

Kommunal beredskapsplikt

Ål kommune

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
sak 31/21
9. 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 presenteres i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og spørreundersøkelse i Questback. Undersøkelsen rettet seg mot personer med roller og ansvar i kommunens beredskapsarbeid i en «beredskaps-/krisesituasjon» og gikk ut til en rekke personer med lederroller i kommunens administrasjon..

Dokumentasjon er i første omgang innsendt fra beredskapsansvarlig i Ål kommune og senere supplert med tilgang til kommunens intranett-områder organisert gjennom kontakt med rådmann. Revisjonen har i all hovedsak tatt utgangspunkt i denne dokumentasjonen for den dokumentbaserte analysen denne revisjonen bygger på.

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). Der det gjøres referanser til andre lovverk og føringer enn de overnevnte er det i all hovedsak for å illustrere koblingene mellom det overordnede planverket og hvordan dette har blitt overført ned til det spesifikke virksomhetsnivå.

De utledede revisjonskriteriene er presentert i kapittel 3 og i rapportens vedlegg nr. 4 presenteres utledningen av revisjonskriteriene i større detalj.

Oppsummering og konklusjoner

VKR's gjennomføring av forvaltningsrevisjon på beredskapsfeltet i Ål kommune har vist at kommunen i all hovedsak opererer i tråd med føringene satt i både sivilberedskapslovgivingen og den tilhørende forskriften for kommunal beredskap. Undersøkelsen viser samtidig at Ål kommune opererer i tråd med de prinsipielle føringene ment for å regulere hvordan kommunale etater skal virke når krise- og beredskapssituasjoner forekommer. Dette forstås som prinsippene som regulerer ansvarsforhold, likest mulig fungering under krise som ved vanlig drift, at kriser skal løses på det nivået de oppstår og at tjenester skal være samordnet (ALNS-prinsippene).

Det er derfor revisjonens samlede oppfatning at Ål kommune har et godt beredskapsmessig plan- og beredskapsverk som i all hovedsak oppfyller de kravene som settes til den kommunale beredskapen. De

svakhetene og manglene revisjonen har funnet, og som bør utbedres blir ytterligere konkretisert i de følgende anbefalingene:

Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale følgende:

- Ål kommune må gjennomføre en egenevaluering av sin krisehåndtering av koronapandemien
- Ål kommune må ha et system for opplæring som sikrer at de som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner
- Ål kommune må kunne skriftlig dokumentere det arbeidet som gjøres for å sikre opplæring i kommunens krisehåndtering
- Ål kommune må kunne skriftlig dokumentere det arbeidet som gjøres i etterkant av øvelser og krisesituasjoner
- Ål kommune bør arrangere øvelser som involverer større del av egen organisasjon
- Ål kommune bør arbeide med å heve beredskapskunnskapen i sine underliggende virksomheter
- Ål kommune bør i større grad formalisere sine samarbeid med andre beredskapsaktører

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse av 03.02 2023 er vedlagt rapporten.

Av rapportens ni anbefalinger har rådmann tatt flertallet av disse til orientering. Rådmannens uttalelse viser at revisjonens første anbefaling om å involvere private aktører i planutviklingsarbeidet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom kommunens beredskapsråd. Revisjonens sjette punkt, om å utgi en samlet plan for kriseledelse inklusive alle vedlegg ble gjennomført november 2022. Til revisjonens niende og avsluttende anbefaling, om samarbeidsavtaler med andre beredskapsaktører, vises det til kommunens formelle samarbeidsavtaler med helseforetakene, politiet og lokalt Røde kors. Det vises samtidig til Hallingdal interkommunale brann- og redningstjenestes bistandsavtaler med en rekke beredskapsaktører. Revisjonen anser på bakgrunn av rådmannens uttalelse, at forutsetningene for opprinnelig anbefaling 1 og 6 ikke lenger er til stede. Opprinnelig anbefaling 1 og 6 er derfor tatt ut av endelig rapport.

Innhold

1.	Innledning.....	7
1.1.	Bakgrunn for prosjektet	7
1.2.	Formål og problemstillinger	7
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	7
1.4.	Definisjoner	8
2.	Metode	12
3.	Revisjonskriterier.....	14
4.	Beredskapsarbeidet i Ål kommune	15
4.1.	Organisering av beredskapsarbeidet	16
	Vurdering	17
4.2.	Risiko- og sårbarhetsanalyse	17
	Vurdering	19
4.3.	Overordnet beredskapsplan – Plan for kommunal kriseledelse	19
	Kriseledelsens beredskap, innkalling og organisering	20
	Beredskapsplan – Kommunikasjon og informasjon, loggføring, dokumentasjon og evakuering	21
	Hendelsesbaserte tiltakskort og ressursoversikt	22
	Vurdering	22
4.4.	Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.....	23
	Vurdering	24
4.5.	Opplæring, øvelser og tilsyn.....	24
	Vurdering	25
4.6.	Andre planer.....	25
	Barnehage og skole	25
	Helse.....	25
	Smittevern og pandemi	26
	Vurdering	26
	Teknisk sektor – Vann og avløp	26
	Vurdering	27
4.7.	Samarbeid	27
	Vurdering	27
4.8.	Oppdatering / revisjon av planverket.....	28
4.9.	Spørreundersøkelse.....	28
	Vurdering	33
5.	Oppsummering og konklusjon.....	35
6.	Anbefaling	38
	Referanser	39
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 03.02.2023.....	41
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	43
	Vedlegg 3 – Metode	46
	Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier.....	48

Tabelliste

Tabell 1: Har din virksomhet utarbeidet rutiner eller tiltakskort for å håndtere følgende hendelser?29

Tabell 2: Hvordan opplever du at fokuset har vært på beredskap det siste året?29

Figurliste

Figur 1: På en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i at kommunens kriseledelse er rustet til å håndtere følgende kriser? (n=14)30

Figur 2: På en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i at din virksomhet er rustet til å håndtere følgende kriser? (n=24)30

Figur 3: Har din virksomhet utarbeidet følgende virksomhetsspesifikke planer? (n=24) 31

Figur 4: På en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i at: (n=35)32

Figur 5: Mener du beredskapsarbeidet har hatt et tilstrekkelig fokus ved din virksomhet? (n=24) 32

Figur 6: Ål kommune og Covid-19, på en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (n=36)33

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Ål kommune vedtok i sitt møte 9. november 2021, sak 31/21, at Viken Kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av området kommunal beredskapsplikt. Forvaltningsrevisjonen kan ses i sammenheng med andre forvaltningsrevisjoner gjennomført innenfor samme ansvarsområder for en rekke av kommunene i Hallingdalsregionen.

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 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.

Nasjonal, regional og kommunal beredskap

DSBs ansvar omfatter blant annet nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap¹, 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. Se referanser bak i rapporten.

ALNS

For all krisehåndtering i Norge er de fire prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke styrende. Det går frem av DSBs veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunen har et generelt og

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

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 beredskapsplikt². 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.

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

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.

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. 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".

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 organisasjons kommunikasjon 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 sikkerhetsloven³ 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.»

³ 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 revisjonsskikk⁴.

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*⁵ 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 og rådmann mottatt dokumentasjon vedrørende beredskapsfeltets innhold, organisering og foranliggende analyser. Eksempler på dokumentasjon revisjonen har mottatt og analysert er: Beredskapsplaner, herunder overordnede, ulykkespesifikke, helse og omsorg, risiko- og sårbarhetsanalyser, stedsspesifikke beredskapsplaner, samarbeidsavtaler, kurs og øvelsesdokumentasjon, gjeldende rutineverk og varslingslister for å nevne noen.

Samlet sett skal innhentet dokumentasjon presentere et fyldig-bilde av gjeldende rutiner og retningslinjer den enkelte ansvarshavende ansatt må 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 Ål kommunes beredskapsarbeid. Dette betyr at dokumentene som er innsamlet 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 som er med i kommunens kriseledelse, stab og støtte til denne, ressursgruppe og andre interne støttefunksjoner, virksomhetsledere i Helse og omsorg, styrere og rektorer i Skole, barnehage og oppvekst og virksomhetsledere, driftsledere og avdelingsledere i Plan, teknikk og miljø. Denne bredden er ment for å sikre tilbakemelding fra alle ledd i organisasjonen med funksjoner i det brede beredskapsarbeidet.

⁴ God kommunal revisjonsskikk 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).

⁵ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

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.

Undersøkelsen er sendt ut til personer som har roller i kommunen beredskapsarbeid. Dette er som deltager i kriseledelsen, stab og støttefunksjon til denne, ressursgruppe og andre interne nøkkelfunksjoner, samt virksomhetsledere innenfor Helse og omsorg, Skole, barnehage og oppvekst samt virksomhetsleder, driftsleder og avdelingsleder innenfor Plan, teknikk og miljø og andre relevante aktører.

Undersøkelsen ble sendt til 46 personer, og det er mottatt svar fra 36. Dette gir en svarprosent på 78,3 %. Revisjonen sier seg fornøyd med den høye 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 problemstillingene og revisjonskriteriene.

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg 3⁶.

Vi viser kapittel 1.3 for eventuelle avgrensinger i prosjektets omfang.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 03.02.2023 er lagt til i rapportens Vedlegg 1.

⁶ Vedlegg 3 – Metode

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet sivilbeskyttelsesloven⁷, forskrift om kommunal beredskapsplikt⁸ og utvalgte veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)⁹.

På bakgrunn av problemstillingene og relevante krav i kildene¹⁰, har vi utledet revisjonskriterier for vår gjennomgang av den kommunale beredskapsplikten i Ål 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 Ål kommune 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 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)

⁷ LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

⁸ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

⁹ Oversikt over veiledere fra DSB som er benyttet finnes i "Referanser" bak i rapporten.

¹⁰ Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier

4. Beredskapsarbeidet i Ål kommune

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt?

Revisjonskriteriene som er utledet til denne problemstillingen er listet opp i kapittel 3.

Innenfor nasjonal beredskap er det fire grunnleggende prinsipper som alt beredskapsarbeid og krisehåndtering¹¹ 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 (samfunnsikkerhetsarbeid) 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 samfunnsikkerhetsarbeid
 - Et tverrsektorielt perspektiv
 - Samarbeid med andre samfunnsikkerhetsaktører

I figuren på neste side presenteres et oversiktsbilde over beredskapsarbeidet i Ål kommune. Ved å fremheve de ulike planelementene som 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.

¹¹ NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

4.1. Organisering av beredskapsarbeidet



I tråd med vanlig praksis har kommunen organisert sitt beredskapsarbeid gjennom et overordnet planverk. Utgangspunktet for dette planverket finner man i «Helhetlig ROS-analyse Ål kommune» fra 2019. Underliggende ROS-analysen og beredskapsplanen ligger en rekke vedlegg og spesifiserte sektorplaner. Foregående figur viser inndelingen og en oversikt over det tilgjengelige planverket som Ål kommune anvender.¹²

Vurdering

Ut fra dokumentasjonsgrunnlaget revisjonen har hatt tilgang til fremstår det i all hovedsak som at Ål kommunes beredskapsarbeid harmonerer med de rådende prinsippene og anbefalingene som ligger til grunn for norsk kommunal beredskapspraksis.

4.2. Risiko- og sårbarhetsanalyse

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Ål kommune ble behandlet i møte 21.03.2019 i sak 10/19. Denne analysen bygger på et arbeid som ble igangsatt på kommuneadministrasjonens initiativ i 2017. På bakgrunn av en rekke ny lov- krav og forventninger som de siste årene hadde kommet for beredskapsområdet var der et behov for å utarbeide en helhetlig ROS-analyse fra grunnen av. «Rådmannen oppnevnte i november 2017 ei arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide en ny helhetlig ROS-analyse som skal danne grunnlag for alt planarbeidet i Ål kommune». Per revisjonens gjennomgang 05.01.2023 ligger ikke kommunens ROS-analyse tilgjengelig via kommunens nettsider.

Analysen referer til kommunens kommuneplan for perioden 2015-2027 hvor det heter at kommunen skal: «1. Utarbeide ROS-analyse i forbindelse med all kommunal planlegging og følge opp prioriteringer dette arbeidet peker på», Fra ROS-analysen heter det:

«Denne ROS-analysen skal danne grunnlag for planarbeidet i Ål kommune både etter plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven. Det skal utarbeides tiltaksplan for sannsynlighetsreduserende og konsekvensreduserende tiltak, som skal følges opp i planprosesser i kommunen. Den skal og danne grunnlag for kommunen sine beredskapsplaner og for prioritering av tiltak»

Helhetlig ROS-analyse Ål kommune 2019

Det legges samtidig også et ansvar på kommuneadministrasjonens underliggende enheter. Hver avdeling skal følge opp planene, og det skal foretas egne tilleggsanalyser og vedlikehold av egne beredskapsplaner og tiltakskort slik at disse harmonerer med overordnet planverk. «Det bør være lokal

¹² For virksomhets- og enhetsspesifikke planer innen oppvekst sier rådmann at: «Det er bestemt at alle skulane skulle gå ut i frå Nedre-Ål skule sin sorg og kriseplan. Når det gjeld akuttsituasjonar så nyttar alle i oppvekst dei planane som finnes i sektoren».

sikkerhetsansvarlig / egen sikkerhetsorganisasjon med øvde planer i hver avdeling som skoler, barnehager, institusjoner med mer».

Analysen legger frem 28 ulike analyseskjemaer som tar for seg risikosituasjoner som spenner fra naturkatastrofer, ulykker og tilsiktede handlinger som kan ramme Ål kommune. Kategoriene er følgende:

- Ekstremvær/nedbør
- Flom
- Skred/ras
- Brann
- Smittsomme sykdommer
- Større ulykker
- Vold i samfunnet/tilsiktede hendelser
- Bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner
- Generelle hendelser / behov

Det utledes videre vektinger for hvilke av de ulike situasjonene som er mest relevante for Ål kommune. Mot siste del presenteres en rekke forhold som kan være gjeldende for Ål kommune sett opp mot nabokommunenes risiko- bilder og profil. Et eksempel er nærliggende kommuners næringslivseiendommer og brannrisiko ved disse.

Det presiseres at det mest dramatiske som kan ramme Ål kommune er et dambrudd i en av kommunens 17 dammer. Av høyest sannsynlighet er dog de ulike formene for transportulykker som kan ramme kommunen. Regionen og kommunen er koblet til jernbanenettet og har samtidig periodevis svært mye gjennomgangstrafikk langs Riksvei 7 og øst/vest-aksen. Dette innebærer at svært alvorlige og store transportrelaterte ulykker kan forekomme i kommunen.

Konsekvensene for disse risikoene beskrives i planen, hvor hvert risikomoment gis en vekting i forhold til deres påvirkning på kritiske samfunnsfunksjoner slik som energi- og drivstoffsikkerhet, helsetjenester og tap av kritisk infrastruktur. ROS-analysen beskriver en rekke situasjoner som er vanskelig å forberede seg til, og situasjoner som kommunen er dårlig rustet til å håndtere.

Det beskrives videre at hensikten bak de gitte sårbarhetsvurderingene er å forstå kompleksiteten som kan utløses av uønskede hendelser. Samtidig vurderes behovet for evakuering og befolkningsvarsling gitt ved hver enkelt hendelse.

Analysen fremhever den utfordrende risikoen ved at komplekse hendelser setter kommunen på de største prøvene ved at der ofte er snakk om kjeder av negative hendelser som forvolder videre skader. Et eksempel fra ROS-analysen er inkludert:



Hentet fra: Helhetlig ROS-analyse Ål kommune 2019

Vurdering

I all hovedsak presenterer Ål kommunes ROS-analyse et tilsynelatende bredt bilde på de risiko kommunen kan være utsatt for. Samtidig som den er spesifikk, inkluderer den også innslag som gjør planen generisk anvendelig i tråd med lovgivers ønske om å ha en 'all-hazards approach' til samfunnsrisiko. I tillegg har ROS-analysen nok åpenhet til å beskrive risikoer kommunen er dårlig rustet til å håndtere og som man må søke å utbedre. Slik oppfordrer kommunen andre relevante aktører til å gjennomføre ytterligere analyser de ser som nødvendige.

Revisjonen ser positivt på at Ål kommune har brukt sin organisatoriske bredde i utformingen av ROS-analysen ved å inkludere fagpersoner fra en rekke ulike fagfelt. Samtidig er det positivt at 16 offentlige og frivillige aktører er gitt anledning til å uttale seg om planforslagene ved 2 anledninger.

Samtidig kan ikke revisjonen se innslag av private aktørers påvirkning inn i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysen. I nest siste avsnitt av forskrift om kommunal beredskapsplikts pålegges kommunen å påse at relevante offentlige og *private* aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av analysen.

Med unntak av private aktørers påvirkning vurderer revisjonen det til at Ål kommunes ROS-analyse svarer til de kravene som er stilt til analysen i forskrift om kommunal beredskapsplikts § 2.

4.3. Overordnet beredskapsplan – Plan for kommunal kriseledelse

Ål kommune har vedtatt en plan for kommunal kriseledelse. Planen er revidert av kommunestyret 09.02.2022 i sak 11/19, og det er denne planen revisjonen tar utgangspunkt i videre. Planen gir innledningsvis instruksjoner om hvem som skal melde og motta varslinger om krise for Ål kommune. Det er rådmannen, dens stedfortreder eller kommunens beredskapsrådgiver som er oppført som de sentrale mottakere av varslings, og politiet, brannvesenet, egne tilsette, regionale / nasjonale myndigheter eller publikum som er de mest sentrale varslere rundt alvorlige kriser.

Det er de tre varslingsmottakerne som har beslutningsmyndighet til å avgjøre om den sentrale kriseledelsen skal kalles inn.

Det utledes videre hva intensjonen bak planen er: utgreiing av hvordan Ål kommunes overordnede ledelse skal organisere seg i krisesituasjoner; hvilke situasjoner som defineres som kriser i omfang og

alvorlighetsgrad, samt den kommunale kriseberedskapens rolle som støtte for politiet i rednings- og skadesituasjoner. Videre tar planen for seg de de bakenforliggende beredskapsprinsippene (ALNS) som utgjør offentlig sektors beredskapsarbeid.

Planen presenterer så en beskrivelse av kommunens organisering av kriseledelsen. Kriseledelsen tar utgangspunkt i rådmannens ledergruppe som består av: rådmann, kommunalsjefer, beredskapsrådgiver, ordfører og informasjonsansvarlig. Disse fem individene innkalles alltid – mens en rekke andre ressurser kan varsles ved behov basert på alvorlighetsgraden til den enkelte hendelse. Rolle- forventninger og funksjoner utledes for følgende personell assosiert med kommunens kriseledelse.

- Rådmann
- Ordfører
- Drifts- og utviklingssjef
- Beredskapsrådgiver
- HR-sjef/informasjonsansvarlig
- Kommunalsjef helse og omsorg
- Kommuneoverlege
- Varaordfører
- Miljøvernleder
- Brannsjef

Planens neste del konkretiserer ytterligere hvem som innehar de forskjellige rollene og presenterer flere varslingslister over relevant personell, både internt i kommunens egen organisasjon, men også for relevant eksternt personell og ressurser, eksempelvis: Nødetatene, Røde Kors, sivilforsvaret og personell med ansvar for kraftnettet.

Kriseledelsens fysiske lokalisering etableres i kommunestyresalen i andre etasje i Ål, Tingstugu. Her disponerer kriseledelsen en rekke klargjorte og forberedte rom ved behov.

Kriseledelsens beredskap, innkalling og organisering

Kriseledelsen skal ha en beredskapsordning som skal være organisert på en slik måte at den til enhver tid er operasjonsdyktig og har mulighet til å møte innen 1-2 timer. Det er som tidligere nevnt rådmannen eller dens stedfortreder som avgjør om kriseledelsen innkalles. I planens neste kapittel presenteres rolleforventningene til personellet som utgjør kriseledelsens operasjonelle deltakere. Revisjonen vil ikke her gjennomgå hver enkelt funksjon og dens forventninger, men trekker heller frem kommuneoverlegens rolle som medisinfaglig rådgiver som et eksempel:

Medisinfaglig rådgiver:

Kommuneoverlegen er medisinfaglig rådgiver for kriseledelsen. Kommuneoverlegen har ansvar for kommunikasjon med helse, til overordna fagmyndighet, legevakt og spesialisthelsetjenesten med mer. Kommuneoverlegen har det medisinskfaglige koordinerings-ansvaret på tvers av involverte resultatenheter. Kommuneoverlegen skal i kriseledelsen ha oversikt over omfanget/tallet på skadde og helsetjenestens ressursbehov og helsefeltets totalsituasjon.

Beredskapsplan – Kommunikasjon og informasjon, loggføring, dokumentasjon og evakuering

«Rådmann har ansvar for at informasjon blir gitt – korrekt, raskt og målretta». Det er kriseledelsens informasjonsansvarlige som har innehar ansvaret for at det utformes og formidles informasjon om den aktuelle krisen til intern og ekstern bruk, og at det formidles til kommunens servicetorg hvilken informasjon som kan spres til publikum. Informasjonsansvarlig har organiseringsansvar for kommunens pressekonferanser. Det er IKT Hallingdal som har ansvaret for informasjonssystemene, dataene og telefonitjenestene underveis i krisesituasjoner. I tillegg er der også oppnevnt en loggfører som skal registrere hendelser, meldinger og eventuelle vedtak i krisestøtteverktøyet CIM.

Kommunens rolle i informasjonsarbeidet er å informere om egen aktivitet og virksomhet i samarbeid og i avtale med politiet. Ordfører har en sentral rolle i kontakt med media og kommuniserer utad i samråd med politimyndighet. For kommuneadministrasjonen skal linjeorganiseringen som brukes i normalsituasjon i størst mulig grad opprettholdes gjennomgående for krisen i tråd med beredskapsprinsippene.

Ål kommunes 'Plan for krisekommunikasjon' er vedlegg til beredskapsplanen. Den inneholder veiledende prinsipper som skal legge til rette for kommunens informasjonsarbeid, og inneholder samtidig ansvarsbeskrivelser for opprettelse, koordinering, organisering og samordning av krisekommunikasjonen.

Servicetorget har funksjon som det primære kontaktpunktet for publikums- og mediehenvendelser. Om kommunen ser det nødvendig å varsle utad fra egen virksomhet til publikum henvises man til en egen 'Plan for krisekommunikasjon for Ål kommune'. Kommunens sentrale kanaler for å nå ut til befolkningen og egne ansatte er befolkningsvarslings (UMS) via lokasjonsbasert eller adressebasert varslings, opplasting av relevant informasjon til kommunens nettsider, bruken av presse/media, og ved behov bevege seg oppsøkende fra dør til dør for å forsikre seg om at relevant informasjon når alle som oppholder seg i kommunen.

I det tilfellet at det skulle være behov for evakuering, vil dette være politiets beslutning. Det er også politiets ansvar å beslutte å opprette evakueringssenter. Best egnet lokale til dette vil være svært situasjonsbetinget, og det beskrives i planen en rekke alternative forslag til lokasjoner som kan tas i bruk. For både pårørendesenter og evakueringssenter beskriver planen hvem som innehar ansvaret for de forskjellige sentrene.

'Plan for evakuering Ål kommune 2019' er et av beredskapsplanens vedlegg. Her beskrives evakueringsrutiner, hvem som innehar ansvar for evakuering og evakueringsledelsen, og hvem som har ansvar for informasjonsarbeidet. Planen beskriver videre oppgavene til evakueringsledelsen (eksempelvis, skaffe transport, opprette oppsamlingsplasser, ha oversikt over evakuerte områder) i generelle trekk. Planen går så i mer detalj om å få oversikt over de som er påvirket, hvordan det som skal evakueres skal varsles og hvordan evakuerte skal transporteres. Det gis også en oversikt over aktuelle arbeidsoppgaver og rollefordelinger i arbeidet. Avslutningsvis presenteres en rekke kontaktlister over personell, bedrifter, ressurser og lokasjoner som kan være nyttige i arbeidet med evakuering (lokale innkvarteringsmuligheter, større kommunale bygg og så videre).

Hendelsesbaserte tiltakskort og ressursoversikt

Beredskapsplanen inneholder 11 tiltakskort, situasjonsbeskrivelser hvor en hendelse deles inn i oppgavene, deres status, utdypende beskrivelser og hvem som er direkte ansvarlig for gjennomføring av den enkelte handling. Med bakgrunn i sikkerhetsmessige hensyn vil ikke disse tiltakskortene beskrives ytterligere i denne revisjonen.

Avslutningsvis presenteres en ressursoversikt over de materielle ressursene tilgjengelig for kommunen. Herunder vises de ressurser som kommunen selv disponerer, samt de ressursene som kommunen disponerer gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner i regionen. Planens siste side viser til det samlede bilde av planer som gjelder spesifikt for Ål kommune.

Vurdering

Det er revisjonens oppfatning at Ål kommune oppfyller de krav som er satt til overordnet kommunal beredskapsplan som stilles av sivilbeskyttelsesloven § 15 og videre utledet i forskriften om kommunal beredskapsplikt § 4 bokstav a til e. Revisjonen opplever også revisjonsansvaret som oversiktlig i tråd med føringene satt i forskriftens § 6 andre ledd som krever at det skal fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering og når planen sist ble revidert.

Revisjonen ser det som positivt at der foreligger konsistente koblinger mellom kommunens ROS-analyse og den overordnede beredskapsplanen. Særlig at risikoen ved hendelser med jord- og flomskred og de påfølgende evakuerings- og innkvarteringskravene som kan komme som et resultat av slike hendelser håndteres i kommunens beredskapsplan og dens omfattende vedlegg om 'Plan for pårørendesenter Ål kommune' og 'Plan for evakuering og etablering av evakueringssenter i Ål kommune 2019'.

Dette reflekteres også i kommunens ROS-analyse og 'Plan for krisekommunikasjon' som fremmer hensynet kommunens representanter må ta i forhold til de store fluktuasjonene i antallet som oppholder seg i kommunen gjennom hytteopphold og andre overnattingsbedrifter.

Det påpekes at siden beredskapsplanen ikke er tilgjengelig via kommunens nettsider annet enn via google-søk, bør der som et minimum foreligge en tilgjengelig og oppdatert plan disponibel for kommunens ansatte. Kommunens nettsider viser ikke til noen utgaver av beredskapsplanen. Det er heller ikke referanser til personell med rollene beskrevet som ansvarlige for å motta krisevarslinger for Ål kommune.

Verdt å merke seg er formuleringene fra kommunens nettsider. Når man etterspør kommunens beredskapsplan fra nettsidene sendes man via lenke til et pdf-dokument som inneholder 'Beredskapsplan for større ulykker og katastrofer'. Det er uvisst hvilken nytte offentligheten kan ha av denne spesialiserte beredskapsplanen.

4.4. Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Fra sivilbeskyttelseslovens første paragraf lyder lovens formål, andre setning at: «Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier». Dette legger føringer for at kommunens beredskapsarbeid, slik som dens ROS-analyser og beredskapsplan skal danne bakgrunnen for de vurderinger som gjøres i forhold til forskriftens § 3, bokstav b: «vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). I Ål kommunes tilfelle er beredskapsarbeidet særlig representert i dokumentet 'Kommuneplan 2015-2027'. Under delmål 9 i tekstdelen av kommuneplanen presenteres kommunens planer om beredskap (s. 18):

Også i kommuneplanens arealdel, 'Planprogram for arealdelen av kommuneplanen 2022-2035 Ål kommune' henvises det til beredskapsarbeidet i kapittel 6. Sentrale tema for og problemstillinger i kommuneplanens arealdel

Pkt. 4.9 Trygt for alle (Hentet fra Kommuneplan 2015-2027)

Alle område, sektorer og nivå skal drive forebyggende arbeid og redusere risikoen for at ønskede hendelser og kriser kan oppstå. Samtidig skal alle arbeide for å avgrense og minimere konsekvensene av eventuelle hendelser.

Ål vil:

1. Utarbeide ROS-analyser i forbindelse med all kommunal planlegging og følge opp prioriteringer dette arbeidet peker på.
2. Ha særlig fokus på område som er utsatt for naturskade
3. Legge «føre-var-prinsippet» til grunn for å forebygge uønskede hendelser, og ha god beredskapsplan for å takle kriser og katastrofer.
4. Legge til rette for tiltak som forebygger skader på bygninger, kulturminne, kulturlandskap og enkeltobjekt.
5. Styrke og utvide det interkommunale samarbeidet om brann- og redningstjeneste, beredskapsplanlegging, øvelser og krisehåndtering.
6. Ta vertskommuneansvaret for nødnettbasen for Hallingdal.
7. Legge til rette for at luftambulanse og ambulansetjenesten skal få styrka sine tjenester i kommunen.
8. Arbeide for trafiksikkerhet i kommunen gjennom fysiske tiltak og holdningsarbeid.
9. Trafikksikre løsninger må være en forutsetning for all areal- og samfunnsutvikling.
10. Styrke arbeidet med psykososialt krise- og sorgarbeid.

6.9 Risiko- og sårbarheit (ROS) (Hentet fra Planprogram for arealdelen av kommuneplanen 2022-2035)

Kommunen har nyleg utarbeidd og oppdatert risiko og sårbarheitsanalyse.

Kommunane har ei sentral rolle i arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Denne rolla er tydeleggjort gjennom kommunal beredskapsplikt som pålegg kommunane å arbeide heilskapleg og systematisk analyse for samfunnstryggleik og beredskap. ROS-analyse skal gi kunnskap om risiko og sårbarheit for å redusere sannsyn for at ei uønskt hending inntreffer, og for å redusere konsekvensar dersom ei uønskt hending skjer. ROS-analyse er basert på metodeskildringa i «Veileder til helhetlig ROS i kommunen», utgjeve av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, oktober 2014.

Heilheitleg risiko- og sårbarheitsanalyse for Ål kommune med prioriterte tiltak er tilgjengeleg på Ål kommunes heimesider

Alle område, sektorer og nivå skal drive forebyggende arbeid og redusere risikoen for at ønskede hendelser og kriser kan oppstå. Samtidig skal alle arbeide for å avgrense og minimere konsekvensene av eventuelle hendelser.

Slike vurderinger som det her tales om kan man eksempelvis finne i dokumentet: 'Dagens arealdel – kart og føreseigner', som spesifiserer soner man må vise ekstra hensyn ved. Eksempelvis 'Pkt. 4.1 fareområdet' hvor et område i kommunen krever særskilte risikuvurdering før tiltak kan settes i stand med bakgrunn i høy risiko for steinsprang.

Vurdering

Etter det revisjonens undersøkelse viser fremstår som at Ål kommune anvender de risikomoment som avdekkes gjennom ROS-analysen i tråd med forskriftens bestemmelser. Ved at beredskap og beredskapshensyn blir gitt gjennomgående fokus i kommunens langtidsplaner har kommunen *selv* vurdert og bestemt at de hensyn der avdekket har blitt inkludert i kommunens planverk. Dette er i tråd med DSBs egne anbefalinger. Anbefalingene er ment for å synliggjøre kommunens samfunnssikkerhetsarbeid. Hvorvidt dette har skjedd, eller blitt fulgt opp med *alle* risikomomenter som er avdekket av Ål kommune er ikke mulig å kommentere gitt denne undersøkelsens omfang.

4.5. Opplæring, øvelser og tilsyn

I kommunens beredskapsplan fremkommer det at kommunens beredskapsplan skal øves en gang i året. Temaene som skal øves hentes fra kommunens ROS-analyse og skal foregå på en rekke forskjellige måter, eksempelvis bordøvelser, feltøvelser eller øvelser med de andre Hallingdalkommunene.

Personell tiltenkt roller i forbindelse med kommunens krisehåndtering skal inneha den nødvendige opplæringa og de tilstrekkelige kvalifikasjonene for å kunne fylle sine roller. Opplæringen kan gjennomføres ved interne kurs / opplæring eller eksterne kurs, studier eller i samarbeid med andre aktører. Det er også viktig at personell med fagfunksjoner får den nødvendige opplæringen innen kriseledelsen som er aktuell for sine fagområder.

Det er i all hovedsak kun én øvelse revisjonen har fått en slik oppsummering av: 'Øvelse IKT-22'. Øvelsen omfattet kommunens kriseledelse. I øvelsen gjennomgikk deltakerne en diskusjon- og refleksjonsøvelse.

Hva angår tilsyn fra Statsforvalter eller andre sentrale myndigheter har ikke revisjonen blitt forelagt dokumentasjon fra eventuelle tilsyn utført på beredskapsfeltet.

Vurdering

Per forskrift om kommunal beredskapsplan § 7 pliktes kommunene til å øve sin beredskapsplan hvert annet år. Med unntak av for år 2022 har ikke revisjonen mottatt evalueringer av øvelser avholdt eller deltatt i av Ål kommune for de foregående årene. Dette kan muligens tilskrives de begrensninger pandemien hadde på øvelser, men revisjonen merker seg samtidig at der ikke foreligger skriftlige evalueringer etter øvelser fra 2021, 2020, 2019 eller tidligere. Per forskriftens § 7 og § 8 skal øvelser skje som et minimum hvert andre år, og disse skal evalueres i ettertid. Samtidig krever forskriftens § 9 at kommunen skal kunne skriftlig dokumentere at forskriftens krav er oppfylt.

Revisjonen ser til gjengjeld positivt på at kommunen øver på IKT-sikkerhet. Dette er et sentralt øvingspunkt for alle kommunene, samtidig som Ål kommune spesifikt har pekt på IKT-sikkerhet i egen ROS-analyse. Det fremkommer ikke dato fra evalueringen gjort i ettertid av IKT-øvelsen i 2022, det er derfor usikkert om læringspunktene som kommer frem fra øvelsen har blitt hensyntatt i Plan for kommunal kriseledelse Ål kommune som sist ble revidert november 2022.

Revisjonen finner ingen dokumentasjon på at der foreligger et system som sikrer opplæring og tilstrekkelig kvalifikasjon for alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering i tråd med § 7 i forskriften, og det skriftlige dokumentasjonskravet stilt i forskriftens § 9.

4.6. Andre planer

Barnehage og skole

For virksomhets- og enhetsspesifikke planer innen oppvekst skrev rådmann i epost at: *«Det er bestemt at alle skulane skulle gå ut i frå Nedre-Ål skule sin sorg og kriseplan. Når det gjeld akuttsituasjonar så nyttar alle i oppvekst dei planane som finnes i sektoren»*. Planen er utarbeidet av personalet på skolen, med hjelp av kommunens beredskapsrådgiver og samsvarer med ROS-analysene utført av Ål kommune. Planen tar for seg en rekke situasjoner, ulykker og tilsiktede eller uforutsette hendelser som kan inntreffe. Her presenteres blant annet kontaktlister og konkrete veiledninger ment for håndtering av akuttsituasjoner. Sektoren har også en sorg- og kriseplan som er gjeldende for alle barnehagene i kommunen.

Helse

'Overordna beredskapsplan helse og omsorg' ligger som plangrunnlag for kommunens helse- og omsorgssektor. Ifølge helse- og omsorgstjenestelovgivningens § 5-2 plikter kommunen å utarbeide en beredskapsplan som skal være samordnet med kommunens øvrige beredskapsplaner. Helse- og omsorgssektorens samlede planverk består av: en overordnet del, en del med tiltakskort for ulike

hendelser, en beredskapsplan for større ulykker og katastrofer, ressursoversikt, fag- og bakgrunnsstoff og beredskapsplaner for ulike avdelinger.

Opprinnelig plan (Del A, Overordnet del) ble skrevet i 2003 men har sett gjentatte revisjoner siden den gang, senest i 2019. Planen tar utgangspunkt i en rekke situasjoner fra kommunens ROS-analyse og sorterer disse etter fire grader av sannsynlighet for å inntreffe.

Smittevern og pandemi

Revisjonen fant 'Smittevernplan 2017-2020' på kommunens nettsider. Hvorvidt den er revidert siden dokumentet ble rullert i 2017 er uvisst. Smittevernplanen oppfylder oppfølger kravene satt i smittevernloven § 7-2 bokstav a; «Kommunelegen skal utarbeide forslag til plan for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vern mot smittsomme sykdommer, herunder beredskapsplaner, og - tiltak, og organiser og lede dette arbeidet».

Vurdering

Revisjonen hensyntar rådmannens uttalelser om at alle i oppvekstsektoren benytter seg av tilgjengelig planverk. Samtidig mener revisjonen at om planene skal gjelde samtlige virksomheter i oppvekst må dette i større grad markeres tydeligere.

Det er revisjonens oppfatning at Ål kommune oppfylder kravene til plan for helsemessig og sosial beredskap slik de står i helse- og omsorgstjenesteloven.

Tatt i betraktning at der har vært en global influensapandemi siden planens forrige rullering fremstår det som nødvendig med en ny revisjon og gjennomgang av denne planen med utgangspunkt i de helsefaglige og organisatoriske læringspunktene kommunen gjorde seg under pandemien.

Revisjonen kan heller ikke se at foreligger en evaluering av egen krisehåndtering i etterkant av pandemien. Dette skal foreligge, i tråd med beredskapsforskriftens § 8 hvor kommunen plikter til å evaluere krisehåndteringen etter uønskede hendelser.

Dette i forhold til revisjons- og evalueringsbestemmelsene man finner i beredskapslovverket om evalueringer gjort i ettertid av alvorlige hendelser/kriser.

Teknisk sektor – Vann og avløp

Følgende gjennomgang tar, og har tatt for seg dokumentasjonen revisjonen har mottatt når den har etterspurt det brede dokumentgrunnlaget for kommunens beredskaps- og kriseplanlegging innen sine ansvarsområder. Gitt denne revisjonens omfang, og det ekstensive lovverket som gjelder for de forskjellige sektorene innen denne gruppen er det ikke foretatt vurderinger av kvalitet eller innhold i planene. Der det tilsynelatende har gått lang tid siden sist revisjon påpekes dette av revisjonen.

«Beredskapsplan vassforsyning» som revisjonen har mottatt ble rist revidert 15.12.2016, men dokumentet er signert avdelingsleder januar 2020. Revisjonen ble gjennomført av rådgiver VAR, og lagret digitalt i internkontrollsystemet til vannverket. Med så lang tid siden sist revisjon av planverket står det etter revisjonens oppfatning foran en ny revisjon. Dette prosjektets omfang er ikke av en slik

størrelse at det kan kommenteres på planens innhold, men en ny gjennomgang og dokumentrevisjon bør vurderes.

IUA, eller interkommunalt utvalg for bekjempelse av akutt forurensning (region 4) er en samarbeidsplan ment å brukes for å gi den enkelte aktør anvisning og sikre at riktige tiltak iverksettes når en forurensningssituasjon inntreffer. Som andre lignende planer inneholder den oversikter over sentralt satt ledelse, logistiske hensyn, innsatsplaner og økonomiske og administrative driftsfunksjoner.

«Skogbrannberedskap 2019 for kommunene i Hallingdal» er en regional beredskapsplan godkjent av rådmannsutvalget fra de aktuelle kommunene. Planen følger den form og innhold som andre beredskapsplaner med blant annet tiltakskort, ressursoversikter og oversikt over viktige kontakter. Planen fremstår tilstrekkelig oppdatert og revidert.

Vurdering

Mottatt plan for interkommunalt utvalg for bekjempelse av akutt forurensning er uten datering, og er derfor ikke mulig å fastsette om den er revidert til rett tid eller ikke. I forhold til planen revisjonen har mottatt er det meningen at planen skal revideres årlig. Oversikten over de aktuelle medlemskommunene er utdatert, og viser et revisjonsbehov av planverket. Slik det fremstår er ikke dette Ål kommunes ansvar, men det anbefales at kommunen tar et pådriveransvar for å sikre at beredskapsplanen er revidert i henhold til nåværende status.

Samlet sett har revisjonen mottatt planer for forskjellige typer objekter. Samtidig foreligger det ikke områdespesifikke eller objektsspesifikke beredskapsplaner for blant annet helsebygg, kraftinfrastruktur og andre bygginstallasjoner som kommunens virksomhet omfatter. Uavhengig av om revisjonen hadde mottatt samtlige objektsspesifikke beredskapsplaner og ROS-analyser hadde forvaltningsrevisjonsprosjektets omfang vært for snevert til å vurdere disse enkeltvis opp mot de relevante lovkravene. Hva angår de dokumentene som revisjonen har mottatt kan det være relevant å gjennomføre oppdateringer med bakgrunn i dokumentenes alder.

4.7. Samarbeid

Revisjonen har ikke mottatt noen samarbeidsavtaler som kommunen har inngått mellom andre kommuner og andre aktører som politi, redningsetater, fylkesmann, frivillige organisasjoner og så videre i sitt arbeid med å understøtte og samordne beredskapsinnsatsen både lokalt og regionalt.

Vurdering

At revisjonen ikke har mottatt slike avtaler er ikke nødvendigvis ensbetydende med at de ikke finnes. Revisjonen merker seg at kommunens beredskapsplan også inneholder referanser til depot som forvaltes av andre organisasjoner og at det derfor er samarbeid. Det teller samtidig positivt at kommunen involverer andre frivillige og interkommunale enheter i sitt arbeid med å sende kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse på høring.

4.8. Oppdatering / revisjon av planverket

En rekke av kommunens planer stammer fra 2019, eller tidligere, eksempelvis: 'Beredskapsplan for større ulykker', 'Overordna beredskapsplan for helse og omsorg'. Nå som det nærmer seg fire år siden dette fremstår det nødvendig med en gjennomgang og eventuell oppdatering av en rekke av disse planene. For noen av disse planene kan det være teknologiske utviklinger som har gjort seg gjeldende, det kan være erfaringer etter pandemien man må inkorporere, og i noen tilfeller vil det ikke være nødvendig å gjøre substansielle endringer i innholdet.

Uavhengig av det behovet for endring som gjelder for den enkelte plan, vil det uansett være læring for organisasjonen å gjennomføre revisjonsarbeidet med planverket.

4.9. 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 46 ansatte med lederroller eller særskilt beredskapsansvar som del av sine stillinger. Endelig svarprosent blant respondentene (n=36) ble 78%.

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

Av tabell 1 ser man status hos kommunens forskjellige virksomheter i forhold til utarbeidelse av rutiner eller tiltakskort for å håndtere en rekke forskjellige 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. Verdt å merke seg er den lave prosentvise andelen virksomheter som har rutiner / tiltakskort for å håndtere bortfall av IKT-tjenester.

Har din virksomhet utarbeidet rutiner eller tiltakskort for å håndtere følgende hendelser?	Ja	Nei	Vet ikke
Tilsiktede katastrofer (angrep, terror, gisselsituasjon og trussel)	36,1 %	38,9%	25%
Uforutsette katastrofer	50%	33,3%	16,7%
Naturkatastrofer	47,2%	36,1%	16,7%
Tap av strøm	44,4%	30,6%	25,0%
Tap av IKT	33,3%	38,9%	27,8%
Miljøforurensing	30,6%	38,9%	30,6%

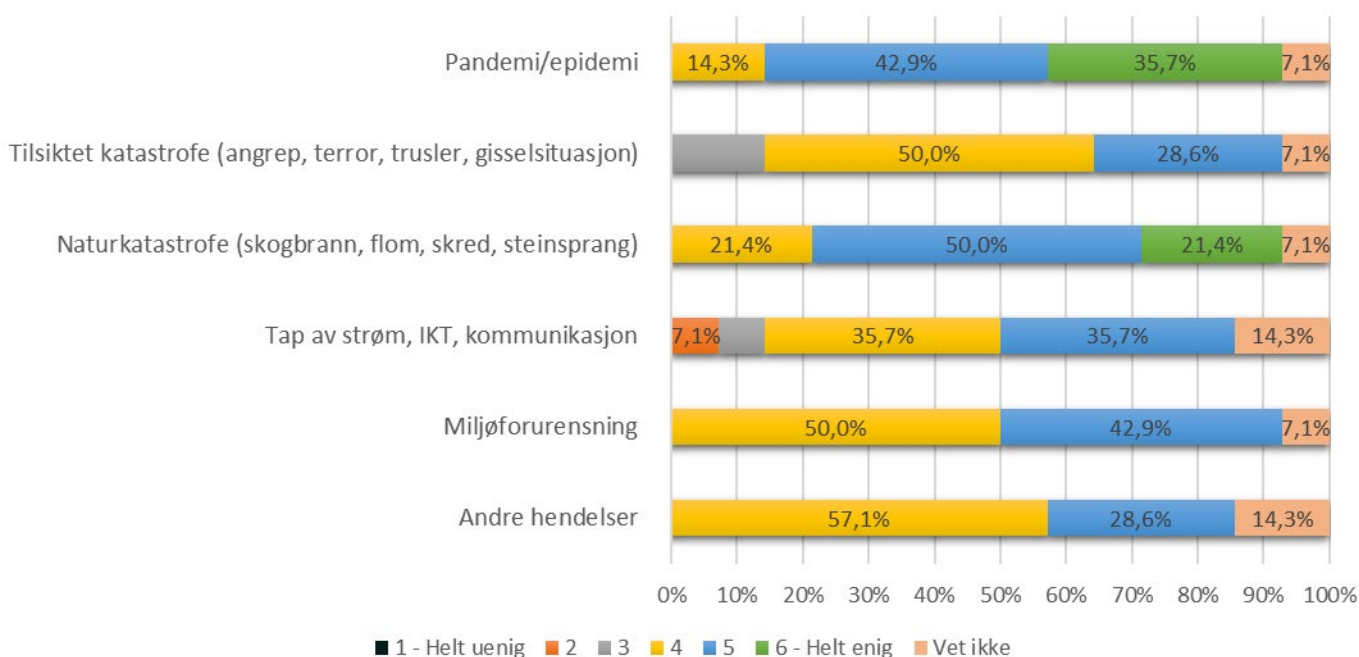
Tabell 1: Har din virksomhet utarbeidet rutiner eller tiltakskort for å håndtere følgende hendelser?

Tabell 2 tar for seg den enkelte leders opplevelse på hvordan fokuset på beredskap har vært siste året. Flertallet av respondentene rapporterer at de har hatt fokus på den lokale beredskapsplanen (63,9%), også som tema i interne møter (69,4%), og hatt gjennomganger av interne varslingsrutiner (50%). Det er et mindretall (25%) som rapporterer at de har deltatt på eksterne kurs innen beredskapsarbeid, og det er lav prosentvis andel (27,8%) som rapporterer at de har gjennomført beredskapsøvelser siste året.

Hvordan opplever du at fokuset har vært på beredskap det siste året?	Ja	Nei	Vet ikke
Vi har hatt fokus på vår lokale beredskapsplan	63,9%	25,0%	11,1%
Vi har laget lokale rutiner eller tiltakskort på bakgrunn av beredskapsplan	50%	36,1%	13,9%
Vi har hatt beredskap som tema på interne møter	69,4%	19,4%	11,1%
Vi har deltatt på eksterne kurs innen beredskapsarbeid	25,0%	69,4%	5,6%
Vi har gjennomgått interne varslingsrutiner	50,0%	36,1%	13,9%
Vi har gjennomført beredskapsøvelser	27,8%	61,1%	11,1%

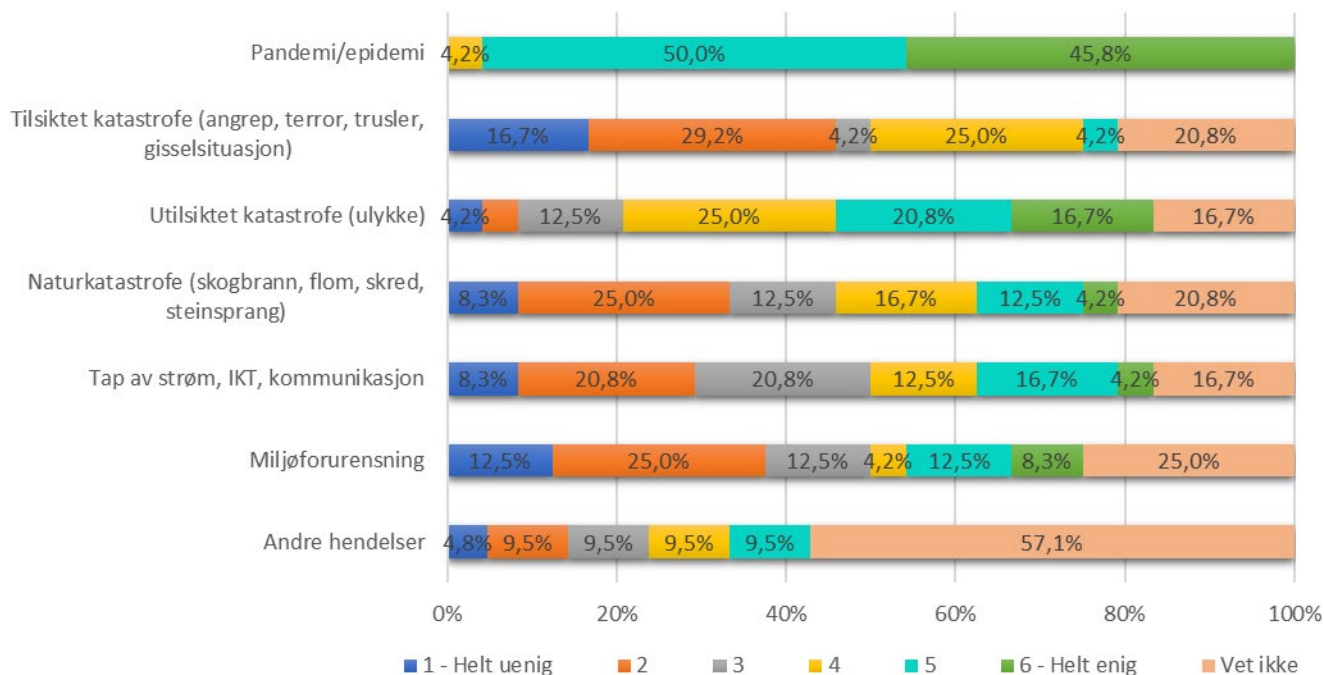
Tabell 2: Hvordan opplever du at fokuset har vært på beredskap det siste året?

Figur 1 viser i hvilken grad respondenten har tillit til at kommunens kriseledelse hvor er rustet til å håndtere utvalgte situasjoner, og svarene viser at kommunens kriseledelse nyter høy grad av tillit.



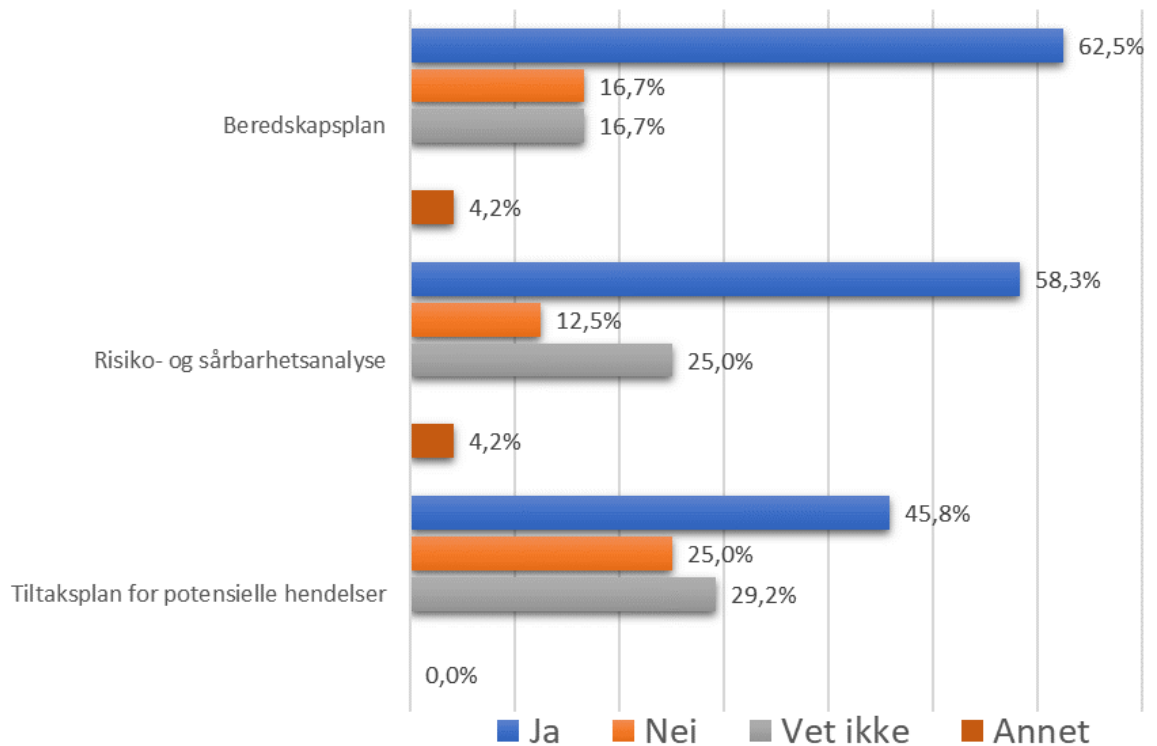
Figur 1: På en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i at kommunens kriseledelse er rustet til å håndtere følgende kriser? (n=14)

Figur 2 viser i hvilken grad respondenten mener deres virksomhet er rustet til å håndtere utvalgte situasjoner.



Figur 2: På en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i at din virksomhet er rustet til å håndtere følgende kriser? (n=24)

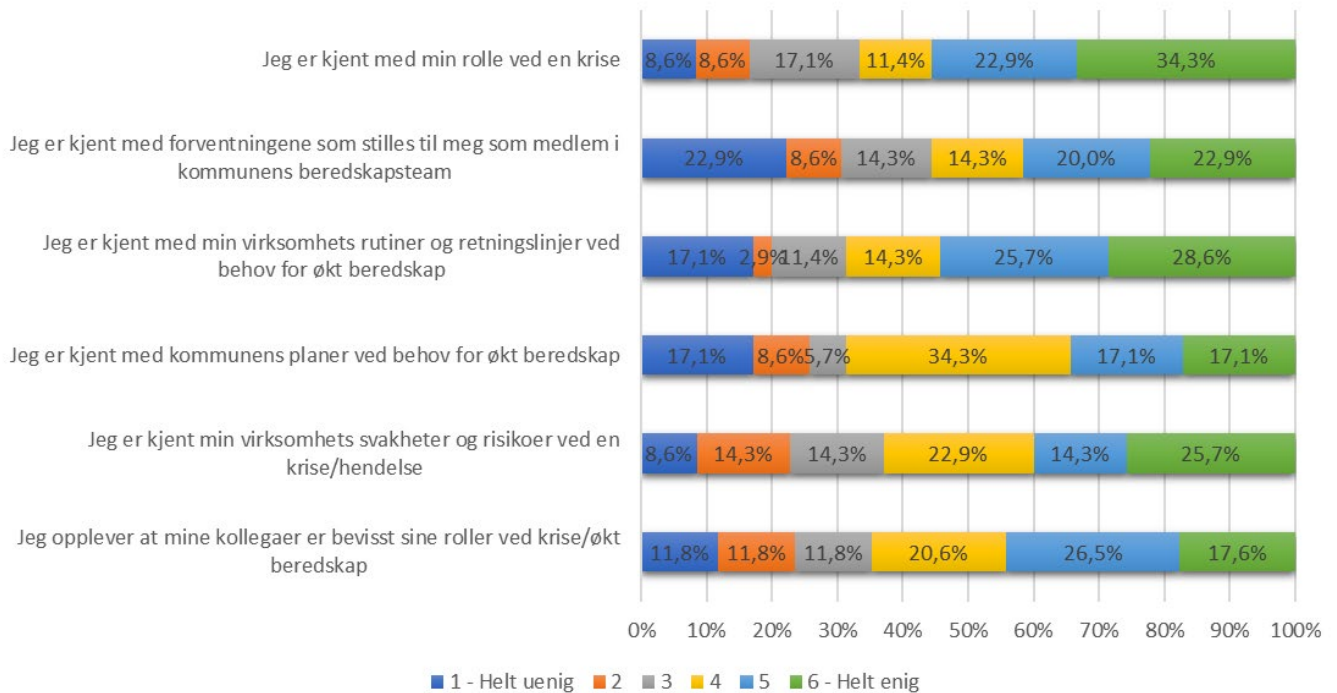
Figur 3 viser hvilke virksomhetsspesifikke planer respondenten mener er utarbeidet ved deres virksomhet.



Figur 3: Har din virksomhet utarbeidet følgende virksomhetsspesifikke planer? (n=24)

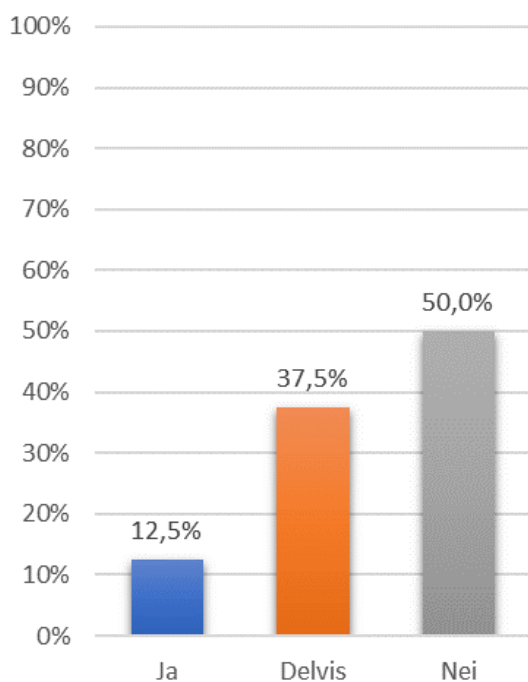
Det fremstår som at flertallet av virksomhetene har egne beredskapsplaner, noen færre virksomheter har egne risiko- og sårbarhetsanalyser. Litt under halvparten rapporterer at sine virksomheter har egne tiltaksplaner for mulige hendelser. Cirka 55% av respondentene svare 'Nei', eller 'Vet ikke' til spørsmålet.

Figur 4 viser forskjellige utsagn som omhandler kjennskap til beredkapsarbeidet i kommunen.



Figur 4: På en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i at: (n=35)

Gjennomgående for utsagnene respondentene har tatt stilling til er bred kjennskap til roller, forventninger, rutiner, planer, og risikofaktorer som er gjeldende for kommunen som helhet, men også spesifikt på virksomhetsnivå..



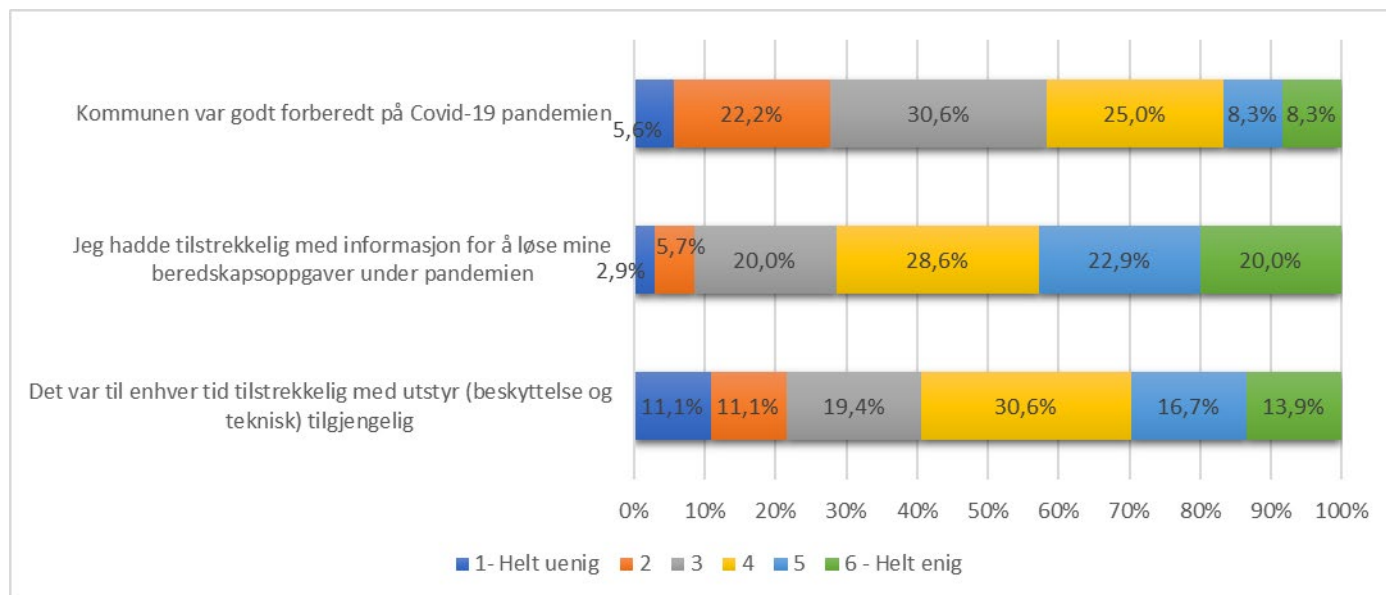
Figur 5 viser om respondentene mener at beredkapsarbeidet har hatt et tilstrekkelig fokus i sin virksomhet.

Den viser at halvparten av alle som svarer mener at beredskap ikke har blitt gitt tilstrekkelig fokus. 37,5% av respondentene mener det kun har vært delvis nok fokus på dette arbeidet.

Figur 5: Mener du beredkapsarbeidet har hatt et tilstrekkelig fokus ved din virksomhet? (n=24)

Koronapandemien

Figur 6 viser i hvilken grad respondentene opplevde at Ål kommune var forberedt på en pandemi, og hvordan pandemien ble håndtert.



Figur 6: Ål kommune og Covid-19, på en skala fra 1-6, hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (n=36)

Vurdering

Nedenfor følger revisjonens kommentarer og vurderinger til spørreundersøkelsen.

Til tabell 1: Revisjonen ser det som bekymringsverdig at så få av virksomhetene melder at de har egne rutiner eller tiltakskort (38,9%), eller er usikre (27,8%) på om de har slike tiltakskort ment for å håndtere bortfall av internett- og kommunikasjonstjenester for sine virksomheter. Samlet representerer dette over 66% av ledelsesansatte i kommunens virksomheter.

Til tabell 2: Revisjonen merker seg positivt den høye andelen ledere som rapporterer at de har hatt fokus på lokale beredskapsplaner (63,9%) og hatt dette som tema på interne møter (69,4%). Halvparten melder at de har gjennomgått de interne varslingsrutinene. Mer bekymringsverdig er dog den lave andelen som ikke har gjennomført beredskapsøvelser, kun 27,8% av respondentene har gjennomført beredskapsøvelser. Hele 72,2% svarer vet ikke eller nei på spørsmålet.

Til figur 1: Revisjonen merker seg at organisasjonen fremstår som trygg på at kommunens kriseledelse er i stand til å og rustet til å håndtere en rekke kriser. Det store flertallet av respondentene stiller seg positiv til kriseledelsens håndtering av de seks eksempelsituasjonene revisjonen etterspør.

Til figur 2: Flertallet av respondentene sier seg godt forberedte til å håndtere pandemier/epidemier og utilsiktede katastrofer og ulykker. Flertallet av respondentene er *ueneige* eller *usikre* i om sine virksomheter er rustet til å håndtere tilsiktede katastrofer (angrep, terror, trusler og gisselsituasjoner), naturkatastrofer (skogbranner, skred og flom), tap av IKT, strøm, kommunikasjon og miljøforurensning.

Det er særlig de tre første situasjonene som stikker seg ut med bakgrunn i at de kan ramme og eller påvirke samtlige virksomheter. Slik revisjonen tolker informasjonen fra spørreundersøkelsen er det tydelige forbedrings- og læringspunkter for administrasjonen i Ål kommune hva angår disse kritesituasjonene. Større bruk av øvelser, informasjonsarbeid og beredskapsbevissthet anbefales for å bote denne usikkerheten.

Til figur 3: Tredje figur viser at flertallet av virksomhetene har beredskapsplaner og risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er noe mindre vanlig i virksomhetene å ha tiltaksplaner rettet mot potensielle hendelser (45,8%).

Til figur 4: Verdt å trekke frem er det faktum at 68,5% av respondentene er kjent med kommunens planer ved behov for økt beredskap. Samtidig rapporterer 35,4% at de er uenige til helt uenige i utsagnet: «Jeg opplever at mine kolleger er bevisst sine roller ved krise/økt beredskap». Noe uenighet finner man også for utsagnet: «Jeg er kjent med min virksomhets svakheter og risikoer ved en hendelse», hvor 37,2% av respondentene er uenige til helt uenige. 31,4% av respondentene sier seg også uenige i at de er kjent med sine virksomheters rutiner og retningslinjer ved behov for økt beredskap. Som ved vurderingen gjort i Figur 2 overfor peker vurderingene gjort av personell involvert i kommunens beredskapsarbeid på et behov for mer intern øvelsesvirksomhet og bevisstgjøring om beredskap,

Til figur 5: Funnene fra figur 2 og 4 forsterkes ytterligere av undersøkelsens spørsmål om virksomhetens fokus på beredskapsarbeid. Kun 12,5% av undersøkelsens respondenter mener deres virksomhet har hatt nok fokus, mens henholdsvis 37,5% og 50% svarer delvis og nei på samme spørsmål.

Til figur 6: Flertallet av respondentene stiller seg uenige til helt uenig i utsagnet: «Kommunen var godt forberedt på Covid-19 pandemien». Samtidig sier flertallet av respondentene seg enige i at de hadde tilstrekkelig med informasjon for å løse beredskapsoppgavene under pandemien. Flertallet av respondentene opplevde også at det til enhver tid var tilstrekkelig med teknisk utstyr og beskyttelsesutstyr tilgjengelig. Uavhengig av dette svarer også så mye som 41,6% at de er *uenige* i at de hadde nok beskyttelsesutstyr og teknisk utstyr tilgjengelig. Revisjonens vurdering er at informasjonen man får i spørreundersøkelsen peker på behovet for at kommunen bør gjennomføre et egevalueringarbeid med fokus på erfaringer og læringspunkter fra Covid-19 pandemien.

5. Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet presenterer Viken kommunerevisjon (VKR) sine vurderinger med utgangspunkt i gjennomgangen av dokumentasjonen mottatt fra Ål kommune og den informasjonen som følger som et resultat av spørreundersøkelsen sendt ut til sentrale ansatte for Ål kommunes leder- og beredskapsarbeid.

VKR har gjennomgått det samlede dokumentasjonsgrunnlaget mottatt fra kontaktperson og rådmannen i Ål kommune. Ål kommune har etablert et overordnet planverk i tråd med føringene lagt i både Sivilbeskyttelsesloven og forskriften til loven. Dette innebærer at planverket har en tilnærming som ikke har forsøkt i å beskrive og forberede seg til *enhver* krise- eller beredskapssituasjon som kan dukke opp. Planverket har derimot inntatt en generisk tilnærming som på engelsk ofte omtales som en 'all-hazards-approach' ment å romme størst mulig del av de krise- og beredskapssituasjoner som kan oppstå. I det videre fremstår det som at kommunens beredskapsarbeid harmonerer med de fire ALNS-beredskapsprinsippene.

Revisjonen ser positivt på at Ål kommune har brukt sin organisatoriske bredde i utformingen av ROS-analysen ved å inkludere fagpersoner fra en rekke ulike fagfelt inn i utarbeidelsen av den. Det er positivt at flere offentlige og frivillige aktører har blitt anledning til å uttale seg om planforslagene ved 2 anledninger.

Samtidig kan ikke revisjonen se innslag av private aktørers påvirkning inn i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysen. Pr. forskrift om kommunal beredskapsplikts § 2 nest siste avsnitt pålegges kommunen å påse at relevante offentlige og *private* aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av analysen. Ål kommune må ved neste rullering av planen påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysen. Om dette allerede har blitt gjennomført uten at dette går fram av risiko- og sårbarhetsanalysen, viser revisjonen til forskriftens § 9 hvor det går fram at kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

Kommunens plan for kriseledelse oppfyller i all hovedsak de lovkravene som stilles til form og innhold i lov og forskrift. Revisjonen ser det som positivt at der foreligger konsistente koblinger mellom kommunens ROS-analyse og den overordnede beredskapsplanen. Særlig at risikoen ved hendelser med jord- og flomskred og de påfølgende evakuerings- og innkvarteringskravene som kan komme som et resultat av slike hendelser håndteres i kommunens beredskapsplan og dens omfattende vedlegg som 'Plan for pårørendesenter Ål kommune' og 'Plan for evakuering og etablering av evakueringssenter i Ål kommune 2019'.

Dette reflekteres også i kommunens ROS-analyse og 'Plan for krisekommunikasjon' som fremmer hensynet beredskapspersonell må ta i forhold til de store fluktuasjonene i antallet som oppholder seg i kommunen gjennom hytteopphold og andre overnattingsbedrifter.

Det presiseres at siden beredskapsplanen på kommunens nettsider tilsynelatende kun er tilgjengelig via eksterne søkemotorer og ikke gjennom kommunens egne søkeassistenter bør det foreligge tilgjengelig og oppdatert planverk lett tilgjengelig for kommunens ansatte. Dette kompliseres noe når kommunens

beredskapsplan består av flere vedlegg som *ikke* inngår som del av det aktuelle dokumentet. Dette fører med seg en risiko for fragmentering av informasjon i uoversiktlige krise- og beredskapssituasjoner. Etterspør man beredskapsinformasjon via kommunens egne sider sendes man til kommunens beredskapsplan for store ulykker. Hvorvidt denne er av spesiell nytte for den enkelte innbygger stiller revisjonen seg usikker til.

Etter revisjonens undersøkelse fremstår det som at Ål kommune anvender de risikomoment som avdekkes gjennom ROS-analysen i tråd med forskriftens bestemmelser. Ved at beredskap og beredskapshensyn blir gitt gjennomgående fokus i kommunens langtidsplaner, har kommunen *selv* vurdert og bestemt at de hensyn som er avdekket har blitt inkludert i kommunens planverk. Dette er i tråd med DSBs egne anbefalinger og beredskapsforskriftens § 3 Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Anbefalingene er ment for å synliggjøre kommunens samfunnssikkerhetsarbeid. Hvorvidt dette har skjedd, eller blitt fulgt opp med *samtlig*e risikomomenter som er avdekket av Ål kommune er ikke mulig å kommentere gitt denne undersøkelsens omfang.

I forskrift om kommunal beredskapsplan § 7 har kommunene fått en plikt til å øve sin beredskapsplan minst hvert annet år. Med unntak av IKT-øvelsen i 2022, har ikke revisjonen mottatt evalueringer av øvelser fra de siste årene. Det er derfor uvisst om kommunen har gjennomført øvelser i tråd med forskriftens intensjon for de foregående år. Noe av dette kan muligens tilskrives begrensningene pandemien hadde på øvelser, men revisjonen merker seg samtidig at der ikke foreligger skriftlige evalueringer etter øvelser fra 2021, 2020, 2019 eller tidligere. Ifølge forskriftens §§ 7 og 8 skal øvelser skje som et minimum hvert andre år, og disse skal evalueres i ettertid. Samtidig krever forskriftens § 9 at kommunen skal kunne skriftlig dokumentere at forskriftens krav er oppfylt.

Revisjonen finner ingen dokumentasjon på at der foreligger et system som sikrer opplæring og tilstrekkelig kvalifikasjon for alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering i tråd med § 7 i forskriften, og det skriftlige dokumentasjonskravet stilt i forskriftens § 9. Revisjonen har heller ikke mottatt noen slik oversikt over om opplæring er gitt til deltakere i kommunens kriseberedskap.

Særlig om helsemessig og sosial beredskap.

Tatt i betraktning at det har vært en global influensapandemi siden 'Smittevernplan 2017-2020' sist ble rullert fremstår det som nødvendig med en ny revisjon og gjennomgang av denne planen med utgangspunkt i de helsefaglige og organisatoriske læringspunktene kommunen gjorde seg under pandemien.

Revisjonen kan heller ikke se at foreligger en evaluering av egen krisehåndtering i etterkant av pandemien, i tråd med beredskapsforskriftens § 8 hvor kommunen plikter til å evaluere krisehåndteringen etter uønskede hendelser¹³. En slik evaluering kan være sentral i å videreføre de læringspunktene Covid-19 førte med seg for kommunen. Også resultatene fra revisjonens spørreundersøkelse peker i retning av behovet for å foreta en evaluering av kommunens egen

¹³ <https://www.statsforvalteren.no/innlandet/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/evaluering-etter-uonskede-hendelser/evaluering-covid-19-dsb-mal-for-kommunene/>

håndtering av pandemien og læringspunktene man kan hente fra denne. Statsforvalterembetet og DSB har vært sentrale i å produsere evalueringer til dette arbeidet¹⁴¹⁵.

Erfaringer fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen viser et voksende behov for å øke beredskapsfokuset for kommunens ansatte. At særlig mange virksomheter ikke har egne rutiner for bortfall av blant annet IKT tyder på behov for ytterligere beredskapskunnskap i organisasjonen. Spørreundersøkelsen fremhever også kommunens behov for å øve på beredskapsarbeidet: så lite som en tredjedel av respondentene sier de har deltatt i eller gjennomført beredskapsøvelser. Samtidig som flertallet av respondentene sier de har hatt fokus på beredskapsarbeidet og gjennomgått interne varslingsrutiner melder også kun 12,5% at de har hatt nok fokus på beredskapsarbeidet i sine virksomheter.

Konklusjon

Samlet sett er det revisjonens oppfatning at Ål kommune har et godt beredskapsmessig plan- og beredskapsverk som i all hovedsak oppfyller de kravene som settes i den kommunale beredskapsplikten. De svakhetene og manglene revisjonen har funnet, og som bør utbedres blir konkretiseres ytterligere i de følgende anbefalingene.

¹⁴ <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2020/ny-mal-for-evaluering-av-covid-19-handteringen/>

¹⁵ https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/10-samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggende-samfunnssikkerhet/mal_til_kommunene_v0.5.pdf

6. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale følgende:

- Ål kommune må gjennomføre en egevaluering av sin krisehåndtering av koronapandemien
- Ål kommune må ha et system for opplæring som sikrer at de som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner
- Ål kommune må kunne skriftlig dokumentere det arbeidet som gjøres for å sikre opplæring i kommunens krisehåndtering
- Ål kommune må kunne skriftlig dokumentere det arbeidet som gjøres i etterkant av øvelser og krisesituasjoner
- Ål kommune bør arrangere øvelser som involverer større del av egen organisasjon
- Ål kommune bør arbeide med å heve beredskapskunnskapen i sine underliggende virksomheter
- Ål kommune bør i større grad formalisere sine samarbeid med andre beredskapsaktører

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse av 03.02 2023 er vedlagt rapporten.

Av rapportens ni anbefalinger har rådmann tatt flertallet av disse til orientering. Rådmannens uttalelse viser at revisjonens første anbefaling om å involvere private aktører i planutviklingsarbeidet er tilstrekkelig ivare tatt gjennom kommunens beredskapsråd. Revisjonens sjette punkt, om å utgi en samlet plan for kriseledelse inklusive alle vedlegg ble gjennomført november 2022. Til revisjonens niende og avsluttende anbefaling, om samarbeidsavtaler med andre beredskapsaktører, vises det til kommunens formelle samarbeidsavtaler med helseforetakene, politiet og lokalt Røde kors. Det vises samtidig til Hallingdal interkommunale brann- og redningstjenestes bistandsavtaler med en rekke beredskapsaktører. Revisjonen anser på bakgrunn av rådmannens uttalelse, at forutsetningene for opprinnelig anbefaling 1 og 6 ikke lenger er til stede. Opprinnelig anbefaling 1 og 6 er derfor tatt ut av endelig rapport.

Drammen, den 06. februar 2023.

Torkild Halvorsen
Leder forvaltningsrevisjon

Frode Hegstad 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*

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

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
- Håndtering av covid-19 - mal for evaluering
- Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt
- Rapporter fra DSB i serien – Nasjonalt risikobilde (NRB) / Kriesesenarioer
- Samarbeid mellom kommunale tjenesteytere om brannsikkerhet for risikoutsatte grupper

DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – www.dsb.no

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

Mal for evaluering av covid-19-håndteringen: [Håndtering av covid-19 - mal for evaluering | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap \(dsb.no\)](https://www.dsb.no/dokumenter/handtering-av-covid-19-mal-for-evaluering/)

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>

Statsforvalteren – Statsforvalteren.no

Mal for evaluering av koronapandemien: [mal til kommunene v0.5.pdf \(statsforvalteren.no\)](https://www.statsforvalteren.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

Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 03.02.2023

Forvaltningsrevisjonsrapport «Kommunal beredskapsplikt» - kommunedirektørens uttalelse

(Da rapporten er skrevet på bokmål – vel Rådmannen å svare i sama).

Rådmannen takker for en grundig og detaljert rapport. Det har vært spennende, informativ og tankevekkende lesning.

Det er lett at kjenne sig igjen i denne rapport.

Administrasjonen benytter med dette anledningen til å kommentere de momentene som kommer frem i forvaltningsrevisjonens anbefaling.

1. *Ål kommune må påse at relevante private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysen*

Kommentar: Som nevnt i Vedteken ROS 2019, side 21, er beredskapsrådet i Ål kommune en av flere høringsinstanser. I beredskapsrådet er følgende private aktører/lag/organisasjoner invitert til å delta:

- Røde Kors laga i kommunen
- Kyrkja
- Idrettslaga i kommunen
- Ål bondelag
- Bygdekvinnelaga
- Hallingdal Kraftnett
- Ål utvikling (på vegne av næringslivet)
- Torpomoen rednings- og øvingspark

Vi beklager at dette ikke har kommet godt nok fram i dokumentasjonen, men vi mener at vi har en bred representasjon fra alle samfunnsaktører i beredskapsarbeidet, både offentlig og privat.

2. *Ål kommune må gjennomføre en egevaluering av sin krisehåndtering av koronapandemien*

Kommentar: Vi tar forvaltningsrevisjonens anbefaling til etterretning.

3. *Ål kommune må ha et system for opplæring som sikrer at de som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner*

Kommentar: Vi tar forvaltningsrevisjonens anbefaling til etterretning.

4. *Ål kommune må kunne skriftlig dokumentere det arbeidet som gjøres for å sikre opplæring i kommunens krisehåndtering*

Kommentar: Vi tar forvaltningsrevisjonens anbefaling til etterretning.

5. *Ål kommune må kunne skriftlig dokumentere det arbeidet som gjøres i etterkant av øvelser og krisesituasjoner*

Kommentar: Vi tar forvaltningsrevisjonens anbefaling til etterretning.

6. *Ål kommune bør vurdere å samle samtlige vedlegg i «Plan for kommunal kriseledelse» i ett dokument*

Kommentar: Dette er gjort ved siste revisjon, november 2022 (vedlegg 1)

7. *Ål kommune bør arrangere øvelser som involverer større del av egen organisasjon*

Kommentar: Vi ber om forståelse for at vi ikke har valgt å arrangere større øvelser under pandemien, med innsats fra mars 20 til mars 22. Etter dette har som kjent en annen krise overtatt, og dette har i deler av 2022 vært krevende å håndtere for organisasjonen. Vi deltok imidlertid på Statsforvalter sin IKT-øvelse i november 22, og det er gjort en evaluering etter dette (vedlegg 2).

Til orientering har Ål kommune deltatt med bred representasjon på de regionale beredskapsamlingene og øvelsene. Disse er felles for alle Hallingdalskommunene, og har før pandemien vært avholdt hvert annet år. Statsforvalter har bekreftet at kommunene kan registrere disse samlingene/øvelsene som en del av kommunens plikt til å øve organisasjonen.

Tema for de siste 3 samlingene (2015, 17 og 19) har vært skoleskyting, storulykke og atomhendelser.

8. *Ål kommune bør arbeide med å heve beredskapskunnskapen i sine underliggende virksomheter*

Kommentar: Vi tar forvaltningsrevisjonens anbefaling til etterretning. Dette er en kontinuerlig prosess, som vi arbeider med å forbedre i alle ledd.

9. *Ål kommune bør i større grad formalisere sine samarbeid med andre beredskapsaktører*

Kommentar: Ål kommune har formelt beredskapssamarbeid gjennom avtaler med hhv. Vestre Viken Helseforetak, politiet og lokalt Røde Kors. I tillegg ivaretar Hallingdal brann- og redningsteneste et sett med bistandsavtaler med nabobrannvesen og andre beredskapsaktører. Vi beklager at dette ikke er godt beskrevet i tidligere korrespondanse.

Ål 030223

Karsten Popp Dideriksen

Rådmann Ål kommune

Vedlegg til rådmannens uttalelse: Vedlegg 1: Plan for kommunal kriseleiing nov 2022, Vedlegg 2: Oppsummering øvelse IKT 22

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 fylkeskommuner¹⁶, 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 kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

¹⁶ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

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. Praksis 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'*¹⁷ 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 metoder¹⁸. 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

¹⁷ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

¹⁸ Store norske leksikon – https://snl.no/kvalitativ_metode og 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 den.

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 Questback¹⁹ til å gjennomføre spørreundersøkelser.

¹⁹ 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.

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 formål²⁰ 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 tiltak²¹. Herunder fremkommer blant annet plikten til å ivareta de kommunale beredskapsplikter. Loven definerer også kommunenes plikt til å utføre ROS – risiko- og sårbarhetsanalyse²² og beredskapsplan for kommunen²³. Med hjemmel i denne loven er det utarbeidet en forskrift som utdyper den kommunale beredskapsplikten²⁴.

Formålet²⁵ 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 sårbarhetsanalysen²⁶ 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.

²⁰ LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), § 1. Formål

²¹ LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 12. Kommunens plikter

²² LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 14. Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse

²³ LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 14. Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen

²⁴ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

²⁵ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 1. Formål

²⁶ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

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 uønskede hendelser skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan²⁷ 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
- b) bestemme at kriseledelsen skal samles.
- c) en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- d) En ressuroversikt 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.
- e) evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- f) 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 kommuner²⁸ om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.

Oppdatering²⁹ 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 øver³⁰ sin beredskapsplan hvert annet år. Det er anbefalt å hente scenarioer 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.

²⁷ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 4. Beredskapsplan

²⁸ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 5. Samarbeid mellom kommuner

²⁹ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 6. Oppdatering / revisjon

³⁰ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 7. Øvelser og opplæring og § 8. Evaluering ...

Forskriften pålegger fylkesmannen å føre tilsyn³¹ med kommunens arbeid og dokumentasjon på dette området, i tråd med reglene for statlig tilsyn med kommunen.

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 beredskapshjemler³² 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) helsetjenester³³
 - Helseberedskapsloven³⁴
 - Smittevern³⁵
- Sivilbeskyttelse³⁶
- Brannvesen³⁷

³¹ 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.

³² NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer»

³³ LOV 2011-06-24 nr 30, Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

³⁴ LOV 2000-06-23 nr 56, Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

³⁵ LOV 1994-08-05 nr 55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)

³⁶ LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

³⁷ LOV 2002-06-14 nr 20, Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

- Natur og miljø
 - Tiltak i alvorlige faresituasjoner etter vannressursloven³⁸
 - Omfattende ulykker og akutt forurensning etter forurensningsloven³⁹
- Plan og bygg⁴⁰
- Offentlige anskaffelser⁴¹
 - 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 hjelpeverktøy⁴². 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 «Krisescenarioer».

³⁸ LOV 2000-11-24 nr 82, Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

³⁹ LOV 1981-03-13 nr 6, Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

⁴⁰ LOV 2008-06-27 nr 71, Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

⁴¹ LOV 2016-06-17 nr 73, Lov om offentlige anskaffelser.

⁴² Se Referanser for oversikt over utvalgte publikasjoner fra DSB.



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 - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfjarvegen 117, 3540 Nesbyen