

Kommunal beredskapsplikt

Kommunene i Hallingdal

Nesbyen kommune

1. Bakgrunn

Dette utkastet til prosjektplan har bakgrunn i tema 3 «Forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller av interkommunale samarbeidsområder i Hallingdal», i kontrollutvalgssamling i Hallingdal¹ den 12. oktober 2020.

Til møte hadde kontrollutvalget i Ål fremmet følgende innspill:

K-utvalget i Ål har gitt innspill til et samordnet prosjekt som er høyst aktuelt i disse covid-19 tider:

- *K-utvalgene i Hallingdal gjennomfører et samordnet revisjonsprosjekt i forhold til; kommunens beredskapsplaner, herunder forholdet administrasjon og politikk.*
- *Viken kommunerevisjon IKS utarbeider en likelydende prosjektplan og mal for gjennomføring av revisjonsprosjektet i kommunene, på bestilling fra det enkelte k-utvalg.*
- *Rapporten fra revisjonen i de ulike kommunene vil riktignok ikke være likelydende, kun deler av innholdet. Rapportene vil ha ulik konklusjon alt etter funn etter revisjonen.*

Viken kommunerevisjon IKS presenterte i møte et forslag til hvordan man kan gjennomføre en forvaltningsrevisjon innenfor området «kommunalt beredskapsarbeid». Forslaget som presenteres i plan her, bygger også på tilsvarende forvaltningsrevisjoner som er gjennomført de senere årene i Drammen kommune, Buskerud fylkeskommune og Nesodden kommune.

I fellessamlingen ble deltagerne enig om å bestille et forslag til prosjektplan, med sikte på et samordnet prosjekt, som kan behandles i de respektive utvalgenes neste møter.

2. 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 sektorovergripende 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.

¹ I kontrollutvalgssamlingen deltok kommunene Hemsedal, Hol, Gol, Nesbyen og Ål.

Nasjonal, regional og kommunal beredskap

DSBs ansvar omfatter blant annet nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap², 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).

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 og bedre evne til krisehåndtering. Krav til kommunal beredskapsplikt erstatter ikke, men utfyller beredskapspliktene gitt i annet regelverk.

DSB har utarbeidet flere veiledere i og hjelpeverktøy til beredskapsarbeidet.

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.

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

² <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader-og-roller/>

3. Problemstilling/ delproblemstillinger

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

Prosjektet foreslås med følgende problemstilling:

- Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt?

Problemstillingen kan bli noe endret, justert eller supplert underveis. Dersom dette blir aktuelt, vil det gjøres i dialog med kontrollutvalget.

3.1. Hva vil forvaltningsrevisjonsprosjektet omhandle?

Vi vil se på følgende momenter i forhold til den kommunale beredskapsplikten.

- Organisering av beredskapsarbeidet
- Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS), og hvilke typer uønskede hendelser som er vurdert
- Beredskapsplan, overordnet og lokalt. Hvordan denne behandler temaer som varslings, kriseledelse, kommunikasjon, evakuering, loggføring mm
- Andre planer som smittevernplan, pandemiplan, kommunikasjonsplan og tema / områdeplaner
- Informasjon om beredskap
- Opplæring i beredskapsarbeidet
- Samarbeid – samordning internt i kommunen, mellom kommuner og andre aktører som politi, redningsetater, fylkesmann, frivillige organisasjoner mm.
- Hendelser, øvelser og tilsyn. Hvordan disse er håndtert, evaluert og erfaringer benyttes til å oppdatere planverket
- Oppdatering/revisjon av planverket

I dette arbeidet vil vi se på de enkelte kommuner, og samtidig på samhandlingen mellom kommunene i Hallingdalregionen. Vi ser også på samhandlingen med andre kommuner, samt de andre aktørene som er med i beredskapsarbeidet.

Vi ser også på samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå, om kommunen følger de krav som ligger i rammeverket for hva som skal behandles på hvilket nivå.

3.2. Spørreundersøkelse

Vi vil gjennomføre en spørreundersøkelse om temaet som retter seg mot de som er gitt en rolle (et ansvar) i kommunens beredskapsarbeid i en «beredskaps-/krisesituasjon». Dette er:

- Kriseledelse
- Stab og støtte til kriseledelse
- Ressursgrupper / interne støttefunksjoner
- Virksomhetsledere
- Aktuelle driftsledere og avdelingsledere
- Eventuelt andre ...?

I undersøkelsen vil vi stille spørsmål for å få tilbakemelding på hvordan de enkelte mener at kommunens beredskapsarbeid har vært i forhold til å forberede på en eventuell hendelse og hvilke erfaringer de enkelte sitter med etter eventuelle hendelser og øvelser. Dette er spørsmål som omhandler om:

- Virksomheten har oppdatert beredskapsplan, ROS og tiltakskort/rutiner
- De mener det har vært et tilfredsstillende fokus på beredskap i virksomheten
- De har opplevd hendelser eller krisesituasjoner, og erfaringene fra disse
- Hvor godt forberedt de mener de var på Covid-19, og hvilke erfaringer det har gitt dem

Vi benytter verktøyet Questback til gjennomføring av spørreundersøkelser.

4. Revisjonskriterier

Følgende kilder til revisjonskriterier³ er aktuelle for dette området:

- 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

³ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

- 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 2001-07-01 nr 744, Forskrift om informasjonssikkerhet
 - FOR 2012-12-07 nr 1157, Forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (beredskapsforskriften)
 - LOV 2018-06-01 nr 24, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
-
- Meld. St. 5 (2020-2021), Samfunnssikkerhet i en usikker verden
 - 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 fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
 - Veiledere fra Helsedirektoratet om pandemiplanlegging i kommunen og prioritering av helsehjelp i Norge

5. Metode

Informasjonen innhentes gjennom dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer (samtaler) med nøkkelpersoner i kommunen.

Gjennom analyser av innsamlede data vil vi drøfte problemstillingene.

Vår gjennomgang vil basere seg på RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Utkast til rapport vil bli sendt til rådmann for uttalelse.

6. Organisering og ressursbruk

Vi ser for oss at vi kan ha enkelte møter/samlinger, som f.eks. oppstartsmøte, felles for de kommunene som velger å bestille prosjektet. Dette er også et prosjekt som er gjennomført med tilsvarende opplegg i flere kommuner tidligere, slik at det i liten grad vil medgå ressurser til å «utvikle» prosjektet.

Prosjektet kan gjennomføres innenfor en ramme på ca 150 timer per kommune, og med rapportering høsten 2021.

For å kunne holde oss innenfor de estimerte rammene for ressursbruk og leveringstidspunkt vil vi peke på noen forutsetninger som ligger til grunn:

- Administrasjonen kan framskaffe styrende dokumenter m.m. i den innledende fasen, relativt raskt og på en oversiktlig måte. Slik at vi i det innledende arbeidet er trygge på at vi har et komplett sett med relevant dokumentasjon.
- Kontrollutvalgene som ønsker å gjennomføre dette prosjektet som et samordnet prosjekt, bestiller dette i sine kommende møte, slik at vi kan varsle oppstart og få kontaktpersoner i kommunen får nyttår.
- Felles oppstartsmøte, fortrinnsvis i forbindelse med våre lokaler / rådhuset i Nesbyen, kan gjennomføres i uke 1 eller 2 i januar 2021. Det er viktig at kommunen stiller med beredskapsansvarlig og eventuelt andre nøkkelpersoner i et oppstartsmøte.
- Fellesmøter og besøk kan gjennomføres så lenge smittevernrestriksjoner ikke er til hinder for dette.

Drammen, 30. oktober 2020.

Torkild Halvorsen
leder forvaltningsrevisjon

Frode Hegstad Christoffersen
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | 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 - Ski

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski