

RAPPORT

Kommune-undersøkinga 2016

Status for samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet i kommunane



Utgjeven av: Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) 2016

ISBN: 978-82-7768-406-2 (PDF)

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



Kommuneundersøkinga 2016

Status for samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet i kommunane

01	Bakgrunn og hovudfunn	5
02	Oversikt og kunnskap om risiko og sårbarheit i kommunane	9
	2.1 Fleire kommunar har ein Heilskapleg ROS.....	10
	2.2 Forhold vurderte i heilskapleg ROS.....	14
	2.3 Tiltak for styrkje samfunnstryggleiksarbeidet.....	17
	2.4 Oppsummering - Fleire kommunar oppfyllar utvalde krav til heilskapleg ROS.....	18
03	Heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiksarbeid	21
	3.1 Utvikling etter tilsyn og evalueringer.....	23
	3.2 Forankring av samfunnstryggleiksarbeidet i kommunestyret.....	25
04	Overordna beredskapsplan	27
	4.1 Fleire kommunar har ein overordna beredskapsplan.....	28
	4.2 74 prosent har innhaldet i overordna beredskapsplan på plass.....	31
	4.3 Oppsummering - fleire kommunar oppfyller utvalde krav til overordna beredskapsplan.....	32
05	Bedre krisehandteringsevne	35
	5.1 94 prosent av kommunane har øvd overordna beredskapsplan.....	37
06	Oppløving og nytte av samfunnstryggleiksarbeidet	41
07	Fylkesmannen rettleiar kommunane	43
08	Særtema 2016	47
	8.1 Skuleskyting.....	48
	8.2 Alvorlige naturhendingar.....	50
09	Fylkesbarometer	53
10	Metode	59
	10.1 Utval og fråfall.....	61
	Vedlegg	63
	Vedlegg 1: Spørjeskjemaet 2016.....	64

KAPITTEL

01

Bakgrunn og
hovudfunn

BAKGRUNN OG HOVUDFUNN

Vi veit aldri når ei uønskt hending vil ramme ein kommune, eller kva påkjenningar kommunen og befolkninga vil bli utsette for. Det vi veit, er at kommunane gong på gong vil utfordrast. I arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap kartlegg kommunane risiko og sårbarheit, førebyggjer uønskte hendingar, og byggjer opp beredskap og krisehandteringsevne slik at dei kan utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og gjennom dette handtere dei påkjenningane dei blir utsette for.

For å få fram kommunane si vurdering av eige samfunnstryggleiksarbeid har Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) sidan 2002 gjennomført spørjeundersøkingar om samfunnstryggleik i kommunane i landet. Undersøkinga blir gjennomført årleg for å få oversikt over status, og er grunnlag for årleg rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet. Saman med tilsyn frå fylkesmannen, utgjer kommuneundersøkinga DSB sitt grunnlag for vurdering av status for samfunnstryggleiksarbeidet i kommunane. På bakgrunn av dette vurderer DSB og fylkesmennene behov for oppfølging og bistand til kommunane. Målet er bevisstgjering, læring og utvikling av samfunnstryggleiksarbeidet.

Kommuneundersøkinga er inga undersøking om krisehandteringsevna i kommunane, men ei vurdering av det systematiske arbeidet i kommunane for å ivareta den lokale samordningsrolla innanfor samfunnstryggleik og beredskap. Temaa i undersøkinga i år er i hovudsak knytte til kommunen sitt ansvar for *kommunal beredskapsplikt*¹ som vart sett i kraft i 2010. Skuleskyting og alvorlege naturhendingar er valde som særtema.

Resultata frå kommuneundersøkinga 2016 held ved lag inntrykket DSB har av at kommunane ivaretek samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet på ein god måte, og at arbeidet er i positiv utvikling.

Tilbakemeldingane frå kommunane gjev gode resultat når det gjeld hovudelementa innanfor kommunal beredskapsplikt (tal frå 2015 i parentes):

- 93 (86) prosent av kommunane opplyser at dei har gjennomført ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (heilskapleg ROS).
- 94 (93)² prosent av kommunane opplyser at dei har ein overordna beredskapsplan.
- 66 (59) prosent av kommunane har ein plan for oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap.
- 94 (90) prosent av kommunane har øvd på den overordna beredskapsplanen sin.

Resultata ser likevel annleis ut når vi kontrollerer for utvalde krav til kommunal beredskapsplikt, ref. pkt. 2.4 og 4.3. Ser vi på desse elementa³ i beredskapsplikta under eitt, viser undersøkinga at 58 prosent av kommunane arbeider godt med samfunnstryggleik og beredskap. Dette er ein auke på 6 prosentpoeng frå 2015:

- 48 prosent av kommunane har ein heilskapleg ROS som oppfyller utvalde krav. Dette er ein auke på 7 prosentpoeng samanlikna med 2015.
- 41 prosent av kommunane har ein overordna beredskapsplan som oppfyller utvalde krav. Dette er ein auke på 6 prosentpoeng frå 2015.
- 77 prosent av kommunane har øvd på overordna beredskapsplan dei siste to åra.
- 66 prosent av kommunane opplyser at dei har ein plan for oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Her er auken på 7 prosentpoeng på eitt år.

¹ Jf. lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilvernelova), med forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt.

² Ikkje statistisk signifikant forskjell.

³ Heilskapleg ROS, plan for oppfølging, overordna beredskapsplan og øvd overordna beredskapsplan

Generelt viser resultatane at kommunane gjer mykje godt samfunnstryggleiksarbeid, men det er framleis eit stykke att før utviklinga er like positiv hos alle kommunar. Dette finn vi også att hos Kommunenes sentralforbund (KS). Dei oppsummerer Sintef sitt arbeid⁴ med å belyse evna og sjansen kommunane har til å oppfylle krav og forventningar gjennom kommunal beredskapsplikt slik: «Til tross for en del utfordringer er det en bred enighet i kommunene om at kommunal beredskapsplikt har gitt et generelt økt fokus på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, samt en økt bevisstgjøring av kommunenes ansvar på dette området».⁵

Fylkesmannen har ei svært viktig oppgåve i å rettleie og følgje opp kommunane i arbeidet deira med samfunnstryggleik og beredskap. Kommuneundersøkinga viser at kommunane i stor grad nyttar seg av og er nøgde med fylkesmannen sitt tilbod om rettleiing. 79 prosent av kommunane svarer at dei har fått rettleiing av fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015. Heile 91 prosent av desse er nøgde eller svært nøgde med rettleiinga frå fylkesmannen.

Årets særtema handlar om alvorlege naturhendingar og skuleskyting. Målet med spørsmåla om særtemaa er å få nærare kunnskap om desse hendingane og eventuelle følgjehendingar i kommunane.

⁴ Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav en bedre beredskapsevne?

⁵ [ht tp://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/kommunal-beredskapsplikt--gir-nye-krav-bedre-beredskap/](http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/kommunal-beredskapsplikt--gir-nye-krav-bedre-beredskap/)

KAPITTEL

02

Oversikt og kunnskap om risiko og sårbarheit i kommunane

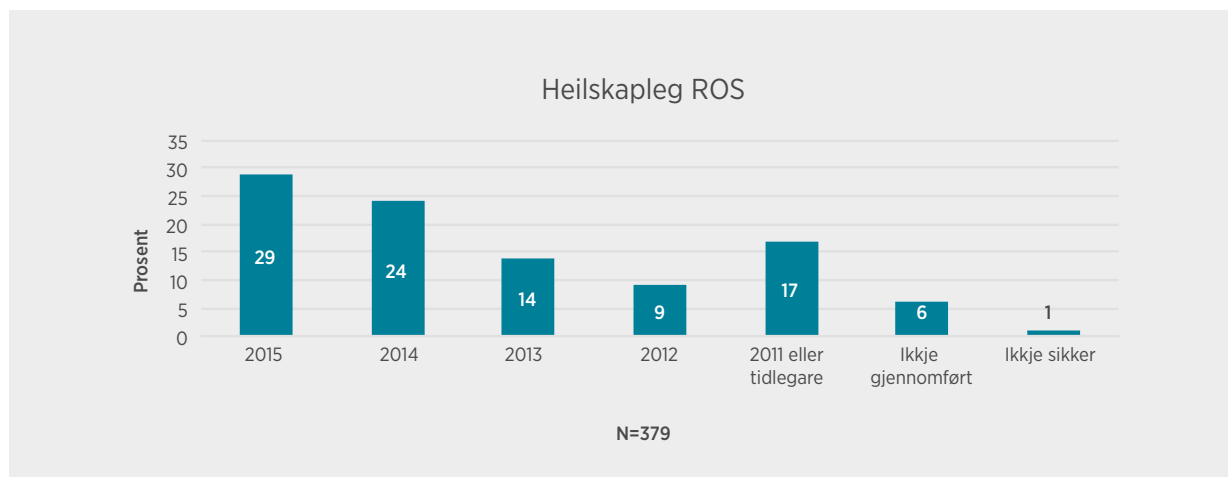
Føresetnader for eit godt kommunalt samfunnstryggleiksarbeid er oversikt over og kunnskap om risiko og sårbarheit. Denne oversikta skal danne grunnlag for det målretta arbeidet i kommunane. I krava til kommunal beredskapsplikt slår ein fast at oversikt over risiko og sårbarheit skal etablerast gjennom å utarbeide ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (heilskapleg ROS). Det blir stilt krav til oppdatering, til å invitere offentlege og private aktørar inn i arbeidet, og til innhaldet i analysen. Heilskapleg ROS gjev eit planleggings- og avgjerdsgrunnlag for utviklinga av arbeidet kommunen gjer med samfunnstryggleik og beredskap.

For å hjelpe kommunane i dette arbeidet gav DSB i 2014 ut [Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen \(Heilskapleg ROS\)](#).

2.1

FLEIRE KOMMUNAR HAR EIN HEILSKAPLEG ROS

For at heilskapleg ROS skal vere eit nyttig planleggingsgrunnlag for samfunnstryggleiksarbeidet, må analysen vere oppdatert og i tråd med samfunnsutviklinga. Dette inneber at kommunen skal vurdere behovet for rullering av heilskapleg ROS kvart fjerde år, i samband med utarbeiding av kommunal planstrategi, jamfør plan og bygningslova, og ved endringar i risiko- og sårbarheitsbiletet i kommunen.



FIGUR 1. Har kommunen gjennomført heilskapleg ROS? I så fall når vart han sist gjennomført?

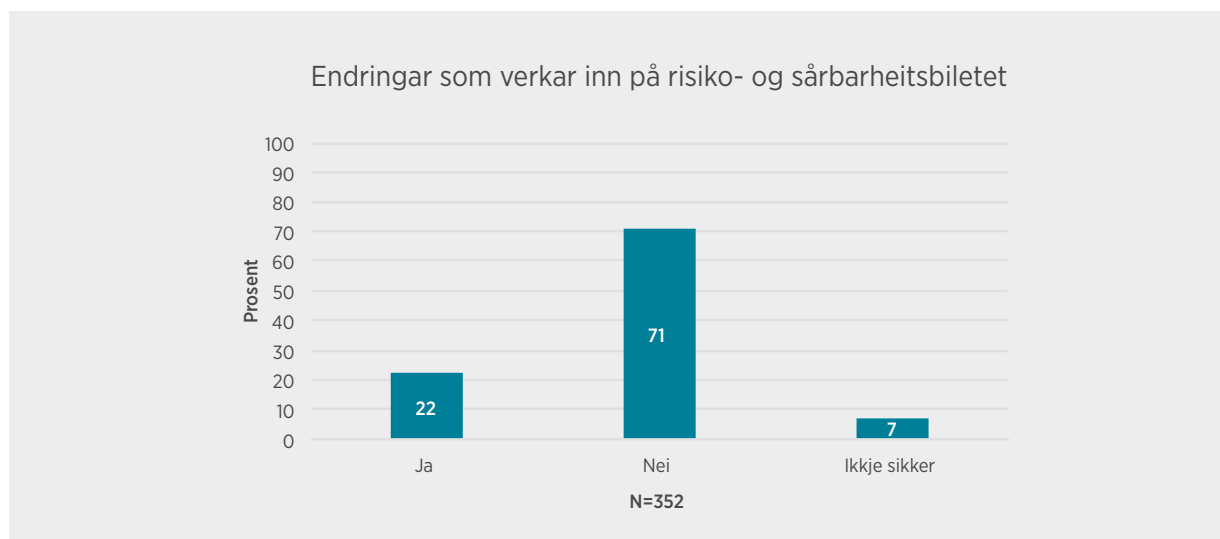
I undersøkinga vart kommunane spurde om dei har gjennomført heilskapleg ROS, og i så fall når han sist vart gjennomført. 93 prosent av kommunane opplyser at dei har gjennomført heilskapleg ROS. Dette er ein auke på 7 prosentpoeng sidan kommuneundersøkinga 2015. 29 prosent av kommunane som har svart på undersøkinga i år, opplyser at dei har gjennomført heilskapleg ROS i 2015, 24 prosent i 2014, 14 prosent i 2013 og 9 prosent i 2012 (sjå figur 1).

I kommentarfeltet fortel fleire kommunar at dei har ferdigstilt eller er i ferd med å ferdigstille sin heilskaplege ROS i 2016, og saknar 2016 som svaralternativ. Dette gjeld også fleire av kommunane som i spørsmålet kryssa av for at deira heilskaplege ROS er frå 2011 eller tidlegare.

Med andre ord opplyser 76 prosent av kommunane at dei har gjennomført ein heilskapleg ROS i løpet av dei fire siste åra. Det vil seie ein auke på heile 8 prosentpoeng frå 2015. 17 prosent av kommunane svarer at deira heilskaplege ROS er frå 2011 eller tidlegare. Dette inneber at heilskapleg ROS ikkje møter forventinga om rulling kvart fjerde år.

Kommunens heilskaplege ROS skal oppdaterast når det har skjedd endringar som verkar inn på risiko- og sårbarheitsbiletet i kommunen. I førearbeidet til sivilvernelova vart innslaget for endringar av risiko- og sårbarheitsbiletet lagt lågt, til t.d. etablering av asylmottak og industri som handterer farlege stoff.⁶

For å få meir kunnskap om i kva grad heilskapleg ROS blir brukt aktivt som eit plan- og avgjerdsgrunnlag for arbeidet kommunen gjer med samfunnstryggleik og beredskap, er det spurt om det har skjedd endringar som verkar inn på risiko- og sårbarheitsbiletet i kommunen etter at heilskapleg ROS vart gjennomført.



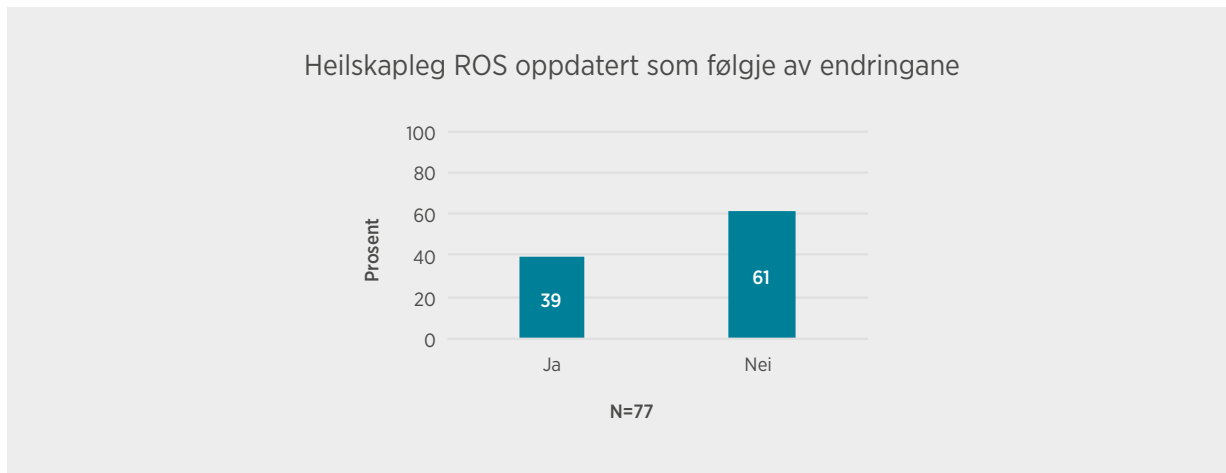
FIGUR 2. Har det skjedd endringar som verkar inn på risiko- og sårbarheitsbiletet i kommunen etter at heilskapleg ROS vart gjennomført?

22 prosent av kommunane svarer at det har skjedd endringar som verkar inn på risiko- og sårbarheitsbiletet i kommunen etter at heilskapleg ROS vart gjennomført. 71 prosent av kommunane svarer at det ikkje har skjedd endringar som har noko å seie. 7 prosent er ikkje sikre på om det har skjedd endringar som verkar inn på risiko- og sårbarheitsbiletet (sjå figur 2).

⁶ Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilvernelova).

OVERSIKT OG KUNNSKAP OM RISIKO OG SÅRBARHEIT I KOMMUNANE

Kommunane som svarte at det hadde skjedd endringar som verka inn på risiko- og sårbarheitsbiletet i kommunen, vart også spurde om heilskapleg ROS var oppdatert som følgje av desse endringane.

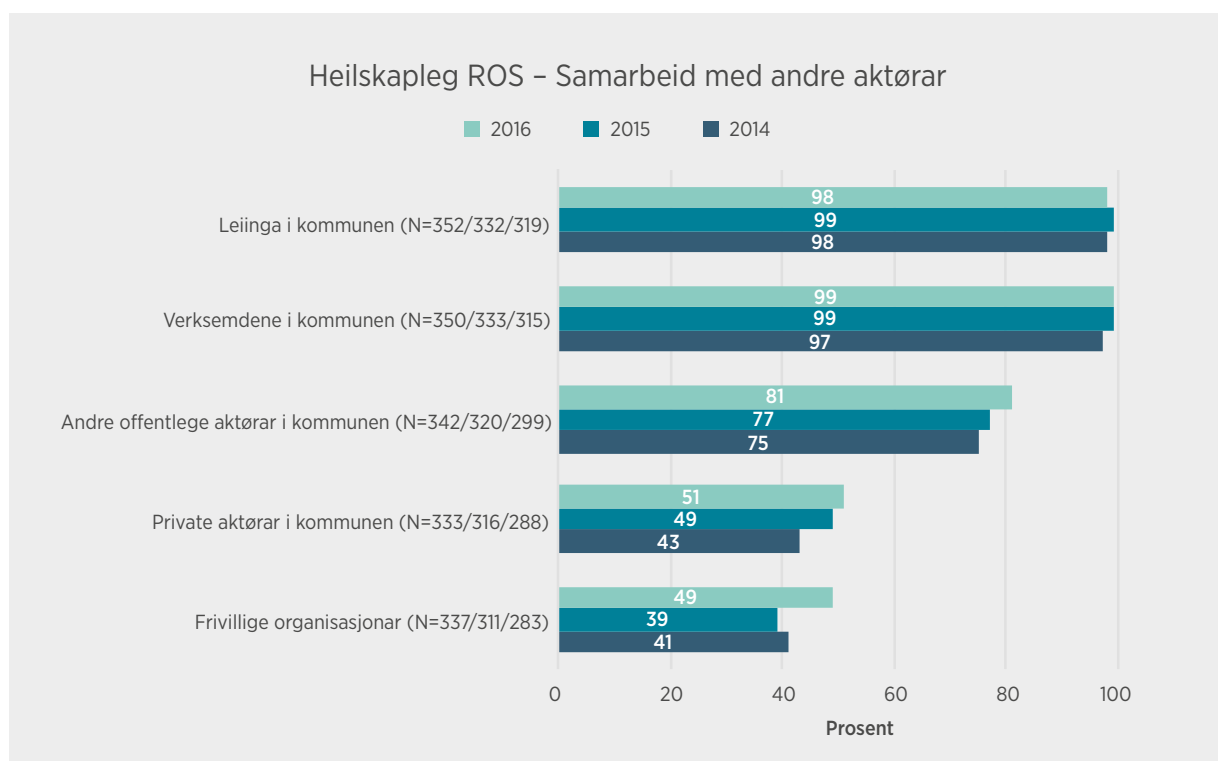


FIGUR 3. Er kommunens heilskaplege ROS oppdatert som følgje av desse endringane?

39 prosent av desse kommunane svarer at heilskapleg ROS er oppdatert som følgje av endringane, 61 prosent av kommunane svarer at endringane ikkje har ført til oppdatering av heilskapleg ROS (sjå figur 3). Dette talet burde vore høgare, sidan det er viktig at kommunane har ein oppdatert heilskapleg ROS som grunnlag for samfunnstryggleiksarbeidet.

For å få eit godt planleggingsgrunnlag, forankring og eigarskap til arbeidet med heilskapleg ROS er det viktig å involvere leiarar og ressurspersonar innanfor dei ulike ansvarsområda i kommunen. Dei har lokalkunnskap og erfaringar som er viktige bidrag inn i samfunnstryggleiksarbeidet. I ein kommune er det også mange eksterne aktørar som bør bidra til å kaste lys over viktige forhold som har med samfunnstryggleik å gjere. Døme på slike aktørar er politi, frivillige organisasjonar, eigarar av farleg industri og kraftselskap.

Gjennom Sintef sin rapport, [Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav bedre beredskapsevne?](#) kjem det elles fram at kommunane opplever det som ei utfordring at dei ikkje kan påleggje eksterne aktørar å bidra i samfunnstryggleiksarbeidet.



FIGUR 4. Vart desse aktørane involverte i arbeidet med heilskapleg ROS?

Blant dei kommunane som har gjennomført heilskapleg ROS, svarer 98 prosent at dei har involvert leiinga i kommunen. Vidare svarer 99 prosent at dei har involvert verksemdene i kommunane. Dette er same resultatet som i 2015.⁷ 81 prosent svarer at dei har involvert andre offentlege aktørar i kommunen⁸ (sjå figur 4).

Andelen kommunar som opplyser at dei har involvert private aktørar og frivillige organisasjonar, er noko lågare, høvesvis 51 og 49 prosent. Noko av forklaringa kan vere at fleire har kryssa av for «ikkje sikker» på desse to alternativa, samanlikna med dei andre alternativa.⁹ Samtidig viser resultatata ei positiv utvikling når det gjeld involvering av frivillige organisasjonar, med ein auke på heile 10 prosentpoeng frå 2015.

34 prosent av kommunane som har heilskapleg ROS, har involvert alle dei fem aktørane lista opp i spørsmålet. DSB ser ei positiv utvikling når det gjeld at kommunane involverer og samarbeider med eksterne samfunnstryggleiksaktørar i arbeidet med heilskapleg ROS.

⁷ I 2014 var alternativa: Kommuneadministrasjonen, tenesteytarar/verksemdar i kommunen, andre offentlege aktørar i kommunen, private aktørar i kommunen, frivillige organisasjonar og andre kommunar.

⁸ 5 prosent av kommunane svarte at dei ikkje var sikre på om andre offentlege aktørar var involverte i arbeidet.

⁹ 11 prosent av kommunane svarte ikkje sikker på alternativet private aktørar, og 12 prosent for alternativet frivillige organisasjonar. Grad av uvisse går likevel nedover.

2.2

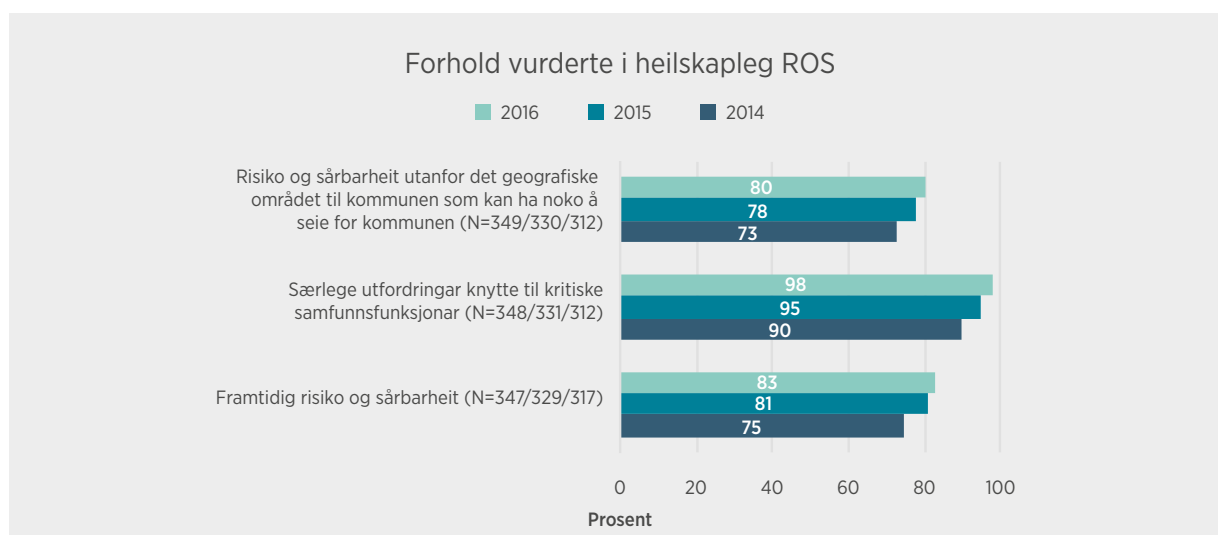
FORHOLD VURDERTE I HEILSKAPLEG ROS

I forskrift til kommunal beredskapsplikt blir dette minimumskravet stilt til innhaldet i heilskapleg ROS:

- Eksisterande og framtidige risiko- og sårbarheitsfaktorar i kommunen.
- Risiko og sårbarheit utanfor det geografiske området til kommunen som kan ha noko å seie for kommunen.
- Korleis ulike risiko- og sårbarheitsfaktorar påverkar kvarandre.
- Særlege utfordringar knytte til kritiske samfunnsfunksjonar og tap av kritisk infrastruktur.
- Kommunen si evne til å halde ved lag verksemda si når han blir utsett for ei uønskt hending, og evna til å ta opp att verksemda si etter at hendinga har skjedd.
- Behov for befolkningsvarsling og evakuering.

I kommuneundersøkinga har vi teke utgangspunkt i minimumskrava og gjort slikt utval for å kartleggje kva heilskapleg ROS i kommunane inneheld:

- Risiko og sårbarheit utanfor det geografiske området til kommunen som kan ha noko å seie for kommunen.
- Framtidige risiko- og sårbarheitsfaktorar.
- Særlege utfordringar knytte til kritiske samfunnsfunksjonar.
- Evne til å halde ved lag funksjonar når kommunen blir utsett for ei uønskt hending.



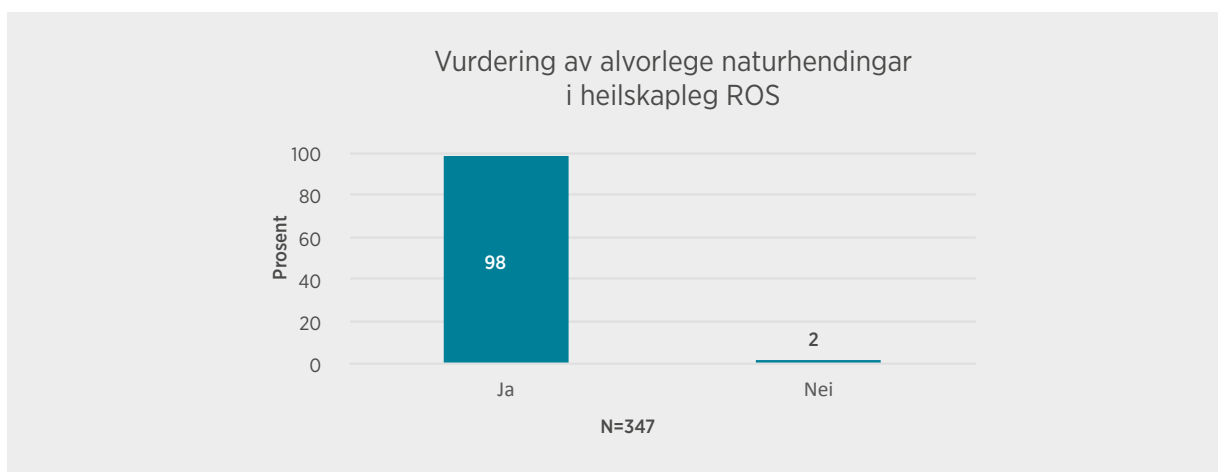
FIGUR 5. Er desse forholda vurderte i heilskapleg ROS?

Blant kommunar som har gjennomført heilskapleg ROS, opplyser 80 prosent at dei har vurdert risiko og sårbarheit utanfor det geografiske området til kommunen.¹⁰ 98 prosent opplyser at dei har vurdert særlege utfordringar knytte til kritiske samfunnsfunksjonar. 83 prosent opplyser at dei har gjort vurderingar av framtidig risiko og sårbarheit.¹¹ 67 prosent har vurdert alle dei tre forholda.

Resultatet viser at det har vore ei positiv utvikling i perioden 2014–2016 (sjå figur 5). Dette må ein sjå i samanheng med at fleire av kommunane har oppdatert heilskapleg ROS i løpet av dei fire siste åra. Dette er eit godt resultat med tanke på den vidare utviklinga av samfunnstryggleiksarbeidet.

I kommuneundersøkinga 2016 er eit særtema om alvorlege naturhendingar med. I den samanhengen er kommunane spurde om alvorlege naturhendingar er vurderte i heilskapleg ROS.

98 prosent av kommunane svarer at alvorlege naturhendingar er vurderte i heilskapleg ROS, berre 2 prosent av kommunane svarer nei (sjå figur 6).



FIGUR 6. Er vurdering av alvorlege naturhendingar med i heilskapleg ROS i kommunen?

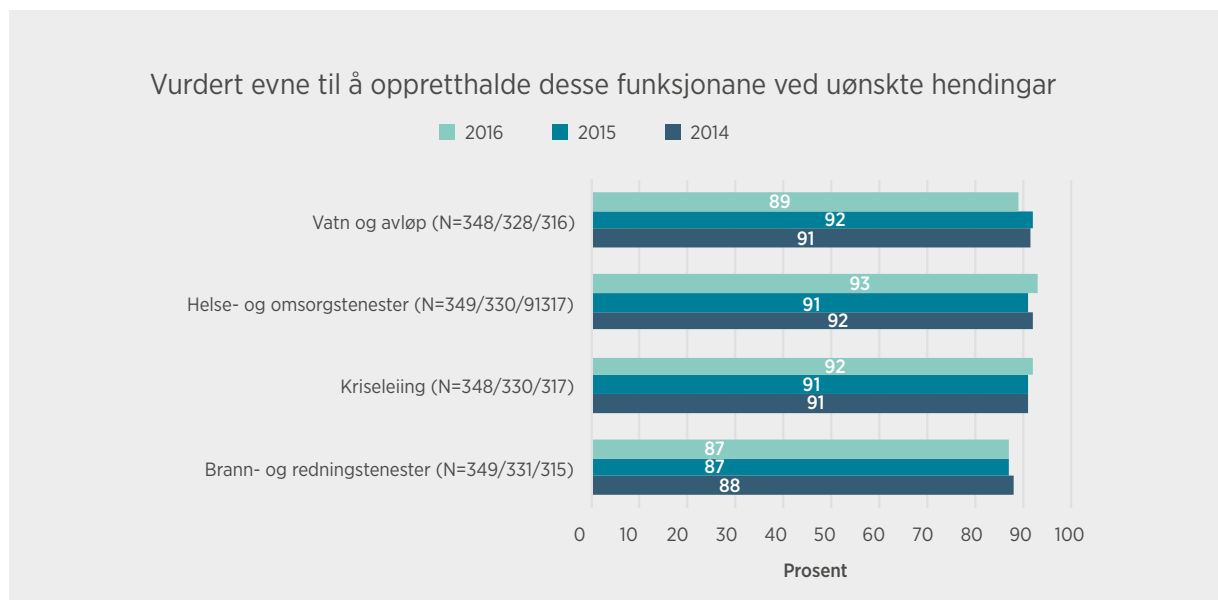
I heilskapleg ROS i kommunen skal det også vurderast kva evne kritiske samfunnsfunksjonar har til å tole ei uønskt hending, og evna til å gjenopprette funksjonen etter hendinga. Vurderingane kan avdekkje behov for tiltak for å sikre oppretthaldinga av kritiske samfunnsfunksjonar ved uønskete hendingar, som til dømes bortfall av elektrisk kraft.

I undersøkinga har kommunane som har gjennomført heilskapleg ROS, vorte spurde om dei har vurdert evna si til å halde oppe funksjonane kriseleiing, helse- og omsorgstenester, brann- og redningstenester og vatn og avløp ved uønskete hendingar. Spørsmålsformuleringa er konkretisert i ulike kommunale samfunnsfunksjonar for å få oversikt over om kommunane har kartlagt eigenberedskap i desse. Dette inneber ei avgrensing i forhold til krav i beredskapspliktforskrifta.¹² Føremålet har vore å få fram rolla dei kritiske samfunnsfunksjonane i samfunnstryggleiksarbeidet speler, og at kommunen vurderer dette i arbeidet med heilskapleg ROS.

¹⁰ 4 prosent av kommunane svarer ikkje sikker på spørsmålet om risiko og sårbarheit utanfor det geografiske området til kommunen er vurdert.

¹¹ 7 prosent av kommunane svarer ikkje sikker på spørsmålet om framtidig risiko og sårbarheit er vurdert.

¹² Det må presiserast at det her er gjort eit utval av ulike funksjonar. Det er fleire forhold som vil kunne påverke kommunen si evne til å halde oppe funksjonane ved uønskete hendingar.



FIGUR 7. Har kommunen i sin heilskaplege ROS vurdert evna si til å halde oppe slike funksjonar ved uønskte hendingar?

93 prosent har vurdert evna til å halde oppe helse- og omsorgstenester. Dette er gode resultat og har sannsynlegvis utspring i krav gjevne gjennom helseberedskapslovverket. 92 prosent har vurdert evna til å halde oppe kriseleiinga. 89 prosent har vurdert evna til å halde oppe vass- og avløpstenerer.¹³ 87 prosent har vurdert evna til å halde oppe brann- og redningstenester.¹⁴ Dette kan ein sjå i samanheng med krav til brannordning i kommunen (sjå figur 7). Resultata er tilnærma like som i kommuneundersøkingane 2014 og 2015.

80 prosent av kommunane med heilskapleg ROS har vurdert evna si til å halde oppe alle fire funksjonar om dei blir utsette for ei uønskt hending. Resultatet er tilnærma det same som i 2014 og 2015. Resultata viser ein positiv samanheng mellom alderen på heilskapleg ROS, og om kommunen har vurdert evna si til å halde oppe alle fire funksjonane. Dette indikerer at kommunane med nyast heilskapleg ROS, i større grad har vurdert å halde oppe kritiske samfunnsfunksjonar.

I 2014 utarbeidde Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) i samarbeid med fylkesmennene i Vestfold og Nordland: Eigenberedskap – en punktanalyse om nødstrømsberedskapen i utvalgte kommuner. Funna frå denne analysen viser kor viktig det er at det blir teke høgd for langvarig svikt i forsyningar av energi.

Eigenberedskapen varierer mellom dei ulike tenestene som kommunen er ansvarleg for, eller er avhengig av for å levere tenester til befolkninga. Desse funna bør vurderast i arbeidet med heilskapleg ROS, og følgjast opp i arbeidet med overordna beredskapsplan, blant anna for å styrkje eigenberedskapen i eigen organisasjon og tenester.

¹³ 6 prosent av kommunane svarer at de ikkje er sikre på om oppretthalding av vass- og avløpstenerer er vurdert.

¹⁴ 6 prosent av kommunane svarer at de ikkje er sikre på om oppretthalding av brann- og redningstjenester er vurdert.

2.3

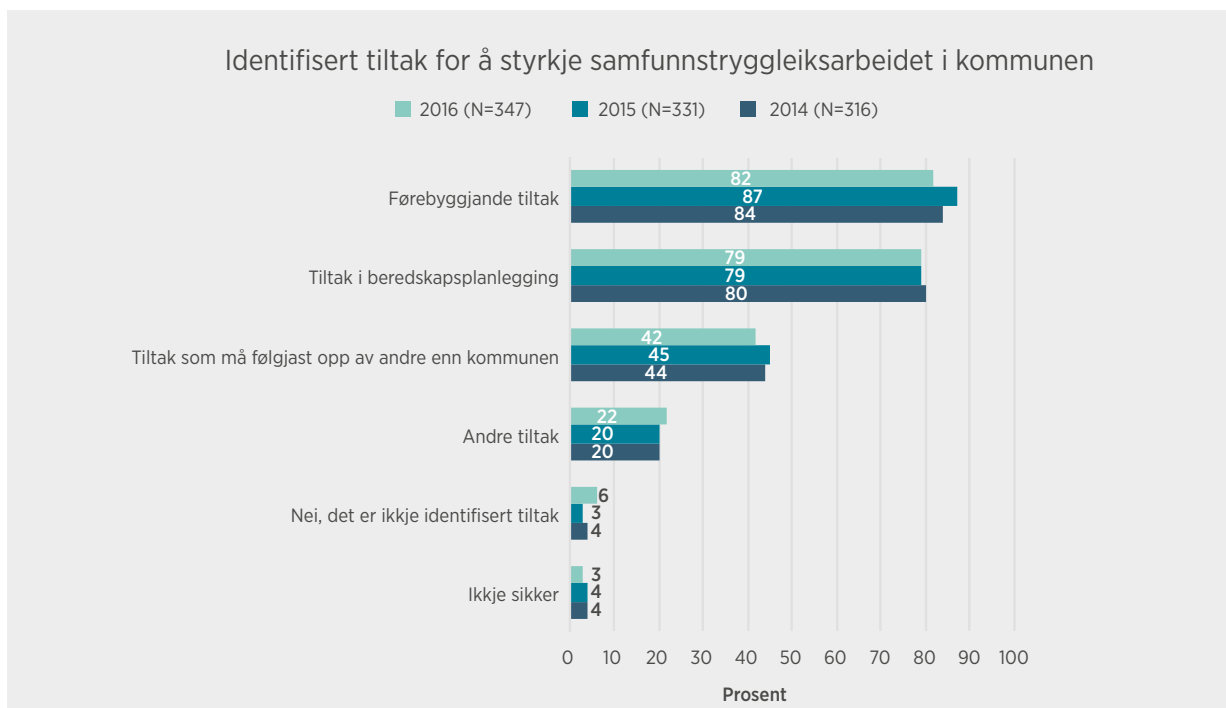
TILTAK FOR STYRKJE SAMFUNNSTRYGGLEIKSARBEIDET

Heilskapleg ROS gjev kunnskap om tiltak som er viktige for å styrkje og utvikle arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. I regelverket som regulerer kommunal beredskapsplikt er det stilt krav til oppfølging av heilskapleg ROS. Oppfølging av heilskapleg ROS skal gjerast gjennom å identifisere behov for meir kunnskap, følgje opp førebyggjande tiltak (sannsyns- og konsekvensreducerande), fastsetje mål for samfunnstryggleiksarbeidet i kommunen, utarbeide plan for oppfølging og beredskapsplanlegging.

I kommuneundersøkinga er det spurt om det i arbeidet med heilskapleg ROS er identifisert tiltak for å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet (sjå figur 8).

82 prosent av kommunane svarte at førebyggjande tiltak var identifiserte. Tiltak i beredskapsplanlegging var identifiserte av 79 prosent. Andelen som har kryssa av for tiltak som må følgjast opp av andre enn kommunen, er ein del lågare (42 prosent). 22 prosent av kommunane har følgd opp med andre tiltak.

Berre 6 prosent opplyser at det ikkje er identifisert tiltak i arbeidet med analysen. Dette er gode resultat, men samanlikna med kommuneundersøkinga 2015 ser vi ein nedgang på 5 prosentpoeng når det gjeld kommunar som har identifisert førebyggjande tiltak. Andelen som har kryssa av for tiltak i beredskapsplanlegginga, er stabil samanlikna med undersøkingane i 2014 og 2015.



FIGUR 8. Er det i arbeidet med heilskapleg ROS identifisert tiltak for å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet i kommunen? Fleire svar mogleg.

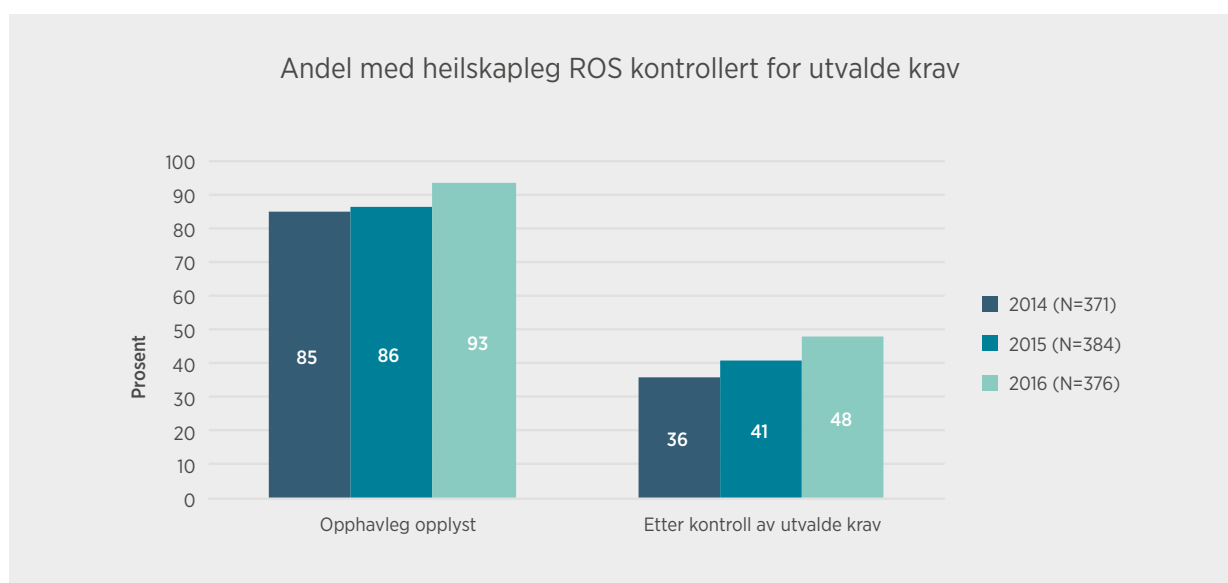
Det er likevel verdt å merke seg at 42 prosent av kommunane har identifisert tiltak som må følgjast opp av andre enn kommunen. Som lokal samfunnstryggleiksmyndigheit har kommunen ei vesentleg pådrivar- og samordningsrolle. Dette inneber blant anna å gjere risiko og sårbarheit i kommunen kjent, og leggje til rette for eit godt samarbeid med andre samfunnstryggleiksaktørar i kommunen. Føremålet er å redusere risiko og sårbarheit gjennom førebygging, beredskap og evne til krisehandtering. DSB etterlyser at fleire kommunar identifiserer tiltak der kommunen kan ta på seg ei pådrivarrolle i oppfølging av andre enn kommunen, til dømes vegvesenet, kraftlag, frivillige organisasjonar og lokalt næringsliv.

2.4

OPPSUMMERING – FLEIRE KOMMUNAR OPPFYLLAR UTVALDE KRAV TIL HEILSKAPLEG ROS

93 prosent av kommunene oppgir at de har Heilskapleg ROS. Ved å knytte svarene til utvalgte krav, får vi et annet bilde (se figur 9). I analysen er forekomst av Heilskapleg ROS vurdert opp mot:

- gjennomført heilskapleg ROS i perioden 2012–2015
- risiko og sårbarheit utanfor det geografiske området til kommunen som kan ha noko å seie for kommunen
- særlege utfordringar knytte til kritiske samfunnsfunksjonar
- framtidig risiko og sårbarheit
- evna til å halde ved lag følgjande ved uønskte hendingar: helse- og omsorgstenester, kriseleining, vatn og avløp, brann- og redningstenester



FIGUR 9. Heilskapleg ROS før og etter kontroll for utvalde krav.

OVERSIKT OG KUNNSKAP OM RISIKO OG SÅRBARHEIT I KOMMUNANE

Samla sett er det berre 48 prosent av kommunane som har ein heilskapleg ROS som oppfyller utvalde krav. Dette er ein positiv auke på 7 prosentpoeng samanlikna med 2015. Likevel er det framleis 52 prosent av kommunane som ikkje har ein heilskapleg ROS som oppfyller utvalde krav. Dette inkluderer 23 prosent som berre manglar vurdering av eitt av krava som skal til, for å ha ein heilskapleg ROS. Det kravet som flest av desse ikkje oppfyller, er kravet om «risiko og sårbarheit utanfor det geografiske området til kommunen, som kan ha noko å seie for kommunen».

Det er ein positiv samanheng mellom alderen på heilskapleg ROS og etterleving av utvalde krav til analysen. Same tendens ser vi av resultatata etter fylkesmennene sine tilsyn med kommunane. I 2015 gjennomførte fylkesmennene tilsyn med 21 prosent av kommunane. 60 prosent av kommunane som fekk tilsyn med kommunal beredskapsplikt i 2015, hadde avvik på heilskapleg ROS.

KAPITTEL

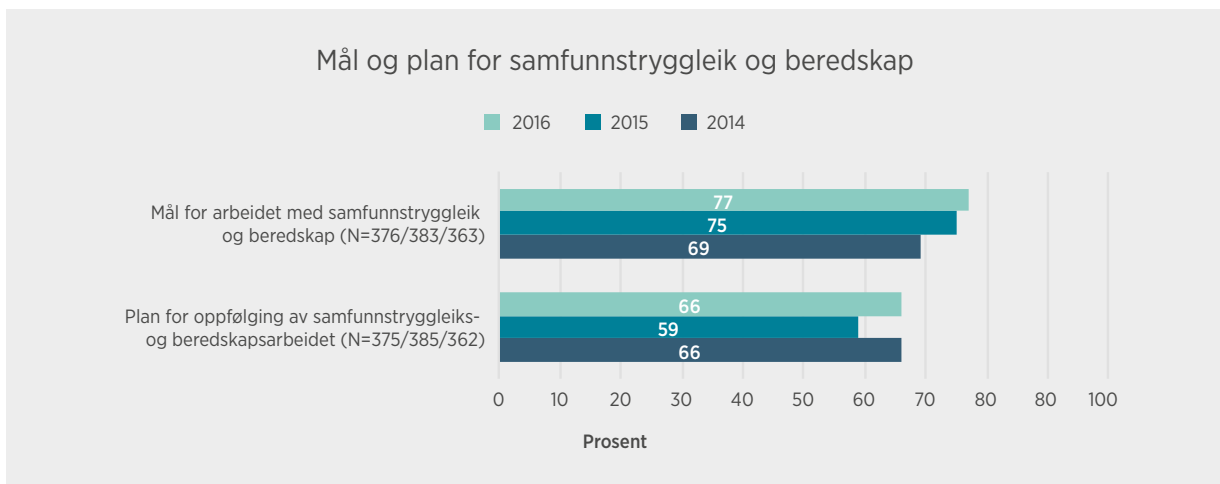
03

Heilskapleg og
systematisk sam-
funnstryggleiks-
arbeid

HEILSKAPLEG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSTRYGGLEIKSARBEID

Det er eit mål at samfunnstryggleiksarbeidet i kommunen skal vere heilskapleg og systematisk, at det skal integrerast i plan- og styringssystemet i kommunen (ref. plan- og bygningslova), og at det skal vere forankra i kommunestyret. På bakgrunn av heilskapleg ROS skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategiar og prioriteringar, ein plan for oppfølging av samfunnstryggleiksarbeidet og ein overordna beredskapsplan.

Arbeidet skal vere i kontinuerleg utvikling, gjennom revisjonar og oppdateringar, og gjennom oppfølging av tiltak frå heilskapleg ROS, tilsyn og evalueringar etter øvingar og uønskte hendingar.



FIGUR 10. Har kommunen utarbeidd mål for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap? Har kommunen utarbeidd plan for oppfølging av samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet?

77 prosent av kommunane svarer at dei har utarbeidd mål for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap, og 66 prosent svarer at dei har utarbeidd plan for oppfølging (sjå figur 10). Samanliknar vi resultata med kommuneundersøkingane i 2014 og 2015, ser vi at det har vore ei positiv utvikling.

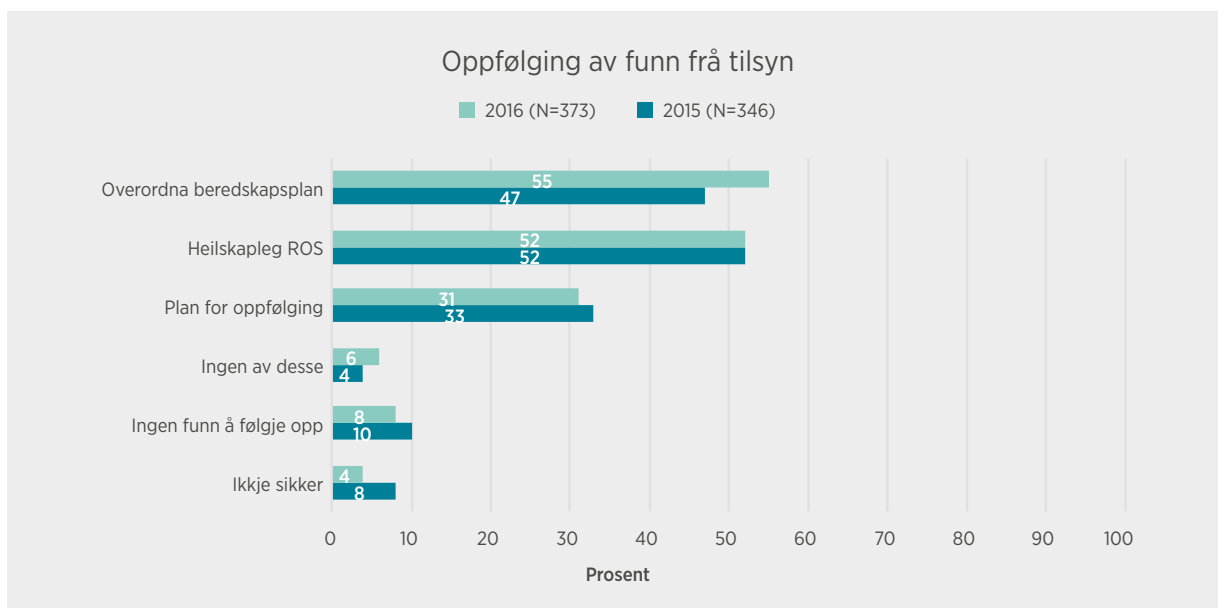
Gjennom rettleiar for heilskapleg ROS har DSB tilrådd at plan for oppfølging blir det sentrale dokumentet i arbeidet kommunen gjer med samfunnstryggleik og beredskap. Kommunane skal utarbeide mål for samfunnstryggleiksarbeidet på bakgrunn av heilskapleg ROS, som dei gjer synlege og dokumenterer i plan for oppfølging.

3.1

UTVIKLING ETTER TILSYN OG EVALUERINGAR

I undersøkinga i år kartlegg vi om kommunane følgjer opp funn frå fylkesmannens tilsyn og egne evalueringar av øvingar og uønskete hendingar. Vidare er kommunane spurde om i kva element¹⁵ i beredskapsplikta funna blir følgde opp.

Tilsynet frå fylkesmannen er viktig for utvikling av samfunnstryggleiksarbeidet i kommunen. I kommunar der fylkesmannen har vore på tilsyn, svarer 55 prosent av kommunane at funn frå tilsynet er følgde opp gjennom overordna beredskapsplan. Dette er ein auke på 8 prosentpoeng frå 2015. 52 prosent av kommunane har følgd opp funna gjennom heilskapleg ROS og 31 prosent gjennom plan for oppfølging (sjå figur 11). 7 prosent av kommunane opplyser at det ikkje er gjennomført tilsyn med kommunal beredskapsplikt.¹⁶

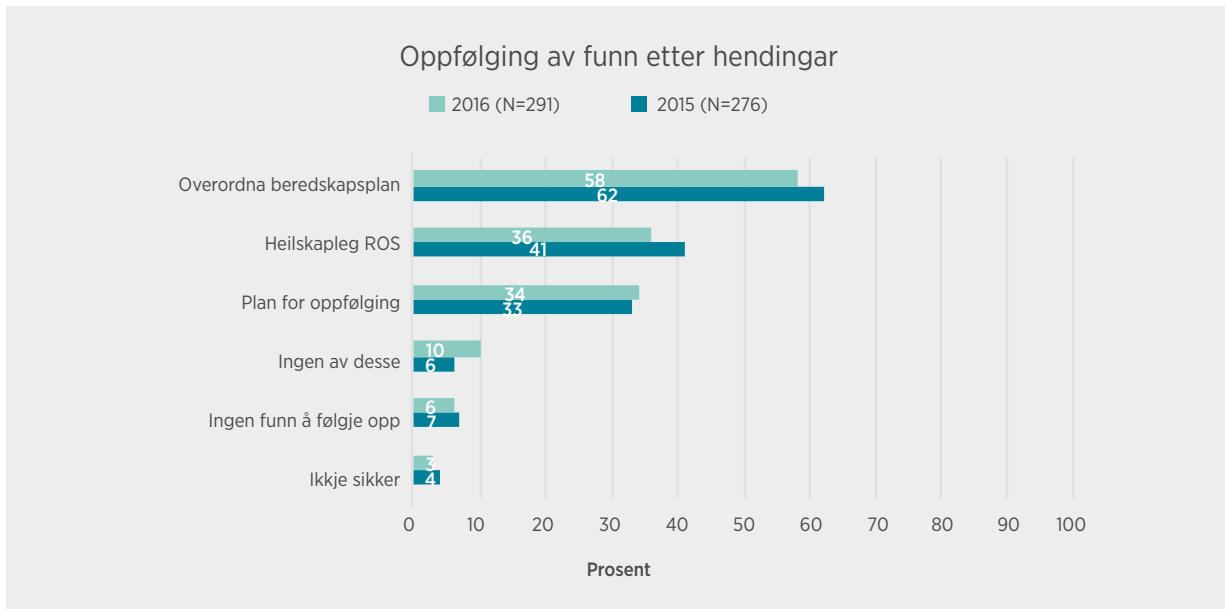


FIGUR 11. Er funn frå Fylkesmannens siste tilsyn med kommunal beredskapsplikt følgde opp i desse dokumenta? Fleire svar mogleg.

DSB meiner det er viktig at uønskete hendingar og øvingar blir evaluerte. Funn frå evalueringane er viktige læringspunkt i arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap.

¹⁵ Heilskapleg ROS, plan for oppfølging, overordna beredskapsplan.

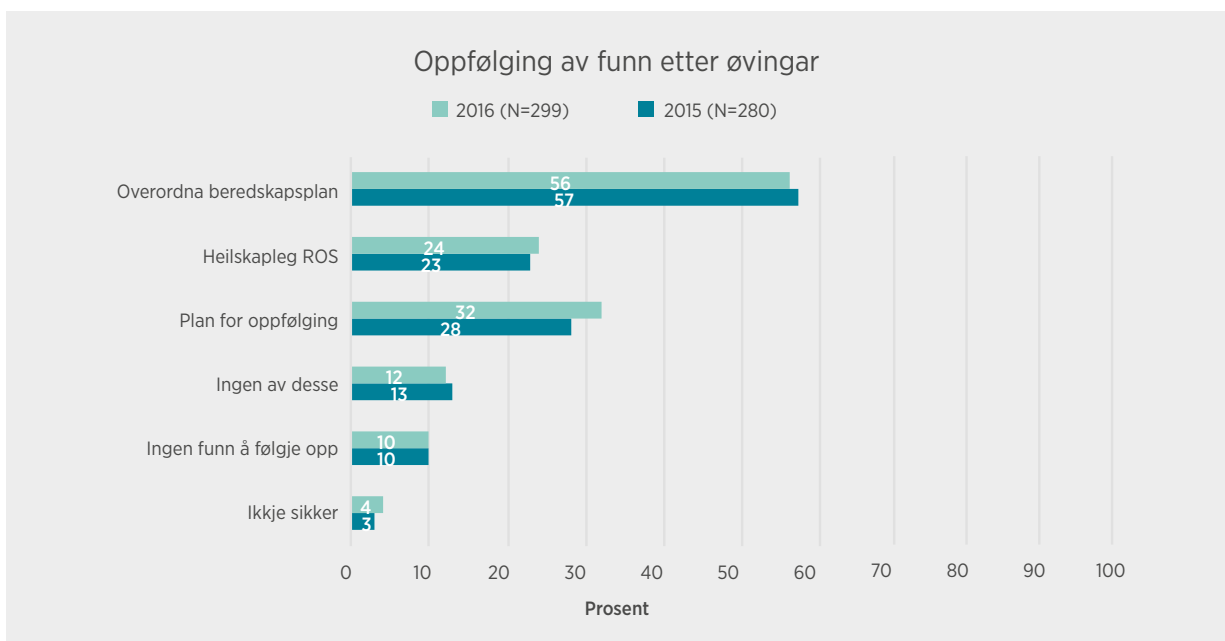
¹⁶ Desse kommunane er utelatne frå figur 10, 25 kommunar.



FIGUR 12. Er funn frå evalueringar etter siste uønskte hendingar følgde opp i desse dokumenta? Fleire svar mogleg.

78 prosent av kommunane som har hatt uønskte hendingar siste 4 år, har evaluert hendinga. Dette er ein auke på 6 prosentpoeng frå 2015. 13 prosent av kommunane svara at dei ikkje har hatt uønskte hendingar.

Blant kommunane som har evaluert ei uønskt hending, svarer 58 prosent at dei følgjer opp funn frå evaluering etter den siste uønskte hendinga i overordna beredskapsplan. 36 prosent følgjer opp funn i heilskapleg ROS, og 34 prosent følgjer opp funn gjennom plan for oppfølging (sjå figur 12).



FIGUR 13. Er funn frå evalueringar etter siste øving av overordna beredskapsplan følgde opp i desse dokumenta? Fleire svar mogeleg.

91 prosent av kommunane har svart at siste øving med overordna beredskapsplan vart evaluert, noko som er ein auke på 2 prosentpoeng frå 2015. Av desse svarer 56 prosent at dei følgjer opp funn i overordna beredskapsplan, 24 prosent at dei følgjer opp funn i heilskapleg ROS og 32 prosent at dei følgjer opp funn i plan for oppfølging (sjå figur 13).

Samla sett viser resultata at kommunane bruker læring frå øvingar og uønskete hendingar og funn frå tilsyn i utvikling og oppdatering av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap, samtidig er det framleis potensial for forbetring.

3.2

FORANKRING AV SAMFUNNSTRYGGLEIKSARBEIDET I KOMMUNESTYRET

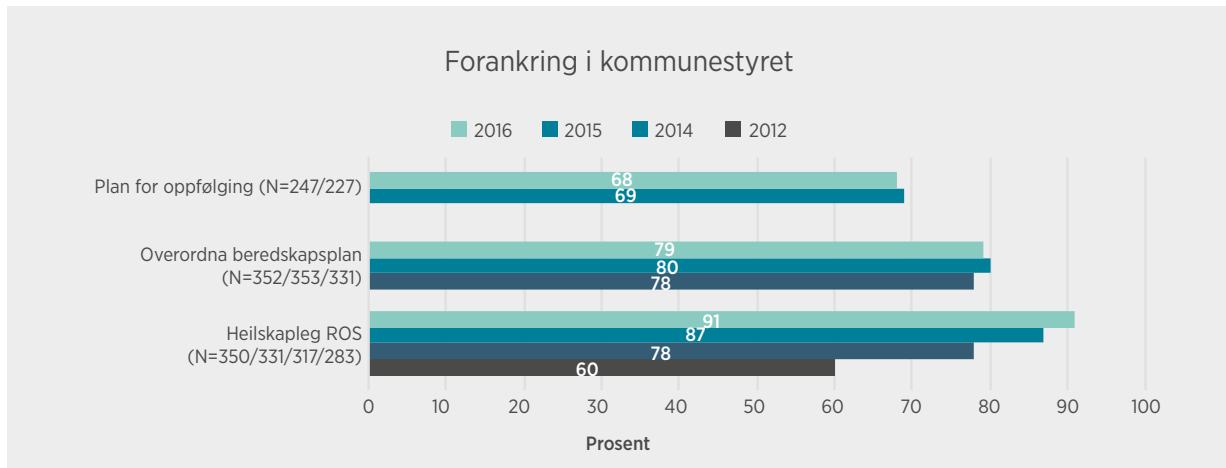
Kommunestyra skal vere involverte i samfunnstryggleiksarbeidet gjennom å gje premissar for arbeidet og diskutere kva som kan akseptast av risiko og sårbarheit i kommunen. Ein viktig indikator for kvalitet er at samfunnstryggleiksarbeidet har ei forankring i den administrative og politiske leiinga i kommunen.

Kommuneleiinga må tydeleg formidle kva mål og strategier ho har for samfunnstryggleiksarbeidet i kommunen, kva tiltak som skal bidra til å løfte arbeidet, og korleis kommunen kan styrkje samordningsrolla si, både som pådrivar og i samarbeid med andre lokale samfunnstryggleiksaktørar.

Til sjuande og sist er det kommuneleiinga som må vurdere kva for risikoar og sårbarheiter kommunen skal planleggje for, og eventuelt kva prioriteringar som må gjerast for å redusere desse.

Kommuneleiinga har også ansvar for kriseorganisasjonen i kommunen, og må i denne samanhengen også ta stilling til kva som er å rekne som tilstrekkeleg eigenberedskap i dei ulike tenestene og funksjonane kommunen har.

Ved å leggje til rette for kommunestyrebehandling av heilskapleg ROS, plan for oppfølging og overordna beredskapsplan, blir det også lagt til rette for at kommuneleiinga tek stilling til viktige samfunnstryggleikspørsmål. Det er opp til kommunen når, korleis og kor ofte kommunestyret blir involvert i arbeidet med samfunnstryggleik.



FIGUR 14. Er heilskapleg ROS forankra i kommunestyret? Er plan for oppfølging forankra i kommunestyret? Er overordna beredskapsplan forankra i kommunestyret?

Kommuneundersøkinga viser at det er ei god forankring av viktige styrande dokument i kommunestyret.¹⁷ Heile 91 prosent av kommunane har forankra heilskapleg ROS i kommunestyret. Dette er ein auke på 4 prosentpoeng frå 2015, og heile 31 prosentpoeng frå 2012. Det er krav til slik forankring i forskrift til kommunal beredskapsplikt.¹⁸

Når det gjeld overordna beredskapsplan har andelen kommunar som har forankra denne i kommunestyret, halde seg stabil sidan spørsmålet vart stilt første gong i 2014. Det er ikkje stilt krav i forskrift til kommunal beredskapsplikt om forankring av overordna beredskapsplan, men det er viktig at politisk og administrativ leiing har kjennskap og eigarskap til den overordna beredskapsplanen i kommunen.

68 prosent av kommunane har behandla plan for oppfølging i kommunestyret. Det er verdt å merke seg at andelen kommunar som har plan for oppfølging, i utgangspunktet er vesentleg lågare enn for dei to andre (N=247/227) (sjå figur 14).

35 prosent av kommunane i årets undersøking har forankra både heilskapleg ROS, plan for oppfølging og overordna beredskapsplan i kommunestyret. Dette indikerer at kommunane i større grad enn tidlegare har ei politisk forankring av arbeidet med samfunnstryggleik. Dette indikerer også at den politiske leiinga i kommunane har tilgang på eit betre kunnskapsgrunnlag for avgjerdene sine. Samtidig er det også her eit potensial for å styrkje forankringa av samfunnstryggleiksarbeidet.

¹⁷ DSB har ikkje målt forankring for alle tre kvart år, figuren viser berre dei åra vi har resultat for.

¹⁸ Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 2, 1. Ledd.

KAPITTEL

04

Overordna
beredskapsplan

OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

Kommunen skal vere førebudd på å handtere uønskte hendingar. Regelverket for kommunal beredskapsplikt¹⁹ stiller krav til at kommunane utarbeider ein overordna beredskapsplan, med utgangspunkt i heilskapleg ROS. Føremålet er å ivareta avdekte forhold som er vesentlege å følgje opp i arbeidet med overordna beredskapsplan. Det kan til dømes vere:

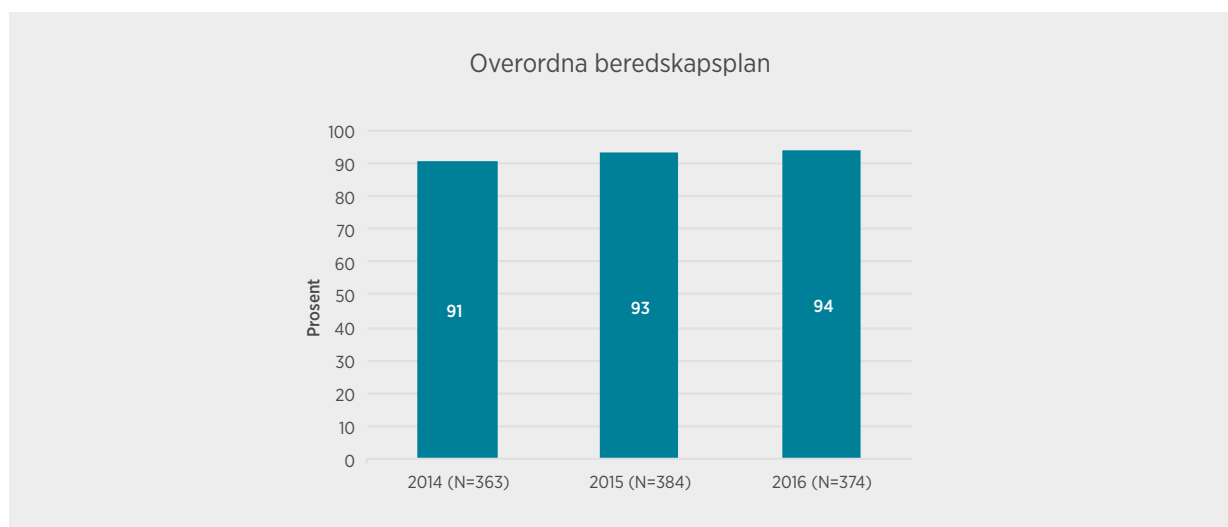
- særskilte kompetanse- og ressursbehov
- behov for styrkt eigenberedskap, t.d. knytt til energi- og ekombortfall
- betre kommunikasjon med befolkninga og eksterne aktørar
- utvikling av evakueringsplanen

Overordna beredskapsplan skal samordne og integrere andre beredskapsplanar som den einskilde kommunen har ansvar for. I tillegg skal han vere samordna med andre relevante offentlege og private krise- og beredskapsplanar. Overordna beredskapsplan bør derfor utarbeidast i samarbeid med andre aktørar for å få oversikt over kvarandre sine ansvarsområde og oversikt over ressursar. Gjennom samarbeid kan ein også etablere tiltak ein er samde om, for å beskytte befolkninga og halde ved lag kritiske samfunnsfunksjonar. I tillegg kan det leggjast til rette for å bruke samordningsarenaer som til dømes kommunalt beredskapsråd.

4.1

FLEIRE KOMMUNAR HAR EIN OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

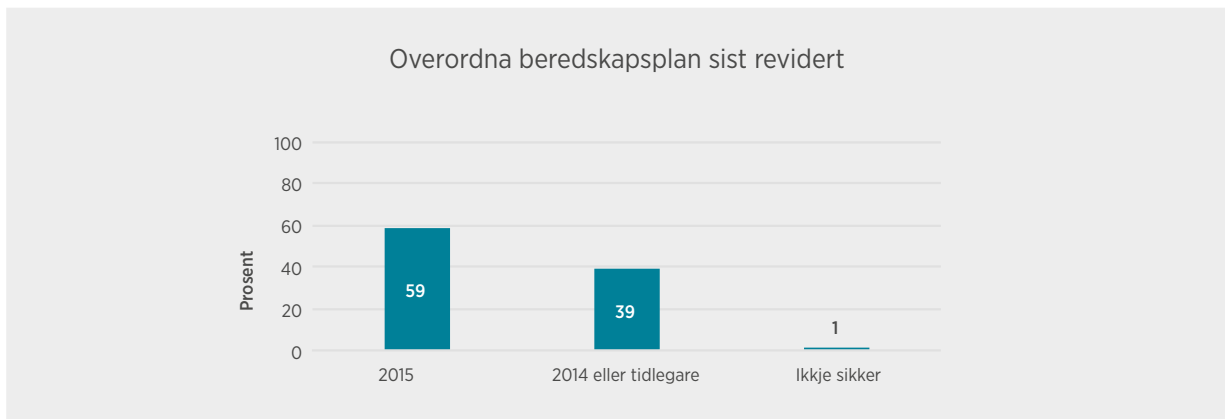
Heile 94 prosent av kommunane i årets undersøking opplyser at dei har utarbeidd ein overordna beredskapsplan (sjå figur 15).



FIGUR 15. Har kommunen utarbeidd overordna beredskapsplan?

¹⁹ Jf. lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile vernetiltak og Sivilforsvaret (sivilvernelova), med forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt

Overordna beredskapsplan skal heile tida vere oppdatert, og som eit minimum reviderast éin gong per år.²⁰

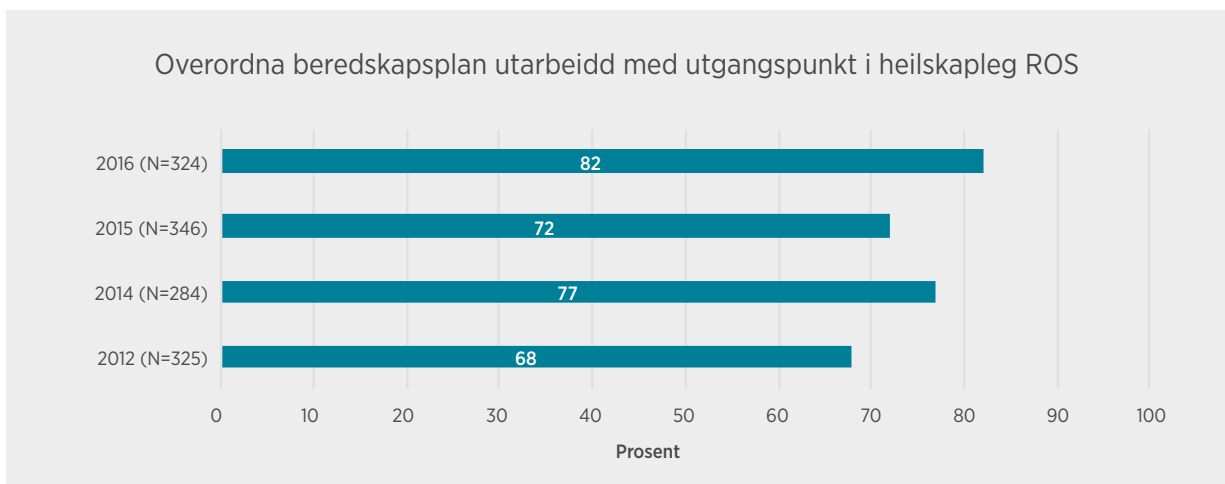


FIGUR 16. Når vart gjeldande overordna beredskapsplan sist revidert?

59 prosent av kommunane som har overordna beredskapsplan, har utarbeidd eller revidert denne i 2015, og oppfyller kravet til årleg revisjon. Dette resultatet er stabilt frå 2015. 39 prosent av kommunane svarer at overordna beredskapsplan vart revidert i 2014 eller tidlegare²¹ (sjå figur 16).

Dette resultatet indikerer at kommunane med fordel kan utvikle betre rutinar for å revidere overordna beredskapsplan. I kommentarfeltet skriv fleire kommunar at dei har ferdigstilt, eller er i ferd med å ferdigstille overordna beredskapsplan i 2016, og saknar 2016 som svaralternativ. Dette gjeld også fleire av kommunane som på spørsmålet kryssa av for at overordna beredskapsplan er revidert i 2014 eller tidlegare.

Overordna beredskapsplan kan brukast til å følgje opp forhold som er avdekte i arbeidet med heilskapleg ROS.



FIGUR 17. Er den overordna beredskapsplanen i kommunen utarbeidd med utgangspunkt i heilskapleg ROS?

²⁰ I spørsmålet vart det presisert at vi med revidert meiner årleg rullering, ikkje berre ei oppdatering av t.d. kontaktinformasjon.

²¹ Frå 2015-undersøkinga er svaralternativa endra slik at vi ikkje får oversikt over kva årstal overordna beredskapsplan sist vart revidert, dersom dette er tidlegare enn 2015.

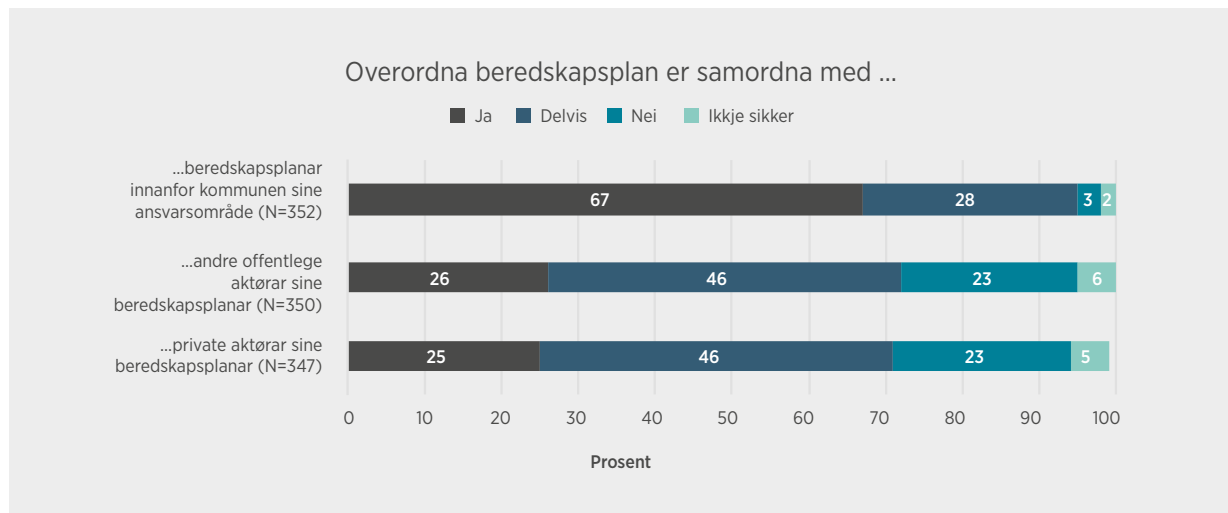
OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

82 prosent av kommunane med overordna beredskapsplan opplyser at han er utarbeidd med utgangspunkt i heilskapleg ROS.²² Dette er ein auke på heile 10 prosentpoeng frå kommuneundersøkinga 2015 (sjå figur 17).

Ofte kartlegg ein uønskte hendingar som fører til brot på forsyningar av energi og elektronisk kommunikasjon. For å redusere sårbarheita bør ein følgje opp slike hendingar med eigenberedskapstiltak i kritiske samfunnsfunksjonar, informasjonstiltak for å styrkje eigenberedskapen hos befolkninga og ivareta i arbeidet med overordna beredskapsplan.

I 2014 gav Nasjonal kommunikasjonsmyndigheit (Nkom) ut Veileder om robust elektronisk kommunikasjon for kommuner som kan vere til hjelp for å styrkje eigenberedskapen i den elektroniske kommunikasjonen til kommunen. I tillegg kan kraftlaga samarbeide med kommunane for å identifisere kritiske funksjonar, der det er nødvendig at energiforsyninga raskt blir gjenoppretta etter eit utfall og gje råd om naudstraum.

Kommunen har ei viktig pådrivarrolle for å få på plass eit godt samarbeid mellom aktørane i det lokale samfunnstryggleiksarbeidet. Overordna beredskapsplan og heilskapleg ROS dannar grunnlaget for kommunen si samordningsrolle innanfor samfunnstryggleik og beredskap. I heilskapleg ROS kjem samordninga blant anna til uttrykk gjennom involvering av interne og eksterne aktørar i analysearbeidet. I overordna beredskapsplan går samordninga fram gjennom integrering av andre interne og eksterne beredskapsplanar.



FIGUR 18. Er den overordna beredskapsplanen i kommunen samordna med?

På spørsmål om overordna beredskapsplan er samordna med andre beredskapsplanar, svarer 95 prosent av kommunane at overordna beredskapsplan er heilt eller delvis samordna med beredskapsplanar²³ innanfor ansvarsområda til kommunen. 72 prosent av kommunane svarer at dei heilt eller delvis har samordna overordna beredskapsplan med andre offentlege aktørar sine beredskapsplanar. 71 prosent av kommunane har heilt eller delvis samordna med private aktørar sine beredskapsplanar (sjå figur 18).

Førekomsten av «delvis» er stor, og viser dermed også eit framleis forbettringspotensial når det gjeld samordninga av kommunen sine beredskapsplanar og andre offentlege og private aktørar sine beredskapsplanar. Berre 17 prosent av kommunane med ein overordna beredskapsplan har kryssa av for at denne er samordna med alle desse tre gruppene av beredskapsplanar.

²² Eit interessant funn er at kommunane som svarer ikkje sikker, går ned i tal.

²³ I kommuneundersøkinga 2016 vart dette spørsmålet endra ved at ein gav dømme på dei tre aktørtypane, og delvis la dei inn som svaralternativ. Figuren viser derfor berre resultat i år.

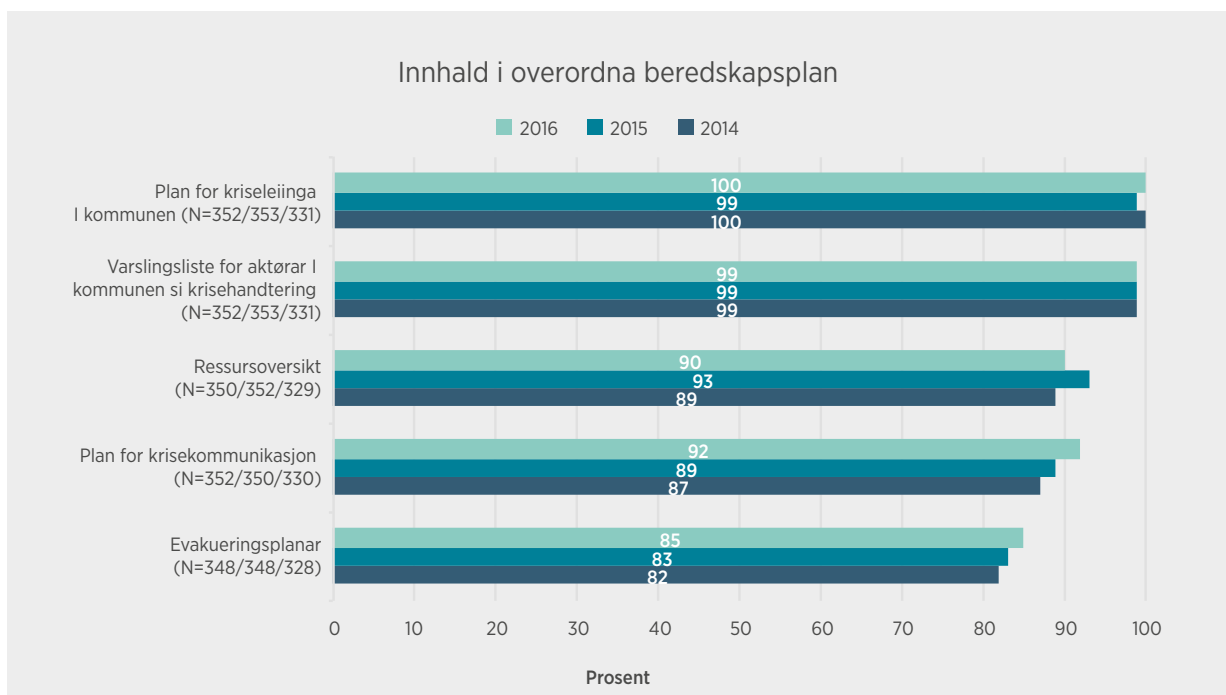
4.2

74 PROSENT HAR INNHALDET I OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN PÅ PÅSS

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller desse krava til innhaldet i overordna beredskapsplan:

- Ein plan for kriseleiinga i kommunen som skal gje opplysningar om kven som utgjer kriseleiinga i kommunen og ansvaret, rollene og fullmaktene deira, medrekna kven som har fullmakt til å bestemme at kriseleiinga skal samlast.
- Ei varslingsliste over aktørar som har ei rolle i kommunen si krisehandtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslista om rolla deira i krisehandteringa.
- Ei ressursoversikt som skal innehalde opplysningar om kva ressursar kommunen sjølv har til rådvelde, og kva ressursar som er tilgjengelege hos andre aktørar ved uønskte hendingar. Kommunen bør på førehand gjere avtalar med relevante aktørar om bistand under kriser.
- Evakueringsplanar og plan for befolkningsvarsling basert på den heilskaplege risiko- og sårbarheitsanalysen.
- Plan for krisekommunikasjon med befolkninga, media og eigne tilsette.

I kommuneundersøkinga har DSB stilt spørsmål om overordna beredskapsplan inneheld krava som er nemnde ovanfor (med unntak av plan for befolkningsvarsling²⁴).



FIGUR 19. Inneheld overordna beredskapsplan følgjande?

²⁴ I forskrifta er det føresett at behov for ein slik delplan er vurdert i samband med gjennomføring av heilskapleg ROS, før det er eit krav til overordna beredskapsplan.

OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

Det er noko variasjon i svara på dei einskilde svaralternativa. Alle kommunane som svarer at dei har ein overordna beredskapsplan, har kryssa av for at han inneheld plan for kriseleiinga i kommunen.

99 prosent har varslingsliste, 90 prosent har ressursoversikt²⁵, 85 prosent har ein evakueringsplan og 92 prosent har plan for krisekommunikasjon (sjå figur 19). 74 prosent av kommunane svarer at beredskapsplanen deira inneheld alle punkta.

Det er ein auke i evakueringsplanar. Samtidig svarer heile 14 prosent at dei ikkje er sikre på om overordna beredskapsplan inneheld ein evakueringsplan. Heile 30 prosent av kommunane som har hatt alvorlege naturhendingar, har også hatt behov for evakuering. Det er politiet som avgjer evakuering for å få dei råka personane i tryggleik. Kommunane skal ha ein evakueringsplan med førebudde tiltak for å kunne ta imot evakuerte og sørge for husly, varme, omsorg og andre grunnleggjande behov.

Plan for krisekommunikasjon skal sørge for at kommunen er rusta til å møte kommunikasjonsutfordringane før og under handteringa av ei uønskt hending. I plan for krisekommunikasjon er det også viktig at funn frå heilskapleg ROS blir følgde opp for å bidra til at innbyggjarane ikkje utset seg for risiko under uønskte hendingar. Planen kan også innehalde informasjonstiltak for å styrkje eigenberedskapen blant befolkninga. I plan for krisekommunikasjon skal kommunen også ha førebudd handtering av kommunikasjonsutfordringar i form av rutinar for informasjon til befolkninga, media, kommunen sin eigen organisasjon og lokale samfunnstryggleiksaktørar.

DSB gav ut Veileder i risiko- og krisekommunikasjon i 2014 som kan vere til hjelp i kommunen sitt arbeid med plan for krisekommunikasjon.

4.3

OPPSUMMERING – FLEIRE KOMMUNAR OPPFYLLER UTVALDE KRAV TIL OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

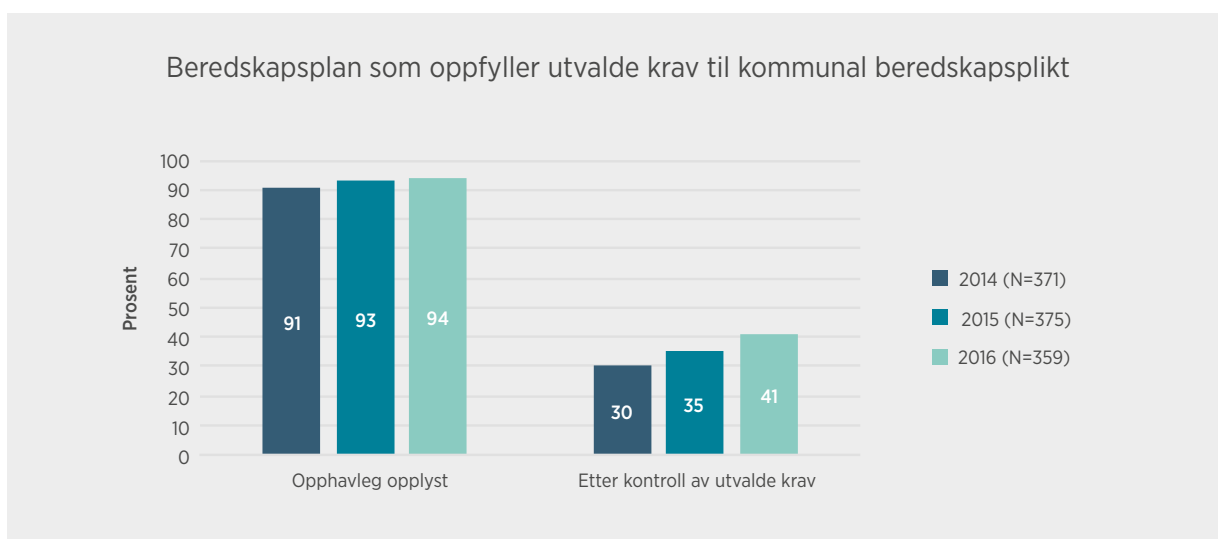
94 prosent av kommunane opplyste at dei hadde ein overordna beredskapsplan. Ved å knyte svara til utvalde krav, får vi eit anna bilete (sjå figur 20). I analysen er førekomst av overordna beredskapsplan vurdert opp mot:

- om planen er revidert i 2015
- heilskapleg ROS som utgangspunkt
- innhaldet i overordna beredskapsplan (plan for kommunen si kriseleiing, varslingsliste, ressursoversikt, plan for krisekommunikasjon og evakueringsplan)

Denne analysen viser at det då er 41 prosent av kommunane som opplyser at dei har ein overordna beredskapsplan som oppfyller utvalde krav til kommunal beredskapsplikt. Dette er ein auke på 6 prosentpoeng samanlikna med 2015. Utviklinga er positiv, men det er likevel framleis 59 prosent av kommunane som ikkje har ein overordna beredskapsplan som oppfyller utvalde krav til kommunal beredskapsplikt. 33 prosent manglar berre eitt av krava nemnde over, til ein overordna beredskapsplan. For flesteparten av desse er det kravet om årleg revisjon som ikkje er oppfylt.

²⁵ 9 prosent av kommunane svarte at dei ikkje var sikre på om overordna beredskapsplan inneheldt ressursoversikt.

Same tendens viser resultatene etter fylkesmannen sitt tilsyn med kommunane. I 2015 gjennomførte fylkesmennene tilsyn med 21 prosent av kommunane. Desse tilsyna viser noko betre resultat for overordna beredskapsplan. 47 prosent av kommunane som har hatt tilsyn i 2015, har fått avvik knytte til overordna beredskapsplan.



FIGUR 20. Andel med overordna beredskapsplan kontrollert for utvalde krav til kommunal beredskapsplikt.

KAPITTEL

05

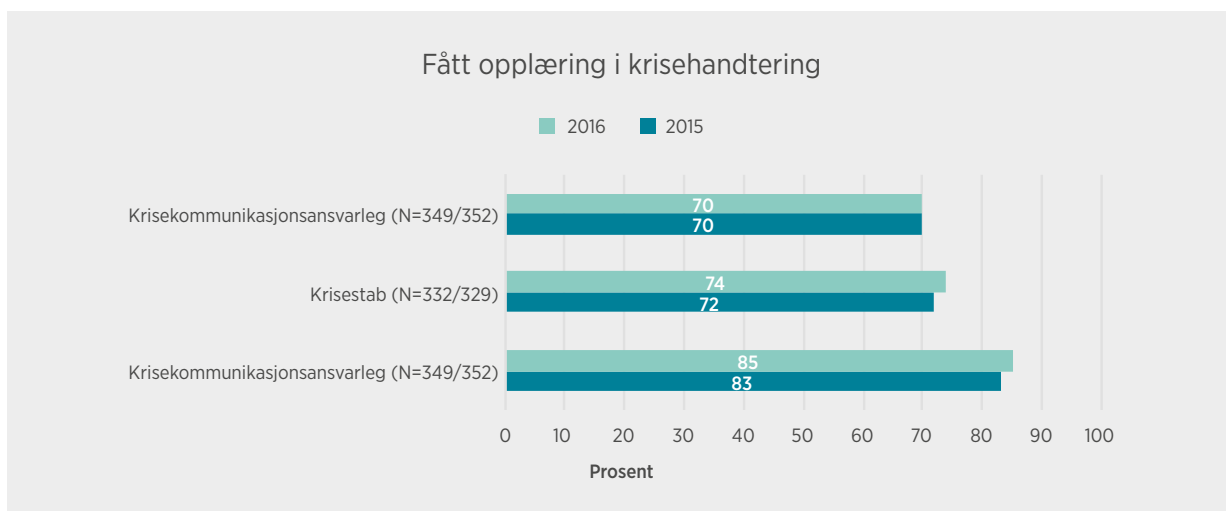
Bedre krise-
handteringsevne



BEDRE KRISEHANDTERINGSEVNE

For å få til ei effektiv handtering av uønskte hendingar, er det nødvendig at deltakarane i kommunen sin kriseorganisasjon er kjende med ansvar, organisering og rollefordeling. Det er også avgjerande at deltakarane har fått tilstrekkeleg opplæring i funksjonane sine.

I kommuneundersøkinga har kommunane fått spørsmål om opplæring i krisehandtering for ulike funksjonar.



FIGUR 21. Har desse funksjonane fått opplæring i krisehandtering?

Resultatet viser at flesteparten av kommunane har ein kriseorganisasjon utover kriseleiinga, og at dei som er med i kriseorganisasjonen, har fått opplæring. 85 prosent av kommunane opplyser at kriseleiinga i kommunen har fått opplæring i krisehandtering. 74 prosent av kommunane som har funksjonen krisestab, svarer at den har fått opplæring. 70 prosent av kommunane som har ein krisekommunikasjonsansvarleg, svarer at denne har fått opplæring (sjå figur 21). 53 prosent av kommunane svarer at alle tre funksjonar har fått opplæring.

I regelverket for kommunal beredskapsplikt er det berre krav om ei kriseleiing, og at dei som er med i kommunen si krisehandtering, har fått opplæring. Ei kriseleiing vil ha behov for bistand og støtte i handtering av uønskte hendingar, til dømes i utarbeidinga av situasjonsbilete, samarbeid med fagområda kommunen sjølv har og eksterne samfunnstryggleiksaktørar, informasjon til dei det gjeld, befolkninga og media.

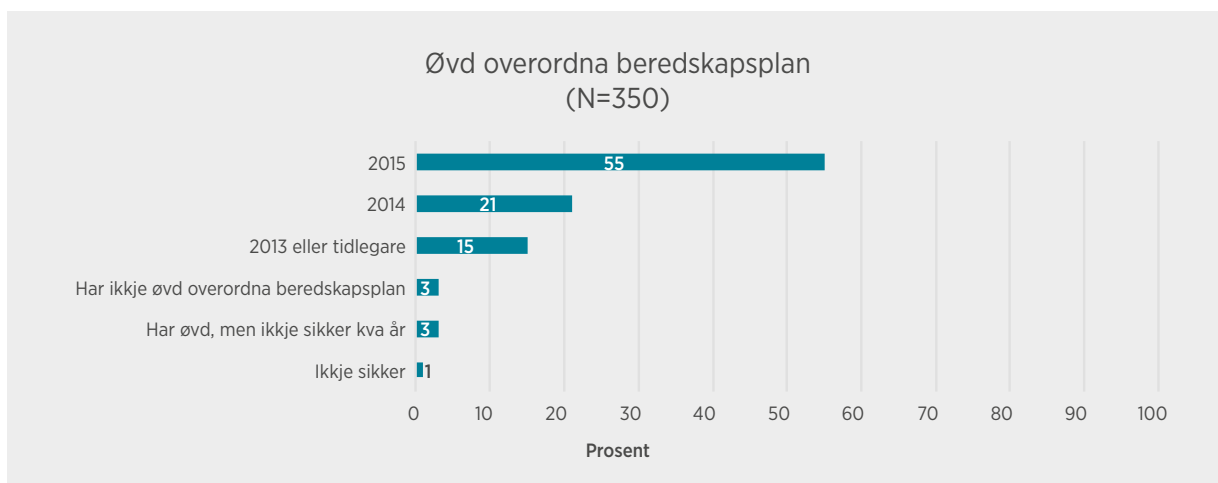
Av undersøkinga går det fram at 9 prosent av kommunane ikkje har etablert krisestab og 5 prosent ikkje har etablert funksjonen krisekommunikasjonsansvarleg²⁶. Det er opp til kommunane korleis dei organiserer kriseorganisasjonen sin.

²⁶ Vi har utelate «funksjon ikkje etablert» i figuren.

5.1

94 PROSENT AV KOMMUNANE HAR ØVD OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

Øvingar skal bidra til å gjere kriseleiinga og kriseorganisasjonen i kommunen betre rusta til å ivareta oppgåvene sine under handtering av uønskte hendingar. Øvingar er eit viktig verkemiddel for å teste beredskapsplanar og kriseorganisasjonen. Øvingar har også ein viktig funksjon som opplæring og i utvikling av krisehandteringsevna. Ei øving kan også avdekkje om kommunen har nok ressursar til å halde kriseorganisasjonen i drift over fleire dagar, og om kompetansen i krisehandtering er god nok. Øvingar kan også bidra til å rette merksemd på internt samarbeid og samarbeid med eksterne aktørar.



FIGUR 22. Er overordna beredskapsplan øvd? I så fall, i kva år vart han sist øvd? Fleire svar mogeleg.

94 prosent av kommunane opplyser at dei har øvd overordna beredskapsplan, noko som er ein auke på 4 prosentpoeng frå 2015. Det var stor øvingsaktivitet i 2015 med øvingar i 55 prosent av kommunane, noko som er positivt.

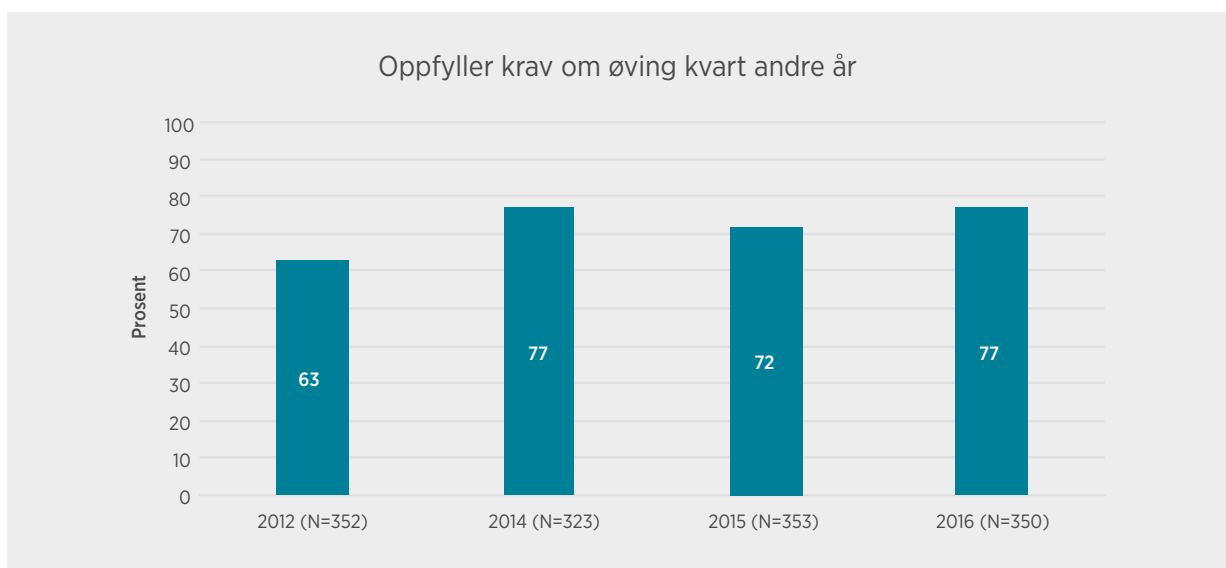
Av undersøkinga ser vi at fleire kommunar øver årleg. 21 prosent av kommunane øvde i 2014. 15 prosent av kommunane opplyser at dei har øvd i 2013 eller tidlegare, 3 prosent har øvd, men er usikker på når²⁷. Berre 3 prosent av kommunane opplyser at dei ikkje har øvd planen, mot 7 prosent i fjor (sjå figur 22). I kommentarfeltet skriv fleire kommunar at dei har øvd i 2016, og saknar 2016 som svaralternativ.

²⁷ Har øvd, men ikkje sikker kva år, er eit nytt svaralternativ for undersøkinga i år.

BEDRE KRISEHANDTERINGSEVNE

DSB ser positivt på at øvingsaktiviteten i kommunane aukar. Dette indikerer at kommunane ser kor viktig det er å øve for å vere betre førebudde når uønskte hendingar skjer.

77 prosent av kommunane har øvd i løpet av dei siste to åra og oppfyller dermed kravet om øving av overordna beredskapsplan minimum kvart andre år. Andelen kommunar som oppfyller dette kravet, har variert dei siste åra, men hovudintrykket er at vi ser ei positiv utvikling frå 2012, då 63 prosent av kommunane oppfylte kravet om øving kvart andre år (sjå figur 23).



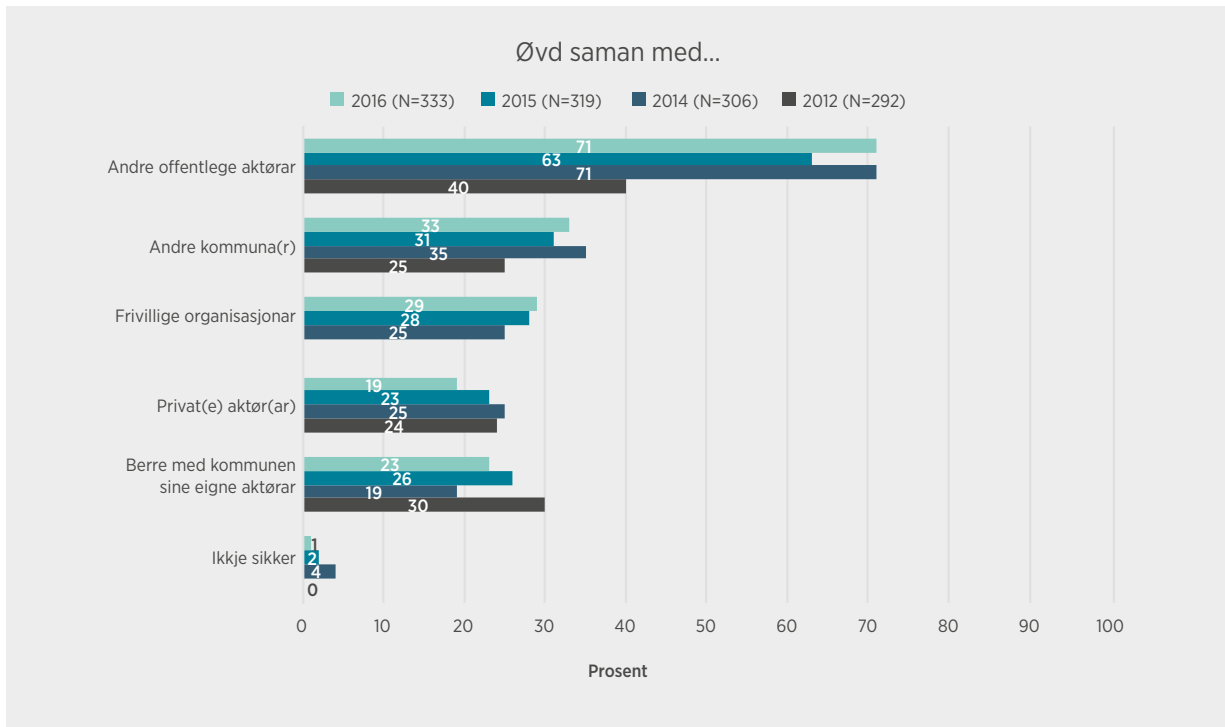
FIGUR 23. Oppfyller krav om øving kvart andre år.

Øvingar er ein viktig arena for kommunane si videreutvikling av samordningsrolla innanfor samfunnstryggleik og beredskap. Kommunane bør også planleggje, gjennomføre og evaluere øvingar i samarbeid med eksterne aktørar. Scenarioa for øvingane bør hentast frå heilskapleg ROS for kommunen. Scenarioet blir valt for å leggje til rette for samarbeid. Øvingsforma bør veljast på bakgrunn av behovet for å involvere andre samfunnstryggleiksaktørar enn kommunen sjølv inn i øvinga.

Kommunane som opplyste at dei hadde øvd overordna beredskapsplan, fekk spørsmål om kva aktørar dei øvde saman med på den siste øvinga²⁸ (sjå figur 24). 71 prosent av kommunane opplyser at dei har øvd saman med andre offentlege aktørar, dette kan vere vegvesen og politi. Resultatet er ein auke på 8 prosentpoeng frå 2015. 33 prosent svarer at dei har øvd saman med andre kommunar, og 23 prosent av kommunane svarer at dei berre har øvd saman med kommunen sine eigne aktørar. 19 prosent har øvd saman med private aktørar. Dette kan til dømes vere industri og teleoperatørar. 29 prosent av kommunane har øvd med frivillige organisasjonar, til dømes Raudekrossen, Norske kvinners sanitetsforening og andre.

Ved ei uønskt hending vil kommunane vere heilt avhengige av samvirke med andre aktørar. Kommunane har meir å hente på å øve saman med andre lokale samfunnstryggleiksaktørar med tanke på å vidareutvikle samfunnstryggleiksarbeidet lokalt.

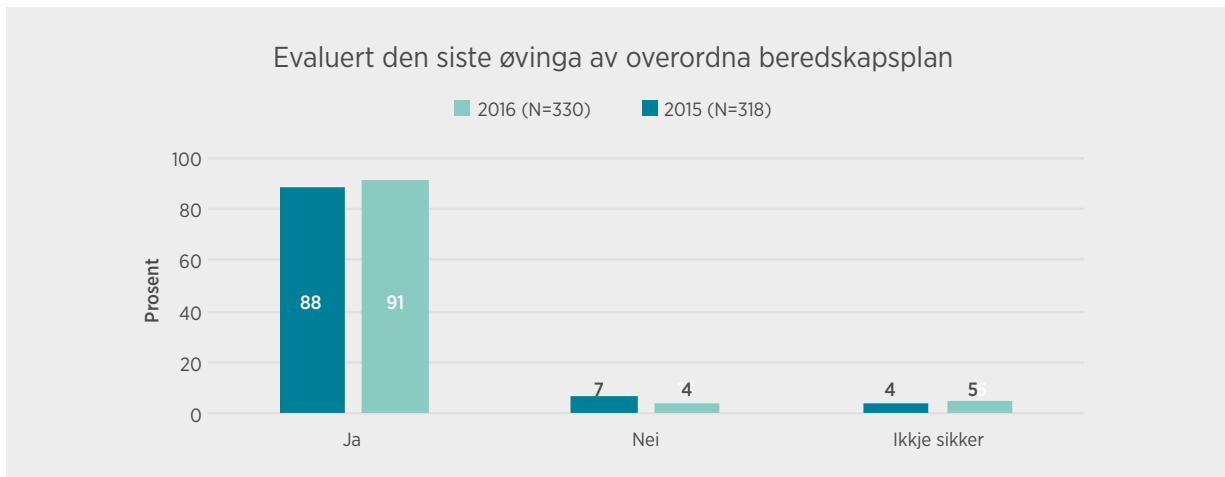
²⁸ I 2015- og 2016-undersøkinga vart det gjort ei presisering i spørsmålet ved å vise til den siste øvinga der overordna beredskapsplan vart øvd.



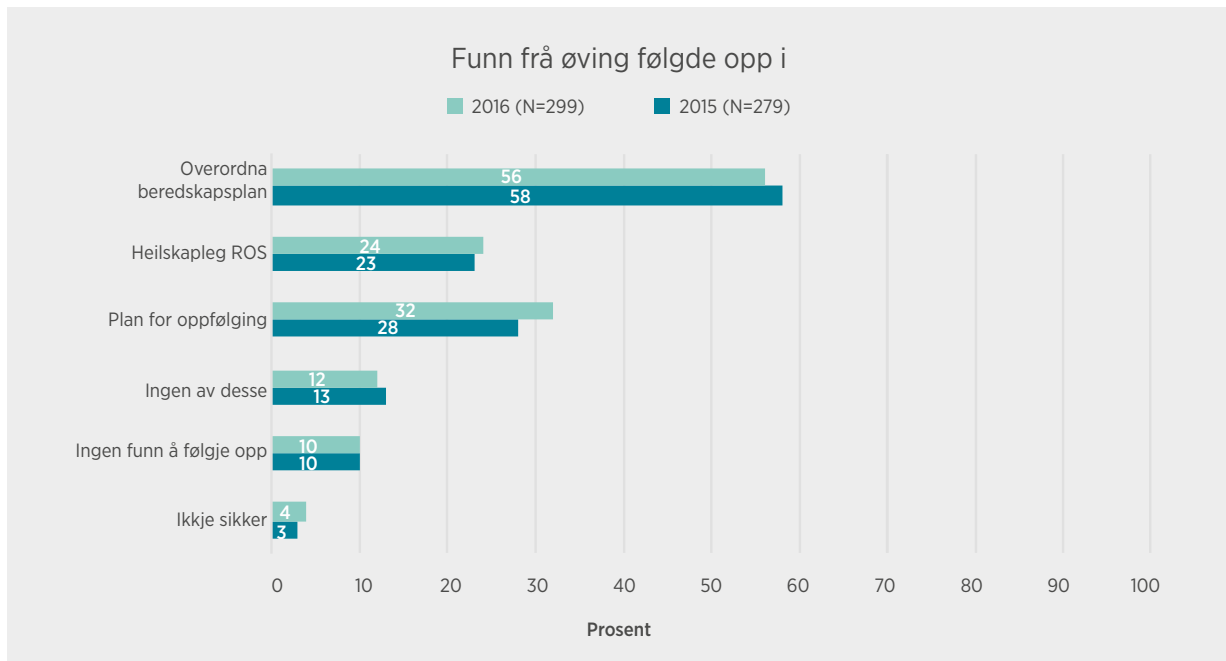
FIGUR 24. Kva for aktørar øvde kommunen saman med under den siste øvinga der overordna beredskapsplan vart øvd?

Alle øvingar skal evaluerast. For best mogleg læring etter øvingar, bør evalueringa førebuast i samband med planlegginga av øvinga. Der evalueringa gjev grunnlag for det, skal det gjerast nødvendige endringar i samfunnstryggleiksarbeidet.

Dette var eit nytt spørsmål i kommuneundersøkinga 2015. Heile 91 prosent av kommunane har evaluert den siste øvinga (sjå figur 25).



FIGUR 25. Vart den siste øvinga av overordna beredskapsplan evaluert?



FIGUR 26. Er funn frå evalueringar etter den siste øvinga av overordna beredskapsplan følgde opp i desse dokumenta? Fleire svar mogleg.

Eit anna avgjerande forhold er korleis funn frå evalueringar etter øvingar blir vurderte og følgde opp i arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Blant kommunane som har evaluert øvinga, svarer 56 prosent at funn er følgde opp i overordna beredskapsplan, 24 prosent at funn er følgde opp i heilskapleg ROS for kommunen og 32 prosent at funn er følgde opp i plan for oppfølging (sjå figur 26). 12 prosent av kommunane har svart ingen av desse. Det er ikkje gjeve at alle funn skal følgjast opp, og funn kan vere følgde opp i andre samanhengar enn i dei nemnde svaralternativa. Alternativa er tilpassa elementa i kommunal beredskapsplikt.²⁹

DSB held på å utarbeide ein rettleiar i planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvingar. Denne rettleiaren vil bli eit nyttig verktøy for kommunane i arbeidet deira med øvingar.

²⁹ Heilskapleg ROS, plan for oppfølging, overordna beredskapsplan, øvd overordna beredskapsplan.

KAPITTEL

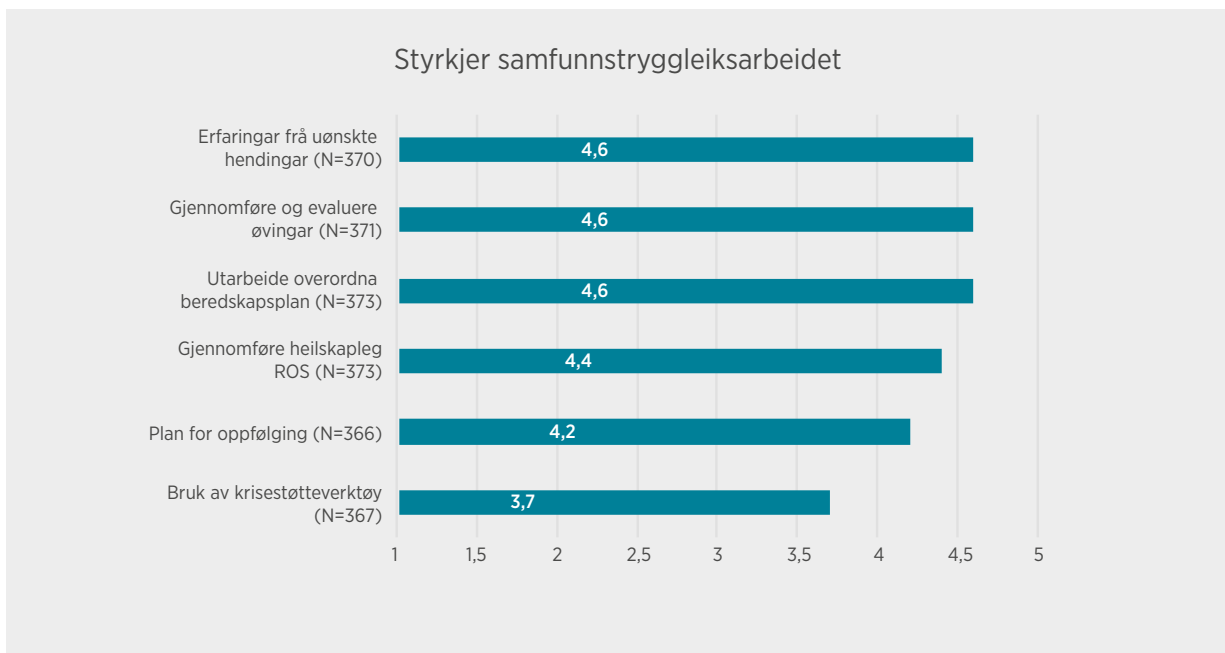
06

Oppleveling
og nytte av
samfunnstrygg-
leiksarbeidet



OPPLEVING OG NYTTE AV SAMFUNNSTRYGGLEIKSARBEIDET

I ei undersøking om nivået på samfunnstryggleiksarbeidet er det ei utfordring å måle effekt av arbeidet, utan at det har vore ei uønskt hending å relatere det til. Vi har likevel forsøkt å kartleggje i kva grad kommunane opplever at dei ulike elementa³⁰ i beredskapsplikta saman med erfaringar frå uønskte hendingar og bruk av krisestøtteverktøy, bidreg til å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet.



FIGUR 27. På ein skala frå 1 til 5 i kva grad opplever kommunen at følgjande bidreg til å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet?

Kommunane vart bedne om å vurdere desse seks områda i samfunnstryggleiksarbeidet, og i kva grad dei meiner at desse bidreg til å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet.

Erfaringar frå uønskte hendingar, gjennomføring av øvingar og evalueringar og arbeid med overordna beredskapsplan blir vurderte som dei elementa som bidreg mest til å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet, tett etterfølgt av heilskapleg ROS.

På bakgrunn av resultatane ser det ut til at etterlevinga av krava til kommunal beredskapsplikt, treffer behovet kommunane har for å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet. Blant dei seks opplista områda, er det plan for oppfølging og bruk av krisestøtteverktøyet som blir opplevde som minst nyttige, sjølv om desse også får relativt god score (sjå figur 27).

Når det gjeld bruk av krisestøtteverktøy, er det viktig at DSB i samarbeid med fylkesmennene følgjer opp dette funnet i dialogen med kommunane.

³⁰ Heilskapleg ROS, plan for oppfølging, overordna beredskapsplan og ovd overordna beredskapsplan.

KAPITTEL

07

Fylkesmannen
rettleiar
kommunane

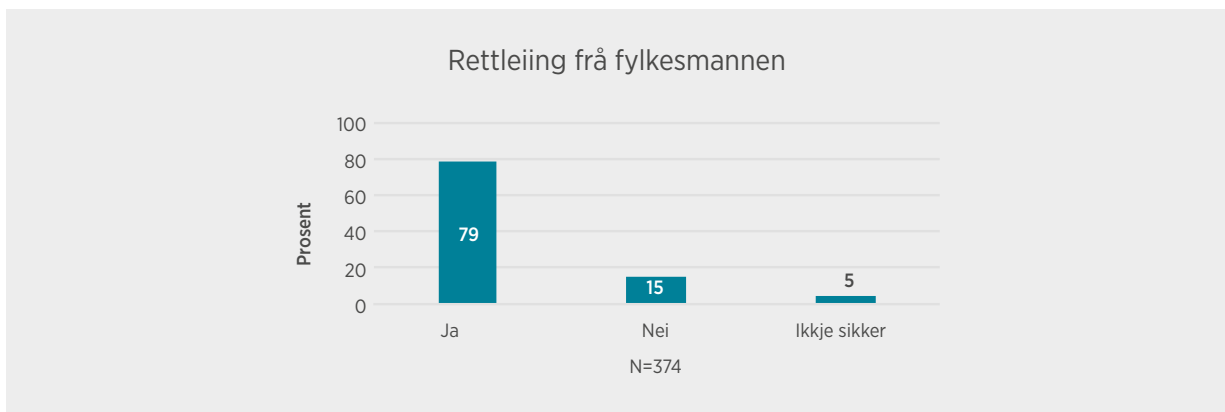


FYLKESMANNEN RETTLEIAR KOMMUNANE

Fylkesmannen har ei svært viktig oppgåve i å rettleie og følgje opp kommunane i arbeidet deira med samfunnstryggleik og beredskap.

I kommuneundersøkinga 2015 stilte vi for første gong spørsmål knytte til fylkesmannen si rettleiingsrolle, og på kva måte rettleiinga vart gjeven. Den gongen svarte heile 96 prosent av kommunane at dei hadde fått rettleiing i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i løpet av 2014.

I undersøkinga i år har vi spurt om kommunen har fått rettleiing av fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015, eller ikkje.

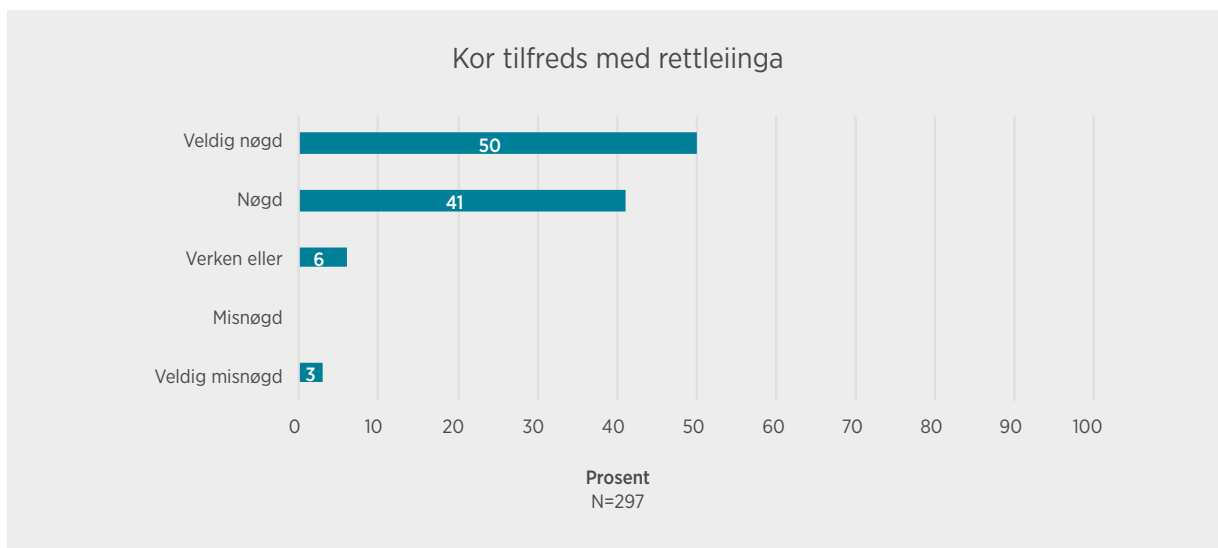


FIGUR 28. Har kommunen fått rettleiing av Fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015?

79 prosent av kommunane svarer at dei har fått rettleiing, 15 prosent av kommunane svarer at dei ikkje har fått rettleiing frå fylkesmannen og 5 prosent av kommunane er ikkje sikre (sjå figur 28).

Dette viser både at kommunane er godt kjende med kven dei skal vende seg til når det er behov for rettleiing, og at fylkesmennene tek rettleiingsoppgåvene sine alvorleg.

Dei kommunane som har fått rettleiing, vart også spurde om dei var nøgde med rettleiinga dei hadde fått.



FIGUR 29. Kor nøgd eller misnøgd er kommunen med rettleiinga frå Fylkesmannen? På ein skala frå veldig misnøgd (1) til veldig nøgd (5).

50 prosent av kommunane svarer at dei er veldig nøgde med rettleiinga frå fylkesmannen, og 41 prosent av kommunane svarer at dei er nøgde med rettleiinga frå fylkesmannen. 3 prosent er veldig misnøgde med rettleiinga frå fylkesmannen, mens 6 prosent svarer verken eller (sjå figur 29). Med andre ord svarer heile 91 prosent av dei kommunane som har fått rettleiing, at dei er veldig nøgde eller nøgde med rettleiinga dei får. Embetet som har dei mest nøgde kommunane er Aust- og Vest-Agder, der 92 prosent svarer *veldig nøgd*. Dei 3 prosentane (8 kommunar) som svarer at dei er veldig misnøgde, er fordelte på 6 ulike embete.

Desse resultatane viser også kor viktig det er framleis å ha merksemd på å styrkje fylkesmennene sitt samfunnstryggleiksarbeid for å sikre ei god utvikling av samfunnstryggleiksarbeidet i kommunane.

KAPITTEL

08

Særtema 2016



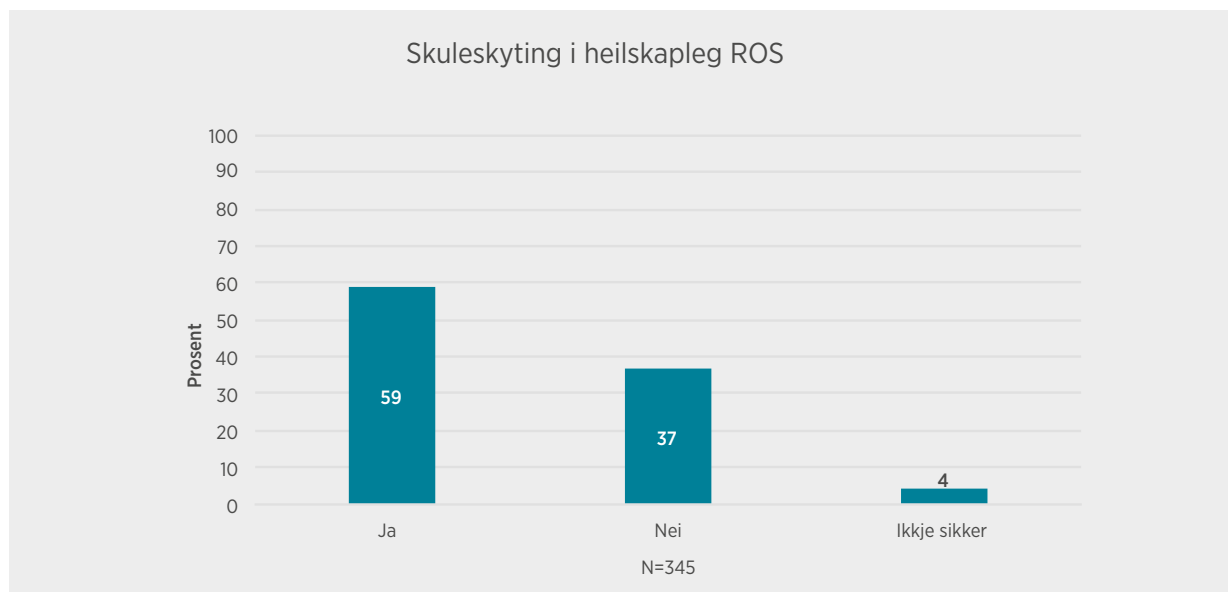
8.1 SKULESKYTING

I kommuneundersøkinga 2016 har DSB sett søkjelys på kommunane sitt arbeid med beredskap ved skuleskyting, og korleis dette blir etterlevd gjennom kommunal beredskapsplikt.

Å sørgje for beredskap mot alvorlege hendingar i skular og barnehagar er ein del av det faglege beredskapsansvaret som ligg til leiar av verksemd, jamfør forskrift 12. januar 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i skole og barnehager mv. I [rundskriv I-6/2015](#) frå Helse- og omsorgsdepartementet blir det presisert at forskrifta § 14 «skal omfatte en plikt for barnehage- og skoleeier ved leder av virksomheten til å vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, og planlegge beredskap ved virksomheten i forhold til risikobildet».

Kommunane vart spurde om vurdering av skuleskyting som ei uønskt hending er med i heilskapleg ROS for kommunen.

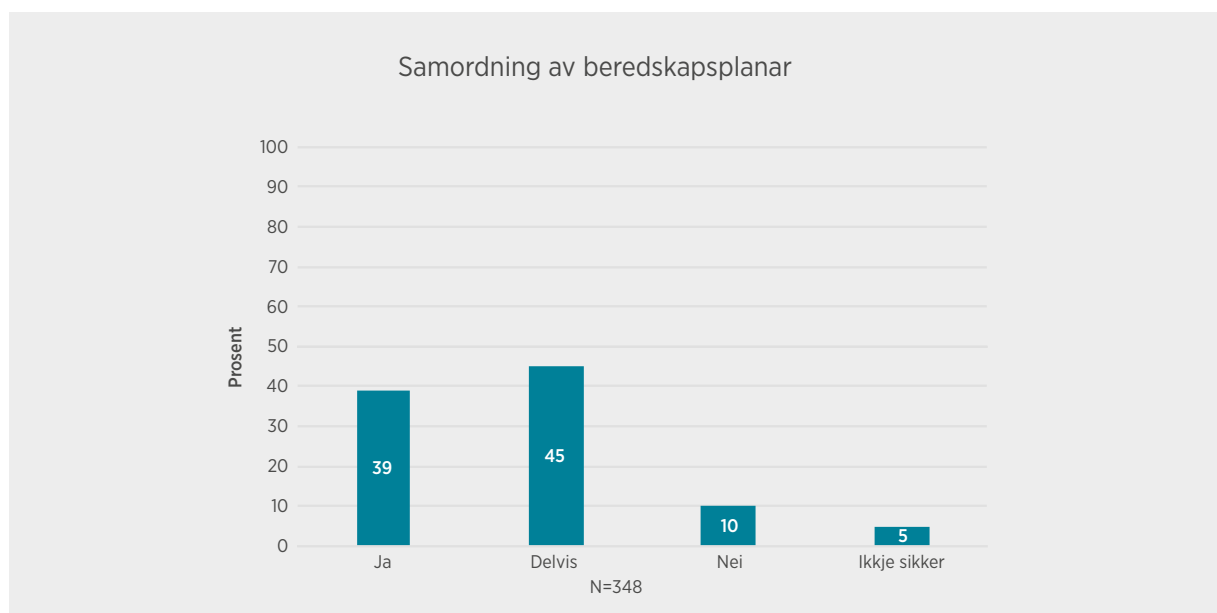
59 prosent av kommunane svarte ja, 37 prosent svarte nei og 4 prosent var ikkje sikre (sjå figur 30). Eit fleirtal av kommunane har altså vurdert ei slik alvorleg hending i heilskapleg ROS.



FIGUR 30. Er vurdering av skuleskyting med som ei uønskt hending i heilskapleg ROS?

Vidare vart kommunane spurde om overordna beredskapsplan er samordna med beredskapsplanar for alvorlege hendingar i barnehagar, skular og andre utdanningsinstitusjonar.

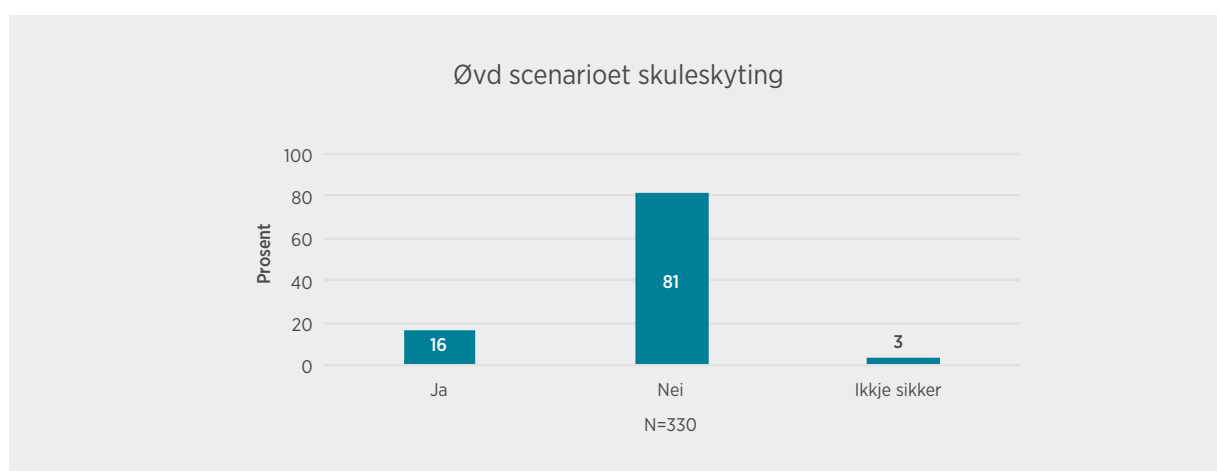
39 prosent av kommunane svarte ja, 45 prosent av kommunane svarte delvis, 10 prosent nei og 5 prosent var ikkje sikre (sjå figur 31). Det er noko lågare grad av samordning for denne typen beredskapsplanar enn for andre beredskapsplanar.



FIGUR 31. Er den overordna beredskapsplanen i kommunen samordna med beredskapsplanar for alvorlege hendingar ved barnehagar, skular og andre utdanningsinstitusjonar.

Til slutt vart det spurt om kommunane har øvd på scenarioet skuleskyting.

16 prosent av kommunane svarte ja til at dei hadde øvd på scenarioet skuleskyting. 81 prosent svarte at dei ikkje hadde øvd på dette scenarioet og 3 prosent svarte at dei ikkje var sikre (sjå figur 32). Den låge graden av øvingar med dette scenarioet kan ein forstå i lys av at skulane si plikt til å gjennomføre risikoanalyse og ha beredskap for skuleskyting, først vart presisert i nemnde rundskriv sommaren 2015. Det er også ei naturleg rekkjefølgje at kommunane først vurderer skuleskyting i sin heilskaplege ROS, som må følgjast opp i overordna beredskapsplan, før det blir øvd med eit slikt scenario.



FIGUR 32. Har kommunen i øving av overordna beredskapsplan øvd på scenarioet skuleskyting?

Utdanningsdirektoratet gav i samarbeid med Politidirektoratet i 2015 ut Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner – veiledning i beredskapsplanlegging.

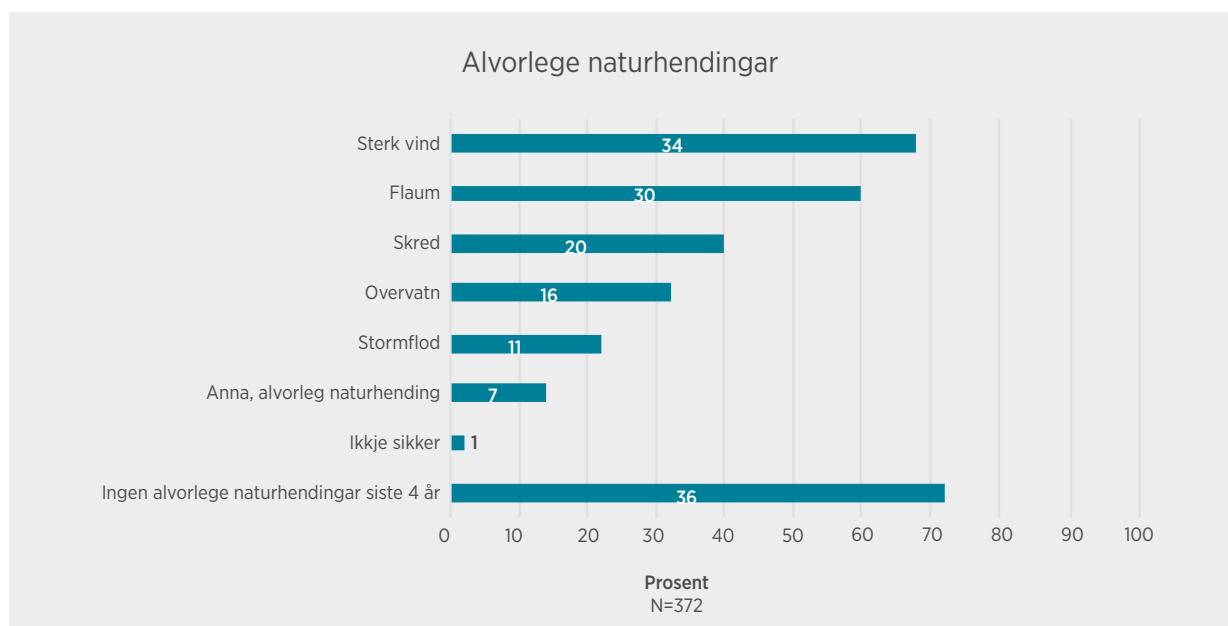
DSB har gjeve ut rapport om risikoanalyse av skuleskyting til Nasjonalt risikobilete 2015 [Delrapport skoleskyting](#).

8.2

ALVORLIGE NATURHENDINGAR

Erfaringar frå dei siste åra viser at alvorlege naturhendingar skjer stadig oftare. Berre 36 prosent av kommunane svarer at dei ikkje har vore utsette for alvorlege naturhendingar.

I undersøkinga har vi ikkje definert kriterium for alvorlege naturhendingar, men legg til grunn at kommunane gjer ei sjølvstendig vurdering ut frå kva dei opplevde som ei alvorleg naturhending. For ikkje å gå for langt tilbake i tid har vi bede om informasjon om alvorlege naturhendingar dei siste fire åra.



FIGUR 33. Har kommunen vore utsett for alvorlege naturhendingar siste 4 år? I så fall kva typar? Fleire svar mogeleg.

63 prosent av kommunane svarer at dei har vore utsette for ei alvorleg naturhending i løpet av dei siste fire åra. Dei alvorlege naturhendingane som kommunane refererer at dei er mest utsette for, er sterk vind (34 prosent), flaum (30 prosent), skred (20 prosent), overvatn (16 prosent) og stormflod (11 prosent). Tre kommunar kryssa av for alle dei fem hendingstypane. 37 prosent av kommunane svarte at dei har vore utsette for to eller fleire ulike typar alvorlege naturhendingar. Vi veit også at fleire av kommunane vart utsette for same type naturhendingar fleire gonger i løpet av dei siste fire åra, og at fleire av hendingane kan ha skjedd samtidig. Spørsmålet gav ikkje høve til å gje uttrykk for dette (sjå figur 33).

Kommunane fekk høve til å supplere svaralternativa på alvorlege naturhendingar. 27 kommunar brukte dette høvet. Hendingar som då vart nemnde, var blant anna skog- og lyngbrann, steinsprang/ras, skredfare, kulde/frost og store nedbørmengder.

For dei andre spørsmåla vart kommunen beden om å ta utgangspunkt i den alvorlegaste naturhendinga dei opplevde i løpet av dei siste fire åra.

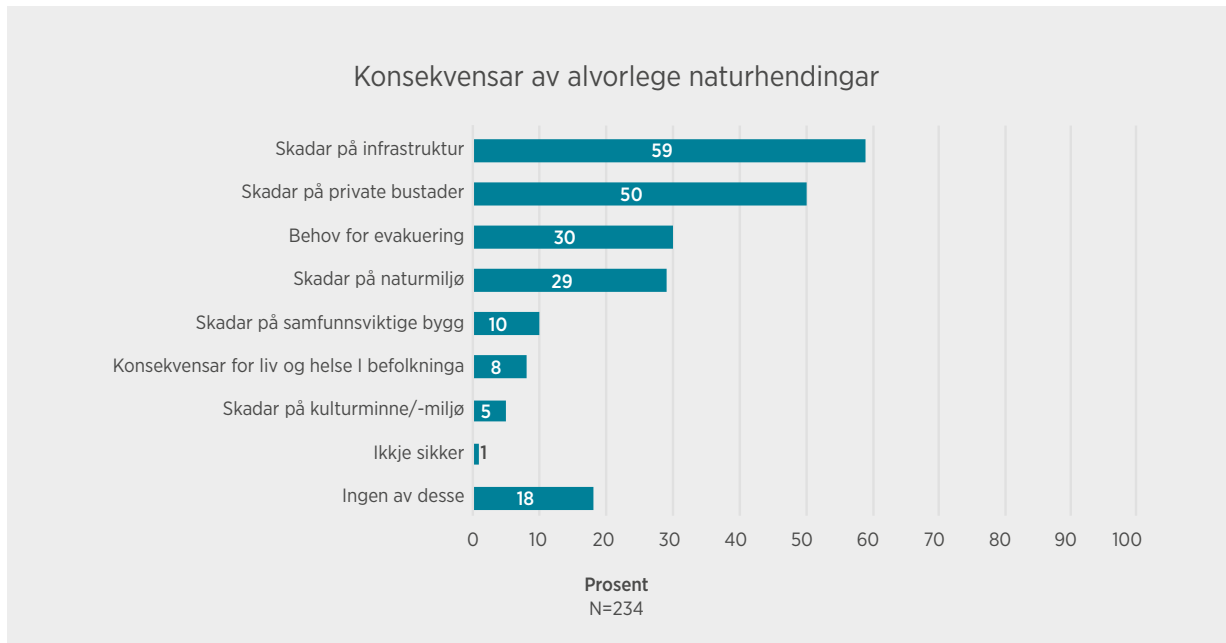
Ofte er det ikkje den alvorlege naturhendinga i seg sjølv, men følgjehendingar av denne, som svikt og forstyrningar i kritiske samfunnsfunksjonar som gjev utfordringar for kommunen og befolkninga. Dette blir illustrert i figur 34.



FIGUR 34. Førte naturhendinga til følgjehendingar som svikt eller forstyrningar for nokon av desse samfunnsfunksjonane? Fleire svar mogeleg.

61 prosent av kommunane svarte at naturhendinga førte til svikt/forstyrningar i framkomst for personar og gods, 40 prosent av kommunane svarte svikt/forstyrningar i forsyningar av energi, 37 prosent svarte svikt/forstyrningar i tilgang på elektronisk kommunikasjon, og 23 prosent nemnde svikt/forstyrningar i oppfølginga av særlege sårbare grupper og i nødvendige helse- og omsorgstenester. 20 prosent av kommunane svarte at hendinga medførte svikt/forstyrningar i vatn og avløpshandtering, 19 prosent refererte til svikt/forstyrningar i kommunen si kriseleing og krisehandtering. 18 prosent i ivaretaking av behovet for husly og varme, 14 prosent i naud- og redningstenesta, 9 prosent i forsyningar av mat og medisinar, 5 prosent i forsyningar av drivstoff og 14 prosent av kommunane svarte ingen av desse (sjå figur 34). 65 prosent av kommunane oppgav svikt/forstyrningar i to eller fleire av desse funksjonane ved handteringa av den alvorlege naturhendinga.

Erfaringane viser at alvorlege naturhendingar og ev. følgjehendingar kan gje store konsekvensar.



FIGUR 35. Førte naturhendinga og/eller eventuelle følgjehendingar til noko av dette? Fleire svar mogleg.

59 prosent av kommunane svarte at naturhendinga og/eller følgjehendingar førte til skadar på infrastruktur, 50 prosent svarte at desse førte til skadar på private bustader, 29 prosent opplyste at naturhendingar og eller følgjehendingar gav skadar på naturmiljø, 10 prosent svarte at desse gav skadar på samfunnsviktige bygg og 5 prosent meinte dei gav skadar på kulturminne/-miljø.

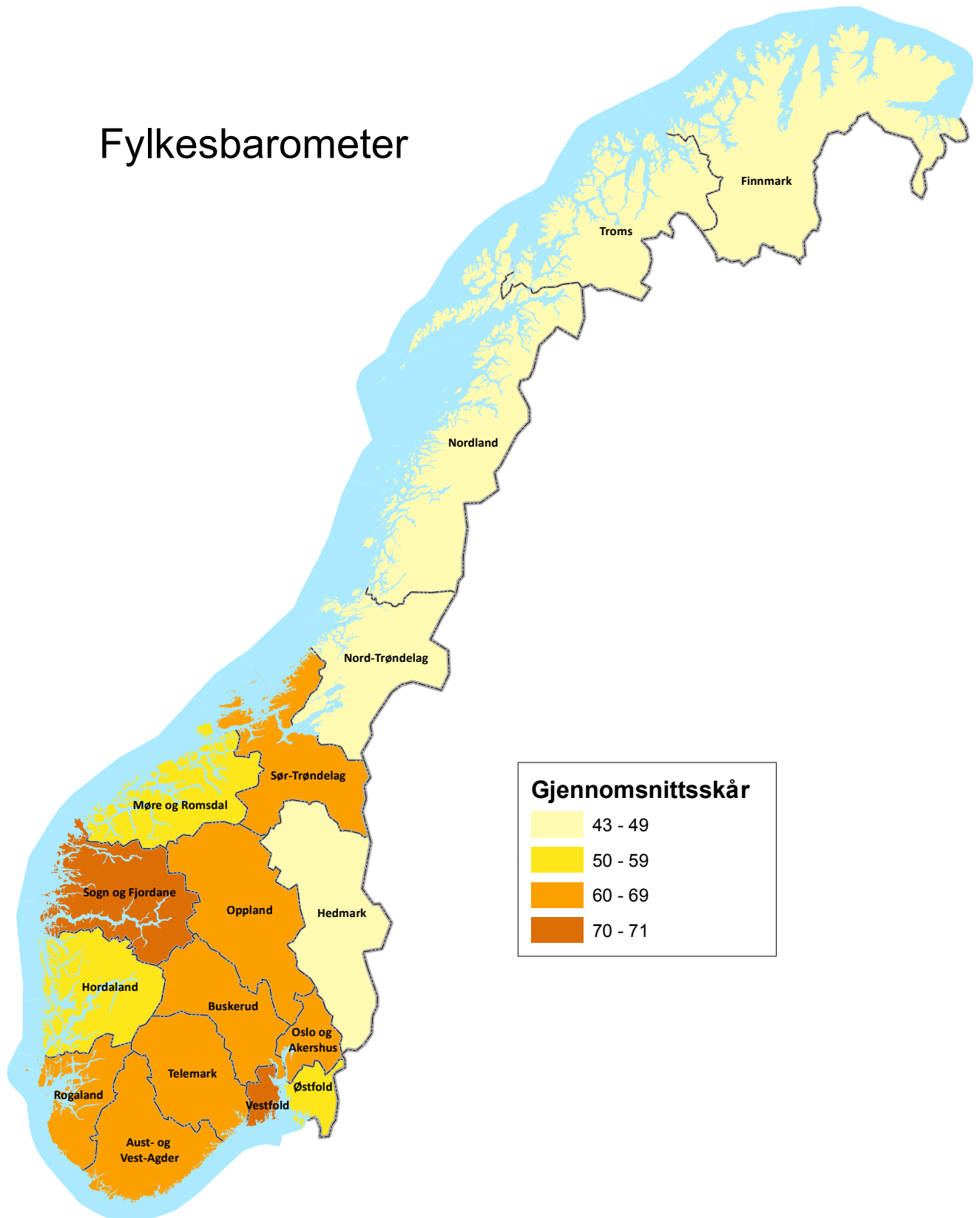
8 prosent av kommunane svarte at naturhendinga og/eller følgjehendingar fekk konsekvensar for liv og helse i befolkninga, 30 prosent av kommunane svarte at naturhendinga og/eller følgjehendingar førte til behov for evakuering. 18 prosent av kommunane svarte ingen av desse (sjå figur 35). 53 prosent av kommunane svarte at den alvorlege naturhendinga og/eller eventuelle følgjehendingar førte til to eller fleire av konsekvensane som vart oppgjevne som alternativ.

Fleire kommunar oppgav at dei hadde hatt hendingar dei siste fire åra med mange følgjehendingar og mange konsekvensar. Lærdal i Sogn og Fjordane og Nord-Fron i Oppland hadde høvesvis 11 og 10 av følgjehendingane lista opp i spørsmålet, og høvesvis 6 og 7 av dei opplista konsekvenstypene. Tinn i Telemark har, til liks med Nord-Fron, hatt ei hending som har ført til alle konsekvenstypene.

KAPITTEL

09

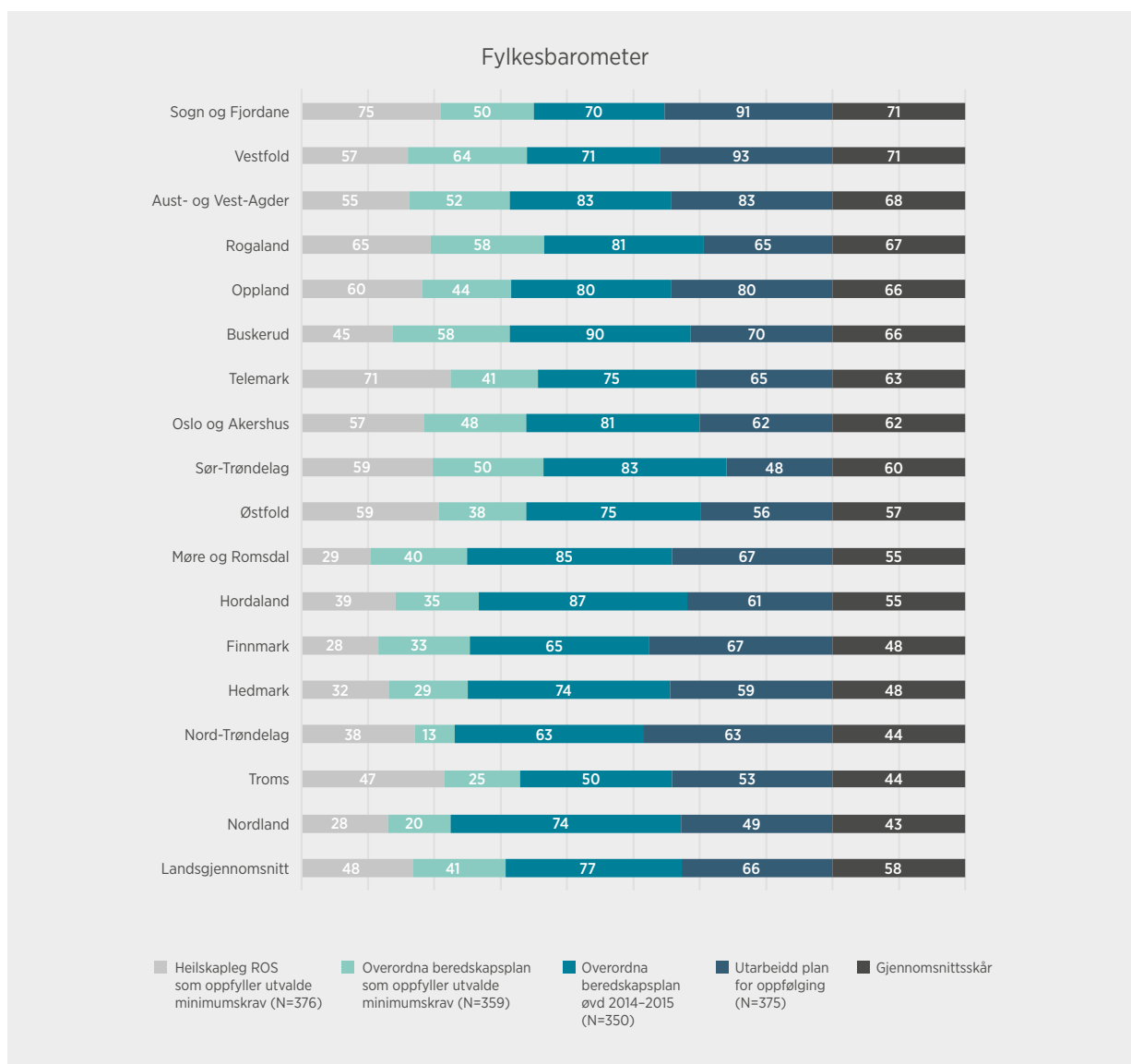
Fylkesbarometer



FIGUR 36. Fylkesbarometeret i kart.

Fylkesmennene er statens representant i fylket med ei viktig rolle som pådrivar, rettleiar og tilsynsorgan med samfunnstryggleiksarbeidet i kommunane. Fylkesbarometeret gjev eit oversiktsbilete over samla status på arbeidet med kommunal beredskapsplikt fordelt på fylkesmannsembete. Frå 2016 er Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder slegne saman til eitt embete. Resultata frå kommunane i desse to fylka blir derfor presentert samla.

Barometeret baserer seg på spørsmåla i undersøkinga som følgjer utvalde krav i beredskapsplikta. Dei fire målområda/elementa i barometeret er heilskapleg ROS (frå kapittel 2), overordna beredskapsplan (frå kapittel 4), øving av overordna beredskapsplan (frå kapittel 4) og plan for oppfølging med samfunnstryggleik og beredskap (frå kapittel 3). Dersom alle kommunane som har svart på undersøkinga i eit fylke, rapporterer at dei har ein heilskapleg ROS som oppfyller utvalde krav, vil fylket skåre 100 prosent på dette målområdet. Dersom halvparten av kommunane som har svart på spørsmåla, rapporterer at dei har gjennomført ein heilskapleg ROS som oppfyller desse, vil fylket skåre 50 prosent.



FIGUR 37. Fylkesbarometeret.

FYLKESBAROMETER

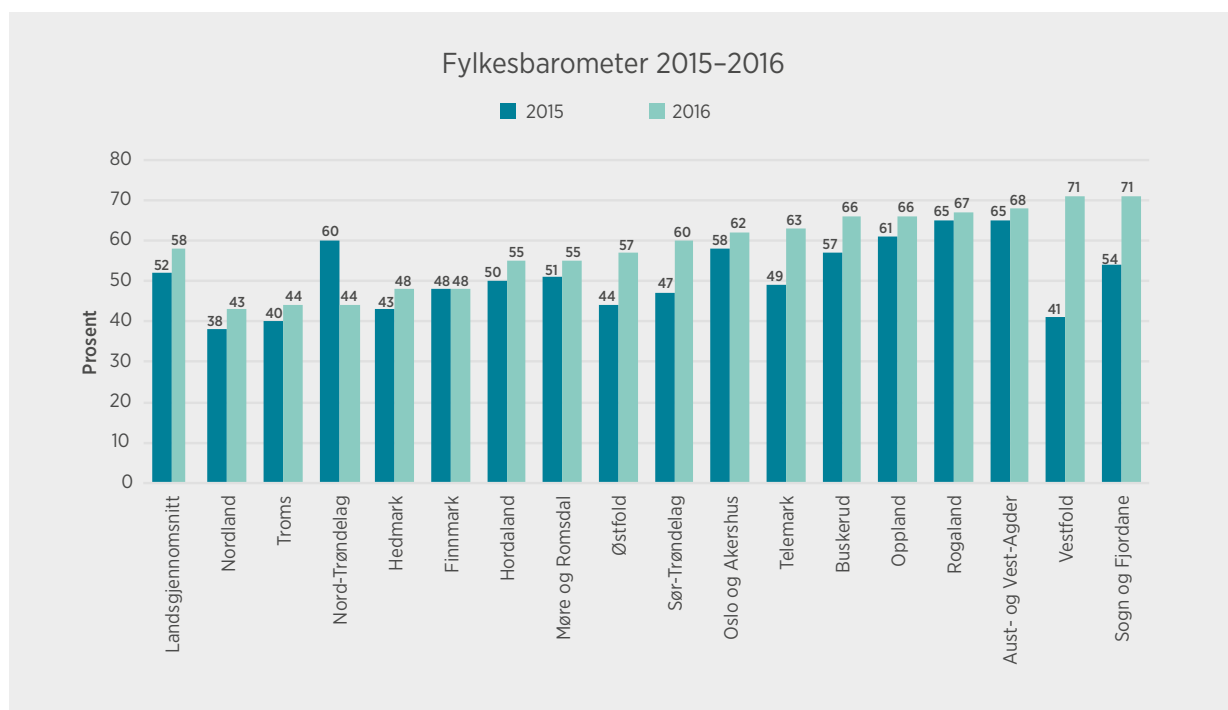
Landsgjennomsnittet viser at øvingar er det kravet flest kommunar oppfyller (77 prosent). Det er 48 prosent av kommunane som har ein heilskapleg ROS som oppfyller utvalde krav. Dette er ein auke på 7 prosentpoeng samanlikna med førre undersøking. 41 prosent har ein overordna beredskapsplan som oppfyller utvalde krav, ein auke på 6 prosentpoeng. 76 prosent har øvd overordna beredskapsplan dei siste to åra.

66 prosent av kommunane har ein plan for oppfølging. Det inneber at det totalt for dei fire områda er 58 prosent av kommunane som arbeider spesielt godt med samfunnstryggleik og beredskap. Dette er ein auke på 6 prosentpoeng frå 2015.

Samanlikna med barometeret frå kommuneundersøkinga 2015, er det 7 prosentpoeng høgare andel kommunar som tilfredsstillir utvalde krav til heilskapleg ROS. Ei spesielt god utvikling når det gjeld heilskapleg ROS ser vi for kommunane i Sør-Trøndelag, Telemark og Oppland.

Vidare er det 6 prosentpoeng høgare andel kommunar med overordna beredskapsplan som tilfredsstillir utvalde krav. Særleg ser vi ei god utvikling for kommunane i Vestfold, Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag. For Vestfold er det ein auke på 64 prosentpoeng når det gjeld kommunar med overordna beredskapsplan som tilfredsstillir utvalde krav. Ein gjennomgang av resultatane for kommunane i Vestfold frå kommuneundersøkingane i fjor og i år viser at mange av kommunane som i år oppfyller dei utvalde krava, berre mangla eitt eller to av desse i kommuneundersøkinga i 2015.

Det er 6 prosentpoeng høgare andel kommunar som oppfyller krav om øvingar enn i 2015. Spesielt god utvikling ser vi for kommunane i Østfold og Buskerud. Samanlikna med kommuneundersøkinga i 2015 er det 7 prosentpoeng høgare andel av kommunane som har ein plan for oppfølging av samfunnstryggleiksarbeidet. Det er spesielt kommunane i Sogn og Fjordane, Vestfold og Finnmark som bidreg til denne utviklinga.



FIGUR 38. Fylkesbarometer 2015-2016.

Det er størst andel kommunar i Sogn og Fjordane og Vestfold som oppfyller dei utvalde krava til kommunal beredskapsplikt, med ein gjennomsnittsscore på 71 prosent. I år som i fjor ligg kommunane i Aust- og Vest-Agder og Rogaland høgt oppe på lista. Kommunane i Nordland og Troms har hatt utvikling i riktig retning, men ligg framleis nedst.

Samanliknar vi gjennomsnittsskåren for embeta med tilsvarande i fjorårets fylkesbarometer, ser vi ei jamn positiv utvikling av det samla samfunnstryggleiksarbeidet frå 2015 til 2016. Unntaket er Nord-Trøndelag, som er det einaste fylket som har lågare gjennomsnittsskår i år enn i fjor. Nedgangen kjem av svakare resultat innanfor alle dei fire områda, blant anna fordi fleire kommunar ikkje oppfyller kravet om årleg revisjon av overordna beredskapsplan og øving annakvart år. Nedgangen kjem også av at nokre kommunar som trekte gjennomsnittet opp i fjor, ikkje har svart på undersøkinga i år.

Nokre fylke skil seg spesielt positivt ut. Vestfold gjekk frå 16. plass i 2015 til delt 1. plass i år. I hovudsak kjem denne auken av at fleire kommunar tilfredsstillar krava til overordna beredskapsplan, som nemnt over, og plan for oppfølging. Elles er biletet noko meir nyansert når vi ser på tilsynsresultata frå 2015, som viser at kommunane i Vestfold, til liks med resten av landet, framleis har eit forbettringspotensial. Kommunane i Sogn og Fjordane, Østfold og Sør-Trøndelag har også hatt ei god utvikling.

KAPITTEL

10

Metode



METODE

Kommuneundersøkinga 2016 er som tidlegare år gjennomført som ei surveyundersøking. Undersøkinga vart gjennomført elektronisk i spørjeundersøkingsverktøyet SurveyXact. Alle svar i undersøkinga er registrerte og behandla elektronisk, noko som minimerer tilfeldige målefeil.

I ei surveyundersøking er det i utgangspunktet ingen kontakt med respondentane, og det er derfor ei utfordring å få motivert respondentane til å svare på undersøkinga. Ei anna utfordring er dei avgrensa utsiktene til å oppklare misforståingar. For å bøte på dette har vi i denne undersøkinga gjeve respondentane høve til å ta kontakt ved behov.

For å unngå misforståingar i begrepsbruk og for å kunne måle resultatane mot ein felles standard, er spørsmåla i undersøkinga lagde tett opp til formuleringane i forskrift om kommunal beredskapsplikt. I tillegg er alle spørsmåla testa på fleire personar for å sikre at spørsmåla blir oppfatta slik dei er meinte å bli oppfatta. Samtidig er det viktig for høvet til å sjå på utviklinga over tid, at det blir gjort minst moglege endringar i formuleringane. Fleire kommunar har brukt kommentarfeltet sist i undersøkinga for å kome med tilleggsinformasjon eller forslag til forbetringar. To punkt går att, og vil bli følgde opp ved neste kommuneundersøking. På fleire spørsmål opplever kommunane svaralternativet delvis som meir passande enn ja og nei. Vidare var 2016 sakna som svaralternativ der det vart spurt om årstal. Der dette kan ha hatt innverknad på resultatane, er det kommentert i rapporten.

Materialet frå kommuneundersøkinga er å rekne som ei eigenrapportering frå kommunane. Rapportar frå fylkesmennene sitt tilsyn med kommunane er ei anna viktig kjelde til informasjon, som utfyller og nyanserer biletet av kommunalt samfunnstryggleiksarbeid.

Av erfaring ønskjer ein del kommunar spørjeskjema i ein utskriftsvenleg versjon for lettare å kunne involvere relevante aktørar i svaret sitt. Dette vart løyst ved at mottakarane kunne skrive ut skjemaet både før dei fylte det ut, og etter at dei hadde svarta.

Svarta i undersøkinga vart behandla i SPSS Statistics, som er eit program for statistisk analyse. Der det er mogleg og føremålstenleg å presentere resultatane i år saman med resultat frå tidlegare års kommuneundersøkingar, gjer vi det i figurane. Forskjellar mellom år er signifikanstesta (5 prosentnivå), og berre signifikante forskjellar er kommenterte i teksten.

10.1

UTVAL OG FRÅFALL

Kommuneundersøkinga er ei populasjonsundersøking. Det inneber at alle dei 428 kommunane i landet er bedne om å svare på undersøkinga, og ikkje berre eit utval.

Kommunane fekk 6. januar 2016 informasjon per e-post om at kommuneundersøkinga skulle gjennomførast. Sjølve datainnsamlinga skjedde i perioden 13. januar–5. februar 2016. For å sikre ein høg svarprosent fekk alle som ikkje hadde svart innan den først oppsette fristen, ei påminning på e-post 27. januar med lenkje til spørjeskjemaet. Vidare fekk fylkesberedskapssjefane oversikt over kommunar i fylket sitt som ikkje hadde svart når svarfristen nærma seg, og purra på nytt på desse.

Totalt har 382 kommunar svart på undersøkinga, noko som gjev ein svarprosent på 89 prosent³¹. Førre kommuneundersøking hadde ein svarprosent på 90. Tala i undersøkinga gjev derfor eit godt grunnlag for å seie noko om status på samfunnstryggleiksarbeidet i kommunane. Fordi talet på kommunar som har svart på dei einskilde spørsmåla varierer noko, er det i kvar einskild figur oppført N, talet som utgjer 100 prosent i den konkrete figuren.

Undersøkinga vart sendt direkte til ein konkret person i kommunen, framfor til postmottaket i kommunane. Fylkesberedskapssjefane hadde på førehand opplyst til DSB kven som er beredskapskoordinator/beredskapsansvarleg i dei ulike kommunane. Vi mottok ein del automatiske feil- og fráværsmeldingar via SurveyXact. Det vart då teke kontakt med kommunen det gjaldt for å be om ein ny kontaktperson, og undersøkinga vart sendt ut på nytt til den nye kontakten. Dette sikra oss oversikt over at undersøkinga vart motteken, og at personar som var fráværande under innsamlingsperioda, vart erstatta.

Det er stor variasjon i kva slags funksjon kontaktpersonane har i sin kommune utover å vere beredskapsansvarleg/beredskapskoordinator, og kor stor del av stillinga deira som er sett av til beredskapsarbeid. Fordi dei som har motteke undersøkinga har ulike føresetnader for å svare på spørsmåla har vi oppfordra til å involvere andre relevante personar i kommunen.

Som det går fram av tabell 1, er det ingen overrepresentasjon i fråfallet innanfor einskilde kommunestorleikar som vil spele ei avgjerande rolle for tolking av resultata. I undersøkinga i fjor var det ein svak tendens til at større kommunar i større grad møter krava i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Denne tendensen er mindre til stades i materialet frå undersøkinga i år.

³¹ 1 prosent har svart på delar av undersøkinga, mens 88 prosent har gått gjennom heile spørjeskjemaet.

KOMMUNESTORLEIK	ANDEL KOMMUNAR	ANDEL KOMMUNAR I UNDERSØKINGA
Færre enn 2 000	22	20,7
2 000–4 999	30,6	29,8
5 000–9 999	20,8	20,9
10 000–19 999	13,6	14,4
20 000–49 999	9,6	10,2
50 000 eller fleire	3,5	3,9

TABELL 1. Fordeling kommunar etter storleik.

Responsten har variert noko frå fylke til fylke. I tabell 2 viser vi talet på svar, kor mange som ikkje har svart og svarprosent fylkesvis. Nord-Trøndelag og Troms hadde lågast svarprosent, med høvesvis 70 og 71 prosent. Resultata viser ein tendens til at dei kommunane i Nord-Trøndelag og Troms som har svart på undersøkinga, saman med kommunane i Nordland har større utfordringar med å nå krava i kommunal beredskapsplikt enn kommunar i andre fylke.

FYLKE	TAL KOMMUNAR	TAL SVAR	TAL IKKJE SVART	SVARPROSENT
Finnmark	19	18	1	95
Troms	24	17	7	71
Nordland	44	37	7	84
Nord-Trøndelag	23	16	7	70
Sør-Trøndelag	25	23	2	92
Sogn og Fjordane	26	21	5	81
Møre og Romsdal	36	29	7	81
Hordaland	33	29	4	88
Rogaland	26	26	0	100
Aust- og Vest-Agder	30	29	1	97
Telemark	18	17	1	94
Vestfold	14	14	0	100
Buskerud	21	20	1	95
Oppland	26	26	0	100
Hedmark	22	22	0	100
Oslo og Akershus	23	21	2	91
Østfold	18	17	1	94
Heile landet	428	382	46	89

TABELL 2. Svarprosent etter fylkesmannsembete.

Vedlegg

VEDLEGG 1: SPØRJESKJEMAET 2016

Takk for at du vil delta i undersøkinga.

Du kjem i gang ved å trykkje Neste nede i høgre hjørne. Du kan bevege deg fram og tilbake i spørjeskjemaet utan at svara forsvinn. Dersom du blir avbroten medan du svarer, kan du seinare halde fram der du slapp ved å gå inn på den same lenkja i e-posten.

Du skal svare på undersøkinga elektronisk. Dersom du ønskjer å skrive ut spørjeskjemaet på førehand, trykk på skrivarikonet nedanfor.

A. HEILSKAPLEG RISIKO- OG SÅRBARHEITSANALYSE (ROS)

Har kommunen gjennomført heilskapleg ROS? I så fall, når vart han sist gjennomført?

- 2015
- 2014
- 2013
- 2012
- 2011 eller tidlegare
- Ikkje gjennomført
- Ikkje sikker

Har det skjedd endringar som verkar inn på risiko- og sårbarhetsbiletet i kommunen etter at heilskapleg ROS vart gjennomført?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Er kommunens heilskaplege ROS oppdatert som følgje av desse endringane?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Vart desse aktørane involverte i arbeidet med gjeldande heilskapleg ROS? Ja Nei Ikkje sikker

Leiinga i kommuen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Versemdene i kommunen (t.d. helse- og omsorgstenesta, brannvesen, teknisk etat)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre offentlege aktørar i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Private aktørar i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frivillige organisasjonar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er heilskapleg ROS forankra i kommunestyret?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Er desse forholda vurderte i kommunens heilskaplege ROS?

Risiko og sårbarheit utanfor det geografiske området til kommunen som kan ha noko å seie for kommunen
Særlege utfordringar knytte til kritiske samfunnsfunksjonar
Framtidig risiko og sårbarheit

Ja	Nei	Ikkje sikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er vurdering av alvorlege naturhendingar med i heilskapleg ROS i kommunen?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Har kommunen i sin heilskaplege ROS vurdert evna si til å halde oppe slike funksjonar ved uønskte hendingar?

Kriseleing
Helse- og omsorgstenester
Brann- og redningstenester
Vatn og avløp

Ja	Nei	Ikkje sikker
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er det i arbeidet med heilskapleg ROS identifisert behov for tiltak for å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet i kommunen? I så fall, kva for nokre? Fleire svar mogleg.

- Førebyggjande tiltak
- Tiltak i beredskapsplanlegging
- Tiltak som må følgjast opp av andre enn kommunen
- Andre tiltak
- Nei, det er ikkje identifisert tiltak
- Ikkje sikker

VEDLEGG

B. HEILSKAPLEG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSTRYGGLIKS- OG BEREDSKAPSARBEID

Har kommunen utarbeidd mål for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Har kommunen utarbeidd plan for oppfølging av samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Er plan for oppfølging forankra i kommunestyret?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Er funn frå Fylkesmannens siste tilsyn med kommunal beredskapsplikt følgde opp i desse dokumenta? Fleire svar mogleg.

- Overordna beredskapsplan
- Heilskapleg ROS
- Plan for oppfølging
- Ingen av desse
- Ingen funn å følgje opp
- Tilsyn ikkje gjennomført
- Ikkje sikker

Er det evaluert uønskte hendingar i kommunen siste 4 år?

- Ja
- Nei
- Har ikkje hatt uønskte hendingar i kommunen siste 4 år
- Ikkje sikker

Er funn frå evaluering etter siste uønskte hending følgde opp i desse dokumenta? Fleire svar mogleg.

- Overordna beredskapsplan
- Heilskapleg ROS
- Plan for oppfølging
- Ingen av desse
- Ingen funn å følgje opp
- Ikkje sikker

C. OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

Har kommunen utarbeidd ein overordna beredskapsplan?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Når vart gjeldande overordna beredskapsplan sist revidert? Med revidert meiner vi årleg rullering av overordna beredskapsplan, ikkje berre ei oppdatering av til dømes kontaktinformasjon. (Dersom planen ikkje er revidert – kryss av for når planen er utarbeidd.)

- 2015
- 2014 eller tidlegare
- Ikkje sikker

Er den overordna beredskapsplanen i kommunen utarbeidd med utgangspunkt i heilskapleg ROS?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

VEDLEGG

Er den overordna beredskapsplanen i kommunen samordna med...

	Ja	Delvis	Nei	Ikkje sikker
...beredskapsplanar innanfor kommunen sine ansvarsområde (til dømes skular, helse- og omsorgstenester, brannvesen)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...andre offentlege aktørar sine beredskapsplanar (til dømes politi, vidaregåande skular)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...private aktørar sine beredskapsplanar (til dømes kraftselskap, teleleverandørar, storulykkeverksemdar)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er overordna beredskapsplan forankra i kommunestyret?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Inneheld overordna beredskapsplan følgjande?

	Ja	Nei	Ikkje sikker
Plan for kriseleiinga i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varslingsliste for aktørar i kommunen si krisehandtering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ressursoversikt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evakueringsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan for krisekommunikasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. OPPLÆRING, ØVINGAR OG EVALUERING

Har desse funksjonane

fått opplæring i krisehandtering?	Ja	Nei	Funksjonen er ikkje etablert	Ikkje sikker
Kriseleiing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Krisestab	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Krisekommunikasjonsansvarleg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er overordna beredskapsplan øvd? I så fall, i kva år vart han sist øvd?

- 2015
- 2014
- 2013 eller tidlegare
- Har øvd, men ikkje sikker kva år
- Har ikkje øvd overordna beredskapsplan
- Ikkje sikker

Kva for aktørar øvde kommunan saman med under den siste øvinga der overordna beredskapsplan vart øvd? Fleire svar mogleg.

- Andre kommuna(r)
- Andre offentlege aktørar
- Privat(e) aktør(ar)
- Frivillige organisasjonar
- Berre med kommunens egne aktørar
- Ikkje sikker

Vart den siste øvinga av overordna beredskapsplan evaluert

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Er funn frå evaluering etter den siste øvinga av overordna beredskapsplan følgde opp i desse dokumenta? Fleire svar mogleg.

- Overordna beredskapsplan
- Heilskapleg ROS
- Plan for oppfølging
- Ingen av desse
- Ingen funn å følgje opp
- Ikkje sikker

E. OM FYLKESMANNEN OG RETTLEIING**Har kommunen fått rettleiing av Fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015?**

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

VEDLEGG

Kor nøgd eller misnøgd er kommunen med rettleiinga frå Fylkesmannen?

- Veldig misnøgd
- Misnøgd
- Hverken eller
- Nøgd
- Veldig nøgd
- Ikkje sikker

F. SKULESKYTING

Er vurdering av skuleskyting med som ei uønskt hending i kommunens heilskaplege ROS?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

Er den overordna beredskapsplanen i kommunen samordna med beredskapsplanar for alvorlege hendingar ved barnehagar, skular og andre utdanningsinstitusjonar?

- Ja
- Delvis
- Nei
- Ikkje sikker

Har kommunen i øving av overordna beredskapsplan øvd på scenarioet skuleskyting?

- Ja
- Nei
- Ikkje sikker

G. NATURHENDINGAR

Har kommunen vore utsett for alvorlege naturhendingar siste fire år? I så fall, kva typar? Fleire svar mogleg.

- Flaum
- Skred
- Overvatn
- Sterk vind
- Stormflod
- Anna alvorleg naturhending, beskriv: _____
- Ingen alvorlege naturhendingar siste 4 år
- Ikkje sikker

Dersom kommunen har vore utsett for flere alvorlege naturhendingar siste fire år, ta utgangspunkt i den mest alvorlege hendinga, når de svarer på dei neste spørsmåla.

Førte naturhendinga til følgjehendingar (svikt eller forstyrringar) for nokon av desse samfunnsfunksjonane? Fleire svar mogleg.

- Forsyning av mat og medisinar
- Ivaretaking av behov for husly og varme
- Forsyning av energi
- Forsyning av drivstoff
- Tilgang til elektronisk kommunikasjon
- Forsyning av vatn og avløpshandtering
- Framkomst for personar og gods
- Oppfølging av særleg sårbare grupper
- Nødvendige helse- og omsorgstenester
- Naud- og redningsteneste
- Kommunens kriseleiiing og krisehandtering
- Ingen av desse
- Ikkje sikker

Førte naturhendinga og/eller eventuelle følgjehendingar til noko av dette? Fleire svar mogleg.

- Skadar på samfunnsviktige bygg
- Skadar på infrastruktur
- Skadar på private bustader
- Skadar på kulturminne/-miljø
- Skadar på naturmiljø
- Konsekvensar for liv og helse i befolkninga
- Behov for evakuering
- Ingen av desse
- Ikkje sikker

VEDLEGG

H. AVSLUTTANDE SPØRSMÅL

På ein skala frå 1 til 5, i kva grad opplever kommunen at dette bidreg til å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet?

	1 Ikkje i det helie	2	3	4	5 I stor grad	Ikkje sikker
Gjennomføre heilskapleg ROS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utarbeide overordna beredskapsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjennomføre og evaluere øvingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erfaringar frå uønskte hendingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan for oppfølging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bruk av krisestøtteverktøy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Har du nokre kommentarar til årets kommuneundersøking, kan du skrive dei her:

Takk for tilbakemeldinga di. Svara dine er no registrerte og svaret ditt er fullført når du klikkar Avslutt. Du blir sendt vidare til DSB si heimeside med informasjon om kommunal beredskapsplikt etter å ha klikka Avslutt. Du kan skrive ut svaret ditt ved å klikke på skrivarikonet nedanfor.

Med venleg helsing Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap



Direktoratet for
samfunnstryggleik
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 978-82-7768-406-2 (PDF)
HR 2344
Mars 2016