

Beredskap, hendelser og katastrofer

Tysvær kommune, 2024



INNHold

Oppdraget	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	8
1 Innledning	10
1.1.1 Formål og problemstillinger	10
1.1.2 Revisjonskriterier	10
1.1.3 Metode og gjennomføring	11
1.1.4 Rapportens struktur	14
1.1.5 Begrepsavklaring	14
2 Oppfølging fra tilsyn	16
2.1 Revisjonskriterier	16
2.2 Funn	16
2.2.1 Statlig tilsyn med beredskapsplikten	16
2.2.2 Oppfølging fra tilsynet i 2018	18
2.2.3 Lukking av avvik	23
2.3 Vurdering og anbefaling	24
3 Kommunens overordnede beredskapsarbeid	26
3.1 Revisjonskriterier	26
3.2 Funn	29
3.2.1 Overordnede organisering av beredskapsarbeidet	29
3.3 Vurdering og anbefaling	34
4 Kommunens beredskap på virksomhetsnivå	36
4.1 Revisjonskriterier	36
4.2 Funn	38
4.2.1 Føringer og forventninger	38
4.2.2 Virksomhetens risiko- og sårbarhetsanalyse	39
4.2.3 Virksomhetens beredskapsplan	42
4.3 Vurdering og anbefaling	48
5 Konklusjon og anbefalinger	51
Vedlegg: Sentrale dokumenter og kilder	53
Vedlegg: Myndighetskrav til kommunal beredskapsplikt	55

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget i Tysvær kommune bestilte 20.11.2022 en forvaltningsrevisjon om beredskap, hendelser og katastrofer.

Formål:

Formålet med prosjektet er å vurdere beredskap på virksomhetsnivå i kommunen. I tillegg til å se nærmere på hva som er status for det overordnede beredskapsarbeidet.

Problemstillinger:

- Hvordan fungerer kommunen sin overordnede organisering av beredskapsarbeidet?
- Hvordan fungerer beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen?
- Hvordan har kommunen fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalteren?

Forvaltningsrevisjonen er utarbeidet av forvaltningsrevisor Hilde Oftedal. Arbeidet er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg og rapport er kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon Bjørn Sæbø.

SAMMENDRAG

Om prosjektet

Rogaland Revisjon har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Tysvær kommune om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å evaluere kommunens beredskap på virksomhetsnivå samt å undersøke hva som er status for det overordnede beredskapsarbeidet. Gjennomgangen tar også for seg hvordan kommunen har fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalterens tilsyn i 2018.

Revisjonskriteriene er basert på relevante lover og forskrifter, samt utdypende veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Forvaltningsrevisjonen har funnet sted i perioden mars 2023 til april 2024.

Hovedinntrykk

Tysvær kommune har et godt utgangspunkt for å lykkes med sitt beredskapsarbeid, men det er behov for å styrke arbeidet på virksomhetsnivå.

Etter vår gjennomgang sitter vi igjen med følgende inntrykk:

- Beredskap er et sentralt tema i kommunens ledelse og fellesfora, og rådmannen prioriterer dette arbeidet.
- Det er god kjennskap til det overordnede beredskapsplanverket.
- Etableringen av en intern tverrfaglig beredskapsgruppe og samarbeid med nabokommunene har bidratt til en ytterligere styrking av kommunens beredskapsevne og redusere kommunens sårbarhet.
- Det foreligger ikke en plan for hvordan kommunen skal sikre oppfølging av den helhetlige ROS-analysen og det er fortsatt mangler i kommunens oppfølging av kravene til helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.
- På virksomhetsnivå finner vi at beredskapstankegangen er mer utpreget innen resultatområde Oppvekst og kultur.
- Overraskende lite ROS-analyser og beredskapsplaner relatert til resultatområde Helse og mestring.

Hvordan fungerer kommunens overordnede organisering av beredskapsarbeidet?

Et sentralt moment i beredskapstenkningen er at det skal være en klar kobling mellom helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan: Mens ROS-analysen skal skape en forståelse av hvilke risikoer som gjør seg gjeldende, skal beredskapsplanen skissere hvordan disse kan håndteres. Vår gjennomgang viser at det finnes en slik kobling, og beredskapsplanen er utarbeidet på bakgrunn av kommunens helhetlige ROS-analyse.

Tysvær kommune har i henhold til lovkrav etablert en overordnet beredskapsorganisasjon som skal håndtere uønskede hendelser og kriser som går utover virksomhetenes kapasitet. Rådmannen

har det overordnede ansvaret for beredskapen i kommunen, og myndighet til å iverksette kriseledelsen. Kriseledelsen har klare ansvarsområder som samsvare med dagens linjeorganisasjon og som er i tråd med de anbefalte samfunnssikkerhetsprinsippene – ansvar, nærhet- likhet – selv om vi ikke finner prinsippene klart uttalt noe sted. Kriseledelsen øver jevnlig, men vi er ikke gjort kjent med at det foreligger en plan for *hva* det skal øves på. Det foreligger riktignok en oversikt over hvor ofte kriseledelsen skal øve i løpet av året, hvor ofte det skal gjennomføres fellesøvelser med nabokommunene og hvor ofte det skal gis opplæring i Rayvn.

Vi finner at det er etablert et utstrakt samarbeid med nabokommunene for å identifisere risikoer som går på tvers av kommunegrensene, samt at kommunen deltar i et interkommunalt beredskapsråd med nabokommunene Haugesund, Karmøy, Sveio, Bokn og Utsira. Det interkommunale beredskapsråd gjennomføres som ett årlig møte hvor også eksterne aktører inviteres. Videre finner vi at det også er opprettet en tverrfaglig beredskapsgruppe som skal bistå rådmannen i sitt arbeid, men som også skal være pådrivere for kommunens beredskapsarbeid. Den tverrfaglige beredskapsgruppen ledes av kommunens beredskapskoordinator, som også inngår i den overordnede beredskapsorganisasjonen. Beredskapskoordinatoren inngår også i et samarbeid – beredskapsforum - med andre beredskapskoordinatorer/-ledere fra andre kommuner. Til tross for etableringen av disse strukturene, forblir det overordnede ansvaret hos rådmannen, og kommunalsjefenes ansvar opprettholdes i den ordinære linjestrukturen.

Hvordan fungere beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen?

Kommuneplanens samfunnsdel (2023-2025) er kommunens overordnede styringsverktøy, som legger vekt på å inkludere samfunnssikkerhet, beredskap og klimatilpasning i planleggingen og ressursbruken.

I forslag til planstrategi for perioden 2024-2027 foreslås det at kommunen skal forbedre beredskapen for å møte utfordringer knyttet til klimaendringer og andre uønskede hendelser. En viktig del av dette er å oppdatere helhetlig ROS-analyse hvert fjerde år, samt årlig revidering av den overordnede beredskapsplanen.

Til tross for at det er uttalt i intervjuene at det er en forventning til at alle virksomheter skal ha egne beredskapsplaner som bygger på en ROS-analyse, viser undersøkelser og intervjuer at det er rom for forbedringer, spesielt med tanke på å forankre samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bedre i kommunens virksomheter. Kun 50 prosent av respondentene svarer at virksomheten har utarbeidet en egen ROS-analyse, mens en noe høyere andel – 61 prosent – av virksomhetene svarer at de har utarbeidet egne beredskapsplaner.

Mens noen områder som Oppvekst og kultur har utarbeidet egne ROS-analyser og beredskapsplaner, mangler andre områder, som Helse og mestring og Teknisk og næring, tilsvarende dokumentasjon. Vi ser at det kan være behov for tydeligere retningslinjer og mer opplæring på alle nivåer i kommunen for å styrke dette arbeidet.

Videre avdekkes mangler og uklarheter knyttet til beredskapsøvelser og kursing. Selv om noen virksomheter har gjennomført øvelser, er dette ikke konsistent over hele kommunen. Mangel på opplæring og veiledning er også påpekt av ansatte, som føler behov for bedre forberedelse slik at uønskede hendelser ute i virksomhetene kan håndteres.

For å oppnå en mer effektiv beredskap, foreslås det behov for bedre koordinering, klarere retningslinjer og økt opplæring på alle nivåer i kommunen. Dette vil bidra til å sikre at kommunen er bedre rustet til å håndtere fremtidige utfordringer og uønskede hendelser.

Kommunen har ikke egne maler for ROS- analyse og beredskapsplan på virksomhetsnivå, og vår vurdering er at kommunen bør vurdere å utarbeide slike maler. Det er ressurskrevende for den enkelte virksomhet å lage maler selv, og det er en del virksomheter som ikke har ROS-analyse. I tillegg er planverket som eksisterer nokså forskjellig. Kommunen kan med fordel hente ideer fra andre kommuner og gjøre lokale tilpasninger, men også se til ROS-analysen og beredskapsplanene i resultatområde Oppvekst og kultur.

Hvordan har kommunen fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalteren?

Statsforvalteren gjennomførte vinteren 2018 tilsyn med Tysvær kommunes oppfølging av sivilbeskyttelsesloven og forskrift kommunal beredskapsplikt. I tilsynet ble det avdekket to avvik. Avvik 1 omhandlet mangler i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. I kommunens brev til Statsforvalteren datert 08.03.2019, erkjente kommunen at den eksisterende analysen var mangelfull og svak. Avvik 2 handlet om at kommunen ikke oppfylte kravene til helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.

I etterkant av tilsynet har kommunen utført en rekke tiltak for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Blant tiltakene er revidert helhetlig risiko- og sårbarhetsanalysen, opprettelsen av en tverrfaglig beredskapsgruppe som blant annet arbeider med å økte bevisstheten om beredskap i organisasjonen, oppdatert beredskapsplanverket, inngått samarbeid med nabokommuner og andre relevante aktører, etc.

Når det gjelder lukking av avvikene, viser kommunens egen dokumentasjon at de har arbeidet for å implementere tiltakene i henhold til oppfølgingsplanen. Kommunen og Statsforvalteren har en felles forståelse av at revideringen av den helhetlige ROS-analysen var en viktig del av kommunens plan for å lukke avvikene. Videre ser vi av vår gjennomgang at det ikke foreligger en plan for hvordan kommunen skal sikre oppfølging av den helhetlige ROS-analysen. Etter vår vurdering forekommer det fortsatt mangler i kommunens oppfølging av kravene til helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- utarbeide en plan for oppfølging av helhetlig ROS-analysen som styrker kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhetsarbeid.
- utvikle en tydelig opplærings- og øvelsesplan for å sikre at alle som er involvert i kommunens krisehåndtering har nødvendig kompetanse.
- vurdere å formalisere samfunnssikkerhetsprinsippene for å tydeliggjøre roller og ansvar i uønskede hendelser også for de som ikke er en del av beredskapsorganisasjonen. Slik sikres en enhetlig forståelse av prinsippene på tvers av organisasjonen.

- sikre en felles forståelse av hva som forventes av virksomhetene i henhold til ROS-analyser, beredskapsarbeid og øvelser gjennom skriftlige føringer og forventninger.
- vurdere å innlemme forventningene som en del av kommunens årshjul/HMS-hjul.
- vurdere å utarbeide en mal for virksomhetens ROS-analyser og beredskapsplaner.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar mottatt 03.06.2024:

Rådmannen takker for en god og grundig rapport, som gjør oss i stand til å ta tak i svakhetene på beredkapsområdet vårt.

Rapporten er lest med interesse, og alle råd og anbefalinger fra Rogaland Revisjon blir tatt til etterretning. Da forvaltningsrevisjonen har tatt noe lenger tid enn først antatt, kan rådmannen opplyse om at en del av revisjonens anbefalinger allerede er gjennomført.

Overordnet organisering av beredkapsarbeidet

Revisjonen påpeker at organiseringen av kommunens overordnede beredkapsarbeid er i tråd med de nasjonale samfunnsikkerhetsprinsippene, men at prinsippene ikke er beskrevet i overordnet beredkapsplan. Rådmannen kan nå opplyse om at prinsippene er tatt inn i planen.

Videre anbefales det å tydeliggjøre hva som inngår i opplærings- og øvelsesplanen til kriseledelsen. Dette tar rådmannen til etterretning, og er klar over at det øves for lite både på overordnet- og virksomhetsnivå.

Rådmannen er enig med revisjonen i at kommunens helhetlige og systematiske samfunnsikkerhetsarbeid kunne vært klarere forankret i overordnede styringssystemer.

Når det er sagt, vil rådmannen gjerne presisere at det er gjort mye i løpet av de siste årene som har satt beredskapstenking på agendaen både på overordnet- og virksomhetsnivå. Dette kommer også tydelig fram i rapporten. Rådmannen kan også informere om at tidlig høst 2024 starter kommunen med rullering av overordnet ROS-analyse, som vil involvere alle resultatområdene og deres virksomheter.

Rapporten anbefaler kommunen å utarbeide en mal for ROS-analyser og beredkapsplaner. I løpet av høsten 2024 tar kommunen i bruk ROS-modulen i kommunens internkontrollsystem Compilo. Modulen har maler for å utarbeide ROS-analyser på virksomhetsnivå, men foreløpig ikke maler for overordnede ROS-analyser.

Beredskap på virksomhetsnivå

Her har det skjedd mye siden oppstart av forvaltningsrevisjonen i mars 2023. Rådmannen var allerede da klar over manglene på ROS-analyser og beredkapsplaner i resultatområdene Helse og mestring og Teknisk og næring. Resultatområdet Helse og mestring har siden da utarbeidet overordnet ROS og overordnet beredkapsplan med tiltakskort for virksomhetene i resultatområdet, og alt er samlet i kvalitetssystemet Compilo. Helse og mestring skal også bruke Rayvn-varslings, og opplæring i systemet skjer før sommerferien.

Resultatområdet teknisk og næring, som også ble tatt med i revisjonen, har planer om å utarbeide ROS-analyse for sitt resultatområde.

Tysvær vil bruke forvaltningsrapporten som et verktøy i det videre arbeidet med å oppfylle kommunens beredskapsplikt.

1 INNLEDNING

Totalberedskapskommisjonens rapport «*NOU 2023:17 – Nå er det alvor*» vurderer hvordan de samlede beredskapsressursene i Norge kan benyttes best mulig. Forventningene til kommunen, deres ansvar og nøkkelrolle, er noe av det som fremheves i rapporten for å sørge for befolkningens trygghet gjennom tjenestene kommunene ivaretar i det daglige og gjennom beredskapen for å håndtere kriser:

«Kommunene må være forberedt på å håndtere hendelser som spenner fra det helt lokale med begrenset omfang til større kriser med nasjonalt omfang. Kommunene er fundamentet og en viktig tverrfaglig samordningsarena i den nasjonale»
(NOU 2023:17, s. 67)

Med beredskap forstås planlegging og forberedelse av tiltak for å begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser på best mulig måte (DSB, 2018). Beredskap handler om å «*være beredt*»¹. Det er slik at alle uønskede hendelser skjer i en kommune og enhver kommune skal være beredt på å håndtere uønskede hendelser. Det er derimot ikke mulig å forberede seg med forhåndsplanlagte tiltak mot alle kritiske hendelser som en kommune kan rammes av. Det å innarbeide en fast arbeidsmetodikk som sikrer at kommunen kan håndtere alle beredskapssituasjoner forutsigbart, strukturert og effektivt er derfor viktig (Lunde,2014).

1.1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Tysvær bestilte i møte 20.11.2022 en forvaltningsrevisjon av temaet beredskap, hendelser og katastrofer.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å vurdere beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen og i tillegg se nærmere på hva som er status for det overordnede beredskapsarbeidet i etterkant av Statsforvalterens tilsyn i 2018.

Forvaltningsrevisjonen skal besvare følgende tre problemstillinger:

- Hvordan fungerer kommunen sin overordnede organisering av beredskapsarbeidet?
- Hvordan fungerer beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen?
- Hvordan har kommunen fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalteren?

1.1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens aktivitet og virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger.

¹ S.280 Perspektiver på samfunnssikkerhet

Kilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er utledet fra:

- Lov av 22.juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommunen (kommuneloven)
- Lov av 25. juni 2010 nr. 45 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Lov av 1.juni 2018 nr. 24 Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Forskrift av 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt (forskrift om kommunal beredskapsplikt)
- Meld. St. 29 (2011-2012). Samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet
- DSB (2016). Veileder krisekommunikasjon
- DSB (2021). Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt
- DSB (2022). Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen

1.1.3 METODE OG GJENNOMFØRING

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mars 2023 til april 2024.

For å svare på kontrollutvalgets problemstillinger ble det i denne undersøkelsen vektlagt dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer. Undersøkelsen ble gjennomført i henhold til «*RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon*»

Grunnlag for undersøkelsens analyse omfatter dokumentasjon fra Tysvær kommune og Statsforvalteren i Rogaland. Spørreundersøkelse og intervju er tatt i bruk for å supplere og bygge opp under informasjon fra skriftlige kilder.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har omfattet et utvalg av kommunens planer og styringsdokumenter, helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser, tilsynsrapport og tilhørende dokumentasjon fra Statsforvalteren, overordnede beredskapsplan og tilhørende dokumenter, risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner på virksomhetsnivå, beredskapsgruppens møtereferater, kommunens årsmeldinger, økonomiplaner og politiske saksfremlegg. Den samlede dokumentasjonen går frem av kildehenvisningen i [Vedlegg: Sentrale dokumenter og kilder](#).

Spørreundersøkelse

Som en del av vår datainnsamling distribuerte vi en spørreundersøkelse til virksomhetsledere, seksjonsledere, avdelingsledere og ledere med fagansvar, verneombud samt kommunens tverrfaglige beredskapsgruppe i Tysvær kommune. I samsvar med det vedtatte mandatet (datert 26.01.2023) var formålet å rette spørsmålene mot ledere innen resultatområdene Oppvekst og kultur og Helse og mestring. Under utarbeidelsen av spørreundersøkelsen innså vi at denne inndelingen var mindre hensiktsmessig da det ikke var grunnlag for å unnlate at resultatområdet Teknisk og næring og stabsfunksjonene skulle få anledning til å besvare undersøkelsen. Som følge av dette ble spørreundersøkelsen justert slik at den inkluderte alle resultatområdene, samt stabsfunksjonene.

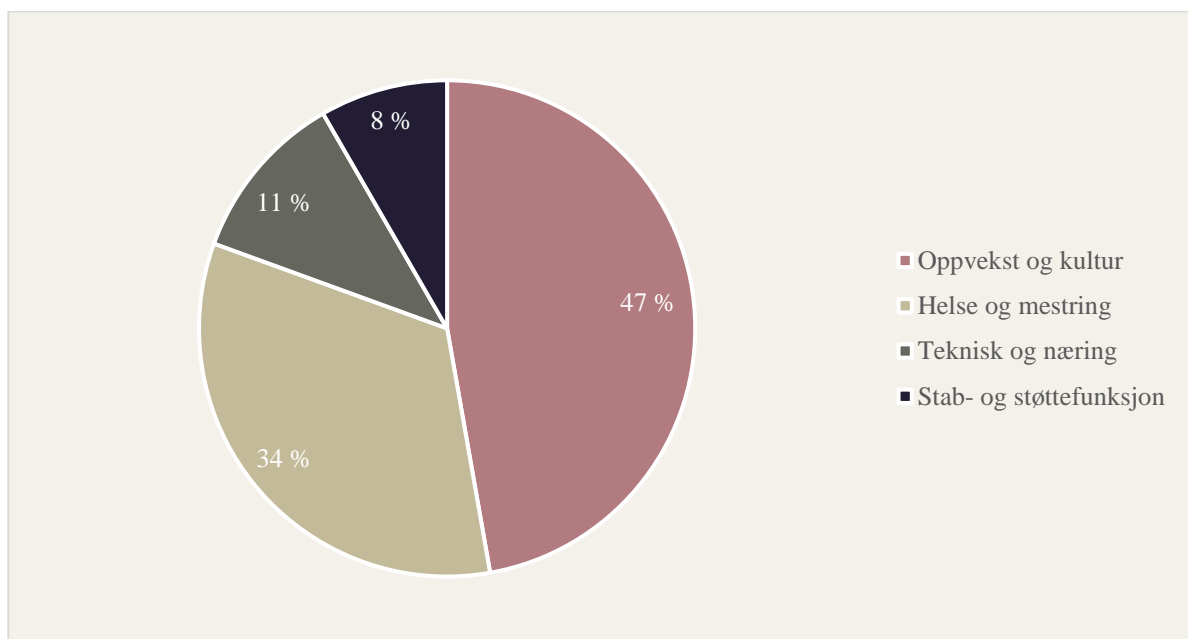
Hensikten med spørreundersøkelse var å innhente informasjon som kan bidra med kunnskap til å vurdere kommunens beredskap på virksomhetsnivå, i tillegg til å se nærmere på hva som er status for det overordnet beredskapsarbeidet.

Et utkast av spørreundersøkelsen ble distribuert til rådmannen, hans ledergruppe og beredskapskoordinatoren for deres tilbakemeldinger før den ble sendt til de utvalgte respondentene. Spørreundersøkelsen var tilgjengelig i perioden 2.-16.mai 2023 hvorav 72 ut av 160 respondenter besvarte undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 45.

Majoriteten av respondentene i undersøkelsen kommer fra resultatområdet *Oppvekst og kultur*, både når det gjelder antallet respondenter og antall svar. Det er verdt å legge merke til at dette resultatområdet har den største andelen av respondentene, med omtrent 90 av totalt 160 respondenter. Etter Oppvekst og kultur følger resultatområdene Helse og mestring, Teknisk og næring, samt Stab- og støttefunksjoner. På den andre siden ser vi at Stab-støttetjenester, Teknisk og næring og Helse og mestring har en betydelig høyere andel av respondenter som både har mottatt og besvart undersøkelsen. Samtlige respondentene innen Stab- og støttetjenester har besvart undersøkelsen. Det er viktig å påpeke at de fire resultatområdene ikke kan direkte sammenlignes med hensyn til antall ansatte, budsjetter osv., men utelukkende med hensyn til ansvars- og funksjonsfordeling.

Figur 1 viser andelen av respondentene fra de de ulike resultatområdene og stabsfunksjonene.

Figur 1. Svarfordeling resultatområde og stab-støttefunksjon Tysvær kommune (N=72)



Kilde: Spørreundersøkelse

Funnen fra undersøkelsen ble presentert og diskutert med rådmannen og hans ledergruppe, samt deltakerne i beredskapsgruppen, i ett møte 28.juni 2023.

I spørreundersøkelsen ble de fleste spørsmålene stilt om samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet på virksomhetsnivå. Ved dataanalysen ser vi at det er flere virksomhetsledere i kommunen som har identifisert seg med denne rollen enn hva vi får opplyst at det er. Det bidrar til usikkerhet rundt nøyaktigheten og representativiteten av dataene som er samlet inn og i hvor stor grad dataene kan benyttes til å si noe om samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på virksomhetsnivå. Funnene fra undersøkelsen vil derfor hovedsakelig bli presentert og aggregert til å si noe om virksomhetene innfor de ulike resultatområdene som undersøkelsen dekker. Dette vil bli gjort ved å bruke samlebetegnelse for virksomhetene innen hvert resultatområde, i stedet for å omtale spesifikke virksomheter individuelt.

Intervju og muntlig informasjon

Muntlig informasjon er innhentet gjennom en rekke kanaler, deriblant gjennom oppstartsmøte med kommunen, en presentasjon av spørreundersøkelsen for rådmannens ledergruppe og beredskapsgruppen, samt utvalgte intervjuer. Det er imidlertid kun intervjuene som er benyttet som en del av informasjonsgrunnlaget for å besvare problemstillingen. Oppstartsmøtet og presentasjonen av spørreundersøkelsen har likevel bidratt til å gi nødvendig retning og avklaringer underveis i forvaltningsrevisjonen.

Hensikten med intervjuene har vært å supplere informasjonen fra dokumentanalysen og funn fra spørreundersøkelsen. Det ble gjennomført fem intervjuer med følgende personer:

- Rådmann
- Beredskapskoordinator
- Kommunalsjef helse
- SLT-koordinator/ deltaker i kommunens beredskapsgruppe

Intervjuene er verifisert.

Dataenes pålitelighet og gyldighet

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare forvaltningsrevisjonens formål og de problemstillinger som ligger til mandatet. Funn fra dokumentanalysen, spørreundersøkelsen og informasjon fra intervjuene er vurdert opp mot revisjonskriteriene.

Høringsutkast av rapporten har vært sendt til rådmannen i Tysvær kommune for uttale.

1.1.4 RAPPORTENS STRUKTUR

Rapporten er bygget opp slik at mandatets siste problemstilling besvares først. Det innebærer at [kapittel 2](#) besvarer problemstillingen «*Hvordan har kommunen fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalteren?*» hvor vi undersøker hvordan kommunen har fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalteren ved å intervju representanter for kommunens beredskapsorganisasjon, gjennomgå kommunens rapporter til Statsforvalteren og gjennomgå Statsforvalterens tilbakemeldinger til kommunen.

[Kapittel 3](#) tar for seg hvordan kommunen har organisert det overordnede beredskapsarbeidet og besvarer følgende problemstilling: «*Hvordan fungerer kommunen sin overordnede organisering av beredskapsarbeidet?*». Her kartlegger vi kommunens overordnede beredskapsorganisasjon ved å intervju representanter for kommunens beredskapsorganisasjon, gjennomgå kommunens helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, beredskapsplaner med tilhørende dokumentasjon og vedlegg. Denne problemstillingen er avgrenset til om kommunens har en tilfredsstillende organisering i samsvar med de krav som foreligger i lov og forskrift.

[Kapittel 4](#) gjennomgår «*Hvordan fungerer beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen?*» Her undersøker vi hvordan virksomhetene i kommunen har vurdert sin egen risiko knyttet til virksomhetens aktiviteter og om det er utarbeidet beredskapsplaner for de ulike virksomhetene. Problemstillingen besvares på bakgrunn av informasjon som kommer frem av den utsendte spørreundersøkelse.

1.1.5 BEGREPSAVKLARING

For å sikre felles forståelse av begrepene som omtales i rapporten tydeliggjør vi her følgende termer:

Resultatområde

I denne rapporten brukes betegnelsen resultatområde om kommunens tre tjenestoområder: Helse- og mestring; Oppvekst og kultur; Teknisk og næring.

Stab- og støttefunksjoner

I denne betegnelsen inngår stab og støttefunksjonene økonomi; personal- og organisasjon; samfunnsutvikling.

Virksomhet

Virksomhet er nivået under resultatområde. En virksomhet (eks. skule, barnehage, kultur, etc.) har flere seksjoner under seg (eks. Førre skole, Førresfjorden barnehage, biblioteksjef, etc.).

Beredskap

Tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser og kriser. Formålet med beredskap er ivaretagelse av mennesker og deres lokalsamfunn².

² Lunde (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*

Beredskapsledelse

Beredskapsledelse/kriseledelse er ledelse av en mobiliserende eller mobilisert beredskapsorganisasjon i en beredskapssituasjon.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Risikoanalysen har som mål å kartlegge og beskrive risiko.

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (heretter helhetlig ROS-analyse) skal gi kommunen oversikt over risiko og sårbarhet og være et beslutnings- og kunnskapsgrunnlag for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.³

I denne rapporten skiller vi mellom *helhetlig ROS-analyse* som gjelder for hele kommunen (som organisasjon og geografisk område) og *ROS-analyser* av kommunal virksomhet/fagområder/tjenestesteder.

Samfunnssikkerhet

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.⁴

Sårbarhet

Sårbarhet er et uttrykk for et systems evne til å fungere og oppnå mål og å levere nødvendige tjenester, når det utsettes for påkjenninger.⁵

Risiko

Risiko uttrykker den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø, økonomiske verdier og samfunnsstabilitet. Risiko er et resultat av *sannsynligheten* for og *konsekvensene* av uønskede hendelser.⁶

Uønskede hendelser

En uønsket hendelse er en hendelse som går utover kommunens kapasitet i ordinære rutiner og grunnberedskap. Forebygging er tiltak som kan redusere sannsynlighet og konsekvenser for uønskede hendelser.⁷

Øvelse/beredskapsøvelse

Betyr i denne sammenheng en øvelse der man øver på beredskapsplanen/krisehåndteringsplanen, ikke brannøvelse.

³ DSB (2022). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*

⁴ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*

⁵ Tysvær kommune (2021). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for Tysvær kommune 2021-2025*

⁶ Tysvær kommune (2021). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for Tysvær kommune 2021-2025*

⁷ DSB (2018) *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*

2 OPPFØLGING FRA TILSYN

Dette kapitlet svarer ut problemstillingen:

- *Hvordan har kommunen fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalteren?*

2.1 REVISJONSKRITERIER

Forskrift om kommunal beredskapsplikt krever at kommunen arbeider systematisk og helhetlig på tvers av sektorene for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og materielle verdier. Statsforvalternes tilsyn med beredskapsplikten skal sikre at kommunene ivaretar dette ansvaret.

Sivilbeskyttelsesloven §29 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §10 gir Statsforvalteren tilsynsmyndighet overfor kommuner som har beredskapsplikt. Dette er særlovbestemmelser som gjør at kommunelovens bestemmelser om statlig tilsyn i kapittel 30 kommer til anvendelse.

Om det i tilsynet blir avdekket funn som ikke er i samsvar med lov og forskrift utformes det *avvik* og/eller *merknader* (DSB, 2015).

Avvik brukes om manglende etterlevelse av krav fastsatt i bestemmelsen om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og i forskrift til kommunal beredskapsplikt. Kommunen har plikt til å rette avviket og skal innen to måneder sende Statsforvalteren en plan for oppfølging av avviket. Om kommunen ikke følger opp avvikene har Statsforvalteren anledning til å gi pålegg (siteret fra samme sted). I veilederen for Statsforvalternes tilsyn med kommunal beredskapsplikt fremgår det at et avvik betraktes som lukket når Statsforvalteren har mottatt dokumentasjon som bekrefter at avviket er lukket. Et brev sendes deretter til kommunen for å informere dem om at avviket anses som lukket, og tilsynet avsluttes.

Merknader er funn som Statsforvalteren mener det er grunn til å påpeke for å sikre forbedring, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik. Det er ikke krav om en plan for oppfølging for merknader.

Basert på dette, har følgende revisjonskriterier blitt utarbeidet for problemstillingen:

Revisjonskriterier

- Kommunen har utarbeidet en plan for å lukke avvik som er avdekket i tilsyn.
- Dokumentasjon bekrefter at avviket er lukket.

2.2 FUNN

2.2.1 STATLIG TILSYN MED BEREDSKAPSPLIKTEN

I 2018 gjennomførte Statsforvalteren tilsyn med beredskapsfeltet i Tysvær kommune. Temaet for tilsynet var kommunens oppfylging av pliktene etter § 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven og

forskrift om kommunal beredskapsplikt⁸. Gjennom tilsynet måtte kommunen dokumentere følgende:

- en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (HROS)
- et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid
- en overordnet beredskapsplan
- gjennomført øvelser
- et system for opplæring av ansatte som har en rolle i kommunens sin krisehåndtering
- evaluerte øvelser og ekstraordinære hendelser.

I Tilsynsrapporten fra Statsforvalteren (datert 29.januar 2019) vises det til at kommunen har et godt fundament for beredskapsarbeidet, og at «*det er ikke så mye som skiller kommunen fra å komme gjennom tilsynet uten avvik*». Det blir likevel pekt på at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap var sårbart, da det ble utført av noen få personer i kommunen. Videre ble det vist til områder med manglende etterlevelse av lov og forskrift. Disse ble av Statsforvalteren presentert som avvik:

Avvik 1: Tysvær kommune sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse oppfyller ikke alle kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Avvik 2: Tysvær kommune oppfyller ikke alle kravene til et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

⁸ § 14. *Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse.* Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

§ 15. *Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen.* Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om beredskapsplanens innhold og øvrige krav etter denne bestemmelsen

2.2.2 OPPFØLGNING FRA TILSYNET I 2018

Avvik 1: Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse oppfyller ikke alle kravene

I tilsynet kom det frem at Tysvær kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ikke var i tråd med minimumskravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Følgende ble fremhevet som manglende i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse:

Utfyllende kommentar fra Statsforvalter	
<i>Konkretisering av sårbarheter</i>	Kommunen har ikke vært tydelige nok på hvordan kommunen er sårbare og hvilke områder som er utsatt.
<i>Opprettholde egen drift</i>	Kommunens evne til å opprettholde egen drift, og ta opp igjen sin virksomhet, er ikke tilstrekkelig vurdert.
<i>Involvering av eksterne aktører</i>	Kommunen har ikke dokumentert at involveringen av eksterne aktører i vurderingen av relevante sårbarhetsfaktorer har vært god nok.
<i>Befolkningsvarsling</i>	Fravær av systematisk vurdering av hvilke hendelser som kan kreve befolkningsvarsling.
<i>Risiko utenfor kommunegrensene</i>	Det går ikke fram av analysen om kommunen har vurdert risiko utenfor kommunegrensene.

Kilde: 1 Fylkesmannen i Rogaland (2019) «Endelig rapport frå tilsyn med samfunnstryggleik og beredskap i Tysvær kommune 5. og 11. desember 2018»

I kommunens brev til Statsforvalteren (datert 08.03.2019) gjør kommunen rede for hvordan kommunen planlegger for å lukke avviket. I brevet anerkjenner kommune at gjeldende helhetlig ROS-analyse på daværende tidspunkt var mangelfull, og hadde klare svakheter. Videre ble det vist til at kommunen ville legge opp til en umiddelbar revidering av helhetlig ROS-analyse og at dette skulle gjennomføres i samarbeid med hele kommunens organisasjon, eksterne samarbeidspartnere og frivillige organisasjoner. I tillegg skulle også de andre elementene som Statsforvalteren avdekket i sitt tilsyn fanges opp som en følge av revideringen.

Tysvær kommune gjennomførte i løpet av 2019-2021 revisjon av kommunens helhetlig ROS-analyse. Arbeidet ble sluttført og vedtatt av kommunestyret 28.09.2021. Under viser vi til hvordan kommunens revidering av helhetlig ROS-analyse følger opp om *avvik 1 med tilhørende utfyllende kommentar fra Statsforvalteren*:

Konkretisering av sårbarhet og evnen til å opprettholde egen drift

I forbindelse med høring av revidert helhetlig ROS-analyse i 2020 skriver Statsforvalteren i sin høringsuttale at de uønskede hendelsene i høringsutgaven av analysen er for generelle og mangler detaljerte beskrivelser av de dimensjonerte hendelsene. Statsforvalteren påpeker videre at kommunens sårbarhet ikke er tilstrekkelig vurdert, spesielt med hensyn til kommunens evne til å håndtere og gjenoppta virksomheten etter uønskede hendelser. I brevet (datert 07.09.2020) presiseres Statsforvalteren at deres tilbakemelding bare er faglige råd som kommunen står fritt til å følge.

Vi ser av vedtatt helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.2023) at det er identifisert 23 uønskede hendelser fordelt på ti hovedkategorier som samlet sett gir en beskrivelse av hvor kommunen er sårbar. Det er også utarbeidet et eget kapittel i analysen som beskriver kommunens evne til å opprettholde egen drift. Her fremheves følgende faktorer som bidrar til at kommunen opprettholder egen drift ved uønskede hendelser:

- *bred og robust beredskapsorganisasjon*
- *godt samarbeid mellom kommunene på Haugalandet – både når det gjelder operativ nødhjelp og innsats på strategisk nivå.*
- *kapasiteten i de ulike tjenestene*
- *sivilsamfunnets og frivillige organisasjoners evne til å bidra*
(jf. Risiko- og sårbarhetsanalyse for Tysvær kommune, 2021-2025)

Involvering av eksterne aktører

Vi leser ut av helhetlig ROS-analyse at det er blitt lagt stor vekt på å involvere både interne ressurser og eksterne aktører i revideringen. Dette er gjort gjennom en rekke tiltak, blant annet ved at det ble:

- etablert en arbeidsgruppe beredskap⁹ som består av representanter fra ulike virksomheter og sektorer i kommunen.
- alle virksomheter (typisk skoler barnehager osv.) ble bedt om å vurdere risikoer lokalt. Risikovurderingen ble deretter sammenfattet på virksomhetsnivå og utgjorde en del av grunnlagsmaterialet til den overordnede analysen.
- eksterne aktører ble invitert til å komme med innspill til revideringen av HROS-analysen.
- det har vært ett utstrakt samarbeidet med Haugesund, Bokn, Sveio, Karmøy og Utsira kommuner for å sikre felles forståelse av risikoområder/problemstillinger som går på tvers av kommunegrensene.
- dialog med Equinor Kårstø, politiet, og Staten vegvesen.
- kommunens politiske organ har involvert i HROS-arbeidet, beredskapsarbeidet og i utforming av akseptkriterier.

Det går frem av metodekapittelet i den helhetlig ROS-analysen at den har blitt til gjennom en lang prosess som omfatter alle virksomheter og sektorer i kommunen, samt konsultasjon med eksterne samfunnsaktører. Revisjonen har etterspurt, men ikke mottatt, dokumentasjon og møtoreferater som kan vise til prosessen og behandlingen av innspillene fra involveringen av både eksterne og interne aktører. Beredskapskoordinatoren sier at det kan tyde på at det er dokumentasjon tilhørende denne prosessen som ikke er arkivert.

Befolkningsvarsling

Befolkningsvarsling og evakuering skal være en del av kommunens risikoanalyse, ifølge forskriftens §2, tredje ledd bokstav f. I DSBs veileder (2018) konkretiseres dette med at helhetlig

⁹ Av HROS-analysen går det frem at følgende representanter inngikk i arbeidsgruppen beredskap: Teknisk sjef, plansjef, helse- og forbyggingssjef, kultursjef, barnehagesjef, økonomisjef, skoleskje, kommuneoverlege

ROS-analyse skal «vurdere om hendelsen gir behov for en særlig rask varsling slik at befolkningen skal kunne komme i sikkerhet».

Vi leser ut av helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.2021) at kommunen har vurdert behovet for befolkningsvarsling og evakuering i alle de identifiserte hendelsene. Fem ut av 23 uønskede hendelser i analysen er identifisert som hendelser hvor det kan oppstå behov for befolkningsvarsling. Kommunen skiller også mellom innbyggernes behov for informasjon og behovet for befolkningsvarsling: De fem uønskede hendelsene er relatert til behovet for befolkningsvarsling.

Risikoer utenfor kommunegrensene

I helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.2021) vises det til at Tysvær og Haugalandet i stor grad er et felles bo- og arbeidsmarked, og at det ikke er utenkelig at «hendelser kan ramme eller kreve innsats fra flere kommuner».

I lys av dette blir det også i analysen vurdert om det er risiko i nabokommunen/regionen som kan ha betydning for Tysvær kommune. Fem hendelser er identifisert som uønskede hendelser som vil kunne ramme på tvers av kommunegrensene.

Vi blir også fortalt gjennom intervju at risikoer utenfor kommunegrensen er aktuell tematikk i beredskapssamarbeidet med nabokommunen på Ytre Haugalandet. Beredskapssamarbeidet består av beredskapskoordinatorer fra de seks kommunene Bokn, Haugesund, Tysvær, Sveio, Utsira og Karmøy.

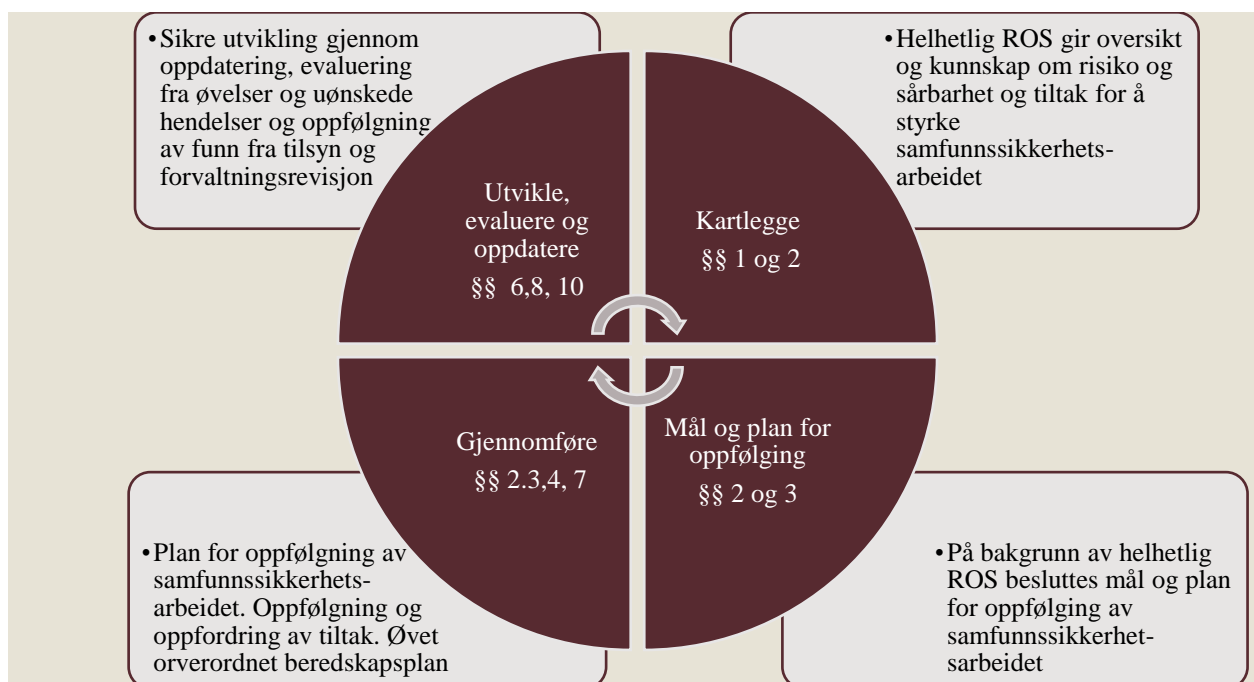
Avvik 2: Kommunen oppfyller ikke alle kravene til helhetlig og systematisk samfunnsikkerhetsarbeid

Kommunens helhetlig ROS-analyse skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Dette følger av sivilbeskyttelsesloven og forskriften om kommunal beredskapsplikt.

Helhetlig ROS-analyse skal sikre at samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet skjer på tvers av sektorer, at kommunen ivaretar sitt samordningsmandat og at kommunen er pådriver overfor andre samfunnsikkerhetsaktører. Videre skal analysen også inngå i arbeidet med samfunnsikkerhet i kommunens helhetlige plan- og styringssystem.

HROS-analysen skal brukes til å vurdere hvordan ulike planer og tiltak kan bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser og forbedre beredskapen. Ifølge DSB sin veileder (2018) bør det være en målsetning for kommunene at arbeidet skal være helhetlig og systematisk, slik det går frem av figur 2.

Figur 2: Kommunens systematiske samfunnssikkerhetsarbeid slik det går frem av forskriften om kommunal beredskapsplikt



Kilde: Illustrasjon over DSB sin beskrivelse av systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet

I Statsforvalterens andre avvik vises det til at kommunens arbeid med å oppfylle kravene til helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid ikke var tilstrekkelig. Følgende ble fremhevet i omtalen av avviket:

Utfyllende kommentar fra Statsforvalter	
<i>Ikke tilstrekkelig implementert</i>	Kommunen har utarbeidet et skriftlig system for å sikre kravene til det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, men systemet er ikke tilstrekkelig implementert i organisasjonen.
<i>Manglende oversikt over gjennomførte tiltak</i>	Kommunen mangler en oversikt over oppfølging av – og dokumentasjon på lukking av tiltak identifisert i ROS.

Kilde: Fylkesmannen i Rogaland (2019) «Endeleg rapport frå tilsyn med samfunnstryggleik og beredskap i Tysvær kommune 5. og 11. desember 2018»

Under viser vi til hva vår gjennomgang av kommunens oppfylging av avvik 2 med tilhørende utfyllende kommentar fra Statsforvalteren:

Ikke tilstrekkelig implementert

I kommunens tilsvarende svar (datert 08.03.2019) til Statsforvalterens tilsynsrapport vises det til at kommunen planlegger for omgående å involvere og integrere sitt beredskapssystem i hele organisasjonen. Dette vil gjøres gjennom følgende tiltak:

- *faste og regelmessige møter i Ressursgruppa for beredskap,*
- *øke bevisstheten om beredskap i kommunen gjennom å rette søkelyset på beredskap i aktuelle fellesfora,*

- sikre bred involvering i utarbeidelsen av ny HROS og beredskapsplan,
- involvere relevante deler av organisasjonene til beredskapsøvelse.

Vi blir fortalt i intervju at de nevnte tiltakene er iverksatt og at rådmannen har vært tydelig på at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal prioriteres. Det blir også trukket frem at dette er ett arbeid som rådmannen etterspør i sine ledermøter.

Følgende informasjon og funn forklarer hvordan kommunen har implementert tiltakene som ble beskrevet i kommunens brev til statsforvalteren:

Tiltak	Funn som forklarer hvordan kommunen har iverksatt tiltakene:
<i>Ressursgruppe for beredskap</i>	I januar 2023 ble det etablert en felles beredskapsgruppe. Gruppen består av representanter fra hvert av kommunens resultatområder, samt en fra hver stab. Beredskapsgruppen ledes av en beredskapskoordinator som tiltrådte sin rolle på samme tidspunkt. Vi kommer tilbake til gruppens mandat og hvordan de arbeider i kapittel 3 .
<i>Øke bevisstheten</i>	Vi blir opplyst om at alle har et ansvar for å inkludere samfunnssikkerhet og beredskap i ledermøtene. I tillegg avdekker vi følgende informasjon fra Statsforvalterens kommunebilde (2023): «Det er etablert et godt samarbeid mellom kommunene på Ytre-Haugaland der Tysvær er med. Både kommunedirektørnivå og på beredskapskoordinatornivå. Dette så vi gode eksempler på under pandemien der de ble enige om felles tiltak. De har også interkommunale årlige beredskapsrådsmøter og samarbeid om øvelser»
<i>Involvering</i>	Som beskrevet i delen om « Involvering av eksterne aktører », fremgår det at helhetlig ROS-analysen er et resultat av en omfattende prosess som inkluderer alle virksomheter og sektorer i kommunen, samt konsultasjon med eksterne samfunnsaktører. Imidlertid har vi ikke sett dokumentasjon som beskriver detaljert hvordan denne involveringen har funnet sted, utover at analysen har vært sendt på høring til utvalgte eksterne aktører og myndigheter. Under intervjuet med beredskapskoordinatoren blir det imidlertid nevnt at arbeidet med <i>Overordnet beredskapsplan</i> (som ble ferdigstilt i mai 2023) har vært basert på et godt samarbeid i den nyetablerte beredskapsgruppen.
<i>Beredskapsøvelser</i>	I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om virksomhetene i kommunen hadde gjennomført egne beredskapsøvelser. Resultatene viste at 60 prosent svarte «nei», mens ytterligere 19 prosent svarte "vet ikke". Derimot går det frem av både intervjuer og av overordnet beredskapsplan (datert 01.05.2023) at beredskapsledelsen har jevnlig beredskapsøvelser. Både storskalaøvelser sammen med eksterne aktører og mindre interne skrivebordsøvelser. Ifølge beredskapskoordinator ønsker de å ha mer søkelys på øvelser i 2024.

Manglende oversikt over gjennomførte tiltak

I henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt §9 skal kommunen kunne dokumentere skriftlig at kravene i forskriften er oppfylt. Dette innebærer at kommunen må kunne dokumentere hvordan de ulike virkemidlene i kommunal beredskapsplikt (helhetlig ROS-analysen, plan for

oppfølging, overordnet beredskapsplan, øvelser, system for opplæring og evalueringer etc.) er fulgt opp.

I kommunens tilsvarende (datert 08.03.2019) til Statsforvalterens tilsynsrapport kan vi ikke se at det går frem hvordan kommunen planlegger for sikre tilstrekkelig dokumentasjon på at kravene i forskriften er oppfylt.

Vi har derimot i forbindelse med vår undersøkelse fått oversendt følgende dokumentasjon som er i tråd med dokumentasjonskravet:

- Helhetlig ROS-analyse (vedtatt av kommunestyre og datert 28.09.2021). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for Tysvær kommune 2021-2025.*
- Overordnet beredskapsplan (datert 01.05.2023). *Beredskapsplan, Tysvær kommune.*

Vi leser av helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.2021) at «disse to dokumentene [helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan] vil igjen danne grunnlag for et oppfølgingsdokument som dekker forskriftskravet om et «helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid». Vi har også bedt om dokumentasjon som bekrefter at kravene til helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er oppfylt, spesielt gjennom:

- en plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid,
- et system for opplæring i kommunens krisehåndtering,

samt gjennom:

- dokumentasjon på gjennomførte øvelser og evalueringer.

De intervjuede kan ikke bekrefte om kommunen har disse dokumentene, og det er usikkert om de er arkivert eller om det fortsatt mangler oversikt over gjennomførte tiltak.

2.2.3 LUKKING AV AVVIK

Vi har bedt både Tysvær kommune og Statsforvalteren om dokumentasjon som bekrefter at avvikene fra tilsynet i 2018, er lukket i tråd med kommunens oppfølgingsplan. Hverken kommunen eller Statsforvalteren kan vise til at det er sendt brev til kommunen med informasjon om at avvik ansees som lukket og tilsynet er avsluttet.

Derimot leser vi av Statsforvalterens kommunebilde av Tysvær kommune (2023) at avvikene etter tilsynet i 2018 er lukket.

I en epostkorrespondanse med Statsforvalteren blir vi orientert om at kommunen skulle lukke avvikene senest mars 2020. Det går frem av eposten at Statsforvalteren har for rutine å undersøke om kommunene leverer i henhold til det de har skrevet i oppfølgingsplanen. På grunn av koronapandemiens utbrudd våren 2020 hadde ikke Statsforvalteren kapasitet til å undersøke om kommunen hadde lukket avvikene i henhold til planen.

I oppfølgingsplanen leser vi at kommunen planla å legge fram ny helhetlig ROS-analyse for politisk behandling mars 2020. Statsforvalteren mottok imidlertid kommunens helhetlig ROS-

analyse på høring 31. juli 2020, etter fristen for når avviket skulle være lukket i henhold til planen. Det er dermed uklart om kommunen har lukket avvikene etter tilsynet.

I en epostkorrespondanse mellom Statsforvalteren og kommunen sommeren 2020 ber Statsforvalteren kommunen om å melde tilbake om status for arbeidet med å lukke avvikene. Vi blir orientert fra Statsforvalteren at de ikke er videre kjent med å ha mottatt tilbakemelding fra kommunen.

I forbindelse med at kommunen i oktober 2022 kontakter Statsforvalteren med spørsmål om helhetlig ROS-analysen (datert 28.09.2021) skulle unntas offentlighet ble Statsforvalteren gjort kjent med at analysen var ferdigstilt.

Utarbeidelsen av helhetlig ROS-analyse var en vesentlig del av kommunens plan for å lukke avvikene, og slik vi forstår det er betraktet Statsforvalteren vedtatt helhetlig ROS-analyse som dokumentasjon på at avvikene var lukket.

2.3 VURDERING OG ANBEFALING

Vurdering

I vår gjennomgang er vi gjort kjent med at kommunen utarbeidet en plan med fire tiltak for å lukke avvikene som ble avdekket i Statsforvalterens tilsyn i 2018. Som følge av denne planen har kommunen gjennomført en omfattende revisjon av helhetlig ROS-analyse, i tråd med Statsforvalterens anbefalinger. Etter vår vurdering er det mye som tyder på at oppdatert helhetlig ROS-analyse, vedtatt av kommunestyret 21. september 2021, nå omfatter alle kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Videre er vi av den oppfatning at kommunen har iverksatt tiltak for å styrke innsatsen på det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette inkluderer etableringen av en tverrfaglig beredskapsgruppe sammensatt av representanter fra ulike resultatområdene og stabene i kommunen. Vi får inntrykk av at beredskap er et sentralt tema i kommunens fellesfora, rådmannens ledergruppe og kommunalsjefens ledergrupper, samt at den helhetlig ROS-analysen fungerer som et grunnlag for videre beredskapsplanlegging og ressursallokering.

Det er også etablert et samarbeid med nabokommunene på Ytre Haugalandet, noe som bidrar til ytterligere styrking av kommunens beredskapsevne. Videre ser vi av analysen at samarbeidet også har bidratt til å identifisere risikoer som går på tvers av kommunegrensene.

I Statsforvalterens kommunebildet (datert mai 2023) går det frem at Statsforvalteren anser tilsynet som lukket. Det foreligger riktignok ikke noe direkte dokumentasjon på at tilsynet er lukket, men kommunens revidering av helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.2023) er av Statsforvalteren ansett som dokumentasjon på at avvikene er lukket.

Etter vår vurdering har Tysvær kommune gjort en god jobb med å følge opp avvikene som ble avdekket i Statsforvalterens tilsyn i 2018. Kommunen har iverksatt en rekke tiltak for å styrke sitt beredskapsarbeid og vi får inntrykk av at dette er ett tema rådmannen prioritere.

Vi vurderer det likevel dithen at kommunen har et forbedringspotensial på området helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Begrunnelsen for dette er at vi ikke har fått forelagt dokumentasjon som viser hvordan kommunen skal sikre oppfølging av den helhetlige ROS-analysen, eller kan vise til hvordan kommunen sikrer at arbeidet med å evaluere hendelser og øvelser dokumenteres.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- utarbeide en plan for oppfølging av helhetlig ROS-analysen som styrker kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhetsarbeid.

3 KOMMUNENS OVERORDNEDE BEREDSKAPSARBEID

I dette kapittelet svarer på følgende problemstilling:

- *Hvordan fungerer kommunen sin overordnede organisering av beredskapsarbeidet?*

3.1 REVISJONSKRITERIER

Sivilbeskyttelsesloven og kommunal beredskapsplikt

Sivilbeskyttelsesloven fastslår i §§ 14 og 15 at kommunene har en beredskapsplikt¹⁰. Formålet med bestemmelsen er å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Beredskapsplikten innebærer at kommunen skal arbeide systematisk og helhetlig på tvers av tjenesteområder i kommunen (jf. figur 3), med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (jf. kommunal beredskapsplikt § 1):

Figur 3. Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene.



Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022)

Det følger av forskriftens § 2. at kommunen «skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen». Den samlede oversikten som kommer frem av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, danner grunnlaget for kommunens risikobilde.

¹⁰ Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 er gjengitt i [kapittel 2. Oppfølging fra tilsyn](#)

Overordnet beredskapsplan

Basert på kommunens risikobilde, identifisert gjennom helhetlig ROS, skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan og etablerer en forberedt kriseorganisasjon som er tilpasset risikobildet, som beskrevet i kommunal beredskapsplikt § 4. I forskriften brukes begrepet *overordnet beredskapsplan*. Dette for å skille den fra kommunens mange fagområder og sektorlovgivningen til kommunens virksomheter om beredskapsplaner.

I henhold til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) veileder fra 2018, betegnes de overordnede beredskapsplanene som de «*viktigste virkemidlene i kommunens oppfølging av kommunal beredskapsplikt.*»

En beredskapsplan skal bistå kommunen i å lede krisehåndteringen når uønskede hendelser oppstår og overstiger kapasiteten til vanlige prosedyrer og grunnberedskapen i kommunens virksomheter. (jf. sitert fra samme sted)

Det angis også ett minstekrav til innholdet i den overordnede beredskapsplanen (jf. kommunal beredskapsplikt § 4.). Som et minimum skal kommunens beredskapsplan inneholde:

- plan for kommunens kriseledelse (§ 4 a),
- varslingsliste (§ 4 b),
- ressursoversikt (§ 4 c),
- evakueringsplan (§ 4 d),
- plan for befolkningsvarsling basert på helhetlig ROS (§ 4 d),
- plan for krisekommunikasjon (§ 4 e).

De nasjonale beredskaps- /samfunnssikkerhetsprinsippene

Ved etablering av en beredskapsorganisasjon går det frem av Meld.St.10 (2016-2017) «*Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet*» og «*Veileder til forskrift for kommunal beredskapsplikt*» (DSB, 2018) at kommunene anbefales å benytte seg av etablerte og utprøvde prinsipper som sikrer en effektiv og forståelig oppbygging.

Prinsippene det henvises blir benyttet i oppbyggingen av offentlig beredskapsorganisasjoner. Prinsippene bidrar til å tydeliggjøre ansvaret for å utvikle robuste funksjoner, ha beredskap og samarbeide med andre for å håndtere og normalisere situasjonen. Det er også anbefalt at kommunal beredskapsplikt bygger på disse prinsippene:

De nasjonale beredskaps- /samfunnssikkerhetsprinsippene	
<i>Ansvarsprinsippet</i>	Den som har ansvaret i en normalsituasjon (daglig drift), har også ansvaret ved ekstraordinære hendelser (krise).
<i>Likhetsprinsippet</i>	Organisasjonen må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og de ordinære ansvarslinjene ligger fast. Ifølge Lunde (2014) fremheves viktigheten av å strukturere en beredskapsorganisasjon slik at den reflekterer den daglige organiseringen i kommunen. En slik tilnærming er enklere å forholde seg til også i en hektisk beredskapssituasjon.
<i>Nærhetsprinsippet</i>	Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, for eksempel på skadestedet, i kommunen eller i virksomheten som er rammet.

	Prinsippet sikrer beslutningsmyndighet og gjennomføringskraft lengst mulig ute i organisasjonen.
<i>Samvirkeprinsippet</i>	Alle har er selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter (offentlige, private og frivillige) i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Kilde: DSB (2018). Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Samarbeid med andre

«Samfunnssikkerhetsutfordringene følger ikke nødvendigvis kommunegrensene» (DSB, 2018). For å ta hånd om utfordringer som går på tvers av kommunegrensene og samtidig benytte seg av større fagmiljøer oppfordres kommunene via kommunal beredskapsplikt §5 at der det er «hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner i arbeidet med om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser.» (jf. DSB,2018). Hvordan kommunen velger å løse samarbeidet er opp til kommunene.

I tillegg går det frem av §4 i kommunal beredskapsplikt at overordnet beredskapsplan skal «samordne og integrere kommunens og andre aktørers beredskapsplaner den enkelte kommune har ansvar for». Samordningsansvaret innebærer at kommunen tar en pådriverrolle, inviterer med andre samfunnssikkerhetsaktører og legger til rette for å samarbeide. For å samle alle nød- og beredskapsaktørene i en kommune anbefales det i veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2018) at kommunene etablerer kommunale beredskapsråd. Kommunale beredskapsråd kan være et forum for gjensidig informasjonsutveksling, drøfting og koordinering av beredskapsarbeidet i kommunen.

Utlede revisjonskriterier

På bakgrunn av denne gjennomgangen er følgende revisjonskriterier utledet for problemstillingen:

Revisjonskriterier

- Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen ha utarbeidet en overordnet beredskapsplan.
- Samfunnssikkerhetsprinsippene danner grunnlag for kommunens organisering av beredskapsarbeidet.
- Kommunens overordnede beredskapsplan er i tråd med minimumskravene og er samordnet med andre kommuner samt andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

3.2 FUNN

3.2.1 OVERORDNEDE ORGANISERING AV BEREDSKAPSARBEIDET

I beredkapsplanen (datert 01.05.2023) løftes kommuneorganisasjonene frem som sterk og kompetent hvor de aller fleste uønskede hendelser håndteres på virksomhetsnivå, i samarbeid med nødetatene. For uønskede hendelser og kriser som går ut over virksomhetenes kapasitet mobiliseres kommunens overordnede beredkapsorganisasjon.

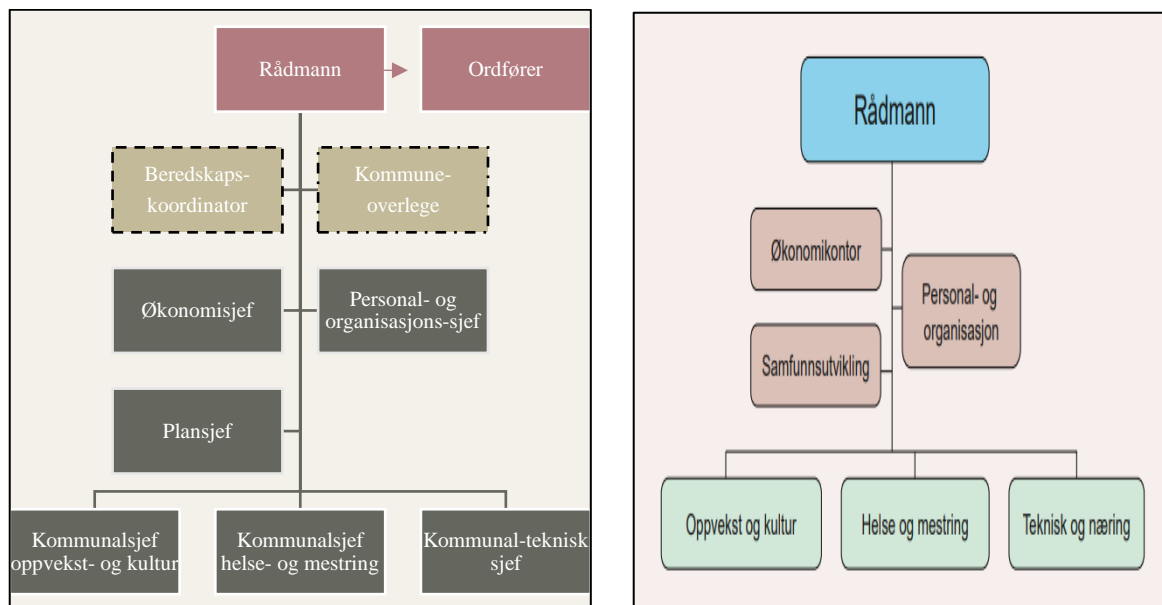
Kommunens overordnede beredkapsorganisasjon

Vi har blitt presentert for dokumentasjon som beskriver kommunens beredkapsorganisasjon, inkludert en plan for kriseledelse som beskriver roller og ansvar under kriser (som en del av beredkapsplanverket). I tillegg har også kommunens organisering av det overordnede beredkapsarbeidet vært sentralt i de gjennomførte intervjuene.

Kommunens beredkapsplan (datert 01.05.2023) viser at den overordnede beredkapsorganisasjonen er kommunens øverste organ for å håndtere uønskede hendelser og kriser som går ut over det som håndteres på virksomhetsnivå. Det går frem av beredkapsplanen at den er utarbeidet på bakgrunn av spesielle hendelser som er identifisert i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalysen (datert 28.09.2021), som fordre at kommunens kriseledelse er forberedt på.

I beredkapsplanen ser vi at kommunens beredkapsorganisering i kriser samsvarer med kommunens daglige ledelse (jf. figur 4). Samtidig leser vi ut av beredkapsplanen at kommunens kriseledelse utvides med støttepersonell og fagansvarlige i kraft av funksjonene beredkapskoordinator og kommuneoverlege. Beredkapsorganisasjon er også person-uavhengig og bygges opp av funksjoner.

Figur 4. Tysvær kommunes beredkapsorganisering til venstre og kommunens organisasjonskart til høyre



Kilde: Beredkapsplan Tysvær kommune (2023) og Tysvær kommunes nettsider

Under intervjuet ble det opplyst at rådmannen har det overordnede ansvaret for den daglige driften og herunder beredskapen i kommunen. En ansatt har rollen som beredskapskoordinator, men det innebærer ikke at rådmannen har delegert sitt ansvar til vedkommende. Her går det tydelig frem av intervjuene at dette er rådmannens ansvar. Utover dette har kommunalsjefene et spesifikt beredskapsansvar innenfor sine resultatområder og sine oppgaver. Videre ble det sagt at dette fungere veldig bra og at de som har ett spesifikt ansvar erkjenner dette og sine oppgaver.

Dagens overordnede beredskapsorganisering er også ifølge rådmannen mer robust nå enn hva som var tilfellet ved tilsynet i 2018: «*I dag fremstår vi som mer robust og har en tydeligere organisering*». Vi blir fortalt at dette handler om at dagens beredskapsorganisasjon er basert på enhetlig ledelsessystem (ELS) hvor hendelser håndteres etter samme gjenkjennbare struktur som en har i det daglige: «*Det linjeansvaret en har i det daglige – det ansvaret har en også ved en hendelse*».

Av den overordnede beredskapsplanen leser vi at funksjonene som inngår i krisestaben er rådmannens ledergruppe, ordfører, beredskapskoordinator og kommuneoverlege, jf. tabell 1. Hver funksjon, foruten økonomidirektør og kommuneoverlege, har utpekte personavhengige stedfortredere. Videre ser vi at det fremgår av beredskapsplanen at funksjonene i krisestaben har ulike ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Tabellen viser planen for kommunens kriseledelse med ansvar, roller og ressurser når en uønsket hendelse, som mobilisere beredskapsledelsen, har inntruffet.

Tabell 1. Funksjoner, ansvar og arbeidsoppgaver i kommunens krisestab

Funksjoner i kommunens krisestab	Ansvar og arbeidsoppgaver
Rådmann	Rådmann har det overordnede ansvaret for å vurdere om det er behov for å mobilisere kriseledelsen. Når kriseledelsen er mobilisert, leder rådmannen den og har det overordnede ansvaret for håndteringen og sikrer kontakt med politiet, statsforvalteren og eksterne aktører. Beslutninger tas i samarbeid med kriseledelsen. Rådmannen har også ansvar for å ivareta de ansatte i kommunen i krisesituasjoner.
Ordfører	Sikre at kommunen har den nødvendige informasjonen og ressursene for å håndtere en krisesituasjon. Bidrar også til å sikre at kommunen kommuniserer riktig informasjon både internt og eksternt.
Økonomisjef	Sørge for nødvendig avlastning i kriseledelsen og ha oversikt over kommunens utgifter gjennom krisen.
Personal- og organisasjonssjef	Administrasjon, kommunikasjon og mediehandtering for å sikre effektiv ressursbruk og riktig informasjonsflyt både internt og eksternt.
Plansjef	Overvåke mediebildet. Sørge for nødvendig innkvartering og forpleining til bistandspersonell. Etablere kontakt med transportselskap ved behov for omfattende evakuering.
Kommunalsjef oppvekst og kultur	Ha oversikt over kommunens skoler, barnehager, kulturbygg/idrettsanlegg, og følge opp tiltak ved disse. Sørge for god informasjon til pårørende i

	barnehager og skoler. Ha oversikt over evakueringsplaner (EPS) i samarbeid med kommunalsjef helse- og mestring og politiet.
Kommunalsjef helse og mestring	Ansvarlig for opprettelse og oppfølging av evakuering- og pårørendesenter (EPS), i samarbeid med kommunalsjef oppvekst og kultur, etter anmodning fra politiet. Skaffe oversikt over brukere med spesielle hjelpebehov. Sørge for tilstrekkelig tilgang til medisinsk faglig kompetanse og psykososialt kriseteam.
Kommunalteknisk sjef	Følge opp kriseplaner for teknisk område og ha oversikt over oljevernberedskap og brannressurser.
Kommuneoverlege	Bistå med medisinsk faglig ekspertise som er nødvendig for å kunne håndtere situasjonen.
Beredskapskoordinator	Utføre de aksjonene som blir tildelt for å avlaste leder og/eller andre funksjoner i kommunens kriseledelse. Sammen med loggansvarlig utarbeide evalueringsrapport til Statsforvalteren.

Kilde: Oppgavefordeling i kriseledelsen, Beredskapsplan Tysvær kommune (2023)

Det går også frem av beredskapsplanen at krisestaben skal ivareta ansvaret med å loggføre. Til denne oppgaven innebærer det at en person fører logg over hendelsenes utvikling, beslutninger som tas, holde loggen oppdatert, utarbeide situasjonsrapporter og samarbeide med beredskapskoordinator om å utarbeide evalueringsrapport av situasjonen til Statsforvalteren. Hvilken funksjon som ivaretar ansvaret med å være loggfører går ikke frem av beredskapsplanen.

Videre leser vi at stedfortredere for de ulike funksjonene i kriseledelsen skal informeres om at kriseledelsen er mobilisert. Samtidig med etableringen av krisestaben, skal ledergruppene fra kommunens ulike resultatområder innkalles til et avtalt sted for å følge utviklingen av hendelsen og handle proaktivt. I tillegg kan det tyde på at det er en forventning til at stedfortrederne skal samles og at det deretter, på bakgrunn av hvilken situasjon som er oppstått, vurderes om også andre ressurspersoner/stedfortredere skal tiltre kriseledelsen. Dette betyr i praksis at de personene som er stedfortredere for en funksjon eller har kompetanse av særlig relevans for en oppstått hendelse kan involveres i kriseledelsen.

I tillegg inneholder beredskapsplanen varslingslister for kriseledelsen, plan for krisekommunikasjon- og informasjon, plan for evakuering- og pårørendesenter (EPS), nødnett, prioriterte bygg ved bortfall av strøm, prioriterte vann- og avløpsanlegg ved bortfall av strøm, organisasjonskart samt en ressursoversikt, herunder også en oversikt over tilgjengelige tilfluktsrom i kommunale bygg,

Det går også frem av beredskapsplanen at kriseledelsen skal øver fire ganger i året og at det annethvert år skal gjennomføres øvelser i samarbeid med nabokommunene på Ytre Haugalandet. Det ble bekreftet under intervjuene at det har vært fokus på øving.

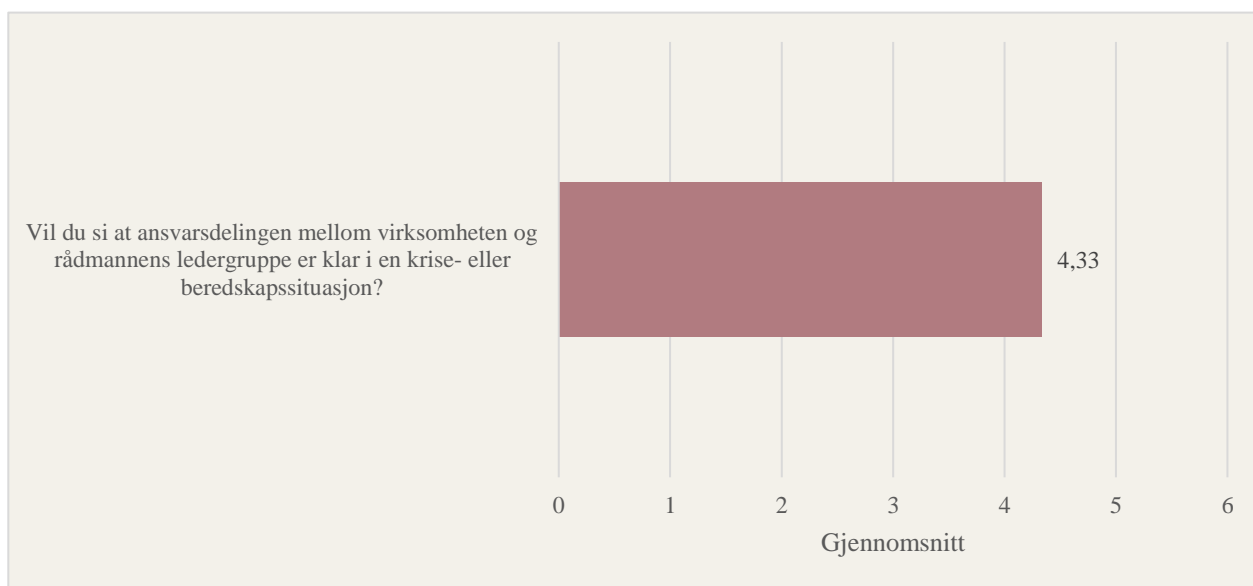
I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene hvor de finner kommunens overordnede beredskapsplan. Det ble presisert at den overordnede beredskapsplanen skiller seg fra beredskapsplaner på virksomhets- og/eller sektornivå. 78 prosent av de som har besvart undersøkelsen, vet hvor de finner kommunens overordnede beredskapsplan.

Beredskapskoordinatoren kan fortelle at de nylig har tatt i bruk nytt internkontrollsystem –

Compilo – hvor kommunens helhetlig ROS-analyse og overordnede beredskapsplan er gjort tilgjengelig.

Det ble også stilt spørsmål ved om ansvarsdelingen mellom virksomheten og rådmannens ledergruppe er klar i en krise- eller beredskapssituasjon, jf. figur 5. Gjennomsnittscoren på 4,33, hvor 1 er lik «Lite tydelig» og 6 er lik «Tydelig», antyder at flertallet av respondentene vurderer ansvarsfordelingen som relativt klar. Det er en viss spredning i svarene, som indikert av standardavviket på 1,3. Medianen på 5 indikerer likevel at det er en betydelig andel respondenter som mener at ansvarsdelingen er klar.

Figur 5. Vil du si at ansvarsdelingen mellom virksomheten og rådmannens ledergruppe er klar i en krise- eller beredskapssituasjon? (N=71)



Kilde: Spørreundersøkelsen

Samarbeid og samordning

Kommunalt beredskapsråd

Det stilles ingen krav til at kommunene skal ha kommunale beredskapsråd, men det stilles krav til at kommunene skal legg til rette for et samfunnsikkerhetsarbeid som ivaretar samarbeid og samordning med interne og eksterne nød- og beredskapsaktører. Flere kommuner velger å løse dette lovkravet gjennom nettopp kommunalt beredskapsråd. I DSBs kommuneundersøkelsen for 2023 fremkommer det at 75 prosent av kommunene i undersøkelsen har et beredskapsråd. Flere kommuner velger å organisere det kommunale beredskapsrådet i ett samarbeid med nærliggende nabokommuner.

Vi blir fortalt, og det går samtidig frem av dokumentasjonen (kommunens nettsider; Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (2021); Overordnet beredskapsplan (2023)), at det er etablert et interkommunalt beredskapsråd mellom kommunen Karmøy, Haugesund, Tysvær, Sveio, Bokn og Utsira. Det interkommunale beredskapsrådet møtes en gang i året og åpnes av ordfører i vertskommunen. Hvert år sirkuleres det på hvilken kommune som er vertskommune. Vertskommune for beredskapsrådet i 2024 var Sveio kommune, og møte ble gjennomført 2.februar.

Ett av temaene for årets møte var hendelser med cruiseskip og hvilke utfordringer kommunen og andre aktører kan møte i denne sammenheng. Vi blir fortalt at representanter fra Statsforvalteren i Rogaland, Heimevernet, kirke, IKT, politiet og annen offentlig myndighet pleier å være til stede på rådsmøte. Representanter for andre organisasjoner innkalles ved behov.

Beredskapsforum for Ytre Haugalandet

Tysvær kommune inngår også i ett beredskapssamarbeid med Sveio, Haugesund, Utsira, Karmøy og Bokn kommuner gjennom beredskapsforum for Ytre Haugalandet. Beredskapsforumet eies av rådmennene/kommunedirektørene og er et forum for beredskapskoordinatorer.

Beredskapskoordinatorerne fra disse kommunene møtes jevnlig, har felles øvelser og årlig felles beredskapsråd, som nevnt over.

Beredskapskoordinator og tverrfaglig beredskapsgruppe

Ved siden av kommunens kriseledelse har rådmannen satt sammen en tverrfaglig beredskapsgruppe. Bakgrunnen for opprettelsen blir vi fortalt skyldes at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen tidligere ble utført av noen få personer.. Dette gjorde arbeidet sårbart.

I forbindelse med tilsynet i 2018 anbefalte Statsforvalteren kommunen å integrere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i resultatområdene. Rådmannen hadde også positive erfaringer fra en annen kommune med lignende organisering, hvor også utpekte personer fra resultatområdene ble knyttet sammen i en tverrfaglig ressursgruppe for å styrke arbeidets robusthet.

Hensikten med denne gruppen er kontinuerlig å ha oppmerksomhet rettet mot kommunens beredskapsansvar.

Vi blir fortalt at beredskapsgruppen ble etablert ved at hvert resultatområde utpekte en dedikert ressurs som skulle inngå i gruppen. Disse dedikerte ressursene hadde allerede et beredskapsansvar innenfor sine respektive resultatområder og var medlemmer av de ulike kommunalsjefenes ledergrupper. Gruppen består nå av en til to ressurser fra hvert resultatområde og en ressurs fra hver av stabene, samt en beredskapskoordinator. Gruppen ledes av beredskapskoordinatoren, som også inngår i kommunens overordnede beredskapsorganisasjon.

I intervju blir vi fortalt at beredskapskoordinatoren er gitt et særskilt ansvar for å være en pådriver for kommunens beredskapsarbeid, men det er ikke skriftliggjort hvor dette ansvaret starter og hvor dette slutter. Dette er heller ikke problematisert av de intervjuede, men vi får inntrykk av at beredskapskoordinatoren opplever sin rolle og sitt ansvar som tydelig.

Beredskapsgruppen har det siste året arbeidet med å oppdatere beredskapsplanen og andre planer, bygge kompetansen innad i gruppen, inngå samarbeidsavtaler og finne sin arbeidsform. I tillegg har gruppen deltatt på en rekke arrangementer og aktiviteter:

- Samfunnssikkerhetskonferansen i Sandnes
- Beredskapssamling på Haugalandet
- Opplæring i krisehåndteringssystemet Rayvn

- Heldags arbeidsmøte i forbindelse med oppdatering av overordnet beredskapsplan

Selv om det er etablert en beredskapsgruppe og kommunen har utpekt en beredskapskoordinator, som utfører koordinatorrollen i tillegg til sin stilling i Servicetorget, ligger det overordnede ansvaret fortsatt hos rådmannen, blir det presisert i intervjuene. Kommunalsjefene opprettholder også sitt ansvar for sine resultatområder. Rollen som beredskapskoordinator og opprettelsen av beredskapsgruppen endrer ikke kommunalsjefenes ansvar i den ordinære linjestrukturen. Det legges til at beredskap forblir et linjeansvar, og det er avgjørende at dette ansvaret ikke fragmenteres. Det overordnede ansvaret forblir hos rådmannen.

3.3 VURDERING OG ANBEFALING

Vurdering

I dette kapitlet gir vi våre vurderinger på hvordan kommunen sin overordnede organisering på beredskapsarbeidet fungerer. Dette gjør vi på bakgrunn av den dokumentasjonen og informasjonen vi er forelagt. Vi har sett på kommunens helhetlige ROS-analyse og overordnede beredskapsplan med tilhørende vedlegg, i tillegg til intervjuer.

Vi finner at Tysvær kommune har utarbeidet og vedtatt en helhetlig ROS-analyse fra september 2021 som identifiserer kommunens viktigste samfunnssikkerhetsutfordringer. Kommunens overordnede beredskapsplan fra 1.mai 2023 er basert på denne analysen og er utarbeidet i henhold til kravene i forskriften om kommunal beredskapsplikt. Videre finner at den beskriver hvordan kommunen skal håndtere de viktigste utfordringene skissert i analysen. Dette gir grunnlag for å si at kommunens beredskapsorganisasjon er tilpasset kommunens risikobilde.

Gjennom beredskapsplanen går det frem hvordan beredskapen i kommunen er organisert, samordnet og dokumentert. Det er en plan for kommunens kriseledelse og krisestab og vi ser at den inneholder informasjon om ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen samles. Ifølge planen er det rådmann som har ansvar for og fullmakt til å etablere kriseledelse og krisestab i Tysvær kommune.

Funnene våre indikerer at det er en klar ansvarsfordeling og definerte arbeidsoppgaver for hver funksjon i kommunens krisestab, som er nødvendig for effektiv krisehåndtering. Det er også etablert og utarbeidet varslingslister for kriseledelsen, plan for krisekommunikasjon- og informasjon, plan for evakuering- og pårørendesenter (EPS), nødnett, prioriterte bygg ved bortfall av strøm, prioriterte vann- og avløpsanlegg ved bortfall av strøm, organisasjonskart. I tillegg kommer det en ressursoversikt, blant annet en oversikt over tilgjengelige tilfluktsrom i kommunale bygninger. Vi finner det overnevnte tilfredsstillende og i tråd med forskriftens krav til innholdet i en overordnet beredskapsplan.

Videre fremkommer det at kommunens overordnede beredskapsplan til enhver tid skal være oppdatert, samt at den skal revideres årlig. Planen peker på at alle involverte i kriseledelsen skal besitte en minimumskompetanse for å tiltre kommunens krisehåndtering, men det går ikke frem av planen om det er utarbeidet et system for opplæring som skal sikre at alle som er tiltenkt en

rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Likevel finner vi at kommunen har etablert rutiner for øvelser og samarbeid med andre aktører, både gjennom regelmessige kriseledelsesøvelser og deltakelse i felles beredskapsråd og samarbeidsforum. Dette bidrar til å styrke kommunens beredskap og samarbeidsevne i håndteringen av uønskede hendelser.

I beredskapsplanen fremheves også kommuneorganisasjonen som sterk og kompetent, og hvor de fleste uønskede hendelser håndteres på virksomhetsnivå i samarbeid med nødetatene. For hendelser som overstiger virksomhetsnivået, aktiveres kommunens overordnede beredskapsorganisasjon – kriseledelsen. Den overordnede beredskapsorganisasjonen, som beskrevet i dokumentasjonen, er kommunens øverste instans for å håndtere uønskede hendelser og kriser som går utover virksomhetsnivået. Videre ser vi at kommunens overordnede beredskapsorganisering i kriser samsvarer med kommunens daglige ledelse hvor kommunalsjefene har et spesifikt beredskapsansvar innenfor sine resultatområder og sine oppgaver. Vi får inntrykk av at dette fungerer bra og at de som har et spesifikt ansvar erkjenner dette og sine oppgaver. Dette er i tråd med samfunnssikkerhetsprinsippene – ansvar, nærhet, likhet - hvor det er kommunens ledelse i det daglige som også skal være kommunens ledelse ved håndtering av uønskede hendelser. Selv om kommunens langsiktige målsetninger for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet ikke eksplisitt inkluderer samfunnssikkerhetsprinsippene, er det klart fra vår gjennomgang at den overordnede beredskapsorganisasjonen er bygget opp i samsvar med disse prinsippene. Vi mener at en skriftliggjøring av samfunnssikkerhetsprinsippene kan bidra til å tydeliggjøre roller og ansvar i uønskede hendelser, også for de som ikke er en del av beredskapsorganisasjonen.

I tillegg til kriseledelsen har rådmannen satt sammen en beredskapsgruppe bestående av representanter fra alle resultatområdene. Gruppens oppgave er å fokusere kontinuerlig på kommunens beredskapsansvar. Beredskapsgruppen ledes av kommunens beredskapskoordinator og fungerer som et viktig bindeledd mellom kriseledelsen og resultatområdene.

Vårt samlede inntrykk er at organiseringen av det overordnede beredskapsarbeidet i Tysvær kommune i stor grad følger linjene i driftsorganisasjonen, selv om det også er tillagt et koordinerende ansvar til ressurser på administrativt nivå gjennom beredskapsgruppen. Det er gitt mye oppmerksomhet til dette arbeidet de siste årene som nå gjenspeiles i en beredt og trent overordnet kriseledelse med oppdatert planverk.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- utvikle en tydelig opplærings- og øvelsesplan for å sikre at alle som er involvert i kommunens krisehåndtering har nødvendig kompetanse.
- vurdere å formalisere samfunnssikkerhetsprinsippene for å tydeliggjøre roller og ansvar i uønskede hendelser også for de som ikke er en del av beredskapsorganisasjonen. Slik sikres en enhetlig forståelse av prinsippene på tvers av organisasjonen.

4 KOMMUNENS BEREDSKAP PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ

I dette kapittelet vil vi undersøke følgende problemstilling:

- *Hvordan fungerer beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen?*

4.1 REVISJONSKRITERIER

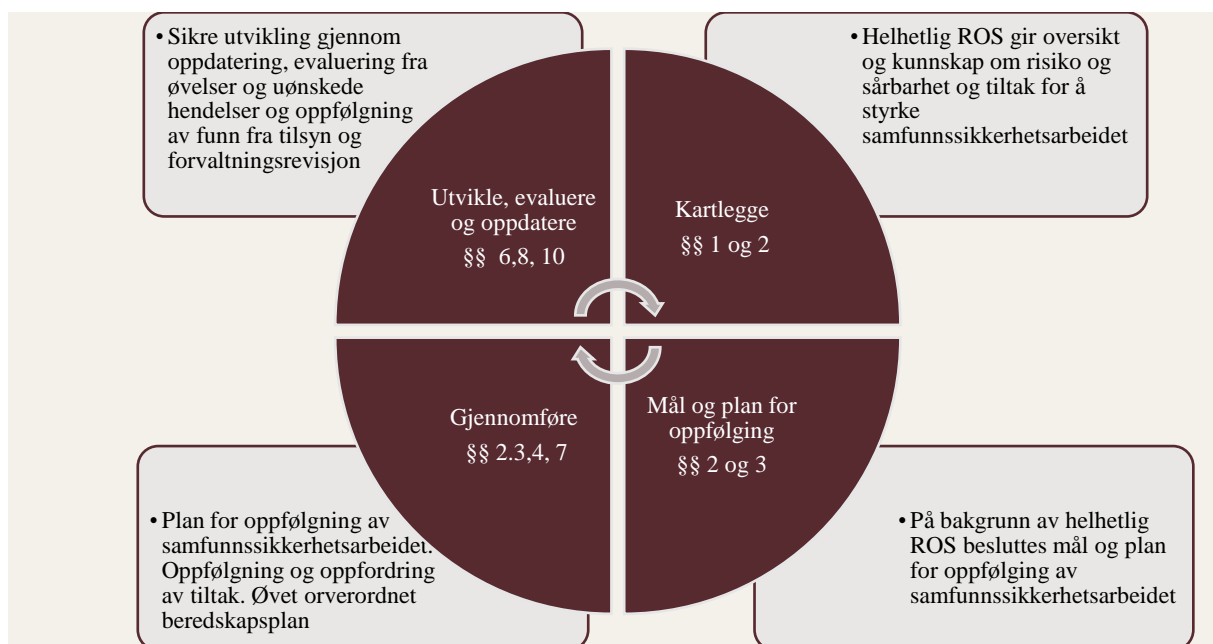
Helhetlig- og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid

Kommunen har ansvaret for å samordne den sivile beredskapen på lokalt nivå, og utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen, jf. sivilbeskyttelsesloven §§14 og 15. Disse er videre konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt som har som mål at kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap skal være *helhetlig og systematisk*. Kravet om *helhetlig og systematisk* arbeid gjelder uavhengig om kommunen utsettes for uønskede hendelser.

Dette betyr at beredskapsarbeidet skal sees i sammenheng og planlegges ved at kommunen skal legge helhetlig ROS-analyse til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt §3. Med utgangspunkt i helhetlig ROS-analyse skal kommunen utarbeide langsiktige mål for hvordan kommunen vil arbeide for å styrke samfunnssikkerheten gjennom en *plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet* (DSB, 2018).

Langsiktige mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet vil gi kommunen noe å vurdere resultatene opp mot, si noe om hvordan kommunen vil arbeide for å nå de langsiktige målene og identifisere hva som skal følges opp gjennom å prioritere tiltak i plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet (sitert fra samme sted). Figur 6 illustrerer den kommunale beredskapsplikten og kravet om helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.

Figur 6. Kommunens systematiske samfunnssikkerhetsarbeid slik det går frem av forskriften om kommunal beredskapsplikt



Kilde: Illustrasjon over DSB sin beskrivelse av systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet

I plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet kan det stilles forventninger til resten av kommuneorganisasjonen om at ROS-analyser gjøres på alle forvaltningsnivåer. Her vil noen ROS-analyser være pålagt gjennom sektorlover og forskrift, noen analyser vil det være anbefalt å gjennomføre og noen gjennomføres fordi det er avdekket et behov for mer detaljert kunnskap. ROS-analysene på de ulike forvaltningsnivåene kan også brukes i oppfølgingen etter helhetlig ROS-analyse.

Ifølge kommunal beredskapsplikt §2 går det også frem at dersom det gjennom kommunens helhetlige ROS-analyse avdekkes behov for mer inngående analyser, skal kommunen gjennomføre ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjøre dette.

Beredskapsarbeidet i kommunens virksomheter

Kommunen har beredskapsansvar innen mange tjenester og funksjoner. Disse tjenestene og funksjonene må være robuste og kunne tåle de påkjenningene de kan bli utsatt for. Gjennom kommunal beredskapsplikt, som en systembestemmelse, bidrar beredskapsplikten til å samordne, supplere og skape sammenhenger mellom alle de områdene (funksjonene og tjenestene) som er en del av samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå i kommunen. (DSB, 2022)

Kravene knyttet til de konkrete beredskaps- og samfunnssikkerhetshensyn som finnes på fag- og tjenestenivå i kommunen løses i henhold til ansvarsprinsippet. Myndighetskravene danner de grunnleggende rammene som beredskapen må innrette seg etter. Her er kommunen underlagt en rekke lover og forskrifter (jf [vedlegg: Myndighetskrav til kommunal beredskapsplikt](#)) på fag- og tjenestenivå som inngår i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og som legger føringer for mer detaljerte beredskapsplaner. Lovene og forskriftene regulerer virksomhets- og

sektorområdenes aktivitet og pålegger dem å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap innen deres område.

Utleddet revisjonskriterier

På bakgrunn av denne gjennomgangen er følgende revisjonskriterier utledet for problemstillingen:

Revisjonskriterier

- Kommunen har fastsatt langsiktige mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og har gjennom plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet stilt forventninger til virksomhetenes kjennskap til de risikoene de kan bli utsatt for.
- Kommunens virksomheter har utarbeidet detaljerte beredskapsplaner som er i samsvar med virksomhetsområdenes aktivitet og kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse.

4.2 FUNN

4.2.1 FØRINGER OG FORVENTNINGER

Etter forskrift om kommunal beredskapsplikt skal det helhetlige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap innarbeides i kommunens helhetlige plan- og styringssystem. Kommuneplanens samfunnsdel (2023-2025) er Tysvær kommunes øverste styringsverktøy og av denne leser vi at kommunen skal:

- *Sørger for at samfunnssikkerhet, beredskap og klimatilpassingstiltak ligger til grunn for planlegging og ressursbruk.*
- *Samarbeider med eiere av kritisk infrastruktur for å ha god beredskap for viktige samfunnsfunksjoner, og samtidig planlegger infrastruktur slik at den er robust mot fremtidige klimaendringer.*
- *Arbeider målrettet med å sikre kommunen mot konsekvensene av klimaendringer, pandemier, terror og andre uønskede hendelser i planlegging og forvaltning, og styrker innbyggernes egenberedskap.*
- *Øker kunnskap om klimaendringer, klimarisiko og klimatilpassing, og stiller krav til at dette vurderes/tas hensyn til i planlegging*

Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel (2023-2035), Tysvær kommune

Videre leser vi av høringsforslaget til «Planstrategi for Tysvær kommune 2024- 2027» (vedtatt av kommuneplanutvalget 19.03.2024) at kommunen er bevisst på å sikre god beredskap for å møte utfordringer med klimaendringer og andre uønskede hendelser. Det presiseres at helhetlig ROS-analyse skal rulleres i planstrategiperioden og at «endret trusselbilde i verden, samt endringer i klima og miljø forplikter kommunene mer enn før, til å ha beredskapsplaner for samfunnssikkerhet. Dette gjelder særlig planer som omfatter infrastruktur som vei, vann, avløp, kraftforsyning, telekommunikasjon og IKT. I planperioden vil en derfor rullere beredskapsplaner

innenfor disse områdene.». I hvilken grad det er behov for å styrke kommuneorganisasjonens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på virksomhetsnivå går ikke frem av planstrategien.

Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (datert 28.09.2021) viser til at den skal gi et grunnlag for å ta informerte beslutninger om risikonivået som kommunen kan akseptere innen ulike resultatområder og virksomheter. Videre går det frem at analysen skal danne grunnlaget for utarbeidelsen av overordnet beredskapsplan. Samtidig gir den også *«føringer for revisjon av kriseberedskapsplanen, sektorplaner og det kontinuerlige arbeidet med sikkerhet og beredskap i resultatområder og staber»*.

Her går det frem at det er en forventning til resultatområdene, stabene og sektorene om å arbeide med sikkerhet og beredskap og at helhetlig ROS-analyse gir føringer for dette arbeidet. Utover dette er vi ikke forelagt noen annen skriftlig informasjon som beskriver føringer til hvordan resultatområdene og virksomheten skal kartlegge, vurdere, forebygge og konsekvens-reducere risikoer innenfor sine ansvarsområder.

Gjennom intervjuene er det tilkjennegitt at kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ikke er godt nok forankret slik at det kan operasjonalisere og konkretiseres ned til de ulike virksomhetene. Samtidig blir det fremhevet av samtlige at det har forekommet en betydelig endring innfor beredskapstankegangen de siste årene, og det nå er etablert en bedre forståelse i organisasjonen om hva det vil si å ha en helhetlig ROS-analyse og hva den betyr for de ulike resultatområdene. Det bekreftes også at det er ikke utarbeidet noen skriftlige felles målsetninger, strategier eller forventninger til virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, utover det som allerede vist til fra kommuneplanens samfunnsdel og den helhetlige ROS-analysen. Behovet for å ha det overordnede planverket, i form av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan på plass, har vært hovedprioritet blir vi fortalt. Det legges til at det nå arbeides med å forankre kommunens beredskapstenkning også på virksomhetsnivå.

Selv om det ikke foreligger et felles skriftlig oppdrag som har gått ut til alle resultatområdene med deres tilhørende virksomheter gis det likevel uttrykk for at det er gitt tydelige føringer og forventninger til dette arbeidet gjennom ledermøter på de ulike nivåene i kommunen. Det blir også presisert i forbindelse med intervju at det er stor forventning til at resultatområdene med tilhørende virksomheter har fokus på beredskap og tar hånd om den risikoen de har ansvar for. Dette er også jevnlig på agendaen i kommunedirektørens ledermøter.

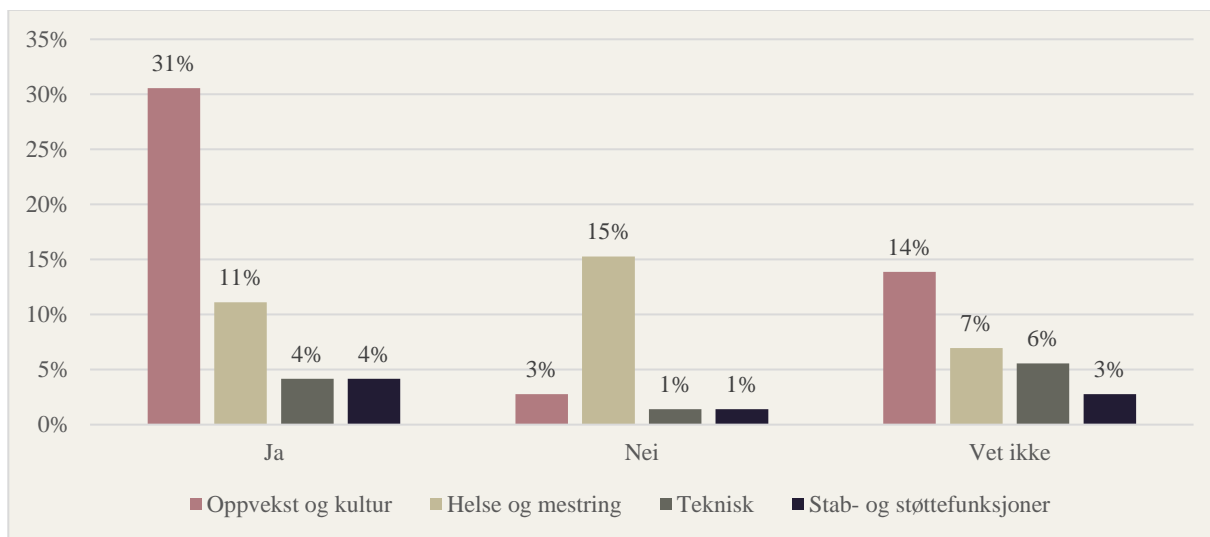
4.2.2 VIRKSOMHETENS RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

I intervju får vi opplyst at *alle virksomhetene skal ha en risiko- og sårbarhetsanalyse*, men at det er noe variasjon om ROS-analysen utarbeides på resultatområdenivå eller virksomhetsnivå. I tillegg leser vi ut av helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.2021) at alle virksomheter (typisk skoler, barnehager osv.) ble bedt om å vurdere risikoer lokalt forut for arbeidet med helhetlig ROS-analyse. Disse risikovurderingen ble deretter sammenfattet på virksomhetsnivå og utgjorde en del av grunnlagsmaterialet til den overordnede analysen. Vi har ikke fått tilsendt dokumentasjon som bekrefter hvordan risikovurderingene på virksomhetsnivå er lagt til grunn for den helhetlige ROS-analysen.

Spørsmålet om virksomheten har utarbeidet en egen ROS-analyse ble også stilt i forbindelse med spørreundersøkelsen.

50 prosent av de spurte svarer at virksomheten har en egen ROS-analyse. Samtidig er det 50 prosent som svarer nei/vet ikke. I figur 7 går det frem at resultatområdet Oppvekst og kultur skiller seg positivt ut. Her svarer 31 prosent at virksomheten innenfor dette resultatområdet har utarbeidet ROS-analyse. Ser en dette opp mot de andre resultatområdene er svarprosenten vesentlig lavere med henholdsvis 11 prosent (Helse og mestring) og 4 prosent (Teknisk og næring) i de to andre resultatområdene.

Figur 7. Har virksomheten din utarbeidet en egen ROS-analyse? (N=72)



Kilde: Spørreundersøkelse

I intervju blir vi fortalt at for resultatområdet Oppvekst og kultur er det utarbeidet ROS-analysen *Risiko og sårbarhetsanalyse av svært alvorlige hendelser i Resultatområdet oppvekst og kultur* (datert 31.12.2020) på et overordnet nivå i kommunalsjefens ledergruppe. Med denne som utgangspunkt har virksomhetene utarbeidet egne beredskapsplaner for ulike seksjoner som skoler, barnehager og kulturhus. Noen av virksomhetene valgte å basere sine beredskapsplaner direkte på denne informasjonen, mens andre foretrakk å gjennomføre ROS-analyse i egen virksomhet som grunnlag for sine beredskapsplaner.

I den nevnte overordnede ROS-analysen (sisert fra samme sted) fra Oppvekst og kultur leser vi at kommunens helhetlige ROS-analyse «ikke [gir] føringer for hvordan den enkelte virksomhet i Resultatområdet Oppvekst og kultur skal håndtere uønskede hendelser. Det vil i den sammenheng være nødvendig å gjennomføre en risikovurdering av både overordnede og mer spesifikke hendelser som kan oppstå i tjenester i Resultatområdet oppvekst og kultur. Videre vil risikovurderingen kunne gi grunnlag for å utarbeide både forebyggende tiltak samt beredskapsplaner som viser tydelige handlingstiltak, dersom uønskede hendelser oppstår innenfor tjenester i oppvekst og kulturområdet».

Det går også frem av innledningen i ROS-analysen (sisert fra samme sted) at Kunnskapsdepartementet har utarbeidet et styringsdokument for samfunnssikkerhet i kunnskapssektoren. Dette styringsdokumentet fra 2019 er rettet mot å sikre at utdanningsinstitusjoner og andre enheter innen kunnskapssektoren er rustet til å håndtere ulike

former for uønskede hendelser og kriser. Dokumentet inneholder generelle retningslinjer og krav for hvordan disse institusjonene skal forberede seg på og håndtere situasjoner som kan true sikkerheten og tryggheten til elever, ansatte og andre involverte.

Vi blir også fortalt at resultatområde *Oppvekst og kultur* lagrer sine ROS-analyser og beredskapsplaner i kvalitetsstyringssystemet Compilo. Her skiller resultatområdet seg ut med å være det eneste som har tatt i bruk systemet til å lagre ROS-analysene og beredskapsplanene. Dette var informasjonen vi ble forelagt i januar 2024.

I en sammenligning med andre kommuner viser dataene at 72 prosent av respondentene oppgir at virksomhetene i Time kommune hadde en egen ROS-analyse i 2018. Tilsvarende tall for Sola kommune var 78 prosent og for Stavanger kommune 94 prosent. Over tid, siden 2014, har kommunedirektørene i Stavanger kommune vært tydelige i sine forventninger til virksomhetene om å ha god oversikt over risikoområdene innenfor sitt ansvarsfelt. Forventningene ble i sin tid uttalt gjennom kommunens handlings- og økonomiplan (jf. HØP 2012-2015 og HØP 2013-2016). Eksempelvis gikk det frem av Stavanger kommunes handlings- og økonomiplan 2016-2019 at *«Innen utgangen av 2016 skal alle virksomheter i Oppvekst og levekår gis tilbud om kurs i risiko og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), beredskapsplaner og øvelser»*.

I figur 7 ser vi at resultatområde «Helse og mestring» skiller seg ut ved at hele 15 prosent svare at det ikke er utarbeidet ROS-analyse for virksomheten. Til sammenligning er svarprosenten henholdsvis 3 og 1 prosent for Oppvekst og kultur og Teknisk og næring. At Helse og mestring har lavere andel ROS-analyser på virksomhetsnivå bekreftes i intervjuene. Det legges til at *«alle virksomhetene startet et arbeid med gjennomgang av egne ROS-analyser, og skal deretter utarbeide oppdaterte beredskapsplaner for hvert virksomhetsområde»*. En annen bekrefter *«de er nå godt i gang med å oppdatere sine planer»*. Det opplyses også om at resultatområdet har invitert alle lederne til et felles møte hvor temaet var resultatområdes beredskapsarbeid: *«Det var tydelig i møte at det var forståelse for at dette er viktig.»*

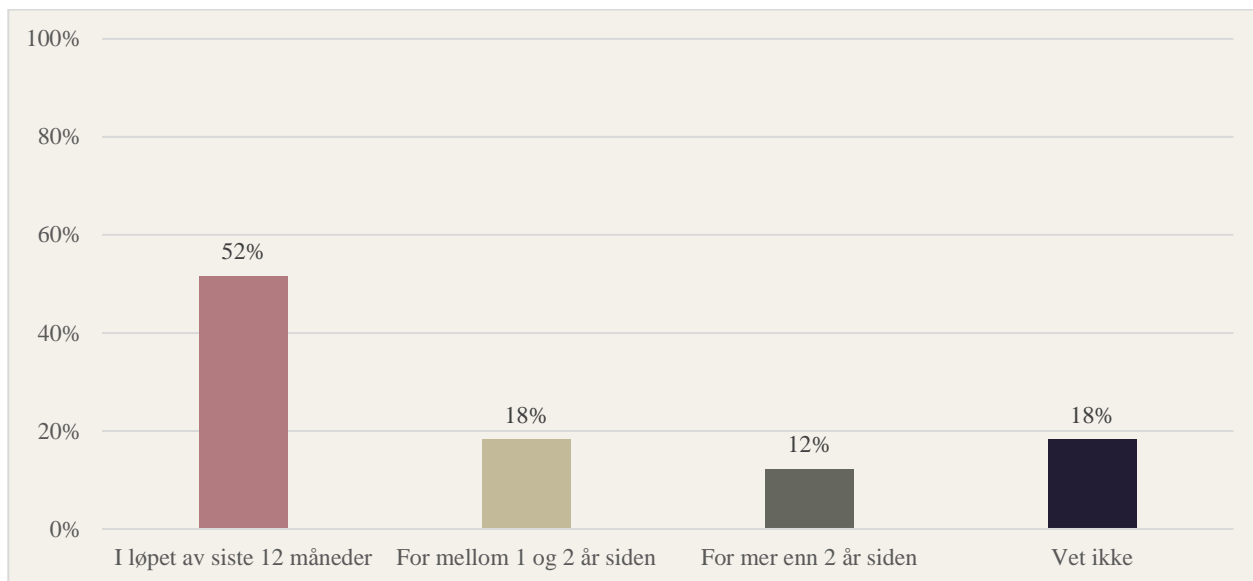
I vår prosess med å innhente dokumentasjon, ba vi ikke spesifikk om ROS-analyser fra resultatområdet Teknisk og næring. Funn fra spørreundersøkelsen viser at resultatområdet utgjør 4 prosent av de virksomhetene som svarer at de har utarbeidet egen ROS-analyse. Her er riktignok ikke spørreundersøkelsen representativ siden antallet respondenter er vesentlig lavere her enn i de andre resultatområdene. Likevel gir det en indikasjon når vi blir opplyst i intervju at det ikke foreligger ROS-analyser eller beredskapsplaner for dette resultatområdet i Compilo. Samtidig får vi også opplyst at resultatområde nå arbeider med ROS-analyser for alle av kommunens vann- og avløpsanlegg, og at dette er et arbeid det er ønskelig å prioritere.

Videre ser vi av figur 7 at 30 prosent av respondentene svarer at de ikke vet om deres virksomhet har utarbeidet en egen ROS-analyse.

Oppdatert ROS-analyse

De som svarte ja på spørsmålet om de hadde ROS-analyse, fikk spørsmål om når ROS-analysen sist ble oppdatert. Figur 8 viser at de aller fleste har oppdatert ROS-analysen i løpet av de siste 12 månedene.

Figur 8. Når ble ROS-analysen sist oppdatert? ((N=33))



Kilde: Spørreundersøkelse

I høringsforslaget til kommunal planstrategi 2023-2027 (datert 19.03.2024) gis det føringer i samsvar med kommunal beredskapsplikt, om at helhetlig ROS-analyse skal oppdateres minimum en gang hvert fjerde år. Imidlertid har vi ikke mottatt noen informasjon som angir føringer for hvor hyppig virksomhetene bør/skal oppdatere egne ROS-analyser.

4.2.3 VIRKSOMHETENS BEREDSKAPSPLAN

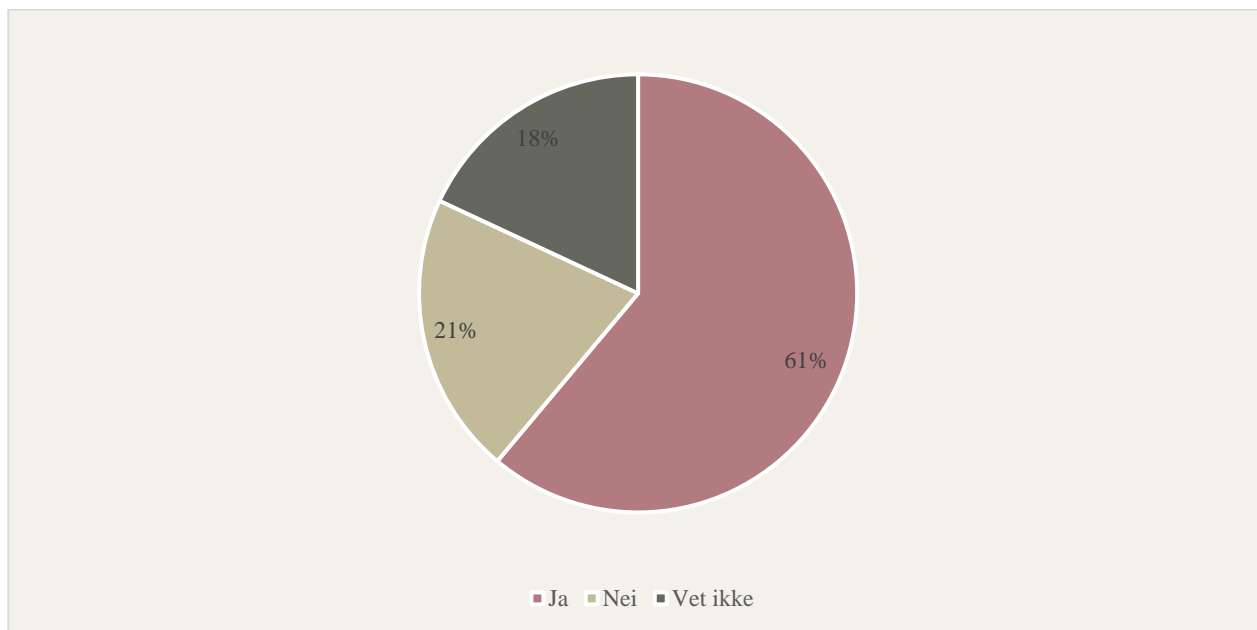
Det går frem av spørreundersøkelsen at om lag halvparten av respondentene (49 prosent) svarer at virksomheten i løpet av de fem siste årene har opplevd hendelser/situasjoner som har satt beredskapen på prøve.

I likhet med at alle virksomhetene skal ha en ROS-analyse blir vi fortalt de også skal ha en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal tilpasses virksomhetens ROS-analyse og skal gjennomføres i etterkant av ROS-analysen.

I overordnede beredskapsplan (datert 01.05.2023) står det at det er «*utarbeidet underliggende beredskapsplaner for skoler, barnehager, kulturhus, badeanlegg og ungdomsklubbhus, med tilhørende tiltakskort*». Det er uklart om denne listen skal betraktes som uttømmende, da vi observerer at det ikke er nevnt beredskapsplaner innenfor resultatområdene Helse og mestring eller Teknisk og næring.

Spørsmålet om virksomheten har utarbeidet en egen beredskapsplan ble også stilt i forbindelse med spørreundersøkelsen. Ut av figur 9 ser vi at 61 prosent svarer at virksomheten har en egen beredskapsplan. Til sammenligning svarer 88 prosent av respondentene ja på det samme spørsmålet i Stavanger kommune, mens andelen er henholdsvis 77 og 70 prosent i Sola og Time kommuner.

Figur 9. Har virksomheten din en egen beredskapsplan? (N=72)



Kilde: Spørreundersøkelse

Videre ser vi av datamaterialet at samtlige av respondentene innenfor resultatområde Oppvekst og kultur svarer at de har egen beredskapsplan. I kontrast til dette ser vi at resultatområdet Helse og mestring utgjør 15 prosent av totalen på 21 prosent som ikke har egen beredskapsplan og 8 prosent ut av andelen som svarer «vet ikke».

Med tanke på årene med håndteringen av koronapandemien, hadde vi en antagelse om at resultatområdet Helse og mestring i langt større grad ville besvare undersøkelsen med at planverket er oppdatert.

I en epostkorrespondanse med kommunen (datert 19.04.2023) ble vi orientert om at det ikke forelå ROS-analyse eller beredskapsplanverk for Aksdal omsorgssenter. Gjennomgang av datamaterialet fra spørreundersøkelsen tyder på at det ikke foreligger verken ROS-analyse eller beredskapsplaner for noen av de tre omsorgssentrene i kommunen. Det går samtidig frem av de skriftlige kommentarene i spørreundersøkelsen at ulik bruk av betegnelser og begreper kan være en av årsakene til at Helse og mestring utgjør en større andel av svarkategoriene «nei» og «vet ikke»:

«Utfordringen her, er at jeg er usikker på om det er disse uttrykkene/forkortelsene vi bruker. om det er det samme som vi kaller beredskapsplan i vår tjeneste. Vi har jevnlig oppdateringer fra vår leder og gjennomgår beredskapsplanen vår som en del av arbeidet som skal gjøres i kommunen.»

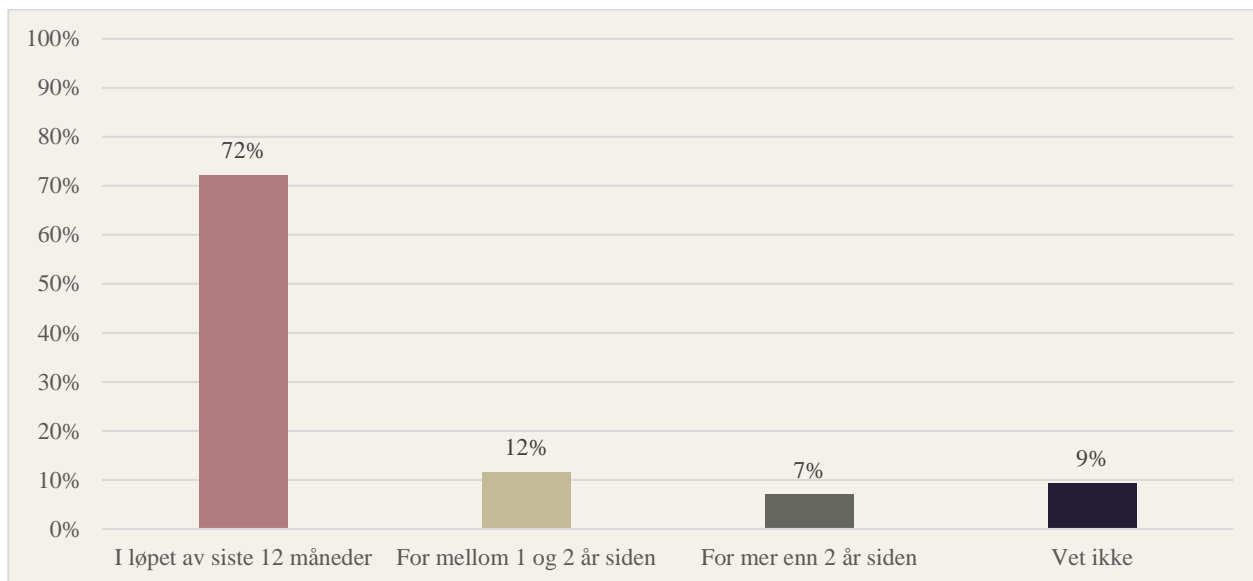
De resterende syv prosentene som svarer at de ikke har beredskapsplan er fordelt på resultatområde Teknisk og næring og stab /støttetjenester.

Oppdatert beredskapsplan

Respondentene som svarer at virksomheten har egen beredskapsplan svarer videre at de fleste (72 prosent) beredskapsplanene er oppdatert i løpet av de siste 12 måneder, jf. figur 10. Også her er

det resultatområde Oppvekst og kultur som skiller seg ut med størst andel (52 prosent ut av antallet 43, og totalsvaret på 72 prosent) som har oppdatert beredskapsplanen det siste året.

Figur 10. Når ble beredskapsplanen sist oppdatert? (N=43)



Kilde: Spørreundersøkelse

Beredskapsøvelse og kursing

Ifølge helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.2021) vil «opplæring, øvelser og samarbeid med virksomheter, organisasjoner og nabokommuner [...] få fokus i det videre arbeidet.».

Det går også frem av overordnet beredskapsplan (datert 01.05.2023) at det foregår beredskapsøvelser i de ulike resultatområdene/tjenestene, men det er ikke videre uttalt hvor ofte de skal øve eller hvem som er ansvarlig. Dette er derimot presisert for kriseledelsen i overordnet beredskapsplan, jf. figur 11.

Figur 11. Øvelser og opplæring

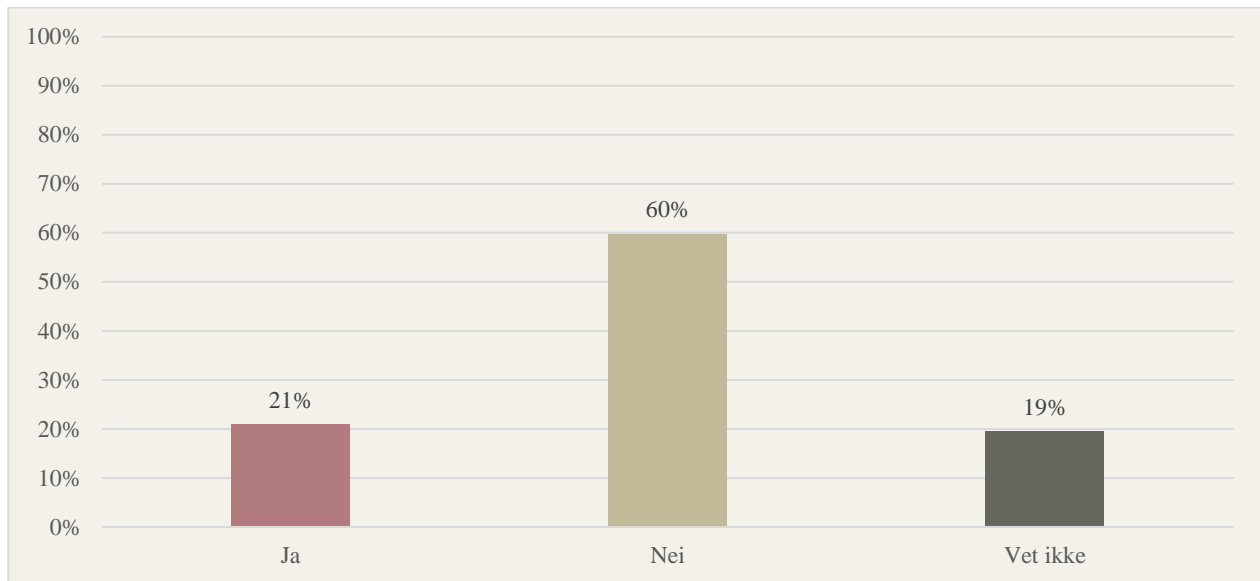
Øvelser	Hypighet	Ansvarlig
Kriseledelsen øver	4 ganger per år	Rådmann/beredskapskoordinator
Fellesøvelse med nabokommunene	Annethvert år	Ofte i regi av Statsforvalteren
Ikke planlagte øvelser i innkalling av kriseledelsen	Sporadisk	Rådmannen
Opplæring i CIM	2 ganger per år, vår/høst	Beredskapskoordinator og systemansvarlig CIM
I tillegg foregår det øvelser i de ulike resultatområdene/tjenestene		

Kilde: Overordnet beredskapsplan, Tysvær kommune

I hvor stor grad virksomhetene har hatt beredskapsøvelser går frem av figur 12. Figur 12 viser at 60 prosent av respondentene oppgir at virksomheten deres *ikke* har gjennomført noen egen beredskapsøvelse. Videre viser tallene at 19 prosent svarte «*vet ikke*». Til sammenligningen

svarte 78 prosent at de *ikke* hadde gjennomført øvelser i Time kommune, mens svarprosenten var henholdsvis 89 og 70 prosent i Sola og Stavanger.

Figur 12. Har virksomheten hatt en egen beredskapsøvelse?



Kilde: Spørreundersøkelse

Blant de 21 prosentene som svarer at de har gjennomført beredskapsøvelse, sier over halvparten at de øver minst en gang i året eller hyppigere. I tillegg går det frem av spørreundersøkelsen at de som øver i størst grad evaluerer øvelsen muntlig i etterkant.

En gjennomgang av de skriftlige kommentarene i spørreundersøkelsen viser at flere omtaler brannøvelse som en beredskapsøvelse. Det ble i spørreundersøkelsen presisert at beredskapsøvelse i denne undersøkelsen ikke innebar brannøvelse.

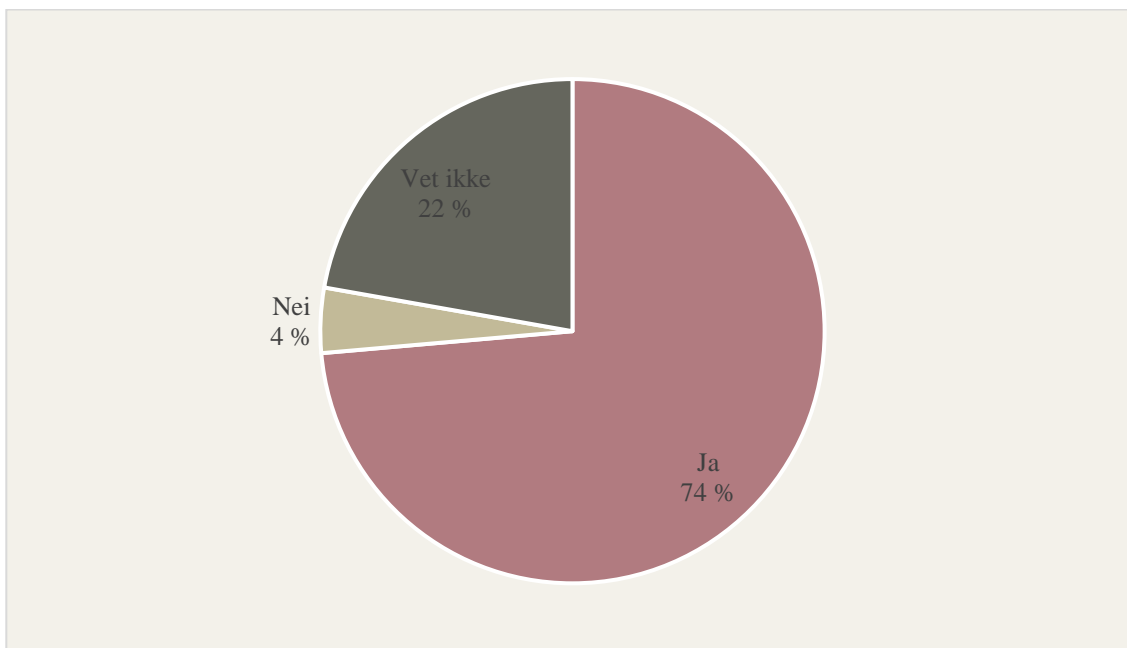
Til spørsmålet om virksomhetens øvelser skriver en respondent: «Vi burde øvd på ulike scenarier og ikke bare evakuering ved brann.» Flere nevner at det er for lite øvelser, og at dette resulterer i manglende praktisk trening og erfaring i å håndtere uønskede situasjoner. Samlet sett indikerer kommentarene relatert til øvelse et sterkt ønske om mer praktisk trening i håndteringen av beredskapsplanverket.

Varsling

Kommunal beredskapsplikt (§4b) stiller krav om at overordnede beredskapsplan skal inneholde en varslingsliste med en oversikt over informasjon til de som har en rolle i den overordnede beredskapsorganisasjonen. På samme vis kan en forvente at dette også er en føring ute i virksomheten da den overordnede beredskapsorganisasjonen er avhengig av intern varsling for å bli gjort klar over den uønskede situasjonen.

På spørsmål om virksomheten har varslingsrutiner for alvorlige hendelser svarer 74 prosent av respondentene at dette foreligger og at disse avklarer hvem som skal varsles, hvem som har ansvar for varslingen og hvordan varslingen skal finne sted. 22 prosent av respondentene svarer «vet ikke», mens 4 prosent svarer «nei», jf. figur 13.

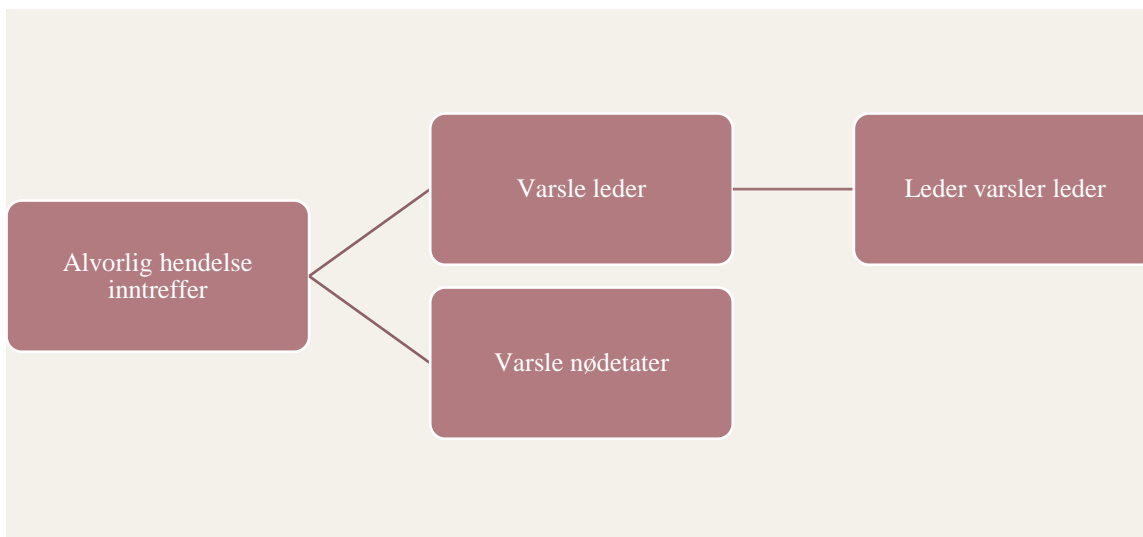
Figur 13. Har virksomheten varslingsrutiner for alvorlige hendelser? (N=72)



Kilde: Spørreundersøkelse

Vi ser blant annet av oversendt beredskapsplan til Frakkagjerd ungdomsskole (datert 21.03.2023) at det går tydelig frem at varsling av alvorlige hendelser skal skje i linjeledelsen til rådmann og nødetatene, jf. figur 14.

Figur 14. Varsling ved alvorlige hendelser



Kilde: Beredskapsplan Frakkagjerd ungdomsskole, Tysvær kommune

Vi legger videre merke til en uoverensstemmelse mellom de 74 prosentene som svarer at det finnes rutiner for varsling, og antallet respondenter som indikerer at virksomheten har en beredskapsplan (61 prosent). I gjennomgangen av de skriftlige kommentarene i spørreundersøkelsen legger vi merke til at flere respondenter beskriver at varsling skjer gjennom linjen: «Ved alvorlige hendelser er det naturlig å varsle tjenestevei - først til seksjonsleder, som

deretter vurderer videre varsling». Noen respondenter påpeker at det ikke er etablert separate rutiner for varsling, men at de følger ordinære tjenestelinjer ved behov for varsling. Andre kommenterer at det kun er utarbeidet varslingsrutiner relatert til hendelser som omfatter brann, og at det er uklart hvilken type andre hendelser en skal varsle om: «Vi trenger eksempler på hva som er alvorlige hendelser». Det blir også kommentert: «Ser behovet for tydeligere rutiner for når og hvem som skal varsles i ulike situasjoner, og i alle linjer».

I tillegg går det også frem av intervjuer og skriftlige kommentarene i spørreundersøkelsen at det nå er et pågående arbeid, og da spesielt innen resultatområder Helse og mestring, hvor ansvar for varsling skal defineres. Dette arbeidet er koblet opp mot arbeidet med å revidere beredskapsplanene.

På spørsmålet om det er klart hvilke hendelser en skal varsle om, og ansvarsdelingen i en beredskapssituasjon er tydelige, svarer flertallet av respondentene i retning av at det er det i «stor grad», jf. figur 15. Gjennomsnittsscoren for begge spørsmålene er nær 5, som indikerer en positiv vurdering av klarheten rundt varslings situasjoner og ansvarsdeling. Standardavviket er moderat, noe som også antyder at det er en viss variasjon i svarene, men ikke i stor grad.

Figur 15. I hvilken grad vil du si det er klart hvilke hendelser/ situasjoner du skal varsle? (N=53). Gjennomsnitt 4,72, med ett standardavvik på 0,90. 1= I liten grad. 6= I stor grad.



Kilde: Spørreundersøkelse

Kurs og opplæring

Vi leser av overordnet beredskapsplan (datert 01.05.2023) at «opplæring og skoling i kommunal beredskapsplikt, samt fokus på øvelser er sentralt i beredskapsarbeidet».

Samtidig går det frem av helhetlig ROS-analyse (datert 28.09.201) at «opplæring, øvelser og samarbeid med virksomheter, organisasjoner og nabokommuner vil få fokus i det videre arbeidet».

Vi er ikke forelagt informasjon som sier noe om hvordan virksomhetene eller seksjonen, utover kriseledelsen og beredskapsgruppen, sikres tilstrekkelige kvalifikasjoner til å utarbeide ROS-analyser på virksomhetsnivå, beredskapsplaner og gjennomføring av beredskapsøvelser.

En av respondenten i spørreundersøkelsen skriver:

«vi trenger hjelp og støtte til å arbeide videre med å bli gode på beredskapsarbeid på alle nivåer og i alle funksjoner. Fremtiden har potensiale til ustabilitet og endringer utenfor vår kontroll, og forberedthet er helt nødvendig. Vi bør utvikles til å være "speidere" alle i sammen».

En annen respondent skriver:

«Det må settes av tid og opplæring må gis».

Flere viser til at det bør tilbys kurs eller utarbeides planer som tydelig beskriver hva som skal gjøres i utarbeidelsen av ROS-analysen, beredskapsplanen og i hvilken rekkefølge det skal gjøres. Videre blir det også vist til behovet for at arbeidet med ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelse på virksomhetsnivå inngår som en del av kommunens årshjul/HMS-hjul.

4.3 VURDERING OG ANBEFALING

Vurdering

I denne vurderer vi hvordan beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen fungerer.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3a gir kommunen en plikt til å integrere samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i den ordinære, langsiktige virksomhetsstyringen, på lik linje med kommunens oppfølging av annen sektorlovgivning/annet sektoransvar. Dette er å forstå som et systemkrav. Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal forankres og integreres i kommunens plan- og styringssystem. I vår gjennomgang finner vi at det i kommuneplanens samfunnsdel er fastsatt langsiktige mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Riktignok er disse målene i stor grad relatert til klimarisiko og klimatilpasning, og treffer ikke nødvendigvis alle i kommunens resultatområder i like stor grad. Utover disse målsetningen er vi ikke gjort kjent med hvordan kommunen videre skal arbeide for å forankre og operasjonalisere målsetningen nedover i resultatområdene og virksomhetene.

Som vi også har vært inne på tidligere ([jf. vurderingen i kapittel 2](#)) foreligger det ikke en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Vi ser at det går frem av dokumentasjonen at helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan er beskrevet som de dokumentene som til sammen utgjør kommunens plan for oppfølging. Etter vår vurdering er ikke dette tilstrekkelig da hensikten med plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet innebærer å i langt større grad arbeide forbyggende med bakgrunn i det risikobildet som er identifisert i helhetlig ROS-analysen.

Hensikten med å arbeide forbyggende er å redusere sannsynligheten for at kommunen må mobilisere beredskapsledelsen. En plan for oppfølging ville eksempelvis kunne vist til behovet for å utarbeide en ROS-analyse for vann, som vi er blitt fortalt er under arbeid, og hvor det ville bli vist til hvem som skal utføre arbeidet og når en kan forvente at dette ferdigstilles. Det at dette arbeidet nå pågår viser at det er en kulturell risikoforståelse som ikke nødvendigvis belager seg på skriftlige føringer. Det er positivt. Samtidig mener vi kommunen ville vært tjent med å i langt

større grad formalisere oppfølgingen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet for å være i tråd med lovkravene om helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.

Beredskapen på virksomhetsnivå er en kritisk del av en kommunes overordnede beredskapsplanlegging og implementering. Vi får inntrykk av at det er en kulturell forståelse for at en har ansvar for den risikoen som ligger til ens eget resultatområde og virksomhet. Videre får vi også inntrykk av at det er en overordnet forventning til at alle virksomheter skal ROS-analyse, enten med utgangspunkt i helhetlig ROS-analyse, en overordnet fra resultatområde eller egen fra virksomheten. Derimot finner vi ikke disse forventningene tydelig angitt skriftlig. Dette gjør at vi undrer oss over i hvor stor grad virksomheten faktisk har kjennskap til de risikoene de kan bli utsatt for, og i hvor stor grad de arbeider forebyggende for å redusere sannsynlighetene av at en uønsket hendelse skal inntre.

Funn fra spørreundersøkelsen viser at resultatområdet Oppvekst og kultur i aller størst grad har en systematikk for sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette resultatområdet skiller seg så vesentlig ut fra de andre delene av kommuneorganisasjonen at vi kan spørre om det kan skyldes tydelige skriftlige forventninger fra Kunnskapsdepartementet i 2019. Om så er tilfelle så er dette et godt eksempel på hva tydelige føringer og forventninger kan bidra med.

Videre vurderer vi det dithen at de store variasjonene i gjennomføringen av ROS-analysene og beredskapsplanene på virksomhetsnivå viser behovet for mer enhetlige forventninger og retningslinjer til dette arbeidet, samt opplæring for å sikre at analysene er konkrete og standardiserte. Videre er det viktig å sørge for at alle virksomheter har oppdaterte og tilpassede beredskapsplaner basert på deres kjennskap til risikoen de kan bli utsatt for. Det bør gjøres en vurdering om det er behov for at virksomheten utarbeider en egen ROS-analyse, eller om virksomhetens risikoer er tilstrekkelig identifisert og vurdert i den helhetlig ROS-analyse.

Vi mener også at det bør gå tydelige frem at virksomhetens ROS-analyser og beredskapsplaner bør lagres i kommunenes kvalitet- og styringssystem, Compilo. I vår gjennomgang er vi gjort kjent med at det er bare ett resultatområde som tatt i bruk Compilo til å lagre sine analyser og planer, foruten helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan.

Videre ser vi at det gjennomføres beredskapsøvelser på virksomhetsnivå, men vi kan ikke se at det foreligger retningslinjer for hvor ofte virksomheten skal øve. I tillegg ser vi heller ikke at det gis opplæring eller kurs i hvordan beredskapsøvelser gjennomføres. Fra vårt ståsted tyder det på at det er mangel på regelmessige øvelser i virksomhetene, og det er behov for bedre opplæring og ressurser for å gjennomføre disse øvelsene. Beredskapsøvelser er avgjørende for å sikre at ansatte er godt forberedt på å håndtere uønskede hendelser.

Samtidig vurderer vi det som positivt de grepene kommunen har gjort innenfor samfunnssikkerhets og beredskapsfeltet de siste årene. Det kommer samtidig tydelig frem i vår gjennomgang at selv om det ikke foreligger skiftlige føringer eller forventninger, så er samfunnssikkerhet og beredskap et tema som det jevnlig diskuteres på de ulike ledernivåene. Vi får også inntrykk av at flere resultatområder nå arbeider med å utarbeide eller oppgradere sine ROS-analyser og beredskapsplaner.

Anbefaling

Vi anbefaler kommune å:

- sikre en felles forståelse av hva som forventes av virksomhetene i henhold til ROS-analyser, beredskapsarbeid og øvelser gjennom skriftlige føringer og forventninger.
- vurdere å innlemme forventningene som en del av kommunens årshjul/HMS-hjul.
- vurdere å utarbeide en mal for virksomhetens ROS-analyser og beredskapsplaner.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Konklusjon

Rogaland Revisjon har i denne forvaltningsrevisjonsrapporten undersøkt Tysvær kommunes beredskapsarbeid. Under dette har er det blitt sett nærmere på den overordnede organisering av beredskapsarbeidet og hvordan denne fungerer. Hvordan beredskapen er på virksomhetsnivå i kommunen samt hvordan kommunen har fulgt opp tilbakemeldingene fra Statsforvalterens tilsyn i 2018, har også vært gjenstand for denne undersøkelsen.

Tysvær kommune har iverksatt et betydelig arbeid for å styrke **kommunens overordnede beredskapsarbeid** de siste årene. Vi merker oss at helhetlig ROS-analyse og overordnede beredskapsplaner er oppdaterte og i tråd med minimumskravene. Derav ser vi at kommunens beredskapsorganisasjon er tilpasset kommunens risikobilde.

Den overordnede beredskapsplanen beskriver tydelig hvordan beredskapen er organisert, samordnet og dokumentert. Vi vurderer det som positivt at dette er i tråd med regelverket og at planverket bidra til å synliggjøre ansvarsfordeling, definerte arbeidsoppgaver og varslingsrutiner. Organiseringen av det overordnede beredskapsarbeidet er i tråd med samfunnssikkerhetsprinsippene – ansvar, nærhet og likhet, men er ikke spesifikk uttalte som prinsipper i kommuneorganisasjonen. Vi vurderer at det vil være hensiktsmessig for kommunen å skriftliggjøre samfunnssikkerhetsprinsippene for ytterligere å styrke beredskapen og å sikre en enhetlig forståelse av prinsippene på tvers av organisasjonen. Samtidig mener vi det vil være behov for å konkretisere hva som inngår i opplærings- og øvelsesplanen til kriseledelsen for å sikre tilstrekkelig kompetanse.

Videre er det positivt at kommunen har valgt å opprette en beredskapsgruppe som skal være pådrivere for arbeid og utvikling innen dette området.

Vi mener at **beredskapsarbeidet på virksomhetsnivå** i kommunen ikke er i samsvar mellom forventningene til virksomhetens arbeid og hva vi finner av oppdaterte ROS-analyser og beredskapsplaner. Det gjør at vi stiller spørsmål om i hvor stor grad virksomhetene er kjent med sin egen risiko og derav arbeider forebyggende, samt har egne beredskapsplaner. Vi finner at det ikke nødvendigvis er like tydelige føringer og forventninger til hva som skal inngå i virksomhetens ROS-analyser og beredskapsarbeid, slik at vi er usikre på hvor godt forberedt virksomheten er til å håndtere uønskede hendelser. Det bør likevel påpekes at resultatområde Oppvekst og kultur her skiller seg positivt ut.

Avslutningsvis finner vi at kommunen har fulgt opp tiltakene i henhold til planen. i etterkant av **tilsynet fra Statsforvalteren** i 2018. I vår gjennomgang får vi bekreftet av Statsforvalteren at

tilsynet ble ansett som lukket ved kommunens revidering av helhetlig ROS-analysen. Videre går det frem at kommunen har iverksatt tiltak, som i henhold til planen, for å styrke det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette inkluderer etableringen av den interne tverrfaglig beredskapsgruppen og samarbeid med nabokommunene, som bidrar til ytterligere styrking av kommunens beredskapsevne. Det er vårt inntrykk at beredskap er et sentralt fokus i kommunens ledelse og fellesfora, og at rådmannen prioriterer dette arbeidet.

Til tross for disse positive tiltakene, er det fortsatt et forbedringspotensial på området helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Det mangler dokumentasjon som viser hvordan kommunen skal sikre oppfølging av den helhetlige ROS-analysen, samt hvordan kommunen sikrer at arbeidet med å evaluere hendelser og øvelser dokumenteres. Dette er områder hvor kommunen kan fortsette å arbeide for å sikre en robust og effektiv beredskap.

Anbefaling

Vi anbefaler kommunen å:

- utarbeide en plan for oppfølging av helhetlig ROS-analysen som styrker kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhetsarbeid.
- utvikle en tydelig opplærings- og øvelsesplan for å sikre at alle som er involvert i kommunens krisehåndtering har nødvendig kompetanse.
- vurdere å formalisere samfunnsikkerhetsprinsippene for å tydeliggjøre roller og ansvar i uønskede hendelser også for de som ikke er en del av beredkapsorganisasjonen. Slik sikres en enhetlig forståelse av prinsippene på tvers av organisasjonen.
- sikre en felles forståelse av hva som forventes av virksomhetene i henhold til ROS-analyser, beredskapsarbeid og øvelser gjennom skriftlige føringer og forventninger.
- vurdere å innlemme forventningene som en del av kommunens årshjul/HMS-hjul.
- vurdere å utarbeide en mal for virksomhetens ROS-analyser og beredskapsplaner.

VEDLEGG: SENTRALE DOKUMENTER OG KILDER

Lover og forskrifter

- Lov av 22.juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommunen (kommuneloven)
- Lov av 25. juni 2010 nr. 45 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Lov av 1.juni 2018 nr. 24 Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Forskrift av 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt (forskrift om kommunal beredskapsplikt)

Veiledere, standarder og andre dokumenter

- DSB (2015) *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt.*
- DSB (2016). *Veileder krisekommunikasjon*
- DSB (2021). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*
- DSB (2022). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*
- Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet
- Meld.St.10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet
- NOU 2023:17. (2023). *Nå er det alvor- Totalberedskapskommisjonen.* Justis- og beredskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2019) *Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor.*
- Fylkesmannen i Rogaland (2018). *Varsel om tilsyn med samfunnstryggleik og beredskap i Tysvær kommune 4. og 11.desember 2018.*
- Fylkesmannen i Rogaland (2019). *Endeleg rapport frå tilsyn med samfunnstryggleik og beredskap i Tysvær kommune 5. og 11.desember 2018*
- Fylkesmannen i Rogaland (2020) *Kommuneundersøkelsen 2020 - Resultater for Tysvær*
- Statsforvaltaren i Rogaland (2023) *Kommunebilete – Tysvær mai 2023*
- Statsforvaltaren i Rogaland (2023) *Fråsegn - offentlig ettersyn - kommuneplan - Tysvær - samfunnsdel - 2023- 2025*
- Lunde, Ivar Konrad (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse.* Universitetsforlaget
- Norges Kommunerevisorforbund (2020). *RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon*

Dokumenter fra Tysvær kommune

- Tysvær kommune (2019) *Svar på rapport frå tilsyn med samfunnstryggleik og beredskap i Tysvær kommune, Plan for lukking av avvik. ref. 8533/2019, 759/2018*
- Tysvær kommune (2021). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for Tysvær kommune 2021-2025*
- Tysvær kommune (2023). *Beredskapsplan. Tysvær kommune*
- Tysvær kommune (ikke datert). *Kommuneplanens samfunnsdel 2023-2025.* Lastet ned fra <https://www.tysver.kommune.no/samfunnsutvikling/kommuneplan/samfunnsdelen/>

- Tysvær kommune (ikke datert). *Planprogram samfunnsdel 2022-2035*. Vedtatt planprogram
- Tysvær kommune (ikke datert). *Planstrategi Tysvær kommune 2020-2023*. Lastet ned fra <https://pub.framsikt.net/2020/tysver/bm-2020-planstrategi/#/home>
- [Tysvær kommune \(2024\). Planstrategi Tysvær kommune 2024-2027. Versjon 1 -16.01.24.](https://pub.framsikt.net/plan/tysver/plan-730bcb8a-9822-4199-9c33-870c7779f2ef-44351/#/) Lastet ned fra <https://pub.framsikt.net/plan/tysver/plan-730bcb8a-9822-4199-9c33-870c7779f2ef-44351/#/>
- Tysvær kommune (2020). *ROS analyse. Risiko og sårbarhetsanalyse av svært alvorlige hendelser i Resultatområdet oppvekst og kultur*
- Tysvær kommune (2023). *Beredskapsplan. Fjellhaug barnehage*
- Tysvær kommune (2023). *Beredskapsplan. Frakkagjerd ungdomsskole*
- Tysvær kommune (2021). *Kontinuitetsplan for Aksdaltunet 2021/2022*
- Tysvær kommune (2023). *Organisasjonskart*
- Tysvær kommune (2023). *Budsjett og økonomiplan 2024-2027*
- Tysvær kommune (2022). *Budsjett og økonomiplan 2023-2026*
- Tysvær kommune (2021). *Budsjett og økonomiplan 2022-2025*

Muntlige kilder

- Rådmann
- Beredskapskoordinator
- Kommunalsjef helse
- SLT-koordinator/ deltaker i kommunens beredskapsgruppe

VEDLEGG: MYNDIGHETSKRAV TIL KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT

Lover, regulering og rundskriv tilknyttet kommunal beredskap

Tabell 2. Myndighetskrav til kommunal beredskapsplikt. Kilde: DSB (2022) Veileder til forskrift om kommunal beredskap

Samfunnssikkerhetskrav til kommunene	Regelverk
Kommunen som lokal samordner innen samfunnssikkerhet og beredskap	Lov 18. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
	Lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelse og sivilforsvar (sivilbeskyttelsesloven)
	Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt
Kommunen er som lokal planmyndighet og skal se til at hensynet til samfunnssikkerhet følges opp i planer etter plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
	Lov 15. juni 2001 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
	Forskrift 19. juni 2017 om tekniske krav til byggverk (byggeteknisk forskrift)
	Forskrift 3. juni 2016 nr. 569 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften)
	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, Kongelig resolusjon 14. mai 2019
Kommunens plikt til å bistå næringslivet med beredskapsoppgaver	Lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)
Kommunens sivilforsvarsoppgaver	Lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelse og sivilforsvar (sivilbeskyttelsesloven)
Kommunen som lokal myndighet innen helse-, sosial- og omsorgsområdet plikter å hjelpe ved ulykker og andre akutte situasjoner, utarbeide en beredskapsplan for smittevern og de helse- og omsorgstjenester eller sosialtjenester de skal sørge for et tilbud av eller er ansvarlige for:	Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helse- og sosialberedskap (helseberedskapsloven)
	Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
	Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)
	Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
	Lov 24. juni 2011 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
	Lov 5. august 1994 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) Lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven)

	Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap
	Forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)
Kommunens brannberedskap	Kommunens brannberedskap • Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
	Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften)
	Forskrift 3. juni 2016 nr. 569 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften)
	Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (forskrift om fyrverkeri og pyrotekniske varer)
	Forskrift av 15. juni 2017 nr. 844 om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer (eksplosivforskriften)
	Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging
	Brann- og redningsvesenet er en del av den lokale redningstjenesten, se organisasjonsplan for redningstjenesten
Kommunes plikter for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning	Lov 13. mars 1981 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
Kommunens forvaltningsansvar som lokal havnemyndighet innen kommunens planmyndighetsområde, med mindre noe annet følge av havne- og farvannsloven. Det kan innebære at kommunen som havneeier kan være havnesikringsmyndighet med krav til å ha godkjent sikkerhets- og terrorberedskapsplan.	Lov 17. april 2009 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
Kommunen er vanligvis vannverkseier, og plikter å ha beredskap for drikkevannsforsyningen	Lov 24. juni 2011 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
	Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helse- og sosialberedskap (helseberedskapsloven)
	Forskrift 22. desember 2016 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)
	Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap
	Lov 24. juni 2011 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

Kommunen er skoleier og lokal tilsynsmyndighet og har ansvar for miljørettet helsevern, herunder beredskap i skoler og barnehager

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i skoler og barnehager m.v.

Rundskriv I-6/2015 om beredskap mot alvorlige tilsiktede hendelser i skoler og barnehager