



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

# BEREDSKAP

EIDSKOG KOMMUNE 2021

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)  
Org. nr.: 974 644 576 MVA

## Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp pedagogisk med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmo­dell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener at tjenesten har. For leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag (kap. 1),
- informasjon om bestillingen (kap. 2-4),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag (kap. 5),
- problemstillingene (kap. 6-8),
- presentasjon av data (kap. 6-8),
- vurderinger (kap. 6-8),
- konklusjon (kap. 9),
- anbefalinger (kap. 10),
- kommunedirektørens uttalelse (kap. 11),
- referanser (kap. 12) og
- revisjonskriterier (vedlegg A)
- tabell over vurderte revisjonskriterier (vedlegg B)

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Løten, den 7. april 2022.



Jo Erik Skjeggstad  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kristoffer Myklebust Svendsen  
Utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag .....	5
2	Bakgrunn for prosjektet .....	9
3	Formål og aktualitet .....	9
4	Avgrensninger.....	9
5	Metode for revisjonen.....	10
5.1	Dokumentstudier .....	10
5.2	Intervjuer .....	10
5.3	Validitet og reliabilitet .....	10
6	Problemstilling 1 – Kommunens overordnede beredskapsarbeid .....	12
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1 .....	12
6.2	Innhentet data.....	13
6.3	Revisors vurdering.....	27
7	Problemstilling 2 – Ansvars- og oppgavefordeling.....	32
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2 .....	32
7.2	Innhentet data.....	33
7.3	Revisors vurdering.....	37
8	Problemstilling 3 – Pandemi.....	40
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3 .....	40
8.2	Innhentet data.....	40
8.3	Revisors vurdering.....	44
9	Konklusjon .....	45
9.1	I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid? .....	45
9.2	Er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet? .....	47
9.3	I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?.....	47
10	Anbefalinger .....	48
11	Rådmannens/Kommunedirektørens uttalelse .....	50
12	Referanser .....	54
12.1	Lovtekster .....	54
12.2	Internettreferanser .....	54
12.3	Tilsendt fra kommuner ifm. forvaltningsrevisjon.....	55
12.4	Bøker .....	56
13	Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier .....	57
13.1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	57

## 1 Sammendrag

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å vurdere om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk. I arbeidet har vi også holdt et fokus på kommunens håndtering av koronapandemien, da norske kommuner siden sen vinteren 2020 har vært nødt til å håndtere utbrudd av COVID-19. Dette har lagt press på kommunal tjenesteproduksjon, i tillegg til at det har vært en belastning på helseforetak og den norske regjeringen. Følgende problemstillinger er besvart:

- 1. I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?**
- 2. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?**
- 3. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?**

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vi utledet revisjonskriterier fra lover og forskrifter knyttet til beredskap i kommunene, samt veiledere fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap. Data i forvaltningsrevisjonsprosjektet er innhentet ved intervjuer av kommunens administrasjon, og dokumentgjennomgang av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser, og beredskapsplaner.

### **Problemstilling 1: I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?**

For denne problemstillingen har vi sett at kommunen har en del ting på plass i det overordnede beredskapsarbeidet. Likevel har vi sett at det finnes noen forbedringspunkter. Vi konkluderer med at Eidskog kommune bør arbeide med følgende:

Vi mener at kommunedirektørens system for internkontroll, inkludert internkontroll på beredskapsområdet, har et forbedringspotensiale. Vi konkluderer med at det tar en del tid før risiko og sårbarhetsanalysene og beredskapsplanene for avdelingene i kommunen oppdateres. Disse treghetene meldes heller ikke inn som avvik i kommunens kvalitetssystem. Det at rutineene overløper sin revisjonsdato uten at dette går tjenestevei, gjør det videre utfordrende å være bevisst avvik i internkontrollarbeidet. Dette er en organisatorisk utfordring, siden rådmannen legger vekt på kommunens planverk som utgangspunktet for intern kontroll. Vi konkluderer med at saksbehandlingskapasiteten i Eidskog gjør det vanskelig å holde planene oppdaterte, og med det opprettholde god intern kontroll i kommunen. Vi har ikke informasjon om at kommunen avdekker og følger opp områder hvor det er risiko for avvik, på en systematisk måte, noe som er en viktig del av et godt internkontrollsystem.

Vi har heller ikke informasjon om at kommunen gjennomfører systematiske evalueringer for forbedring av skriftlige prosedyrer/internkontrolltiltak eller intern administrativ rapportering om internkontroll tilknyttet beredskap. Dette kan ha sammenheng med at internkontrollsystemet Compilo oppleves som upraktisk og uoversiktlig, av flere i administrasjonen.

Vi konkluderer og, når det kommer til § 25-2, om at rådmannen skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn, at dette arbeidet er noe stykkevis og delt. Et eget kapittel i årsrapporten som oppsummerer internkontrollarbeidet og statlige tilsyn for det siste året vil være en god løsning her. Vi konkluderer og med at dersom dette kapitlet også omfatter beredskap vil dette

kanskje bidra til å løfte fokus på beredskap også i rolige perioder. Vi mener generelt at kommunens internkontrollsystem bør dokumenteres i større grad.

Vi har sett at Eidskog kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2015 til en viss grad fyller kravet fra forskrift om kommunal beredskapsplikt. Det er imidlertid noen scenarier, som det er anbefalt å ta hensyn til som vi mener er relevante for Eidskog kommune, og som denne risiko og sårbarhetsanalysen ikke omfatter. Vi konkluderer med at kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse har forbedringspotensiale.

Videre kan vi også konkludere med at anvendbarheten av denne analysen er begrenset, da flere respondenter bemerket at denne risiko og sårbarhetsanalysen ble lite brukt. Vi mener at en i arbeidet med revisjon av ROS-analysen i større grad bør arbeide interkommunalt, og involvere kommunalt ansatte, samt beredskapsansvarlige på regionnivå. Vi har i tillegg sett at kommunestyre og formannskap var involvert i utarbeidelsen av overordnet ROS analyse, men at involvering av politisk nivå har falt med tiden.

Vi har videre sett at arbeidet med å ajourholde planverket i kommunen går tregt. Det har tatt lang tid for kommunen å oppdatere helseberedskapsplanen fra 2005. Vi konkluderer med at denne tregheten er symptomatisk for de organisatoriske utfordringene i forbindelse med oppdateringer av planverk og intern kontroll.

Vi mener også at det interkommunale arbeidet med beredskap i Kongsvingerregionen bør gjenopptas etter at koronapandemien er under kontroll. Et felles beredskapsområde, med forgreninger mot Eda kommune i Sverige vil gjøre Kongsvingerområdet bedre rustet til å forberede seg mot kriser som måtte komme. I tillegg kan det tenkes at det blir enklere å holde ROS-analyser, og beredskapsplaner á jour i en slik interkommunal beredskapsordning.

I tillegg har vi sett at det har vært et behov for oppdateringer i risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan for helsesektoren siden 2005. Erfaringene under pandemien bør brukes i arbeidet med revidering av risiko- og sårbarhetsanalysen, så vel som helseberedskapsplan. Det bør også igangsettes et arbeid for å sikre at arealplanene gir bedre oversikt over områder som bør styrke sin beredskap, i henhold til innspill som kommunen har fått fra Mattilsynet og vannleverandører.

Ved gjennomgang av forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9, om kommunens dokumentasjonsplikt, har vi sett at Eidskog kommune har et forbedringspotensiale. Kommunen har utfordringer i å holde de underordnede beredskapsplanene oppdaterte. I intervjuene ble vi også gjort oppmerksom på at det arbeides for å opprette et interkommunalt samarbeid i rådmannsutvalget i Kongsvingerregionen. I intervjuer har vi også fått opplyst at administrasjonen finner den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen lite anvendbar. I tillegg har vi sett at kommunen har gjennomført beredskapsøvelser, men vi har derimot ikke sett dokumentasjon på evaluering av disse øvelsene. Etter § 8 i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Skriftlige evalueringer av øvelser og uønskede hendelser vil gjøre det enklere å revidere kommunens overordnede beredskapsplan når dette arbeidet settes i gang. I § 8 i forskrift om kommunal beredskapsplikt står det også at det skal foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplanen der evalueringen gir grunnlag for det. Det er viktig at kommunen har disse evalueringene for hånden når Eidskog skal revidere sin overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse neste år. Vi konkluderer med at kravet om skriftlig dokumentasjon i beredskapsforskriften har et betydelig forbedringspotensiale.



**Problemstilling 2: I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?**

For denne problemstillingen kan vi konkludere med at det også her gjøres mye bra arbeid. Både med beredskapsplanen, og med varslingslister. Likevel har kommunen et forbedringspotensiale. Da med tanke på oppdatering av delberedskapsplaner, opplæringsystemer, ansvarsfordeling, så vel som beredskap på IT-sikkerhet og hacking.

Vi har sett at den overordnede plan for kriseledelse, og varslingslister er på plass i kommunen. Når det kommer til de separate, underordnede beredskapsplanene ser vi at kommunen sliter med å holde disse oppdaterte, og med det aktuelle. Effektiv dokumenthåndtering er et kontinuerlig arbeid for å ivareta organisasjonens hukommelse. Her vil Eidskog kommune tjene mye på en helhetlig gjennomgang av kommuneplanene, så vel som internkontrollsystemet Compilo.

Som et arbeid for ivaretagelse av dette «organisatoriske minnet», mener vi og at Eidskog kommune bør effektivisere dokumenthåndteringen av evalueringer etter øvelser, slik at de ansatte enkelt kan bruke disse evalueringene i opplæringsøyemed. Dette vil gjøre Eidskog kommune bedre rustet til å ivareta sin beredskapsfunksjon ved personellutskiftninger.

Videre tenker vi at man bør avklare det praktiske ansvaret i Eidskog kommune med tanke på drift av nødstrøm ved helsetunet. Eidskog kommune bør være sikre på at Helsetunet i kommunen har et nødstrømsaggregat som fungerer. Aller helst bør kommunen gjennomføre en fullskala øvelse på strømbrudd for å finne svaret på dette.

Vi har sett at hackerangrep kun nevnes som årsak til en uønsket hendelse i kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse. Det øves ikke spesielt på dette, men rådmannen har nevnt at dette har prioritet i den daglige driften i kommunen. Vi nevner også at kommunens IT-avdeling har få ansatte og dermed er sårbar. Vi konkluderer med at kommunens arbeid med IKT-beredskap muligens representerer et risikoområde for Eidskog.

Når kommunen skal revidere sin overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse, mener vi at forholdene i vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i denne rapporten bør tas med som læringspunkter i dette arbeidet.

**Problemstilling 3: I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?**

For denne problemstillingen kan vi konkludere med at kommunen har gjort mye godt arbeid i pandemihåndteringen. Vi har sett at kommunen har etterlevd helsedirektoratets nasjonale veileder «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger». I tillegg har Eidskog kommune etablert stasjon for grensetesting. Kommunen har også ivaretatt kommunens plikter rundt karantenehotell. Vi konkluderer med at Eidskog kommune har jobbet godt under pandemien, også med de ekstraoppgavene de har blitt tildelt.

I tillegg har de ansatte i kommunen vært nødt til å håndtere regelverket for grensepasseringer, noe som også har vært krevende. I familier med delt foreldreansvar, hvor foreldrene har bodd på hver sin side av grensen, har det vært vanskelig for mange familier.

**Anbefalinger:**

Med bakgrunn i revisors vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at Eidskog kommune bør fokusere på disse tre tema: intern kontroll, kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser, og kommunens beredskapsplaner.

**Internkontroll:**

1. Internkontrollen i kommunen bør systematiseres og dokumenteres i større grad når det gjelder risikovurderinger, avvikshåndtering og rapportering. Dette gjelder både generelt og i forbindelse med området beredskap.
2. Treghet i revisjon av risiko- og sårbarhetsanalyser og underliggende beredskapsplaner bør meldes inn som avvik i internkontrollsystemet. Kommunen bør også gjennomgå anvendeligheten av kvalitetssystemet Compilo, vi har fått signaler om at dette systemet oppleves som upraktisk og uoversiktlig.
3. Vi anbefaler å implementere beredskap i årsrapporteringen. Vi mener dette vil kunne aktivere kommunestyrets vedlikehold av kommunens overordnede beredskapsplaner når kommunen er i rolige perioder, og ruste kommunen mot fremtidige kriser.

**Risiko og sårbarhetsanalyse:**

4. Kommunens risiko- og beredskapsanalyse bør revideres. Det bør legges opp til en bred deltagelse i prosessen og man bør ta høyde for endringer i risikobildet når man skal identifisere aktuelle scenarier for kommunen.
5. Eidskog kommune bør dokumentere evalueringen av Covid-19 pandemien. Denne dokumentasjonen bør brukes til læring og forbedring for ansatte i kommunen. Evalueringen bør også brukes til å gjennomføre nødvendige endringer i den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen.

**Beredskapsplaner:**

6. Administrasjonen bør effektivisere arbeidet med sektorielle risiko- og sårbarhetsanalyser, samt delberedskapsplaner i kommunen. Arealplanene bør også gi bedre oversikt over områder som bør styrke sin beredskap.
7. Kommunen bør sørge for opplæring i beredskap til nyansatte i kommunen, da opplæring på dette området baseres en del på tilfeldigheter. Raskere oppdateringer av delberedskapsplanene, og at disse holdes relevante for nyansatte vil forenkle opplæringen.
8. Arbeidet med interkommunal beredskap i rådmannsutvalget i Kongsvingerregionen bør gjenopptas etter at situasjonen rundt pandemihåndteringen har normalisert seg. Rådmannsutvalget bør også se på muligheter for samarbeid med Eda kommune i Sverige. Vi mener at et slikt arbeid kan akselerere og effektivisere ajourholdet med kommunenes ROS analyser og beredskapsplaner.
9. Vi anbefaler at administrasjonen avklarer ansvaret for drift av reservestrømløsningen ved helsetunet i Eidskog, og om mulig gjennomføre en øvelse på strømbrydd for kommunens infrastruktur. Eidskog kommune bør også prioritere IT-sikkerhet og hackerangrep mot informasjonssystemene i organisasjonen, og mulig se på en interkommunal løsning også her.



## 2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Kontrollutvalget i Eidskog kommune behandlet [18. mars 2021 \(sak E-19/21\)](#) en prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Eidskog kommunes beredskap, og med noe fokus på håndteringen av koronapandemien. Kontrollutvalget ønsket å gå videre med et forvaltningsrevisjonsprosjekt basert på prosjektplanen med følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?
2. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?
3. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?

## 3 Formål og aktualitet

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å vurdere om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk. I arbeidet har vi også holdt et fokus på kommunens håndtering av koronapandemien, da norske kommuner siden sen vinteren 2020 har vært nødt til å håndtere utbrudd av COVID-19. Dette har lagt press på kommunal tjenesteproduksjon, i tillegg til at det har vært en belastning på helseforetak og regjering<sup>1</sup>.

Ut over situasjonen rundt pandemiutviklingen er beredskap i samfunnsplanleggingen noe som til stadighet aktualiseres gjennom blant annet trusselvurderinger fra politiets sikkerhetstjeneste angående religiøs og politisk ekstremisme. Sommeren 2018 så vi i Norge en tørke som medførte vannmangel for avlingene og høye utgifter til importert for. Sommeren 2018 huskes også for beredskaps-Norge som «skogbrannsommeren»<sup>2</sup>. Ekstremværet «Gyda» i januar 2022 er ifølge meteorologisk institutt et tegn på et klima der vi kommer til å se varmere vintre, ustabil vær, med påfølgende behov for sikring av bygningsmasse grunnet ustabile grunnforhold.

## 4 Avgrensninger

Kommunens beredskapsarbeid favner meget vidt. Vi har samlet inn dokumentasjon fra kommunen som vi anser som nødvendig for å gjennomføre en forvaltningsrevisjon knyttet til overordnet beredskapsarbeid, ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet og håndtering av pandemien. Vi har gjennomført intervjuer knyttet til disse problemstillingene med Rådmannen, beredskapskoordinator, virksomhetsledere og aktuelle ledere i virksomhetene i teknikk, plan og næring, oppvekst og læring, samt helse og omsorg. Revisjon av håndtering av koronapandemien har blitt gjort parallelt med nye smittetilfeller lokalt og nasjonalt.

---

<sup>1</sup> Statsminister Erna Solberg proklamerte i en pressekonferanse den 12.3.2020, tiltakene som skulle iverksettes for å få kontroll med spredningen av CoVID-19 (koronaviruset).

<sup>2</sup> DSB «Slik slokkes skogbranner i Norge». <https://www.dsb.no/reportasjearkiv/ilden-royken-og-skogen/>

## 5 Metode for revisjonen

Vi har ansett dokumentgjennomgang og intervjuer som mest relevante for denne forvaltningsrevisjonen, så vi har støttet oss på disse metodene. Vi etterspurte dokumenter fra kommunen under intervjuene, og noen av disse ble kopiert og overlevert utøvende forvaltningsrevisor under intervjuene. Andre dokumenter ble tilsendt revisor på e-post i etterkant av intervjuene. Oppstartsmøte ble gjennomført 13.9.2021, og intervjuene ble gjennomført i oktober og november 2021.

### 5.1 Dokumentstudier

I denne forvaltningsrevisjonen har vi tatt utgangspunkt i en rekke dokumenter fra kommunen som har med beredskap å gjøre. I referanselisten på slutten av rapporten finner leseren en oversikt over disse dokumentene. Vi har støttet oss på forskrift om kommunal beredskapsplikt, helseberedskapsloven, sivilbeskyttelsesloven også i arbeidet med forvaltningsrevisjonen, for å få en oversikt over hva som bør være på plass i kommunen.

Vi har lagt vekt på kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse, og den overordnede beredskapsplanen, da vi ser at disse er de viktigste dokumentene for kommunens beredskapsarbeid. Revisor ble oversendt dokumentasjonen på e-post i starten av rapportarbeidet, sammen med de underordnede beredskapsplanene som er nevnt i overordnet beredskapsplan. Vi har også fått kopier av risiko- og sårbarhetsanalyser, og beredskapsplaner for de enkelte avdelingene når vi har vært på intervjuer i avdelingene i Eidskog kommune.

### 5.2 Intervjuer

Vi har gjennomført 10 intervjuer for denne forvaltningsrevisjonen, foruten oppstartsmøtet. Vi har gjennomført intervjuer med beredskapskoordinator, virksomhetsleder for helse og omsorg. Vi har også intervjuet ledergruppen i helse og omsorg. I tillegg har vi intervjuet virksomhetsleder for teknikk, plan og næring, areal- og samfunnsplanlegger, leder for eiendomsforvaltning, virksomhetsleder for oppvekst og læring, rektor ved Skotterud skole, kommuneoverlege, og rådmannen.

De fleste intervjuene er gjennomført ved rådhuset i Eidskog. Intervjuene med virksomhetsleder og ledergruppen i helse og omsorg, samt kommunelege er gjennomført på helsetunet. Dette for å gjøre det enklere for personalet ved helsetunet<sup>3</sup>. Intervju med rektor ved Skotterud skole ble gjennomført i et møterom på denne skolen. Oppstartsmøte og intervjuer med rådmannen ble gjennomført på Teams. Utøvende forvaltningsrevisor skrev referater fra intervjuene, som ble oversendt respondentene for verifisering. Respondentene kom med endringsforslag der revisor hadde misforstått eller feiltolket utsagn, og disse ble implementert i det endelige referatet.

### 5.3 Validitet og reliabilitet

Undersøkelsesens *validitet*, eller pålitelighet, handler om hvorvidt «man måler det som man har til hensikt å måle» (Gripsrud, et. al., 2007, s. 72). Validitet i undersøkelsen er sikret ved at vi har formulert spørsmål som vi har brukt i intervjuguidene, på bakgrunn av revisjonskriterier vi utledet i starten av prosjektet. Disse revisjonskriteriene er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, og oversendt rådmannen for gjennomgang og uttalelse i september og oktober 2021. Vi har bedt om dokumenter fra kommunen som skal besvare kravene til kommunens beredskapsarbeid med

---

<sup>3</sup> I perioden hvor disse intervjuene ble gjennomført måtte helsetunet tidvis stenge dørene grunnet nye smittetilfeller i kommunen, så vel som et smitteutbrudd ved Kongsvinger sykehus.

utgangspunkt i revisjonskriteriene. Når respondentene har referert til planer og rutiner i intervjuer, har vi bedt om å få tilsendt disse for å undersøke disse dokumentene på bakgrunn av intervjudata vi har innhentet

Vi har valgt respondenter i kommunen som kan tenkes å ha et overordnet ansvar i beredskapsarbeidet i kommunen, også forut for koronapandemien. Vi har og måttet ta hensyn til at intervjuer krever en del tidsbruk, så vi har budsjettert med ti intervjuer totalt. Vi valgte dermed intervjuobjekter vi antok kunne svare på revisjonskriteriene vi utledet. Valget falt da på Virksomhetsleder og ytterligere ett intervju med en eller to aktører for oppvekst og læring, samt teknikk, plan og næring. Siden koronapandemien utgjorde en egen problemstilling hadde vi noen flere intervjuobjekter i helse og omsorgsavdelingen. Her intervjuet vi virksomhetsleder og kommuneoverlege, i tillegg til at vi intervjuet hele ledergruppen i helse og omsorg i et gruppeintervju. Vi mener vi har klart å innhente relevante data for å svare opp de problemstillingene som ble formulert i starten av prosjektet.

Undersøkelsens *reliabilitet*, eller gyldighet, «på et overordnet nivå handler om i hvilken grad man kan stole på at resultatene er pålitelige». Reliabilitet i undersøkelsen er blant annet sikret ved at respondentene fikk oversendt en temaliste for hva intervjuet ville handle om før intervjuet. Intervjuene ble gjennomført ved at respondentene ble stilt spørsmål fra en intervjuguide med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Intervjuguidene ble tilpasset til respondentene ut fra hvilke tematiske områder de kunne tenkes å ha mest kjennskap til ut fra sine ansvarsområder. Der respondentene imidlertid kom inn på tema som ikke var dekt av intervjuguiden, brukte vi noe tid på disse temaene i intervjuene. Videre er reliabilitet i undersøkelsen sikret gjennom å sende referatene til respondentene for verifisering. Respondentene har kommet med korrigeringer av misforståelser og feil i referatene. Vi mener at vi gjennom dokumentanalyser og intervjuer med administrasjonen har fått tilstrekkelig med data, og fått svar på det vi har villet fått svar på. Når det gjelder vår tolkning knyttet til gjennomgåtte dokumenter, er denne delen bli verifisert ved at foreløpig rapport sendes til rådmannen for uttalelse.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet både intervjudata, og dokumentanalyse vedrørende kommunens beredskapsarbeid. Dette kalles *metodetriangulering*. Om metodetriangulering skriver NKRF at «Triangulering betyr eksempelvis å studere forholdene vi undersøker på grunnlag av ulike kilder, eller gjennom bruk av forskjellige metoder. Gjennom triangulering reduseres faren for at det som beskrives ikke er riktig eller fullstendig, og validiteten i datamaterialet styrkes. Tilsvarende styrkes reliabiliteten i undersøkelsen totalt sett. I gjennomføringsfasen bidrar dessuten triangulering til å avdekke motsetninger i datamaterialet, og muliggjør mer informasjon og en dypere forståelse av forholdet som studeres. Dersom det mønsteret eller bildet vi finner ved ulike metoder peker i samme retning, styrkes validiteten i datamaterialet og reliabiliteten i undersøkelsen» (Juil, et.al, 2006, s.58).

## 6 Problemstilling 1 – Kommunens overordnede beredskapsarbeid

### Problemstilling 1: I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?

#### 6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Tabell under viser de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriepunktet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	<a href="#">Kriterie 1</a>	Kommunedirektøren i Eidskog kommune har tilstrekkelig internkontroll etter kommunelovens §25.
	<a href="#">Kriterie 2</a>	Beredskap inngår i arbeidet med internkontroll.
	<a href="#">Kriterie 3</a>	Kommunen har kartlagt hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdert sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, samt hvordan de kan påvirke kommunen, og sammenstilt dette i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse for Eidskog kommune.
	<a href="#">Kriterie 4</a>	Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen omfatter relevante virksomhetsområder, og relevante hendelser.
	<a href="#">Kriterie 5</a>	Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen er forankret i kommunestyret.
	<a href="#">Kriterie 6</a>	Analysen omfatter som et minimum punktene i Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.
	<a href="#">Kriterie 7</a>	Kommunen påser at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko og sårbarhetsanalysen.
	<a href="#">Kriterie 8</a>	Risiko og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko og sårbarhetsbildet.
	<a href="#">Kriterie 9</a>	Kommunen har, med utgangspunkt i risiko og sårbarhetsanalysen, utarbeidet en beredskapsplan. Planen inneholder, som et minimum, punktene som er listet opp i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.
	<a href="#">Kriterie 10</a>	Beredskapsplanen er oppdatert, og revideres minimum en gang per år.
	<a href="#">Kriterie 11</a>	Av planen skal det framgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.
	<a href="#">Kriterie 12</a>	Det er etablert samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.
	<a href="#">Kriterie 13</a>	Kommunen skal kunne fremlegge skriftlig dokumentasjon på at kravene etter forskrift om kommunal beredskapsplikt §9 er overholdt.

## 6.2 Innhentet data

### 6.2.1 Intern kontroll

**Revisjonskriterie 1** handler om rådmannens internkontroll i KommuneLOvens § 25, som omhandler internkontroll i kommunen og fylkeskommunen. Det heter i første punkt at kommuner skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges, og at det er kommunedirektøren (rådmannen) som er ansvarlig for internkontrollen. Videre ser vi at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Rådmannen i Eidskog kommune meddelte i intervju at det er kommunens planverk som legger premissene for internkontroll. Planverket i kommunen oppdateres ettersom kapasiteten i kommunen tillater det, og dersom det inntreffer hendelser som nødvendiggjør en revisjon av planene.

Ifølge KommuneLOvens § 25-1. a), skal kommunedirektøren utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Kommuneplanens samfunnsdel for Eidskog kommune 2014 – 2027 er «kommunens overordnede styringsdokument hjemlet i plan og bygningsloven»<sup>4</sup>. Denne ble laget etter vedtak av kommunal planstrategi som ble vedtatt 23.mai 2013. Kommuneplanens satsningsområder er levekår, barn og unge samt folkehelse. I kommuneplanens samfunnsdel står det også at det i tillegg til de tre nevnte hovedsatsningsområdene også vil bli definert mål og virkemidler innenfor andre svært viktige områder som: beredskap, klima og miljø, arbeid/ næringsliv og arealstrategi. Det er formulert følgende overordnede mål for satsningsområdene

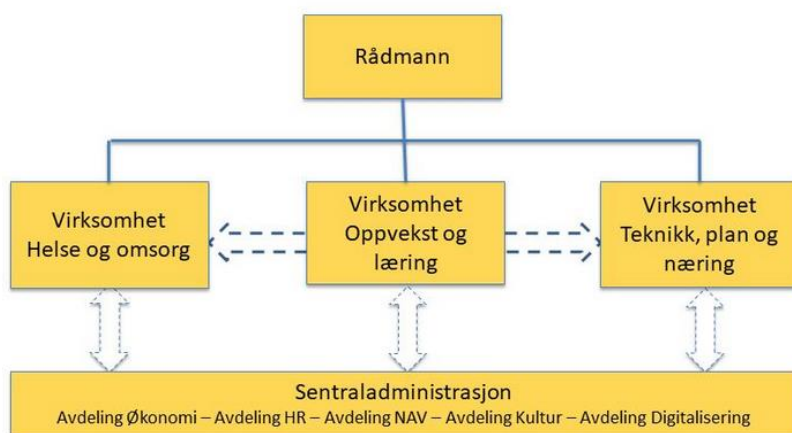
- Levekårsforbedring skal være det bærende element i kommunens planlegging og arbeid internt og i samarbeid med eksterne aktører.
- Barn og ungdom i Eidskog skal ha en god oppvekst, hvor det legges til rette for at hvert individ skal realisere seg selv til beste for seg selv og fellesskapet.
- Skape samfunnsmessige forutsetninger for en god helse på like vilkår for hele befolkningen.

Når det kommer til kommunens organisering, er administrasjonen organisert på følgende måte:

---

<sup>4</sup> Kommuneplanens samfunnsdel for Eidskog 2014 – 2027 (s.6)  
[https://www.eidskog.kommune.no/f/p6/ie4b98087-6ed4-4302-998f-181df69d07d1/kommuneplanens\\_samfunnsdel\\_04032014-1.pdf](https://www.eidskog.kommune.no/f/p6/ie4b98087-6ed4-4302-998f-181df69d07d1/kommuneplanens_samfunnsdel_04032014-1.pdf)

## Administrativ organisering tverrfaglig samarbeid



Figur 6.1: Administrativ organisering – tverrfaglig samarbeid.

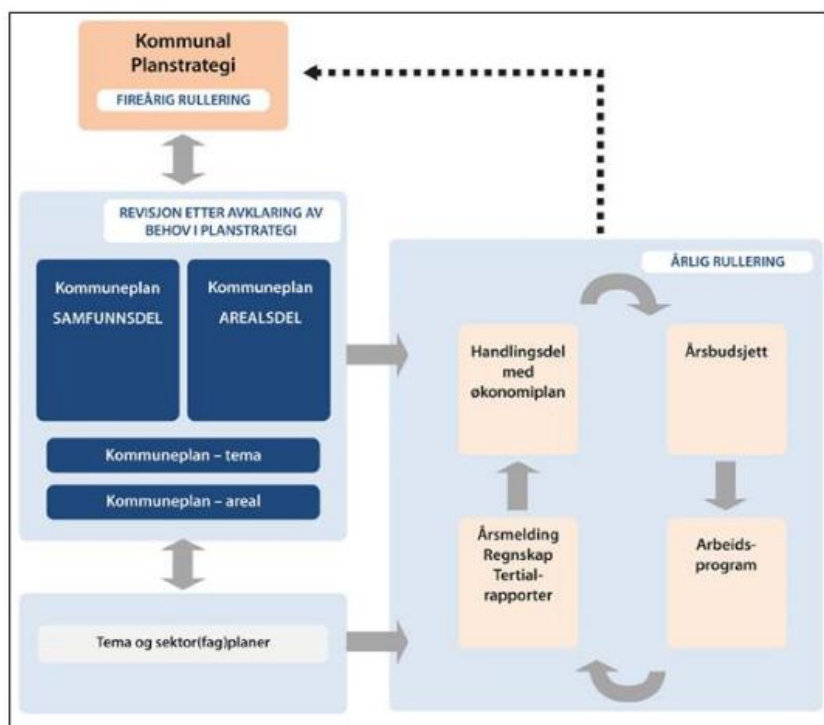
Denne figuren er hentet fra Eidskog kommunes nettsider<sup>5</sup>, og viser organiseringen og det tverrfaglige samarbeidet i kommunen, etter kommunelovens § 25-1 a. Vi har gjennomført intervjuer med ledere i alle virksomhetene for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. På kommunens nettsider finner vi også mer detaljerte organisasjonskart over virksomhetene.

Etter kommunelovens §25-1. b) skal kommunedirektøren også ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Planstrategi 2021 – 2023 for Eidskog kommune ble vedtatt av kommunestyret 11.5.2021<sup>6</sup>. Denne gir en oversikt over det kommunale plansystemet. I figur 6.2 under ser vi at kommuneplanenes samfunns- og arealdel, samt sektorplaner legger føringer for den årlige rulleringen av økonomiske styringsdata. Kommuneplanenes handlingsdel med økonomiplan legger føringer for årsbudsjettet, som i sin tur setter grunnlaget for arbeidsprogrammet i kommunen. Dette sammenfattes i årsmelding, kommuneregnskaper og tertialrapporter. Disse erfaringene brukes i utformingene av neste års budsjett, og prosessen går i en årlig rulleringssirkel. Den kommunale planstrategien går på fire års rullering. Gjeldende planstrategi gjelder i tre år, fra 2021, og til 2023. Kommuneplanen består av samfunnsdelen, som vi skrev om ovenfor, og gir de store målene som kommunen skal jobbe for. Arealdelen skal vise hvordan arealene brukes for å legge til rette for målene. Totaliteten av planene og erfaringen med gjennomføring av disse planene spilles inn i arbeidet med den kommunale planstrategien

<sup>5</sup> <https://www.eidskog.kommune.no/tjenester/administrativ-ledelse-og-organisasjon/organisasjonskart-eidskog-kommune/> (hentet 24.01.2023).

<sup>6</sup> Sak K-022/21.





Figur 6.2: Kommunalt plansystem i Eidskog kommune.

11. juni 2019 ble planbestemmelser og retningslinjer, planbeskrivelse for arealdelen, og konsekvensutredning med risiko og sårbarhetsanalyse 2019-2029 sendt ut til høring, og kommunen ble tilsendt høringsuttalelser fra Bane Nor, Eidsiva Nett, Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark Fylkeskommune, NVE og Statens Vegvesen. Disse dokumentene ble førstegangsbehandlet for høring og offentlig ettersyn i kommunestyret, formannskapet og utvalg for plan og samfunn våren 2019<sup>7</sup>. I referat fra den politiske behandlingen heter det at planen «er koblet tett på målene og oppgavene i kommuneplanens samfunnsdel som er vedtatt i 2014». Dette arbeidet stoppet opp i januar 2020 da det, ifølge kommuneplanlegger ble nødvendig å prioritere reguleringsplan for Gaustadvegen næringsområde og løpende saksbehandling. Vi ser av planstrategien at revisjon av arealdelen var «nødvendig å ferdigstille i 2021».

Planbeskrivelse for arealdelen 2019-2029, kapittel 4.1.6, omhandler samfunnsikkerhet, som er et satsningsområde i kommuneplanens samfunnsdel. I dette delkapittelet står det at Eidskog i liten grad har fått kartlagt naturfarer og løsmasser. Denne problemstillingen ble lagt fram i regionalt planforum, men det kom ikke innspill på at kommunen måtte utarbeide tematiske kart. Videre står det at Eidskog vurderes som en «relativt trygg kommune som er mindre utsatt for alvorlige konsekvenser enn andre strøk av landet på grunn av topografi og spredt bosetting. Samfunnsikkerhet knyttet til formålsendringer og konsekvenser anses som tilstrekkelig ivaretatt i planen»<sup>8</sup>.

Planbeskrivelsen inneholder også en konsekvensutredning med risiko og sårbarhetsanalyse. Dette er en risiko- og sårbarhetsanalyse for arealer som skal benyttes til boligformål, offentlig tjenesteyting,

<sup>7</sup> Kommunestyrets behandling: 14.5.2019, formannskapets behandling: 7.5.2019, utvalg for plan og samfunn: 6.5.2019.

<sup>8</sup> Planbeskrivelse for arealdelen 2019 – 2029, side 15.

fritidsformål og næringsvirksomhet. I denne konsekvensutredningen settes det også fokus på effekter av klimaendringene i form av økt risiko for flom fra bekker og elver, og økonomiske tap som følge av dette.

Ut over planene innhentet i løpet av arbeidet med beredskapshåndtering, ble vi oversendt følgende styringsdokumenter fra kommunedirektør for å svare opp kommunedirektørens internkontroll. Disse dokumentene ble fremhevet som styringsdokumenter for kommunens politiske og administrative organisering:

- Årsmelding 2020
- Økonomi og finansreglement
- Administrativt delegasjonsreglement
- Reglement for politiske organer

Etter kommunelovens §25-1. c) Skal kommunedirektøren avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. I intervjuene ble det klart at kommunen bruker avvikssystemet som ligger i kvalitetslosen, Compilo. Avvikssystemet ligger på kommunens intranett, og er ment å fange opp avvik alle steder i organisasjonen. Kvalitetslosen er et nettbasert rapporteringssystem hvor ansatte kan rapportere avvik på sin arbeidsplass, hvoretter dette skal følges opp av nærmeste leder. Dersom dette ikke skjer, vil rådmannen etter hvert få varsel om dette.

Virksomhetsleder for helse og omsorg, fortalte i intervju at treghet i rutinearbeidet ikke ble meldt inn som avvik. 80 % av driften på Compilo i Eidskog kommune er knyttet til helse.

Virksomhetsleder for oppvekst og læring fortalte at alle avvik i virksomheten rapporteres til ham, og denne lukker de fleste avvik. Store avvik rapporteres imidlertid opp til rådmannen. Det er imidlertid rapportert lite avvik i beredskapsarbeidet siden det har vært litt lite bruk av avvikssystem under koronapandemien. Virksomhetsleder for oppvekst og læring la likevel vekt på at kvalitetssystemet var godt kjent blant avdelingslederne. Tilstandsrapporter er oppe i kommunestyret hvert år.

Areal og Samfunnsplanlegger og leder for eiendomsforvaltning, som er ansatt i teknisk avdeling i kommunen, fortalte i intervju at det er en egen bolk om beredskap i Compilo-kvalitetslosen. Større avvik meldes inn til leder for eiendomsforvaltning. IK-bygg er et avvikssystem som også brukes i teknisk avdeling. Mye av avviksrapporteringen på byggdriften gjøres av brukere, renholdsarbeidere og vaktmestere.

Etter kommunelovens §25-1. d), skal kommunedirektøren dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. Når det gjelder internkontrollen i beredskapsarbeidet har rådmannen opplyst at kommunen gjennom beredskapsplanen har kartlagt de aktuelle områder for særskilt oppmerksomhet, og utarbeidet rutiner som gjelder for oppfølging av disse. De respektive tjenesteområder følges opp på lik linje innenfor beredskap som i «fredstid». Kommunens risiko og sårbarhetsanalyse er derfor også et viktig verktøy i dette. Alle ledere i kommunen er gitt delegert myndighet for sine ansvars-/tjenesteområder. Rådmannen følger også opp sin ledergruppe ved behov gjennom medarbeidersamtaler.

Etter kommunelovens §25-1. e), skal kommunedirektøren evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Rådmannen fortalte at det er kommunens planverk som legger premissene for kommunens internkontroll. Dette planverket oppdateres etter kommunens kapasitet, og dersom det inntreffer hendelser som nødvendiggjør en revisjon av planene.

Den nåværende overordnede ROS- analysen ble utarbeidet før nåværende rådmann startet i stillingen. Likevel mener han at scenariene som ble kartlagt er aktuelle fremdeles. Arbeidet med ROS-analysen ble gjennomført i en omfattende prosess i 2015, med en bred diskusjon om beredskap, også med ekstern bistand. Denne analysen er et sentralt vedlegg til alt arbeidet med beredskap i Eidskog kommune, og også intern kontroll over dette området.

Ved tilsyn settes kommunens krisehåndtering og beredskap under lupen. Den siste øvelsen som kommunen gjennomførte med Statsforvalteren var i 2019. Da ble også intern kontroll satt på dagsorden, og kommunen har oppdatert planverket deretter.

**I kommuneloven § 25-2, heter det at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn minst én gang i året.**

I e-post-kommunikasjon med rådmannen i Eidskog tok vi opp dette temaet, og rådmannen redegjorde for rapporteringen til kommunestyret. Rådmannen skrev i e-post at rapporteringen til kommunestyret i Eidskog kommune gjøres i årsmeldingen. I årsmeldingen fra 2020, som vi fikk oversendt, sammenstiller rådmannen budsjettene med regnskapsinformasjon for de ulike enhetene i kommunen. Dette gjøres for sentraladministrasjonen; teknikk, plan og miljø; oppvekst og læring; samt helse og omsorg. Det rapporteres også på KOSTRA-tall, hvor Eidskog kommunes tall sammenstilles med tallene for KOSTRA-gruppe 4<sup>9</sup>. I tillegg leser vi om relevante utviklingstrekk for kommunen, samt investeringer som er blitt gjort gjennom året for kommunens sektorer. For årsmeldingen for 2020 ser vi også at koronapandemien av naturlige årsaker blir dedikert mye plass.

Utover dette forklarte rådmann i e-postkorrespondanse at han har sin faste post «Informasjon fra rådmannen» i hvert kommunestyremøte, hvor han orienterer om aktuelle saker. Her er det anledning til å informere kommunestyret om vesentlige forhold som berører internkontroll og/eller tilsyn. Rådmannen forklarer i e-post at kommunen dermed har både en mer formell og ensartet metode å rapportere på gjennom årsberetningen, samt den mer løpende metoden underveis i året dersom saker skulle dukke opp og tilsi behov for det. Eksempel på sistnevnte er datasikkerhet og de interne forholdsregler Eidskog kommune har gjort som følge av hendelsen i Østre Toten kommune, hvor de gjorde en gjennomgang av internkontroll og risiko/sårbarhet i Eidskog, og meldte til politisk nivå på dette.

Vi har sett gjennom saker som er behandlet i kommunestyret i 2021. Det eneste vi kan finne som berører IKT er fra budsjettkonferansen 1. juni der økt digitalisering av Eidskog kommune vært tema. Det foreligger ikke ytterligere saksdokumenter til dette temaet.

I tillegg fortalte rådmannen at han har jevnlige (les: månedlige/annenhver måned) møter i kommunens kontrollutvalg, hvor det som faste poster er 5 tema det skal rapportere på: Økonomi/investeringer, anmeldelser/varslinger, tilsynssaker, oppfølging av KS-saker og sykefravær. På alle disse områder gis det status siden forrige møte, med informasjon og eventuelle tiltak. Dette er alle viktige tema som på sin måte også inngår i den samlede internkontrollen i kommunen.

---

<sup>9</sup> En gruppe av kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter per innbygger. (<https://www.ssb.no/klasse/klasseklassifikasjoner/112>)

I sum mener rådmannen gjennom disse rapporteringsformene å oppfylle intensjonen i kommuneloven godt. Han mener likevel det er forbedringsområder, og at kommunen allerede har satt dette på dagsorden.

Rådmannen skrev videre at de nå ser på muligheten for å utarbeide et eget underkapittel i årsberetningen, for eksempel «Internkontroll og tilsyn» – og at dette kan bli gjort for hvert virksomhetsområde. For å få til dette – med de nødvendige supplerende og utdypende informasjon er et slikt underkapittel vil måtte omfatte – er det formålstjenlig å utarbeide en felles mal som tilpasses kommunens organisering av tjenestoområdene. Dette vil rådmann og økonomisjef sette på dagsorden i ledergruppen, og videre utarbeide skisser for dette med virksomhetslederne.

Rådmannen mener dette vil kunne være en god tilnærming til både å sikre god felles forståelse og forankring av viktigheten av et løpende fokus på internkontroll, samt at internkontroll og tilsyn følges opp og inngår enda tydeligere i den naturlige rapporteringslinjen til rådmannen og administrasjonen overfor politisk nivå.

### 6.2.2 Hvorvidt beredskap inngår i arbeidet med internkontrollen

**Kriterie 2**, tar sikte på å svare på om hvorvidt beredskap inngår i arbeidet med internkontroll. I kommuneplanens samfunnsdel er også samfunnssikkerhet og beredskap et av målene for kommunen. Det overordnede målet for kommunen lyder:

- [Eidskog kommune] vil legge til rette for at regionale og kommunale myndigheter skal planlegge og forberede beredskapstiltak som gjør oss best mulig i stand til å håndtere kriser og katastrofer som måtte berøre Eidskog. Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap for Hedmark skal være et grunnlagsdokument for ROS-analysene i kommunene og regionale sektorer og etater.

Videre står det i kommuneplanen at «Eidskog kommune skal oppleves som en trygg kommune å oppholde seg i for innbyggere og besøkende». Kommunen vil jobbe mot dette målet ved å «prioritere forebyggende beredskapstiltak basert på oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser for å redusere sårbarheten i Eidskogsamfunnet»<sup>10</sup>.

I Eidskog kommunes planstrategi 2021-2023, står det om samfunnssikkerhet at:

*«I løpet av 2019 og 2020 ble det foretatt en gjennomgang av kommunens beredskapsarbeid. Samtidig ble kommunen satt på en test som følge av koronavirus og vår funksjon som grensekommune. Det påbegynte arbeidet med å systematisere, gjøre tilgjengelig og foreta revisjoner [av] dokumenter, rutiner og nye analyser ble nødvendig å trappe ned for å bruke ressurser der det var mest behov. Vår vurdering er at Eidskog har håndtert koronaepidemien og våre oppgaver godt, og at det er mye erfaring som skal tas vare på. Det legges derfor opp til å raskt komme i gang med bl.a. helseberedskapsplan, helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og rullere kommunens beredskapsplan. Innspill fra blant andre Mattilsynet og vannleverandører gjør at Eidskog kommune i sterkere grad bør bidra til å sikre tilsigsområder gjennom arealplaner og legge til rette for bedre oversikt.»*

I «Innlandsstrategien - regional planstrategi for Innlandet 2020 – 2024», ser vi at det legges opp til en regional plan for samfunnssikkerhet. Vi leser i denne strategien at «planen skal tydeliggjøre og legge grunnlaget for en videreutvikling av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Innlandet. Den skal

<sup>10</sup> Kommuneplanens samfunnsdel for Eidskog 2014 – 2027, s. 21.

ivareta samfunnssikkerheten der Innlandets risikobilde ses i et bredt perspektiv.» (s.13) Videre lister planen opp noen tema, som også vil sies å være relevante for Eidskog kommune:

- Klimaendringer knyttet til økt fare for flom, ras og skred, samt tørke
- Pandemier og smittevern
- Matforsyning og økt grad av selvforsyning
- Digital infrastruktur
- Infrastruktur for å sikre strøm og framkommelighet i samfunnet
- Cyber og informasjonssikkerhet
- Forsvarets tilstedeværelse i Innlandet<sup>11</sup>

I intervju fortalte rådmannen at han og den øvrige kriseledelsen/ledergruppen har tett dialog med Statsforvalteren om beredskap. Beredskapen i Eidskog ble gjenstand for et tilsyn i 2016 om «Samfunnssikkerhet og beredskap», og slike tilsyn ansporer til videre arbeid internt i kommunen. Rådmannen i Eidskog kommune mente i intervju at rapporteringer av beredskap er et meget viktig tema som jevnlig bør være på dagsorden. Både administrativt og politisk. Det er likevel ofte slik at beredskap og øvelser først kommer i fokus når en krise inntreffer, og ikke alltid er like godt forberedt gjennom evalueringer og oppdateringer av planverk og ROS-analyser. Det er oftest den ordinære drift og de daglige tjenestebehov som får fokus.

Rådmannen mener at Eidskog kommune kan bli bedre på å forberede seg på kriser, men at kommunen har en overliggende god situasjon med tanke på planverk og analyser om beredskap i kommunen. Eidskog kommune skal samtidig være såpass gode og operative i det daglige, at de ikke skal måtte «planlegge seg i hjel». Rådmannen mener at å evne å planlegge for enhver krise ikke er mulig. Men, at kommunen skal være forberedt på – og ha planer klare – for scenarier administrasjonen anser som mest sannsynlige for Eidskog.

Videre mente han at man i større grad kunne aktivisert kommunestyret om løpende beredskapsspørsmål også i rolige perioder, og ikke bare under kriser. Beredskapen sammenfattes i beredskapsplan og risiko og sårbarhetsanalyse. I den «ordinære» ledelsen av kommunen er ikke kriser som generell problemstilling fast på dagsorden. Temaet løftes når de ser behov for dette. Eksempelvis slik pandemien løpende gir behov for. Og for øvrig med tanke på brannberedskap gjennom varme, tørre somre (skogbrann), eller vårløsning etter kraftig snø-vintre og eventuelle regnperioder (flom). Det er uansett behov for å aktualisere beredskap før krisen en dag inntreffer, mente rådmannen.

Under koronapandemien ble krisen kommunen står i høyt prioritert, og koronastatistikken rapporteres i hvert kommunestyre, har høy prioritet i formannskapet og kriseledelsen. Rådmannen mener kommunen trenger enda mer struktur på beredskapen også i «fredstid», og den nylig vedtatte planstrategien legges det opp til det. I tillegg har rådmannen allerede tatt et grep, hvor rollen som beredskapskoordinator overføres virksomhet Teknikk, plan og næring. Dette med utgangspunkt i at denne rollen naturlig tilhører denne virksomheten ut fra både ROS-analysens innhold og de beredskapsmessige ressurser Eidskog som kommune har.

### 6.2.3 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Eidskog kommune har utarbeidet en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse. Eidskog kommune engasjerte bedriften «Sjåtil og Fornæss Odal AS» til dette arbeidet, og den endelige rapporten ble

---

<sup>11</sup> Innlandsstrategien – Regional planstrategi for Innlandet 2020 – 2024, s. 13.

ferdigstilt 24.3.2015. I rapporten ser vi at «arbeidet med kommunens helhetlige, overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse er forankret både i formannskapet og kommunestyret. Sommeren 2014 besluttet kommunestyret å iverksette arbeidet med å oppdatere kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse slik at den er i tråd med føringer gitt i lov og forskrift. Det henvises til eget saksdokument for behandlingen i formannskap og kommunestyret».<sup>12</sup> I arkivsak 14/425 i kommunestyrets møte 25.3.2015, er overordnet ROS-analyse behandlet i kommunestyret. Den overordnede ROS-analysen ble også behandlet i formannskapet 28.4.2015.

Denne risiko-, og sårbarhetsanalysen identifiserer totalt 30 potensielle uønskede hendelser. Analysen inkluderer sannsynligheten for at hver av disse 30 hendelsene skal inntreffe<sup>13</sup>. I vedlegg A: Hendelseskjemaer, får hvert av de 30 hendelsene dedikert et skjema. I dette skjemaet er det en konsekvensvurdering, hvor konsekvensene på seks områder blir gradert med fem grader av alvorlighet, fra 1 (lite alvorlig), til 5 (veldig alvorlig). Disse områdene som blir vurdert er: Liv og helse, miljø, materielle verdier/ økonomi, omdømme, stabilitet – kritisk infrastruktur, og stabilitet – samfunnsfunksjoner. Under denne vurderingsmatrisen finner vi en boks hvor kommunen har beskrevet konsekvens for samfunnsfunksjoner og en boks med beskrivelse av konsekvens for infrastruktur.

Virksomhetsleder for helse og omsorg fortalte at i helsetjenesten ble den overordnede ROS-analysen lite brukt. De har utformet egne ROS analyser i tjenesten. For eksempel om vold og trusler i tjenestene. Det var mye jobb med den overordnede ROS analysen i 2015, men mange ledere har sluttet siden den gang, og virksomhetsleder for helse og omsorg er ifølge henne selv den eneste som er igjen i rådmannens ledergruppe. Planen er at det skal engasjeres et firma til å hjelpe til med ny overordnet ROS analyse.

Areal- og samfunnsplanlegger og leder for eiendomsforvaltning, fra teknisk avdeling, var også noe kritisk til den praktiske bruken av ROS-analysene i kommunen, så vel som ROS-analyser som kom fra Hedmark fylkeskommune. Flere av de som ble intervjuet fortalte at kommunens ROS analyse fra 2015 ikke ble mye brukt. Respondentene mente denne inneholder mange tabeller og er vanskelig å bruke. ROS analysen har også vært lite tilgjengelig i perioder. ROS analysen skal revideres neste år, så respondentene håpte på en noe mer anvendelig ROS.

Respondentene i teknisk avdeling opplyste om at risiko og sårbarhetsanalysen brukes som grunnlag i tilsyn. Fylkesmannen gjennomførte et slikt tilsyn i 2016, og en risiko og sårbarhetsanalyse er et minstekrav jfr. Sivilbeskyttelsesloven. Respondentene opplevde derimot at enn så viktig en ROS er for beredskapen, så er det utfordrende å bruke denne til å iverksette tiltak. I tillegg har det gamle Hedmark også en risiko og sårbarhetsanalyse, som alene er på 200 sider. Denne må også overføres i praksis, ut over dette har man også underplaner og underanalyser, så informasjonsmengden er omfattende.

Respondentene i teknisk avdeling mener at risiko og sårbarhetsanalysen er for fjern. Det har blant annet vært en betydelig utskifting av personell siden man utformet ROS analysen i 2015. De opplevde

---

<sup>12</sup> Helhetlig, overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse, Eidskog kommune (2015).

<sup>13</sup> Sannsynligheten blir plassert på et spekter av fem grader av sannsynlighet: A- Svært lav (sjeldnere enn én gang i løpet av 1000 år), B- Lav (1 gang i løpet av 100 til 1000 år), C- Middels (1 gang i løpet av 50 til 100 år), D- Høy (1 gang i løpet av 10 til 50 år) og E- Svært høy (Oftere enn 1 gang i løpet av 10 år) (Helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse, s. 8).



også ROS-analysen som veldig fragmentert. De mente også at det ble fastsatt en for lav verdi på beregningen av de materielle skadene i kommunen, og spesielt i forhold til tap av menneskeliv.

### 6.2.3.1 Gjennomgang av «Helhetlig, overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. Eidskog kommune

I den overordnede risiko og sårbarhetsanalysen blir de aktuelle virksomhetsområdene som rammes av de ulike uønskede hendelsene listet opp i skjemaet for den aktuelle hendelsen. Virksomhetsområdene omfatter både de kommunale virksomhetsområdene, så vel som statlige aktører. Det er totalt 30 hendelser som nevnes som aktuelle scenarier i denne ROS analysen.

I analysemøtet som ble avholdt i kommunestyresalen i Eidskog 27. januar 2015, var daværende ordfører til stede<sup>14</sup>. Deltakerne besto ellers av en bred sammensetning av kommuneadministrasjonen. Rådmannen henviste til denne tilstedeværelsen i intervju som ble gjennomført 17. november 2021. I dette intervjuet fortalte kommunedirektør at kriser som generell problemstilling ikke er fast på dagsorden i kommunestyret, men løftes opp når de ser behov for dette. Under koronakrisen er beredskap høyt på dagsorden, og koronastatistikken rapporteres i hvert kommunestyremøte, og har høy prioritet i formannskapet og kriseledelsen. Risiko og sårbarhetsanalysen forankres også i kommunestyret ved at ROS-analysen fra 2015 var grunnlag til en revisjon av planstrukturen i kommunen. Delberedningsplanene denne analysen ga grunnlaget for behandles i kommunestyret og sørger for en fortsatt forankring av disse temaene i kommunestyret. Likevel har vi sett at ROS-analysen ikke er behandlet i kommunestyret fra kommunevalget i 2019, og frem til denne rapportens ferdigstillelse.

I Risiko og sårbarhetsanalysen svarer kommunen opp kravet om at denne skal omfatte eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 a. ved at analysen identifiserer årsaker til hver uønskede hendelse i et eget punkt i skjemaene i vedlegg. Dette er en liste med faktorer for risiko- og sårbarhet som kan resultere i den aktuelle hendelsen. I tillegg står det en sårbarhetsvurdering for hver hendelse, som identifiserer konsekvenser for kommunen dersom den aktuelle hendelsen inntreffer.

Nr.:	Uønsket hendelse:	Årsaker	
1	Akutt, alvorlig forurensning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ulykke, manglende sikring, dårlig kjøremateriell el. Infrastruktur.</li> <li>- Uforsvarlig oppbevaring av kjemikalier eller bevisst dumping av kjemikalier</li> </ul>	
2	Alvorlig trafikkulykke (ulykke skolebuss)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Feil på hjul/ hjuloppheng og andre tekniske innretninger</li> <li>- Fører overholder ikke veitrafikkloven, er ikke aktsom, illebefinnende ol.</li> <li>- Glatt veibane, feil og mangler på andre kjøretøy, andre sjåførere og sabotasje</li> </ul>	
3	Bortfall av strøm	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strømbrydd som følge av ekstremvær,</li> <li>- Ledningsbrydd</li> <li>- Sabotasje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nedfall</li> <li>- Trafikkulykke med stolpe (har forekommet)</li> </ul>
4	Ekstremvær	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Storm,</li> <li>- Snøvær</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kraftig nedbør</li> <li>- Is storm</li> </ul>

<sup>14</sup> Helhetlig, overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. Eidskog kommune, s.11.

		- Lynnedslag	- Tordenvær
5	Flom	- Snøsmelting, - Sen vår - Store nedbørmengder	
6	Forurensing av drikkevann	- Brudd på hygieniske barrierer - Sabotasje - Flom/ ekstremvær	
7	Kriminell handling	- Psykisk ubalanse - Rus - Manglende kompetanse - Sosial reproduksjon	- Ansettelsespolitikk - Svikt i rutiner - Manglende arkitektonisk tilrettelegging
8	Pågående livstruende vold (PLIVO)	- Elev angriper lærer - Fremmed person kommer inn i skole eller barnehage og angriper lærer/elev/barn	
9	Sammenbrudd i transport årer	- Trafikkulykke - Manglende vedlikehold	- Ekstremvær
10	Skred	- Nedbør - Rystelser	- Vibrasjoner
11	Spredning av uønskede arter	- Forflytning av gjenstander - Vindspredning (før, soppsporer) - Jernbane - Landbruk - Anleggsarbeid (masseforflytning)	- Via vassdrag (naturlig spredning eller ved hjelp av mennesker (båter, fiskeutstyr)) - Passiv spredning fra eiendom til eiendom - Spredning via fugler, fisk, insekter og andre dyr og mikroorganismer
12	Svikt i avløp	- Ledningsbrudd - Overbelastning - Manglende vedlikehold	- Flom - Tilstopping av ledningsnett
13	Utbrudd av dyresykdommer, epidemi	Smitte forårsaket av kontakt med gjenstander, dyr eller mennesker som ankommer kommunen Smitte kan også være luftbåren fra naboer eller være eksisterende smitte som aktiveres	
14	Utbrudd av dyresykdommer, zoonose	Smitte forårsaket av kontakt med gjenstander, dyr eller mennesker som ankommer kommunen Smitte kan også være luftbåren fra naboer eller være eksisterende smitte som aktiveres	
15	Forsyningssvikt	- Naturkatastrofer - Streik - Rasjonering	

16	Bortfall av personell	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ulykker</li> <li>- Dødsfall</li> <li>- Epidemi</li> <li>- Masseoppsigelser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lav bemanning på tjenesteområder</li> <li>- Streik</li> </ul>
17	Brann i industri	Feil på tekniske installasjoner, feil bruk/ mangel på opplæring av tekniske installasjoner og utstyr Sabotasje/ påsatt, feil bruk av lokaler Lynnedslag og andre værpåvirkninger	
18	Brann i bygning	Feil på tekniske installasjoner, feil bruk av tekniske installasjoner Sabotasje/ påsatt, feil bruk av lokaler Lynnedslag og andre værpåvirkninger	
19	Brann i institusjoner, skole, barnehage eller SFO	Feil på tekniske installasjoner, feil bruk av tekniske installasjoner og utstyr Sabotasje/ påsatt, feil bruk av lokaler Lynnedslag	
20	Brann i rådhuset	Feil på tekniske installasjoner, feil bruk av tekniske installasjoner Sabotasje/ påsatt, feil bruk av lokaler Lynnedslag	
21	Skogbrann	Menneskelig svikt: Uaktsomhet, bål, forsøpling av glass ol, bruk av skogsmaskiner og motorisert utstyr Naturlig påvirkning: Lynnedslag	
22	Farlig godsulykke (vei/tog)	Teknisk svikt: Feil på hjul/hjuloppheng, Menneskelig svikt: Fører overholder ikke veitrafikkloven, er ikke aktsom, illebefinnende ol. Ytre påvirkninger: Glatt veibane, feil og mangler på andre kjøretøy og sjåførere, feil på skinnegang	
23	Togulykke (persontog)	Feil på hjul/ hjuloppheng, feil på signallys/ bomber Fører overholder ikke fartsgrensene/lyssignaler, illebefinnende Steinsprang på skinnene	
24	Bortfall av data og telefoni (kommunikasjon)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strømbrudd</li> <li>- Internettforbindelse er nede</li> <li>- Server-krasj</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Feil på telefonsentral</li> <li>- Kabelbrudd</li> <li>- Tordenvær</li> </ul>
25	Brudd på fjernvarme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strømbrudd</li> <li>- Rør som kollapser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Graver over rør</li> <li>- Datasystem for styring går ned</li> </ul>
26	Informasjonssikkerhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brudd på taushetsplikt</li> <li>- Hacking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menneskelig svikt</li> <li>- Publisering av sensitive opplysninger på internett</li> </ul>
27	Omdømme og tillitskrise	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medieoppslag om feilmedisinering</li> <li>- Kriminelle handlinger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brudd på taushetsplikt</li> <li>- Misbruk av klienter</li> </ul>

28	Atomulykke/ avfall	Radioaktivt	- Terror - Brann - Ulykke	- Eksplosjon - Krig
29	Trusler og vold mot ansatte		- Beslutninger som griper inn i personlige liv - Ustabile innbyggere	- Tap av rettigheter - Avslag - Mistillit
30	Epidemi/pandemi		- Virus - Manglende vaksinerings - Bakterier	- Forurensning av vannkilder - Zoonoser

Tabell 6.1: Uønskede hendelser i Eidskog kommune

Listen over årsaker til hver enkelt hendelse involverer også risiko og sårbarhetsfaktorer utenfor kommunen, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 b.

I tabell 4-2 (s. 19) i den helhetlige overordnede ROS-analysen, har Eidskog kommune skrevet inn et skjema med gjensidige avhengigheter for viktige samfunnsfunksjoner, og har med det fått en oversikt over hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt §2 c.

Tabell 4-3 (s. 20) presenterer risikobildet med hensyn til hendelsenes risiko for kritisk infrastruktur og tabell 4-4 (s. 21) presenterer risikobildet med hensyn til hvordan hendelsene vil kunne påvirke viktige samfunnsfunksjoner. Disse tabellene har to akser: en for grad av sannsynlighet, en annen for potensielt skadeomfang. Dette er i tråd med forskrift for kommunal beredskapsplikt § 2 d. Tabell 4-5 (s. 22-23) gir en oppsummert og noe mer lett leselig oversikt over hendelsenes innvirkning på kritiske samfunnsfunksjoner.

Tabell 4-4 presenterer, i tillegg til risikobildet nevnt over, også hvordan hendelsene vil kunne påvirke viktige samfunnsfunksjoner og dermed også kommunens evne til å opprettholde sine tjenester på tross av hendelsen. Matrisen under viser sammenhengen mellom gradene av konsekvens og stabilitet i samfunnsfunksjoner:

Konsekvens:	Stabilitet Samfunnsfunksjoner:
1. Svært små	Ingen
2. Små	Tjeneste-tilbudet/ forsyninger opprettholdes
3. Middels	Kortvarig svikt i tjenestetilbudet/ forsyninger. Fra noen timer til 1 døgn.
4. Store	Svikt i tjenestetilbudet/ forsyninger. Opptil 2 døgn.
5. Svært store	Langvarig svikt i tjenestetilbudet/ forsyninger over 2 døgn.

Tabell 6.2: Sammenheng mellom konsekvensgrader og stabilitet i samfunnsfunksjoner.

I beskrivelser av de 30 forskjellige scenariene i vedlegg A «Hendelsesskjemaer», står det i feltet «konsekvens for samfunnsfunksjoner» hvordan kommunen blir påvirket av de ulike uønskede hendelsene. Det gis forklaringer over kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse i et eget avsnitt for hvert scenario. Det gis også en beskrivelse av

hvordan scenariet påvirker infrastrukturen i kommunen, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 e.

ROS-analysen som er gjennomført for Eidskog kommune avdekket at det ved 13 hendelser kan bli behov for befolkningsvarsling og evakuering. Disse hendelsene er gjengitt i tabell 5-1 (s. 24), etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 f.

For revisjonskriteriet som tar sikte på å kontrollere om kommunen påser at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko og sårbarhetsanalysen, henviser vi til kapittel 2.6 «involvering av eksterne aktører» (s.10). Her står det at kommunen valgte å gjennomføre separate møter med gjennomgang av hendelseskjemaer med eksterne aktører. Disse er politiet, Eidsiva, GIVAS/ Kroksjø, Frivillige organisasjoner: Landbruksforum, Røde Kors, Sanitetsforeningen, Frivillighetssentralen, Matforsyning: Kiwi/ Coop, Drivstoff: Esso, Apoteket, Industri: Pellets fabrikken, Sapa, H-vindu, Magnor glassverk, ESAS (varmeforsyning).

I intervju med rådmannen i Eidskog, påpekte han at risiko og sårbarhetsanalysen fra 2015 fortsatt er et relevant dokument, og i løpet av 2022 håper rådmannen at pandemien har kommet såpass på avstand og at erfaringene fra dette arbeidet er ferskt nok til å gi gode perspektiver i en ny risiko og sårbarhetsanalyse. Rådmannen tenker å invitere inn de aktørene kommunen mener er relevant i utforming av ny ROS analyse. I intervju med areal og samfunnsplanlegger og leder for eiendomsforvaltningen, sa de at den nye ROS analysen bør involvere risiko ved private virksomheter og spesielt større industri.

Det neste revisjonskriteriet skal undersøke hvorvidt risiko og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko og sårbarhetsbildet<sup>15</sup>. I intervju fortalte areal og samfunnsplanlegger at kommunen bare har skrevet en kulturminneplan etter at den overordnede risiko og sårbarhetsanalysen kom ut i 2015, og at dette ikke har medført behov for endring i risiko- og sårbarhetsanalysen. Han mente også at arbeidet med arealdelen av kommunedelplanen vil kunne gi input til helhetlig ROS-analyse. Etter intervjuer med areal- og samfunnsplanlegger ble revisor tilsendt dokumentasjon knyttet til kommuneplanens arealdel 2019-2029, herunder: planbestemmelser og retningslinjer for arealdelen, planbeskrivelse for arealdelen (Del a: beskrivelse; planbeskrivelse for arealdelen og del b: konsekvensutredning med risiko- og sårbarhetsanalyse).

Respondentene i teknisk avdeling mente kommunen er noe sårbare når de står utenfor det interkommunale IKT arbeidet, og at de under Covid-19 pandemien merket at det er få årsverk i IT avdelingen. De er sårbare ved sykemeldinger. Fordelen med nærhet til kommunen er imidlertid at de IT-ansatte kjenner systemene, og det er også eksempler på at angrep ikke har rammet Eidskog.

I intervju med virksomhetsleder for helse og omsorg ble vi gjort oppmerksomme på at det har vært vanskelig å rekruttere kommuneoverlege de siste årene. Ny kommuneoverlege begynte den 1. mars, i 20% stilling- som ble økt til 50 % under pandemien. Denne startet deretter arbeidet med å utarbeide en helseberedskapsplan.

---

sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om plan og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet».

#### 6.2.4 Kommunens overordnede beredskapsplan

I kommunens overordnede beredskapsplan versjon 3.1 – 19.01.2020, ser vi på side 1 en tabell over kommunens kriseledelse. I kapittel 5 (s. 6-8) i den overordnede beredskapsplanen er en liste over ansvar og roller for kommunestyret, formannskapet, ordfører, rådmannen, kriseledelse, beredskapsrådet, helse og omsorgstjenesten, NAV, sosialtjenesten, beredskapskoordinator og enhetsledere. I kommunens plan for kommunal kriseledelse og krisestab, står det i kapittel 2 (s. 4), hvilke fullmakter som er delegert kommunens kriseledelse ved rådmannen eller hans stedfortredere.

I plan for kommunens kriseledelse kapittel 3, står sammensetning, funksjon i kommunen og kontaktinformasjon (mobiltelefonnummer, og e-post) for kriseledelse og krisestab. Denne planen legges inn i Kvalitetslosen, kommunens beredskapsmappe og i CIM I tillegg distribueres planen på papir til:

- Kriseledelsens medlemmer
- Rådmannens ledergruppe
- Fylkesmannen i Hedmark/ beredskapsavdelingen
- Politiet v/ Politistasjonssjef Kongsvinger politistasjon
- Brannvesenet v/ Brannsjef i Glåmdal Brannvesen GBI
- Akuttmottak Kongsvinger sykehus
- Beredskapsrådets medlemmer

I Eidskog kommunes plan for kommunal kriseledelse og krisestab står det en liste over aktører i kommunens kriseledelse, med kontaktinformasjon på epost og telefon. I oppstartsmøtet informerte kommunedirektør om at under koronapandemien har hele kriseledelsen vært involvert. Den øvrige sammensetningen av aktører vil variere ut fra hvilken situasjon kommunen er i, og situasjonens alvor

Eidskog kommunes plan for kommunal kriseledelse og krisestab inneholder i tillegg til oversikten over aktørene i kriseledelsen, henvisning til lokalisering av kriseledelsen, herunder hvor det finnes beredskapskasser, og alternative lokaliseringer for kriseledelse. I kapittel 6, er det skrevet et kapittel om «organisering av kriseledelsen», med funksjoner og ansvarsområder, i dette kapitlet ligger også organisering og ansvarsområder for krisestaben. I kapittel 15 står det hvilke eksterne kontakter og frivillige organisasjoner som er til rådighet ved uønskede hendelser. I tillegg er det en liste med kontaktinformasjon til storhusholdningskjøkken tilknyttet kommunen.

Sør-Odal-, Nord-Odal-, Grue-, Eidskog- og Kongsvinger kommune har også utarbeidet en rammeavtale med Røde Kors Hedmark og Norsk Folkehjelp for pasienttransport og beredskap i forbindelse med utbrudd av Covid-19. Avtalen vi fikk tilsendt var gjeldende i perioden 13.11.2020 – 1.11.2021.

Eidskog kommune har utformet en evakueringsplan som skal regulere ansvaret for å initiere og lede selve evakueringsarbeidet. Kommunens plan for befolkningsvarsling, og krisekommunikasjon med befolkningen, finnes i plan for kommunal kriseledelse og krisestab, kapittel 16. Jfr. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 d-e.

Den overordnede delen av beredskapsplanen er oppdatert 19.1.2021. Vi samlet inn dokumenter til denne forvaltningsrevisjonen i desember 2021. Når det kommer til plan for kommunal kriseledelse og krisestab, sa beredskapskoordinator at denne ble oppdatert ved skifte i personell i kommunen. Siste dato denne ble redaksjonelt revidert ar 14.4.2020, over ett år før vi mottok dokumentasjonen den 18.10.2021.



I den overordnede beredskapsplanen står det at rådmannen har ansvar for å ivareta at planverk er utarbeidet og oppdatert. Videre står det at beredskapskoordinator skal koordinere og følge opp beredskapsplaner. På første side av den overordnede beredskapsplanen står det dato for når beredskapsplanen sist er oppdatert. I intervju med beredskapskoordinator fortalte denne at plan for kommunal kriseledelse og krisestab oppdateres ved skifte i personell i kommunen.

Når det kommer til prioritering av interkommunalt beredskapsarbeid i Kongsvingerområdet, ble dette diskutert under intervjuer med rådmannen og Beredskapskoordinator. Rådmannen i Eidskog kommune er leder i rådmannsgruppen for Kongsvingerområdet. I 2018-2019 ble det luftet om det kunne være en idé med et interkommunalt beredskapsarbeid, hvor interkommunal beredskap ble satt på dagsorden, inkludert en beredskapskoordinering over grensen til Sverige. Rådmannen mente dette arbeidet skal fortsette i 2022. Beredskapskoordinator bemerket at kontakten mot brannvesenet i Sverige medførte raskere responstid i forhold til Glåmdalen Interkommunale Brannvesen. Virksomhetsleder for teknikk, plan og næring bemerket også at kontakten med det interkommunale brannvesenet i Glåmdalen kunne vært bedre.

I intervju med beredskapskoordinator fortalte denne at det ble jobbet med en felles beredskapskoordinator i Kongsvingerregionen frem mot mars 2020. Det ble også utarbeidet en felles beredskapsplan i denne perioden, men arbeidet har under koronapandemien blitt satt på vent. Beredskapskoordinator meddelte også at han hadde hatt teams-møter med de svenske kommunene hver 14 dag.

## 6.3 Revisors vurdering

### 6.3.1 Rådmannens internkontroll

Dersom vi legger kommunelovens internkontrollbestemmelse til grunn skal det utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering (KL § 25-1 a). Slik vi vurderer rådmannens innspill er det kommunens planverk som er utgangspunktet for internkontroll i Eidskog kommune. Vi mener dette for så vidt er relevant, men det forutsetter samtidig at planverket er oppdatert. Etter hva vi har forstått oppdateres planverket når kommunen har kapasitet, og dersom det inntreffer hendelser som nødvendiggjør revisjon av planene. Vi har for eksempel sett at det kan ta noe tid før risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for avdelingene oppdateres i Eidskog kommune. Vi er av den grunn usikker på om kommunens planverk alltid vil være et godt utgangspunkt for systematisk arbeid med internkontroll. En egen beskrivelse vil nok være en bedre løsning, og den bør suppleres med en beskrivelse av internkontrollsystemet i kommunen.


Når det gjelder det å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik (KL § 25-1 c), merker vi oss at kommunen har et avvikssystem og at avvik rapporteres inn og håndteres/lukkes av nærmeste leder. Vi bemerker imidlertid at treghet i rutinearbeidet ikke meldes inn som avvik, og at det er treghet i rutinesystemet som gjør at analyser og beredskapsplaner ikke holdes oppdaterte. Det er videre slik at rådmannen skal utarbeide rutinebeskrivelser og iverksette andre internkontrolltiltak ut fra kartlagt risiko. Vi har ikke informasjon om at kommunen avdekker og følger opp områder hvor det er risiko for avvik, på en systematisk måte. Dette er en viktig del av et godt internkontrollsystem.

Evaluering og rapportering er også en viktig del av et godt fungerende internkontroll-system. Rådmannen skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll (KL § 25-1 e). Vi har ikke informasjon om at kommunen går systematisk til verk med hensyn til denne typen evalueringer. Når det gjelder rapportering vil det være behov for rapportering internt i

kommuneadministrasjonen. Vi har ikke informasjon om at det rapporteres jevnlig på internkontroll tilknyttet beredskap i kommunen administrasjon.


Det er videre et krav i kommuneloven (§25-2) om at rådmannen skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året. Rådmannen har opplyst om at han rapporterer på ulike måter gjennom året og ved årsslutt. I kommunens årsrapport kan det være rapportering på ting som har med internkontroll å gjøre. Vi oppfatter denne rapporteringen som stykkevis og noe tilfeldig. For at kommunestyret skal få oversikt over tilstanden når det gjelder internkontroll i kommunen, som vi mener må være hovedhensikten med KL §25-2, bør det rapporteres skriftlig og samlet for hele kommunen. Vi er enige med rådmannen i at et eget kapittel i årsrapporten som oppsummerer internkontrollarbeidet og statlige tilsyn for det siste året vil være en god løsning her. Dette i tillegg til den mer løpende rapporteringen gjennom året.

Det overordnede systemet for internkontroll er avgjørende å ha på plass for å sikre god internkontroll i den enkelte enhet og på det enkelte området i kommunen. Blant annet på beredskapsområdet. Vi mener dette bare delvis er på plass i Eidskog, og kravet er delvis etterlevd

 Kommunedirektøren i Eidskog kommune har tilstrekkelig internkontroll etter kommunelovens §25.

### 6.3.2 Beredskap i rådmannens internkontroll

I kommuneplanens samfunnsdel er beredskap et av målene kommunen skal jobbe mot, dette har etter hvert blitt forankret også i kommuneplanens arealdel. Ettersom det er kommunens planverk som er utgangspunktet for kommunens internkontroll, tilsier dette at beredskap inngår i arbeidet med internkontroll. Som vi var inne på i forrige kapittel er det enkelte mangler for kommunens overordnede internkontrollsystem når det gjelder systematikk for å skaffe oversikt, gjøre risikovurderinger, evaluere internkontrolltiltak og rapportere på dette arbeidet. Dette påvirker også internkontrollarbeidet på beredskapsområdet. Vi ser at det virker som om beredskap i noen grad prioriteres når kommunen først står i en krise, og vi mener også at man under normaltilstand kunne involvert kommunestyret i større grad. Vi ser ikke at systemet for intern kontroll er dokumentert i Eidskog kommune. Det er heller ikke mye rapportering til kommunestyret om intern kontroll. I og med at det finnes lite dokumentasjon på dette er det vanskelig å vurdere dette punktet. Vi tenker likevel at dersom rapporteringen til kommunestyret vedrørende internkontroll også omfatter beredskapsspørsmål, vil dette kunne fremme beredskapsperspektiver i kommunestyret også i rolige perioder. Vi mener at revisjonskriterie 2 er delvis etterlevd.


 Beredskap inngår i arbeidet med internkontroll.

### 6.3.3 Kommunens helhetlige ROS analyse

Eidskog kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2015 fyller kravet fra forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2. I [kapittel 6.2.3.1](#) «Gjennomgang av helhetlig overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for Eidskog kommune» har vi kontrollert om den overordnede risiko og sårbarhetsanalysen oppfyller kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2. ROS-analysen omfatter eksisterende og framtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen etter § 2 a). Den inneholder en liste over risiko og sårbarhetsfaktorer utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen, etter § 2 b). Den inneholder et skjema over hvordan ulike risiko- og


sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre etter § 2 c). Den inneholder et skjema over særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur, etter § 2 d). Kommunen har en oversikt over sin evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har intruffet, etter § 2 e). Den har en oversikt over hvilke scenarier som gir behov for befolkningsvarsling og evakuering etter § 2 f).

Anvendbarheten av denne analysen er imidlertid begrenset, da flere respondenter bemerket at denne risiko og sårbarhetsanalysen ble lite brukt. Innlandet fylkeskommune jobber også med beredskap og produserer også kunnskap om feltet. Vi mener at en i arbeidet med revisjon av ROS i større grad bør arbeide interkommunalt, involvere kommunalt ansatte, samt beredskapsansvarlige på regionnivå. Vi mener at kriteriet er delvis etterlevd.

 Kommunen har kartlagt hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdert sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, samt hvordan de kan påvirke kommunen, og sammenstilt dette i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse for Eidskog kommune.

#### 6.3.4 Virksomheter og scenarier i kommunens ROS analyse

Den helhetlige ROS-analysen har utarbeidet en liste med scenarier i sin oversikt. I sin veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen har DSB listet opp scenarier revisor også anser som aktuelle for kommunen, men som Eidskog kommune ikke har inkludert i sin overordnede ROS-analyse. Ekstrem kulde i forbindelse med ekstremvær, gassutslipp fra næringsvirksomhet/ industri, eksplosjon i industri, terrorangrep og bombetrusler. Vi mener kommunen har en relativt omfattende liste med scenarier i sin overordnede ROS-analyse, men at det finnes en del scenarier som er relevante for kommunen, men som ikke nevnes i den overordnede ROS-analysen og som bør vurderes når ROS analysen tas opp til ny vurdering. Vi mener kriteriet er delvis etterlevd.

 Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen omfatter alle relevante typer virksomhetsområder, og alle relevante typer hendelser.

#### 6.3.5 ROS-analysens forankring i kommunestyret

Da ROS analysen ble utarbeidet i 2015, ser vi at analysen er forankret på høyeste politiske nivå i kommunen. I kommunens arkiv fra 2015 ser vi at denne ble behandlet i kommunestyret og formannskapet. Likevel ser vi at overordnet ROS er ferskvare, og at denne analysens aktualitet, i alle fall hos administrasjonen, har falt. Dette er også tilfellet hos kommunestyret, da vi ikke kan se at den har vært behandlet mellom valget høsten 2019 og mars 2022. Rådmannen mente man i større grad kunne aktivisert kommunestyret om løpende beredskapsspørsmål i rolige perioder, og ikke bare under kriser. Vi mener kommunestyret i større grad bør prioritere beredskapsarbeid i kommunestyremøtene, også under rolige perioder. Vi mener at dette kriteriet er delvis etterlevd.

 Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen er forankret i kommunestyret.

#### 6.3.6 Overholdelse av forskrift om kommunal beredskapsplikt §2

Ved gjennomgang av forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 a-f, ser vi at ROS analysen omfatter disse punktene. Vi mener at kravet er etterlevd.

Analysen omfatter som et minimum punktene i Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.

### 6.3.7 Relevante aktører i ROS-analysen

Ved gjennomgang av kommunens overordnede ROS analyse, ser vi at Sjøtil & Fornæss, involverte de relevante aktørene i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen. Vi mener at kriteriet er etterlevd.

Kommunen påser at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko og sårbarhetsanalysen.

### 6.3.8 ROS-analysen og forholdet til kommunedelplaner

På punktet om at risiko og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet, etter sivilbeskyttelsesloven § 14. 3 ledd, ser vi skala forskjellen mellom lovgivere i Norge, og de små kommunene. Det har vært et behov for oppdateringer i risiko- og sårbarhetsanalyse og helseberedskapsplan i helsesektoren i kommunen siden 2005. Kommunen fikk ansatt kommuneoverlege som påbegynte dette arbeidet i 2020, og planen er ved å ferdigstilles idet arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen avsluttes. Dette arbeidet, samt erfaringer fra de øvrige enhetene i kommunen siden 2015, både med pandemihåndteringen og øvrig beredskap bør i større grad implementeres i en ny overordnet ROS-analyse som bedre kan brukes som et veiledende dokument for både politisk ledelse og kommunal administrasjon. Vi mener kriteriet er delvis etterlevd.

Risiko og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko og sårbarhetsbildet.

### 6.3.9 Kommunens overordnede beredskapsplan

Etter gjennomgang av kommunens beredskapsplan ser vi at forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 a-e, er oppfylt. Det fremkommer av kommunens overordnede beredskapsplan at rådmannen som leder av kriseledelsen har et koordinerings- og helhetsansvar for kommunens krisehåndtering, vi regner med dette også omfatter samling av kriseledelsen. Vi mener at kriteriet er etterlevd.

Kommunen har, med utgangspunkt i risiko og sårbarhetsanalysen, utarbeidet en beredskapsplan. Planen inneholder, som et minimum, punktene som er listet opp i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.

### 6.3.10 Revisjon av beredskapsplanen

Vi ser at revisjonsdatoen for beredskapsplanens overordnede del er overholdt. Plan for kommunal kriseledelse og krisestab hadde derimot løpt over sin revisjonsdato, i alle fall på kvitteringen på forsiden, med et halvt år.

Vi mener også at erfaringene fra arbeidet under koronapandemien må brukes til å utforme en ny helseberedskapsplan, helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og rullering av kommunens beredskapsplan. Kommunen har ellers fått innspill fra mattilsynet og vannleverandører på at arealplanene bør gi bedre oversikt over områder som bør styrke sin beredskap. Dette er eksempler på behov for oppdateringer. Vi mener kriteriet er delvis etterlevd.

Beredskapsplanen er oppdatert, og revideres minimum en gang per år.

#### 6.3.11 Kvittring av oppdateringer av beredskapsplanen

Kommunens beredskapsplan, plan for kommunal kriseledelse og krisestab, evakueringsplan og planer knyttet til pårørende- og evakuerte senter, har kvittrings «sedler» på forsiden for å holde oversikt over ajourføring av planene; når planene er oppdatert, og hvem som har ansvaret for å holde dem ved like. Vi mener at kriteriet er etterlevd.

Av planen skal det framgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

#### 6.3.12 Interkommunalt beredskapssamarbeid

Rådmannen er av den oppfatning at det interkommunale beredskapsarbeidet som ble diskutert i rådmannsgruppen i Kongsvingerområdet, vil gjenopptas etter at tilstanden under Corona pandemien har blitt normalisert. Vi har under intervjuer sett at det interkommunale arbeidet har et forbedringspotensial, og at et felles beredkapsområde, eller beredkapsdistrikt, som også går inn i Sverige, vil kunne effektivisere arbeidet når krisen oppstår en annen gang. Det svenske beredskapsarbeidet er også koblet på «EU Civil Protection Mechanism»<sup>16</sup>, som vil utløse ytterligere innsatsfaktorer ved en krise i fremtiden. Vi har også sett at det er ulikheter mellom Brann og redningstjenester på svensk side og på norsk side, hvor de svenske tjenestene oppfattes som bedre. Det er muligheter for forbedring med tanke på interkommunalt samarbeid, men vi mener at revisjonskriterie 12 er delvis etterlevd.

Det er etablert samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.

#### 6.3.13 Dokumentasjon etter beredskapsforskriften §9

Dokumentasjonskravet etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9 er i all hovedsak oppfylt. Vi ser likevel enkelte mangler, som kommunen bør forbedre for å sikre oppmerksomhet rundt beredskap i Eidskog kommune.

For § 2, om helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse, så har vi mottatt denne av kommunen. Vi har i tillegg mottatt risiko og sårbarhetsanalyser fra virksomhetene i kommunen.

For § 3, om helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, har vi mottatt tilstrekkelig dokumentasjon for kommunens langsiktige mål, strategier og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet tar plass i kommunens planstrategi, og kommuneplanens samfunnsdel. I tillegg er en del forhold av denne art integrert i planer og prosesser om planlegging og byggesaksbehandling i de nye<sup>17</sup> høringsforslagene til planbestemmelser og retningslinjene for arealdelen 2019-2023, etter §3 b).

For § 4 om beredskapsplan, har vi også mottatt den dokumentasjonen vi har bedt om. Kommunen har en overordnet beredskapsplan. Den oppfyller innholds kravet etter § 4. a-e. Likevel ser vi at de

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en) (hentet 01.02.2022)

<sup>17</sup> Dokumenter som ble sendt på høring 11. juni 2019.

underordnede beredskapsplanene utgjør et omfattende system kommunen har utfordringer med å holde oppdatert.

For § 5 om samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver for å best mulig utnytte ressursene, ble det henvist til interkommunalt beredskapsarbeid i rådmannsutvalget i Kongsvingerområdet før koronapandemien. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon på at et slikt arbeid ble iverksatt.

For § 6, om oppdatering og revisjon av risiko- og sårbarhetsanalysen i takt med revisjon av kommunedelplaner ser vi at det er planlagt en revisjon av risiko og sårbarhetsanalysen mens erfaringene fra Covid-19 arbeidet er ferske nok til at de kan brukes i ny analyse. Vi ser også at det er et betydelig tidsrom mellom revisjoner, oppdateringer eller nyskrivinger av beredskapsplaner for de ulike sektorene. Dette har å gjøre med kapasitetsutfordringer i administrasjonen. Vi ser også at administrasjonen i kommunen fant den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen lite anvendbar slik den var da denne forvaltningsrevisjonen ble gjennomført.

For § 7, om øvelser og opplæring, har vi mottatt e-poster på at kommunen har hatt øvelser. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon av evalueringer i kommunen. For § 8, om evaluering etter øvelser og uønskede hendelser er det, i forbindelse med mangelen på enkelt tilgjengelig dokumentasjon av øvelser, desto viktigere at kommunen gjennomfører en grundig evaluering når man igjen kan se konturene av en normalt tilstand etter Covid-19 pandemien.

Vi mener kriteriet er delvis etterlevd.



Kommunen skal kunne fremlegge skriftlig dokumentasjon på at kravene etter forskrift om kommunal beredskapsplikt §9 er overholdt.

## 7 Problemstilling 2 – Ansvars- og oppgavefordeling

---

### Problemstilling 2: I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?

---

#### 7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.



#### [Kriterie 14](#)

Kommunens beredskapsplan inneholder en plan for kriseledelse etter forskrift for kommunal beredskapsplikt § 4 a.



#### [Kriterie 15](#)

Planen inneholder en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.



#### [Kriterie 16](#)



Den overordnede beredskapsplanen gjengir sammenhengen med beredskapsplanene innenfor de ulike fagområdene der det finnes separate planer.

K	<a href="#">Kriterie 17</a>	Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år.
K	<a href="#">Kriterie 18</a>	Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.
K	<a href="#">Kriterie 19</a>	Kommunen har et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.
K	<a href="#">Kriterie 20</a>	Personalet i kommunens kriseledelse, og de eksterne aktørene, er klar over sitt ansvar og sine oppgaver ved kriser og uønskede hendelser.
K	<a href="#">Kriterie 21</a>	Kommunen har dokumentert resultatene etter øvelse på IT-sikkerhet og hackerangrep.
K	<a href="#">Kriterie 22</a>	Etter øvelsene, så vel som etter uønskede hendelser, er krisehåndteringen evaluert, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8.
K	<a href="#">Kriterie 23</a>	Etter evalueringene er det foretatt nødvendige endringen i risiko- og sårbarhetsanalysen.

## 7.2 Innhentet data

Kommunens plan for kriseledelse skal etter forskrift for kommunal beredskapsplikt § 4 a), inneholde en plan for kommunens kriseledelse. Vi ser at Eidskog kommunes plan for kommunal kriseledelse og krisestab inneholder en liste med aktører i Eidskog kommune som har ulike funksjoner i kriseledelsen. I denne listen ligger også telefonnummer og e-post til kommunens kriseledelse og krisestab, som fungerer som en varslingsliste. Denne oversikten ligger i kapittel 3.1 og 3.2 i planen. I beredskapsplanens kapittel 5, presenteres roller og ansvar for de ulike politiske organer og politisk ledelse, rådmannen, kommunens kriseledelse, og øvrig administrativ ledelse.

Formannskapet har vedtatt plan for kommunal kriseledelse og krisestab, som redaksjonelt revideres av beredskapsleder, og oppdateres med skifte i personer. Denne inneholder fullmakter og prosedyrer for å etablere og drifte kriseledelsen gjennom håndteringen av uønskede hendelser. Beslutningsmyndighet til å innkalle kriseledelsen fremgår også av disse to dokumentene.

Den overordnede beredskapsplanen gjengir sammenhengen med beredskapsplaner innenfor de ulike fagområdene der det finnes separate planer. Kapittel 7 redegjør for retningslinjene for utarbeidelse av beredskapsplaner.

NR	Plan	Ansvar	Godkjennes av	Revisjon	Sist revidert
1	Beredskapsplan overordnet del	Beredskapskoordinator	Kommunestyret	Hovedrevisjon hvert 4 år	19.01.2020
2	Plan for kommunal kriseledelse og krisestab	Beredskapskoordinator	Formannskapet	Hovedrevisjon hvert 4 år	14.04.2020
3	Evakueringsplan for Eidskog kommune	Evakueringsleder	Rådmannen	I løpet av januar hvert år	14.11.2017

4	Plan for organisering av mottakssenter pårørende	Leder pårørendesenter	Rådmannen	I løpet av januar hvert år	15.11.2021
5	Plan for organisering av evakuerte senter	Leder evakuert senter	Rådmannen	I løpet av januar hvert år	14.11.2017
6	Helseberedskapsplan	Virksomhetsleder, helse og omsorg <sup>18</sup>	Rådmannen	Hovedrevisjon hvert 4 år	18.2.2005 <sup>19</sup>
7	Smittevernplan for Eidskog	Virksomhetsleder helse og omsorg	Rådmannen	Hovedrevisjon hvert 4 år	2020 <sup>20</sup>
8	Brannordning i Eidskog kommune	Brannsjef	Brannsjef	Ved behov	03.09.1997
9	Akutt forurensningsplan for region 2	Brannsjef	IUA region 2	Revideres sentralt	27.02.2018
10	Plan for krisekommunikasjon i Eidskog	Kommunikasjonsansvarlig	Rådmannen	Hovedrevisjon hvert 4 år	12.11.2010

Tabell 7.1: Den overordnede beredskapsplanens oversikt over beredskapsplaner innenfor de ulike fagområdene i Eidskog kommune.

Den faktiske revisjonsdatoen for de ulike planene avviker til dels svært mye fra revisjonsintervallene som den overordnede beredskapsplanen legger opp til. Det ble også nevnt, i intervju med virksomhetsleder for helse og omsorg, at de foregående planene for helsetjenestene som ble utarbeidet i 2005 ikke ble brukt. Virksomhetsleder for helse og omsorg fortalte at treghet i rutinearbeidet ikke ble meldt inn som avvik i Compilo, kommunens rutinesystem.

### 7.2.1 Øvinger

Hva angår øvinger i kommunen, skal kommunens helhetlige beredskapsplan, ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt, øves hvert annet år. I intervju med rådmannen, gjorde denne oss oppmerksomme på at det i 2019/20 var øvelse i samtlige kommuner i regi av statsforvalter som omhandlet bortfall av elektronisk kommunikasjon. Beredskapskoordinator bemerket at kommunen skulle hatt øvinger oftere. I oppvekstsektoren ser vi imidlertid at både rutiner og praksis i øvinger gjennomføres jevnlig. Beredskapsplanen går gjennom i virksomheten hver høst. Egne ROS-analyser for brann og mobbing gjøres kontinuerlig.

Virksomhetsleder for helse og omsorg<sup>21</sup> fortalte at de siden utforming av ROS-analysen, har gjennomført tre øvelser: en stor øvelse med en buss- og togulykke, samt en øvelse med vannforurensning og en skrivebords øvelse hvor brudd på strømforsyningen var scenarioet. Buss- og tog øvelsen ble gjennomført i samarbeid med svenske myndigheter. Det ble bl.a. tilkalt sykebil fra Sverige. Skrivebords øvelsen ble evaluert med fylkesmannen etter gjennomføring. Kommuneoverlege

<sup>18</sup> Ny helseberedskapsplan av 2020-2021, er utformet av kommuneoverlege, Øyvind Lorgen.

<sup>19</sup> Ny helseberedskapsplan for Eidskog kommune er enda ikke ferdigstilt på revisjonstidspunktet (10.12.2021).

<sup>20</sup> Dato for revisjon er ikke innlemmet i forsiden som ved de andre planene.

<sup>21</sup> Som er den eneste i Ledergruppen som også var ansatt under arbeidet med ROS analyse i 2015.

sa at det har blitt gjennomført en øving i den nye helseberedskapsplanen i Grue kommune, som likner den i Eidskog, og det var på intervjutidspunktet<sup>22</sup> en målsetning å gjennomføre en øving også i Eidskog.

I teknisk avdeling refererer virksomhetsleder for teknikk, plan og næring til en fellesøvelse med andre kommuner hvor scenariet var en gassulykke. Dette innebar øving på evakuering i Kongsvinger. I tillegg gjennomføres det ad-hoc skrivebørsøvelser. I tillegg er Glåmdalen interkommunale brannvesen involvert ved brannøvelser. Respondenter i teknisk avdeling<sup>23</sup> var ansvarlige for øvinger knyttet til varmesentralen, som sertifiseres etter årlige kontroller. Teknisk avdeling har utarbeidet en egen beredskapsplan for varmesentralen.

I Eidskog kommune øves det som allerede nevnt sammen med andre kommuner og andre aktører der scenario og øvingsform gjør dette nødvendig. Før pandemien ble det jobbet med interkommunalt beredskapsarbeid i Kongsvingerregionen, som i alle fall involverte rådmannen og beredskapskoordinator. Et interkommunalt samfunnsmedisinsk senter er også i planleggingsfasen ifølge virksomhetsleder for helse og omsorg. Under øvingen med togulykke i 2017, var kommunen i samarbeid med politiet og brannvesenet. Brannøvelsene som gjennomføres jevnlig ifølge respondenter i teknisk og i oppvekstsektoren, er gjennom organiseringen av GBI som et IKS også til en viss grad interkommunale.

I en e-post fra beredskapskoordinator<sup>24</sup>, fikk vi en oversikt over beredskapsøvelser siden 2016.

Hvem	Øvelse	Dato
Kriseledelsen	Varslingsøvelse med fylkesmannen i Hedmark	9.11.2016
Kriseledelsen	Diskusjonsøvelse i bortfall av elektronisk kommunikasjon	3.12.2019
Alle enheter	Førstehjelpskurs i regi av bedriftshelsetjenesten.	Rullering i alle enheter
Enheter med hjertestartere	Øvelse med hjertestartere.	Årlige øvelser på kurs i hjertestartere.
Helse	Teoretisk brannøvelse på Helsetunet	2018
Helse	Diskusjonsøvelse med ledere over hva man skal gjøre ved smitte på helsetunet	3.12.2019
Oppvekst	Øvelser på brann	Hvert år
Oppvekst	Øvelser på «Pågående livstruende vold» (PLIVO)	Hvert år

Tabell 7.2: Øvelser i Eidskog kommune siden 2016.

Kommunen har gjennomført en diskusjonsøvelse på bortfall av elektronisk kommunikasjon. Rådmannen meddelte i e-post 31.3.22, at gjennomgang av planverk og tiltak ble løpende evaluert som del av øvelsen. De respektive lederne skriftliggjorde og fulgte opp de områdene som var relevante for sine avdelinger, og iverksatte forbedringer ut fra dette, ifølge rådmannen. IT-sikkerhet og

<sup>22</sup> 2.11.21.

<sup>23</sup> Areal og samfunnsplanlegger, og leder for eiendomsforvaltning i Eidskog kommune.

<sup>24</sup> Mottatt revisor den 14.1.2022.

hackerangrep har blitt satt på dagsorden av KS, og kommunen har fulgt råd og anbefalinger derfra. Digitaliseringsavdelingen i kommunen har iverksatt aktiv testing av fysisk infrastruktur og software. Dette er imidlertid å anse som løpende drift, med dialog mot eksterne leverandører, og defineres ikke som øvelser.

Dokumentasjon av evaluering fra varslingsøvelse, 9.11.16 ble også mottatt i e-post fra rådmannen 31.3.22. Responstid for samling av kriseledelsen og hvorvidt varslingscentralen fungerte ble gjennomgått i denne evalueringen.

### 7.2.2 Opplæringsystemer

Denne forvaltningsrevisjonen har også et revisjonskriterie som dreier seg om kommunen har et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Krav til utdanning og kompetanse i stillingsutlysninger skal sørge for at kommunen ansetter arbeidstakere med riktig kompetanse.

Virksomhetsleder i helse og omsorg la vekt på ledergruppens utdanning i spørsmål rettet mot opplæring i beredskap. Ved kriser ringer virksomhetsleder til sine ledere i ledergruppen, som alle er høyskoleutdannede. Disse har, ifølge virksomhetsleder for helse og omsorg kompetanse og erfaring for å vite hva som skal gjøres under kriser og katastrofer som involverer helse og omsorgssektoren. Under pandemien delte ledergruppen arbeidsoppgaver raskt.

I oppvekst og læringsvirksomheten, sa virksomhetsleder at opplæring i beredskap følger funksjonen i jobben. Virksomhetsleder for oppvekst og læring fortalte at han støtter seg mye på beredskapskoordinator i dette arbeidet. De nyansatte må læres opp av virksomhetsleder oppvekst og læring. I enhetene er det verneombudets rolle at alle nyansatte får opplæring innen beredskap og krisehåndtering. Aktuelle risikoområder for oppvekst og læring er pågående livstruende vold, kidnappinger av barn og mobbing. Seksuelle overgrep ble tatt opp som et risikoområde, ulykker og dødsfall var andre potensielle hendelser.

I intervju med rektor på Skotterud skole snakket vi om beredskapsplaner og øvelser ved skolen. De mest aktuelle på skolen var ifølge rektor brann, henting av barn av foreldre med rettskjennelser, skoleskytinger og tap av familiemedlemmer. Vi ble presentert med en rutine for «Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner», hvor pågående livstruende vold, kidnapping, mobbing, - seksuelle overgrep og risiko ved hente-/bringe situasjonen hadde sin egen link med henvisning til <http://kriseportalen.no>. I epost forklarte rektor ved Skotterud at rutinen ved eventuell «skoleskyting» avviker fra andre hendelser ved at elevene evakueres bort fra skolens område. Skolen har rutiner for varsling og evakuering.

Virksomhetsleder for oppvekst og læring forklarte i intervju at dersom rådmannen skulle være borte, kan virksomhetsleder for oppvekst og læring, assisterende kriseleder og assisterende rådmann tre inn som stedfortredere. I intervju med Rektor ved Skotterud skole, fortalte han at han gikk gjennom beredskapsrutinene sammen med assisterende rektor, og de andre ansatte. De ansatte tar deretter med seg denne beredskapen ut i klasserommene. Beredskap i oppvekstsektoren er mest knyttet til brannøvinger, men også kidnappinger og PLIVO, samt tap av familiemedlemmer.

I teknisk avdeling skjer opplæring ved at forgjengere setter nyansatte inn i sine oppgaver. I tillegg er det en mappestruktur med beredskapsrutiner på fellesområdet i datasystemet.

Virksomhetsleder for teknikk, plan og næring mente at det var en del mapper som kanskje kunne struktureres på en annen måte. Under intervju med areal- og samfunnsplanlegger og leder for eiendomsforvaltning, fortalte disse at de ikke har innsyn i systemet. De nevnte at det «kan finnes dokumenter i kvalitetslosen». De trakk på sine erfaringer fra evakuerings teamet og meddelte at det var lite informasjon rundt rollene som ble tildelt og oppgaver. Respondentene mente videre at personalet i Eidskog kommune, ved tiltredelse, kunne fått informasjon om kommunens overordnede samfunnsansvar.

Virksomhetsleder for helse og omsorg påpekte videre at Compilo ikke var tilfredsstillende. Hun var lite fornøyd med ajourholdet og oppdateringen av kvalitetssystemet, og at dette til dels var uoversiktlig. Alle i virksomheten hennes kunne kanskje trenge et oppfriskningskurs i dette systemet, mente hun.

I intervjuene med teknisk avdeling og leder for helse og omsorgsavdelingen har vi fått opplyst at det er noe usikkerhet knyttet til nødstrøm ved helsetunet, og at det hefter risiko ved et potensielt strømbrudd. Virksomhetsleder for helse- og omsorg sa at leder for teknisk avdeling har ansvaret for nødstrøm ved helsetunet, et aggregat som må slås på manuelt. Under intervju med leder for eiendomsforvaltning, sa denne at han hadde bedt om tilgang til rutinene for nødstrøm ved helsetunet, men at de hadde vært veldig diffuse på dette området. Teknisk avdeling har ikke fått presentert noen ansvarsrutine for operasjon av dette aggregatet.

### 7.3 Revisors vurdering

#### 7.3.1 Plan for kommunens kriseledelse

En gjennomgang av overordnet beredskapsplan og plan for kommunal kriseledelse viser at punktene i kommunal beredskapsplikt § 4 a er overholdt. Kriteriet er etterlevd.



Kommunens beredskapsplan inneholder en plan for kriseledelse etter forskrift for kommunal beredskapsplikt § 4 a.

#### 7.3.2 Varslingsliste

Plan for kommunal kriseledelse inneholder også en liste med telefonnummer og e-post for kommunens kriseledelse og krisestab. Kriteriet er etterlevd.



Planen inneholder en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.

#### 7.3.3 Sammenheng med separate beredskapsplaner

Kommunens overordnede beredskapsplan inneholder retningslinjer for utarbeidelse av beredskapsplaner. Vi ser imidlertid at de faktiske revisjonsintervallene avviker fra revisjonsintervallene den overordnede beredskapsplanen har lagt opp til. Risiko og sårbarhetsanalyse, og helseberedskapsplan er fra 2005, og er relativt gammel når revisjonsperioden har foregått på høsten 2021. Kriteriet er delvis etterlevd



Den overordnede beredskapsplanen gjengir sammenhengen med beredskapsplanene innenfor de ulike fagområdene der det finnes separate planer.


### 7.3.4 Øving av beredskapsplanen

Kommunen har øvelser som tar utgangspunkt i beredskapsplanen. Øvelser i enhetene tar i stor grad utgangspunkt i brann, førstehjelp, og pågående livstruende vold. Øvelser som i større grad reflekterer ansvaret og omfanget av kriser beregnet på en «overordnet beredskapsplan» involverer kriseledelsen. Disse er i stor grad gjennomført i regi av Statsforvalteren. Etter å ha jobbet med denne forvaltningsrevisjonen mener vi at fullskala øvinger i strømbrudd, og hackerangrep vil kunne komme til å avdekke svikt i kommunens organisering av beredskapsarbeidet. Kriteriet er etterlevd.

 Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år.


### 7.3.5 – Interkommunale øvinger

Eidskog kommune øver med andre kommuner, og det er flere prosesser i gang, som knytter kommunene i Kongsvingerområdet, og Eda i Sverige, sammen. Kriteriet er etterlevd.

 Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

### 7.3.6 Opplæring i beredskap

I arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen har vi sett at det finnes risikoområder i kommunens opplæring i beredskap. Opplæringen består i at de ansatte gir nyansatte en innføring i kommunens beredskap. Når kommunen har relativt utdaterte delberedskapsplaner vil denne opplæringen bli svært personavhengig. Vi har fått inntrykk av at opplæringen i beredskap i kommunen baseres en del på tilfeldigheter. Kriteriet er delvis etterlevd.

 Kommunen har et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

### 7.3.7 Kriseledelsens ansvar

Erfaringene vi har gjort oss under dette revisjonsprosjektet tilsier at kriseledelsen i stor grad er klar over sitt ansvar og sine oppgaver ved kriser og uønskede hendelser. Men vi har sett at det hersker usikkerhet om ansvaret for reservestromforsyningen ved helsetunet. Teknisk avdeling og helse og omsorg bør få avklart dette ansvarsområdet, og om mulig gjennomføre en fullskala øvelse på strømbrudd når situasjonen tillater det. Numedal, Hallingdal og deler av Ringerike opplevde i November 2021 at Nødnett falt ut, og at basestasjonene gikk på reservestrom<sup>25</sup>, så dette scenariet er realistisk også i Eidskog kommune.

I tillegg har vi fått signaler fra teknisk avdeling om at de ikke er helt fornøyd med kvalitetssystemet Compilo. Det er begrenset tilgang for ansatte i teknisk avdeling som er helt sentrale i utarbeidelse av

<sup>25</sup> <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/nodnett-nede-i-deler-av-innlandet-og-viken-alvorlig-situasjon-som-kan-bli-verre/s/12-95-3424207904>

kommuneplaner, og respondentene i teknisk avdeling mente det var lite informasjon rundt rollene de ble tildelt og de oppgavene de har. De mente også at personalet i Eidskog kommune i større grad kunne fått informasjon om kommunens overordnede samfunnsansvar ved tiltredelse. Virksomhetsleder for helse og omsorg var heller ikke fornøyd med ajourholdet av Compilo, og at dette til dels var et uoversiktlig system. Vi mener at kriteriet er delvis etterlevd.

Personalet i kommunens kriseledelse, og de eksterne aktørene, er klar over sitt ansvar og sine oppgaver ved kriser og uønskede hendelser.

### 7.3.8 IT-sikkerhet og hackerangrep

Kommunen gjennomførte en øving på «ekom», med bortfall av elektronisk kommunikasjon i 2019, denne ble evaluert sektorvis i etterkant. Det er imidlertid ikke gjennomført øvelse på IT-sikkerhet og hackerangrep da kommunen ifølge rådmannen prioriterer dette i den daglige driften. Mange kommuner deltar i IT samarbeid for å redusere sårbarhet og sikre kommunen kompetanse. Kravet er delvis etterlevd.

Kommunen har dokumentert resultatene etter øvelse på IT-sikkerhet og hackerangrep.

### 7.3.9 Evaluering av øvelser

I intervjuene vi har gjennomført med kommunen, har vi hørt at øvelsene evalueres. Vi har mottatt dokumentasjon på øvelsene hvor kriseledelsen var involvert. Vi skulle imidlertid gjerne sett evalueringer på flere øvelser i kommunen. Revisjonskriteriet er delvis etterlevd.

Etter øvelsene, så vel som etter uønskede hendelser, er krisehåndteringen evaluert, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8.

### 7.3.10 Endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen

Når Eidskog kommune etter planen skal gjennomføre revisjon av risiko- og sårbarhetsanalysen, blir erfaringene under Covid-19 helt sentrale erfaringspunkter å ta med seg. Vi mener likevel at mangelfull dokumentasjon av øvelsesevalueringer, kanskje vil gjøre dette arbeidet unødvendig tregt. Vi ser heller ikke at kommunen har satt IT-sikkerhet på dagsorden, verken i den forrige ROS-analysen, eller påfølgende øvinger i kommunen. Dette bør etter vår mening prioriteres i arbeidet fremover. Det er vanskelig å vurdere et arbeid som enda ikke er påbegynt, så i den grad vi kan gradere dette arbeidet, mener vi at kravet er delvis etterlevd.

Etter evalueringene er det foretatt nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen.



## 8 Problemstilling 3 – Pandemi




---

### Problemstilling 3: I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?

---

#### 8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

-  [Kriterie 24](#) Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet.
-  [Kriterie 25](#) Eidskog kommune har etterlevd beslutningene og anbefalingene om grensetesting ved grenseovergang.
-  [Kriterie 26](#) Eidskog kommune har opprettet et system som ivaretar kommunens plikter rundt ordningen med karantenehotell for de som kommer til Norge fra et område med karanteneplikt, og som ikke faller inn under unntaksbestemmelsene i den nasjonale veilederen.

#### 8.2 Innhentet data

##### 8.2.1 Helsedirektoratets veileder «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger»

For kriteriet om hvorvidt Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet, tar revisjonen utgangspunkt i intervjuene med rådmannen, leder- og ledergruppen for helse og omsorg i Eidskog kommune, samt kommuneoverlege. I disse intervjuene prioriterte vi problemstilling 3, kommunens håndtering av pandemien.

Så for punktet om å **«organisere kriseledelse med stedfortredere for å kunne stå i smitteutbrudd over tid»** bemerket ledergruppen i helse og omsorg at noen ifølge dem selv har «jobbet hele tiden», og sovet med telefonen på hodeputen. De fortalte at faglederne, eller sykepleier-1, har kunnet steppe inn ved behov for stedfortreder for lederne. Videre, i denne anbefalingen, heter det fra FHI at **«– pandemi erfaringer tilsier at kommunene også bør ha stedfortredere for kommuneoverlegene og tilstrekkelig kommuneoverlege kapasitet til smitteutbrudd kriseledelse langt ut i 2021.»** Ledergruppen mente at kommunen hadde kommuneoverlege-kapasiteten de har hatt behov for under pandemien. Administrasjonen og ledergruppen har henvendt seg til lege, som igjen har henvendt seg til Folkehelseinstituttet for avklaringer og spørsmål under pandemien. Legen har hatt kommunikasjon med smittede innbyggere, og har fortløpende vurdert tilstanden deres.

Kommuneoverlege uttalte i intervju at denne synes kriseledelsen er noe stor, med mange deltakere. Videre mente denne at kontakten med rådmann og ordfører har vært det viktigste. Kommuneoverlegen har ingen formell stedfortreder i kriseledelsen, men virksomhetsleder for helse

og omsorg bidrar til å gi informasjon til kriseledelsen i Eidskog. Virksomhetsleder for helse og omsorg fortalte på sin side at en lege på legesenteret i Eidskog har fungert som en slags stedfortreder i en kort periode.

Videre følger punktet om at kommunen skal **«gjøre seg kjent med virksomhetens beredskapsplan, smittevernplan, ressursoversikter og samarbeidsparter»**. Vi vil her ta utgangspunkt i kommunens helseberedskapsplan del 1 og 2, smittevernplan for Eidskog kommune 2020, og Pandemiplan 2020. Ledergruppen, mente at de lokale beredskapsplanene har vært hovedfokus, og de har prioritert smittevernarbeid dersom de har oppdaget smitte i sine lokaler. De fortalte også at de har laget egne beredskapsplaner underveis i pandemien, uten den tidligere ROS-analysen.

Eidskog kommune fikk og ansatt en ny kommuneoverlege 1.3.2020, som utformet smittevernplan i løpet av sommeren 2020. I intervju 2.11.2021 fortalte kommuneoverlege at helseberedskapsplan for Eidskog kommune nesten var skrevet ferdig.

Hva angår ressursoversikter, meddelte ledergruppen og virksomhetsleder for helse og omsorg at det var manko på utstyr i starten av pandemien. Det var også høye priser på smittevernutstyr, og det ble mangel på hansker etter hvert. Etter noe tid, med samarbeid mellom kommunen, Helse Sørøst og statsforvalteren i Innlandet, klarte Eidskog å bygge et beredskapslager.

Hva angår å **«ha gjensidig dialog for samarbeid mellom helseforetak og kommuner om helsehjelp til befolkningen, smittevern utstyr, pasienttransport, prøvetaking mm»**, fortalte virksomhetsleder for helse og omsorg at dialogen mellom helseforetaket og kommunen ble mer gjensidig etter hvert. Det er en egen samhandlingskoordinator som jobber med en dialog mellom sykehuset og kommunen. Virksomhetsleder for helse og omsorg fortalte at denne samhandlingen ikke har vært helt knirkefri, da det har vært pasienter på Kongsvinger sykehus som har hatt Covid-19 uten at Eidskog kommune har fått beskjed om dette. Statsforvalteren har vært et bindeledd mellom helseforetaket og kommunene.

Ledergruppen fortalte at Akershus Universitetssykehus har standardisert et dokumentasjonsskjema for utskrivningsklare pasienter i samarbeid med kommunene, samt publisert noen smittevernfiler om basale smittevernrutiner gjennom «Kompetansebroen». Eidskog kommune har også gjort avtaler med Røde Kors og Norsk Folkehjelp om pasienttransport. Om prøvetaking fortalte ledergruppen at det var to testere med åtte testpinner i starten av pandemien. De kjørte også rundt i kommunen for testing før teststasjonen ble etablert. Teststasjonen ble først lagt til legesenteret. Kommunen testet på legesenteret i en måned, dette ble imidlertid fort kaotisk, så det ble etablert en teststasjon på Furulund i mai 2020.

Kommuneoverlegen var på sin side mer opptatt av at det forekommer en del dobbelrapportering, da han rapporterte til statsforvalteren om akkurat det samme han gjorde til A-hus i Kongsvinger. Det er mye rapportering, mente kommuneoverlege.

FHI har en formaning om å ha **«regelmessig dialog med sine ledere i sykehus, legevakter, fastleger, kommunale tjenester og institusjoner, kommuneoverleger og smitteoppsporing team - for god situasjonsforståelse i tjenestene ved kapasitetsbelastende smitteutbrudd over lengre tid»**.

I intervju med leder for helse og omsorgstjenesten har vi fått opplyst at dialog med lederne i kommunen ivaretas ved at kontorene ved Helsehuset ligger i samme bygg, smittesporingsteamets leder satt i nabokontoret hennes. Smittesporingsteamet besto av en fast gruppe ansatte i helse og omsorg, og ledergruppen opplevde god kontakt med disse. Ledergruppen opplevde at det tidvis var

frustrerende med alle forskriftsendringene, da det de gjorde riktig den ene dagen, var feil den andre. Ledergruppen opplevde også at utfordringen med familier som har delt ansvar for barn, hvor foreldrene bor på hver sin side av grensen, ikke ble blitt løst på en god måte av statlige myndigheter.

Kommunen skulle også, ifølge FHI, **«iverksette tiltak og ressursomdisponeringer for tilstrekkelige kapasitet av prøvetaking, smitteoppsporing og helsehjelp»**.

Kommuneoverlege fortalte at kommunen bemannet opp etter hvert som de nasjonale kravene til testing har endret seg. Kommunelege er av den oppfatning at de mange endringene i covid-forskriften gjennom pandemien kan bidra til å gi endringstretthet. Når det kommer til kapasiteten så mener han at helsetjenesten i stor grad er flinke til å øke testkapasiteten. Det har vært en stor økning i PCR-vaksiner. Det var svært få tilgjengelige tester i starten, men etter hvert ordnet Eidskog kommune massetesting ved Norges nest største landbaserte grenseovergang Magnormoen.

Det var også opp til kommunen å **«fortløpende risiko vurdere alle tjenestetilbud, og ivareta tjenestetilbud til barn, unge, gravide og utsatte grupper»**. Fra virksomhetsleder i helse og omsorg har vi fått opplyst at de skjermet alle barn, unge og eldre som får tjenester av Eidskog kommune. De har jevnlig testet alle ansatte og pasientene som får tilbud av Eidskog kommunes helsetjeneste.

Videre står det at kommunen skal **«samarbeide med Folkehelseinstituttet (FHI), frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret, nabokommuner med flere»**. Ledergruppen fortalte i intervju at de har hatt mye kontakt med FHI. Disse har blitt satt på prøve og juristene i FHI har ikke alltid hatt svar på det Eidskog kommune har lurt på. Det er mange grensekommuner som har hatt denne problematikken. Ledergruppen reagerte for øvrig på pressdekningen av grenseområdene, hvor det i overveiende grad har vært fokus på «harryhandel», noe som virker stigmatiserende fordi det er mange innbyggere i Eidskog som har familiemedlemmer over grensa. Mange eldre i kommunen har sammenliknet perioden med krigen, siden sivilforsvaret har patruljert skogsvegene på grensa<sup>26</sup>. Det har også vært utfordrende å finne ut hvordan man skal fakturere testingen av befolkningen. Koronatestene koster 500 kr stykket, og norske arbeidstakere i Sverige må betale disse testene selv. Eidskog har også hatt samarbeid med Norsk Folkehjelp og Røde kors om pasienttransport.

Kommunen skal også **«rapportere behov for ressurstøtte til Statsforvalteren, Helsedirektoratet og FHI»**. Virksomhetsleder i helse og omsorg sa at Eidskog kommune har gjennomført ukentlige registreringer og rapporteringer av smittevernutstyr, kompetansebehov og smittetrykk. Ledergruppen på helsetunet kommuniserte at ressursbehovet i kommunen tas opp på mandagsmøtene. Kommunen har en ressursbank over personale, og ledergruppen sa at det ble oppfordret til interkommunalt samarbeid om ressursbruk under pandemien. I tillegg fikk kommunen forespørsler fra de private helseaktørene om smitteutstyr. Kommunen benytter standardiserte skjema for rapportering til Statsforvalteren.

### 8.2.2 Grensetesting og karantenehotell

Eidskog er en liten kommune som under pandemien har fått to ekstraoppdrag: Grensetesting og karantenehotell. Virksomhetsleder for teknisk avdeling har hatt overordnet ansvar for den nødvendige infrastrukturen ved grenseteststasjonen. Teknisk avdeling har bistått helse på dette området, og vært i dialog med grunneier.

---

<sup>26</sup> Eldre i kommunen hadde vist frem grensepassene sine fra krigens dager.

Ledergruppen i helse og omsorg sier at det har vært en del problemstillinger i forbindelse med grensepasseringer og karantenehotell. I starten av pandemien var det, som nevnt på side 35, to testere med åtte testpinner. De kjørte også rundt i kommunen for testing før teststasjonen ble etablert. Teststasjonen ble først lagt til legesenteret. Kommunen testet på legesenteret i en måned, dette ble imidlertid fort kaotisk, så det ble etablert en teststasjon på Furulund i mai 2020,

Eiendomssjef i teknisk hadde også oppgaver knyttet til etablering av teststasjon. Denne sa i intervju at det ikke ble gitt noen innføring i dette arbeidet, så de måtte finne ut av arbeidet på best mulig måte selv. Det ville vært en fordel om det hadde blitt opprettet et tverrfaglig team (el, vann, avløp, trafikk). Bestillingen burde trolig gått fra Helse til beredskapsgruppa og deretter til teknisk enhet for å inkludere beredskapskoordinator.

Ved grenseteststasjonen hadde kommunen kommunikasjon med tollvesenet som ga beskjed om at de kunne låne arealer for etablering av grenseteststasjon. Teknisk avdeling fikk en følelse av at Vegvesenet og politiet ikke var involverte i beslutninger ved etableringen av teststasjon. Eiendomssjef opplevde at teststasjonen manglet helhetlig koordinering. Som følge av dette valgte kommunen isteden å tilrettelegge et helt nytt område, leie privat grunn og opprettet en ny teststasjon. Teknisk har installert VVA og fiber samt asfaltert gjennomkjøringen.

Ved grenseteststasjonen har helse og omsorgsavdelingen journalført noen tusen koronatester i pasientjournalene. Prøvesvarene sendes i sin tur elektronisk. Dette har medført mye administrativ jobb, også ledergruppen mente det ble brukt mye tid på dokumentasjon under koronapandemien. De har og opplevd mye sinne og frustrasjon fra befolkningen. Grense-testingen har også involvert mange enheter: politi, kommuneleger, statsforvalteren (mm.), og har medført mye koordineringsarbeid og overtidsarbeid fra helse og omsorgsavdelingen, som bare til dels er blitt timeført.

Det siste revisjonskriteriet i denne forvaltningsrevisjonen, handler om tilreisende over landegrensen, og heter i sin helhet: **«Eidskog kommune har opprettet et system som ivaretar kommunens plikter rundt ordningen med karantenehotell for de som kommer til Norge fra et område med karanteneplikt, og som ikke faller under unntaksbestemmelsene i den nasjonale veilederen»**. Som innledende bemerkning i denne sammenheng, kom det i intervjuene frem at kommunikasjonen som ble formidlet fra Helse- og omsorgsdepartementet gjennom forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften), fra Eidskog kommunes side, var utfordrende å følge med på, da denne forskriften ofte har blitt gjenstand for endring. Fra kunngjøringsdato 27.03.2020<sup>27</sup>, til 28.10.2021<sup>28</sup>, ble det i intervjuet med ledergruppen for helse og omsorg nevnt at denne forskriften ble endret over 350 ganger. Disse endringene ble offentliggjort i pressekonferanser og føyd inn i veilederen fra Helsedirektoratet noen dager etter. I kommunikasjonen med FHI og Helsedirektoratet, fortalte ledergruppen, at det tidvis har vært slik at de ikke har kunnet svare på spørsmål kommunen hadde om pandemihåndteringen.

Helsedirektoratets veileder om koronaviruset, hadde sin første nedfelte publikasjon<sup>29</sup> 11.03.2020. Folkehelseinstituttet har arkivert en omfattende endringslogg for perioden frem til 16.2.2022. Denne

---

<sup>27</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/koronavirus>

<sup>28</sup> Intervjudato for ledergruppen i helse og omsorg i Eidskog kommune.

<sup>29</sup> Fra Folkehelseinstituttets oversikt over nye artikler og endringer i koronaveilederen, under overskriften «Smittesporing», publisert 08.02.2020, og oppdatert nesten to år etter, på lille julaften 23.12.2021. (FHI: <https://www.fhi.no/nettpub/coronavirus/testing/smittesporing/>, hentet: 10.1.21).

veilederen har vært gjenstand for endringer nesten daglig i perioden under koronapandemien. Eidskog kommunes helse og omsorgsavdeling, har vært tydelige på at departementer, direktorater, og statlige institusjoner, var utfordrende å forholde seg til med tanke på familiestrukturer i møte med det overnasjonale juridiske og politiske bildet. 130 ansatte i kommunen bor også i Sverige, fortalte virksomhetsleder for oppvekst og læring.

Når det kommer til karantenehotell, sa beredskapskoordinator at kommunen fikk oppdraget den 5. november 2020. Hotellet åpnet 9. november 2020. G-Kroen kommunen brukte som karantenehotell ble raskt fullt, og dette vedvarte i flere måneder. Da dette var fullt måtte brukerne sendes helt til Trysil i en periode, før Kongsvinger hotell åpnet opp for karantenehotell etter hvert, i 2021. Beredskapskoordinator informerte om at det ofte kom et «rush» med langtransport i 2-4 tiden på natten, og dette medførte mye nattarbeid for administrasjon, grensetesting og karantenehotell.

Folkehelseinstituttet har jevnlig oppdatert et kart med Grønne/ Gule/ Røde områder, og regjeringen har brukt denne informasjonen som kilde til covid 19-forskriftens vedlegg.

Ved grensen hadde politiet ansvaret for å vurdere karantene. Tollvesenet og Statens vegvesen er også representert ved grensen. Politiet hadde tett kommunikasjon med beredskapskoordinator for å sende grensepasserende til G-kroen. Trysil tilbudte reservehotell frem til 19 mai 2021, da Kongsvinger hotell kom på banen. Politiet bisto med 70-90 politibetjenter, det er 36 grenseoverganger for bil og traktor fra Sverige, 150 heimevernssoldater har gjennomført streifkontroller av skogs stier på grensen mot Sverige.

Beredskapskoordinator bemerket avslutningsvis at regjering, departementer, direktorater, DSB og statlige institusjoner ikke helt har forstått grensepasseringsreglene mtp. familiegjenforeninger i familier med delt ansvar hvor foreldrene bor på hver sin side av grensen. Det har også vært mange ansatte i Hydro og kommunen som ikke har kunnet passere grunnet den ulike koronastrategien i de to landene. Beredskapskoordinator har jobbet mye på hjemmekontor i Sverige, og har tatt 44 koronatester på grensen, men det finnes de som har testet seg oftere.

## 8.3 Revisors vurdering

### 8.3.1 Helsedirektoratets veileder

Vi har gjennomgått anbefalingene rettet mot kommunene i helsedirektoratets veileder «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger» i intervjuene vi har gjennomført. Vi ser at kommunen har fulgt oppfordringene fra Helsedirektoratet. Kriteriet er etterlevd.




Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet.

### 8.3.2 Grensetesting


I arbeidet med teststasjon har både teknisk avdeling og helse og omsorg i Eidskog kommune hatt mye arbeid med å koordinere ansvaret både mellom statlige etater (tollvesenet, vegvesenet, politiet og statsforvalteren), så vel som internt i kommunen. Tilbakemeldingen fra kommunen er blant annet at det har vært problematisk for mange «grensegjengere» at grensepasseringene mellom Norge og

Sverige har blitt håndhevet såpass rigid, spesielt med tanke på familier med delt foreldreansvar på hver sin side av grensen. Etter hva vi kan se har Eidskog kommune etterlevd beslutningene og anbefalingene om grensetesting. Kriteriet er etterlevd.

 Eidskog kommune har etterlevd beslutningene og anbefalingene om grensetesting ved grenseovergang.

### 8.3.3 Karantenehotell

Under arbeidet med karantenehotell, kan det se ut til at en interkommunal beredskapsorganisering vil gi bedre ressursutnyttelse i fremtiden. Under koronapandemien så kommunen at deres egne lokaler som ble benyttet til dette formålet, raskt ble fylt opp. Dersom man hadde organisert dette arbeidet bedre i Kongsvingerområdet, ville man klart å organisere alternative karantenehotell raskere. Kanskje man da ikke hadde trengt å sende grensepasserende til Trysil frem til 19. mai 2021, når nærmeste tettsted med en viss dimensjon ligger i nabokommunen (Kongsvinger). Kriteriet er etterlevd.

 Eidskog kommune har opprettet et system som ivaretar kommunens plikter rundt ordningen med karantenehotell for de som kommer til Norge fra et område med karanteneplikt, og som ikke faller under unntaksbestemmelsene i den nasjonale veilederen.

## 9 Konklusjon

### 9.1 I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?

For problemstilling 1: «I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?» Har vi sett at kommunen har en del ting på plass, men at det likevel finnes noen forbedringspunkter. Vi konkluderer med at Eidskog kommune bør arbeide med følgende:

Vi mener at kommunedirektørens system for internkontroll, inkludert internkontroll på beredskapsområdet, har et forbedringspotensiale. Vi konkluderer med at det tar en del tid før risiko og sårbarhetsanalysene og beredskapsplanene for avdelingene i kommunen oppdateres. Disse treghetene meldes heller ikke inn som avvik i kommunens kvalitetssystem. Det at rutinene overløper sin revisjonsdato uten at dette går tjenestevei, gjør det videre utfordrende å være bevisst avvik i internkontrollarbeidet. Dette er en organisatorisk utfordring, siden rådmannen legger vekt på kommunens planverk som utgangspunktet for internkontroll. Vi konkluderer med at saksbehandlingskapasiteten i Eidskog gjør det vanskelig å holde planene oppdaterte, og med det opprettholde god intern kontroll i kommunen. Vi har ikke informasjon om at kommunen avdekker og følger opp områder hvor det er risiko for avvik, på en systematisk måte, noe som er en viktig del av et godt internkontrollsystem.

Vi har heller ikke informasjon om at kommunen gjennomfører systematiske evalueringer for forbedring av skriftlige prosedyrer/internkontrolltiltak eller intern administrativ rapportering om internkontroll tilknyttet beredskap. Dette kan ha sammenheng med at internkontrollsystemet Compilo oppleves som upraktisk og uoversiktlig, av flere i administrasjonen.

Vi oppfatter, når det kommer til § 25-2, om at rådmannen skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og resultater fra statlig tilsyn, at denne rapporteringen er noe stykkevis og delt. Et eget kapittel i årsrapporten som oppsummerer internkontrollarbeidet og statlige tilsyn for det siste året vil være en god løsning her. Vi konkluderer og med at dersom dette kapittelet også omfatter beredskap vil dette kanskje bidra til å løfte fokus på beredskap også i rolige perioder. Vi mener generelt at kommunens internkontrollsystem bør dokumenteres i større grad.

Vi har sett at Eidskog kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2015 til en viss grad fyller kravet fra forskrift om kommunal beredskapsplikt. Det er imidlertid noen scenarier, som det er anbefalt å ta hensyn til, og som vi mener er relevante for Eidskog kommune, som denne risiko og sårbarhetsanalysen ikke omfatter. Vi konkluderer med at kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse har forbedringspotensiale.

Videre kan vi også konkludere med at anvendbarheten av denne analysen er begrenset, da flere respondenter bemerket at denne risiko og sårbarhetsanalysen ble lite brukt. Vi mener at en i arbeidet med revisjon av ROS-analysen i større grad bør arbeide interkommunalt, og involvere kommunalt ansatte, samt beredskapsansvarlige på regionnivå. Vi har i tillegg sett at kommunestyre og formannskap var involvert i utarbeidelsen av overordnet ROS analyse, men at involvering av politisk nivå har falt med tiden.

Vi har videre sett at arbeidet med å ajourholde planverket i kommunen går tregt. Det har tatt lang tid for kommunen å oppdatere helseberedskapsplanen fra 2005. Vi konkluderer med at denne tregheten er symptomatisk for de organisatoriske utfordringene i forbindelse med oppdateringer av planverk og intern kontroll.

Vi mener også at det interkommunale arbeidet med beredskap i Kongsvingerregionen bør gjenopptas etter at koronapandemien er under kontroll. Et felles beredskapsområde, med forgreninger mot Eda kommune i Sverige vil gjøre Kongsvingerområdet bedre rustet til å forberede seg mot kriser som måtte komme. I tillegg kan det tenkes at det blir enklere å holde ROS-analyser, og beredskapsplaner á jour i en slik interkommunal beredskapsordning.

I tillegg har vi sett at det har vært et behov for oppdateringer i risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan for helsesektoren siden 2005. Erfaringene under pandemien bør brukes i arbeidet med revidering av risiko- og sårbarhetsanalysen, så vel som helseberedskapsplan. Det bør også igangsettes et arbeid for å sikre at arealplanene gir bedre oversikt over områder som bør styrke sin beredskap, i henhold til innspill som kommunen har fått fra Mattilsynet og vannleverandører.

Ved gjennomgang av forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9, om kommunens dokumentasjonsplikt, har vi sett at Eidskog kommune har et forbedringspotensiale. Kommunen har utfordringer i å holde de underordnede beredskapsplanene oppdaterte. I intervjuene ble vi også gjort oppmerksom på at det arbeides for å opprette et interkommunalt samarbeid i rådmannsutvalget i Kongsvingerregionen. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på dette arbeidet. I intervjuer har vi også fått opplyst at administrasjonen finner den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen lite anvendbar. I tillegg har vi sett at kommunen har gjennomført beredskapsøvelser, men vi har derimot ikke sett dokumentasjon på evaluering av disse øvelsene. Etter § 8 i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Skriftlige evalueringer av øvelser og uønskede hendelser vil gjøre det enklere å revidere kommunens overordnede beredskapsplan når dette arbeidet settes i gang. I § 8 i forskrift om kommunal beredskapsplikt står det



også at det skal foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplanen der evalueringen gir grunnlag for det. Det er viktig at kommunen har disse evalueringene for hånden når Eidskog skal revidere sin overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse neste år. Vi konkluderer med at kravet om skriftlig dokumentasjon i beredskapsforskriften har et betydelig forbedringspotensiale.

## 9.2 Er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?

For problemstilling 2: «I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet», kan vi konkludere med at det også her gjøres mye bra arbeid med beredskapsplanen, og med varslingslister. Likevel har kommunen et forbedringspotensiale. Da med tanke på oppdatering av delberedskapsplaner, opplæringsystemer, ansvarsfordeling, så vel som beredskap på IT-sikkerhet og hacking.

Vi har sett at den overordnede plan for kriseledelse, og varslingslister er på plass i kommunen. Når det kommer til de separate, underordnede beredskapsplanene ser vi at kommunen har problemer med å holde disse oppdaterte, og med det aktuelle. Effektiv dokumenthåndtering er et kontinuerlig arbeid for å ivareta organisasjonens hukommelse. Her vil Eidskog kommune kunne tjene mye på en helhetlig gjennomgang av kommuneplanene, så vel som internkontrollsystemet Compilo

Som et arbeid for ivaretagelse av dette «organisatoriske minnet», mener vi og at Eidskog kommune bør effektivisere dokumenthåndteringen av evalueringer etter øvelser, slik at de ansatte enkelt kan bruke disse evalueringene i opplæringsøyemed. Dette vil gjøre Eidskog kommune bedre rustet til å ivareta sin beredskapsfunksjon ved personellutskiftninger.

Videre tenker vi at man bør avklare det praktiske ansvaret i Eidskog kommune med tanke på drift av nødstrøm ved helsetunet. Eidskog kommune bør være sikre på at Helsetunet i kommunen har et nødstrømsaggregat som fungerer. Aller helst bør kommunen gjennomføre en fullskala øvelse på strømbrudd for å finne svaret på dette.

Vi har sett at hackerangrep kun nevnes som årsak til en uønsket hendelse i kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse. Det øves ikke spesielt på dette, men rådmannen har nevnt at dette har prioritet i den daglige driften i kommunen. Vi nevner også at kommunens IT-avdeling har få ansatte og dermed er sårbar. Vi konkluderer med at kommunens arbeid med IKT-beredskap muligens representerer et risikoområde for Eidskog.

Når kommunen skal revidere sin overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse, mener vi at forholdene i vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i denne rapporten bør tas med som læringspunkter i dette arbeidet.

## 9.3 I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?

For problemstilling 3, «I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?» kan vi konkludere med at kommunen har gjort mye godt arbeid i pandemihåndteringen. Vi har sett at kommunen har etterlevd helsedirektoratets nasjonale veileder «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger». I tillegg har Eidskog kommune etablert stasjon for grensetesting. Kommunen har også ivare tatt kommunens plikter rundt karantenehotell. Vi konkluderer med at Eidskog kommune har jobbet godt under pandemien, også med de ekstraoppgavene de har blitt tildelt.

I tillegg har de ansatte i kommunen vært nødt til å håndtere regelverket for grensepasseringer, noe som også har vært krevende. I familier med delt foreldreansvar, hvor foreldrene har bodd på hver sin side av grensen, har det vært vanskelig for mange familier.

## 10 Anbefalinger

Med bakgrunn i revisors vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at Eidskog kommune bør fokusere på disse tre tema: intern kontroll, kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser, og kommunens beredskapsplaner.

### Internkontroll

1. Internkontrollen i kommunen bør systemiseres og dokumenteres i større grad når det gjelder risikovurderinger, avvikshåndtering og rapportering. Dette gjelder både generelt og i forbindelse med området beredskap.
2. Treghet i revisjon av risiko- og sårbarhetsanalyser og underliggende beredskapsplaner bør meldes inn som avvik i internkontrollsystemet. Kommunen bør også gjennomgå anvendeligheten kvalitetssystemet Compilo, vi har fått signaler om at dette systemet oppleves som upraktisk og uoversiktlig.
3. Vi anbefaler å implementere beredskap i årsrapporteringen. Vi mener dette vil kunne aktivere kommunestyrets vedlikehold av kommunens overordnede beredskapsplaner når kommunen er i rolige perioder, og ruste kommunen mot fremtidige kriser.

### Risiko og sårbarhetsanalyse

4. Kommunens risiko- og beredskapsanalyse bør revideres. Det bør legges opp til en bred deltagelse i prosessen og man bør ta høyde for endringer i risikobildet når man skal identifisere aktuelle scenarier for kommunen.
5. Eidskog kommune bør dokumentere evalueringen av Covid-19 pandemien. Denne dokumentasjonen bør brukes til læring og forbedring for ansatte i kommunen. Evalueringen bør også brukes til å gjennomføre nødvendige endringer i den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen.

### Beredskapsplaner

6. Administrasjonen bør effektivisere arbeidet med sektorielle risiko- og sårbarhetsanalyser, samt delberedskapsplaner i kommunen. Arealplanene bør også gi bedre oversikt over områder som bør styrke sin beredskap.
7. Kommunen bør sørge for opplæring i beredskap til nyansatte i kommunen, da opplæring på dette området baseres en del på tilfeldigheter. Raskere oppdateringer av delberedskapsplanene, og at disse holdes relevante for nyansatte vil forenkle opplæringen.
8. Arbeidet med interkommunal beredskap i rådmannsutvalget i Kongsvingerregionen bør gjenopptas etter at situasjonen rundt pandemihåndteringen har normalisert seg. Rådmannsutvalget bør også se på muligheter for samarbeid med Eda kommune i Sverige. Vi mener at et slikt arbeid kan akselerere og effektivisere ajourholdet med kommunenes ROS analyser og beredskapsplaner.

9. Vi anbefaler at administrasjonen avklarer ansvaret for drift av reservestrømløsningen ved helsetunet i Eidskog, og om mulig gjennomføre en øvelse på strømbrydd for kommunens infrastruktur. Eidskog kommune bør også prioritere IT-sikkerhet og hackerangrep mot informasjonssystemene i organisasjonen, og mulig se på en interkommunal løsning også her.

## 11 Rådmannens/Kommunedirektørens uttalelse

### Rådmannens uttalelse til rapporten

Hedmark Revisjon IKS har gjennom sin forvaltningsrevisjon av temaet beredskap ønsket å belyse følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?
2. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?
3. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?

Revisor anbefaler å fokusere på de følgende tre tema som oppfølging i kommunen: intern kontroll, kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser, og kommunens beredskapsplaner. Disse blir kommentert i eget avsnitt nedenfor.

### Generelt

Rådmannen vil uttrykke tilfredshet over en ryddig og inkluderende prosess gjennom arbeidet. Utøvende revisor har valgt å involvere et meget bredt spekter av personell i sin tilnærming til de svært omfattende problemstillingene; - fra fagansatte i virksomheter, via mellomledere og deler av rådmannens ledergruppe.

Rapporten blir av denne grunn noe volumiøs, og preget av mange sitater/gjengivelser av uttalelser, noen av disse gjentakende i ulike deler av rapporten. Dette bidrar nok til noe uklarhet i budskapet over hva som er sentralt og viktig, versus mer refleksjon og synspunkter.

Det skal likevel uttrykkes anerkjennelse for jobben som er gjort, all den tid et så omfattende tema som beredskap i en kommune er en stor og krevende oppgave å både beskrive, evaluere og anbefale tydelig(het) på.

Det er definert totalt 26 kriterier som grunnlag for å vurdere de 3 problemstillingene – herunder 13 på problemstilling 1, 10 på problemstilling 2 og 3 på problemstilling 3.

Det er en hovedkonklusjon at Eidskog kommune har svært mye på plass ut fra det revisor har fordypet seg i. Det er forbedringsområder på enkelte punkter – noe kommunen er enige med revisor i det vesentligste på, da dette er utfordringer vi allerede har identifisert gjennom vårt løpende beredskaps- og forbedringsarbeid..

Samtidig er det viktig å minne om at Eidskog kommune de siste årene har gjennomført en rekke forbedringer på beredskapsområdet verdt å fremheve; - fra tydelighet på ny organisering, et forbedret og oppdatert overordnet beredskapsplanverk via reviderte fagplaner i virksomheter, til systematisering av risiko- og sårbarhet, og øvelsesrutiner.

Alt dette arbeidet har fått sin prioritet og gjennomføring etter øremerking av kun ett halvt årsverk som beredskapskoordinator (et cirka gjennomsnitt over de siste år), på bekostning av vedkommendes faste oppgaver i annen stillingsfunksjon.

I samme periode er det også å nevne en betydelig turnover og omstilling i kommunens ledelse – samt en rekke andre presserende oppgaver og prosesser som har fordret oppfølging.

Dette er viktig bakgrunnsinformasjon, da kommunen har hatt (og har) en meget krevende ressursituasjon, sett i forhold til annen drift og ledelse av viktig utviklingsarbeid og omstillinger.

I en «ideell» situasjon skulle man gjerne hatt mer kontinuerlig fokus på beredskapsarbeidet i kommunen. Til tross for dette har kommunen hatt meget god fremdrift og utvikling på området, og fått på plass et solid fundament å bygge videre på i sitt samlede beredskapsarbeid.

### **Kommentarer til anbefalingene**

Hedmark Revisjon IKS sine funn samsvarer på flere områder relativt godt med de tema knyttet til beredskap som allerede er identifisert som utfordringer i kommunen. De fleste av disse vil ledelsen i fellesskap følge opp. På enkelte områder er oppfølging allerede iverksatt og gjennomført. Vi kommenterer anbefalingene nærmere i det følgende.

#### ***Internkontroll***

*«Internkontrollen i kommunen bør systemiseres og dokumenteres i større grad når det gjelder risikovurderinger, avvikshåndtering og rapportering. Dette gjelder både generelt og i forbindelse med området beredskap.»*

Her er det vår ambisjon å utvikle og opprette et felles system. Rollen som beredskapskoordinator er nå opprettet i virksomhet Teknikk, plan og næring. Herfra vil en samlet og helhetlig oppfølging initieres og gjennomføres, hvor disse momentene får sin naturlige oppfølging.

*«Treghet i revisjon av risiko- og sårbarhetsanalyser og underliggende beredskapsplaner bør meldes inn som avvik i internkontrollsystemet. Kommunen bør også gjennomgå anvendeligheten til kvalitetssystemet Compilo, vi har fått signaler om at dette systemet oppleves som upraktisk og uoversiktlig.»*

Når delplanene ble oppdatert i 2021 var det lite behov for vesentlige endringer i disse. Gjennomgang og oppdatering av disse skjer fortløpende, og kan finne sted oftere enn en gang per år.

Det er en noe forenklet påstand om Compilo som kvalitetssystem, og ikke representativ. De vurderinger vi gjør, er at manglende opplæring av Compilo er en bedre forklaring, og ikke at selve kvalitetssystemet er upraktisk og uoversiktlig.

*«Vi anbefaler å implementere beredskap i årsrapporteringen. Vi mener dette vil kunne aktivere kommunestyrets vedlikehold av kommunens overordnede beredskapsplaner når kommunen er i rolige perioder, og ruste kommunen mot fremtidige kriser.»*

Dette er det besluttet å gjennomføre. Når vi neste gang ruller ulike tema og deler av beredskapsarbeidet, vil politisk ledelse også bli inkludert i prosess – både for å sikres kunnskap og informasjon, men også for å gi innspill – både gjennom arbeid i politiske utvalg til formannskap og kommunestyre.

#### ***Risiko- og sårbarhetsanalyse***

*«Kommunens risiko- og beredskapsanalyse bør revideres. Det bør legges opp til en bred deltagelse i prosessen og man bør ta høyde for endringer i risikobildet når man skal identifisere aktuelle scenarier for kommunen.»*

Det er vår ambisjon å revidere den helhetlige ROS-analysen for Eidskog kommune i løpet av 2022. Med bakgrunn i begrensede ressurser til en så omfattende oppgave, vil rådmannen vurdere om det skal anskaffes ekstern konsulenthjelp som del av dette arbeidet.

*«Eidskog kommune bør dokumentere evalueringen av krisehåndteringen etter øvelser, så vel som etter uønskede hendelser som Covid-19 pandemien. Denne dokumentasjonen bør brukes til læring og forbedring for ansatte i kommunen. Evalueringene bør også brukes til å gjennomføre nødvendige endringer i den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen.»*

Eidskog kommune evaluerer og dokumenterer krisehåndtering. Vi ser også behov for at det bør etableres et system for håndteringen av dokumentasjonen. Ny beredskapskoordinator vil ta ansvar for å få på plass rutiner på dette.

## Beredskapsplaner

*«Administrasjonen bør effektivisere arbeidet med sektorielle risiko- og sårbarhetsanalyser, samt delberedskapsplaner i kommunen. Arealplanene bør også gi bedre oversikt over områder som bør styrke sin beredskap.»*

I tråd med vår beredskapsplan, er dette arbeidet allerede delegert til sektornivå (les: fag-/virksomhetsnivå) i kommunen, og skal følges opp internt i lederlinjen.

Den samlede ressurskapasiteten for å jobbe med beredskap er avgjørende for hvor effektivt dette arbeidet kan bli. For øyeblikket er det ikke omfattende ressurser avsatt for å jobbe med ROS-analyser.

Det skal uansett presiseres at vår nåværende ROS-analyse fortsatt er gyldig og relevant. Det er imidlertid planlagt å iverksette en helhetlig ROS-analyse for kommunen med oppstart i løpet av året.

*«Kommunen bør sørge for opplæring i beredskap til nyansatte i kommunen, da opplæring på dette området baseres en del på tilfeldigheter. Raskere oppdateringer av del-beredskapsplanene, og at disse holdes relevante for nyansatte vil forenkle opplæringen.»*

Den viktigste beredskapsopplæringen for kommunens nyansatte er på plass. Dette er brannberedskap, og opplæring generelt baseres ikke på tilfeldigheter. Det er heller ikke slik at «alle skal vite alt» om beredskap, da dette avhenger av både stillingsfunksjon og ansvar. Vi vil i fellesskap se nærmere på muligheter for forbedring, og om dette eksempelvis kan inngå som en rutine i eiendomsforvaltningens nye internkontrollsystem.

*«Arbeidet med interkommunalt beredskapsråd i Kongsvingerregionen bør gjenopptas etter at situasjonen rundt pandemihåndteringen har normalisert seg. Dette beredskapsrådet bør også se på muligheter for samarbeid med Eda kommune i Sverige. Vi mener at et slikt arbeid kan akselerere og effektivisere ajourholdet med kommunenes ROS analyser og beredskapsplaner.»*

Vi kjenner ikke til begrepet eller forumet «Interkommunalt beredskapsråd i Kongsvingerregionen», slik det uttrykkes. Det er derimot etablert et samarbeid i Kongsvingerregionen mellom de kommunale beredskapskoordinatorene, med faste ukentlige møter.

Tanken om et eventuelt interkommunalt beredskapsråd bør uansett vurderes faglig og initieres gjennom rådmannsutvalget.

Når det gjelder samarbeid med Eda kommune, så har Eidskog kommune over lengre tid etablert et meget godt samarbeid, spesielt på brann- og ulykkesberedskap.

*«Vi anbefaler at administrasjonen avklarer ansvaret for drift av reservestrømløsningen ved helsetunet i Eidskog, og om mulig gjennomføre en øvelse på strømbrydd for kommunens infrastruktur. Eidskog kommune bør også prioritere IT-sikkerhet og hackerangrep mot informasjonssystemene i organisasjonen, og mulig se på en interkommunal løsning også her.»*

Det er allerede gjort avklaringer om ansvarsholdet vedr. drift av nødstrømløsningen i kommunen.

Ny automatikk for selvstart av nødstrømsaggregatet kommer på plass i løpet av mai.

Egne internrutiner er laget og det er gått befarings med elektriker for hele anlegget. Det er vurdert å gjennomføre en øvelse i løpet av sommeren 2022.

Det er også viktig å presisere at ansvaret for en kommunes beredskap ikke kan legges til et interkommunalt samarbeid, da dette alltid vil være kommunalt og stedlig. Men, et samarbeid kan gi stordriftsfordeler i den enkelte kommunes løpende arbeid, herunder mulighet for god oversikt over hva man kan få bistand til fra andre kommuner.

## Avslutning

Rapporten er et dokument som på enkelte tema oppsummerer relevante områder vi som kommune i ulik grad vil ha ytterligere fokus på i tiden fremover.

For Eidskog kommune er det viktig å fremstå profesjonell og kompetent i sin beredskapsutøvelse. Vi har mye god erfaring og kompetanse på dette i kommunen. Gjennom å anvende denne målrettet og fokusere på de riktige tema hvor forbedringspotensialet og kost/nytte er størst, vil vi følge opp anbefalinger som er skissert. Hvor som nevnt ovenfor flere av disse allerede er identifisert gjennom de erfaringer vi har høstet – og fortsatt høster - i det løpende arbeidet med beredskap og krise.



## 12 Referanser

### 12.1 Lovtekster

Gyldendal Rettsdata:

F27.03.2020 nr. 470

Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) (2020-2022).

(<https://min.reettsdata.no/Dokument/gF20200327NR470?dq=forskrift%20om%20smitteverntiltak%20ved%20koronautbruddet&searchmode=docs>)

L27.03.2020 nr. 17 Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven) (2020).

(<https://min.reettsdata.no/Dokument/gL20200327z2D17?dq=L27%2003%202020&searchmode=docs>)

Lovdata:

FOR-2022-08-22-894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt

(<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>)

FOR-2020-03-27-470: Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) (2020-2022). (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-03-27-470>)

LOV-2000-06-23-56: Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

(<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-06-23-56>)

LOV-2021-04-16-20 fra 01.05.2021: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>)

LOV-1994-08-05-55: Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).

(<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-08-05-55>)

### 12.2 Internettreferanser

Det Norske Kongehus (2021). *Ny regjering utnemnd.*

(<https://www.kongehuset.no/nyhet.html?tid=189367&sek=26939>)

Direktoratet for sikkerhet og beredskap (2021).

*Slik slokkes skogbranner i Norge.* (<https://www.dsb.no/reportasjearkiv/ilden-royken-og-skogen/>)

*Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.* (<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/>)

*Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.*

(<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veileder-til-helhetlig-risiko--og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen/>)

Eidskog kommune (2021). *Koronavirus – Nyheter og oppdatering.*

(<https://www.eidskog.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/koronasituasjonen/>)

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (2021). *EU Civil Protection Mechanism – Factsheet*. ([https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en))

Helsedirektoratet (2019-2022). *Koronavirus – beslutninger og anbefalinger, nasjonal veileder*. (<https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/koronavirus>) (Hentet 21.4.2021)

Innlandet fylkeskommune (2020). *Innlandsstrategien 2020 – 2024*. (<https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2020-2024/>)

Kommunesektorens organisasjon (2020). *Orden i eget hus, kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder*. (<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>)

Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (2015). *Modell for kvalitetsforbedring – utvikling for bruk av modellen i praktisk forbedringsarbeid*. (<https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/notater/2015/modell-for-kvalitetsforbedring--utvikling-og-bruk-av-modellen-i-praktisk-forbedringsarbeid.pdf>)

Norges Kommunerevisorforbund

Borgmo, R. (2020). *Orden i eget hus - Kommunedirektørens internkontroll* (<https://www.nkrf.no/nyheter/2020/08/31/orden-i-eget-hus-kommunedirektorens-internkontroll>)

*Standard for forvaltningsrevisjon*. (2020). ([https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK\\_RevisjonsStandard\\_Kommune/RSK\\_001\\_Standard\\_for\\_forvaltningsrevisjon\\_200812.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf))

Statistisk sentralbyrå (2020). *Kodeliste for KOSTRA- kommunegruppering*.

### 12.3 Tilsendt fra kommuner ifm. forvaltningsrevisjon

Akershus Universitetssykehus. *Samarbeidsavtale om helhetlige pasientforløp*. (2019)

Eidskog kommune:

Alvorlige hendelser i barnehage og utdanningsinstitusjoner (2021).

Avtale mellom fastleger og Eidskog kommune vedrørende vaksinasjon mot Covid-19 (2021).

Beredskapsplan – helsemessig og sosial beredskap (utkast) (2022).

Beredskapsplan mot akutt forurensing (2018).

Beredskapsplan, overordnet del (2020).

Beredskapsplan varmesentral Eidskog kommune (2020).

Brannordning, utskrift av møtebok (1997).

Evakueringsplan (2017).

Evakuerte senter Eidskog –etablering og drift (2017).

Helseberedskapsplan Del 1: Risiko og sårbarhetsanalyse (2005).

Helseberedskapsplan Del 2: Katastrofeplan for Helsetjenesten i Eidskog kommune (2005).

Informasjonsberedskap (2010).

Møteprotokoll fra Eidskog kontrollutvalg 18.3.21.

(<https://innsyn.onacos.no/eidskog/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2021002865&dokumentid=1443705&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>)

Organisasjonskart Eidskog kommune (hentet 01.10.2021).

Pandemiplan (2020).

Plan for brannøvelser 2021-2022 (2021).

Plan for kommunal kriseledelse og krisestab (2020).

Protokoll fra drøftingsmøte – Bruk av smittevernsutstyr ved pasientkontakt. (2021)

Pårørendesenter Kulturskolen –etablering og drift (2021).

Risiko- og sårbarhetsanalyse smittevern (2021).

Smittevern i Eidskog kommune (2020).

Smittevernplan (2020).

Utkast Planstrategi 2021 – 2023 (Printet 12.4.21).

*Ved livets slutt.* Beredskapsplan for Skotterud skole (2021).

Røde Kors Hedmark, Norsk Folkehjelp. *Rammeavtale for pasienter og beredskap i forbindelse med utbrudd av Covid-19.*

Sjåtil og Fornæss AS:

*Helhetlig, overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. Eidskog kommune (2015).*

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

## 12.4 Bøker

Gripsrud, G., Olsson U.H., Silkoset, R., (2007) *Metode og dataanalyse, med fokus på beslutninger i bedrifter.* Norwegian Academic Press.

Juul, B., Singstad, F., Lange E.H., Lund, G.S., (2016) *Veileder i forvaltningsrevisjon.* NKRF.

([https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder\\_i\\_forvaltningsrevisjon\\_NKRF\\_%202018\\_02\\_14.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf))

## 13 Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

### 13.1 Om utledningen av revisjonskriterier

I dette vedlegget følger forvaltningsrevisors utledning av revisjonskriterier til prosjektet: *Beredskap i Eidskog kommune*. Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Eidskog kommune har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk. Det settes et særlig fokus på korona-pandemien. Utledningen av revisjonskriterier tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende overordnet beredskapsarbeid?
2. I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?
3. I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?

Revisjonskriteriene er utledet fra Lov- og forskrift om kommunal beredskapsplikt, Lov om helsemessig og sosial beredskap og Lov om vern mot smittsomme sykdommer. I tillegg har vi benyttet to veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, og veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Vi har utledet kriterier i underkapitler organisert etter den enkelte problemstilling.

### 13.1 Bakgrunn for bestillingen

Kontrollutvalget i Eidskog vedtok i møte 18.03.2021 sak 19/21 en forvaltningsrevisjon knyttet til Beredskap i Eidskog kommune. Kontrollutvalget var i forbindelse med bestillingen opptatt av at undersøkelsen blant annet skulle omfatte strømforsyning og IKT/telekommunikasjon, og hvordan brukere/pasienter i pleie- og omsorgstjenestene er ivaretatt i denne forbindelse.

## 13.2 Utledning av revisjonskriterier

### 13.2.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

---

#### **Problemstilling 1: I hvilken grad har kommunen et tilfredsstillende beredskapsarbeid?**

---

Et naturlig utgangspunkt for en forvaltningsrevisjon av kommunens beredskapsarbeid er kommunedirektørens internkontroll i kommunelovens kapittel 25. Det er kommunedirektøren som har det overordnede ansvaret for internkontrollen, også med tanke på kommunens beredskapsarbeid. Kommunelovens § 25 er som følger:

#### **§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen**

*Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.*

*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

*Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren*

*a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.*

*b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*

c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik

d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig

e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Det er kommunelovens kapittel 25 som forankrer kommunedirektørens overordnede ansvar for kommunens internkontroll. Arbeidet med kartlegging av risikofaktorer i kommunen er sentralt for det som benevnes som «internkontroll» etter kommuneloven. Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven), og forskrift om kommunal beredskapsplikt, som vi vil skrive om videre i utledningen av revisjonskriterier, er mer spesialiserte lov kilder som dreier seg om beredskap, med delkapittel som gjelder spesielt for kommunen. Vi innleder utledningen av revisjonskriterier med å påpekte at det er viktig at man har opprettet internkontroll i kommunen og rutiner for beredskapsarbeidet.

### Risiko- og sårbarhetsanalyse

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) kapittel IV., redegjør for de kommunale pliktene ved «uønskede hendelser i fredstid<sup>30</sup>». Sivilbeskyttelseslovens kapittel IV, omhandler kommunens plikter. For denne problemstillingen er risiko og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan for kommunen aktuelle.

I henhold til sivilbeskyttelsesloven § 14. 1.punkt, plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skriver i sin «Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt», at «for kommunens virksomhet skal den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen omfatte alle virksomhetsområder og alle typer hendelser, også på tvers av sektorer». Den helhetlige ROS-analysen skal altså omfatte alle virksomhetsområder.

Kontrollutvalget uttrykte i møtet forut for bestillingen at de var opptatt av kommunens beredskap knyttet til strømtilførsel under krisehendelser. I tillegg ba kontrollutvalget revisor om å være oppmerksom på beredskap i IKT arbeidet med tanke på telekommunikasjon. Dette er imidlertid bare en liten del av det kommunens beredskap handler om.

DSB har i vedlegg 5 i sin «Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen» skrevet inn eksempler på uønskede hendelser. Disse er delt inn i hendelsestypene naturhendelser, store ulykker og tilsiktede hendelser. Typer av naturhendelser kan være ekstremvær, flom, skred, epidemier, skogbrann og jordskjelv. Av store ulykker er for eksempel, trafikkulykker og ulykker på vei og i kjøretøy, luftfartsulykker, ulykker i næringsvirksomhet, utslipp av giftige stoffer, branner og eksplosjoner, dambrudd, bygningskollaps, samt langvarige bortfall av energiforsyning, telekommunikasjon eller

---

<sup>30</sup> Sivilbeskyttelseslovens formålsparagraf: «Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet, eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid». Loven ble endret 14. desember 2012, og trådte i kraft 1. januar 2013, ifølge res. 14 desember 2012 nr. 1271, post 22. juli.

drikkevannsforsyning. Av tilsktede hendelser nevnes terrorangrep og bombetrusler, skoleskytinger, sabotasje av kritisk infrastruktur og digitale angrep som cyberangrep eller hacking<sup>31</sup>.

De kommunale pliktene om risiko- og sårbarhetsanalyse beskrives ytterligere i Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 2. Her heter det at «kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen». Denne helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal også forankres i kommunestyret. Forskriften stipulerer videre at denne analysen som et minimum skal omfatte:

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

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko og sårbarhetsanalysen.

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap sin «Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt», fra 2018 anbefaler at det opprettes et beredskapsråd. Beredskapsrådet består ofte av lokale aktører fra politisk og administrativ ledelse i kommunen, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører som eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret. DSB skriver videre at det er naturlig å involvere beredskapsrådet i arbeidet med helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan og øvelser.

I henhold til sivilbeskyttelsesloven § 14, 2.ledd, skal risiko- og sårbarhetsanalysen legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeidning av planer etter lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). I sivilbeskyttelsesloven § 14, 3. ledd, og forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6, heter det at denne ROS analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Disse paragrafene henviser til lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) §11-4 første ledd.

### Beredskapsplan for kommunen

Lov om kommunal beredskapsplikt § 15, omhandler beredskapsplan for kommunen. Her heter det at «med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14<sup>32</sup> skal kommunen utarbeide en

---

<sup>31</sup> For en fullstendig liste over eksempler på uønskede hendelser, se Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskaps «Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen», vedlegg 5, side 61.

<sup>32</sup> § 14 i lov om kommunal beredskapsplikt er gjennomgått i kapittel 3.1.1. i denne utledningen.

*beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år». I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6, 2. punkt, leser vi følgende formulering, som godt kan tjene som et revisjonskriterie i seg selv: «Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert».*

Forskriften om kommunal beredskapsplikt § 3 sier at kommunen på bakgrunn av nevnte risiko- og sårbarhetsanalyse skal utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Beredskapsplanens innhold listes opp i § 4. Denne planen skal som et minimum inneholde:

- a) en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles
- b) En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- 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. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
- d) evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- e) plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

I forskriftens § 5 formaliserer Justis og beredskapsdepartementet at det bør etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. Formålet er best mulig ressursutnyttelse, leser vi. Hver kommune skal også ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften.

Kommunen skal også, etter Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9 om dokumentasjon, kunne dokumentere skriftlig at kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt er oppfylt. Derfor vil en dokumentkontroll av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, beredskapsplan, samarbeid mellom kommuner, revisjoner av risiko og sårbarhetsanalyser og beredskapsplan, øvelser og opplæring, samt evalueringer av øvelser kunne fremlegges skriftlig, og forenkle revisjonsprosessen i denne forvaltningsrevisjonen.

Basert på kildene nevnt over, har vi utledet følgende revisjonskriterier:

#### **Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1**

1. Kommunedirektøren i Eidskog kommune har tilstrekkelig internkontroll etter kommunelovens §25.
2. Beredskap inngår i arbeidet med internkontroll.



3. Kommunen har kartlagt hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdert sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, samt hvordan de kan påvirke kommunen, og sammenstilt dette i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse for Eidskog kommune.
4. Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen omfatter relevante virksomhetsområder, og relevante hendelser.
5. Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen er forankret i kommunestyret.
6. Analysen omfatter som et minimum punktene i Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.
7. Kommunen påser at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko og sårbarhetsanalysen.
8. Risiko og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko og sårbarhetsbildet.
9. Kommunen har, med utgangspunkt i risiko og sårbarhetsanalysen, utarbeidet en beredskapsplan. Planen inneholder, som et minimum, punktene som er listet opp i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.
10. Beredskapsplanen er oppdatert, og revideres minimum en gang per år.
11. Av planen skal det framgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.
12. Det er etablert samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.
13. Kommunen skal kunne fremlegge skriftlig dokumentasjon på at kravene etter forskrift om kommunal beredskapsplikt §9 er overholdt.

## Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

### **Problemstilling 2: I hvilken grad er det en klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet?**

For en problemstilling som tar sikte på å finne ut om det er etablert en klar og tydelig ansvars og oppgavefordeling i beredskapsarbeidet, mener vi at en gjennomgang av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan er sentralt. I delkapittelet om Beredskapsplan for kommunen ser vi i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 a), at beredskapsplanen skal inneholde en plan for kommunens kriseledelse. Denne skal gi opplysninger om

- Hvem som utgjør kommunens øverste ledelse ved håndtering av uønskede hendelser og deres roller og ansvar.
- Forberedte fullmakter og prosedyrer for å etablere og drifte kriseledelsen gjennom håndteringen av uønskede hendelser

I plan for kriseledelse skal det også fremgå hvem som har beslutningsmyndighet til å innkalle kriseledelsen.

Ser vi på forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 b), ser vi at beredskapsplanen også skal inneholde en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Under en krise skal kommunen informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen. Går vi videre til 4 e), ser vi også at denne paragrafen er relevant for ansvars- og oppgavefordeling i

beredskapsarbeidet. Her heter det at beredkapsplanen også skal inneholde en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte

Ifølge DSB, anbefales det at kommunen utarbeider den overordnede beredkapsplanen sammen med øvrige samfunnssikkerhetsaktører for å etablere gjensidig oversikt over planer, ansvar, roller og ressurser. DSB mener beredkapsrådet<sup>33</sup> er en god arena for et slikt samarbeid. Figuren under<sup>34</sup> illustrerer forholdet til et utvalg av andre beredkapsplaner i kommunen. Den overordnede beredkapsplanen er ikke ment å skulle samle og gjengi alle de enkelte planene, men heller gi en struktur som viser sammenhengen mellom den overordnede beredkapsplanen og beredkapsplaner innen de ulike fagområdene.



Figur A.1: Overordnet beredkapsplan og andre beredkapsplaner.

Vi mener imidlertid at ROS-analyser, og beredkapsplaner, enn så viktige de er, i praksis hjelper lite, om ansvars og oppgavefordelingen ikke er kjent for de ansatte når krisen inntreffer.

For denne problemstillingen vil det også være sentralt å se på kommunens beredkapsøvelser. I følge Sivilbeskyttelsesloven § 15, 3. avsnitt, skal kommunen sørge for at beredkapsplanen blir jevnlig øvet. Øvinger og opplæring blir videre behandlet i Forskrift om kommunal beredkapsplikt § 7, og det heter her at kommunens beredkapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig. Dette er et tydelig forskriftskrav, som er relevant for en forvaltningsrevisjon om beredskap, og vi mener disse kravene bør inkluderes som kriterier i denne forvaltningsrevisjonen. I andre ledd av § 7 i forskrift om kommunal beredkapsplikt, leser vi at kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Etter øvelser og uønskede hendelser, følger det videre av Forskrift om kommunal beredkapsplikt § 8, at man skal evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas

<sup>33</sup> Beredkapsrådet er omtalt i nest nederste avsnitt i kapittel 3.1.1.

<sup>34</sup> Fra DSBs veileder til forskrift om kommunal beredkapsplikt, side 25.

nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner. Vi legger således til grunn at kommunen både etter øvelser, så vel som etter uønskede hendelser, skal evaluere krisehåndteringen, og foreta nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen.

Basert på kildene over, har vi utledet følgende revisjonskriterier:

### Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

14. Kommunens beredskapsplan inneholder en plan for kriseledelse etter forskrift for kommunal beredskapsplikt § 4 a.
15. Planen inneholder en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
16. Den overordnede beredskapsplanen gjengir sammenhengen med beredskapsplanene innenfor de ulike fagområdene der det finnes separate planer.
17. Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år.
18. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.
19. Kommunen har et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.
20. Personalet i kommunens kriseledelse, og de eksterne aktørene, er klar over sitt ansvar og sine oppgaver ved kriser og uønskede hendelser.
21. Kommunen har dokumentert resultatene etter øvelse på IT-sikkerhet og hackerangrep.
22. Etter øvelsene, så vel som etter uønskede hendelser, er krisehåndteringen evaluert, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8.
23. Etter evalueringene er det foretatt nødvendige endringen i risiko- og sårbarhetsanalysen.

### Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

---

#### **Problemstilling 3: I hvilken grad har kommunen vært i stand til å håndtere en pandemi?**

---

Covid 19 har preget det norske samfunnet betraktelig store deler av 2020 og 2021. Fra Helsedirektoratets nasjonale veileder «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger», har vi trukket frem følgende retningslinjer som er relevante for denne forvaltningsrevisjonen.

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 – pandemi erfaringer 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, ressuroversikter og samarbeidsparter.
- Ha gjensidig dialog for samarbeide mellom helseforetak og kommuner om helsehjelp til befolkningen, smittevern utstyr, pasienttransport, prøvetaking mm.
- Ha regelmessig dialog med sine ledere i sykehus, legevakter, fastleger, kommunale tjenester og institusjoner, kommuneoverleger og smitteoppsporing team - for god situasjonsforståelse i tjenestene ved kapasitetsbelastende smitteutbrudd over lengre tid.

- Iverksette tiltak og ressursomdisponeringer for tilstrekkelige kapasitet av prøvetaking, smitteoppsporing og helsehjelp.
- Fortløpende risiko vurdere 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 ressursstøtte 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.

Ut over disse kriteriene, har Eidskog kommune, som grensekommune, også ansvar for testing ved grensen. Fra Helsedirektoratets nasjonale veileder «Koronavirus – beslutninger og anbefalinger<sup>35</sup>» (s.53), heter det at «Det er etablert testsentre ved utvalgte grenseoverganger der ankommende fra utlandet (både gule og røde land) skal få teste seg. Testen er frivillig, men alle som kommer fra rødt land eller mistenker at de kan være smittet, anbefales å teste seg», og at «testsentrene skal drives av kommunene».

I Helsedirektoratets veileder heter det at personer som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt skal i karantene i 10 døgn (s 60). De som er bosatt eller har fast bopel i Norge kan gjennomføre karantenen i eget hjem, eller på annet egnet oppholdssted. De som er gift eller har familie med en person som har bopel i Norge, kan ha innreisekarantene i boligen til ektefellen eller en andre forelder. Personer som er i Norge for å arbeide og som kan dokumentere at arbeidsgiveren har sørget for egnet oppholdssted kan gjennomføre karantenen der. Norske utenlandsstudenter kan gjennomføre karantenen i eget hjem, og asylsøkere kan gjennomføre karantenen i ankomstmottak. For alle andre skal karantenen gjennomføres på karantenehotell. Det heter også at man ved negativ test fortsatt skal være i karantene hele perioden på 10 døgn. På regjeringen.no sin informasjon om karantenehotell, leser vi at for reisende som ankommer på land og sjø, har politiet ansvaret for å informere om karantenehotell ved ankomststedet. Politiet skal varsle kommunens kontaktpunkt om nye reisende som skal bo på karantenehotell. Ved grensekontrollen skal politiet formidle til den reisende hvordan de kan komme i kontakt med kommunens representant. Dersom det ikke er kapasitet i kommunen skal kommunens representant henvise til karantenehotell med kapasitet.

---

<sup>35</sup> Utgave fra 17. desember 2020.

### Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

24. Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet.
25. Eidskog kommune har etterlevd beslutningene og anbefalingene om grensetesting ved grenseovergang.
26. Eidskog kommune har opprettet et system som ivaretar kommunens plikter rundt ordningen med karantenehotell for de som kommer til Norge fra et område med karanteneplikt, og som ikke faller under unntaksbestemmelsene i den nasjonale veilederen.

## 14 Vedlegg B: Tabell over vurderte revisjonskriterier

	<a href="#">Kriterie 1</a>	Kommunedirektøren i Eidskog kommune har tilstrekkelig internkontroll etter kommunelovens §25.
	<a href="#">Kriterie 2</a>	Beredskap inngår i arbeidet med internkontroll.
	<a href="#">Kriterie 3</a>	Kommunen har kartlagt hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdert sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, samt hvordan de kan påvirke kommunen, og sammenstilt dette i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse for Eidskog kommune.
	<a href="#">Kriterie 4</a>	Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen omfatter alle typer virksomhetsområder, og alle typer hendelser.
	<a href="#">Kriterie 5</a>	Den helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen er forankret i kommunestyret.
	<a href="#">Kriterie 6</a>	Analysen omfatter som et minimum punktene i Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.
	<a href="#">Kriterie 7</a>	Kommunen påser at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko og sårbarhetsanalysen.
	<a href="#">Kriterie 8</a>	Risiko og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko og sårbarhetsbildet.
	<a href="#">Kriterie 9</a>	Kommunen har, med utgangspunkt i risiko og sårbarhetsanalysen, utarbeidet en beredskapsplan. Planen inneholder, som et minimum, punktene som er listet opp i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.
	<a href="#">Kriterie 10</a>	Beredskapsplanen er oppdatert, og revideres minimum en gang per år.
	<a href="#">Kriterie 11</a>	Av planen skal det framgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.
	<a href="#">Kriterie 12</a>	Det er etablert samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.
	<a href="#">Kriterie 13</a>	Kommunen skal kunne fremlegge skriftlig dokumentasjon på at kravene etter forskrift om kommunal beredskapsplikt §9 er overholdt.
	<a href="#">Kriterie 14</a>	Kommunens beredskapsplan inneholder en plan for kriseledelse etter forskrift for kommunal beredskapsplikt § 4 a.
	<a href="#">Kriterie 15</a>	Planen inneholder en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
	<a href="#">Kriterie 16</a>	Den overordnede beredskapsplanen gjengir sammenhengen med beredskapsplanene innenfor de ulike fagområdene der det finnes separate planer.
	<a href="#">Kriterie 17</a>	Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år.
	<a href="#">Kriterie 18</a>	Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.
	<a href="#">Kriterie 19</a>	Kommunen har et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.
	<a href="#">Kriterie 20</a>	Personalet i kommunens kriseledelse, og de eksterne aktørene, er klar over sitt ansvar og sine oppgaver ved kriser og uønskede hendelser.
	<a href="#">Kriterie 21</a>	Kommunen har dokumentert resultatene etter øvelse på IT-sikkerhet og hackerangrep.

	<a href="#">Kriterie 22</a>	Etter øvelsene, så vel som etter uønskede hendelser, er krisehåndteringen evaluert, etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8.
	<a href="#">Kriterie 23</a>	Etter evalueringene er det foretatt nødvendige endringen i risiko- og sårbarhetsanalysen.
	<a href="#">Kriterie 24</a>	Kommunen har etterlevd Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer for organisering av beredskapsarbeidet.
	<a href="#">Kriterie 25</a>	Eidskog kommune har etterlevd beslutningene og anbefalingene om grensetesting ved grenseovergang.
	<a href="#">Kriterie 26</a>	Eidskog kommune har opprettet et system som ivaretar kommunens plikter rundt ordningen med karantenehotell for de som kommer til Norge fra et område med karanteneplikt, og som ikke faller under unntaksbestemmelsene i den nasjonale veilederen.