

Samfunnssikkerhet og beredskap

Sandnes kommune, 2026



INNHold

| | |
|----------------------------------------------------------------|----|
| Oppdraget..... | 4 |
| Sammendrag | 5 |
| 1 Kommunedirektørens kommentar | 9 |
| 2 Fakta og vurderinger | 11 |
| 2.1.1 Formål og problemstillinger | 11 |
| 2.1.2 Revisjonskriterier | 11 |
| 2.1.3 Metode og gjennomføring | 12 |
| 2.1.4 Begrepsavklaring | 13 |
| 2.1.5 Rapportens oppbygging..... | 16 |
| 2.2 Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet | 17 |
| 2.2.1 Revisjonskriterier | 17 |
| 2.2.2 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse | 17 |
| 2.2.3 Virksomhetenes risiko- og sårbarhetsanalyser | 18 |
| 2.2.4 Oppdatert ROS-analyse? | 19 |
| 2.2.5 De største utfordringene og aktuelle tiltak | 21 |
| 2.2.6 Vurdering..... | 22 |
| 2.3 Kommunens beredskapsarbeid på overordnet nivå | 23 |
| 2.3.1 Revisjonskriterier | 23 |
| 2.3.2 Overordnede beredskapsplaner | 24 |
| 2.3.3 Overordnet beredskapsledelse | 25 |
| 2.3.4 Samarbeidet med nabokommuner og andre instanser | 28 |
| 2.3.5 Beredskapsøvelser på overordnet nivå | 29 |
| 2.3.6 Vurdering..... | 30 |
| 2.4 Beredskapsarbeidet på tjeneste- og virksomhetsnivå..... | 31 |
| 2.4.1 Revisjonskriterier | 31 |

| | | |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.2 | Oppgavefordeling | 31 |
| 2.4.3 | Beredskapsplaner per <i>tjenesteområde</i> ? | 32 |
| 2.4.4 | Beredskapsplaner per <i>virksomhet</i> ? | 33 |
| 2.4.5 | Ros-analyser og beredskapsplaner per organisasjonsenhet, bygning eller hendelse? | 33 |
| 2.4.6 | Felles maler for ros-analyser og beredskapsplaner? | 34 |
| 2.4.7 | Beredskapsøvelser | 37 |
| 2.4.8 | Respondentenes kommentarer til gjennomførte øvelser | 40 |
| 2.4.9 | Faktiske hendelser og håndteringen av disse | 40 |
| 2.4.10 | Håndtering av digitale hendelser og ekom-utfall | 41 |
| 2.4.11 | Kurs og opplæring | 42 |
| 2.4.12 | Tiltak for styrket beredskap | 42 |
| 2.4.13 | Vurdering..... | 43 |
| 2.5 | Samordning virksomhetsnivå og overordnet nivå | 44 |
| 2.5.1 | Revisjonskriterier | 44 |
| 2.5.2 | Koordinering og samordning..... | 45 |
| 2.5.3 | Varslingsrutiner | 47 |
| 2.5.4 | Vurdering..... | 49 |
| | Vedlegg | 51 |

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget i Sandnes kommune bestilte 07.02.2025 en forvaltningsrevisjon om samfunnssikkerhet og beredskap.

Formål:

Formålet med prosjektet har vært å vurdere Sandnes kommunes arbeid for samfunnssikkerhet og beredskap på virksomhetsnivå.

Problemstillinger:

- I hvilken grad sikrer kommunen et helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av tjenesteområder og virksomhetsnivå?
- Hvordan fungerer beredskapen på tjeneste- og virksomhetsområdene i kommunen, og hvordan samordnes den med kommunens overordnede beredskapsarbeid?

Forvaltningsrevisjonen er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Arbeidet er kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon Kristine Hernes.

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra kontrollutvalget i Sandnes kommune, med formål å vurdere kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på virksomhetsnivå. Hovedproblemstillingene har vært hvorvidt kommunen sikrer et helhetlig og systematisk arbeid på tvers av tjenesteområder og virksomheter, samt hvordan beredskapen fungerer og samordnes mellom ulike nivåer.

Hovedinntrykk

Sandnes kommune har kommet langt i å etablere et rammeverk for samfunnssikkerhet og beredskap, med en oppdatert helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, overordnet beredskapsplan og samarbeid med nabokommuner og eksterne aktører.

Samtidig ser vi behov for å styrke standardisering og samordning på tvers av tjenesteområder og virksomheter. Fraværet av felles maler og tydelige føringer har ført til ulik praksis og varierende kvalitet, særlig når det gjelder utarbeidelse av ROS-analyser og beredskapsplaner. Vi ser også stor variasjon i gjennomføring av beredskapsøvelser. Flere opplever også uklarhet rundt ansvarsfordeling og roller, noe som understreker behovet for tydeligere retningslinjer og økt opplæring.

Arbeidet med samfunnssikkerhet på tvers av tjenesteområder og virksomheter

Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse vedtatt 03.02.2025 identifiserer 19 uønskede hendelser. Handlingsplanen som følger analysen, konkretiserer tiltak, ansvar og frister, noe som bidrar til gjennomføring i praksis. Kommunen er også i ferd med å ferdigstille en ny strategi for samfunnssikkerhet og beredskap, som bygger videre på funnene i ROS-analysen.

Samtidig er det flere utfordringer som kan svekke kommunens evne til å forebygge og redusere risikoen for alvorlige hendelser. Det mangler tydelige føringer fra kommunen på hvordan virksomhetene skal kartlegge og vurdere risiko, og hvor ofte ROS-analyser skal oppdateres. Dette fører til ulik praksis og varierende kvalitet på risikoarbeidet.

Respondentene i spørreundersøkelsen peker på at kommunen har et godt utgangspunkt for å forebygge og redusere risiko. Men det er behov for tydeligere føringer, økt kompetanse og bedre varslingsystemer. Flere peker på bygningsmessige utfordringer, som for eksempel åpne bygg uten tilstrekkelige låsesystemer, noe som kan gjøre det vanskelig å ivareta sikkerheten til ansatte og brukere ved alvorlige hendelser. Varslingssystemene beskrives som utilstrekkelige, siden mange kun har mobiltelefon som kommunikasjonsmiddel i akutte situasjoner.

I tillegg trekkes IT-sårbarhet frem som en bekymring. I intervju kommer det fram at kompetansen i stor grad er konsentrert hos et fåtall personer, og at det er behov for å spre kunnskapen knyttet til kritiske IT-tjenester, for å sikre robusthet og kontinuitet i tjenestene.

Beredskapsarbeidet på overordnet nivå

Kommunens overordnede beredskapsplan bygger på en helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Beredskapsplanen fungerer som et sentralt styringsverktøy for håndtering av kriser og uønskede hendelser, og er utarbeidet i tråd med lov om kommunal beredskapsplikt.

I vår gjennomgang ser vi at samfunnssikkerhetsprinsippene danner grunnlaget for organiseringen av beredskapsarbeidet i kommunen. Dette innebærer at det er den som har ansvaret i en normalsituasjon som også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Kommunens beredskapsorganisasjon er videre funksjonsbasert og person-uavhengig, hvor ansvars- og oppgavefordelingen er angitt. Kommunen har rutiner for årlig revisjon og oppdatering av planen, og har lagt til rette for samarbeid både internt og eksternt gjennom ulike samarbeidsfora.

Når det gjelder gjennomføring av beredskapsøvelser, fremgår det at beredskapsleder har ansvaret for gjennomføring av øvelser for beredskapsledelsen. Selv om det ikke eksplisitt er fastsatt krav til gjennomføring av øvelser hvert år, viser praksis at kommunen gjennomfører øvelser på overordnet nivå med jevne mellomrom, gjerne i samarbeid med Statsforvalteren og andre eksterne aktører. Temaene for øvelsene varierer, men det legges vekt på å trene på sårbarheter identifisert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. I tillegg arrangeres ukentlige øvelser for beredskapsvakten og bruk av nødnett.

Beredskapsarbeidet på tjeneste- og virksomhetsnivå

Sandnes kommune har etablert et rammeverk for samfunnssikkerhet og beredskap som i stor grad legger til rette for et helhetlig og systematisk arbeid på tvers av tjenesteområder og virksomhetsnivå. Kommunen har utarbeidet en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og en beredskapsplan som gjelder for hele kommunen. Dette danner et felles utgangspunkt og føringer for hvordan beredskapsarbeidet skal organiseres og følges opp.

Videre er det utnevnt beredskapskoordinatorer for hvert tjenesteområde, noe som bidrar til at arbeidet med beredskap forankres lokalt, med dedikerte ressurser som følger opp arbeidet. Innenfor tjenesteområdene Helse og velferd og Oppvekst og kultur har de fleste virksomhetene utarbeidet egne risikoanalyser og beredskapsplaner, og det er etablert rutiner for oppdatering og lagring av planene. Dette gir en god struktur og sikrer at beredskapsarbeidet er tilpasset de ulike virksomhetenes behov og utfordringer.

Likevel er det noen utfordringer knyttet til systematikk og ensartethet. Det mangler per i dag felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner på tvers av kommunen, noe som fører til ulik praksis. Arbeidet med å utvikle slike maler er igangsatt overfor skolene, noe som forventes å bidra til mer ensartet og brukervennlig planverk.

Vår spørreundersøkelse ut til tjenesteområdene og virksomhetene viser at det hersker stor bevissthet rundt behovet for oppdaterte planer og gjennomføring av øvelser. 78 prosent av respondentene oppgir at beredskapsplanen er oppdatert i løpet av siste 12 måneder. Her pekes det på at erfaringer fra faktiske hendelser, som pandemien, har bidratt til en forbedring.

Samtidig avdekkes utfordringer knyttet til gjennomføring av beredskapsøvelser. 66 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at det ikke er gjennomført en øvelse i deres virksomhet siste 12 måneder. Det er for øvrig ikke gitt noen felles føringer for hvor ofte øvelser skal gjennomføres.

Mange opplever den overordnede beredskapsplanen som for generell og vanskelig å omsette til praktisk bruk i sitt tjenesteområde eller virksomhet. Det etterlyses derfor maler og konkret støtte til utforming av eget planverk¹.

Samordning mot overordnet nivå

De fleste respondentene oppgir at de vet hvor de finner kommunens overordnede beredskapsplan som beskriver organisering, roller og samordning mellom tjenesteområdene. Samtidig avdekker spørreundersøkelsen at ansvarsdelingen mellom tjenesteområder/ virksomheter på den ene siden og kommunens øverste beredskapsledelse på den andre, som noe uklar. Her er gjennomsnittlig vurdering på 3,9 av 5 (på en skala hvor 1 er lik «i liten grad», mens 5 er lik «i stor grad»).

¹ I høringsrunden påpeker for øvrig kommunen at beredskapsplanen skal være overordnet og generell, og at den gir føringer for hva virksomhetene skal ha av planverk. Den kan ikke gjøre jobben alene.

Internt i virksomhetene oppleves ansvarsforholdene mellom ledelse og ansatte noe tydeligere (med en gjennomsnittlig score på 4,1), men også her etterlyses mer informasjon og klarere føringer. Informasjon fremkommet i intervju støtter også opp om disse funnene.

Intervjuer og svar fra spørreundersøkelsen viser at opplevelsen av samarbeidet mellom virksomhetene og beredskapsledelsen varierer. Noen beskriver et velfungerende samarbeid preget av jevnlig møter, god dialog og positive erfaringer både fra øvelser og håndtering av konkrete hendelser, mens andre opplever at samarbeidet er begrenset og lite systematisk.

Blant sistnevnte pekes det på behov for bedre kommunikasjon, mer formalisert oppfølging og tydeligere støtte fra beredskapsledelsen. Dette gjelder særlig i møte med et endret trusselbilde og i arbeidet med å holde planverket oppdatert og relevant. En mer strukturert og forutsigbar samhandling vil kunne styrke både tillit og effektivitet i beredskapsarbeidet på tvers av organisasjonen.

Når det gjelder varslingsrutiner, oppgir 69 prosent av respondentene å ha utarbeidet rutiner til bruk ved alvorlige, uønskede hendelser. De fleste har god oversikt over hvem som skal varsles, i hvilke situasjoner og hvordan rutinene skal følges. Varslingsrutinene ligger tilgjengelig på intranettet og oppdateres automatisk ved endringer. Likevel er det en viss andel (31 prosent) som oppgir at de ikke har slike rutiner eller at de ikke kjenner til dem, noe som indikerer at det fortsatt er behov for å styrke opplæringen på området.

Våre anbefalinger

- Vi anbefaler å utvikle felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner på tvers av kommunen, for å sikre høy kvalitet og en helhetlig tilnærming.
- Vi anbefaler økt systematikk i gjennomføringen av beredskapsøvelser i ulike deler og på ulike nivåer av kommuneorganisasjonen. Dette vil styrke beredskapskulturen og gjøre kommunen bedre rustet til å håndtere uønskede hendelser.

1 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Forvaltningsrevisjonsrapporten er lest med interesse – og det er mange gode læringspunkter som vil bli fulgt opp i det videre beredskapsarbeidet på tjenesteområdene.

Statsforvalteren plasserer Sandnes kommune på lysegrønt i den såkalte kommunetrappa, som er en rangering av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunen har de siste fem årene hatt en jevn plassering i lysegrønn og mørkegrønn sone.

De nasjonale beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke gjelder ut til det enkelte tjeneste-/ virksomhetsområde. Dette er et viktig prinsipp som er førende i håndtering av kriser, øvelser, risikovurderinger og planer. Ut fra tilbakemeldinger i rapporten er det behov for å kommunisere dette tydeligere ut i organisasjonen.

De siste årene har det vært fokus på å styrke det overordnede beredskapsarbeidet i Sandnes kommune. Det er opprettet en overordnet beredskapsvakt slik at kommunen har gode rutiner og et godt opplært vaktlag som håndterer beredskapssituasjoner 24/7 frem til beredskapsleder er på plass. Det er opprettet beredskapskoordinatorer for hvert tjenesteområde som sikrer et godt samarbeid med overordnet beredskapsnivå med jevnlig møter. En har brukt ressurser på å etablere en robust organisasjon rundt kommunens EPS. Samtidig har kommunen oppdatert/ videreutviklet overordnet planverk og HROS, og beredskapsledelse og beredskapsstab har øvd flere ganger i året.

I HØP 2026 – 2029 ble det opprettet en ny stilling som beredskapsrådgiver. Sandnes kommune er en stor kommune som dekker et stort areal. Det er sårbart å kun ha en stilling for å ivareta overordnet beredskap. Ny beredskapsrådgiver vil ha kapasitet til å kunne bistå tjenesteområdene med kompetanseheving innen beredskap – og vil øke kapasitet til å øve og trene på virksomhetsnivå. Funn i forvaltningsrevisjonen bekrefter dette behovet. Stillingen som beredskapsrådgiver vil bli lyst ut om kort tid.

Det er verdt å nevne at øvelser i beredskapsledelsen og beredskapsstab, medfører involvering av alle direktørene og de mest kritiske virksomhetslederne. Vi øver ikke kun for å øve, men øver ut ifra risikobaserte kriterier som er etablert i kommunens HROS.

Kommunen har håndtert flere større hendelser de siste årene - nå sist storbrannen i Skaarlia i starten av januar. Her ble både beredskapsledelse, beredskapsstab og EPS senter etablert – og alle tjenesteområder samarbeidet opp mot beredskapsledelsen. Det fungerte svært godt og vi ser at prioriteringene som har blitt gjort, har hatt den ønskede effekten på beredskapsorganisasjonen.

Pr nå gjennomføres et større prosjekt i Sandnes skolene, hvor rektorer og lærere trenes i å håndtere alvorlige hendelser på sine respektive skoler. Det er et prosjekt hvor en og bruker betydelig kapasitet på beredskapsplanlegging og gjennomføring av øvelser på virksomhetsnivå.

Sandnes kommune vil fortsette det gode beredskapsarbeidet på overordnet nivå, med øvelser, trening og revisjon av planer og analyser. Vi leser ut ifra rapporten, at enkelte virksomheter må styrke sitt beredskapsarbeid og få tydeligere informasjon om hvilke forventninger som stilles. Det tar vi med oss som ett viktig læringspunkt og vil forsterke både informasjon og opplæring.

2 FAKTA OG VURDERINGER

2.1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Sandnes bestilte i møte 16.12.2024 en forvaltningsrevisjon om samfunnsikkerhet og beredskap. Formålet med prosjektet har vært å vurdere Sandnes kommunes arbeid for samfunnsikkerhet og beredskap på virksomhetsnivå. Forvaltningsrevisjonen har besvart følgende problemstillinger:

- I hvilken grad sikrer kommunen et helhetlig og systematisk arbeid med samfunnsikkerhet på tvers av tjenestoområder og virksomhetsnivå?
- Hvordan fungerer beredskapen på tjeneste- og virksomhetsområdene i kommunen, og hvordan samordnes den med kommunens overordnede beredskapsarbeid?

2.1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er normer og krav som stilles til kommunens aktivitet og virksomhet på området forvaltningsrevisjonen omhandler. Revisjonskriteriene blir dermed en målestokk for kommunens praksis og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger. Kilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er utledet fra:

- Lov av 22.juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommunen (kommuneloven)
- Lov av 25. juni 2010 nr. 45 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Lov av 1.juni 2018 nr. 24 Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Forskrift av 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt (forskrift om kommunal beredskapsplikt)
- DSB (2021). Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt
- DSB (2022). Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen
- Kommunens administrativt/ politisk vedtatte beredskapsplaner

Forskrift om kommunal beredskapsplikt paragraf 4 pålegger kommunen å utarbeide en overordnet beredskapsplan, og forskriften bruker begrepet «overordnet» for å skille denne fra sektor-vise beredskapsplaner som følger av særlovgivning, for eksempel innen helse eller vannforsyning. Planen har en helhetlig funksjon og skal støtte kommunen i krisehåndtering ved uønskede hendelser.

Gjennom forvaltningsrevisjonen kontrollerer vi om kommunen oppfyller gjeldende regelverk, og forskriften gir et tydelig normativt grunnlag for vurderingene. Denne tilnærmingen er også i tråd

med anbefalinger fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som understreker at internkontroll og revisjon bør ta utgangspunkt i lov- og forskriftskrav.

Vi benytter også kommunens administrativt og/eller politisk vedtatte planverk som kilde til utledning av revisjonskriterier. I Sandnes kommune sin overordnede beredskapsplan, som sist ble revidert i mai 2024, stilles det for eksempel krav om at det skal øves på beredskapsplanen minimum én gang i året, og at øvelsene skal dokumenteres. Denne føringen er lagt inn som én av flere revisjonskriterier i kapittel to, som omhandler kommunens beredskapsarbeid på overordnet nivå.

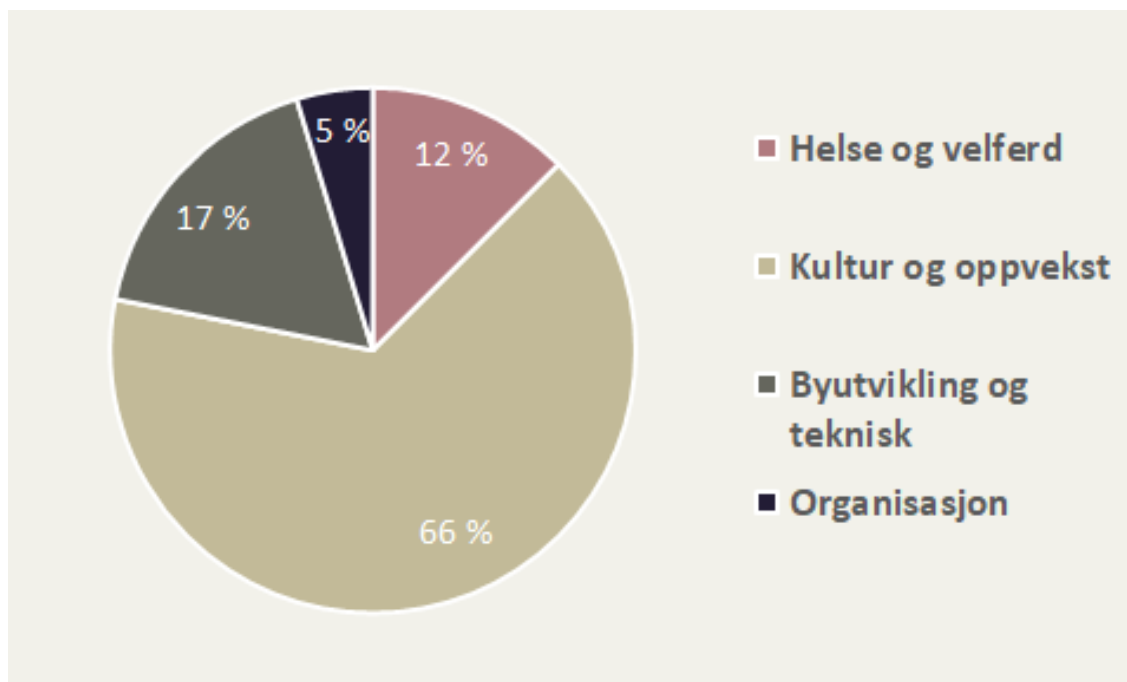
2.1.3 METODE OG GJENNOMFØRING

For å svare på kontrollutvalgets problemstillinger har vi benyttet dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer, i henhold til «*RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon*». Spørreundersøkelsen og intervjuene supplerer og bygger opp under informasjonen fra de skriftlige kildene.

Spørreundersøkelsen ble distribuert til virksomhetsledere, avdelingsledere og ledere med fagansvar i Sandnes kommune. Hensikten med spørreundersøkelsen har vært å vurdere kommunens helhetlige og systematiske arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av tjenesteområder og virksomhetsnivå, og hvordan dette arbeidet samordnes med overordnet beredskapsarbeid. Et utkast av spørreundersøkelsen ble distribuert til beredskapsleder for eventuelle tilbakemeldinger, før den ble sendt ut.

Spørreundersøkelsen var tilgjengelig i perioden 22. august til 15. september 2025, hvorav 64 av 125 respondenter besvarte undersøkelsen. Etter flere påminnelser endte svarprosenten på 51. Majoriteten av respondentene i undersøkelsen kommer fra tjenesteområde Kultur og oppvekst, både når det gjelder antallet respondenter og antallet svar;

Figur 1 – Svarfordelingen fordelt på tjenesteområde (N=64)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Det er viktig å påpeke at de tre tjenesteområdene ikke kan sammenlignes direkte, grunnet et ulikt antall ansatte, budsjetter osv., men utelukkende med hensyn til ansvars- og funksjonsfordeling.

Sandnes kommune består av fem tjenesteområder. Dette er Helse- og velferd, Kultur og oppvekst og Byutvikling og teknisk. I tillegg finnes to overordnede tjenesteområder, Økonomi og Organisasjon, som dekker hele kommunen. I dette prosjektet har vi sendt spørreundersøkelsen til samtlige, med unntak av økonomi. De tre tjenesteområdene Helse- og velferd, Kultur og oppvekst og Byutvikling og teknisk er tatt med fordi de retter sine tjenester mot innbyggerne. Organisasjon er tatt med fordi de retter sitt arbeid mot de ansatte i kommunen, og fordi de har ansvaret kommunens IT-tjenester. Spørsmålene i spørreundersøkelsen er lagt i rapportens vedleggsdel.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare forvaltningsrevisjonens formål og problemstillinger som fremgår av vedtatte prosjektmandat. Funn fra dokumentanalyse, spørreundersøkelsen og informasjon fremkommet i intervju er vurdert opp mot revisjonskriteriene. Høringsutkastet av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttalelse.

2.1.4 BEGREPSAVKLARING

For å sikre felles forståelse, tydeliggjør vi her følgende begreper:

Samfunnssikkerhet defineres i [St. meld. 5 \(2020-2021\) Samfunnssikkerhet i en usikker verden](#) som «*samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger*».

Kommunene er pålagt et ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap etter lov om kommunal beredskapsplikt. Loven gir kommunene et generelt ansvar for innbyggernes sikkerhet.

Arbeidet med samfunnssikkerhet krever et helhetlig og systematisk arbeid. Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet handler om kartlegging av hva som kan gå galt og hvor sårbart samfunnet er, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). På bakgrunn av ROS-analysen skal kommunen iverksette forebyggende tiltak for å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser skjer². Eksempler på trusler mot samfunnssikkerheten er:

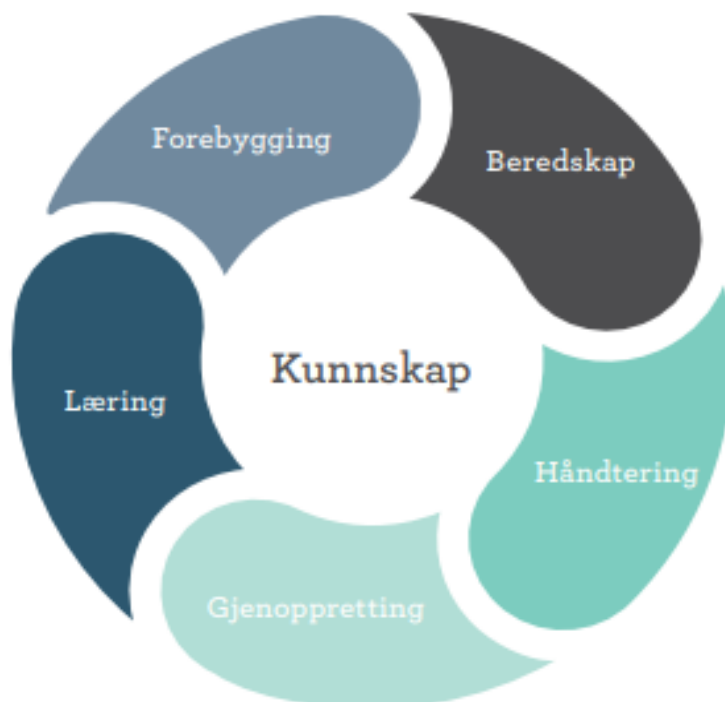
- Cyberangrep
- Kritisk infrastruktur som svikter (strøm, vann eller kommunikasjon)
- Terrorisme
- Store ulykker (eksplosjoner, branner eller transportulykker)
- Naturkatastrofer (flom, jordskjelv eller ekstremvær)
- Pandemier

Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet stiller krav om en systematisk og helhetlig tilnærming³, og at kommunen sørger for opplæring og øvelser i krisehåndtering. Figur 2 neste side viser samfunnssikkerhetsarbeidet som et kontinuerlig arbeid gjennom helhet og systematikk.

Figur 2 - Samfunnssikkerhetskjeden

² Kilde: DSB.no og Nasjonal sikkerhetsstrategi 05/25

³ Kilde: St. Meld. 5 (2020-21)



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

Risiko uttrykker hvilken fare uønskede hendelser kan representere overfor mennesker, miljø, økonomiske verdier og samfunnsstabilitet. Risiko er et resultat av *sannsynlighet* for og *konsekvenser* av uønskede hendelser⁴.

Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse): En risiko- og sårbarhetsanalyse har som mål å kartlegge og beskrive risiko. Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse skal gi oversikt over risiko og sårbarhet og være et beslutnings- og kunnskapsgrunnlag for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap⁵. I denne rapporten skilles det mellom kommunens *helhetlige ROS-analyse* som gjelder for hele kommunen (som organisasjon og geografisk område) og *ROS-analyser* av det enkelte tjenestoområde eller virksomhet.

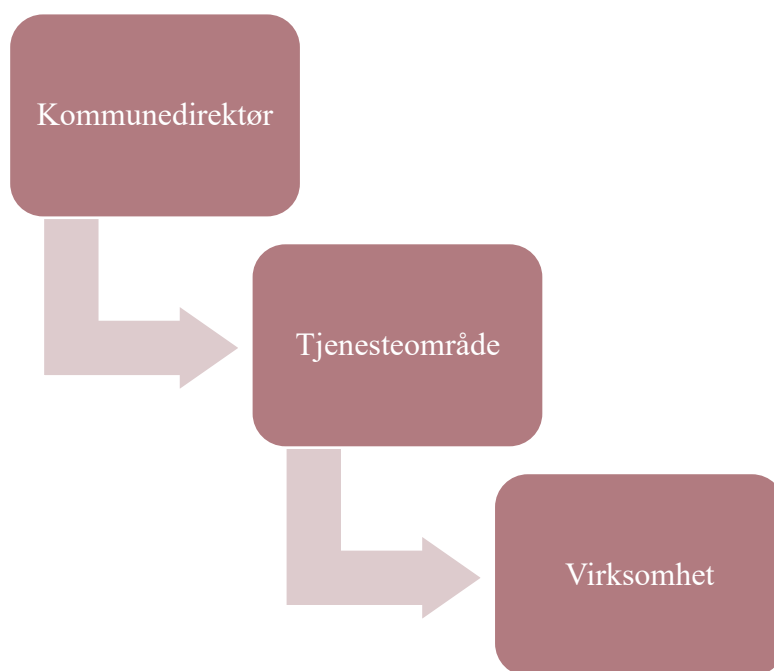
Beredskap fokuserer på å være forberedt på å håndtere kriser og uønskede hendelser når de oppstår. Dette innebærer å ha planer, ressurser og strukturer på plass for å kunne respondere effektivt og minimere skade. Beredskap inkluderer også krisehåndtering og gjenoppretting etter en hendelse.

⁴ Kilde: DSB.no

⁵ DSB (2022). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*

Tjenesteområde: Sandnes kommune består av fem tjenesteområder. Helse- og velferd, Kultur og oppvekst og Byutvikling og teknisk. I tillegg finnes to overordnede tjenesteområder, Økonomi og Organisasjon, som dekker hele kommunen.

Virksomhet: Hvert tjenesteområde består av flere virksomheter. Virksomhet er nivået under tjenesteområde. En virksomhet er for eksempel en skole eller barnehage.



2.1.5 RAPPORTENS OPPBYGGING

Samfunnssikkerhet og beredskap er nært beslektede begreper. Mens samfunnssikkerhet handler om å forebygge og redusere risiko, dreier beredskap seg om evnen til å håndtere kriser når de først oppstår. I denne rapporten behandles temaene i separate kapitler, men med en klar forståelse av at de er gjensidig avhengige.

Kapittelet om samfunnssikkerhet tar for seg hvordan kommunen arbeider systematisk for å identifisere, forstå og redusere risikoer som kan true liv, helse, miljø, økonomi og kritisk infrastruktur. I kapittel to om beredskap fokuserer vi på kommunens evne til å håndtere kriser og katastrofer når de først oppstår. Dette omfatter planlegging, øving, koordinering og mobilisering av ressurser for å sikre effektiv respons og rask gjenopprettelse. Her undersøker vi i hvilken grad kommunen sikrer et helhetlig og systematisk arbeid på overordnet nivå, på tvers av organisasjonsnivåer og på virksomhetsnivå.

2.2 KOMMUNENS ARBEID MED SAMFUNNSSIKKERHET

2.2.1 REVISJONSKRITERIER

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling: I hvilken grad sikrer kommunen et helhetlig og systematisk arbeid med *samfunnssikkerhet* på tvers av tjenesteområder og virksomhetsnivå?

Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 gir kommunen en beredskapsplikt. Formålet med bestemmelsene er å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. Beredskapsplikten innebærer at kommunen skal arbeide systematisk og helhetlig på tvers av tjenesteområdene, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1.

I henhold til forskriftens § 2 skal kommunen «gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe og hvordan disse kan påvirke kommunen». Denne samlede oversikten danner grunnlaget for kommunens risikobilde.

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 skal kommunene gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse minst én gang i løpet av hver kommunestyreperiode, som vanligvis er fire år. Dette skal sikre at analysen er oppdatert og at den reflekterer eventuelle endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

På bakgrunn av disse føringene er følgende revisjonskriterier utledet for å besvare problemstillingen:

- Kommunen skal jobbe for å forebygge og redusere risiko for alvorlige hendelser som kan true liv, helse, miljø, økonomi og kritisk infrastruktur.

2.2.2 HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

I februar 2025 vedtok kommunestyret en ny helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (sak 6/25). Formålet var å få oversikt over de viktigste risikoområdene og sårbarhetene. Revidering av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse følger kommuneplanen, noe som innebærer revidering minimum hvert fjerde år.

I den nylig vedtatte helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen er det listet opp 19 uønskede hendelser, fordelt på fire hovedkategorier:

- Natur og miljøhendelser
- Kritisk infrastruktur
- Liv og helse
- Annet

I arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen har kommunen vurdert de uønskede hendelsene for sannsynlighet, konsekvens og sårbarhet. På denne måten gis en skildring av risikobildet til kommunen. I intervju understrekes at resultatet legger føringer for kommunens prioriteringer og oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og at oppfølgingen er konkretisert i en egen handlingsplan. Sistnevnte ligger som et vedlegg til risiko- og sårbarhetsanalysen. Handlingsplanen lister opp behov, tiltak og hvem som har fått ansvaret for koordinering og oppfølging av disse.

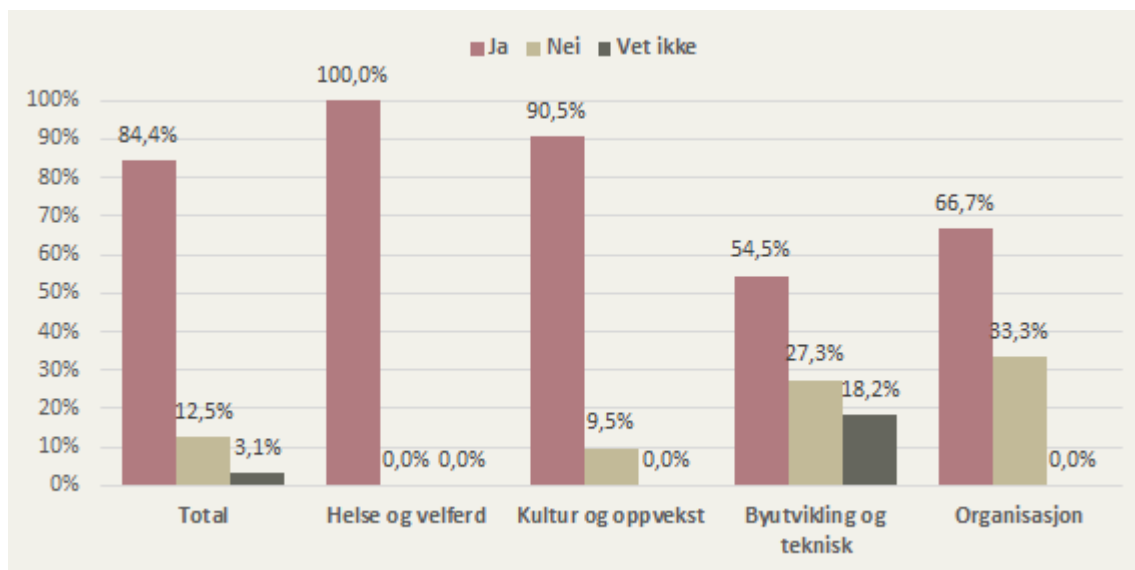
Vi får opplyst at våren 2026 vil kommunen ferdigstille en ny Strategi for samfunnssikkerhet og beredskap, som vil være en forlengelse av konklusjonene i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

2.2.3 VIRKSOMHETENES RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSER

I intervju understrekes at kommunen ikke har gitt noen føringer for hvordan virksomhetene skal kartlegge og vurdere risikoer innenfor sine ansvarsområder. Dette er vurderinger som må gjøres på direktørnivå, og vil være avhengig av hvilke krav som følger av sektorlovgivningen. Omfanget av ROS-analyser vil dermed variere.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om virksomheten har utarbeidet en egen ROS-analyse. Her svarer 83 prosent ja på dette, mens 14 prosent svarer nei og 3 prosent «vet ikke»;

Figur 3 - Har virksomheten din utarbeidet en egen ROS-analyse? (N=64)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

I figur 2 går det frem at tjenesteområdene Helse og velferd og Oppvekst og kultur skiller seg positivt ut. Her svarer henholdsvis 100 og 91 prosent at virksomheten de er en del av har utarbeidet en ROS-analyse. I tjenesteområdene Organisasjon og Byutvikling og teknisk er andelen lavere.

Direktør for Byutvikling og teknisk fremhever i intervju at tjenesteområdet vil bli involvert i de fleste av de 18–19 hendelsene identifisert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Dette gjelder driftsavdelingene for vei, park, bygg, vann og avløp. Ved en hendelse tas tiltakskort i bruk, som gir føringer for hva tjenesteområdet skal iverksette.

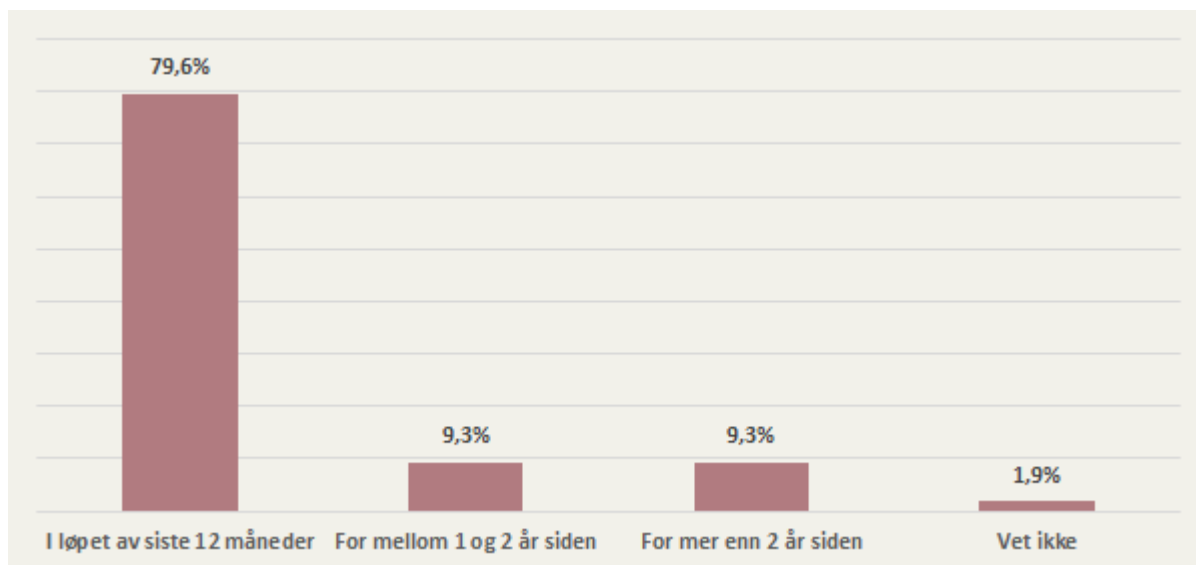
Samtidig understreker direktøren behovet for mer detaljerte ROS-analyser og beredskapsplaner m/ tiltakskort for hver enkelt hendelse identifisert i kommunens helhetlige ros-analyse. Per i dag mangler flere tiltakskort som kan gi en mer konkret beskrivelse av hva tjenesteområdet faktisk skal bidra med ved ulike scenarier. Selv om kommunens overordnede beredskapsplan angir hvilke tjenesteområder som har ansvar, er det ikke spesifisert hvilke deler av Byutvikling og teknisk som skal involveres. Dette er bakgrunnen for at tjenesteområdet høsten 2025 er i gang med å gjennomføre mer detaljerte ROS-analyser, som skal ferdigstilles innen februar 2026. Deretter vil tjenesteområdet utarbeide beredskapsplaner med tilhørende tiltakskort som ferdigstilles sommeren 2026.

2.2.4 OPPDATERT ROS-ANALYSE?

Som nevnt skal kommunens helhetlige risiko og sårbarhetsanalyse oppdateres minimum én gang hvert fjerde år. Kommunen har ikke gitt føringer for hvor hyppig virksomhetene skal oppdatere

sine ROS-analyser. De som svarte ja på spørsmålet om de hadde en egen ROS-analyse, fikk også spørsmål om når ROS-analysen sist ble oppdatert;

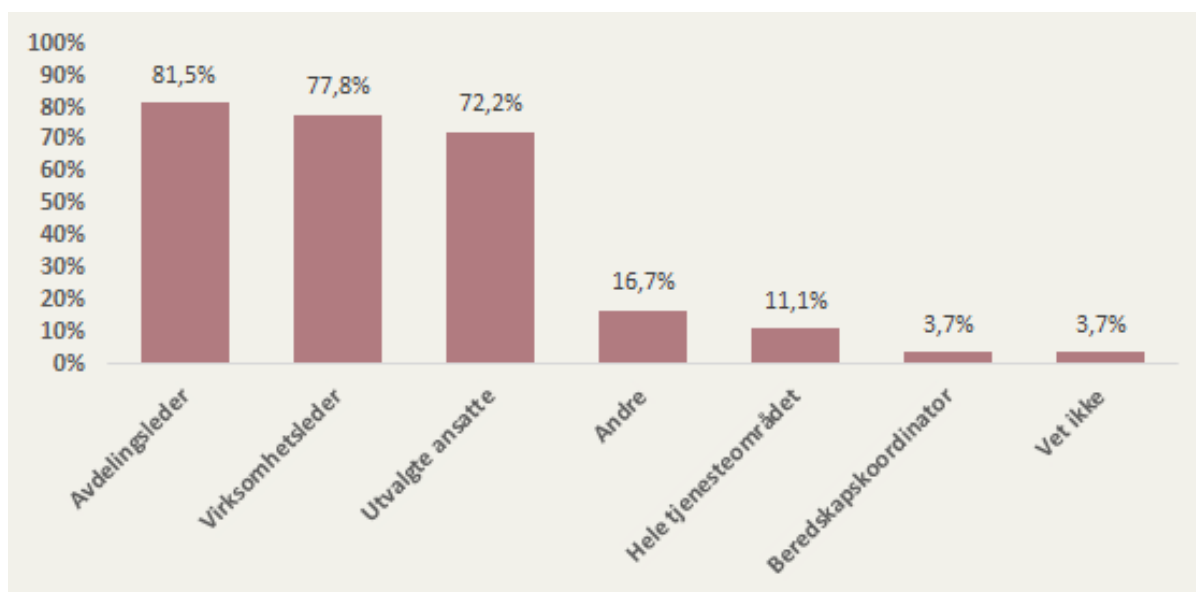
Figur 4 – Oppfølgingsspørsmål: Når ble ROS-analysen sist oppdatert? (N=51)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Flertallet oppgir at ROS-analysen er oppdatert i løpet av siste 12 måneder. 9,3 prosent utgjør fem respondenter i antall. De som har oppgitt at ROS-analysen er oppdatert for mellom 1 og 2 år siden tilhører Kultur og oppvekst, mens de som har oppdatert for mer enn to år siden, er tre fra Kultur og oppvekst og to fra Byutvikling og teknisk.

Figur 5 – Oppfølgingsspørsmål: Hvem var involvert i arbeidet med ROS-analysen (her er det mulig å sette flere kryss) (N=54)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Det vanligste er å involvere avdelingsleder, virksomhetsleder og utvalgte ansatte i arbeidet med ROS-analysen. Kun 11 prosent oppgir at hele tjenesteområdet har deltatt.

2.2.5 DE STØRSTE UTFORDRINGENE OG AKTUELLE TILTAK

I spørreundersøkelsen ble respondentene i et åpent spørsmål spurt om hva de mener er de største utfordringene. Her oppgir flere bygningenes utforming og beliggenhet som en risiko. Åpne bygg uten automatisk låsesystem, manglende tilfluktsrom og rom uten vinduer gjør det vanskelig å sikre ansatte og brukere ved alvorlige hendelser. Dessuten skaper sentrumsnære bygg med høy trafikk og flere innganger utfordringer med å kontrollere adganger og sørge for sikker evakuering.

Videre er flere bekymret for manglende kompetanse og erfaring med beredskapsarbeid og krisehåndtering. Flere ser behovet for mer opplæring, flere realistiske øvelser og at det settes av tid til beredskapsarbeidet. De ansatte må få eierskap til beredskapsplanene og forstå hensikten med dem. Stadige utskiftninger i personalet gjør arbeidet utfordrende.

Manglende eller utilstrekkelige varslingsystemer trekkes også fram. Flere oppgir at mobiltelefon som kommunikasjonsmiddel kan være sårbart. Ved eksempelvis en pågående livstruende hendelse kan det være vanskelig å få kommunisert.

Respondentene ser også behov for bedre koordinering og felles beredskapsplaner, spesielt for bygg som huser flere organisasjonsheter under ulike direktører. Mange etterlyser en sentralt utarbeidet mal for utforming av en beredskapsplan, som kan tilpasses lokale forhold. Dessuten meldes det om utfordringer med å holde planene oppdaterte og kjent blant de ansatte.

For å møte utfordringene fremhever respondentene betydningen av et godt planverk og opplæring. Sistnevnte inkluderer konkrete og praksisnære kurs, med støtte fra fagpersoner som har erfaring fra arbeid med beredskap. Blant annet meldes det om behov for hjelp til å utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner, samt veiledning i hvordan disse skal brukes. Planene må være oversiktlige, enkle å bruke og må oppdateres med jevne mellomrom.

Videre anføres øvelser som avgjørende for å sikre at de ansatte vet hva de skal gjøre ved uønskede hendelser. Her foreslås skrivebords-øvelser og jevnlig gjennomganger i møter. Det må settes av tid, og beredskap kan med fordel være en del av virksomhetens årshjul. For å sikre ansatte i åpne bygg, foreslås kortlesere og mulighet for automatisk låsing, i tillegg til varslingsanlegg.

I intervju med kommunens IT-leder fremheves avhengigheten av enkeltpersoner som en stor utfordring. IT-kompetansen er konsentrert om få ansatte, noe som gjør kommunen sårbar dersom disse personene skulle være utilgjengelige. For å møte utfordringen understrekes behovet for systematisk kompetanseutvikling, mer spredning av eksisterende kunnskap og en tydeligere ansvarsfordeling. Et tiltak som foreslås er å utnevne primær- og sekundæransvarlige for kritiske IT-tjenester, slik at nødvendig kompetanse i større grad vil være tilgjengelig.

I tillegg fremheves betydningen av å ha en klar og kjent prioritering av kommunens IT-tjenester. Ved beredskapshendelser er det viktig at kommunen har en prioritert oversikt over hvilke IT-tjenester som skal håndteres først. Denne kunnskapen kan med fordel gjøres mer kjent og tilgjengelig i hele organisasjonen.

2.2.6 VURDERING

Kommunens nylig vedtatte helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse gir et bredt og detaljert bilde av de viktigste risikoområdene og sårbarhetene, og danner grunnlaget for prioriteringer og oppfølging i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Handlingsplanen som følger analysen, konkretiserer tiltak, ansvar og frister, og bidrar til gjennomføring i praksis.

Det er positivt at de fleste virksomhetene har oppdatert sine egne ROS-analyser i løpet av det siste året, og at arbeidet som hovedregel involverer både ledere og ansatte. Dette gir bred forankring og økt sannsynlighet for at tiltakene blir gjennomført og kjent i organisasjonen. Kommunen er i ferd med å ferdigstille en ny strategi for samfunnssikkerhet og beredskap, som bygger videre på funnene fra den helhetlige ROS-analysen og viser at kommunen har en helhetlig og langsiktig tilnærming til risikohåndtering og forebyggende tiltak.

Samtidig ser vi flere utfordringer som kan svekke kommunens evne til å forebygge og redusere risiko for alvorlige hendelser. Det mangler tydelige føringer for hvordan virksomhetene skal kartlegge og vurdere risiko, og hvor ofte ROS-analyser skal oppdateres. Dette fører til ulik praksis og varierende kvalitet i arbeidet.

Bygningsmessige forhold, som åpne bygg uten låsesystem og manglende tilfluktsrom, kan gjøre det vanskelig å sikre ansatte og brukere ved alvorlige hendelser. Varslingssystemene fremstår som utilstrekkelige, da mange kun har mobiltelefon som kommunikasjonsmiddel, noe som kan være problematisk ved akutte hendelser. IT-sårbarhet er også en utfordring, da kompetansen er konsentrert hos få personer, og det er behov for å spre kunnskap og ansvar for kritiske IT-tjenester.

Samlet sett er det vår vurdering at kommunen har et godt utgangspunkt for å forebygge og redusere risiko, men det er nødvendig med tydeligere føringer, styrket kompetanse, bedre varslingsystemer og økt koordinering for å sikre at arbeidet får ønsket effekt på tvers av hele organisasjonen.

2.3 KOMMUNENS BEREDSKAPSARBEID PÅ OVERORDNET NIVÅ

2.3.1 REVISJONSKRITERIER

Basert på kommunens risikobilde, identifisert gjennom den helhetlige ROS-analysen, skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Dette fremgår av forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4. I forskriften benyttes begrepet *overordnet* beredskapsplan. Dette for å skille denne fra kommunens tjenesteområder og virksomheter, hvor sektorlovgivningen kan stille krav til egne beredskapsplaner. Den overordnede beredskapsplanen skal bistå kommunen i krisehåndteringen ved uønskede hendelser.

I Sandnes kommune sin overordnede beredskapsplan, som sist ble revidert i mai 2024, stilles det krav om at det skal øves på beredskapsplanen minimum én gang i året, og at øvelsene skal dokumenteres.

Av forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 fremgår at kommunen skal etablere en kriseorganisasjon. I veileder til forskriften anbefales kommunene å benytte seg av fire prinsipper for oppbygging av en beredskapsorganisasjon;

De nasjonale beredskaps- /samfunnssikkerhetsprinsippene

| | |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Ansvarsprinsippet</i> | Den som har ansvaret i en normalsituasjon (ansvaret for den daglige driften), skal også ha ansvaret ved ekstraordinære hendelser eller kriser. |
| <i>Likhetsprinsippet</i> | Organisasjonen må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva den blir utsatt for, og de ordinære ansvarslinjene skal ligge fast. Beredskapsorganisasjonen skal struktureres slik at den reflekterer den daglige organiseringen i kommunen. |
| <i>Nærhetsprinsippet</i> | Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, for eksempel på skadestedet, i kommunen eller i virksomheten som er rammet. Prinsippet skal sikre beslutningsmyndighet og gjennomføringskraft lengst mulig ute i organisasjonen. |
| <i>Samvirkeprinsippet</i> | Alle har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter (offentlige, private og frivillige) i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. |

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

På bakgrunn av disse føringene er følgende revisjonskriterier utledet for å besvare problemstillingen:

- Kommunen skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.
- Samfunnssikkerhetsprinsippene skal danne grunnlaget for kommunens organisering av beredskapsarbeidet.
- Kommunen skal gjennomføre en overordnet beredskapsøvelse minimum én gang årlig.

2.3.2 OVERORDNEDE BEREDSKAPSPLANER

Sandnes kommune har valgt å utarbeide to overordnede beredskapsplaner, en overordnet plan for beredskapsledelsen og en operativ plan for beredskapsstaben. De overordnede planene er sentrale verktøy i håndteringen av kriser og uønskede hendelser. Planene gir en beskrivelse av hvordan kriseledelsen skal organiseres, hvilke ressurser som er tilgjengelige, og hvilke tiltak som skal settes inn ved ulike scenarier. Mens den overordnede planen i hovedsak omhandler hvilke prinsipper kommunen bygger sin beredskap på og organisering, går den operative i større grad inn på konkrete hjelpemidler ved ulike hendelser.

Den operative inneholder varslings- og mobiliseringsplaner, funksjonsbeskrivelser, aktuelle tiltakskort og øvrige hjelpemidler. Mens den administrative planen ligger ute på nettsidene, er den operative unntatt offentlighet.

Planene bygger på lov om kommunal beredskapsplikt og er utarbeidet med utgangspunkt i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) fra 2025. Beredskapsplanene er utarbeidet på bakgrunn av hendelsene identifisert i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, og tiltakskortene tar utgangspunkt i disse.

I tråd med ansvarsprinsippet nevnt i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin *Veileder til forskrift for kommunal beredskapsplikt* fra 2018, er planene innrettet slik at det er den som har ansvaret i en normalsituasjon som også vil ha ansvaret ved hendelser eller kriser.

Ansvaret for oppdatering er lagt til organisasjonsavdelingen, ved beredskapsleder. I henhold til kommunens egne rutiner skal den operative revideres årlig, og revisjonen skal dokumenteres. I intervju med beredskapsleder understrekes at planen oppdateres i tråd med disse føringene. Blant annet holdes planens kontakt- og varslingslister oppdatert.

2.3.3 OVERORDNET BEREDSKAPSLEDELSE

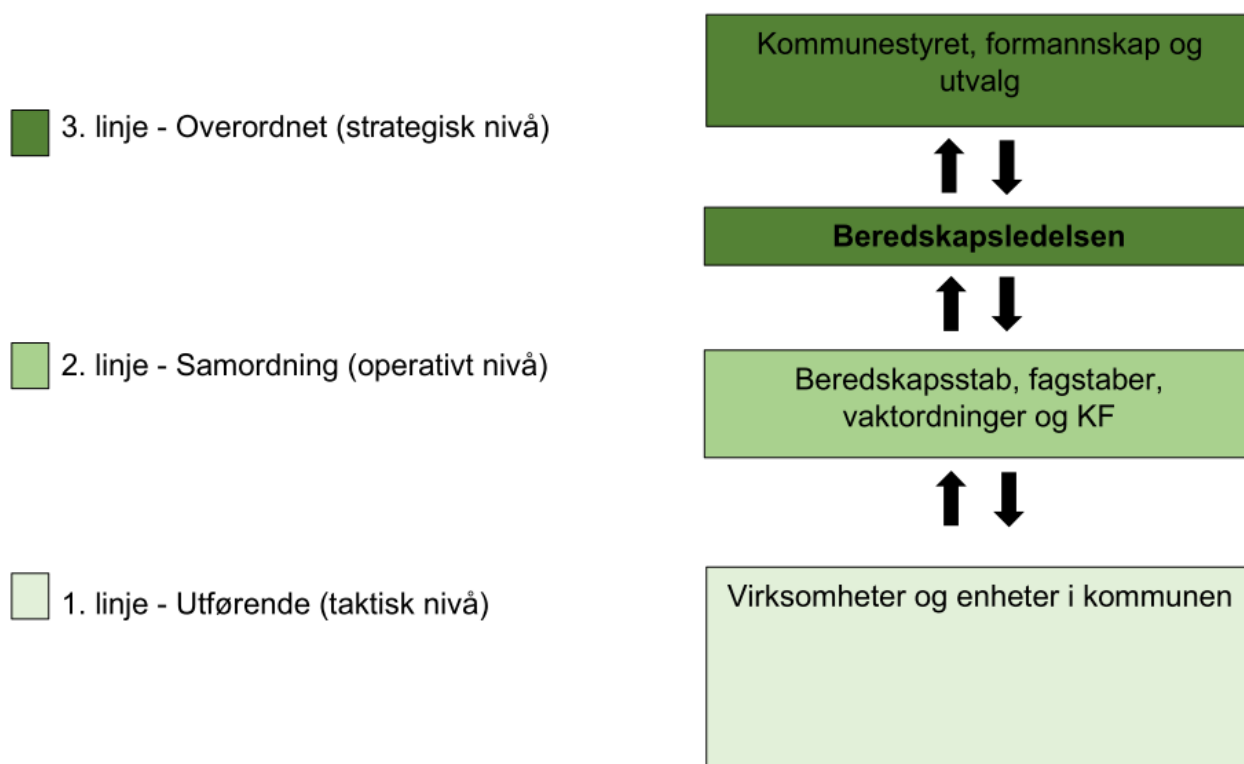
I henhold til overordnet, administrativ beredskapsplan består beredskapsledelsen i kommunen av følgende personer: Ordfører/varaordfører, kommunedirektør (leder) med direktører, kommuneoverlege, kommunikasjonsrådgiver, loggfører og beredskapsleder. Om ikke ordinære medlemmer av beredskapsledelsen kan møte, stiller stedfortreder. Den overordnede beredskapsledelsen har følgende oppgaver;

- Lede den totale innsatsen i kommunen med alle tilhørende ressurser.
- Bestemme beredskapsnivå i kommune organisasjonen.
- Vurdere om hendelsen er av regional karakter.
- Gi føringer for strategiske og operative valg med hensyn på kommunen og lokal samfunnet.
- Iverksette tiltak i forhold til situasjonen, følge opp tiltak i tjenesteområder og virksomheter.
- Informere befolkningen, media og ansatte om situasjonen
- Vurdere hvilke tjenester som er viktige å prioritere.
- Bruke CIM som informasjons og styringsverktøy i krisehåndteringen.
- Forberede og tilrettelegge for normalsituasjon.

Dersom en alvorlig hendelse oppstår, må kommunen ta stilling til om beredskapsledelsen skal innkalles eller om det er tilstrekkelig at hendelsen håndteres av beredskapsstaben. Siden det ikke er å forvente at beredskapsleder er tilgjengelig 24/7, ble det for to år siden opprettet en overordnet beredskapsvakt, som er operativ etter ordinær arbeidstid. Beredskapsvakten avgjør i hvilke tilfeller beredskapsleder skal involveres, og hvorvidt kommunedirektøren skal kontaktes. Her har kommunen utarbeidet en egen instruks som beredskapsvakten skal følge. Samtidig vil dette være en vanskelig vurdering, og kommunen forsøker å lære av hver hendelse.

Videre får vi opplyst at ved ekstraordinære hendelser, situasjoner og tilstander, etableres en overordnet beredskapsorganisasjon. Her er det kommunedirektøren som i samråd med organisasjonssjef og beredskapsleder avgjør om en slik organisasjon skal opprettes. Som hovedregel opprettes en slik beredskapsorganisasjon ved alvorlige hendelser som berører flere tjenesteområder eller virksomheter, som for eksempel strømstans. Beredskapsorganisasjonen er funksjonsbasert og person-uavhengig, og ressursinnsatsen tilpasses alvorlighetsgraden. Av denne grunn er kommunens overordnede beredskapsorganisasjon organisert i tre nivåer;

Figur 6 – Nivå-inndeling av kommunens overordnede beredskapsorganisasjon



(Kilde: Sandnes kommunes overordnede beredskapsplan)

Som figuren viser, har deltakerne i kommunens overordnede beredskapsorganisasjon ulike ansvarsområder og oppgaver. Samtidig har de ulike tjenesteområdene og virksomhetene i kommunen et ansvar for å opprettholde ordinær drift ved uønskede hendelser, samt et ansvar for

å iverksette nødvendige beredskapstiltak. I tabellen nedenfor skisseres kommunens plan for ansvars- og oppgavefordelingen, i tilfeller hvor det er behov for å mobilisere kommunens beredskapsorganisasjon;

Tabell 1 – Oppgavefordelingen i kommunens beredskapsledelse/ beredskapsorganisasjon

| Funksjoner i beredskapsorganisering | Ansvar og arbeidsoppgaver |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kommunestyret og formannskap | Kommunestyret er øverste organ, vedtar beredskapsplan og risikoanalyse, og gir nødvendige fullmakter. Formannskapet innstiller. |
| Ordfører | Ordføreren er kommunens talsmann overfor media og den politiske representanten i beredskapsledelsen |
| Kommunedirektør | Kommunedirektøren leder beredskapsledelsen og har det overordnede ansvaret for kommunens håndtering av beredskapshendelser på alle nivå i kommunen |
| Beredskapsledelsen | Beredskapsledelsen skal iverksette forebyggende eller konsekvensreducerende tiltak for å begrense følgende av en beredskapshendelse eller når man står overfor en slik hendelse. |
| Beredskapsleder | Beredskapsleder har fullmakt fra kommunedirektøren i beredskapsspørsmål, er kommunens sikkerhetsleder, og har ansvar for ROS-analyse, beredskapsplan og øvelser. |
| Direktører og virksomhetsledere | Ledere har ansvar for å forebygge og redusere konsekvenser av hendelser innen eget område. Direktører leder det daglige beredskapsarbeidet, inkludert ROS-analyser, planer og øvelser. |

(Kilde: Beredskapsplan Sandnes kommune 2024)

Som nevnt er beredskapsorganisasjonen funksjonsbasert og person-uavhengig, og ved hendelser som påvirker flere tjenestoområder, vil koordinering og samordning skje sentralt.

I intervju får vi opplyst at kommunens beredskapsleder har to hovedoppgaver: Den ene er å sørge for at kommunen oppfyller de lovkrav som til enhver tid er gjeldende for kommunens beredskapsarbeid. Vedkommende skal være en pådriver for og koordinere beredskapsarbeidet, og påse at kommunen har en helhetlig tilnærming, både med hensyn til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser, øvelser og systemer. Den andre store oppgaven er knyttet til hendelseshåndtering. Skulle en hendelse inntreffe, vil beredskapsleder være en naturlig stabsleder for den operative staben, og samtidig fungere som en rådgiver for den strategiske kriseledelsen.

2.3.4 SAMARBEIDET MED NABOKOMMUNER OG ANDRE INSTANSER

Paragraf 5 i forskrift om kommunal beredskapsplikt oppfordrer kommunene til å etablere et samarbeid om beredskap. Ifølge Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin kommuneundersøkelse fra 2023, har 75 prosent av de undersøkte kommunene opprettet et kommunalt beredskapsråd⁶.

Et kommunalt beredskapsråd vil fungere som en arena for samordning og informasjonsutveksling mellom kommunen og beredskapsaktører som politi, brannvesen, helsevesen, sivilforsvaret og frivillige organisasjoner. Selv om det ikke er lovpålagt, er det et anbefalt tiltak som kan styrke kommunens evne til å håndtere kriser og sikre god beredskap. Flere kommuner har valgt å organisere rådet i samarbeid med nabokommuner, noe som er i tråd med intensjonen i forskriften om å fremme samarbeid og ressursdeling (ibid.).

Sandnes kommune har valgt å inngå et interkommunalt beredskapssamarbeid med nabokommunene Stavanger, Randaberg og Sola. Samarbeidet består av en felles regional risiko- og sårbarhetsanalyse og en regional beredskapsplan for regional samordning. Årlig møtes strategisk nivå i de fire kommunene, i tillegg til relevante beredskapsaktører i regionen.

Foruten dette interkommunale beredskapssamarbeidet, har Sandnes kommune etablert et kommunalt beredskapsråd bestående av ordfører, kommunedirektør og beredskapsleder sammen med representanter fra nødetatene, Heimevernsdistrikt 08, Rogaland sivilforsvarsdistrikt, FORF-organisasjonene⁷ og Obed begravellesbyrå. Dette rådet møtes årlig eller oftere ved behov, og skal være et rådgivende organ for samarbeid og deling av informasjon⁸.

I tillegg er Sandnes kommune med i Totalforsvar Rogaland, som er et samarbeidsforum mellom nødetatene, Sivilforsvaret, Heimevernet, samt kommunene Sola, Stavanger og på Haugalandet. Formålet er å jobbe med sivile beskyttelsestiltak, nærmere bestemt evakuering, tilfluktsrom, varslingsrutiner og overordnet nasjonal varslings mv. For ytterligere å styrke det interkommunale samarbeidet er Sandnes med i Regionalt samfunnssikkerhetsråd, i lag med nabokommunene Stavanger, Sola og Randaberg. Her byttes det på hvem som er vertskap. Dette er et årlig møte hvor ulike tema gjennomgås.

⁶ DSB kommuneundersøkelse 2023. Se DSB.no

⁷ Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum. For mer informasjon, se rapportens vedleggsdel.

⁸ Kilde: Overordnet beredskapsplan Sandnes kommune 2024

Beredskapsleder fremhever i intervju at de ulike samarbeidsarenaene skaper en lav terskel for å be om hjelp og bistand, og at samarbeid på tvers av kommunegrensene er viktig for å sikre god beredskap. Samarbeidet med nabokommunene sikrer en felles forståelse av risiko og varsling. I intervju fremheves at samfunnssikkerhet handler om å identifisere og håndtere risiko før den utvikler seg til en krise. Varsling blir dermed et sentralt forebyggende verktøy for å skape situasjonsforståelse og redusere risiko for samfunnet som helhet. Å dele informasjon om potensielle farer, trusler eller sårbarheter, som ekstremvær, cyberangrep eller andre hendelser, blir viktig for å kunne sette inn nødvendige tiltak i tide.

Vi får opplyst at selve varslingsarbeidet skjer i et samspill med en rekke aktører. Eksempelvis sender Statsforvalteren ut varsler om ekstremvær, og i forkant gjennomføres møter for å sikre koordinering. Fra NVE mottar kommunen varsler om springflo og flom, som et tillegg til meteorologiske data i planleggingen av forebyggende tiltak. Andre instanser er internettleverandører og el-nett, som varsler om henholdsvis nettverksproblemer og strømbrudd. Kombinasjonen av eksterne varsler, lokal overvåking og samarbeid med nabokommunene, bidrar til rask og effektiv håndtering.

Dersom kommunen mottar en melding om en alvorlig hendelse, kalles det inn til et møte med berørte virksomhetsledere og de som har vakt i kommunen. I tillegg deltar tjenesteområdenes beredskapskoordinatører, som har ansvar for å informere sine respektive områder. Hvis hendelsen antas å få store konsekvenser, innkalles beredskapsledelsen for å sikre helhetlig koordinering. Beredskapsvakten har samtidig oppgaven med å følge opp e-poster som kommer inn, slik at ingen kritisk informasjon går tapt. Denne rutinen skal sikre at varsler raskt omsettes til handling og at alle relevante aktører er informert og involvert.

2.3.5 BEREDSKAPSØVELSER PÅ OVERORDNET NIVÅ

I kommunens overordnede beredskapsplan heter det at «beredskapsleder har ansvar for å gjennomføre øvelser for beredskapsledelsen med relevante scenario». Imidlertid gis det ingen føringer for hvor ofte slike øvelser skal gjennomføres.

I intervju får vi opplyst at kommunen har gjennomført flere øvelser m/beredskapsstaben på overordnet nivå de siste årene. Tema for øvelsene har vært variert, og har for eksempel omhandlet krigsutbrudd, naturkatastrofer og pågående livstruende hendelse (PLIVO) i Sandnes sentrum. Årlig gjennomføres en øvelse i samarbeid med Statsforvalteren., og i 2025 var temaet radioaktiv nedfall. I tillegg fremheves at kommunen har gjennomført kurs i metodebruk og stabsmetodikk, inklusiv proaktiv beredskapsledelse. Ukentlig arrangeres øvelser for beredskapsvakten i kommunens nylig oppretta vaktordning, samt øvelser i bruk av nødnett. I disse øvelsene benyttes kommunens krisehåndteringsverktøy Ravyn.

Tabell 2 – Oversikt over gjennomførte øvelser for beredskapsstab -og ledelse

| Tema | Deltakere | Årstall |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------|
| Opplæring i Stabsmetodikk med påfølgende PLIVO øvelse | Beredskapsstaben | 2024 |
| Sikkerhetspolitisk krise (Sammensatte trusler / krig) | Beredskapsledelsen og beredskapsstaben | 2025 |
| Øvelse Drikkevanns sabotasje | Beredskapsledelsen og beredskapsstaben | 2025 |

(Kilde: Sandnes kommune)

Tabell 3 - Temaspesifikke øvelser

| Dato | Tema |
|------------|------------------------------------------------------|
| 16.01.2024 | Evakuerings- og pårørendesenter. Øvelse for EPS-team |
| 21.02.2023 | Skrivebordsøvelse for Helse og velferd, atomhendelse |
| 04.11.2024 | Evakuerings- og pårørendesenter. Øvelse samvirke |
| 23.04.2025 | Funksjonsøvelse RAYVN |
| 12.11.2025 | Funksjonsøvelse RAYVN |
| 19.02.2025 | Funksjonsøvelse RAYVN |
| 28.12.2024 | Funksjonsøvelse RAYVN |
| 18.06.2024 | Funksjonsøvelse RAYVN |

(Kilde: Sandnes kommune)

I intervju påpeker beredskapsleder at kommunen bevisst ønsker å trene på sårbarhetene identifisert i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Dette handler om å jobbe risiko-basert og med de scenariene som er identifisert. Den største utfordringen ved hendelser anses å være kommunikasjon og ledelse, og av denne grunn trenes det mye på dette i øvelsene.

I forbindelse med øvelsene samarbeider kommunen med eksterne instanser som Røde Kors, Norsk folkehjelp og politiet. Blant annet har kommunen gjennomført en table-top øvelse med opprettelse av et evakuerings- og pårørendesenter hvor representanter fra Røde kors og Folkehjelpen deltok. I neste øvelse er det planlagt at politiet v/ kommunens politikontakt og Heimevernet skal delta, i tillegg til Rogaland brann- og redning.

2.3.6 VURDERING

Sandnes kommunes overordnede beredskapsplan bygger på kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Planen fungerer som et sentralt styringsverktøy for håndtering av kriser og uønskede hendelser, og er utarbeidet i tråd med lov om kommunal beredskapsplikt.

I vår gjennomgang ser vi at samfunnssikkerhetsprinsippene danner grunnlaget for organiseringen av beredskapsarbeidet i kommunen. Dette innebærer at det er den som har ansvaret i en normalsituasjon som også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Kommunens beredskapsorganisasjon er videre funksjonsbasert og person-uavhengig, hvor ansvars- og

oppgavefordelingen er angitt. Kommunen har rutiner for årlig revisjon og oppdatering av planen, og har lagt til rette for samarbeid både internt og eksternt gjennom ulike samarbeidsfora.

Når det gjelder gjennomføring av beredskapsøvelser, fremgår at beredskapsleder har ansvaret for gjennomføring av øvelser for beredskapsledelsen. Selv om det ikke eksplisitt er fastsatt et krav til gjennomføring av øvelser hvert år, viser praksis at kommunen gjennomfører øvelser på overordnet nivå med jevne mellomrom, gjerne i samarbeid med Statsforvalteren og andre eksterne aktører. Temaene for øvelsene varierer, men det legges vekt på å trene på sårbarheter identifisert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. I tillegg arrangeres ukentlige øvelser for beredskapsvakten og øvelser i bruk av nødnett. Dette må sies å være positivt.

2.4 BEREDSKAPSARBEIDET PÅ TJENESTE- OG VIRKSOMHETSNIVÅ

2.4.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunens overordnede beredskapsplan spesifiserer at «direktører, virksomhetsledere og avdelingsledere har ansvar for å forebygge eller konsekvens-reducere en beredskapshendelse innenfor sitt område eller virksomhet/ avdeling», og at «direktørene har ansvaret for det daglige beredskapsarbeidet i egen sektor, herunder utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner i sektoren, og gjennomføring av øvelser».

På bakgrunn av disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (krav eller forventninger til kommunen):

- Kommunens tjenesteområder og virksomheter skal forebygge eller konsekvens-reducere beredskapshendelser innenfor sine områder.

2.4.2 OPPGAVEFORDELING

Sandnes kommune har som nevnt utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og en overordnet beredskapsplan som gjelder for hele kommunen. Videre blir spørsmålet om kommunen har gitt føringene og i hvilken grad det er utarbeidet beredskapsplaner per tjenesteområde og/ eller per virksomhet. I kommunens overordnede beredskapsplan er det lagt inn en oversikt som viser denne grovinndelingen;

Tabell 4 - Kommunens oversikt i Overordnet beredskapsplan som viser beredskapsplaner for tjenesteområder og virksomheter

| Beredskapsplaner for tjenesteområder og virksomheter | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Helse og velferd Plan for helsemessig og sosial beredskap, smittevernplan, beredskapsplan for virksomhetene | Byutvikling og teknisk Virksomhetenes beredskapsplaner |
| Oppvekst barn og unge Overordnet plan for barnehagene Virksomhetenes beredskapsplaner | Kultur og næring Virksomhetenes beredskapsplaner |
| Oppvekst skole Overordnet plan for Sandnes skolen Virksomhetenes beredskapsplaner | Organisasjon Virksomhetenes beredskapsplaner |
| Kommunale foretak Sikringsplan for Sandnes havn KF | Økonomi Virksomhetenes beredskapsplaner |

(Kilde: Overordnet beredskapsplan)

Som nevnt angir kommunens overordnede beredskapsplan at det enkelte tjenesteområde og virksomhet skal forebygge eller konsekvens-reducere en beredskapshendelse innenfor sitt område. For å sikre at den enkelte virksomhet jobber med beredskap, eksempelvis en skole, er det utnevnt beredskapskoordinatorer for hvert av tjenesteområdene.

2.4.3 BEREDSKAPSPLANER PER TJENESTEOMRÅDE?

I intervju med Helse og velferd understrekes at dette tjenesteområdet er i slutfasen med å utarbeide en ny overordnet beredskapsplan som skal gjelde for hele tjenesteområdet. Beredskapsplanen vil bygge på funnene fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse og vil inneholde regelverk, varslingsrutiner og føringer for gjennomføring av øvelser. Så langt er det etablert en arbeidsgruppe som har som mål å ferdigstille et utkast innen utgangen av 2025. Utkastet skal deretter sendes på høring til virksomhetene. Av sikkerhetsmessige hensyn vil beredskapsplanen ikke bli behandlet politisk.

I tillegg til en overordnet beredskapsplan for tjenesteområdet har samtlige 11 virksomheter innenfor Helse og velferd egne risikoanalyser og beredskapsplaner. Dette inkluderer for eksempel virksomhet Sykehjem, som består av ni bo- og aktivitetssentre.

I intervju med tjenesteområdet Oppvekst og kultur får vi opplyst at en felles, overordnet beredskapsplan for tjenesteområdet er under vurdering. Den vil i så fall ta utgangspunkt i kommunens helhetlige ROS-analyse. Før det tas endelig stilling til om en slik plan skal utarbeides, ønsker leder for tjenesteområdet å vente til kommunens overordnede beredskapsplan er ferdigstilt. Verdt å nevne er at det allerede er utarbeidet en felles beredskapsplan for alle skolene i kommunen, og en tilsvarende for alle barnehagene.

2.4.4 BEREDSKAPSPLANER PER *VIRKSOMHET*?

Fra tjenesteområdet Oppvekst og kultur får vi opplyst at alle virksomhetene innenfor deres tjenesteområde har utarbeidet egne beredskapsplaner. Dette inkluderer for eksempel barnehager og skoler. For å sikre god oversikt og tilgjengelighet ligger planene i Teams, noe som også gir fagstaben en mulighet til å gjennomgå planene ved behov.

Så langt har tjenesteområdet ikke gitt konkrete føringer overfor barnehagene og skolene som sier noe om hvor ofte beredskapsplanene skal oppdateres. Men fremover vil tjenesteområdet innføre faste oppdateringsintervaller som en del av internkontrollen. Det viktigste vil være å holde varslingslistene oppdatert.

2.4.5 ROS-ANALYSER OG BEREDSKAPSPLANER PER ORGANISASJONSENHET, BYGNING ELLER HENDELSE?

På spørsmål om kommunen bør ha ros-analyser og beredskapsplaner for den enkelte organisasjonsenhet, den enkelte bygning eller den enkelte hendelse, tas det i intervju til orde for det siste alternativet. De fleste hendelsene identifisert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse vil berøre flere organisatoriske enheter, og det er derfor mest hensiktsmessig å innrette planverket etter hendelsestyper, ikke organisering. Organiseringen endrer seg over tid, og hyppige organisasjonsendringer kan gi overlappende beredskapsplaner og ros-analyser.

Fra beredskapsleder i kommunen understrekes at en hendelsesorientert tilnærming til utarbeidelse av ROS-analyser og beredskapsplaner kan bryte med de grunnleggende beredskapsprinsippene likhet, ansvar, nærhet og samvirke. Spesielt prinsippet om ansvar, hvor hver virksomhet må kjenne sitt ansvar og være i stand til å håndtere hendelser innenfor sitt tjenesteområde. Ved en hendelsesorientert tilnærming står man i fare for å pulverisere lederansvaret. Men arbeidet med beredskap må «eies» på virksomhetsnivå, fremheves det. Virksomhetene må ha tydelige rutiner, gjennomføre øvelser og bygge kompetanse.

Videre understrekes at dersom fokuset blir for sterkt på spesifikke hendelser, risikerer man å jobbe kun i sanntid og reagere når krisen oppstår, i stedet for å arbeide forebyggende.

Forebygging er like viktig som håndtering, og det ideelle er en god balanse mellom disse. Beredskapsleder er derfor opptatt av å ha et desentralisert planverk som gir virksomhetene handlingsrom, samtidig som et helhetlig og samordnet planverk sikres. Sistnevnte handler ikke bare om felles maler og føringer, men også kultur og ledelse.

2.4.6 FELLES MALER FOR ROS-ANALYSER OG BEREDSKAPSPLANER?

Så langt har Sandnes kommune ikke utarbeidet felles maler for ros-analyser og beredskapsplaner på tjeneste- eller virksomhetsnivå, men dette er under arbeid.

Unntaket er tjenesteområdet Helse og velferd, som opplyser at de har utarbeidet felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner innenfor sitt område. Malene ligger tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem Compilo, og er tema i møter med virksomhetslederne. Det er imidlertid ikke et krav at virksomhetene skal benytte malene, men de er forpliktet til å dekke alle hovedtemaene som er angitt. Hvor detaljert ROS-analysen og beredskapsplanen skal utformes, vil variere etter behovet.

Våren 2025 startet beredskapsleder i kommunen arbeidet med å etablere en felles beredskapsstruktur. Først ut i dette arbeidet har vært tjenesteområdet Oppvekst og kultur, hvor det er gjennomført flere beredskapssamlinger for de ansatte på skolene. Disse samlingene har hatt fokus på generell beredskap og utforming av beredskapsplaner, med innslag fra politiet.

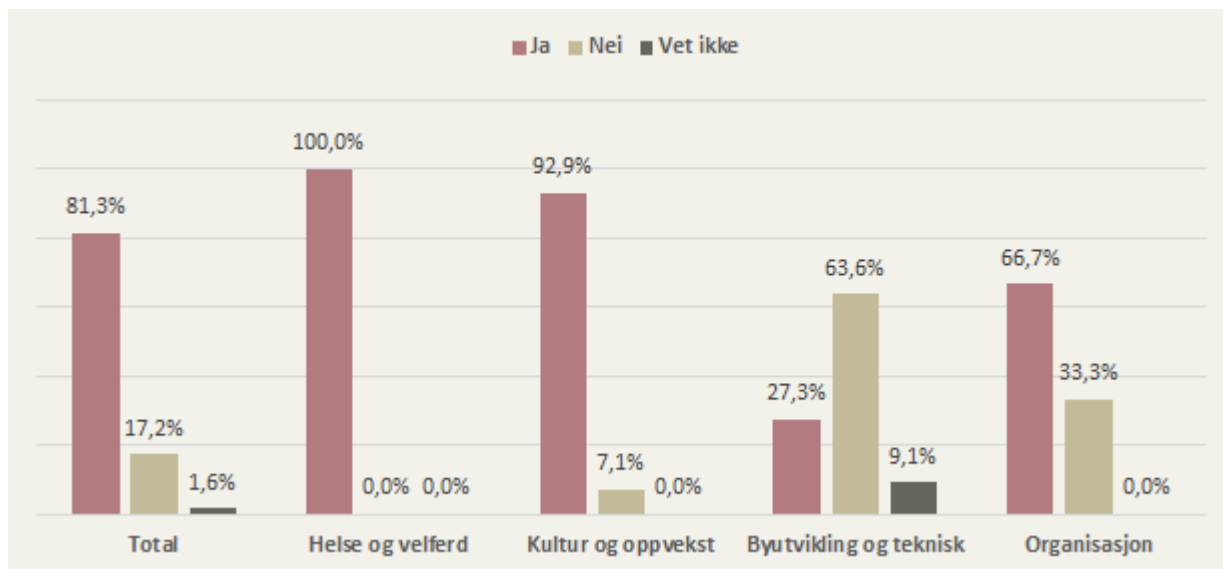
I tilknytning til dette arbeidet har beredskapsleder nylig gått igjennom skolenes eksisterende beredskapsplaner. Gjennomgangen avdekket ulike maler, noe som fører til variasjoner i struktur og innhold. På denne bakgrunn ser beredskapsleder et behov for å utvikle en felles mal for å sikre mer ensartede og brukervennlige planer.

I arbeidet med å utforme en ny, felles mal samarbeider beredskapsleder tett med rektor, stedfortredende rektor og verneombud ved hver skole, for å sikre at det nye planverket dekker lokale behov og samtidig gir en helhetlig struktur. Målet er at alle skolene skal få en ny beredskapsplan innen utgangen av skoleåret 2025/2026.

Videre får vi opplyst at når dette arbeidet er fullført, vil tilsvarende prosess bli gjennomført overfor barnehagene. Også her vil arbeidet innbefatte felles beredskapssamlinger for de ansatte, med fokus på kompetanseheving og felles forståelse for beredskapsarbeid generelt.

I vår spørreundersøkelse svarte over 80 prosent av de spurte at deres organisatoriske enhet har utarbeidet en beredskapsplan. Mens de ansatte i Helse og velferd og Kultur og oppvekst stort sett svarer ja, er svargivingen motsatt innenfor Byutvikling og teknisk. Her svarer flertallet nei på spørsmålet. Innenfor Organisasjon ser vi også en noe lavere andel;

Figur 7 – Har din enhet en egen beredskapsplan/ krisehåndteringsplan? (N=64)

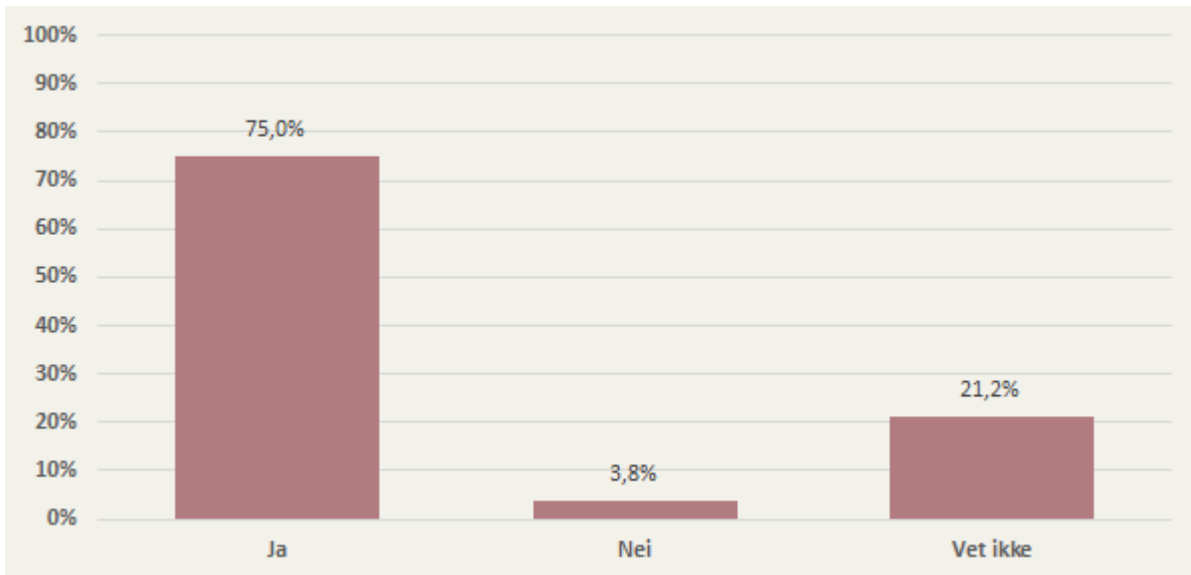


(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Som beskrevet i kapittelet om samfunnssikkerhet, ser direktør for Byutvikling og teknisk et behov for mer detaljerte ROS-analyser og beredskapsplaner med tilhørende tiltakskort. Per i dag mangler flere tiltakskort som kan gi en konkret beskrivelse av hva tjenesteområdet faktisk skal bidra med ved ulike scenarier. Selv om kommunens overordnede beredskapsplan angir hvilke tjenesteområder som har ansvar, er det ikke tydelig spesifisert hvilke deler av Byutvikling og teknisk som skal involveres. På denne bakgrunn er tjenesteområdet i gang med å utarbeide mer detaljerte ROS-analyser som ferdigstilles februar 2026. Etter dette vil det bli utarbeidet beredskapsplaner med tilhørende tiltakskort som skal være ferdige til sommeren 2026.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om beredskapsplanen ble utarbeidet på bakgrunn av en forutgående risiko- og sårbarhetsanalyse. Her ser vi at en overveiende andel svarer ja på dette;

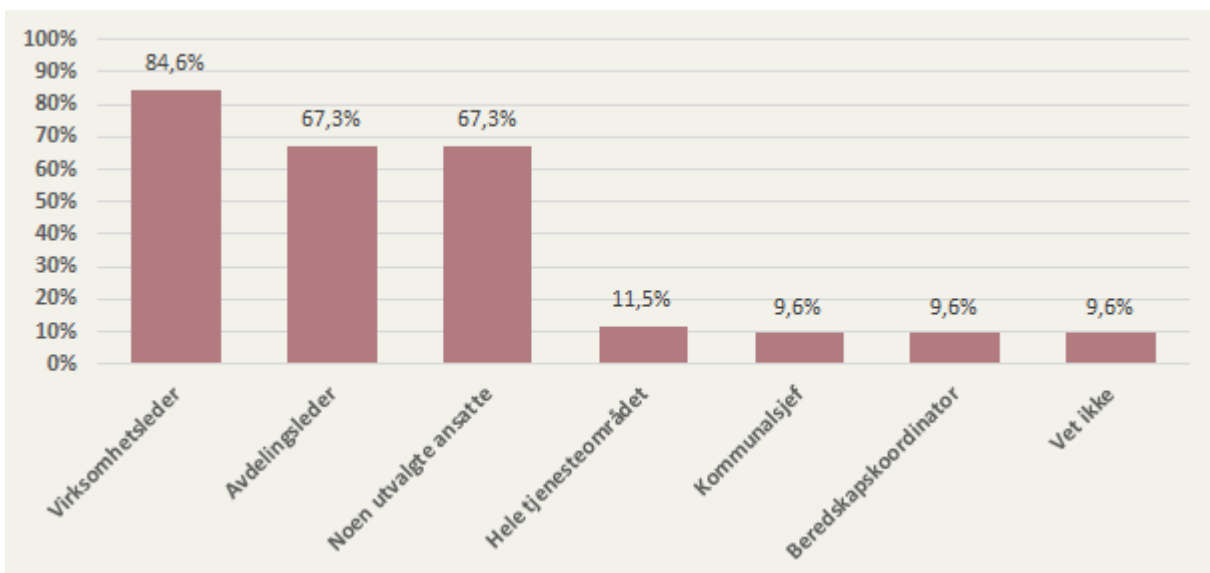
Figur 8 – Oppfølgingsspørsmål: Er beredskapsplanen/ krisehåndteringsplanen utarbeidet på bakgrunn av en forutgående risiko- og sårbarhetsanalyse? (N=51)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Blant de intervjuede er det flere som uttrykker et ønske om at kommunen utarbeider felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner. Per i dag er hovedregelen at kommunen mangler slike maler (med unntak av skolene og barnehagene, hvor arbeidet med å utarbeide felles maler er i gang). En felles struktur vil kunne bidra til bedre sammenlignbarhet, kvalitetssikring og effektivitet, fremheves det.

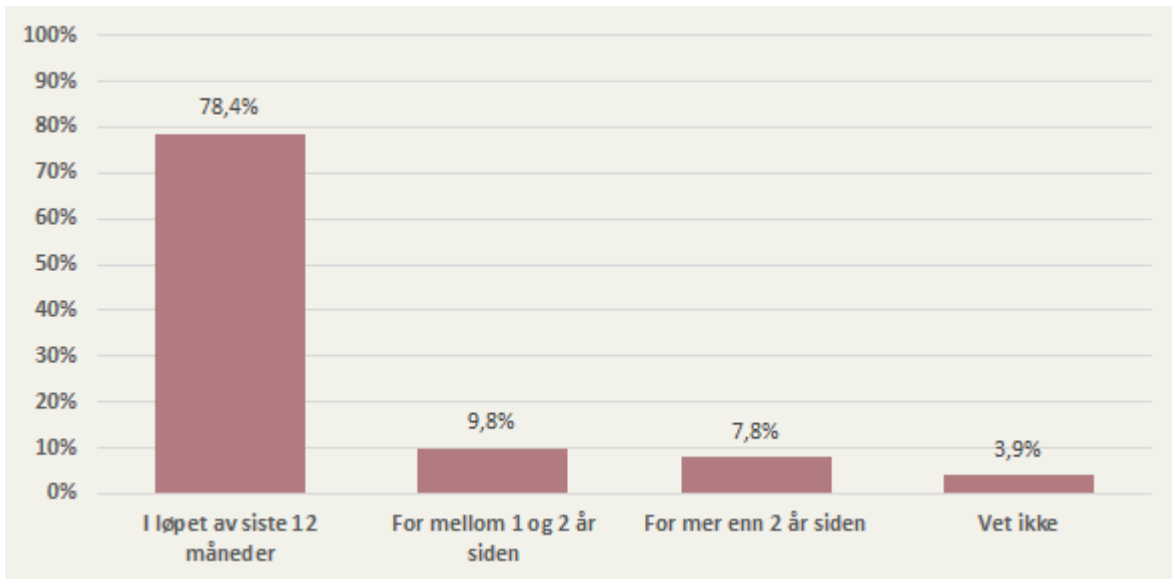
Figur 9 – Oppfølgingsspørsmål: Hvem har vært involvert i arbeidet med beredskapsplanen/ krisehåndteringsplanen (her er det mulig å sette flere kryss) (N=52)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Som vi ser er det mest vanlig å involvere virksomhetsleder, avdelingsleder og noen utvalgte ansatte i arbeidet med å beredskapsplanen.

Figur 10 – Oppfølgingsspørsmål: Når ble beredskapsplanen sist oppdatert? (N=51)



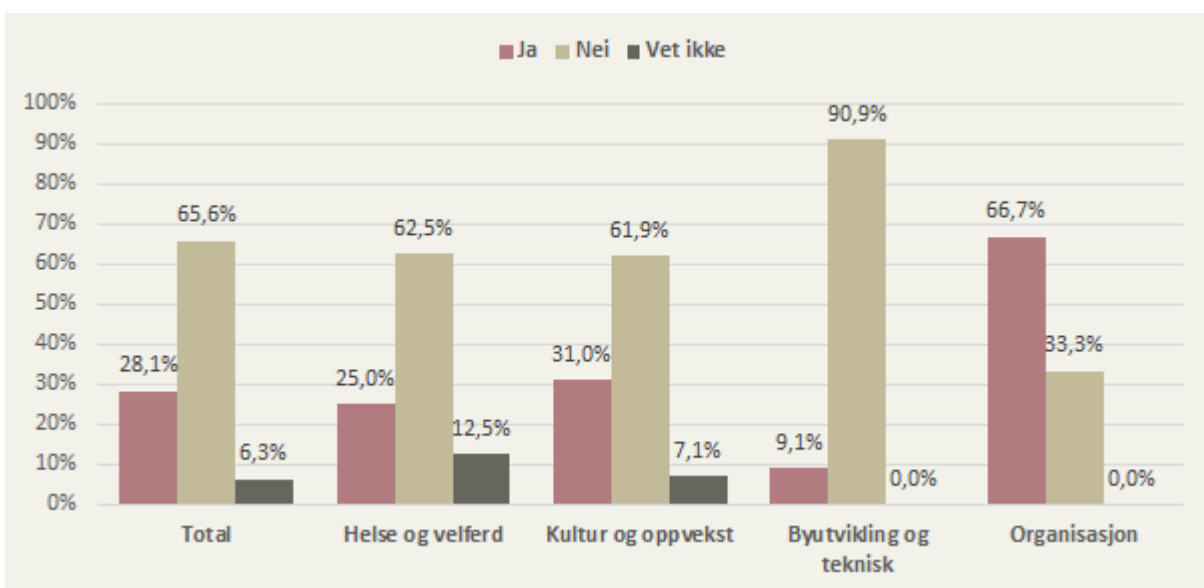
(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Vi ser at 78 prosent av respondentene oppgir at de har oppdatert beredskapsplanen i løpet av de siste 12 månedene. Dette må sies å være et relativt godt resultat.

2.4.7 BEREDSKAPSØVELSER

I spørreundersøkelsen ble respondentene også spurt om omfanget av beredskapsøvelser. I hvor stor grad den enkelte enhet (tjenesteområde/ virksomhet) har gjennomført beredskapsøvelser fremgår av neste figur;

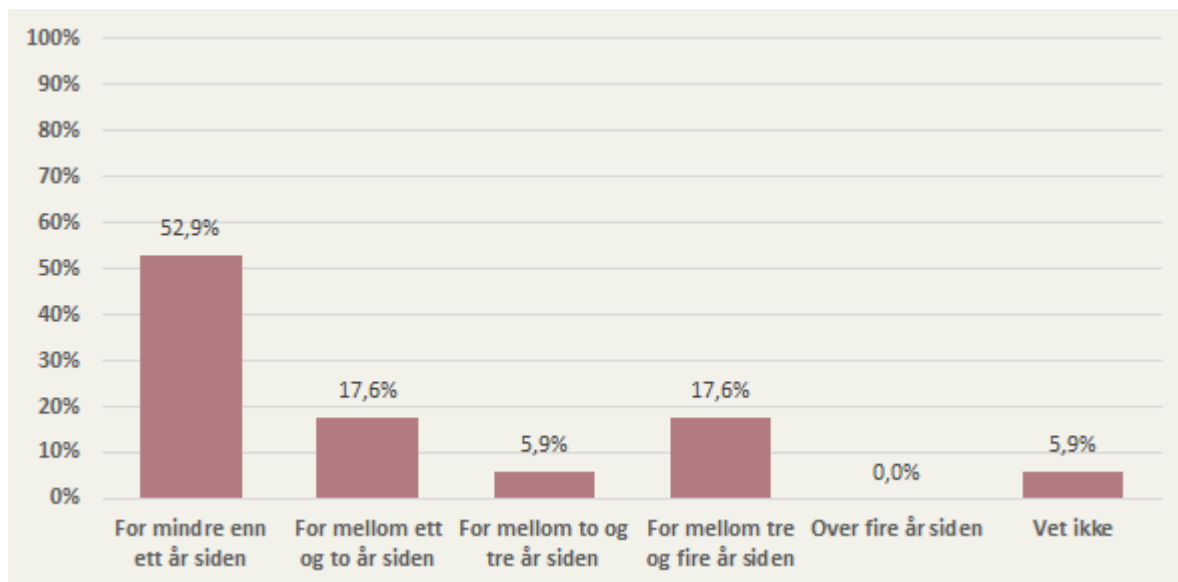
Figur 11 - Har din enhet gjennomført en beredskapsøvelse? (N=51)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

66 prosent av respondentene oppgir at deres organisatoriske enhet *ikke* har gjennomført noen egen beredskapsøvelse. Videre viser tallene at 6 prosent «*vet ikke.*» I Byutvikling og teknisk svarer et overveiende flertall at det ikke er gjennomført beredskapsøvelser.

Figur 12 – Oppfølgingsspørsmål: Når hadde enheten din sist en beredskapsøvelse? (N=18)



(Kilde: Spørreundersøkelsen)

Blant de som svarer at de har gjennomført en beredskapsøvelse, svarer over halvparten at undersøkelsen ble gjennomført for mindre enn 1 år siden.

I intervju med tjenesteområdet Helse og velferd kommer det fram at alle virksomhetene gjennomfører beredskapsøvelser jevnlig. Omfang og type øvelser varierer, siden behovet for øvelser henger sammen med risikoen som gjør seg gjeldende i den enkelte virksomhet. Det er ikke gitt føringer for hvor hyppig øvelser skal gjennomføres, men at dette vurderes individuelt av virksomheten selv. Hver virksomhet har anledning til å delta i kommunens overordnede beredskapsøvelser, og det utarbeides oversikter over omfanget av øvelser som gjennomføres innenfor tjenesteområdet..

Så langt er det ikke gjennomført øvelser hvor alle de 11 virksomhetene i tjenesteområdet Helse og velferd har deltatt. Men det er et uttalt ønske om å få til en felles øvelse, gjerne i samarbeid med eksterne aktører. Dette vil særlig bli aktuelt når den overordnede beredskapsplanen er ferdigstilt. Samtidig pekes det på at det er utfordrende å få gjennomført øvelser i virksomheter med døgnbemanning. Øvelsene må varsles i forkant, og forutsetter at personellet har anledning til å delta.

Innenfor tjenesteområdet Oppvekst og kultur er det så langt ikke gjennomført en felles beredskapsøvelse. Dette gjelder også øvelser avgrenset til for eksempel barnehagene og/eller skolene. Det uttrykkes imidlertid et ønske om å få dette til. Per i dag er det ikke gitt noen felles føringer for gjennomføring av øvelser i virksomhetene, men dette kan bli aktuelt i en eventuell fremtidig beredskapsplan for tjenesteområdet.

Ledelsen i Oppvekst og kultur opplyser at de per i dag ikke har noen oversikt over hvilke beredskapsøvelser som gjennomføres i de ulike virksomhetene, med unntak av brannøvelser. Men de nye beredskapsplanene som nå er under utarbeidelse (i første omgang for skoler og barnehager), vil gi konkrete føringer og økt systematikk.

På enkelte deler av tjenesteområdet Byutvikling og teknisk er det etablert rutiner for gjennomføring av regelmessige øvelser. Dette gjelder for eksempel øvelser om vannforsyning i samarbeid med IVAR. Nylig ble det gjennomført en øvelse knyttet til strømutfall og ekom i Sandnes sentrum, hvor både direktør og virksomhetsledere i Byutvikling og teknisk deltok. Men det uttrykkes likevel et ønske om å gjennomføre øvelser mer systematisk og i større omfang. For økt systematikk, kan et tiltak være å legge beredskapsøvelser inn i tjenesteområdets årshjul.

Videre fremheves at ved planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser er det viktig å tenke igjennom hvem som skal delta. Det vil ikke være hensiktsmessig å tildele roller i øvelsen den enkelte ikke ville hatt ved en reell hendelse. For eksempel nevnes det at ansatte i avdelinger som Geodata, Stab utvikling & gjennomføring, foruten Samfunn, plan & bygg, sannsynligvis ikke vil ha en direkte rolle i en reell beredskapssituasjon. Av denne grunn bør de heller ikke tildeles slike roller i øvelsen. Øvelsene bør i størst mulig grad speile virkeligheten, og bare de som faktisk har en rolle i en krise, bør øve på sin rolle.

Et annet poeng som understrekes er at det ikke alltid er like enkelt å avgrense øvelser til én virksomhet. Et eksempel er øvelsen knyttet til strømutfall i tjenesteområdet Byutvikling og teknisk, hvor IT-avdelingen, som organisatorisk ligger under tjenesteområdet Organisasjon, ikke ble invitert til å delta. Om dette var et riktig valg, er usikkert, men det illustrerer utfordringen med å trekke klare grenser for hvem som skal involveres.

Et tredje poeng som fremheves fra Byutvikling og teknisk er en tydeligere grenseoppgang for hvilke roller de ulike virksomhetene og avdelingene skal ha ved ulike hendelser. På overordnet nivå i kommunen er dette relativt enkelt å skissere, men dette blir mer utfordrende jo lenger ned i organisasjonen man kommer.

De planlagte ROS-analysene og beredskapsplanene innenfor Byutvikling og teknisk vil kunne bidra til større klarhet, og tydeliggjøre hvem som har en rolle ved ulike typer hendelser. For eksempel har Geodata en viktig funksjon ved flere hendelser, ettersom de forvalter all kart- og registerinformasjon i kommunen. Samfunn, plan & bygg, derimot, arbeider hovedsakelig med byggesaksbehandling, kommuneplan og detaljplaner, og har av denne grunn en begrenset rolle i en beredskapssituasjon. Deres bidrag er primært knyttet til planverk og arbeidet med kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse, og har derfor få operative oppgaver ved faktiske hendelser.

2.4.8 RESPONDENTENES KOMMENTARER TIL GJENNOMFØRTE ØVELSER

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de har kommentarer til gjennomførte øvelser i enheten/ virksomheten deres. Her er det flere som ønsker seg flere felles øvelser. Dette gjelder særlig skolene. Det pekes på at dagens praksis er noe tilfeldig, og at det er usikkert i hvilken grad man øver på de riktige scenariene. Det foreslås at beredskapsleder tar ansvar for gjennomføring av felles øvelser og at disse evalueres i etterkant, for å sikre læring og forbedring. Det etterlyses også skrivebordsøvelser for testing av planverk, varslingslinjer og lederroller i praksis.

Flere oppgir at kommunen har et visst fokus på rømning og evakuering i krisesituasjoner i egne bygg. Slike øvelser gjennomføres jevnlig. Men det er et ønske å gjennomføre felles øvelser for hele rådhuset, for å styrke samhandlingen og beredskapskompetansen på tvers av enhetene som er lokalisert der.

2.4.9 FAKTISKE HENDELSER OG HÅNDTERINGEN AV DISSE

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om virksomheten har opplevd hendelser som har satt beredskapen på prøve. Her svarer 38 prosent ja og 54 prosent nei på spørsmålet. Blant de som har opplevd en hendelse, oppgir over 90 prosent at virksomheten håndterte hendelsen bra eller svært bra (N=23).

I forlengelsen av dette ble respondentene spurt om de har eventuelle kommentarer til håndteringen. Her viser flere til pandemien som den mest omfattende hendelsen de siste fem årene. Pandemien førte til at beredskap ble satt på agendaen, og rutiner og prosedyrer ble grundig gjennomgått og tilpasset. Erfaringene bidro til utvikling og forbedring av dagens beredskapsplaner, og flere fremhever at håndteringen ble bedre for hver gang det oppstod et smitteutbrudd.

I tillegg til pandemien oppgir flere å ha håndtert ulike typer hendelser, som truende foresatte og akutte situasjoner under arrangementer. I førstnevnte tilfelle ble det utarbeidet en plan for å møte

foresatte som opptrer truende. Andre har opplevd illebefinnende blant publikum, som har krevd evakuering og tilkalling av ambulanse. Slike hendelser håndteres gjennom etablerte rutiner og øvelser, særlig i virksomheter med publikumsrettede aktiviteter.

På spørsmål om hendelsen er evaluert, svarer 69 prosent ja på dette. I evalueringen har særlig ledelsen og utvalgte ansatte vært involvert.

2.4.10 HÅNDTERING AV DIGITALE HENDELSER OG EKOM-UTFALL

Ved en hendelse som gir nedetid for en IT-tjeneste, enten feilen ligger i IT-tjenesten selv, tilknyttede IT-tjenester eller infrastrukturen/internetttilknytningen, vil den enkelte virksomhet risikere å måtte gå over til manuelle og analoge rutiner. Viktig informasjon om pasienter eller elever som ligger lagret digitalt kan dermed bli utilgjengelig, og en omprioritering av oppgaver og omlegging av driften kan tvinge seg fram.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om det er etablert rutiner for håndtering av tjenestene ved nedetid på digitale verktøy. Her svarer 65,6 prosent nei, mens 34,4 prosent svarer ja (N=61). Over 90 prosent vet hvem de skal kontakte dersom nedetid/svarte skjermer vedvarer (N= 61).

I intervju med tjenesteområdet Helse og velferd understrekes at det er etablert rutiner for håndtering av digitale hendelser. Som en del av beredskapen tas det jevnlig utskrifter av medisinalister og arbeidslister, slik at kritisk informasjon er tilgjengelig også ved nedetid.

På spørsmål om hvordan tjenesteområdet håndterer digitale sikkerhetshendelser, som hackerangrep eller informasjon på avveie, vises det til at IT-avdelingen i Sandnes kommune har en egen beredskapsplan som dekker slike situasjoner. Dersom tjenesteområdet mister tilgangen til journalsystemet, eller tilliten til informasjonen som ligger der blir svekket, kan de nevnte utskriftene benyttes som alternative informasjonskilder. Det er også etablert egne rutiner for håndtering av strømbrudd og ekom-utfall. Ved institusjonene er det installert strømaggregater, hvor ansvaret er lagt til Sandnes eiendom, som eier av byggene.

Innenfor tjenesteområdet Oppvekst og kultur er varslingslister og beredskapsplaner tilgjengelig i papirform. Ved bortfall av internettforbindelse benyttes mobiltelefoner for å opprettholde tilgangen til skybaserte tjenester. Er det tale om informasjon på avveie eller hackerangrep, benyttes kommunens IT-sikkerhetshåndbok, som spesifiserer mer i detalj hvordan en slik hendelse skal håndteres. Dersom hendelsen inkluderer personsensitive opplysninger, vil kommunens personvernombud bli kontaktet.

Innenfor vann og avløp er det etablert rutiner for manuell drift dersom IT-systemene skulle svikte. All fjernovervåkning og styring av anleggene kan erstattes med manuelle løsninger, eller ved hjelp av batteridrevne nødstrøms-løsninger og dieselaggregater. Ved strømutfall vil det være mulig å opprettholde driften i en viss periode, blant annet gjennom reserveløsninger for vannforsyningen. Dette sikrer kontinuitet i tjenestene, selv ved alvorlige digitale hendelser.

2.4.11 KURS OG OPPLÆRING

I spørreundersøkelsen oppgir 57 prosent at de har deltatt på kurs i håndtering av hendelser/beredskapsarbeid, enten internt eller annen kursing (N=61). På spørsmål om hvilket utbytte de har hatt av kursingen, ser vi at gjennomsnittscoren ligger på 4,0 (på en skala hvor 1 er lik «i liten grad», mens 5 er lik «i stor grad»).

Flere melder om nyttige erfaringer fra deltakelse i skrivebordsøvelser i andre kommuner, hvor ulike scenarier er blitt presentert og diskutert. Samtidig oppleves tradisjonelle foredrag å ha begrenset effekt, særlig når innholdet er basert på personlige erfaringer og "bragder", fremfor praktisk og relevant kunnskap. Flere etterlyser praksisnære og konkrete kurs, tilpasset lokale forhold og den enkelte virksomhets art, og med informasjon om lovkrav og ansvar. Dessuten bør politiet involveres i kurs og opplæring, siden de sitter med erfaring fra reelle hendelser og kan bidra med informasjon om hvordan ulike hendelser og situasjoner kan håndteres.

2.4.12 TILTAK FOR STYRKET BEREDSKAP

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om hva de mener bør prioriteres for å styrke kommunens beredskap. Her etterlyses en mer helhetlig tilnærming til beredskapsarbeidet, både på overordnet nivå og i den enkelte virksomhet. Et gjennomgående ønske er at virksomhetene får konkret støtte til å utarbeide og revidere beredskapsplanene sine, og at det settes av tid og ressurser til trening og øvelser. Dette inkluderer både skrivebordsøvelser og scenarioarbeid tilpasset den enkelte virksomhets utfordringer, som for eksempel vold og utagering i skolen.

Flere peker på viktigheten av felles beredskapssamlinger og kurs for virksomhetsledere og HMS-ansvarlige, i samarbeid med beredskapsledelsen. Dessuten etterlyses bedre informasjonsflyt og tilgjengelighet til planverk, med tydelige kommandolinjer og tiltakskort som kan brytes ned og tilpasses lokalt. Det understrekes at planene må være enkle, oversiktlige og effektive.

Samarbeid på interkommunalt nivå trekkes også fram som en viktig ressurs. Flere ser behovet for økt kompetanse, og foreslår kursing på tvers av kommuner og interkommunale foretak. Dessuten foreslås å etablere en egen "havarikommisjon" innen helse og velferd, som kan evaluere hendelser og således styrke det forebyggende arbeidet.

Mange opplever at dagens overordnede beredskapsplan er for generell og dermed vanskelig å omsette til praktisk bruk i virksomhetene. Av denne grunn etterlyses bedre maler og felles løsninger for tjenesteområdene og virksomhetene, slik at det blir mulig å lage egne planer i tråd med kommunens forventninger. Videre foreslås at informasjon om rutiner og ansvar gjøres mer tilgjengelig og synlig, for eksempel på intranettets førsteside eller i ledermodulen Kompis.

Til slutt understrekes at beredskap ikke kan hvile på én person alene. Selv om kommunens beredskapsleder har en sentral rolle, må flere involveres og ha kompetanse til å tre inn ved behov. Dette krever tydeliggjøring av lederansvar, økt opplæring og en felles forståelse for hva som forventes, både i krisesituasjoner og i det daglige beredskapsarbeidet.

2.4.13 VURDERING

Sandnes kommune har etablert et rammeverk for samfunnssikkerhet og beredskap som legger til rette for et helhetlig og systematisk arbeid på tvers av tjenesteområder og virksomhetsnivå. Kommunen har utarbeidet en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse og en beredskapsplan som gjelder for hele kommunen. Dette gir et felles utgangspunkt for hvordan beredskapsarbeidet skal organiseres og følges opp.

Det er utnevnt beredskapskoordinatorer for hvert tjenesteområde, noe som bidrar til at arbeidet med beredskap forankres lokalt, med dedikerte ressurser som følger opp arbeidet. Innenfor tjenesteområdene Helse og velferd og Oppvekst og kultur har de fleste virksomhetene utarbeidet egne risikoanalyser og beredskapsplaner, og det er etablert rutiner for oppdatering og lagring av planene. Dette gir en god struktur og sikrer at beredskapsarbeidet er tilpasset de ulike virksomhetenes behov og utfordringer.

Likevel er det noen utfordringer knyttet til systematikk og ensartethet. Det mangler per i dag felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner på tvers av kommunen, noe som fører til ulik praksis. Arbeidet med å utvikle slike maler er igangsatt, og det forventes at dette vil bidra til mer ensartede og brukervennlige beredskapsplaner.

Når det gjelder beredskapen på tjeneste- og virksomhetsområdene, viser spørreundersøkelsen at det er stor bevissthet rundt behovet for oppdaterte planer og gjennomføring av øvelser. 78 prosent av respondentene oppgir at beredskapsplanen er oppdatert i løpet av de siste 12 månedene. Erfaringer fra faktiske hendelser, som pandemien, har bidratt til forbedring av planverk og rutiner. Samtidig er det utfordringer knyttet til gjennomføring av beredskapsøvelser. 66 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at det ikke er gjennomført en øvelse i deres virksomhet siste 12 måneder. Kommunen mangler felles føringer for hvor ofte øvelser skal gjennomføres.

Mange opplever den overordnede beredskapsplanen som for generell og vanskelig å omsette til praktisk bruk i tjenesteområdet eller virksomheten. Det etterlyses derfor maler og konkret støtte til utforming av egne ros-analyser og beredskapsplaner.

Kommunen forvalter et bredt spekter av tjenester som alle kan bli berørt ved en krise, og dersom arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og øvelser skjer isolert innenfor hvert område, kan det oppstå både overlapp, mangler og motstridende tiltak. En felles tilnærming sikrer at planene henger sammen, og at kommunen har et samlet risikobilde som tar hensyn til gjensidige avhengigheter, for eksempel hvordan et strømbrudd kan påvirke vannforsyning, helsetjenester og kommunikasjon samtidig.

En systematisk tilnærming gir også bedre ressursutnyttelse. Ved å samordne arbeidet kan kommunen unngå dobbeltarbeid, dele kompetanse og gjennomføre øvelser som tester samhandling på tvers av tjenesteområder. Dette gir mer realistiske scenarioer og styrker kriseorganisasjonen som helhet. I tillegg sikrer en helhetlig prosess tydelig ansvarsfordeling og styring, noe som er avgjørende for effektiv håndtering når en krise oppstår.

Lovverket stiller klare krav til kommunene gjennom Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Disse krever at kommunen utarbeider en helhetlig ROS-analyse og beredskapsplan, og at arbeidet følges opp med øvelser. En fragmentert tilnærming vil derfor ikke oppfylle lovkravene og kan svekke beredskapsevnen. En helhetlig og systematisk tilnærming gir bedre kvalitet, økt robusthet og trygghet for innbyggerne, samtidig som den sikrer at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter.

Oppsummert har Sandnes kommune et godt utgangspunkt for et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid, men det er fortsatt behov for å styrke samordningen, sikre felles standarder og øke systematikken i gjennomføring av øvelser. Dette vil bidra til å gjøre kommunen enda bedre rustet til å håndtere uønskede hendelser på tvers av tjenesteområder og virksomheter.

2.5 SAMORDNING VIRKSOMHETSnivÅ OG OVERORDNET NivÅ

2.5.1 REVISJONSKRITERIER

Forskrift om kommunal beredskapsplikt paragraf 1 slår fast at kommunen skal arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorer, med mål om å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og materielle verdier. Dette innebærer at arbeidet ikke kan isoleres til én sektor, men må være koordinert og samordnet på tvers av hele

kommunen. I tillegg til forskriften, fremhever DSBs veileder at et tverrsektorielt perspektiv er nødvendig for å sikre god beredskap og krisehåndteringsevne.

I henhold til paragraf 2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen som en del av arbeidet med sin helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse, vurdere behovet for befolkningsvarsling og evakuering. Varslingsrutiner skal sikre at kommunen kan reagere raskt og effektivt ved kriser, og at innbyggere og ansatte får nødvendig informasjon i tide.

På bakgrunn av disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (krav eller forventninger til kommunen):

- Kommunens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid skal være koordinert og samordnet på tvers av hele kommunen.
- Kommunen skal ha varslingsrutiner som er kjent i organisasjonen.

2.5.2 KOORDINERING OG SAMORDNING

Den overordnede beredskapsplanen gir en beskrivelse av hvordan krisehåndteringen skal organiseres, hvilke roller som gjelder, og hvordan samordningen skal skje på tvers av tjenesteområdene. Å vite hvor man finner kommunens overordnede beredskapsplan er dermed avgjørende for å sikre en tydelig og effektiv ansvarsfordeling mellom virksomhetsnivå og overordnet nivå i en krise- eller beredskapssituasjon.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de vet hvor de finner kommunens overordnede beredskapsplan. Blant respondentene svarte 86 prosent ja på dette, 7 prosent nei, mens 7 prosent svarte vet ikke.

I undersøkelsen ble respondentene også spurt om hvordan de opplever ansvarsdelingen, både mellom tjenesteområdet/virksomheten og kommunens øverste beredskapsledelse og internt i virksomheten. På spørsmålet om ansvarsdelingen mellom eget tjenesteområde/ egen virksomhet og kommunens øverste beredskapsledelse, er gjennomsnittlig score 3,9 (på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "i liten grad" og 5 betyr "i stor grad"). Dette indikerer at det er noe uklart hvordan ansvar og roller skal fordeles.

Når det gjelder hvorvidt respondentene opplever ansvarsdelingen i egen virksomhet som tydelig i en krise- eller beredskapssituasjon, er gjennomsnittlig score noe høyere, med en score på 4,1. Dette tyder på at de fleste opplever ansvarsforholdet internt som noe klarere.

I det åpne kommentarfeltet i undersøkelsen uttrykker flere at samarbeidet med kommunens øverste beredskapsledelse er under utvikling. Flere oppgir at deres tjenesteområde/ virksomhet jobber med å tydeliggjøre hvor deres ansvar slutter, og når kommunens sentrale ressurser skal kobles inn. Samtidig etterlyses mer informasjon om hvordan ansvar og roller skal fordeles.

Det pekes også på et behov for bedre kommunikasjon mellom ulike deler av kommunen, som for eksempel mellom eiendom og bolig tjenesten, for å sikre en felles forståelse av ansvarfordeling og oppgaver. Dette gjelder for eksempel bruk av tilfluktsrom og kommunale leiligheter i en krise- og beredskapssituasjon.

Respondentenes opplevelse av samarbeidet med kommunens overordnede beredskapsledelse varierer. Flere beskriver samarbeidet som godt, og viser til jevnlig møter og positive erfaringer knyttet til beredskapskartlegging. Enkelte trekker frem beredskapssamlingen våren 2025 som et viktig og positivt tiltak, og ser frem til videre arbeid med øvelser og planutvikling. Andre har positive erfaringer i forbindelse med konkrete hendelser.

Samtidig er det flere som opplever samarbeidet som begrenset eller fraværende. Noen har ikke hatt kontakt med beredskapsledelsen utover deltakelse på kurs, og opplever at beredskap har vært lite i fokus de siste årene. Det pekes på manglende informasjonsflyt og dialog, særlig etter pandemien, og enkelte virksomheter føler seg lite påkoblet det overordnede beredskapsarbeidet.

I høringsrunden til denne forvaltningsrevisjonsrapporten påpeker kommunen at én beredskapsleder gir begrenset kapasitet til å opprettholde jevnlig kontakt med samtlige ledere. Det vil derfor være mest hensiktsmessig at beredskapsleder møter disse i forbindelse med konkrete hendelser og situasjoner. Rollen som beredskapsleder er primært en stab- og støttefunksjon. Videre understrekes at for å sikre løpende samhandling, er det etablert beredskapskoordinatorer i hvert tjenesteområde, som har regelmessige møter med beredskapsleder. På denne måten ønsker kommunen å styrke koordineringen og samarbeidet på tvers av tjenesteområdene. I tillegg samles kommunens beredskapsledelse og beredskapsstab ved faktiske hendelser (Kilde: Kommunens svart til høringsutkast).

Flere av våre respondenter etterlyser tydeligere føringer, mer formell oppfølging og mer konkret støtte fra beredskapsledelsen, særlig knyttet til endringer i trusselbildet ved behov for

oppdateringer av planverket. Det uttrykkes også usikkerhet rundt hva slags kompetanse og bistand som faktisk er tilgjengelig fra kommunens øverste beredskapsledelse, og hvordan denne kan benyttes i praksis.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på hvorvidt virksomheten samarbeider med andre internt i forbindelse med beredskapsarbeidet. Her svarer 50 prosent at de samarbeider med andre, mens 28 prosent svarer nei og 22 «vet ikke». På spørsmål om hvem de samarbeider med, oppgis kommunens beredskapsgruppe og -stab som sentrale samarbeidspartnere. Samarbeid med enheter som IT, bygg-drift, eiendom og By-drift oppgis også, særlig når det gjelder teknisk infrastruktur, sikkerhet og varsling. Verneombud, hovedverneombud og bedriftshelsetjenesten nevnes som viktige ressurser i beredskapsarbeidet.

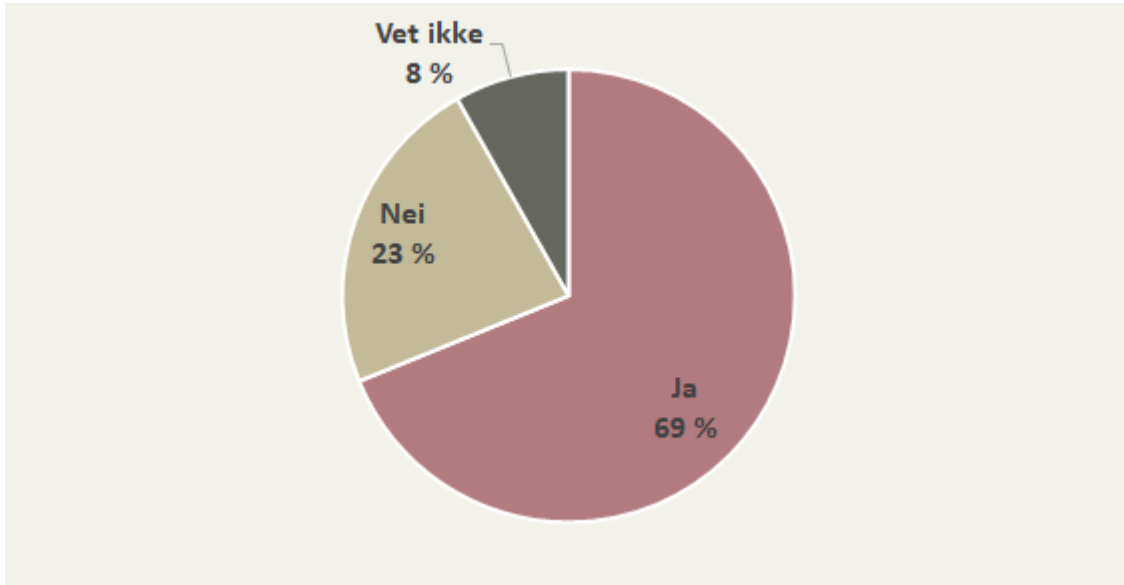
Innen skole- og barnehagesektoren nevnes fagstab og skolesjefens stab som sentrale samarbeidspartnere, i tillegg til et utstrakt samarbeid mellom skoler og barnehager. Kommuneoverlegen trekkes også fram som en viktig aktør, spesielt i forbindelse med helsefaglige vurderinger og smittevern.

2.5.3 VARSLINGSRUTINER

Krav til varslingsrutiner fremgår av sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt⁹. Her stilles det krav til at kommunen skal ha varslingsrutiner som en del av sitt beredskapsarbeid. Varslingsrutiner sikrer at innbyggere, ansatte og relevante aktører får rask informasjon ved uønskede hendelser. Tidlig varsling gir mulighet til å iverksette tiltak som kan redusere skadeomfanget og beskytte liv og verdier. På spørsmål om virksomheten har varslingsrutiner for alvorlige hendelser svarer 69 prosent av respondentene at dette foreligger;

⁹ Forskrift om kommunal beredskapsplikt paragraf 4.

Figur 13 - Har din enhet utarbeidet varslingsrutiner? (N=64)



(Kilde: Spørreundersøkelse)

69 prosent oppgir at de har utarbeidet varslingsrutiner. Undersøkelsen avdekker også at respondentene i relativt stor grad har klart for seg hvem de skal varsle, i hvilke hendelser/situasjoner de skal varsle og i hvilken grad de er kjent med rutinene;

Figur 14 - I hvilken grad vil du si det er klart hvilke hendelser/ situasjoner du skal varsle? (N=64)



(Kilde: Spørreundersøkelse. Gjennomsnitt 4,2, med ett standardavvik på 0,90. 1= I liten grad. 5= I stor grad).

I intervju med tjenesteområdet Helse og velferd fremheves at det er utarbeidet varslingsrutiner både på overordnet nivå og for den enkelte virksomhet. De overordnede varslingsrutinene fremgår av kommunens overordnede beredskapsplan, og vil også være en del av den overordnede beredskapsplanen for tjenesteområdet Helse og velferd som er under utarbeidelse. I tillegg inneholder den enkelte virksomhets beredskapsplan egne varslingsrutiner tilpasset lokale forhold og behov.

Tjenesteområdet Oppvekst og kultur understreker at det er utarbeidet overordnede varslingsrutiner for hele tjenesteområdet. I tillegg har den enkelte virksomhet egne rutiner tilpasset lokale forhold. Ved en hendelse på en skole vurderer rektor om skolesjefen skal kontaktes. Skolesjefen vurderer deretter om tjenesteområdets direktør skal involveres, og direktøren avgjør om kommunens beredskapsleder skal varsles. En slik trinnvis vurdering sikrer at riktig nivå involveres til rett tid. Varslingsrutiner og varslingslister er tilgjengelige på intranettet, og er synkronisert med organisasjonskartet slik at de blir automatisk oppdatert ved endringer. Med totalt 50 virksomheter innenfor tjenesteområdet er automatiske oppdateringer avgjørende for at varslingslistene til enhver tid er oppdatert.

Byutvikling og teknisk oppgør at de har utarbeidet en egen varslingsmatrise for tjenesteområdet, som angir hvem som skal varsles når, for hvilke typer hendelser og på hvilken måte.

2.5.4 VURDERING

Kommunen har et godt utgangspunkt for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet ved at det finnes en overordnet beredskapsplan tuftet på en helhetlig ROS-analyse. Beredskapsplanen beskriver organisering, roller og samordning mellom tjenesteområdene, og de fleste ansatte vet hvor de finner denne planen. Dette gir en god ramme for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Samtidig viser funnene at ansvarsdelingen mellom virksomhetene og kommunens øverste beredskapsledelse oppleves som noe uklar, med en gjennomsnittlig vurdering på 3,9 av 5. Internt i virksomhetene er ansvarsforholdene noe tydeligere, men også her etterlyses mer informasjon og klarere føringer. Intervjuer bekrefter også inntrykket av at det er behov for tydeligere rolleavklaringer.

Samarbeidet mellom virksomhetene og beredskapsledelsen fremstår som ujevnt. Noen opplever samarbeidet som godt, med jevnlige møter og positive erfaringer fra øvelser og hendelser, mens andre beskriver kontakten som begrenset. Det pekes på behov for bedre kommunikasjon, mer formell oppfølging og tydeligere støtte fra beredskapsledelsen, særlig i møte med endringer i

trusselbildet og ved oppdatering av planverket. Dette er kritisk for å sikre en helhetlig og robust beredskap.

Når det gjelder varslingsrutiner, har 69 prosent av respondentene utarbeidet slike rutiner for alvorlige hendelser, og de fleste har god oversikt over hvem som skal varsles og hvordan. At rutinene er tilgjengelige på intranettet og oppdateres automatisk, er en styrke. Likevel finnes det en andel som enten mangler rutiner eller ikke kjenner til dem, noe som indikerer at implementering og opplæring fortsatt må styrkes.

Samlet sett viser funnene at kommunen har et godt fundament, men at det er behov for å tydeliggjøre roller og ansvar, styrke samarbeidet mellom nivåene og sikre at varslingsrutiner er fullt ut implementert og kjent. Dette vil redusere risikoen for uklarhet og forsinket respons ved kriser og bidra til en mer effektiv og helhetlig beredskap.

VEDLEGG

Lover og forskrifter

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

Muntlige kilder

- Kommunens beredskapsleder/ rådgiver Organisasjon fagstab
- Direktør tjenesteområde Oppvekst og kultur
- Beredskapskoordinator tjenesteområde Oppvekst og kultur
- Direktør tjenesteområde Helse og velferd
- Beredskapskoordinator for tjenesteområde Helse og velferd
- Direktør tjenesteområde Byutvikling og teknisk
- Beredskapskoordinator tjenesteområde Byutvikling og teknisk
- Leder Bydrift
- Direktør Organisasjon
- Leder for Digitalisering og IT, tjenesteområde Organisasjon
- Leder for kommunens Evakuerings- og pårørendesenter

Skriftlige kilder

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse Sandnes kommune 2025-29
- Overordnet beredskapsplan for Sandnes kommune 2024
- Beredskapsstrategi for Sandnes kommune 2020-24
- Stortingsmelding nr 5 Samfunnssikkerhet i en usikker verden (2020-21)
- Kommunesamarbeid for styrket beredskap PwC/ KS rapport 2025
- Nasjonal sikkerhetsstrategi 05/25.

Tilleggsinformasjon lagt i rapportens vedleggsdel

Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum¹⁰

Dette er en paraplyorganisasjon for frivillige aktører i den norske redningstjenesten. Forumet ble etablert i 1994 for å styrke beredskapen, koordinere innsats og være et talerør overfor myndighetene. Medlemmene dekker land, sjø, fjell og luft, og utgjør en viktig del av totalberedskapen i Norge. Blant medlemsorganisasjonene finner vi Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet, Redningssselskapet, Norske Redningshund, Norsk Radio Relæ Liga, Speidernes Beredskapsgrupper, Norsk Grotteforbund, NLFs Flytjeneste og Norske Alpine Redningsgrupper. Disse organisasjonene samarbeider om opplæring, øvelser og aksjoner, og bistår politiet og nødetatene ved søk og redning. Til sammen utgjør de en stor frivillig ressurs som er avgjørende for norsk beredskap.

Spørreundersøkelse om samfunnssikkerhet og beredskap i Sandnes kommune 2025

1) Hvilket tjenesteområde arbeider du i?

- Helse og velferd
- Kultur og oppvekst
- Byutvikling og teknisk
- Organisasjon

2) Hvilken del av Helse og velferd jobber du i?

- Boligtjenesten
- Enhet for hjemmetjenester og rehabilitering
- Flyktingenheten
- Enhet for funksjonshemmede
- Fysio- og ergoterapi

¹⁰ Kilde: Forf.no

- Legevakt og Jæren øyeblikkelig hjelp
- Mestringsenheten
- NAV
- Sykehjem
- Samordningsenheten
- Sandnes matservice

3) Hvilken del av Kultur og oppvekst jobber du i?

- Kultur
- Barn og unge
- Barnehage
- Skole

4) Hvilken del av Byutvikling og teknisk jobber du i?

- Samfunn, plan og bygg
- Vann, avløp og renovasjon
- Park, idrett og vei
- Bydrift
- Geodata
- Eiendom

5) Hvilken del Organisasjon jobber du i?

- Servicekontoret
- Digitalisering og IT
- HR
- HMS
- Dokumentsenter

Politisk sekretariat

6) Din funksjon?

Kommunalsjef

Virksomhetsleder

Avdelingsleder

Beredskapskoordinator eller stedfortreder for beredskapskoordinator

7) Har din enhet utarbeidet en egen risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)?

Ja

Nei

Vet ikke

8) Når ble ROS-analysen sist oppdatert?

I løpet av siste 12 måneder

For mellom 1 og 2 år siden

For mer enn 2 år siden

Vet ikke

9) Hvem har vært involvert i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen? (Her kan du sette flere kryss)

Kommunalsjef

Virksomhetsleder

Avdelingsleder

Beredskapskoordinator

Utvalgte ansatte

Hele tjenesteområdet

Vet ikke

Andre

10) Har din enhet en egen beredskapsplan/krisehåndteringsplan?

Ja

Nei

Vet ikke

11) Når ble beredskapsplanen sist oppdatert?

I løpet av siste 12 måneder

For mellom 1 og 2 år siden

For mer enn 2 år siden

Vet ikke

12) Er beredskapsplanen/krisehåndteringsplanen utarbeidet på bakgrunn av en forutgående risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)?

Ja Nei Vet ikke

13) Hvem har vært involvert i arbeidet med beredskapsplanen/krisehåndteringsplanen? (her kan du sette flere kryss)

Kommunalsjef

Virksomhetsleder

Avdelingsleder

Beredskapskoordinator

Noen utvalgte ansatte

Hele tjenesteområdet

Vet ikke

14) Vet du hvor du finner kommunens overordnede beredskapsplan?

Ja

Nei

Vet ikke

15) Hva vil du si er de største utfordringene for din enhet med hensyn til beredskap/ krisehåndtering?

16) Hva skal til for å håndtere disse utfordringene på best mulig måte?

17) Vil du si at ansvarsdelingen i din enhet er klar i en krise- eller beredskapssituasjon?

1 (i svært liten grad)

2

3

4

5 (i svært stor grad)

Vet ikke

18) Vil du si at ansvarsdelingen mellom ditt tjenesteområde og kommunedirektørens ledergruppe er klar i en krise- eller beredskapssituasjon?

1 (i svært liten grad)

2

3

4

5 (I svært stor grad)

Vet ikke

19) Har du noen kommentarer knyttet til ansvarsdeling?

20) Hvordan opplever du samarbeidet med kommunens overordnede beredskapsledelse?

21) Har din enhet utarbeidet varslingsrutiner?

Ja

Nei

Vet ikke

22) I hvilken grad er du kjent med rutinene?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5 (I svært stor grad)

Vet ikke

**23) I hvilken grad vil du si det er klart hvilke hendelser/situasjoner du skal varsle/
informere?**

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5 (I svært stor grad)

Vet ikke

24) I hvilken grad vil du si det er klart hvem du skal varsle?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5 (I svært stor grad)

Vet ikke

Øvelse betyr i denne sammenheng en øvelse der man øver på beredskapsplanen/krisehåndteringsplanen (ikke brannøvelse)

25) Har din enhet gjennomført en beredskapsøvelse?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

26) Hvor ofte gjennomføres øvelser i din enhet? (På scenarier i beredskapsplanen. Ikke brannøvelser)

- Mer enn en gang i året
- Én gang i året
- Annethvert år
- Hvert tredje år
- Sjeldnere enn hvert tredje år
- Vet ikke

27) Når hadde din enhet sist en beredskapsøvelse/krisehåndteringsøvelse?

- For mindre enn ett år siden
- For mellom ett og to år siden
- For mellom to og tre år siden
- For mellom tre og fire år siden
- Over fire år siden
- Vet ikke

28) Hvem deltok på øvelsen? (her kan du sette flere kryss)

- Ledelsen
- Beredskapskoordinator
- Noen utvalgte ansatte
- Hele virksomheten

Vet ikke

Andre

29) Har dere evaluert øvelsen?

Ja, skriftlig

Ja, muntlig

Nei

Vet ikke

Annet

30) Hvem evaluerte øvelsen? (her kan du sette flere kryss)

Ledelsen

Beredskapskoordinator

Noen utvalgte ansatte

Hele virksomheten

Vet ikke

Andre

31) I hvilken grad vil øvelsen bidra til at fremtidige hendelser vil bli håndtert på en bedre måte?

1 (I svært liten grad)

2

3

4

5 (I svært stor grad)

Vet ikke

32) Kommentar til beredskaps- eller krisehåndteringsøvelser i tjenesteområdet/enheten?

33) Har din enhet opplevd hendelser/situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve, i løpet av de siste fem årene?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

34) Hvordan vil du si din enhet håndterte denne hendelsen/situasjonen?

- 1 (Svært dårlig)
- 2
- 3
- 4
- 5 (Svært bra)

35) Har dere evaluert din enhets håndtering av hendelsen?

- Ja, skriftlig
- Ja, muntlig
- Nei
- Vet ikke
- Annet

36) Hvem evaluerte håndteringen av hendelsen? (her kan du sette flere kryss)

- Ledelsen
- Beredskapskoordinator
- Utvalgte ansatte
- Alle ansatte
- Vet ikke
- Andre

37) Har du kommentarer knyttet til håndteringen av hendelser som har satt beredskapsapparatet på prøve?

38) Har dere etablert rutiner for håndtering av tjenestene ved nedetid på digitale verktøy?

Ja

Nei

39) Vet du hvem du skal kontakte dersom nedetid/ svarte skjermer vedvarer?

Ja

Nei

40) Samarbeider din enhet med andre internt i forbindelse med beredskapsarbeidet?

Ja

Nei

Vet ikke

41) Hvem samarbeider dere med?

42) Har representanter for din enhet deltatt på kurs i krisehåndtering/beredskapsarbeid?

Ja, internt beredskapskurs for virksomhetene

Ja, annen kursing

Nei

Vet ikke

Annet

43) Hvilket utbytte har du hatt av kursingen?

1 meget dårlig

2

- 3
- 4
- 5
- 6 meget godt

44) Har du andre kommentarer knyttet til kursing?

45) Hvilke tiltak mener du bør prioriteres for å styrke kommunens beredskap, på overordnet nivå og virksomhetsnivå?