenterer fylkesbarometeret et samlet bilde av status for ivaretagelse av kommunal beredskapsplikt i landets fylker (figur 15). Fra 2019 presenterte vi resultatene med utgangspunkt i den nye inndelingen av fylkesmannsembetene. Årets fylkesbarometer viser resultatene fra 2019 og 2020.



Figur 15. Det nye fylkesbarometeret. Tallene viser andelen kommuner som har helhetlig ROS og oppfyller samtlige av de kravene vi har spurt om (grønne søyler), overordnet beredskapsplan med samtlige krav (rosa søyler) og plan for oppfølging (grå søyler) per fylke.

Resultatene for 2019 avviker noen steder ganske mye fra barometeret i fjor. Noen kommuner og fylker er slått sammen, og noen kommuner tilhører andre fylker enn de gjorde i 2019. For å kunne sammenligne resultater på fylkesnivå for årene 2019 og 2020 har vi brukt dagens fylker (og fylkesmannsembeter) som utgangspunkt. Tallene som vises for et fylke i 2019 inneholder da ikke svar fra kommunene som tilhørte det fylket i 2019, men kommunene som i dag tilhører det aktuelle fylket. For eksempel er Svelvik kommune (nå Drammen), som i 2019 tilhørte Vestfold fylke, regnet inn i *Oslo og Viken* både i 2019 og 2020. Dette er gjort med hensyn til behovet for sammenligning over tid for hvert fylke. Men figuren bør da ikke brukes for å sammenligne forskjeller mellom fylkene i 2019.

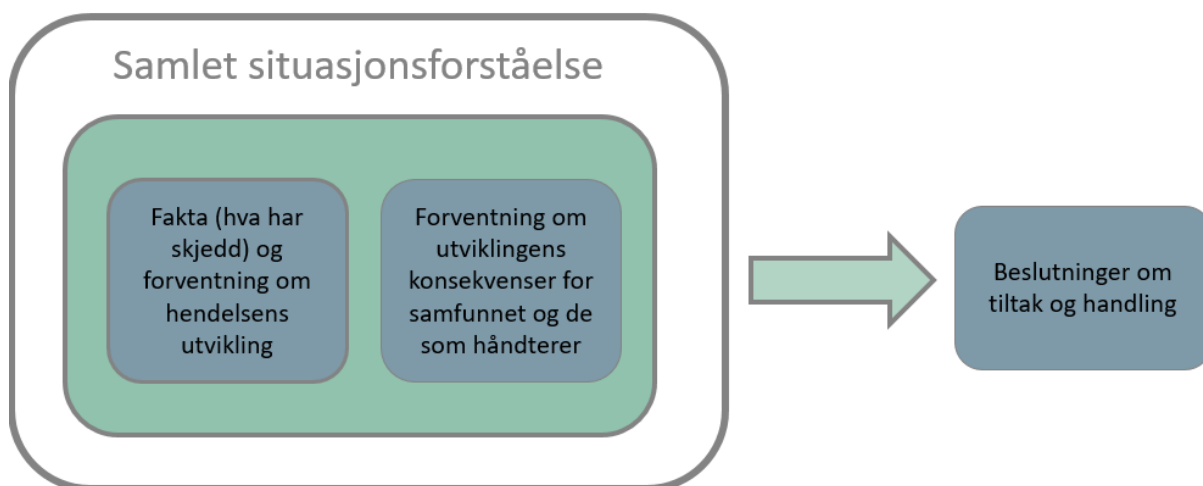
Rogaland og Oslo og Viken har den største andelen av kommuner som oppfyller flest minimumskrav til helhetlig ROS. Resultatene viser videre at det er kommuner i Vestfold og Telemark, Trøndelag og Oslo og Viken som skårer høyest i å oppfylle flest minimumskrav til overordnet beredskapsplan. Når det gjelder plan for oppfølging er det Rogaland, Vestfold og Telemark og Møre og Romsdal som skårer høyest. Kommunene i Vestland gjør et stort byks i positiv retning i å ha en plan for oppfølging. For det samlede resultatet for alle elementene som presenteres i fylkesbarometeret, er Vestfold og Telemark og Oslo og Viken i en særstilling. Resultatene i fylkene ligger et godt stykke over gjennomsnittet på alle målepunktene. Trøndelag og Innlandet peker seg også positivt ut.

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

4. Særtemaer

4.1 Samlet situasjonsforståelse

En av kommunens kriseledelsesoppgaver er å utvikle og formidle en samlet situasjonsforståelse under hendelser, jf. veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt [2]. Under en hendelse er det viktig at beredskapsaktørene har en felles forståelse av hva som har skjedd, forventning om hendelsens utvikling, og konsekvenser for samfunnet og de som håndterer. Dette for å ta de rette beslutningene om tiltak og handling (figur 16). Kommunene fikk i årets undersøkelse spørsmål om hvordan kommunen kommuniserer med samvirkeaktører under hendelser for å etablere en samlet situasjonsforståelse.



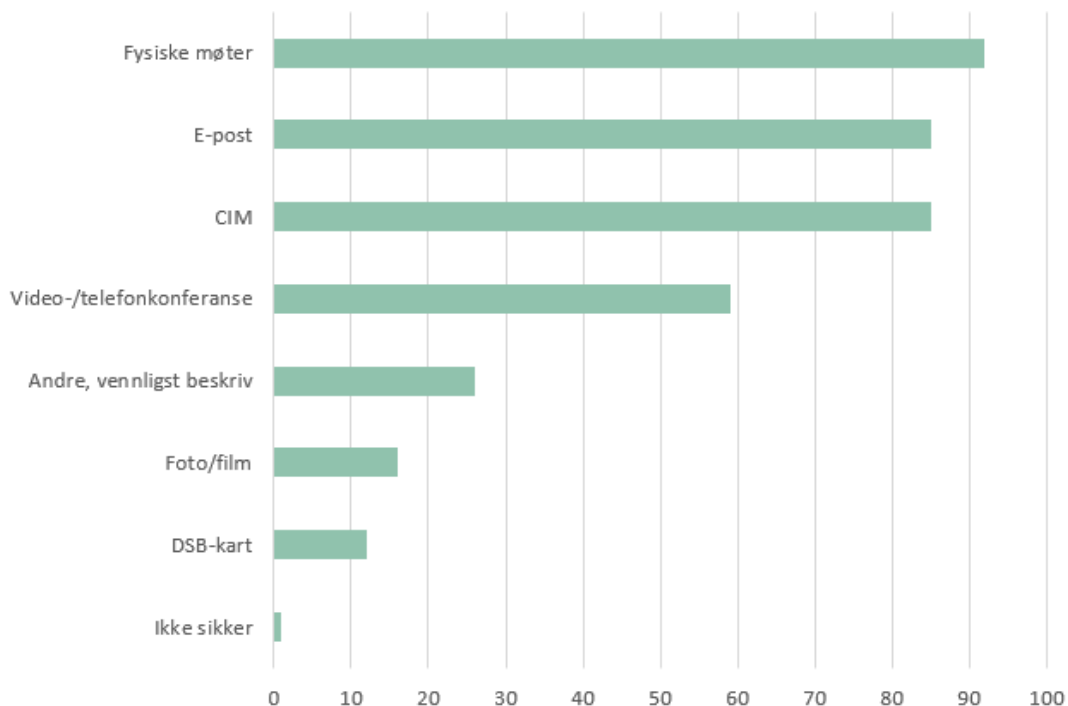
Figur 16. Samlet situasjonsforståelse.

På spørsmål om hvilke verktøy som benyttes svarer:

- 85 prosent at CIM blir brukt som samvirkeverktøy. Like mange bruker epost som verktøy.
- 58 prosent bruker telefon- eller videokonferanse.
- Kun 12 prosent svarer at de bruker DSBs kartløsning.

De fleste svarer i tillegg at de benytter fysiske møter for å kommunisere med samvirkeaktører. Av andre verktøy som beskrives i kommentarfeltet, nevnes nødnett spesielt. Det er fint å se at nødnett trekkes fram som et verktøy også blant kommuner. Dette har vært intensjonen helt siden det ble implementert i 2015, selv om det i hovedsak har vært brukt av nødetatene. Nødnett gir kommunene mulighet til å samvirke med nødetater og andre beredskapsaktører på en sikker måte.

Verktøy for samlet situasjonsforståelse



Figur 17. Verktøy til bruk for å etablere en samlet situasjonsforståelse.

Videre spurte vi om hvilke kartløsninger kommunen bruker for å skaffe seg oversikt under hendelser.

- 95 prosent bruker kommunens kartløsninger.
- 40 prosent bruker andre løsninger, som kart fra Statens vegvesen, NVE, Norgeskart, Kystverkets temakart og DSB-kart.

Resultatene viser at kommunene bruker et mangfold av kartløsninger for å skaffe seg oversikt under hendelser. Bruk av kart kan heve situasjonsforståelsen betraktelig, men det kan være utfordrende når flere aktører har ulike kartløsninger. Det bør derfor jobbes med å utvikle bedre og enklere måter å samhandle ved hjelp av kartløsninger.

Noen kommuner har kommet et langt stykke på vei i bruk av verktøy for å skaffe seg en slik oversikt:

«Kommunen har fått på plass et sanntidsbasert beredskapssystem for ressursstyring og oversikt over aktiviteter som gjennomføres samt analyse i sanntid. Kommunen arbeider videre med å utvikle kartløsning for samlet situasjonsforståelse med integrering av forskjellige datakilder fra kommunale og eksterne aktører.»

Overordnet kan det se ut som om noen kommuner har mye på plass, mens andre har mindre fokus på verktøy for en felles situasjonsforståelse.

4.2 Drivstoffberedskap

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ansvar for forsyningsikkerheten på områder som matvarer, drivstoff, bygg- og anleggstjenester og skipsfart.

I 2018 gjennomførte DSB en risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk drivstofforsyning på oppdrag fra NFD. Analysen konkluderte med at den norske drivstofforsyningen framstår som robust, men at verdikjeden er sårbar for bortfall av innsatsfaktorer eller uønskede hendelser i enkelte ledd. En av anbefalingene var at brukere med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner bør vurdere behovet for egenberedskap.

I forskrift til kommunal beredskapsplikt (§ 2 d) er det lagt vekt på at kommunene skal vurdere særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. Én av de kritiske samfunnsfunksjonene som er relevant for kommunene er forsyning av drivstoff.

På vegne av NFD har DSB i årets undersøkelse spurt om kommunenes drivstoffberedskap. Halvparten av kommunene har enten egne drivstoffanlegg (27 prosent) eller andre beredskapsordninger (23 prosent) for forsyning av drivstoff i form av avtaler med lokale bensinstasjoner:

«Brannvesenet har et mindre lager med drivstoff. I tillegg har vi små reservelagre knyttet til ulike nødstrømsaggregat.»

«Alle beredskapsaktører har avtale (munnleg men ikke skriftleg) med ein lokal drivstoffforhandlar som har bensinstasjon kor det er etablert naudstrømsaggregat på drivstoffpumpene.»

Svarene fra kommunene gir ikke grunnlag for å si om avtalene dekker beredskapssituasjoner eller kun ordinær drift:

«Vi har avtale med Statoil om levering av drivstoff for daglig bruk, men ingen beredskapsordning.»

«Kommunen har avtale med drivstoffleverandører, men er usikker på hvordan denne er i forhold til beredskapssituasjoner.»

Vi stilte også spørsmål om kommunenes beredskap knyttet til situasjoner der bensinstasjoner ikke kan levere drivstoff, for eksempel ved langvarig strømbrudd. Et strømbrudd vil sette pumpene på bensinstasjonen ute av drift, med mindre det finnes manuelle løsninger.

Resultatene viser også her at bare omtrent halvparten av kommunene har etablert en slik form for beredskap:

«Vi har tilgang til handpumper og tanktoppar på ein bensinstasjon.»

"Vi har et minimumslager for våre nødstrømsaggregater, dette gjelder nødstrøm for vannforsyning og dermed også brann, nødstrøm til vitale funksjoner som sykehjem og kommunehus.»

Tilgang på drivstoff har ikke vært et problem for mange kommuner de siste årene. Kun 6 prosent av landets kommuner har opplevd problemer med tilgang på drivstoff til kommunenes kjøretøy siste to år.

«Kommunen ligger i en region med svært stabil strømleveranse. Langvarige strømbrudd har så langt forekommet svært sjelden.»

Resultatene viser at det er delvis store variasjoner i den kommunale beredskapen for drivstofforsyning. Om lag halvparten av kommunene har etablert en form for beredskap, men robustheten til disse ordningene i en beredskaps- og krisesituasjon er imidlertid usikker. Det er generelt et begrenset lagerhold ute i kommunene, og det er delvis mangelfulle planer og prioriteringer for drivstofforsyning.

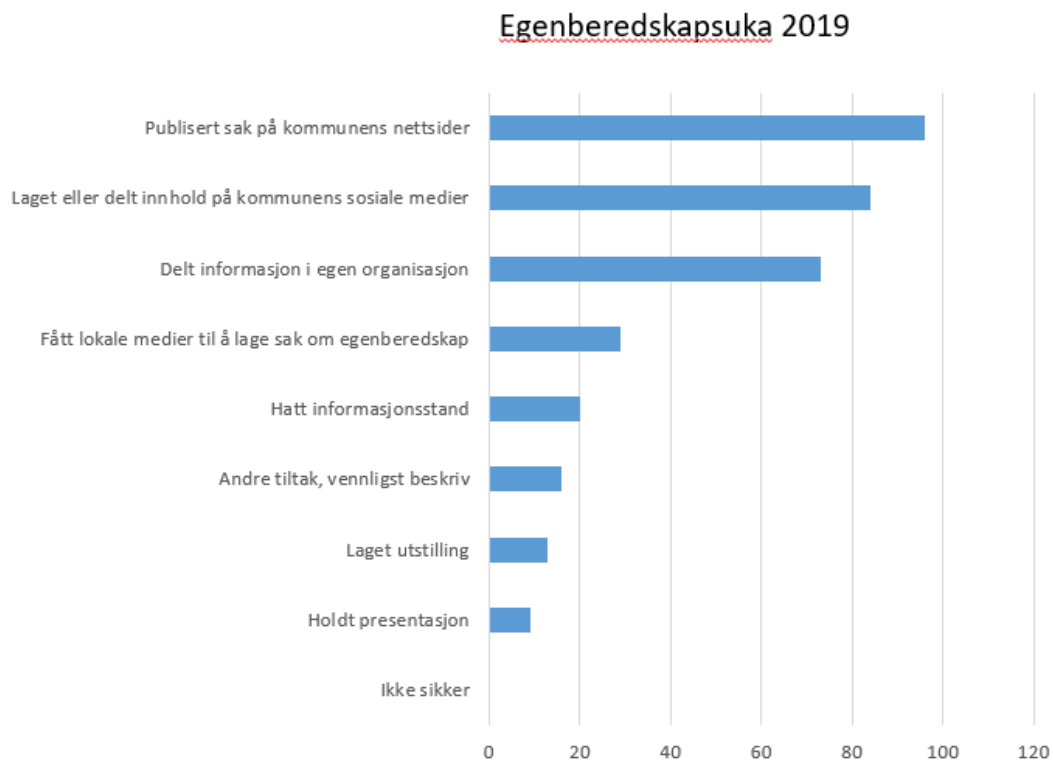
4.3 Egenberedskapsuka 2019

I uke 44 (28/10–3/11) gjennomførte DSB – i samarbeid med en rekke kommuner, sivilforsvarsdistrikter, fylkesmenn og frivillige organisasjoner – Egenberedskapsuka 2019. Gjennom en kombinasjon av lokale arrangementer og en nasjonal kampanje, var målet å øke befolkningens kunnskap om egenberedskap og evne til å klare seg selv i minst tre døgn.

- 54 prosent svarer at de kjenner til egenberedskapsuka og har gjennomført aktiviteter i forbindelse med den.

Kommunenes deltagelse i Egenberedskapsuka kan spenne fra enkel informasjon på egne nettsider til for eksempel opplæring og aktiviteter i det offentlige rom (figur 18). Det er en fin anledning til å gjøre innbyggerne bedre kjent med kommunenes beredskap generelt. Det er opp til hver enkelt kommune å vurdere om det er ønskelig å delta, og i hvilket omfang.

- 96 prosent har delt informasjon på egen nettside.
- 84 prosent har laget eller delt innhold på kommunens sosiale medier.
- Nesten tre av fire kommuner har delt informasjon i egen organisasjon.
- Tre av 10 har fått lokalmediene til å lage sak om egenberedskap.
- 20 prosent har hatt informasjonsstand, 13 prosent laget utstilling, 9 prosent holdt presentasjoner og 16 prosent har gjennomført andre tiltak.



Figur 18. Kommunenes deltagelse i egenberedskapsuka 2019.

Tilbakemeldingene i fritekst viser at mange kommuner har samarbeidet med frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv om utadrettede aktiviteter. Gjennomgående er det positive tilbakemeldinger på materiellet og opplegget fra DSB. Samtidig får vi mange konstruktive innspill til hvordan Egenberedskapsuka kan utvikles videre og forbedres. Det er blant annet ønske om mer materiell generelt, og spesielt fysiske produkter som kan fordeles, henges opp og deles ut lokalt. Det er ønskelig at materiellet blir klart tidligere, at vi informerer tidlig og ofte, og flere nevner skoleverket som en aktuell målgruppe.

«Egenberedskapsuka har inspirert oss til å lage en beredskapsuke, der beredskap generelt står på agendaen internt i kommunen og eksternt ut mot innbyggere gjennom tjenestene våre og informasjonstiltak.»

4.4 Om beredskapskoordinatoren

Avslutningsvis har vi i år spurt den som svarer på undersøkelsen om rollen som beredskapsansvarlig/-koordinator. Vi har bedt om stillingstittel og hvor stor del av denne stillingen som utgjør rollen som beredskapsansvarlig eller -koordinator i kommunen. Resultatene viser at det er en rekke ulike stillingstitler og benevnelser som innehar rollen, og at det er stor variasjon i stillingsprosenten som oppgis.

De aller fleste har rollen i tilknytning til en annen stilling som brannsjef, teknisk sjef eller annen (leder-)funksjon i kommunen.

"Andel stilling som beredskapskoordinator: 30 prosent er på papiret, men krevende å få rom til å fylle pga. hovedstillingen som brannsjef. Behovet er antagelig også større enn 30 prosent."

Gjennomsnittlig prosentandel som utgjør rollen som beredskapsansvarlig/-koordinator er 23,9 prosent. Åtte prosent av de som svarer oppgir at beredskapsrollen utgjør en 100 prosentstilling. De aller fleste av disse er ikke uventet de store bykommunene.

«Det er i utgangspunktet stor vilje til å satse på samfunnssikkerhet og beredskap. Til tider blir imidlertid tid/ressurser skjøvet vekk fra beredskapsarbeidet til andre tidsaktuelle og viktige oppgaver.»

Sitatet under illustrerer hvordan hverdagen og realiteten kan være i kommunene:

«Ikke egen stilling som beredskapskoordinator, men en funksjon der man arbeider etter behov.»

[2] [Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.](#)

5. Vedlegg

>> Vedlegg - [Spørreskjema 2020](#)