

# Kommunal beredskapsplikt

Nesbyen kommune

# Sammendrag

## Bestilling

Kontrollutvalget  
sak 22/21  
17. november 2021

## Formål

Vurdere om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk.

## Problemstilling

- Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt?

## Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i *"RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon"*.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved bruk av Questback. Undersøkelsen rettet seg mot de personer som er gitt en rolle og et ansvar i kommunens beredskapsarbeid i en «beredskaps-/krisesituasjon».

## Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene i dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt og utvalgte veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

De utledede revisjonskriteriene er listet opp i kapittel 3, og i vedlegg 4 fremgår selve utledningen av disse.

## Oppsummering og konklusjoner

Det fremstår som kommunens beredskapsarbeid og organisering samsvarer med forventningene, lovene og de underliggende prinsippene som statlige myndigheter stiller til alle norske kommuner.

Størsteparten av kommunens planverk er av relativt ny dato og har gjennomgått revideringer og gjennomganger de siste årene. Kommunen bruker et oversiktsdokument som i korte trekk gir innsyn i aktiviteten som gjennomføres på beredskapsfeltet, og samtidig gir et overblikk over fremtidige planer og innsyn i arbeidet med dokumentasjon og opplæring av involvert personell i praksis.

Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse anses som et godt utgangspunkt for kommunens beredskapsarbeid. Kommunen arbeider, i henhold til lovgivers føringer, tverrfaglig og involverer aktører fra det private næringsliv i utarbeidelsen av analysen. Kommunen kan med fordel ytterligere tydeliggjøre og konkretisere hvordan arbeidet med de risikodempende tiltakene beskrevet i ROS-analysen (herunder i de lokale virksomheter) følges opp.

Det er positivt at kommunen har etablert et offentlig tilgjengelig telefonnummer for beredskapshenvendelser.

Det er utarbeidet interne varslingslister til kriseledelsen og dens støttestab, og det fremstår utfyllende med kontaklinformasjon til alle i kriseledelsen. Det er også faste rutiner for å håndtere en varslingsom en hendelse/krise som krever kriseledelse.

Vi anser at kommunen svarer til lovgivers krav om et helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid og at beredskapshensyn er en integrert del av kommunens planer og prosesser. I tillegg har kommunen langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnsikkerhetsarbeidet gjennom kommunens langsiktige målsettinger.

Vi er ikke forelagt dokumentasjon som viser om det er gjennomført øvelser ved barnehagene, barneskolen eller ungdomsskolen, særlig innenfor PLIVO-hendelser de siste årene. En rekke av ansvarspunktene i rutinene for blant annet trusselhåndtering, situasjonsavverging, evakuering og psykososial støtte er lagt til personalet ved virksomhetene, og vi mener at om personalet skal sitte på slikt ansvar, så bør de ha øvd på hendelsene.

### Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale følgende:

- Vurdere å ytterligere konkretisere hvordan Nesbyen kommune arbeider med å følge opp arbeidet med de risikodempende tiltakene beskrevet i ROS-analysen
- Vurdere å gjennomføre øvelser innenfor PLIVO-feltet med bred deltakelse fra kommunens barnehager, skoler og ungdomsskoler
- Vurdere å formalisere kommunens samarbeid med andre beredskapsressurser

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse av 22. mai 2023 er vedlagt rapporten.

# Innhold

1.	Innledning .....	5
1.1.	Bakgrunn for prosjektet .....	5
1.2.	Formål og problemstillinger .....	5
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	5
1.4.	Definisjoner .....	6
2.	Metode.....	10
3.	Revisjonskriterier .....	12
4.	Beredskapsarbeidet i Nesbyen kommune.....	13
4.1.	Organisering av beredskapsarbeidet .....	14
4.2.	Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS).....	15
4.3.	Plan for kommunal kriseledelse .....	17
	Beredskapsplan – Kommunikasjon og informasjon, loggføring og dokumentasjon .....	20
	Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap .....	22
4.4.	Andre fagplaner .....	23
	Barnehager og skoler.....	23
	Helse.....	24
	Pandemi og smittevern.....	25
	Teknisk sektor – Vann og avløp .....	26
4.5.	Samarbeid .....	27
4.6.	Informasjon og opplæring .....	27
	Offentliggjøring av beredskapsplan.....	27
	Opplæring av personer med roller og ansvar i en krisesituasjon .....	27
4.7.	Evaluerings av hendelser og øvelser .....	28
	Koronaepidemien (Covid-19).....	28
	Øvelser .....	28
	Tilsyn .....	28
4.8.	Spørreundersøkelse.....	28
5.	Oppsummering og konklusjon.....	34
6.	Anbefaling.....	35
	Referanser .....	36
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren .....	38
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	40
	Vedlegg 3 – Metode .....	43
	Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier .....	45

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Nesbyen kommune vedtok i sitt møte 17. november 2021, sak 22/21, at Viken Kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av området Kommunal beredskapsplikt.

## 1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er vurdere om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk

I denne forvaltningsrevisjonen søker vi å belyse følgende problemstilling:

- **Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt?**

For å se nærmere på hvordan kommunen arbeider med kravene i den kommunale beredskapsplikten, vil vi komme inn på momenter som:

- Organisering av beredskapsarbeidet
- Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)
- Beredskapsplan, overordnet og lokalt
  - temaer som varslings, kriseledelse, kommunikasjon, evakuering, loggføring mm
- Smittevernplan, pandemiplan, kommunikasjonsplan og andre tema / områdeplaner
- Informasjon om beredskap
- Opplæring i beredskapsarbeidet
- Samordning internt i kommunen
- Samarbeid mellom kommuner og andre aktører som politi, redningsetater, statsforvalter (fylkesmann), frivillige organisasjoner mm.
- Hendelser, øvelser og tilsyn
- Oppdatering/revisjon av planverket

## 1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt en problemstilling for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under den problemstillingen. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

## 1.4. Definisjoner

### Nasjonal beredskap

Ansvarsprinsippet med sektoransvar for departementene innenfor sine respektive samfunnssektorer, gjelder på beredskapsområdet som på andre områder. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har et spesielt ansvar for å samordne innenfor sektorovergrepene arbeidsområder på beredskapssiden, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt og støtter JD i denne rollen.

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser, samt sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering.

### Nasjonal, regional og kommunal beredskap

DSBs ansvar omfatter blant annet nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap<sup>1</sup>, som en pådriver, koordinator og veileder for samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylkene og har et særlig ansvar for oppfølging og veiledning av kommunene. Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnssikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Lovbestemmelser om kommunal beredskapsplikt pålegger kommunene beredskapsplanlegging basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. I DSB har Enhet for regional og lokal sikkerhet ansvar for samordning av DSBs arbeid mot regionalt og kommunalt nivå.

### Kommunal beredskapsplikt

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne rollen er tydeliggjort gjennom kommunal beredskapsplikt (jf. sivilbeskyttelsesloven). Det er særlig kravene som fremkommer i sivilbeskyttelsesloven og forskriften for kommunal beredskapsplikt som regulerer kommunenes overordnede tilnærming til beredskap.

Beredskapsplikten pålegger kommunen å arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap, og understreker samtidig kommunens viktige rolle som samordner og pådriver i dette arbeidet.

Grunnlaget for et godt arbeid med samfunnssikkerhet i kommunen, er kunnskap om risiko og sårbarhet. Utarbeidelse av helhetlig ROS skal gi en slik oversikt. Analysen skal videre danne grunnlaget for kommunens målrettede arbeid for å redusere risiko og sårbarhet - gjennom forebyggende arbeid, styrket beredskap, øvelser og bedret krisehåndteringsevne. Krav til kommunal beredskapsplikt erstatter ikke, men utfyller beredskapspliktene gitt i annet regelverk.

DSB har utarbeidet flere veiledere i og hjelpeverktøy til beredskapsarbeidet. Se referanser bak i rapporten.

---

<sup>1</sup> <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader-og-roller/>

## ALNS

For all krisehåndtering i Norge er det fire prinsipper som veileder i tilnærmingen til beredskap, disse fire prinsippene er Ansvar, Likhhet, Nærhet og Samvirke. Det går frem av DBS veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område.

- *Ansvarsprinsippet* – betyr at den som har ansvaret i en normalsituasjon også skal ha ansvaret under kriser.
- *Likhetsprinsippet* – betyr at organiseringen skal være mest mulig lik under kriser som den er i en normalsituasjon
- *Nærhetsprinsippet* – innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
- *Samvirkeprinsippet* – innebærer at alle med ansvar skal bidra til å sikre best mulig samvirke og samarbeide om forebygging, beredskap og krisehåndtering.

## Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Helhetlig ROS er planleggingsgrunnlaget for utarbeiding av mål, prioriteringer og plan for oppfølging innenfor samfunnssikkerhet. Arbeidet skal forankres i kommunens ledelse og integreres i kommunens plan- og styringssystemer, herunder i planer etter plan- og bygningsloven.

En systematisk gjennomgang av kommunens geografiske område og virksomhet med sikte på å:

- kartlegge risiko og sårbarhet, som omfatter:
  - uønskede hendelser som er av en slik karakter eller et omfang at den involverer kommunens ledelse i vurderingen av forebyggende tiltak, samt beredskap og krisehåndtering
  - uønskede hendelser som berører flere sektorer
  - avdekke tverrsektorielle sårbarheter og gjensidige avhengigheter
  - unngå risiko og sårbarhet der det er mulig
  - redusere risiko og sårbarhet gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak
  - håndtere eventuell restrisiko med beredskap

På bakgrunn av helhetlig ROS skal kommunen samordne beredskapsplanleggingen i kommunen i en overordnet oppdatert og øvet beredskapsplan.

## Fylkes-ROS

Fylkes-ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse i fylket) skal gi oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket. Fylkes-ROS skal danne en felles plattform for å forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen av det regionale arbeidet med beredskap og krisehåndtering.

## Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes arbeid med kommunal beredskapsplikt.

Følgende definisjoner er hentet fra DSBs veileder om kommunal beredskapsplikt<sup>2</sup>. Der fremgår det at et viktig ledd i implementeringen av kommunal beredskapsplikt er at det etableres en felles forståelse av sentrale begreper som karakteriserer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

### **Samfunnssikkerhet**

Samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet innenfor hele spekteret av utfordringer, fra begrensede hendelser via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.

### **Beredskap**

Planlegging og forberedelse av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte. Beredskap er det å være forberedt til innsats for å møte uventede kritiske situasjoner. Forskjellige former for beredskap kan for eksempel være redningsberedskap, helseberedskap, egenberedskap, bare for å nevne noen<sup>3</sup>.

### **Beredskapsarbeid**

Kommunens samlede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

### **Uønskede hendelser**

Hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

### **Krise**

En hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner. En krise kan være en tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den organisasjonsenheten som i utgangspunktet har ansvaret for denne.

### **Kritisk infrastruktur**

De anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse.

### **Kritiske samfunnsfunksjoner**

«Kritisk samfunnsfunksjon» er det mest sentrale begrepet for forståelsen av området. Den er knyttet opp mot samfunnets grunnleggende behov som igjen er definert slik: «[Samfunnets grunnleggende behov] kan være trygghet for den enkelte og basale fysiske behov som vann, mat, varme og lignende».

---

<sup>2</sup> DSB – «Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt», nov. 2015, oppdatert aug. 2017

<sup>3</sup> Store norske leksikon - Beredskap



### Skadeforebyggende tiltak

Tiltak som settes inn mot årsakene til at uønskede hendelser oppstår og dermed reduserer sannsynligheten for at disse inntreffer. Dette forutsetter at risiko- og sårbarhetsområder kartlegges, analyseres og blir utgangspunkt for planverk og eventuelle tiltak.

#### Eksempel:

Å kartlegge skredfare for å unngå boligbygging er et typisk eksempel på et skadeforebyggende tiltak. Dersom det allerede er utbygd i et rasfarlig område, handler det skadeforebyggende tiltaket for eksempel om å sette opp fysiske installasjoner for å hindre at skred utløses.

### Skadebegrensende tiltak

Tiltak som settes inn mot konsekvensene av uønskede hendelser og som dermed minsker skadevirkningen av disse. Et eksempel på skadebegrensende tiltak er bygging av flomvoller som vern ved en mulig flom.

### Krisekommunikasjon

Når kriser oppstår, handler krisekommunikasjon om å formidle viktige og presise budskap på en mest mulig effektiv måte, under stort tidspress. Kommunikasjonen skal begrense usikkerhet om ansvarsforhold, klargjøre hva virksomheten gjør for å løse problemet og redusere krisens omfang, samt formidle hvordan rammede kan få hjelp og støtte. Krisekommunikasjon er altså en organisasjonskommunikasjon med medier, samarbeidsparter, egne ansatte og befolkningen i alvorlige situasjoner og kriser.

### Informasjonsberedskap

Den evnen virksomheter har til raskt å etablere systemer for å varsle, strukturere og utføre arbeidet med kommunikasjon og informasjon i en krisesituasjon. Ansvar, roller og rutiner for dette går frem av virksomhetens informasjonsberedskapsplan / krisekommunikasjonsplan som er en del av virksomhetens totale beredskapsplanverk.

### Terror

Den forrige sikkerhetsloven<sup>4</sup> definerte «terror» slik:

*«Ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.»*

---

<sup>4</sup> LOV 1998-03-20 nr 10, Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) OPPHEVET

## 2. Metode

Forvaltningsrevisjon utført av Viken kommunerevisjon IKS gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonskikk<sup>5</sup>.

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"<sup>6</sup> som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Informasjonen presentert i dette prosjektet er hentet inn gjennom dokumentanalyse og en spørreundersøkelse.

### Dokumentanalyse

Revisjonen har i kommunikasjon med kontaktperson fått tilgang til beredskapsdokumentasjonen for Nesbyen kommune. Denne dokumentasjonen danner grunnlaget for å analysere kommunens beredskapsarbeid.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i beredskapsfeltets innhold, organisering og foranliggende analyser. Eksempler på dokumentasjon revisjonen har analysert er: Beredskapsplaner, herunder overordnede, ulykkespesifikke, helse og omsorg, risiko- og sårbarhetsanalyser, stedsspesifikke beredskapsplaner, samarbeidsavtaler, kurs-, øvelses og evalueringsdokumentasjon, gjeldende rutineverk og varslingslister for å nevne noen.

Samlet sett skal den innhentede dokumentasjonen presentere et fyllestgjørende bilde av de rutiner og retningslinjer den enkelte ansvarshavende ansatt plikter å forholde seg til i forhold til kommunens beredskapsarbeid. Revisjonen har vært tydelig i sitt ønske om å få det *totale* bildet og omfanget på og av Enebakk kommunes beredskapsarbeid.

Samlet betyr dette at dokumentene som er innsamlet og den påfølgende spørreundersøkelsen ikke bare skal omhandle selve kriseledelsen som styres av rådmann når kriseledelsen er igangsatt. Undersøkelsen skulle også favne om hvordan krise- og beredskapssituasjoner mottas og oppfattes i *første* ledd, ute i den enkelte virksomhet.

### Spørreundersøkelse

Det ble utarbeidet en spørreundersøkelse som revisjonen sendte til personer med roller og ansvar i kommunens beredskapsarbeid i en beredskaps-, eller krisesituasjon. I tråd med prinsippene tidligere omtalt som ALNS tidligere i dette dokumentet håndteres de fleste krisesituasjoner der de oppstår. Undersøkelsen er derfor sendt til personer vi ble gitt tilgang til via prosjektets kontaktperson som er med i kommunens kriseledelse, stab og støtte til denne, ressursgruppe og andre interne

---

<sup>5</sup> God kommunal revisjonskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>6</sup> Vedlegg 2 - RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon

støttefunksjoner til rådmann, virksomhetsledere i Helse og omsorg, styrere, rektorer og ledere i Oppvekst og kultur, samt virksomhetsledere, driftsledere og avdelingsledere i Teknisk.

Bredden i utvalget var ment for å sikre tilbakemelding fra samtlige ledd i organisasjonen som har funksjoner i det brede beredskapsarbeidet. Beredskap er mer enn kun den sentrale kommunale kriseledelsen, den omhandler også de forskjellige enhetenes evne og forberedelsesgrad til å møte og håndtere uventede og kritiske situasjoner i virksomhetene.

Undersøkelsen omhandlet temaer som: organisering av og fokus på beredskapsarbeidet, beredskapsplan, samt eventuelle øvelser og hendelser. Undersøkelsen inneholdt også noen spørsmål om erfaringene med beredskapen under Covid-19 pandemien.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 31 personer, og det er mottatt svar fra 21 respondenter. Dette gir en svarprosent på 68 %. Revisjonen sier seg fornøyd med den oppnådde svarprosenten, og mener samlet sett at tilfanget av empiri som har fremkommet av metodene vi har tatt i bruk, presenterer den faktiske situasjonen for beredskapsarbeidet i kommunen. Vi mener det er samlet inn et tilstrekkelig faktagrunnlag til å belyse prosjektets problemstilling og revisjonskriteriene.

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg 3<sup>7</sup>. Vi viser kapittel 1.3 for eventuelle avgrensinger i prosjektets omfang.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse av 22. mai 2023 er vedlagt rapporten.

---

<sup>7</sup> Vedlegg 3 – Metode

### 3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet sivilbeskyttelsesloven<sup>8</sup>, forskrift om kommunal beredskapsplikt<sup>9</sup> og utvalgte veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)<sup>10</sup>.

På bakgrunn av problemstillingene og relevante krav i kildene<sup>11</sup>, har vi utledet følgende revisjonskriterier for vår gjennomgang av den kommunale beredskapsplikten i Nesbyen kommune. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av beredskapsarbeidet i kommunen. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

Forvaltningsrevisjonen har en problemstilling

- Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt?

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal utføre en ROS – risiko og sårbarhetsanalyse for kommunen
  - Kommunen skal oppdatere sin risiko- og sårbarhetsanalyse i samme takt som revisjoner av kommunedelplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.
- Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan for kommunen
  - Kommunen skal ha en plan for kommunens kriseledelse, interne varslingslister, ressursoversikter, evakueringsplaner og planer for varslings og krisekommunikasjon med befolkningen
- Kommunen skal følge de nasjonale beredskapsprinsippene som ansvar, likhet, nærhet og samvirke (ALNS)
- Kommunen skal gjøre beredskapsforberedelser slik sektorlovgivningen krever
- Kommunen skal oppdatere sin beredskapsplan minst en gang per år.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det.
- Kommunen skal samordne sitt beredskapsarbeid og sine beredskapsplaner med aktuelle aktører
  - Kommunen skal bidra til å etablere samarbeid med andre kommuner eller andre aktører som man finner hensiktsmessig for sitt geografiske område.
- Kommunen skal gjennomføre øvelser med fokus på områder som fremkommer av sin ROS-analyse.
- Kommunen skal øve sin beredskapsplan minst hvert annet år.
- Kommunen skal evaluere øvelser og uønskede hendelser.

---

<sup>8</sup> LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

<sup>9</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

<sup>10</sup> Oversikt over veiledere fra DSB som er benyttet finnes i "Referanser" bak i rapporten.

<sup>11</sup> Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier

## 4. Beredskapsarbeidet i Nesbyen kommune

Innenfor nasjonal beredskap er det fire grunnleggende prinsipper som alt beredskapsarbeid og krisehåndtering<sup>12</sup> styres etter; ansvar, nærhet, likhet og samordning. De fire prinsippene kan illustreres slik:

- **Ansvarsprinsippet** Den som har ansvaret i en normalsituasjon (daglig drift), har også ansvaret ved ekstraordinære hendelser (krise).
- **Likhetsprinsippet** Organisasjonen må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og de ordinære ansvarslinjene ligger fast.
- **Nærhetsprinsippet** Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
- **Samvirkeprinsippet** Det stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter (offentlige, private og frivillige) i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å jobbe systematisk og helhetlig med beredskapsarbeidet (samfunnssikkerhetsarbeid) på tvers av sektorer i kommunen. Arbeidet skal sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

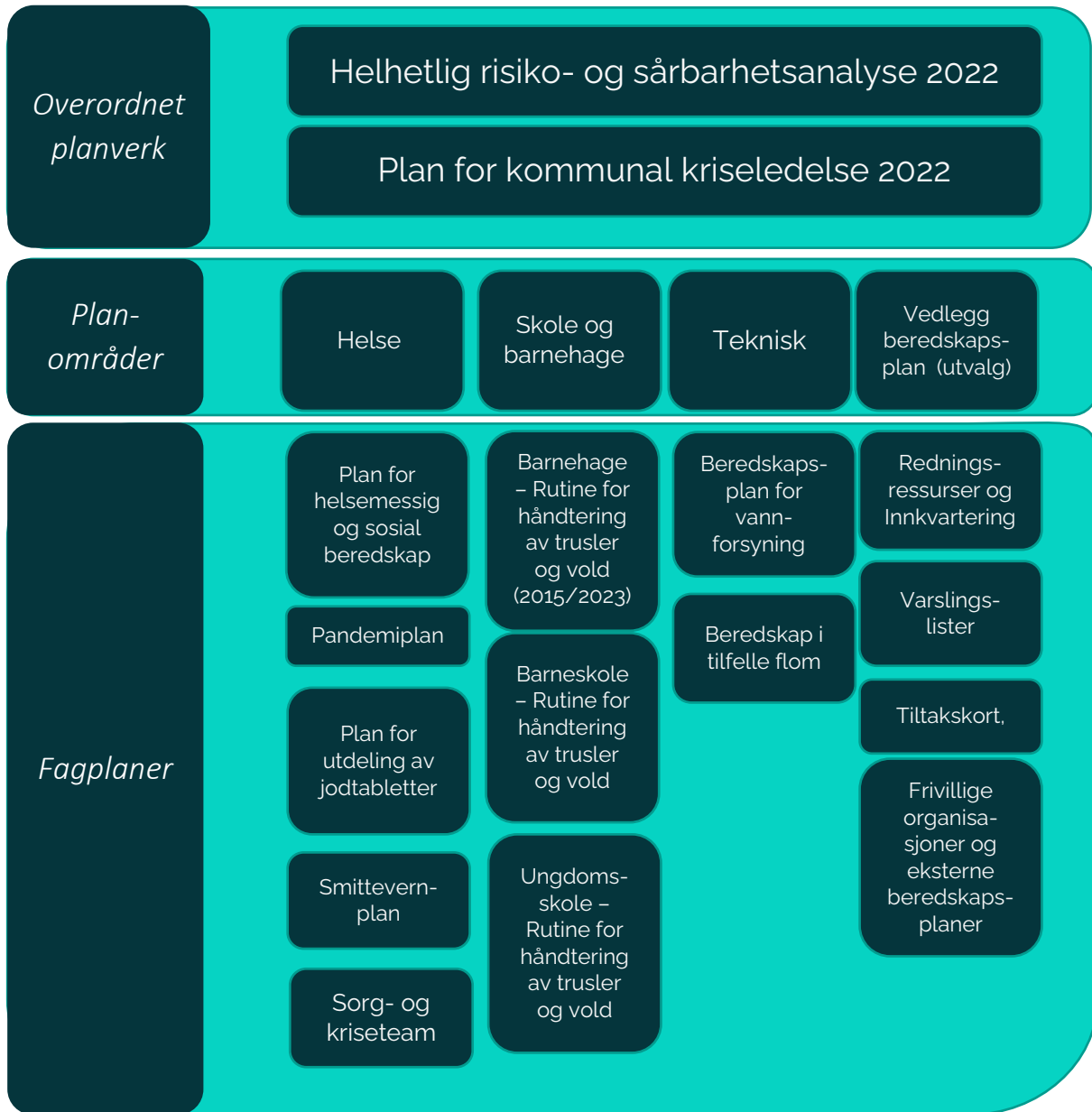
- Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt gir kommunen rollen som den lokale samordner gjennom en rekke lovpålagte plikter. Disse pliktene legger et særlig ansvar på kommunen for å fremme:
  - Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid
  - Et tverrsektorielt perspektiv
  - Samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører

I figuren på neste side presenteres et oversiktsbilde over beredskapsarbeidet i Enebakk kommune. Ved å fremheve de ulike planelementene som i sin helhet utgjør dette arbeidet, belyses omfanget av planarbeidet tilknyttet den enkelte sektor. Analysen tar først utgangspunkt i planene fastsatt på overordnet nivå, før den beveger seg nedover i retning de mer tjeneste- og virksomhetsspesifikke planene.

---

<sup>12</sup> NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

#### 4.1. Organisering av beredskapsarbeidet



I samsvar med lovgivers forventninger til kommunenes beredskapsarbeid har Nesbyen kommune organisert sitt beredskapsarbeid gjennom et overordnet planverk. Sentralt for kommunens beredskapsarbeid er «Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse» fra 2022. Risikokunnskap fra denne analysen danner bakgrunnen for utarbeidelsen av kommunens «Plan for kommunal kriseledelse», også fra 2022. I tillegg til disse to planene foreligger der også sektorspesifikt plan- og rutineverk for blant annet helse- og skolesektoren, Figuren ovenfor viser i all hovedsak dokumentasjonen som er mottatt fra kommunen.

Kommunens nettsider for beredskap inneholder informasjon om og telefonnummer til kriseledelsen i Nesbyen kommune, Nettsidene inneholder også en versjon av kommunens beredskapsplan (uten

vedlegg) hvor blant annet organisering og rolleforståelse fremkommer. I tillegg fremhever nettsidene de generelle nasjonale beredskapsrådene, samt råd for atomberedskap.

Revisjonen har fått tilgang til dokumentet «Beredskap – gjennomførte og planlagte aktiviteter» som fremstår som en punktvis oversikt over beredskapsgruppen i Nesbyen kommunes samlede aktiviteter. Dokumentet går fra nåværende tidspunkt og strekker seg tilbake til 2014. Dokumentet presenterer en oversikt over datoer og innhold hvor det har vært aktivitet i kommunens beredskapsgruppe. Dette innbefatter eksempelvis ekstremværhendelser hvor beredskapsgruppen har vært samlet og i etttertid gjennomført evalueringer, samt beredskapsgruppens kurs-, opplærings- og møtevirksomhet.

### Vurdering

Basert på dokumentasjonen revisjonen har blitt gitt tilgang til fremstår det som at beredskapsarbeidet og dens organisering i Nesbyen kommune samsvarer med forventningene, lovene og de underliggende prinsippene som statlige myndigheter stiller til alle norske kommuner. Revisjonen merker seg at størsteparten av kommunens planverk er av relativt ny dato og har gjennomgått revideringer og gjennomganger de siste årene.

Revisjonen ser positivt på bruken av et oversiktsdokument som i korte trekk gir innsyn i aktiviteten som gjennomføres på beredskapsfeltet i Nesbyen kommune. Oversiktsdokumentet presenterer samtidig en mulighet til å få overblikk over fremtidige planer og innsyn i om arbeidet med dokumentasjon og opplæring av involvert personell i praksis gjennomføres.

## 4.2. Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

Nesbyen kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse ble utarbeidet i 2017 og vedtatt 06.04.2017. Den har deretter blitt revidert i 2019 og senest 14.06.2022.

I ROS-ens oppsummering og konklusjon beskriver kommunen selv at analysene ikke avdekket store nye utfordringer. Kommunen skriver at de har vært spart for de store hendelsene som har hatt katastrofale følger over lengre tid. Det er tre områder hvor de opplever et økende trusselbilde; hendelser som er menneskeskapte (terror, sabotasje), naturbaserte hendelser på grunn av klimaendringer og bortfall av elektronisk kommunikasjon.

**«En konsekvens av ROS-analysen er følgelig at kommunen ikke bare gis en oversikt over hvilket ansvar man har på området samfunnssikkerhet, men like mye en statusoversikt over kommunens arbeid på området (analyser, planer, organisering, rutiner o.l.)»**

Tradisjonelt kjennetegnes kommunen av landbruksnæring, områder med mye skog og mark samt turistnæring i forbindelse med hyttefelt på fjellet. Defa og Protan er de to store industribedriftene på Nes. Kommunen deles i to med både vei og jernbane og det går årlig mye farlig gods på disse strekningene.

Hendelser som store trafikkulykker, terrorisme og forgiftning av drikkevann, er vurdert til å ha de mest alvorlige konsekvenser i form av dødsfall. Bortfall av energiforsyning og ekstremvær kan stille kommunen overfor store utfordringer. Brann i større bygg som skoler, sykehjem og trafikkulykker vil ramme flest personer og ha en høy sannsynlighet i kommunen.

Det står at kommunen anser det som viktig å følge opp ROS-analysen gjennom arbeidet med et godt tilpasset kriseplanverk, en veldrevet kriseorganisasjon og jevnlig øvelser. Arbeidet med nye og endrede tiltak for å redusere sannsynligheten og konsekvensene vil ha stort fokus i årene som kommer.

Kommunen fremstiller risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen på følgende områder:

- |   |   |
|---|---|
| 10.1 Ekstremvær med vind, brann og jordras                        | 10.7 Atomulykke – utslipp fra atomkraftverk       |
| 10.2 Flom/oversvømmelse   | 10.8 Skogbrann                                    |
| 10.3 Utbrudd av pandemi   | 10.9 Brann på skole                               |
| 10.4 Menneskeskapte tilsiktede hendelse pågående livstruende vold | 10.10 Større trafikkulykke                        |
| 10.5 Terrorisme   | 10.11 Bortfall av energiforsyning utover 12 timer |
| 10.6 Voldshandlinger under demonstrasjon eller store folkemengder | 10.12 Bortfall av e-kom utover 12 timer           |
|   | 10.13 Forgiftning av drikkevann                   |
|   | 10.14 Ulykke med farlig gods                      |
|   | 10.15 Cyberangrep og tap av skytjenester          |

Som det fremgår av risiko- og sårbarhetsanalysene som er beskrevet over, har kommunen kartlagt risiko ved flere kommunale tjenesteområder, herunder sykehjem, skoler og barnehager. Vurderingene følger lik fremgangsmåte: risiko og bakenforliggende årsaker identifiseres og konkretiseres; eksisterende tiltak indentifiseres; sannsynlighet for risiko vurderes; sårbarhet og konsekvens vurderes, før evakuerings- og befolkningsvarslingsbehov vises til; avslutningsvis presenteres forslag til tiltak ment for å redusere risikoen ved den uønskede hendelsen.

**<<Ved arbeid med utfylling av analyseskjemaene, har det blant annet vært dialog med aktører i bedrifter, næringsliv, nødetater og statlige myndigheter [...] Hele rapporten / analysen har vært behandlet i beredskapsrådet>>**

## Vurdering

Revisjonen vurderer kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse som et godt utgangspunkt for kommunens beredskapsarbeid. Revisjonen ser positivt på at kommunen i henhold til lovgivers føringer arbeider tverrfaglig og involverer aktører fra det private næringsliv i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere og ytterligere tydeliggjøre og konkretisere hvordan Nesbyen kommune følger opp arbeidet med de risikodempende tiltakene beskrevet i ROS-analysen (herunder i de lokale virksomheter). Dette gjelder implementering og videreføring av interne rutiner ment for å dempe risiko innad i kommunens virksomheter. Det gjelder også tiltak kommunen har satt inn for befolkningen eller fysiske forhold i kommunen.



Det er revisjonens oppfatning at en tydeliggjøring av dette arbeidet kan føre med seg gevinster, og da særlig gevinster for at beredskapshensyn hensyntas ytterligere i den lokale samfunnsplanleggingen. Denne formen for konkretisering vil gi folkevalgte i Nesbyen kommune større mulighet til å få innsyn i risikoutbedring og utviklingsarbeid som forekommer på beredskapsfeltet i kommunen.

### 4.3. Plan for kommunal kriseledelse

Nesbyen kommune har utarbeidet *Plan for kommunal kriseledelse* som ble vedtatt av kommunestyret 16.06.2022 sak 41/22. Her står det at planen er å betrakte som en instruks fra kommunestyret og som en aksjonsplan for kommunens oppnevnte kriseledelse.

Ved større ulykker eller katastrofer skal det vurderes av kommuneledelsen hvorvidt en forhåndsoppnevnt kriseledelse skal tre sammen. Denne består av personer med de nødvendige kvalifikasjoner og fullmakter til å iverksette tiltak som går ut over administrasjonens daglige organisering, budsjetter og ansvarsområder. Selv ved krise er det ønskelig at ansvarsforhold, linjeledelse og utførelse ligger så nær opp til normaladministrasjonen som mulig, og at hendelser løses på et så lavt nivå som er mulig og ellers i henhold til de grunnleggende prinsippene for krisehåndtering; ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Planen redegjør for organisering av kriseledelsen, herunder:

Møter	Funksjon	Vara
Alltid	Rådmann (leder kriseledelsen)	Fast stedfortreder
Alltid	Ordfører/informasjonsansvarlig	Varaordfører
Alltid	Beredskapsleder	Informasjonskoordinator
Alltid	Informasjonskoordinator	Stedfortreder
Alltid	Kommunalsjef teknisk	Stedfortreder
Alltid	Kommunalsjef oppvekst og kultur	Fast stedfortreder
Ved behov	Brannsjef	Stedfortreder
Ved behov	Kommuneoverlege	Stedfortreder
Ved behov	Politi	
Kan supplere	Hallingdal kraftverk	
Kan supplere	Prest	

Det er utarbeidet interne varslingslister for kriseledelsen og en fullstendig liste over kriseledelsens medlemmer og deres kontaktinformasjon i beredskapsplanens vedlegg 1. Her står det også at kommunen har opprettet et eget beredskapsnummer som til enhver tid kan kontaktes. Det står i beredskapsplanen at kriseledelsen i utgangspunktet skal etablere seg i Embetsgården, møterom 1. Dersom det er strømbrudd skal kriseledelsen samles på Elverøy hvor det er reservestrøm. Ved behov kan kriseledelsen også møtes på Teams hvor det er opprettet en gruppe for dette. Kriseledelsen oppløser seg selv når hendelsen kan håndteres av kommunes ordinære organisasjon. Det skal sendes rapport til kommunestyret snarest etter krisens opphør.

Planen gir retningslinjer for krisehåndtering. Det redegjøres for organisering av kriseledelsen, plan for kriseledelse, roller og oppgaver for kriseledelsen, hendelseshåndtering, informasjon og kommunikasjon, sikring og evakuering, ressursoversikter, atomberedskap, oppfølging og ajourhold, og planen sett i sammenheng med andre beredskapsplaner og rutiner.

Det står at planen er utviklet for å sette kommuneledelsen i stand til å håndtere en større ulykke eller uønsket hendelse som inntreffer innenfor kommunens ansvarsområde, men som er av en art eller omfang som går ut over det som regnes som normalbelastning, og ikke kan håndteres av kommunens ordinære innsatsapparat og organisasjon. Handlingsplanen viser til at kriseledelsen to mål er *1. søke å begrense skader, og bringe krisen til opphør med tilgjengelige midler (egne eller i samarbeid med andre), 2. opprettholde et best mulig ordinært tjenestetilbud, og iverksette tiltak for å normalisere situasjonen.*

Av planen så fremgår det den som mottar varsel om en hendelse, uansett nivå, uten opphold varsler sin nærmeste leder som deretter skal varsle kommunens kriseledelse. Den i kriseledelsen som mottar varslene skal iverksette tiltak og varsling etter retningslinjene i planen, herunder å varsle gjennom kommunens krisestøtteverktøy CIM hvor varslene skal loggføres.

Kriseledelsens oppgaver er som følger:

1. Innhente informasjon og vurdere situasjonen i kommunen.
2. Ta beslutninger om å iverksette tiltak for å forhindre/begrense skader på mennesker og materiell.
3. Prioritere ressurser fra kommunens side, både personellmessig og økonomisk
4. Holde kontakt med øvrige beredskapssetater, skadestedsledelse, helseforetak og lokal redningstjeneste
5. Utarbeide og sende ut informasjon til pårørende, egne ansatte, lokalbefolkningen og media
6. Gi rapport til Statsforvalteren om situasjonen i kommunen til avtalt tid
7. Evaluere hendelsen og kriseledelsens håndtering av hendelsen

## Ressursoversikt

Beredskapsplanen redegjør for følgende operative kommunale ressurser som kan bistå ved krise:

Teknisk	Logistikk/transport og forsyning	Lege- og helsetjenesten	Sorg- og kriseteam	Servicetorg
Driftsavdeling	Kommunens kjøretøy kan rekvireres fra etatene ved behov	Nesbyen legesenter	Varsles normalt via legevakt. Må vurdere å benytte medlem(er) som er ekstra ressurs for kriseledelsen (vedlegg 7)	Førstelinjekontakt mot publikum. Ansvar for å «sile» og videreformidle informasjon til kriseledelsen.
Bygningsingeniør		Trivind legesenter		
Kart/geodata	Avtaler med eksterne transportører	Egen beredskapsplan		
Sekretariat				

Vedleggene under redegjør for tilgjengelige ressurser kommunen har og tiltak for ...

Vedlegg kommunal beredskapsplan		
Tittel	Innhold	Sist revidert
1 Varslingsliste for kriseledelsen	Kontaktinformasjon til medlemmer av kriseledelsen, samt kontaktinformasjon til nøkkelpersoner/etater som kan bistå. Kriseledelsen har et eget kontaktnummer	15.09.2022
2 Redningsressurser	Liste over diverse instanser som er ressurs og/eller disponerer redningsressurser i/for kommunen, herunder; Ambulanse, atomberedskap, brann, dyr, ekstremisme, forsikring, helse, kommunikasjon, media, politi, Statsforvalteren OV, strøm, tekniske tjenester, transport og vær.	29.09.2022
3 Innkvartering/storhusholdning	Oversikt over steder for innkvartering, matservering, grendehus, tilfluktsrom tilgjengelig i Nesbyen og omegn (kartutsnitt)	30.09.2022
4 Frivillige organisasjoner	Oversikt over frivillige organisasjoner og nøkkelpersoner som kan bistå i en ulykkes-/katastrofesituasjon.	30.09.2022
5 Servicetorgetts beredskapsplan	Beskrivelse av servicetorgetts oppgaver ved en krise, inkl. dersom teknisk infrastruktur bortfaller.	30.09.2022
6 Beredskap i tilfelle flom	Oversikt over nøkkelpersoner, virksomheter og mannskap som kan bidra i tilfelle flom	29.09.2022
7 Sorg og kriseteam i Nesbyen	Oversikt over deltakere i sorg- og kriseteam, samt oversikt over andre nøkkelpersoner innenfor kommunens tjenesteområder	30.09.2022
8 Prosess atomberedskap		30.09.2022
8b Kommunal beredskap   plangrunnlag	Retningslinje utarbeidet av Statens strålevern	2017
9a Prioritert liste over tilbakeføring av strøm	Gjelder kommunale bygg som huser viktige kommunale tjenester.	Ukjent
9b Beredskapsplan nødstrømsaggregat Elverøy	Beredskapsplan for EL aggregat på Elverøy	30.09.2022
10 Eksterne beredskapsplaner, kontakt- og ressurslister	Oversikt over andre kommuners beredskapsplaner og andre eksterne aktørers beredskapsplaner	30.09.2022
11 Tiltakskort	Oversikt over tiltakskort. Disse skal være tilgjengelige i CIM for direkte loggføring, og laminert i beredskapskoffert.	30.09.2022

## Beredskapsplan – Kommunikasjon og informasjon, loggføring og dokumentasjon

Nesbyen kommune har som en del av sin handlingsplan for kriseledelse redegjort for informasjons- og kommunikasjonsarbeidet. Ved kriser er det følgende organiseringen som gjelder:

Informasjonsansvarlig	Ordfører
Informasjonssenter	Serviceorget
Pressesenter ved større hendelser	Kaffistugu,
Evakueringssenter	Idrettshallen (eller annet egnet sted)
Samlingssted for pårørende	Hotell Nesbyen
Oppmøtested ved utfall av telefon/nødnett	Elverøy, stasjonsvegen 69

Kommunen har satt seg som målsetning at all kommunal informasjonshåndtering ved hendelser og kriser skal basere seg på prinsippene om:

- Mest mulig åpenhet
- Korrekthet og helhetlig (verifiseres og godkjennes)
- Inkludering av alle kommunes innbyggere, og andre som oppholder seg her.

Det er ordfører som til enhver tid har det overordnede informasjonsansvaret. Dette for å sikre at informasjonen som gis av kommunen, uavhengig av kanal, er korrekt og fremstår som mest mulig helhetlig og koordinert. Kommunen har utarbeidet prinsipper for informasjonsarbeidet, herunder at de kun skal gi informasjon som gjelder deres ansvarsområder. De skal etterstrebe åpenhet, men samtidig ivareta personvern og sikkerhetsmessige forhold.

Informasjonsansvarlig avgjør sammen med kriseledelsen hvilke kanaler som kan benyttes. Nesbyen kommunen har valgt følgende kanaler for å gi informasjon ved kriser/hendelser:

- Telefon
- SMS
- E-post
- Kommunens hjemmeside
- Sosial medier
- Befolkningsvarsling – UMS
- Aviser: Hallingdølen m/nettutgave
- Radio: Radio Hallingdal, NRK Buskerud
- Fjernsyn: NRK, TV2
- Satellitt-telefon
- Statsforvalteren i Viken
- Jakt-/sikringsradioer
- Skolene/barnehagene: egne kommunikasjonskanaler
- Informasjonsmøter i forsamlingslokaler
- Plakatoppslag, løpesedler, oppsøke husstander
- Informasjonsskjermer NTN (kiwi, kjøpesenter og turistkontor)

Det er kriseledelsen som skal beslutte når befolkningsvarsling skal foretas og hvilke type varsling som skal brukes, og innholdet i varslingen.

Kommunens arbeid med sikring og evakuering, samt opprettelsen av evakuerings- og pårørendesenter beskrives i planen. Her beskrives beslutningsprosedyrer og evakueringspersonellens oppgaver i det tilfelle evakuering skulle vise seg nødvendig.

Sentralt for kommunens kriseledelse er hvilke forventninger og ansvar som stilles til det enkelte medlem i kommunens beredskapsledelse. Revisjonen kan ikke se å ha mottatt eksplisitte beskrivelser av dette, men fra beredskapsplanens vedlegg 11 fremstår det som at tiltakskortene beskriver rolle- og ansvarsforventningene til blant annet: beredskapskoordinator, loggførerens oppgaver, ordførers oppgaver, rådmannens oppgaver og servicetorgetts oppgaver.

## Vurdering

Nesbyen kommune har utarbeidet en beredskapsplan for kommunen. Denne ble vedtatt kommunestyret i juni 2022, og revideres årlig. Planen er gjort tilgjengelig for publikum på kommunens nettsider.

Revisjonen ser at det er utarbeidet en omfattende handlingsplan for kriseledelse med retningslinjer for hvordan kriseledelsen kan håndtere og vurdere en krise eller hendelse. I planen foreligger det interne varslingslister, ressursoversikter, evakueringsplaner og planer for varslings av og krisekommunikasjon med befolkningen.

Revisjonen ser positivt på at Nesbyen kommune har etablert et offentlig tilgjengelig telefonnummer for beredskapshenvendelser.

Det er utarbeidet interne varslingslister til kriseledelsen og dens støttstab. Varslingslisten fremstår utfyllende med kontaktinformasjon til alle i kriseledelsen. Det fremstår som at det er faste rutiner for å håndtere en varslings om en hendelse/krise som krever kriseledelse. Revisjonen ser det som viktig og riktig at kommunen benytter seg av CIM som loggføringsverktøy ved en hendelse/krise.

## Ressursoversikter

Revisjonen ser at det er tilgjengelige ressurser i kommunen ved hendelser. Revisjonen ser at denne listen dekker både praktiske oppgaver, informasjon, og akutt fysisk og psykososial helsehjelp. Det fremstår som at kommunen har kartlagt hvilke ressurser de har tilgjengelig internt og hvilke ressurser som er tilgjengelig i regionen og nasjonalt. Revisjonen ser at beredskapsplanens vedlegg som viser til ressurser tilgjengelige for kommunen ved en krise fremstår å treffe flere hendessscenarier og fremstår gjennomarbeidet. Revisjonen vil her minne om viktigheten av at kontaktinformasjonen i disse vedleggene oppdateres ved behov.

Kommunen har en betydelig mengde tilgjengelige organisatoriske og fysiske ressurser den ifølge beredskapsplanens vedlegg 2 'Redningsressurser' og vedlegg 4 'Frivillige organisasjoner' kan dra nytte av. Revisjonen vil i den sammenheng minne Nesbyen kommune om § 4 i Forskrift for kommunal beredskapsplikt, Beredskapsplans bokstav c, siste setning: «Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser». Revisjonen kan ikke se å ha mottatt noen form for slike inngåtte avtaler mellom Nesbyen kommune og relevante aktører som kan bistå under kriser. Det anbefales derfor Nesbyen kommune å arbeide for å formalisere samarbeidet med de mest sentrale aktørene på feltet, slik som Røde Kors som gjennom kongelig resolusjon 21. august 2009 er anerkjent som støtteaktør for norske myndigheter på det humanitære området<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> [Anerkjennelse av Norges Røde Kors' rett](#)

## Evakueringsplaner

Det fremstår som at kommunen har utarbeidet planer for evakuering ved behov hva gjelder redningsressurser, innkvartering og lokasjoner som kan motta større grupper mennesker i kommunen. Det fremstår som at kommunen har vurdert ulike scenarioer ved utarbeidelsen av disse planene.

## Planer for varsling av og krisekommunikasjon med befolkningen

Kommunen har utarbeidet retningslinjer for informasjon- og kommunikasjon som en del av deres handlingsplan for beredskap. Ved behov har kommunen tilgjengelige plattformer som raskt kan nå ut til befolkningen.

## Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Fra kommuneplanens samfunnsdel kapittel 9.3 Fysiske miljø kan man lese om beredskap at:

**«Kommunen har utfordringer knytta til samfunnssikkerhet og beredskap. Deler av Nes er utsatt for flom- og rasfare med de utfordringene det skaper. Kommunens ROS-analyse (2017) og plan for 14 kriseledelse er viktige dokumenter i denne sammenhengen som forankres i samfunnsdelen. Plandokumentene følges opp av regelmessige beredskapsøvelser.»**

**Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030**

Trygghet, sikkerhet og beredskap er beskrevet som en av kommunens hovedutfordringer i fremtiden. Målsettingen for å arbeide med utfordringen er: 'En trygg hverdag for innbyggerne'. Dette konkretiseres ytterligere til seks målsettinger kommunen arbeider mot:

1. Antall trafikkskadede skal være så nær null som mulig. Ingen barn skal skades på vei til og fra barnehage, skole og fritidsaktiviteter. Det skal bli stadig tryggere å ferdes i trafikken.
2. Veien til skole/barnehage skal være en trygg arena som også fremmer sosial utvikling
3. Bedre standard på veier og jernbaner. Økt bruk av kollektive transportmidler.
4. Digitale kommunikasjonsplattformer er tilgjengelige for alle.
5. Ha et samfunn som er tilgjengelig for alle og hindrer diskriminering
6. Nes kommune skal være et trygt og robust samfunn, og et trygt område for alle faste innbyggere, hytteeiere, besøkende og virksomheter.

Her vil revisjonen særlig trekke frem hvordan Nesbyen kommune søker å oppnå siste målsetting;

**Godt forberedt på å håndtere uønskede hendelser og krisesituasjoner; Arbeide systematisk for å redusere risiko og sårbarhet i alle uønskede situasjoner eller hendelser; Fokus på beredskap skal gjennomføre all kommunal virksomhet i planlegging, utbygging og drift.**

Ved gjennomgang av kommunens dokument 'Planbestemmelser kommuneplan 2015-2025' refereres det gjentatte ganger til at man skal gjøre vurderinger som samsvarer med risikobildet presentert i kommunens risiko- og vesentlighetsanalyse. Lignende henvisninger finner man eksempelvis i pkt. 10.2 i kommunens ROS-analyse: «Kommuneplanens arealdel for Nesbyen, jfr. Pkt.2 2.1.5 for bolig og utbyggingsområder er krav om reguleringsplan og i særskilt flomutsatte områder er det krav om at det skal tas særlige hensyn til flomsituasjoner i reguleringsarbeidet. Pkt. 2.6.5 omhandler hensynssone for 200-årsflom».

### Vurdering

For revisjonen fremstår det som at Nesbyen kommune svarer til forventningene lovgiver stiller i § 3 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt, Helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid og at beredskapshensyn er en integrert del av kommunens planer og prosesser. I tillegg har kommunen langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnsikkerhetsarbeidet gjennom kommunens langsiktige målsettinger.

## 4.4. Andre fagplaner

### Barnehager og skoler

Virksomhetsspesifikke planer for barnehager og skoler		
Tittel	Ansvarlig	Sist revidert
6.6 Rutine for håndtering av trusler og vold – barnehage	Nesbyen kommune	23.01.2019
6.6 Rutine for håndtering av trusler og vold - barneskole	Nesbyen kommune	01.11.2019
6.6 Rutine for håndtering av trusler og vold - ungdomsskole	Nesbyen kommune	01.01.2018
Beredskapsplan for barnehagene i Nesbyen kommune (smittevern)	Nesbyen kommune	20.01.2022

Det er fire kommunale barnehager i Nesbyen kommune. Foruten rutiner for håndtering av vold og trusler og smittevernplan, så har ikke kommunen oversendt egne virksomhetsspesifikke beredskapsplaner for de kommunale barnehagene.

Nesbyen kommune har en kommunal barneskole og en kommunal ungdomsskole, Nesbyen barneskole og Nesbyen ungdomsskole. Her er det også SFO. Revisjonen har ikke mottatt virksomhetsspesifikke beredskapsplaner for hverken barneskolen eller ungdomskolen foruten rutiner for håndtering av trusler og vold. Kommunen oppgir at skolen skal ha utarbeidet en lokal smittevernplan som ligner den revisjonen har mottatt fra barnehagen.

Rutinene for håndtering av trusler og vold i barnehage, skole og ungdomsskole har flere likheter, men fremstår å være lokalt tilpasset. Det er rutiner som viser til hvordan virksomhetene kan jobbe forebyggende for å minimere vold og trusler. Dersom det skal oppstå trusler eller en reell situasjon så er

der overordnede beskrivelser over hvilke rutiner nøkkelpersoner skal følge. Det er også beskrevet rutiner for oppfølging.

## Vurdering

Revisjonen forventer at det skal være utarbeidet lokale beredskapsplaner ved barnehager og skoler som gjør de enkelte virksomhetene rustet til å håndtere uforutsette hendelser som krever beredskapsferdigheter. Dette er i henhold til ALNS-prinsippene beskrevet tidligere i rapporten. Nesbyen kommune har oversendt rutiner ved vold og trusler og smittevernplan. Begge planer fremstår som relevante gitt mulige hendelser som kan oppstå på virksomhetsområdene. Slike hendelser er også godt beskrevet i kommunens ROS-analyse: pkt. 10.4 Menneskeskaptede tilsiktede hendelser, pågående livstruende vold og pkt. 10.3 Utbrudd av pandemi.

Revisjonen har med den tilgjengeliggjorte dokumentasjonen den har hatt til rådighet ikke vært i stand til å ettergå hvorvidt det har blitt gjennomført øvelser ved barnehagene, barneskolen eller ungdomsskolen i kommunen særlig innenfor PLIVO-hendelser de siste årene. En rekke av ansvarspunktene i rutineene er lagt til personalet ved virksomhetene, eksempelvis: trusselhåndtering, situasjonsavverging, evakuering og psykososial støtte. Det er revisjonens oppfatning at om personalet skal sitte på slikt ansvar så bør de ha øvd på hendelsene.

Revisjonen bemerker seg at det i mottatt dokumentasjon var planlagt øvelse for PLIVO-hendelser i skole for beredskapsgruppen i februar 2023. I epostkorrespondanse med kontaktperson 27.04 er det ikke gjennomført slik øvelse. Det er derfor revisjonens anbefaling at det gjennomføres slik øvelse, og at det så langt som mulig gjennomføres på en måte som involverer flest mulig av de ansatte i skolesektoren.

## Helse

Virksomhetsspesifikke planer for helse og omsorg		
Tittel	Ansvarlig	Sist revidert
Plan for helsemessig og sosial beredskap	Nesbyen kommune	2019
Plan for utdeling av Jodtabletter	Nesbyen kommune	16.03.2022

Nesbyen kommune har utarbeidet en plan for helsemessig og sosial beredskap. Planen er delt inn i en generell del (A) og en operativ del (B). I planens generelle del redegjøres det for:

- Kommunens ansvar
- Etablering av kriseledelse
- Kommunelegens tiltak
- Behandlingsbehov
- Behandlingstiltak
- Ressurser
- Egen plan
- Samordning av planer
- Virksomhetene – deltjeneste
- Fagkompetanse
- Evaluering og revisjon (en gang per år)



Kommunen følger prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samordning. Herunder at den som har hovedansvar i normalsituasjon, har ansvar ved krise. Organiseringen under krise skal være mest mulig lik den som gjelder ved daglig drift, og krisen skal håndteres på lavest mulig nivå. Det vil si at kommunens helsetjeneste skal ivareta sine ordinære funksjoner så langt forholdene muliggjør dette.

I planens operative del er det redegjort for hvordan kommunen skal håndtere følgende hendelser:

- A - Atomuhell, radioaktivt nedfall, ioniserende strålingsulykker
- B - Biologiske agens
- C - Kjemikalier, gasser
- G - Generell, for å lage tilsvarende tiltakskort for mulige andre hendelser i egen kommune
- P - Psykososiale tiltak

I den operative delen av beredskapsplan for helsemessig og sosial beredskap er det utarbeidet tiltakskort innenfor områdene nevnt over hvor tiltakskortene er utarbeidet for om en hendelse er akutt, haster eller vanlig.

Handlingsplan for kriseledelse gir en oversikt over kommunens helseberedskap i akutte og eller ekstraordinære situasjoner. Plandel C inneholder oversikt over tilgjengelige ressurser, nøkkelpersoner og varslingslister.

Det er hovedsakelig kommuneoverlegen som ved behov skal rekvirere nødvendig legepersonell, samt pleiepersonell i samråd med kommunalsjef i helse og omsorg.

Nesbyen kommune har utarbeidet en plan for utdeling av Jod-tabletter. Her er det satt retningslinjer for to scenarier; a) dersom atomulykken skjer mens barn er på skole, og b) dersom atomulykker skjer utenfor tiden barn er på skolen/i barnehage.

Ut ifra dette har kommunen utarbeidet retningslinjer for logistikk og utkjøring av utstyr. Nøkkelpersoner innenfor kommunalområdene har ansvar for at gitte oppgaver løses ved en atomulykke.

## Pandemi og smittevern

Virksomhetsspesifikke planer pandemi og smittevern		
Tittel	Ansvarlig	Sist revidert
Pandemiplan	Nesbyen kommune	28.11.2019
Smittevernplan	Nesbyen kommune	Ukjent

Nesbyen kommune har utarbeidet en pandemiplan. Planen tar blant annet for seg målsetting med planen, roller og ansvar, de kommunale oppgavene under en pandemi, og planforutsetninger. Det står at kommunen skal kunne håndtere en influensapandemi, slik det følger av kommunens generelle beredskapsplikt. Det fremgår av pandemiplanen at kommunens kriseledelse tidligst mulig skal få kunnskap om utviklingen og planlegge for ekstraordinær innsats ved rekruttering og omdisponering av personell, samt aktivere kontakt med frivillige organisasjoner og andre.

Det står videre at planen skal samordnes med eksisterende kriseplaner, varslingsystemer og nettverk, og å søke dem tilpasset til situasjonen ved en influensapandemi. Å søke et interkommunalt samarbeid, be om hjelp og yte støtte utenfor kommunen må vies oppmerksomhet. Eksterne aktører som Fylkeslegen bør konsulteres. Kommando og rapporteringslinjer er beskrevet i samsvar med kommunens beredskapsplan. Planen redegjør for de kommunale oppgavene under en pandemi, og for kommunelege/smittevernlegens ansvar.

Pandemiplanen påpeker en utfordring knyttet til at Nesbyen er en turistkommune og derfor deler av året vil ha såkalte toppuker hva gjelder folketall.

Som del av dette arbeidet har kommunen utarbeidet en smittevernplan. Smittevernplanen inneholder en oversikt over tilgjengelige ressurser til smittevernsarbeidet. Planen utleder fremgangsmåten, kanalene og prosedyrene i forhold til kommunikasjon i beredskapssituasjoner. Det er også viet en del av dokumentet til lokal plan for pandemisk influensa.

Det fremgår av 2. tertialrapport at kommunen utarbeidet en beredskapsturnus for helsepersonell som skal bistå en eventuell massetesting ved smitteutbrudd og smittesporing på skole og i barnehager under pandemien i 2021.

### Vurdering

Det fremstår til at kommunen utfyller de krav som beskrives i folkehelseslovens kapittel 3, Miljørettet helsevern og § 2-2 i Planlegging og krav til beredskapsforberedelser og beredskapsarbeid, i Lov om helsemessig og sosial beredskap. Smittevern- og beredskapsplanene beskrevet over baserer seg, i tråd med hensikten til lovverket blant annet på kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.

### Teknisk sektor – Vann og avløp

Virksomhetsspesifikke planer for teknisk sektor		
Tittel	Ansvarlig	Sist revidert
Beredskapsplan for vannforsyningen	Nesbyen vannverk	26.09.18

Beredskapsplanen for vannforsyningen inneholder en risiko- og sårbarhetsanalyse for Hallingdal og en risiko- og sårbarhetsanalyse for Nesbyen vannverk. Det er gjort vurdering til sammen 24 mulige hendelser og det er utarbeidet ett ROS-skjema for hver hendelse de siste 20 årene. Planen gir også en beskrivelse av administrative forhold, samt en oversikt over handlingsplaner og tiltak for å øke beredskapen.

### Vurdering

I tråd med Forskrift om vannforsyning og drikkevann m.m. (drikkevannsforskriften) § 11 har Nesbyen vannverk laget en selvstendig beredskapsplan for drikkeforsyningen. Revisjonen fastholder at tilgang på og trygghet til vannforsyning er en sentral del av kommunens overordnede beredskap.

## 4.5. Samarbeid

Kommunen deltar i flere samarbeidsorganer med andre Hallingdalskommuner. Revisjonen anser det som en styrke at kommunen har arenaer hvor de kan dele erfaringer og utfordringer.

Kommunen har også et eget beredskapsråd. Rådet møtes en gang i året, og ledes av ordfører. Rådet består av en hel rekke private og offentlige aktører utover kommunens egen beredskapsgruppe:

- Politiet
- Sokneprest i Nesbyen
- Ambulanse
- Hallingdal Brann og redningstjeneste
- Bane NOR
- Mattilsynet
- Hallingdal Kraftnett AS
- Defa AS
- Protan AS
- Nesbyen Røde Kors
- Nesbyen Røde Kors Hjelpekorps
- Nesbyen sanitetsforening
- Nesbyen IL
- Lions Club Nesbyen
- Nesbyen Rotary
- Nesbyen Kommune – avdelingsleder kommunale bygg

### Vurdering

Basert på møtereferatet for beredskapsrådet revisjonen har hatt tilgjengelig fremstår beredskapsrådet som en relevant og nyttig arena for lokal samordning og samarbeid på beredskapsfeltet. Arenaen gir kommunen og andre offentlige og private aktører anledning til å delta inn i lokale prosesser med sin kunnskap.

## 4.6. Informasjon og opplæring

### Offentliggjøring av beredskapsplan

Kommunens nettsider på beredskapsområdet inneholder informasjon om kommunens kriseledelse og har en offentliggjort versjon av kommunens beredskapsplan tilgjengelig. Der er i tillegg lenker til informasjon om hjemmeberedskap, atomberedskap og andre nyttige lenker på beredskapsområdet.

### Opplæring av personer med roller og ansvar i en krisesituasjon

Fra kommunens oversiktdokument for beredskapsarbeidet fremkommer det hyppig møtevirksomhet mellom aktørene i kommunens beredskapsgruppe. Innholdet i disse møtene har til hensikt å gjennomgå beredskapsplanen, revidere ROS-analysen, fagdager, fellesevalueringer for å nevne noen.

### Vurdering

Det er revisjonens vurdering at kommunen i tilstrekkelig grad har skriftliggjort at personell med en rolle i kommunens beredskapsgruppe har mottatt opplæring i sine oppgaver i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 og § 9. Revisjonen ser positivt på at kommunen har offentliggjort en versjon av beredskapsplanen til sine innbyggere.

## 4.7. Evaluering av hendelser og øvelser

### Koronaepidemien (Covid-19)

Revisjonen har mottatt Nesbyen kommunes egnevaluering av pandemihåndteringen. Dokumentet er omfattende og er på 72 sider. Brorparten av dokumentet er interimoppdateringer skrevet underveis i pandemien.

### Øvelser

Med unntak av de årene hvor koronapandemien stilte de største krav på kommunene (2020-2021) har det det i samtlige år revisjonen har oversikt over vært gjennomført øvelsesvirksomhet i Nesbyen kommune. Øvelsenes faglige innhold har blant annet vært innenfor atomberedskap, pandemihåndtering og IKT-angrep.

### Tilsyn

Revisjonen kan ikke se at statlige eller regionale myndigheter har gjennomført tilsyn med Nesbyen kommune på beredskapsområdet de seneste årene.

### Vurdering

Revisjonen ser det som positivt at Nesbyen kommune har samlet sine erfaringer og opplevelser underveis i pandemien og samlet dette i et evalueringsdokument. Det er revisjonens oppfatning at langvarige krise- og beredskapssituasjoner kan være uoversiktlige, og at man kan risikere å miste nyttig kunnskap om man kun evaluerer i etterkant av langvarige hendelser. Basert på oversiktdokumentet revisjonen har mottatt fremstår det til at kommunens administrasjon har praksis for å evaluere *både* hendelsesforløp hvor kriseledelsen besluttet å samles, og i etterkant av øvelsessituasjoner.

## 4.8. Spørreundersøkelse

For å besvare forvaltningsrevisjonens problemstillinger ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ulike deler av kommunens ledelse. De metodiske vurderingene rundt spørreundersøkelsen er beskrevet i kapittel 2 – metode.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 31 ansatte med lederroller eller særskilt beredskapsansvar som del av sine stillinger. Endelig svarprosent blant respondentene (n=21) ble 67,7 %.

Undersøkelsen tok utgangspunkt i spørsmål om tilstanden generelt i kommunens beredskapsarbeid og mer spesifikt i den enkelte virksomhets forhold til beredskapsarbeidet. Selv om undersøkelsen i sin helhet ikke har spesifikke problemstillinger rettet mot koronapandemien, er det på grunn av dens langvarighet og belastning på kommunens krise- og helseberedskap inkludert i denne undersøkelsen.

Respondentene skulle besvare noen spørsmål på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) og andre spørsmål med ja eller nei.

Undersøkelsen hadde spørsmål innenfor følgende kategorier:

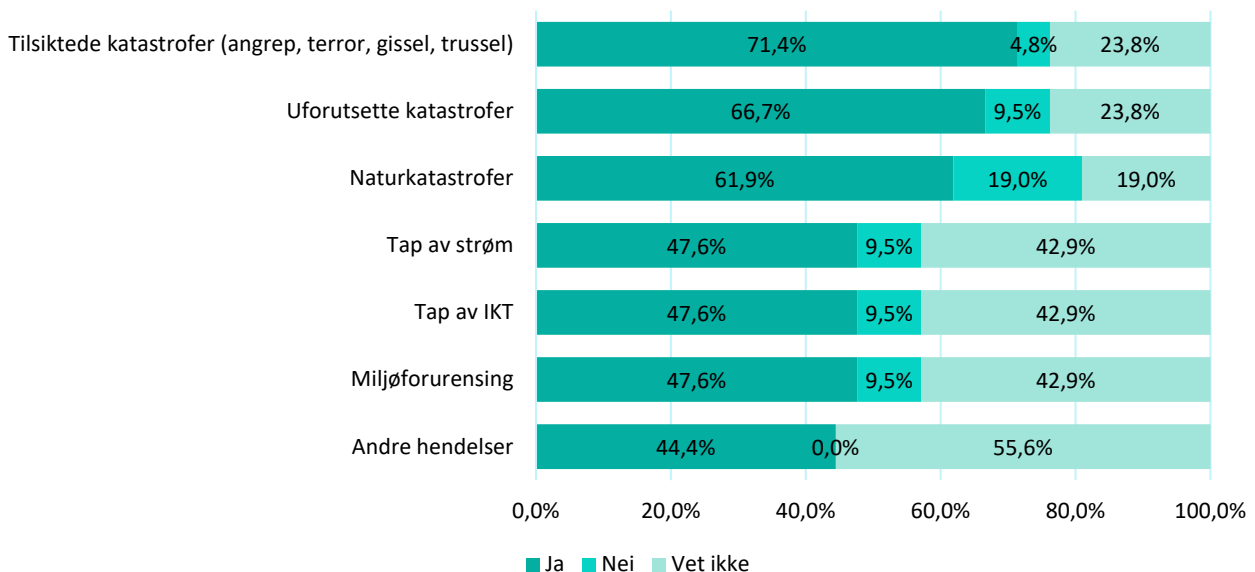
- Stilling og arbeidssted
- Utarbeidet lokal beredskapsplan
  - Utarbeidet tiltakskort (eller lignende)
  - Virksomhetsspesifikke ROS-analyser
- Fokus på beredskap
  - Tillit til egen beredskap
- Hendelser – krisesituasjoner (lokalt)
  - Håndtering av disse
- Covid-19 – Koronapandemien
  - Forberedelse
  - Tilgang på utstyr (beskyttelse / teknisk)
  - Opplevelse av håndtering

Videre følger et utvalg av spørsmålene fra undersøkelsen, som vi mener gir et godt bilde av respondentenes vurdering av beredskapsarbeidet i kommunen.

### Rutiner og tiltakskort

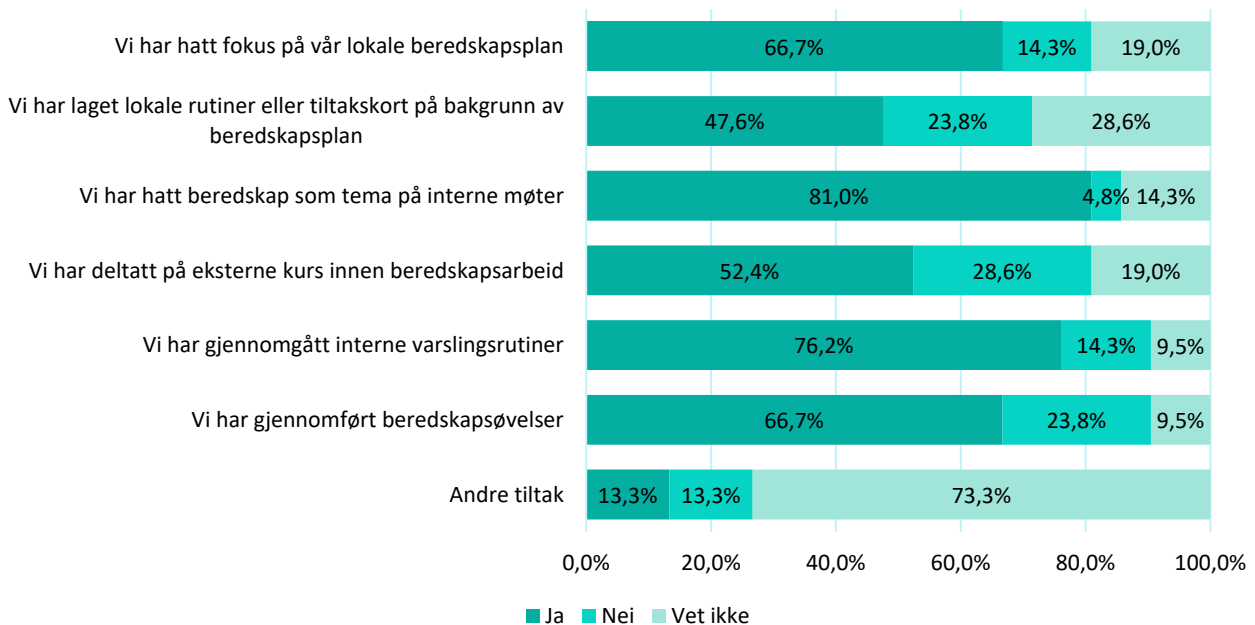
Figuren under viser status hos kommunens forskjellige virksomheter i forhold til utarbeidelse av rutiner eller tiltakskort for å håndtere ulike krisesituasjoner som kan oppstå. Verdt å merke seg er at ikke alle virksomheter er like eksponert for alle former for kriser. Det vil særlig være 'uforutsette katastrofer', 'naturkatastrofer', 'tap av strøm' og 'tap av IKT' som kan ramme de fleste virksomheter.

Har din virksomhet utarbeidet rutiner eller tiltakskort for å håndtere følgende hendelser?



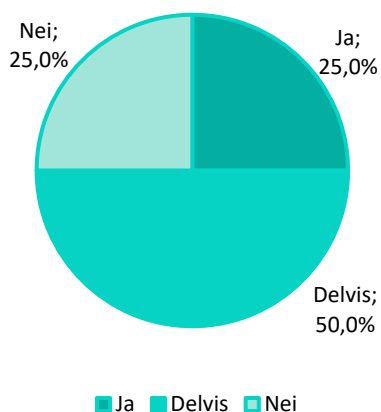
## Fokus på beredskap

Hvordan opplever du at fokuset har vært på beredskap det siste året?



Figuren viser hvordan den enkelte leder opplever at fokuset på beredskap har vært siste året. Flertallet av respondentene rapporterer at de har hatt fokus på sin lokale beredskapsplan (66,7 %), og hatt beredskap som tema i interne møter (81,0 %). Mange har gjennomgått interne varslingsrutiner (76,9 %) og har gjennomført beredskapsøvelser (66,7 %) det siste året. Litt over halvparten (52,4 %) rapporterer at de har deltatt på eksterne kurs innen beredskapsarbeid, og det er under halvparten (47,6 %) har laget lokale rutiner eller tiltakskort på bakgrunn av beredskapsplan.

Mener du beredskapsarbeidet har hatt et tilstrekkelig fokus ved din virksomhet?

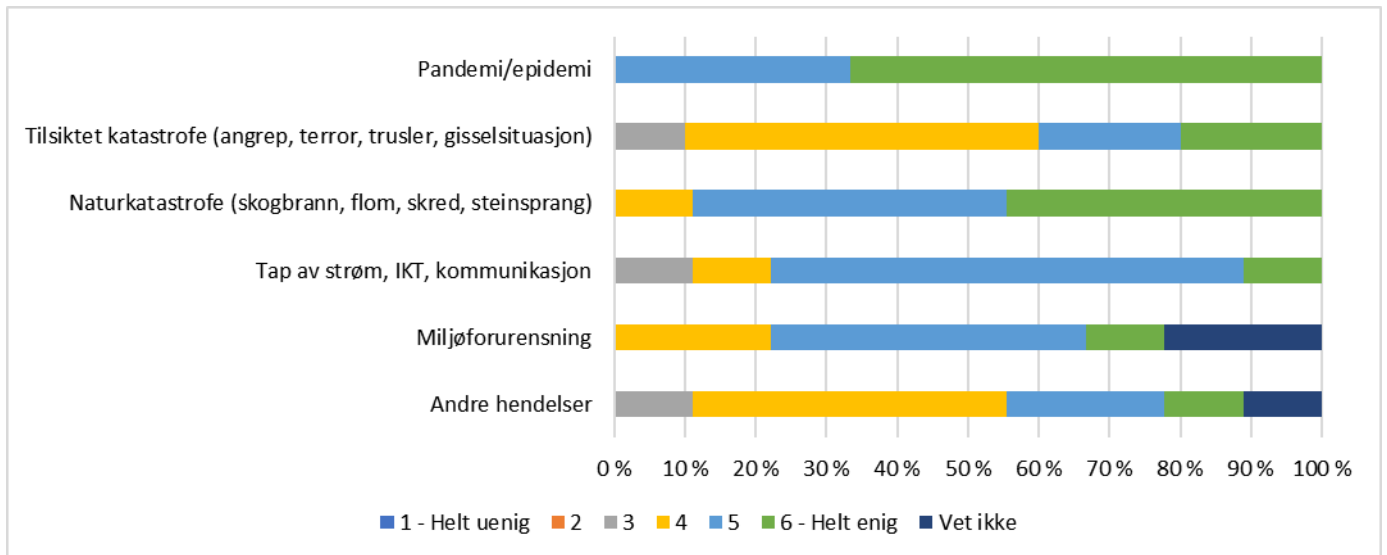


Den store overvekten av positive svar på påstandene over, må ses i kontrast til at kun et fåtall (25,0 %) ledere mener beredskapsarbeidet har hatt et tilstrekkelig fokus i sin virksomhet.

### Kriseledelse og krisehåndtering

Figuren under viser i hvilken grad respondenten har tillit til at kommunens kriseledelse er rustet til å håndtere et utvalg situasjoner, og svarene viser at kommunens kriseledelse nyter høy grad av tillit i forhold til flere typer hendelser.

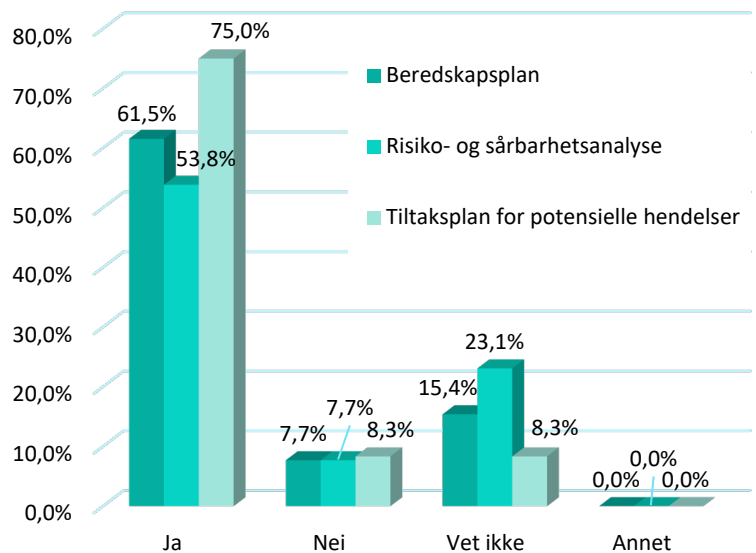
*Hvor enig eller uenig er du i at kommunens kriseledelse er rustet til å håndtere følgende kriser:*



### Virksomhetsspesifikke planer

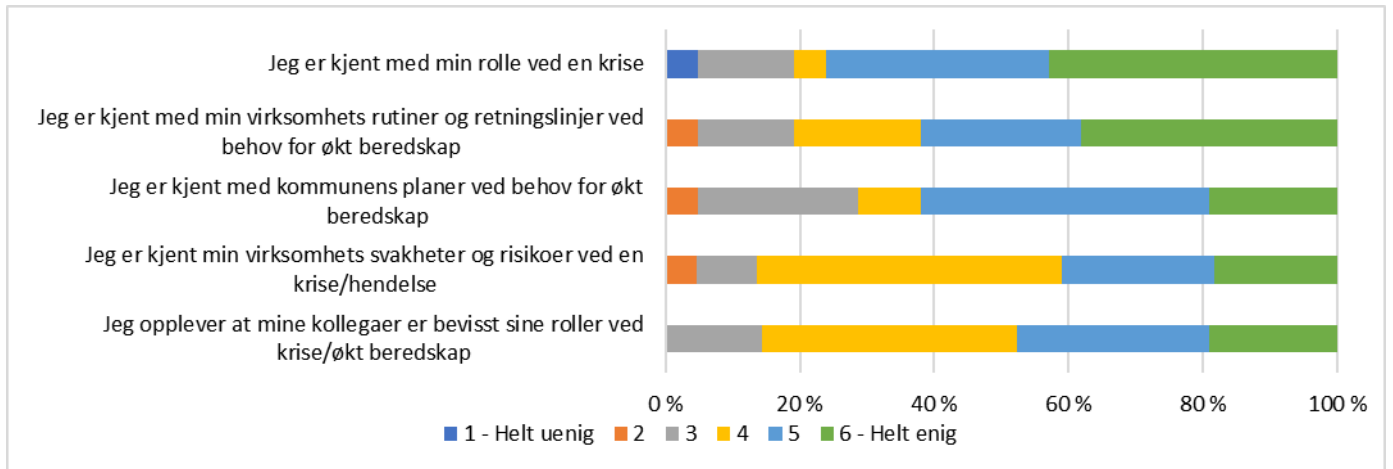
Figuren under viser hvilke virksomhetsspesifikke planer respondenten mener er utarbeidet ved deres virksomhet.

Det fremstår som at flertallet av virksomhetene har egne beredskapsplaner, egne risiko- og sårbarhetsanalyser, samt egne tiltaksplaner for mulige hendelser.



### Kjennskap til kommunens beredskapsarbeid

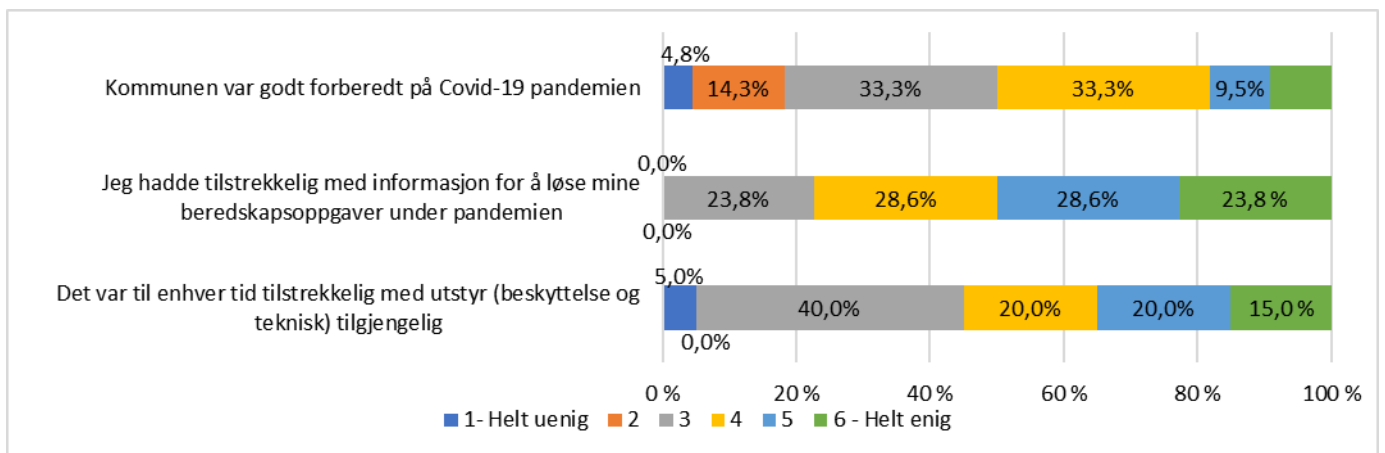
Figuren under viser forskjellige utsagn som omhandler kjennskap til beredskapsarbeidet i kommunen.



Gjennomgående for utsagnene respondentene har tatt stilling til er at det anses å være over middels kjennskap til roller, forventninger, rutiner, planer, og risikofaktorer som er gjeldende for kommunen som helhet, men også spesifikt på virksomhetsnivå. Tabellen viser at det er lavest score for kjennskap til egen virksomhets svakheter og risiko ved en krise/hendelse og hvor bevisst de anser at sine kollegaer er til sin rolle ved krise / økt beredskap.

### Koronapandemien

Figuren viser i hvilken grad respondentene opplevde at kommunen var forberedt på en pandemi, og hvordan pandemien ble håndtert.





## Vurdering

Vi ser det som positivt at en så stor andel av virksomhetene svarer at de har utarbeidet rutiner og tiltakskort i sine virksomheter, for mange viktige hendelser. Men det er likevel mange virksomheter som ikke har, eller ikke vet om de har tilpassede rutiner og tiltakskort for viktige hendelser i sine virksomheter.

Vi ser også positivt på at en stor andel av lederne i kommunen svarer at de har hatt fokus på lokale beredskapsplaner, beredskap som tema på interne møter, gjennomgått varslingsrutiner og gjennomført beredskapsøvelser. Samtidig er det en veldig liten andel som mener at det har vært tilstrekkelig fokus på beredskapsarbeidet i egen virksomhet. Svarene viser også at under halvparten har gjennomført beredskapsøvelser og laget lokale rutiner og tiltakskort.

Vi ser av svarene at det er en trygghet i kommunen på at kommunens kriseledelse er rustet til å håndtere flere ulike typer kriser, illustrert gjennom de seks eksempelsituasjonene som det er spurt om i undersøkelsen.

Undersøkelsen viser også at flertallet av virksomhetene har beredskapsplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser, samt tiltaksplaner rettet mot potensielle hendelser.

Vi ser også at en stor andel av respondentene er godt kjent med sin rolle, kommunens planverk og egen virksomhets planverk. Vi vil trekke frem at flere er usikre på eventuelle svakheter og risikoer i egen virksomhet ved en krise/hendelse og hvor bevisst deres kollegaer er sin rolle ved en krise/økt beredskap.

Avslutningsvis hadde spørreundersøkelsen noen spørsmål om innledningsfasen av koronapandemien (Covid-19). Her vil vi trekke frem at en veldig stor andel av respondentene svarte at de ikke synes kommunen var godt forberedt på Covid-19 pandemien. Det er også en høy andel som svarer at de ikke hadde tilstrekkelig informasjon eller utstyr (beskyttelse og teknisk) tilgjengelig.

## 5. Oppsummering og konklusjon

Basert på dokumentasjonen revisjonen har blitt gitt tilgang til fremstår det som at beredskapsarbeidet og dens organisering i Nesbyen kommune samsvarer med forventningene, lovene og de underliggende prinsippene som statlige myndigheter stiller til alle norske kommuner. Revisjonen merker seg at størsteparten av kommunens planverk er av relativt ny dato og har gjennomgått revideringer og gjennomganger de siste årene.

Revisjonen ser positivt på bruken av et oversiktsdokument som i korte trekk gir innsyn i aktiviteten som gjennomføres på beredskapsfeltet i Nesbyen kommune. Oversiktsdokumentet presenterer samtidig en mulighet til å få overblikk over fremtidige planer og innsyn i om arbeidet med dokumentasjon og opplæring av involvert personell i praksis gjennomføres.

Revisjonen vurderer kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse som et godt utgangspunkt for kommunens beredskapsarbeid. Revisjonen ser positivt på at kommunen i henhold til lovgivers føringer arbeider tverrfaglig og involverer aktører fra det private næringsliv i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere og ytterligere tydeliggjøre og konkretisere hvordan Nesbyen kommune følger opp arbeidet med de risikodempende tiltakene beskrevet i ROS-analysen (herunder i de lokale virksomheter). Dette gjelder implementering og videreføring av interne rutiner ment for å dempe risiko innad i kommunens virksomheter. Det gjelder også tiltak kommunen har satt inn for befolkningen eller fysiske forhold i kommunen.

Det er revisjonens oppfatning at en tydeliggjøring av dette arbeidet kan føre med seg gevinster, og da særlig gevinster for at beredskapshensyn hensyntas ytterligere i den lokale samfunnsplanleggingen. Denne formen for konkretisering vil gi folkevalgte i Nesbyen kommune større mulighet til å få innsyn i risikoutbedring og utviklingsarbeid som forekommer på beredskapsfeltet i kommunen.

Revisjonen ser positivt på at Nesbyen kommune har etablert et offentlig tilgjengelig telefonnummer for beredskapshenvendelser.

Det er utarbeidet interne varslingslister til kriseledelsen og dens støttestab. Varslingslisten fremstår utfyllende med kontaktinformasjon til alle i kriseledelsen. Det fremstår som at det er faste rutiner for å håndtere en varslings om en hendelse/krise som krever kriseledelse. Revisjonen ser det som viktig og riktig at kommunen benytter seg CIM som loggføringsverktøy ved en hendelse/krise.

For revisjonen fremstår det som at Nesbyen kommune svarer til forventningene lovgiver stiller i § 3 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt, Helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid og at beredskapshensyn er en integrert del av kommunens planer og prosesser. I tillegg har kommunen langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnsikkerhetsarbeidet gjennom kommunens langsiktige målsettinger.

Revisjonen har med den tilgjengeliggjorte dokumentasjonen den har hatt til rådighet ikke vært i stand til å ettergå hvorvidt det har blitt gjennomført øvelser ved barnehagene, barneskolen eller ungdomsskolen

i kommunen særlig innenfor PLIVO-hendelser de siste årene. En rekke av ansvarspunktene i rutineene er lagt til personalet ved virksomhetene, eksempelvis: trusselhåndtering, situasjonsavverging, evakuering og psykososial støtte. Det er revisjonens oppfatning at om personalet skal sitte på slikt ansvar så bør de ha øvd på hendelsene.

Det er derfor revisjonens anbefaling at det gjennomføres slik øvelse, og at det så langt som mulig gjennomføres på en måte som involverer flest mulig av de ansatte i skolesektoren.

## 6. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale rådmannen i Nesbyen kommune følgende:

- Vurdere å ytterligere konkretisere hvordan Nesbyen kommune arbeider med å følge opp arbeidet med de risikodempende tiltakene beskrevet i ROS-analysen
- Vurdere å gjennomføre øvelser innenfor PLIVO-feltet med bred deltakelse fra kommunens barnehager, skoler og ungdomsskoler
- Vurdere å formalisere kommunens samarbeid med andre beredskapsressurser

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse av 22. mai 2023 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 25. mai 2023.

Frode H. Christoffersen  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Åge Joakim Henriksen  
Prosjektleder / Forvaltningsrevisor

## Referanser

LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

FOR 2010-06-25 nr 943, Delegering av departementets myndighet til å gi forskrifter etter lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

LOV 2011-06-24 nr 29, Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

LOV 2011-06-24 nr 30, Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

LOV 2000-06-23 nr 56, Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

FOR 2001-07-23 nr 881, Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap

LOV 1994-08-05 nr 55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)

LOV 2008-06-27 nr 71, Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

LOV 2002-06-14 nr 20, Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

LOV 2000-11-24 nr 82, Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

LOV 1981-03-13 nr 6, Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

LOV 2003-07-04 nr 83, Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

FOR-2018-12-20 nr 2053, Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften)

FOR 2012-12-07 nr 1157, Forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftberedskapsforskriften)

LOV 1998-03-20 nr 10, Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) **OPPHEVET**

Meld. St. 10 (2016-2017), Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet

Meld. St. 21 (2012-2013), Terrorberedskap

Meld. St. 29 (2011-2012), Samfunnssikkerhet

NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Veiledere og rapporter fra DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som blant annet:

- Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, inkl. analyseskjema
- Veileder krisekommunikasjon
- Temarapport om samfunnets kritiske funksjoner og hvilken funksjonsevne samfunnet må kunne opprettholde til enhver tid
- Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser
- Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt
- Rapporter fra DSB i serien – Nasjonalt risikobilde (NRB) / Krisesenarioer

Nesbyen kommune – [www.nesbyen.kommune.no](http://www.nesbyen.kommune.no)

Info om beredskap: [www.nesbyen.kommune.no/om-nesbyen-kommune/beredskap/](http://www.nesbyen.kommune.no/om-nesbyen-kommune/beredskap/)

DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – [www.dsb.no](http://www.dsb.no)

Risiko, sårbarhet og beredskap: <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/>

NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat – <https://www.nve.no/>

Helsedirektoratet:

<https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/pandemiplanlegging/pandemiplanlegging-ikommunen>

<https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-ogkrisehandtering/koronavirus/prioriteringsnotat-prioritering-av-helsehjelp-i-norge-under-covid-19-pandemien>

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020,

[https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK\\_RevisjonsStandard\\_Kommune/RSK\\_001\\_Standard\\_for\\_forvaltningsrevisjon\\_200812.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf)

# Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektøren

Kommunedirektørens uttalelse til rapport, datert 22. mai 2023

Fra: Anders Halland  
Sendt: mandag 22. mai 2023  
Til: post@vkrevisjon.no  
Emne: Kommentarer til revisjonsrapport

Kommunedirektøren mener Viken kommunerevisjonens framstilling av arbeidet med kommunal beredskapsplikt gir et godt øyeblikksbilde av status for Nesbyen kommune.

Kommunedirektøren vil gjøre oppmerksom på at Revisjonen har fått oversendt en revidert ROS-analyse av 04.11.2022 som også inneholder risiko- og sårbarhetsvurdering av Cyberangrep og tap av skytjenester. Denne er ikke inkludert i oversikten på side 16.

Kommunedirektøren gjør også oppmerksom på at tabellen på side 17 ikke stemmer med organisering av kriseledelsen gitt i Plan for kommunal kriseledelse. Plan for kommunal kriseledelse finnes på kommunes hjemmeside.

Nesbyen kommune har en avtale med Norske Sanitetskvinner, jfr. Ressursoversikter side 21. Kommunedirektøren beklager at denne ikke er lagt frem under revisjonsarbeidet.

Mvh  
Anders Halland  
Konstituert kommunedirektør

## Kommentar til uttalelsen

I uttalelsen gjøres det oppmerksom på at tabellen i vår rapport, på side 17, ikke stemmer med organisering av kriseledelsen gitt i Plan for kommunal kriseledelse, og at denne finnes på kommunes hjemmeside.

Ved søk på kommunens nettside, kommer det treff på to versjoner av den aktuelle planen:

- Plan for kommunal kriseledelse, Nesbyen kommune – vedtatt av KST 16.06.22 – sak 41/22.  
<https://www.nesbyen.kommune.no/contentassets/0a7187dff561401ab68c94905411aeb2/beredskapsplan-kommunal-kriseledelse-nesbyen-2022-nettversjon.pdf>

- Plan for kommunal kriseledelse, Nesbyen kommune – vedtatt av Kommunestyret høsten 2015, sak 117/15. Revidert pr 20.04.2017. [https://www.nesbyen.kommune.no/innhold-fra-gammel-losning/nes/plan--regulering/beredskap/plan-for-kommunal-kriseledelse\\_nettsversjon.pdf](https://www.nesbyen.kommune.no/innhold-fra-gammel-losning/nes/plan--regulering/beredskap/plan-for-kommunal-kriseledelse_nettsversjon.pdf)

Vi kan ikke se at tabellen som står i den nyeste versjonen (2022) avviker fra den som står i vår rapport.

Vi har forsøkt å få avklart dette med konstituert kommunedirektør, men har ved utsendelsestidspunktet ikke fått svar på vår henvendelse.

Det er også henvist til at revidert ROS-analyse inneholder risiko- og sårbarhetsvurdering av Cyberangrep og tap av skytjenester, og at dette ikke er inkludert i oversikten på side 16 i vår rapport..

I revidert ROS-analyse er det tatt inn et skjema med fremstilling av risiko og sårbarhet for cyberangrep og tap av skytjenester. Dette er imidlertid ikke tatt med videre i de senere kapitlene i ROS-analysen, som beskriver hvordan dette påvirker kritiske samfunnsfunksjoner og kapittel for risikohåndtering av de aktuelle uønskede kriserelaterte hendelsene med forslag til tiltak.

Tabellen på side 16 i denne rapporten er oppdatert.

## Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

*Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.*

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner<sup>14</sup>, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Punkt	Innhold
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Revisjonsdialogen
14-15	Revisjonskriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

### Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

### Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at

<sup>14</sup> LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1



kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

### **Revisjonsdialogen:**

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

### **Revisjonskriterier:**

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

### **Metode og data:**

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

### **Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:**

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

## Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praxis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

## Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

## Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.

## Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"<sup>15</sup> som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder<sup>16</sup>. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger og kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

### Eksempler på aktuelle metoder for innsamling og analyse av informasjon / fakta ved forvaltningsrevisjon:

- Dokumentanalyse
- Samtaler / intervju / gruppeintervju
- Spørreundersøkelser
- Statistiske analyser
- Trendanalyser
- Økonomiske analyser (som regnskapsanalyse)
- Case
- Scenarioanalyse

---

<sup>15</sup> Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

<sup>16</sup> Store norske leksikon – [https://snl.no/kvalitativ\\_metode](https://snl.no/kvalitativ_metode) og [https://snl.no/kvantitativ\\_metode](https://snl.no/kvantitativ_metode)

- Observasjon

I denne revisjonen har vi benyttet følgende metode:

## Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

## Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.

## Spørreundersøkelse

Bruk av spørreundersøkelse egner seg godt for å innhente informasjon om klart definerte problemstillinger med revisjonskriterier. Spørreundersøkelser er relativt lite ressurskrevende å gjennomføre ved hjelp av elektroniske verktøy, og kan potensielt gi en stor tilfangst av informasjon.

Utfordringene er å få et tilstrekkelig antall svar (svarprosent), samt å vurdere om svarene er representative for målgruppen. Med andre ord om svarene gir et godt nok bilde av helheten og virkeligheten på området.

Vi benytter verktøyet Questback<sup>17</sup> til å gjennomføre spørreundersøkelser.

---

<sup>17</sup> [www.questback.com/no/](http://www.questback.com/no/)

## Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier

Undersøkelsen har 1 problemstilling:

- Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt?

Ut fra denne problemstillingen og formålet har revisjonen utledet revisjonskriterier. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av beredskapsarbeidet i kommunene. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

Problemstillingene og de utledede revisjonskriteriene er omtalt samlet i kapittel 3.

### Kommunal beredskapsplikt

- Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt?

Utledede revisjonskriterier:

- Kommunen skal utføre en ROS – risiko og sårbarhetsanalyse for kommunen
  - Kommunen skal oppdatere sin risiko- og sårbarhetsanalyse i samme takt som revisjoner av kommunedelplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.
- Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan for kommunen
  - Kommunen skal ha en plan for kommunens kriseledelse, interne varslingslister, ressursoversikter, evakueringsplaner og planer for varsling av og krisekommunikasjon med befolkningen
- Kommunen skal oppdatere sin beredskapsplan minst en gang per år.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det.
- Kommunen skal samordne sitt beredskapsarbeid og sine beredskapsplaner med aktuelle aktører
  - Kommunen skal bidra til å etablere samarbeid med andre kommuner eller andre aktører som man finner hensiktsmessig for sitt geografiske område.
- Kommunen skal gjennomføre øvelser med fokus på områder som fremkommer av sin ROS-analyse.
- Kommunen skal øve sin beredskapsplan minst hvert annet år.
- Kommunen skal evaluere øvelser og uønskede hendelser.
- Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt
- Kommunen bør følge de nasjonale beredskapsprinsippene som ansvar, likhet, nærhet og samvirke (ALNS)

### Kilder og begrunnelse:

Som det fremgår av NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer», er kommunen en viktig aktør i beredskapsarbeidet. De har ansvaret for å samordne den sivile beredskapen på lokalt nivå, og utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Kommunen har en lovpålagt beredskapsplikt, og skal ha beredskap for sine tjenester og beslutningsprosesser. De får i tillegg ofte ansvar for å håndtere konsekvenser av hendelsene for befolkningen etter at politiet har avsluttet sitt redningsarbeid på skadested. For øvrig håndterer kommunen også uønskede hendelser uten at liv og helse er truet.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) har til formål<sup>18</sup> å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.

Loven pålegger blant annet kommunen noen plikter i forhold til å bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver og tiltak<sup>19</sup>. Herunder fremkommer blant annet plikten til å ivareta de kommunale beredskapsplikter. Loven definerer også kommunenes plikt til å utføre ROS – risiko- og sårbarhetsanalyse<sup>20</sup> og beredskapsplan for kommunen<sup>21</sup>. Med hjemmel i denne loven er det utarbeidet en forskrift som utdypet den kommunale beredskapsplikten<sup>22</sup>.

Formålet<sup>23</sup> med forskriften er å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet, og at kommunen jobber systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen. Dette for å bidra til å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier, som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen<sup>24</sup> skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og beskrive hvordan disse kan påvirke kommunen. Analysen skal som et minimum omfatte:

- a) eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- b) risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- c) hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- d) særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- e) kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- f) behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

På bakgrunn av dette skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. For å være forberedt på å håndtere

---

<sup>18</sup> LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), § 1. Formål

<sup>19</sup> LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 12. Kommunens plikter

<sup>20</sup> LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 14. Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse

<sup>21</sup> LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 14. Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen

<sup>22</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

<sup>23</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 1. Formål

<sup>24</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

uønskede hendelser skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan<sup>25</sup> med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Den overordnede planen skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, samt samordnes med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Den skal som et minimum inneholde:

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

For å bidra til en best mulig utnyttelse av de samlede ressursene som er til rådighet ved en krise, er det anbefalt at det etableres samarbeid mellom kommuner<sup>26</sup> om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.

Oppdatering<sup>27</sup> av risiko- og sårbarhetsanalysen skal følge samme takt som revisjoner av kommunedelplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Beredskapsplanene skal til enhver tid være oppdatert. I praksis vil det bety at de må oppdateres minst en gang per år. Det skal fremgå hvem som er ansvarlig for å oppdatere planen og når den sist ble oppdatert.

Forskriften setter krav til at kommunen øver<sup>28</sup> sin beredskapsplan hvert annet år. Det er anbefalt å hente scenarier fra kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse, og at det der det er hensiktsmessig ut fra valgt scenario og øvingsform øves sammen med andre kommuner og / eller relevante aktører. Etter øvelser eller uønskede hendelser skal kommunen evaluere sin krisehåndtering, og foreta nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner dersom evalueringen gir grunnlag for det.

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Forskriften pålegger fylkesmannen å føre tilsyn<sup>29</sup> med kommunens arbeid og dokumentasjon på dette området, i tråd med reglene for statlig tilsyn med kommunen.

---

<sup>25</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 4. Beredskapsplan

<sup>26</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 5. Samarbeid mellom kommuner

<sup>27</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 6. Oppdatering / revisjon

<sup>28</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 7. Øvelser og opplæring og § 8. Evaluering ...

<sup>29</sup> FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 10. Tilsyn, LOV 1992-09-25 nr 107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), Kapittel 10 A. Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen og LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Kapittel 30. Statlig tilsyn.

For all krisehåndtering i Norge er de fire prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke styrende. Det fremgår av DBS veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område.

- Ansvarsprinsippet – betyr at den som har ansvaret i en normalsituasjon også skal ha ansvaret under kriser.
- Likhetsprinsippet – betyr at organiseringen skal være mest mulig lik under kriser som den er i en normalsituasjon
- Nærhetsprinsippet – innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
- Samvirkeprinsippet – innebærer at alle med ansvar skal bidra til å sikre best mulig samvirke og samarbeide om forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Reglene om kommunal beredskapsplikt i loven og forskriften endrer ikke på disse prinsippene. Sektorlovgivningen pålegger kommunen en rekke krav til beredskapsforberedelser på en rekke områder.

Sivilbeskyttelsesloven kap V og forskrift om kommunal beredskap gir kommunen en generell beredskapsplikt. Denne beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapspliktene som følger av sektorregelverket.

Det finnes en rekke sektorlover som inneholder ulike beredskapshjemler<sup>30</sup> for den enkelte sektor i tilfelle av kriser, katastrofer eller andre alvorlige situasjoner, så vel som særskilte sektorovergripende lover.

For kommuner vil spesielt følgende av de beredskapshjemler som omtales i NOU'en være av de mest sentrale:

- Helseberedskap
  - Kommunale (og regionale) helsetjenester<sup>31</sup>
  - Helseberedskapsloven<sup>32</sup>
  - Smittevern<sup>33</sup>
- Sivilbeskyttelse<sup>34</sup>
- Brannvesen<sup>35</sup>
- Natur og miljø
  - Tiltak i alvorlige faresituasjoner etter vannressursloven<sup>36</sup>
  - Omfattende ulykker og akutt forurensning etter forurensningsloven<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer»

<sup>31</sup> LOV 2011-06-24 nr 30, Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

<sup>32</sup> LOV 2000-06-23 nr 56, Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

<sup>33</sup> LOV 1994-08-05 nr 55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)

<sup>34</sup> LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

<sup>35</sup> LOV 2002-06-14 nr 20, Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

<sup>36</sup> LOV 2000-11-24 nr 82, Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

<sup>37</sup> LOV 1981-03-13 nr 6, Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)



- Plan og bygg<sup>38</sup>
- Offentlige anskaffelser<sup>39</sup>
  - Under EØS-terskelverdiene: uforutsette omstendigheter som gjør at en anskaffelse ikke kan utsettes
  - Over EØS-terskelverdiene: fritak fra krav om kunngjøring ved uforutsette omstendigheter
  - Over EØS-terskelverdiene: fritak fra krav om konkurranse ved særlig alvorlige hendelser

For å bidra til kommunens arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsarbeidet for øvrig har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utarbeidet flere veiledere og hjelpeverktøy<sup>40</sup>. I dette arbeidet vil vi spesielt nevne veilederne til kommunal beredskapsplikt, helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, krisekommunikasjon, øvelser, fylkesmannens tilsyn, samt rapporter fra DSB i serien – «Nasjonalt risikobilde» (NRB) og «Krisesenarioer».

---

<sup>38</sup> LOV 2008-06-27 nr 71. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

<sup>39</sup> LOV 2016-06-17 nr 73. Lov om offentlige anskaffelser.

<sup>40</sup> Se Referanser for oversikt over utvalgte publikasjoner fra DSB.



# Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

[post@vkrevisjon.no](mailto:post@vkrevisjon.no) | [vkrevisjon.no](http://vkrevisjon.no)

**Hovedkontor - Drammen**

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

**Avdelingskontor - Hønefoss**

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

**Avdelingskontor - Follo**

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

**Avdelingskontor - Hallingdal**

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen