

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Arkivsak: 21/180
Møtedato/tid: 03.06.2021 kl. 09:00
Møtested: Haugum gård - Låven

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
20/21	Orientering fra administrasjonen juni 21
21/21	Prosjektplan forvaltningsrevisjon - Tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge
22/21	Referatsaker juni 21
23/21	Godkjenning av protokoll

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Einar Sandlund på telefon 938 97 555, eller e-post: einar.sandlund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 26.05.2021

Anne Lise Grande Vollan (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/
Seniorrådgiver
Konsek Trøndelag IKS

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Orientering fra administrasjonen juni 21

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

03.06.2021

Saknr

20/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 21/102 - 3

Forslag til vedtak:

1. Den gitte informasjon tas til orientering.
2. Plan forvaltningsrevisjon endres slik at geoteknikk tas inn som tema.
Kontrollutvalgets vedtak sendes kommunestyret til orientering.
3. Det gis følgende innspill til forvaltningsrevisjon geoteknikk:
 -
 -
4. Sekretariatet bes å utarbeide sak på bestilling av prosjektplan til neste møte i kontrollutvalget 08.09.21

Vedlegg

Overhalla - flom m.v. NVE

Tillegg ROV-analyse geoteknikk

Saksopplysninger

Kontrollutvalget fattet blant annet følgende vedtak den 28.04.21 i sak 17/21:

«Kontrollutvalget viser til Gjerdrumraset og ber kommunedirektøren i neste møte om en utdypende orientering på kommunens risikobilde status, ressurser og utfordringer innen området geoteknikk.»

En generell bakgrunn for at geoteknikk er et risikoområde er at elva Namsen renner gjennom kommunen og området har vært, og er utsatt, for flom og jord-/leirskred. En viser i så henseende til de kartlegginger som er gjort av Norges Geologiske Undersøkelser (NGU) og sikringstiltak som er gjennomført av Norges Vassdrags- og Energidirektorat(NVE) i årenes løp, jfr. vedlegg.

I forbindelse med utarbeidelsen av plan forvaltningsrevisjon 2020 – 2024 var kommunedirektøren helt klar på at tjenesteområde geoteknikk er et område som burde være gjenstand for forvaltningsrevisjon og ikke var med i revisors risiko- og vesentlighetsvurdering. Kommunen har ansvar for viktig infrastruktur som vann og avløp m.v. i områder som kan være flom- og skredutsatt. Hvordan oversikter, kunnskap, risiko m.v er med i kommunens helhetlige saksbehandling og planarbeid er viktig.

Det store leirraset i Gjerdrum nyttårshelgen 2021 satt gjorde geoteknikk aktuelt. Revisor utarbeidet et tillegg til sin risiko- og vesentlighetsvurdering hvor geoteknikk var et av to tjenesteområder som ble vurdert og vurderingen ble satt til middels(gul), jfr. vedlegg. Denne ble behandlet av kontrollutvalget i sak 17/21, jfr. ovenfornevnte vedtak.

Kommunedirektøren, og de han vil ha med seg fra administrasjonen, er bedt om å gi en orientering til kontrollutvalget som nevnt i vedtaket.

Vurdering

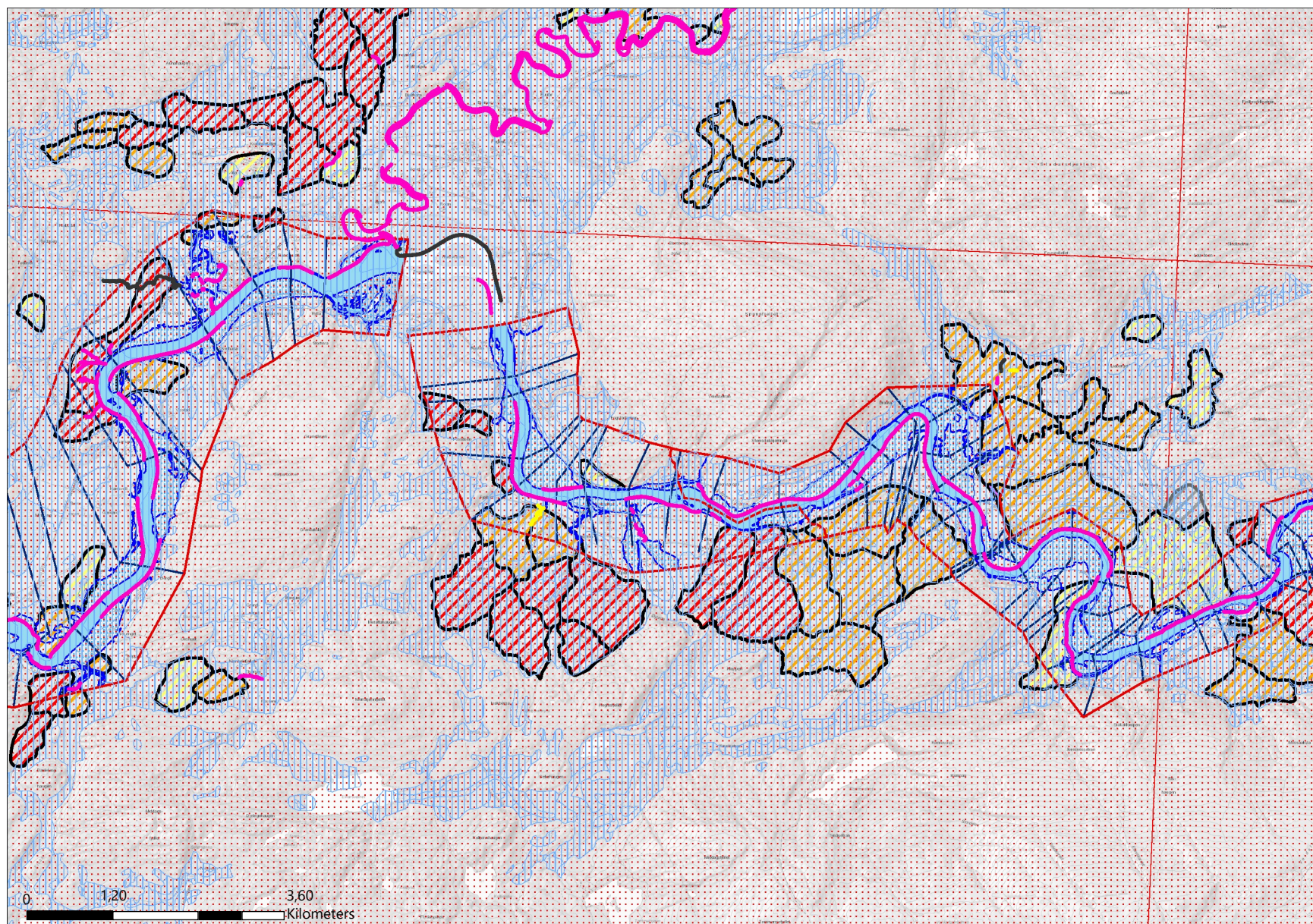
Sekretariatet viser til revisors tilleggsvurdering, kartoversikt og den orientering som blir gitt av kommunens administrasjon. Området geoteknikk er etter sekretariats oppfatning av en slik

viktighet og betydning for kommunens saksbehandling og planarbeid at det bør kunne gis gjenstand for forvaltningsrevisjon, evt. undersøkelse. Geoteknikk, vann og avløp, er prioritert som nr. 2 i plan forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget anbefales å komme med innspill på problemstillinger til prosjektplan geoteknikk, samt å be sekretariatet utarbeide sak på bestilling av prosjektplan geoteknikk til neste møte i kontrollutvalget 08.09.21.



Kartutsnitt fra NVE Atlas



Tegnforklaring

- Erosjonssikring
- Flomsikring
- Skredsikring
- Miljøtiltak
- Andre_tiltak
- Marin grense (detalj)
- Mulighet for sammenhengende marin leire
- Areal under marin grense
- FlomsoneAnalyseomraade
 - Gjeldende
 - Til ny vurdering
 - Ajourført
 - Under planlegging
- Flomvannstand_ved_tverrprofi
- Flomsone_200arsflom
 - Flomutsatt
 - Lavpunkt
 - Elv og vann
- SVV_Kvikkleirepunkt
- SVV_Kvikkleireomr
- KvikkleireFaregrad
 - Høy (løsneområde)
 - Høy (utløpsområde)
 - Middels (løsneområde)
 - Middels (utløpsområde)
 - Lav (løsneområde)
 - Lav (utløpsområde)
 - Ingen
- KvikkleireKartlagtOmrade
 - Kartlagt
 - Pågående
- GeocacheGråtone
- GeocacheGråtone

Kommentar



Geoteknikk

Ifølge SSB har Overhalla en lav frekvens for fornying av vannrør, og andelen fornyet ledningsnett er lavere enn landsgjennomsnittet, som vist i tabell 2. Dette innebærer at det i årene fremover trolig vil måtte gjøres en del arbeid, potensielt i områder med ustabile grunnforhold.

Tabell 2. Vannforsyning, ledningsnett

	Overhalla			Landet uten Oslo
	2018	2019	2020	2020
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0,41	0,21	0,14	0,72

Kilde: SSB

Teknisk enhet opplyser at undersøkelser av grunnforholdene som er gjort i kommunen er utført av NVE, og rapportene fra disse undersøkelsene er tilgjengelig på Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) sine nettsider.

Det er kommunen selv som er ansvarlig for grunnundersøkelsene, og bruker NVE som bidragsyter og utførende myndighet. Den instansen som utfører undersøkelsene på stedet er Norges Geologiske Undersøkelse (NGU). NVE velger ut områder basert på ulike risikofaktorer for ustabil grunn (bl.a. topografi og om området befinner seg over eller under marin grense). Potensielle områder for kvikkleire som er større enn 10 dekar undersøkes nærmere. Det kan derfor finnes seg lommer av ikke-kartlagte områder som likevel har høy risiko.

Ny infrastruktur som ligger inne i regulerte områder blir ifølge avdelingsingeniør plan, undersøkt med tanke på grunnforhold.

Vurdering - Geoteknikk

Kommunen opplyser å gjøre kartlegginger av ustabile grunnforhold før eventuell bygging av ny infrastruktur. Risiko innen geoteknikk vurderes på dette grunnlag som middels.

²<https://www.nve.no/taum-og-skred/kartlegging/taresonekart-kommuner/trondelag/overhalla-kommune/kvikkleire-rapporter-for-overhalla-kommune/>

Prosjektplan forvaltningsrevisjon - Tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

03.06.2021

Saknr

21/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 21/104 - 6

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget godkjenner prosjektplan datert 19.05.21 med slik presisering:

Rapporten bør si noe beskrivende om hvordan klagemulighetene er når det tverrfaglige samarbeidet ikke fungerer, samt hvordan ny praksis implementeres på samarbeidsfeltene.

2. Rapporten forventes levert 30.04.22 og innenfor den angitte ressursbruk på 280 timer.
3. Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen.

Vedlegg

Prosjektplan tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge

Egenerklæring MIH

Saksopplysninger

Tverrsektorielt samarbeid knyttet til barn i utfordrende situasjoner er prioritert først i kommunens vedtatte plan for forvaltningsrevisjon 2021-2014. Kontrollutvalget foreslo temaet med bakgrunn i administrasjonens innspill om risikoområder.

Kontrollutvalget behandlet en bestilling i sak 13/21 den 09.03.21 og gjorde slikt vedtak:

«Saken utsettes. Kontrollutvalget ber revisjonen gi en vurdering av risiko og vesentlighet for de to temaene Geoteknikk og tverrsektorielt samarbeid knyttet til barn i utfordrende situasjoner, og legge dette fram for utvalget til neste møte.»

Kontrollutvalget fattet så i sak 17/21 den 28.04.21 slikt vedtak:

«Begrepet «utsatte barn og unge» brukes om barn og unge som er i en livssituasjon hvor de

- *har utfordringer på flere områder samtidig, altså har sammensatte behov*
- *det gjelder, dermed har behov for hjelp fra flere tjenester parallelt*
- *der er mulig å identifisere flere risikofaktorer som tilsier at barnet eller ungdommen kan komme til å oppleve utfordringer i livet.*

2. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon med temaet Tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge.

3. Kontrollutvalget gir følgende innspill på problemstillinger/spørsmål:

1. *Har kommunen rutiner for tverrsektorielt samarbeid som gjelder på tvers av fagområder og sektorer spesielt med henblikk på utsatte barn og unge?*
2. *Omfatter rutinene også personell som yter tjenester ut fra driftsavtale med kommunen? (eks. fastlege, fysioterapeut, logoped, synspedagog etc.)*
3. *Omfatter rutinene også samarbeid med eksterne instanser som politi, private tilbud etc.*
4. *Dersom rutiner finnes – hvordan fungerer dette i praksis?*

5. *Hvordan fungerer samarbeidet i forhold til tjenester der andre kommuner står som vertskommune?*
6. *Er det enkelte områder/grenseflater hvor samhandling er spesielt utfordrende?*
7. *Har de ulike etater/tjenesteytere en felles forståelse av utfordringene og evner å arbeide mot felles mål?*
8. *Hvordan er det tverrsektorielle samarbeid forankret i ledelsen, politisk og administrativt?*
9. *Hvordan implementeres ny praksis på samarbeidsfeltet?*
10. *I hvilken grad involveres brukeren selv i planlegging og tjenesteutforming?*
11. *Hvilke utfordringer og følger har koronaepidemien skapt for slikt samarbeid?*
12. *Hvordan er klagemulighetene når det tverrfaglige samarbeidet ikke fungerer?*

4.Revisor bes å utarbeide prosjektplan til neste møte 03.06.21.»

Revisjonen har ut fra bestillingsvedtaket utarbeidet prosjektplan datert 19.05.21, jfr. vedlegg.

Planen angir følgende problemstillinger:

1. *Hvilket arbeid gjør Overhalla kommune for å identifisere utsatte barn og unge?*

2. *Har Overhalla kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?*

o Organisering

o Forebyggende arbeid

o Samarbeidsfora mellom tjenestene

o Taushetsplikt og opplysningsplikt

Sentrale kilder til revisjonskriterier vil være barnehageloven, barnevernsloven, kommunehelse- og omsorgsloven, plan for overgang barnehage og skole, samt kommunale dokumenter. Kilder til revisjonskriterier er ikke uttømmende.

Forvaltningsrevisjonen er planlagt gjennomført via dokumentgjennomgang, intervjuer og eventuelt spørreundersøkelse. Revisor vil vurdere om det vil være nødvendig å gå gjennom et utvalg saker innen PPT, barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjeneste.

Det er avgrenset til kommunens hjelpe- og støttetjenester til å dreie seg om helsestasjon- og skolehelsetjeneste, barnevern og PPT. Disse tjenestene er viktige samarbeidspartnere for barnehager/skoler og derfor viktig å undersøke hvordan samarbeidet med disse tjenestene fungerer. Videre avgrenses prosjektet til å omfatte utsatte barn og unge/barn i gråsonen. Dette vil revisor komme nærmere tilbake til i definisjonen i rapporten.

Prosjektet er planlagt gjennomført innenfor en tidsressurs på 280 timer med levering innen 30.04.22.

Vurdering

Sekretariatet er av den oppfatning at den fremlagte prosjektplan i hovedsak anses for å være i tråd med kontrollutvalgets bestilling i sak 17/21. Grunnleggende for det tverrfaglige samarbeidet for utsatte barn og unge er det arbeid og aktivitet som kommunen utøver for å identifisere hvilke grupper som finnes. jfr. gråsonebarnbegrepet ovenfor, og at deres behov registreres, samt hvordan samarbeidet fungerer. Hensiktsmessighet og forutsigbarheten mellom kommunens barnehager, skoler, helsestasjons-/skolehelsetjeneste, og interkommunale leverandører som barnevern, PPT og del av NAV vedr. organisering, forebygging og samarbeidsfora er viktige. Taushets- og opplysningsplikten er en viktig del av dette.

Kontrollutvalgets innspill er omtalt i prosjektplanen og må sees i sammenheng med de avgrensninger revisor angir. Statlige og private aktører kan naturlig nok ikke undergis forvaltningsrevisjon fra kommunen, men samarbeid og rutiner opp mot slike vil kunne bli

omtalt beskrivende der det er relevant. Er det etablert drifts-/leveranseavtale kan det sies noe om oppfyllelsen av disse vedr. tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge.

Sekretariatet er av den oppfatning at det ut fra kontrollutvalgets innspill bør kunne sies noe nærmere beskrivende om hvordan klagemulighetene er når det tverrfaglige samarbeidet ikke fungerer, samt hvordan ny praksis innarbeides på samarbeidsfeltene

Den foreslåtte tidsressurs og leveringstidspunkt betraktes som relevant. Ved evt. behov for endringer i prosjektplanen underveis i prosjektet må kontrollutvalget kunne ta stilling til disse. Kontrollutvalget anbefales å godkjenne den fremlagte prosjektplan datert 19.05.21 med presisering om at rapporten bør si noe beskrivende om hvordan klagemulighetene er når det tverrfaglige samarbeidet ikke fungerer, samt hvordan ny praksis implementeres på samarbeidsfeltene.

FORVALTNINGSREVISJON

TVERRFAGLIG SAMARBEID FOR UTSATTE
BARN OG UNGE

PROSJEKTPLAN



Overhalla kommune

Mai 2021

FR-1181

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	Problemstillinger som skal besvares i prosjektet er følgende: 1. Hvilket arbeid gjør Overhalla kommune for å identifisere utsatte barn og unge? 2. Har Overhalla kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste? ○ Organisering ○ Forebyggende arbeid ○ Samarbeidsfora mellom tjenestene ○ Taushetsplikt og opplysningsplikt
Kilder til kriterier	▪ Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64 ▪ Lov om barneverntjenester (barnevernloven), LOV-1992-07-17-100 ▪ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2011-06-24-30 ▪ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61 ▪ Plan for overgang barnehage og skole ▪ Kommunale dokumenter
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang og eventuelt spørreundersøkelse.
Tidsplan	• 280 timer • Levering til sekretær innen 30.04.2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Marit Ingunn Holmvik Marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Tor Arne Stubbe

	Styringsgruppe: • Hanne Marit Ulseth Bjerkan • Anna Dalslåen
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Overhalla kommune	Kommunedirektør Trond Steinvik eller den som kommunedirektøren delegerer.

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Overhalla bestilte i sak 17/21 den 28.04.2021 en forvaltningsrevisjon om tverrfaglig samarbeid for utsatte barn og unge, med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kontrollutvalget foreslo temaet med bakgrunn i administrasjonens innspill om risikoområder.

Kontrollutvalget bruker begrepet **utsatte barn og unge** om barn og unge som er i en livssituasjon hvor de har utfordringer på flere områder samtidig. Det være seg:

- sammensatte behov
- behov for hjelp fra flere parallelle tjenester
- flere identifiserte risikofaktorer som tilsier utfordringer senere i livet.

Fra saksfremstillingen i kontrollutvalget er formuleringen «barn i utfordrende situasjoner» forsøkt beskrevet som at det favner bredt, og kan som eksempel omfatte barn med tiltak fra barnevernet, barn av foreldre med rus- og/eller psykiatriproblem, innvandrerbarn, barn med fysisk eller psykisk funksjonshemming, lære- eller adferdsvansker og barn som blir mobbet i skolen. Prosjektet må **vise hvilke grupper som finnes i kommunen og hvilke behov som er registrert**. Ut fra dette bør forvaltningsrevisjonen undersøke om kommunen har system for tverrsektorielt samarbeid og hvordan det fungerer.

I tillegg er følgende problemstillinger/spørsmål listet opp under kontrollutvalgets behandling:

1. Har kommunen rutiner for tverrsektorielt samarbeid som gjelder på tvers av fagområder og sektorer spesielt med henblikk på utsatte barn og unge?
2. Omfatter rutinene også personell som yter tjenester ut fra driftsavtale med kommunen? (eks. fastlege, fysioterapeut, logoped, synspedagog etc.)
3. Omfatter rutinene også samarbeid med eksterne instanser som politi, private tilbud etc.
4. Dersom rutiner finnes – hvordan fungerer dette i praksis?
5. Hvordan fungerer samarbeidet i forhold til tjenester der andre kommuner står som vertskommune?
6. Er det enkelte områder/grenseflater hvor samhandling er spesielt utfordrende?
7. Har de ulike etater/tjenesteytere en felles forståelse av utfordringene og evner å arbeide mot felles mål?

8. Hvordan er det tverrsektorielle samarbeid forankret i ledelsen, politisk og administrativt?
9. Hvordan implementeres ny praksis på samarbeidsfeltet?
10. I Hvilken grad involveres brukeren selv i planlegging og tjenesteutforming?
11. Hvilke utfordringer og følger har koronaepidemien skapt for slikt samarbeid?
12. Hvordan er klagemulighetene når det tverrfaglige samarbeidet ikke fungerer?

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (heretter Bufdir) skriver at nesten alle barn fra 1-18 år er en del av en utdanningsinstitusjon. Disse institusjonene er viktige for barns utvikling når det gjelder sosial og faglig kompetanse og generell livskvalitet. I Norge går de fleste barn under skolealder i barnehage, og barnehagen sees på som den første delen av utdanningsløpet.¹

I melding til Stortinget² skriver regjeringen at de vil at alle barn og unge skal bli sett og få den hjelpen de trenger når de trenger den, noe som innebærer at kompetansen bør være så nær barna som mulig. Regjeringen ønsker å bygge et lag rundt barn som blant annet inkluderer lærere, spesialpedagogiske ressurser, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Regjeringen vil også styrke samarbeidet mellom foreldre, barnehage, skole, skolefritidsordning (SFO) og andre offentlige tjenester.

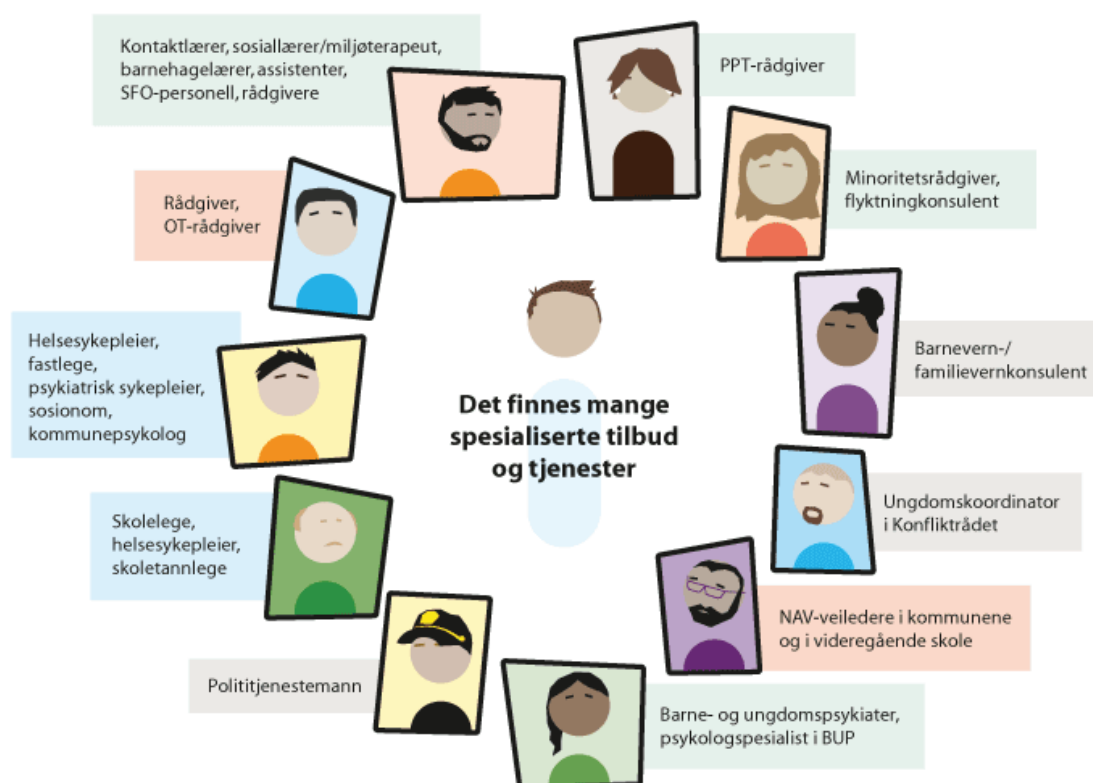
Regjeringen understreker i Stortingsmeldingen at det er i kommunene det viktigste arbeidet skjer, og godt tverrfaglig samarbeid handler om ulike fagmiljøer som arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. Regjeringen har fremhevet følgende mål for tverrfaglig samarbeid:

- Barn og unge som trenger hjelp, blir oppdaget tidlig og får hjelp uavhengig av om utfordringene gjelder lærevansker, psykisk eller fysisk helse, familiesituasjon eller annet.
- Barn og unge og deres familier/foresatte får den helhetlige oppfølgingen de trenger av ulike tjenester.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at alle barn opplever et godt og inkluderende oppvekst-, leke- og læringsmiljø.
- Tverrfaglig samarbeid skal bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring.

¹ Bufdir, 'Barnehage Og Skolegang' <https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Barnehage_og_skole/>

² Kunnskapsdepartementet, Meld. St. 6 Tett På -Tidlig Innsats Og Inkluderende Fellesskap i Barnehage, Skole Og SFO,

Figur 1. Behov barn og familier kan ha for å kontakte ulike tjenester og personer



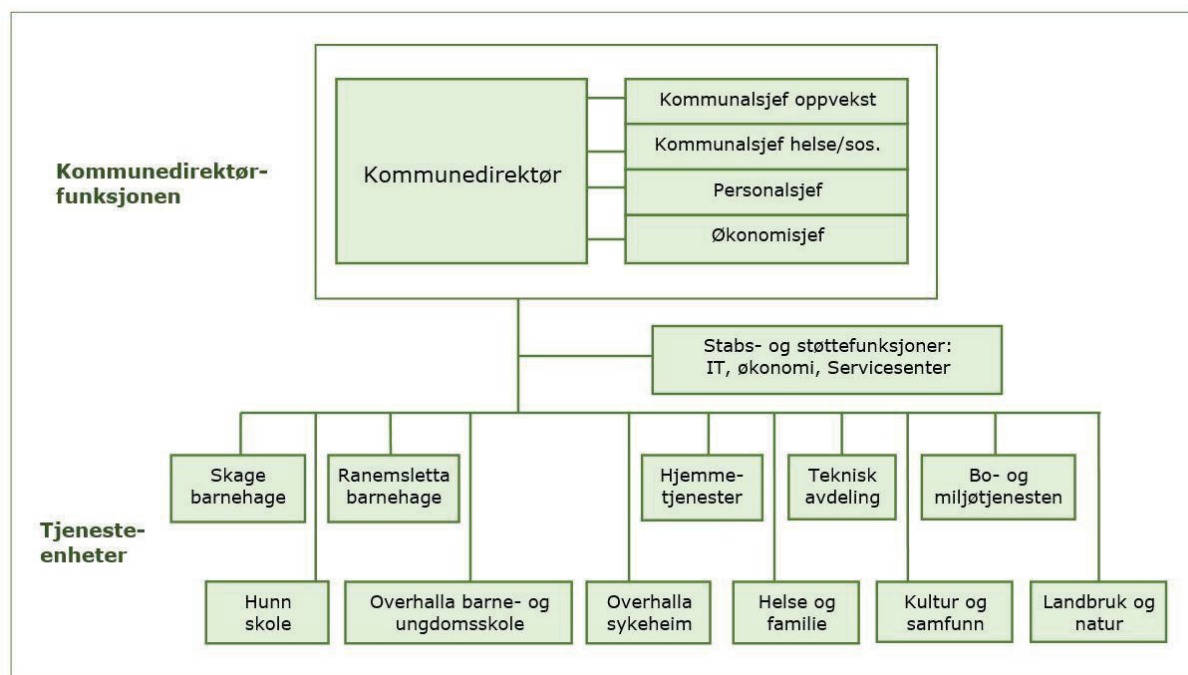
Kilde: Melding til Stortinget 6 (2019-2020)

2.3 Kommunens organisering

Det er kommunene som har ansvaret for tjenestene barnehage og skole. I tillegg har kommunen ansvaret for barneverntjenesten, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og helsestasjon/skolehelsetjenesten. Kommunen har også ansvaret for sosiale tjenester gjennom NAV kommune hvor enkelte sosiale og økonomiske tjenester er spesielt rettet mot barn. Videre har kommunen tjenester og støtte innenfor kultur og aktiviteter.

Figuren nedenfor viser organisasjonskartet til Overhalla kommune.

Figur 2. Organisasjonskart



Kilde: Overhalla kommune

Kommunen er organisert i to hovednivåer: kommunedirektørfunksjonen og 11 tjenesteenheter. 5 av disse tjenesteenheter omfattes av denne forvaltningsrevisjonen. Det er barnehagene Skaga og Ranemsletta, Hunn skole og Overhalla barne- og ungdomsskole samt Helse og familie. Enhetslederne har delegert myndighet innenfor drift, økonomi og personal.

Overhalla kommune samarbeider med andre kommuner om flere tjenester. Fra 01.01.2020 er Namsos kommune vertskommune for samarbeid om bl.a. barnevern, PPT, legevakt og kommuneoverlege.

Fra kommunens årsberetning for 2020 har vi hentet følgende:

«Felles hovedfokus for barnehage og skole har vært **inkluderende barnehage- og skolemiljø (IBS)** dette året. Fra høsten 2018 har vi hatt en ekstra utviklingsveileder i 50% stilling kombinert med jobb i PPT for å støtte ledere og ansatte i barnehagene og skolene både teoretisk og praktisk i arbeidet med IBS.

Vi har hatt store begrensninger med å drive godt nok utviklingsarbeid på grunn av korona fra mars 2020 og utover høsten 2020 og vi har derfor fått utvidet vår avtale med PPT slik at vår veileder er med oss ut mai 2021. Denne stillingen er delvis finansiert gjennom statlige midler.

I tillegg har det vært en prioritet å få på plass **handlingsplaner og felles rutiner for arbeidet med gode barnehagemiljø og skolemiljø**. Også felles rutiner ved observasjoner som krever handling henhold til lovverk. I tillegg til arbeidet med gode psykososiale miljø kreves det godt systematisk arbeid over tid for å gi best mulig tilbud til barn og elever med spesielle behov. Det spesialpedagogiske arbeidet i barnehage og skole er derfor satt i system. Det er utarbeidet nye rutiner og arbeidet med endring av praksis til en mer helhetlig og kollektiv satsing er godt i gang i barnehage og skole. Det vil ta tid før man kan kunne vente å se resultater av denne endringen.»

I 2020 behandlet kommunestyret en forvaltningsrevisjon fra Revisjon Midt-Norge som omhandlet **elevenes psykososiale miljø**. Forvaltningsrevisjonen vurderer om Overhalla kommune jobber systematisk for å sikre elevene et godt psykososialt miljø og om skolene følger opp aktivitetsplikten i opplæringslovens kapittel 9A. Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har manglet, men begynner å få på plass et systematisk arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø. Overhalla kommune har fulgt opp aktivitetsplikten, men at dokumentasjonen kunne vært bedre. De to skolene i kommunen, Hunn skole og Overhalla barne- og ungdomsskole har fulgt opp lovendringen som ble iverksatt høsten 2017, men skoleeier har vært lite delaktig for å lage et felles system for skolene. Gjennom prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø har samarbeidet på tvers av skoler blitt styrket og ansatte har fått kompetanseheving. Skolene har laget aktivitetsplaner fra de nye bestemmelsene kom, og disse har blitt forbedret i flere omganger.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Kilder til revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Revisor avgrenser kommunens hjelpe- og støttetjenester til å dreie seg om helsestasjon- og skolehelsetjeneste, barnevern og PPT. Disse tjenestene er viktige samarbeidspartnere for barnehager og skoler, og det er derfor viktig å undersøke hvordan samarbeidet med disse tjenestene fungerer. Videre avgrenses prosjektet til å omfatte utsatte barn og unge/barn i gråsonen. Vi kommer nærmere tilbake til definisjonen i rapporten.

3.2 Problemstillinger

Problemstillinger som skal besvares i prosjektet er følgende:

3. Hvilket arbeid gjør Overhalla kommune for å identifisere utsatte barn og unge?
4. Har Overhalla kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom barnehage, skole, PPT, barnevern og helsestasjon- og skolehelsetjeneste?
 - Organisering
 - Forebyggende arbeid
 - Samarbeidsfora mellom tjenestene
 - Taushetsplikt og opplysningsplikt

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene utgjør en objektiv målestokk i forvaltningsrevisjon. Regelverket innen både barnehage, skole, helsestasjons-/skolehelsetjeneste, PPT og barnevern understreker viktigheten av riktige tjenester til riktig tid. Et samordnet og helhetlig tjenestetilbud er gjerne formulert som lovpålagt samarbeid med kommunens øvrige tjenester, mens tidlig innsats ofte er formulert som meldeplikter og krav til tjenestens tilgjengelighet for brukerne. I tillegg har man lokale ambisjoner og mål som er formulert i planer, avtaler og erklæringer.

Listen nedenfor er ikke uttømmende, men det er viktig å understreke at revisjonens vurderinger forankres i de vedtatte problemstillingene og kildene som er relevante for dem.

- Lov om barnehager (barnehageloven), LOV-2005-06-17-64
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven), LOV-1992-07-17-100
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), LOV-2011-06-24-30

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), LOV-1998-07-17-61
- Kommunens egne retningslinjer

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil i denne forvaltningsrevisjonen i hovedsak bruke intervju som metode, eventuelt i kombinasjon med spørreundersøkelse. Intervju med sentrale ledere, og spesielt de som arbeider direkte med denne gruppen av utsatte barn og unge, vil få frem detaljer og nyanser rundt problemstillingene, og gir revisor muligheten til å gå i dybden.

Virksomhetsplaner, rapporter, rutiner og prosedyrer vil innhentes for å beskrive organiseringen av det forebyggende arbeidet i hjelpe- og støttetjenestene. Dersom kommunen har statistikk over antall meldinger, undersøkelser og ulike typer tiltak tilgjengelig vil revisor bruke dette til å beskrive utviklingen innenfor tjenestene.

Revisor vil vurdere hvorvidt det blir nødvendig å foreta gjennomgang av et utvalg saker innenfor PPT, barnevern og helsestasjons- og skolehelsetjeneste.

Stjørdal, 19.05.2021

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Bufdir, 'Barnehage Og Skolegang'
<https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Barnehage_og_skole/>

Overhalla kommune sin hjemmeside

Overhalla kommune årsberetning og årsmelding 2020



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Prosjekt nr: FR 1181 Kommune: Overhalla

Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:
Tverrfaglig samarbeid utsatte barn og unge

Hovedreferanse:
Kommuneloven § 24-4
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3
RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4
RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13
RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6
Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. <i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Straumsnes, 12.05. 2021

Marit Ingunn Holmvik
Oppdragsansvarlig revisor



Referatsaker juni 21

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

03.06.2021

Saknr

22/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 21/101 - 3

Forslag til vedtak

Referatene anbefales godkjent

Vedlegg

Delegering av myndighet til kommunalt oppgavefellesskap

Direktoratet for Sikkerhet og Beredskap - Kommuneundersøkelsen 2021

Vannportalen - Kommunene sine oppgaver og ansvar i vannforvaltningen

Kan et politisk organ ha gruppearbeid

Vertskommunesamarbeid handler om å overføre myndighet

Det er meningen at dette skal svi

Saksopplysninger

Det kan bli lagt frem ytterligere referater i møtet.

Vurdering

Referatene anbefales tatt til orientering.

Delegering av myndighet til kommunalt oppgavefellesskap

Av Nicolay Biørn-Lian, Samfunnsbedriftene. 26. april 2021

Et kommunalt oppgavefellesskap kan ikke treffe enkeltvedtak

Kommunale oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe «enkelvedtak», altså forvaltningsvedtak som gjelder bestemte personer. Det går frem av departementets ferske svarbrev.

Det var i slutten av februar i år at Samfunnsbedriftene ba Kommunal- og moderniseringsdepartementet avklare om et kommunalt oppgavefellesskap kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak.

- Bakgrunnen var at det hadde oppstått uklarheter rundt forholdet mellom kommuneloven § 5-4 om kommunens generelle adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter - og kommuneloven § 19-1 andre ledd som fastsetter en delegeringsskranke til oppgavefellesskap, forklarer advokatfullmektig Elen Schmedling Gimnæs i Samfunnsbedriftene.

Nå har departementet kommet med en tolkningsuttalelse til Samfunnsbedriftene. Der slås det fast at begrepet «vedtak» er videre i kommunelovsammenheng enn i forvaltningsloven. Kommunelovens bestemmelser om delegering i § 5-4 gjelder både vedtak (enkelvedtak og forskrifter) etter forvaltningsloven og andre former for avgjørelser som en kommune kan treffe.

Mulighet for å løse oppgaver sammen

Kommuneloven åpner for at to eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunene kan bestemme om oppgavefellesskapet skal være et eget rettssubjekt eller ikke.

Kommuneloven § 19-1 andre ledd bestemmer at slike oppgavefellesskap ikke kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Departementet legger derfor til grunn at dette både gjelder oppgavefellesskap som er egne rettssubjekt og oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekt.

Siden kommunelovens § 5-4 gjelder adgangen til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, er kommunale oppgavefellesskap som er egne rettssubjekt isolert sett omfattet av denne bestemmelsen.

Får ikke delegere myndighet til enkeltvedtak

Departementet legger likevel avgjørende vekt på at muligheten for å delegere til kommunale oppgavefellesskap er særskilt regulert i § 19-1 andre ledd. Lovgiveren har her tatt konkret stilling til at kommunale oppgavefellesskap ikke kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak.

Departementet legger etter dette til grunn at et kommunalt oppgavefellesskap ikke kan gis generell myndighet til å treffe enkeltvedtak. De kan kun gis myndighet til å fatte slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskudd.

Hva er begrunnelsen?

- Samfunnsbedriftene kan ikke se det er gitt noen særskilt begrunnelse for denne delegeringsskranken til oppgavefellesskap, hverken i forarbeidene til kommuneloven eller i tolkningsuttalelsen fra departementet, sier Schmedling Gimnæs.

- På et vis kan det stilles spørsmål om hvorfor det kan være adgang til å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til et IKS og AS hvis særlovgivningen åpner for det, men ikke til et kommunalt oppgavefellesskap, som tross alt står nærmere kommunen.

- Samfunnsbedriftene oppfatter at det kan ha en sammenheng med hva et kommunalt oppgavefellesskap er tiltenkt å være fra lovgiverens side, nemlig «en enkel samarbeidsmodell for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver», jf. Prop. 46 L punkt 19.3.4.1.

- Kommunalt oppgavefellesskap synes dermed å være ment for samarbeid om typiske driftsoppgaver, løsning av kommunale fellestjenester og lignende, og ikke samarbeid om mer individrettede tjenester der kommunen har myndighet i lov til å treffe enkeltvedtak.

- Modellens tiltenkte anvendelsesområde kan kanskje bidra til å forklare hvorfor man ikke har sett det som nødvendig eller hensiktsmessig å åpne for at kommunen kan delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til slike samarbeid, avslutter Schmedling Gimnæs.



Regjeringen.no

§ 19-1: Delegering av myndighet til kommunalt oppgavefellesskap

Tolkningsuttalelse | Dato: 22.04.2021

Mottager: Samfunnsbedriftene

Vår referanse: 21/1418

Om forholdet mellom kommuneloven § 5-4 og § 19-1 andre ledd.
Kan kommunalt oppgavefellesskap gis myndighet til å treffe enkeltvedtak?

Brevdato: 13. april 2021

Svar på spørsmål om kommuneloven § 19-1 andre ledd - delegering til kommunalt oppgavefellesskap

Vi viser til henvendelse 23. februar 2021. Spørsmålet i henvendelsen dreier seg om forholdet mellom kommuneloven § 5-4 og kommuneloven § 19-1 andre ledd. Reguleres delegeringsadgangen når det gjelder myndighet til å treffe enkeltvedtak til oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt av § 5-4 eller av § 19-1 andre ledd første punktum?

Innledende om kommuneloven §§ 5-3 og 5-4

Kommunelovens generelle delegeringsbestemmelser følger av §§ 5-3 og 5-4.

Felles for disse bestemmelsene er at de regulerer kommunestyrets adgang til å delegere myndigheten til å treffe "vedtak". I Prop. 46 L (2017– 2018) s. 330 og 331 drøfter departementet kommunelovens vedtaksbegrep. Selv om drøftelsen gjøres i forbindelse med spørsmålet om hvilke vedtak som skal kunne lovlighetskontrolleres (lovkapittel 27), gjelder drøftelsen generelt for hele loven. Departementet konkluderer med at *[b]egrepet «vedtak» i kommunelovsammenheng er videre enn forvaltningsloven, og omfatter avgjørelser som ikke er vedtak etter sistnevnte lov.*

Kommunelovens generelle delegeringsbestemmelser gjelder altså både vedtak (enkeltvedtak og forskrifter) etter forvaltningsloven § 2 første ledd b) og c) og andre former for avgjørelser som en kommune kan treffe.

Kommuneloven § 5-4 regulerer ifølge paragrafoverskriften kommunestyrets adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter. Bestemmelsen er generelt utformet, men er delt opp i to ledd. Første ledd regulerer adgangen til å delegere i «saker som gjelder lovpålagte oppgaver». Andre ledd regulerer delegeringsadgangen i «andre saker». De fleste saker som gjelder enkeltvedtak vil omfattes av første ledd, siden kommunene som oftest treffer enkeltvedtak som følge av en lovpålagt oppgave. Det er imidlertid ikke et vilkår for at en avgjørelse skal være å anse som et enkeltvedtak at den treffes med hjemmel i lov. I prinsippet kan det derfor tenkes at også § 5-4 andre ledd kan være et hjemmelsgrunnlag for å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak.

Innledende om kommuneloven § 19-1

Kommuneloven § 19-1 første ledd bestemmer at to eller flere kommuner eller fylkeskommuner sammen kan opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Det er opp til kommunene selv å bestemme om oppgavefellesskapet skal være et eget rettssubjekt eller ikke, jf. § 19-4 fjerde ledd bokstav b.

Kommuneloven § 19-1 andre ledd første punktum bestemmer at *[e]t oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak.*

Lovens ordlyd sonderer ikke mellom oppgavefellesskap som henholdsvis er og ikke er et eget rettssubjekt. Departementet mener at det heller ikke legges opp til en slik sondring i lovens forarbeider. I merknaden til bestemmelsen, jf. Prop. 46 L (2017–2018) s. 400, er det riktignok gjort en slik sondring i § 19-1 andre ledd *andre punktum*, men altså ikke etter bestemmelsen i *første punktum*.

Departementet legger derfor til grunn at § 19-1 andre ledd første punktum regulerer delegeringsadgangen både til oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt.

Forholdet mellom kommuneloven § 5-4 og § 19-1 andre ledd

Spørsmålet er altså om delegeringsadgangen reguleres av kommuneloven § 5-4 eller av § 19-1.

Siden § 5-4 gjelder delegeringsadgangen til andre rettssubjekter, er kommunalt oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt isolert sett omfattet av denne bestemmelsen. Departementet legger likevel avgjørende vekt på at delegeringsadgangen til kommunale oppgavefellesskap er særskilt regulert i § 19-1 andre ledd. Lovgiveren har i dette tilfellet tatt konkret stilling til at kommunale oppgavefellesskap ikke kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Det fremgår over at departementet mener at § 19-1 andre ledd første punktum gjelder både de oppgavefellesskapene som er eget rettssubjekt og de som ikke er eget rettssubjekt.

Departementet legger etter dette til grunn at et kommunalt oppgavefellesskap ikke kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. De kan bare gis myndighet til å fatte vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskudd, jf. § 19-1 andre ledd andre punktum.

Med hilsen

Ragnhild Spigseth (e.f.)
kst. avdelingsdirektør

Kommune-undersøkelsen 2021

Sammendrag

DSB har siden 2002 gjennomført en spørreundersøkelse blant landets kommuner om status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.

På grunn av pågående pandemihåndtering er årets undersøkelse tatt ned i omfang, men dekker fortsatt hovedelementene i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. 80 prosent av kommunene har svart på årets undersøkelse, noe som er en lavere svarprosent enn de foregående årene. Dette tolker vi som en konsekvens av kommunenes høye arbeidsbelastning i forbindelse med pandemien. Flere av svarene og kommentarene i undersøkelsen understreker også dette:

"Beredskapsfeltet i 2020 har hovedsakelig handlet om pandemien og i liten grad øvrige deler av fagfeltet".

Undersøkelsen viser likevel at det jobbes jevnt og godt for å oppfylle kommunal beredskapsplikt ute i kommunene, selv om flere kommenterer at pandemihåndteringen har gått på bekostning av revisjon av planer.

Blant de kommunene som har svart på undersøkelsen oppgir 97 prosent at de har gjennomført en helhetlig ROS-analyse for kommunen. Bare 66 prosent oppfyller likevel alle de utvalgte minimumskravene til analysen. Dette er det samme resultatet som de to siste årene, og viser at det fortsatt gjenstår noe arbeid med å heve kvaliteten på ROS-analysene.

Utfordringen for kommunene er, som tidligere år, å ha ROS-analyser som ikke er for gamle. Nesten 30 prosent av kommunene har en ROS-analyse som er fra 2016 eller tidligere. For at arbeidet med samfunnssikkerhet ikke blir en pliktøvelse for å tilfredsstille gitte krav, er det viktig at resultatene i ROS-analysen brukes aktivt og systematisk. DSB ønsker å løfte fram betydningen av akkurat dette kravet.

97 prosent svarer at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan, mot 95 prosent i fjor. Under halvparten (47 prosent) av disse oppfyller samtlige minimumskrav. Overordnet beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum skal den revideres en gang per år. Bare halvparten av kommunene (53 prosent) oppgir at de reviderte planen i 2020, mens 7 prosent svarer at de er i gang med revidering inneværende år. Beredskapsplanen skal i tillegg øves hvert annet år. 84 prosent svarer at de har øvd de siste to årene.

For å kunne jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet, må det utarbeides mål og plan for oppfølging. 81 prosent av kommunene svarer at de har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, mens 69 prosent har en plan for oppfølging.

Selv om det ikke er lovpålagt, velger flere kommuner å etablere kommunale beredskapsråd. I år svarer 75 prosent at de har etablert dette i sin kommune, mot 70 prosent i fjor.

Et positivt resultat i årets undersøkelse er at kommunene ser ut til å samarbeide mer om krisehåndtering enn de har gjort tidligere. Kommunene melder også om tett og god oppfølging og veiledning fra Statsforvalteren gjennom det siste året.

[Tilbake til innholdsfortegnelse](#)

1. Innledning

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet på lokalt nivå. De har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom regelverket knyttet til kommunal beredskapsplikt. I tillegg er kommunene lokal planmyndighet og har ansvaret for at det også tas hensyn til samfunnssikkerhet i planlegging etter plan- og bygningsloven. Siden 2002 har DSB jevnlig gjennomført en spørreundersøkelse blant landets kommuner om status for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Undersøkelsens formål er ikke å dokumentere status på beredskapsarbeidet i hver enkelt kommune, men å få et overordnet bilde av status på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommune-Norge.

Årets undersøkelse er den 17. i rekken.

På grunn av pågående pandemihåndtering og stort arbeidspress i kommunene, har vi valgt å ta årets undersøkelse noe ned i omfang sammenlignet med tidligere år. Mange kommuner gir tilbakemeldinger om at pandemien naturlig nok har preget prioriteringene i 2020. Det gjenspeiler seg både i lavere svarprosent enn tidligere år og i noen av resultatene. Flere kommenterer at de har lagt bak seg et spesielt arbeidsår:

«Året 2020 har vore prega av faktisk og praktisk krisehandtering.»

Undersøkelsen er gjennomført elektronisk ved hjelp av spørreundersøkelsesverktøyet SurveyXact. Kommuneundersøkelsen sendes til beredskapskoordinator i kommunen, der vi anbefaler at respondentene, etter behov, trekker inn annen nødvendig fagkompetanse ved besvarelse av undersøkelsen. Fylkesberedskapssjefene hos statsforvalteren bruker resultatene fra kommuneundersøkelsen aktivt i sitt oppfølgingsarbeid.

Sammen med statsforvalterens tilsyn, utgjør kommuneundersøkelsen DSBs grunnlag for vurdering av status for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene. På bakgrunn av resultatene vurderer DSB og statsforvalterne behov for oppfølging og bistand til kommunene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle landets kommuner 5. januar med endelig svarfrist 29. januar. DSB har fått hjelp fra statsforvalterne i å minne kommunene på besvarelsen. 80 prosent av landets kommuner har svart på årets undersøkelse.

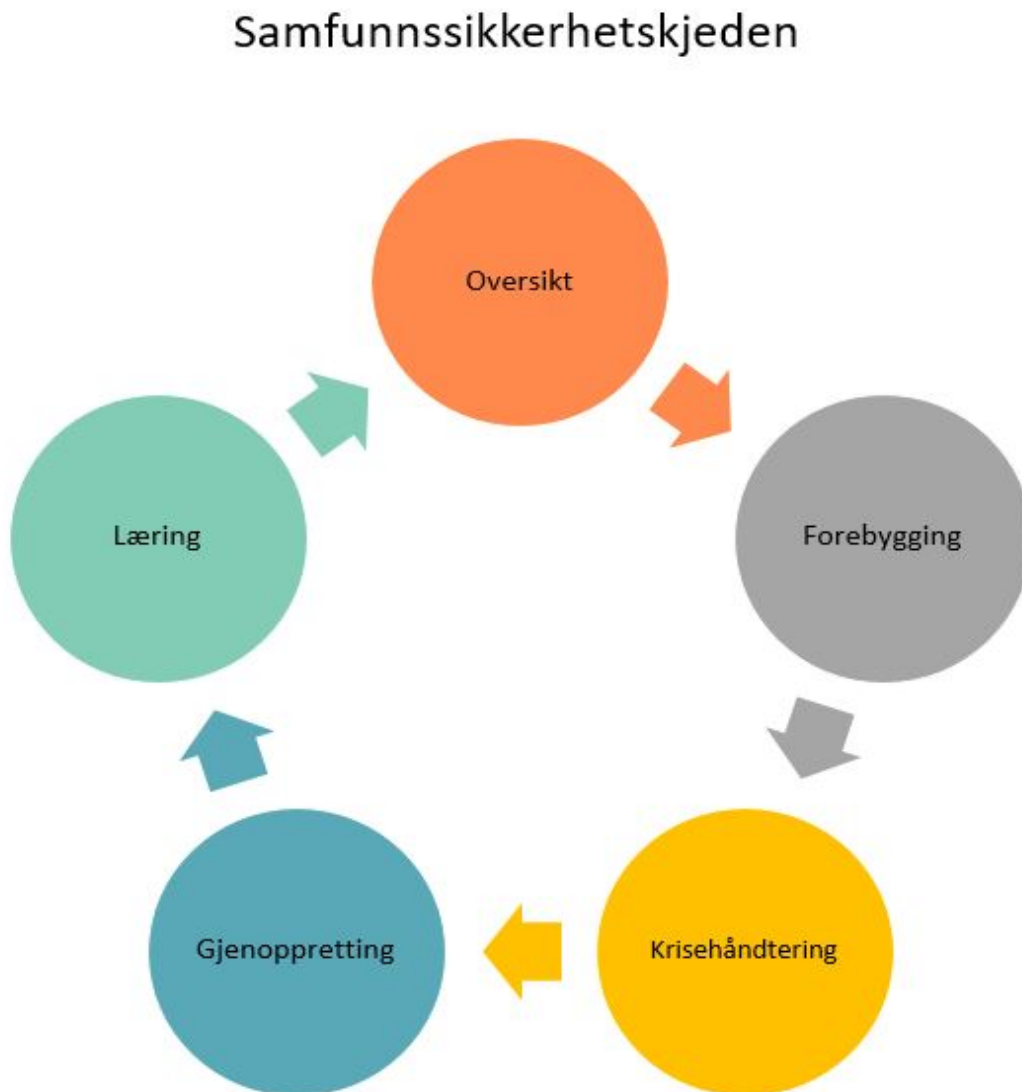
[Tilbake til innholdsfortegnelse](#)

2. Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt

Kommunenes lovpålagte beredskapsplikt er gitt i §§ 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven. Disse er videre konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Viktige virkemidler i samfunnssikkerhetsarbeidet er helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan.

Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt retter seg mot uønskede hendelser som utfordrer kommunen. Krav til kommunen om rutiner knyttet til hverdagshendelser finnes i annet regelverk.

Kommunal beredskapsplikt gir kommunen en rolle som lokal samordner. Samordningsansvaret innebærer at kommunen tar en pådriverrolle og inviterer med andre samfunnssikkerhetsaktører. Samordningen gjelder for alle oppgavene i samfunnssikkerhetskjeden, fra å ha oversikt over risikoforhold i kommunen, til å tenke forebygging, krisehåndtering, og til gjenoppbygging og læring etter hendelser og øvelser (figur 1).



Figur 1. For å illustrere at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være helhetlig og systematisk, presenteres elementene ofte i et såkalt Demings hjul – en metode for kvalitetsforbedring. Alle ledd i hjulet eller kjeden er avhengig av samordning på tvers av sektorer, og et godt samarbeid med private og frivillige aktører.

2.1 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

En viktig forutsetning for et godt kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid er å ha oversikt og kunnskap om risiko og sårbarhet i kommunen. Det er derfor et lovpålagt krav om at alle kommuner skal utarbeide en helhetlig ROS-analyse.

- 97 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført helhetlig ROS (figur 2).

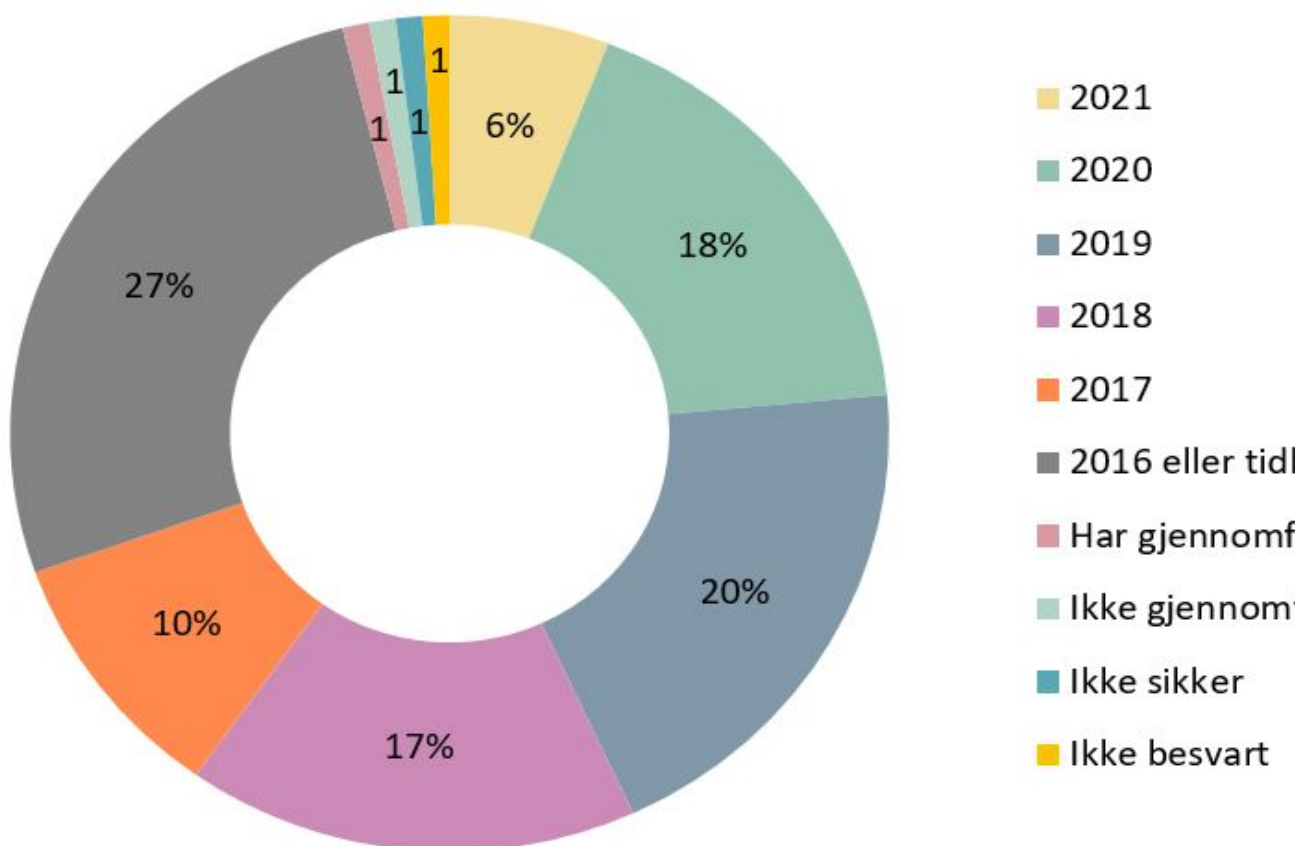
Gjennomføringen av helhetlig ROS har stabilisert seg på et høyt nivå i kommunene. For at helhetlig ROS skal være et nyttig og oppdatert planleggingsgrunnlag, anbefaler DSB at helhetlig ROS revideres hvert fjerde år, i forbindelse med utarbeidelse av kommunal planstrategi. Helhetlig ROS skal for øvrig revideres ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

- 71 prosent av kommunene oppgir at de har gjennomført en helhetlig ROS i løpet av de fire siste årene.

Resultatene viser at det fortsatt er en vei å gå for at alle kommuner til enhver tid har en oppdatert ROS-analyse. Flere kommenterer at planlagt revisjon av helhetlig ROS har blitt forsinket på grunn av covid-19-håndteringen:

«Ny helhetlig ROS skulle vært ferdigstilt i 2020, men er forsinket grunnet pandemien.»

Helhetlig ROS



Figur 2. Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS og i hvilket år.

2.1.1 Minimumskravene til helhetlig ROS

Forskrift til kommunal beredskapsplikt stiller noen minimumskrav til den helhetlige ROS-analysen. Analysen skal som et minimum omfatte:

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

I kommuneundersøkelsen har vi valgt ut noen av minimumskravene (krav a, b, d og e) for å kunne si noe om kvaliteten på de analysene som er gjort.

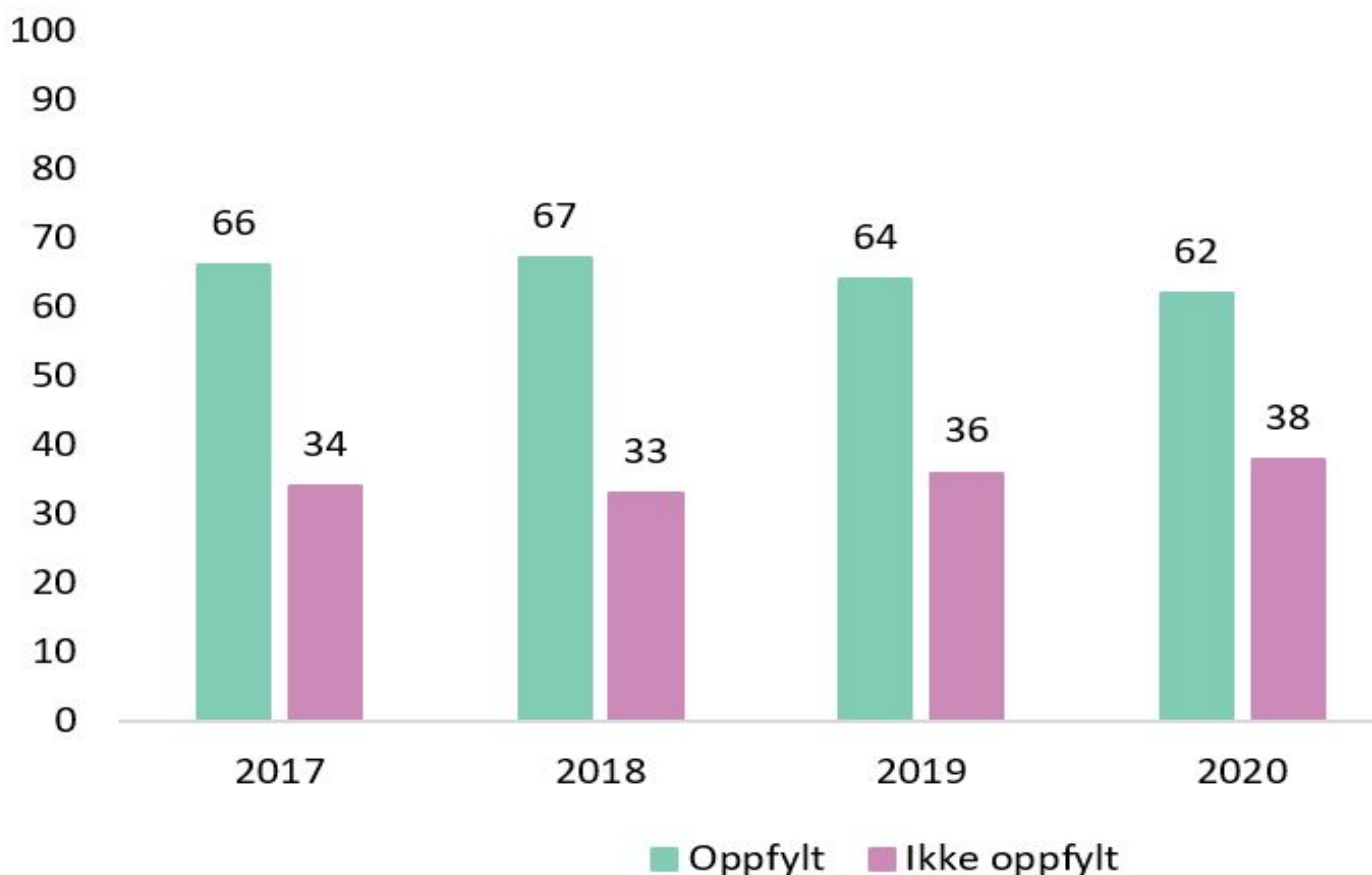
- Blant kommuner som har gjennomført helhetlig ROS, oppgir 98 prosent at de har gjort vurderinger av fremtidig risiko og sårbarhet. 96 prosent oppgir at de har vurdert risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område. 97 prosent oppgir at de har vurdert særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner.

Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse presenteres i kapittel 2.1.2 (minimumskrav (e)).

Selv om 97 prosent av kommunene oppgir at de har helhetlig ROS, så får vi et annet bilde når vi knytter svarene opp mot de utvalgte minimumskravene omtalt over.

- Blant de kommunene som har svart på undersøkelsen er det 66 prosent som oppfyller utvalgte krav (figur 3). Det er omtrent på samme nivå som før.
- 34 prosent oppfyller ikke et eller flere krav (figur 3).

Oppfylt minimumskrav i helhetlig



Figur 3. Andelen kommuner som oppfyller minimumskrav, og andelen som mangler ett eller flere krav. 2017-2021. Utvalget (som gir disse resultatene) er basert på alle de kommunene som har svart på undersøkelsen, og ikke bare de som har svart at de har helhetlig ROS. Det betyr at kommuner som har svart at de ikke har gjennomført helhetlig ROS, at de ikke er sikre eller ikke har svart på noen av spørsmålene om ROS, er med i utvalget og er plassert i kategorien ikke oppfylt. Det innebærer at antallet kommuner blir høyere og at den gruppen som oppfyller minimumskravene utgjør en lavere prosentandel, enn slik resultatene har vært presentert tidligere år.

23 prosent av kommunene mangler bare ett krav for å oppfylle alle minimumskravene. Det kravet flest kommuner mangler, er en oppdatert ROS-analyse som ikke er mer enn fire år.

Ved å presentere resultatene i kart, får vi et bilde av hvordan svarene fordeler seg geografisk. Selv om kartet viser resultater på kommunenivå, er vi klar over at det kan være feilregistreringer blant kommunenes svar på spørsmålene om ROS. Kartet gir likevel en god framstilling av fylkesvise variasjoner.

Kartet (figur 4) viser at Rogaland og Oslo og Viken har den største andelen av kommuner som oppfyller flest minimumskrav til helhetlig ROS.

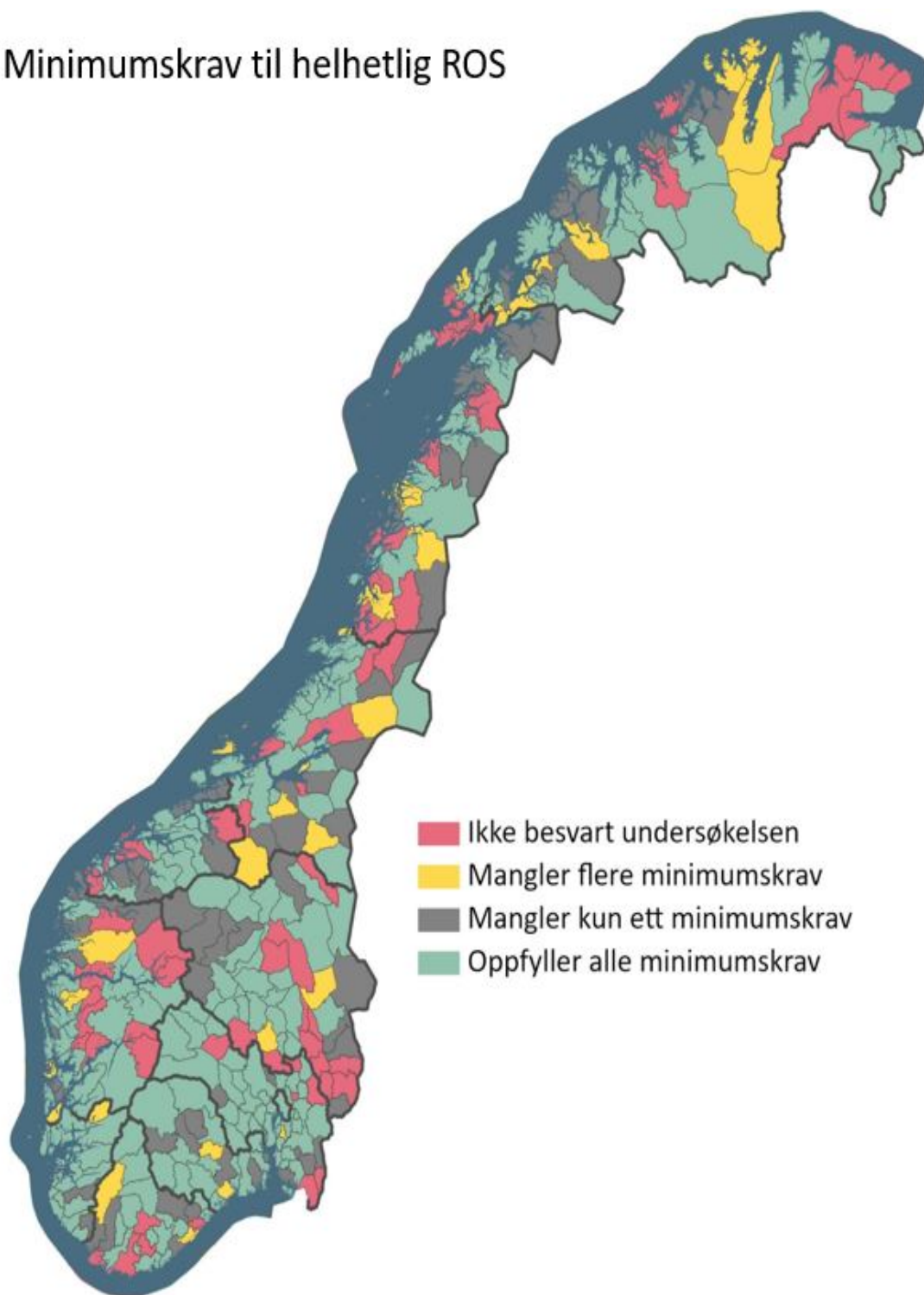
For å kunne utvikle og forbedre samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen er det viktig at kommunen jevnlig vurderer om ny kunnskap gjør at risiko- og sårbarhetsbildet er endret. Det kan for eksempel være ny kunnskap om klimaendringer som det er viktig at kommunen tar hensyn til. Det kan også være gjennomført tiltak som har ført til endringer i risikobildet, som etablering av ny virksomhet som håndterer farlige stoffer i kommunen. Eller om kommunen har hatt øvelser eller hendelser som har avdekket nye sårbarheter.

Slike vurderinger kan føre til behov for oppdatering av risiko- og sårbarhetsbildet, slik denne kommunen har gjort:

«Etter to alvorlige hendelser, e-kom bortfall 06.01.2020 og nedstenging i mars 2020 pga Covid-19 hadde vi en revisjon av ROS analysen som ble vedtatt av kommunestyret des 2020.»

Ny kunnskap som påvirker risikobildet i større grad kan gi behov for full gjennomgang av analysen. Revisjonen - liten eller stor - skal uansett alltid behandles videre i en ny plan for oppfølging.

Minimumskrav til helhetlig ROS



Figur 4. Kart som viser en oversikt over hvilke kommuner som oppfyller alle minimumskravene til helhetlig ROS (grønn), hvilke kommuner som bare mangler ett krav (grå) og hvilke kommuner som mangler flere minimumskrav (gul) eller ikke har besvart (rød).

2.1.2 Kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur

I forskrift til kommunal beredskapsplikt er det lagt vekt på å vurdere særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. Vurderingene kan avdekke behov for tiltak for å sikre opprettholdelsen av kritiske funksjoner ved uønskede hendelser. De som har gjennomført helhetlig ROS, har derfor blitt spurt om de har vurdert sin evne til å opprettholde følgende utvalgte funksjoner ved en uønsket hendelse. Dette er minimumskrav (e) omtalt i kap.2.1.1. Til spørsmålet om kommunen, i sin helhetlige ROS-analyse, har vurdert evnen til å opprettholde følgende funksjoner ved uønskede hendelser, svarer:

- 99 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde helse- og omsorgstjenester.
- 98 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde kriseledelse.
- 98 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde vann og avløp.
- 95 prosent at de har vurdert evne til å opprettholde brann- og redningstjenester.

2.2 Overordnet beredskapsplan

Kommunene må være forberedt på å håndtere ulike typer uønskede hendelser, og på bakgrunn av den helhetlige ROS-analysen skal de utarbeide en overordnet beredskapsplan. Den overordnede beredskapsplanen er ikke ment å skulle samle og gjengi alle de enkelte beredskapsplanene i kommunen, men gi en struktur som viser sammenhengen mellom overordnet beredskapsplan og beredskapsplaner innen ulike fagområder.

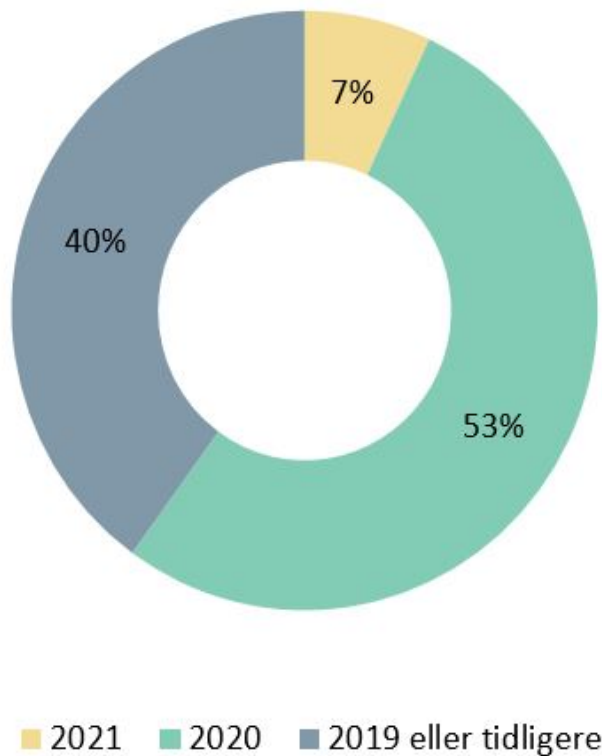
Antall kommuner som har overordnet beredskapsplan på plass har vært stabilt høy over flere år. Resultatene i årets undersøkelse bekrefter trenden.

- 97 prosent av kommunene oppgir at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum skal den revideres én gang per år.

- 7 prosent er i gang med revidering inneværende år og 53 prosent reviderte planen i 2020. 40 prosent reviderte planen i 2019 eller tidligere (figur 5).

Overordnet beredskapsplan



Figur 5. Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og fra hvilket år.

Det er viktig at alle kommuner jobber med å tilfredsstille lovkravet om en oppdatert beredskapsplan. I år er det flere kommuner som bemerker at revisjon av beredskapsplanen er utsatt på grunn av pandemihåndteringen. Samtidig er det viktig at endringer blir tatt inn i beredskapsplanen fortløpende. En kommune utdyper sitt svar slik:

«Vi har ukentlig møte i kriseledelsen og pandemien gir oss fortløpende forbedringspunkter som vi tar inn i planen.»

2.2.1 Minimumskravene til overordnet beredskapsplan

Overordnet beredskapsplan skal utarbeides med utgangspunkt i helhetlig ROS.

- 74 prosent av de som har overordnet beredskapsplan svarer at den helhetlige ROS-analysen danner utgangspunktet for planen.
- 23 prosent svarer at ROS-analysen delvis ligger til grunn for beredskapsplanen.

I tillegg skal beredskapsplanen, som et minimum, inneholde:

- a) en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelse skal samles
- b) en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen
- c) en ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser
- d) evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige ROS-analysen
- e) plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte

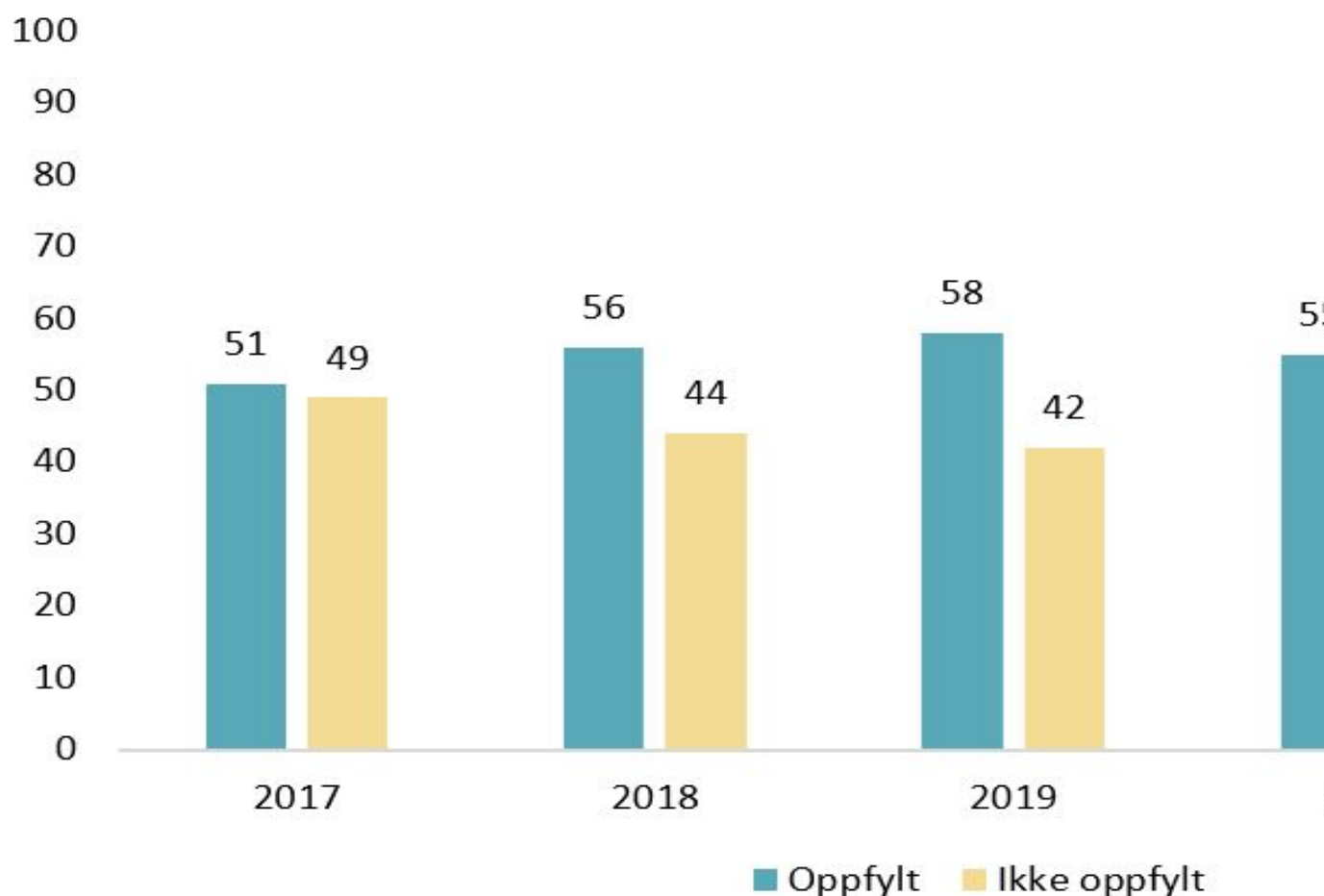
For å kunne si noe om kvaliteten på overordnet beredskapsplan, har vi spurt om oppfølgingen av disse minimumskravene (med unntak av plan for befolkningsvarsling).

Blant kommunene som har utarbeidet overordnet beredskapsplan, oppgir alle at de har en plan for kommunens kriseledelse.

- 99 prosent oppgir at de har varslingslister på plass.
- 96 prosent har oversikt over interne og eksterne ressurser.
- 95 prosent oppgir at de har en plan for krisekommunikasjon.
- 87 prosent oppgir at de har en evakueringsplan.

47 prosent av kommunene har en beredskapsplan som oppfyller samtlige av de utvalgte kravene, mens 53 prosent mangler ett eller flere krav.

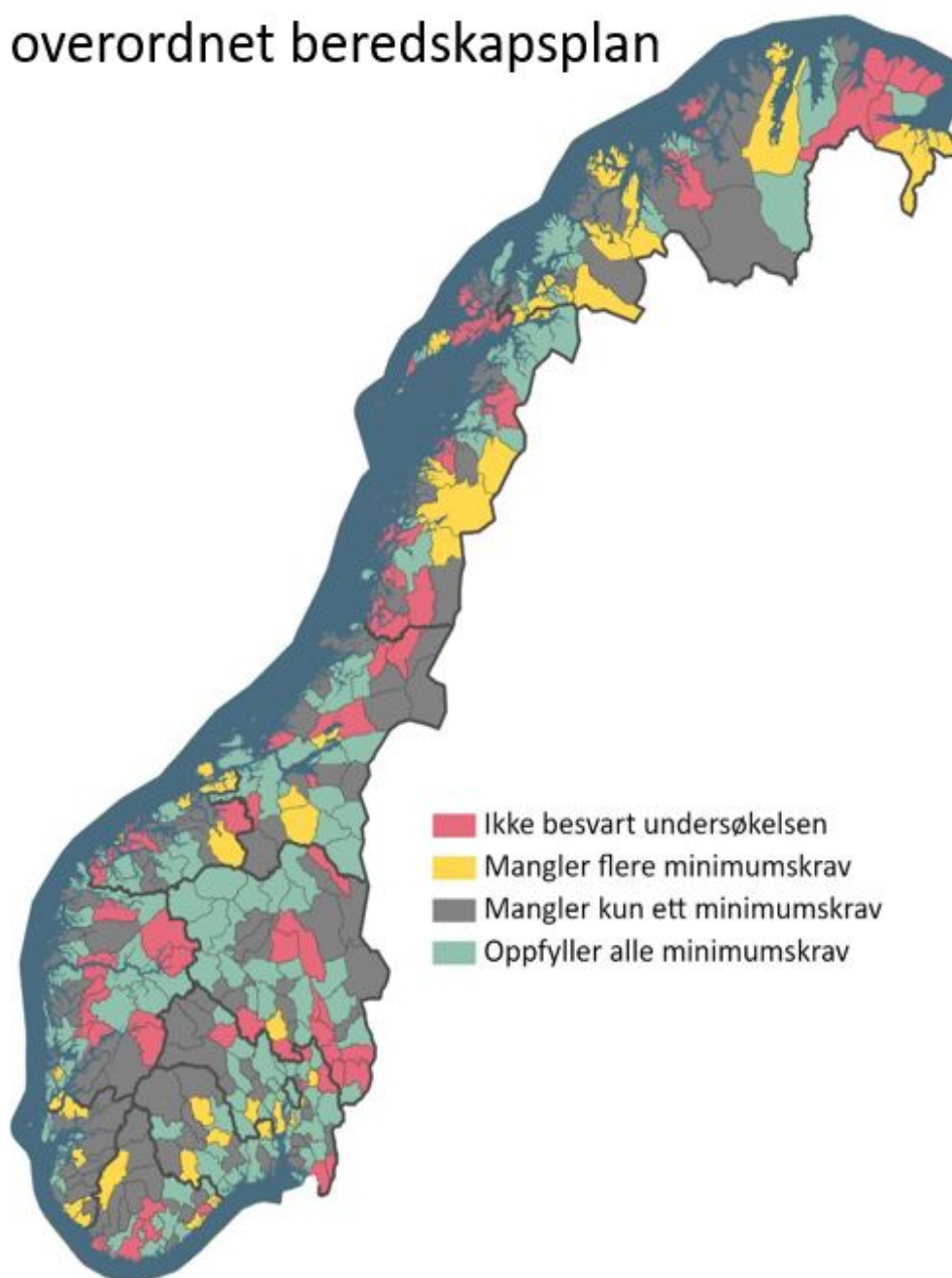
Oppfylt minimumskrav i overordnet b



Figur 6. Andelen kommuner som har en overordnet beredskapsplan som oppfyller samtlige minimumskrav, og andelen som mangler ett eller flere krav. 2017-2021.

Samlet sett har det vært en positiv utvikling de siste årene med at flere kommuner har samtlige minimumskrav på plass. I årets undersøkelse melder flere av kommunene at de ikke har hatt tid til å revidere overordnet beredskapsplan på grunn av pandemihåndteringen. Det forklarer den markante nedgangen fra 55 til 47 prosent fra i fjor. Ser vi nærmere på tallene, ser vi at 40 prosent mangler bare ett minimumskrav. I fjor var dette tallet 28. Det kravet flest mangler er en oppdatert beredskapsplan.

Minimumskrav til overordnet beredskapsplan



Figur 7. Kart som viser en oversikt over hvilke kommuner som oppfyller alle minimumskravene til overordnet beredskapsplan (grønn), hvilke kommuner som kun mangler ett krav (grå) og hvilke kommuner som mangler flere krav (gul) eller ikke har besvart spørsmålet (rød).

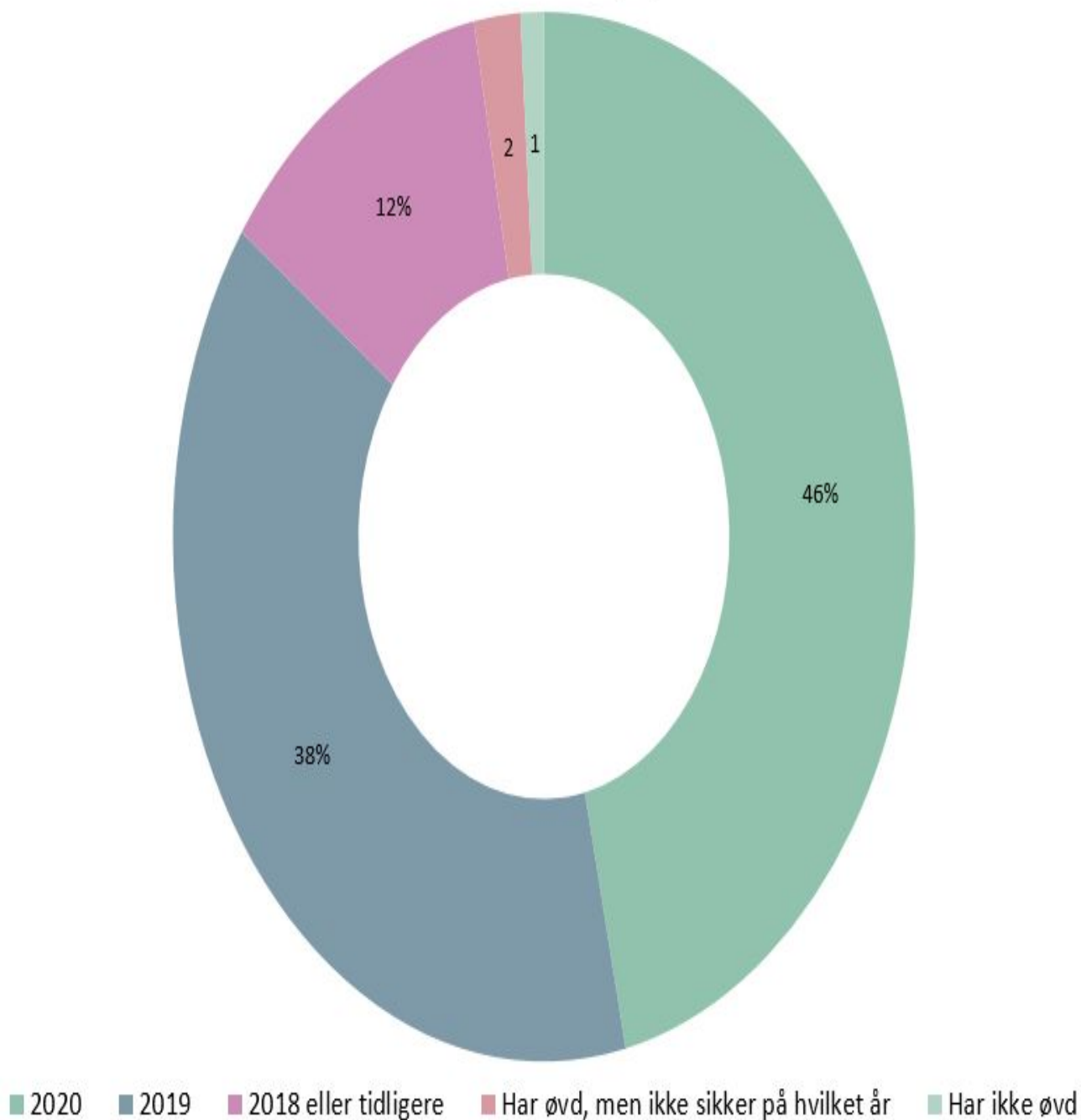
Ser vi på kartet som viser oversikten over kommuner med oppfylte minimumskrav til overordnet beredskapsplan ser vi at det er kommuner i Vestfold og Telemark og Oslo og Viken som oppfyller flest krav (figur 7).

2.2.2 Er beredskapsplanen øvd?

Forskrift til kommunal beredskapsplikt stiller krav om at kommunen skal øve beredskapsplanen hvert annet år. Scenarioene som øves bør hentes fra kommunens helhetlige ROS-analyse. Dersom det skjer en alvorlig hendelse i en kommune, er håndteringen avhengig av samvirke med andre aktører. Øvelser er derfor en viktig arena for kommunen i å utvikle sin samordningsrolle.

- 84 prosent av kommunene svarer at de har øvd egen beredskapsorganisasjon i løpet av de siste to årene (figur 8).

Øvd beredskapsplan



Figur 8. Andelen kommuner som har øvd overordnet beredskapsplan, og hvilket år den sist ble øvd.

Det er flere kommuner som bemerker at de har håndtert reelle hendelser i 2020 og mange ser på håndtering av hendelser som en god erstatning for øvelser.

«I løpet av 2020 ble det ikke prioritert tid til å gjennomføre øvelser på grunn av den pågående pandemien. Kommunens kriseledelse anser håndtering av akutte utfordringer underveis i pandemien for å gi et bedre læringsutbytte enn en øvelse.»

En ekstraordinær hendelse som må håndteres over tid kan kvalifisere vel så bra som en øvelse når det gjelder å øke krisehåndteringsevnen. Funn og forbedringspunkter avdekket i både øvelser og hendelser, er det som styrker robustheten og reduserer sårbarhet. Det er likevel en forskjell ved at hendelser kommer ubeleilig og må håndteres ad hoc, mens øvelser kan planlegges for å sikre et mer systematisk læringsutbytte.

Gjennom øvelser kan man teste og videreutvikle systemer, funksjoner og kompetanse, eller påvise effekt av gjennomførte tiltak og endringer. I tillegg ligger det stor verdi i læringen som finner sted i planleggingsfasen, i tillegg til selve gjennomføringen av en øvelse.

Øvelser er også et viktig virkemiddel for å øke kompetanse knyttet til krisehåndtering og styrke samarbeidet med andre aktører. Jo mer komplekst samfunnet blir og jo mer avhengige aktørene blir av hverandre, desto større blir behovet for å samvirke. Den enkelte aktør bør øve sin organisasjon systematisk i henhold til en øvelsesplan. Og når det gjelder tverrsektorielle utfordringer på lokalt nivå er det viktig at aktørene øver sammen.

Koronapandemien har uten tvil utfordret krisehåndteringsevnen internt og på tvers av virksomheter og nivåer.

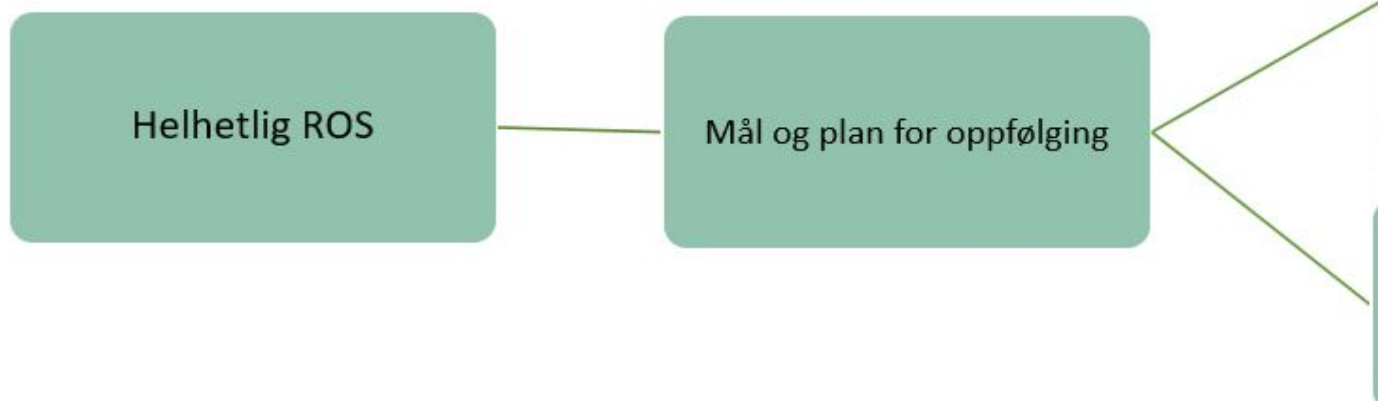
Det er derfor viktig å styrke den samlede kompetansen når det gjelder øvelser som virkemiddel i det helhetlige og systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Når vi rammes av pandemi, flom, skogbrann eller skred blir beredskapen satt på prøve, og forhåpentligvis fører det til at vi blir bedre rustet til å håndtere neste prøvelse – eller øvelse.

2.3 Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid

Det er et krav at kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk, og at det er forankret i kommunestyret. På bakgrunn av den helhetlige ROS-analysen skal kommunen utarbeide mål og strategier for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen og ha en plan for oppfølging. ROS-analysen er dermed en viktig premissleverandør for mer enn bare beredskapsplanlegging, og skal i tillegg inngå i kommunens plan- og styringssystemer (figur 9). Det er med andre ord et krav om at samfunnssikkerhetsarbeidet skal være et kontinuerlig arbeid også når det ikke skjer en hendelse eller er en øvelse på gang.

Kobling mellom samfunnssikkerhetsarbeid o



Figur 9. Integrering og oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen.

2.3.1 Mål og plan for oppfølging

For å kartlegge om kommunene jobber helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhetsarbeidet har vi spurt om de har mål for arbeidet og plan for oppfølging. Målsettinger og strategier bør gjenspeile hvordan kommunen vil jobbe for å styrke samfunnssikkerheten og si noe om de valgene kommunen vil ta for å nå sine langsiktige mål.

- 81 prosent av kommunene har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.
- 69 prosent har utarbeidet planer for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet.

2.3.2 Forankring i kommunestyret

En viktig indikator for kvaliteten på samfunnssikkerhetsarbeidet er at det har en forankring i kommunens administrative og politiske ledelse. Ved å legge til rette for kommunestyrebehandling av helhetlig ROS, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan, legges det også til rette for at kommunens ledelse tar stilling til viktige samfunnssikkerhetsspørsmål. Kommunestyret bør involveres både i oppstart av arbeidet og

når analysen foreligger, men det er opp til kommunene selv å bestemme når og hvordan dette gjøres.

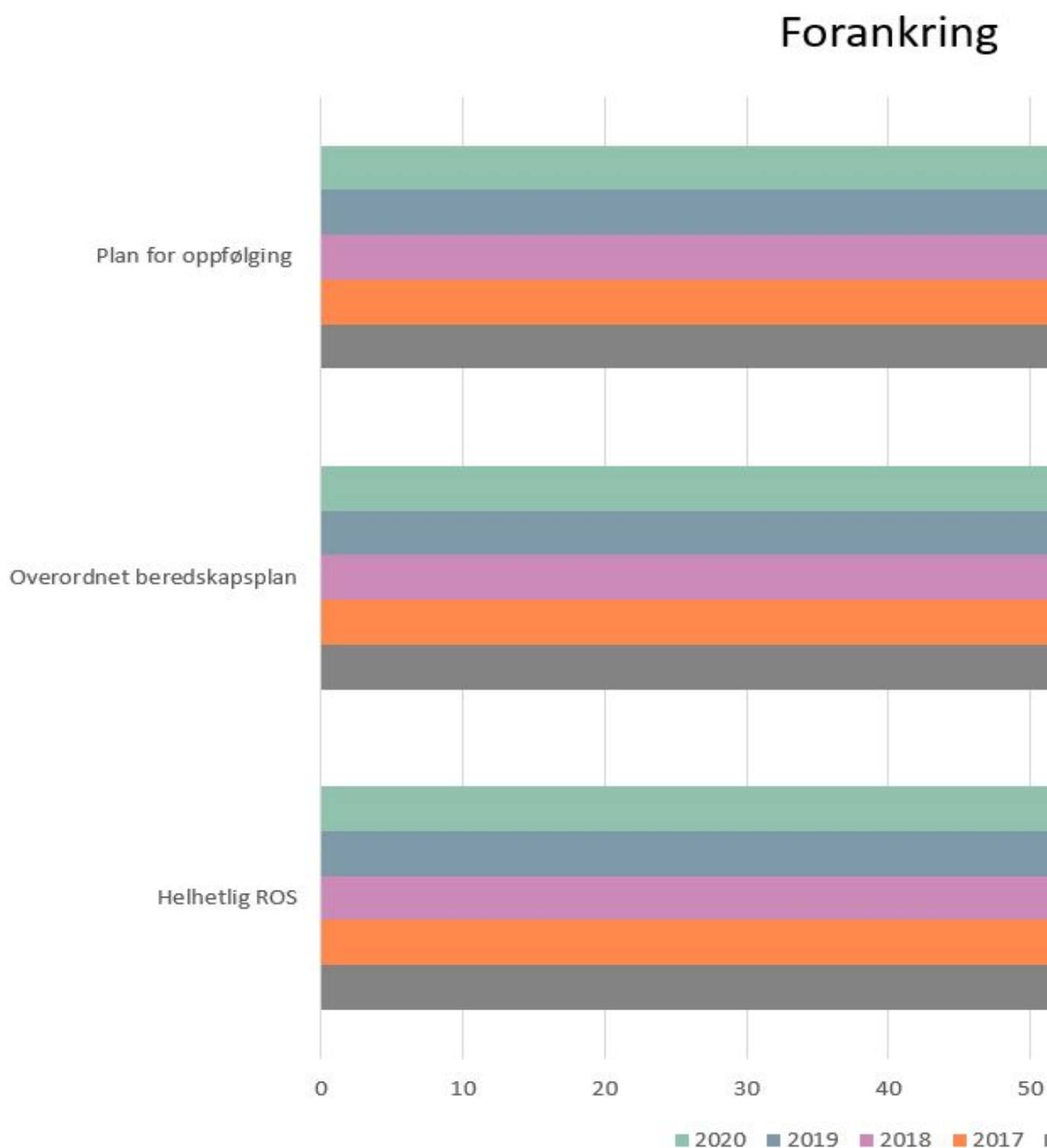
Årets undersøkelse viser at det generelt er god forankring av viktige styrende dokumenter i kommunestyret (figur 10).

Forankring av helhetlig ROS i kommunestyret er et krav i forskrift til kommunal beredskapsplikt og resultatene for i år viser at

- 94 prosent av kommunene oppfyller dette kravet.

Forankring av plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan er ikke et forskriftskrav og resultatene for dette er også noe lavere, men likevel ganske stabilt høyt.

- Plan for oppfølging er forankret hos 73 prosent av kommunene.
- Overordnet beredskapsplan er forankret hos 80 prosent av kommunene.



Figur 10. Forankring av helhetlig ROS, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan i kommunestyret.

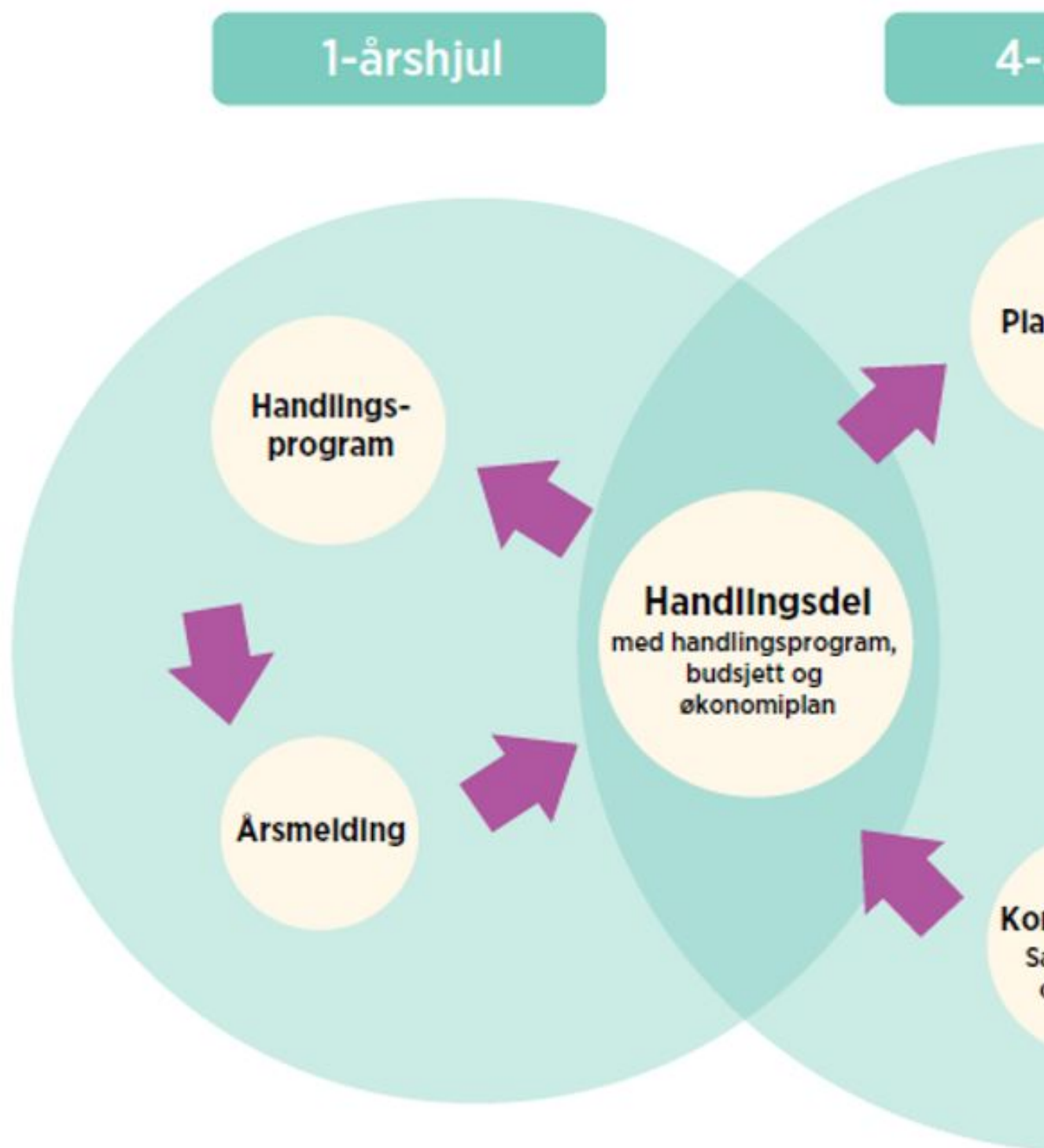
I tråd med ansvars- og likhetsprinsippet er det kommunens ledelse i det daglige som også skal håndtere en uønsket hendelse. At kommunene vurderer det som viktig å involvere kommunens ledelse, er en fornuftig tilnærming slik at de har kjennskap til og får eierskap til beredskapsplanen. Resultatene viser at den politiske ledelsen i kommunene får et godt

kunnskapsgrunnlag for sine avgjørelser som påvirker det videre arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen.

2.3.3 Kobling mellom samfunnssikkerhetsarbeid og kommunens plansystem

Forskrift til kommunal beredskapsplikt gir kommunen plikt til å integrere og følge opp samfunnssikkerhetsarbeidet i planer etter plan- og bygningsloven (pbl). I § 3-1 (i pbl) heter det at planer skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv. Ved å integrere kommunens arbeid med kommunal beredskapsplikt i plansystemet vil arbeidet i større grad synliggjøres og få en tydeligere forankring (figur 11).

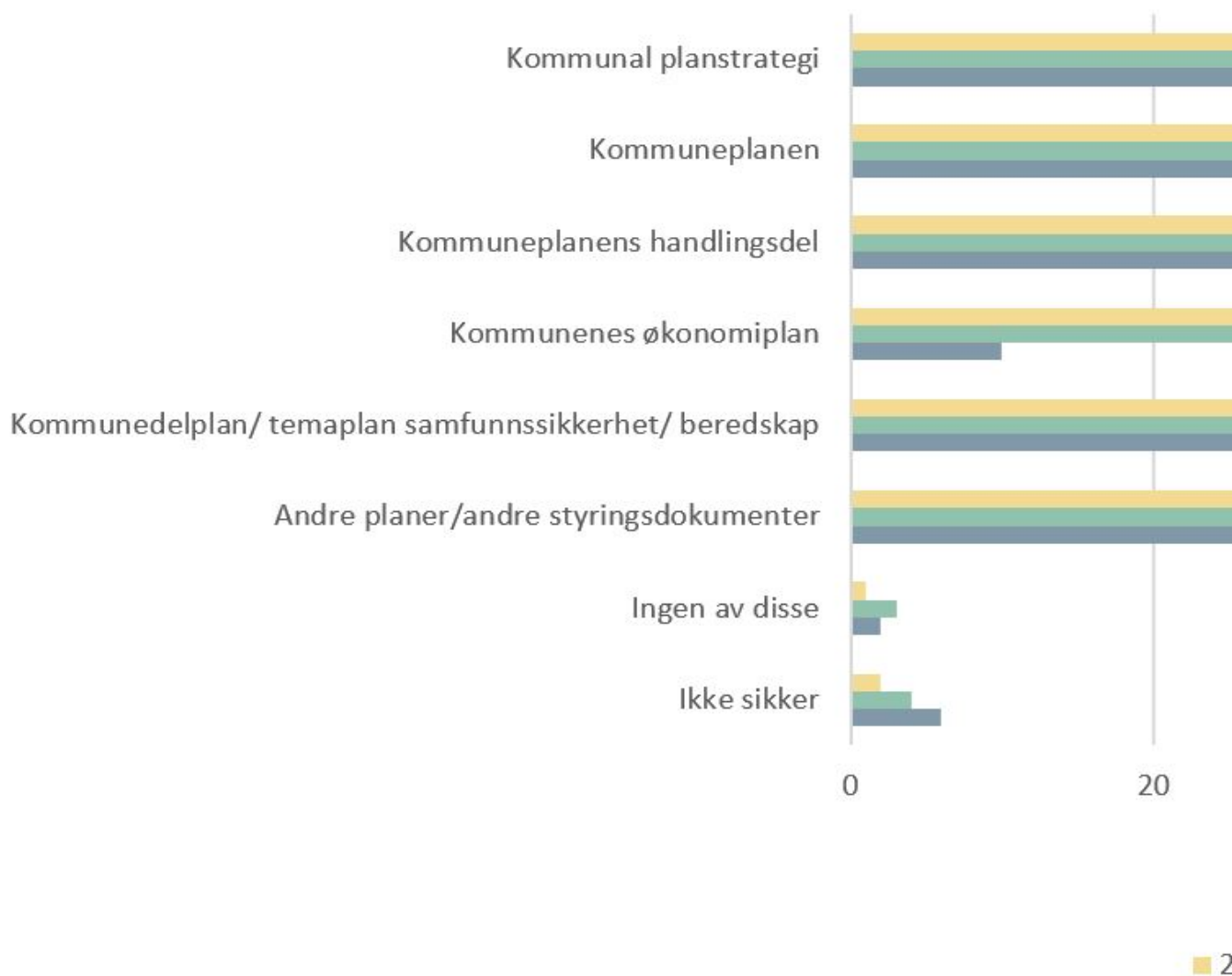
Helhetlig ROS kan for eksempel fungere som et kunnskapsgrunnlag i kommunenes arbeid med planstrategi og kommuneplan. Funn i den helhetlige ROS-analysen kan tas inn som satsingsområde(r) der kommunen ofte tar stilling til langsiktige utfordringer (for eksempel klimaendringer). Eventuelle tiltak kan følges opp gjennom handlingsdel og økonomiplan. I plan for oppfølging av helhetlig ROS kan man beskrive tiltak som skal følges opp i arealplanleggingen. Helhetlig ROS kan i tillegg avdekke naturfarer som må følges opp med ytterligere undersøkelser.



Figur 11. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må integreres i planer etter plan- og bygningsloven.

Det kommunale plansystemet er et vesentlig virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerhet og legge til rette for å utvikle trygge og robuste lokalsamfunn. Derfor har vi spurt kommunene om deres arbeid med samfunnssikkerhet er integrert i planer etter plan- og bygningsloven.

Samfunnssikkerhet integ



Figur 12. Er kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap integrert i en eller flere av følgende planer etter plan- og bygningsloven?

Spørsmålet belyser hvorvidt det er en kobling mellom helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan og kommunens øvrige plansystem (figur 12). Årets undersøkelse viser at:

- 84 prosent har integrert samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunal planstrategi.
- 76 prosent i kommuneplanen.
- 51 prosent i kommuneplanens handlingsdel.
- 39 prosent i kommunedelplan/temaplan for samfunnssikkerhet og beredskap.

- 44 prosent i kommunens økonomiplan.
- 41 prosent svarer at det er integrert i andre planer.

Resultatene viser en svak økning fra i fjor. Det betyr at hensynet til samfunnssikkerhet i planer etter pbl ivaretas i større grad enn tidligere, men det er fortsatt store variasjoner mellom kommunene. Resultatet gjenspeiles i årsrapporteringene fra statsforvalterembetene, der flere embeter også trekker fram at ROS-analysene framstår som lite kvalitetssikret. Det er positivt at statsforvalteren følger opp kommunene i dette arbeidet, og vi anbefaler at fokuset fortsatt er høyt på dette i årene som kommer.

2.4 Kommunen som samordner

Kommunal beredskapsplikt gir kommunen en plikt til å være en pådriver i arbeidet med samfunnssikkerhet, invitere med andre samfunnssikkerhetsaktører og legge til rette for samarbeid om virkemidlene.

Årets undersøkelse viser en positiv utvikling i samarbeidet mellom kommunene og andre beredskapsaktører.

2.4.1 Samarbeid om helhetlig ROS

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen. I arbeidet med helhetlig ROS er det ikke bare sluttproduktet som er viktig, men også prosessen rundt. Mye kunnskap kommer fram gjennom samarbeid med andre aktører i ulike faser av analysearbeidet. Flere aktører er av vesentlig betydning for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet, og kommunen skal legge til rette for samarbeid med disse. Eksempler på slike aktører er politi, frivillige organisasjoner, storulykkevirksomheter, energi- og nettselskaper, Avinor, Kystverket, Forsvaret og Sivilforsvaret. Et tverrfaglig samarbeid, både innad i kommunen og eksternt med andre offentlige og private aktører, er vesentlig for å få relevant kunnskap.

Resultatene i årets undersøkelse viser at flere har samarbeidet med frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret og Forsvaret om helhetlig ROS enn året før, men det er fortsatt potensial for økt samarbeid (2020 i parentes):

Blant de kommunene som har gjennomført helhetlig ROS har

- 83 (83) prosent samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 61 (65) prosent samarbeidet med private aktører og
- 67 (62) prosent med frivillige organisasjoner.
- 57 (57) prosent samarbeidet med andre kommuner.
- 51 (48) prosent samarbeidet med Sivilforsvaret og 39 (32) prosent med Forsvaret.

2.4.2 Samarbeid om beredskapsplanlegging

DSB anbefaler at kommunen utarbeider overordnet beredskapsplan i samarbeid med øvrige samfunnssikkerhetsaktører. Da vil man få gjensidig oversikt over planer, ansvar, roller og ressurser.

Blant de kommunene som har en overordnet beredskapsplan svarer (2020 i parentes):

- 74 (77) prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 56 (63) prosent at de har samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- 46 (61) prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 41(49) prosent at de har samarbeidet med private aktører.
- 37 (44) prosent at de har samarbeid med Sivilforsvaret og
- 24 (28) prosent Forsvaret.

Nedgangen i årets resultater kan i hovedsak skyldes at kommunene har stått i en kontinuerlig krisehåndtering i forbindelse med pandemien.

2.4.3 Samarbeid om øvelser og krisehåndtering

For å få til en effektiv håndtering av uønskede hendelser, er det nødvendig med samarbeid om øvelser og krisehåndtering.

Øvelser er en viktig arena for kommunenes videreutvikling av samordningsrollen. Kommunene bør derfor planlegge, gjennomføre og evaluere øvelser i samarbeid med eksterne aktører. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige ROS.

For eksempel kan hyppigere og sterkere naturhendelser bety flere situasjoner hvor beredskapsressursene blir uttømt, og det er derfor behov for å tenke langsiktig og planlegge for håndtering av hendelser som er større enn hva vi ser i dag.

Blant de kommunene som har hatt øvelser, svarer (2020 i parentes):

- 80 (82) prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 56 (59) prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 47 (49) prosent at de har samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- 33 (35) prosent samarbeid med private aktører.
- 33 (36) prosent at de har samarbeid med Sivilforsvaret og
- 19 (20) prosent Forsvaret.

For å kunne håndtere en krise på en god måte, er det nødvendig at deltakere i kommunens kriseorganisasjon er kjent med ansvar, organisering og rollefordeling. Det er opp til kommunen selv hvordan de organiserer sin kriseorganisasjon. Lov om kommunal beredskapsplikt stiller kun krav om en kriseledelse, og at de som inngår i krisehåndteringen har fått opplæring. En kriseledelse vil ha behov for støtte og vi har derfor spurt kommunene hvem de samarbeider med når det gjelder krisehåndtering.

Til spørsmålet om hvem kommunene har samarbeidet med innen krisehåndtering, så svarer (2020 i parentes):

- 85 (75) prosent at de har samarbeidet med andre offentlige aktører.
- 66 (58) prosent at de har samarbeidet med andre kommuner.
- 66 (51) prosent samarbeid med frivillige organisasjoner.
- 52 (41) prosent at de har samarbeidet med private aktører.

- 38 (37) prosent har samarbeid med Sivilforsvaret og
- 22 (18) prosent Forsvaret.

Resultatene viser at når det kommer til krisehåndtering har kommunene samarbeidet med andre aktører i betydelig større grad enn tidligere år.

2.4.4 Samarbeid med andre kommuner

Store utfordringene på tvers av sektorer, fagområder, forvaltningsnivåer og aktører krever gode areaer for samordning. Håndteringen av pandemien har ført til en betydelig belastning på kommunenes evne til å opprettholde alle sine funksjoner og tjenester. Årets undersøkelse viser at kommunene samarbeider mer om krisehåndtering enn de har gjort tidligere (figur 13). Dette er en positiv utvikling som gir kommunene bedre grunnlag for en felles situasjonsforståelse, et felles budskap og målrettede tiltak.



Figur 13. Samarbeid med andre kommuner når det gjelder helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan, øvelser og krisehåndtering.

2.4.5 Kommunalt beredskapsråd

DSB anbefaler kommunene å etablere kommunalt beredskapsråd. Det vil være en viktig arena for å ivareta samordningsrollen innen samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene. Beredskapsrådet består ofte av lokale aktører fra politisk og administrativ ledelse i kommunen, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører som eiere av

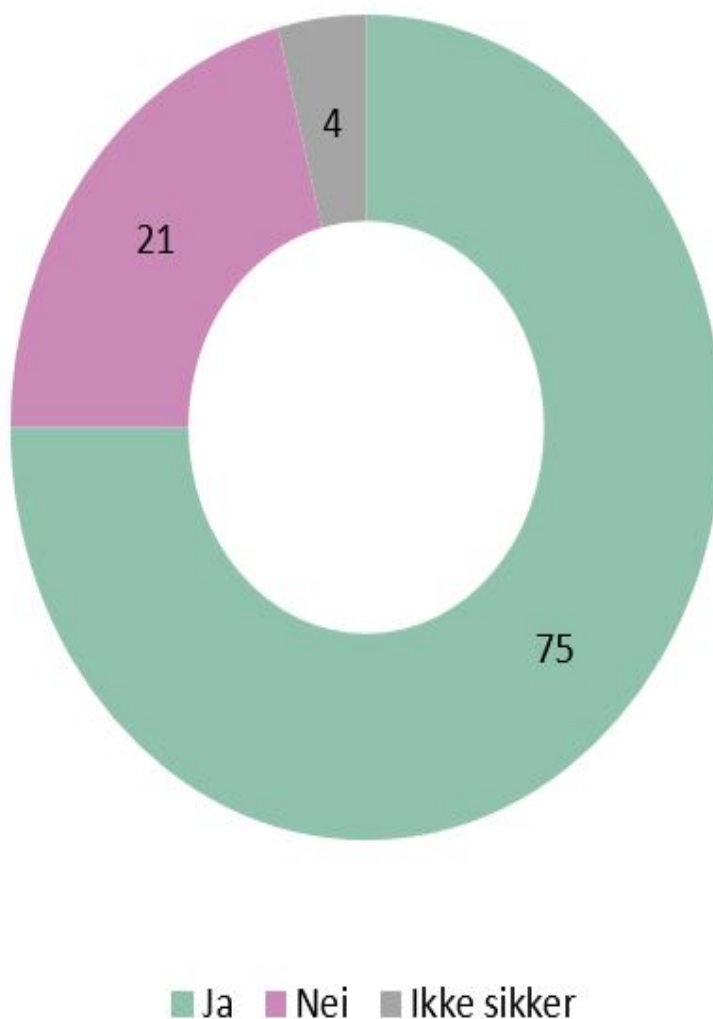
kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret. Det kommunale beredskapsrådet er naturlig å involvere i arbeidet med helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan og øvelser.

75 prosent svarer at de har etablert kommunalt beredskapsråd, 21 prosent har ikke gjort det, og 4 prosent er ikke sikker. Dette er en liten økning fra året før. Samtidig sier resultatet ikke noe om hvordan kommunene bruker beredskapsrådet. Av kommentarene kan det se ut som at flere har et sovende beredskapsråd, og at det er noe usikkerhet knyttet til hva rådet i praksis skal brukes til:

"Beredskapsrådet er etablert og deltagere definert, men det er flere år siden det har vært i aktivitet".

Flere skriver også at det skal etableres kommunalt beredskapsråd i løpet av 2021.

Kommunalt beredskapsråd

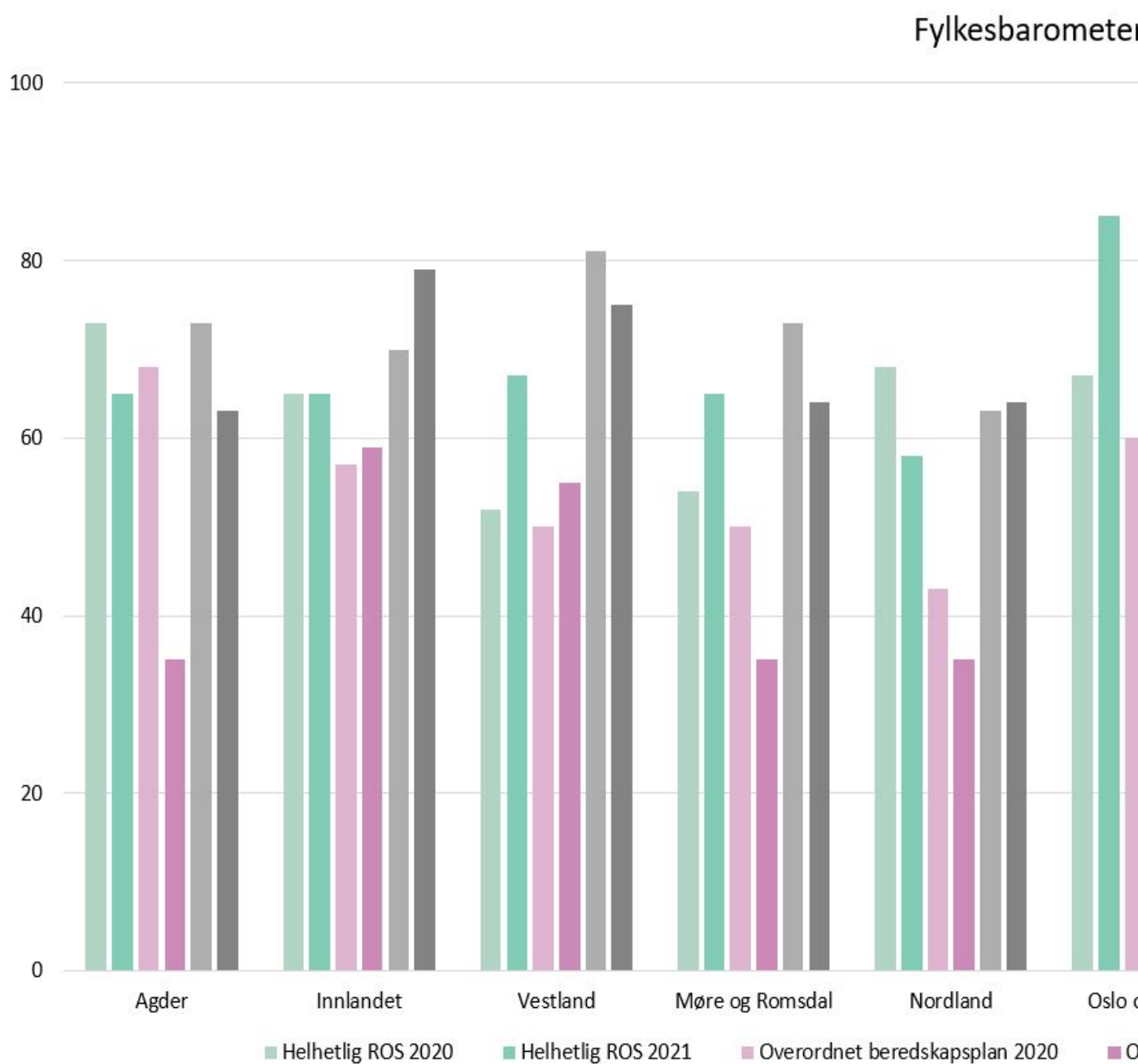


Figur 14. Andelen kommuner som har etablert kommunalt beredskapsråd.

[Tilbake til innholdsfortegnelse](#)

3. Fylkesbarometer

Kommuneundersøkelsen har de senere årene vist en positiv utvikling når det gjelder antall kommuner som oppfyller kravene i kommunal beredskapsplikt. Som tidligere år presenterer fylkesbarometeret et samlet bilde av status for ivaretagelse av kommunal beredskapsplikt i landets fylker (figur 15). Årets fylkesbarometer viser resultatene fra 2020 og 2021.



Figur 15. Tallene viser andelen kommuner som har helhetlig ROS og oppfyller samtlige av de kravene vi har spurt om (grønne søyler), overordnet beredskapsplan med samtlige krav (rosa søyler) og plan for oppfølging (grå søyler) per fylke.

Vestfold og Telemark og Oslo og Viken er i en særstilling når vi ser alle resultatene samlet. I disse fylkene ligger resultatet et godt stykke over gjennomsnittet på alle målepunktene.

Trøndelag og Innlandet peker seg også positivt ut.

- Resultatene for 2021 viser at kommunene i 2020 har hatt mindre tid til å jobbe med planverk og systematisk oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet.
- Rogaland og Oslo og Viken har den største andelen av kommuner som oppfyller flest minimumskrav til helhetlig ROS.
- Resultatene viser videre at det er kommuner i Vestfold og Telemark, Trøndelag og Oslo og Viken som skårer høyest i å oppfylle flest minimumskrav til overordnet beredskapsplan.
- Når det gjelder plan for oppfølging er det Rogaland, Vestfold og Telemark og Møre og Romsdal som skårer høyest.
- Kommunene i Vestland gjør et stort byks i positiv retning i å ha en plan for oppfølging.

[Tilbake til innholdsfortegnelse](#)

4. Statsforvalteren veileder

Statsforvalteren har en svært viktig oppgave i å veilede og følge opp kommunene i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

I 2015 spurte vi kommunene om de har fått veiledning av fylkesmannen i oppfølging av kommunal beredskapsplikt, og hvilke temaer det var gitt veiledning i. I årets undersøkelse har vi valgt å ta disse spørsmålene opp igjen.

Siden hele 2020 har vært preget av pandemihåndteringen, kan det være vanskelig å sammenligne resultater fra dette året med et mer normalt år. Noen av svarene gir likevel et godt bilde av samarbeidet mellom kommunene og statsforvalteren i 2020. Videre gjenspeiler resultatene fra kommuneundersøkelsen i stor grad det statsforvalterne har beskrevet i sine årsrapporter. Vi har derfor valgt å knytte noen kommentarer fra embetenes rapporteringer inn i dette kapittelet.

På spørsmålet om kommunen har fått veiledning i oppfølging av kommunal beredskapsplikt viser svarene i kommuneundersøkelsen en betydelig økning i generell veiledning i 2020, sammenlignet med 2015. Fysiske samlinger og oppfølging etter tilsyn har naturlig nok ikke vært gjennomført i like stor grad. Som ventet er mye av veiledningen knyttet til covid-19-håndteringen, slik flere kommuner bemerker:

"Covid-19 har gjort at kommunen i 2020 har hatt løpende kontakt med Fylkesmannen og andre kommunar".

"2020 har vært et unntaksår med tett kontakt med statsforvalter, noe som også kan sees på som veiledning".

Tilsvarende kommentarer finner vi i statsforvalternes årsrapporter, der samtlige embeter peker på hvordan pandemi-håndteringen har ført til et tettere forhold til kommunene:

"I 2020 har kontakten med kommunene vært svært nær og god".

"Året då vi skulle halda avstand, blei òg eit år som bringa kommunane og embetet meir saman".

Ett embete er ekstra tydelig på merverdien av krisehåndteringen:

"Mange av de gode resultatene i 2020 kan sies å komme på grunn av eller på tross av koronaen. Eksempelvis har tettere dialog med og oppfølging av kommunene på ulike fagområder vært en nødvendighet pga. fylkesmannens rolle i pandemihåndteringen, men dette har samtidig gitt positive merverdier vi vil trekke på for senere samarbeid".

På spørsmål om hvilke tema det ble gitt veiledning i, svarer omtrent halvparten av kommunene i kommuneundersøkelsen at veiledningen i hovedsak har handlet om krisehåndtering, bruk av krisestøtteverktøy og øvelser. En kommune kommenterer det slik:

"Året 2020 har vore prega av faktisk og praktisk krisehandtering. Derfor har kommunar, statsforvaltaren og andre organ hatt tett samarbeid og jamnlege møter for å handtere pandemien med dei utfordringar som har kome".

Mange svarer også helhetlig ROS, systematisk samfunnssikkerhetsarbeid og overordnet beredskapsplan, selv om dette er noe lavere enn i 2015:

"Pga koronapandemien har det vore mindre veiledning om generelt beredskapsarbeid enn vanlig i 2020".

"Beredskapsfeltet i 2020 har hovedsakelig handlet om pandemien og i liten grad øvrige deler av fagfeltet".

"Deler av planverket skulle vært revidert i 2020, men på grunn av mye arbeid med covid-19 i hele kommunesektoren, har det i 2020 vært mindre tid til å fokusere /revidere dette planverket. Vi har derfor en målsetting om å utføre dette arbeidet i 2021".

Avsluttende oppsummering:

2020 har vært et spesielt og krevende år, der kommunenes beredskap har blitt prøvd under en langvarig og omfattende krise. Kommuneundersøkelsen 2021 er ingen evaluering av kommunenes covid-19-håndtering, men svarene og kommentarene til 80 prosent av landets kommuner gir oss et lite innblikk i hverdagen i beredskapsmiljøene i kommune-Norge, slik også disse kommentarene viser:

"Det gjøres en formidabel jobb i hele kommunen for å stå i den pågående pandemien, og det som mangler av dokumentasjon og oppfølging av gjeldende lovverk jobbes det jevnt med for å få på plass".

"Dette året har krevd mye og 50% stilling til beredskap har vore for lite. Vi har klart oss fint til no, men det er likevel mange arbeidsoppgåver og planar som ikkje er gjennomført etter planen".

Til tross for de krevende arbeidsforholdene, viser årets kommuneundersøkelse at det fortsatt jobbes jevnt og godt for å oppfylle kommunal beredskapsplikt ute i kommunene. Det er naturlig å forvente at erfaringene fra håndteringen av koronapandemien på alle forvaltningsnivåer vil bidra til å bedre samfunnssikkerhetsarbeidet i årene framover.

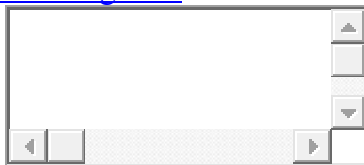
[Tilbake til innholdsfortegnelse](#)

5. Vedlegg

>> [Vedlegg - Spørreskjema 2021](#)

[Tilbake til innholdsfortegnelse](#)

[Lukk](#) Del lenke:



Presisering av kommunane sine oppgåver og ansvar i vassforvaltninga

Presisering frå Klima- og miljødepartementet, 27.april 2021: Vassforskrifta representerer eit permanent, nytt forvaltningssystem. Regionale vassforvaltningsplaner og tiltaksprogram skal oppdaterast kvart sjette år, og gjennomførast. I samband med arbeidet som no går føre seg med oppdatering av planane ynskjer KLD å presisere at kommunane har ei særleg viktig rolle i vassforvaltningsarbeidet. Kommunane har ansvar for drikkevatn og avløp, overvatn, landbruk, arealforvaltning og forureining. Kommunane vil difor vera sterkt involvert i arbeidet i vassregionutvala og særleg arbeidet i vassområda. Departementet sett inn omfattande ressursar for å gi kommunane tilgang til kompetanse og verktøy dei treng for å løyse oppgåva.

Kommunane skal sikre innbyggjarane trygt drikkevatn, reine badeplassar, og ta vare på fisk og anna naturmiljø i og langs vassdrag. Dette krev at kommunane jobbar systematisk med miljøtiltak knytt til utslepp frå avløp og avrenning frå jordbruk, og å tryggje vassmiljøet gjennom arealplanlegginga. Levande vassdrag, reint vatn og fisk i elva er viktig for trivsel og friluftsliv, og mange stader er det ein føresetnad for turisme og næringsliv. Departementet bidreg til å sette kommunane best mogleg i stand til å utføre sine oppgåver innan vassforvaltninga.

Då vassforskrifta blei utarbeida i 2006 blei det gjort ei inndeling i vassområde med utgangspunkt i dei naturgitte høve, eksisterande samarbeidsformer mellom kommunar, regionale mynde og andre interesser. Dette var basert på erfaringane frå pilotvassområde fleire stader i landet. Heilskapleg forvaltning forutsett at oppstrøms- og nedstrøms kommunar samarbeider innanfor same vassområde, og at det vert lagt godt til rette for lokal medverknad i vassforvaltninga. For å sette kommunane i stand til å handtere denne viktige oppgåva bidrar departementet årleg med omlag 20 millionar for å sikre kommunane kompetanse på vassforvaltning, i form av koordinatorstillingar i vassområda. Vassområda, som fylgjer nedbørfeltgrenser og derfor ofte er interkommunale, bind saman kommunar og andre aktørar på tvers av kommunegrenser og interesser. Koordinatorane skal være ein felles ressurs og kompetanse for kommunane i vassområda, bistå kommunane med deira ansvar og oppgåver i vassforvaltninga, og bidra til brei deltaking og god informasjon. Mange stader i landet har kommunane tatt imot dette tilbodet, og deltek i samfinansiering av koordinatorstillingane. Dette spleiselaget er eit tilbod alle kommunar kan sjå seg tent med å ta del i.

Evalueringa av den norske vassforvaltninga i 2016 konkluderte bl.a. med at:

"Kommunane har en nøkkelrolle for å oppnå god lokal forankring og medvirkning, og at vannområdekoordinator fremheves som en nøkkel til suksess i vannområdene".

Vassforskrifta er basert på EU sitt vassdirektiv, og representerer eit permanent, nytt forvaltningssystem utan sluttdato. Regionale vassforvaltningsplanar med tilhøyrande tiltaksprogram skal oppdaterast kvart sjette år, og gjennomførast. Det vil stadig koma ny kunnskap, men også nye utfordringar som mikroplast, legemidlar, ny arealbruk og klimaendringar som vil gjere oppdaterte vassforvaltningsplanar relevante og nødvendige.

Vidareføringa av dagens organisering ble også stadfesta ved Stortingets behandling av Meld. St. 6 (2018-2019) i desember 2018.

Departementet ga i mars 2019 nye nasjonale føringar for vassforvaltninga, og understreka her kommunane si særskilde viktige rolle:

"Kommunene har en særlig viktig rolle i vannforvaltningsarbeidet. Det lokale arbeidet i vannområdene er et viktig grunnlag for det påfølgende regionale arbeidet, og muliggjør lokal forankring og medvirkning, samt innhenting av lokal og erfaringsbasert kunnskap.

Kommunene besitter ofte førstehåndskunnskap om vannforekomstenes tilstand og påvirkninger. De er myndighet med ansvar for å treffe vedtak om gjennomføring av tiltak innen drikkevann og avløp, overvannshåndtering, landbruksforvaltning, arealforvaltning og forurensning. Kommunene vil på denne bakgrunn være sterkt involvert i arbeidet i vannregionutvalget og særlig arbeidet i vannområdene".

Det er og gitt viktige føringer som omfattar vassforvaltning i dei statlege planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing (2018), og nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging (2019). Meir utfyllande informasjon om kommunanes ansvar innan vassforvaltninga fylgjer i vedlegg.

Dei seinaste åra har det vore ei auke i midla til statleg samfinansiering av vassmiljøtiltak, ei tilskotsordning administrert av Miljødirektoratet. Vassområdeutval, interkommunale vassprosjekt og kommunar kan her søke om støtte til miljøforbetrande tiltak og særleg restaureringstiltak. Dette er eit langsiktig arbeid, der departementet har gitt Miljødirektoratet oppdrag om å utarbeide et forslag til en strategi for restaurering av vassdrag for perioden fram til 2030. Denne strategien skal fyljast opp med ein plan for kva vassdrag som skal prioriterast over dei neste ti åra.

I tillegg er det utarbeida ei verktøykasse med rettleiing og oppgåvehjelp, kunnskapsbasen Vann-Nett og nettsida Vannportalen. Miljødirektoratet arrangerer nasjonale vassmiljøkonferansar, årlege seminar om vassdragsrestaurering og andre tematiske samlingar og kurs. Miljødirektoratet har og utarbeid ein nettbasert vegleiar om vassmiljø i arealplanlegginga. Det er og utarbeid nye tenester der kommunane er oppmoda til å registrere omsynssoner for drikkevatt og oversikt over badeplassar. Den samla innsatsen for å levere verktøy og kompetanse til kommunane er derfor stor.

FNs berekraftsmål gjeld for alle land og er eit vegkart for den globale innsatsen for ei berekraftig utvikling. Under FN sitt berekraftsmål nummer 6 om vatn, er det fleire delmål kommunane må fylgje opp: sørge for tilgang til trygt drikkevatt, betre vasskvalitet ved å redusere forureining, gjennomføre ein heilskapleg vassforvaltning på alle nivå og styrka medverknad frå lokalsamfunn i vassforvaltninga. Vassforvaltninga er eit godt døme på korleis vi på same tid må tenkje globalt og handle lokalt for å nå miljømåla.

- Vedlegg: [Nærmere om kommunenes oppgaver.pdf](#)

Relaterte sider:

[Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene](#)

[Nasjonale føringer for regulerte vassdrag](#)

[Vann i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing](#)

[Vann i nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging](#)

[Miljødirektoratets veiledning om vannmiljø i arealplanlegging](#)

[Kommunenes registrering av hensynssoner for drikkevann](#)

[Føringer og signaler fra Miljødirektoratet](#)

[Vannforvaltning og FNs bærekraftsmål](#)

Sist oppdatert: 27.04.2021

Vedlegg: Nærmere om kommunenes oppgaver.

Dette vedlegget til Klima- og miljødepartementets presisering den 27. april 2021 lister hovedpunkter om kommunenes ansvar innen vannforvaltninga fra følgende viktige dokumenter:

1. Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene, 19. mars 2019¹.
2. Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, 28. september 2018².
3. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, 14. mai 2019³.

På hvert punkt er det angitt kilde med nummer som viser til dokumentene over.

Arealplanlegging: Kommunens arealplanlegging er svært viktig for å nå målet om god tilstand i norsk vann. Gjennom arealplanleggingen kan kommunen sette restriksjoner på arealbruken for å ivareta naturmiljøet i og langs vassdrag, innsjøer, fjorder og sjøområder, herunder vannmiljø. Det er svært viktig at disse virkemidlene tas aktivt i bruk i kommunenes arealplanlegging for å nå målet om god tilstand i norsk vann (Kilde: 1).

Kommunene bidrar til gode miljøforhold i og langs vassdragene gjennom tiltak og god arealforvaltning. Regjeringen legger vekt på at kommunale planer tar hensyn til vassdragenes bruks- og verneverdier. Regjeringen forventer at kommunene vurderer arealbruken i og langs vassdrag i et helhetlig og langsiktig perspektiv (kilde: 3).

Klimatilpasning: Det bør legges vekt på gode og helhetlige løsninger og ivaretagelse av økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning, som også kan bidra til økt kvalitet i uteområder. Planer skal ta hensyn til behovet for åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer, og forsvarlig overvannshåndtering (kilde: 2).

Bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger (slik som eksisterende våtmarker og naturlige bekker eller nye grønne tak og vegger, kunstige bekker og basseng mv.) bør vurderes. Dersom andre løsninger velges, skal det begrunnes hvorfor naturbaserte løsninger er valgt bort (kilde: 2).

Drikkevann: Tiltak for å beskytte drikkevannskilder skal avklares gjennom de regionale vannforvaltningsplanene og videre ivaretas i arealdelen til kommuneplaner. Vannforekomster

¹ [Nye nasjonale føringer for vassforvaltninga - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/vannforvaltning/nytt-tilleggsvedlegg-til-vannforvaltningsplanene-2019-2023/id2688284)

² [Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-energi/statlige-planretningslinjer-for-klima-og-energiplanlegging-og-klimatilpasning/id2688284)

³ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-energi/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-2019-2023/id2688284)

som benyttes til uttak av drikkevann bør ha fått avsatt hensynssoner med tilhørende planbestemmelser etter §§ 11-7 og 11-8 i plan og bygningsloven, jf. drikkevannsforskriften § 26 (kilde: 1).

Sikring av drikkevannskilder er en viktig del av kommunale planer. Regjeringen forventer at kommunene tar hensyn til og beskytter drikkevannskilder i sin planlegging, slik at behovet for rensing ved produksjon av drikkevann reduseres (kilde: 3).

Avløp: Kommunene skal kartlegge og følge opp utslipp fra avløpsanlegg som de er myndighet for (etter kapittel 12 og 13 i forurensningsforskriften). Målsetningen skal være at alle anleggene i den enkelte kommune oppfyller forurensningsforskriftens rensekraft slik at miljømålene etter vannforskriften kan nås innen 2027, og senest innen 2033 (kilde: 1).

Landbruk: Ta i bruk kommunenes hjemler til å stille krav til gjennomføring av miljøtiltak der det er nødvendig for at miljømålene etter vannforskriften nås innen 2027, og senest innen 2033 (kilde: 1).

Badeplasser: Her viser de nasjonale føringene til Normer for friluftsbad utarbeidet av Helsedirektoratet i samarbeid med Folkehelseinstituttet (kilde: 1).

Kan et politisk organ ha gruppearbeid?

Kommunal Rapport 03.05.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Her er vi klart nok i en litt vanskelig gråsoner.

SPØRSMÅL: I forbindelse med revidering av reglement, blant annet delegeringsreglementet, er det stadig ulike syn på dette med gruppearbeid. Til møte i en kommunestyrekomité hadde lederen foreslått digitalt gruppearbeid i tre omganger i forbindelse med strategiplaner i samfunnsplanen. To av medlemmene protesterte mot dette, idet de fremholdt at dette var i strid med møteprinsippet i kommuneloven.

Er det slik at gruppearbeid uansett ikke kan gjennomføres i et politisk organ? Altså heller ikke når man avrunder med samtale og eventuelt vedtak i plenum, der alle i komiteen får samme informasjon og får uttale seg om alle temaer i plenum før komiteen treffer sitt vedtak i saken?

Hva er det i kommuneloven/NOU/forarbeider som eventuelt utelukker bruk av gruppearbeid?

SVAR: Her er vi klart nok i en litt vanskelig gråsoner. Det du spør om, er ikke drøftet direkte i loven eller forarbeidene, så min vurdering bygger på tolkning av lovens system, sammenholdt med uttalelser fra Sivilombudsmannen om beslektede forhold.

Utgangspunktet er bestemmelsen i [kommunelovens § 11–2](#) første avsnitt der det fastslås at «Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter». Denne bestemmelsen gjelder etter [§ 11–1](#) «for kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer og andre kommunale organer hvis ikke annet er bestemt i lov». I [§ 8–1](#) har vi så en regel om at «Medlemmer av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall». Det som skjer i disse gruppemøtene er klart nok å «behandle saker», selv om det ikke treffes noe vedtak her, og selv om det bare er tale om et forberedende trinn forut for behandlingen i plenum i komiteen.

- Les også: [Bernt svarer: Hva er et folkevalgt organ?](#)

Spørsmålet blir dermed om disse arbeidsgruppene går inn under reglene om «folkevalgte organer» i disse bestemmelsene, eller om det som skjer her, kan anses som uformelle samtaler der enkeltmedlemmer prøver å skaffe seg bedre oversikt over problemstillinger og faktiske forhold, slik at de bedre kan bidra til den formelle saksbehandlingen i komiteen.

I lovens [§ 5–1](#) er det oppstilt en uttømmende liste for hva som kan være folkevalgte organer. Her finner vi blant annet «utvalg, inkludert kommunedelsutvalg og kontrollutvalg» og «kommunestyre- og fylkestingskomiteer», samt «arbeidsutvalg».

Disse gruppemøtene passer ikke inn her, heller ikke som «arbeidsutvalg», som er én enkelt mindre del av et kollegialt organ, med særlige fullmakter eller oppgaver knyttet til vedkommende folkevalgt organs ansvarsområde. I tillegg kan ordføreren etter [6–1](#) fjerde avsnitt, bokstav c «opprette utvalg som skal forberede saker som ikke har prinsipiell betydning», men heller ikke dette passer på den gruppeinndelingen som det her er tale om.

Hvis slike drøftinger organiseres som en del av arbeidet i et folkevalgt organ, må de ses som en del av saksbehandlingen i dette, og da kan det etter min mening ikke være lovlig å etablere slike særgrupper.

Dette kan klart nok være et nyttig virkemiddel til å effektivisere arbeidet i komiteen eller utvalget, men det innebærer en fare for at det blir gitt informasjon eller foretatt viktige drøftelser som bare noen av medlemmene i det folkevalgte organer har fått fullstendig kunnskap om, noe som kan bli utslagsgivende for utfallet av saken.

- Les også: [Dette må du vite om møteoffentlighet](#)

Nå er det ikke noe forbud mot at folkevalgte møtes i mindre grupper og utveksler informasjon og meninger om kommunale saker. Medlemmer av samme partigruppe vil kunne møtes og diskutere saker i forkant av den formelle saksbehandlingen i folkevalgte organer, og det samme kan medlemmer av samarbeidende partier.

Så lenge slike møter holdes i regi av vedkommende partigrupper, og uten noen form for medvirkning fra kommunens ledelse eller administrasjon, er de ikke en del av kommunens saksbehandling og faller dermed utenfor rammen for bestemmelsene i kommuneloven om dette.

Det er heller ikke noe forbud mot at enkeltmedlemmer av et folkevalgt organ møtes til uformelle samtaler – eller til og med politiske hestehandler – utenfor møterommet. Slike politiske prosesser på siden av den formelle saksbehandlingen kan noen ganger være ganske problematiske fra et demokratisk synspunkt, men kan ikke forbys.

Men her må man altså være nøye å skillepolitisk arbeid fra kommunal saksbehandling.

Vertskommunesamarbeid handler om å overføre myndighet fra en kommune til en annen

Kommunal Rapport 26.04.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Vår kommune har et slags jusnettverk. Er dette en form for vertskommunesamarbeid?

SPØRSMÅL: Fire kommuner har inngått en avtale om et «jusnettverk» plassert i den største kommunen med denne som arbeidsgiver.

Dette er etablert ved at en jurist i én av kommunene har skiftet arbeidsplass og er tilsatt i den største kommunen, men slik at kommunen der hun tidligere var tilsatt, dekker utgiftene til denne stillingen. Samtidig dekker to andre av kommunene utgiftene til en 50 % stilling i det samme «nettverket».

- Les også: [60 færre interkommunale samarbeid etter sammenslåing](#)

Arbeidsgiverkommunen skal etter avtalen stille nettverkets samlede ressurser til disposisjon for de deltakende kommuner i form av juridisk bistand til deres virksomhet, men ikke opptre som prosessfullmektig for kommune i saker for domstol eller fylkesnemnd.

Er dette et administrativt vertskommunesamarbeid etter [kommuneloven § 20-2](#), slik at det krever vedtak i kommunestyret i hver av deltakende kommunene etter denne bestemmelsens andre avsnitt?

SVAR: Vertskommunesamarbeid er definert i [kommunelovens § 20-1](#). Det er et avtalt samarbeid mellom to eller flere kommuner der en kommune «kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune». Dette må da skje etter bestemmelsene i dette kapitlet.

Disse gjelder imidlertid bare der vertskommunen tildeles myndighet til å treffe vedtak på vegne av den kommunen den opptre på vegne av (samarbeidskommunen) eller utføre faktiske handlinger som denne har lovbestemt plikt til å utføre og ansvar for.

Les også:

- [Er generalistkommunen død?](#)
- [Generalistkommunen er død](#)

Slik delegering kan skje til en felles folkevalgt nemnd for to eller flere kommuner, der en vertskommune får ansvaret for å drifte denne, men det vanligste er at det inngås avtale om såkalt administrativt vertskommunesamarbeid, der kommunestyret i samarbeidskommunen selv treffer vedtak der man gir kommunedirektøren der fullmakt til å delegere til administrasjonen i vertskommunen å «utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning».

Spørsmålet er altså om reglene om denne type vertskommunesamarbeid gjelder ved en avtale som denne.

Reglene i kommunelovens § 20, og dermed kravet om vedtak i kommunestyret, gjelder bare avtale om de funksjoner som er nevnt i definisjonen av vertskommunesamarbeid i § 20-1. Det dreier seg om utøving av vedtaksmyndighet eller ledelsesansvar for oppfyllelse av lovpålagte forpliktelser. Hvis det er tale om avtale utføring av praktiske oppgaver som ikke er lovregulert, herunder utredningsarbeid som grunnlag for kommunens egen saksbehandling,

er lovhjemmel ikke nødvendig. Dette vil kommunedirektøren kunne inngå avtaler med utenforstående om, så langt kommunestyret ikke har bestemt noe annet.

Den avtalen som er beskrevet ovenfor, må så vidt jeg kan se, ligge utenfor området for reglene i kommunelovens kapittel 20. Det er en avtale om at en særskilt avdeling med jurister i én kommune skal utrede juridiske spørsmål for nabokommuner. Dette vil da være faglige råd til saksbehandlingen i administrasjonen i den enkelte kommune. Dette innebærer at dette «jussnettverket» ikke tildeles selvstendig ansvar for saksforberedelse til folkevalgte organer. De faglige råd og utredninger som gis, må leveres til den enkelte kommunes administrasjon og saksbehandles på vanlig måte før det treffes vedtak der eller saken legges fram for folkevalgt organ. Man kan med andre ord heller ikke delegere ansvar for slutført saksbehandling til dette nettverket uten etter vedtak etter [kommunelovens § 20–2](#) andre avsnitt.

«Jussnettverket» i dette spørsmålet kan dermed ikke tildeles selvstendig vedtaksmyndighet eller ansvar for saksforberedelse til folkevalgte organer.

Administrasjonen i samarbeidskommunen må stadig selv treffe vedtak som ikke må treffes av folkevalgte organer, og den har stadig ansvaret for saksforberedelse og innstilling i saker som forelegges folkevalgte organer i kommunen. Det «jussnettverket» leverer, er da en type tjenester som den enkelte kommune også kunne kjøpt fra private jurister, uten at det var nødvendig med noe særskilt vedtak fra kommunestyret. Det samme må da gjelde når dette skjer med utgangspunkt i en avtale som denne, selv om det her er tale om en litt spesiell konstruksjon som skal ivareta et mer generelt behov for faglig støtte i stedet for etter konkrete oppdrag.

Rettelse: I den opprinnelige teksten stod det i spørsmålet: «Dette er etablert ved at en kommunedirektør i én av kommunene» men det rette skal være: «Dette er etablert ved at en jurist i én av kommunene».

Det er meningen at dette skal svi

Kommunal Rapport 10.05.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Et skjenkested fikk midlertidig inndratt bevillingen. Men iverksettelsen er utsatt til etter at nasjonal skjenkestopp er over. Er det lov, når inndragelse ikke er å regne som straff?

SPØRSMÅL: Formannskapet i en kommune traff følgende vedtak: «Det foreligger brudd på bevillingshavers alkoholrettslige forpliktelser 12.12.2020 og 22.01.2021 som har medført til sammen 14 prikker. Inndragningsvedtaket iverksettes fire uker etter vedtakelsesdato om det ikke er skjenkestopp som følge av covid-19 situasjonen.» I [alkoholforskriften § 10–6](#) står det imidlertid: «Kommunen bør iverksette vedtak om inndragning innen fire uker etter vedtakelsesdato».

Er det da lovlig å utsette iverksettingen av dette vedtaket på ubestemt tid på denne måten? Dette er jo ikke en straffereaksjon og er ikke straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon. Men når man utsetter iverksettingen vedtaket, gjøres det for å oppnå effekt som straff, og at ordningen med nasjonal skjenkestopp brukes til ugunst for innehaveren utover det formålet det skal ha.

SVAR: Utgangspunktet er her at ordet «bør» i alkoholforskriften gir formannskapet et visst spillerom for skjønn når det gjelder iverksettingen av et slikt vedtak. Men begrunnelsen for en slik utsettelse må være lovlige hensyn, typisk hensynet til en bevillingshaver som vil bli rammet urimelig hardt. Og man tar åpenbart bare sikte på ganske kortvarige utsettelser, angitt presist slik at bevillingshaver vet hva hun har å forholde seg til. Den aktuelle utsettingen av skjenkestopp her skjer i en helt atypisk situasjon, og reiser derfor to prinsipielle spørsmål:

Det første spørsmålet er om det er lovlig å knytte tidspunktet for start av skjenkestopp til et så usikkert kriterium som oppheving av nasjonal skjenkestopp. Jeg vil mene at det må aksepteres i den aktuelle situasjonen. For bevillingshaveren betyr dette riktignok at hun ikke har noen fast dato for når hun kan gjenoppta skjenking som hun kan forholde seg til, men denne usikkerheten knytter seg ikke til kommunens vedtak, men til den nasjonale skjenkestopp. Hun vet at når denne opphører, må hun vente ytterligere fire uker før hun kan skjenke alkohol.

- Les også: [– Kommunen har ikke plikt til å forfølge alle ulovligheter i byggesaker](#)

Det andre spørsmålet er om det er en lovlig begrunnelse for denne utsettingen at man ønsker at skjenkestopp skal ha reelle skadevirkninger for bevillingshaveren. Avgjørende er her hva som er formålet med en slik inndragning. Er dette ment som en straff, eller er det bare tale om et forvaltningsvedtak for å stoppe ulovlige forhold? Her er det et klart poeng at Den europeiske menneskerettsdomstol har lagt til grunn at inndragning av tillatelse til å drive ulike typer virksomhet ikke anses som straff når formålet er å sikre forsvarligheten av denne, og det samme er lagt til grunn når det gjelder bestemmelsen i [Grunnloven § 96](#) om at «Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom». Fullstendig inndragning av gitt skjenkebevilling på grunn av brudd på reglene om dette anses derfor ikke som straff. Og da har man ment at det var logisk at heller ikke mer tidsbegrenset inndragning er straff. Reglene om denne finner vi da også i et kapittel i alkoholforskriften om inndragning, uten tilknytning til bestemmelsene i loven om straff. Dette fremtrer tilsynelatende som en ganske oppsiktsvekkende logisk gymnastikkøvelse på linje med Erasmus Montanus: «En sten kan ikke flyve, ergo er morlille en sten», men er ett av flere eksempler på at man har akseptert at mer begrensede sanksjoner legges administrativt.

- Les også: [– Kan jeg få utlevert rådmannens powerpoint-presentasjon?](#)

Men det sentrale poeng her må være at, uavhengig av forholdet til menneskerettighetene og Grunnlovens § 96, er det ganske åpenbart at en slik kortvarig inndragning er ment å fungere som en straffereaksjon overfor en bevillingshaver som stadig anses som kompetent til å fortsette å skjenke. Formålet med denne reaksjonen er det klassisk strafferettslige; å avskrekke både bevillingshaver og andre fra brudd på lov og forskrift om skjenking.

Jeg vil derfor mene at det er et helt legitimt formål innenfor loven og forskriften å utsette iverksettingen av dette inndragningsvedtaket til et tidspunkt der det har reell betydning for bevillingshaver. Det er meningen at dette skal svi.

Godkjenning av protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Overhalla kommune

Møtedato

03.06.2021

Saknr

23/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/180 - 1

Forslag til vedtak

Protokollen godkjennes

Saksopplysninger

Protokollen gjennomgås i møtet.

Vurdering

Protokollen anbefales godkjent.