

Samfunnssikkerhet og beredskap

Nesodden kommune

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
sak 24/2019
18. juni 2019

Formål

«Formålet med revisjonen er å undersøke om Nesodden kommune har god sikkerhet og beredskap for krisesituasjoner i samsvar med lov og forskrifter.»

Problemstillinger

1. Hvordan har Nesodden kommune organisert sikkerhet- og beredskapsarbeidet, herunder samordningen mellom ulike etater som politi, brannvesen osv.?
2. I hvilken grad oppfyller kommunens krise- og beredskapsarbeid innenfor områdene ulykke/brann/ekstremvær, vannforsyning, strømforsyning og internett, lovens krav, og slik kriseberedskap f.eks. drøftes i NOU 2019:13?
 - Er det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse som grunnlag for beredskapsplanene, hvilke områder er omfattet av denne, og når ble den utarbeidet/revidert?
 - Hvilke rutiner har kommunen for gjennomgang og revidering av beredskapsplanene?
 - Hvordan er beredskapsplaner for den enkelte virksomhet som er omfattet av kommunens krise- og beredskapsplan utarbeidet og hvordan er de gjort kjent for ansatte ved virksomheten?
3. Hvordan sikres at alle som trenger det er kjent med og trygg på sikkerhetshåndteringen i kommunen?
 - Hvordan er krise- og beredskapsplanen offentliggjort?
 - I hvilket omfang og hvordan gis opplæring til de som har ansvar dersom en krise skulle oppstå?
 - I hvilken grad og hvordan gjennomføres øvelser i forhold til krisehåndtering?
 - Opplever de som har ansvar og oppgaver dersom en krise skulle oppstå, trygghet i forhold til rutiner og håndtering?
4. Kontrollutvalget ønsker å rette fokus mot datasikkerhet i kommunen. Dette er et så omfattende område at det bør vurderes en egen forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt.

Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i "RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon".

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og en spørreundersøkelse rettet mot de personer som er gitt en rolle og et ansvar i kommunens beredskapsarbeid i en «beredskaps-/krisesituasjon».

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt og utvalgte veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

I kapittel 3 fremgår de utledede revisjonskriteriene til problemstillingene, og i vedlegg 4 fremgår selve utledningen av disse.

Oppsummering og konklusjoner

Kommunen har oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnede beredskapsplan, som vurderes å tilfredsstillende kravene i regelverket. Enkelte av de lokale planverkene følger imidlertid ikke kommunens «nye» struktur.

Kommunen er med i flere beredskapssamarbeid, og samarbeider med flere aktører innenfor flere tjenester, men vi vil likevel påpeke at kommunen bør inngå formelle avtaler.

Kommunen har gjennomført flere øvelser med temaer som har vært fokusert i ROS-analyse de siste årene. Det var imidlertid enkelte mangler rundt dokumentasjonen ved enkelte øvelser, og vil anbefale at man etablerer en struktur som sikrer dokumentasjonen bedre.

Spørreundersøkelsen viser at mange har lokale beredskapsplaner, ROS-analyser, rutiner og tiltakskort, og at mange mener at det er et tilfredsstillende fokus på beredskapsarbeidet. Den viser videre at mange mener kommunen var bra forberedt og har håndtert situasjonen med Covid-19 bra.

Flere mener at det også er forbedringspotensialer, og at enkelte tydeligvis ikke er informert om og kjent med deler av det planverket som kommunen har, er grunn til å se på informasjon og opplæring. Særlig med tanke på at alle som har besvart undersøkelsen er personer som har en viktig rolle i kommunens beredskapsarbeid.

Det er viktig at kommunen har god oversikt, både sentralt og ute i virksomhetene. Det er derfor viktig at det føres en totaloversikt over aktiviteter, planer, øvelser og analyser/evalueringer, revisjoner i hele kommunen. Det kan vurderes om det bør være et system for å fange opp når det foretas noe, og ikke minst dersom det ikke er foretatt noe i deler av virksomheten.

Spørreundersøkelsen ga også en del kommentarer på hva som ikke har fungert optimalt, og hva og hvordan ting kan forbedres til en eventuell neste epidemi. Dette er selvfølgelig enkeltstående kommentarer, men gir en liste over punkter som kan evalueres og vurderes i forhold til om det er noe som man bør ta tak i og forberede bedre til senere.

Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale kommunedirektøren følgende:

- Påse at kommunen har en totaloversikt over aktiviteter, planer, øvelser og analyser/evalueringer, revisjoner som foretas i hele kommunen, både sentralt og ute i virksomhetene.
- Evaluere de kommentarer som har kommet i spørreundersøkelsen om hva som ikke har fungert optimalt, samt hva og hvordan ting kan forbedres til en eventuell neste epidemi.
- Vurdere om det er behov for å inngå avtaler med andre beredskapsaktører (kommuner / offentlige, private og/eller frivillige).
- Vurdere om det er behov for å en struktur som bedre sikrer dokumentasjon ved øvelser.
- Gjennomføre en undersøkelse av behovet for informasjon og opplæring innenfor beredskapsområdet.
- Oppdatere oversikt over gjennomførte branntilsyn med tilsyn gjennomført etter 2011.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektøren kommentarer i epost av 21. september 2020 er vedlagt rapporten.

Innhold

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Innledning..... | 7 |
| 1.1. | Bakgrunn for prosjektet..... | 7 |
| 1.2. | Formål og problemstillinger..... | 7 |
| 1.3. | Avgrensning av undersøkelsen..... | 8 |
| 1.4. | Definisjoner..... | 8 |
| 2. | Metode..... | 11 |
| 3. | Revisjonskriterier..... | 12 |
| 4. | Beredskapsarbeidet i Nesodden kommune..... | 15 |
| 4.1. | Organisering av beredskapsarbeidet..... | 15 |
| 4.2. | Risiko- og sårbarhetsanalyse – ROS..... | 16 |
| 4.3. | Overordnet beredskapsplan..... | 20 |
| | Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap..... | 26 |
| | Beredskapsplan – Kommunikasjon og informasjon, loggføring og dokumentasjon..... | 28 |
| 4.4. | Andre planer (områdeplaner/fagplaner)..... | 29 |
| | <i>Smittevernplan</i> | 29 |
| | <i>Pandemiplan</i> | 30 |
| 4.5. | Samarbeidsavtaler..... | 34 |
| 4.6. | Hendelser..... | 35 |
| | Koronaepidemien (Covid-19)..... | 35 |
| 4.7. | Øvelser..... | 37 |
| 4.8. | Spørreundersøkelse..... | 39 |
| 5. | Kommunal beredskapsplikt..... | 46 |
| 5.1. | Risiko- og sårbarhetsanalyse – ROS..... | 47 |
| 5.2. | Beredskapsplaner..... | 48 |
| 5.3. | Erfaringer fra hendelser og øvelser..... | 48 |
| 5.4. | Vurdering..... | 48 |
| 6. | Informasjon og opplæring..... | 50 |
| 6.1. | Offentliggjøring av beredskapsplan..... | 50 |
| 6.2. | Opplæring av personer med roller og ansvar i en krisesituasjon..... | 50 |
| 7. | Oppsummering..... | 51 |
| 8. | Anbefaling..... | 52 |
| | Referanser..... | 53 |
| | Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør..... | 59 |
| | Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon..... | 64 |
| | Vedlegg 3 – Metode..... | 67 |
| | Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier..... | 69 |

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Nesodden kommune vedtok i sitt møte 18. juni 2019, sak 24/2019, at Follo distriktsrevisjon IKS skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av "Samfunnssikkerhet og beredskap".

Prosjektet er bestilt på bakgrunn av områder valgt ut i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2017 – 2020 og overordnet analyse 2016.

1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektet ble bestilt med følgende formål:

«Formålet med revisjonen er å undersøke om Nesodden kommune har god sikkerhet og beredskap for krisesituasjoner i samsvar med lov og forskrifter.»

I denne forvaltningsrevisjonen søker vi å belyse følgende problemstillinger bestilt av kontrollutvalget:

- Hvordan har Nesodden kommune organisert sikkerhet- og beredskapsarbeidet, herunder samordningen mellom ulike etater som politi, brannvesen osv.?
- I hvilken grad oppfyller kommunens krise- og beredskapsarbeid innenfor områdene ulykke/brann/ekstremvær, vannforsyning, strømforsyning og internett, lovens krav, og slik kriseberedskap f.eks. drøftes i NOU 2019:13?
 - a. Er det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse som grunnlag for beredskapsplanene, hvilke områder er omfattet av denne, og når ble den utarbeidet/revidert?
 - b. Hvilke rutiner har kommunen for gjennomgang og revidering av beredskapsplanene?
 - c. Hvordan er beredskapsplaner for den enkelte virksomhet som er omfattet av kommunens krise- og beredskapsplan utarbeidet og hvordan er de gjort kjent for ansatte ved virksomheten?
- Hvordan sikres at alle som trenger det er kjent med og trygg på sikkerhetshåndteringen i kommunen?
 - a. Hvordan er krise- og beredskapsplanen offentliggjort?
 - b. I hvilket omfang og hvordan gis opplæring til de som har ansvar dersom en krise skulle oppstå?
 - c. I hvilken grad og hvordan gjennomføres øvelser i forhold til krisehåndtering?
 - d. Opplever de som har ansvar og oppgaver dersom en krise skulle oppstå, trygghet i forhold til rutiner og håndtering?
- Kontrollutvalget ønsker å rette fokus mot datasikkerhet i kommunen. Dette er et så omfattende område at det bør vurderes en egen forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt.

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

1.4. Definisjoner

Nasjonal beredskap

Ansvarsprinsippet med sektoransvar for departementene innenfor sine respektive samfunnssektorer, gjelder på beredskapsområdet som på andre områder. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har et spesielt ansvar for å samordne innenfor sektorovergripende arbeidsområder på beredskapssiden, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt og støtter JD i denne rollen.

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser, samt sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering.

Nasjonal, regional og kommunal beredskap

DSBs ansvar omfatter blant annet nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap¹, som en pådriver, koordinator og veileder for samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylkene og har et særlig ansvar for oppfølging og veiledning av kommunene. Plan- og bygningsloven setter krav til samfunnssikkerhet i planleggingen i kommuner og fylker. Lovbestemmelser om kommunal beredskapsplikt pålegger kommunene beredskapsplanlegging basert på en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. I DSB har Enhet for regional og lokal sikkerhet ansvar for samordning av DSBs arbeid mot regionalt og kommunalt nivå.

Kommunal beredskapsplikt

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne rollen er tydeliggjort gjennom kommunal beredskapsplikt (jf. sivilbeskyttelsesloven).

Beredskapsplikten pålegger kommunen å arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap, og understreker samtidig kommunens viktige rolle som samordner og pådriver i dette arbeidet.

Grunnlaget for et godt arbeid med samfunnssikkerhet i kommunen, er kunnskap om risiko og sårbarhet. Utarbeidelse av helhetlig ROS skal gi en slik oversikt. Analysen skal videre danne grunnlaget for kommunens målrettede arbeid for å redusere risiko og sårbarhet - gjennom

¹ <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader-og-roller/>

forebyggende arbeid, styrket beredskap og bedre evne til krisehåndtering. Krav til kommunal beredskapsplikt erstatter ikke, men utfyller beredskapspliktene gitt i annet regelverk.

DSB har utarbeidet flere veiledere i og hjelpeverktøy til beredskapsarbeidet. Se referanser bak i rapporten.

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Helhetlig ROS er planleggingsgrunnlaget for utarbeiding av mål, prioriteringer og plan for oppfølging innenfor samfunnssikkerhet. Arbeidet skal forankres i kommunens ledelse og integreres i kommunens plan- og styringssystemer, herunder i planer etter plan- og bygningsloven.

På bakgrunn av helhetlig ROS skal kommunen samordne beredskapsplanleggingen i kommunen i en overordnet oppdatert og øvet beredskapsplan.

FylkesROS

FylkesROS (risiko- og sårbarhetsanalyse i fylket) skal gi oversikt over risiko- og sårbarhet i fylket. FylkesROS skal danne en felles plattform for å forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen av det regionale arbeidet med beredskap og krisehåndtering.

Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes arbeid med kommunal beredskapsplikt.

Følgende definisjoner er hentet fra DSBs veileder om kommunal beredskapsplikt². Der fremgår det at et viktig ledd i implementeringen av kommunal beredskapsplikt er at det etableres en felles forståelse av sentrale begreper som karakteriserer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Samfunnssikkerhet

Samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet innenfor hele spekteret av utfordringer, fra begrensede hendelser via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.

Beredskap

Planlegging og forberedelse av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte.

Beredskapsarbeid

Kommunens samlede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

² DSB – «Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt», nov. 2015, oppdatert aug. 2017

Uønskede hendelser

Hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Krise

En hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner. En krise kan være en tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den organisasjonsenheten som i utgangspunktet har ansvaret for denne.

Kritisk infrastruktur

de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse.

Kritiske samfunnsfunksjoner

«Kritisk samfunnsfunksjon» er det mest sentrale begrepet for forståelsen av området. Er knyttet opp mot samfunnets grunnleggende behov som igjen er definert slik: "[Samfunnets grunnleggende behov] kan være trygghet for den enkelte og basale fysiske behov som vann, mat, varme og lignende".

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

En systematisk gjennomgang av kommunens geografiske område og virksomhet med sikte på å:

- kartlegge risiko og sårbarhet, som omfatter:
- uønskede hendelser som er av en slik karakter eller et omfang at den involverer kommunens ledelse i vurderingen av forebyggende tiltak, samt beredskap og krisehåndtering
- uønskede hendelser som berører flere sektorer
- avdekke tverrsektorielle sårbarheter og gjensidige avhengigheter
- unngå risiko og sårbarhet der det er mulig
- redusere risiko og sårbarhet gjennom forebyggende og skadebegrensende tiltak
- håndtere eventuell restrisiko med beredskap

Skadeforebyggende tiltak

Tiltak som settes inn mot årsakene til at uønskede hendelser oppstår og dermed reduserer sannsynligheten for at disse inntreffer. Dette forutsetter at risiko- og sårbarhetsområder kartlegges, analyseres og blir utgangspunkt for planverk og eventuelle tiltak.

Eksempel:

Å kartlegge skredfare for å unngå boligbygging er et typisk eksempel på et skadeforebyggende tiltak. Dersom det allerede er utbygd i et rasfarlig område, handler det skadeforebyggende tiltaket for eksempel om å sette opp fysiske installasjoner for å hindre at skred utløses.

Skadebegrensende tiltak

Tiltak som settes inn mot konsekvensene av uønskede hendelser og som dermed minsker skadevirkningen av disse. Et eksempel på skadebegrensende tiltak er bygging av flomvoller som vern ved en mulig flom.

Krisekommunikasjon

Når kriser oppstår, handler crisekommunikasjon om å formidle viktige og presise budskap på en mest mulig effektiv måte, under stort tidspress. Kommunikasjonen skal begrense usikkerhet om ansvarsforhold, klargjøre hva virksomheten gjør for å løse problemet og redusere krisens omfang, samt formidle hvordan rammede kan få hjelp og støtte. Krisekommunikasjon er altså en organisasjons kommunikasjon med medier, samarbeidsparter, egne ansatte og befolkningen i alvorlige situasjoner og kriser.

Informasjonsberedskap

Den evnen virksomheter har til raskt å etablere systemer for å varsle, strukturere og utføre arbeidet med kommunikasjon og informasjon i en krisesituasjon. Ansvar, roller og rutiner for dette fremgår av virksomhetens informasjonsberedskapsplan / crisekommunikasjonsplan som er en del av virksomhetens totale beredskapsplanverk.

Terror

Den forrige sikkerhetsloven³ definerte «terror» slik:

"Ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet forøvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål."

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *"RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"*⁴ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse og en spørreundersøkelse rettet mot de personer som er gitt en rolle og et ansvar i kommunens beredskapsarbeid i en «beredskaps-/krisesituasjon». Dette er personer som er med i kommunens kriseledelse, stab og støtte til denne, ressursgruppe og andre interne støttefunksjoner,

³ LOV 1998-03-20 nr 10, Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) *OPPHEVET*

⁴ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

virksomhetsledere i Helse og omsorg, styrere og rektorer i Skole, barnehage og oppvekst og virksomhetsledere, driftsledere og avdelingsledere i Plan, teknikk og miljø.

Undersøkelsen omhandlet temaer som: organisering av og fokus på beredskapsarbeidet, beredskapsplan, samt eventuelle øvelser og hendelser. Undersøkelsen inneholdt også noen spørsmål om erfaringene med beredskapen under covid-19 epidemien.

Undersøkelsen ble sendt til 61 personer og hadde en svarprosent på 49,2 %. Personer kunne ha flere roller, ved at enkelte som har en rolle innenfor avdelingene også har en rolle innenfor stab og støtte til kriseledelsen og andre interne nøkkelfunksjoner. Det var derfor mulig å besvare undersøkelsen flere ganger, ut fra forskjellige roller.

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg⁵.

Vi mener det er samlet inn et tilstrekkelig faktagrunnlag til å belyse problemstillingene og revisjonskriteriene.

Vi viser kapittel 1.3 for eventuelle avgrensinger i prosjektets omfang.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektøren kommentarer i epost av 21. september 2020 er vedlagt rapporten.

3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i hovedsak benyttet sivilbeskyttelsesloven⁶, forskrift om kommunal beredskapsplikt⁷ og utvalgte veiledere fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)⁸.

På bakgrunn av problemstillingene og relevante krav i kildene⁹, har vi utledet følgende revisjonskriterier for vår gjennomgang av samfunnssikkerhet og beredskap i Nesodden kommune. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av beredskapsarbeidet i kommunen. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

⁵ Vedlegg 3 – Metode

⁶ LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

⁷ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

⁸ Oversikt over veiledere fra DSB som er benyttet finnes i "Referanser" bak i rapporten.

⁹ Vedlegg 4 – Utleddning av revisjonskriterier

Beredskapsarbeidet i Nesodden kommune

Den første problemstillingen er:

- Hvordan har Nesodden kommune organisert sikkerhet- og beredskapsarbeidet, herunder samordningen mellom ulike etater som politi, brannvesen osv.?

Problemstillingen anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier.

Kommunal beredskapsplikt

Den andre problemstillingen er:

- I hvilken grad oppfyller kommunens krise- og beredskapsarbeid innenfor områdene ulykke/brann/ekstremvær, vannforsyning, strømforsyning og internett, lovens krav, og slik kriseberedskap f.eks drøftes i NOU 2019:13?
 - Er det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse som grunnlag for beredskapsplanene, hvilke områder er omfattet av denne, og når ble den utarbeidet/revidert?
 - Hvilke rutiner har kommunen for gjennomgang og revidering av beredskapsplanene?
 - Hvordan er beredskapsplaner for den enkelte virksomhet som er omfattet av kommunens krise- og beredskapsplan utarbeidet og hvordan er de gjort kjent for ansatte ved virksomheten?

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal utføre en ROS – risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen
 - Kommunen skal oppdatere sin risiko- og sårbarhetsanalyse i samme takt som revisjoner av kommunedelplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.
- Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan for kommunen
 - Kommunen skal ha en plan for kommunens kriseledelse, interne varslingslister, ressursoversikter, evakueringsplaner og planer for varsling av og krisekommunikasjon med befolkningen.
- Kommunen skal oppdatere sin beredskapsplan minst en gang per år.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det.
- Kommunen skal samordne sitt beredskapsarbeid og sine beredskapsplaner med aktuelle aktører
 - Kommunen skal bidra til å etablere samarbeid med andre kommuner eller andre aktører som man finner hensiktsmessig for sitt geografiske område.

Informasjon og opplæring

Den tredje problemstillingen er:

- Hvordan sikres at alle som trenger det er kjent med og trygg på sikkerhetshåndteringen i kommunen?
 - Hvordan er krise- og beredskapsplanen offentliggjort?
 - I hvilket omfang og hvordan gis opplæring til de som har ansvar dersom en krise skulle oppstå?
 - I hvilken grad og hvordan gjennomføres øvelser i forhold til krisehåndtering?
 - Opplever de som har ansvar og oppgaver dersom en krise skulle oppstå, trygghet i forhold til rutiner og håndtering?

De fleste punktene i problemstillingen anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier til disse.

Det er utledet revisjonskriterier til punktet som handler om øvelser.

Øvelser er et område som naturlig hører inn under den kommunale beredskapsplikten, og vi har derfor valgt å belyse og vurdere dette i rapporten i sammenheng med problemstilling 2.

Til punktet om øvelser har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal gjennomføre øvelser med fokus på områder som fremkommer av sin ROS-analyse.
- Kommunen skal øve sin beredskapsplan minst hvert annet år.
- Kommunen skal evaluere øvelser og uønskede hendelser.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det.

Datasikkerhet

Den fjerde problemstillingen er:

- Kontrollutvalget ønsker å rette fokus mot datasikkerhet i kommunen. Dette er et så omfattende område at det bør vurderes en egen forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt.

Denne problemstillingen er som det fremkommer av en slik art at dette best egner som en egen forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt. Problemstillingen er derfor ikke drøftet i denne rapporten.

4. Beredskapsarbeidet i Nesodden kommune

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

- Hvordan har Nesodden kommune organisert sikkerhet- og beredskapsarbeidet, herunder samordningen mellom ulike etater som politi, brannvesen osv.?

Problemstillingen anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier.

Innenfor nasjonal beredskap er det fire grunnleggende prinsipper som alt beredskapsarbeid og krisehåndtering¹⁰ styres etter; ansvar, nærhet, likhet og samordning. De fire prinsippene kan illustreres slik:

- **Ansvarsprinsippet** Den som har ansvaret i en normalsituasjon (daglig drift), har også ansvaret ved ekstraordinære hendelser (krise).
- **Nærhetsprinsippet** Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
- **Likhetsprinsippet** Organisasjonen må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og de ordinære ansvarlinjene ligger fast.
- **Samvirkeprinsippet** Det stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter (offentlige, private og frivillige) i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å jobbe systematisk og helhetlig med beredskapsarbeidet (samfunnssikkerhetsarbeid) på tvers av sektorer i kommunen. Arbeidet skal sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

4.1. Organisering av beredskapsarbeidet

Kommunen har organisert sitt beredskapsarbeid i en overordnet beredskapsplan som inneholder overordnede prinsipper for beredskapsarbeid, krisehåndtering og varsling, samt et dokument kalt «Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap», som inneholder mål, strategier og plan for oppfølging av arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg til kommunens overordnede beredskapsplan er det utarbeidet; beredskapsplaner for kommunikasjon, informasjon, loggføring og dokumentasjon, smittevernplan, plan for pandemisk influensa, varslingslister, oversikter over tilgjengelig ressurser og rutiner/prosedyrer for en rekke temaer¹¹.

¹⁰ NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

¹¹ Se «Referanser» bak for en oversikt over dokumentasjon fra Nesodden kommune.

Disse dokumentene bygger på vurderinger som er gjort i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser, på overordnet nivå, sektornivå, virksomhetsnivå eller tverrfaglig etter tema.

De overordnede analysene og planene er førende og legger rammer for de lokale og tematiske analysene og planene.

Til grunn for helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse ligger et prosjektmandat gitt av kommunestyret: «Plan for arbeid med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse».

Til grunn for arbeidet med overordnet beredskapsplan ligger et prosjektmandat gitt av kommunedirektøren: «Plan for arbeid med overordnede beredskapsplaner».

4.2. Risiko- og sårbarhetsanalyse – ROS

Kommunens ROS-analyse ble behandlet av kommunestyret i januar 2019. Denne viser resultatet av de vurderinger kommunen har gjort for å kartlegge sårbarheten overfor mulige uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at de inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. I ROS-analysen er viktige sårbarheter avdekket, og behovet for risikoreduserende tiltak beskrevet.

ROS-analysen beskriver særtrekk i kommunen, med tanke på fysiske, naturgitte, samfunnsmessige forhold, samt samferdsel. Beskrivelsen er benyttet som grunnlag for å identifisere uønskede hendelser som er relevante for kommunen. Siden den helhetlige ROS-analysen skal være på et overordnet nivå og ikke beskrive alle hendelser som kan skje, er følgende kriterier brukt for å velge hendelser:

- uønskede hendelser med potensielt store konsekvenser
- uønskede hendelser som berører flere sektorer/ansvarsområder og som krever samordning
- uønskede hendelser som går ut over kommunens kapasitet til håndtering ved hjelp av ordinære rutiner og redningstjeneste
- uønskede hendelser som skaper stor frykt/bekymring i befolkningen

Kommunen har fulgt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, som deler hendelsene inn i tre kategorier:

| Hovedkategori | Underkategori | Scenario | Nr. |
|--------------------|---------------|---|-----|
| A. Natur-hendelser | Ekstremvær | Storm med nedbør i indre Oslofjord | A1 |
| | Flom | Store nedbørsmengder på kort tid (flom og overvann) | A2 |
| | Skred | Skred/ras | A3 |
| | Epidemi | Pandemi | A4 |
| | Skogbrann | Stor skogbrann | A5 |

| Hovedkategori | Underkategori | Scenario | Nr. |
|-------------------------|----------------------------------|--|-----|
| B. Store ulykker | Vei | Trafikkulykke med mange involverte | B1 |
| | Sjø | Skipsulykke (kollisjon/forlis) | B2 |
| | Næringsvirksomhet/ industri | Ulykke med farlig stoffer/forurensning | B3 |
| | Atomulykker | Atomhendelse | B4 |
| | Brann | Brann i institusjon | B5 |
| | Annet | Alvorlig ulykke i institusjon | B6 |
| | | Langvarig bortfall av strøm/kraftforsyning | B7 |
| | | Langvarig svikt i ekom (elektronisk kommunikasjon) | B8 |
| | | Langvarig svikt i vann- og avløpshåndtering | B9 |
| C. Tilsiktede hendelser | Terrorisme og kriminell handling | Terrorangrep/ Vold i institusjon | C1 |
| | Digitale rom | Cyberangrep/ Hacking | C2 |

Institusjon i denne sammenhengen er en samlebetegnelse for konkrete innretninger som sykehjem, skole, barnehage, bolig med bistand mfl.

ROS-analysen beskriver følgende om metode:

- **ROS-analysen er avgrenset til å omfatte alvorlige, uønskede hendelser som har en viss sannsynlighet og en konsekvens som er alvorlig for Nesodden kommune.**
- **Sannsynlighet**
Hendelsen må ha en viss sannsynlighet. Hendelser som ikke forventes å skje eller ikke forventes å skje innen overskuelig fremtid, er ikke medtatt her. Valgte hendelser tar utgangspunkt i kommunens sårbarheter.
- **Konsekvens**
ROS-analysen avgrenses til å omhandle konsekvenser som har betydning for kommunen og som kan medføre en overordnet koordinering, dvs. en hendelse som ikke kun ivaretas av nødetatene og de faste funksjonene i linjen. I praksis betyr dette at enkelthendelser med mindre samfunnsmessig betydning ikke er tatt med. I tabellen under er det valgt fem verdikategorier for konsekvens; liv og helse, natur og miljø, materielle verdier/økonomi, stabilitet/tjenesteproduksjon og omdømme.

| Samfunnsverdier | Konsekvenstyper |
|-------------------------------|--|
| Liv og helse | Dødsfall |
| | Skader og sykdom |
| Natur og miljø | Langtidsskader på naturmiljø |
| | Langtidsskader på kulturmiljø |
| Materielle verdier | Økonomiske tap |
| Stabilitet/tjenesteproduksjon | Manglende dekning av grunnleggende behov |
| | Forstyrrelser i daglivet |
| Omdømme | Omdømmetap |

Analysen presenterer vurdering av risiko slik:

Samlet vurdering av risiko

| | | | |
|--|--------------------|----------------|--|
| | Akseptabel | 1 – 4 | Risiko er akseptabel. Det er fortsatt risiko for at hendelser kan forekomme, men den vurderes å kunne håndteres innenfor etablerte systemer og kontrollrutiner. |
| | Tolerabel | 5 – 9 | Risikoen er vurdert som moderat til høy, men den kan tolereres. Tiltak for å redusere risiko hvis hendelsen skulle inntreffe må vurderes. Tolerabel risiko krever at man har beredskapssystemer som kan håndtere en uønsket hendelse innen dette området. |
| | Uakseptabel | 10 – 25 | Risiko er så høy at den ikke kan aksepteres. Tiltak må iverksettes for å redusere risiko og/eller konsekvens til akseptabelt nivå. |

Samlet vurdering av risiko

| | | |
|----------|--------------------------|--|
| 5 | Svært sannsynlig | Hendelsen kan skje regelmessig og mer enn en gang i året. Bakgrunnen er statistisk frekvens eller opplysninger som indikerer en nært forestående hendelse. |
| 4 | Meget sannsynlig | Hendelsen som statistisk forventes å inntreffe i av løpet ett år. |
| 3 | Sannsynlig | Hendelsen som statistisk forventes å inntreffe i løpet av 10 år. |
| 2 | Mindre sannsynlig | Hendelsen som statistisk forventes å inntreffe i løpet av de nærmeste 10 – 50 år. |
| 1 | Usannsynlig | Hendelsen som statistisk forventes å inntreffe sjeldnere enn hvert 50. år, og er så lite sannsynlig at den må håndteres separat. |

For å beregne et scenarios konsekvens tar man utgangspunkt påvirkningen det vil ha på:

- Liv og helse
- Natur og miljø
- Materielle verdier/økonomi
- Stabilitet / kritisk tjenesteproduksjon
- Omdømme

For alle scenarier er det fylt ut et eget analyseskjema, som inneholder:

- Beskrivelse av uønskede hendelser og lokale forhold
- Årsaker
- Identifisere eksisterende forebyggende og skadebegrensende tiltak
- Sårbarhetsvurdering (herunder sårbare lokaliteter/objekt)
- Konsekvens- og sannsynlighetsvurdering
- Behov for befolkningsvarsling
- Behov for evakuering
- Nye tiltak
- Overførbarhet (til andre scenarier)

Disse vurderingene gir en risikovurdering av de 16 scenarioene kommunen har vurdert som relevante, som vist i figuren under:

| NR | Hendelse | Sannsynlighet | Samlet risiko (sannsynlighet x konsekvens) | | | | Omdømme |
|----|---|---------------|--|----------------|------------------------------|--|---------|
| | | | Liv og helse | Natur og miljø | Materielle verdier / økonomi | Stabilitet / kritisk tjeneste-produksjon | |
| A1 | Storm med nedbør i indre Oslofjord | 3 | 9 | 6 | 12 | 6 | 6 |
| A2 | Store nedbørsmengder på kort tid (oversvømmelse / flom og overvann) | 3 | 3 | 6 | 9 | 6 | 9 |
| A3 | Skred/ras | 2 | 8 | 4 | 10 | 4 | 6 |
| A4 | Pandemi | 3 | 12 | 3 | 9 | 9 | 9 |
| A5 | Stor skogbrann | 2 | 8 | 6 | 6 | 4 | 4 |
| B1 | Trafikkulykke med mange involverte | 3 | 12 | 3 | 9 | 6 | 6 |
| B2 | Skipsulykke (kollisjon / forlis) | 2 | 10 | 8 | 4 | 2 | 4 |
| B3 | Ulykke med farlige stoff/forurensning | 2 | 8 | 10 | 6 | 4 | 4 |
| B4 | Atomhendelser | 2 | 6 | 6 | 6 | 6 | 4 |
| B5 | Brann i institusjon | 2 | 10 | 4 | 8 | 4 | 6 |
| B6 | Alvorlig ulykke i institusjon | 2 | 10 | 2 | 6 | 2 | 6 |
| B7 | Langvarig bortfall av strøm/kraftforsyning | 2 | 8 | 4 | 6 | 6 | 8 |
| B8 | Langvarig svikt i ekom | 2 | 6 | 2 | 6 | 6 | 2 |
| B9 | Langvarig svikt i vann- og avløpsforsy. | 2 | 4 | 4 | 6 | 6 | 6 |
| C1 | Terrorangrep/ vold i institusjon | 2 | 10 | 4 | 8 | 10 | 4 |
| C2 | Cyberangrep/ hacking | 3 | 12 | 6 | 12 | 9 | 9 |

På bakgrunn av analysen ble det satt opp 45 uprioriterte tiltak. Enkelte tiltak gikk igjen i flere scenarioer. Tiltakene fra ROS-analysen skulle danne grunnlag for oppfølgingsplan, som da ville bli vurdert nærmere etter kost-/nytteprinsippet.

Kommunedirektøren opplyser at det fra i år er innført sjekklister som alle ledere med personal-, økonomi- og fagansvar rapporterer på hvert kvartal i verktøyet Framsikt. Her inngår rapporteringspunktet: «Har du gjennomført nødvendige ROS-vurderinger innen beredskapsplanlegging?».

Dette betyr at alle ledernivåer rapporterer til sin leder og alle nivåene er tilgjengelig for kommunalsjefer og kommunedirektør. Dette gjøres for å sikre internkontrollen, og for å sikre at bl.a. beredskap gis oppmerksomhet og ROS/planlegging gjennomføres i hele organisasjonen. Det er også et ledd i å kunne følge opp de som eventuelt ikke gjør dette eller trenger bistand.

4.3. Overordnet beredskapsplan

Den overordnede beredskapsplanen i Nesodden inneholder overordnede prinsipper for beredskapsarbeid, krisehåndtering og varsling. Innledningsvis beskrives føringene for planverket:

Overordnet beredskapsplan beskriver kommunens organisering av beredskap og krisehåndtering og fordeling av roller og ansvar i kriseledelsen og lederlinjen. Virksomhetenes beredskapsplaner skal være i tråd med prinsipper i denne planen.

Kommunestyret godkjenner kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), en gang per periode og orienteres ved endringer. Overordnet beredskapsplan godkjennes av kommunestyret etter revisjon foretatt basert på funn i ny helhetlig ROS, en gang i perioden.

Revisjoner av helhetlig ROS og Overordnet beredskapsplan i øvrige år godkjennes av kommunedirektøren. Planen skal revideres årlig i april. Virksomhetenes beredskapsplaner skal revideres årlig i mai.

Helhetlig ROS ble godkjent av kommunestyret 16. januar 2019.

I planen presiseres det at alle som har en rolle i krisehåndtering skal være kjent med kommunens beredskapsplikt og ansvar, kommunens planer for beredskap og krisehåndtering og egen og andres rolle og ansvar knyttet til dette.

Planen definerer noen sentrale begreper for beredskapsarbeidet:

| | |
|-------------------|--|
| Samfunnssikkerhet | Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. (Meld.st.10, 2016-2017) |
| Beredskap | Planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte |
| Krise | En hendelse som har potensial til å true samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier og som virksomhetene som har ansvaret for dette ikke greier å håndtere på vanlig måte |

Planen lister opp lovhjemler for kommunens beredskapsplikt.

Målene for beredskapsarbeidet kan oppsummeres slik:

- kriseledelse/beredskapsaktører er best mulig forberedt
- oppfylle myndighetskrav og tilrettelegge for effektivt samvirke med øvrige beredskapsaktører
- beslutninger tas på best grunnlag for å sikre effektiv og trygg gjennomføring av tiltak
- tiltak iverksettes ut fra et behov for størst mulig skade- og risikoreduksjon og bygger på føre-var prinsippet

I planen beskrives ansvar og roller i en krisesituasjon.

Kommunen skal beskytte befolkningen og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner, gjennom å iverksette forberedte tiltak som skal sikre liv og helse, miljø, materielle verdier og omdømme.

Kommunens ansvar omfatter hele befolkningen, som i dette tilfelle innebærer alle som oppholder seg i kommunen. Kommunen ansvar omfatter også alle virksomheter, natur og miljø i kommunens geografiske område, samt samarbeid med nabokommuner.

I planen står det at kommunen skal kunne bidra med:

- ta hånd om skadde personer
- yte bistand ved evakuering
- innkvartering og forpleining
- forsyningsstøtte til redningspersonell
- informasjon til pårørende, befolkning og media
- sikre helsemessig trygge næringsmidler, inkl. drikkevann
- gjennomføre regulerings- og rasjonerings tiltak
- rette opp skader på egne anlegg
- rydde skadested og yte innsats for å beskytte miljøet og kulturelle

Politiets ansvar er beskrevet som å beskytte personer, eiendommer, fellesgoder og all lovlig virksomhet, opprettholde offentlige orden og sikkerhet, samt verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet.

Hvis politiet er involvert er det de som leder og koordinerer innsatsen i akuttfasen. Det er også politiet som styrer informasjon og gir opplysninger til presse og publikum i denne fasen.

Ved større hendelser utpekes en liaison som deltar i politiets krisestab og fungerer som et bindeledd mellom politi og kommune. Kommunen kan også anmode politiet om å utpeke en representant til kommunens kriseledelse hvis hendelsen håndteres lokalt.

Fylkesmannens ansvar er å vurdere om det skal etableres en samordningsfunksjon. Fylkesmannen er samordningsansvarlig og skal støtte kommunens krisehåndtering og fungere som et ledd mellom kommunen og sentrale myndigheter.

Ved større hendelser som berører flere kommuner varsler fylkesmannen kommunedirektøren, ordfører, kommuneoverlege og beredskapsansvarlig i kommunen. Kommunen rapporterer til fylkesmannen etter anmodning.

Beredskapsansvarlig skal varsle fylkesmannen når kriseledelse er satt, og det skal vurderes om også omkringliggende kommuner skal varsles.

Kriseledelse

Kommunens kriseledelse består av;

- Kommunedirektør
- Ordfører
- Kommunalsjef Digitalisering, utvikling og administrasjon
- Kommunalsjef Helse omsorg
- Kommunalsjef Plan teknikk miljø
- Kommunalsjef Skole barnehage oppvekst
- Kommunalsjef Kultur, idrett og næring
- Beredskapsansvarlig
- Kommuneoverlege
- Kommunikasjonssjef

I tillegg:

- *Stedfortreder Kommuneoverlege*
- *Varaordfører*

I planen er rollen og myndigheten til medlemmene i kriseledelsen beskrevet.

Varling

I beredskapsplanene fremgår det at varslingsplanen alltid skal skje per telefon, ved å ringe eller sende SMS til den som skal varsles.

Alle ekstraordinære hendelser og kriser som har eller kan medføre skade på liv, helse, miljø, store materielle skader eller mediedekning i kommunen, skal varsles til ordfører eller kommunedirektøren. I tillegg skal også kommuneoverlegen varsles ved hendelser med forurensing eller annen akutt helsefare.

Beslutning om kriseledelse skal tas av kommunedirektør eller ordfører. De varsler hverandre og starter deretter varslingsplanen av øvrig kriseledelse. Kommunedirektøren vurderer hvilke andre nøkkelfunksjoner som skal varsles og delta i første møte i kriseledelsen. Loggførere og IT-personell skal varsles når kriseledelse settes, mens øvrige stabsfunksjoner varsles ved behov.

Ved hendelser i en virksomhet varsles først leder, og leder varsler deretter videre i lederlinjen. Virksomhetene har egne beredskapsplaner med varslingslister.

Hvis kommunedirektøren beordrer mobilisering av helsepersonell og annet personell i essensielle samfunnsfunksjoner er den enkelte virksomhetsleder ansvarlig for å varsle til sitt personell.

Som tillegg til beredskapsplan finnes en varslingsliste som inneholder kontaktinfo for intern og ekstern varsling, med mobilnummer, epostadresser og adresser (privatadresser):

- **Kriseledelsen**
- **Stab og støtte til kriseledelse**
 - Informasjon, kommunikasjon, logg
 - Ressursgruppe for informasjon og kommunikasjon
 - Ressursgruppe befolkningsvarsling Gemini
 - Ressursgruppe tilrettelegging og drift i kommunale lokaler
 - Ressursgruppe kartportal
 - Andre interne viktige nøkkelfunksjoner
- **Vakttelefoner**
 - Vakttelefoner teknikk og miljø
 - Vakttelefoner Nesoddtunet
 - Driftsledere teknikk og miljø
 - Brannvesenet
- **Virksomhetsledere**
 - Barnehager
 - Skoler
 - Helse og omsorg
 - Teknikk og miljø
 - Kultur, næring og fritid
- **Eksterne samarbeidspartnere**
 - Nødetater og andre viktige eksterne og frivillige organisasjoner
 - Transport

I tillegg har kommunen også en telefonliste for sårbare abonnenter. I denne er det kontaktinfo til sykehjem, omsorgsboliger, hjemmetjenester, kommunale og private barnehager, skoler, legesentre, tannklinikker, matbutikker og serveringssteder.

Krisehåndtering

Prinsippene for krisehåndtering følger de overordnede prinsippene som er beskrevet på side 16 i starten av dette kapittelet:

- **Nærhetsprinsippet**
- **Likhetsprinsippet**
- **Ansvarsprinsippet**
- **Samvirkeprinsippet**

Kriseledelsens mål er:

- Samordne kommunens innsats fra et tidligst mulig tidspunkt.
- Minimalisere skader som har oppstått eller er under eskalering.
- Legge forholdene til rette for de berørte og ivareta deres interesser.
- Gi relevant informasjon til ansatte, befolkningen og andre interessenter.

Kriseplanen beskriver hvor kriseledelse skal lokaliseres. Det er definert et primært og sekundert møtested ut fra krisens art. Begge lokaliteter har nødstrøm.

Loggføring skal gjøres i et elektronisk verktøy for krisehåndtering (CIM / crises issue management). Hvis verktøyet ikke er tilgjengelig, skal logg føres manuelt på eget skjema.

Videre legger planen føringer for hvordan krisehåndteringen skal gjennomføres med tanke på:

- Kriseledelsens ansvar og rolle
- Informasjon og kommunikasjon
- Befolkningsvarsling
- Evakuert- og pårørendesenter (EPS)
 - Registrering av personer i EPS
 - Pårørendesenter
 - Evakuertsenter
 - Mottakssenter
- Evakueringsplan
- Totalforsvar
 - Tilfluktsrom
- Psykososial støtte og omsorg
- Forpleining av personell
- Transport

Atomberedskap

Kriseutvalget for atomberedskap (KU) og utvalgets rådgivere vil iverksettes ved en atomhendelse som utgjør fare for radioaktivt nedfall i Norge. Kommunens kriseledelse skal forholde seg til anbefalinger om tiltak fra KU via Fylkesmannen. Kommunen plikter å etablere beredskap mot atomhendelser, og kommunens rolle og oppgaver vil være:

- å opprettholde egen tjenesteproduksjon
- bistå andre myndigheter med ansvar i gjennomføringen av tiltak
- generell ivaretagelse av befolkningens sikkerhet
- formidling av lokalt tilpasset informasjon og befolkningsvarsling

Ulike aktuelle tiltak ved en atomhendelse er listet opp i beredskapsplanen.

Pandemi

Kommunen plikter å etablere beredskap mot pandemi, og kommunens rolle og oppgaver er de samme fire som er listet opp i punktet om atomberedskap.

Ved et pandemiutbrudd vil Folkehelseinstituttet (FHI) og Helsedirektoratet komme med anbefalinger til kommunene. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) kan i forskrift pålegge hele eller deler av befolkningen å vaksinere seg.

Beredskapsplanen viser til at kommunen har egen «Smittevernplan» og «Plan for pandemisk influensa» som beskriver beredskapstiltak ved pandemier.

(Se kapittel 4.4 senere i denne rapporten for beskrivelse av disse.)

Tilgjengelige ressurser

Kommunen har en oversikt over tilgjengelige ressurser ved behov i en situasjon med krisehåndtering. I denne er det ført oversikt over tilgjengelige lokaler, telefoni og kommunikasjon, samt biler, kjøretøy og maskiner. I oversikten fremgår det hvilke type «utstyr» det er, hvem som er ansvarlig for det, antall og hvor det er lokalisert. Det fremkommer ikke når denne er oppdatert.

Samordning med andre aktører

Kommunen, ved Beredskapsansvarlig, deltar i Regionalt beredskapsnettverk med Oslo og tilgrensende kommuner, og Beredskapsnettverk i Follo.

Av planen kommer det frem at kommunen kan anmode Sivilforsvaret, Heimevernet og Røde Kors, ulike frivillige, nabokommuner og regionalt beredskapsforum til å bistå med personell og utstyr i en krise. Hva den enkelte aktør kan bistå kommunen med, avklares gjennom beredskapsråd og nettverksamarbeid.

Det fremgår at det er viktig å avklare hva ulike aktører kan bidra med, samt inngå avtaler om bistand der det er mulig.

Normalisering og evaluering

Det er kommunedirektøren som vedtar når krisen er over og kommunen skal tilbake til normal drift. Kommunedirektøren vedtar også om, og hvor lenge kriseinformasjonstiltak skal opprettholdes etter at kriseledelsens oppgaver er avsluttet. Det skal igangsettes nødvendige tiltak for oppfølging av personell på ulike nivåer i organisasjonen, der det er behov. Det iverksettes også tiltak for å bringe organisasjonen og lokalsamfunnet tilbake til normaltilstand.

Så snart som mulig etter at krisen er opphørt skal det gjennomføres en gjennomgang og evaluering av krisehåndteringen. Evalueringen skal omfatte alle oppgaver og aktiviteter i kommunal beredskap

og kriseledelse, samt eventuell ekstern bistand/styring. Det er derfor viktig å involvere så mange som mulig av de som deltok i håndteringen av krisen i evalueringen.

Evalueringen skal bidra til en erfaringsbasert forbedring av beredskapsplanene ved å avdekke svakheter og mangler ved beredskapsplaner, samt lære av feil som ble begått i krisehåndteringen.

Oversikt over beredskapsdokumenter

Avslutningsvis har beredskapsplanen en oversikt over kommunens overordnede beredskapsdokumenter. Den viser også til hvordan beredskapsarbeidet er dokumentert i:

- Skoler, barnehager og oppvekst
- Helse og omsorg
- Plan, teknikk og miljø

Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Parallelt med beredskapsplanen ble det utarbeidet et dokument med fokus på helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i Nesodden kommune.

I dette dokumentet har man også beskrevet grunnlaget og hjemlene for kommunal beredskapsplikt, samt definert viktige begreper.

Målet fra kommuneplanens samfunnsdel «Tilfredsstillende samfunnssikkerhet og beredskap» og strategiene for å nå målet, er knyttet sammen med målene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fullmaktene kommunedirektøren har i en krisesituasjon er beskrevet.

Det systematiske beredskapsarbeidet er beskrevet i forhold til:

- Beredskapsplanlegging
- Gjennomføring av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse
- Revisjon av Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse
- Revisjon av overordnet beredskapsplan
- Revisjon av underliggende dokumenter og virksomhetenes beredskapsplaner
- Evaluering og læring

Opplæring i samfunnssikkerhet og beredskap skal gjennomføres for å sikre at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering skal ha tilstrekkelige kvalifikasjoner. Beredskapsansvarlig skal gjennomføre opplæring av kriseledelse, ledere og ressursgrupper i stab til kriseledelsen, og virksomhetsledere er ansvarlig for opplæring i sin virksomhet.

Dokumentet viser også til hvordan opplæring av kriseledelse, stab til kriseledelsen og ressursgrupper med særskilte oppgaver og ledere skal gjennomføres, og hvordan ansatte skal informeres og få opplæring.

Den kommunale beredskapsplikten omfatter også plikten til å øve minimum annethvert år. I dokumentet er det beskrevet:

- Øvelsesplikt
- Beskrivelse av ulike typer øvelser
 - Varslingsøvelser
 - Diskusjonsøvelser
 - Spilløvelser
 - Fullskalaøvelser
- Evaluering og oppfølging etter øvelser
- Plan for øvelser 2020

Nesodden kommune har følgende årshjul for beredskapsarbeidet

| Måned | Aktivitet | Deltakere | Ansvarlig |
|-----------|---|--|--|
| Januar | Politisk behandling ROS, en gang i perioden og ved endringer i ROS | Kommunestyret | Kommunedirektør |
| Februar | Revisjon Overordnet beredskapsplan og Helhetlig plan samfunnssikkerhet og beredskap | Relevante nøkkelroller | Beredskapsansvarlig |
| Mars | | | |
| April | | | |
| Mai | Opplæring i nye overordnede planer | Alle som har en rolle i beredskap og krisehåndtering | Beredskapsansvarlig på overordnet nivå Virksomhetsledere på virksomhetsnivå |
| Juni | Beredskapsøvelse Helse og omsorg | | |
| Juli | | | |
| August | | | |
| September | Revisjon underliggende beredskapsplaner gjennomført | Virksomheter | Virksomhetsledere |
| Oktober | Beredskapsøvelse for kriseledelsen | Kriseledelsen | Fylkesmannen/beredskapsansvarlig |
| November | Beredskapsøvelser i virksomheter gjennomført | Ledere og ansatte i virksomhetene | Virksomhetsledere |
| Desember | Ferdig ROS og planer | Prosjekt- og arbeidsgruppe med nøkkelpersoner | Beredskapsansvarlig |

Avslutningsvis er det en handlingsplan for tiltak fra Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Her er alle fargekodet ut fra:

- Tiltaket er gjennomført eller beskrevet i plan
- Tiltaket er ikke iverksatt og bør prioriteres eller inn i plan
- Tiltaket er delvis iverksatt eller bør vurderes iverksatt

Tiltakene er vist med hvem som er ansvarlig og gitt en kommentar og begrunnelse på kategoriseringen.

Beredskapsplan – Kommunikasjon og informasjon, loggføring og dokumentasjon

Parallelt med den overordnede beredskapsplanen ble det også utarbeidet en beredskapsplan for kommunikasjon.

Kommunens kommunikasjonsstrategi under en krise er:

«Trygge innbyggerne og ansatte i Nesodden kommune ved profesjonell krisehåndtering basert på åpen, tilgjengelig, aktiv og effektiv kommunikasjon.»

Videre legger planen føringer for hvordan kommunikasjon og informasjon, loggføring og dokumentasjon under en krise skal gjennomføres med tanke på:

- **Anbefalt kommunikasjon under en krise**
 - Åpenhet
 - Kvalitetssikring
 - Ansvar
 - Medfølelse
 - Handling
- **Relevante målgrupper ved kriser**
- **Organisering av kommunikasjonsarbeidet under kriser**
 - Arbeidsoppgaver
- **Organisering av kommunikasjon under kriser**
 - Infosenter/sentralbord
 - Nettredaksjon
 - Pårørende/Informasjonssenter
 - Informasjon til pårørende
 - Presserom
 - Pressetalspersoner (Ordfører er pressetalsperson)
- **Ansvar og roller**
 - Funksjon – ansvarlig – Ansvar
- **Oversikt over beredskapslokaler**
 - Funksjon – plassering

- **Kommunikasjonskanaler og -tiltak**
 - Intern kommunikasjon (egne ansatte)
 - Ekstern kommunikasjon (befolkningen i kommunen)
- **Befolkningsvarsling**
 - NRK og Sivilforsvarets varlingssignal
 - Lokal redningssentral, LRS
- **Post og dokumenthåndtering ved kriser**
 - Oppgaver
 - Lokaler

4.4. Andre planer (områdeplaner/fagplaner)

Helse

I den overordnede beredskapsplanen fremgår det at virksomhetene i helse- og omsorgstjenesten har beredskapsplaner for tjenesteområdene. I tillegg er det utarbeidet temabaserte beredskapsplaner for smittevern og pandemi, samt beredskapsplan med prosedyrer for psykososialt kriseteam.

Smittevernplan

Kommunens smittevernplan inneholder kommunens planer for tiltak og vern av befolkningen mot smittsomme sykdommer. Den beskriver kommunens plan for håndtering av smittevern i en normalsituasjon og ved beredskapssituasjoner. Planen tar for seg regelverket på området og ble oppdatert 19. november 2019.

Planen beskriver dagens situasjon i forhold til:

- Befolkningen
- Infeksjonsepidemiologi
- Vaksinasjonsstatus
- Drikkevannskilder
- Næringsmidler
- Avfallshåndtering
- Skadedyrkontroll
- Barnehager og skoler
- Institusjoner
- Innretninger som direkte eller indirekte kan spre legionellaforurenset aerosol til omgivelsene

Planen beskriver kommunens ressurser og samarbeidsforhold:

- Kommuneoverlegen
- Leger
- Helsestasjons- og skolehelsetjenesten
- Bedriftshelsetjenesten
- Helse og omsorgstjenestene i Nesodden kommune
- Politiet

- Infrastruktur og vannmiljø i Nesodden kommune
- Plan, bygg og geodata i Nesodden kommune
- Follo legevakt
- Kommunal akutt døgnplass (KAD) i Lokalmedisinsk senter
- Infeksjonsmedisinsk avdeling og smittevernlege, Akershus universitetssykehus
- Mikrobiologisk avdeling, Akershus universitetssykehus
- Forsvarets mikrobiologiske laboratorium i Oslo.
- Andre mikrobiologiske laboratorier
- Mattilsynet
- Nasjonalt folkehelseinstitutt – Folkehelseinstituttet
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Helseavdelingen
- Sosial og helsedirektoratet
- Vaksinasjonskontor
- Tuberkulosekoordinator ved Akershus universitetssykehus
- Olafiaklinikken, Ullevål universitetssykehus
- Klinikk for seksuell opplysning – senter for ung seksualitet – sex og samfunn i Oslo.
- Kontoret for miljørettet helsevern

Planen har også en oversikt og beskrivelse av materiell og lokaler

- Private legekontorer
- Helsestasjonene og skolehelsetjenestens lokaler
- Nesoddtunet sykehjem
- Sunnaas sykehus
- Vaksinelager
- Smittevernutstyr

Planen tar for seg smittevern i normalsituasjon og i beredskapssituasjoner:

| Normalsituasjon | Beredskapssituasjon |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Forebyggende tiltak og aktiviteter • Tiltak for å forebygge og hindre spredning av smittsomme sykdommer | <ul style="list-style-type: none"> • Tiltak ved påvist eller mistenkt smittsom sykdom • Beredskap • Beredskap spesielle sykdommer |

Pandemiplan

Kommunens plan for pandemisk influensa inneholder kommunens planer for tiltak og vern av befolkningen mot pandemier. Planen tar for seg regelverket på området og ble oppdatert i november 2019.

Målet med planen er å forebygge smittespredning og redusere sykkelighet og død ved en influensapandemi, opprettholde nødvendige samfunnsfunksjoner innenfor alle sektorer i kommunen og gi fortløpende informasjon til innbyggere, kommunehelsetjenesten og andre sektorer.

Planen viser bemanningssituasjonen i Nesodden kommune i forhold til antall ansatte og kompetanse ved legekontorer og virksomhetene i helsetjenesten. Planen viser også føringer for tilgang på vaksine når virus er identifisert og vaksine er produsert og distribuert. Det fremgår at leveranser vil skje i følge FHI og HODs prioriteringer.

I planen er det vist to scenarier ved en pandemi:

- Scenario 1 – Pandemi av et slikt omfang at den kan håndteres som en sesonginfluensa
- Scenario 2 – Pandemi – worst case scenario

Helsedirektoratet har anbefalt å planlegge ut fra at pandemien kan vare i 15 uker, med topp i uke 6-7, og slik at man kan håndtere et fravær på opptil 40% av kommunens ansatte.

Det vises til at det mest sannsynlige scenariet ved en pandemi er at:

- 30-50 % av befolkningen blir smittet i løpet av et halvt år
- 15-25 % blir syke og sengeliggende
- 4-8 % av befolkningen vil være syke og sengeliggende samtidig. (ca. 800-1600 personer)
- Store deler av befolkningen vil være i samme fase av sykdommen samtidig

Planen påpeker at det må skilles mellom sykefravær og samlet arbeidsfravær. At folk er hjemme fra jobben enten fordi de selv er syke, eller for å ta seg av syke familiemedlemmer, og at man i tillegg må ta høyde for annet sykefravær enn influensa.

Planen viser til tiltak for å sikre samfunnskritiske tjenester ved stort sykefravær og fravær av nøkkelpersonell, samt Tiltak for å redusere risikoen for smittespredning i skoler, barnehage og andre steder hvor mange mennesker samles. Videre er prioritering av vaksine og bruk av legemidler samt samvirke med nærliggende kommuner og andre omtalt.

Beredskap og krisehåndtering, Psykososialt kriseteam

Kommunens plan for beredskap og krisehåndtering ved psykososialt kriseteam beskriver organisering, plan for beredskap og krisehåndtering, samt varslingslister. Planen tar for seg regelverket på området og ble oppdatert 31. januar 2020.

Planen beskriver kommunens beredskapsplikt og ansvar og roller i en kritesituasjon for kommunen, politiet og psykososialt kriseteam. Den viser også organiseringen av psykososialt kriseteam, varslingsrutiner og hvem som har myndighet til å aktivisere psykososialt kriseteam.

Videre beskrives i hvilke tilfeller (kriterier) teamet skal aktiviseres og i hva kriseteamet ikke skal involveres i, samt håndtering av hendelse. Den omtaler organisatoriske forhold og beredskapsplanlegging.

Avslutningsvis har den en oversikt over dokumenter som er knyttet til planen; varslingslister, prosedyrer, funksjonsbeskrivelser og overordnet planverk.

Barnehager og skoler

I den overordnede beredskapsplanen fremgår det at skoler og barnehager har felles risiko- og sårbarhetsanalyse. De har også en felles beredskapsplan, med noen lokale tilpasninger for den enkelte barnehage og skole. Beredskapsplan beskriver konkrete tiltak og plan for varsling ved alvorlige hendelser og kriser.

Det er laget en felles sorg og kriseplan for kommunale barnehager, og en felles for skolene. Planene beskriver gjennomføring av aktiviteter i sorgarbeid og krisehåndtering.

Beredskapsplan for skoler og barnehager tar for seg regelverket på området og er datert juni 2015. Planen omtaler ansvar og oppgaver i en krisesituasjon og tiltak (prosedyre) ved alle alvorlige hendelser. Virksomhetsleder (eventuelt stedfortreder) er ansvarlig på egen arbeidsplass. Videre omtaler planen evakuering, beredskapsplanlegging og øvelser.

Sorg og kriseplan for kommunale barnehager er datert november 2014, og viser «prosedyrer» for en rekke situasjoner. Dette er situasjoner hvor det kan oppstå hendelser blant barnet, barnets familie eller personalet.

Sorg og kriseplan for skoler er ikke datert, og viser «prosedyrer» for en rekke situasjoner. Dette er situasjoner hvor det kan oppstå hendelser blant eleven, søsken, foresatte eller personalet.

Planene på området skole og barnehage er ikke utarbeidet etter samme struktur som kommunens nye beredskapsplan.

Plan, teknikk og miljø

I den overordnede beredskapsplanen fremgår det at det er utarbeidet beredskapsplaner for vannforsyning og damsikkerhet. Det er utarbeidet underliggende dokumenter knyttet til damsikkerhet og vannforsyning. Kommunen har også sårbarhetskart for bygninger og infrastruktur, samt for områder utsatt flom, skred, steinsprang overvann.

Beredskapsplanen for vannforsyning er delt i en administrativ del og en operativ del. De er sist revidert 19. august 2019. Den administrative delen omhandler grunnleggende informasjon som beredskapspersonellet må kjenne godt til, og den operative delen er handlingsrettet og fokuserer på operativ håndtering gjennom varsling, mobilisering og aksjonering mot uønskede hendelser og normalisering.

I den administrative delen er følgende beskrevet

- Mål og strategi
- Drift og videreutvikling av beredskapen
- Revisjonsinstruks
- Avtaler med eksterne aktører
- Organisering av beredskapen
- Styrende dokumenter og forvaltning
- Ivaretagelse av HMS i en beredskapssituasjon

Den operative delen beskriver følgende:

- **Innkalling av driftspersonell**
 - Kriterier for innkalling i en krisesituasjon
 - Innkalling av personell
- **Kriseplaner**
 - Naturkatastrofe eller terrorhandling som lammer vannforsyningen
 - Bakteriell forurensning på nettet
 - Strømstans for hele/store deler av Nesodden kommune
- **Nedtrapping av beredskapen og normalisering**
 - Nedtrappingsfase
 - Evaluering
- **Tiltakskort**
 - Forgiftning av drikkevannskilden

Det er utarbeidet beredskapsplan for dammen Blekslitjern (revidert 9. mars 2018).

Planen beskriver:

- **Organisasjon**
 - Beredskapsorganisasjon
 - Støttefunksjoner
 - Nyttige telefonnummer
- **Grenseverdier**
- **Innsatsplan**
- **Oppbevaring**
- **Øvelser**
- **Henvisning til lovverk**
- **Vedlegg**

Det er utarbeidet en ROS-analyse for Blekslitjern, sist revidert i 13. mai 2019.

Det er utarbeidet en risikovurdering i forhold til sikkerheten for allmennheten ved vassdragsanlegg ved Ravnsborgtjern, som er datert februar 2014.

Vi er ikke forelagt beredskapsplan for Ravnsborgtjern.

Planene på området Plan, teknikk og miljø er ikke utarbeidet etter samme struktur som kommunens nye beredskapsplan.

Annet

Vi har ikke mottatt beredskapsplaner eller ROS-analyser for områdene Digitalisering, utvikling og administrasjon eller Kultur, Idrett og næring, siden dette er områder som er nyetablerte og inngår i planene for de områdene de tidligere tilhørte.

Kommunen har en oversikt over særskilte brannobjekter etter Brann og eksplosjonsvernloven §13. Av oversikten fremgår det at den er oppdatert per 19. desember 2011, og dato for siste tilsyn er i 2011, med noen tilsyn i 2010 og 2009, og et helt tilbake til 2004. Kommunedirektøren opplyser at dette skyldes at vi ikke har fått tilsendt oppdatert dokumentasjon som gjelder gjennomført branntilsyn. Det opplyses videre at branntilsyn har vært gjennomført og at dokumentasjonen finnes i virksomhet Eiendoms systemer, som er har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg. Dokumentasjon er etterspurt, men vi har ikke mottatt oppdatert dokumentasjon.

4.5. Samarbeidsavtaler

Vi er ikke forelagt noen konkrete samarbeidsavtaler med andre beredskapsaktører, men av beredskapsplanene sentralt og lokalt fremgår det at kommunen er med i flere samarbeid og samarbeider med mange andre aktører, kommunale/offentlige, private og frivillige.

Den overordnede beredskapsplanen berører kommunens samhandling med andre aktører. Her fremkommer det at kommunen deltar i Regionalt beredskapsnettverk med Oslo og tilgrensende kommuner og Beredskapsnettverk i Follo. Kommunen er representert ved Beredskapsansvarlig.

Det vises til at kommunen kan anmode Sivilforsvaret, Heimevernet og Røde Kors, ulike frivillige, nabokommuner og regionalt beredskapsforum om å bistå med personell og utstyr i en krise.

Hva den enkelte aktør kan bistå kommunen med, avklares gjennom beredskapsråd og nettverksamarbeid, og det vises til at det er viktig å avklare hva ulike aktører kan bidra med, samt å inngå avtaler om bistand der det er mulig.

Fra beredskapsplan for vannforsyning fremkommer det at kommunen har avtaler om samarbeid med flere andre. Nesodden har avtale med:

- Ås kommune om henting av vann på Ås kommune sitt tappepunkt inntil Follo Ren på Vinterbro
- nødvannssamarbeid i Oslo og Akershus.
Dette er et samarbeid med andre kommuner i Osloregionen, hvor de ved større hendelser og behov for assistanse kan få bistand til vannforsyning. Nødvannssamarbeidet har utstyr som er dimensjonert for å dekke vannbehovet til 10 000 personer.
- tankbilfirmaer om henting av vann
- leverandører av utstyr og reservedeler
- elektriker
- entreprenører og firmaer om utblokking og PE – innføring (rehabilitering og cracking av ledningsnett).

- graveentreprenører

I kommunens smittevernplan fremkommer også en rekke aktører som kommunen samarbeider med. Dette er omtalt tidligere i rapporten, kapittel 4.4.

4.6. Hendelser

Vi er ikke gjort kjent med at det har vært noen hendelser i Nesodden som har gjort at de har satt kommunen i en kriseberedskap ut over den nåværende Koronaepidemien (Covid-19).

Epidemien er fortsatt aktiv, og kommunen har fortsatt kriseledelse. Vi har fått oversendt en rekke dokumenter. Dette omfatter risiko- og sårbarhetsanalyser, kontinuitetsplaner og bemanningsplaner, varslingslister og prosedyre for forebyggende tiltak når en ansatt får påvist smitte.

Vi har også med noen spørsmål om epidemien og kommunens forberedelser til og håndtering av situasjonen i spørreundersøkelsen som er beskrevet i kapittel 4.8.

Koronaepidemien (Covid-19)

ROS-analyser er gjennomført sentralt og i virksomheter. Analysene viser vurdert risiko for den enkelte risikofaktor /uønskede hendelse i forhold til, årsak, antatte konsekvenser, forslag til tiltak, ansvarlig, tidsfrist, status og prosedyrer.

Det er utarbeidet rutiner / retningslinjer / prosedyrer for flere aktuelle funksjoner og situasjoner. Det er også utarbeidet bemanningsplaner / kontinuitetsplaner, varslingslister og handlingsplaner for gjenåpning.

Kommunen rapporterte 2. juni til sentrale myndigheter. Tema var en egenvurdering av kommunens beredskapsplaner opp mot de mest sentrale føringer og forventninger (forutsetninger som ligger i Helsedirektoratets veiledning til pandemiplanlegging i kommunen og prioritering av helsehjelp i Norge under Covid-19-pandemien.

Spørsmål til kommunene

Svar fra Nesodden kommune

Hva er hovedutfordringer knyttet til å holde et tilstrekkelig beredskapsnivå samtidig som man skal opprettholde mest mulig normal drift og hvordan er disse adressert i kommunens planer?

Kommunen legger beredskapsplaner til grunn for planlagte tiltak ved større utbrudd. Disse baseres på funn i ROS-analyser. Det er også utarbeidet kontinuitetsplaner i alle tjenestene.

Det er ansatt og omdisponert personell for å kunne håndtere smitte, og det er krevende til enhver tid å balansere mellom normal drift og økt smittetrykk med raske endringer.

Det er svært kostnadskrevende å ha smittesenger stående i beredskap. I vårt tilfelle benyttes bygg som skulle vært leid ut til annet formål. Dette fører til tap av leieinntekter.

Det er snart ferietid, med ferieavvikling for ansatte. Det er ansatt ferievikarer, som normalt, og ferieavviklingen skjer etter protokoll med best mulig fordeling av ressurser og kompetanse.

Har kommunen, på grunnlag av planscenarioet per 10 000 innbyggere, planer for å skalere opp til en kapasitet som håndterer dette, samtidig som de ivaretar nødvendig helsehjelp til øvrige pasienter og brukere.

Nesodden har ca 20 000 innbyggere, det vil i scenariet innebære 270 smittede. 162 syke, 16 i sykehus. 146 må tas hånd om av kommunehelsetjenesten. 4-5 av de syke med behov for en seng/døgnplass.

Smittetopp over 10 uker.

Kommunen har 5 sengeplasser tilgjengelig for covid-19 pasienter som trenger døgnomsorg.

Det er redusert antall korttidsplasser i sykehjem for å ha beredskap for kunne motta økt utskrivning fra sykehus.

Ved smittesituasjon med ansatte i institusjon og hjemmebaserte tjenester i karantene, omdisponeres helsepersonell fra lavterskeltilbud. Tidlig i utbruddet søkte kommunen etter helsepersonell, med god respons. Det tas inn ekstra personell fra den gruppen. Fysio- og ergoterapeuter har fått nødvendig kompetanse og kan omdisponeres til direkte pleieoppgaver.

Innebærer planen samarbeid med andre kommuner og helseforetak? Hva samarbeider man i så fall om og hvordan er samarbeidet organisert?

Nesodden kommune har felles legevakt og kommunale akutte døgnplasser (KAD) med de andre Follokommunene. Det er enighet om at kommuner som har størst utfordringer skal vurderes og prioriteres for økt tilgang til KAD-plassene. Kommunen har sikret kjøleromskapasitet ved mange dødsfall samtidig i annen kommune.

Hvordan har kommunen vurdert behovet for, og lagt planer for, disponering av alternative lokaler utenfor helse- og omsorgsinstitusjonene og innhenting av personellressurser fra andre, inkl. andre kommuner og helseforetak, ved behov?

Som beskrevet i punkt 1, er det satt av 5 plasser utenfor etablert helse- og omsorgsinstitusjon. Det er også satt av botilbud til personer som må ha annet botilbud grunnet smittesituasjon eller andre forhold.

Det vurderes som lite sannsynlig at det ved et større utbrudd kan hentes personellressurser fra helseforetak eller nabokommuner. Det foreligger derfor planer for omdisponering av eget personell, ekstra personell er søkt etter og kommunen samarbeider med frivillige.

4.7. Øvelser

Kommunen har utarbeidet følgende maler for øvelser:

- Øvingsdirektiv
- Dreiebok
- Tiltak og aktiviteter
- Observatørskjema
- Evaluering av beredskapsøvelse
- Evaluering av skrivebordsøvelse

Nedenfor følger en kort beskrivelse av øvelser vi er forelagt dokumentasjon fra i perioden 2017 – 2019.

I tillegg er det gjennomført øvelser i forbindelse med vannforsyning i 2016, dambrudd i 2016 og brudd på vannledning i 2015.

2019:

- Barnehager og skoler
 - Skrivebordsøvelse
 - Case - skole:
 - Mandag formiddag ankommer 3 ukjente ungdommer skolen, og kommer inn hovedinngangen. De leter/spør etter en navngitt elev. Ungdommene viser en truende oppførsel. Det blir observert at de har med seg skytevåpen. Flere elever er samlet der, og noen elever blir sett løpende bort fra skoleområdet.
 - Case - barnehage:
 - Mandag formiddag ankommer en ukjent mann barnehagen, og kommer inn hovedinngangen. Han leter etter et navngitt barn. Mannen viser en truende oppførsel. Det blir observert at han har med seg skytevåpen.
 - Evaluering:
 - Evaluering gjennomført ved alle skoler og barnehager.
 - Sammenfallende forbedringspunkter etter øvelsen er oppsummert i eget skjema.
- Vannforsyning
 - Case:
 - Nødvann til Sunnaas Sykehus
 - Kommunen blir varslet om ledningsbrudd, og det tas beslutning om nødvannsforsyning til Sunnaas sykehus og Nesoddtunet. Sunnaas sykehus øver på sin egen tiltaksplan/beredskapsplan ved bortfall av vannforsyning. Det rigges til nødvannstanker og ordnes transport av vann fra Bleksli vannbehandlingsanlegg. Nødvannsforsyning til andre abonnenter skal vurderes og iverksettes. Kommunen klarer ikke å levere nok vann og ber om

hjelp fra eiendomsavdelingen og andre kommuner i nødvannssamarbeidet. Skaden blir reparert og etter testing av vannet og i samråd med Mattilsynet, er normal vannforsyning tilbake i drift.

- Logg er ført
- Evaluering
 - Evaluering gjennomført, og avdekket noen læringspunkter / forbedringspunkter

- **Dambrudd**
 - Case
 - Mye vann strømmer ned Fjellveien og over Hellaveien og stanser all trafikk. Du får ikke kjørt videre på verken Fjellveien eller Hellaveien. Mens du er der kjører en buss av veien – du ser for deg mulige personskader hos passasjerene
 - Logg er ført
 - Evaluering foreligger ikke

2018:

- **Skogbrann**
 - Skrivebordsøvelse
 - Kriseledelsen
 - Case:
 - Langvarig tørke har ført til stor skogbrannfare i Sør-Norge. Det er en strålende dag i juni og mange innbyggere er på tur i marka. Et plutselig værskifte fører til vind og kraftig tordenvær. Melding fra brannvesenet kl 11:40. Kommunedirektøren har satt krisestab. Lynet har antent skogen på flere steder på Bjørnemyr/Alværn og opp mot To gård. Brannvesenet er på stedet og frykter stor brann.
 - Logg er ført
 - Evaluering:
 - Umiddelbare kommentarer notert, med flere forbedringspunkter.
 - Fullstendig evaluering ikke gjennomført / dokumentert.

- **Brudd på vannforsyning**
 - Case / dreiebok foreligger ikke
 - Logg er ført
 - Evaluering foreligger ikke

2017:

- **Krise- og beredskapsøvelse Akershus 2017**
 - Arrangert av Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FMOA) for fjorten kommuner i regionen
 - Hensikt og formål:
 - Å øve kommunenes kriseledelse i en realistisk hendelse for ytterligere å styrke beredskapskompetansen i kommunene, med vekt på informasjonsarbeid og samhandling
 - Skrivebordsøvelse
 - spilløvelse for kriseledelsen i kommunene, øver fra egne lokaler
 - Kriseledelsen
 - Logg er ført
 - Evaluering:
 - Førsteintrykksevalueringsskjema er fylt ut.
 - Hovedevalueringsskjema med utdypende kommentarer er fylt ut.

- **Evakuerte- og pårørendesenter (EPS)**
 - Case / dreiebok foreligger ikke
 - Logg foreligger ikke
 - Evaluering
 - Gjennomført blant; kriseteam, markør, observatør/controller, kriseledelse, administrativt personale på EPS, politi, politi pårørendekontakt

4.8. Spørreundersøkelse

For å få et bedre innblikk i det fokus som er på beredskap i kommunen ble det av Viken kommunerevisjon IKS i perioden 26. mai til 26. juni 2020 gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot de som har en rolle og et ansvar i kommunens beredskapsarbeid i en «beredskaps-/krisesituasjon». Dette er personer i kommunens kriseledelse, stab og støtte til denne, ressursgruppe og andre interne støttefunksjoner, samt ledelsen i avdelingene.

Undersøkelsen omhandlet temaer som: organisering av og fokus på beredskapsarbeidet, beredskapsplan, samt eventuelle øvelser og hendelser. Undersøkelsen inneholdt også noen spørsmål om erfaringene med beredskapen under covid-19 epidemien.

Undersøkelsen ble sendt til 61 personer og hadde en svarprosent på 49,2 %. 5 personer har flere roller i beredskapsarbeidet ved at de har en rolle i avdelingene samt en rolle innenfor stab og støtte til kriseledelsen eller andre interne nøkkelfunksjoner. Det var derfor mulig å besvare undersøkelsen flere ganger, ut fra forskjellige roller. Dette forklarer også forskjellen mellom den totale svarprosenten i undersøkelsen, og den summert svarprosenten fra de forskjellige rollene.

Svarprosent – respondenter – stilling og arbeidssted

| | Antall | Svar | Svarprosent |
|---|-----------|-----------|---------------|
| Antall undersøkelsen er sendt ut til | 61 | 30 | 49,2 % |
| <i>Stilling:</i> | | | |
| Kriseledelsen | 11 | 6 | 54,5 % |
| Stab/støtte til kriseledelsen | 15 | 7 | 46,7 % |
| Andre interne nøkkelfunksjoner og Ressursgruppe | 6 | 3 | 50,0 % |
| Helse og omsorg | 5 | 3 | 60,0 % |
| Skole barnehage og oppvekst | 19 | 8 | 42,1 % |
| Plan, teknikk og miljø | 10 | 6 | 60,0 % |
| Sum | 66 | 33 | 50,0 % |

Respondentene ble bedt om å beskrive på hvilken måte ansvaret for beredskapsarbeidet er organisert ved deres virksomhet. Kommentarene tyder på at rollene er fordelt mellom leder og "toppleidelsen" ved virksomhetene, samt at det i en del tilfeller utarbeides lokale ros-analyser og beredskapsplaner med prosedyrer og ansvarsbeskrivelser. Mange fra avdelinger og virksomheter involverer flere (alle), og medbestemmelsesutvalg og personalmøter nevnes som arenaer for beredskapsarbeid. Det opplyses også at det gjennomføres øvelser.

Beredskapsplan og tiltakskort

Nedenfor følger respondentenes svar på om deres virksomhet har utarbeidet en egen beredskapsplan, og om det er utarbeidet rutiner eller tiltakskort for aktuelle hendelser?

| | Ja | Nei | Annet | n |
|---|--------|--------|--------|----|
| Har din virksomhet utarbeidet en egen (lokal) beredskapsplan? | 73,3 % | 16,7 % | 10,0 % | 30 |
| Har din virksomhet utarbeidet rutiner eller tiltakskort for eventuelle hendelser? | 76,7 % | 16,7 % | 6,7 % | 30 |

Kommentarer fra respondentene tyder på at de som har svart «Annet» har en rolle hvor de ikke jobber med lokale beredskapsplaner eller tiltakskort, eller har vært usikre på hva vi mener med spørsmålene. Det vises også til at det skal være utarbeidet ROS-analyser for hver virksomhet, og at det følger tiltak med denne.

Kommentarene til spørsmålene viser også at det er utarbeidet tiltakskort for en rekke mulige hendelser og situasjoner, sentralt og på virksomhetsnivå.

Fokus på beredskap

Nedenfor følger respondentenes svar på ulike spørsmål om det har vært fokus på beredskap ved deres virksomhet det siste året:

| | Ja | Nei | Vet ikke | n |
|---|--------|--------|----------|----|
| Vi har hatt fokus på vår beredskapsplan | 66,7 % | 30,0 % | 3,3 % | 30 |
| Vi har laget lokale rutiner eller tiltakskort på bakgrunn av beredskapsplanen | 46,7 % | 33,3 % | 20,0 % | 30 |
| Vi har hatt beredskap som tema på interne møter | 76,7 % | 16,7 % | 6,7 % | 30 |
| Vi har deltatt på eksterne kurs innenfor beredskapsarbeid | 26,7 % | 50,0 % | 23,3 % | 30 |
| Vi har gjennomgått interne varslingsrutiner | 86,7 % | 6,7 % | 6,7 % | 30 |
| Vi har gjennomført beredskapsøvelser | 53,3 % | 40,0 % | 6,7 % | 30 |

Respondentene svarte slik på om de mente deres virksomhet har hatt et tilstrekkelig fokus på beredskap:

| | Ja | Delvis | Nei | n |
|--|--------|--------|--------|----|
| Har din virksomhet hatt et tilstrekkelig fokus på beredskap? | 48,3 % | 34,5 % | 17,2 % | 29 |

Respondentene som svarte at det var gjennomført beredskapsøvelser ved deres virksomhet det siste året, ble bedt om å gi kort redegjøre for øvelsene, om f.eks. tema, personer involvert, tiltakskort, osv. Av kommentarene fremkommer det at det er gjennomført skrivebordsøvelser ("Table-top" øvelser) og praktiske øvelser hvor personer fra drift, stab og beredskap deltar. I enkelte tilfeller deltar også andre aktuelle aktører utenfra kommunen, som for eksempel brannvesen, politi o.l. Det er gjennomført mange øvelser og av tema nevnes brann, skogbrann, vannforsyning (bortfall av / forurensning av / etablering av provisorisk vannforsyning/nødvann), savnet skoleklasse, trusler, skyting / bevæpnet person, terror m.m.

Det fremkommer også at det er gjennomført en god del kursing i temaer som smittevern, vold og trakassering, hjerte- og lungeredning (HLR), akuttmedisin, selvmordsforebygging mm.

Respondentene som svarte at de mente det ikke hadde vært et tilstrekkelig fokus på beredskap ved sin virksomhet, hadde blant annet følgende kommentarer;

- *Ikke hatt tilstrekkelig fokus på beredskap*
- *Har måtte prioritere lovpålagte oppgaver pga. kapasitet*
- *Veldig mye kan gjøres bedre og mer av*
- *Mangler for samferdselsområde, ras/flom*
- *Overordnede planer og varslingslister er ikke justert eller gjennomgått etter omorganisering*
- *Ikke satt av nødvendig tid til beredskapsarbeid*
- *Ikke nok samarbeidstid til å gå gjennom blant annet intern varslings*
- *Viktig at dette ikke konkurrerer med andre viktige tema*

- *Trenger mer øvelse i utarbeidelse av ROS-analyser*
- *Er et nytt kommunalområde etablert mars 2020. Har ikke hatt stort fokus på beredskapsarbeid utover ROS-analyser per virksomhet, i forbindelse med Covid-19. Må jobbe mer med beredskapsarbeidet.*

Hendelser - krisesituasjoner

Respondentene svarte slik på om de mente det, med unntak av Covid-19, hadde oppstått hendelser ved deres virksomhet det siste året som kunne karakteriseres som en krisesituasjon?

| | Ja | Nei | n |
|---|-------|--------|----|
| Har det (foruten Covid-19) oppstått hendelser ved din virksomhet det siste året som du vil karakterisere som en krisesituasjon? | 3,3 % | 96,7 % | 30 |

Nedenfor følger respondentenes svar på ulike spørsmål om hvordan krisehåndteringen ved denne/disse hendelsen(e) fungerte.

| | Ja | Delvis | Nei | n |
|--|---------|--------|-----|---|
| Varslingen ble utført tilfredsstillende | 100,0 % | | | 1 |
| Planlagte tiltak for slike situasjoner ble iverksatt | 100,0 % | | | 1 |
| Rapporteringen i ettertid var tilfredsstillende | 100,0 % | | | 1 |
| Håndteringen av situasjonene var tilfredsstillende | 100,0 % | | | 1 |
| Utfallet av situasjonene var tilfredsstillende | 100,0 % | | | 1 |

Respondentene som svarte at det hadde oppstått situasjoner ved deres virksomhet det siste året som kunne karakteriseres som en krisesituasjon, ble bedt om å gi kort redegjørelse for hva som eventuelt ikke fungerte tilfredsstillende. Den ene respondente som oppga at de hadde hatt en slik hendelse rapporterte at alt var tilfredsstillende rundt håndteringen av hendelsen.

Covid-19 – Korona-epidemien

Respondentene fikk to spørsmål vedrørende beredskapsarbeidet i Nesodden kommune og pandemien Covid-19.

| | Ja | Delvis | Nei | n |
|---|--------|--------|-------|----|
| Mener du beredskapsarbeidet i Nesodden kommune har vært tilfredsstillende for å forberede dere til en pandemi som Covid-19? | 66,7 % | 30,0 % | 3,3 % | 30 |
| Har dere hatt tilgang på nok utstyr (beskyttelse og teknisk) til å ta de forhåndsregler dere ønsker under Covid-19? | 58,5 % | 37,9 % | 3,4 % | 29 |

Enkelte av respondentene mener at følgende kunne vært gjort annerledes for å forberede kommunen bedre til en pandemi som Covid-19;

- *Utstyrslager, smittevernutstyr lokalt og nasjonalt*
- *Skulle hatt forståelse for og/eller fokus på beredskapsplaner*
- *Skulle laget ROS-analyser*
- *Kartlegge hvilke arbeidsoppgaver som er spesielt utsatte ved en pandemi. Hvilke oppgaver som ikke kan gjennomføres fra hjemmekontor, og finne alternative løsninger for å kunne gjennomføre disse*
- *Bedre tilrettelegging av IKT-utstyr (PC, mobil, lader) for hjemmekontor*
- *Kunne vært bedre forberedt hvis pandemi var et eget område i beredskapsarbeidet*
- *Stort sett bra, noen uklare beskjeder, litt manglende informasjon og litt korte frister*
- *Ingen opplæring av ledere innenfor temaet kriseberedskap.*
- *Ingen ressurser til opplæring innenfor de ulike virksomhetene.*
- *Ingen informasjon, opplæring eller øvelser knyttet til pandemi.*
- *Informasjonen fra sentrale myndigheter (FHI osv) har vært god, og det er først og fremst denne informasjonen jeg som leder har brukt i håndteringen av den krevende situasjonen virksomheten har vært i fra 12. mars.*

De respondentene som svarte at det hadde vært mangel eller knapphet på utstyr (beskyttelse og teknisk), uttrykte at det hadde vært noe knapphet på hånddesinfeksjonsmiddel, håndsåpe, overflatedesinfeksjonsmiddel og smittevernutstyr som munnbind, frakker/drakter, beskyttelsesbriller / visir, hansker og skoovertrekk i første fase av epidemien. Det gis uttrykk for at dette var en situasjon som gjaldt helt innledningsvis, og at det har ordnet seg etter hvert. Men denne knappheten på tilgang til viktig utstyr gjorde at man enkelte steder kom sent i gang med viktige rutiner for hygiene og renhold. Det er også en kommentar som går på at det ikke er varmt vann i kranene i klasserom, og at vaskene er veldig små.

Respondentene nevnte følgende faktorer som punkter som kunne forbedres og bidra til å bedre forberedelsene til en eventuell senere pandemi;

- *Et felles kontaktpunkt som f eks beredskap@nesodden.kommune.no*
- *Større lager av smittevernutstyr*
- *Kartlegge hvilke arbeidsoppgaver som ikke kan løses fra et hjemmekontor, og*
- *Fjerne kontorlandskap*
- *Mulighet for å ha en fast arbeidsplass/-stasjon*
- *Involvere alle deler av kommunen jevnlig i beredskapsøvelser, slik at alle avdelinger er godt forberedt på en krisesituasjon.*
- *Nok biler til å skille personale i en beredskapssituasjon, slik at risikoen for at flere nøkkelpersoner blir syke samtidig reduseres.*
- *Styrke bemanningen for kritiske funksjoner.*
- *Nok kjemikalier til vannrensing.*
- *Tiltaksplaner som tar høyde for pandemier.*
- *Evaluering – felles gjennomgang av tiltakene som ble gjort nå, samle erfaringer og lage en tiltaksplan.*
- *Utarbeide beredskapsplaner og ROS-analyser på forhånd*
- *Øke ressurser til kommunikasjon, internt, mot sentrale ledd og innbyggere.*
- *Være i forkant – bedre opplæring og informasjon, vil gi trygghet, forutsigbarhet og felles retning.*

En respondent kommenterer at kommunen har hatt god kontroll på situasjonen fra kriseledelse ble satt 8. mars. Smittevernutstyr har vært en utfordring i enkelte deler av pandemien, men kommunen har aldri stått uten. Smittevernplan og pandemiplan ble oppdatert i oktober – november 2019.

Testtelt kom opp før smitteutbruddet virkelig tok av og kommunen har testet de som skulle testes. Et minisykehus for smittede av Covid-19 ble opprettet, men har kun hatt 1 pasient. Kommunen registrerte 40 smittede i mars, 8 i april og ingen etter dette¹².

Retningslinjer har blitt endret fort, og det har gjort at det oppleves vanskelig å orientere seg. Nye retningslinjer har blitt offentliggjort gjennom pressemeldinger fra regjeringen og via offentlige medier, og skal formidles videre ut til alle lokale kanaler. Det har vært utfordrende å finne disse igjen på offentlige nettsider som fhi.no, hdir, regjeringen.no etc. når disse skulle videreformidles.

¹² Antallet gjaldt på tidspunktet respondenten svarte på undersøkelsen.

Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis ble respondentene bedt om å oppgi om de hadde noen tanker om, eller kommentarer til beredskapsarbeidet i Nesodden kommune som de ikke hadde fått frem tidligere i undersøkelsen.

- *Ansvarlig må ha klare retningslinjer – arbeide etter sentral veileder.*
- *Beredskapsplaner, smittevernplan og pandemiplan fungerer etter hensikten*
- *Kommunen er ganske funksjonell*
- *Kriseledelsen og beredskapsansvarlig overordnet har vært trygge, og ledet oss på en god måte. Tidlig ute med informasjon, som har gjort at vi har fått tid til å forberede oss og ansatte. Vi har vært i døgndrift under hele pandemien og informasjonsflyten har vært viktig. Informasjonsflyten mellom kriseledelse og virksomhet har vært veldig bra. Ansatte har vært veldig fleksible og flyttet på seg etter hvor det har vært behov.*
- *Fint at kommunens beredskapsleder/kvalitetsleder deltar på våre øvelser. Slik har det ikke vært tidligere.*
- *Kan bli enda bedre sammenheng mellom overordnet og lokale beredskapsplaner.*
- *Hjemmekontor har fungert fint.*
- *Informasjonstilgangen vedrørende pandemien har vært relativ god.*
- *Pandemisituasjonen har vært håndtert på en god måte.*
- *Det har gått veldig bra. Vi har klart å gjennomføre de tiltakene som har blitt planlagt.*
- *Kommunen har vært lydhør for våre innspill, noe som har underlettet arbeidet vårt betraktelig.*
- *God kvalitetssikring av hyppige møter i kriseledelsen.*
- *Vi har fått en del spørsmål fra våre ledere om beredskap og utvikling av lokal plan. Det er viktig at selve begrepet beredskap og beredskapsplan blir definert. Jeg skulle ønske at våre ledere definerte hva som er forventingen til en beredskapsplan. Angående delegering blir det for enkelt å gi beskjed om å utvikle en lokal beredskapsplan uten føringer og veiledning. Det er et stort ansvar og et stykke fra mitt kompetansefelt. Ønsker man lokale planer må vi få hjelp fra folk som kan dette.*
- *Kommunen holdt hygienekurs for alle ansatte, og det var veldig bra.*
- *Smittevernseminar i regi av KS var veldig nyttig.*

Til sist vil vi gjengi en kommentar i sin helhet:

*Jeg tror det er viktig at flest mulig kan bli gode på mange oppgaver.
Ved en krise vil man da ikke være avhengige av nøkkelpersoner for at kjeden skal virke.*

For å bli god, må man øve.

For å øve, trenger man tid, penger og bemanning.

Det har vi ikke, derfor blir det ofte til at øyeblikkets behov blir prioritert framfor forebyggende arbeid, som igjen fører til morgendagens lille "krise".

I en slik setting er det vanskelig å sette av tid til å øve på en tenkt mulig situasjon.

5. Kommunal beredskapsplikt

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad oppfyller kommunens krise- og beredskapsarbeid innenfor områdene ulykke/brann/ekstremvær, vannforsyning, strømforsyning og internett, lovens krav, og slik kriseberedskap f.eks drøftes i NOU 2019:13?
 - Er det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse som grunnlag for beredskapsplanene, hvilke områder er omfattet av denne, og når ble den utarbeidet/revidert?
 - Hvilke rutiner har kommunen for gjennomgang og revidering av beredskapsplanene?
 - Hvordan er beredskapsplaner for den enkelte virksomhet som er omfattet av kommunens krise- og beredskapsplan utarbeidet og hvordan er de gjort kjent for ansatte ved virksomheten?

I tillegg anser vi at øvelser naturlig faller inn under Kommunal beredskapsplikt, og vi har derfor valgt å omtale dette punktet i denne delen av rapporten. Det gjelder punktet:

- I hvilken grad og hvordan gjennomføres øvelser i forhold til krisehåndtering?

Til disse problemstillingene har vi i kapittel 3 utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal utføre en ROS – risiko og sårbarhetsanalyse for kommunen
 - Kommunen skal oppdatere sin risiko- og sårbarhetsanalyse i samme takt som revisjoner av kommunedelplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.
- Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan for kommunen
 - Kommunen skal ha en plan for kommunens kriseledelse, interne varslingslister, ressursoversikter, evakueringsplaner og planer for varsling av og krisekommunikasjon med befolkningen
- Kommunen skal oppdatere sin beredskapsplan minst en gang per år.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det.
- Kommunen skal samordne sitt beredskapsarbeid og sine beredskapsplaner med aktuelle aktører
 - Kommunen skal bidra til å etablere samarbeid med andre kommuner eller andre aktører som man finner hensiktsmessig for sitt geografiske område.
- Kommunen skal gjennomføre øvelser med fokus på områder som fremkommer av sin ROS-analyse.
- Kommunen skal øve sin beredskapsplan minst hvert annet år.
- Kommunen skal evaluere øvelser og uønskede hendelser.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i sin serie med "Nasjonalt risikobilde" og "Krisesenarioer" satt fokus på alvorlige hendelser og katastrofer som kan ramme Norge. I disse settes søkelyset på hvilken innvirkning det vil ha på samfunnet dersom en rekke forskjellige hendelser inntreffer, og den kommunale beredskapsplikten i forbindelse med dette. Det fokuseres her på hvilken rolle kommunene har i dette arbeidet. I den forbindelse vil disse analysene være et viktig grunnlag for hvordan kommunen kan bygge opp sine beredskap gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser og planer.

Vi viser til forrige kapittel for en beskrivelse av beredskapsarbeidet i Nesodden kommune.

5.1. Risiko- og sårbarhetsanalyse – ROS

Kommunen har utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen. Denne er presentert i kapittel 4.2.

Kontrollutvalget ønsket at det ble fokusert særskilt på beredskapsarbeidet i forbindelse med fokusområder som ulykke/brann/ekstremvær, vannforsyning, strømforsyning og internett.

De enkelte punktene er i ROS-analysen vurdert i forhold til følgende hendelser:

| Fokusområde | Hendelse |
|----------------|--|
| Ulykke | B1 – Trafikkulykke med mange involverte |
| | B2 – Skipsulykke (kollisjon / forlis) |
| | B3 – Ulykke med farlige stoff/forurensning |
| | B6 – Alvorlig ulykke i institusjon |
| Brann | A5 – Stor skogbrann |
| | B5 – Brann i institusjon |
| Ekstremvær | A1 – Storm med nedbør i indre Oslofjord |
| | A2 – Store nedbørsmengder på kort tid (oversvømmelse / flom og overvann) |
| | A3 – Skred/ras |
| Vannforsyning | B9 – Langvarig svikt i vann- og avløpsforsyning |
| Strømforsyning | B7 – Langvarig bortfall av strøm/kraftforsyning |
| Internett | B8 – Langvarig svikt i ekom |

5.2. Beredskapsplaner

Kommunen har utarbeidet en overordnet beredskapsplan for kommunen. Denne er presentert i kapittel 4.3. I tillegg har kommunen utarbeidet smittevernplan, plan for pandemisk influensa og andre lokale og tematiske beredskapsplaner. Disse er presentert i kapittel 4.4.

5.3. Erfaringer fra hendelser og øvelser

Vi er ikke gjort kjent med at det har vært noen hendelser i Nesodden som har gjort at de har satt kommunen i en kriseberedskap ut over den nåværende koronaepidemien (Covid-19).

Status for koronaepidemien (Covid-19) er presentert i kapittel 4.6.

Kommunen har forelagt oss dokumentasjon for følgende øvelser som er gjennomført i 2017 til 2019.:

- 2019 – Skrivebordsøvelse, barnehager og skoler
- 2019 – Øvelse, Vannforsyning
- 2019 – Øvelse, Dambrudd
- 2018 – Skrivebordsøvelse / kriseledelsen, Skogbrann
- 2018 – Øvelse, Brudd på vannforsyning
- 2017 – Skrivebordsøvelse / kriseledelsen, Krise- og beredskapsøvelse Akershus 2017
- 2017 – Øvelse, Evakuerte- og pårørendesenter (EPS)

Disse øvelsene er presentert i kapittel 4.7. Ut over disse er det gjennomført øvelser i forbindelse med vannforsyning i 2016, dambrudd i 2016 og brudd på vannledning i 2015.

5.4. Vurdering

Nesodden kommune utarbeidet / oppdaterte sin risiko- og sårbarhetsanalyse i januar 2019, og sin overordnede beredskapsplan i januar 2020. Planverket vurderes å tilfredsstillende kravene i regelverket.

Enkelte av de lokale og tematiske planer og analyser, samt rutiner og prosedyrer, følger kommunens «nye» struktur. Vi vil imidlertid påpeke at noen er datert for flere år siden, og enkelte ikke datert, og at noen planer ikke følger nåværende struktur. Det er viktig å få oversikt over om disse er oppdaterte.

Kommunen har en oversikt over særskilte brannobjekter hvor det er oppgitt at denne er oppdatert i desember 2011. Videre fremgår det av oversikten at siste tilsyn, og dato for siste tilsyn er i perioden 2009 – 2011, med unntak av et objekt hvor siste tilsyn er oppgitt å være tilbake i 2004. Vi antar at det er gjennomført branntilsyn etter dette, og oppfordrer kommunen til å oppdatere sine oversikter.

I beredskapsplanene går det tydelig frem at planene og tilhørende dokumentasjon skal oppdateres årlig. Nesodden har nylig oppdatert sitt planverk for de fleste av kommunens områder og oppgaver.

Vi har ingen indikasjoner på at kommunen ikke tilfredsstillende kravet til at planverket skal oppdateres når evalueringer etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det blir fulgt opp.

I forhold til kravet om å samordne sitt beredskapsarbeid og sine beredskapsplaner med aktuelle aktører, så viser beredskapsplanene at kommunen er med i flere beredskapssamarbeid, og samarbeider med flere aktører innenfor flere tjenester. Vi vil likevel påpeke det som også stod i beredskapsplanen om at kommunen bør inngå avtaler om bistand der det er mulig.

Hvorvidt beredskapsplanene er samordnet med aktuelle aktører kan vi ikke konkludere på, da vi har sett på Nesodden kommune, og ikke andre kommuner.

Kommunen skal gjennomføre øvelser med temaer som har vært fokusert i ROS-analyse, og de har forelagt dokumentasjon på flere aktuelle øvelser de siste årene. Vi vil imidlertid påpeke at det var enkelte mangler rundt dokumentasjonen ved enkelte øvelser, og vil anbefale at man etablerer en struktur som sikrer dokumentasjonen bedre.

Spørreundersøkelsen viser at mange har lokale beredskapsplaner, ROS-analyser, rutiner og tiltakskort, og mange mener at beredskapsarbeidet har hatt et tilfredsstillende fokus i kommunen og sine virksomheter. Den viser videre at mange mener kommunen var bra forberedt og har håndtert situasjonen med Covid-19 bra. Men den viser også at flere mener det er forbedringspotensialer. At enkelte tydeligvis ikke er informert om og kjent med deler av det planverket som kommunen har på beredskapsområdet er grunn til å se på informasjon og opplæring. Særlig med tanke på at alle som har besvart undersøkelsen er personer som har en viktig rolle i kommunens beredskapsarbeid.

Det er viktig at kommunen har god oversikt over det beredskapsarbeidet som skjer med tanke på planlegging og forberedelser, øvelser og hendelser, både sentralt og ute i virksomhetene. Det er derfor viktig at det føres en totaloversikt over aktiviteter, planer, øvelser og analyser/evalueringer, revisjoner i hele kommunen. Det kan vurderes om det bør være et system for å fange opp når det foretas noe, og ikke minst dersom det ikke er foretatt noe i deler av virksomheten.

Spørreundersøkelsen ga også en del kommentarer på hva som ikke har fungert optimalt, og hva og hvordan ting kan forbedres til en eventuell neste epidemi. Dette er selvfølgelig enkeltstående kommentarer, men gir en liste over punkter som kan evalueres og vurderes i forhold til om det er noe som man bør ta tak i og forberede bedre til senere.

6. Informasjon og opplæring

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstillinger:

- Hvordan sikres at alle som trenger det er kjent med og trygg på sikkerhetshåndteringen i kommunen?
 - Hvordan er krise- og beredskapsplanen offentliggjort?
 - I hvilket omfang og hvordan gis opplæring til de som har ansvar dersom en krise skulle oppstå?
 - I hvilken grad og hvordan gjennomføres øvelser i forhold til krisehåndtering?
 - Opplever de som har ansvar og oppgaver dersom en krise skulle oppstå, trygghet i forhold til rutiner og håndtering?

Punktet som omhandler øvelser anses å høre naturlig inn under den kommunale beredskapsplikten, og vi har derfor omtalt dette i forrige kapittel.

De andre problemstillingene anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier.

6.1. Offentliggjøring av beredskapsplan

Nesodden kommunes ROS-analyse og beredskapsplan er publisert på kommunens nettside.

Overordnet beredskapsplan: <https://www.nesodden.kommune.no/planer-og-styring/gjeldende-planer/overordnet-beredskapsplan/>

Overordnet Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS): <https://www.nesodden.kommune.no/planer-og-styring/gjeldende-planer/>

6.2. Opplæring av personer med roller og ansvar i en krisesituasjon

Å lære opp personale i forhold til beredskapsarbeidet er ofte en kombinasjon av opplæring og øvelser. Opplæring skal gi deg oversikt over og innsikt i faget og planverket, mens øvelser skal gjøre det trygg på å praktisere det.

Nesodden kommune har i liten grad forelagt oss dokumentasjon på opplæring innenfor beredskapsområdet, ut over en opplæring av psykososialt kriseteam i 2016.

I den pandemisituasjonen vi nå er inne i med Covid-19, har de gjennomført en del opplæring i forbindelse med smittevern og gjenåpning av skoler og barnehager. Dette kan i og for seg ikke karakteriseres som en opplæring i beredskapsarbeidet, men som tiltak i beredskapsarbeidet for å redusere risiko.

Ut fra dette kan vi ikke konkludere på om kommunen har gjennomført tilfredsstillende opplæring av personalet, og vi vil anbefale at kommunen gjør en undersøkelse av behovet for opplæring innenfor området.

Noen av kommentarene i spørreundersøkelsen underbygger antagelsen om at det kan være et behov for å gjennomføre en opplæring for å heve kompetansen og ikke minst kjennskapen til kommunens rutiner og planverk. Der kom det et fåtall kommentarer som viser at enkelte ikke har kjennskap til alt som allerede er utarbeidet, og behovet for å føle seg tryggere på beredskapsarbeidet.

7. Oppsummering

Kommunen har oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnede beredskapsplan, som vurderes å tilfredsstillende kravene i regelverket. Enkelte av de lokale planverkene følger imidlertid ikke kommunens «nye» struktur.

Kommunen er med i flere beredskapssamarbeid, og samarbeider med flere aktører innenfor flere tjenester, men vi vil likevel påpeke at kommunen bør inngå formelle avtaler.

Kommunen har gjennomført flere øvelser med temaer som har vært fokusert i ROS-analyse de siste årene. Det var imidlertid enkelte mangler rundt dokumentasjonen ved enkelte øvelser, og vil anbefale at man etablerer en struktur som sikrer dokumentasjonen bedre.

Spørreundersøkelsen viser at mange har lokale beredskapsplaner, ROS-analyser, rutiner og tiltakskort, og at mange mener at det er et tilfredsstillende fokus på beredskapsarbeidet. Den viser videre at mange mener kommunen var bra forberedt og har håndtert situasjonen med Covid-19 bra.

Flere mener at det også er forbedringspotensialer, og at enkelte tydeligvis ikke er informert om og kjent med deler av det planverket som kommunen har, er grunn til å se på informasjon og opplæring. Særlig med tanke på at alle som har besvart undersøkelsen er personer som har en viktig rolle i kommunens beredskapsarbeid.

Det er viktig at kommunen har god oversikt, både sentralt og ute i virksomhetene. Det er derfor viktig at det føres en totaloversikt over aktiviteter, planer, øvelser og analyser/evalueringer, revisjoner i hele kommunen. Det kan vurderes om det bør være et system for å fange opp når det foretas noe, og ikke minst dersom det ikke er foretatt noe i deler av virksomheten.

Spørreundersøkelsen ga også en del kommentarer på hva som ikke har fungert optimalt, og hva og hvordan ting kan forbedres til en eventuell neste epidemi. Dette er selvfølgelig enkeltstående kommentarer, men gir en liste over punkter som kan evalueres og vurderes i forhold til om det er noe som man bør ta tak i og forberede bedre til senere.

8. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale kommunedirektøren følgende:

- Påse at kommunen har en totaloversikt over aktiviteter, planer, øvelser og analyser/evalueringer, revisjoner som foretas i hele kommunen, både sentralt og ute i virksomhetene.
- Evaluere de kommentarer som har kommet i spørreundersøkelsen om hva som ikke har fungert optimalt, samt hva og hvordan ting kan forbedres til en eventuell neste epidemi.
- Vurdere om det er behov for å inngå avtaler med andre beredskapsaktører (kommuner / offentlige, private og/eller frivillige).
- Vurdere om det er behov for å en struktur som bedre sikrer dokumentasjon ved øvelser.
- Gjennomføre en undersøkelse av behovet for informasjon og opplæring innenfor beredskapsområdet.
- Oppdatere oversikt over gjennomførte branntilsyn med tilsyn gjennomført etter 2011.

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektøren kommentarer i epost av 21. september 2020 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 18. september 2020.

Steinar Neby
Oppdragsansvarlig revisor

Frode H. Christoffersen
Forvaltningsrevisor / prosjektleder

Referanser

LOV 1992-09-25 nr 107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Erstattet av: LOV 2018-06-22 nr 83 – Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

I kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019-2023

LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

FOR 2010-06-25 nr 943, Delegering av departementets myndighet til å gi forskrifter etter lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

LOV 2011-06-24 nr 29, Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

LOV 2011-06-24 nr 30, Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

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

FOR 2001-07-23 nr 881, Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap

LOV 1994-08-05 nr 55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)

LOV 2008-06-27 nr 71, Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

LOV 2002-06-14 nr 20, Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

LOV 2000-11-24 nr 82, Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

LOV 1981-03-13 nr 6, Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

LOV 2003-07-04 nr 83, Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

FOR 2001-07-01 nr 744, Forskrift om informasjonssikkerhet

FOR 2012-12-07 nr 1157, Forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (beredskapsforskriften)

LOV 1998-03-20 nr 10, Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) *OPPHEVET*

Meld. St. 10 (2016-2017), Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet

Meld. St. 21 (2012-2013), Terrorberedskap

Meld. St. 29 (2011-2012), Samfunnssikkerhet

NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Veiledere og rapporter fra DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som blant annet:

- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2018
- Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, nov. 2015, oppdatert aug. 2017.
- Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, inkl. analyseskjema
- Veileder krisekommunikasjon
- Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser
- Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt
- Rapporter fra DSB i serien – Nasjonalt risikobilde (NRB) / Krisesenarioer

Dokumenter fra Nesodden kommune:

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2019, vedtatt av kommunestyret, 30. januar 2019, sak 007/19
- Prosjektmandat, Arbeidsgruppe, Plan for arbeid med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, oppdragsgiver: Kommunestyre
- Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, godkjent av kommunens ledergruppe 14. januar 2020
- Overordnet beredskapsplan, godkjent av kommunens ledergruppe 14. januar 2020
 - Skjemaer tilknyttet beredskapsplan for loggføring, melding, evakuering og pårørendesenter og evaluering.
- Prosjektmandat, Arbeidsgruppe, Plan for arbeid med overordnede beredskapsplaner, oppdragsgiver: Kommunedirektør
- Overordnet beredskapsplan, vedtatt av formannskapet 5. desember 2013, sist revidert 11. november 2016, gjennom årlig revisjon av kommunedirektøren
- Beredskapsplan – Kommunikasjon, informasjon, loggføring og dokumentasjon, 14. januar 2020
- Smittevernplan, revidert av kommuneoverlegen 19. november 2019
- Plan for pandemisk influensa for Nesodden Kommune 2019-20, revidert av kommuneoverlegen november 2019
- Varslingsliste kommunens kriseledelse, oppdatert 3. oktober 2019
- Varslingsliste til beredskapsplan, Kontaktinfo for intern og ekstern varslings, oppdatert 29. november 2019
- Telefonliste sårbare abonnenter, oppdatert 9. september 2019
- Tilgjengelige ressurser i krisehåndtering
- Oversikt over tilfluktsrom i kommunale bygg
- Fortegnelse over særskilte brannobjekter, Brann og eksplosjonsvernloven §13, oppdatert per 19. desember 2011.
- ROS-kart, Nesodden kommune, mars 2013

Barnehager og skoler:

- Risiko- og sårbarhetsanalyse, Barnehager og skoler, godkjent av kriseledelsen 26. april 2015
- Beredskapsplan, Barnehager og skoler, godkjent av kriseledelsen 16. juni 2015
 - Beredskapsplan, Barnehager og skoler, Nesoddtangen skole
- Varsling foresatte, vedlegg til beredskapsplanen
- Rutiner/prosedyrer:
 - Opplæring innen førstehjelp, brannvern og livredning, barnehager
 - Opplæring innen førstehjelp, brannvern og livredning, skoler
 - Brannvern og beredskap, barnehage
 - Brannvern og beredskap ved alvorlige hendelser, skole
 - Lokale handlingskort ved alvorlige hendelser, Alværn
 - Henting av barn i skole og SFO
 - Krisehåndtering, skoler
 - Krisehåndtering, barnehager
 - Sorg og kriser i skolen, samlet oversikt
 - Sorg- og kriseplan, kommunale barnehager
 - Sorg- og kriseplan, skoler

Helse:

- Smittevernplan, revidert av kommuneoverlegen 19. november 2019
- Plan for pandemisk influensa for Nesodden Kommune 2019-20, revidert av kommuneoverlegen november 2019
- Beredskap og krisehåndtering, Psykososialt kriseteam, sist revidert 31. januar 2020
- Beredskap virksomhet hjemmetjenesten, juni 2017
- Varslingsliste Hjemmebaserte tjenester, oppdatert november 2017
- Opplæring:
 - Psykososialt kriseteam, hvordan logge på elektronisk pasientjournal, rev. april 2016
- Rutiner/prosedyrer:
 - Behandling av MRSA positive ansatte i kommunen
 - MRSA - tiltak for ansatte i hjemmetjenesten
 - Dokumentasjon av psykososial krisehjelp til berørte
 - Prosedyre for håndtering av oppdrag i Psykososialt kriseteam
 - Retningslinjer for medlemmer av Psykososialt kriseteam
 - Prosedyre for håndtering av trussel- og voldssituasjoner i arbeid med brukere som har våpen i hjemmet
 - Ivaretagelse av nødvendig helsehjelp, dersom mobilnettet er ute av drift, Hjemmesykepleien

Sykehjem:

- Beredskap sykehjem, revidert 2019
- Beredskapsplan for Nesoddtunet. Mottak av pasienter
- Rutiner/prosedyrer:
 - Ved bortfall av telefoni, Nesoddtunet
 - Langvarig strømbrudd, Konsekvensutredning, Helse og omsorgsavdelingen
 - MRSA-tiltak for ansatte i sykehjem
 - Rutiner når CosDoc er ute av drift

Plan, teknikk og miljø

- Beredskapsplan vannforsyning, administrativ del
- Beredskapsplan vannforsyning, operativ del
- Beredskapsplan dammer, Blekslitjern
- Risikovurdering, sikkerhet for allmenheten, Blekslitjern, hoveddam og sperredam
- Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), for beredskapsplan dammer Blekslitjern. 3. mars 2014
- Varslingsliste personell og eksterne aktører
- Rutiner/prosedyrer:
 - Organisasjonskart infrastruktur og vannmiljø
 - Instruks og beskrivelse av VA-vakta
 - Instruks for avdelingsleder drift under en krise
 - Beredskap drikkevann
 - Liste over kritiske virksomheter
 - Beskrivelse av vannverkene, med kart
 - Nødvann til sårbare abonnenter på Nesodden
 - Nødvannssamarbeid i Oslo og Akershus
 - Evaluering av aksjoner
 - Kritiske hendelser ved felling og flokkulering i renseprosessen av drikkevann på Bleksli vannverk
 - Start av nødstrømsgenerator/nødstrømsaggregat ved strømstans på Bleksli vannverk
 - Containere, beredskapsutstyr, innhold
 - Sjekkliste tilgjengelig utstyr, reservedeler og ekstern assistanse
 - Kum, oversikt, Sunnaas Sykehus
 - Varsling av kokepåbud ved forurenset drikkevann
- Internkontrollsystem (IKS), for dammer
- Periodiske tilsyn, dammer
- Arbeidsinstruks, leder, VTA og tilsynspersonell
- Diplomer damsikkerhetskurs
- NVE, klassifisering vedtak, dammer
- Rapport Flomberegninger, Dam Blekslitjern, Dam Ravnsborgtjern, Norconsult, 24. februar 2014
- Diverse dokumentasjon vedrørende dammer, som ekspropriasjon, faktaark, mal for tilsyn, kart, byggebeskrivelser osv.

Miljøtjenesten:

- Beredskapsplan Miljøtjenesten
- Varslingsliste Miljøtjenesten, oppdatert mars 2019

Øvelser:

- Maler til øvelser:
 - Øvingsdirektiv
 - Dreiebok
 - Tiltak og aktiviteter
 - Observatørskjema
 - Evaluering av beredskapsøvelse
 - Evaluering av skrivebordsøvelse
- Dokumentasjon fra øvelser:
 - Skrivebordsøvelse, barnehager og skoler 2019
 - Øvelse, Vannforsyning, september 2019
 - Øvelse, Dambrudd, mai 2019
 - Skrivebordsøvelse / kriseledelsen, Skogbrann 2018
 - Øvelse, Brudd på vannforsyning, oktober 2018
 - Skrivebordsøvelse / kriseledelsen, Krise- og beredskapsøvelse Akershus jan 2017
 - Øvelse, Evakuerte- og pårørendesenter (EPS) 2017
 - Øvelse, Vannforsyning, juni 2016
 - Skrivebordsøvelse, Dambrudd, februar 2016
 - Øvelse, Brudd på vannledning, januar 2015

Covid-19:

- Risiko- og sårbarhetsanalyser for sektorer, virksomheter og tjenester/funksjoner
- Kontinuitetsplaner og bemanningsplaner
- Varslingslister
- Forebyggende tiltak når en ansatt har påvist Covid-19, Hjemmesykepleien og Praktisk bistand.
- Rutiner/retningslinjer/prosedyrer
- Opplæring:
 - Opplæring før åpning av skoler
 - Opplæring i smittevern

Nesodden kommune – www.nesodden.kommune.no

Overordnet beredskapsplan: <https://www.nesodden.kommune.no/planer-og-styring/gjeldende-planer/overordnet-beredskapsplan/>

Overordnet Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS):
<https://www.nesodden.kommune.no/planer-og-styring/gjeldende-planer/>

Follo distriktsrevisjon IKS: Overordnet analyse for Nesodden kommune, 22. juni 2016

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon 2017 – 2020, Nesodden kommune, vedtatt av kommunestyret 28. september 2016, sak 106/16.

DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – www.dsb.no

Risiko, sårbarhet og beredskap: <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/>

NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat – <https://www.nve.no/>

Helsedirektoratet:

<https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/pandemiplanlegging/pandemiplanlegging-ikommunen>

<https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-ogkrisehandtering/koronavirus/prioriteringsnotat-prioritering-av-helsehjelp-i-norge-under-covid-19-pandemien>

Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør i epost av 21. september 2020

Revisjonen mottok følgende kommentarer til rapporten fra Kommunedirektøren i epost av 21. september 2020:

Kommunedirektørens kommentar til forvaltningsrevisjonsrapport «Samfunnssikkerhet og beredskap»

Kommunedirektøren vil først bemerke at revisjonen er gjennomført midt i koronakrisen, en krise som har stilt hele det norske samfunnet på prøve gjennom å skulle håndtere det som er betegnet som den største krisen siden 2. verdenskrig. Selve revisjon ble først noe utsatt grunnet pandemien, og når den ble gjenopptatt ble dessverre administrasjonens bidrag til en viss grad preget av krisen som fortløpende skulle håndteres. Bidragene som gikk ut på å gi faktainformasjon, dokumenter og besvare spørreundersøkelse etc. har måtte tilpasses at det er de samme personene som har hatt ansvaret for å ivareta liv og helse, sikre tjenester og kontinuerlig informasjon til befolkningen samt ivareta egne ansatte. Dette betyr at det kan være mangler ved oversendt informasjon og deltakelse fra kriseledelsen i arbeidet har måttet tilpasses å ivareta den pågående krisen. En krise som fortsatt langt fra er over og hvor kriseledelsen fortsatt er satt, og fortløpende tar beslutninger knyttet til pandemien og konsekvensene av denne. Kommunedirektøren vil også påpeke at ansatte, ledere, tillitsvalgte samt politisk ledelse har gjort en formidabel innsats for å balansere hensynet til liv og helse med å gi et bredt spekter av tjenester både under nedstenging og gradvis åpning av samfunnet i den pågående krisen.

Punktene i rapportens oppsummering og anbefalinger kommenteres under hvert punkt nedenfor:

7. Oppsummering

Kommunen har oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnede beredskapsplan, som vurderes å tilfredsstille kravene i regelverket. Enkelte av de lokale planverkene følger imidlertid ikke kommunens «nye» struktur.

Kommentar:

Kultur, næring og idrett ble formelt opprettet fra 1.1.20, men selve lederteamet kom på fullt ut på plass noe senere. Lederteamet hadde igangsette arbeidet med å tilpasse organisering, samhandling og rutiner når pandemien rammet Nesodden for fullt fra begynnelsen av mars. Den formelle jobben med planverket måtte derfor nedprioriteres til fordel for arbeidet med krisen som oppsto. Det formelle planverket har kommunalområdet jobbet med i sommer, slik at alle formaliteter skal være på plass.

Kommunen er med i flere beredskapssamarbeid, og samarbeider med flere aktører innenfor flere tjenester, men vi vil likevel påpeke at kommunen bør inngå formelle avtaler.

Kommentar:

Kommunedirektøren er enig i at det er fordelaktig å inngå formelle avtaler med flere aktører også innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Dette arbeidet vil bli igangsatt så snart det er mulig å prioritere tid til en gjennomgang, møter med de involverte samt avtaleinngåelse. Kommunedirektøren vil også vurdere om det skal opprettes et beredskapsråd og/eller beredskapsforum som involverer samarbeidspartnerne.

Kommunen har gjennomført flere øvelser med temaer som har vært fokusert i ROS-analyse de siste årene. Det var imidlertid enkelte mangler rundt dokumentasjonen ved enkelte øvelser, og vil anbefale at man etablerer en struktur som sikrer dokumentasjonen bedre.

Kommentar:

Strukturen vil bli gjennomgått for å sikre tilstrekkelig dokumentasjon på øvelsene. Den langvarige krisen vi er inne i pr. i dag har medført en reell trening på ulike nivåer som gjør Nesodden kommune godt rustet til å møte nye kriser som oppstår i tillegg til den pågående pandemien. Det er viktig å sikre kunnskapen og treningen krisen medfører, og det vil også gjennomføres evaluering i løpet av høsten.

Spørreundersøkelsen viser at mange har lokale beredskapsplaner, ROS-analyser, rutiner og tiltakskort, og at mange mener at det er et tilfredsstillende fokus på beredskapsarbeidet. Den viser videre at mange mener kommunen var bra forberedt og har håndtert situasjonen med Covid-19 bra.

Kommentar:

Kommunedirektøren vil bemerke at spørreundersøkelse og en delvis evaluering av koronakrisen ble gjennomført, mens den var i en av sine mest intense perioder dvs. under gjenåpning av samfunnet i mai. Dette var en svært krevende periode både nasjonalt og lokalt hvor tydelig informasjon/kommunikasjon var vanskelig for alle da samfunnet samtidig som det ble åpnet opp, også skulle opprettholde mange av tiltakene som ble iverksatt under nedstengingen av samfunnet. Kommunens kriseledelse hadde i mars, april og mai godt over 60 møter i tillegg til alle bilaterale møter for å sikre riktige beslutninger knyttet til liv og helse samt tjenester og kommunikasjon til befolkningen. Det ble også gjennomført spørreundersøkelser rettet mot befolkningen og næringslivet for bedre å kunne målrette tiltak for ulike grupper. Kommunikasjon i en krisesituasjon er svært viktig, og har hatt høyeste prioritet sammen med å ivareta liv og helse. Tilbakemeldingene fra innbyggerne vedr. kommunikasjonen i pandemiens første fase var positiv, og er en indikasjon på at kommunen lykkes med dette arbeidet.

Flere mener at det også er forbedringspotensialer, og at enkelte tydeligvis ikke er informert om og kjent med deler av det planverket som kommunen har, er grunn til å se på informasjon og opplæring. Særlig med tanke på at alle som har besvart undersøkelsen er personer som har en viktig rolle i kommunens beredskapsarbeid.

Kommentar:

Godt forbedringsarbeid er avhengig av denne type innspill til hva som bør forbedres og hvordan forbedringene bør gjennomføres. Kommunedirektøren vil benytte innspillene i videre arbeid. Det er allerede iverksatt flere tiltak for å sikre at ROS-analyser gjennomføres og oppdateres, og at beredskapsplaner evalueres og tilpasses. Sjekkliste i budsjett- og styringssystemet Framsikt som alle ledere med delegert myndighet rapporterer på kvartalvis virksomhet inneholder punkt om beredskapsarbeid og ROS-analyser, slik at dette kan følges opp på alle nivåer i organisasjonen.

Det er viktig at kommunen har god oversikt, både sentralt og ute i virksomhetene. Det er derfor viktig at det føres en totaloversikt over aktiviteter, planer, øvelser og analyser/evalueringer, revisjoner i hele kommunen. Det kan vurderes om det bør være et system for å fange opp når det foretas noe, og ikke minst dersom det ikke er foretatt noe i deler av virksomheten.

Kommentar:

Kommunedirektøren er enig i at systemet for oppfølging bør styrkes ytterligere.

Spørreundersøkelsen ga også en del kommentarer på hva som ikke har fungert optimalt, og hva og hvordan ting kan forbedres til en eventuell neste epidemi. Dette er selvfølgelig enkeltstående kommentarer, men gir en liste over punkter som kan evalueres og vurderes i forhold til om det er noe som man bør ta tak i og forberede bedre til senere.

Kommentar:

Forbedringspunkter vil bli tatt med i videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Hva gjelder korona-pandemien så vil det gjennomføres evaluering både i regi av Fylkesmannen og i egen-regi på et noe senere tidspunkt.

8. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale kommunedirektøren følgende:

- ***Påse at kommunen har en totaloversikt over aktiviteter, planer, øvelser og analyser/evalueringer, revisjoner som foretas i hele kommunen, både sentralt og ute i virksomheten.***

Kommentar:

Dette vil bli fulgt opp ref. kommentar til sammendraget over.

- ***Evaluere de kommentarer som har kommet i spørreundersøkelsen om hva som ikke har fungert optimalt, samt hva og hvordan ting kan forbedres til en eventuell neste epidemi.***

Kommentar:

Forbedringspunkter vil bli tatt med i videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Når det gjelder korona-pandemien, så vil det gjennomføres evaluering både i regi av Fylkesmannen og i egen-regi på et noe senere tidspunkt.

- ***Vurdere om det er behov for å inngå avtaler med andre beredskapsaktører (kommuner / offentlige, private og/eller frivillige).***

Kommentar:

Arbeidet vil bli igangsatt så snart det er mulighet for å prioritere tid. Kommunedirektøren vil også vurdere om det skal opprettes et beredskapsråd og/eller beredskapsforum som involverer samarbeidspartnerne.

- ***Vurdere om det er behov for å en struktur som bedre sikrer dokumentasjon ved øvelser.***

Kommentar:

Strukturen vil bli gjennomgått for å sikre tilstrekkelig dokumentasjon på alle typer øvelser.

- ***Gjennomføre en undersøkelse av behovet for informasjon og opplæring innenfor beredkapsområdet.***

Kommentar:

Den langvarige krisen vi er inne i pr. i dag har medført faktisk og reell trening på ulike nivåer som gjør Nesodden kommune godt rustet til å møte nye kriser som oppstår, i tillegg til den pågående pandemien og krisen denne medfører. Det er viktig å sikre den kunnskapen og treningen krisen har gitt organisasjonen, og det vil også gjennomføres evaluering i løpet av høsten. Evalueringen vil også gi tilbakemelding på om det på evalueringstidspunktet er behov for ytterligere opplæring ut over det som inngår i grunnleggende opplæringen i beredkapsarbeid.

- ***Oppdatere oversikt over gjennomførte branntilsyn med tilsyn gjennomført etter 2011.***

Kommentar:

Viser til mail av 19.8. med kommentarer til rapporten hvor det er gitt tilbakemelding om at branntilsyn er gjennomført fortløpende og at disse ved en inkurie ikke var oversendt revisjonen, men kunne ettersendes hvis ønskelig.

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Standard for forvaltningsrevisjon¹³ ble fastsatt av styre i NKRF (Norges kommunerevisorers forening) 1. februar 2011. Standarden gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Den består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.

Standarden er bygget opp med 47 punkter hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og kontrollutvalget skal påse at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse, og denne skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

| Punkt | Innhold |
|-------|---------------------------------------|
| 1-5 | Innledning |
| 6-9 | Krav til revisor |
| 10-11 | Bestilling |
| 12-17 | Revisjonsdialogen |
| 18-19 | Prosjektplan |
| 20-21 | Problemstilling(er) |
| 22-25 | Revisjonskriterier |
| 26-30 | Metode og data |
| 31-33 | Vurderinger og konklusjoner |
| 34 | Anbefalinger |
| 35-41 | Prosjektrapport |
| 42-44 | Dokumentasjon |
| 45-47 | Kvalitetssikring og kvalitetskontroll |

Krav til revisor:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor må oppfylle gitte kvalifikasjonskrav. Denne må også sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Dersom revisor benytter arbeid utført av andre, skal revisor sikre at kravene til uavhengighet og objektivitet er oppfylt også for disse.

Bestilling:

Forvaltningsrevisjonen må gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, om revisor er faglig uavhengig, og dersom det er nødvendig må bestillingen avklares med kontrollutvalget.

¹³ http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

Revisjonsdialogen:

Så tidlig som mulig i prosjektet – og senest før datainnsamlingen starter – skal revisor sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det bør også avholdes oppstartsmøte med administrasjonssjefen og reviderte enheter hvor det redegjøres for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Hvis det underveis i prosjektet oppstår behov for å endre prosjektets problemstilling(er) eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten, og høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Prosjektplan, problemstillinger og revisjonskriterier:

Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hvert prosjekt, med problemstilling(er).

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget må revisor operasjonalisere problemstillingen(e) slik at de blir tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier, som skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor må gjennom valg av metode sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det må innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Ved bruk av intervjuer skal som hovedregel data verifiseres.

Data som inneholder personopplysninger, må behandles i tråd med lovkrav.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene. Vurderinger må være objektive og logiske. Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene ved å se vurderingene av data opp mot revisjonskriteriene. Dersom det avdekkes vesentlige avvik skal disse komme tydelig frem i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men bør gis der dette er hensiktsmessig. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og det bør utvises varsomhet med å foreslå detaljerte løsninger.

Prosjektrapporten:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapporten bør utformes så leservennlig som mulig.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området må beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt.

Dokumentasjon (revisjonsbevis) skal oppbevares i tråd med lovkrav.

Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, for å sikre nødvendig faglig og metodisk kvalitet i undersøkelse og rapport, samt at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonsenheten må dokumentere at det er system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*¹⁴ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder¹⁵. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger, kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

I denne revisjonen har vi i hovedsak benyttet følgende metode:

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas

¹⁴ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

¹⁵ Store norske leksikon – https://snl.no/kvalitativ_metode og https://snl.no/kvantitativ_metode

å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.

Spørreundersøkelse

Bruk av spørreundersøkelse egner seg godt for å innhente informasjon om klart definerte problemstillinger med revisjonskriterier. Spørreundersøkelser er relativt lite ressurskrevende å gjennomføre ved hjelp av elektroniske verktøy, og kan potensielt gi en stor tilfangst av informasjon.

Utfordringene er å få et tilstrekkelig antall svar (svarprosent), samt å vurdere om svarene er representative for målgruppen. Med andre ord om svarene gir et godt nok bilde av helheten og virkeligheten på området.

Vi benytter verktøyet Questback¹⁶ til å gjennomføre spørreundersøkelser.

¹⁶ www.questback.com/no/

Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier

Undersøkelsen har 4 problemstillinger:

Problemstilling 1:

Hvordan har Nesodden kommune organisert sikkerhet- og beredskapsarbeidet, herunder samordningen mellom ulike etater som politi, brannvesen osv.?

Problemstilling 2:

I hvilken grad oppfyller kommunens krise- og beredskapsarbeid innenfor områdene ulykke/brann/ekstremvær, vannforsyning, strømforsyning og internett, lovens krav, og slik kriseberedskap f.eks drøftes i NOU 2019:13?

- Er det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse som grunnlag for beredskapsplanene, hvilke områder er omfattet av denne, og når ble den utarbeidet/revidert?
- Hvilke rutiner har kommunen for gjennomgang og revidering av beredskapsplanene?
- Hvordan er beredskapsplaner for den enkelte virksomhet som er omfattet av kommunens krise- og beredskapsplan utarbeidet og hvordan er de gjort kjent for ansatte ved virksomheten?

Problemstilling 3:

Hvordan sikres at alle som trenger det er kjent med og trygg på sikkerhetshåndteringen i kommunen?

- Hvordan er krise- og beredskapsplanen offentliggjort?
- I hvilket omfang og hvordan gis opplæring til de som har ansvar dersom en krise skulle oppstå?
- I hvilken grad og hvordan gjennomføres øvelser i forhold til krisehåndtering?
- Opplever de som har ansvar og oppgaver dersom en krise skulle oppstå, trygghet i forhold til rutiner og håndtering?

Problemstilling 4:

Kontrollutvalget ønsker å rette fokus mot datasikkerhet i kommunen. Dette er et så omfattende område at det bør vurderes en egen forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt.

Problemstilling 1 og 3 anses i all hovedsak å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier til disse.

Til problemstilling 2, samt punktet om øvelser under problemstilling 3 har revisjonen utledet revisjonskriterier.

Problemstilling 4 er som det fremkommer av en slik art at dette best egner som en egen forvaltningsrevisjon på et senere tidspunkt. Problemstillingen er derfor ikke drøftet i denne rapporten.

Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av beredskapsarbeidet i kommunen. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

Beredskapsarbeidet i Nesodden kommune

Den første problemstillingen er:

- Hvordan har Nesodden kommune organisert sikkerhet- og beredskapsarbeidet, herunder samordningen mellom ulike etater som politi, brannvesen osv.?

Problemstillingen anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier.

Kommunal beredskapsplikt

Den andre problemstillingen er:

- I hvilken grad oppfyller kommunens krise- og beredskapsarbeid innenfor områdene ulykke/brann/ekstremvær, vannforsyning, strømforsyning og internett, lovens krav, og slik kriseberedskap f.eks drøftes i NOU 2019:13?
 - Er det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse som grunnlag for beredskapsplanene, hvilke områder er omfattet av denne, og når ble den utarbeidet/revidert?
 - Hvilke rutiner har kommunen for gjennomgang og revidering av beredskapsplanene?
 - Hvordan er beredskapsplaner for den enkelte virksomhet som er omfattet av kommunens krise- og beredskapsplan utarbeidet og hvordan er de gjort kjent for ansatte ved virksomheten?

Her har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal utføre en ROS – risiko og sårbarhetsanalyse for kommunen
 - Kommunen skal oppdatere sin risiko- og sårbarhetsanalyse i samme takt som revisjoner av kommunedelplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.
- Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan for kommunen
 - Kommunen skal ha en plan for kommunens kriseledelse, interne varslingslister, ressursoversikter, evakueringsplaner og planer for varslings og krisekommunikasjon med befolkningen
- Kommunen skal oppdatere sin beredskapsplan minst en gang per år.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det.
- Kommunen skal samordne sitt beredskapsarbeid og sine beredskapsplaner med aktuelle aktører
 - Kommunen skal bidra til å etablere samarbeid med andre kommuner eller andre aktører som man finner hensiktsmessig for sitt geografiske område.

Informasjon og opplæring

Den tredje problemstillingen er:

- Hvordan sikres at alle som trenger det er kjent med og trygg på sikkerhetshåndteringen i kommunen?
 - Hvordan er krise- og beredskapsplanen offentliggjort?
 - I hvilket omfang og hvordan gis opplæring til de som har ansvar dersom en krise skulle oppstå?
 - I hvilken grad og hvordan gjennomføres øvelser i forhold til krisehåndtering?
 - Opplever de som har ansvar og oppgaver dersom en krise skulle oppstå, trygghet i forhold til rutiner og håndtering?

De fleste punktene i problemstillingen anses å være av deskriptiv art, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier til disse. Det er utledet revisjonskriterier til punktet som handler om øvelser.

Øvelser er et område som naturlig hører inn under den kommunale beredskapsplikten, og vi har derfor valgt å belyse og vurdere dette i rapporten i sammenheng med problemstillingen i kulepunkt to.

Til punktet om øvelser har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal gjennomføre øvelser med fokus på områder som fremkommer av sin ROS-analyse.
- Kommunen skal øve sin beredskapsplan minst hvert annet år.
- Kommunen skal evaluere øvelser og uønskede hendelser.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser gir grunnlag for det.

Kilder og begrunnelse:

Som det fremgår av NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer», er kommunen en viktig aktør i beredskapsarbeidet. De har ansvaret for å samordne den sivile beredskapsplanen på lokalt nivå, og utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapsplanen. Kommunen har en lovpålagt beredskapsplikt, og skal ha beredskap for sine tjenester og beslutningsprosesser. De får i tillegg ofte ansvar for å håndtere konsekvenser av hendelsene for befolkningen etter at politiet har avsluttet sitt redningsarbeid på skadested. For øvrig håndterer kommunen også uønskede hendelser uten at liv og helse er truet.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) har til formål¹⁷ å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-

¹⁷ LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), § 1. Formål

militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.

Loven pålegger blant annet kommunen noen plikter i forhold til å bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver og tiltak¹⁸. Herunder fremkommer blant annet plikten til å ivareta de kommunale beredskapsplikter. Loven definerer også kommunenes plikt til å utføre ROS – risiko- og sårbarhetsanalyse¹⁹ og beredskapsplan for kommunen²⁰. Med hjemmel i denne loven er det utarbeidet en forskrift som utdyper den kommunale beredskapsplikten²¹.

Formålet²² med forskriften er å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet, og at kommunen jobber systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen. Dette for å bidra til å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier, som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen²³ skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og beskrive hvordan disse kan påvirke kommunen.

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

På bakgrunn av dette skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. For å være forberedt på å håndtere uønskede hendelser skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan²⁴ med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Den overordnede planen skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, samt samordnes med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Den skal som et minimum inneholde:

- a) en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å

¹⁸ LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 12. Kommunens plikter

¹⁹ LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 14. Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse

²⁰ LOV 2010-06-25 nr 45, Sivilbeskyttelsesloven, § 14. Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen

²¹ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt

²² FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 1. Formål

²³ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

²⁴ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 4. Beredskapsplan

- bestemme at kriseledelsen skal samles.*
- b) en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.*
 - c) En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.*
 - d) evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.*
 - e) plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.*

For å bidra til en best mulig utnyttelse av de samlede ressursene som er til rådighet ved en krise, er det anbefalt at det etableres samarbeid mellom kommuner²⁵ om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.

Oppdatering²⁶ av risiko- og sårbarhetsanalysen skal følge samme takt som revisjoner av kommunedelplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Beredskapsplanene skal til enhver tid være oppdatert. I praksis vil det bety at de må oppdateres minst en gang per år. Det skal fremgå hvem som er ansvarlig for å oppdatere planen og når den sist ble oppdatert.

Forskriften setter krav til at kommunen øver²⁷ sin beredskapsplan hvert annet år. Det er anbefalt å hente scenarioer fra kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse, og at det der det er hensiktsmessig ut fra valgt scenario og øvingsform øves sammen med andre kommuner og / eller relevante aktører. Etter øvelser eller uønskede hendelser skal kommunen evaluere sin krisehåndtering, og foreta nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner dersom evalueringen gir grunnlag for det.

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

Forskriften pålegger fylkesmannen å føre tilsyn²⁸ med kommunens arbeid og dokumentasjon på dette området, i tråd med reglene for statlig tilsyn med kommunen.

I tillegg finnes det en rekke sektorlover som inneholder ulike beredskapshjemler²⁹ for den enkelte sektor i tilfelle av kriser, katastrofer eller andre alvorlige situasjoner, så vel som særskilte sektorovergripende lover.

²⁵ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 5. Samarbeid mellom kommuner

²⁶ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 6. Oppdatering / revisjon

²⁷ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 7. Øvelser og opplæring og § 8. Evaluering ...

²⁸ FOR-2011-08-22 nr 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 10. Tilsyn, LOV 1992-09-25 nr 107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), Kapittel 10 A. Statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen og LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Kapittel 30. Statlig tilsyn.

²⁹ NOU 2019:13 «Når krisen inntreffer»

For kommuner vil spesielt følgende av de beredskapshjemler som omtales i NOU'en være av de mest sentrale:

- Helseberedskap
 - Kommunale (og regionale) helsetjenester³⁰
 - Helseberedskapsloven³¹
 - Smittevern³²
- Sivilbeskyttelse³³
- Brannvesen³⁴
- Natur og miljø
 - Tiltak i alvorlige faresituasjoner etter vannressursloven³⁵
 - Omfattende ulykker og akutt forurensning etter forurensningsloven³⁶
- Plan og bygg³⁷
- Offentlige anskaffelser³⁸
 - Under EØS-terskelverdiene: uforutsette omstendigheter som gjør at en anskaffelse ikke kan utsettes
 - Over EØS-terskelverdiene: fritak fra krav om kunngjøring ved uforutsette omstendigheter
 - Over EØS-terskelverdiene: fritak fra krav om konkurranse ved særlig alvorlige hendelser

For å bidra til kommunens arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsarbeidet for øvrig har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utarbeidet flere veiledere og hjelpeverktøy³⁹. I dette arbeidet vil vi spesielt nevne veilederne til kommunal beredskapsplikt, helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, krisekommunikasjon, øvelser, fylkesmannens tilsyn, samt rapporter fra DSB i serien – «Nasjonalt risikobilde» (NRB) og «Krisescenarier».

³⁰ LOV 2011-06-24 nr 30, Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

³¹ LOV 2000-06-23 nr 56, Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

³² LOV 1994-08-05 nr 55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)

³³ LOV 2010-06-25 nr 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

³⁴ LOV 2002-06-14 nr 20, Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

³⁵ LOV 2000-11-24 nr 82, Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

³⁶ LOV 1981-03-13 nr 6, Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

³⁷ LOV 2008-06-27 nr 71, Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

³⁸ LOV 2016-06-17 nr 73, Lov om offentlige anskaffelser.

³⁹ Se Referanser for oversikt over utvalgte publikasjoner fra DSB.



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Ski

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski