

RAPPORT

Kommune-undersøkelsen 2016

Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene



Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2016

ISBN: 978-82-7768-380-5 (PDF)

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



Kommuneundersøkelsen 2016

Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene

01	Bakgrunn og hovedfunn	5
02	Oversikt og kunnskap om risiko og sårbarhet i kommunene	9
	2.1 Flere kommuner har en helhetlig ROS.....	10
	2.2 Forhold vurdert i helhetlig ROS.....	14
	2.3 Tiltak for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet.....	17
	2.4 Oppsummering - Flere kommuner oppfyller utvalgte krav til helhetlig ROS.....	18
03	Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid	21
	3.1 Utvikling etter tilsyn og evaluering.....	23
	3.2 Forankring av samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunestyret.....	25
04	Overordnet beredskapsplan	27
	4.1 Flere kommuner har en overordnet beredskapsplan.....	28
	4.2 74 prosent har innholdet i overordnet beredskapsplan på plass.....	31
	4.3 Oppsummering - Flere kommuner oppfyller utvalgte krav til overordnet beredskapsplan.....	32
05	Bedre krisehåndteringsevne	35
	5.1 94 prosent av kommunene har øvet overordnet beredskapsplan.....	37
06	Opplevelse og nytte av samfunnssikkerhetsarbeidet	41
07	Fylkesmannen veileder kommunene	43
08	Særtema 2016	47
	8.1 Skoleskyting.....	48
	8.2 Alvorlige naturhendelser.....	50
09	Fylkesbarometer	53
10	Metode	59
	10.1 Utvalg og frafall.....	61
	Vedlegg	63
	Vedlegg 1: Spørreskjemaet 2016.....	64

KAPITTEL

01

Bakgrunn og
hovedfunn



BAKGRUNN OG HOVEDFUNN

Vi vet aldri når en uønsket hendelse vil ramme en kommune, eller hvilke påkjenninger kommunen og befolkningen vil utsettes for. Det vi vet, er at kommunene gang på gang vil utfordres. I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap kartlegger kommunene risiko og sårbarhet, forebygger uønskede hendelser, og bygger opp beredskap og krisehåndteringsevne slik at de kan utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og gjennom dette håndtere de påkjenningene de utsettes for.

For å få frem kommunenes vurdering av eget samfunnssikkerhetsarbeid, har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) siden 2002 gjennomført spørreundersøkelser om samfunnssikkerhet i landets kommuner. Undersøkelsen gjennomføres årlig for å få oversikt over status, og er grunnlag for årlig rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet. Sammen med fylkesmannens tilsyn, utgjør kommuneundersøkelsen DSBs grunnlag for vurdering av status for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene. På bakgrunn av dette vurderer DSB og fylkesmennene behov for oppfølging og bistand til kommunene. Målet er bevisstgjøring, læring og utvikling av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Kommuneundersøkelsen er ingen undersøkelse om kommunenes krisehåndteringsevne, men en vurdering av kommunenes systematiske arbeid for å ivareta den lokale samordningsrollen innen samfunnssikkerhet og beredskap. Temaene i årets undersøkelse er i hovedsak knyttet til kommunens ansvar for *kommunal beredskapsplikt*¹ som trådte i kraft i 2010. Skoleskyting og alvorlige naturhendelser er valgt som særtema.

Resultatene fra kommuneundersøkelsen 2016 opprettholder DSBs inntrykk av at kommunene ivaretar samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på en god måte, og at arbeidet er i positiv utvikling.

Kommunenes tilbakemeldinger gir gode resultater når det gjelder hovedelementene innen kommunal beredskapsplikt (tall fra 2015 i parentes):

- 93 (86) prosent av kommune oppgir at de har gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (helhetlig ROS).
- 94 (93)² prosent av kommunene oppgir at de har en overordnet beredskapsplan.
- 66 (59) prosent av kommunene har en plan for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.
- 94 (90) prosent av kommunene har øvet sin overordnede beredskapsplan.

Resultatene ser imidlertid annerledes ut når det kontrolleres for utvalgte krav til kommunal beredskapsplikt, ref. pkt. 2.4 og 4.3. Ser vi på disse elementene³ i beredskapsplikten under ett, viser undersøkelsen at 58 prosent av kommunene arbeider godt med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette er en økning på 6 prosentpoeng fra 2015:

- 48 prosent av kommunene har en helhetlig ROS som oppfyller utvalgte krav. Dette er en økning på 7 prosentpoeng sammenlignet med 2015.
- 41 prosent av kommunene har en overordnet beredskapsplan som oppfyller utvalgte krav. Dette er en økning på 6 prosentpoeng fra 2015.
- 77 prosent av kommunene har øvet overordnet beredskapsplan i løpet av de siste to årene.
- 66 prosent av kommunene oppgir at de har en plan for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Her er økningen på 7 prosentpoeng på ett år.

Generelt viser resultatene at det gjøres mye godt samfunnssikkerhetsarbeid i landets kommuner, men det er fremdeles et stykke igjen før utviklingen er like positiv hos alle kommuner. Dette finner vi også igjen hos Kommunenes sentralforbund (KS). De oppsummerer Sintefs arbeid⁴ med å belyse kommunenes evne og

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

² Ikke statistisk signifikant forskjell.

³ Helhetlig ROS, plan for oppfølging, overordnet beredskapsplan og øvet overordnet beredskapsplan

⁴ [Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav en bedre beredskapsevne?](#)

mulighet til å oppfylle krav og forventninger 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 samfunnsikkerhet og beredskapsarbeid, samt en økt bevisstgjøring av kommunenes ansvar på dette området».⁵

Fylkesmannen har en svært viktig oppgave i å veilede og følge opp kommunene i deres arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Kommuneundersøkelsen viser at kommunene i stor grad benytter seg av og er fornøyd med fylkesmannens tilbud om veiledning. 79 prosent av kommunene svarer at de har fått veiledning av fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015. Hele 91 prosent av disse er fornøyd eller svært fornøyd med fylkesmannens veiledning.

Årets særtema omhandler alvorlige naturhendelser og skoleskyting. Målet med spørsmålene om særtemaene er å få nærmere kunnskap om disse hendelsene og eventuelle følgehendelser i kommunene.

⁵ <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/kommunal-beredskapsplikt--gir-nye-krav-bedre-beredskap/>

KAPITTEL

02

Oversikt og
kunnskap om
risiko og sårbarhet
i kommunene

OVERSIKT OG KUNNSKAP OM RISIKO OG SÅRBARHET I KOMMUNENE

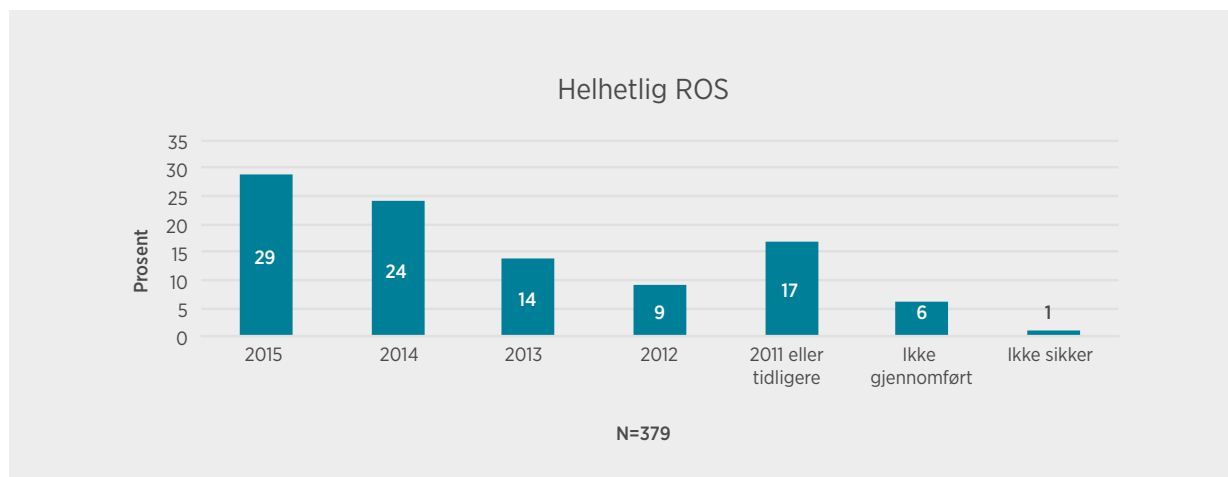
Forutsetninger for et godt kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid er oversikt over og kunnskap om risiko og sårbarhet. Denne oversikten skal danne grunnlag for kommunenes målrettede arbeid. I kravene til kommunal beredskapsplikt slås det fast at oversikt over risiko og sårbarhet skal etableres gjennom å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (helhetlig ROS). Det stilles krav til oppdatering, til å invitere offentlige og private aktører inn i arbeidet, og til analysens innhold. Helhetlig ROS gir et planleggings- og beslutningsgrunnlag for utviklingen av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

For å bistå kommunene i dette arbeidet utga DSB i 2014 [Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen \(helhetlig ROS\)](#).

2.1

FLERE KOMMUNER HAR EN HELHETLIG ROS

For at helhetlig ROS skal være et nyttig planleggingsgrunnlag for samfunnssikkerhetsarbeidet, må analysen være oppdatert, og i tråd med samfunnsutviklingen. Dette innebærer at kommunen skal vurdere behovet for rullering av helhetlig ROS hvert fjerde år, i forbindelse med utarbeidelse av kommunal planstrategi, jamfør plan og bygningsloven, og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen.



FIGUR 1. Har kommunen gjennomført helhetlig ROS? I så fall når ble den sist gjennomført?

I undersøkelsen ble kommunene spurt om de har gjennomført helhetlig ROS, og i så fall når den sist ble gjennomført. 93 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført helhetlig ROS. Dette er en økning på 7 prosentpoeng siden kommuneundersøkelsen 2015. 29 prosent av kommunene som har svart på årets undersøkelse, oppgir at de har gjennomført helhetlig ROS i 2015, 24 prosent i 2014, 14 prosent i 2013 og 9 prosent i 2012 (se figur 1).

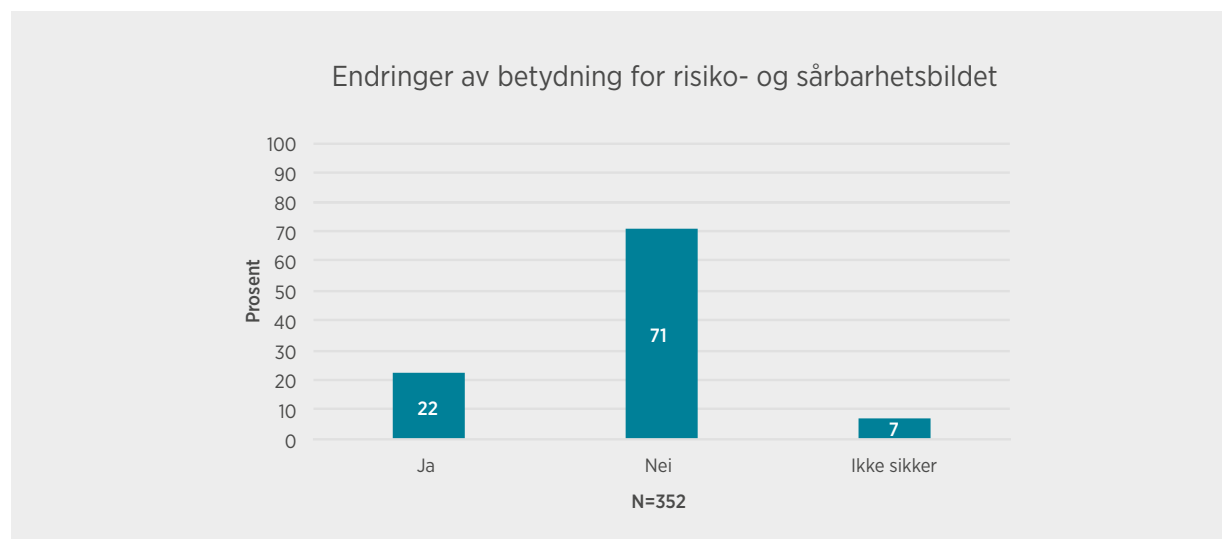
OVERSIKT OG KUNNSKAP OM RISIKO OG SÅRBARHET I KOMMUNENE

I kommentarfeltet meddeler flere kommuner at de har ferdigstilt eller er ferd med å ferdigstille sin helhetlige ROS i 2016, og savner 2016 som svaralternativ. Dette gjelder også flere av kommunene som i spørsmålet krysset av for at deres helhetlige ROS er fra 2011 eller tidligere.

Med andre ord oppgir 76 prosent av kommunene at de har gjennomført en helhetlig ROS i løpet av de fire siste årene. Det vil si en økning på hele 8 prosentpoeng fra 2015. 17 prosent av kommunene svarer at deres helhetlige ROS er fra 2011 eller tidligere. Dette innebærer at helhetlig ROS ikke møter forventningen om rulling hvert fjerde år.

Kommunens helhetlige ROS skal oppdateres når det har skjedd endringer av betydning for risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen. I forarbeidet til sivilbeskyttelsesloven ble innslaget for endringer av risiko- og sårbarhetsbildet lagt lavt, til f.eks. etablering av asylmottak og industri som håndterer farlige stoffer.⁶

For å få mer kunnskap om hvorvidt helhetlig ROS brukes aktivt som et plan- og beslutningsgrunnlag for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, er det spurt om det har skjedd endringer av betydning for risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen etter at helhetlig ROS ble gjennomført.



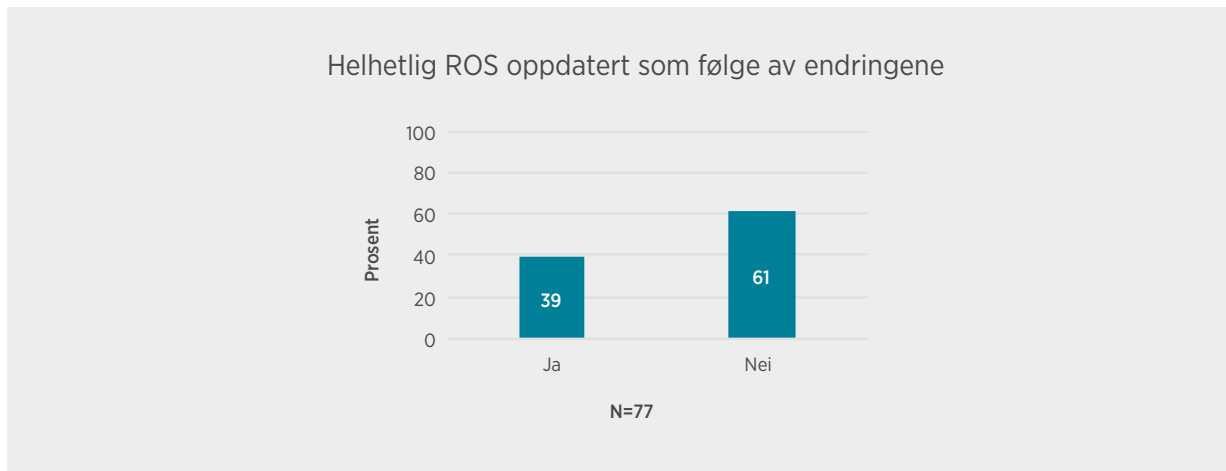
FIGUR 2. Har det skjedd endringer av betydning for risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen etter at helhetlig ROS ble gjennomført?

22 prosent av kommunene svarer at det har skjedd endringer av betydning for risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen etter at helhetlig ROS ble gjennomført. 71 prosent av kommunene svarer at det ikke har skjedd endringer av betydning. 7 prosent er ikke sikre på om det har skjedd endringer av betydning for risiko- og sårbarhetsbildet (se figur 2).

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

OVERSIKT OG KUNNSKAP OM RISIKO OG SÅRBARHET I KOMMUNENE

Kommunene som svarte at det hadde skjedd endringer av betydning for risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen, ble også spurt om helhetlig ROS var oppdatert som følge av disse endringene.

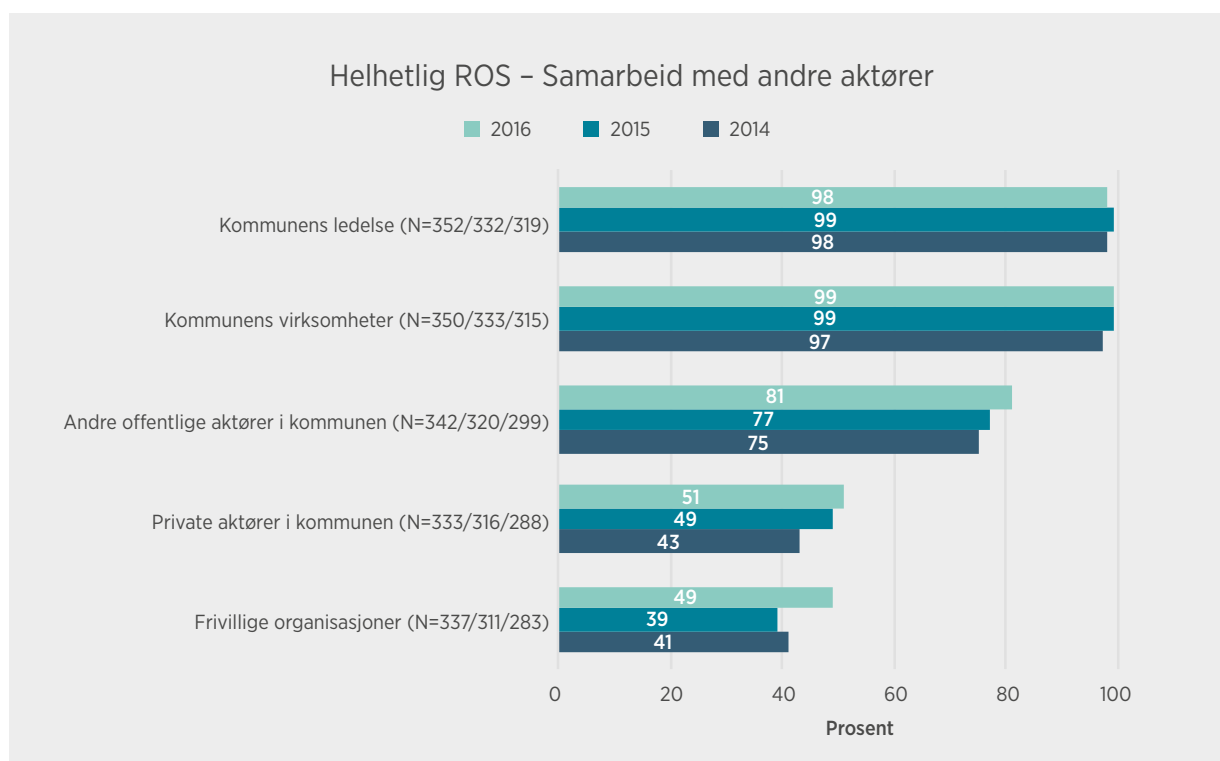


FIGUR 3. Er kommunens helhetlig ROS oppdatert som følge av disse endringene?

39 prosent av disse kommunene svarer at helhetlig ROS er oppdatert som følge av endringene, 61 prosent av kommunene svarer at endringene ikke har ført til oppdatering av helhetlig ROS (se figur 3). Dette tallet burde vært høyere, siden det er viktig at kommunene har en oppdatert helhetlig ROS som grunnlag for samfunnssikkerhetsarbeidet.

For å få et godt planleggingsgrunnlag, forankring og eierskap til arbeidet med helhetlig ROS er det viktig å involvere ledere og ressurspersoner innen kommunens ulike ansvarsområder. De besitter lokalkunnskap og erfaringer som er viktige bidrag inn i samfunnssikkerhetsarbeidet. I en kommune er det også mange eksterne aktører som bør bidra til å kaste lys over viktige forhold av samfunnssikkerhetsmessig karakter. Eksempler på slike aktører er politi, frivillige organisasjoner, eiere av farlig industri og kraftselskap.

Gjennom Sintefs rapport, **Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav bedre beredskapsevne?** kommer det for øvrig frem at kommunene opplever det som en utfordring at de ikke kan pålegge eksterne aktører å bidra i samfunnssikkerhetsarbeidet.



FIGUR 4. Ble følgende aktører involvert i arbeidet med helhetlig ROS?

Blant de kommunene som har gjennomført helhetlig ROS, svarer 98 prosent at de har involvert kommunens ledelse. Videre svarer 99 prosent at de har involvert kommunenes virksomheter. Dette er samme resultat som i 2015.⁷ 81 prosent svarer at de har involvert andre offentlige aktører i kommunen⁸ (se figur 4).

Andelen kommuner som oppgir at de har involvert private aktører og frivillige organisasjoner er noe lavere, henholdsvis 51 og 49 prosent. Noe av forklaringen kan være at flere har krysset av for «ikke sikker» på disse to alternativene, sammenlignet med de øvrige alternativene.⁹ Samtidig viser resultatene en positiv utvikling når det gjelder involvering av frivillige organisasjoner, med en økning på hele 10 prosentpoeng fra 2015.

34 prosent av kommunene som har helhetlig ROS, har involvert samtlige av de fem aktørene listet opp i spørsmålet. DSB ser en positiv utvikling når det gjelder kommunenes involvering av og samarbeid med eksterne samfunnsikkerhetsaktører i arbeidet med helhetlig ROS.

⁷ I 2014 var alternativene: Kommuneadministrasjonen, kommunens tjenesteytere/virksomheter, andre offentlige aktører i kommunen, private aktører i kommunen, frivillige organisasjoner og andre kommuner

⁸ 5 prosent av kommunene svarte at de ikke var sikre på om andre offentlige aktører var involvert i arbeidet.

⁹ 11 prosent av kommunene svarte ikke sikker på alternativet private aktører, og 12 prosent for alternativet frivillige organisasjoner. Grad av usikkerhet går imidlertid nedover.

2.2

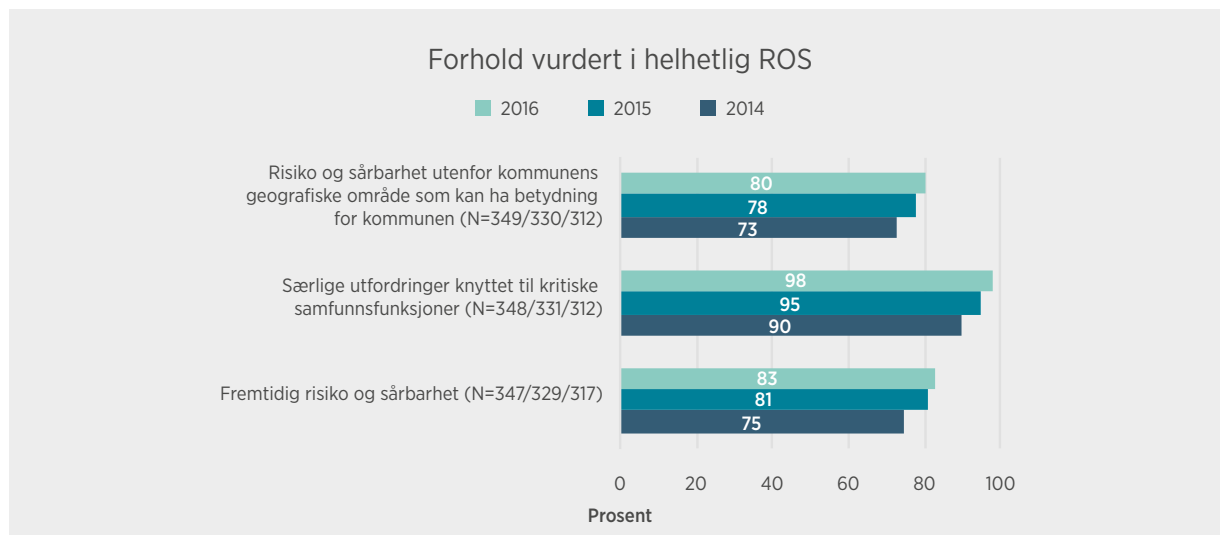
FORHOLD VURDERT I HELHETLIG ROS

I forskrift til kommunal beredskapsplikt stilles følgende minimumskrav til innholdet i helhetlig ROS:

- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre.
- Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse, og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- Behov for befolkningsvarsling og evakuering.

I kommuneundersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i minimumskravene og gjort følgende utvalg for å kartlegge hva kommunenes helhetlig ROS inneholder:

- Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- Fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer.
- Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner.
- Evne til å opprettholde funksjoner når kommunen utsettes for en uønsket hendelse.



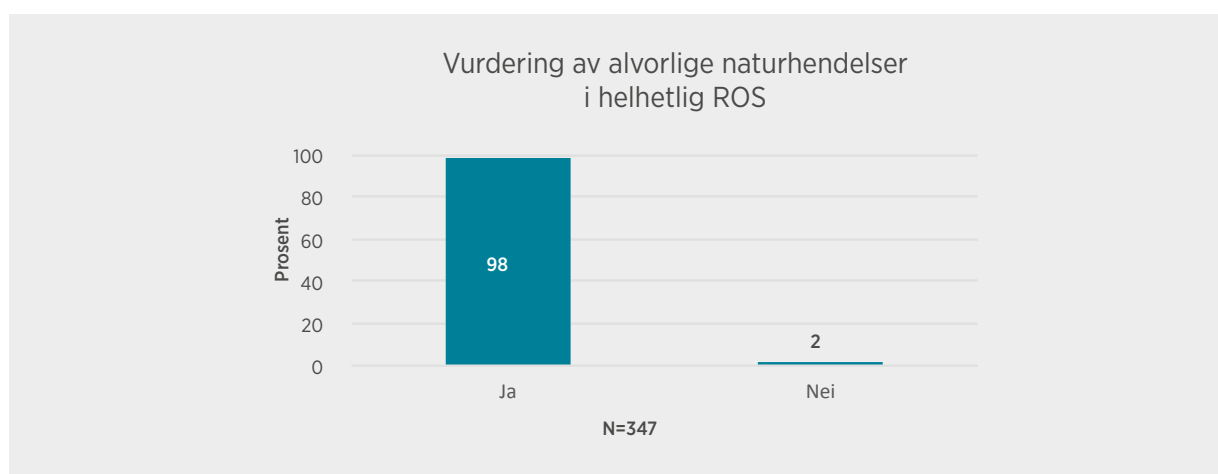
FIGUR 5. Er følgende forhold vurdert i helhetlig ROS?

Blant kommuner som har gjennomført helhetlig ROS, oppgir 80 prosent at de har vurdert risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område.¹⁰ 98 prosent oppgir at de har vurdert særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner. 83 prosent oppgir at de har gjort vurderinger av fremtidig risiko og sårbarhet.¹¹ 67 prosent har vurdert alle de tre forholdene.

Resultatet viser at det har vært en positiv utvikling i perioden 2014–2016 (se figur 5). Dette må sees i sammenheng med at flere av kommunene har oppdatert helhetlig ROS i løpet av de fire siste år. Dette er et godt resultat med tanke på den videre utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet.

I kommuneundersøkelsen 2016 inngår et særtema om alvorlige naturhendelser. I den anledning er kommunene spurt om alvorlige naturhendelser er vurdert i helhetlig ROS.

98 prosent av kommunene svarer at alvorlige naturhendelser er vurdert i helhetlig ROS, kun 2 prosent av kommunene svarer nei (se figur 6).



FIGUR 6. Inngår vurdering av alvorlige naturhendelser i kommunens helhetlig ROS?

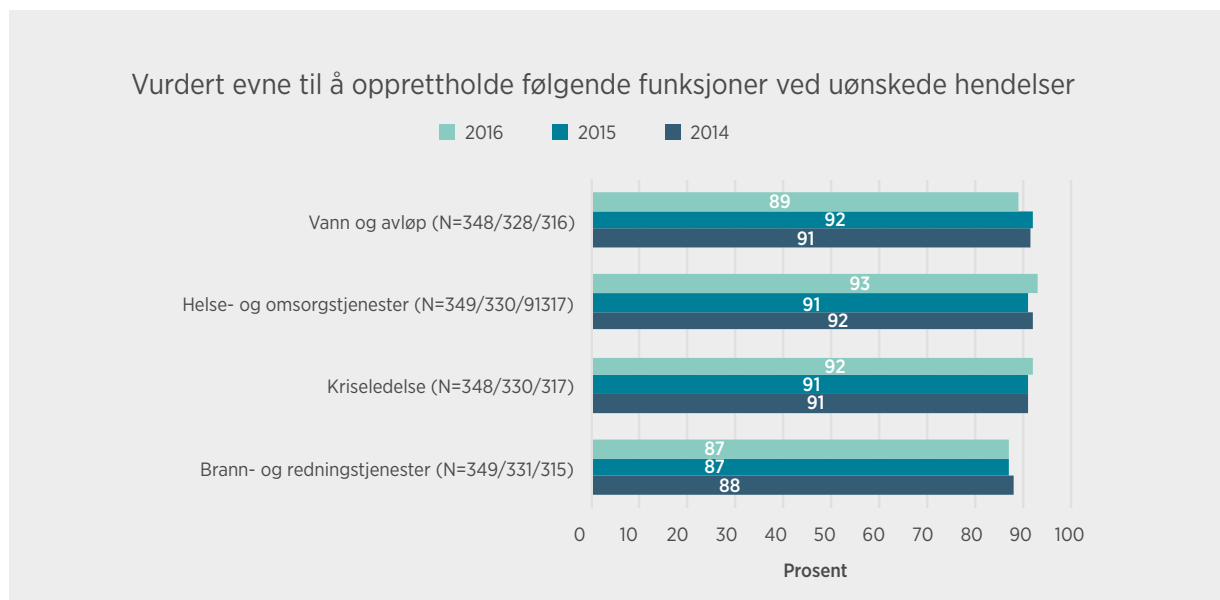
I kommunens helhetlige ROS skal det også vurderes hvilken evne kritiske samfunnsfunksjoner har til å tåle en uønsket hendelse, og evnen til å gjenopprette funksjonen etter hendelsen. Vurderingene kan avdekke behov for tiltak for å sikre opprettholdelsen av kritiske samfunnsfunksjoner ved uønskede hendelser, som for eksempel bortfall av elektrisk kraft.

I undersøkelsen har kommunene som har gjennomført helhetlig ROS, blitt spurt hvorvidt de har vurdert sin evne til å opprettholde funksjonene kriseledelse, helse- og omsorgstjenester, brann- og redningstjenester og vann og avløp ved uønskede hendelser. Spørsmålsformuleringen er konkretisert i ulike kommunale samfunnsfunksjoner for å få oversikt over om kommunene har kartlagt egenberedskap i disse. Dette innebærer en avgrensning i forhold til krav i beredskapspliktforskriften.¹² Hensikten har vært å få frem betydningen av de kritiske samfunnsfunksjonene i samfunnssikkerhetsarbeidet, og at kommunen vurderer dette i arbeidet med helhetlig ROS.

¹⁰ 4 prosent av kommunene svarer ikke sikker på spørsmålet om risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område er vurdert.

¹¹ 7 prosent av kommunene svarer ikke sikker på spørsmålet om fremtidig risiko og sårbarhet er vurdert.

¹² Det må presiseres at det her er gjort et utvalg av ulike funksjoner. Det er flere forhold som vil kunne påvirke kommunens evne til å opprettholde funksjonene ved uønskede hendelser.



FIGUR 7. Har kommunen i sin helhetlige ROS vurdert evnen til å opprettholde følgende funksjoner ved uønskede hendelser?

93 prosent har vurdert evnen til å opprettholde helse- og omsorgstjenester. Dette er gode resultater og har sannsynligvis sitt utspring i krav gitt gjennom helseberedskapslovverket. 92 prosent har vurdert evnen til å opprettholde kriseledelsen. 89 prosent har vurdert evnen til å opprettholde vann- og avløpstjenester.¹³ 87 prosent har vurdert evnen til å opprettholde brann- og redningstjenester.¹⁴ Dette kan sees i sammenheng med krav til brannordning i kommunen (se figur 7). Resultatene er tilnærmet like som i kommuneundersøkelsene 2014 og 2015.

80 prosent av kommunene med helhetlig ROS har vurdert sin evne til å opprettholde alle fire funksjoner om de utsettes for en uønsket hendelse. Resultatet er tilnærmet det samme som i 2014 og 2015. Resultatene viser en positiv sammenheng mellom alderen på helhetlig ROS, og om kommunen har vurdert sin evne til å opprettholde alle fire funksjonene. Dette indikerer at kommunene med nyest helhetlig ROS i større grad har vurdert opprettholdelse av kritiske samfunnsfunksjoner.

I 2014 utarbeidet Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i samarbeid med fylkesmennene i Vestfold og Nordland: Egenberedskap – en punktanalyse om nødstrømsberedskapen i utvalgte kommuner. Funnene fra denne analysen viser viktigheten av at det blir tatt høyde for langvarig svikt i forsyninger av energi. Egenberedskapen varierer mellom de ulike tjenestene som kommunen er ansvarlige for, eller er avhengig av for å levere tjenester til befolkningen. Disse funnene bør vurderes i arbeidet med helhetlig ROS, og følges opp i arbeidet med overordnet beredskapsplan, blant annet for å styrke egenberedskapen i egen organisasjon og tjenester.

¹³ 6 prosent av kommunene svarer at de ikke er sikre på om opprettholdelse av vann og avløpstjenester er vurdert.

¹⁴ 6 prosent av kommunene svarer at de ikke er sikre på om opprettholdelse av brann- og redningstjenester er vurdert.

2.3

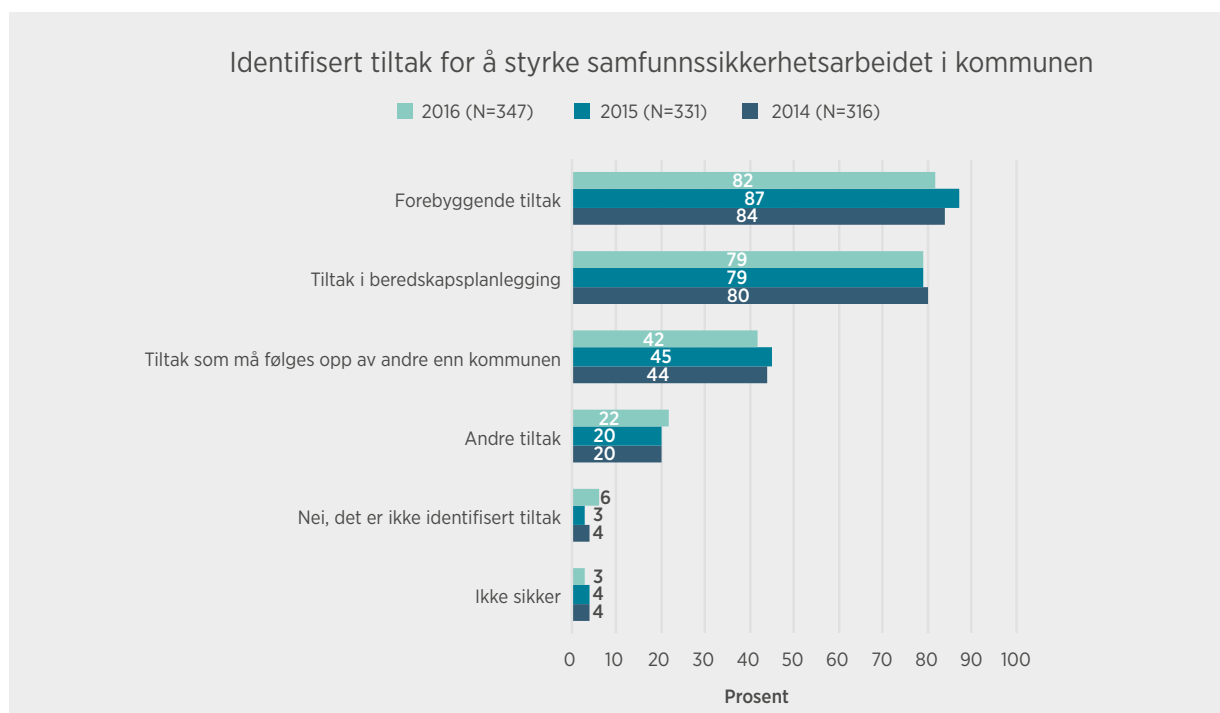
TILTAK FOR Å STYRKE SAMFUNNSSIKKERHETSARBEIDET

Helhetlig ROS gir kunnskap om tiltak som er viktig for å styrke og utvikle arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. I regelverket som regulerer kommunal beredskapsplikt er det stilt krav til oppfølging av helhetlig ROS. Oppfølging av helhetlig ROS skal gjøres gjennom å identifisere behov for mer kunnskap, følge opp forebyggende tiltak (sannsynlighets- og konsekvensreducerende), fastsette mål for kommunens samfunnsikkerhetsarbeid, utarbeide plan for oppfølging og beredskapsplanlegging.

I kommuneundersøkelsen er det spurt om det i arbeidet med helhetlig ROS er identifisert tiltak for å styrke samfunnsikkerhetsarbeidet (se figur 8).

82 prosent av kommunene svarte at forebyggende tiltak var identifisert. Tiltak i beredskapsplanlegging var identifisert av 79 prosent. Andelen som har krysset av for tiltak som må følges opp av andre enn kommunen er en del lavere (42 prosent). 22 prosent av kommunene har fulgt opp med andre tiltak.

Kun 6 prosent oppgir at det ikke er identifisert tiltak i arbeidet med analysen. Dette er gode resultater, men sammenlignet med kommuneundersøkelsen 2015 ser vi en nedgang på 5 prosentpoeng når det gjelder kommuner som har identifisert forebyggende tiltak. Andelen som har krysset av for tiltak i beredskapsplanleggingen er stabil i forhold til undersøkelsene i 2014 og 2015.



FIGUR 8. Er det i arbeidet med helhetlig ROS identifisert tiltak for å styrke samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunen? Flere svar mulig.

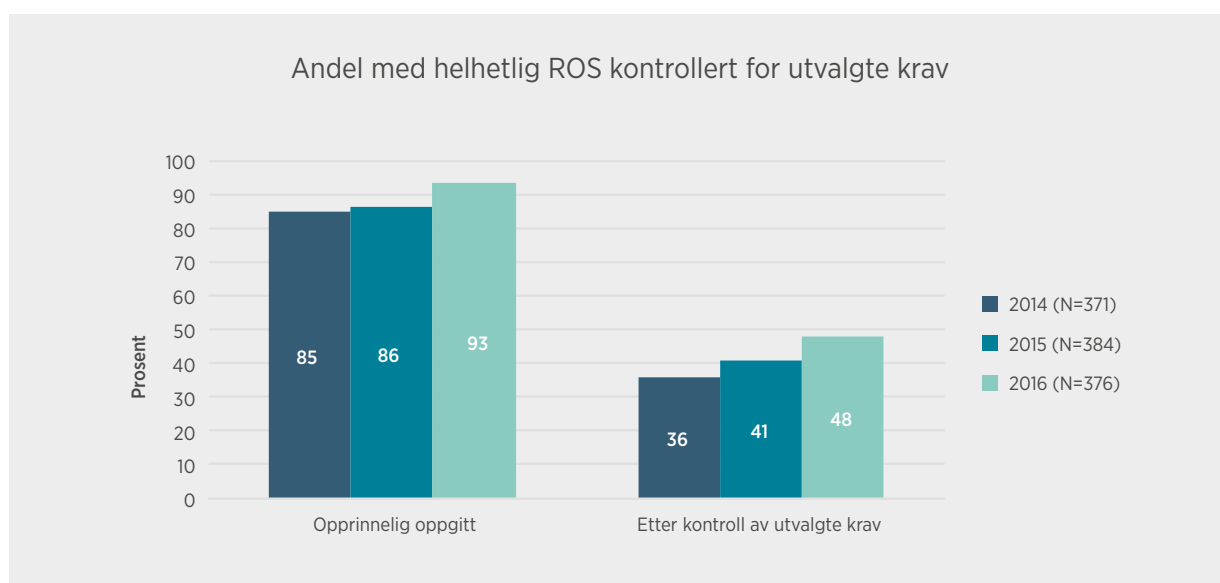
Det er allikevel verdt å merke seg at 42 prosent av kommunene har identifisert tiltak som må følges opp av andre enn kommunen. Som lokal samfunnsikkerhetsmyndighet har kommunen en vesentlig pådriver- og samordningsrolle. Dette innebærer blant annet å gjøre risiko og sårbarhet i kommunen kjent, og legge til rette for et godt samarbeid med andre samfunnsikkerhetsaktører i kommunen. Hensikten er å redusere risiko og sårbarhet gjennom forebygging, beredskap og evne til krisehåndtering. DSB etterlyser at flere kommuner identifiserer tiltak der kommunen kan påta seg en pådriverrolle i oppfølging av andre enn kommunen, for eksempel vegvesenet, kraftlag, frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv.

2.4

OPPSUMMERING – FLERE KOMMUNER OPPFYLLER UTVALGTE KRAV TIL HELHETLIG ROS

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

- gjennomført helhetlig ROS i perioden 2012–2015
- risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen
- særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner
- fremtidig risiko og sårbarhet
- evnen til å opprettholde følgende ved uønskede hendelser: helse- og omsorgstjenester, kriseledelse, vann og avløp, brann- og redningstjenester



FIGUR 9. Helhetlig ROS før og etter kontroll for utvalgte krav.

OVERSIKT OG KUNNSKAP OM RISIKO OG SÅRBARHET I KOMMUNENE

Samlet sett er det kun 48 prosent av kommunene som har en helhetlig ROS som oppfyller utvalgte krav. Dette er en positiv økning på 7 prosentpoeng sammenlignet med 2015. Allikevel er det fremdeles 52 prosent av kommunene som ikke har en helhetlig ROS som oppfyller utvalgte krav. Dette inkluderer 23 prosent som kun mangler vurdering av ett av kravene som skal til for å ha en helhetlig ROS. Det kravet som flest av disse ikke oppfyller, er kravet om «risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen».

Det er en positiv sammenheng mellom alderen på helhetlig ROS og etterlevelse av utvalgte krav til analysen. Samme tendens ser vi av resultatene etter fylkesmennenes tilsyn med kommunene. I 2015 gjennomførte fylkesmennene tilsyn med 21 prosent av kommunene. 60 prosent av kommunene som fikk tilsyn med kommunal beredskapsplikt i 2015, hadde avvik på helhetlig ROS.

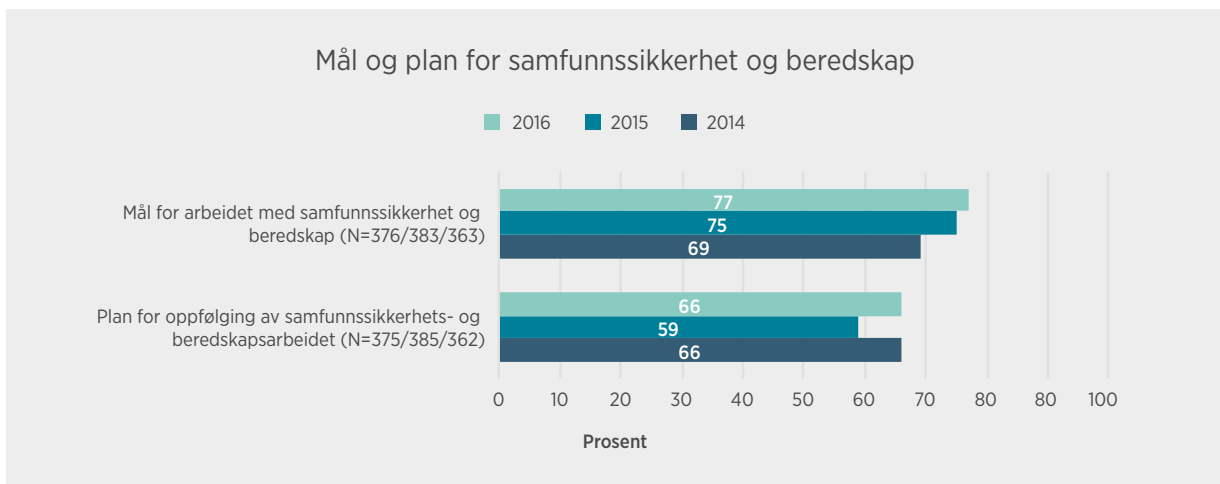
KAPITTEL

03

Helhetlig og
systematisk
samfunns-
sikkerhetsarbeid

HELHETLIG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSSIKKERHETSARBEID

Det er et mål at kommunens samfunnsikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk, at det skal integreres i kommunens plan- og styringssystem (ref. plan- og bygningsloven), og at det skal være forankret i kommunestyret. På bakgrunn av helhetlig ROS skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier og prioriteringer, en plan for oppfølging av samfunnsikkerhetsarbeidet og en overordnet beredskapsplan. Arbeidet skal være i kontinuerlig utvikling, gjennom revisjoner og oppdateringer, og gjennom oppfølging av tiltak fra helhetlig ROS, tilsyn og evalueringer etter øvelser og uønskede hendelser.



FIGUR 10. Har kommunen utarbeidet mål for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap? Har kommunen utarbeidet plan for oppfølging av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet?

77 prosent av kommunene svarer at de har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap, og 66 prosent svarer at de har utarbeidet plan for oppfølging (se figur 10). Sammenlignes resultatene med kommuneundersøkelsene i 2014 og 2015, ser vi at det har vært en positiv utvikling.

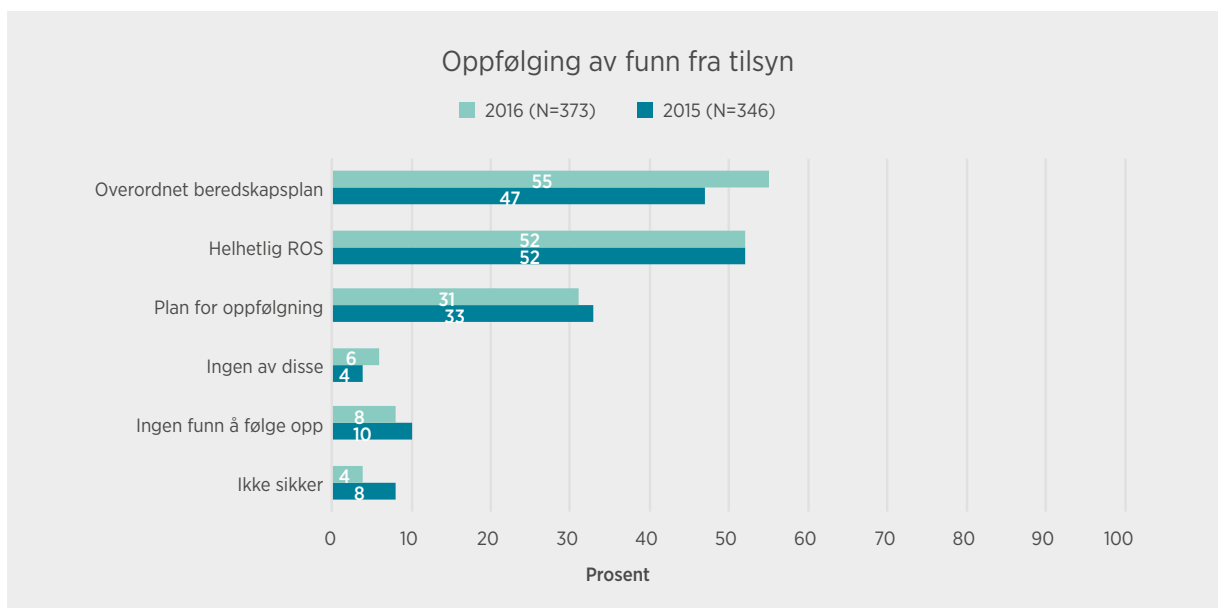
Gjennom veileder for helhetlig ROS har DSB anbefalt at plan for oppfølging blir det sentrale dokumentet i kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Kommunene skal utarbeide mål for samfunnsikkerhetsarbeidet på bakgrunn av helhetlig ROS, som synliggjøres og dokumenteres i plan for oppfølging.

3.1

UTVIKLING ETTER TILSYN OG EVALUERINGER

I årets undersøkelse kartlegges det om kommunene følger opp funn fra fylkesmannens tilsyn og egne evalueringer av øvelser og uønskede hendelser. Videre er kommunene spurt om i hvilke elementer¹⁵ i beredskapsplikten funnene følges opp.

Fylkesmannens tilsyn er viktig for utvikling av samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. I kommuner der fylkesmannen har vært på tilsyn, svarer 55 prosent av kommunene at funn fra tilsynet er fulgt opp gjennom overordnet beredskapsplan. Dette er en økning på 8 prosentpoeng fra 2015. 52 prosent av kommunene har fulgt opp funnene gjennom helhetlig ROS og 31 prosent gjennom plan for oppfølging (se figur 11). 7 prosent av kommunene oppgir at det ikke er gjennomført tilsyn med kommunal beredskapsplikt.¹⁶

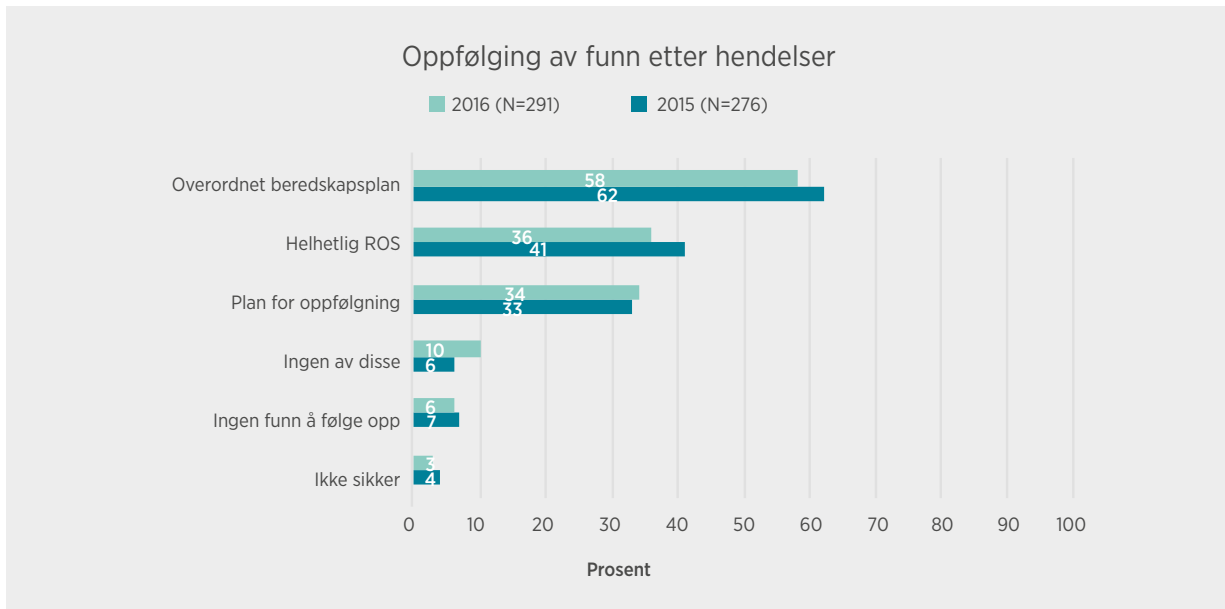


FIGUR 11. Er funn fra Fylkesmannens siste tilsyn med kommunal beredskapsplikt fulgt opp i følgende dokumenter? Flere svar mulig.

DSB mener det er viktig at uønskede hendelser og øvelser evalueres. Funn fra evalueringene er viktige læringspunkter i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

¹⁵ Helhetlig ROS, plan for oppfølging, overordnet beredskapsplan

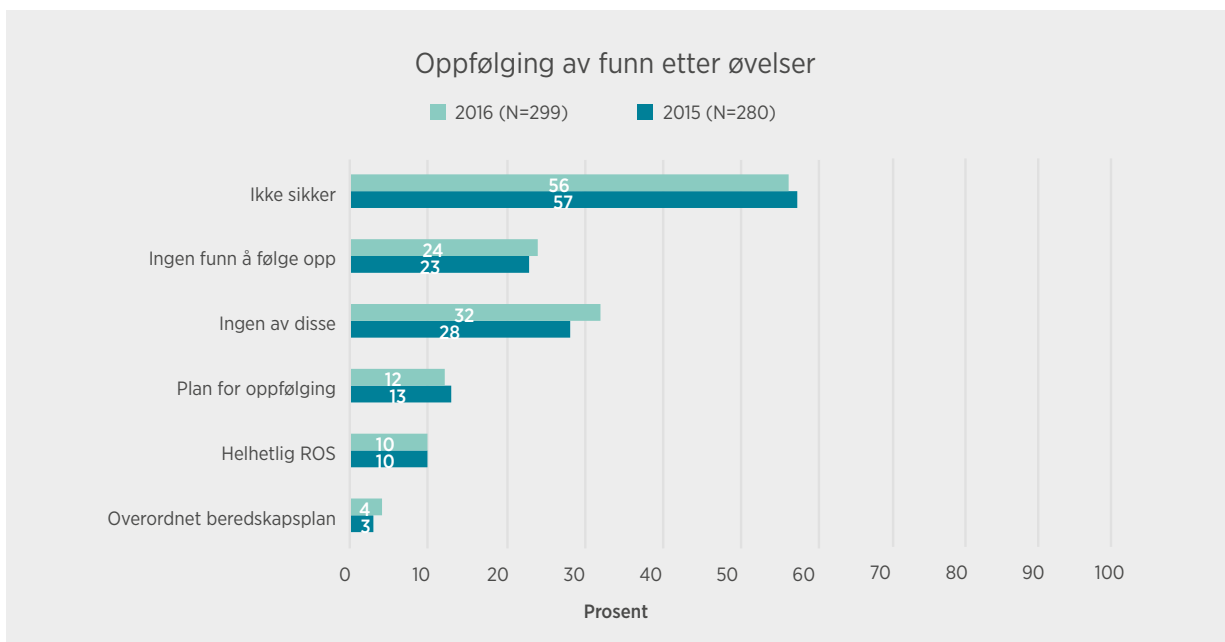
¹⁶ Disse kommunene er utelatt fra figur 10, 25 kommuner.



FIGUR 12. Er funn fra evalueringer etter siste uønskede hendelser fulgt opp i følgende dokumenter? Flere svar mulig.

78 prosent av kommunene som har hatt uønskede hendelser siste 4 år, har evaluert hendelsen. Dette er en økning på 6 prosentpoeng fra 2015. 13 prosent av kommunene svarte at de ikke har hatt uønskede hendelser.

Blant kommunene som har evaluert en uønsket hendelse svarer 58 prosent at de følger opp funn fra evaluering etter siste uønskede hendelse i overordnet beredskapsplan. 36 prosent følger opp funn i helhetlig ROS og 34 prosent følger opp funn gjennom plan for oppfølging (se figur 12).



FIGUR 13. Er funn fra evalueringer etter siste øvelse av overordnet beredskapsplan fulgt opp i følgende dokumenter? Flere svar mulig.

91 prosent av kommunene har svart at siste øvelse med overordnet beredskapsplan ble evaluert, hvilket er en økning på 2 prosentpoeng fra 2015. Av disse svarer 56 prosent at de følger opp funn i overordnet beredskapsplan, 24 prosent at de følger opp funn i helhetlig ROS og 32 prosent at de følger opp funn i plan for oppfølging (se figur 13).

Samlet sett viser resultatene at kommunene benytter læring fra øvelser og uønskede hendelser og funn fra tilsyn i utvikling og oppdatering av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, samtidig er det fortsatt potensial for forbedring.

3.2

FORANKRING AV SAMFUNNSSIKKERHETSARBEIDET I KOMMUNESTYRET

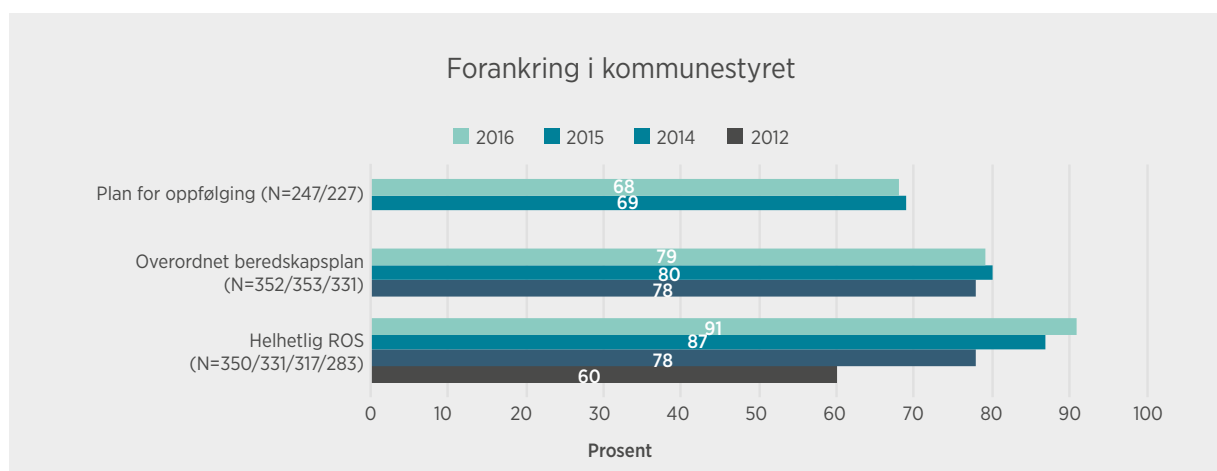
Kommunestyrene skal være involvert i samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom å gi premisser for arbeidet og diskutere hva som kan aksepteres av risiko og sårbarhet i kommunen. En viktig indikator for kvalitet er at samfunnssikkerhetsarbeidet har en forankring i kommunens administrative og politiske ledelse.

Kommunens ledelse må tydelig formidle hvilke mål og strategier den har for kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, hvilke tiltak som skal bidra til å løfte arbeidet, og hvordan kommunen kan styrke sin samordningsrolle, både som pådriver og i samarbeid med andre lokale samfunnssikkerhetsaktører.

Til syvende og sist er det kommunes ledelse som må vurdere hvilke risikoer og sårbarheter kommunen skal planlegge for, og eventuelt hvilke prioriteringer som må gjøres for å redusere disse.

Kommunens ledelse har også ansvar for kommunens kriseorganisasjon, og må i denne sammenheng også ta stilling til hva som er å regne som tilstrekkelig egenberedskap i kommunens ulike tjenester og funksjoner.

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



FIGUR 14. Er helhetlig ROS forankret i kommunestyret? Er plan for oppfølging forankret i kommunestyret? Er overordnet beredskapsplan forankret i kommunestyret?

Kommuneundersøkelsen viser at det er en god forankring av viktige styrende dokumenter i kommunestyret.¹⁷ Hele 91 prosent av kommunene har forankret helhetlig ROS i kommunestyret. Dette er en økning på 4 prosentpoeng fra 2015, og hele 31 prosentpoeng fra 2012. Det er krav til slik forankring i forskrift til kommunal beredskapsplikt.¹⁸

Når det gjelder overordnet beredskapsplan har andelen kommuner som har forankret denne i kommunestyret holdt seg stabil siden spørsmålet ble stilt første gang i 2014. Det er ikke stilt krav i forskrift til kommunal beredskapsplikt om forankring av overordnet beredskapsplan, men det er viktig at politisk og administrativ ledelse har kjennskap og eierskap til kommunens overordnede beredskapsplan.

68 prosent av kommunene har behandlet plan for oppfølging i kommunestyret. Det er verdt å merke seg at andelen kommuner som har plan for oppfølging i utgangspunktet er betydelig lavere enn for de to andre (N=247/227) (se figur 14).

35 prosent av kommunene i årets undersøkelse har forankret både helhetlig ROS, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan i kommunestyret. Dette indikerer at kommunene i større grad enn tidligere har en politisk forankring av arbeidet med samfunnssikkerhet. Dette indikerer også at den politiske ledelsen i kommunene har tilgang på et bedre kunnskapsgrunnlag for sine avgjørelser. Samtidig er det også her et potensial for å styrke forankringen av samfunnssikkerhetsarbeidet.

¹⁷ DSB har ikke målt forankring for alle tre hvert år, figuren viser kun de årene vi har resultater for.

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

KAPITTEL

04

Overordnet
beredskapsplan

OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser. Regelverket til kommunal beredskapsplikt¹⁹ stiller krav til at kommunene utarbeider en overordnet beredskapsplan, med utgangspunkt i helhetlig ROS. Hensikten er å ivareta avdekkede forhold som er vesentlig å følge opp i arbeidet med overordnet beredskapsplan. Det kan for eksempel være:

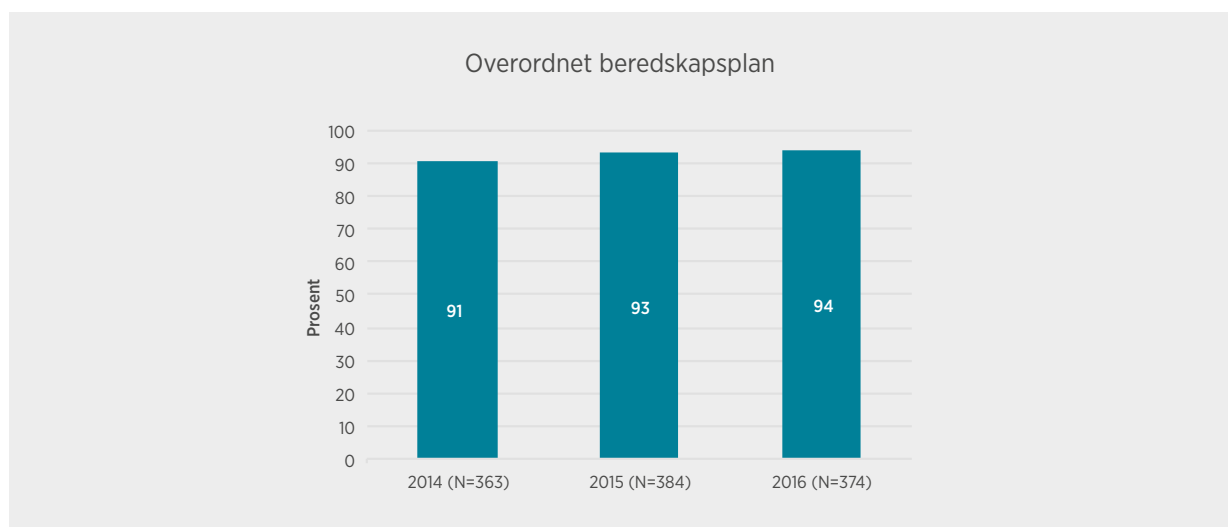
- Særskilte kompetanse- og ressursbehov.
- Behov for styrket egenberedskap, f.eks. knyttet til energi- og ekombortfall.
- Bedre kommunikasjon med befolkningen og eksterne aktører.
- Utvikling av evakueringsplanen.

Overordnet beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner som den enkelte kommune har ansvar for. I tillegg skal den være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Overordnet beredskapsplan bør derfor utarbeides i samarbeid med andre aktører. Dette for å få oversikt over hverandres ansvarsområder og oversikt over ressurser. Gjennom samarbeid kan man også etablere omforente tiltak for å beskytte befolkningen og opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. I tillegg kan det legges til rette for å bruke samordningsarenaer som for eksempel kommunalt beredskapsråd.

4.1

FLERE KOMMUNER HAR EN OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

Hele 94 prosent av kommunene i årets undersøkelse oppgir at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan (se figur 15).



FIGUR 15. Har kommunen utarbeidet overordnet beredskapsplan?

¹⁹ jf. lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), med forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt.

Overordnet beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang per år.²⁰

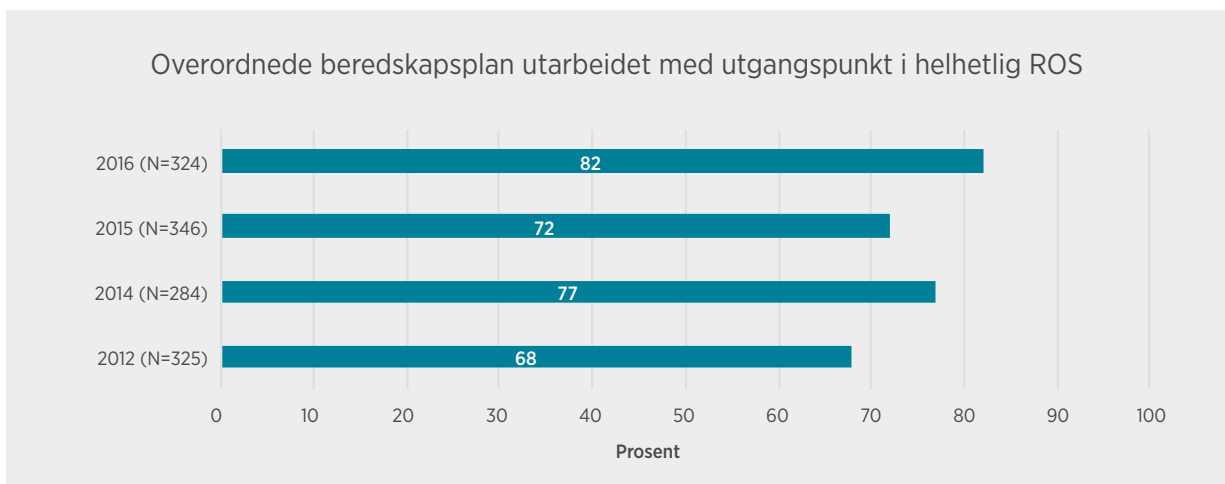


FIGUR 16. Når ble gjeldende overordnet beredskapsplan sist revidert?

59 prosent av kommunene som har overordnet beredskapsplan, har utarbeidet eller revidert denne i 2015, og oppfyller kravet til årlig revisjon. Dette resultatet er stabilt fra 2015. 39 prosent av kommunene svarer at overordnet beredskapsplan ble revidert i 2014 eller tidligere²¹ (se figur 16).

Dette resultatet indikerer at kommunene med fordel kan utvikle bedre rutiner for å revidere overordnet beredskapsplan. I kommentarfeltet meddeler flere kommuner at de har ferdigstilt, eller er ferd med å ferdigstille overordnet beredskapsplan i 2016, og savner 2016 som svaralternativ. Dette gjelder også flere av kommunene som på spørsmålet krysset av for at overordnet beredskapsplan er revidert i 2014 eller tidligere.

Overordnet beredskapsplan kan benyttes til å følge opp forhold som er avdekket i arbeidet med helhetlig ROS.



FIGUR 17. Er kommunens overordnet beredskapsplan utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS?

²⁰ I spørsmålet ble det presisert at vi med revidert mener årlig rullering, ikke bare en oppdatering av f.eks. kontaktinformasjon.

²¹ Fra 2015 undersøkelsen er svaralternativene endret slik at vi ikke får oversikt over hvilket årstall overordnet beredskapsplan sist ble revidert, hvis dette er tidligere enn 2015.

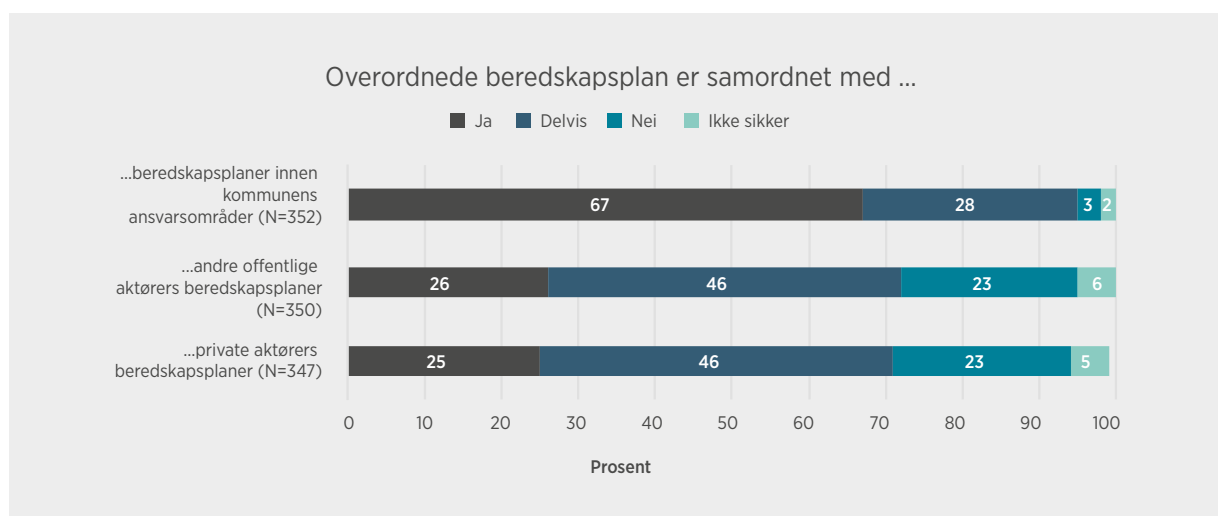
OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

82 prosent av kommunene med overordnet beredskapsplan, oppgir at den er utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS.²² Dette er en økning på hele 10 prosentpoeng fra kommuneundersøkelsen 2015 (se figur 17).

Ofte kartlegges uønskede hendelser som medfører brudd på forsyninger av energi og elektronisk kommunikasjon. For å redusere sårbarheten, bør slike hendelser følges opp med egenberedskapstiltak i kritiske samfunnsfunksjoner, og informasjonstiltak for å styrke egenberedskapen hos befolkningen, og ivaretas i arbeidet med overordnet beredskapsplan.

I 2014 utga Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) Veileder om robust elektronisk kommunikasjon for kommuner som kan være til hjelp for å styrke egenberedskapen i kommunens elektroniske kommunikasjon. I tillegg kan kraftlagene samarbeide med kommunene for å identifisere kritiske funksjoner, der det er nødvendig at energiforsyningen raskt gjenopprettes etter et utfall og gi råd om nødstrøm.

Kommunen har en viktig pådriverrolle for å få på plass et godt samarbeid mellom aktørene i det lokale samfunnsikkerhetsarbeidet. Overordnet beredskapsplan og helhetlig ROS danner grunnlaget for kommunens samordningsrolle innen samfunnsikkerhet og beredskap. I helhetlig ROS kommer samordningen blant annet til uttrykk gjennom involvering av interne og eksterne aktører i analysearbeidet. I overordnet beredskapsplan fremgår samordningen gjennom integrering av øvrige interne og eksterne beredskapsplaner.



FIGUR 18. Er kommunens overordnede beredskapsplan samordnet med?

På spørsmål om overordnet beredskapsplan er samordnet med andre beredskapsplaner svarer 95 prosent av kommunene at overordnet beredskapsplan er helt eller delvis samordnet med beredskapsplaner²³ innen kommunens ansvarsområder. 72 prosent av kommunene svarer at de helt eller delvis har samordnet overordnet beredskapsplan med andre offentlige aktørers beredskapsplaner. 71 prosent av kommunene har helt eller delvis samordnet med private aktørers beredskapsplaner (se figur 18).

Forekomsten av «delvis» er stor, og viser dermed også et fortsatt forbedringspotensial når det gjelder samordningen av kommunens beredskapsplaner og andre offentlige og private aktørers beredskapsplaner. Kun 17 prosent av kommunene med en overordnet beredskapsplan har krysset av for at denne er samordnet med alle disse tre gruppene av beredskapsplaner.

²² Et interessant funn er at kommunene som svarer ikke sikker, er nedadgående.

²³ I kommuneundersøkelsen 2016 ble dette spørsmålet endret ved at eksempler på de tre aktortypene ble gitt, og delvis ble lagt inn som svaralternativ. Figuren viser derfor bare årets resultater.

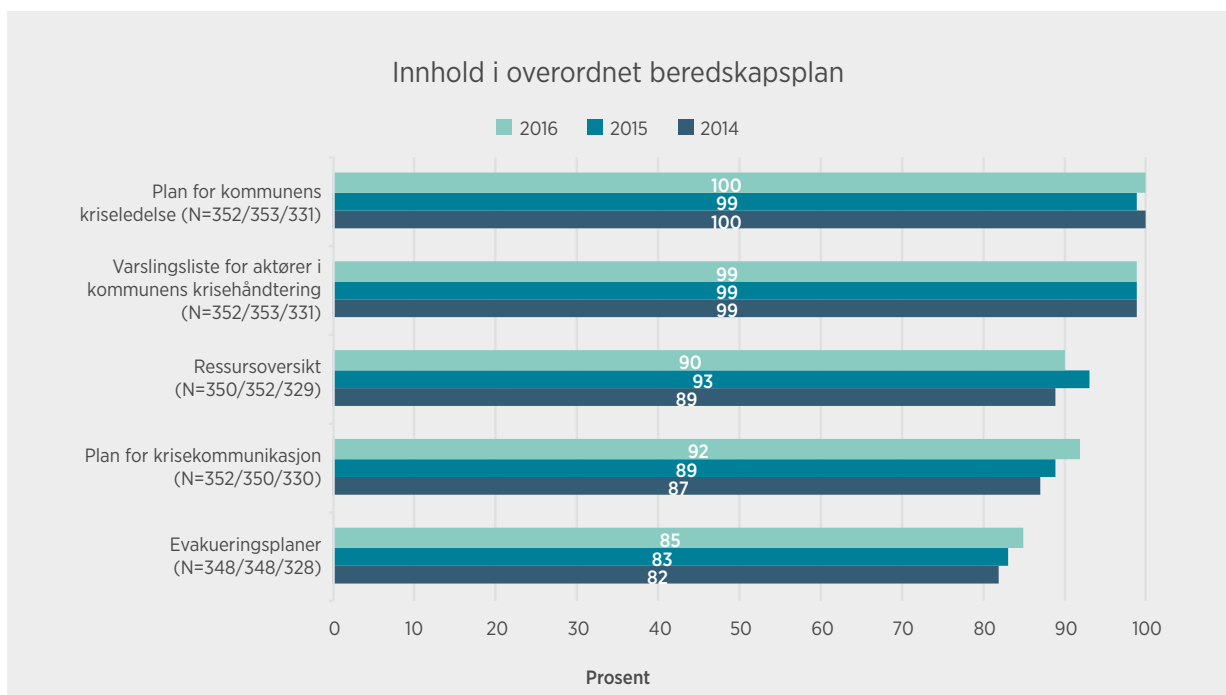
4.2

74 PROSENT HAR INNHOLDET I OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN PÅ Plass

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller følgende krav til innholdet i overordnet beredskapsplan:

- En plan for kommunes kriseledelse som skal gi opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- En ressursoversikt som skal innholde 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.
- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

I kommuneundersøkelsen har DSB stilt spørsmål om overordnet beredskapsplan inneholder kravene som er nevnt overfor (med unntak av plan for befolkningsvarsling²⁴).



FIGUR 19. Inneholder overordnet beredskapsplan følgende?

²⁴ I forskriften forutsettes det at behov for en slik delplan er vurdert i forbindelse med gjennomføring av helhetlig ROS, for det er et krav til overordnet beredskapsplan.

OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

Det er noe variasjon i svarene på de enkelte svaralternativene. Alle kommunene som svarer at de har en overordnet beredskapsplan, har krysset av for at den inneholder plan for kommunens kriseledelse.

99 prosent har varslingsliste, 90 prosent har ressursoversikt²⁵, 85 prosent har en evakueringsplan og 92 prosent har plan for krisekommunikasjon (se figur 19). 74 prosent av kommunene svarer at deres beredskapsplan inneholder samtlige punkter.

Det er en økning i forekomst av evakueringsplan. Samtidig svarer hele 14 prosent at de ikke er sikre på om overordnet beredskapsplan inneholder en evakueringsplan. Hele 30 prosent av kommunene som har hatt en alvorlige naturhendelser, har også hatt behov for evakuering. Det er politiet som beslutter evakuering for å få berørte personer i sikkerhet. Kommunene skal ha en evakueringsplan med forberedte tiltak for å kunne ta imot evakuerte og sørge for husly, varme, omsorg og andre grunnleggende behov.

Plan for krisekommunikasjon skal sørge for at kommunen er rustet til å møte kommunikasjonsutfordringene før og under håndteringen av en uønsket hendelse. I plan for krisekommunikasjon er det også viktig at funn fra helhetlig ROS følges opp for å bidra til at innbyggerne ikke utsetter seg for risiko under uønskede hendelser. Planen kan også inneholde informasjonstiltak for å styrke befolkningens egenberedskap. I plan for krisekommunikasjon skal kommunen også ha forberedt håndtering av kommunikasjonsutfordringer i form av rutiner for informasjon til befolkningen, media, kommunens egen organisasjon og lokale samfunnsikkerhetsaktører.

DSB utga [Veileder i risiko- og krisekommunikasjon i 2014](#) som kan være til hjelp i kommunens arbeid med plan for krisekommunikasjon.

4.3

OPPSUMMERING – FLERE KOMMUNER OPPFYLLER UTVALGTE KRAV TIL OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

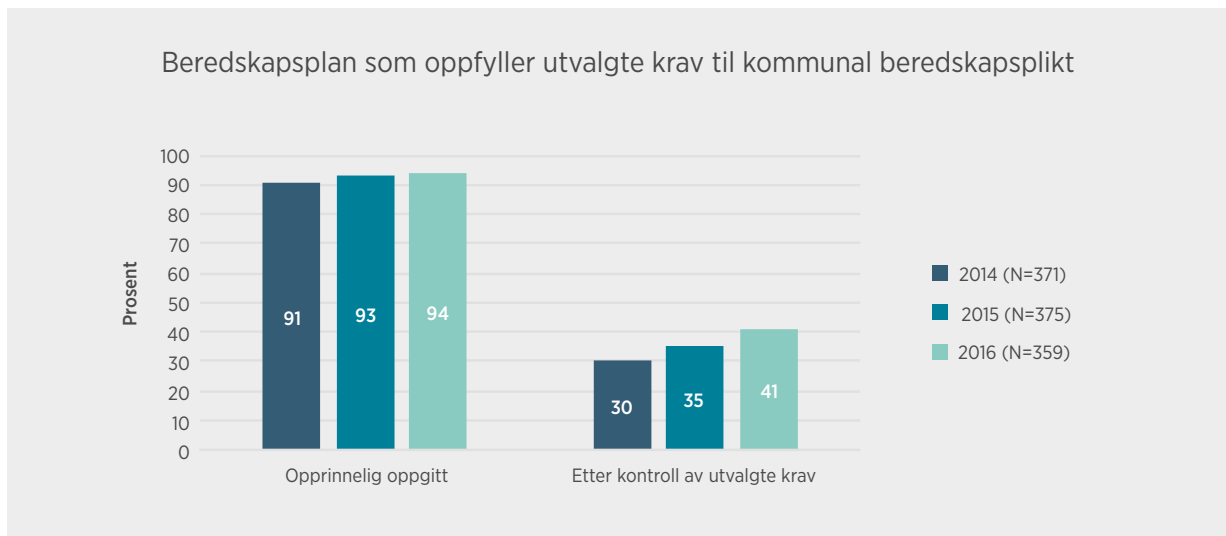
94 prosent av kommunene oppga at de hadde en overordnet beredskapsplan. Ved å knytte svarene til utvalgte krav, får vi et annet bilde (se figur 20). I analysen er forekomst av overordnet beredskapsplan vurdert opp mot:

- hvorvidt planen er revidert i 2015
- helhetlig ROS som utgangspunkt
- innholdet i overordnet beredskapsplan (plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, plan for krisekommunikasjon og evakueringsplan)

Denne analysen viser at det da er 41 prosent av kommunene som oppgir at de har en overordnet beredskapsplan som oppfyller utvalgte krav til kommunal beredskapsplikt. Dette er en økning på 6 prosentpoeng sammenlignet med 2015. Utviklingen er positiv, men det er likevel fremdeles 59 prosent av kommunene som ikke har en overordnet beredskapsplan som oppfyller utvalgte krav til kommunal beredskapsplikt. 33 prosent mangler kun ett av de overnevnte kravene til en overordnet beredskapsplan. For flesteparten av disse er det kravet om årlig revisjon som ikke er oppfylt.

²⁵ 9 prosent av kommunene svarte at de ikke var sikker på om overordnet beredskapsplan inneholdt ressursoversikt.

Samme tendens viser resultatene etter fylkesmannens tilsyn med kommunene. I 2015 gjennomførte fylkesmennene tilsyn med 21 prosent av kommunene. Disse tilsynene viser noe bedre resultater for overordnet beredskapsplan. 47 prosent av kommunene som har hatt tilsyn i 2015 har fått avvik knyttet til overordnet beredskapsplan.



FIGUR 20. Andel med overordnet beredskapsplan kontrollert for utvalgte krav til kommunal beredskapsplikt.

KAPITTEL

05

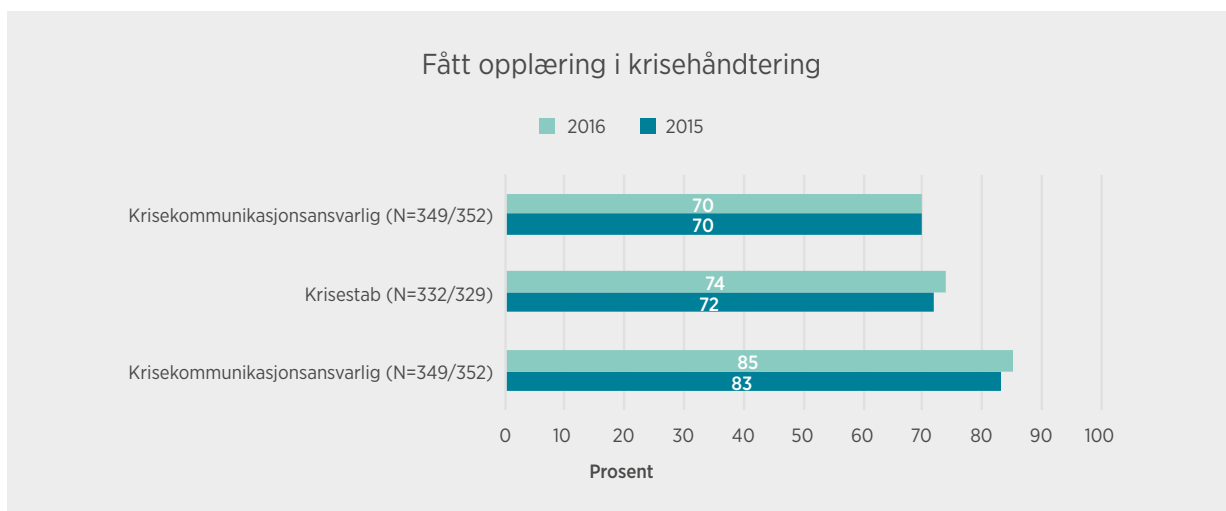
Bedre krise-
håndteringsevne



BEDRE KRISEHÅNTERINGSEVNE

For å få til en effektiv håndtering av uønskede hendelser, er det nødvendig at deltakerne i kommunens kriseorganisasjon er kjent med ansvar, organisering og rollefordeling. Det er også avgjørende at deltakerne er gitt tilstrekkelig opplæring i sine funksjoner.

I kommuneundersøkelsen har kommunene fått spørsmål om opplæring i krisehåndtering for ulike funksjoner.



FIGUR 21. Har følgende funksjoner fått opplæring i krisehåndtering?

Resultatet viser at flesteparten av kommunene har en kriseorganisasjon utover kriseledelsen, og at de som inngår i kriseorganisasjonen har fått opplæring. 85 prosent av kommunene oppgir at kommunens kriseledelse har fått opplæring i krisehåndtering. 74 prosent av kommunene som har funksjonen krisestab, svarer at den har fått opplæring. 70 prosent av kommunene som har en krisekommunikasjonsansvarlig svarer at denne har fått opplæring (se figur 21). 53 prosent av kommunene svarer at alle tre funksjoner har fått opplæring.

I regelverket til kommunal beredskapsplikt er det kun krav om en kriseledelse, og at de som inngår i kommunens krisehåndtering har fått opplæring. En kriseledelse vil ha behov for bistand og støtte i håndtering av uønskede hendelser, for eksempel i utarbeidelsen av situasjonsbilde, samarbeid med kommunens egne fagområder og eksterne samfunnssikkerhetsaktører, informasjon til berørte, befolkningen og media.

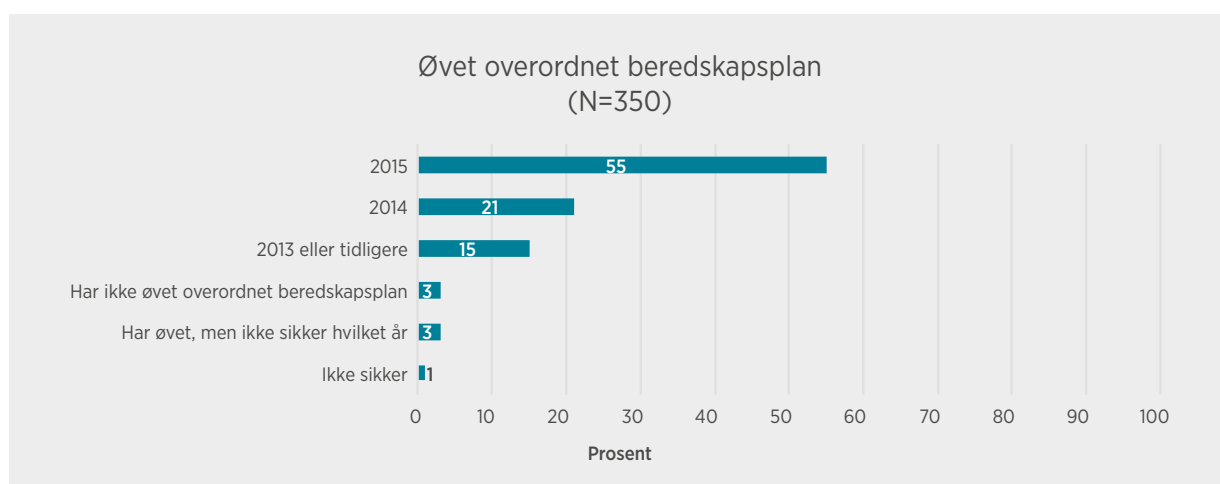
Av undersøkelsen fremgår det at 9 prosent av kommunene ikke har etablert krisestab og 5 prosent ikke har etablert funksjonen krisekommunikasjonsansvarlig.²⁶ Det er opp til kommunene hvordan de organiserer sin kriseorganisasjon.

²⁶ Vi har utelatt «funksjon ikke etablert» i figuren.

5.1

94 PROSENT AV KOMMUNENE HAR ØVET OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

Øvelser skal bidra til å gjøre kommunens kriseledelse og kriseorganisasjon bedre rustet til å ivareta sine oppgaver under håndtering av uønskede hendelser. Øvelser er et viktig virkemiddel for å teste beredskapsplaner og kriseorganisasjonen. Øvelser er også viktig i opplæringsøyemed og i utvikling av krisehåndterings- evnen. En øvelse kan også avdekke om kommunen har nok ressurser til å holde kriseorganisasjonen i drift over flere dager, og om kompetansen i krisehåndtering er god nok. Øvelser kan også bidra til å rette oppmerksomhet på internt samarbeid og samarbeid med eksterne aktører.



FIGUR 22. Er overordnet beredskapsplan øvet? I så fall, i hvilket år ble den sist øvet?

94 prosent av kommunene oppgir at de har øvet overordnet beredskapsplan, hvilket er en økning på 4 prosentpoeng fra 2015. Det var stor øvelsesaktivitet i 2015 med øvelser i 55 prosent av kommunene, hvilket er positivt.

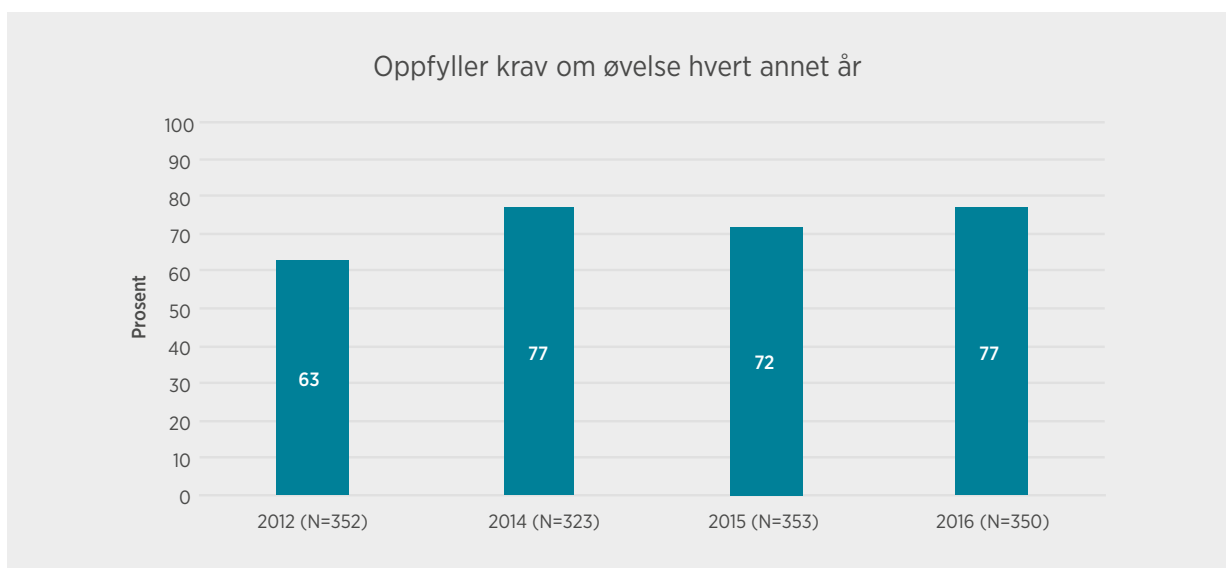
Av undersøkelsen ser vi at flere kommuner øver årlig. 21 prosent av kommunene øvde i 2014. 15 prosent av kommunene oppgir at de har øvd i 2013 eller tidligere, 3 prosent har øvd, men er usikker på når.²⁷ Kun 3 prosent av kommunene oppgir at de ikke har øvet planen, mot 7 prosent i fjor (se figur 22). I kommentarfeltet meddeler flere kommuner at de har øvd i 2016, og savner 2016 som svaralternativ.

²⁷ Har øvet, men ikke sikker hvilket år, er et nytt svaralternativ for årets undersøkelse.

BEDRE KRISEHÅNTERINGSEVNE

DSB ser positivt på at øvelsesaktiviteten i kommunene er økende. Dette indikerer at kommunene ser viktigheten av å øve for å være bedre forberedt når uønskede hendelser skjer.

77 prosent av kommunene har øvd i løpet av de siste to årene og oppfyller dermed kravet om øvelse av overordnede beredskapsplan minimum hvert annet år. Andelen kommuner som oppfyller dette kravet har variert de siste årene, men hovedinntrykket er at vi ser en positiv utvikling fra 2012, da 63 prosent av kommunene oppfylte kravet om øvelse hvert annet år (se figur 23).



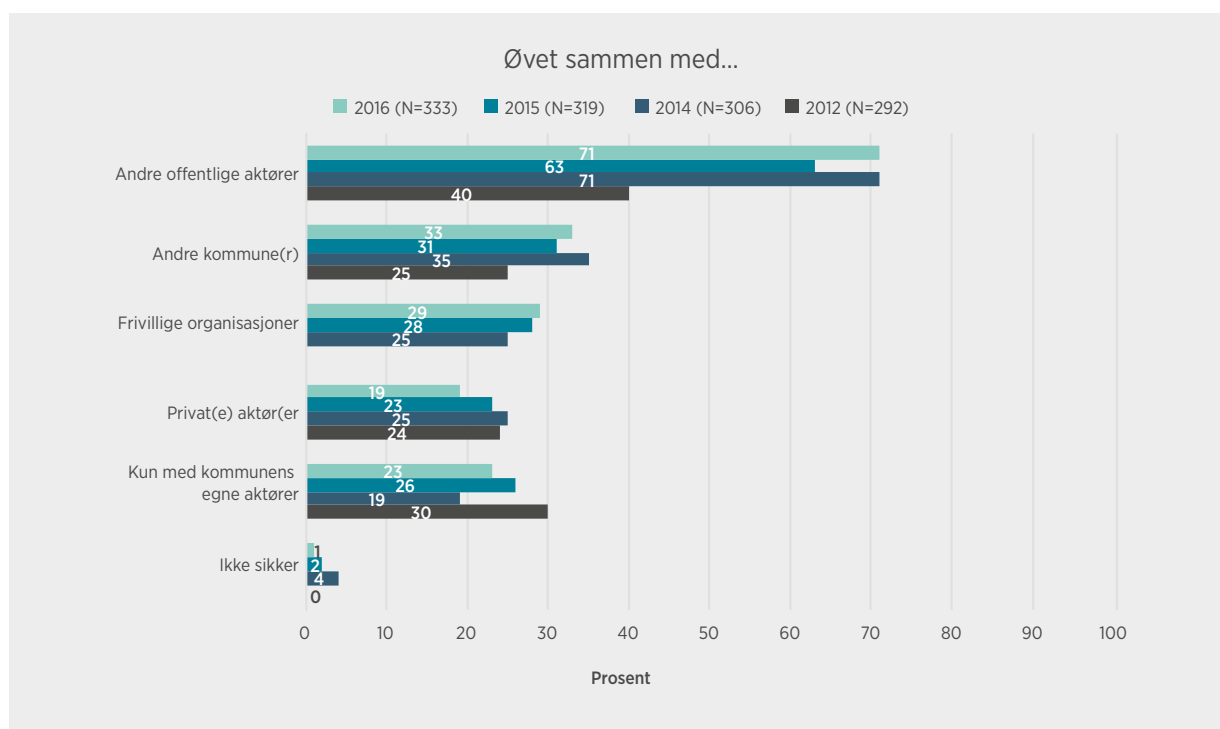
FIGUR 23. Oppfyller krav om øvelse hvert annet år.

Øvelser er en viktig arena for kommunenes videreutvikling av samordningsrollen innen samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene bør også planlegge, gjennomføre og evaluere øvelser i samarbeid med eksterne aktører. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige ROS. Scenarioet velges for å tilrettelegge for samarbeid. Øvelsesformen bør velges på bakgrunn av behovet for å involvere andre samfunnssikkerhetsaktører enn kommunen selv inn i øvelsen.

Kommunene som oppga at de hadde øvet overordnet beredskapsplan, fikk spørsmål om hvilke aktører de øvde sammen med på siste øvelse²⁸ (se figur 24). 71 prosent av kommunene oppgir at de har øvd sammen med andre offentlige aktører, dette kan være vegvesen og politi. Resultatet er en økning på 8 prosentpoeng fra 2015. 33 prosent svarer at de har øvd sammen med andre kommuner, og 23 prosent av kommunene svarer at de kun har øvd sammen med kommunens egne aktører. 19 prosent har øvd sammen med private aktører. Dette kan for eksempel være industri og teleoperatører. 29 prosent av kommunene har øvd med frivillige organisasjoner, for eksempel Røde kors, Norske kvinners sanitetsforening og andre.

Ved en uønsket hendelse vil kommunene være helt avhengig av samvirke med andre aktører. Kommunene har mer å hente på å øve sammen med andre lokale samfunnssikkerhetsaktører med tanke på å videreutvikle samfunnssikkerhetsarbeidet lokalt.

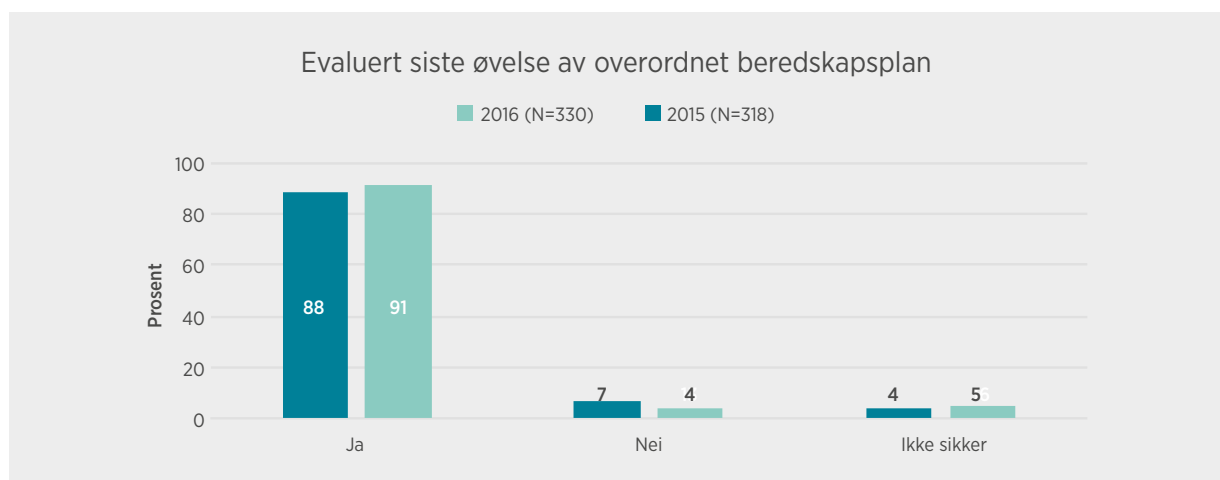
²⁸ I 2015 og 2016 undersøkelsen ble det gjort en presisering i spørsmålet ved å vise til siste øvelse der overordnet beredskapsplan ble øvet.



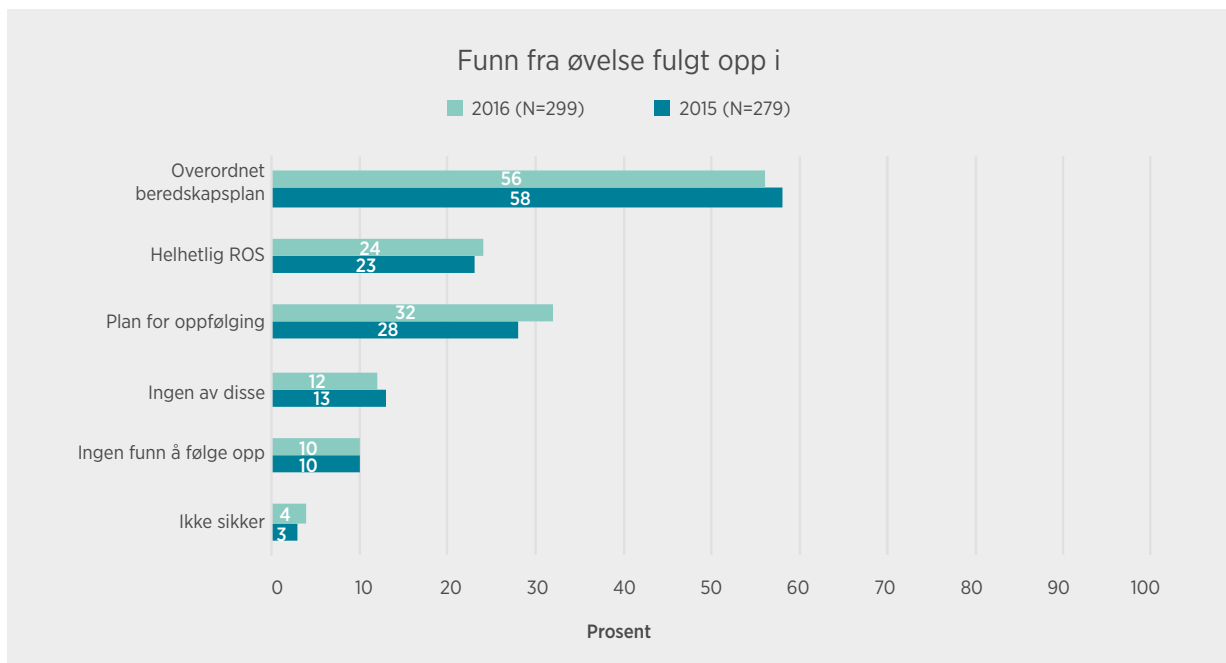
FIGUR 24. Hvilke aktører øvde kommunen sammen med under siste øvelse der overordnet beredskapsplan ble øvet? Flere svar mulig.

Alle øvelser skal evalueres. For best mulig læring etter øvelser, bør evalueringen forberedes i forbindelse med planleggingen av øvelsen. Der evalueringen gir grunnlag for det, skal det foretas nødvendige endringer i samfunnsikkerhetsarbeidet.

Dette var et nytt spørsmål i kommuneundersøkelsen 2015. Hele 91 prosent av kommunene har evaluert siste øvelse (se figur 25).



FIGUR 25. Ble siste øvelse av overordnet beredskapsplan evaluert?



FIGUR 26. Er funn fra evalueringer etter siste øvelse av overordnet beredskapsplan fulgt opp i følgende dokumenter? Flere svar mulig.

Et annet avgjørende forhold er hvordan funn fra evalueringer etter øvelser blir vurdert og fulgt opp i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Blant kommunene som har evaluert øvelsen svarer 56 prosent at funn er fulgt opp i overordnet beredskapsplan, 24 prosent at funn er fulgt opp i kommunens helhetlige ROS og 32 prosent at funn er fulgt opp i plan for oppfølging (se figur 26). 12 prosent av kommunen har svart ingen av disse. Det er ikke gitt at alle funn skal følges opp, og funn kan være fulgt opp i andre sammenhenger enn i de nevnte svaralternativene. Alternativene er tilpasset elementene i kommunal beredskapsplikt.²⁹

DSB holder på å utarbeide en veileder i planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser. Denne veilederen vil bli et nyttig verktøy for kommunene i deres arbeid med øvelser.

²⁹ Helhetlig ROS, plan for oppfølging, overordnet beredskapsplan, øvet overordnet beredskapsplan

KAPITTEL

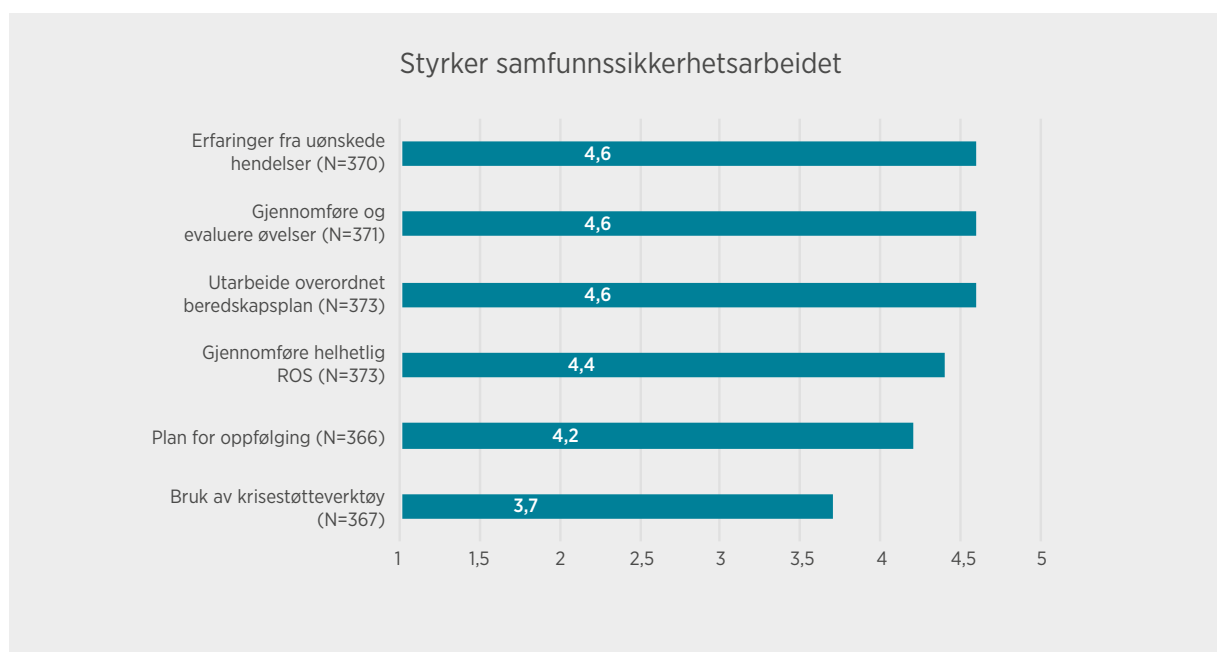
06

Opplevelse og
nytte av
samfunns-
sikkerhetsarbeidet



OPPLEVELSE OG NYTTE AV SAMFUNNSSIKKERHETSARBEIDET

I en undersøkelse om nivået på samfunnssikkerhetsarbeidet er det en utfordring å måle effekt av arbeidet, uten at det har vært en uønsket hendelse å relatere det til. Vi har allikevel forsøkt å kartlegge i hvilke grad kommunene opplever at de ulike elementene³⁰ i beredskapsplikten sammen med erfaringer fra uønskede hendelser og bruk av krisestøtteverktøy bidrar til å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet.



FIGUR 27. På en skala fra 1 til 5 i hvilke grad opplever kommunen at følgende bidrar til å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet?

Kommunene ble bedt om å vurdere disse seks områdene i samfunnssikkerhetsarbeidet, og i hvilke grad de mener at disse bidrar til å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet.

Erfaringer fra uønskede hendelser, gjennomføring av øvelser og evalueringer og arbeid med overordnet beredskapsplan vurderes som de elementene som bidrar mest til å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet, tett etterfulgt av helhetlig ROS.

På bakgrunn av resultatene ser det ut til at etterlevelsen av kravene til kommunal beredskapsplikt treffer kommunenes behov for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Blant de seks opplistede områdene, er det plan for oppfølging og bruk av krisestøtteverktøyet som oppleves som minst nyttige, selv om disse også får relativt god score (se figur 27).

Når det gjelder bruk av krisestøtteverktøy, er det viktig at DSB i samarbeid med fylkesmennene følger opp dette funnet i dialogen med kommunene.

³⁰ Helhetlig ROS, plan for oppfølging, overordnet beredskapsplan og øvet overordnet beredskapsplan.

KAPITTEL

07

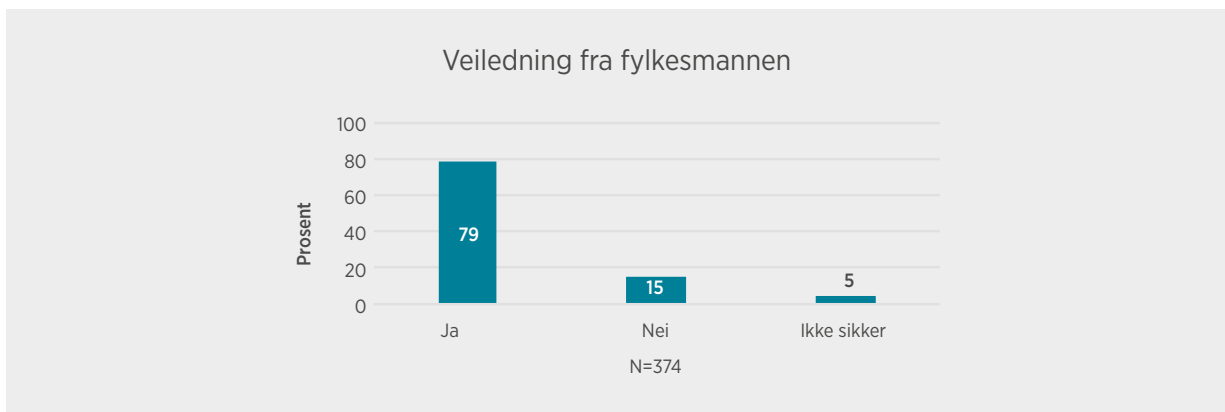
Fylkesmannen
veileder
kommunene

FYLKESMANNEN VEILEDER KOMMUNENE

Fylkesmannen har en svært viktig oppgave i å veilede og følge opp kommunene i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

I kommuneundersøkelsen 2015 stilte vi for første gang spørsmål knyttet til fylkesmannens veiledningsrolle, og på hvilke måte veiledningen ble gitt. Den gang svarte hele 96 prosent av kommunene at de hadde fått veiledning i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i løpet av 2014.

I årets undersøkelse har vi spurt om kommunen har fått veiledning av fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015, eller ikke.

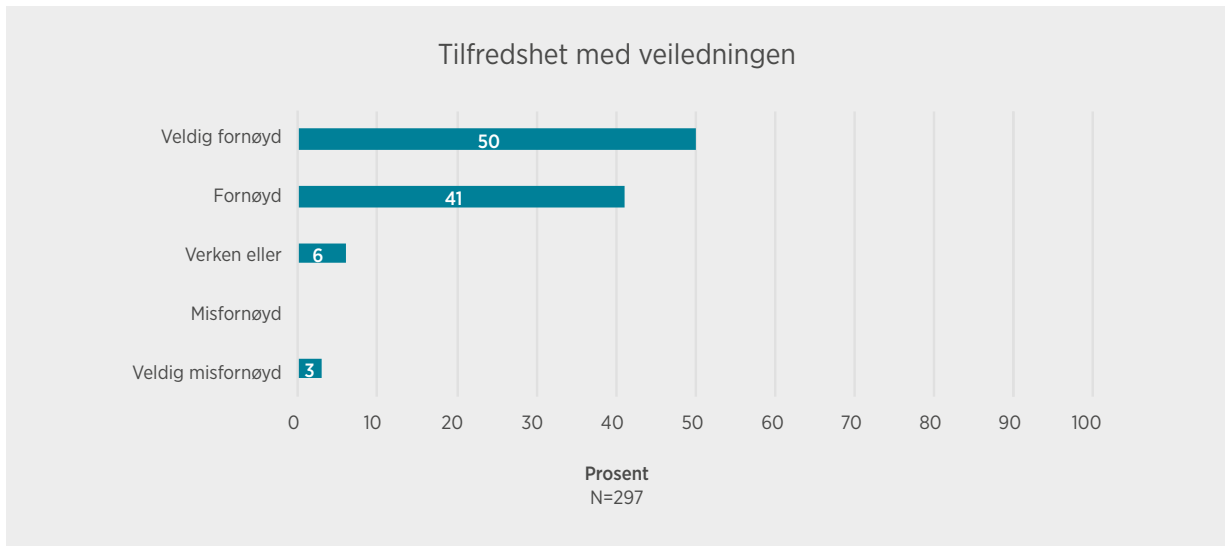


FIGUR 28. Har kommunen fått veiledning av Fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015?

79 prosent av kommunene svarer at de har fått veiledning, 15 prosent av kommunene svarer at de ikke har fått veiledning fra fylkesmannen og 5 prosent av kommunene er ikke sikre (se figur 28).

Dette viser både at kommunene er godt kjent med hvem de skal henvende seg til når det er behov for veiledning, og at fylkesmennene tar sine veiledningsoppgaver alvorlig.

De kommunene som har fått veiledning ble også spurt om de var fornøyde med veiledningen de hadde fått.



FIGUR 29. Hvor fornøyd eller misfornøyd er kommunen med veiledning en fra Fylkesmannen? På en skala fra veldig misfornøyd (1) til veldig fornøyd (5).

50 prosent av kommunene svarer at de er veldig fornøyd med fylkesmannens veiledning og 41 prosent av kommunene svarer at de er fornøyde med fylkesmannens veiledning. 3 prosent er veldig misfornøyd med veiledningen fra fylkesmannen, mens 6 prosent svarer verken eller (se figur 29). Med andre ord svarer hele 91 prosent av de kommunene som har fått veiledning at de er veldig fornøyde eller fornøyde med veiledningen de får. Embetet som har de mest fornøyde kommunene er Aust- og Vest-Agder, hvor 92 prosent svarer *veldig fornøyd*. De 3 prosentene (8 kommuner) som svarer at de er veldig misfornøyd er fordelt på 6 ulike embeter.

Disse resultatene viser også hvor viktig det er med fortsatt oppmerksomhet på å styrke fylkesmennenes samfunnsikkerhetsarbeid for å sikre en god utvikling av samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunene.

KAPITTEL

08

Særtema 2016



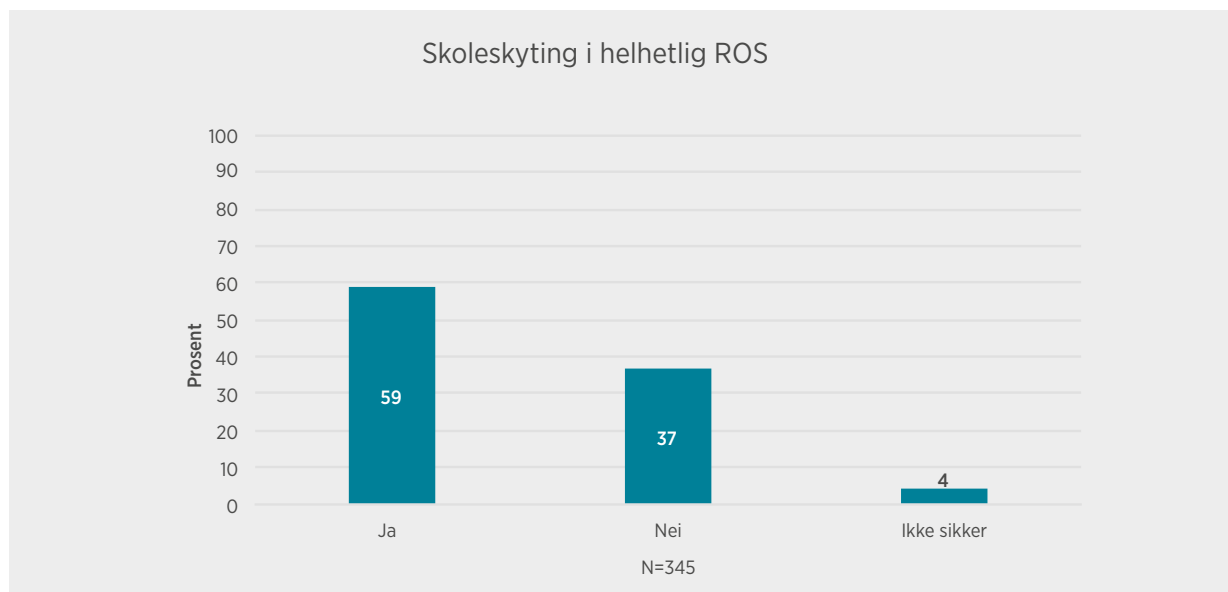
8.1 SKOLESKYTING

I kommuneundersøkelsen 2016 har DSB satt søkelys på kommunenes arbeid med beredskap ved skoleskyting, og hvordan dette etterleves gjennom kommunal beredskapsplikt.

Å sørge for beredskap mot alvorlige hendelser i skoler og barnehager er en del av det faglige beredskapsansvaret som ligger til leder av virksomhet, jamfør forskrift 12. januar 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i skole og barnehager mv. I [rundskriv I-6/2015](#) fra Helse- og omsorgsdepartementet presiseres det at forskriften § 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».

Kommunene ble spurt om vurdering av skoleskyting som en uønsket hendelse inngår i kommunens helhetlige ROS.

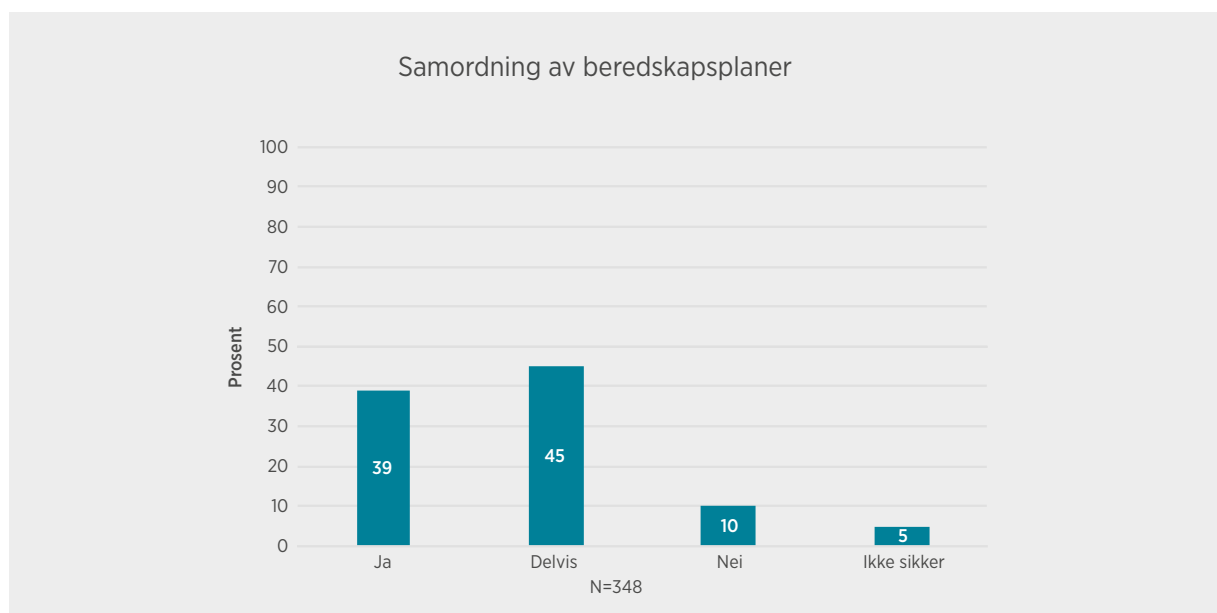
59 prosent av kommunene svarte ja, 37 prosent svarte nei og 4 prosent var ikke sikre (se figur 30). Et flertall av kommunene har altså vurdert en slik alvorlig hendelse i helhetlig ROS.



FIGUR 30. Inngår vurdering av skoleskyting som en uønsket hendelse i helhetlig ROS?

Videre ble kommunene spurt om overordnet beredskapsplan er samordnet med beredskapsplaner for alvorlige hendelser i barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner.

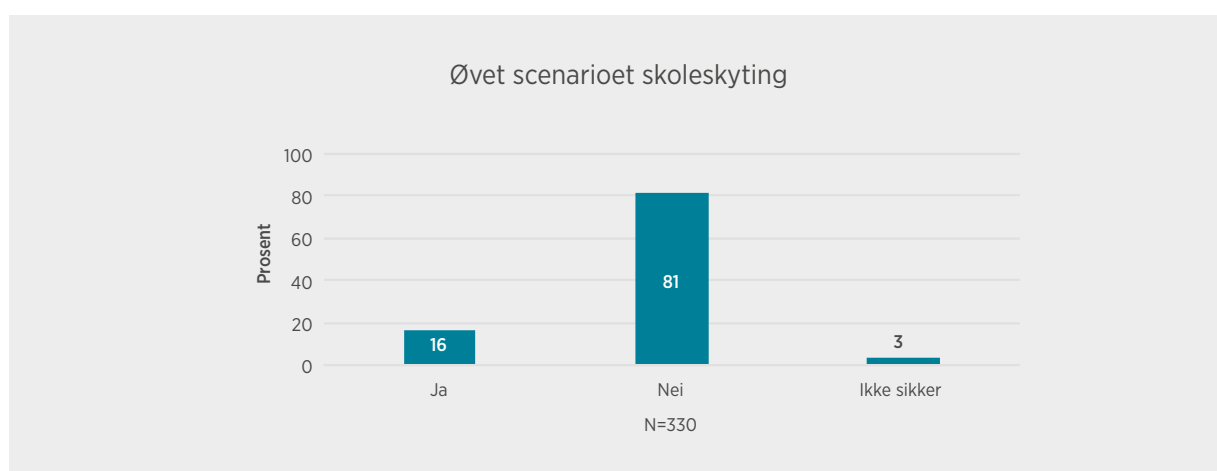
39 prosent av kommunene svarte ja, 45 prosent av kommunene svarte delvis, 10 prosent nei og 5 prosent var ikke sikre (se figur 31). Det er noe lavere grad av samordning for denne typen beredskapsplaner enn for andre beredskapsplaner.



FIGUR 31. Er kommunens overordnede beredskapsplan samordnet med beredskapsplaner for alvorlige hendelser ved barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner.

Til slutt ble det spurt om kommunene har øvet på scenarioet skoleskyting.

16 prosent av kommunene svarte ja til at de hadde øvet på scenarioet skoleskyting. 81 prosent svarte at de ikke hadde øvd på dette scenarioet og 3 prosent svarte at de ikke var sikre (se figur 32). Den lave graden av øvelser med dette scenarioet kan forstås i lys av at skolenes plikt til å gjennomføre risikoanalyse og ha beredskap for skoleskyting først ble presisert i nevnte rundskriv sommeren 2015. Det er også en naturlig rekkefølge at kommunene først vurderer skoleskyting i sin helhetlig ROS, som må følges opp i overordnet beredskapsplan, før det øves med et slikt scenario.



FIGUR 32. Har kommunen i øvelse av overordnet beredskapsplan øvet scenarioet skoleskyting?

Utdanningsdirektoratet utga i samarbeid med Politidirektoratet i 2015 [Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner – veiledning i beredskapsplanlegging](#).

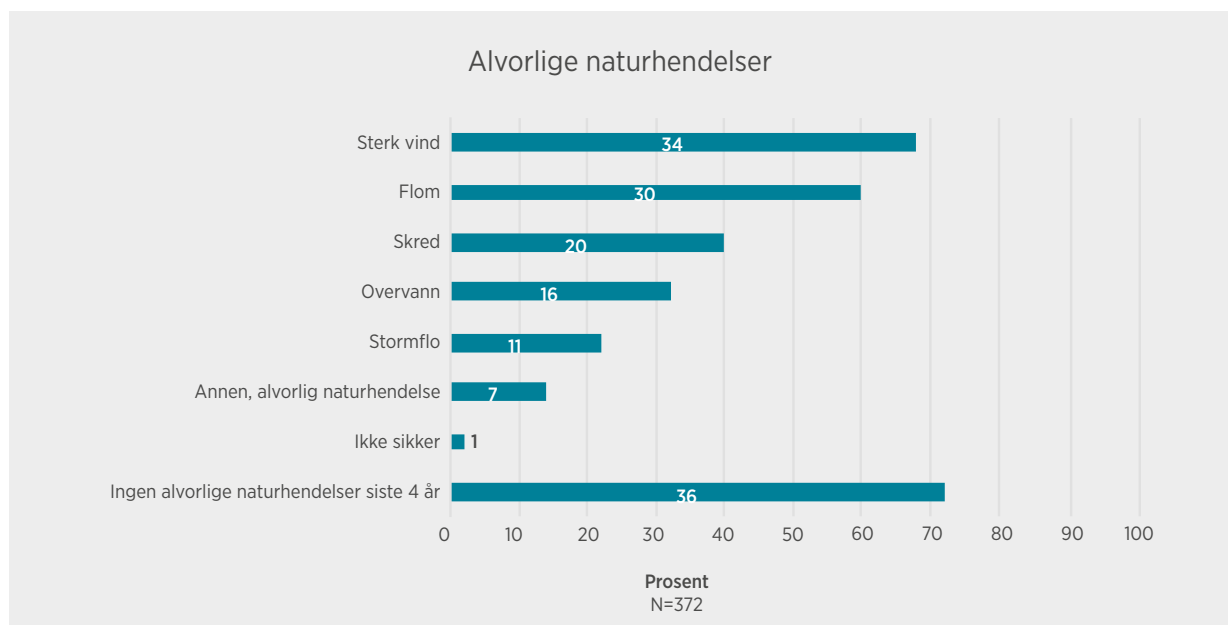
DSB har utgitt rapport om risikoanalyse av skoleskyting til Nasjonalt risikobilde 2015 [Delrapport skoleskyting](#).

8.2

ALVORLIGE NATURHENDELSER

Erfaringer fra de siste årene viser at alvorlige naturhendelser skjer stadig hyppigere. Kun 36 prosent av kommunene svarer at de ikke har vært utsatt for alvorlige naturhendelser.

I undersøkelsen har vi ikke definert kriterier for alvorlige naturhendelser, men legger til grunn at kommunene gjør en selvstendig vurdering ut fra hva de opplevde som en alvorlig naturhendelse. For ikke å gå for langt tilbake i tid har vi bedt om informasjon om alvorlige naturhendelser de siste fire årene.



FIGUR 33. Har kommunen vært utsatt for alvorlige naturhendelser siste 4 år? I så fall hvile typer? Flere svar mulig.

63 prosent av kommunene svarer at de har vært utsatt for en alvorlig naturhendelse i løpet av de siste fire årene. De alvorlige naturhendelsene som kommunene refererer at de er mest utsatt for er sterk vind (34 prosent), flom (30 prosent), skred (20 prosent), overvann (16 prosent) og stormflo (11 prosent). Tre kommuner krysset av for alle de fem hendelsestypene. 37 prosent av kommunene svarte at de har vært utsatt for to eller flere ulike typer alvorlige naturhendelser. Vi vet også at flere av kommunene ble utsatt for samme type naturhendelser flere ganger i løpet av de siste fire årene, og at flere av hendelsene kan ha inntruffet samtidig. Spørsmålet ga ikke anledning til å gi uttrykk for dette (se figur 33).

Kommunene ble gitt mulighet for å supplere svaralternativene på alvorlige naturhendelser. 27 kommuner benyttet denne muligheten. Hendelser som da ble nevnt var blant annet skog- og lyngbrann, steinsprang/ras, skredfare, kulde/frost og store nedbørmengder.

For de øvrige spørsmålene ble kommunen bedt om å ta utgangspunkt i den alvorligste naturhendelsen de opplevde i løpet av de siste fire årene.

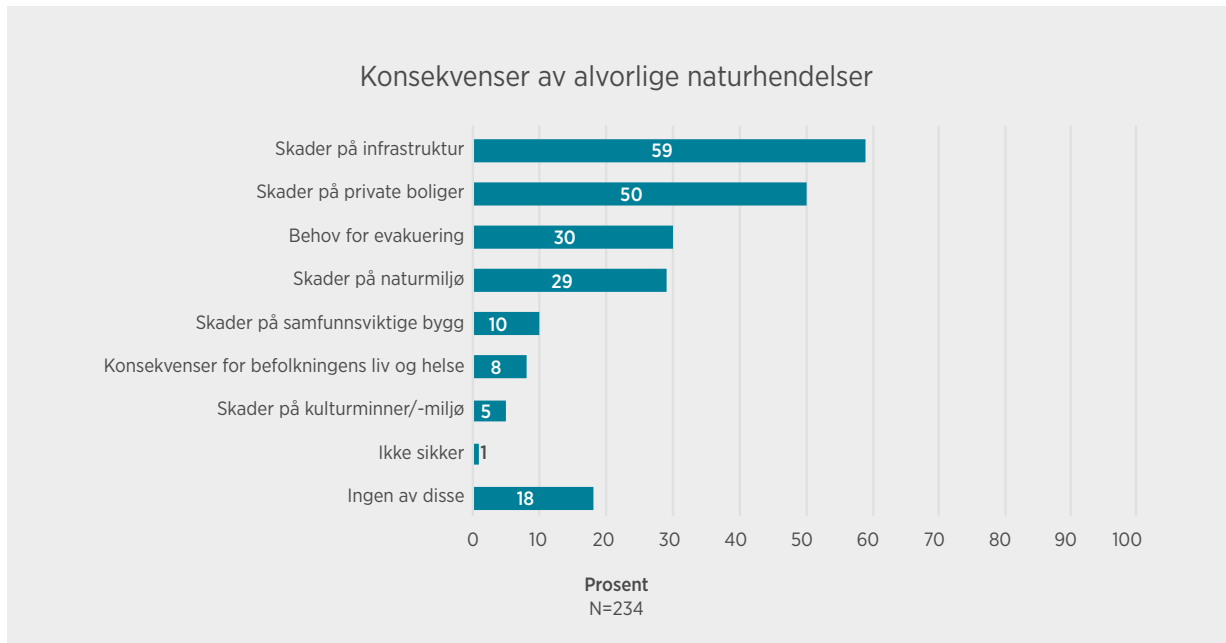
Ofte er det ikke den alvorlige naturhendelsen i seg selv, men følgehendelser av denne, som svikt og forstyrrelser i kritiske samfunnsfunksjoner som gir utfordringer for kommunen og befolkningen. Dette illustreres i figur 34.



FIGUR 34. Førte naturhendelsen til følgehendelser som svikt eller forstyrrelser i noen av følgende samfunnsfunksjoner? Flere svar mulig.

61 prosent av kommunene svarte at naturhendelsen førte til svikt/forstyrrelser i fremkommelighet for personer og gods, 40 prosent av kommunene svarte svikt/forstyrrelser i forsyninger av energi, 37 prosent svarte svikt/forstyrrelser i tilgang på elektronisk kommunikasjon, og 23 prosent nevnte svikt/forstyrrelser i oppfølgingen av særlige sårbare grupper og i nødvendige helse- og omsorgstjenester. 20 prosent av kommunene svarte at hendelsen medførte svikt/forstyrrelser i vann og avløpshåndtering, 19 prosent refererte til svikt/forstyrrelser i kommunens kriseledelse og krisehåndtering, 18 prosent i ivaretagelse av behovet for husly og varme, 14 prosent i nød- og redningstjenesten, 9 prosent i forsyninger av mat og medisiner, 5 prosent i forsyninger av drivstoff og 14 prosent av kommunene svarte ingen av disse (se figur 34). 65 prosent av kommunene oppga svikt/forstyrrelser i to eller flere av disse funksjonene ved håndteringen av den alvorlige naturhendelsen.

Erfaringene viser at alvorlige naturhendelser og ev. følgehendelser kan gi store konsekvenser.



FIGUR 35. Førte naturhendelsen og/eller eventuelle følgehendelser til noe av følgende? Flere svar mulig.

59 prosent av kommunene svarte at naturhendelsen og/eller følgehendelser førte til skader på infrastruktur, 50 prosent svarte at disse førte til skader på private boliger, 29 prosent opplyste at naturhendelser og eller følgehendelser ga skader på naturmiljø, 10 prosent svarte at disse ga skader på samfunnsviktige bygg og 5 prosent mente de ga skader på kulturminner/-miljø.

8 prosent av kommunene svarte at naturhendelsen og/eller følgehendelser fikk konsekvenser for befolkningens liv og helse, 30 prosent av kommunene svarte at naturhendelsen og/eller følgehendelser førte til behov for evakuering. 18 prosent av kommunene svarte ingen av disse (se figur 35). 53 prosent av kommunene svarte at den alvorlige naturhendelsen og/eller eventuelle følgehendelser førte til to eller flere av konsekvensene som ble oppgitt som alternativer.

Flere kommuner oppga at de hadde hatt hendelser de siste fire år med mange følgehendelser og mange konsekvenser. Lærdal i Sogn og Fjordane og Nord-Fron i Oppland hadde henholdsvis 11 og 10 av følgehendelsene listet opp i spørsmålet, og henholdsvis 6 og 7 av de opplistede konsekvenstypene. Tinn i Telemark har, i likhet med Nord-Fron, hatt en hendelse som har ført til samtlige av konsekvenstypene.

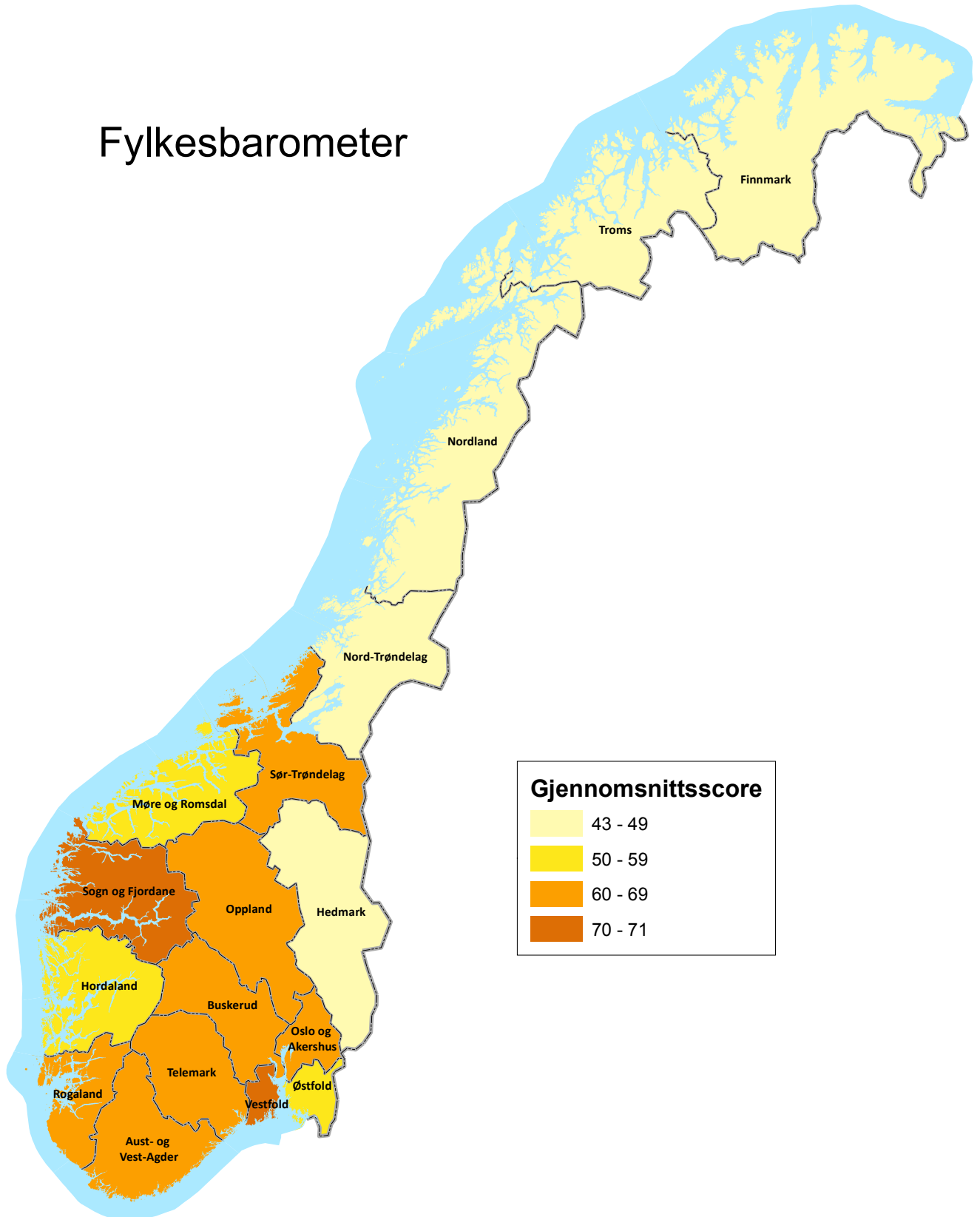
KAPITTEL

09

Fylkesbarometer



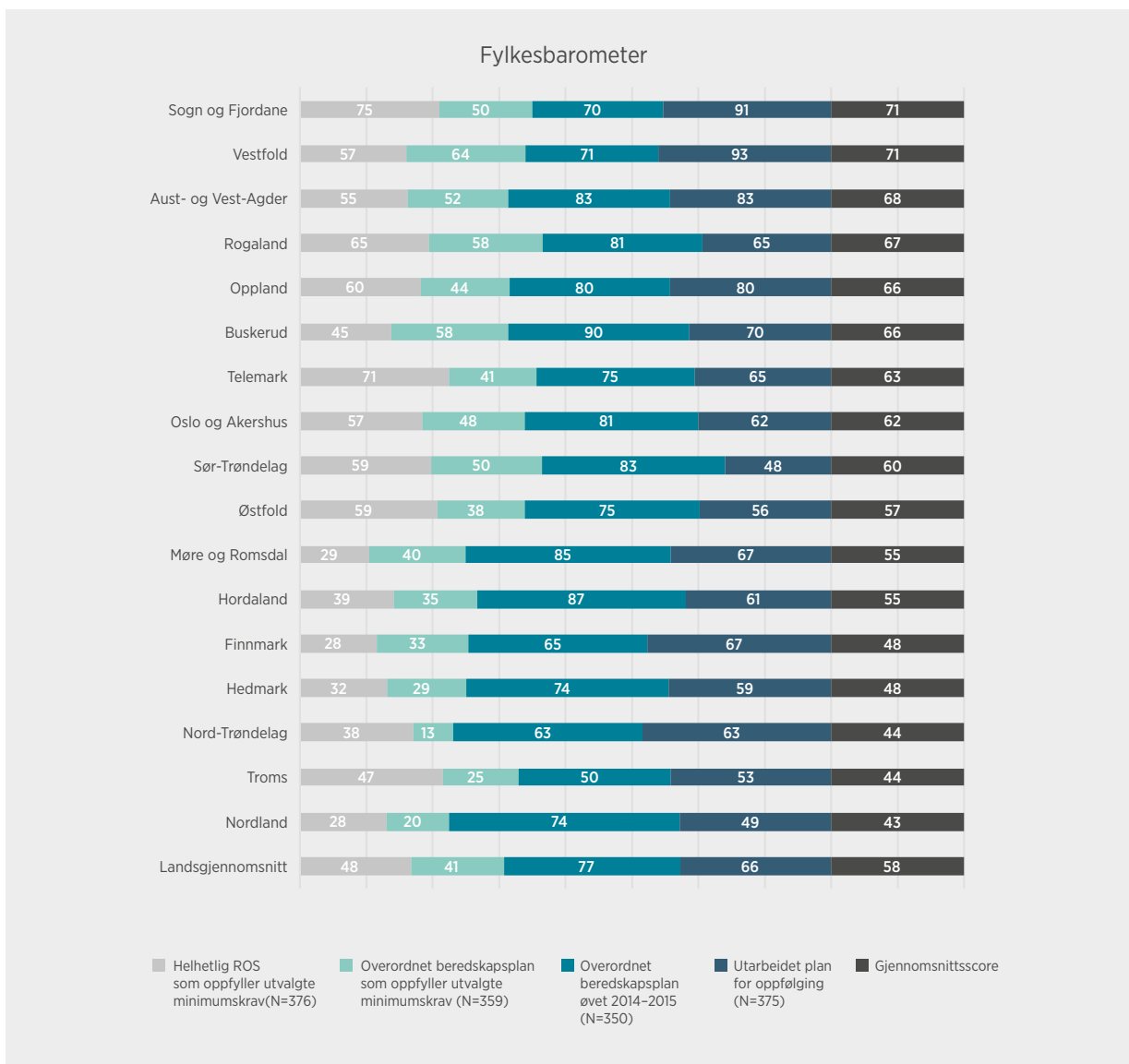
Fylkesbarometer



FIGUR 36. Fylkesbarometeret i kart.

Fylkesmennene er statens representant i fylket med en viktig rolle som pådriver, veileder og tilsynsmyndighet med kommunenes samfunnsikkerhetsarbeid. Fylkesbarometeret gir et oversiktsbilde over samlet status på arbeidet med kommunal beredskapsplikt fordelt på fylkesmannsembeter. Fra 2016 er Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder slått sammen til ett embete. Resultatene fra kommunene i disse to fylkene blir derfor presentert samlet.

Barometeret baseres på spørsmålene i undersøkelsen som følger utvalgte krav i beredskapsplikten. De fire målområdene/elementene i barometeret er helhetlig ROS (fra kapittel 2), overordnet beredskapsplan (fra kapittel 4), øvelse av overordnet beredskapsplan (fra kapittel 4) samt plan for oppfølging med samfunnsikkerhet og beredskap (fra kapittel 3). Dersom alle kommunene som har svart på undersøkelsen i et fylke, rapporterer at de har en helhetlig ROS som oppfyller utvalgte krav, vil fylket score 100 prosent på dette målområdet. Dersom halvparten av kommunene som har besvart spørsmålene rapporterer at de har gjennomført en helhetlig ROS som oppfyller disse, vil fylket score 50 prosent.



FIGUR 37. Fylkesbarometeret.

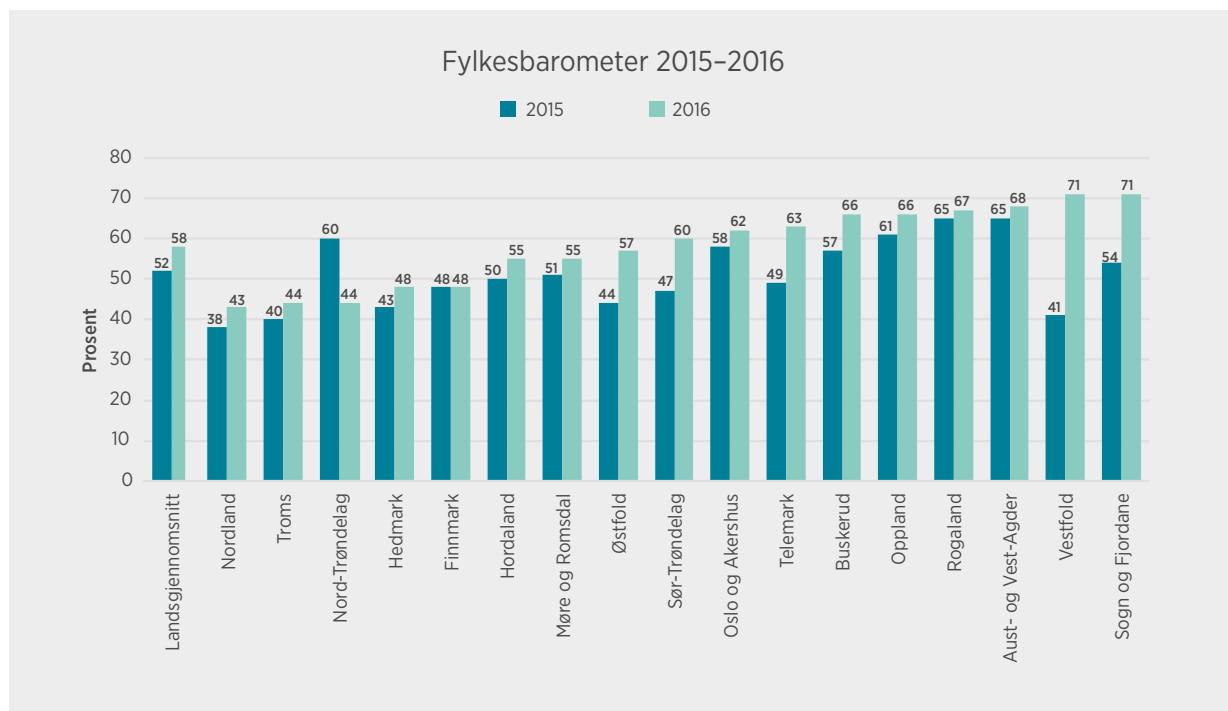
FYLKESBAROMETER

Landsgjennomsnittet viser at øvelser er det kravet flest kommuner oppfyller (77 prosent). Det er 48 prosent av kommunene som har en helhetlig ROS som oppfyller utvalgte krav. Dette er en økning på 7 prosentpoeng i forhold til forrige undersøkelse. 41 prosent har en overordnet beredskapsplan som oppfyller utvalgte krav, en økning på 6 prosentpoeng. 76 prosent har øvet overordnet beredskapsplan i løpet av de siste to årene. 66 prosent av kommunene har en plan for oppfølging. Det innebærer at det totalt for de fire områdene er 58 prosent av kommunene som arbeider spesielt godt med samfunnsikkerhet og beredskap. Dette er økning på 6 prosentpoeng fra 2015.

Sammenlignet med barometeret fra kommuneundersøkelsen 2015, er det 7 prosentpoeng høyere andel kommuner som tilfredsstill utvalgte krav til helhetlig ROS. En spesielt god utvikling når det gjelder helhetlig ROS ser vi for kommunene i Sør-Trøndelag, Telemark og Oppland.

Videre er det 6 prosentpoeng høyere andel kommuner med overordnet beredskapsplan som tilfredsstill utvalgte krav. Særlig ser vi en god utvikling for kommunene i Vestfold, Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag. For Vestfold er det en økning på 64 prosentpoeng når det gjelder kommuner med overordnet beredskapsplan som tilfredsstill utvalgte krav. En gjennomgang av resultatene for kommunene i Vestfold fra fjorårets og årets kommuneundersøkelse viser at mange av kommunene som i år oppfyller de utvalgte kravene, kun manglet ett eller to av disse i kommuneundersøkelsen i 2015.

Det er 6 prosentpoeng høyere andel kommuner som oppfyller krav om øvelser enn i 2015. Spesielt god utvikling ser vi for kommunene i Østfold og Buskerud. I forhold til kommuneundersøkelsen i 2015 er det 7 prosentpoeng høyere andel av kommunene som har en plan for oppfølging av samfunnsikkerhetsarbeidet. Det er spesielt kommunene i Sogn og Fjordane, Vestfold og Finnmark som bidrar til denne utviklingen.



FIGUR 38. Fylkesbarometer 2015-2016.

Det er størst andel kommuner i Sogn og Fjordane og Vestfold som oppfyller de utvalgte kravene til kommunal beredskapsplikt, med en gjennomsnittscore på 71 prosent. I år som i fjor ligger kommunene i Aust- og Vest-Agder og Rogaland høyt oppe på listen. Kommunene i Nordland og Troms har hatt utvikling i riktig retning, men ligger fremdeles nederst.

Sammenligner vi embetenes gjennomsnittsscore med tilsvarende i fjorårets fylkesbarometer ser vi en jevn positiv utvikling av det samlede samfunnssikkerhetsarbeidet fra 2015 til 2016. Unntaket er Nord-Trøndelag, som er det eneste fylket som har lavere gjennomsnittsscore i år enn i fjor. Nedgangen skyldes svakere resultater innenfor alle de fire områdene, blant annet fordi flere kommuner ikke oppfyller kravet om årlig revisjon av overordnet beredskapsplan og øvelse annet hvert år. Nedgangen skyldes også at noen kommuner som trakk gjennomsnittet opp i fjor, ikke har svart på årets undersøkelse.

Noen fylker skiller seg spesielt positivt ut. Vestfold gikk fra 16. plass i 2015 til delt 1. plass i år. I hovedsak skyldes denne økningen at flere kommuner tilfredsstiller kravene til overordnet beredskapsplan, som nevnt over, og plan for oppfølging. For øvrig nyanseres bildet noe når vi ser på tilsynsresultatene fra 2015, som viser at kommunene i Vestfold, i likhet med resten av landet, fortsatt har et forbedringspotensial. Kommunene i Sogn og Fjordane, Østfold og Sør-Trøndelag har også hatt en god utvikling.

KAPITTEL

10

Metode

METODE

Kommuneundersøkelsen 2016 er som tidligere år gjennomført som en surveyundersøkelse. Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk i spørreundersøkelsesverktøyet SurveyXact. Alle svar i undersøkelsen er registrert og behandlet elektronisk, noe som minimerer tilfeldige målefeil.

I en surveyundersøkelse er det i utgangspunktet ingen kontakt med respondentene, og det er derfor en utfordring å få motivert respondentene til å svare på undersøkelsen. En annen utfordring er de begrensede mulighetene for å oppklare misforståelser. For å bøte på dette, har vi i denne undersøkelsen gitt respondentene mulighet til å ta kontakt ved behov.

For å unngå misforståelser i begrepsbruk, og for å kunne måle resultatene mot en felles standard, er spørsmålene i undersøkelsen lagt tett opp til formuleringene i forskrift om kommunal beredskapsplikt. I tillegg er alle spørsmålene testet på flere personer for å sikre at spørsmålene blir oppfattet slik de er ment å bli oppfattet. Samtidig er det viktig for muligheten til å se på utviklingen over tid, at det gjøres minst mulig endringer i formuleringene. Flere kommuner har benyttet seg av kommentarfeltet sist i undersøkelsen for å komme med tilleggsinformasjon eller forslag til forbedringer. To punkter går igjen, og vil bli fulgt opp ved neste kommuneundersøkelse. På flere spørsmål oppleves svaralternativet *delvis* som mer passende enn *ja* og *nei*. Videre var 2016 savnet som svaralternativ der det ble spurt om årstall. Der dette kan ha hatt betydning for resultatene er det kommentert i rapporten.

Materialet fra kommuneundersøkelsen er å regne som en egenrapportering fra kommunene. Rapporter fra fylkesmennenes tilsyn med kommunene er en annen viktig kilde til informasjon, som utfyller og nyanserer bildet av kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid.

Av erfaring ønsker en del kommuner spørreskjema i en utskriftsvennlig versjon for å lettere kunne involvere relevante aktører i sin besvarelse. Dette ble løst ved at mottakerne kunne skrive ut skjemaet både før de fylte det ut, og etterpå svarene.

Svarene i undersøkelsen ble behandlet i SPSS Statistics, som er et program for statistisk analyse. Der det er mulig og hensiktsmessig å presentere årets resultater sammen med resultater fra tidligere års kommuneundersøkelser gjøres det i figurene. Forskjeller mellom år er signifikantestet (5 prosentnivå), og kun signifikante forskjeller er kommentert i teksten.

10.1

UTVALG OG FRAFALL

Kommuneundersøkelsen er en populasjonsundersøkelse. Det innebærer at alle landets 428 kommuner er bedt om å svare på undersøkelsen, og ikke bare et utvalg.

Kommunene mottok 6. januar 2016 informasjon per e-post om at kommuneundersøkelsen skulle gjennomføres. Selve datainnsamlingen pågikk i perioden 13. januar–5. februar 2016. For å sikre en høy svarprosent, mottok alle som ikke hadde svart innen den første oppsatte fristen, en påminnelse på e-post 27. januar med lenke til spørreskjemaet. Videre fikk fylkesberedskapssjefene oversikt over kommuner i sitt fylke som ikke hadde svart når svarfristen nærmet seg, og purret ytterligere på disse.

Totalt har 382 kommuner svart på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 89 prosent³¹. Forrige kommuneundersøkelse hadde en svarprosent på 90. Tallene i undersøkelsen gir derfor et godt grunnlag for å si noe om status på samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunene. Fordi antallet kommuner som har svart på de enkelte spørsmålene varierer noe, er det i hver enkelt figur oppført N, antallet som utgjør 100 prosent i den konkrete figuren.

Undersøkelsen ble sendt direkte til en konkret person i kommunen, fremfor til kommunenes postmottak. Fylkesberedskapssjefene hadde på forhånd oppgitt til DSB hvem som er beredskapskoordinator/beredskapsansvarlig i de ulike kommunene. Vi mottok en del automatiske feil- og fraværsmeldinger via SurveyXact. Det ble da tatt kontakt med kommunen det gjaldt for å be om en ny kontaktperson, og undersøkelsen ble sendt ut på nytt til den nye kontakten. Dette sikret oss oversikt over at undersøkelsen ble mottatt, og at personer som var fraværende under innsamlingsperioden ble erstattet.

Det er stor variasjon i hva slags funksjon kontaktpersonene har i sin kommune utover å være beredskapsansvarlig/beredskapskoordinator, og hvor stor andel av deres stilling som er satt av til beredskapsarbeid. Fordi de som har mottatt undersøkelsen har ulike forutsetninger for å svare på spørsmålene har vi oppfordret til å involvere andre relevante personer i kommunen.

Som det fremgår av tabell 1 er det ingen overrepresentasjon i frafallet innenfor enkelte kommunestørrelser som vil ha avgjørende betydning for tolkning av resultatene. I fjorårets undersøkelse var det en svak tendens til at større kommuner i større grad møter kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Denne tendensen er mindre tilstede i materialet fra årets undersøkelse.

³¹ 1 prosent har svart på deler av undersøkelsen, mens 88 prosent har gått gjennom hele spørreskjemaet.

KOMMUNESTØRRELSE	ANDEL KOMMUNER	ANDEL KOMMUNER I UNDERSØKELSEN
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 flere	3,5	3,9

TABELL 1. Fordeling kommuner etter størrelse.

Responser har variert noe fra fylke til fylke. I tabell 2 vises antall svar, antall ubesvarte og svarprosent fylkesvis. Nord-Trøndelag og Troms hadde lavest svarprosent, med henholdsvis 70 og 71 prosent. Resultatene viser en tendens til at de kommunene i Nord-Trøndelag og Troms som har svart på undersøkelsen, sammen med kommuner i Nordland, har større utfordringer med å nå kravene i kommunal beredskapsplikt enn kommuner i øvrige fylker.

FYLKE	ANTALL KOMMUNER	ANTALL SVAR	ANTALL UBESVART	SVARPROSENT
Finmark	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
Hele landet	428	382	46	89

TABELL 2. Svarprosent etter fylkesmannsembete.

Vedlegg

VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMAET 2016

Takk for at du vil delta i undersøkelsen.

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

Undersøkelsen skal besvares elektronisk. Hvis du ønsker å skrive ut spørreskjemaet på forhånd, trykk på skriverikonet nedenfor.

A. HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE (ROS)

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

- 2015
- 2014
- 2013
- 2012
- 2011 eller tidligere
- Ikke gjennomført
- Ikke sikker

Har det skjedd endringer av betydning for risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen etter at helhetlig ROS ble gjennomført?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Er kommunens helhetlig ROS oppdatert som følge av disse endringene?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Ble følgende aktører involvert i arbeidet med gjeldende helhetlig ROS? **Ja** **Nei** **Ikke sikker**

Kommunens ledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunens virksomheter (f.eks. helse- og omsorgstjenesten, brannvesen, teknisk etat)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre offentlige aktører i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Private aktører i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frivillige organisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er helhetlig ROS forankret i kommunestyret?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Er følgende forhold vurdert i kommunens helhetlige ROS?

Ja Nei Ikke sikker

Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fremtidig risiko og sårbarhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Inngår vurdering av alvorlige naturhendelser i kommunens helhetlige ROS?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

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

Ja Nei Ikke sikker

Kriseledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helse- og omsorgstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brann- og redningstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vann og avløp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er det i arbeidet med helhetlig ROS identifisert behov for tiltak for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen? I så fall, hvilke? Flere svar mulig.

- Forebyggende tiltak
- Tiltak i beredskapsplanlegging
- Tiltak som må følges opp av andre enn kommunen
- Andre tiltak
- Nei, det er ikke identifisert tiltak
- Ikke sikker

VEDLEGG

B. HELHETLIG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAP SARBEID

Har kommunen utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

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

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Er plan for oppfølging forankret i kommunestyret?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Er funn fra Fylkesmannens siste tilsyn med kommunal beredskapsplikt fulgt opp i følgende dokumenter? Flere svar mulig.

- Overordnet beredskapsplan
- Helhetlig ROS
- Plan for oppfølging
- Ingen av disse
- Ingen funn å følge opp
- Tilsyn ikke gjennomført
- Ikke sikker

Er det evaluert uønskede hendelser i kommunen siste 4 år?

- Ja
- Nei
- Har ikke hatt uønskede hendelser i kommunen siste 4 år
- Ikke sikker

Er funn fra evaluering etter siste uønskede hendelse fulgt opp i følgende dokumenter? Flere svar mulig.

- Overordnet beredskapsplan
- Helhetlig ROS
- Plan for oppfølging
- Ingen av disse
- Ingen funn å følge opp
- Ikke sikker

C. OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN

Har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Når ble gjeldende overordnet beredskapsplan sist revidert? Med revidert menes årlig rullering av overordnet beredskapsplan, ikke bare en oppdatering av for eksempel kontaktinformasjon. (Hvis planen ikke er revidert – kryss av for når planen er utarbeidet.)

- 2015
- 2014 eller tidligere
- Ikke sikker

Er kommunens overordnede beredskapsplan utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

VEDLEGG

Er kommunens overordnede beredskapsplan samordnet med...	Ja	Delvis	Nei	Ikke sikker
...beredskapsplaner innen kommunens ansvarsområder (for eksempel skoler, helse- og omsorgstjenester, brannvesen)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...andre offentlige aktørers beredskapsplaner (for eksempel politi, videregående skoler)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...private aktørers beredskapsplaner (for eksempel kraftselskap, teleleverandører, storulykkevirksomheter)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er overordnet beredskapsplan forankret i kommunestyret?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Inneholder overordnet beredskapsplan følgende?	Ja	Nei	Ikke sikker
Plan for kommunens kriseledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varslingsliste for aktører i kommunens krisehåndtering	<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, ØVELSER OG EVALUERING

Har følgende funksjoner fått opplæring i krisehåndtering?

	Ja	Nei	Funksjonen er ikke etablert	Ikke sikker
Kriseledelse	<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"/>
Krisekommunikasjonsansvarlig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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

- 2015
- 2014
- 2013 eller tidligere
- Har øvet, men ikke sikker hvilket år
- Har ikke øvet overordnet beredskapsplan
- Ikke sikker

Hvilke aktører øvet kommunen sammen med under siste øvelse der overordnet beredskapsplan ble øvet? Flere svar mulig.

- Andre kommune(r)
- Andre offentlige aktører
- Privat(e) aktør(er)
- Frivillige organisasjoner
- Kun med kommunens egne aktører
- Ikke sikker

Ble siste øvelse av overordnet beredskapsplan evaluert?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Er funn fra evaluering etter siste øvelse av overordnet beredskapsplan fulgt opp i følgende dokumenter? Flere svar mulig.

- Overordnet beredskapsplan
- Helhetlig ROS
- Plan for oppfølging
- Ingen av disse
- Ingen funn å følge opp
- Ikke sikker

E. OM FYLKESMANNEN OG VEILEDNING

Har kommunen fått veiledning av Fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt i 2015?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

VEDLEGG

Hvor fornøyd eller misfornøyd er kommunen med veiledningen fra Fylkesmannen?

- Veldig misfornøyd
- Misfornøyd
- Hverken eller
- Fornøyd
- Veldig fornøyd
- Ikke sikker

F. SKOLESKYTING

Inngår vurdering av skoleskyting som uønsket hendelse i kommunens helhetlige ROS?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

Er kommunens overordnede beredskapsplan samordnet med beredskapsplaner for alvorlige hendelser ved barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner?

- Ja
- Delvis
- Nei
- Ikke sikker

Har kommunen i øvelse av overordnet beredskapsplan øvet på scenarioet skoleskyting?

- Ja
- Nei
- Ikke sikker

G. NATURHENDELSER

Har kommunen vært utsatt for alvorlig naturhendelser siste fire år? I så fall, hvilke typer? Flere svar mulig.

- Flom
- Skred
- Overvann
- Sterk vind
- Stormflo
- Annen alvorlig naturhendelse, beskriv: _____
- Ingen alvorlige naturhendelser siste 4 år
- Ikke sikker

Hvis kommunen har vært utsatt for flere alvorlige naturhendelser siste fire år, ta utgangspunkt i den mest alvorlige hendelsen, når det svares på de neste spørsmålene.

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

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

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

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

VEDLEGG

H. AVSLUTTENDE SPØRSMÅL

På en skala fra 1 til 5, i hvilken grad opplever kommunen at følgende bidrar til å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet?

	1 Ikke i det hele tatt	2	3	4	5 I stor grad	Ikke sikker
Gjennomføre helhetlig ROS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utarbeide overordnet beredskapsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjennomføre og evaluere øvelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erfaringer fra uønskede hendelser	<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 noen kommentarer til årets kommuneundersøkelse, kan du skrive dem her:

Takk for din tilbakemelding. Dine svar er nå registrert og din besvarelse er fullført når du klikker Avslutt. Du blir videresendt til DSBs hjemmeside med informasjon om kommunal beredskapsplikt etter å ha klikket Avslutt. Du kan skrive ut din besvarelse ved å klikke på skriverikonet nedenfor.

Med vennlig hilsen Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap



Direktoratet for
samfunnsikkerhet
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 978-82-7768-380-5 (PDF)
HR 2321
Mars 2016