

Forvaltningsrevisjon 2020/2021.  
Utarbeidet av Revisjon Øst IKS  
etter oppdrag fra kontrollutvalget  
i Sør-Odal kommune.

## -Beredskapsarbeid i Sør-Odal kommune-



Revisjon  Øst IKS

Postboks 84, 2341 Løten  
Telefon: 62 43 58 00  
<https://www.revisjon-ost.no>  
E-post: [post@rev-ost.no](mailto:post@rev-ost.no)

## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Beredskapsarbeid i Sør-Odal kommune*. Rapportutkastet har vært sendt kommunedirektøren i Sør-Odal til uttalelse, og direktørens uttalelse fremkommer av rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver; kontrollutvalget i Sør-Odal kommune.

Forvaltningsrevisor Kjetil Kalager har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet og har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for god tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet.

Revisjon Øst IKS takker kontrollutvalget i Sør-Odal kommune for oppdraget.

Løten, den 23. august 2021



Lina Kristin Høgås-Olsen

-Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor-



Kjetil Kalager

-Utøvende forvaltningsrevisor-

Forsidebilder: Freedigitalphotos.net

# Innholdsfortegnelse

<b>INNHOLDSFORTEGNELSE .....</b>	<b>3</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>5</b>
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1 BESTILLING OG HJEMMEL FOR FORVALTNINGSREVISJON .....	7
1.2 KOMMUNIKASJON MED KOMMUNEDIREKTØREN / REVIDERT ENHET .....	7
1.3 RAPPORTENS VIDERE STRUKTURELLE OPPBYGGING.....	7
<b>2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....</b>	<b>9</b>
2.1 FORMÅL .....	9
2.2 PROBLEMSTILLINGER .....	9
<b>3 REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>10</b>
3.1 VALG AV REVISJONSKRITERIER .....	10
<b>4 METODE FOR REVISJONEN.....</b>	<b>11</b>
4.1 OM METODEVALGET .....	11
4.2 UTVALG.....	11
<b>5 INNHENTENDE DATA OG ANALYSE.....</b>	<b>13</b>
5.1 PROBLEMSTILLING I: VEDR. OVERORDNET BEREDSKAPSLIKT .....	13
5.1.1 <i>Innhentede data</i> .....	13
5.1.2 <i>Revisors vurdering</i> .....	15
5.2 PROBLEMSTILLING II: VEDR. ANSVARFORDELING I BEREDSKAP SARBEIDET .....	16
5.2.1 <i>Innhentede data</i> .....	16
5.2.2 <i>Revisors vurdering</i> .....	18
5.3 PROBLEMSTILLING III: VEDR. FORANKRING I HELSE- OG OMSORGSTJENESTEN.....	18
5.3.1 <i>Innhentede data</i> .....	19
5.3.2 <i>Revisors vurdering</i> .....	19
5.4 PROBLEMSTILLING IV: VEDR. HÅNTERING AV PANDEMI.....	20
5.4.1 <i>Innhentede data</i> .....	20
5.4.2 <i>Revisors vurdering</i> .....	23
5.5 REVISORS KONKLUSJON OG SAMLEDE ANBEFALINGER .....	24
<b>6 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN .....</b>	<b>26</b>
<b>7 KILDER .....</b>	<b>30</b>
<b>8 VEDLEGG A: SAMMENFATNING AV PROBLEMSTILLINGER, REVISJONSKRITERIER OG METODE .....</b>	<b>I</b>

<b>9</b>	<b>VEDLEGG B: UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>II</b>
9.1	REVISJONSKRITERIENE OG PROBLEMSTILLINGENE.....	II
9.1.1	<i>Problemstilling I: Vedr. overordnet beredskapsplikt.....</i>	<i>ii</i>
9.1.2	<i>Problemstilling II: Vedr. ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet .....</i>	<i>iv</i>
9.1.3	<i>Problemstilling III: Vedr. forankring i helse- og omsorgstjenesten.....</i>	<i>v</i>
9.1.4	<i>Problemstilling IV: Vedr. håndtering av pandemi.....</i>	<i>vii</i>
<b>10</b>	<b>VEDLEGG C: RELIABILITET OG VALIDITET .....</b>	<b>IX</b>
10.1	RELIABILITET OG VALIDITET .....	IX
10.1.1	<i>Reliabilitet .....</i>	<i>ix</i>
10.1.2	<i>Validitet.....</i>	<i>x</i>
<b>11</b>	<b>VEDLEGG D: INTERVJUGUIDE .....</b>	<b>XII</b>

## Sammendrag

Kontrollutvalget i Sør-Odal kommune fattet i møte den 7. september 2020, jf. sak 44/20, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot kommunens beredskapsarbeid.

### Problemstillinger og metode

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk. Følgende problemstillinger er satt opp for prosjektet:

- I. Hvordan håndterer kommunen sin overordnede beredskapsplikt?
- II. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet?
  - Herunder sett i forhold til etablerte delberedskapsplaner.
- III. Er beredskapsarbeidet tilstrekkelig forankret i helse- og omsorgstjenesten?
- IV. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere koronapandemien?

I undersøkelsen er det intervjuet 10 personer, det vil si undersøkelsens totale antall respondenter. Videre har det blitt gjennomført dokumentanalyse av plandokumenter mv. som berører beredskapsområdet i Sør-Odal kommune.

Forvaltningsrevisjons innhentede data er vurdert opp mot utledede revisjonskriterier, herunder kriterier fra følgende kilder:

- *Sivilbeskyttelsesloven (2010).*
- *Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011).*
- Helsedirektoratet (2021): *Koronavirus – beslutninger og anbefalinger. Nasjonal veileder.*

### Hovedkonklusjon og anbefalinger

Med bakgrunn i de vurderinger som er foretatt i relasjon til hver problemstilling, er revisors samlede konklusjon at Sør-Odal kommune har etterlevd de fastsatte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte. Revisor fremmer følgende samlede anbefalinger:

- Det fremkommer at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ikke har blitt oppdatert etter ferdigstillelsen i 2015, mens den overordnede beredskapsplanen sist ble revidert i mars 2018.

Revisor vil anbefale at kommunen ser til at risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplanen oppdateres/revideres i samsvar med fastsatte krav.

- I undersøkelsen går det frem at det er innholdsmessig samordning mellom kommunens overordnede beredskapsplan og delberedskapsplanene, men det blir også gitt uttrykk for at det kan være behov for å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal. Videre blir det tilkjennegitt at alle kommunale beredskapsplaner burde samles i et felles hoveddokument. På denne måten ville man sikre bedre oversikt og struktur i planverket.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal, foruten å samle alle kommunale beredskapsplaner i et felles hoveddokument.

- Det fremkommer av undersøkelsen at Sør-Odal kommune har deltatt i flere beredskapsøvelser, men flere respondenter tilkjennegir samtidig at øvelsesaktiviteten bør økes.

Revisor vil anbefale at øvelsestakten økes slik at kommunen etterlever forskriftskravet om at det skal gjennomføres øvelser annet hvert år.

- I Sør-Odal kommune er kommuneoverlegen ansatt i 40 % stilling. Kommuneoverlegen har oppnevnt en stedfortreder, men respondenter opplyser at denne stedfortrederfunksjonen har vært noe sårbar med hensyn til tilgjengelighet.

Revisor vil anbefale at kommunen ser på muligheten for å styrke funksjonen som kommuneoverlegens stedfortreder.

# 1 Innledning

## 1.1 Bestilling og hjemmel for forvaltningsrevisjon

I henhold til kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalg i Sør-Odal kommune fattet i møte den 7. september 2020, jf. sak 44/20, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot kommunens beredskapsarbeid.

## 1.2 Kommunikasjon med kommunedirektøren / revidert enhet

Den 5. november 2020 sendte revisor oppstartsbrev til kommunedirektøren<sup>1</sup> hvor det ble informert om igangsettelsen av inneværende forvaltningsrevisjon mv. Revisor mottok svarbrev med oppnevning av kommunens kontaktperson påfølgende dag. Det ble avholdt et oppstartsmøte med kommunen den 20. januar 2021.

Utkastet til forvaltningsrevisjonens revisjonskriterier ble sendt kommunedirektøren til uttalelse den 14. mai 2021. Den 27. mai 2021 mottok revisor tilbakemelding på utkastet fra kommunen. Det ble opplyst at kommunen anså revisjonskriteriene som relevante for prosjektet.

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt kommunedirektøren til uttalelse den 2. juli 2021. Den 20. august 2021 mottok revisor kommunedirektørens uttalelse som er inntatt i rapportens kapittel 6.

## 1.3 Rapportens videre strukturelle oppbygging

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av prosjektets formål og av prosjektets problemstillinger.

Prosjektets kilder til revisjonskriterier presenteres i kapittel 3.

Kapittel 4 utgjør rapportens metodekapittel. Her presenteres undersøkelsens metodiske fremgangsmåte.

---

<sup>1</sup> Ved prosjektets oppstart ble kommunedirektøren benevnt rådmann, men i rapporten anvendes kommunedirektør som generell stillingsbenevnelse.

Data innhentet i forbindelse med undersøkelsen presenteres i kapittel 5 og analyseres med henblikk på revisjonskriteriene. Her fremkommer revisors vurderinger, anbefalinger og samlede konklusjon knyttet til analysen

Kommunedirektørens uttalelse til rapporten fremkommer av kapittel 6.



## **2 Formål og problemstillinger**

### **2.1 Formål**

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk. Det settes hovedfokus på helse- og omsorgstjenesten.

### **2.2 Problemstillinger**

Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. Hvordan håndterer kommunen sin overordnede beredskapsplikt?
- II. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet?
  - Herunder sett i forhold til etablerte delberedskapsplaner.
- III. Er beredskapsarbeidet tilstrekkelig forankret i helse- og omsorgstjenesten?
- IV. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere koronapandemien?

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Valg av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative og anerkjente kilder innenfor det reviderte området<sup>2</sup>. Autoritative og anerkjente kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene velges ut med bakgrunn i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innhentede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvorledes tilstanden bør være på området, er kriteriene også med på å danne utgangspunktet for revisors anbefalinger.

I dette prosjektet benyttes revisjonskriterier fra følgende kilder:

- *Sivilbeskyttelsesloven (2010).*
- *Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011).*
- *Odelstingsproposisjon nr. 61 (2008-2009): Om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt).*
- *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018): Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.*
- *Helsedirektoratet (2021): Koronavirus – beslutninger og anbefalinger. Nasjonal veileder.*
- *COSO (2005): Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk.*
- *Implementeringsteori.*

For nærmere utledning av revisjonskriterier vises det til vedlegg B.

---

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund: 2020 - RSK 001: Standard for forvaltningsrevisjon.

## 4 Metode for revisjonen

### 4.1 Om metodevalget

Det er hva problemstillingen ønsker å undersøke som bør avgjøre metodevalget (Holme og Solvang: 1996). Etter en samlet vurdering har det blitt gjennomført kvalitative intervjuer og dokumentanalyse.

Metodevalget begrunnes ut ifra problemstillingens karakter. På denne måten kan det, i form av kvalitative intervjuer, bringes til veie dybde og detaljrikdom vedrørende kommunens beredskapsarbeid. Dokumentanalysen kan på sin side, supplere intervjudataene ved å fremskaffe et mer skriftlig underlag. Det er således tale om en kombinasjon av ulike metoder, det vil si metodetriangulering.

### 4.2 Utvalg

I undersøkelsen er det intervjuet 10 personer, det vil si undersøkelsens totale antall respondenter. Følgende representanter er intervjuet:

- Rådmann<sup>3</sup> (oppstartsmøte)
- Kommunalsjef for helse og mestring / konst. kommunedirektør
- Kommunalsjef for barn og unge
- Kommunens beredskapskoordinator
- Kommunens kommunikasjonskoordinator
- Leder for helsestasjonen
- Konst. leder for sykehjemmet
- Kommuneoverlege
- Rektor ved Glommasvingen skole
- Ass. rektor ved Glommasvingen skole

Det er et bevisst valg å intervju representanter fra ulike kommunale avdelinger og stillingsnivå. Utgangspunktet er at disse personene innehar ulike posisjoner og roller. I rolleteorien forklares atferd som en konsekvens av forventninger. Rolleteorien bygger på begrepet posisjon i organisasjonen (hierarkiet) (Andersen, J. A.: 1995). Til den som innehar en bestemt posisjon finnes det forventninger ifra andre, for eksempel ifra kollegaer,

---

<sup>3</sup> Fratrådte stillingen i mai 2021.

samarbeidspartnere og offentligheten, om hvorledes vedkommende skal skjøtte sitt arbeid. Den som innehar posisjonen har dessuten sine egne forventninger til hvorledes han eller hun bør fylle sin rolle og løse oppgavene. Informasjonen som det enkelte intervjuobjekt gir vil svært ofte være påvirket av posisjonen og dermed også rollen som det enkelte intervjuobjekt innehar.

I relasjon til problemområdet er det foretatt dokumentanalyse av plandokumenter mv. som berører beredskapsområdet i Sør-Odal kommune. Hensikten har, som nevnt, vært å supplere intervjudataene med et mer skriftlig underlag.

\*\*\*

For angivelse av undersøkelsens reliabilitet og validitet vises det til vedlegg C.

## 5 Innhentende data og analyse

I dette kapittelet fremkommer undersøkelsens innhentede data, som igjen analyseres med henblikk på revisjonskriteriene og angis i form av revisors vurderinger og anbefalinger. Deretter angis revisors samlede konklusjon for det gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet.

### 5.1 Problemstilling I: Vedr. overordnet beredskapsplikt

Problemstilling I, jf. punkt 2.2, fokuserer på hvordan kommunen håndterer sin overordnede beredskapsplikt. Av punkt 9.1.1 i vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier for problemstilling I:

- Kommunen har gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse med forankring i kommunestyret. Analysen tilfredsstillende minimumskravene til innhold etter forskrift om kommunal beredskapsplikt (jf. punkt 9.1.1) og er som minimum oppdatert hvert fjerde år.
- Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Planen tilfredsstillende minimumskravene til innhold etter forskrift om kommunal beredskapsplikt (jf. punkt 9.1.1) og er som minimum revidert en gang pr. år.

#### 5.1.1 Innhentede data

I undersøkelsen går det frem at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ble godkjent av kommunestyret den 16. juni 2015. Analysen ble utarbeidet med bistand fra et privat konsulentfirma og involverte både deltakere fra kommunen og eksterne aktører som lensmannskontor, fylkesmannsembete samt industribedrifter i Sør-Odal.

I den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen presenteres det vurderinger av hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet<sup>4</sup>, sannsynligheten for at hendelsene kan inntreffe, samt på hvilken måte hendelsene kan påvirke lokalsamfunnet. Samlet inneholder analysen blant annet opplysninger om:

---

<sup>4</sup> Eksempler på uønskede hendelser som nevnes er ekstremvær, flom, forurensning av drikkevann, bortfall av drikkevann, langvarig bortfall av strøm, cyberangrep, bortfall av IKT og telefoni, epidemi/pandemi, alvorlig kriminell handling, akutt forurensning og skogbrann.

- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- Risiko- og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- 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.
- Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Det fremkommer at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ikke har blitt oppdatert etter ferdigstillingen i 2015, men det blir opplyst at kommunen vurderer å engasjere et konsulentfirma til å bistå med en slik oppdatering.

\*\*\*

Med bakgrunn i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Beredskapsplanen ble utarbeidet i 2016 og sist revidert i mars 2018. En sentral respondent tilkjenner at det var planlagt en større revisjon av beredskapsplanen i 2020, men at den pågående koronapandemien har nødvendiggjort at andre oppgaver har blitt prioritert. I etterkant har kommunens varslingslister for beredskapsarbeidet blitt revidert, men uten at listene har blitt inntatt i den overordnede beredskapsplanen. Det blir opplyst at de reviderte varslingslistene vil bli innarbeidet i beredskapsplanen ved første anledning.

Den overordnede beredskapsplanen inneholder tiltakskort som beskriver Sør-Odal kommunes oppgaver mv. i forbindelse med uønskede hendelser og ulykker. Det er utarbeidet tiltakskort knyttet til følgende områder:

- a. Ekstremvær/flom
- b. Bortfall av drikkevann
- c. Bortfall av strøm
- d. Epidemi/pandemi

- e. Stor transportulykke (vei, tog)
- f. Alvorlig kriminell handling
- g. Akutt farlig forurensning (inkl. ulykke knyttet til farlig gods på vei / bane)
- h. Storbrann (skole / sykehjem / stor skogbrann)
- i. Evakuering
- j. Krisekommunikasjon

Videre inneholder den overordnede beredskapsplanen blant annet opplysninger om:

- En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
- En ressursoversikt med opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser.
- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

### 5.1.2 Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Sør-Odal kommune har etterlevd de ovennevnte revisjonskriteriene i forskjellig grad. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre følgende funn/bemerkninger:

- Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnede beredskapsplan tilfredsstillende minimumskravene til innhold etter forskrift om kommunal beredskapsplikt (jf. punkt 9.1.1). Videre er den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse forankret i kommunestyret.
- Det fremkommer at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ikke har blitt oppdatert etter ferdigstillelsen i 2015, mens den overordnede beredskapsplanen sist ble revidert i mars 2018.

Revisor vil anbefale at kommunen ser til at risiko- og sårbarhetsanalysen og

beredskapsplanen oppdateres/revideres i samsvar med ovennevnte krav i revisjonskriteriene.

## **5.2 Problemstilling II: Vedr. ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet**

Problemstilling II, jf. punkt 2.2, fokuserer på i hvilken grad det er en klar og tydelig ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet mv. Av punkt 9.1.2 i vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier for problemstilling II:

- Kommunens beredskapsarbeid bygger på ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.
- Kommunens overordnede beredskapsplan er samordnet og integrert med kommunens øvrige beredskapsplaner (delberedskapsplaner).

### **5.2.1 Innhentede data**

Et gjennomgående svar blant intervjurespondentene er at ansvarslinjene er tydelige og fungerer godt i kommunens beredskapsarbeid, herunder i forbindelse med den pågående koronapandemien. Det blir tilkjennegitt at en fordel med å være en middels stor kommune, er at det gir god oversikt knyttet til hvilke personer som innehar de ulike rollene. Videre er ansvarslinjene nedfelt i kommunens beredskapsplaner mv. I den overordnede beredskapsplanen er det for eksempel inntatt et eget underkapittel knyttet til ansvar, myndighet og fullmakter. Det blir opplyst at kommunens planverk innen beredskapsområdet danner et strukturelt system knyttet til hvordan uforutsette hendelser skal håndteres.

I undersøkelsen blir det tilkjennegitt at kommunens beredskapsarbeid bygger på ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. Disse prinsippene gjør seg samtidig gjeldende i kommunens overordnede beredskapsplan. For å illustrere at prinsippene etterleves, trekker respondenter frem den pågående koronapandemien som eksempel:

Under pandemien har kommunens ulike avdelinger (sykehjem, skole, barnehager etc.) hatt hovedansvaret for smittevernhandteringen innen sine respektive områder. I kommunen er det ikke foretatt omorganiseringer som følge av pandemien, men det er foretatt enkelte ressursomdisponeringer og oppgaveomprioriteringer. Videre er smittevernhandteringen



gjennomført på lavest mulig nivå, det vil blant annet si av lærere, sykepleiere og renholdere, mens ledelsen har sikret at utarbeidede retningslinjer har blitt etterlevd.

Under koronapandemien har det forekommet et omfattende faglig samarbeid på tvers av kommunale avdelinger, herunder i kriseledelsen. Kommuneoverlegen, helsestasjonen, beredskapskoordinatoren og kommunikasjonskoordinatoren har eksempelvis bistått mange avdelinger i arbeidet. Videre har Sør-Odal kommune samvirket med flere eksterne aktører, så som Statsforvalteren i Innlandet<sup>5</sup>, Akershus universitetssykehus, Folkehelseinstituttet og nærliggende kommuner.

\*\*\*

Revisors kartlegging viser at Sør-Odal kommune har utarbeidet flere delberedskapsplaner. Eksempler på slike planer er:

- Smittevernplan
- Beredskapsplan for helse og mestring
- Beredskapsplan for håndtering av korona i skole og barnehage (2020-2021)
- Sikkerhets- og beredskapsplan for vann og avløp
- Flomberedskapsplan
- Beredskapsplan for dammer (Gjøralsjøen og Vallsjøen)

I undersøkelsen gir flere respondenter uttrykk for at det er innholdsmessig samordning mellom kommunens overordnede beredskapsplan og delberedskapsplanene, hvilket også fremkommer i revisors dokumentanalyse. Eksempelvis har den overordnede beredskapsplanen blitt lagt til grunn ved utarbeidelsen av smittevernplanen og beredskapsplanen for dammer.

Selv om det blir tilkjennegitt at det er innholdsmessig samordning mellom den overordnede beredskapsplanen og delberedskapsplanene, blir det samtidig gitt uttrykk for at det kan være behov for å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal. Det blir også tilkjennegitt at alle kommunale beredskapsplaner burde samles i et felles hoveddokument. På denne måten ville man sikre bedre oversikt og struktur i planverket.

---

<sup>5</sup> Frem til 1. januar 2021 het embetet *Fylkesmannen i Innlandet*.

### 5.2.2 Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Sør-Odal kommune har etterlevd de ovennevnte revisjonskriteriene på en jevnt over tilfredsstillende måte. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre følgende funn/bemerkninger:

- Et gjennomgående svar blant intervjurespondentene er at ansvarlinjene er tydelige og fungerer godt i kommunens beredskapsarbeid, herunder i forbindelse med den pågående koronapandemien.
- I undersøkelsen går det frem at kommunens beredskapsarbeid bygger på ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. Disse prinsippene gjør seg samtidig gjeldende i kommunens overordnede beredskapsplan.
- Det fremkommer av undersøkelsen at det er innholdsmessig samordning mellom kommunens overordnede beredskapsplan og delberedskapsplanene, men det blir også gitt uttrykk for at det kan være behov for å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal. Videre blir det tilkjennegitt at alle kommunale beredskapsplaner burde samles i et felles hoveddokument. På denne måten ville man sikre bedre oversikt og struktur i planverket.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal, foruten å samle alle kommunale beredskapsplaner i et felles hoveddokument.

### 5.3 Problemstilling III: Vedr. forankring i helse- og omsorgstjenesten.

Problemstilling III, jf. punkt 2.2, fokuserer på i hvilken grad beredskapsarbeidet er tilstrekkelig forankret i helse- og omsorgstjenesten. Av punkt 9.1.3 i vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterier for problemstilling III:

- Kommunen sikrer at det jevnlig foretas øving av beredskapsplaner som berører helse- og omsorgstjenesten. Etter § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal kommunens overordnede beredskapsplan øves annet hvert år. Kommunen skal også ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Det er tilstrekkelig at opplæringen først og fremst gis i forbindelse med øvelser (DSB: 2018).

- Kommunen evaluerer krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser.

### 5.3.1 Innhentede data

I undersøkelsen går det frem at Sør-Odal kommune har deltatt i beredskapsøvelser, men flere respondenter tilkjenner samtidig at øvelsesaktiviteten bør økes. Blant øvelsene som nevnes er:

- I 2012 ble beredskapsøvelse «Sør-Odal» gjennomført i regi av fylkesmannen. Dette var en generell beredskapsøvelse sett opp mot kommunens overordnede beredskapsplan. Øvelsen berørte blant annet kommunens helse- og omsorgstjeneste.
- En skogbrannøvelse ble gjennomført av fylkesmannen i 2016. Øvelsen involverte en rekke aktører i kommunen, herunder helse- og omsorgstjenesten.
- I 2019 tilrettela fylkesmannen for en kommunal øvelse der fokusområdet var bortfall av elektronisk kommunikasjon. Øvelsen berørte flere kommunale avdelinger, heriblant helse- og omsorgstjenesten.

Det fremkommer at samtlige av de ovennevnte øvelsene har blitt evaluert i form av skriftlige evalueringsnotater. Notatene inneholder blant annet opplysninger om tema og tidspunkt for øvelsene, hvem som deltok og eventuelle forbedringstiltak. Videre går det frem at deltakerne har mottatt veiledning og opplæring i forbindelse med øvelsene.

Etter at koronapandemien inntraff tidlig i 2020, har det ikke blitt gjennomført beredskapsøvelser i Sør-Odal kommune. Pandemien beskrives imidlertid som «en øvelse i seg selv».

Mange respondenter tilkjenner at kommunens helse- og omsorgstjeneste har gjort en god jobb i forbindelse med pandemien, og at ansatte har satt seg godt inn i planer og rutiner. Det har vært mye fokus på å sikre god smittevernopplæring av ansatte, og tiltak har blitt løpende evaluert. Eksempelvis har smittevernsplanens rutinebeskrivelser blitt videreutviklet underveis i pandemien.

### 5.3.2 Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Sør-Odal kommune har etterlevd de ovennevnte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre følgende funn/bemerkninger:

- I undersøkelsen går det frem at Sør-Odal kommune har deltatt i beredskapsøvelser, men flere respondenter tilkjenner samtidig at øvelsesaktiviteten bør økes.

Revisor vil anbefale at øvelsestakten økes slik at kommunen etterlever forskriftskravet om at det skal gjennomføres øvelser annet hvert år.

- Det fremkommer at samtlige av øvelsene har blitt evaluert i form av skriftlige evalueringsnotater. Notatene inneholder blant annet opplysninger om tema og tidspunkt for øvelsene, hvem som deltok og eventuelle forbedringstiltak. Videre går det frem at deltakerne har mottatt veiledning og opplæring i forbindelse med øvelsene.
- Mange respondenter tilkjenner at kommunens helse- og omsorgstjeneste har gjort en god jobb i forbindelse med koronapandemien, og at ansatte har satt seg godt inn i planer og rutiner. Det har vært mye fokus på å sikre god smittevernopplæring av ansatte, og tiltak har blitt løpende evaluert. Eksempelvis har smittevernplanens rutinebeskrivelser blitt videreutviklet underveis i pandemien.

#### **5.4 Problemstilling IV: Vedr. håndtering av pandemi**

Problemstilling IV, jf. punkt 2.2, fokuserer på i hvilken grad kommunen har vært i stand til å håndtere koronapandemien. Av punkt 9.1.4 i vedlegg B går det frem at revisor legger til grunn følgende oppsummerte revisjonskriterium for problemstilling IV:

- Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet i forbindelse med koronapandemien (jf. punkt 9.1.4).

##### **5.4.1 Innhentede data**

Kommunens kriseledelse er satt sammen av personer med ansvar for ulike områder i kommunen<sup>6</sup>, og alle i kriseledelsen har oppnevnte stedfortredere. Pr. tiden avholder kriseledelsen møte annenhver uke, og det skrives referat fra møtene. I intervjuene tilkjenner mange respondenter at kriseledelsen har fungert godt og strukturert under

---

<sup>6</sup> Kriseledelsen består av ordfører, kommunedirektør (operativ leder), kommuneoverlege, samtlige kommunalsjefer, beredskapskoordinator, kommunikasjonskoordinator samt loggfører. Under koronapandemien har kriseledelsens møter også blitt utvidet med enkelte andre deltakere, heriblant leder for helsestasjonen samt varaordfører.

koronapandemien. Et kjernepunkt har også vært å sikre god informasjon til innbyggerne. Kommunens hjemmesider har eksempelvis nesten daglig, blitt oppdatert med koronarelatert informasjon.

I kommunen er det etablert en særskilt smitteverngruppe som blant annet avlaster kriseledelsen i praktisk spørsmål. Smitteverngruppen består av 6-7 personer, inkludert kommuneoverlege, samt representanter fra helsestasjon og alle tjenestoområder innen helse og mestring. Flere respondenter gir uttrykk for at smitteverngruppen er et egnet forum til å håndtere smittevernsaker på et lavere nivå enn kriseledelsen. Pr. tiden avholder smitteverngruppen møte en gang pr. uke, og det skrives referat fra møtene.

I Sør-Odal kommune er kommuneoverlegen ansatt i 40 % stilling. Kommuneoverlegen har oppnevnt en stedfortreder, men respondenter opplyser at denne stedfortrederfunksjonen har vært noe sårbar med hensyn til tilgjengelighet.

Det blir opplyst at Sør-Odal kommune har hatt tilstrekkelig god kapasitet til å gjennomføre smittesporing, koronatesting og vaksinerings. Helsesykepleiere og jordmødre benyttes i liten grad til å gjennomføre testing og smittesporing, bortsett fra som bakvakt. Noen helsesykepleiere benyttes til å gjennomføre vaksinerings, men mye av personalet er også leid inn (pensjonerte sykepleiere) eller tilført fra andre kommunale avdelinger.

I forbindelse med koronapandemien har det vært mye fokus på å sikre nødvendig opplæring og forankring i planverk og organisasjon. Det har blant annet blitt gjennomført nettkurs i smittevern for ansatte i skole, barnehage, sykehjem og hjemmetjeneste. I denne forbindelse har det også blitt utarbeidet flere rutinebeskrivelser.

Det blir tilkjennegitt at det har forekommet en god kultur for samarbeid på tvers av kommunale avdelinger under pandemien. Respondenter opplyser at kommunen har gjort så godt den kunne for å ivareta tjenestetilbudet til barn, unge, gravide og utsatte grupper, men tilbudet er ikke like godt som før grunnet fysiske begrensninger. Videokonsultasjoner er for eksempel ikke særlig egnet innen psykisk helse, så kommunen har møtt enkelte brukere ute i friluft. Under pandemien har ensomheten naturlig nok økt i samfunnet.

Kommunens mål har vært å holde skole og barnehager oppe så mye som mulig, men alt kommunalt tjenestetilbud risikovurderes som følge av pandemien. På skolen har det, flere

ganger enn ønskelig, vært nødvendig å sette elever i karantene. Noen elever har gjennomført mange karantener.

Det er Glommasvingen skole som selv definerer hvilke elever som er «sårbare» og dette er gjerne knyttet til lærevansker, vanskelig familiesituasjon, fysiske eller psykiske vansker. Ved skolen benytter alle elever læringsbrett, men sårbare elever fikk tilbud om å få være på skolen under nedstengingen våren 2020 (hjemmeskolen). Det blir tilkjennegitt at man har vært gode til å organisere kohorter og det har ikke forekommet smitteutbrudd ved skolen. Større voksentetthet og oppdeling i mindre grupper opplyses samtidig ha fungert meget godt i barnehagene.

Smitteutbruddet ved sykehjemmet våren 2020 var en meget krevende situasjon med to pasientdødsfall. Trolig kom smitten inn på sykehjemmet ved at en ansatt var smittet, men uten at det sikkert kan bekreftes. Sykehjemmet har umoderne lokaler som er utfordrende i smittesituasjoner, og det ble tidlig satt i gang forebyggende tiltak for å hindre smittespredning. Respondenter forteller at man har arbeidet mye med bevegelsesmønsteret på sykehjemmet, herunder oppdeling i flere garderober og endret turnus med arbeidslag som ikke blandes. Utbruddet ble begrenset til kun korttidsavdelingen ved sykehjemmet. Siden mai/juni 2020 har det kun vært én ansatt som har vært koronasmitte.

Sykehuset har ikke skrevet ut koronasyke pasienter til sykehjemmet, selv om dette er en mulighet som kan oppstå. I så tilfelle er det etablert en egen adskilt koronaavdeling ved sykehjemmet. Respondenter forteller at dersom man får bekreftet at noen av sykehjemspasientene er smittet, blir disse også straks overført til koronaavdelingen. Sykehjemmets koronaavdeling driftes ikke i det daglige, men vil bli tilført personalressurser ved mistanke om smitte eller smitteutbrudd.

Det blir opplyst at kommunen, i samsvar med Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer, har hatt jevnlig og god dialog med en rekke eksterne aktører i koronarelaterte spørsmål. Eksempler på slike aktører er:

- Statsforvalteren i Innlandet
- Akershus universitetssykehus
- Fastlegene i kommunen

- Folkehelseinstituttet
- Sanitetsforeningen
- Kommunene i Kongsvingerregionen

I Kongsvingerregionen har kommunene samarbeidet med Akershus universitetssykehus knyttet til planer for overføring av pasienter og frigjøring av sykehuskapasitet.

#### 5.4.2 Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Sør-Odal kommune har etterlevd ovennevnte revisjonskriterium på en i hovedsak tilfredsstillende måte. Som begrunnelse for dette vil revisor anføre følgende funn/bemerkninger:

- Kommunens kriseledelse er satt sammen av personer med ansvar for ulike områder i kommunen, og alle i kriseledelsen har oppnevnte stedfortredere. I intervjuene tilkjenner mange respondenter at kriseledelsen har fungert godt og strukturert under koronapandemien.
- I kommunen er det etablert en særskilt smitteverngruppe som blant annet avlaster kriseledelsen i praktisk spørsmål. Flere respondenter gir uttrykk for at smitteverngruppen er et egnet forum til å håndtere smittevernsaker på et lavere nivå enn kriseledelsen.
- I Sør-Odal kommune er kommuneoverlegen ansatt i 40 % stilling. Kommuneoverlegen har oppnevnt en stedfortreder, men respondenter opplyser at denne stedfortrederfunksjonen har vært noe sårbar med hensyn til tilgjengelighet.

Revisor vil anbefale at kommunen ser på muligheten for å styrke funksjonen som kommuneoverlegens stedfortreder.

- Det blir opplyst at Sør-Odal kommune har hatt tilstrekkelig god kapasitet til å gjennomføre smittesporing, koronatesting og vaksinerings. Helsesykepleiere og jordmødre benyttes i liten grad til å gjennomføre testing og smittesporing, bortsett fra som bakvakt.
- I forbindelse med pandemien har det vært mye fokus på å sikre nødvendig opplæring og forankring i planverk og organisasjon. Det har blant annet blitt gjennomført nettkurs i smittevern for ansatte i skole, barnehage, sykehjem og hjemmetjeneste.

- Det blir tilkjennegitt at det har forekommet en god kultur for samarbeid på tvers av kommunale avdelinger under pandemien. Respondenter opplyser at kommunen har gjort så godt den kunne for å vareta tjenestetilbudet til barn, unge, gravide og utsatte grupper, men tilbudet er ikke like godt som før grunnet fysiske begrensninger.
- Kommunens mål har vært å holde skole og barnehager oppe så mye som mulig, men alt kommunalt tjenestetilbud risikovurderes som følge av pandemien. Ved skolen benytter alle elever læringsbrett, men sårbare elever fikk tilbud om å få være på skolen under nedstengingen våren 2020 (hjemmeskolen). Det blir tilkjennegitt at man har vært gode til å organisere kohorter og det har ikke forekommet smitteutbrudd ved skolen. Større voksetetthet og oppdeling i mindre grupper opplyses samtidig ha fungert meget godt i barnehagene.
- Sykehuset har ikke skrevet ut koronasyke pasienter til sykehjemmet, selv om dette er en mulighet som kan oppstå. I så tilfelle er det etablert en egen adskilt koronaavdeling ved sykehjemmet. Respondenter forteller at dersom man får bekreftet at noen av sykehjemspasientene er smittet, blir disse også straks overført til koronaavdelingen.
- Det blir opplyst at kommunen, i samsvar med Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer, har hatt jevnlig og god dialog med en rekke eksterne aktører i koronarelaterte spørsmål. I Kongsvingerregionen har kommunene samarbeidet med Akershus universitetssykehus knyttet til planer for overføring av pasienter og frigjøring av sykehuskapasitet.

## 5.5 Revisors konklusjon og samlede anbefalinger

Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- I. Hvordan håndterer kommunen sin overordnede beredskapsplikt?
- II. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet?
  - Herunder sett i forhold til etablerte delberedskapsplaner.
- III. Er beredskapsarbeidet tilstrekkelig forankret i helse- og omsorgstjenesten?
- IV. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere koronapandemien?



Med bakgrunn i de vurderinger som er foretatt i relasjon til hver problemstilling, er revisors samlede konklusjon at Sør-Odal kommune har etterlevd de fastsatte revisjonskriteriene på en primært tilfredsstillende måte. Revisor fremmer følgende samlede anbefalinger:

- Det fremkommer at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ikke har blitt oppdatert etter ferdigstillelsen i 2015, mens den overordnede beredskapsplanen sist ble revidert i mars 2018.

Revisor vil anbefale at kommunen ser til at risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplanen oppdateres/revideres i samsvar med fastsatte krav.

- I undersøkelsen går det frem at det er innholdsmessig samordning mellom kommunens overordnede beredskapsplan og delberedskapsplanene, men det blir også gitt uttrykk for at det kan være behov for å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal. Videre blir det tilkjennegitt at alle kommunale beredskapsplaner burde samles i et felles hoveddokument. På denne måten ville man sikre bedre oversikt og struktur i planverket.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal, foruten å samle alle kommunale beredskapsplaner i et felles hoveddokument.

- Det fremkommer av undersøkelsen at Sør-Odal kommune har deltatt i flere beredskapsøvelser, men flere respondenter tilkjennegir samtidig at øvelsesaktiviteten bør økes.

Revisor vil anbefale at øvelsestakten økes slik at kommunen etterlever forskriftskravet om at det skal gjennomføres øvelser annet hvert år.

- I Sør-Odal kommune er kommuneoverlegen ansatt i 40 % stilling. Kommuneoverlegen har oppnevnt en stedfortreder, men respondenter opplyser at denne stedfortrederfunksjonen har vært noe sårbar med hensyn til tilgjengelighet.

Revisor vil anbefale at kommunen ser på muligheten for å styrke funksjonen som kommuneoverlegens stedfortreder.

## 6 Kommunedirektørens uttalelse til rapporten

Det vises til forvaltningsrevisjonens rapport Beredskapsarbeid i Sør-Odal kommune.

I oversendelsesbrevet bes det om kommunedirektørens syn på rapporten:

*«Kommunedirektøren får rapporten til uttalelse i henhold til kommuneloven § 23-5, annet ledd. Hensikten med uttalelsen er å få frem kommunedirektørens syn på rapporten, på revisors vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Vi ber også om tilbakemelding på:*

- *Om det planlegges å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. I så tilfelle. Hvilke tiltak planlegges, og når er de tenkt innført.*
- *Om rapporten oppfattes som nyttig for kommunen. Det bes om at svaret begrunnes.*

*Kommunedirektøren har også mulighet til å kommentere bruk av revisjonskriterier, metode, anvendte kilder eller data og/eller dialogen med revisor under prosjektgjennomføringen».*

Kommunedirektøren mener rapportens hovedkonklusjoner og anbefalinger er i tråd med organisasjonens oppfatning.

Rapporten oppfattes som nyttig for kommunen, spesielt i forhold til planlagt revisjon av overordnede planer og delplaner, samt utarbeiding av plan for øvelser.

Kommunedirektøren har for øvrig ingen kommentarer til revisjonskriterier, metode, anvendte kilder eller data og/eller dialog med revisor under prosjektgjennomføringen.

Kommunedirektørens uttalelser til hovedkonklusjoner og anbefalinger, samt planlagte tiltak beskrives under:

Vedrørende første kulepunkt som lyder:

- Det fremkommer at kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse ikke har blitt oppdatert etter ferdigstillingen i 2015, mens den overordnede beredskapsplanen sist ble revidert i mars 2018.

Revisor vil anbefale at kommunen ser til at risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplanen oppdateres/revideres i samsvar med fastsatte krav.

*Kommunens kommentar:*

Det planlegges for en revisjon av kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse i 2022. Kommunen vil høyst sannsynlig benytte eksterne bidragsytere for å sikre denne prosessen med hensyn på både arbeidets omfang og tilpasning til gjeldende veileder og lover/forskrifter. Kostnader for gjennomføringen av dette arbeidet må synliggjøres i kommunens budsjett for 2022.

Vedrørende andre kulepunkt som lyder:

- I undersøkelsen går det frem at det er innholdsmessig samordning mellom kommunens overordnede beredskapsplan og delberedskapsplanene, men det blir også gitt uttrykk for at det kan være behov for å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal. Videre blir det tilkjennegitt at alle kommunale beredskapsplaner burde samles i et felles hoveddokument. På denne måten ville man sikre bedre oversikt og struktur i planverket.

Revisor vil anbefale at kommunen vurderer å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal, foruten å samle alle kommunale beredskapsplaner i et felles hoveddokument.

*Kommunens kommentar:*

Arbeidet med å standardisere delberedskapsplanene etter en felles mal er igangsatt og vil følges opp under arbeidet med revisjon av kommunens overordnede planverk, jf. kommentar til første kulepunkt.

Vedrørende tredje kulepunkt som lyder:

- Det fremkommer av undersøkelsen at Sør-Odal kommune har deltatt i flere beredskapsøvelser, men flere respondenter tilkjenner samtidig at øvelsesaktiviteten bør økes.

Revisor vil anbefale at øvelsestakten økes slik at kommunen etterlever forskriftskravet om at det skal gjennomføres øvelser annet hvert år.

*Kommunens kommentar:*

Kommunen vil utarbeide øvelsesplaner som sørger for at kommunen etterlever forskriftskravet til gjennomføring av øvelser. Det er naturlig å se på dette i tilknytning til øvrig arbeid med revisjon av kommunens overordnede planverk, jf. kommentar til første kulepunkt.

Vedrørende siste kulepunkt som lyder:

- I Sør-Odal kommune er kommuneoverlegen ansatt i 40 % stilling. Kommuneoverlegen har oppnevnt en stedfortreder, men respondenter opplyser at denne stedfortrederfunksjonen har vært noe sårbar med hensyn til tilgjengelighet.

Revisor vil anbefale at kommunen ser på muligheten for å styrke funksjonen som kommuneoverlegens stedfortreder.

*Kommunens kommentar:*

Det pågår et utredningsarbeid for å etablere et regionalt samarbeid for et samfunnsmedisinsk senter inkludert miljørettet helsevern i Kongsvinger regionen.

Rådmannsutvalget (RU) ga i januar 2020 Helseledernetverket i oppdrag å utrede regionalt samarbeid for samfunnsmedisinsk senter og miljørettet helsevern. Helseledernetverkets foreslåtte mandat ble godkjent i RU og det ble utarbeidet fremdriftsplan og etablert en arbeidsgruppe. Så kom pandemien og utredningen ble satt på vent. Gjennom pandemien har kommunene erfart viktigheten av å få på plass et slikt samarbeid, og regionrådet har løftet dette frem som et prioritert arbeid.

Med et samfunnsmedisinsk senter vil sårbarheten knyttet til fravær og ferieavvikling reduseres ved at flere kommuneoverleger jobber sammen i et team. Det tas sikte på politisk behandling av arbeidsgruppas rapport og anbefalinger høsten 2021, og at etablering kan skje tidlig i 2022.

Avslutningsvis ønsker vi å takke for et godt samarbeid med forvaltningsrevisjonen.

Med vennlig hilsen

Anita Orlund

Kommunedirektør

## 7 Kilder

Andersen, Jon Aarum (1995): *Ledelse og ledelsesteorier. Om hvilke svar ledelsesforskningen kan gi*. Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.

Andersen, Kari Merete, Bodhild Laastad, Stein Ove Songstad og Anna Ølnes (2006): *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Bryman, Alan (2004): *Social research methods*. 2. utgave. Oxford: Oxford University Press.

COSO (2005): *Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk*. Oslo: Norges Interne Revisorers Forening.

Dahler-Larsen, Peter (2002): *At fremstille kvalitative data*. Odense: Odense universitetsforlag.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018): *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*.

Eriksen, Frits A., Ole Kr. Rogndokken og Stein Ove Songstad (2000): *Veileder forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges kommunerevisorforbund.

*Forskrift om kommunal beredskapsplikt* (2011).

Helsedirektoratet (2021): *Koronavirus – beslutninger og anbefalinger. Nasjonal veileder*.

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. 3. utgave. Oslo: Tano.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.

*Kommuneloven* (2018).

Larsen, Ann Kristin (2007): *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Norges Kommunerevisorforbund (2020): *RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon*. Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.

Odelstingsproposisjon nr. 61 (2008-2009): *Om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)*.

Offerdal, Audun (2005): «Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt». I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Or, why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the economic development administration. As told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley, Calif.: California University Press.

Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.

*Sivilbeskyttelsesloven* (2010).

Sør-Odal kommune (2015): *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse*.

Sør-Odal kommune (2016): *Overordnet beredskapsplan*.

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Thorsvik, Jan (1985): «Hvorfor mislykkes offentlig politikk?». I Bleiklie, Ivar m.fl. (red.): *Politikkens forvaltning. Festskrift til Knut Dahl Jacobsen på 60-årsdagen 14. desember 1985*. Bergen: Universitetsforlaget.

Winter, Søren (2001): «Implementeringsforskningen og dens relation til evaluering». I Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag.

## 8 Vedlegg A: Sammenfatning av problemstillinger, revisjonskriterier og metode

Mens revisjonskriteriene utvelges med bakgrunn i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innhentede dataene skal vurderes opp mot, danner metoden grunnlaget for hvordan de nødvendige dataene skal kunne hentes inn. Det kan fastslås at forvaltningsrevisjon er en dynamisk prosess (Andersen, K.M. m.fl.: 2006).

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Metode
<p>Følgende problemstillinger er satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. Hvordan håndterer kommunen sin overordnede beredskapsplikt?</li><li>II. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet?<ol style="list-style-type: none"><li>▪ Herunder sett i forhold til etablerte delberedskapsplaner.</li></ol></li><li>III. Er beredskapsarbeidet tilstrekkelig forankret i helse- og omsorgstjenesten?</li><li>IV. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere koronapandemien?</li></ol>	<p>Kilder til revisjonskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sivilbeskyttelsesloven.</li><li>• Forskrift om kommunal beredskapsplikt.</li><li>• Odelstingsproposisjon nr. 61 (2008-2009).</li><li>• Veileder fra DSB til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2018).</li><li>• Helsedirektoratets veileder om håndtering av koronavirus (2021).</li><li>• COSO-rammeverket.</li><li>• Implementeringsteori.</li></ul>	<p>Kvalitative intervjuer og dokumentanalyse</p>



## 9 Vedlegg B: Utlede revisjonskriterier

### 9.1 Revisjonskriteriene og problemstillingene

I det følgende utledes det revisjonskriterier i relasjon til problemstillingene, jf. punkt 2.2.

#### 9.1.1 Problemstilling I: Vedr. overordnet beredskapsplikt

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling I, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på hvordan kommunen håndterer sin overordnede beredskapsplikt.

Frem til 2010 forelå det ingen lovkrav til generell kommunal beredskapsplikt. Det fulgte imidlertid av nærhetsprinsippet og av administrativ forvaltningspraksis at den enkelte kommune hadde ansvaret for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet (Odelstingsproposisjon nr. 61 (2008-2009)). Videre var kommunene som i dag, pålagt lovmessige krav til beredskapsforberedelser på ulike sektorområder, så som innen brannvern og helsetjenester.

Lov av 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), lovfestet en generell kommunal beredskapsplikt. I lovens § 14 første ledd stilles det krav om at kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse<sup>7</sup> for å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet. I tillegg plikter kommunen å vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og på hvilken måte hendelsene kan påvirke lokalsamfunnet.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt inneholder flere krav til kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Analysen skal, i medhold av § 2, forankres i kommunestyret og som minimum omfatte:

- a) Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- b) Risiko- og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- c) Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.

---

<sup>7</sup>Gjerne omtalt som *ROS-analyse*.

- d) Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- e) Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- f) Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse skal, med bakgrunn i sivilbeskyttelsesloven § 14 tredje ledd, som minimum oppdateres hvert fjerde år og forøvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan, jf. sivilbeskyttelsesloven § 15 første ledd. Etter § 4 annet ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal beredskapsplanen som minimum inneholde:

- a) En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- b) En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
- c) En 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.
- d) Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- e) Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal, med bakgrunn i sivilbeskyttelsesloven § 15 tredje ledd, som minimum revideres en gang pr. år.

## Oppsummerte revisjonskriterier

- Kommunen har gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse med forankring i kommunestyret. Analysen tilfredsstillende minimumskravene til innhold etter forskrift om kommunal beredskapsplikt og er som minimum oppdatert hvert fjerde år.
- Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Planen tilfredsstillende minimumskravene til innhold etter forskrift om kommunal beredskapsplikt og er som minimum revidert en gang pr. år.

### 9.1.2 Problemstilling II: Vedr. ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling II, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad det er en klar og tydelig ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet, herunder sett i forhold til etablerte delberedskapsplaner.

I Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, blir det påpekt at krisesituasjoner setter krav til raske beslutninger og tiltak. Med dette som bakgrunn vil det være sentralt at beredskapsplaner presiserer hvem som skal gjøre hva, når og hvordan. I forskriftens § 4 første ledd går det frem at kommunens overordnede beredskapsplan skal samordnes og integreres med kommunens øvrige beredskapsplaner (delberedskapsplaner).

Det ovennevnte veilederen fremhever at kommunens beredskapsarbeid bygger på prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke (se nedenfor). Prinsippene skal tydeliggjøre at samfunnssikkerhetsaktørene har et ansvar for å utvikle robuste samfunnsfunksjoner, ha beredskap og samarbeide med andre for å håndtere og normalisere situasjonen.

### **Ansvarsprinsippet**

Den virksomheten som til daglig har ansvaret for et fagområde, har også ansvaret for samfunnssikkerheten på dette området. Ansvarsprinsippet innebærer en plikt til å

opprettholde viktige funksjoner og oppgaver innenfor egen virksomhet dersom det inntreffer en uønsket hendelse.

### **Likhetsprinsippet**

Ved håndteringen av en uønsket hendelse skal kommunens organisering være mest mulig lik den ordinære organisasjonen. Erfaring og kunnskap om organisasjonen som opparbeides gjennom det daglige arbeidet, er et godt utgangspunkt for effektiv krisehåndtering.

### **Nærhetsprinsippet**

En uønsket hendelse skal håndteres på lavest mulig nivå, for eksempel på skadestedet, i kommunen eller i virksomheten som er rammet.

### **Samvirkeprinsippet**

Alle samfunnsikkerhetsaktører har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter, både når det gjelder forebygging, beredskap og krisehåndtering.

## **Oppsummerte revisjonskriterier**

- Kommunens beredskapsarbeid bygger på ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.
- Kommunens overordnede beredskapsplan er samordnet og integrert med kommunens øvrige beredskapsplaner (delberedskapsplaner).

### **9.1.3 Problemstilling III: Vedr. forankring i helse- og omsorgstjenesten**

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling III, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad beredskapsarbeidet er tilstrekkelig forankret i helse- og omsorgstjenesten. Følgelig er spørsmålet knyttet til implementering, da implementering retter søkelyset på hva som skjer, om noe, etter at et det er fastlagt en politikk for et samfunnsområde (Offerdal: 2005).

At implementeringen ikke alltid går som planlagt, finnes det mange eksempler på (Pressman og Wildavsky: 1973, Kjellberg og Reitan: 1995, Winter: 2001). En ting er selve vedtaket, en annen ting er hvordan det settes ut i livet (Offerdal: 2005). Det er mange forhold som kan forklare hvorfor implementeringen ikke alltid går som planlagt. Uklare mål, knapphet på tid, manglende økonomi og utilstrekkelige personalressurser, er eksempler på vanlige forklaringsfaktorer (Thorsvik: 1985, Offerdal: 2005).

Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt. Ifølge anerkjente normer for virksomhetsstyring, slik som COSO-rammeverket, medvirker systemer til gjennomføring av virksomhetens mål. Dette inkluderer blant annet aktiviteter for planlegging, oppfølging, opplæring og evaluering av tiltak.

I Sør-Odal kommune er det utarbeidet flere beredskapsplaner som berører helse- og omsorgstjenesten, heriblant kommunens overordnede beredskapsplan samt smittevernplan. For å sikre at plandokumentene forankres i organisasjonen, vil det være sentralt at planene øves jevnlig. Gjennom øvelser kan kommunen teste og videreutvikle sine beredskapsplaner og kriseorganisasjon, gi opplæring til de som inngår i kommunens kriseorganisasjon og avdekke styrker og svakheter i samfunnssikkerhetsarbeidet (DSB: 2018).

Etter § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal kommunens overordnede beredskapsplan øves annet hvert år. Kommunen skal også ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Det er tilstrekkelig at opplæringen først og fremst gis i forbindelse med øvelser (DSB: 2018).

I forskriftens § 8 stilles det krav om at krisehåndteringen skal evalueres etter øvelser og uønskede hendelser. Bestemmelsen er gitt for å synliggjøre at erfaringer og læring gjennom øvelser og uønskede hendelser er viktige for å videreutvikle samfunnssikkerhetsarbeidet (DSB: 2018).

## Oppsummerte revisjonskriterier

- Kommunen sikrer at det jevnlig foretas øving av beredskapsplaner som berører helse- og omsorgstjenesten. Etter § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal kommunens overordnede beredskapsplan øves annet hvert år. Kommunen skal også ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Det er tilstrekkelig at opplæringen først og fremst gis i forbindelse med øvelser (DSB: 2018).
- Kommunen evaluerer krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser.

### 9.1.4 Problemstilling IV: Vedr. håndtering av pandemi

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling IV, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad kommunen har vært i stand til å håndtere koronapandemien?

I Helsedirektoratets nasjonale veileder «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger» fremkommer understående retningslinjer knyttet til organisering av beredskapsarbeidet.

\*\*\*

Direktoratet ber kriseledelser i regionale helseforetak (RHF) / helseforetak (HF) og kommuner om å:

- Organisere kriseledelse med stedfortredere for å kunne stå i smitteutbrudd over tid – pandemierfaringer tilsier at kommunene også bør ha stedfortredere for kommuneoverlegene og tilstrekkelig kommuneoverlege-kapasitet til smitteutbrudd-kriseledelse langt ut i 2021.
- Gjøre seg kjent med virksomhetens beredskapsplan, smittevernplan, ressursoversikter og samarbeidsparter.
- Ha gjensidig dialog for samarbeid mellom helseforetak og kommuner om helsehjelp til befolkningen, smittevernutstyr, pasienttransport, prøvetaking mm.

- Ha regelmessig dialog med sine ledere i sykehus, legevakter, fastleger, kommunale tjenester og institusjoner, kommuneoverleger og smitteoppsporingsteam - for god situasjonsforståelse i tjenestene ved kapasitetsbelastende smitteutbrudd over lengre tid.
- Iverksette tiltak og ressursomdisponeringer for tilstrekkelig kapasitet til prøvetaking, smitteoppsporing og helsehjelp.
- Fortløpende risikovurdere alle tjenestetilbud, og ivareta tjenestetilbud til barn, unge, gravide og utsatte grupper.
- Samarbeide med Folkehelseinstituttet (FHI), frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret, nabokommuner med flere.
- Rapportere behov for ressurstøtte til Fylkesmannen, Helsedirektoratet og FHI.

For frigjøring av sykehuskapasitet, skal HF og kommuner ha felles planer for overføring av pasienter fra sykehus til kommuner.

Kommunens kriseledelse skal sikre kapasiteter i tjenestene ved smitteutbrudd. Kommunene bør organisere adskilte tilbud til vanlige pasienter og til pasienter med mistenkt covid-19-luftveisplager.

Kommunene bør spesielt opprettholde et normalt tjenestetilbud til barn, unge, gravide og utsatte grupper generelt under koronapandemien. Ved smitteutbrudd bør det tilstrebes å holde barnehager og skoler så åpne som mulig. Helsedirektoratet tilrår at kommunene lærer opp egnede personer og bruker annet ressurspersonell til smitteoppsporing og testing slik at jordmødre og helsesykepleiere i størst mulig grad kan brukes for å opprettholde et tilgjengelig tilbud til barn, unge og gravide.

### **Oppsummert revisjonskriterium**

- Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet i forbindelse med koronapandemien.

## 10 Vedlegg C: Reliabilitet og validitet

### 10.1 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er sentrale begreper i kvalitetssikringen av undersøkelser. I det følgende angis sider ved undersøkelsens reliabilitet og validitet.

#### 10.1.1 Reliabilitet

En undersøkelses reliabilitet bestemmes av hvordan målingene er gjort og hvor nøyaktig en er i den videre behandlingen av dataene (Holme og Solvang: 1996). For å sikre at respondentene «kjenner seg igjen» i de nedtegnede intervjudataene forelegges de sine respektive intervjureferater til verifisering.

Jacobsen (2005) fremhever at respondentene kan bli utsatt for en undersøkelseeffekt. Det er ikke uvanlig at en undersøkelsessituasjon kan oppfattes som kunstig og unaturlig. Dette kan få intervjuobjektene til å opptre noe annerledes enn de ellers ville ha gjort. Enkelte kan for eksempel bli reserverte med å svare på kritiske spørsmål. Som et ledd i å forhindre noe av dette forsøkes det i størst mulig grad å behandle respondentene anonymt. I rapporten henføres for eksempel ikke innhentede data direkte til enkeltrespondenter.

For at intervjusituasjonen skal oppleves så naturlig som mulig vektlegges det at intervjuene skal foregå i rolige omgivelser og at respondentene skal få snakke relativt fritt. En fordel med de kvalitative intervjuene er nettopp muligheten til å snakke relativt fritt. Imidlertid er det nødvendig med en viss struktur på intervjuene. Derfor utvikles det en intervjuguide med de sentrale temaene og spørsmålene for undersøkelsen (jf. vedlegg D). På denne måten unngås det i større grad at sentrale spørsmål kan utebli, foruten at det også forenkler analysearbeidet. Når det stilles spørsmål om bestemte temaer, blir det enklere å kategorisere og tolke dataene ut ifra dette. Hvilke spørsmål som stilles til hver enkelt respondent vil imidlertid variere noe. Dette kommer av deres ulike posisjoner og roller (jf. punkt 4.2). Fleksibilitet er som Thagaard (1998) fremhever, viktig for å knytte spørsmålene til den enkelte respondents forutsetninger.



Videre har det vært fokus på å sikre at rapportens opplysninger stemmer overens med mottatte opplysninger og innhentede dokumenter. Derfor har forvaltningsrevisjonsrapporten blitt underlagt intern kvalitetssikring i henhold til Revisjon Øst sine rutiner for intern kvalitetskontroll av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Rapportens grunnlag har i denne forbindelse blitt kontrollert flere ganger.

### **10.1.2 Validitet**

Validiteten sier noe om hvor gyldige eller relevante dataene er for det en søker å undersøke (Eriksen m.fl.: 2000).

En fordel med den kvalitative intervjuundersøkelsen er at den sikrer høy begrepsvaliditet, hvilket omhandler at en faktisk måler det en søker å måle. Det er nemlig intervjuobjektene som i stor grad definerer hva som er den «riktige» forståelsen av fenomenet (Jacobsen: 2005). Det kvalitative intervjuet påtvinger ikke respondentene faste svaralternativer som et kvantitativt spørreskjema. Ved å stille utdypende spørsmål kan man således styrke muligheten for å avklare eventuelle misforståelser (Larsen: 2007). For å forenkle analyse- og kategoriseringsarbeidet har det imidlertid blitt valgt å strukturere intervjuene noe (jf. punkt 10.1.1). Intervjuene «flyter således ikke helt fritt».

Selv om det kvalitative intervjuet er egnet til å sikre høy begrepsvaliditet er det ikke like egnet til generalisering. Den kvalitative metoden vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent (Jacobsen: 2005). En styrke ved metoden er at den er egnet til å oppnå nærhet og dybde på et avgrenset område (Ryen: 2002). Metoden kan være egnet til å undersøke komplekse problemer (Dahler-Larsen: 2002). En svakhet med metoden er imidlertid at den kan være lite egnet til generalisering. Ofte deltar det kun et fåtall personer i kvalitative intervjuundersøkelser. Gjennomføring av intervjuer er nemlig en omfattende og tidkrevende prosess. En konsekvens er at det kan bli problemer med representativiteten og dermed også muligheten til å generalisere (Bryman: 2004). Selv om intervjuundersøkelsen ikke er basert på generaliserbare data, har revisor vektlagt å intervjuer nøkkelpersoner innen kommunens beredskapsarbeid. Videre søker den angitte dokumentanalysen (jf. punkt 4.2) å supplere intervjudataene ved å fremskaffe et mer

skriftlig underlag. Revisor anser den valgte metodetrianguleringen som velegnet til å kunne fremskaffe nyanserte data i relasjon til problemstillingenes karakter (jf. punkt 4.1), hvilket igjen muliggjør at det kan reises aktuelle spørsmål med hensyn til kommunens beredskapsarbeid.

For å styrke undersøkelsens validitet har det videre blitt trukket inn sentral litteratur og regelverk som berører forvaltningsrevisjonens problemområde (jf. kapittel 3 og litteraturlisten). Dette har dannet basis for utledningen av revisjonskriteriene (jf. vedlegg B) og vil bidra til at det gis større visshet om at undersøkelsen og funnene er relevante.

## 11 Vedlegg D: Intervjuguide

### Innledning

-Presentasjon av møtedeltakerne.

-Orientering om hva forvaltningsrevisjon er i sitt vesen.

-Orientering om bakgrunnen for prosjektet samt om prosjektets tidsplan. Det orienteres samtidig om at det skrives et referat fra intervjuet som sendes respondenten for godkjenning i etterkant.

-Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

### Hoveddel

-Organisering og ansvarsfordeling innen det undersøkte området.

-Presentasjon av problemstillinger.

### **Problemstilling I**

Problemstillingen fokuserer på hvordan kommunen håndterer sin overordnede beredskapsplikt.

### Følgende oppsummerte revisjonskriterier legges til grunn:

- Kommunen har gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse med forankring i kommunestyret. Analysen tilfredsstillende minimumskravene til innhold etter forskrift om kommunal beredskapsplikt og er som minimum oppdatert hvert fjerde år.
- Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Planen tilfredsstillende minimumskravene til innhold etter forskrift om kommunal beredskapsplikt og er som minimum revidert en gang pr. år.

## **Problemstilling II**

Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad det er en klar og tydelig ansvarsfordeling i beredskapsarbeidet, herunder sett i forhold til etablerte delberedskapsplaner.

Følgende oppsummerte revisjonskriterier legges til grunn:

- Kommunens beredskapsarbeid bygger på ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.
- Kommunens overordnede beredskapsplan er samordnet og integrert med kommunens øvrige beredskapsplaner (delberedskapsplaner).

## **Problemstilling III**

Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad beredskapsarbeidet er tilstrekkelig forankret i helse- og omsorgstjenesten.

Følgende oppsummerte revisjonskriterier legges til grunn:

- Kommunen sikrer at det jevnlig foretas øving av beredskapsplaner som berører helse- og omsorgstjenesten. Etter § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal kommunens overordnede beredskapsplan øves annet hvert år. Kommunen skal også ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Det er tilstrekkelig at opplæringen først og fremst gis i forbindelse med øvelser (DSB: 2018).
- Kommunen evaluerer krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser.

## **Problemstilling IV**

Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad kommunen har vært i stand til å håndtere koronapandemien?

Følgende oppsummerte revisjonskriterier legges til grunn:

- Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet i forbindelse med koronapandemien.

\*\*\*

-Risikoforhold / suksesskriterier / forbedringspotensial knyttet til problemområdet.

-Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

**Avslutning**

-Kort oppsummering.

-Ev. spørsmål ifra møtedeltakerne.

-Etterspørre relevante dokumenter innen området.

-Takke for samtalen – ser frem til videre samarbeid og tar kontakt ved behov.