

MRR

Møre og Romsdal Revisjon IKS

# KOMMUNAL BEREDSKAP

Rindal kommune

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 10 | 2019

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap eid av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Selskapet ble etablert 1.2.2017. Møre og Romsdal Revisjon IKS har gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner:

## 2018

1	Etikk, habilitet og varsling	Smøla kommune
2	Innkjøp og offentlige anskaffelser	Rauma kommune
3	Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering	Møre og Romsdal fylkeskommune
4	Offentlige anskaffelser	Aukra kommune
5	Drift og forvaltning av PP-tjenesten	Eide kommune
6	Arbeidsmiljø og ledelse	Averøy kommune
7	Helsestasjon og skolehelsetjeneste	Gjemnes kommune
8	Kvalitet i hjemmetjenestene	Kristiansund kommune
9	Arbeidslivskriminalitet	Møre og Romsdal fylkeskommune
10	Helhetlig planlegging, oppfølging og rapportering	Nesset kommune
11	Sak- og arkivsystem	Tingvoll kommune
12	Regionale utviklingsmidler	Møre og Romsdal fylkeskommune
13	Ein god start – oppfølging av barn og unge	Surnadal kommune
14	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Halsa kommune
15	Kvalitet i lærebedrifter og oppfølging av lærlinger	Møre og Romsdal fylkeskommune

## 2019

1	Plan og byggesaksbehandling	Molde kommune
2	Byggesaksbehandling	Smøla kommune
3	Rutiner i byggesaksbehandlingen	Kristiansund kommune
4	Saksbehandlingsrutiner	Fræna kommune
5	Oppfølging av musea	Møre og Romsdal fylkeskommune
6	Hjemmetjenesten	Vestnes kommune
7	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Averøy kommune
8	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Tingvoll kommune
9	Vedlikehold av kommunale bygg	Surnadal kommune
10	Kommunal beredskap	Rindal kommune

## FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter kontrollutvalget i Rindal kommune sin bestilling 27. september 2018 og vedtatt prosjektplan i møte 15. november 2018.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i kommuneloven § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse på kommunal beredskap. Revisjonen er utført av Einar Andersen og Ingvild Bye Fugelsøy i perioden januar til august 2019.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Surnadal, 27.08.2019

Einar Andersen  
Oppdragsansvarlig revisor

Ingvild Bye Fugelsøy  
Forvaltningsrevisor

## INNHOOLD

1.	Innledning .....	6
1.1	Bestilling og bakgrunn .....	6
1.2	Formål og problemstillinger.....	6
1.3	Presiseringer og avgrensninger .....	6
1.4	Kommunal beredskapsplikt.....	6
1.5	Revisjonskriterier .....	8
1.6	Metode .....	11
1.7	Samfunnssikkerhet- og beredskapsdokumentasjon.....	12
2.	Etterleves de kommunale kravene til beredskapsarbeid?.....	13
2.1	Ansvar og roller.....	13
2.1.1	Revisjonskriterier.....	13
2.1.2	Fakta.....	13
2.2	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse .....	17
2.2.1	Revisjonskriterier.....	17
2.2.2	Fakta.....	17
2.3	Overordna beredskapsplan .....	18
2.3.1	Revisjonskriterier.....	18
2.3.2	Fakta.....	18
2.4	Beredskapsøving og opplæring .....	19
2.4.1	Revisjonskriterier.....	19
2.4.2	Fakta.....	19
2.5	Revisors vurderinger .....	20
3.	Hvordan er beredskap ivaretatt i kommunens plandokumenter?.....	21
3.1	Plan og målsettinger for beredskapsarbeid .....	21
3.1.1	Revisjonskriterier.....	21
3.1.2	Fakta.....	21
3.2	Revisors vurderinger .....	22
4.	Sikrer kommunen god og oppdatert informasjon om krisehåndtering til kommunens innbyggere? .....	23
4.1	Informasjon til kommunens innbyggere .....	23
4.1.1	Revisjonskriterier.....	23
4.1.2	Fakta.....	23
4.2	Revisors vurderinger .....	24

5. Høring.....	25
6. Konklusjon og anbefalinger.....	26
6.1 Konklusjon.....	26
6.2 Anbefalinger.....	27
Litteraturliste.....	28
Vedlegg 1: Revisjonskriterier.....	29
Utledelede revisjonskriterier.....	31

## 1. INNLEDNING

### 1.1 BESTILLING OG BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Rindal kommune bestilte 27. september 2018 en forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget vedtok problemstillinger for prosjektet i møte 15. november 2018 og prosjektplan i møte 24. april 2019.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i kommuneloven § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

### 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk.

Problemstillinger som skal besvares:

1. Etterleves de kommunale kravene til beredskapsarbeid?
2. Hvordan er beredskap ivaretatt i kommunens plandokumenter?
3. Sikrer kommunen god og oppdatert informasjon om krisehåndtering til kommunens innbyggere?

### 1.3 PRESISERINGER OG AVGRENSNINGER

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen hatt fokus på den sentrale beredskapsledelsen sin overordnede kontroll og system med samfunnssikkerhet og beredskapsplikt i kommunen. Vi har vurdert arbeidet som gjennomføres i helse og omsorgssektoren og i skolen. Ut over dette er ikke de ulike enhetenes arbeid med beredskap vurdert.

Brannberedskapen i Rindal er i omorganisering og etter ønske fra kontrollutvalget skal brannberedskap derfor ikke være en del av prosjektet.

### 1.4 KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT<sup>1</sup>

Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt gir kommunen rollen som lokal samordner gjennom de lovpålagte plikter. Disse pliktene består i at kommunen skal bruke særlige virkemidler for å fremme

- Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.

---

<sup>1</sup> Kilde: DSB: Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

- Et tverrsektorielt perspektiv.
- Samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører.

Eksempel på slike virkemiddel er helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan.

## HELHETLIG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSSIKKERHETSARBEID

Helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid innebærer tverrfaglig håndtering av uønskede hendelser gjennom oversikt og kunnskap, forebygging, beredskap, krisehåndtering og normalisering.

Oversikt §§ 1 og 2	Forebygging §§ 2 og 3	Beredskap §§ 2,3,4 og 7	Krisehåndtering § 4	Normalisering § 8
<p>Oversikt etableres ved at kommunen samler kunnskap og utviklingstrekk, lokale utfordringer og erfaringer.</p> <p>På denne bakgrunn gjennomføres helhetlig ros.</p>	<p>Forebygging er tiltak som kan redusere sannsynlighet og konsekvenser for uønskede hendelser.</p> <p>Eksempler er holdningsskapende arbeid, arealplanlegging og sikrings- og beskyttelsestiltak.</p>	<p>Beredskap er forberedelser for å begrense eller håndtere uønskede hendelser og konsekvensene av dem.</p> <p>Kommunal beredskapsplikt stiller krav om en øvet overordnet beredskapsplan.</p>	<p>Krisehåndtering forutsetter god beredskap med fullmakter for kriseorganisasjonen og prosedyrer for samhandling.</p> <p>I krisehåndtering inngår vurdering av videre utvikling av hendelsen.</p>	<p>Normalisering er å gjenopprette normaltstanden. skadeomfanget kartlegges og tiltak som skal virke på både kort og lang sikt iverksettes.</p> <p>Kommunen og andre må lære av erfaringene gjennom å evaluere hendelsen</p>

Figur: Helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid

Kilde: DSB, Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

## ANDRE SAMFUNNSSIKKERHETSKRAV I KOMMUNEN

Det er flere regelverk som stiller krav til kommunene som lokal fagmyndighet og virksomhet, og til andre aktører med roller og ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet. Kommunen skal skape arenaer for samarbeid slik at samfunnssikkerhetsarbeidet skjer i et helhetlig perspektiv.

Som lokal fagmyndighet har kommunen blant annet ansvar for samfunnssikkerhet innen

- Helse og omsorg (helseberedskapsloven, smittevernloven, folkehelseloven, helse- og omsorgstjenesteloven)
- Sosiale tjenester (sosialtjenesteloven og helseberedskapsloven)
- Brann og redningstjeneste (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Akutt forurensning (forurensningsloven)
- Planlegging- og arealforvaltning (plan- og bygningsloven)
- Havneforvaltning (havneloven)
- Sivilforsvar (sivilbeskyttelsesloven)

- Oppfølging av tiltak i sivil beredskapssystem
- Bistand til næringslivet i næringsberedskapen (næringsberedskapsloven).

Det stilles også krav til samfunnssikkerhet i tjenester/funksjoner der kommunen kan være eier. Dette er eksempelvis virksomhet som

- Skole og barnehage (folkehelseloven, forskrift om miljørettet helsevern i skole og barnehage mv. og rundskriv om beredskap mot alvorlige tilsiktede hendelser i skoler og barnehager)
- Vannverk (helseberedskapsloven, folkehelseloven og drikkevannsforskriften)

I tillegg stiller mange kommuner sikkerhets- og beredskapskrav til arrangører av ulike arrangementer innen f.eks. kultur og idrett.

---

## SAMARBEID MED ANDRE SAMFUNNSSIKKERHETS AKTØRER

I tillegg til kommunen selv, finnes det flere andre aktører som er av vesentlig betydning for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet. Kommunen skal legge til rett for samarbeid og har en pådriverrolle overfor disse aktørene.

Eksempel på slike samfunnssikkerhetsaktører er: energi- og nettselskaper, leverandører av tjenester innen telekommunikasjon, dagligvarer, drivstoff og transporttjenester, akuttmedisinsk tjeneste og sykehus, politi, Statens vegvesen, Avinor, kystverket, forsvaret, sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, dameiere og storulykkevirksomheter og industrivernpliktige bedrifter.

---

## DEFINISJONER

I veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt, viser Direktoratet for sivil beredskap (DSB) til følgende definisjoner for noen av de mest sentrale begrepene som benyttes innen beredskap:

**Samfunnssikkerhet** er definert som samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.

**Beredskap** er definert som forberedelser for å begrense eller håndtere kriser eller andre hendelser og konsekvensene av dem.

### 1.5 REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som forvaltningsrevisjonsprosjektet skal revideres eller vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsprosjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Lov og forskriftskrav er en sentral kilde for revisjonskriterier. Andre kilder er dokumenter som gir uttrykk for hva som regnes for god praksis på området.

I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:



- ✓ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.
- ✓ Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- ✓ Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt av 2018 – DSB<sup>2</sup>
- ✓ Veileder i systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene, DSB.

Beredskapsarbeidet bygger på fire grunnleggende prinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Ansvarsprinsippet betyr at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendig beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.

Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på laveste mulig nivå.

Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke mellom relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

**Forskrift om kommunal beredskapsplikt** (beredskapsforskriften) pålegger kommunen å utarbeide en helhetlig risiko og sårbarhets analyse (ROS-analyse) som skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe og hvordan disse kan påvirke kommunen. Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Ved behov skal kommunen foreta ytterligere ROS-analyser.

Beredskapsforskriften stiller en rekke konkrete krav til hva både ROS-analysen og beredskapsplanen skal omhandle. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har gitt ut egne veiledere for å bidra til en felles forståelse av bestemmelsene og hvordan kommunen kan oppfylle disse kravene.

Kommuner må klargjøre krav og forventninger i lov og forskriftsbestemmelsen om kommunal beredskapsplikt, og ha en samlet oversikt over lover og forskrifter som stiller krav til kommunal samfunnssikkerhet og beredskap innenfor kommunens ulike sektorer.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal fungere som en planforutsetning for videre planlegging av kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Kommunen må dokumentere

---

<sup>2</sup> DSB= Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

hvilke risikoreducerende tiltak som er foreslått som oppfølging av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide **langsiktige mål, strategier, prioriteringer** og **plan** for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet<sup>3</sup>. I dette følger at utfordringer som er avdekket i ROS-analysen skal følges opp i kommunens ordinære prosesser med utarbeidelse av kommunal planstrategi, kommuneplan og budsjetter.

Langsiktige mål utarbeides på bakgrunn av helhetlig ROS-analyse og bør gjenspeile hvordan kommunen vil arbeide for å styrke samfunnssikkerhet. De langsiktige målene bør være forankret og godt kjent i kommunen. Målene skal gi kommunen noe å strekke seg etter, og noe å vurdere resultat opp mot. Måloppnåelse og status på tiltak kan vurderes i sammenheng med at helhetlig ROS blir oppdatert.

Strategier sier noe om veivalg, og hvordan kommunen vil arbeide for å nå de langsiktige målene. De strategiske valgene på samfunnssikkerhetsområdet kan gi føringer for kommunen for eksempel innen næringsutvikling, arealbruk og tilpasninger til klimaendringene. Kommunen følger opp de strategiske valgene gjennom å prioritere tiltak i plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet.

I plan for oppfølging beskrives kommunens plan for å styrke samfunnssikkerheten på bakgrunn av helhetlig ROS. Planen bør inneholde langsiktige mål, strategier og prioriterte tiltak.

Beredskapsforskriften sier at kommunen sin beredskapsplan skal inneholde evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Beredskapsplanen skal også inneholde plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Befolkningsvarsling innebærer å bruke etablerte infrastrukturer for å raskt å varsle hele eller deler av befolkningen som er, eller kan bli berørt av en uønsket hendelse.

DSB sin veileder anbefaler at kommunen tar stilling til om det skal etableres en plan for befolkningsvarsling. Det er i utgangspunktet politiet som iverksetter befolkningsvarsling.

Plan for krisekommunikasjon er kriseledelsens verktøy for kommunikasjon med befolkningen, medier og egne ansatte ved uønskede hendelser. I planen bør det være rutiner for å samarbeide med andre samfunnssikkerhetsaktører slik at krisekommunikasjonen fremstår som mest mulig samordnet og helhetlig fra kommunen. Plan for krisekommunikasjon bør beskrive fordeling av roller og ansvar, lokaler og rutiner for kommunens arbeid med krisekommunikasjon. Det er viktig at det planlegges for hensiktsmessig rullering av personell ved langvarige hendelser.

Revisjonskriteriene er nærmere utledet i kapittel 2,1, 3.1 og 4.1 og i vedlegg 1.

---

<sup>3</sup> Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3

## 1.6 METODE

Undersøkelsen er basert på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Vår gjennomgang har tatt utgangspunkt i lover og regler på området. Faktaopplysningene i rapporten er innhentet ved dokumentgjennomgang, intervjuer og observasjon.

Det er gjennomført to møter med rådmann, beredskapskoordinator og enhetsleder teknisk avdeling i løpet av revisjonsperioden.

Rindal kommune bruker Teams for kommunikasjon og samhandling. Programmet sørger for at involverte personer enkelt kan samarbeide med andre og/eller holde seg oppdatert på hva som skjer. Den inkluderer chat, møter, filer, kalender, oppgaver, notater, m.m. Teams er en del av Office 365.

For å danne oss et bilde av om kommunens beredskapsrutiner og dokumenter er kjent ute i enhetene har vi gjennomført intervju med rektor og helse og omsorgsleder.

Vi har foretatt en gjennomgang av dokumentene i Teams og noen dokumenter mottatt i forbindelse med gjennomført intervju med rektor.

Vi deltok som observatør på beredskapsrådets møte i april.

Med gyldige data (validitet) menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av funn fra dokumentanalyse, observasjon, samt muntlig og skriftlig informasjon fra kommunen.

Med pålitelige data (reliabilitet) mener vi at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivaretatt ved at rapporten er gjennomgått med kommunens kontaktperson og rådmann.

Vi vurderer at informasjonen vi har innhentet er relevant, pålitelig og gyldig og finner at dette er tilfredsstillende. Revisjonen sin vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkelig grunnlag til å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

Et foreløpig utkast til rapport har vært forelagt Rindal kommune ved rådmann. Utkastet ble gjennomgått i høringsmøte med beredskapskoordinator og rådmann 25. juni 2019. I etterkant av møtet ble justert rapport sendt på høring til kommunen.

## 1.7 SAMFUNNSSIKKERHET- OG BEREDSKAPSDOKUMENTASJON

Rindal kommune benytter Compilo som sitt kvalitetssystem. Compilo har lenker til kommunens beredskapsdokumenter på hjemmesiden. Ved omlegging til ny hjemmeside i 2017/2018 sluttet disse lenkene å virke. Beredskapsplan har i ettertid blitt gjenopprettet og oppdatert. Alle dokumenter for området for samfunnssikkerhet og beredskap er samlet i dataplattformen Teams. Det opplyses at det arbeides for at alle beredskapsdokumenter skal være samlet i kvalitetssystemet Compilo.

## 2. ETTERLEVES DE KOMMUNALE KRAVENE TIL BEREDSKAPSARBEID?

### 2.1 ANSVAR OG ROLLER

#### 2.1.1 REVISJONSKRITERIER<sup>4</sup>

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Ansvar og myndighet bør være tydelig og avklart.
- Den som har ansvar til daglig ved enheten, bør også ha ansvar for beredskapsarbeidet ved enheten.

#### 2.1.2 FAKTA

Administrativt er det utarbeidet et «Styringsdokument for beredskap». Her opplyses det hvilke personer som er en del av kommunen sin kriseledelse og hvem som er medlemmer i beredskapssekretariatet.

Kriseledelsen er kommunen sitt operative styringsorgan for å håndtere samfunnsmessige alvorlige og uforutsette hendelser.

Ved en større hendelse skal kommunen sin kriseledelse bli innkalt. Denne ledes av ordfører, for øvrig består kriseledelsen av varaordfører, rådmann, beredskapskoordinator, teknisk leder, pleie- og omsorgsleder, kommuneoverlege, brannsjef og lensmann.

I følge «Styringsdokument for beredskap» er det beredskapskoordinator som på vegne av rådmann og ordfører skal ivareta oppgavene med koordinering av beredskapsarbeidet i Rindal kommune.

#### SKRIFTLIG DOKUMENTER:

Kommunestyret vedtok 2008 gjeldende beredskapsplan, som i ettertid har blitt revidert, siste gang 10.4.2019. I kommunen sin planstrategi for perioden 2016-19 er det vedtatt at det skal utarbeides en ny beredskapsplan i perioden.

I gjeldende beredskapsplan er det et eget kapittel om krisehåndteringsorganisasjon. Her er det blant annet informasjon om hvem som er Rindal kommune sin kriseledelse, og kriseledelsens roller, oppgaver og ansvar:

**Ordfører** har det overordna ansvaret og er leder i kriseledelsen. Han er kommunen sitt ansikt utad i en krisesituasjon; uttaler seg på vegne av kommunen, håndterer media og leder pressekonferanser.

<sup>4</sup> Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i kapittel 1.4 og i vedlegg 1.

**Rådmann** skal følge opp de overordnede målene for arbeidet med samfunnstrygghet og beredskap på tjenestenivå. Utøver operativ ledelse av kriseledelsen med ansvar for den praktiske oppfølging av krisen, og har ansvar for kontakt med eksterne samarbeidspartnere.

**Rådmannen** leder det operative arbeidet med tanke på intern organisasjon, mens **ordføreren** har ansvar for den eksterne kriseinformasjonen.

**Beredskapskoordinatoren** har følgende funksjoner:

- Ha oversikt over beredskapsplanverk, kriseplaner og ROS-analyser
- Sørg for at beredskapsarbeidet blir gjort kjent i organisasjonen
- Ta initiativ til arbeid med risiko, gjennomføring av ROS-analyser og etablering av rutiner
- Oppdatering av overordnet kriseplan og overordnet ROS-analyse
- Følge opp at kvalitetssystemet inneholder kvalitetsdokumentasjonen
- Være kontaktperson mot Fylkesmannen i det praktiske beredskapsarbeidet
- Ansvarlig for evakuerte -og pårørendesenter
- Opplæring og øvelser
- Organisering av evaluering og rapportering i etterkant av krisesituasjoner
- Riktig utstyr i kriseledelsens lokaler.

**Kommuneoverlegen** har følgende funksjoner:

- Medisinsk faglig ansvarlig
- Følge opp egne beredskapsplaner
- Følge opp Kriseteamet

**Enhetsledere:**

- Alle enhetsledere forholder seg til den overordna beredskapsplanen. De gjør samtidig en vurdering av aktuelle alvorlige hendelser og utarbeider en plan for håndtering av disse.

**Rådmannen** kaller inn de ledere som har befattning med hendelsen, eventuelt stedfortredere. Avhengig av krisens karakter og omfang, beslutter rådmannen hvem som skal delta videre i krisehåndteringen.

**Kriseledelsens hovedoppgaver** er også omhandlet i beredskapsplanen:

1. Avklare ansvarsforholdet til politi/lensmann.

I krisesituasjon som ledes av politi/Lokal Redningsentral (LRS), eventuelt Fylkesmannen; etablere og deretter å ha løpende kontakt med overordnet operativ kriseledelse.

I krisesituasjon som ledes av kommunen; etablere kontakt med politiet og eventuelt annen relevant myndighet.

2. Skaffe oversikt over inntruffet hendelse og hvilke konsekvenser det kan ha for kommunen og kommunens innbyggere.
3. Kalle inn nødvendige ledere av faginstanser, egne og eventuelt eksterne, etter behov.
4. Vurdere sikrings- og hjelpebehov. Dette følges opp kontinuerlig.
5. Iverksette de tiltak situasjonen krever, herunder tiltak etter anmodning fra LRS/overordnet myndighet, samt i henhold til relevante kommunale beredskapsplaner, herunder pårørende og evakuering, forpleining, innsats fra kommunens kriseteam og etablering av evakuerte og pårørendesenter. Iverksette aktuelle, gjeldende kommunale fagplaner.
6. Iverksette informasjonstiltak, se kapittel 4.
7. Lede, koordinere og prioritere kommunens totale innsats og utnytte alle tilgjengelige ressurser.
8. Loggføre alle relevante hendelser og aktiviteter under kriseledelsens arbeid.
9. Rapportere til og holde Fylkesmannen orientert om tiltak som er iverksatt og informere om utviklingen av krisen.

De aller fleste i kriseledelsen er medlemmer i dataplattformen Teams hvor samfunnssikkerhets- og beredskapsdokumenter er arkivert.

Referat fra beredskapsrådet sine møter viser at ny informasjon i beredskapsplan ved flere anledninger skal være gjennomgått. I beredskapsrådet sitt møte i april var det en gjennomgang av beredskapsplan og hvilke revideringer som måtte gjøres. Ikke alle medlemmene i beredskapsrådet møtte. Det opplyses at referat fra disse møtene tidligere ikke er gjort tilgjengelig i Teams, men at dette er endret fra mai 2019. Pleie- og omsorgsleder og teknisk sjef er en del av kommunens beredskapsråd og får gjennom dette informasjon. Andre enhetsledere må skaffe seg informasjon om beredskap gjennom tilgjengelige dokumenter i Teams.

---

## ER ULIKE ANSVAR OG ROLLER KJENT I ORGANISASJONEN:

### **Kriseledelse:**

Kommunen sin kriseledelse er årlig samlet i forbindelse med fylkesmannen sin årlige beredskapsøvelse. Ifølge beredskapskoordinator samles kriseledelsen og beredskapssekretariat i tillegg både før øvelsen for planlegging, og etter øvelsen for evaluering. Revisjonen deltok som observatør under siste evalueringsmøte der seks av åtte medlemmer i kriseledelsen møtte.

### **Beredskapskoordinator:**

Beredskapskoordinator er den som skal foreta revidering av de sentrale beredskapsdokumentene som blant annet Styringsdokument beredskap og Beredskapsplan, etter at beredskapsrådet har gjennomgått dokumentene.

Flere av beredskapsdokumentene er gjennomgått og oppdatert våren 2019. Det har skapt noen utfordringer i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

#### **Rådmann:**

Rindal kommune har satt seg fem mål for samfunnssikkerhet og beredskap gjennom den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen i 2016. Det er identifisert ti uønskede hendelser i ROS-analysen, og utarbeidet tiltak for å redusere risikoen. I ROS-analysen er rådmann tillagt ansvaret for å ta tiltakene videre, definere hvem som har ansvar for de ulike aktivitetene og oppfølging av disse.

I intervju opplyses det at noe arbeid er gjort i 2019 og at det er planer om å lage et dokument som redegjør for dette arbeidet.

I kommuneplanens samfunnsdel av 2018 punkt 7. klima og samfunnssikkerhet er tre av målene fra ROS-analysen tatt inn.

#### **Beredskapsrådet:**

Kommunen har et beredskapsråd som er satt sammen av kriseledelsen, beredskapssekretariatet og frivillig organisasjoner. Beredskapsrådet skal være et forum for samarbeid og for gjensidig informasjon om de enkelte gruppene sin beredskapsmessige status. Beredskapsrådet skal ifølge beredskapsplanen møtes to ganger i året og det er beredskapskoordinator som er ansvarlig for innkalling og for å føre møteprotokoll.

I beredskapsrådets møte i april kom det frem at frivillig organisasjoner i liten grad har vært innkalt eller deltatt på disse møtene. Beredskapsrådet har hatt to møter i 2019. Revisjonen var tilstede som observatør i evalueringsmøte etter SODD øvelsen i april 2019. Møteinnkallingen med agenda for møtet er utarbeidet. Fra mai 2019 foreligger møtereferat fra møter i beredskapsrådet i kommunens arkiv og journalsystem og i Teams. Tidligere forelå håndskrevne referat fra møtene. Disse var ikke tilgjengelig i arkiv og journalsystem eller Teams.

#### **Kriseteam:**

Kommunen har et kriseteam som skal være til hjelp for dem som nylig har opplevd eller vært vitne til en større ulykke, plutselig og/eller unaturlig død (f.eks. drap, selvmord, uventet barnedød), eller andre dramatiske hendelser. Kriseteamet er et supplement til naturlig nettverk og annet hjelpeapparat. Kriseteamet består av sykepleier (leder), fagleder psykisk helsetjenester, kommuneoverlege, sogneprest, barnesykepleier og helsesøster, lege, spesialvernepleier og avdelings sykepleier.

I beredskapsmøte i april 2019, hvor vi deltok som observatør, ble varslingslisten gjennomgått. Gjennomgangen viste at listen inneholdt person i kriseteamet som ikke lenger er ansatt og må oppdateres.



**Enhetsledere:**

Det følger av beredskapsplanen at enhetsledere skal forholde seg til den overordna beredskapsplanen. Enhetsleder skal gjøre en vurdering av aktuelle alvorlige hendelser og utarbeider en plan for håndtering av disse.

Styringsdokument for beredskap viser til kommunens beredskapsdokumenter. Våren 2019 er styringsdokumentets kapittel 8 oppdatert og det vises nå til blant annet: pandemiplan, smittevernplan, pårørendesenter/mottak av skadde personer, feltlogg for kriseteam, beredskapsplan Rindal brannvesen, risikovurdering og beredskap for barnehager i Rindal kommune, beredskapsplan ved ulykker og kriser i barnehage og skole og dokumentet Sorg og kriser i barnehage og skole.

## 2.2 HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE<sup>5</sup>

### 2.2.1 REVISJONSKRITERIER

- Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, som er forankret i kommunestyret.
- ROS-analyse skal inneholde minimumskrav i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, 3. ledd og 4. ledd.
- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endring i risiko- og sårbarhetsbildet.

### 2.2.2 FAKTA

Rindal kommune vedtok 23. november 2016 en planstrategi for perioden 2016 til 2019. ROS-analyse og beredskapsplan skulle blant annet prioriteres i denne perioden. Det ble gjennomført et arbeid med ROS-analyse i Rindal kommune i 2016. Denne helhetlige analysen av risiko og sårbarhet ble vedtatt av kommunestyret i februar 2017. I ROS-analysen er det vurdert ti uønskede hendelser med forslag til tiltak for disse hendelsene. Tiltakene skal tas videre og definere hvem som har ansvaret for de ulike aktivitetene. I intervju ble det opplyst at det er informasjon om dette i referat fra ledermøter. Det sies videre at kommunen har vært gjennom store endringer og mangel på kapasitet har ført til at arbeidet er blitt utsatt.

I administrasjonen sitt «Styringsdokument for beredskap» er det utarbeidet et årshjul for 2019, som skal sikre faste rutiner. I intervju kommer det frem at kommunestyret har bestemt at ROS-analysen skal revideres hvert 5. år.

---

<sup>5</sup> Risiko og sårbarhetsanalyse, forkortes som ROS-analyse.

## 2.3 OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

### 2.3.1 REVISJONSKRITERIER

- Kommunen skal med utgangspunkt i ROS-analysen utarbeide en overordnet beredskapsplan, med det innhold som stilles i lovens § 15 og forskriftens § 4.
- Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen.
- Kommunenes beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang per år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er revidert.

### 2.3.2 FAKTA

I Rindal kommune sin planstrategi er det vedtatt at det skal utarbeides en beredskapsplan i perioden 2016 til 2019. Beredskapsplan er fra 2008, og sist revidert 10. april 2019.

Smittevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om helsemessig og sosial beredskap, lov om folkehelsearbeid, sosialtjenesteloven og forurensningsloven stiller alle krav om at det skal utarbeides beredskapsplaner. Styringsdokumentet for beredskap viser til en rekke beredskapsdokumenter som blant annet varslingslister, telefonliste til kriseteam, pandemiplan, Beredskapsplan Rindal brannvesen og samarbeidsavtale med sanitetsforeningen.

I Rindal kommune er det bestemt at alle tilgjengelige beredskapsdokumenter skal dokumenteres og ligge samlet i Teams. Beredskapsdokument skal revideres og oppdateres årlig. I Rindal kommune er ansvaret for revideringen av styringsdokument for beredskap og overordnet beredskapsplan tillagt beredskapskoordinator. Ansvaret for de øvrige beredskapsdokumentene er tillagt ulike personer, blant annet helse- og omsorgsleder, enhetsleder i barnehagene, teknisk leder, brannsjef og beredskapskoordinator.

En gjennomgang av Teams 12. juli 2019 viser at flere av dokumentene det vises til styringsdokument for beredskap ikke har vært tilgjengelig for deltagerne i Teams, men i dag skal dokumentene som det vises til være lagt inn i Teams.

Det foreligger tre beredskapsdokumenter innen skole og barnehage, som alle ligger tilgjengelig i Teams:

- Risikovurdering og beredskap for barnehager i Rindal kommune
- Beredskapsplan ved ulykker og kriser i barnehage og skole
- Sorg og kriser i barnehage og skole.

Rektor opplyst at enheten har foretatt en vurdering av aktuelle alvorlige hendelser og utarbeidet en plan for håndtering av disse. Planen er enkel og informativ i sin form og skolen har rutiner for at disse

gjennomgå årlig med alle lærere og elever. Dette bekreftes av skolens årshjul. I tillegg gjennomføres det varsla og ikke varslet brannøvelser hvert år. Skolen har årlig også en gjennomgang av sine ruiner for brann, førstehjelp og alarmplan for svømmehall. Dokumentene som vi er forelagt er ikke tilgjengelig i Teams.

Styringsdokument for beredskap viser til følgende dokumenter hvor helse- og omsorgsleder er ansvarlig for revidering:

- Kriseteam – retningslinjer ved alvorlige ulykker og krisesituasjoner
- Kriseteam telefonliste
- Pårørendesenter/ mottak av skadde personer
- Feltlogg for kriseteam.

Disse dokumentertene er tilgjengelig i Teams.

Kommuneoverlege har ansvaret for oppdatering av følgende dokumenter, som er tilgjengelig i Teams:

- Pandemiplan
- Smittevernplan

## 2.4 BEREDSKAPSØVING OG OPPLÆRING

### 2.4.1 REVISJONSKRITERIER

- Kommunens beredskapsplan skal øves hvert andre år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse.
- Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen.

### 2.4.2 FAKTA

Forskrift om kommunal beredskapsplikt sier at kommunens beredskapsplan skal øves hvert andre år, mens Rindal kommune sitt styringsdokument for beredskap sier at kommunen i tillegg til å delta på fylkesmannen sin årlige øvelse, skal gjennomføre en papirøvelse årlig med fokus på CIM<sup>6</sup>.

Rindal kommune har sammen med kommunene i Møre og Romsdal deltatt på den årlige beredskapsøvelsen som arrangeres av fylkesmannen på høsten. Dette er en øvelse der kommunens kriseledelse samles og scenario blir først opplyst på tidspunkt for øvelsen.

---

<sup>6</sup> CIM: Helhetlig styringssystem for kvalitet, sikkerhet og beredskap

I 2019 er denne beredskapsøvelsen initiert av Fylkesmannen i Trøndelag og ble gjennomført 3. april. Scenario for øvelsen var et alvorlig utbrudd av en pandemisk influensa.

For disse øvelsene initiert av fylkesmannen og eventuelle egne øvelser er det anbefalt at det foretas en intern evaluering av gjennomføringen av øvelsen. Den 12. april ble det gjennomført en kort evaluering etter vårens øvelse og revisjonen var til stede i møte som observatør.

I intervju fremkommer det at øvelser i regi av fylkesmannen evalueres. Evaluering sendes til fylkesmannen. Det opplyses om at mindre øvelser i liten grad evalueres. I forskrift og plan gis det bestemmelser om evaluering. Ved alvorlige hendelser foretas det normalt en debrifing i regi av den som er involvert – brannvesenet, politi etc.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det foreligger evaluering av krisehåndtering etter tidligere uønskede hendelser.

Kommunen har per i dag ikke gjennomført egne beredskapsøvelser med utgangspunkt i egen ROS-analyse.

## 2.5 REVISORS VURDERINGER

Våre undersøkelser viser at kommunen har en beredskapsorganisasjon som er basert på prinsippet om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Kommunens beredskapsdokumenter har i løpet av revisjonsperioden vært revidert. Det er utarbeidet et styringsdokument for beredskap som viser til beredskapsdokumentene i kommunen.

I 2016 ble det utarbeidet en lovpålagt analyse av overordnet risiko- og sårbarhet for kommunen. I denne analysen ble det kartlagt 10 risikoområder for kommunen, med 12 tiltak for disse hendelsene. Våre undersøkelser viser at tiltakene i liten grad er tatt videre i planer eller handling.

Kommunens styringsdokument for beredskap sier at enhetsledere er ansvarlig for å utarbeide og oppdatere egne beredskapsplaner. Etter vår vurdering kan kommuneledelsen med fordel involvere enhetene til selv å foreta analyse av eget risikobilde og foreta gjennomgang av planer for intern krisehåndtering.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt sier at kommunens beredskapsplan skal øves hvert andre år, og at øvelsene bør hentes fra scenario fra kommunen sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Våre undersøkelser har vist at det ikke er gjennomført slike øvelser basert på ROS-analysen fra 2016.

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen og dokumentere skriftlig at dette er oppfylt. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at det foreligger evaluering av krisehåndtering etter tidligere uønskede hendelser.

### 3. HVORDAN ER BEREDSKAP IVARETATT I KOMMUNENS PLANDOKUMENTER?

#### 3.1 PLAN OG MÅLSETTINGER FOR BEREDSKAP SARBEID

##### 3.1.1 REVISJONSKRITERIER

- Kommunen må dokumentere hvilke risikoreduserende tiltak som er foreslått som oppfølging av den helhetlige ROS-analysen.
- Kommunen må dokumentere sine målsettinger for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, samt hvordan disse er integrert i de ordinære plan- og styringssystemene.
- Kommunen må dokumentere hvem som har ansvar for de ulike aktivitetene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

##### 3.1.2 FAKTA

Rindal kommune gjennomførte i 2016 en risiko- og sårbarhetsanalyse som er vedtatt i kommunestyret. Denne viser til ti uønskede hendelser som det er utarbeidet tiltak mot. Kommunen skal utarbeide en plan og definere hvem som er ansvarlig for de ulike tiltakene.

Etter at ROS-analysen ble vedtatt er det ikke foretatt en nærmere avklaring av hvem som har gjennomføringsansvaret for de ulike tiltakene.

I saksinnstillingen til den politiske behandlingen av ROS-analysen står det: «Det er en forutsetning at analysen blir lagt til grunn og integrert i andre kommunale planprosesser». Kommunen har en liten administrasjon og ressursituasjonen i perioder er utfordrende. Vår gjennomgang har vist at de ulike risikoreduserende tiltakene hittil ikke er lagt til grunn i andre kommunale planprosesser.

Rindal kommune har i november 2016 vedtatt en planstrategi for perioden 2016 til 2019. Dette er en lovpålagt oppgave for kommunen. I denne perioden skal blant annet følgende fagplaner prioriteres: ROS-analyse/beredskapsplan og Helse- og omsorgsplan. I tillegg til beredskapsplanene skal tilhørende varslingsliste, oversikt/retningslinjer for «kriseteam» og beredskapsavtaler med Rindal sanitetsforening og Rindal Røde Kors revideres årlig.

Rådmannen er ansvarlig for revidering av beredskapsplan og tilhørende dokumenter. Dette var planlagt gjennomført i 2017. Enhetsleder for Helse og omsorg er ansvarlig for revideringen av generell smittevernplan med plan for pandemier. Ifølge planstrategien må smittevernplan revideres og dette var planlagt i 2017.

Status i dag er at ROS-analysen er gjennomført i perioden. Kommunens overordna beredskapsplan består av fire dokumenter:

- Styringsdokument for beredskap

- Beredskapsplan varslingsliste
- Overordna beredskapsplan, del 1
- Overordna beredskapsplan, del 2

Overordna beredskapsdokumenter har i revisjonsperioden blitt revidert, og dokumentene er datert. Smittevernplan med plan for pandemier har ikke blitt revidert i perioden.

I Kommuneplanens samfunnsdel 2018 – 2028 er klima og samfunnssikkerhet kort omhandlet med følgende tema: utfordringer innen klima og samfunnssikkerhet, mål for perioden og dette vil vi gjøre.

En del av målene for klima og samfunnssikkerhet i perioden er hentet fra ROS-analysen, men ingen av tiltakene mot de uønskede hendelsene fra analysen er planlagt gjennomført i kommuneplanens samfunnsdel i perioden.

### 3.2 REVISORS VURDERINGER

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §2 stiller krav til at kommunen skal dokumentere at kravene i forskriften er fulgt. Rindal kommune har utarbeidet mål for klima og samfunnssikkerhet. Disse er omhandlet i Kommuneplan samfunnsdel 2018 – 2028. I tillegg er det utarbeidet målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen i ROS-analysen fra 2016.

Vi har forståelse for at kommunen har en liten administrasjon og ressursituasjonen i perioder er utfordrende, men forutsetning for utarbeidelsen av ROS-analysen er at den blir lagt til grunn og integrert i andre kommunale planprosesser. Vår revisjon har vist at kommunen sin helhetlige risiko- og sårbarhetsvurdering, hittil i liten grad har fungert som en planforutsetning for videre planlegging av kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

## 4. SIKRER KOMMUNEN GOD OG OPPDATERT INFORMASJON OM KRISEHÅNDTERING TIL KOMMUNENS INNBYGGERE?

### 4.1 INFORMASJON TIL KOMMUNENS INNBYGGERE

#### 4.1.1 REVISJONSKRITERIER

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Helhetlig beredskapsplan skal inneholde planer for befolkningsvarsling og for krisekommunikasjon med befolkningen.
- Plan for krisekommunikasjon bør beskrive fordeling av roller og ansvar, lokaler og rutiner for kommunens arbeid med krisekommunikasjon.
- Kommunen må vurdere informasjonsbehov og kommunikasjonsutfordringer i forhold til uønskede hendelser som er kartlagt i ROS analysen.

#### 4.1.2 FAKTA

På kommunen sin hjemmeside kan alle finne informasjon om beredskap i kommunen. Det informeres om viktige telefonnummer, om kommunenes ansvar, kommunens beredskapsorganisasjon med informasjon om hvem som sitter i kriseledelsen og i kriseteamet. Videre vises det til kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2016 og lovverk på området. Ikke all informasjon på kommunens hjemmeside er oppdatert.

Alle ansatte har mottatt informasjonsskriv vedrørende beredskap. Denne orienterer om hvem som er en del av kriseledelsen med telefonnummer. Den informerer også om varslingsmønster og hvordan den enkelte ansatte skal agere når ulykker eller kriser oppstår. I tillegg er den mest nødvendige informasjonen som kriseledelse og nødnummer tilgjengelig for alle ansatte og innbyggere på kommunens hjemmeside.

Beredskapskoordinator orienterer om at hjemmesiden i en krisesituasjon vil endres ved at info om krisen vil fremkomme først på nettsiden.

#### SKRIFTLIGE DOKUMENTER:

I «teams» har kommunen i dag en varslingsliste med telefonnummer til kriseledelsen, teknisk vakt, ambulanse, politiet og krisenummer for publikum. I tillegg inneholder varslingslisten navn og telefonnummer til beredskapssekretariatet, nøkkelpersoner i kommunen, kriseteamet og til Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Trøndelag.

Ved behov for varsling til innbyggerne i kommunen benyttes i dag varslingsverktøyet Varsling24 fra FramWeb. Andre kommunikasjonskanaler som skal brukes er kommunens hjemmeside og Facebook side.

I kommunens beredskapsplaner er informasjons- og kommunikasjonstiltak nærmere beskrevet. I Teams ligger det tilgjengelig informasjon om tilholdssted for pårørende og mottak av skadde personer.

I kommunens ROS-analyse har de kartlagt 10 aktuelle hendelser som kan skje. To av disse omhandler kommunikasjon: Strømbrydd over tid og «hacking» på kommunens IKT-system. Følgende tiltak er anbefalt tatt videre i ROS-analysen:

- Etablere gode varslingssystemer
- Kartlegge kapasitet på nødstrøm aggregatet
- Øke kapasitet på nødstrøm
- Opprette system for varsling
- Adgangskontroll til dataserverlokaler

Det opplyses fra administrasjonen at det er gjort et arbeid med å følge opp anbefalingene i ROS-analysen. Spor fra dette skal finnes i ledermøtetreferater. Følgende opplyses gjort:

- Etablere gode varslingssystemer: Varsling og rutiner for dette er innført og skjer på SMS.
- Kartlegge kapasitet på nødstrømsaggregat: Kommunen har kjøpt inn nytt aggregat til sykehjemmet og kommunehuset. Sykehjemmet har hatt dette lenge.
- Øke kapasitet på nødstrøm: Kommunen har kjøpt inn nytt aggregat til kommunehuset.

## 4.2 REVISORS VURDERINGER

Plan for krisekommunikasjon med kommunens innbyggere fremkommer som gjennomtenkt. ROS analyse viser at kommunen bør sette i verk tiltak for å redusere risiko for at kommunen mister tilgang til strøm i kriser og dermed vanskeliggjør krisekommunikasjonen internt i kommunen og utad med andre.



## 5. HØRING

Rådmann skal i forvaltningsrevisjoner gis anledning til «å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten». Et høringsutkast av rapporten ble sendt rådmannen den 19. august, og vi har 27. august mottatt tilbakemelding. Med unntak av ei setning, som vi har hensyntatt, hadde rådmannen ingen kommentarer til rapporten foruten at alt virket greit fra administrasjonen sin side.

## 6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 6.1 KONKLUSJON

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk.

Problemstillinger som skal besvares:

1. Etterleves de kommunale kravene til beredskapsarbeid?
2. Hvordan er beredskap ivaretatt i kommunens plandokumenter?
3. Sikrer kommunen god og oppdatert informasjon om krisehåndtering til kommunens innbyggere?

Våre undersøkelser viser at kommunen har en beredskapsorganisasjon som er basert på prinsippet om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Det er utarbeidet et styringsdokument for beredskap som viser til beredskapsdokumentene i kommunen. Mange av kommunens beredskapsdokumenter har i løpet av revisjonsperioden vært revidert.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller krav til at kommunen skal dokumentere at forskriften er fulgt. Vår revisjon har vist at kommunen sin helhetlige risiko- og sårbarhetsvurdering foretatt i 2016, hittil i liten grad har fungert som en planforutsetning for videre planlegging av kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. På bakgrunn av helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen bør kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Målene skal gi kommunen noe å strekke seg etter, og noe å vurdere resultat opp mot.

I ROS-analysen har kommunen kartlagt 10 risikoområder for kommunen, med 12 tiltak for disse hendelsene. Våre undersøkelser viser at tiltakene i liten grad er tatt videre. Vi anbefaler kommunen å dokumentere hvilke risikoreduserende tiltak som er foreslått som oppfølging av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

I kommunens styringsdokument for beredskap står det at enhetsledere er ansvarlig for å utarbeide og oppdatere egne beredskapsplaner. Etter vår vurdering kan kommuneledelsen med fordel følge opp og involvere enhetene til å foreta analyse av eget risikobilde og en gjennomgang av planer for intern krisehåndtering.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt sier at kommunens beredskapsplan skal øves hvert andre år, og at øvelsene bør hentes fra scenario fra kommunen sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Våre undersøkelser har vist at det ikke er gjennomført slike øvelser basert på ROS-analysen fra 2016.

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen og dokumentere skriftlig at dette er oppfylt. Det foreligger ikke dokumentasjon på at det er foretatt evaluering av krisehåndteringen etter uønskede hendelser.

Plan for krisekommunikasjon med kommunens innbyggere fremkommer som gjennomtenkt. ROS-analyse viser imidlertid at kommunen bør sette i verk tiltak for å redusere risiko for at kommunen mister tilgang til strøm i kriser og dermed vanskeliggjør krisekommunikasjonen internt i kommunen og utad med andre.

Vi mener at kommuner må klargjøre krav og forventninger i lov og forskriftsbestemmelsen om kommunal beredskapsplikt, og skaffe en samlet oversikt over lover og forskrifter som stiller krav til kommunal samfunnssikkerhet og beredskap innenfor kommunens ulike sektorer.

## 6.2 ANBEFALINGER

Basert på våre undersøkelser gir vi følgende anbefalinger:

- Med bakgrunn i ROS-analysen bør kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Med bakgrunn i scenario fra ROS-analysen gjennomføre egne beredskapsøvelser.
- Kommuneledelsen i enda større grad å følge opp enhetene i beredskapsarbeidet.
- Å skaffe en samlet oversikt over krav i lov og forskriftsbestemmelser om kommunal samfunnssikkerhet og beredskap innenfor kommunens ulike sektorer.

## LITTERATURLISTE

Alvorlige hendelser – håndtering – Rindal skole

Beredskapsplan for Rindal kommune, vedtatt k-styret 25.6.2008

Beredskapsplan for Rindal kommune, oppdatert 10.4.19

Beredskapsplan varslingsliste for Rindal kommune, oppdatert 24.10.2017

Direktoratet for sivilt beredskap - Veiledning til forskrift om kommunalberedskapsplikt, februar 2012.

DSB TEMA: Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (ny veileder i 2018 som erstatter veileder fra 2012)

Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Rindal kommune, vedtatt i k-styret 7.2.2017

Kommuneplan- Samfunnsdel 2018 – 2028, vedtatt i K-styret 12.12.2018

Kommunikasjonsplan for Rindal kommune 2016-2020, vedtatt i k-styret 5.10.16

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven).

Planstrategi for Rindal kommune 2016-19, vedtatt k-styret 23.11.2016

Rindal kommune sin hjemmeside: [www.rindal.kommune.no](http://www.rindal.kommune.no) (Info om Beredskap, kriseteam og planstrategi)

Risikodiagram – Rindal skole

Styringsdokument for beredskap Rindal kommune, oppdatert 10.04.19

[www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet](http://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet)

Årshjul for Rindal skole

## VEDLEGG 1: REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres eller vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Lov og forskriftskrav er en sentral kilde for revisjonskriterier. Andre kilder er dokumenter som gir uttrykk for hva som regnes for god praksis på området.

I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- ✓ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.
- ✓ Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- ✓ Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt av 2018 – dsb
- ✓ Veileder i systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene

Beredskapsarbeidet bygger på fire grunnleggende prinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Ansvarsprinsippet betyr at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendig beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.

Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på laveste mulig nivå.

Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke mellom relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

**Forskrift om kommunal beredskapsplikt** (beredskapsforskriften) pålegger kommunen å utarbeide en helhetlig ROS- analyse som skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe og hvordan disse kan påvirke kommunen. Med utgangspunkt i ROS- analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Ved behov skal kommunen foreta ytterligere ROS- analyser.

Beredskapsforskriften stiller en rekke konkrete krav til hva både ROS- analysen og beredskapsplanen skal omhandle. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har gitt ut egne veiledere for å bidra til en felles forståelse av bestemmelsene og hvordan kommunen kan oppfylle disse kravene.

Kommunen må klargjøre krav og forventninger i lov og forskriftsbestemmelsen om kommunal beredskapsplikt, og ha en samlet oversikt over lover og forskrifter som stiller krav til kommunal samfunnssikkerhet og beredskap innenfor kommunens ulike sektorer.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal fungere som en planforutsetning for videre planlegging av kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Kommunen må dokumentere hvilke risikoreduserende tiltak som er foreslått som oppfølging av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide **langsiktige mål, strategier, prioriteringer** og **plan** for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet<sup>7</sup>. I dette følger at utfordringer som er avdekket i ROS-analysen skal følges opp i kommunens ordinære prosesser med utarbeidelse av kommunal planstrategi, kommuneplan og budsjetter.

Langsiktige mål utarbeides på bakgrunn av helhetlig ROS og bør gjenspeile hvordan kommunen vil arbeide for å styrke samfunnssikkerhet. De langsiktige målene bør være forankret og godt kjent i kommunen. Målene skal gi kommunen noe å strekke seg etter, og noe å vurdere resultat opp mot. Måloppnåelse og status på tiltak kan vurderes i sammenheng med at helhetlig ROS blir oppdatert.

Strategier sier noe om veivalg, og hvordan kommunen vil arbeide for å nå de langsiktige målene. De strategiske valgene på samfunnssikkerhetsområdet kan gi føringer for kommunen for eksempel innen næringsutvikling, arealbruk og tilpasninger til klimaendringene. Kommunen følger opp de strategiske valgene gjennom å prioritere tiltak i plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet.

I plan for oppfølging beskrives kommunens plan for å styrke samfunnssikkerheten på bakgrunn av helhetlig ROS. Planen bør inneholde langsiktige mål, strategier og prioriterte tiltak.

*Integrering i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven(pbl):*

Kommunen velger selv hva som skal være inneholde i planer etter pbl. DSB<sup>8</sup> anbefaler at samfunnssikkerhetsarbeidet blir integrert i planer etter pbl.

I henhold til beredskapsforskriften kan beredskapsplanen utarbeides som handlingsdel til kommunedelplan i henhold til plan- og bygningsloven.

Beredskapsforskriften sier at kommunen sin beredskapsplan skal inneholde evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Beredskapsplanen skal også inneholde plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

---

<sup>7</sup> Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3

<sup>8</sup> DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

**Befolkningsvarsling:**

Befolkningsvarsling innebærer å bruke etablerte infrastrukturer for å raskt å varsle hele eller deler av befolkningen som er, eller kan bli berørt av en uønsket hendelse.

DSB sin veileder anbefaler at kommunen tar stilling til om det skal etableres en plan for befolkningsvarsling. Det er i utgangspunktet politiet som iverksetter befolkningsvarsling.

**Plan for krisekommunikasjon:**

Plan for krisekommunikasjon er kriseledelsens verktøy for kommunikasjon med befolkningen, medier og egne ansatte ved uønskede hendelser. I planen bør det være rutiner for å samarbeide med andre samfunnssikkerhetsaktører slik at krisekommunikasjonen fremstår som mest mulig samordnet og helhetlig fra kommunen. Plan for krisekommunikasjon bør beskrive fordeling av roller og ansvar, lokaler og rutiner for kommunens arbeid med krisekommunikasjon. Det er viktig at det planlegges for hensiktsmessig rullering av personell ved langvarige hendelser.

**Ansvar for samfunnssikkerhet etter særlover:**

I tillegg til kommunen sine krav til overordna beredskap, har kommunen som lokal fagmyndighet også ansvar for samfunnssikkerhet etter enkelte særlover. For helse og sosialtjenestene er det blant annet krav om utarbeidelse av en plan for helsemessig og sosial beredskap, smittevernplan inkludert pandemiplan. Etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole og etter Helse- og omsorgsdepartementet sitt rundskriv I 6/2015 er det en plikt for barnehage- og skoleeier ved leder av virksomheten til å vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, og planlegge beredskap ved virksomheten i henhold til risikobilde. Beredskapsplikten innebærer at virksomhetene skal kartlegge egne risikosituasjoner ved en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

**UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER****Problemstilling 1 - Etterleves de kommunale kravene til beredskaps ARBEID?**

Ansvars-, likhets-, nærhets- og samvirkeprinsippet:

- Den som har ansvar til daglig ved enheten, bør også ha ansvar for beredskapsarbeidet ved enheten.
- Ansvar og myndighet bør være tydelig og avklart

Risiko- og sårbarhetsanalyse:

- Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, som er forankret i kommunestyret.
- ROS- analysen skal inneholde minimumskrav i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, 3. ledd og 4. ledd.

- Kommunen skal med utgangspunkt i ROS- analyse utarbeide en overordnet beredskapsplan, med det innhold som stilles i lovens § 15 og forskriftens § 4.
- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endring i risiko- og sårbarhetsbildet.

#### Overordnet beredskapsplan:

- Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen.
- Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang per år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er revidert.
- Kommunens beredskapsplan skal øves hvert andre år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse.

#### Beredskapsarbeid i enhetene:

- Enhetsleder skal ha en samlet oversikt over lover og forskrifter som stiller krav til kommunal samfunnssikkerhet og beredskap innenfor sin sektor.

#### Samarbeide med andre:

- Kommunen skal etablere samarbeid med andre kommuner der det er hensiktsmessig.

#### Øvelser og opplæring:

- Kommunens beredskapsplan skal øves hvert andre år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse.
- Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen.

#### Skriftlig dokumentasjon på etterlevelse av forskriften:

- Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

---

#### Problemstilling 2 - Hvordan er beredskap ivaretatt i kommunens plandokumenter?

- Kommunen bør ha en overordnet oversikt av hvilke krav og forventninger som stilles til kommunens samfunnssikkerhet- og beredskap.
- Kommunen må dokumentere hvilke risikoreduserende tiltak som er foreslått som oppfølging av den helhetlige ROS-analysen.



- Kommunen må dokumentere sine målsettinger for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, samt hvordan disse er integrert i de ordinære plan- og styringssystemene.
- Kommunen må dokumentere hvem som har ansvar for de ulike aktivitetene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

---

### PROBLEMSTILLING 3 - SIKRER KOMMUNEN GOD OG OPPDATERT INFORMASJON OM KRISEHÅNDTERING TIL KOMMUNENS INNBYGGERE?

- Helhetlig beredskapsplan skal inneholde planer for befolkningsvarsling og for krisekommunikasjon med befolkningen.
- Plan for krisekommunikasjon bør beskrive fordeling av roller og ansvar, lokaler og rutiner for kommunens arbeid med krisekommunikasjon.
- Kommunen må vurdere informasjonsbehov og kommunikasjonsutfordringer i forhold til uønskede hendelser som er kartlagt i ROS analysen.