

BEREDSKAP

Nærøysund kommune

Forvaltningsrevisjon

FR 1240

2023



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Nærøysund kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2023 til november 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 30. november 2023

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Johannes Nestvold

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Nærøysund kommune. Revisor har undersøkt om kommunen ivaretar overordnet beredskapsplikt, beredskap innenfor vann- og kraftforsyning, og om kommunen ivaretar sitt offentlige tilfluktsrom.

I **første problemstilling** konkluderer revisor med at Nærøysund kommune har noen forbedringspunkter for å ivareta sin overordnede beredskapsplikt. Beredskapsplanen, sammen med operativ plan for kriseledelse, oppfyller kravene til innhold i beredskapsplan etter kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunen sin ROS-analyse oppfyller ikke alle minimumskravene som er fastsatt i forskriften. Revisor konkluderer med at planverket til kommunen innenfor beredskap trenger oppdatering for å oppfylle alle kravene om innhold, oppdatering og revidering.

I **andre problemstilling** konkluderer revisor med at planverket til Nærøysund kommune for beredskap innenfor vann- og kraftforsyning bør oppdateres. Kommunen har en beredskapsplan for vannforsyning fra 2017, før kommunesammenslåingen. Det er behov for at denne oppdateres for å tilpasse ny kommunestruktur og oppdatere eventuelle endringer i vannverkene og beredskapstiltak tilknyttet vannverkene. For kraftforsyning har kommunen ikke beredskapsmyndighet, men revisor ser at det er behov for å oppdatere kommunens overordnet planverket knyttet til bortfall av strøm. Kommunen vil være en av de mest sårbare brukerne dersom det blir langvarig strømbrydd, og derfor bør prosedyrer og tiltak for dette være inkludert i kommunens overordnede beredskapsplan. Samarbeidet med strømleverandøren framstår som godt, og kommunen har kartlagt byggene med tanke på nødstrøm.

I **tredje problemstilling** konkluderer revisor med at Nærøysund kommune ivaretar sitt offentlige tilfluktsrom gjennom avtale om vaktmestertjenester med Samfunnshuset AL. Avtalen sørger for jevnlig vedlikehold og kontroll av tilfluktsrommet.

Revisor anbefaler at kommunedirektør:

- Sørger for å oppdatere planverket knyttet til overordnet beredskapsarbeid i kommunen slik at det er i tråd med lov og regelverk.
- Sørge for å oppdatere planverket knyttet til beredskapsarbeid innenfor vann- og kraftforsyning i kommunen slik at det er i tråd med lov og regelverk.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Kommunal beredskap.....	10
1.5.1 Overordnet beredskapsplikt	11
1.5.2 Vann- og kraftforsyning.....	12
1.5.3 Tilfluktsrom	13
1.5.4 Organisering av kommunal beredskap i Nærøysund.....	14
2 Overordnet beredskapsplikt.....	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier.....	16
2.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)	17
2.3.1 Innhold.....	17
2.3.2 Minimumskravene.....	18
2.4 Vurdering risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS).....	19
2.5 Beredskapsplan.....	21
2.5.1 Kriseledelse	21
2.5.2 Varslingsliste.....	25
2.5.3 Ressursoversikt	25
2.5.4 Evakueringsplan og plan for befolkningsvarsling.....	27
2.5.5 Plan for krisekommunikasjon	28
2.5.6 Oppsummering av minimumskravene til innhold	29
2.5.7 Oppdatering av plan.....	29
2.5.8 Øving av plan.....	30
2.6 Kommunalt beredskapsråd.....	31
2.7 Vurdering beredskapsplan.....	32
3 Vann- og kraftforsyning.....	35
3.1 Problemstilling	35
3.2 Vannforsyning	35
3.2.1 Revisjonskriterier	35
3.2.2 Vannforsyning i kommunen.....	35
3.2.3 Øvelser	39
3.2.4 Vurdering	39
3.3 Kraftforsyning	40
3.3.1 Revisjonskriterier	41
3.3.2 Bortfall av strøm.....	41

3.3.3	Vurdering	43
4	Tilfluktsrom	44
4.1	Problemstilling	44
4.2	Revisjonskriterier	44
4.3	Ivaretagelse av tilfluktsrommet	44
4.4	Vurdering.....	47
5	Konklusjon og Anbefalinger	48
5.1	Konklusjon.....	48
5.2	Anbefalinger	48
	Kilder	50
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	51
	Vedlegg 2 – Uttalelse	60

Tabell

Tabell 1.	Minimumskravene til ROS-analyse og Nærøysund kommune	18
Tabell 2.	Kriseledelse ved Nærøysund kommune	22
Tabell 3.	Oppgaver til kriseledelsen i kommunen	23
Tabell 4.	Roller med tilhørende informasjonsoppgaver i kommunen	28
Tabell 5.	Minimumskravene til beredskapsplan og Nærøysund kommune	29

Figurer

Figur 1.	Kommunal beredskap – fra hverdagshendelser til sikkerhetspolitisk krise.....	11
Figur 2.	Systematisk arbeid med kommunal beredskap	12
Figur 3.	Kart over Nærøysund kommune	14
Figur 4.	Organisasjonskart Nærøysund kommune	15
Figur 5.	Analyseeskjemaet i ROS-analysen til kommunen	17
Figur 6.	Utklipp ROS-analyse Nærøy vannverk.....	37
Figur 7.	Utvalgt hendelse i ROS, strømbrudd i mer enn 12 timer.....	42
Figur 8.	Tilfluktsrommet i Nærøysund kommune	45
Figur 9.	Tilfluktsrommet i Nærøysund kommune	46
Figur 10.	Oversikt tilfluktsrom Nærøysund kommune	47

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Nærøysund kommune bestilte i møte den 1. desember, sak 27/22, en forvaltningsrevisjon innen beredskapsplaner og ROS-analyser. Beredskapsplaner og ROS-analyser er en del av plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024.

Revisor la frem en innretning til prosjektet i kontrollutvalgsmøte den 9. februar 2023, sak 01/23. Under behandlingen av innretningen til prosjektet ble det gitt følgende innspill:

«Det ble bl.a. gitt innspill om IKT/ IT-sikkerhet. Når det gjelder vannforsyning – ble det gitt innspill om at akutte, uønskede hendelser også tas med. Revisor vil oversende en oppdatert prosjektbeskrivelse til sekretariatet som skal godkjennes av kontrollutvalgets leder. De øvrige medlemmene får kopi av prosjektbeskrivelsen på epost.»

Kontrollutvalget vedtok innretningen til prosjektet. Revisor sendte en fullstendig prosjektplan til sekretær den 20. februar 2023. Revisor mottok tilbakemelding fra sekretær gjennom telefonsamtale om at prosjektplanen var godkjent.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Ivaretar Nærøysund kommune sin overordnede beredskapsplikt?
2. Har kommunen etablert planer og rutiner ved uønskede hendelser, kriser eller katastrofer knyttet til:
 - Vannforsyning
 - Kraftforsyning
3. Ivaretar kommunen sitt offentlige tilfluktsrom?

Revisor har gjort en språklig endring av formuleringen av problemstilling 1 og problemstilling 3. Dette har ikke endret innholdet i problemstillingen.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Nærøysund kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen.

Intervju

Revisor gjennomførte et oppstartsmøte med kommunedirektør og beredskapskoordinator. Videre ble det gjennomført et intervju med kommunalsjef for teknisk enhet. Til slutt gjennomførte revisor et oppfølgingsintervju med beredskapskoordinator.

Revisor har også sendt oppfølgingsspørsmål til kommunalsjef teknisk på epost knyttet til vann- og kraftforsyning i kommunen.

Revisor har også sendt en epost til fylkesberedskapssjefen hos Statsforvalteren i Trøndelag med spørsmål knyttet til å unnta opplysninger i beredskapsplanen fra offentligheten. Dette for å høres deres vurdering som tilsynsmyndighet.

I forkant av intervjuene laget revisor en strukturert intervjuguide tilpasset de ulike informantenes rolle. Informantene fikk tilsendt prosjektplanen i forkant. Fra intervjuene ble det skrevet referat, som i etterkant er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifiserte intervjudata.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått følgende dokumenter:

- Helhetlig ROS-analyse
- Overordnet beredskapsplan
- Operativ plan for kriseledelse
- Styringsdokument beredskap
- Varslingsplan beredskap
- Rutinebeskrivelse tilfluktsrom
- Referat møte beredskapsrådet 5. mai 2020
- Beredskapsplan vannforsyningen i Nærøy og Vikna kommuner

Noen av dokumentene revisor har fått tilsendt og har gått igjennom er unntatt offentlighet. Dette gjelder blant annet operativ plan for kriseledelse. Dokumentet er ikke merket med unntatt offentlighet eller hvilken hjemmel som er brukt for å begrunne dette. I overordnet beredskapsplan står det følgende:

«Operativ plan for kriseledelse» vedtas av Formannskapet og øvrige beredskapsplaner av kommunedirektøren, og unntas offentlighet med hjemmel i Offentleglova, § 21, med begrunnelse å verne det sivile beredskapsopplegget i

kommunen som planlegges brukt i beredskapssituasjoner, fra tilsiktet ødeleggelse av informasjon eller objekt.»

Revisor har ikke undersøkt dette nærmere.

Vurdering av metode

Valg av intervju som metode er begrunnet ut ifra behovet for kunnskap om kommunalt beredskapsarbeid i Nærøysund kommune. Revisor har vurdert at beredskapskoordinator har belyst problemstilling om overordnet beredskapsarbeid i kommunen og vedlikehold av tilfluktsrommet. Kommunalsjef teknisk har bidratt med informasjon rundt beredskapsarbeidet knyttet til vann- og kraftforsyning i kommunen. Informantene anes representative fordi de sitter med ansvaret og oppgavene tilknyttet temaet, og skal derfor besitte nødvendig informasjon.

Revisor har benyttet de nevnte dokumentene på grunn av at det er sentrale og lovpålagte dokumenter i kommunalt beredskapsarbeid. Dokumentene vil si noe om kommunens regeletterlevelse knyttet til beredskapsarbeidet. Dokumentene er sentrale i revisors gjennomgang av data for å svare ut problemstillingene.

Revisor kunne i prosjektet ha kontaktet eksterne aktører i beredskapssamarbeidet med kommunen for å høre hvordan de opplever beredskapsarbeidet med kommunen. Det kan være aktører som for eksempel Røde Kors, RS (Redningsskøyta) og Oppdretternes miljøseksjon (OMS). Revisor kunne ha undersøkt hvordan oppfølging av eventuelle avtaler har blitt gjennomført fra kommunen sin side. Revisor har vurdert å kontakte disse eksterne aktørene som lite hensiktsmessig siden revisjonen er rettet mot gjennomgang av planverket for å se om det er i tråd med lov og regelverk.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Uttalelse om rapport

En rapport med faktagrunnlaget ble sendt til kommunedirektør for gjennomsyn i epost den 3. november 2023. Formålet med oversendelsen av faktagrunnlaget var å gi kommunedirektøren mulighet til å vurdere opplysningene revisor har brukt opp mot informasjon som er unntatt offentlighet. Revisor mottok tilbakemelding den 19. november 2023. På bakgrunn av tilbakemeldingen har revisor gjort små korrigeringer av faktagrunnlaget etter innspill fra beredskapskoordinator.

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 21. november 2023. Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelsen den 27. november 2023. Uttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Uttalelsen har ført til mindre språklige korrigeringer, men har ikke ført til endringer i faktagrunnlaget, vurdering eller konklusjon.

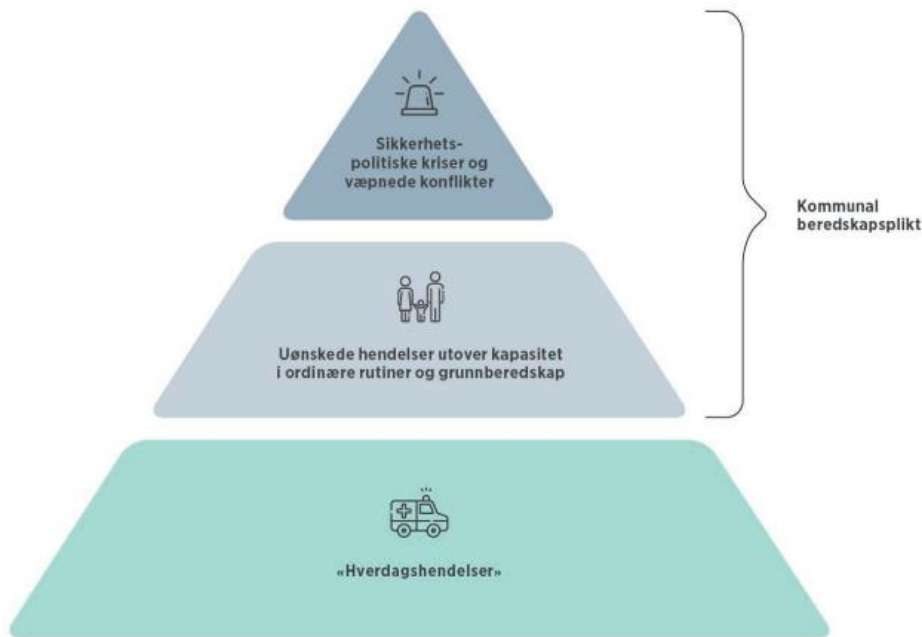
1.5 Kommunal beredskap

Totalberedskapskommisjonen leverte i juni 2023 en utredning¹ om hvordan samfunnets samlede ressurser kan og bør innrettes for å videreutvikle samfunnssikkerhet og beredskap, og sikre best mulig samlet utnyttelse av beredskapsressursene. I rapporten skriver kommisjonen at de siste årenes hendelser knyttet til klimaendringer, pandemi og krigen i Ukraina har fått betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommisjonen skriver at kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene har et omfattende ansvar for å forebygge og håndtere kriser komplekse og ekstraordinære hendelser som utfordrer kommunens samlede kapasitet og som truer grunnleggende samfunnsverdier. Hverdagshendelser håndteres ofte i det daglig blant annet av nød- og redningstjenester, men en hverdagshendelse kan eskalere til et nytt nivå og oppstå samtidig med mer alvorlige hendelser. For eksempel klimaendringer og ekstremvær.

Figuren nedenfor illustrere hvilke hendelser og kriser som kommunen må ha beredskap for å møte.

¹ NOU 2023:17, Nå er det alvor.



Figur 1. Kommunal beredskap – fra hverdagshendelser til sikkerhetspolitisk krise

Kilde: NOU 2023:17 Nå er det alvor

Kommunene har lovpålagte beredskapsplikter. Kapitlene nedenfor gir en innføring i lovverket og hva som kreves av kommunene. I siste delkapittelet gis det en beskrivelse av hvordan Nærøysund kommune har organisert sitt beredskapsarbeid.

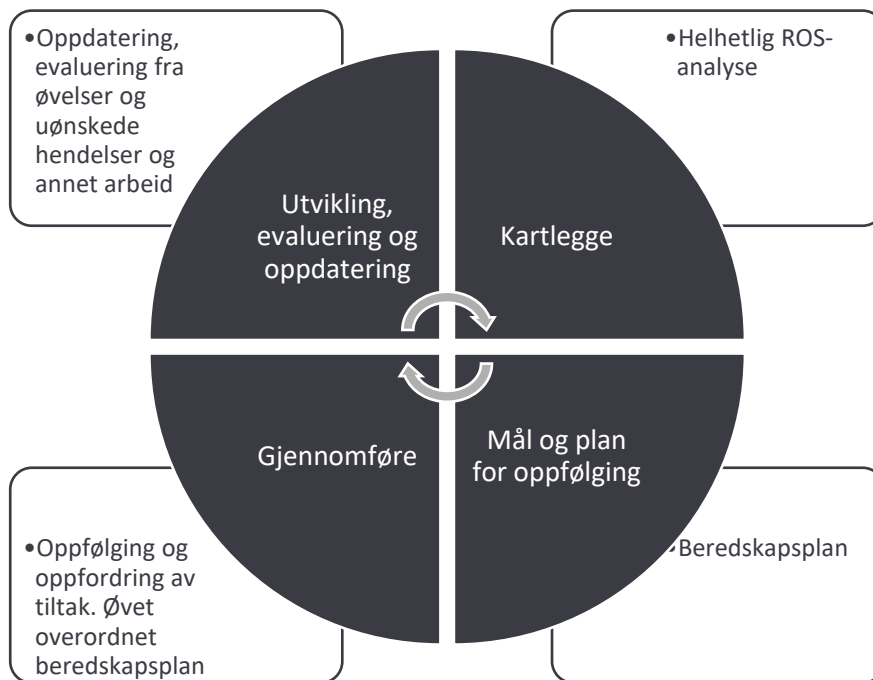
1.5.1 Overordnet beredskapsplikt

Kommunal beredskapsplikt er regulert i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskrift om kommunal beredskapsplikt har som formål å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet, samt at kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk.

Kommunen er pliktet til 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, jmfør sivilbeskyttelsesloven § 14. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Basert på risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) skal kommunen utarbeide en beredskapsplan (sivilbeskyttelsesloven § 15). Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år. Kommunen skal også sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Det systematiske arbeidet knyttet til beredskapsplikt kan illustreres med figuren nedenfor.



Figur 2. Systematisk arbeid med kommunal beredskap

Kilde: Veileder kommunal beredskapsplikt DSB

1.5.2 Vann- og kraftforsyning

Kommunene er hovedaktører innen drikkevannsforsyning, og eier og drifter over 90 prosent av vannverkene.¹ ovenfor Vannverkene skal levere nok og trygt drikkevann. Trygt drikkevann er avgjørende for liv og helse, og svikt i vannforsyningen kan få alvorlige konsekvenser for mange av samfunnets funksjoner. Samtidig kan svikt i en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner påvirke andre kritiske samfunnsfunksjoner. Eksempelvis kan strømbrudd gi konsekvenser for vann- og avløpstjenesten.

Kravene til vannforsyning er blant annet regulert i drikkevannsforskriften. Forskriften krever at vannverkseierne skal identifisere farene og håndtere farene som kreves for å levere tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann. Farekartleggingen og farehåndteringen danner grunnlaget for beredskapsforberedelsene. Vannverkseieren skal sikre at det gjennomføres nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeides beredskapsplaner.



Foto: Tor Bergebakken/Østlendingen

Bildet ovenfor viser deler av demningen ved Braskereid kraftverk som brøt sammen under ekstremværet «Hans» på grunn av store vannmengder og problemer med flomlukene. Hendelsen førte til blant annet at veien kollapset og det ble problemer med kraftforsyningen. Hendelsen med demningen illustrere dermed følgehendelser av en uønsket hendelse.

Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som innehar og er delegert beredskapsmyndighet innenfor kraftforsyning. Statnett er tildelt konsesjon for å være systemansvarlig i det norske kraftsystemet. Kommunene er en av de viktigste samfunnsaktørene som blir hardest rammet dersom strømmen er borte over tid og som må ha planer for å håndtere et slikt scenario. NVE uttaler i en artikkel² om at virksomheter som er kritisk avhengig av elektrisitet, må selv ha egenberedskap for å ivareta behovet for nødstrøm for egne anlegg og funksjoner.

1.5.3 Tilfluktsrom

Tilfluktsrom er permanente beskyttelsesrom som vil kunne redusere omfanget av skader som følge av krigshandlinger. Norge har nesten 20 000 tilfluktsrom med plass til litt over 2,5 millioner mennesker. Av disse er 600 offentlige rom med 300 000 plasser. Et tilfluktsrom skal kunne tas i bruk på 72 timers varsel. Det er kommunene som eier disse offentlige tilfluktsrommene og har ansvaret for vedlikehold. Sivilforsvaret har ansvaret for drift og

² <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-sikkerhet-og-energiforsyningsberedskap/egenberedskap-viktig-ved-stroembrudd/>

klargjøring i en beredskapssituasjon. Kommunene har ansvaret for å informere innbyggerne om hvor de offentlige tilfluktsrommene befinner seg.³

1.5.4 Organisering av kommunal beredskap i Nærøysund

Nærøysund kommune har omkring 10 000 innbygger⁴. Kommunen ble etablert 1. januar 2020, etter sammenslåing av de to tidligere kommunene Nærøy og Vikna. Nærøysund kommune ligger på Namdalskysten, nordvest i Trøndelag. Det er to kommunesentre i Nærøysund; Rørvik og Kolvereid, som ligger på hver sin side av Nærøysundet. Som kartet nedenfor viser, ligger Rørvik på øya Inner Vikna, mens Kolvereid ligger mellom Foldafjorden og fjordarmen Sørsalten. Skipsleia langs norskekysten går også gjennom kommunen. Rørvik er blant annet anløp for Hurtigruteskipene og kommunen har egen flyplass. Beliggenheten til kommunen bidrar til å legge føringer på arbeidet med kommunal beredskap.



Kilde: Store norske leksikon

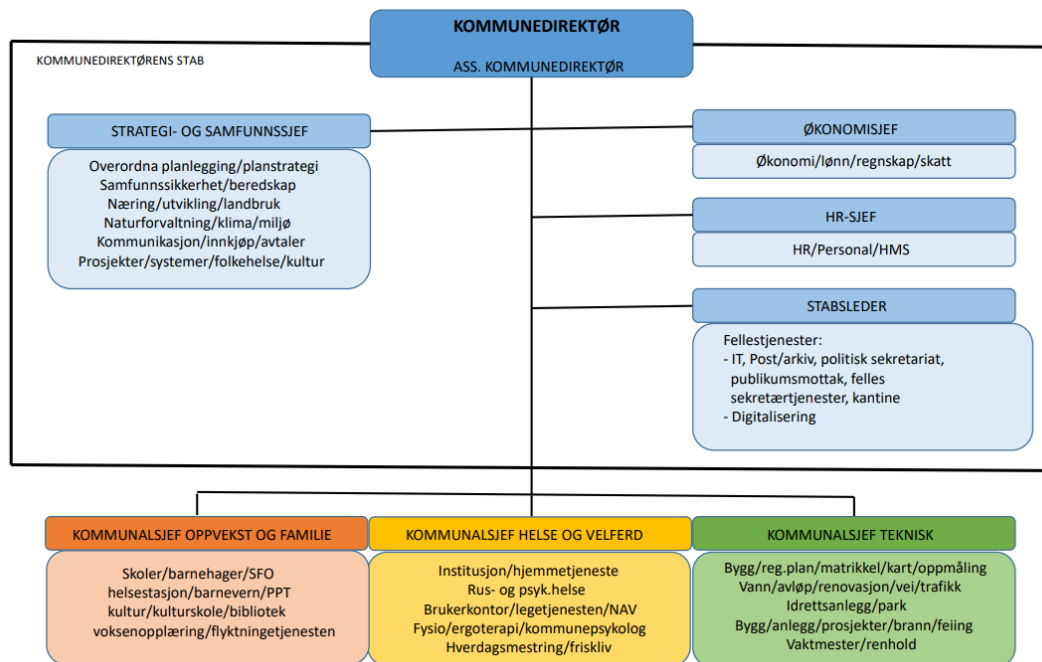
Figur 3. Kart over Nærøysund kommune

Nærøysund kommune har en egen beredskapskoordinator i 50 prosent stilling som er direkte underlagt kommunedirektør. Beredskapskoordinator har planansvaret opp mot kommunen sitt beredskapsplanverk, for kommunens kriseteam og øvingsplaner, og er den som legger til rette

³ <https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/tilfluktsrom/om-tilfluktsrom/>

⁴ Tall fra Statistisk sentralbyrå 2. kvartal 2023, tabell 01222

for øvelser i tråd med dette. Revisor har funnet et organisasjonskart over kommunen på kommunens hjemmeside, som er gitt i figuren nedenfor. I tillegg til de tre kommunalsjefene som vises i organisasjonskartet, har kommunen en egen kommunalsjef for NAV/Samhandling.



Kilde: Nærøysund kommune

Figur 4. Organisasjonskart Nærøysund kommune

2 OVERORDNET BEREDSKAPSPLIKT

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Ivaretar Nærøysund kommune sin overordnede beredskapsplikt?

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene utgjør er de krav, normer og/eller standarder som kommunen sin praksis skal vurderes opp mot. I denne problemstillingen er kilder til revisjonskriterier hentet fra sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt og tilhørende veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen som omhandler ROS-analyse:

- Kommunen skal ha utarbeidet en ROS-analyse som omfatter minimumskravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.
- Kommunen skal sørge for å oppdatere ROS-analysen i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.
- Kommunestyret skal ha behandlet ROS-analysen.
- Kommunen bør vurdere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe og begrunne hvorfor hendelsene er valgt. Vurdering av hver hendelse bør inkludere:
 - Sårbarhetsvurdering
 - Sannsynlighetsvurdering
 - Konsekvensvurdering
 - Vurdering av usikkerhet

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen som omhandler beredskapsplan:

- Kommunen skal ha utarbeidet en beredskapsplan som inneholder minimumskravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.
- Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen til enhver tid er oppdatert og minimum revideres en gang per år. Det skal fremgå av planen hvem som er ansvarlig for oppdatering og når planen sist ble oppdatert.
- Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen øves annet hvert år og sørge for at krisehåndteringen evalueres og at den oppdateres om nødvendig.
- Kommunen bør ha etablert et kommunalt beredskapsråd som inkluderes i kommunens arbeid med beredskap.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

Nærøysund kommune har en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) fra 01.01.2020. Beredskapskoordinator forteller at kommunen sin ROS-analyse stammer fra ROS-analyser i de to tidligere kommunene, Nærøy og Vikna, med unntak for hendelser som er og har vært sammenfallende. I ROS-analysen står det at Nærøysund kommune vil rullere ROS-analysen hvert andre år, som et ledd i kommunens dynamiske beredskapsarbeid.

Statsforvalteren i Trøndelag gjennomførte et tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap i kommunen i 2020, og et av avvikene var at ROS-analysen ikke var behandlet i kommunestyret. I etterkant av tilsynet, ble ROS-analysen behandlet og vedtatt i kommunestyremøte den 14. juni 2021, i sak 43/21. Beredskapskoordinator forteller at helhetlig ROS-analyse skal oppdateres i 2023 og at arbeidet med dette vil bli i igangsett før årsskiftet 2023/2024. Kommunen har i år hatt ansvaret for LRS (Lokal redningsøvelse) og har måtte prioritere arbeidet med dette.

En nærmere beskrivelse av innholdet i kommunens ROS-analysen er gitt nedenfor.

2.3.1 Innhold

Kommunen har bygget opp sin ROS-analyse etter et analyseskjema. Nedenfor vises et utklipp av analyseskjemaet fra kommunen sin ROS-analyse.

Mulige hendelser/risikovurdering

Krisesituasjon/ mulige hendelser	Sannsynlighet	Konsekvens	Risikofaktor	Utførte tiltak	Nye planlagte beredskapsmessige tiltak	Type tiltak
Sterk storm	S4 Svært stor	K2 En viss fare	8	• Ambulanseberedskap på Nærøysiden av Nærøysundbrua		Skadebegrensende
Orkan	S3 Stor	K3 Farlig/kritisk	9	• Innkjøp av satellitt-telefoner • Varslingsrutiner fra fylkesmannen • Rutine at lensmann sender patrulje for å hente kommunedirektor hvis den ikke er å få tak i på samband	• Fast strømaggregat kommunehuset • Utvide løsningen med eksisterende strømaggregat på NBBS • Mobile aggregat for utlån	
Flodbølge etter ras	S1 Liten	K3 Farlig/kritisk	3			

Kilde: Nærøysund kommune

Figur 5. Analyseskjemaet i ROS-analysen til kommunen

Krisesituasjon og mulige hendelser er inndelt i fire kategorier:

- Naturhendelser
- Store ulykker
- Ulykker
- Tilsiktede hendelser

For hver kategori er **krisesituasjon/mulige hendelser** definert. Hver situasjon/hendelse blir presentert for hvor **sannsynlig** det er at hendelsen oppstår, i form av et vektall⁵. Tilsvarende gjelder for **konsekvens** av hendelsen. Konsekvens sier noe om konsekvensnivå, og vektallet bestemmes ut ifra hvordan hendelsen påvirker mennesker, miljø og økonomiske verdier. **Risikofaktor** bestemmes ut fra sannsynlighet x konsekvens. Fargene tilknyttet risikofaktor (grønt, gult og rødt) indikerer hvordan det skal jobbes med risikohåndtering. I analysen skriver kommunen at resultatene fra risikovurderingene er brukt til å foreslå konkrete **tiltak** med tanke på beregnet risikofaktor. Rødt betyr nødvendige tiltak og gult er aktuelle tiltak. Analyseskjemaet er inndelt i utførte tiltak, nye planlagte beredskapsmessige tiltak og type tiltak. De siste kolonnene i analyseskjemaet forteller hvilke tiltak som er utført og hvilke tiltak som er planlagt. For enkelte av hendelsene er det ikke opplistet tiltak, men for andre finner man utførte tiltak eller nye planlagte beredskapsmessige tiltak.

For de fire kategoriene i analysen er nåsituasjonen og risikoforhold presentert. Avsnittet sier noe om tidligere hendelser i kommunen og konsekvenser av disse hendelser. Eksempel er storm/orkaner som har slått ut viktig infrastruktur som strøm og samband.

Informasjonssikkerhet

I ROS-analysen er hendelser knyttet til informasjonssikkerhet inkludert gjennom krisesituasjon/mulige hendelser for cyber-angrep og brudd på datakommunikasjon (fiberbredbånd). For brudd på datakommunikasjon er risikofaktoren vurdert til 6 og på gult nivå. Under utførte tiltak står det «bytter ut radiolink med fiber til Kolvereid». Nye planlagte beredskapsmessige tiltak og type tiltak er uten innhold. For cyber-angrep er risikofaktoren er vurdert til 6 og på gult nivå. Under utførte tiltak står «plan for kommunal krisehåndtering», mens nye planlagte beredskapsmessige tiltak og type tiltak er uten innhold.

Kommunen har ingen egen beredskapsplan knyttet til informasjonssikkerhet.

2.3.2 Minimumskravene

Minimumskravene til innholdet i ROS-analysen er definert i forskrift for kommunal beredskapsplikt § 2. Revisor har laget en tabell som viser hva minimumskravene er og hvordan disse kravene er ivaretatt i Nærøysund sin ROS-analyse.

Tabell 1. Minimumskravene til ROS-analyse og Nærøysund kommune

Minimumskrav ROS-analyse	ROS-analyse Nærøysund kommune
--------------------------	-------------------------------

⁵ Vektallet sier noe om forventet frekvens for at hendelsen inntreffer.

a) Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.	ROS-analysen inneholder krisesituasjon/mulige hendelser som sterk storm, springflo med sterk storm, båtbrann til havs, eksplosjonsulykke og cyber-angrep.
b) Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.	ROS-analysen inneholder krisesituasjon/mulige hendelser oljesøl til havs, båtbrann til havs, brukollaps, brudd i veiforbindelse, stenging av bru, strømbrydd i mer enn 12 timer, større ulykker utenfor kommunen med innbyggere involvert og stopp i kommunal vannforsyning.
c) Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.	
d) Særlig utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.	ROS-analysen inneholder krisesituasjon/mulige hendelser som for eksempel brukollaps og brudd i veiforbindelse.
e) Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.	
f) Behov for befolkningsvarsling og evakuering.	

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA, Nærøysund kommune

Statsforvalteren skriver i sin rapport fra 2020 at:

«Fylkesmannen vurderer at analysen som den foreligger i dag er et greit utgangspunkt, men anbefaler at kommunen i større grad ser til lov og forskrift før analysen behandles politisk. Dette for å sikre at analysen innfrir de formelle kravene som stilles.»

Statsforvalteren viser videre til kravene i forskriften om kommunal beredskapsplikt om at kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av ROS, samt punktene til minimumskravene c), e) og f) (jmfør tabellen ovenfor).

2.4 Vurdering risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

Kommunen skal ha utarbeidet en ROS-analyse som omfatter minimumskravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Kommunen har utarbeidet en ROS-analyse som er fra 2020. Revisor vurderer at ROS-analysen ikke omfatter alle minimumskravene som er definert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunen mangler punktene om hvordan risiko- og sårbarhetsanalyser kan påvirke hverandre c), kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter en hendelse e) og behov for befolkningsvarsling og evakuering f). I tillegg vurderer revisor at punkt d) om særlig

utfordringer knyttet til kritisk samfunnsfunksjoner og tap av infrastruktur kan inkluderes mer i analysen. Statsforvalteren skrev i sitt tilsyn i 2020 at kommunen burde sørge for at ROS-analysen var i henhold til lov og forskrift for å sikre at analysen innfridde lovkravene før analysen ble politisk behandlet. Revisor kan ikke se at kommunen har utbedret dette med tanke på at nåværende ROS-analysen ikke omfatter alle minimumskravene.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Kommunen skal sørge for å oppdatere ROS-analysen i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

ROS-analysen er ikke oppdatert siden 2020. Det strider imot det kommunen selv har skrevet i ROS-analysen om at den skal oppdateres hvert andre år. Kommunen skal igangsette et arbeid med å oppdatere før årsskiftet 2023/2024. Kommunen bør sørge for at analysen oppdateres og at det som står i analysen om oppdatering gjenspeiler kommunens praksis.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Kommunestyret skal ha behandlet ROS-analysen.

ROS-analyse ble behandlet av kommunestyret juni 2021.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør vurdere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe og begrunne hvorfor hendelsene er valgt. Vurdering av hver hendelse bør inkludere:

- Sårbarhetsvurdering
- Sannsynlighetsvurdering
- Konsekvensvurdering
- Vurdering av usikkerhet

De uønskede hendelsene i ROS-analysen er basert på hendelser fra ROS-analysene i de to tidligere kommunene. Noe begrunnelse av utvalg av hendelser er gitt som introduksjon for hver kategori og sier noe om nåsituasjonen og risikoforhold. Hver hendelse inneholder en vurdering av sannsynlighet og konsekvens som sier noe om risikofaktoren for hendelsen. Revisor kan ikke se at det er gjort en sårbarhetsvurdering eller vurdering av usikkerhet. Sårbarhetsvurdering kan si noe om kommunens evne til å fungere under uønskede hendelser. Vurdering av usikkerhet sier noe om hvor godt kunnskapsgrunnlaget er for å vurdere sårbarhet,

sannsynlighet og konsekvens. Revisor vurderer at kommunen kan begrunne de utvalgte hendelsene bedre, samt å inkludere sårbarhet og vurdering av usikkerhet for hver hendelse.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

2.5 Beredskapsplan

Nærøysund kommune har en overordnet beredskapsplan. Overordnet beredskapsplanen er ikke datert, men planen ble behandlet og vedtatt i kommunestyremøte den 14. juni 2021, i sak 43/21. Kommunen har i tillegg utarbeidet en operativ plan for kriseledelse. Også denne planen ble behandlet i kommunestyret i samme sak, 43/21. Plan for operativ kriseledelse er unntatt offentlighet. Dokumentet viser ikke til hvilken hjemmel som er brukt som begrunnelse, bortsett fra at det er nevnt i den overordnede beredskapsplan med henvisning til offentlighetsloven § 21.

Revisor har spurt fylkesberedskapssjef hos Statsforvalteren i Trøndelag om deler av minimumskravene til innholdet i overordnet beredskapsplan kan unntas offentligheten. Fylkesberedskapssjefen svarer at dersom det er opplysninger kommunen mener er nødvendige å unnta offentligheten, er det kommunen som vurderer og bestemmer det. Samtidig sier fylkesberedskapssjefen at deres erfaring er at det ikke er vanlig at beredskapsplaner unntas. Dersom det er opplysninger i planen som bør skjermes etter en risikovurdering så er det greit. Revisor har ikke ettergått hvordan kommune har risikovurdert dette og hjemmelen kommunen har brukt som begrunnelse for å unnta deler av planene knyttet til beredskap.

Beredskapskoordinator opplyser at kommunen har valgt å ha både en strategisk (overordnet beredskapsplan) og en operativ beredskapsplan. Beredskapskoordinator forteller at operativ plan for kriseledelse gir en beskrivelse av hvordan og hvem kommunen jobber sammen med og hvordan kommunen operer og samhandler. Beredskapskoordinator begrunner unntaket fra offentlighet med at planen er intern for aktører i kommunens beredskapsarbeid.

En nærmere beskrivelse av innholdet i beredskapsplanen blir gitt i delkapitlene nedenfor.

2.5.1 Kriseledelse

Hvem som inngår

I overordnet beredskapsplan for Nærøysund er det flere av kapitlene som sier noe om roller og ansvar for beredskap. Kapittel 2 om overordnede føringer for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i kommunen presenterer kommunens rolle i krisesituasjon. Planen skiller mellom to roller kommunens kriseledelse kan ha; støtteenhet og hovedansvar. Kriseledelsen

skal klargjøre hvilken rolle kommunen har i det enkelte tilfellet, og kan eventuelt inneha begge rollene. Som støtteenhet skal kommunen bistå med ressurser, kompetanse, oppgaveløsning med mer. Kommunen skal ivareta egen virksomhet i forbindelse med krisesituasjonen, blant annet ved å sikre, forebygge, avhjelpe og informere i forhold til egne brukere, ansatte, bygninger, anlegg med videre. Hovedansvar er ikke nærmere beskrevet enn at kommunen vil ha hovedansvar for krisehåndteringen.

Videre er kommunal kriseledelse omtalt i kapittel 6 om organisering, ansvar og oppgaver under beredskap. I planen står det at kriseledelsen normalt vil bli etablert dersom ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt:

- Skadeomfanget er stort eller uavklart, og eventuelt uoversiktlig.
- Mange av kommunens innbyggere, evt. deler av næringslivet, påvirkes av hendelsen.
- Håndteringen av hendelsen krever samordnede tiltak innenfor flere fagområder.
- Hendelsen vil medføre stor informasjonsflyt til/fra innbyggere og media.

Det er kommunedirektøren som leder kriseledelsen. Beredskapsplanen inneholder ikke fullstendig oversikt over medlemmer av kriseledelsen i kommunen, men viser at kriseledelsen består av ressurser fra kommunedirektørens stab og relevante virksomhetsområder, med respektive stedfortredere. Ordfører møter fast i kriseledelsen. I operativ plan for kriseledelse ligger oversikten over medlemmene av kommunens kriseledelse. Beredskapskoordinator opplyser at kommunens kriseledelse også er tilgjengelig på kommunens hjemmeside, men revisor har ikke funnet informasjon om dette. Tabellen nedenfor viser hvem som deltar i kriseledelsen.

Tabell 2. Kriseledelse ved Nærøysund kommune

Kriseledelse	Kommunedirektør
	Stabsleder
	Kommunalsjef NAV/samhandling
	Kommunalsjef teknisk
	Kommunalsjef oppvekst og familie
	Kommunalsjef helse og velferd
	Beredskapskoordinator
	Kommunikasjonsrådgiver
	Ordfører

Kilde: Nærøysund kommune

Oppgaver

Overordnet beredskapsplan gir informasjon om oppgaver til kriseledelsen. Oppgavene er definert etter fire faser; etableringsfasen, driftsfasen, avslutningsfasen og evalueringsfasen. Tabellen nedenfor presenterer de ulike oppgavene innenfor de fire fasene.

Tabell 3. Oppgaver til kriseledelsen i kommunen

Etableringsfasen	Driftsfasen
Beslutte om kommunens kriseorganisasjon skal etableres helt eller delvis.	Kontinuerlig vurdere hendelser, konsekvenser, tiltak og tidsramme.
Etablere kontakt med politiet, fylkesmann (Statsforvalteren) og eventuelt annen relevant myndighet.	Vurdere behovet for å rekvirere nødvendig utstyr/materiell.
Innhente opplysninger og få en best mulig oversikt over situasjonen.	Vurdere om kommunen må iverksette ytterligere tiltak for å hindre/begrense skader på personer, miljø og materielle verdier.
Etablere en felles forståelse hos alle i kriseledelse og stab for situasjonen.	Ivareta kontakt med innsatsledelsen i Politiet, LRS og operasjonssentralen.
Iverksette straktiltak for å hindre ytterligere skader på personer, miljø og materielle verdier i samarbeid med profesjonelle redningsmannskap.	Holde kontakt og oversikt med kommunens utplasserte personell og materiell, samt skifte av personell ved langvarig innsats.
Avgjøre omfanget av behov for støttetjenester.	Avgjøre/avklare om det er aktuelt med personalressurser fra andre kommuner, instanser eller frivillige organisasjoner.
Avklare behov for kommunalt utstyr/materiell.	Vurdere fremtidige behov ut fra valg som blir tatt.
Utarbeide informasjon og iverksette nødvendige informasjonstiltak internt i organisasjonen, for innbyggerne, media og andre.	
Koordinere med informasjonsansvarlige og skadestedsledelse, samt sikre en god informasjonsstrategi.	
Loggføring og rapportering til Statsforvalteren.	
Avslutningsfasen	Evalueringsfasen
Beredskapen oppheves og kriseledelsens arbeid avsluttes.	Når beredskapen oppheves skal det snarest mulig foretas en gjennomgang av hendelsen, samt en evaluering av kommunens kriseinnsats. Eksempel om det er behov for nye tiltak, om planverket har fungert etter hensikten.
Kriseledelsen må beslutte hvorvidt, hvordan og eventuelt hvor lenge tiltakene for kriseinformasjon skal opprettholdes.	Utarbeide en skriftlig evalueringsrapport, beredskapskoordinator saksbehandler dette punktet.
Tiltak for normalisering av situasjonen.	
Igangsette nødvendige tiltak for oppfølging av innsatspersonell.	

Kilde: Nærøysund kommune

Fullmakter

I kapittel 3 er det et eget delkapittel for myndighet og delegering. En uønsket hendelse eller en krisesituasjon kan kreve umiddelbare tiltak og det ikke er rom for å følge ordinær saksgang og beslutningslinje. Derav følger:

«Kommunaldirektøren, som kommunens kriseledelse, må derfor ha tilstrekkelig handlingsrom. Dette innebærer at kriseleder har myndighet til å fatte de nødvendige beslutningene, for øvrig innenfor retningslinjer som er definerte på forhånd.»

Videre står det at kommunestyret, gjennom vedtak av den overordnede beredskapsplanen, gir «kommunaldirektøren» slik delegert fullmakt. Revisor antar at kommunaldirektør er det samme som kommunedirektør, og vil derfor bruke kommunedirektør videre. Kommunedirektøren har ved uønskede hendelser/krisesituasjon fullmakt til å iverksette nødvendige tiltak som kreves av kommunen. Videre står det at utøving av fullmakten omfatter å disponere:

«- det beløp som anses nødvendig for å kunne utføre kommunens ekstraordinære oppgaver.

- kommunens øvrige ressurser på en slik måte at den krisepregede hendelsen håndteres på best mulige måte samtidig som prioriterte oppgaver innenfor kommunens ordinære drift ivaretas.»

Etter hendelsen skal de økonomiske disposisjonene, sammen med rapport om kommunens innsats, legges fram til politisk behandling. Utgiftene skal føres under eget prosjektnummer og dekkes inn gjennom påfølgende tertialrapporten. Ved fravær av kommunedirektør, er videre delegering og stedfortreder omtalt i kommunens operative plan for kriseledelse. Kommunedirektøren kan også videredelegere myndighet internt i organisasjonen for å sikre effektiv krisehåndtering I operativ plan for kriseledelse står det at alle medlemmer av kriseledelsen har stedfortredere ved eventuelle forfall.

Kommunestyret vedtok i sak 43/21 å gi fullmakt til kommunedirektør til å

«godkjenne nødvendige tiltak som uoppholdelig trengs for å verne om liv, helse eller større materielle skader. Forbruk av midler etter overstående legges frem så snart som mulig for Formannskapet til godkjenning. I kommunedirektørens fravær delegeres fullmakten videre til i rekkefølge; Assisterende kommunedirektør, stabsleder eller beredskapskoordinator.»

2.5.2 Varslingsliste

Overordnet beredskapsplan inneholder et avsnitt om beredskapsvarsling i kapittel 6. Kommunen får ofte en ekstern henvendelse ved større uønskede hendelser. Enhver kommunalt ansatt som får kjennskap til en krisesituasjon, plikter å forsikre seg om at denne informasjonen formidles tjenestevei, eller om nødvendig direkte til nødnummer. Den som mottar varsel, foretar en vurdering av omfanget av innsatsen som kan bli krevd av kommunen.

Videre står det at varsling, innkalling og aktivisering av hele eller deler av kriseledelsen skjer kun etter godkjenning fra kommunedirektør eller slik det ellers er bestemt i operativ plan for kriseledelse. I operativ plan for kriseledelsen står det at alle medlemmene i kriseledelsen kan melde behov for at kriseledelsen skal settes, og så er det kommunedirektør i samråd med beredskapskoordinator som beslutter at kriseledelsen skal settes. Beredskapskoordinator kaller inn. Varslingsliste for kriseledelsen og krisestab med støttefunksjoner ligger i operativ plan for kriseledelse. Telefonnummer og epostadresser til kriseledelsen ligger der, samt telefonnummer til medlemmene i krisestab.

Beredskapskoordinator forteller at innkalling av kriseledelse skjer ved bruk av digital løsning; RAYVN⁶. I RAYVN er det opprettet varslingsgrupper. Kriseledelsen har også varling på mobil eller via nødnettet.

2.5.3 Ressursoversikt

I kapittel 6 i overordnet beredskapsplan at kommunen har et psykososialt kriseteam. Kriseteamet kalles ut av politi, og/eller AMK, samt kommunens kriseledelse, ved kommunedirektør. Kriseteamet består av fagpersoner med spesialkompetanse og arbeider til daglig med omsorg for psykisk helse i kommunen. Kriseteamet er organisert med egen teamleder og er administrativt underlagt beredskapskoordinator. Plan for operativ kriseledelse inneholder navn og telefonnummer til psykososialt kriseteam i kommunen. Av oversikten fremgår det ikke hvilken kompetanse de ulike medlemmene har. Hvem som er leder og nestleder vises i oversikten. Beredskapskoordinator opplyser om at psykososialt kriseteam består av seks personer med ulik fagbakgrunn; tre fra hjemmetjenesten, en fra barnevern, en helsesykepleier og en fra helse og mestring. Psykososialt kriseteam er organisert administrativt som team under beredskapskoordinator, og ledes av enhetsleder for hjemmebasert omsorg. Prest og politi tiltrer ved behov eller ved større hendelser.

⁶ RAYVN er et nettbasert verktøy for håndtering av kritiske hendelser. Det gir enkel og effektiv kommunikasjon og varsling fra én enhetlig plattform.

Ansvarsfordelingen mot politiet og Fylkesmann (nåværende Statsforvalteren og heretter brukt) er beskrevet i kapittel 6 i overordnet beredskapsplan. Statsforvalteren skal varsles ved en oppstått ekstraordinær hendelse i kommunen der hele eller deler av kriseledelsen er satt. Statsforvalteren vil vurdere sin involvering.

Det er også et eget avsnitt om eksterne ressurser, næringsliv og frivillige organisasjoner i kapittel 6 i beredskapsplanen. I planen står det at det er etablert rutiner og at det skal inngås avtaler for kontakt med aktører som:

- Sivilforsvaret
- Heimevernet
- Avinor
- Røde Kors
- Norske kvinners sanitetsforening
- Transportselskaper
- Drivstoffleverandører
- Butikker for levering av ulike varer utenfor åpningstid
- Overnattingsbedrifter

Operativ plan for kriseledelse inneholder også kontaktinformasjon (telefonnummer⁷) til flere aktører som er relevante innenfor beredskap enn de som er listet opp i beredskapsplanen. Blant annet kontaktperson hos Statsforvalteren (eksempelvis fylkesberedskapssjef og fylkeslege), psykososialt kriseteam i kommunen, frivillige organisasjoner, beredskapsrådet i kommunen og instanser eller redningsressurstyper (eksempelvis Veitrafikksentralen, Mattilsynet, NTE beredskap, AtB/Trønderbilene og lignende). Oversikten inneholder også telefonnummer til ulike medier.

Beredskapskoordinator informerer at kommunen har ulike samarbeidsavtaler på beredskapsområdet. Det er inngått avtale med sanitetens omsorgsberedskapsgruppe og Røde Kors både på Rørvik og på Kolvereid. Avtaler er også inngått med RS (Redningsskøyta) og Oppdretternes miljøseksjon (OMS). Disse avtalene er nå under revisjon. Kommunen har ikke opprettet faste avtaler med transportselskaper, men har gode og korte linjer til bestilling av transport både til lokalt busselskap og til AtB. Kommunen har ikke en fast avtale med butikker eller overnattingsbedrifter, men har jevnlig og god dialog med disse virksomhetene i kommunen.

⁷ Statsforvalteren har også epostadresser.

Kommunen har også en gruppe på ca. 20 frivillige som får varsling i RAYVN/mobil og forespørsel om deltagelse ved kriseberedskap ifølge beredskapskoordinator. Disse utgjør kommunens omsorgsberedskapsgruppe og består av personell med ulik fagbakgrunn.

2.5.4 Evakueringsplan og plan for befolkningsvarsling

Kommunen har ikke en egen plan for evakuering ut over det som står i overordnet beredskapsplan og operativ plan for kriseledelse.

Evakuering er et eget punkt i kapittel 6 i overordnet beredskapsplan. Det er politiet som tar avgjørelse om evakuering og leder selve evakueringen, samt registreringen av evakuerte. Kommunen skal være forberedt på å bistå ved transporter ut fra området, og eventuelt ved registrering. Det framgår i beredskapsplanen at det er en egen plan for dette. Kommunen kan bli anmodet om å opprette og drifte et mottakssenter, som består av både senter for evakuerte og senter for pårørende. Ifølge beredskapsplanen er det utarbeidet egne planer og ressursoversikt for hvordan oppgaven skal løses. Revisor antar at disse planene er det som også blir kalt tiltakskort. Revisor har fått tilsendt eksempler på slike tiltakskort som sier noe om rutiner. Et eksempel på tiltakskort er rutiner for publikumsmottak.

Operativ plan for kriseledelse inneholder nærmere beskrivelse av evakuering av personer fra et skadeområde eller et utsatt område. Evakuering av et større antall innbyggere kan også være aktuelt basert på ROS-analysen, og at det gjelder i forbindelse med ulykker som kan oppstå på sjø, veg, i luft og for eksempel ved brann og eksplosjon. Av planen framgår det at det kan etableres evakueringsmottak to plasser i kommunen, og at det er utarbeidet tiltakskort som beskriver oppdrag og organisering av begge alternativene.

Av planen for kriseledelse kommer det frem hvem som er ansvarlig til å lede evakueringsarbeidet, og i utgangspunktet er dette kommunalsjef teknisk, samt oppgaven til de som skal lede evakueringen. Personalressurser som også kan brukes for å gjennomføre evakueringen er nevnt i planen.

Kriseledelsen oppnevner personen som skallede arbeidet med innkvartering av de evakuerte. I utgangspunktet er dette daglig leder for Nærøysund Boligutleie KF. Operativ plan for kriseledelse inneholder aktuelle innkvarteringssteder i kommunen.

Beredskapskoordinator opplyser om at kommunen har eget system for innbyggervarsling. Det kan være basert på adresser eller geografi. Det er fire ansatte i kommunen som har tilgang til varslingssystemet.

2.5.5 Plan for krisekommunikasjon

Krisekommunikasjon er omtalt i kapittel 6 i overordnet beredskapsplan. Ifølge planen skal kriseledelsen ivareta kommunikasjonen. Alle kommunens pressemeldinger, pressekonferanser og oppslag på hjemmesiden skal verifiseres med innsats- og/eller skadestedsleder, med mindre kommunedirektøren bestemmer noe annet. Kriseledelsen må vurdere noen momenter før en konkret informasjonsplan legges. Slike momenter er hvem som har ansvaret for å håndtere hendelsen, hvem er målgruppen for informasjonen, hvilke medier kan brukes til informasjonsformidlingen og hva ønsker man å oppnå med informasjonen.

I overordnet beredskapsplan er også kommunalt ansvar og oppgavefordeling for informasjonsoppgaver presentert. Tabellen nedenfor gir en oppsummering.

Tabell 4. Roller med tilhørende informasjonsoppgaver i kommunen

Rolle	Oppgave
Ordfører	Kommunens ansikt utad og gir verifisert informasjon av mer generell karakter.
Kriseledelsen	Overordnede ansvaret for strategien for informasjonsformidlingen og for den faktiske informasjonen som gis.
Kommunedirektøren	Det operative ansvaret for all krisekommunikasjon, og skal påse at informasjonen blir gitt raskt, proaktivt, korrekt og helhetlig.
Kommunikasjonsrådgiver	Veileder for strategisk informasjonsplanlegging. Publisere oppdatert, verifisert informasjon i kommunens digitale kanaler og er kontaktperson i forbindelse med sosiale medier.
Servicesenteret	Kommunens førstelinjetjeneste i krisekommunikasjon med tanke på berørte, pårørende, publikum og media.
Pressevert	Gir praktisk bistand til journalister. Oppgavene ivaretas av ansatte i servicesenteret.
Leder fellestjenesten	Ansvar for IKT-utstyr, datasystemer og telefoni til bruk i informasjonsarbeidet

Kilde: Nærøysund kommune

Videre står det at øvrige ledere i kommunen bidrar i informasjonsarbeidet dersom enheten er berørt og kommunedirektøren bestemmer at vedkommende skal delta. Det fremgår i beredskapsplanen at kommunen har en egen plan for krisekommunikasjon og beredskapsplan for kommunens servicesenter, som redegjør mer detaljert om hvordan oppgavene løses i praksis. Revisor er ikke kjent med denne planen.

Beredskapskoordinator supplerer med at når kriseledelse settes, opprettes det et kommunikasjons- og informasjonssenter, som kommunikasjonsrådgiver og stabsleder har ansvaret for. Det er etablert tiltakskort for etablering og drift av dette. Kommunikasjonssenteret håndterer sammen med kommunens sentralbord, alle henvendelser og informasjon under drift

av denne type hendelser. Kommunen benytter Teams som en intern informasjonskanal i forbindelse med slike hendelser.

2.5.6 Oppsummering av minimumskravene til innhold

Tabellen nedenfor gir en oppsummering av hva minimumskravene til innhold i beredskapsplan er (jmfør forskrift for kommunal beredskapsplikt § 4) og hvordan disse kravene er i varetatt i Nærøysund kommune sin overordnede beredskapsplan.

Tabell 5. Minimumskravene til beredskapsplan og Nærøysund kommune

Minimumskrav beredskapsplan	Nærøysund kommune
a) Plan for kommunens kriseledelse: hvem som inngår, ansvar, roller og fullmakter.	Beredskapsplanen inneholder minimumskravene, bortsett fra en utfyllende liste over hvem som inngår i kommunens kriseledelse. Det er lagt til operativ plan for kriseledelse.
b) Varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering og informere de om deres rolle i krisehåndtering.	Det er tilgjengelig i operativ plan for kriseledelse.
c) Ressursoversikt som viser kommunens ressurser til rådighet og tilgjengelighet hos andre aktører. Kommunen bør på forhånd ha inngått avtaler med relevante aktører.	Det ligger noe informasjon i overordnet beredskapsplan om tilgjengelige ressurser. Operativ plan for kriseledelse er mer oppdatert og inneholder også telefonnummer til relevante samarbeidsaktører for kommunen. Kommunen har på noen områder inngått avtaler med relevante aktører.
d) Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling.	Det er omtalt i operativ plan for kriseledelse. I overordnet beredskapsplan henvises det til andre planer, men revisor er ikke kjent med dette. Det er utarbeidet tiltakskort.
e) Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.	Det er inkludert i overordnet beredskapsplan.

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA, Nærøysund kommune

2.5.7 Oppdatering av plan

Overordnet beredskapsplan er ikke datert. Planen skriver i kapittel 5.2.2.3 om årlig ajourhold. Alle operative beredskapsplaner skal gjennomgås innen 1. mars hvert år og ansvarlig for dette er det kommunedirektøren som utpeker. Det er også listet opp hva gjennomgangen som minimum skal omfatte. Dette gjelder blant annet all kontaktinformasjon, lovhenvvisninger, organisatoriske endringer og oppfølging etter eventuelle hendelser, øvelser og tilsyn i løpet av året.

I kommunestyrets vedtak i sak 43/21 står det:

«Kommunestyret i Nærøysund kommune delegerer myndighet til kommunedirektøren for fortløpende oppdatering av foreliggende plan. Vesentlige endringer av planen i etterkant av evaluering etter uønskede hendelser legges frem for kommunestyret for godkjenning.»

Videre har også kommunestyret kommet med følgende tilbakemelding:

«Nærøysund kommunestyre ber kommunedirektøren ta en gjennomgang av Overordnet beredskapsplan med tanke på forenkling og bedre visuell utforming. Målet er at dokumentet skal bli lettere å lese og forstå for de som skal forholde seg til det.»

2.5.8 Øving av plan

I overordnet beredskapsplan står det at det skal holdes beredskapsøvelse for kommunal kriseledelse minst annet hvert år. Videre står det:

«Øvelsene bør alternere mellom teoretisk papirøvelse og praktisk øvelse. Tema for øvelsene hentes fra den overordnede ROS-analysen. Varlingsøvelser med oppmøte holdes årlig. Større øvelser sammen med eksterne instanser bør gjennomføres med jevne mellomrom, minimum hvert fjerde år.»

Revisor har også fått tilsendt et dokument, «styringsdokument for beredskap». Dokumentet er datert 01.06.2023. Revisor er ikke kjent med hvilket formål dette dokumentet har, sett i sammenheng med de to andre planene for beredskap. Dokumentet inneholder blant annet informasjon om kriseledelsen og opplæring. Dokumentet har også et eget kapittel om øving. Der er det nevnt fire ulike typer øvelser:

1. **Fullskala øvelser med markører og deltagelse av aktuelle aktører i kommunen.** Slik øvelse gjennomføres i forbindelse med øvelser i regi av fylkesmannen, brannvesenet, politiet, helsetjenesten, Avinor eller andre aktuelle samarbeidspartnere.
2. **Fullskala øvelse med aktivering av kriseledelse og krisesekretariat.** Slik øvelse gjennomføres i regi av fylkesmannen eller i samarbeid med andre aktuelle aktører som f. eks Avinor.
3. **Øvelser av system for informasjon og dokumentasjon DSB-CIM.** Slik øvelse gjennomføres minimum en gang i året. Det beregnes satt av minimum 2 timer til gjennomføring av øvelsen og evaluering.
4. **Aktivering av system for informasjon og dokumentasjon DSB-CIM.** Slik aktivering skjer fire ganger i året og består i at beredskapskoordinator sender ut en enkel melding i DSB-CIM som aktuelle personer i kriseledelse og sekretariat med stedfortredere må respondere på.

Videre står det at

«Nærøysund kommune deltar hvert år i «Øvelse sodd» i regi av Fylkesmannen. Videre har kommunen en «papirøvelse» med fokus på bruk av CIM. Ref. årshjul i pkt 7, brannøvelse iht krav. Nærøysund kommune har i tillegg månedlig rutine for sambandsøvelse, første mandag i hver måned kl 08.30 – 08.45.».

I dokumentet er det videre definert et årshjul. Årshjulet skal sikre faste rutiner for revisjon og oppfølging av tiltak. Årshjulet for 2023 er slik:

- Mars – april: Øvelse Sodd
- Mai: Møte i beredskapsrådet
- Oktober: Fagsamling om beredskap – Statsforvalteren i Trøndelag og egenberedskapsuken 2020, uke 44
- November: Papirøvelse CIM og møte i beredskapsrådet

I oppstartsmøte ble det opplyst om at kommunen deltok i beredskapsøvelsen Sodd, som gjennomføres i regi av Statsforvalteren, den 21. mars 2023. Kommunen har også hatt ansvaret for lokal redningsøvelse i oktober 2023. Ifølge kommunens hjemmeside⁸ var målet med øvelsen å trene på samhandling mellom de ulike etatene i en nødsituasjon og for at tjenestene skulle bli bedre kjent med hverandres muligheter og begrensninger.

2.6 Kommunalt beredskapsråd

Nærøysund kommune etablerte i mai 2020 et eget kommunalt beredskapsråd. Beredskapskoordinator forteller at det var et behov for å få på plass dette rådet i forbindelse med pandemien.

I henhold til overordnet beredskapsplan, skal beredskapsrådet være et fellesorgan for beredskapsutøverne og ledelsen. Rådet er opprettet for å ivareta samarbeidet aktørene imellom og få innspill på de planer som kommunen utarbeider. Informasjon, samplanlegging og koordinering er de mest sentrale funksjonene til rådet. Beredskapsplanen inneholder også en beskrivelse av myndighet og oppgaver til beredskapsrådet.

Beredskapsrådet består av følgende medlemmer:

- Ordfører
- Varaordfører
- Politisk representant

⁸ <https://www.naroyssund.kommune.no/nyheter/stor-redningsovelse-i-naroyssund.24994.aspx>

- Kommunedirektør
- Stabsleder
- Beredskapskoordinator
- Brannsjef Nærøysund
- Kommuneoverlege
- Politikontakt
- Områdesjef Heimevernet
- Sivilforsvaret
- Røde Kors (både Rørvik og Kolvereid)
- Sanitetens beredskapsgruppe
- Rørvik havn
- Avinor ved lufthavnsjef

I overordnet beredskapsplan står det at beredskapsrådet innkalles til møte minst en gang i året. Det er ordføreren som har ansvaret for innkallingen og leder rådets møter.

Det har kun vært ett møte i beredskapsrådet, og det var i mai 2020. Revisor har fått tilsendt referatet fra det første og eneste møtet. Tema for møtet, i tillegg til konstituering av beredskapsrådet, var orientering om beredskapssituasjonen i kommunen og beredskapsavtaler.

Det har ikke vært møter i rådet siden av ulike årsaker opplyser beredskapskoordinator. Det er i etterkant av kommunevalget 2023, planlagt at det vil bli valgt nye politiske representanter til rådet, og det legges opp til to møter i året, vår og høst.

2.7 Vurdering beredskapsplan

Kommunen skal ha utarbeidet en beredskapsplan som inneholder minimumskravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Kommunen har en overordnet beredskapsplan og en operativ plan for kriseledelse. Informasjonen til sammen i disse planene gjør at kommunen oppfyller minimumskravene til innhold i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Kommunen har selv vurdert at noe av denne informasjon må unntas offentligheten. Revisor har ikke undersøkt dette nærmere. Revisor ber kommunen merke seg tilbakemeldingen fra Statsforvalteren om at dette ikke er vanlig og at det bør foreligge en risikovurdering for å skjerme deler av informasjonen knyttet til minimumskravene til beredskapsplanen fra offentligheten.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen til enhver tid er oppdatert og minimum revideres en gang per år. Det skal fremgå av planen hvem som er ansvarlig for oppdatering og når planen sist er oppdatert.

Revisor kan ikke se at kommunen har oppdatert beredskapsplan siden den ble vedtatt juni 2021. Det betyr at kommunen ikke gjennomfører det de selv har vedtatt i planen om oppdatering og hva denne oppdateringen skal inneholde. Planen inneholder ikke hvem som er ansvarlig for oppdatering og når planen sist ble oppdatert.

I forbindelse med oppdatering av planen, bør kommunen merke seg kommunestyret sin tilbakemelding om forenkling av planen og bedre visualisering. Revisor vurderer selv at planen kan gjøres mer leservennlig og oversiktlig.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen øves annet hvert år og sørge for at krisehåndteringen evalueres og at det oppdateres om nødvendig.

Kommunen gjennomfører øvelser knyttet til beredskap ved at de deltar på øvelser i regi av Statsforvalteren og lokale øvelser. Kommunen har et dokument som sier noe om hvilke øvelser som skal gjennomføres. Revisor har ikke informasjon til å vurdere om øvelser av system for informasjon og dokumentasjon og aktivering av system for informasjon og dokumentasjon gjennomføres i henhold til det som står i «styringsdokument for beredskap». Revisor har heller ikke informasjon til å vurdere om alle aktivitetene i årshjulet for 2023 er gjennomført. Noen av aktivitetene er derimot gjennomført, som øvelsen Sodd, mens møte i beredskapsrådet i mai er ikke gjennomført. Ut ifra informasjonen revisor har, vurderer revisor at kommunen sørger for at det øves på beredskap. Samtidig må kommunen sørge for at egne planer for faste rutiner for revisjon og oppfølging av tiltak knyttet til beredskap praktiseres. Revisor er ikke kjent med hvordan arbeidet med evaluering og oppdatering gjøres i etterkant av beredskapsøvelser.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør ha etablert et kommunalt beredskapsråd som inkluderes i kommunes arbeid med beredskap.

Nærøysund kommune har etablert et kommunalt beredskapsråd, men det er kun avholdt ett møte siden mai 2020. Revisor vurderer at beredskapsrådet ikke er et aktivt forum i kommunen,

og er heller ikke inkludert i arbeidet med kommunal beredskap. Forumet praktiserer ikke som tiltenkt og beskrevet i overordnet beredskapsplan.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

3 VANN- OG KRAFTFORSYNING

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Har kommunen etablert planer og rutiner ved uønskede hendelser, kriser eller katastrofer knyttet til:

- *Vannforsyning*
- *Kraftforsyning*

3.2 Vannforsyning

Revisjonskriterier, funn og vurderinger tilknyttet til vannforsyning vil bli presentert først i kapittelet.

3.2.1 Revisjonskriterier

I denne problemstillingen er kilder til revisjonskriterier hentet fra drikkevannsforskriften og veileder til drikkevannsforskriften fra Mattilsynet. Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen tilknyttet vannforsyningen:

- Kommunen skal som vannverkseier gjennomføre farekartlegging av vannforsyningssystemet. Med grunnlag i denne kartleggingen skal kommunen gjennomføre ROS-analyser for å avdekke behov for risikoreduserende tiltak.
- Kommunen skal ha utarbeidet en beredskapsplan, herunder:
 - Beredskapsplanen skal være tilpasset vannforsyningssystemet.
 - Beredskapsplanen skal være oppdatert og inneholde rutiner for evaluering og oppdatering.
- Kommunen bør gjennomføre beredskapsøvelser og ha en oppdatert plan for beredskapsøvelser.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.2.2 Vannforsyning i kommunen

Kommunalsjef teknisk forteller at kommunen har mellom 60 til 70 prosent kommunal vannforsyning. Kommunalsjefen uttaler at det ikke er satt inn spesielle tiltak for å sikre drikkevannet, utover at det er fysiske sperringer som skal hindre at uvedkommende får adgang. Arealet rundt vannkilden og selve vannkilden har restriksjoner på hvordan det kan brukes.

Nærøysund kommune har en beredskapsplan for vannforsyning. Planen er fra 2017 og fra de to tidligere kommunene Nærøy og Vikna. Revisor er ikke kjent med om denne er politisk behandlet i Nærøysund kommune.

Vannverkene

Beredskapsplanen inneholder en beskrivelse av vannforsyningssystemet i kommunen. Det framkommer at kommunen har seks vannverk:

- Nærøy vannverk
- Rørvik vannverk
- Ytre Vikna vannverk
- Foldereid – Kjella vannverk
- Salsbruket – Oplø vannverk
- Gravvik skoles vannverk

Nærøy og Rørvik vannverk er de to største vannverkene i kommunen, basert på antall personer vannverkene forsyner (begge forsyner ca. 3000 personer hver⁹). Begge vannverkene får vann fra Nærøy og Vikna Fellesvannverk (NOVF). De fire andre vannverkene er mindre vannverk lokalisert i kommunen. Revisor gjengir ikke mer av beskrivelsen av vannverkene.

Om reservevannforsyning og krisevannforsyning, står det følgende i beredskapsplanen:

«Reservevannforsyningen baseres per idag gjennomgående på bassengvolum, mens krisevannforsyningen jevnt over er knyttet til tankforsyning/lokaleforekomster.»

Risiko- og sårbarhetsanalyse

I beredskapsplanen, under beskrivelsen av vannverkene, henvises det til risikoanalyse (ROS-analyse) og foreslåtte beredskapstiltak ved de ulike vannverkene. Revisor har fått tilsendt ROS-analyse for Rørvik vannverk (datert 05.03.15) og for Nærøy vannverk (datert 05.06.13). ROS-analysene er satt opp på tilsvarende måte som Nærøysund kommunen sin overordnede ROS-analyse. Mulige hendelser er inndelt i følgende kategorier i ROS-analysen for Nærøy vannverk:

- Overføringsledninger/forsyningsledninger
- Pumpestasjoner/trykkøkningsstasjoner
- Høydebasseng
- Reserver og lagerhold

⁹ Basert på opplysninger fra beredskapsplanen 2017

- Krisevannforsyning
- Administrasjon og drift inklusive krisehåndtering

For ROS-analysen for Rørvik vannverk er mulige hendelser inndelt i de samme kategoriene som for Nærøy, men med noen justeringer. Eksempelvis så er ledningsnett og distribusjonsledninger en egen kategori for Rørvik vannverk.

Under hver kategori er mulige hendelser og påfølgende risikovurdering gitt. Utklippet nedenfor viser eksempel hentet fra kategorien overføringsledninger/forsyningsledninger.

Mulige hendelser/risikovurdering

Krisesituasjon/ mulige hendelser	Sann- synlighet	Konse- kvens	Risiko- faktor	Utførte tiltak	Nye planlagte beredskapsmessige tiltak	Type tiltak
Sabotasje/hærverk ledning på land	S1 Liten	K3 Stor	3			
Sabotasje/hærverk sjøledning	S1 Liten	K4 Svært stor	4			
Ledningsbrudd på overføringsledning/ hovedledning på land	S3 Stor	K2 Middels	6		Utskifting av gamle ledninger. Lage rundkjøringer på ledningsnettet. Etablere flere vannmålere på nettet. Få innført digitalt ledningskartverk. Innføre teknisk vaktordning.	Plan/ Anlegg FDV FDV FDV

Kilde: Nærøysund kommune

Figur 6. Utklipp ROS-analyse Nærøy vannverk

Til slutt i ROS-analysen er det satt opp en handlingsplan. For Rørvik vannverk er denne delt inn i to grupper: forebyggende tiltak og beredskapstiltak. For Nærøy vannverk er det i handlingsplanen satt opp hvilke tiltak som må gjennomføres (avdekket uakseptabel risiko) og tilbake som må vurderes nærmere for eventuell gjennomføring (avdekket behov for å vurdere forebyggende- og beredskapsmessige tiltak).

Arbeid med beredskap

Beredskapsplanen for vannforsyning omtaler beredskapstiltak. For vannverkene i tidligere Nærøy kommune henvises det til blant annet beredskapstiltak som innføring av teknisk vakt og innføring av digitalt kartverk for alle vannverkene. Det er også noen av vannverkene som har egne spesifiserte tiltak. For eksempel utredning av mulighet for reservevannforsyning ved Foldereid og inngå avtale med firma som reparerer ledningsbrudd i sjø ved Nærøy vannverk.

For vannverkene i tidligere Vikna kommune er det listet opp, med bakgrunn i en ROS-analyse, forebyggende tiltak som foreslås gjennomført og beredskapstiltak som foreslås gjennomført. Forebyggende tiltak er for eksempel ny sjøledning og ledninger, montering av innbruddsalarm og ajourføre liste over spesielt sårbare abonnenter. Når det gjelder ulike beredskapstiltak nevnes det eksempelvis anskaffelse av tankbil som dekker behovet for slokkevann og krisevannforsyning. Annet tiltak som nevnes er planlegge krisevannforsyning og anskaffe nødvendig utstyr. Det foreslås også å gjennomføre øvelser i håndtering av trussel og krise.

Revisor har stilt kommunalsjef teknisk om hvordan de forebyggende tiltakene og beredskapstiltakene som er foreslått, er fulgt opp. Kommunalsjef teknisk svarer at noen tiltak er det gjort noe med, mens andre er under vurdering nå i forbindelse med at det skal utarbeides ny ROS-analyse for kommunen.

Beredskapsplanen inneholder en administrativ del som starter med å si noe om mål og retningslinjer kommunen skal arbeide etter når det gjelder vannforsyningen. Administrativt kart over beredskapsorganisasjonen for vann er også inkludert, men det tilhører de to tidligere kommunene. Beskrivelse av beredskapsorganisasjonen ansvar og funksjon er inkludert i planen. Det er også en rutine om at Statsforvalteren skal videresende varsel om ekstremvær/flomvarsel til to kontaktpersoner i de to tidligere kommunene.

Beredskapsplanen inneholder en egen del om operative mål. I beredskapssituasjoner er seks mål listet opp. Punktene omhandler blant annet om at beredskapsorganisasjonen skal være operativ i løpet av to timer og nødvannforsyningen skal være etablert i 12 timer. Melding om koking av vann, eller at vannet ikke skal drikkes, skal være gitt til abonnentene i løpet av tre timer etter at situasjonen er identifisert/verifisert. De to tidligere kommunene skal være informasjonsgivere og sørger for at åpenhet, saklig og tilgjengelig informasjon for alle som har bruk for den.

Utvalgte hendelser

Beredskapsplanen tar for seg et utvalg av hendelser, som ifølge planen er basert på ROS-analyse gjennomført i de to tidligere kommunene. Følgende hendelser er nevnt:

- Situasjoner med behov for nødvannforsyning
- Situasjoner med forhøyet risiko for uønskede hendelser generelt (ekstremvær og lignende)
- Trussel eller mistanke om sabotasje/terror
- Forurensning av vannkilde og høydebasseng
- Innbrudd og hæverk
- Langvarig svikt i strømforsyningen
- Brudd på sjøledninger
- Manglende tilgang på kvalifisert personell
- Lynnedslag
- Brann

Hver hendelse inneholder en beskrivelse av scenario for hendelsen, tiltak og rapportering. For tiltak og rapportering står det hvem som er ansvarlig. Beskrivelsen er tilpasset de ulike hendelsene, slik at noen av hendelsene har flere punkter. Eksempelvis har noen hendelser

egne punkt om tiltak i området, tiltak på stedet eller ekstern hjelp som kan brukes ved den spesifikke uønskede hendelsen.

Sårbare abonnenter og tilgjengelig utstyr

Beredskapsplanen for vann inneholder også en liste over sårbare abonnenter fordelt på de ulike forsyningsområdene til de ulike vannverkene. Listen viser abonnent (for eksempel skole), adresse og telefon.

Tilgjengelige strømaggregater og annet utstyr som det kan være behov for er også inkludert i beredskapsplanen.

3.2.3 Øvelser

Beredskapsplanen inneholder en egen del om opplæring, øvelser og evaluering. I planen står det at det bør gjennomføres øvelser minimum hvert andre år. Alle øvelser og hendelser skal evalueres for å identifisere forbedringsmuligheter, og at dette bør gjennomføres snarest og for alle som har deltatt. Ifølge planen er

«Beredskapsleder er ansvarlig for at det foretas nødvendig opplæring i beredskapsplanen, at det forberedes og gjennomføres øvelser, og at det gjennomføres etterfølgende evaluering. Opplært personell skal ha dokumentert erfaring og opplæring.»

Kommunalsjef teknisk forteller at kommunen har mindre beredskapsøvelser, som for eksempel test av utstyr, varsling med mer. Det er ikke gjennomført større beredskapsøvelser tilknyttet vannforsyning. Revisor er ikke kjent med at det er utarbeidet en egen plan ut over det som står i beredskapsplanen.

3.2.4 Vurdering

Kommunen skal som vannverkseier gjennomføre farekartlegging av vannforsyningssystemet. Med grunnlag i denne kartleggingen skal kommunen gjennomføre ROS-analyser for å avdekke behov for risikoreduserende tiltak.

Det er utarbeidet ROS-analyser for vannverkene i de to tidligere kommunene, datert fra 2015 (Rørвик) og 2013 (Nærøy). Gjennom ROS-analysene er det avdekket behov for risikoreduserende tiltak. Dette framkommer også fra beredskapsplanen for vannverkene fra 2017 for de to tidligere kommunene. I beredskapsplanen framkommer det hvilke risikoreduserende tiltak det er behov for, og noen av disse tiltakene er fulgt opp. Revisor vurderer at kommunene har gjennomført farekartlegging som har dannet grunnlaget for ROS-analysene og avdekket behov for risikoreduserende tiltak, men at disse må oppdateres siden ROS-analysene er 8- og 10 år gammel. I løpet av disse årene kan det være endringer i

vannverkene og områdene som påvirker farekartleggingen og behovene for risikoreduserende tiltak. Revisor vurderer det som viktig at kommunen sørger for at informasjonen er oppdatert og tilpasset ny kommunestruktur.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Kommunen skal ha utarbeidet en beredskapsplan, herunder:

- Beredskapsplanen skal være tilpasset vannforsyningssystemet.
- Beredskapsplanen skal være oppdatert og inneholde rutiner for evaluering og oppdatering.

Kommunen har en beredskapsplan fra 2017. Beredskapsplanen inneholder beskrivelse av de ulike vannverkene i kommunen og administrativ organisering i de to tidligere kommunene. Planen inkluderer også en beskrivelse av utvalgte hendelser som kan oppstå. Hver hendelse er beskrevet med tilpasset tiltak og hvem som er ansvarlig.

Beredskapsplanen er ikke oppdatert siden 2017. Beredskapsplanen inneholder ikke rutiner for evaluering og oppdatering. Revisor vurderer at nåværende beredskapsplan er et godt utgangspunkt, men at planen må oppdateres og tilpasses ny kommunestruktur. Det kan også være endringer i vannverkene eller handlinger som kommunen har gjort, som gjør at det er behov for å endre på planen.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Kommunen bør gjennomføre beredskapsøvelser og ha en oppdatert plan for beredskapsøvelser.

Beredskapsplanen sier noe om at det skal gjennomføres beredskapsøvelser og evaluering. Kommunen gjennomfører kun mindre øvelser. Revisor er ikke kjent med at kommunen har en plan for beredskapsøvelser ut over det som står i beredskapsplanen fra 2017. Også her vises det at beredskapsplanen har behov for en oppdatering for å gjenspeile dagens praksis i kommunen.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

3.3 Kraftforsyning

Delkapitlet presenterer revisjonskriterier, funn og vurderinger tilknyttet til kraftforsyning.

3.3.1 Revisjonskriterier

I denne problemstillingen er kilder til revisjonskriterier hentet fra veileder til kommunal beredskapsplikt og informasjon fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen tilknyttet kraftforsyning:

- Kommunen bør ha kartlagt behovet for og etablert prosedyrer for å ivareta behovet for nødstrøm.
- Kommunen bør ha inkludert prosedyrer og tiltak ved strømbrudd i sin beredskapsplan.

Utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg 1.

3.3.2 Bortfall av strøm

Nærøysund kommune har ingen egen beredskapsplan for kraftforsyning. Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som innehar og er delegert beredskapsmyndighet innenfor kraftforsyning.¹⁰

Beredskapskoordinator sier i oppstartsmøte med revisor at Tensio¹¹ er samarbeidspartner til kommunen når det gjelder beredskap for kraftforsyningen. Ifølge informasjon gitt i oppstartsmøte har Tensio utarbeidet en egen plan knyttet til beredskap som er unntatt offentligheten. Planen er fra 2020, men oppdateres hvert år. Videre forteller beredskapskoordinator at kommunen har gitt en tilbakemelding til Tensio knyttet til prioriterte bygg ved en strømstans. Kommunalsjef teknisk forteller at det har vært en gjennomgang med strømleverandøren knyttet til kritisk infrastruktur.

Revisor har fått tilsendt en liste over kommunale bygg som er prioritert ved strømstans. Det er bygg eller anlegg som vannverk, eventuelle evakueringssentre og helsebygg. Av oversikten fremgår det at de fleste av disse byggene ikke har aggregat. På noen av byggene står det «ja?». Revisor er ikke kjent med om det betyr ja eller usikkert. Beredskapskoordinator forteller at kommunen har uttalt seg om aggregatstøtte og behovet for ekstern aggregatstøtte ved langvarig bortfall av strøm i kommunen. Kommunen har i samarbeid med Sivilforsvaret og DSB fått på plass noe aggregatstøtte. Videre er det spilt inn et skriftlig ønske til Tensio om aggregatstøtte for byggene som brukes til evakueringssenter.

Kommunens operative plan for kriseledelse inneholder en oversikt over bygg og anlegg i kommunen som har nødstrømsaggregat. Det er i hovedsak andre bygg enn byggene som

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/beredskap-i-energisektoren/kraftforsyningen1/id2353809/>

¹¹ Strømleverandør

ligger i oversikten over prioriterte bygg ved strømstans. Videre vises det til egen plan over beredskap ved langvarig strømbrydd som NTE har utarbeidet.

ROS-analysen

I kommunen sin ROS-analyse er det knyttet til hendelser som sterk storm og orkan, pekt på nye planlagte beredskapsmessige tiltak som går på aggregat. Det gjelder fast aggregat på kommunehuset, utvide løsningen med eksisterende strømaggregat på NBBS (Nærøy bo- og behandlingssenter) og mobile aggregat for utlån. Under hendelse for stopp i private vannforsyninger, står det at kommunen har mobile aggregat for utlån. Ved brudd på telefoni/mobilsamband står det under nye planlagte beredskapsmessige tiltak at kommunen har «prioriterte områder med utvidet backup-strøm».

En hendelse i ROS-analysen er strømbrydd i mer enn 12 timer. Utklippet nedenfor viser hvordan det er satt opp i ROS-analysen. Nye planlagte beredskapsmessige tiltak knyttet til hendelsen er listet opp i kolonne seks fra venstre.

Strømbrydd i mer enn 12 timer	S3 Stor	K3 Farlig/kritisk	9	<ul style="list-style-type: none"> Eksisterende aggregater (se tidligere pkt) Sivilforsvaret har depot med større aggregater 	<ul style="list-style-type: none"> Fastmontert aggregat i kommunehuset Kartlegging av aggregat i privat eie Klargjøring for tilkobling av aggregat 	Skadebegrensende
-------------------------------	------------	----------------------	---	--	---	------------------

Kilde: Nærøysund kommune

Figur 7. Utvalgt hendelse i ROS, strømbrydd i mer enn 12 timer

Til slutt i ROS-analysen er det listet opp tiltak knyttet til kraftforsyning som må gjennomføres:

1. Investere i fastmontert strømaggregat i kommunehuset
2. Utvide løsningen med eksisterende strømaggregat på NBBS
3. Gjennomføre kartlegging av aggregat i privat eie
4. Vurdere innkjøp av mobile aggregat for utlån

Revisor har spurt kommunalsjef teknisk om hvordan tiltakene er fulgt opp. Kommunalsjef skriver til revisor at punkt 1 og 2 er utført, mens punkt 3 og 4 ikke er gjennomført. Beredskapskoordinator opplyser, gjennom godkjenning av faktagrunnlaget i rapporten, at ved langvarig bortfall av strøm har Teniso mobile aggregat for utlån.

Beredskapsplan

I overordnet beredskapsplan står det lite om beredskap knyttet til strømforsyning. Det står at kommunen må sikre nødstrøm ved strømstans i egne virksomheter, men ikke noe om hvordan dette gjøres.

Kommunens plan for operativ kriseledelse viser til at møtestedet for kommunens kriseledelse er utstyrt med nødstrømsaggregat som kan drifte hele bygget.

3.3.3 Vurdering

Kommunen bør ha kartlagt behovet for nødstrøm og etablert prosedyrer for å ivareta behovet for nødstrøm.

Kommunen har gjort en jobb for å kartlegge behovet for nødstrøm gjennom å lage en liste over prioriterte bygg ved strømstans. For revisor framstår det usikkert om noen av de prioriterte byggene har tilgang på aggregat eller ikke. Ivaretagelsen av behovet for nødstrøm er også ivaretatt gjennom dialog med strømselskapet.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør ha inkludert prosedyrer og tiltak ved strøbrudd i sin beredskapsplan.

ROS-analysen til kommunen inkluderer hendelser som påvirker kraftforsyningen. Det er også satt opp beredskapsmessige tiltak som må gjennomføres i ROS-analysen. Ikke alle tiltakene er gjennomførte. Beredskapsplanen inneholder lite eller ikke noe om prosedyrer eller tiltak tilknyttet strøbrudd. Det er nevnt at kommunen må sikre nødstrøm, men ikke hvordan dette gjøres. Kommunen har som nevnt ovenfor kartlagt behovet for nødstrøm og etablert prosedyrer, men dette er ikke skriftliggjort i kommunens planverk for beredskap. I operativ plan for kriseledelse er det kun referert til nødstrømsaggregat der kriseledelsen har sitt møtested.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

4 TILFLUKTSROM

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Ivaretar kommunen sitt offentlige tilfluktsrom?

4.2 Revisjonskriterier

I denne problemstillingen er kilder til revisjonskriterier hentet fra sivilbeskyttelsesloven og Sivilforsvaret. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ivareta tilfluktsrommet og sørge for at det raskt kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Ivaretagelse av tilfluktsrommet

Nærøysund kommune har ett offentlig tilfluktsrom som er lokalisert på kommunehuset i Rørvik. Kommunehuset eies av Samfunnshuset AL/Samfunnshuset Rørvik SA, hvor kommunen har eierandeler. Kommunen er leietaker av bygget. I oppstartsmøtet ble det opplyst om at tilfluktsrommet er et offentlig tilfluktsrom som kommunen er ansvarlig for, uavhengig av eierskapet. Ansvar for tilfluktsrommet er ifølge beredskapskoordinator regulert i sivilbeskyttelsesloven. Tilfluktsrommet er utstyrt med både ventilasjon, sanitæranlegg og nødstrøm. Bildene nedenfor viser tilfluktsrommet.



Kilde: Revisjon Midt Norge SA

Figur 8. Tilfluktsrommet i Nærøysund kommune

Beredskapskoordinator forteller at tilfluktsrommet er dimensjonert for inntil 230 personer. For å være i tråd med forskrift om tilfluktsrom og bestemmelsene i §§ 15 og 18¹², så er det kun plass til 80 personer i tilfluktsrommet. Beredskapskoordinator forteller at det er rundt 60 ansatte som har kommunehuset som sitt arbeidssted, og sier at kommunen vil derfor i hovedsak kun dekke egenbehovet ved behov for tilfluktsrom slik dette foreligger per i dag.

Nærøysund kommune har en avtale om vaktmestertjenester med Samfunnshuset AL om tilsyn og vedlikehold av tilfluktsrommet. Revisor har fått tilsendt rutinen. I rutinen står det at vaktmester er ansvarlig for tilsyn og vedlikehold av kommunens offisielle tilfluktsrom. Avtalen sier at vaktmester er ansvarlig for regelmessige inspeksjoner og for å sørge for at «tilfluktsrommets verneevne ikke skal forringes». Jmfør avtalen, skal det gjennomføres tilsyn hvert kvartal og status skal rapporteres til beredskapskoordinator i kommunen. Det skal også gjennomføres vedlikeholdsettersyn en gang per år. Ifølge avtalen skal dette skje første uka i desember med funksjonstester knyttet til installasjoner beskrevet i forskriften om tilfluktsrom §§ 28 – 30. Dette er tester knyttet til ventilasjon, sanitær og strømforsyning. Status for

¹² Bestemmelsene handler om areal per person og plass for nødvendig utstyr og installasjoner.

gjennomført vedlikehold og eventuelle avvik skal rapporteres til beredskapskoordinator i kommunen.

I avtalen står det at tilfluktsrommet kan utnyttes til ethvert formål under forutsetning om at rommets beskyttende evne ikke reduseres og at rommet kan klargjøres som tilfluktsrom i løpet av 72 timer. Beredskapskoordinator opplyser i oppstartsmøtet at tilfluktsrommet blir brukt som lager, men ikke til annet enn løse gjenstander. Rommet blir også brukt som garderobe under tilstelninger på bygget. Det er foretatt en test av klargjøring av tilfluktsrommet, og vaktmester brukte en og en halv time på klargjøring av rommet. Kommunen har dermed ikke problemer med å oppfylle kravet om 72 timer.

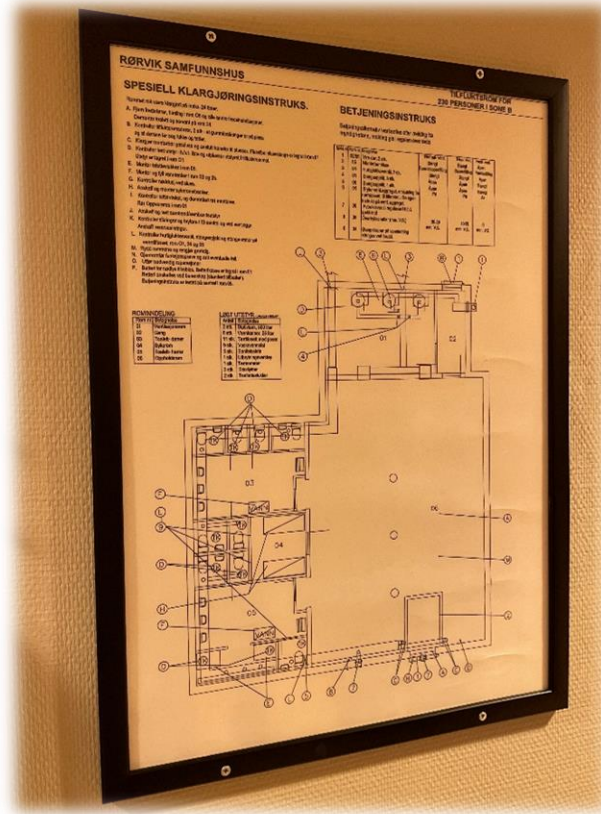
Revisor var selv på befaring av tilfluktsrommet. Revisor fikk en omvisning av ansvarlig vaktmester. Revisor observerte at tilfluktsrommet ble brukt som lager av løse gjenstander. Samtidig var det lagret installasjoner knyttet til arkiv da revisor var på besøk (se bildet under).



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 9. Tilfluktsrommet i Nærøysund kommune

Som bildet nedenfor viser, henger det en klargjøringsinstruks for tilfluktsrommet i selve tilfluktsrommet. Oversikten sier noe om hvordan rominndelingen er og hvilket løst utstyr (eksempel vannkanner, tørrklosett, sanitetsskrin) som er lagret og hvor det er lagret.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 10. Oversikt tilfluktsrom Nærøysund kommune

4.4 Vurdering

Kommunen skal ivareta tilfluktsrommet og sørge for at det raskt kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov.

Kommunen har en rutine og avtale med vaktmester som er ansvarlig for kontroll og vedlikehold av tilfluktsrommet, som etterleves. Kommunen har rutiner som sørger for at tilfluktsrommet skal være klargjort på 72 timer og at dette testes. Revisor observerte selv at gjenstandene som ligger lagret i tilfluktsrommet, er kommunen i stand til å rydde bort i løpet av 72 timer. Tilfluktsrommet brukes til lagring av små gjenstander som ikke påvirker tilfluktsrommet sin beskyttende evne.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Ivaretar Nærøysund kommune sin overordnede beredskapsplikt?

Nærøysund kommune har noen forbedringsmuligheter for å ivareta sin overordnede beredskapsplikt. Beredskapsplanen, sammen med operativ plan for kriseledelse, oppfyller kravene til innhold i beredskapsplan etter kravene i forskrift om kommunal beredskap. Kommunen sin ROS-analyse oppfyller ikke alle minimumskravene som er fastsatt i forskriften. De utvalgte hendelsene i ROS-analysen kan begrunnes bedre. Revisor konkluderer med at planverket til kommunen innenfor beredskap trenger oppdatering for å oppfylle alle kravene om innhold, oppdatering og revidering. Dette for å sikre systematisk arbeid med overordnet beredskap i kommunen slik at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet.

Har kommunen etablert planer og rutiner ved uønskede hendelser, kriser eller katastrofer knyttet til:

- *Vannforsyning*
- *Krafftforsyning*

Planverket til Nærøysund kommune for beredskap innenfor vann- og krafftforsyning bør oppdateres. Kommunen har en beredskapsplan for vannforsyning fra 2017, før kommunesammenslåingen. Revisor konkluderer med at det er behov for at denne oppdateres for å tilpasse ny kommunestruktur og oppdatere eventuelle endringer i vannverkene og beredskapstiltak tilknyttet vannverkene. For krafftforsyning har kommunen ikke beredskapsmyndighet, men revisor ser at det er behov for å oppdatere kommunens overordnet planverket knyttet til bortfall av strøm. Kommunen vil være en av de mest sårbare brukerne dersom det blir langvarig strømbrytning, og derfor bør prosedyrer og tiltak for dette være inkludert i kommunens overordnede beredskapsplan. Samarbeidet med strømlleverandøren framstår som godt, og kommunen har kartlagt byggene med tanke på nødstrøm.

Ivaretar kommunen sitt offentlige tilfluktsrom?

Nærøysund kommune ivaretar sitt offentlige tilfluktsrom gjennom avtale om vaktmestertjenester med Samfunnshuset AL. Avtalen sørger for jevnlig vedlikehold og kontroll av tilfluktsrommet.

5.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektør:

- Sørger for å oppdatere planverket knyttet til overordnet beredskapsarbeid i kommunen slik at det er i tråd med lov og regelverk.
- Sørge for å oppdatere planverket knyttet til beredskapsarbeid innenfor vann- og kraftforsyning i kommunen slik at det er i tråd med lov og regelverk.

KILDER

Lov og forskrifter:

Sivilbeskyttelsesloven

Plan- og bygningsloven

Helseberedskapsloven

Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap

Forskrift om vannforsyning og drikkevann

Forskrift om tilfluktsrom

Litteratur, veiledere, internett og lignende:

NOU 2023:17, Nå er det alvor.

Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, versjon 2, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Statistisk sentralbyrå, tabell 01222

Store norske leksikon, kart Nærøysund kommune

<https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-sikkerhet-og-energiforsyningsberedskap/egenberedskap-viktig-ved-stroembrudd/>

<https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/tilfluktsrom/om-tilfluktsrom/>

<https://rayvn.global/no/>

<https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/beredskap-i-energisektoren/krafftforsyningen1/id2353809/>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Sivilbeskyttelsesloven
- Plan- og bygningsloven
- Helseberedskapsloven
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap
- Forskrift om vannforsyning og drikkevann
- Forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen
- Forskrift om tilfluktsrom
- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, versjon 2, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Kommunale dokumenter

Utledning av revisjonskriterier for problemstillingen: Hvordan ivaretar Nærøysund kommune sin overordnede beredskapsplikt?

Sivilbeskyttelsesloven har som formål (§ 1) å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid. Uønskede hendelser er definert i § 3a som «hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, materielle verdier og kritisk infrastruktur.» Kommunal beredskapsplikt er regulert i kapittel V.

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Plikten om å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) er definert i § 14. Kommunen er pliktet til 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 skal vurderes og sammenstilles i en ROS-analyse.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt konkretiserer nærmere kravene til kommunene. Formålet til forskriften (§ 1) er å «sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.»

Kravene til ROS-analyse er konkretisert nærmere i § 2 i forskriften. Blant annet skal ROS-analysen forankres i kommunestyret. Som et minimum skal ROS-analysen omfatte:

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

Jamfør forskriften skal kommunen påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelsen av ROS-analysen.

Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt fra DSB gir nærmere forklaring til minimumskravene. Kommentarer knyttet til § 2 a sier at slike faktorer kan være knyttet til fysiske og naturgitte forhold eller samfunnsmessige forhold (for eksempel internasjonale, sosiale, demografiske og økonomiske forhold, samferdsel, næringsvirksomheter, kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur).

Til områder utenfor kommunens geografiske område (§ 2 b), sier veilederen at dette kan være risiko ved håndtering av farlige stoffer nær kommunens grenser, naturfarer som vil kunne ramme større geografiske områder og uønskede hendelser i andre kommuner eller land som berører kommunens innbyggere (for eksempel bortfall av energi, mangel på drikkevann og stengte veier).

Til punkt § 2 c sier veilederen at det bør legges vekt på:

1. Hvordan uønskede hendelser påvirker kritiske samfunnsfunksjoner (eksempel hvordan flom kan påvirke veinettet og framkommeligheten).
2. Forholdet mellom uønskede hendelser og eventuelle følgehendelser (eksempelvis sterk vind som fører til strømbrudd).
3. Hvordan svikt i en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner påvirker andre kritiske samfunnsfunksjoner (eksempelvis et strømbrudd som gir konsekvenser for vann- og avløpstjenesten).

I punkt § 2 d er kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur nevnt. Veilederen definerer kritiske samfunnsfunksjoner som de *funksjonene som samfunnet må opprettholde for å ivareta befolkningens grunnleggende behov*. Kritisk infrastruktur defineres som de *tekniske installasjonene som sikrer leveranse til kritiske samfunnsfunksjoner*. I direktoratet sin veileider til ROS-analyse har de utarbeidet en oversikt over hvilke funksjoner som er kritiske for samfunnssikkerheten. Der nevnes:

- Forsyning av mat, varme og medisiner
- Evne til å ta imot evakuerte
- Forsyning av energi
- Forsyning av drivstoff
- Elektronisk kommunikasjon og IKT
- Drikkevann og avløpshåndtering
- Opplæring av særlig sårbare grupper
- Fremkommelighet og transport
- Nødvendig helse- og omsorgstjenester
- Kritiske velferdstjenester
- Nød- og redningstjeneste
- Styringsevne og kriseledelse
- Krisekommunikasjon

I punkt § 2 e knyttet til kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet ved uønskede hendelser, har veilederen skrevet at det bør tas stilling til følgende:

- Hvilke kritiske samfunnsfunksjoner som kan bli berørt av de uønskede hendelsene, og om kommunen klarer å opprettholde sin virksomhet under hendelsene.
- Hvilke konsekvenser et eventuelt bortfall vil få for andre samfunnsfunksjoner.
- Om de kritiske samfunnsfunksjonene vil kunne gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsene har intruffet.

Veilederen presiserer at ROS-analysen må inneholde en sårbarhetsvurdering, som må sees i sammenheng med punkt § 2 c og d.

Til punktet om befolkningsvarsling (§ 2 e), definerer veilederen at *befolkningsvarsling innebærer å bruke etablert infrastruktur for raskt å varsle de som antas å bli berørt, for å redusere konsekvensene av hendelsen*. Behovet for en befolkningsvarsling må vurderes ut ifra konsekvensene til de uønskede hendelsene og i hvilken grad disse konsekvensene kan reduseres ved bruk av varsling eller annen form for kommunikasjon.

DSB sin veileder knyttet til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen sier at kommunen selv skal velge ut mulige fremtidige uønskede hendelser. Kommunen vurderer selv hvor mange og hvilke hendelser som skal velges ut. Kommunen må også begrunne hvorfor hendelsene er valgt. Kommunen skal beskrive de utvalgte uønskede hendelsene, og det er viktig at disse beskrivelsene gir innsikt i hva hendelsene vil bety for kommunen. Beskrivelsene må være tilstrekkelig konkrete med tanke på årsaker, følgehendelser og lignende. Elementer i vurderingen av hver hendelse inkluderer:

- Sårbarhet
- Sannsynlighet for at hendelse vil inntreffe
- Konsekvenser av hendelse
- Usikkerhet knyttet til vurderingene.

Videre nevner veilederen at på bakgrunn av vurderingene bør det gjøres en samlet vurdering av risiko. Det er også naturlig å vurdere tiltak som kan redusere risiko og sårbarhet. Styrbarheten er også noe som bør vurderes; sier noe om i hvilken grad kommunen selv har virkemidler til å påvirke risiko og sårbarhet ved den uønskede hendelsen. DSB anbefaler at til hjelp i vurderingene, brukes et analyseskjema for å strukturere arbeidet og for å sikre at alle trinn er med.

Beredskapsplan

Sivilbeskyttelseslovens § 15 definerer at kommunen, på bakgrunn av ROS-analysen, skal utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde oversikt over tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. § 15 definerer også hva planen minimum skal inneholde. Forskrift om kommunal beredskapsplikt gir nærmere krav om minimumsinholdet i § 4:

- Plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- Varslingslister over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.

- Ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser
- Evakueringsplan og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen
- Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Veilederen til DSB om kommunal beredskapsplikt gir ytterligere beskrivelser av beredskapsplan. I forbindelse med kommunens kriseledelse, sier veilederen at det skal foreligge forberedte fullmakter for å kunne handle raskt i en akutt situasjon. Varslingslisten skal også inneholde kontaktinformasjon til andre relevante samfunnsikkerhetsaktører som kommunen vil ha behov for å komme raskt i kontakt med ved krisehåndtering. Ressursoversikten skal ifølge veilederen gi opplysninger om kommunens og andre samfunnsikkerhetsaktørers kompetanse og ressurser som kan være tilgjengelige for å håndtere uønskede hendelser. Veilederen sier at det kan være hensiktsmessig å samordne varslingslisten og ressursoversikten. Evakueringsplanen skal inneholde forberedte tiltak for å ivareta berørte personers grunnleggende behov ved uønskede hendelser. Politiet har ansvar for å evakuere, men kommunens oppgave er å sørge for å ivareta de evakuerte. Kommunen kan også tilby forpleining for personer som er berørt av en hendelse, selv om politiet ikke har besluttet evakuering.

Oppdateringer

Sivilbeskyttelseslovens § 14 tredje ledd sier at ROS-analysen 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. Veilederen til ROS-analysen sier at kommunestyret får en oppdatert helhetlig ROS som grunnlag for å diskutere ambisjoner for den lokale samfunnsikkerhetspolitikken.

Sivilbeskyttelseslovens § 15 tredje ledd sier at kommunens beredskapsplan skal være oppdatert, og som et minimum revideres en gang per år. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6 andre ledd sier at det av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering og når planen sist er oppdatert.

Kommunalt beredskapsråd

DSB skriver i veilederen sin at det anbefales at det etableres et kommunalt beredskapsråd. Statsforvalteren i Innlandet skriver at kommunalt beredskapsråd er et forum der alle som jobber med beredskap kan møtes for en gjensidig orientering om beredskapsarbeid. Arbeidsoppgaver som er naturlig at et beredskapsråd deltar i er for eksempel helhetlig ROS-analyse, overordnet beredskapsplan, øvelser og i krisehåndtering.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen som omhandler ROS-analyse:

- Kommunen skal ha utarbeidet en ROS-analyse som omfatter minimumskravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.
- Kommunen skal sørge for å oppdatere ROS-analysen i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.
- Kommunestyret skal ha behandlet ROS-analysen.
- Kommunen bør vurdere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe og begrunne hvorfor hendelsene er valgt. Vurdering av hver hendelse bør inkludere:
 - Sårbarhetsvurdering
 - Sannsynlighetsvurdering
 - Konsekvensvurdering
 - Vurdering av usikkerhet

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen som omhandler beredskapsplan:

- Kommunen skal ha utarbeidet en beredskapsplan som inneholder minimumskravene i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.
- Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen til enhver tid er oppdatert og minimum revideres en gang per år. Det skal fremgå av planen hvem som er ansvarlig for oppdatering og når planen sist ble oppdatert.
- Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen øves annet hvert år og sørge for at krisehåndteringen evalueres og at den oppdateres om nødvendig.
- Kommunen bør ha etablert et kommunalt beredskapsråd som inkluderes i kommunens arbeid med beredskap.

Utledning av revisjonskriterier for problemstillingen: Har kommunen etablerte planer og rutiner ved uønskede hendelser, kriser eller katastrofer knyttet til:

Vannforsyning

Formålet til drikkevannsforskriften er å beskytte menneskers helse ved å stille krav om sikker levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt, smak og farge.

Drikkevannsforskriften stiller krav om at vannverkseieren skal identifisere farene som må forebygges, fjernes eller reduseres til et akseptabelt nivå for å sikre levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann, § 6. Vannverkseieren skal sikre at tiltakene som forebygges, fjerner eller reduserer farene til et akseptabelt nivå, identifiseres og gjennomføres. Farekartleggingen og farehåndteringen danner grunnlaget for beredskapsforberedelsene beskrevet i § 11.

Veilederen til drikkevannsforskriften fra Mattilsynet skriver at enkelte farer vil bare oppstå i mer sjeldne tilfeller. Disse tilfellene skal håndteres gjennom beredskapsarbeidet, og derav danner farekartleggingen og farehåndteringen et utgangspunkt for beredskapsarbeidet knyttet til vannforsyning. Veilederen skriver videre at en god helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) skal avdekke alle utfordringer som kan oppstå både ved ordinær drift, og under kriser eller katastrofer eller ved krig. De ordinære driftsfarene skal forebygges, fjernes eller reduseres til et akseptabelt nivå gjennom farekartleggingen og farehåndteringen.

§ 11 første ledd sier at vannverkseieren skal sikre at det gjennomføres nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeides beredskapsplaner i samsvar med helseberedskapsloven og forskrift om krav til beredskapsplanlegging. § 11 andre ledd sier at *«Vannverkseieren av vannforsyningssystemer med produsert vann per døgn på minst 10 m³ drikkevann, eller som forsyner en eller flere sårbare abonnenter, skal utarbeide en plan for beredskapsøvelser i samsvar med § 7 i forskrift om krav til beredskapsplanlegging. Vannverkseieren skal sikre at denne planen er oppdatert og følges».*

Veilederen til drikkevannsforskriften fra Mattilsynet skriver at vannverkseiere har ansvar for å gjennomføre nødvendige beredskapsforberedelser, slik at de kan levere tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann under kriser eller katastrofer i fredstid og ved krig. Mattilsynet skriver at beredskapsplanen som utarbeides, skal tilpasses vannforsyningssystemets art om omfang. Det stilles høyere krav til beredskapsplanen ved store vannforsyningssystem enn ved små, og være tilpasset en normal forventet økning i antall abonnenter. Veilederen skriver at beredskapsplanen skal være oppdatert, og det skal komme tydelig frem i planen hvor ofte planen skal evalueres og oppdateres (basert på helhetlig ROS-analyse). Ved hver evaluering og oppdatering skal det synliggjøres hvilke endringer som er gjort og når det skjedde.

Veilederen skriver også at vannverkseiere ved vannforsyningssystem med produsert vann per døgn på minst 10 m³ skal utarbeide en plan for gjennomføring av beredskapsøvelser. Tilsvarende gjelder hvis dere har et mindre vannforsyningssystem som leverer drikkevann til en eller flere sårbare abonnenter. Planen for øvelser skal også være oppdatert.

Oppsummert har veilederen fra Mattilsynet satt opp følgende punkt under § 11 beredskap:

- Dere skal ha en beredskapsplan
- Beredskapsplanen skal tilpasses vannforsyningssystemet
- Beredskapssituasjoner kan løses på ulike måter
- Dere skal holde beredskapsplanen oppdatert
- Det er viktig å gjennomføre beredskapsøvelser

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen tilknyttet vannforsyningen:

- Kommunen skal som vannverkseier gjennomføre farekartlegging av vannforsyningssystemet. Med grunnlag i denne kartleggingen skal kommunen gjennomføre ROS-analyser for å avdekke behov for risikoreduserende tiltak.
- Kommunen skal ha utarbeidet en beredskapsplan, herunder:
 - Beredskapsplanen skal være tilpasset vannforsyningssystemet.
 - Beredskapsplanen skal være oppdatert og inneholde rutiner for evaluering og oppdatering.
- Kommunen bør gjennomføre beredskapsøvelser og ha en oppdatert plan for beredskapsøvelser.

Kraftforsyning

Det operative ansvaret for kraftforsyningsberedskapen er det Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som innehar og er delegert beredskapsmyndighet. Statnett er tildelt konsesjon for å være systemansvarlig i det norske kraftsystemet.

KS skriver i en artikkel om et pilotprosjekt hvor beredskapen testes for å se hvordan kommunene kan forbedre seg på strømutfall. I artikkelen skriver KS at kommunene ikke har ansvaret for produksjon og overføring av kraft, men er en av de viktige samfunnsaktørene som vil bli hardest rammet hvis strøm er borte over tid og som må ha planer for å håndtere et slikt scenario.

Veilederen til kommunal beredskapsplikt skriver at den overordnede beredskapsplanen kan inneholde særskilte prosedyrer/beredskapstiltak som er laget på bakgrunn av funn i helhetlig ROS. Veilederen nevner strømbrudd som et eksempel på særskilte beredskapstiltak for effektiv håndtering av enkelte typer hendelser som kommunen er utsatt for.

Videre skriver veilederen knyttet til å opprettholde kriseledelse, som en kritisk samfunnsfunksjon uansett hendelse og varighet, kan det gjennom helhetlig ROS blitt avdekket behov for egenberedskapstiltak. Her nevner veilederen nødstrøm som et tiltak.

En artikkel fra NVE i 2015 handler om at egenberedskap er viktig ved strømbrudd etter en kartlegging av utvalgte kommuner i 2014. I artikkelen skriver NVE at virksomheter i det private

og offentlige, som er kritisk avhengig av elektrisitet, må selv ha egen beredskap for å ivareta behovet for nødstrøm for egne anlegg og funksjoner. NVE skriver at dersom dette ikke er på plass, vil det gå ut over samfunnsområders evne til å opprettholde egne tjenester. Videre skriver de, basert på funnene, at det er avgjørende samfunnsviktige virksomheter blir bevisste på avhengigheten av både elektrisitet og elektroniske kommunikasjonssystemer, samt vurderer hvordan sårbarheten i egen virksomhet kan reduseres og hvilke tiltak som skal settes inn ved bortfall av strøm. Et annet punkt er kunnskapen om nødstrøm og hvilke krav som stilles til nødstrøm, som er en viktig forutsetning for god egenberedskap.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen tilknyttet kraftforsyning:

- Kommunen bør ha kartlagt behovet for og etablert prosedyrer for å ivareta behovet for nødstrøm.
- Kommunen bør ha inkludert prosedyrer og tiltak ved strømbrydd i sin beredskapsplan.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: Hvordan ivaretar kommunen sitt offentlige tilfluktsrom?

Sivilbeskyttelseslovens § 21 plikter eier og bruker av offentlige tilfluktsrom til å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand. Tilfluktsrommet kan i fredstid benyttes til andre formål hvis rommets verneevne ikke reduseres og rommet raskt kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov. Det er Sivilforsvaret som har ansvaret for klargjøring og drift og offentlige tilfluktsrom i beredskapssituasjoner. Kommunen plikter å bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver etter denne bestemmelsen (§ 22).

Sivilforsvaret skriver i artikkel om tilfluktsrom at det er kommunene som eier de offentlige tilfluktsrommene og har ansvaret for vedlikehold.

Følgende revisjonskriterier er utledet for problemstillingen tilknyttet tilfluktsrom:

- Kommunen skal ivareta tilfluktsrommet og sørge for at det raskt kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

SV: Uttalelse: Forvaltningsrevisjon -beredskap

IK Ivar Kvalø <Ivar.Kvalo@naroyssund.kommune.no>
 Til Hanne Marit Ulseth Bjerkan, Karl-Anton Swensen
 Kopi Johannes Nestvold

man. 27.11.2023 21:32

Du svarte på meldingen 28.11.2023 09:08.

Viser til mail av 21.11.2023, vedrørende oversendelse av utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om beredskap i Nærøysund kommune.

Utkastet er gjennomgått, og tas til etterretning med følgende kommentarer:

- Oppdatert organisasjonskart kan gjøres tilgjengelig, slik tidligere nevnt.
- Helhetlig ROS bygger ikke kun på ROS Nærøy, som undertegnede også tidligere har kommentert, men er oppbygd med grunnlag i ROS både fra Nærøy og Vikna. Dette er også korrigert tidligere i tilbakemeldinger etter intervju.
- Helhetlig ROS ble korrigert, før den ble politisk behandlet i tråd med innspillene som kom i etterkant av tilsyn i september 2020, noe som det også ble gitt tilbakemelding på til Statsforvalteren og i intervju med revisjon.
- Helhetlig ROS skal, for å holdes levende revideres annethvert år, som beskrevet, men er ikke gjennomført på grunn av evaluering av pandemi, samt planlagt revisjon som ble utsatt i påvente av årets LRS, som vi fikk tildelt i desember 2022. Tilbakemelding og korrigering av dette punktet er også gjennomført tidligere. Revisjon skal gjennomføres 1.halvår 2024, med høring og involvering av sentrale aktører og samspillspartnere, og med fokus på bredere beskrivelse av hendelser og vurdering knyttet til sårbarhet. Klimasårbarhetsanalyse vil bli utarbeidet parallelt, og hendelser tatt inn i helhetlig ROS som følge av dette.

Undertegnede takker for en lærerik dialog i arbeidet med forvaltningsrevisjonsrapporten.

Med vennlig hilsen



Ivar Kvalø
 Spesialrådgiver
 Samfunnsikkerhet og beredskap
 Engasveien 27
 7900 Rørvik
 Telefon: + 4794886700
 e-post: ivar.kvalo@naroyssund.kommune.no
 web : <http://www.naroyssund.kommune.no>



Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no