

SIKKERHET OG BEREDSKAP

Forvaltningsrevisjonsrapport for Enebakk kommune



Ski, 27.11.2015

Innhold

1	INNLEDNING	3
1.1	BAKGRUNN	3
1.2	SAMMENDRAG	3
1.3	KONKLUSJON	3
1.4	ANBEFALINGER	4
2	PROSJEKTBEKRIVELSE	5
2.1	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
2.2	PRESISERINGER OG AVGRENSNINGER	5
2.3	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET – ORGANISERING	5
2.4	METODE	6
3	BEREDSKAPSPLANER	8
3.1	REVISJONSKRITERIER	8
3.2	FAKTA	9
3.3	VURDERING	13
4	FORANKRING AV BEREDSKAPSARBEIDET I VIRKSOMHETENE	15
4.1	REVISJONSKRITERIER	15
4.2	FAKTA	15
4.3	VURDERING	17
5	ANSVARSDDELING I EN KRISE ELLER BEREDSKAPSSITUASJON	18
5.1	REVISJONSKRITERIER	18
5.2	FAKTA	18
5.3	VURDERING	20
6	ØVELSER	21
6.1	REVISJONSKRITERIER	21
6.2	FAKTA	21
6.3	VURDERING	22
7	SAMARBEID	24
7.1	REVISJONSKRITERIER	24
7.2	FAKTA	24
7.3	VURDERING	26
8	LITTERATUR	27
	VEDLEGG 1: RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN	28

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene etter Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 med endringer av 12.12.2003 (kommuneloven). Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommunelovens § 77 nr. 4: "Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

Kontrollutvalget i Enebakk kommune vedtok prosjektplan med formål og problemstillinger for prosjekt *Sikkerhet og beredskap* i møte 12.2.2015 (sak 5/15).

1.2 Sammendrag

Enebakk kommune har utarbeidet beredskapsplaner på alle fagområder, men de er ikke oppdatert årlig. En prosjektgruppe utarbeider en ny helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og ny overordnet beredskapsplan innen desember 2015. Beredskapsplanene synes godt kjent i resultatenehetene (virksomhetene), som har fokus på beredskap i driften. Ansvarvelingen i en krise eller beredskapssituasjon fremstår som god. På overordnet nivå (kriseledelse) er øvelser gjennomført i 2013 og 2015, og avdelingene gjennomfører noen årlige øvelser.

1.3 Konklusjon

Follo distriktsrevisjon IKS konkluderer slik på kontrollutvalgets problemstillinger:

1.3.1 Beredskapsplaner

Basert på *Risiko- og sårbarhetsanalyser for kommunen* (2011) utarbeidet kommunen *Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune* (2012) og *Krise- og beredskapsplan Enebakk kommune – informasjon* (2012). Disse utgjør kommunens overordnede beredskapsplan, som er supplert med beredskapsplaner for hver av de tre avdelingene: *Beredskapsplan for helse- og omsorgsavdelingen* (2005), *Delplan for skole, sfo og barnehage* (2012) og *Delplan for teknisk drift, eiendom og kommunalteknikk* (2014). Så lenge avdelingens beredskapsplan dekker resultatenehetene, kreves ikke særskilt beredskapsplan for disse. Noen resultateneheter, bl.a. skoler, har supplert med rutinebeskrivelser for beredskap. Beredskapsplanene, især for helse- og omsorgsavdelingen, er ikke tilstrekkelig oppdatert. Kommunens beredskapsplaner er samlet i Kvalitetslosen, der de er lett tilgjengelige.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde tilsyn med Enebakk kommunes beredskapsarbeid i oktober 2014, som resulterte i avvik vedrørende ansvar for oppdatering av beredskapsplaner og opplæring i krisehåndtering. Etter tilsynet nedsatte rådmannen en prosjektgruppe som skal utarbeide ny helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan innen desember 2015.

1.3.2 Forankring av beredskapsarbeidet i virksomhetene

Alle ansatte som revisor har intervjuet, oppgir å være godt kjent med sine beredskapsplaner. Det er fokus på beredskap i driften. Skolene har beredskapsrutiner for å håndtere akutte hen-

delser. På sykehjemmene får ansatte opplæring i beredskap med særlig fokus på brann. Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk har en sentral rolle ved akutte hendelser som oppstår. Teknisk vaks oppgaver og myndighet er beskrevet i en arbeids- og oppgavebeskrivelse.

1.3.3 Ansvarsdelingen i en krise- eller beredskapssituasjon

Kriseledelsens oppgaver og ansvar er nedfelt skriftlig, og varslingslister er oppdatert. Plan for informasjon ved kriser er utarbeidet. Barneskolene har egne beredskapsgrupper ved kriser og ulykkeshendelser. Sykehjemmet har alltid en ansvarlig på vakt. Arbeids- og oppgavebeskrivelsen til teknisk vakt gir konkret veiledning for ulykkeshendelser og kriser.

1.3.4 Øvelser

Enebakk kommune har gjennomført og evaluert to øvelser i kriseledelse de siste to årene. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* sitt krav om øvelse annethvert år er oppfylt. Alle skoler gjennomførte i skoleåret 2014/15 to felles øvelser med evaluering, samt to brannøvelser. Sykehjemmet gjennomførte brannøvelse i 2014 og får trening ved brannalarmer. Teknisk vakt får løpende trening i å håndtere ulykkeshendelser, som rapporteres/evalueres i etterkant. Øvelsesfrekvens er ikke systematisk fastsatt i beredskapsplanene.

1.3.5 Samarbeid

Beredskapsplanene beskriver samarbeidet mellom resultatenehetene. Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk forventes å bidra med støttefunksjoner; forventningene er ikke alltid avklart og realistiske. Beredskapsplanene viser hvilke eksterne aktører man samarbeider med.

Beredskap for levering av vann ved kritiske hendelser bør avklares med de private vannverkene. Vannverkene har hovedansvar for reservevannforsyning, men også kommunen har et ansvar for vannforsyning, især til sårbare grupper. Reservevannforsyning bør presiseres i samarbeidsavtaler som kommunen vil inngå med vannverkene. Avtaler med andre kommuner om reservevannforsyning er også aktuelt.

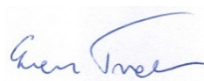
1.4 Anbefalinger

Follo distriktsrevisjon IKS anbefaler Enebakk kommune å vurdere følgende tiltak:

- a. Helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan revideres i 2015. Basert på dette bør avdelingenes og resultatenehetenes beredskapsplaner/-rutiner revideres i 2016. Alle beredskapsplaner skal dessuten oppdateres årlig hva gjelder navnelister o.l.
- b. Resultatenehetenes forventninger til andre enheter, især Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk, bør avklares, slik at beredskapsplanene er realistiske.
- c. Overordnet beredskapsplan (kriseledelse) skal øves minst annethvert år. Alle avdelinger bør avholde noen beredskapsøvelser årlig. Alle ansatte bør dessuten delta på minst én brannøvelse per år.
- d. Det bør vurderes om enhetsleder for Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk bør sitte i kommunens kriseledelse.
- e. Reservevannforsyning bør sikres i samarbeid med private vannverk.



Steinar Neby
revisjonssjef



Even Tveter
prosjektleder

2 PROSJEKTBEKRIVELSE

2.1 Formål og problemstillinger

Kontrollutvalgets bestilling angir følgende formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet: "Undersøke kommunens beredskap på virksomhetsnivå".

Kontrollutvalget ønsker følgende problemstillinger utredet:

1. "Har virksomhetene egne beredskapsplaner basert på en foregående risiko- og sårbarhetsanalyse?"
2. Hvordan er beredskapsarbeidet forankret internt i den enkelte virksomhet?"
3. Er ansvarsdelingen klar i en krise- eller beredskapssituasjon?"
4. I hvilken grad gjennomføres øvelser og evaluering av disse?"
5. I hvilken grad samarbeider virksomhetene seg i mellom eller med andre aktører i forbindelse med beredskapsarbeidet."

2.2 Presiseringer og avgrensninger

Oppdragets formål er å vurdere beredskapen på *virksomhetsnivå*. Revisor forstår "virksomhet" som resultatenheter i Enebakk kommunes organisasjonskart. Kommunens kriseledelse er i mindre grad tema i forvaltningsrevisjonen. Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) berøres som bakteppe for beredskapsplanene.

Reservevannforsyning kan kommenteres under flere av problemstillingene, men revisor har valgt å samle det under problemstilling 5 om samarbeid med andre aktører (private vannverk).

Prosjektets tittel er *Sikkerhet og beredskap*, men problemstillingene dreier seg mest om kommunens beredskapsarbeid. Disse to nøkkelbegrepene kan defineres slik:

- *Sikkerhet*: forebyggende/risikoreducerende tiltak, f.eks. å ha gode bildekk.
- *Beredskap*: planlegging og forberedelse av tiltak for å begrense og håndtere kriser eller ulykkeshendelser på best mulig måte, f.eks. å ha reservehjul i bilen og å øve på å skifte hjul.

Begrepsparet inngår i navnet til statlig myndighet på fagområdet: Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB). Andre begreper som benyttes i rapporten, defineres slik:

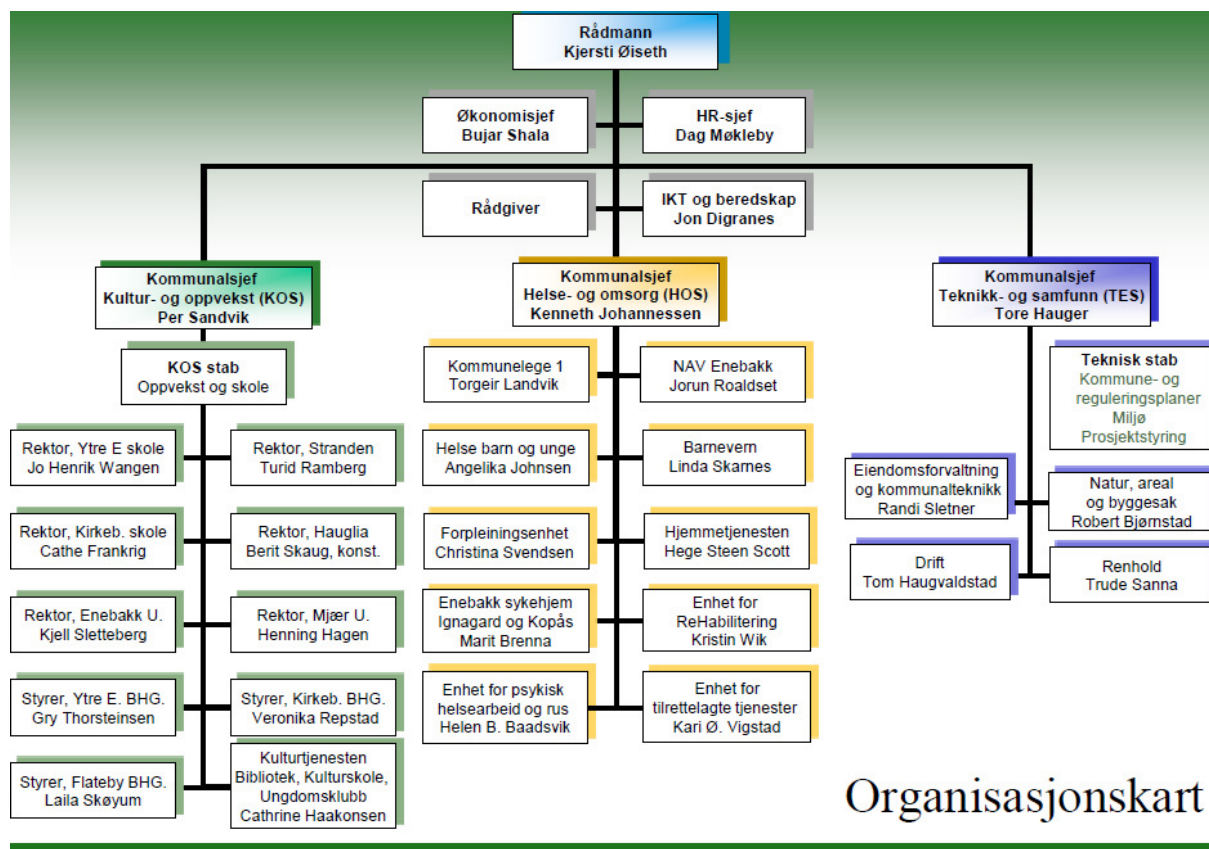
- *Risiko* = Sannsynlighet * Konsekvens.
- *Krise*: svært vanskelig situasjon, akutte vanskeligheter.
- *Hendelse*: uheldig hendelse/ulykkeshendelse, det vil si en avgrenset, mindre krise.
- *Beredskapssituasjon*: en situasjon der man antar eller har informasjon som tilsier at noe er i ferd med å skje, f.eks. varsel om ekstremvær, altså et forutgående stadium til krisesituasjon; man begynner å forberede seg, men har ennå ikke iverksatt krisehåndteringstiltak.

2.3 Informasjon om revidert enhet – organisering

Enebakk hadde en befolkningsvekst på 134 innbyggere (+1,3 %) i 2014. Enebakk har 10 760 innbyggere (1.1.2015).

Enebakk kommune hadde driftsinntekter på til sammen 653 mill. kr i regnskap 2014. Kommunens personell utfører til sammen 563 årsverk. Enebakk kommunes administrasjon består

av sentraladministrasjon og tre avdelinger (det vil si kommunalområder), som igjen er inndelt i 31 resultatenheter:¹



ENEBAKK KOMMUNE



I rådmannens ledergruppe sitter seks personer: rådmann, tre kommunalsjefer, økonomisjef og HR-sjef.

2.4 Metode

2.4.1 Metode generelt

Med hjemmel i Kommunelovens § 77 nr. 4 foreligger *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv* (2004), som i § 7 pålegger at forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og anerkjente standarder på området.

Styret i Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har fastsatt *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* (2011), som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Follo distriktsrevisjon IKS følger denne standarden. Noen utdrag fra RSK 001:

1. *Revisjonskriterier* (pkt. 22, 23 og 25): "Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området."

¹ Resultatenhet (også kalt enhet) tilsvarer virksomhet i en del andre kommuner. Resultatenhet er grunnleggende enhet i Enebakk kommunes organisasjon. Resultatenheters navn skrives med stor forbokstav i denne rapport.

2. *Data/fakta* (pkt. 27): "I valg av metode må revisor sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingen(e). Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet)."
3. *Vurderinger* (pkt. 31): "Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene."
4. *Konklusjoner* (pkt. 33): "På bakgrunn av vurderinger av dataene opp mot kriteriene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingen(e). Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten."
5. *Anbefalinger* (pkt. 34): "Der det er hensiktsmessig bør revisor gi anbefalinger. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen. Revisor skal også være varsom med å foreslå detaljerte løsninger."
6. *Verifisering og høring/kontradiksjon* (pkt. 45 og 16): "Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres." Et rapportutkast sendes til kommunens kontaktperson for prosjektet for verifisering av fakta. Endelig rapport sendes administrasjonssjefen, som "skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten. Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget."

2.4.2 Metode i dette prosjektet

Kontrollperioden i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er 2013 – 2015. Metoden i prosjektet er i hovedsak dokumentanalyse, intervju og statistisk analyse. Revisor har gjennomgått Enebakk kommunes samfunnsdel av *Kommuneplan 2015 – 2027*, ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse), beredskapsplaner og rutinebeskrivelser. Dokumentene er fremskaffet av kommunens kontaktperson eller kopiert fra kommunens kvalitetssystem Kvalitetslosen.

Oppstartsmøte er avholdt med beredskapskoordinator Jon Digranes, som rådmannen utpekte til kontaktperson i prosjektet. Revisor har undersøkt tre resultatenheters arbeid med beredskap: Ytre Enebakk skole (barneskole), Enebakk sykehjem/Ignagard og Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk. Ledende ansatte ved disse enhetene er intervjuet.

Statistisk sentralbyrå (SSB) sin Kostra-statistikk 2014 refereres. Kostra er regnskaps- og rapporteringsstandard for norske kommuner gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. SSB har inndelt landets 428 kommuner i 16 Kostra-grupper. Enebakk inngår i Kostra-gruppe 7, som omfatter 31 mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter. Kommunesammenlikning gir et nyttig fugleperspektiv på kommunen.

En rød tråd i revisjonsrapporten – fra problemstillinger gjennom fakta til vurdering og konklusjoner – gir relevant informasjon. Pålitelig informasjon sikres ved faktainnsamling fra en rekke kilder (metodetrianglering), informanternes sjekk av tekstelementer, kommunens verifisering av rapportutkast, samt kvalitetssikring internt i Follo distriktsrevisjon IKS.

Rådmannens uttalelse er vedlagt rapporten. Revisjonen takker for godt samarbeid med Enebakk kommune i prosjektet.

3 BEREDSKAPSPLANER

Problemstilling nr. 1: Har virksomhetene egne beredskapsplaner basert på en foregående risiko- og sårbarhetsanalyse?

3.1 Revisjonskriterier

DSB opplyser følgende om kravet om helhetlig beredskapsplanlegging i kommunene: "1. januar 2010 trådte bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i kraft. Forskrift om kommunal beredskapsplikt ble gjort gjeldende fra 7. oktober 2011. Loven endret navn fra 'Lov om Siviltforsvaret' til 'Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret' [sivilbeskyttelsesloven]. Det nye i loven er at kommunene pålegges en generell beredskapsplikt, noe de tidligere ikke har hatt. Dette innebærer at kommunene skal utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) som skal ligge til grunn for en overordnet beredskapsplan. Denne skal komplettere, men på ingen måte erstatte, de sektorvise planene. Det er viktig å se hele kommunen under ett [...]. Kommunene har et grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, og de har viktige oppgaver knyttet til forebygging og beredskap. Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen, og er viktige bærebjelker i alt arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap." (Dsb.no, 24.11.2011.)

Sivilbeskyttelsesloven (2010; § 14) og *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* (2011) pålegger kommunene å utarbeide en *helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse* (ROS-analyse) som skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe og hvordan disse kan påvirke kommunen. Helhetlig ROS-analyse kan suppleres med sektorvise ROS-analyser. ROS-analysen(e) skal minst dekke de områder der kommunen har lovfestet krav om levering av tjenester.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger videre (§ 4) kommunene – med utgangspunkt i ROS-analysen – å utarbeide en *overordnet beredskapsplan*, som skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Overordnet beredskapsplan skal inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Overordnet beredskapsplan skal revideres årlig og øves annethvert år.

Lovverket stiller ikke krav om hvordan kommunen skal strukturere sitt planverk for beredskap; det kreves ikke at hver virksomhet/resultatenhet har sin egen beredskapsplan. Supplerende beredskapsplaner for hvert kommunalområde (avdeling i Enebakk) er én løsning. Overordnet beredskapsplan skal samordne og integrere underliggende beredskapsplaner basert på uønskede hendelser som er kartlagt i ROS-analysen.

Krav om beredskapsplaner fremkommer også i en rekke sektorlover, herunder helseberedskapsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, sosialtjenesteloven, smittevernloven, drikkevannsforskriften og personopplysningsloven (se litteraturliste).

Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) sier følgende i § 1-1 Lovens formål og virkemidler: "Formålet med loven er å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolk-

ningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid. For å ivareta lovens formål, skal virksomheter loven omfatter kunne fortsette og om nødvendig legge om og utvide driften under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid, på basis av den daglige tjeneste, oppdaterte planverk og regelmessige øvelser, slik det er bestemt i eller i medhold av loven.

Helseberedskapsloven sier følgende i § 2-1 Ansvarsprinsippet: "Den som har ansvaret for en tjeneste, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste, herunder finansiering, under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid, med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av lov."

Enebakk kommunes *Kommuneplanens samfunnsdel* pålegger kommunen å ha fokus på planer, rutiner og varslingsystemer som ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunen skal avdekke potensielle kriser og uønskede hendelser gjennom ROS-analyser, arbeide for å redusere sannsynligheten for at de oppstår og redusere konsekvensene.

Kommuneplanens samfunnsdel gir føringer for kommunens beredskapsarbeid:

- Sivilbeskyttelseslovens krav skal etterleves.
- Helhetlige ROS-analyse skal oppdateres hvert fjerde år.
- Arealplanlegging og byggesaksbehandling skal ha fokus på flom, ras, kvikkleire og radonområder.
- Samarbeid med eksterne etater, som fylkesmannen, brann/redningsetater og Mattilsynet, samt frivillige organisasjoner, skal skje i beredskapsplanleggingen.
- Beredskapsplaner skal evalueres og oppdateres én gang per år (1. kvartal).
- Krise- og beredskapsøvelser skal gjennomføres årlig.

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha beredskapsplaner som dokumenterer hvordan resultatene (virksomhetene) etterlever kravene til beredskap i sivilbeskyttelsesloven og *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*.
- Overordnet beredskapsplan skal revideres årlig. Avdelingens og resultatenheters beredskapsplaner bør oppdateres årlig hva gjelder navnelister; revisjon (full gjennomgang) bør skje annethvert år.

3.2 Fakta

3.2.1 Enebakk kommunes overordnede beredskapsplanverk

3.2.1.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse (2011)

Enebakk kommune utarbeidet *Risiko- og sårbarhetsanalyser for kommunen* i 2011. Dette er kommunens helhetlige ROS-analyse, som gir en generell oversikt over risikobildet for kommunen. ROS-analysen presenterer en tabell med 15 ulykkeshendelser:

- Svikt i el-forsyning (strømbrudd) til Ignagard og Kopås sykehjem.
- Brann i Ignagard og Kopås sykehjem.
- Forurensning av drikkevann fra vannverkene.
- Alvorlig bussulykke.
- Svikt i el-forsyning til Enebakk rådhus.
- Katastrofe/terror.

ROS-analysen har også med tankbilulykke (brann i eksplosiv væske, utslipp av giftig gass),

vold i skole, matbåren smitte, epidemier/smittsomme sykdommer, brann og snølast i Flatebyhallen, jordskred, akutt forurensning, lokal flom og skogbrann. Ulykkeshendelsene er rangert etter hvor stor risiko de representerer med hensyn til konsekvenser for liv og helse, miljøverdier og økonomiske verdier. Hendelsene sorteres i tre kategorier – høy, middels og lav risiko. Risikoreduserende tiltak oppgis.

3.2.1.2 Overordnet krise- og beredskapsplan (2012)

Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune (2012; navnelister ajour per oktober 2015) fastsetter hvem som sitter i kommunens kriseledelse. Beredskapsplanen gir oversikt over hvem som har ansvar for evakuering av personer fra skadesteder, mannskapsressurser/ varslingslister og innkvarteringssteder i Enebakk. *Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune* fokuserer på seks hendelser fra ROS-analysen (jf. kulepunkter over). For hver hendelse beskrives konsekvens, forberedelser og tiltak som skal iverksettes.

Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune suppleres av *Krise- og beredskapsplan Enebakk kommune – informasjon*. Kommunens overordnede krise- og beredskapsplan gir ikke føringer for hvilke underliggende beredskapsplaner som skal utarbeides.

Enebakk kommunes beredskapsplaner er samlet i Kvalitetslosen og tilgjengelige for kommunens politiske og administrative ledelse gjennom nettbrett.

Enebakk kommune har beredskapskoordinator i 50 % stilling. Nåværende beredskapskoordinator tiltrådte 1.1.2013.

3.2.1.3 Fylkesmannens tilsyn med beredskap (2014)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (beredskapsstaben) gjennomførte 23.10.2014 tilsyn med Enebakk kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Tilsynet resulterte i to avvik fra sivilbeskyttelseslovens og *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* (tilsynsrapport 10.12.2014):

- Manglende angivelse av hvem som har ansvar for *oppdatering* av beredskapsplaner.
- Manglende dokumentasjon av et system for *opplæring* av medarbeidere i kommunens krisehåndtering.

Fylkesmannen påpekte opprinnelig også et avvik ved at helhetlig ROS-analyse var ufullstendig, men dette ble trukket tilbake (brev 30.3.2015) fordi lovverket ikke hadde trådt i kraft da kommunens ROS-analyse ble utarbeidet.

ROS-analysen oppfyller uansett ikke dagens lovverk. Rådmannen nedsatte derfor en prosjektgruppe med oppdrag å utarbeide ny helhetlig ROS-analyse – med følgende mandat:

- Gi oversikt over risiko- og sårbarhetsforhold i kommunen, herunder avhengighet.
- Foreslå tiltak for reduksjon av risiko og sårbarhet.
- Gi planleggingsgrunnlag for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Helhetlig ROS-analyse skulle etter planen foreligge 15.9.2015, hvoretter overordnet beredskapsplan skulle revideres innen 15.12.2015. Kommunens beredskapskoordinator opplyser at ROS-analysen og beredskapsplanen vil bli levert i desember 2015.

3.2.2 Avdelingsvise beredkapsplaner

3.2.2.1 Kultur- og oppvekstavdeling

Delplan for skole, sfo og barnehage (2012), som opprinnelig ble utarbeidet i 1997, ble basert på elementer i helhetlig ROS-analyse. Beredkapsplanen har to deler:

1. *Beredskap i krise eller krigssituasjon*: Innledningsvis redegjøres for overordnede målsetninger. Ved brudd i strøm eller vannforsyning skal teknisk avdeling kontaktes for bistand. Rutiner for evakuering ved brann foreligger. Alternative skolebygg nevnes.
2. *Beredskap ved ulykker, død og andre alvorlige endringer i barns livssituasjon*: Her beskrives følgende scenarier: skade/sykdom i barnehagen og på skolen, ulykker med alvorlige skader, dødsfall i barnehage/skole, dødsfall utenfor barnehage-/skoletid, foreldremøte ved dødsfall, begravelse av barn, når en ansatt dør, når barn mister foreldre/foresatte, når barn mister søsken, alvorlige endringer i livssituasjon, barn som forsvinner fra barnehage/skole, herunder kidnapping, og barn som forsvinner på utflukter. For alle hendelsene beskrives trinnvise tiltak.

3.2.2.2 Helse- og omsorgsavdeling

Beredkapsplan for helse- og omsorgsavdelingen (vedtatt 2005; navnelister ajour per oktober 2015) ble basert på elementer i helhetlig ROS-analyse. Beredkapsplanen beskriver særlig tre scenarier: epidemibekjempelse, sikring og flytting av helseinstitusjoner, og utvidelse av pleiekapasitet.

Helse- og omsorgstjenesten har følgende oppgaver i en beredskapssituasjon:

- Legge til rette for maksimal utnyttelse av kapasiteten i tjenesten, med særlig vekt på utvidelse av hjemmesykepleie og forebyggende helsetjeneste/epidemibekjempelse.
- Skaffe tilgang til beredskapslagre av medisin og utstyr som dekker flere måneders forbruk.
- Sørge for mottak, behandling og pleie av pasienter som overføres fra sykehus i beredskapsfasen.
- Registrere og disponere helse- og sosialpersonell og fordele arbeidsoppgaver. Melde mangel eller overskudd på helsepersonell til Fylkeslegen; annet personell meldes til NAV.
- Sørge for pleie- og omsorgstjeneste til befolkningen ved eventuelt å opprette mottaksstasjon som fordeler kapasitetene til det enkelte behandlingssted eller provisoriske pleiestasjoner.
- Sikre hygienisk tilfredsstillende drikkevann.
- Gjennomføre næringsmiddelkontroll i samarbeid med Mattilsynet.
- Forberede og iverksette beredkapsplanen.

3.2.2.3 Teknisk- og samfunnsavdeling

Delplan for teknisk drift, eiendom og kommunalteknikk (2014) ble basert på elementer i helhetlig ROS-analyse. Beredkapsplanen lister opp noen ulykker/katastrofer som kan inntreffe: storbrann, inkludert industribrann og større skogbrann, storm/orkan, flom/oversvømmelse, jord-/leireras, større trafikkulykke, olje-/kjemikalieforensning og svikt i vann/avløpssystemer.

Beredkapsplanen setter følgende mål:

- Sikre faglig ledelse og samordning for effektiv utnytting av tilgjengelige ressurser i en krisesituasjon.
- Sikre befolkningens behov for innkvartering.
- Sikre kommunens bygg og anlegg, herunder infrastruktur som veier, vannforsyning, avløp og renovasjon.
- Verne om liv og helse.

Beredskapshåndbok avløp (2011) beskriver 11 hendelser med tilhørende aksjoner, samt tre beredskapsnivåer for avløp (lav, økt og full beredskap). Beredskapshåndboken inneholder en telefonliste over interne og eksterne aktører, herunder leverandører.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (miljøvernavdelingen) avholdt tilsyn også med Enebakk kommunes avløpssektor/kommunalteknikk høsten 2014. Fylkesmannens tilsynsrapport (20.11.2014) konkluderte med at miljørisikovurderingen innen avløp og vannmiljø var mangelfull og at risikokartlegging av tilknyttede industribedrifter manglet.

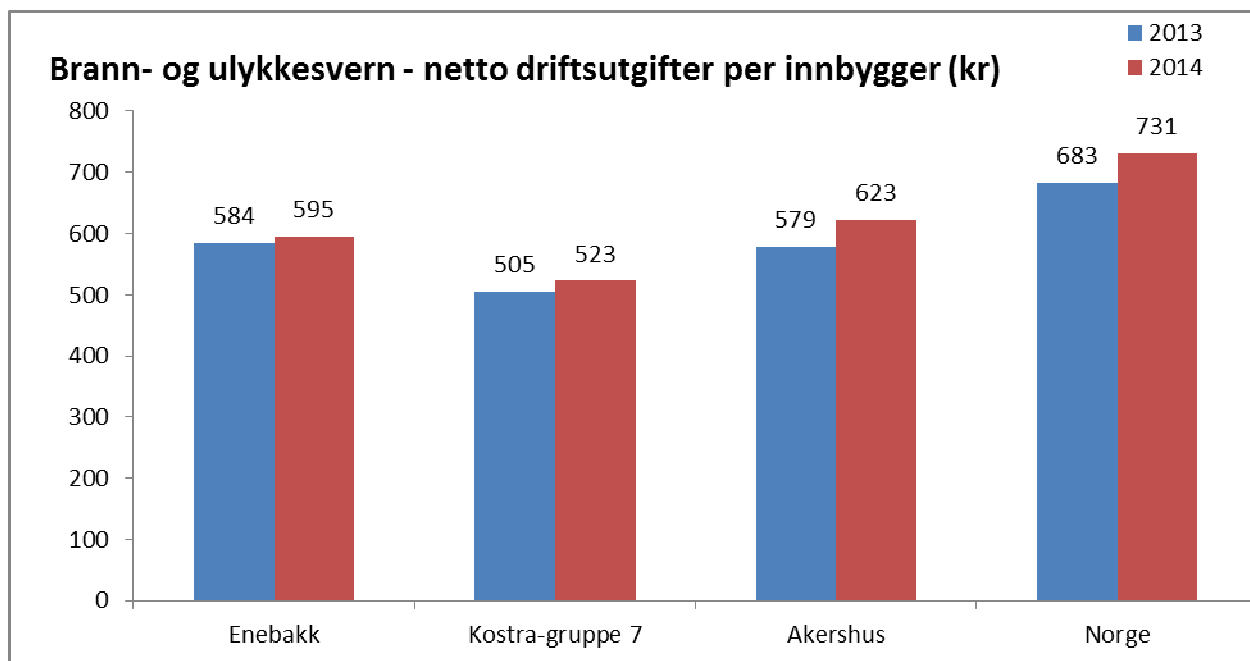
Enebakk kommune har et renseanlegg på Flateby. Kommunes nye renseanlegg i Kirkebygda ble satt i drift våren 2015. Driften av Ytre Enebakk renseanlegg opphører i desember 2015.

Kommunens helhetlige ROS-analyse og overordnede beredskapsplan revideres høsten 2015. ROS-analysen for avløpssektoren – *Miljørisikoanalyse akutt utslipp av forurensninger* – og *Beredskapshåndbok avløp* vil bli oppdatert i 2016.

Delplan for teknisk drift, eiendom og kommunalteknikk henviser til *Beredskapsplan for vern mot akutt forurensning for Indre Oslofjord region* (2013), utgitt av Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA). Dette er et samarbeid mellom kommunene Enebakk, Vestby, Frogn, Nesodden, Ås, Ski, Oppedgård, Oslo, Bærum og Asker. Kommunene har ansvar for å "bekjempe, eller starte bekjempelsen, av enhver akutt forurensning av oljeprodukter eller kjemikalier innenfor den enkelte kommunes totale område; sjø, land og vassdrag." Forurensningskilder kan være tankanlegg, bedrifter, jernbanetransporter og vegtransporter. Planen kategoriserer hendelser etter alvorlighetsgrad på tre nivåer: På nivå 1 aksjonerer skadevolder, f.eks. en industribedrift, med sin beredskapsorganisasjon; kommunen kontrollerer at skadevolder iverksetter nødvendige tiltak. På nivå 2 har det lokale brannvesenet ansvaret for forurensningsbekjempelsen; lokal aksjonsleder vurderer om det er behov for bistand fra andre kommuner i regionen. På nivå 3 – regionale aksjoner – er brannsjefen i Oslo aksjonsleder.

Enebakk kommune har også utarbeidet *Beredskapsplan jordbruk* (2012), som gir prioriteringer for jordbruksproduksjonen ved krig og krisesituasjon. *Beredskapsplan skogbrukssektoren* (2012) setter som hovedoppgave å fremskaffe trevirke til militære og sivile formål.

Statistisk sentralbyrås Kostra-statistikk har få nøkkeltall vedrørende beredskap. Her gjengis tall for brann- og ulykkesvern (noe på siden av problemstillingene, men har betydning for beredskap):



Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kostra-statistikk, tabell P1 Brann- og ulykkesvern (konsern, dvs. inkl. IKS). Sum av funksjon 338 Forebygging av branner og andre ulykker (feiervesen) og funksjon 339 Beredskap mot branner og andre ulykker (brannvesen).

Enebakk kommune, som deltar i Follo Brannvesen IKS, brukte 595 kr per innbygger på brann- og ulykkesvern i 2014 – 13,8 % mer enn Kostra-gruppe 7.

3.3 Vurdering

Basert på *Risiko- og sårbarhetsanalyser for kommunen (2011)* utarbeidet kommunen *Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune (2012)* og *Krise- og beredskapsplan Enebakk kommune – informasjon (2012)*. Dette utgjør kommunens overordnede beredskapsplan, som er supplert med beredskapsplaner for hver av de tre avdelingene: *Beredskapsplan for helse- og omsorgsavdelingen (2005)*, *Delplan for skole, sfo og barnehage (2012)* og *Delplan for teknisk drift, eiendom og kommunalteknikk (2014)*. Noen resultatenheter, bl.a. skoler, har i tillegg egne rutinebeskrivelser med innslag av beredskap. Så lenge avdelingens beredskapsplan dekker resultatenheterne, kreves ikke særskilt beredskapsplan for disse.

Kommunens beredskapsplaner er samlet i Kvalitetslosen, noe som gir god oversikt og tilgjengelighet.

Beredskapsplaner er utarbeidet for kommunens kriseledelse og de tre avdelingene. Revisor finner imidlertid at det er mangelfull sammenheng mellom avdelingenes beredskapsplaner. *Delplan for skole, sfo og barnehage* viser f.eks. til at resultatenheter Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk skal bistå ved strømbrudd, men hvordan dette skal løses fremgår ikke av Eiendomsforvaltning og kommunalteknikkens beredskapsplan. Enheten har ikke strømaggregater som kan settes inn, og skoler og barnehager er ikke klargjort for å kobles på strømaggregat.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt tilsyn med beredskap i oktober 2014 fastslo at kommunens ROS-analyser ikke oppfylte sivilbeskyttelsesloven med forskrift, fordi risikobildet ikke var fullstendig vurdert. Rådmannen igangsatte derfor utarbeiding av en ny helhetlig

ROS-analyse. Beredskapskoordinator opplyser at både helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan vil bli levert i desember 2015. *Miljørisikoanalyse akutt utslipp av forurensninger* (sektoriell ROS-analyse) og *Beredskapshåndbok avløp* vil bli oppdatert i 2016.

Enebakk kommune er i ferd med å revidere hele sitt beredskapsplanverk. Nye beredskapsplaner bør tilstrebe å bli "heldekkende og sammenhengende". Forventninger til leveranser fra Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk i en krisesituasjon bør samsvare med resultat-enhetens kapasitet.

To avdelingens beredskapsplaner kalles "delplan", mens den tredje kalles "beredskapsplan". "Delplan" sier etter revisors mening lite om dokumentets innhold; "beredskapsplan" kan med fordel stå i tittelen.

4 FORANKRING AV BEREDSKAPSARBEIDET I VIRKSOMHETENE

Problemstilling nr. 2: Hvordan er beredskapsarbeidet forankret internt i den enkelte virksomhet?

4.1 Revisjonskriterier

- Beredskapsplanene og beredskapsarbeidet bør være godt kjent i resultatenehetene (virksomhetene).

4.2 Fakta

4.2.1 Ytre Enebakk skole

Rektor oppgir å kjenne godt til *Delplan for skole, sfo og barnehage*. På bakgrunn av beredskapsplanen har skolene utarbeidet interne rutiner. Skolene oppdaterer hvert år rutiner for skoleåret, både for daglig drift og for aktiviteter som vedrører beredskap. Barneskolens beredskapsrutiner omfatter:

- Rutiner for varsling ved dødsfall og ulykke.
- Beredskapsplan for gymsal ved skade på elev.
- Beredskapsplan for Mjørhallen ved skade på elev.
- Rutine for turer med elever utenfor skolens område.
- Rutiner for svømming i bassenget.
- Rutiner når elev forsvinner fra skolen.
- Rutiner når elev forsvinner fra tur.
- Branninstruks.

Skolen opplyser at ansatte har et stort fokus på brannsikkerhet. Brannøvelser gjennomføres to ganger i året.

Skolen har iverksatt en rekke sikkerhets- og beredskapstiltak i praksis:

- *Besøkskontroll*: Skolebygget har mange innganger. Ingen skal oppholde seg på skolen uten at de er registrert og bærer skilt for besøkende.
- *Beredskapstelefoner*: Skolen har anskaffet mobiltelefoner for alle lærere; telefonene bæres påslått hele arbeidsdagen.
- *SMS-varsling*: Kommunen har kjøpt et system for å sende SMS-melding til alle foresatte som er registrert. De kan dermed nås raskt i en krisesituasjon der barn må sendes hjem/hentes. Dette har skjedd én gang ved en skole; alle barn ble hentet i løpet av en time.
- *Rødt kort*: Skolen har utstyrt alle lærere med et "rødt kort". I en akutt situasjon der læreren ikke kan komme fra klasserommet, sender hun en elev som budbringer – med rødt kort – til andre voksne ved skolen. Alle ansatte og elever vet at rødt kort betyr at det er behov for hjelp.

Enebakk kommune har gått til innkjøp av Kriseportalen.no, som er en web-basert programvare for HMS og krisehåndtering. Kriseportalen.no gir handlingsrettet veiledning med beskrivelse av tiltak for konkrete hendelser:

- Sykdom og ulykke.

- Dødsfall.
- Seksuelle overgrep.
- Vold.
- Mobbing.
- Elevers problemer – personlige og i familie.
- Skole og samfunn.
- Flerkulturelle utfordringer.

4.2.2 Enebakk sykehjem/Ignagard

Enhetsleder oppgir å ha god kjennskap til *Beredskapsplan for helse- og omsorgsavdelingen*. Beredskapsplanens kapittel 3.1 redegjør for sykehjemmets viktigste oppgaver i en beredskaps-situasjon:

- *Beredskapslager for medisiner*: Apotekene leverer multidose med medisiner til beboerne for en eller to uker om gangen. Noe medisiner er lagret på sykehjem, apotek og legekontor, men ikke nok til en beredskapssituasjon. Hvor lenge lokalt medisin-lager vil vare i en krisesituasjon, f.eks. en epidemi, er vanskelig å anslå. Mer medisiner vil måtte bestilles gjennom apotek.
- *Behandling av utskrevne pasienter*: Kommunen har ansvar for å ta i mot pasienter som utskrives fra sykehus også i en beredskapssituasjon. Gjennomføring beskrives i beredskapsplanen. Enhet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk har ansvar for å frem-skaffe en del utstyr, f.eks. ekstra senger, som kan lånes fra bl.a. Sivildforsvaret. Ignagard sykehjem har store rom; alle rom kan omgjøres til dobbeltrom for å øke kapasiteten.
- *Disponering av helsepersonell*: Sykehjemmet har oversikt over alle ansatte og kan enkelt innkalle ekstra personell ved behov, noe som gjøres jevnlig ved sykefravær. Fylkesmannen kan fremskaffe oversikt over alle i kommunen som har sykepleiefaglig kompetanse. Ved kriser kan Enebakk kommune i samarbeid med Fylkesmannen beordre disse til å arbeide i kommunen. Sykehjemmet kan raskt utarbeide ny turnus (skiftplan) for ekstraordinære situasjoner. Ansatte er kjent med at turnus kan bli lagt om i krisesituasjoner.

Beredskap er tema på informasjonsmøter for de ansatte to ganger i året; innholdet i beredskapsplanen gjennomgås. I sin utdanning har alle sykepleiere opplæring i å takle kriser.

Beredskap på sykehjem dreier seg ikke minst om brannberedskap. Enebakk sykehjem/Ignagard har betydelig fokus på brann: Branninstruksen har som vedlegg en risikoanalyse. Brannvernleder tar nyansatte med rundt på sykehjemmet og viser branndører, sløkkeutstyr og rømningsveier. Et e-læringsprogram om brann i sykehjem gjennomgås av alle ansatte.

4.2.3 Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk

Resultatenhet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk forvalter bygg og avløpsanlegg, abonnerer på vann fra de private vannverkene til kommunale bygg og håndterer naturskader.

Beredskapshåndbok avløp (2011) beskriver tiltak ved uheldige hendelser ved renseanleggene. Ansvar og varsling er beskrevet. Renseanleggene har lagret utstyr til bruk ved akutte hendelser.

Resultatenhet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk har utenom ordinær arbeidstid alltid

en person på vakt – teknisk vakt – som innbyggere kan ringe til. Teknisk vakt overvåker kommunale avløpsanlegg og annet på det kommunaltekniske området. En oppgavebeskrivelse redegjør for teknisk vaks arbeidsoppgaver i beredskapssituasjoner:

- Rykke ut ved tekniske feil på kommunale bygg, renseanlegg (f.eks. nødoverløp, som utløser såkalt A-alarm), pumpestasjoner og avløpsledninger; rykke ut ved innbrudd.
- Skaffe oversikt, begrense skade og iverksette sikkerhetstiltak som ikke kan vente; tilkalle den assistanse som tiltaket krever.
- Skrive rapport (skjema) om hendelsen.

Teknisk vakt har rykket ut på flere hendelser, bl.a. ved et jordras i 2014. Rapport fra hendelsen er utarbeidet.

Kommunen ser håndteringen av overvann som en stor utfordring framover. Alle reguleringsplaner skal omtale håndtering av overvann, og kommunen skal kvalitetssikre vurderingene. Kommunen har som mål å utarbeide et flomkart.

Ved flomvarsel økes beredskapen ved at det settes inn en bakvakt for teknisk vakt. Resultatenhet Drift (veistasjon) sjekker at kummer ikke er tildekket eller rør tette. Drifts årshjul beskriver rutiner for forebygging av overvann.

Revisor får opplyst at det i krisesituasjoner kan være uklart hvem som har ansvar for hva. Siden Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk ofte blir involvert ved hendelser, er et forslag at enhetsleder bør sitte i kommunens kriseledelse.

4.3 Vurdering

Alle de intervjuede oppgir å være godt kjent med beredskapsplaner som gjelder for sine enheter. Revisors inntrykk er at kommuneadministrasjonen har fokus på beredskap i driften. Det utføres også beredskapsarbeid i resultatenehetene som ikke fremgår av avdelingenes beredskapsplaner, f.eks. rutiner for besøkskontroll ved skoler.

Skolene har flere tiltak internt som gjør at de kan håndtere akutte hendelser. Skolene kan raskt nå alle foresatte med SMS-varsling. Tilgang på Kriseportalen.no gir veiledning i å håndtere hendelser på en profesjonell måte.

På sykehjemmene er sykepleiere godt trent i å håndtere kriser. Beredskap gjennomgås hvert halvår med sykehjemsansatte. Dersom kriser oppstår, kan ny turnus utarbeides raskt. Sykehjemmet har særlig fokus på brann. En risikoanalyse for brann på sykehjemmet er utarbeidet.

Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk har alltid en teknisk vakt utenom normal arbeidstid, og dennes oppgaver og myndighet er avklart i rutinebeskrivelse. Teknisk vakt har rykket ut for å håndtere flere hendelser de senere år. Resultatenheten har fokus på å forebygge problemer ved store nedbørsmengder; håndtering av overvann i byggefelt vektlegges i reguleringsplaner. Enheten blir ofte involvert ved hendelser. Et forslag er at enhetsleder bør sitte i kommunens kriseledelse.

5 ANSVARDELING I EN KRISE ELLER BEREDSKAPSSITUASJON

Problemstilling nr. 3: Er ansvarsdelingen klar i en krise- eller beredskapssituasjon?

5.1 Revisjonskriterier

DSBs *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt* påpeker at krisesituasjoner setter krav til raske beslutninger og tiltak. Beredskapsplaner skal derfor presisere hvem som skal gjøre hva, når og hvordan. Kriseledelsens ansvar og roller skal være avklart og beskrevet. Veilederen framhever videre at den nasjonale beredskapen bygger på prinsippene om *nærhet*, *likhet* og *ansvar*: Krisen skal håndteres på lavest mulig nivå, organiseringen skal være mest mulig lik den daglige organiseringen, og den myndighet som har det daglige ansvaret har også ansvaret i en krise.

Revisjonskriterier:

- I hvilke situasjoner kriseledelsen trer i kraft, skal være klart beskrevet.
- Ved hendelser på resultatenhetsnivå, skal ansvarsforhold og arbeidsdeling mellom resultatenhetene (virksomhetene) være avklart.

5.2 Fakta

5.2.1 Kriseledelse

Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune bestemmer at dersom en større ulykke eller katastrofe – med store konsekvenser for kommunen – inntreffer, skal ordfører eller rådmann, avhengig av situasjonen, iverksette kriseledelse.

Åtte personer (stillinger) deltar i Enebakk kommunes kriseledelse:

- Ordfører.
- Rådmann.
- Informasjonsansvarlig.
- Kommunelege 1.
- Kommunalsjef Teknikk og samfunn.
- Kommunalsjef Helse og omsorg.
- Kommunalsjef Kultur og oppvekst.
- Enhetsleder Drift.

Kriseledelsen skal etableres i formannskapssalen i rådhuset. Kriseledelsens oppgaver er å:

- Innhente opplysninger om situasjonen i kommunen.
- Beslutte iverksetting av tiltak for å hindre skader på personer og materielle verdier.
- Prioritere ressurser fra kommunens side.
- Holde kontakt med skadestedsledelse og politi/lokal redningsentral, samt brannvesen, legevaktsentral og frivillige organisasjoner.
- Utarbeide og sende ut informasjon til befolkningen.
- Gi rapport om situasjonen i kommunen til fylkesmannen.

Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune inneholder en varslingsliste over alle personer (med telefonnr.) som skal varsles, samt en liste over aktuelle innkvarteringssteder i kom-

munen. Beredskapsplanen redegjør for hvem som har ansvar for evakuering av personer fra skadesteder. Oppgaver og tilgjengelige mannskapsressurser listes opp.

Alle medlemmer av kommunens kriseledelse har fått ulevert et "meldekort", som inneholder viktige telefonnumre for kommunaltekniske tjenester – både internt personell, inkludert teknisk vakt, og avtalepartnere som graveentreprenører, rørleggervakt og elektrikervakt. Sivilforsvarets døgnbemannede lager – med liste over utstyr de kan bistå med – oppgis også.

Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune bestemmer at et informasjonskontor/infosenter skal etableres i krisesituasjoner. Infosenteret etableres i formannskapetssalen og ledes av HR-sjef. Infosenterets oppgaver er å:

- Innhente opplysninger om situasjonen til kriseledelsen og rapportere videre.
- Gi informasjon til befolkningen, media og egne ansatte om situasjonen.
- Informere om farlige situasjoner som kan oppstå; bidra til at ytterligere skade unngås; informere om helsemessige og sosiale forhold, vareomsetning, energi og kommunikasjon.

Dette utdypes i *Krise- og beredskapsplan Enebakk kommune – informasjon*. Planen beskriver informasjonsopplegget ved en del situasjoner som kan oppstå:

- Kommunale beredskapstiltak og generelle anbefalinger/forholdsregler.
- Målrettede rutiner for kommunal informasjon.
- Omorganisering av kommuneadministrasjonen.
- Suspensjon av lover og bestemmelser.
- Planer om tilflytting/utflytting/evakuering.
- Arbeidskraftformidling.
- Offentlige og private tilfluktsrom.
- Forsynings situasjon – rasjonering.
- Bestemmelser om drift av skoler og barnehager.
- Tjenester som strøm, vann, vei og transport.

5.2.2 Avdelingenes beredskap

De tre avdelingenes beredskapsplaner beskriver oppgaver og ansvar ved eventuelle kriser eller hendelser. Forventninger til støtte fra resultatenehet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk framgår.

Ytre Enebakk skole har opprettet en beredskapsgruppe som består av rektor, sekretær/brannvernleder, inspektør og en lærer. Rektor har ansvaret for å innkalle beredskapsgruppa, som tar alle avgjørelser i kriser og hendelser som oppstår.

I *Beredskapsplan for helse- og omsorgsavdelingen* framgår ledelsesstrukturen ved resultatenehetene. En leder for sykehjemmet er alltid på jobb. I vanlig arbeidstid er det enhetsleder; utenom vanlig arbeidstid framgår ansvaret av turnusen.

I resultatenehet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk vil teknisk vakt ofte bli berørt ved hendelser; en beskrivelse av ansvar, myndighet og arbeidsoppgaver er utarbeidet. Også *Beredskapshåndbok avløp* beskriver oppgaver ved akutte hendelser.

5.3 Vurdering

Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune og Krise- og beredskapsplan Enebakk kommune – informasjon er kommunens overordnede beredskapsplan. Kommunens kriseledelse har en klar ansvarsstruktur med definerte arbeidsoppgaver, varslingslister og rutiner for infosenter.

Ytre Enebakk skole har opprettet en beredskapsgruppe som trer i kraft ved krisehendelser. Ansvar for avgjørelser i krisesituasjoner fremstår som tydelig. *Beredskapsplanen for Helse- og omsorgsavdelingen* beskriver ledelsesstrukturen ved resultatenehetene. Sykehjemmet har alltid en person på vakt som er leder. Teknisk vakt har en nøkkelrolle ved kriser; hans arbeids- og oppgavebeskrivelse gir konkret veiledning.

Etter revisors skjønn er ansvar og oppgaver langt på vei avklart i Enebakk kommune. Forventninger til støtte fra enhet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk fremstår imidlertid ikke alltid som realistiske; her er det behov for avklaring.

6 ØVELSER

Problemstilling nr. 4: I hvilken grad gjennomføres øvelser og evaluering av disse?

6.1 Revisjonskriterier

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 pålegger: "Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse." Dette gjelder fremfor alt overordnet beredskapsplan, men også på avdelings- og virksomhetsnivå (resultatenheter) bør øvelser gjennomføres jevnlig. Øvelser gir mulighet for å teste ut om planverk og rutiner fungerer; det er særlig viktig på områder der man ønsker å forbedre seg. Øvelser bør evalueres.

Enebakk kommunes *Kommuneplanens samfunnsdel* (vedtatt 23.2.2015) fastsetter (s. 21) at "I Enebakk vil vi... gjennomføre årlige krise- og beredskapsøvelser". Revisor tolker dette som at *noen* beredskapsøvelser skal gjennomføres årlig, uten at det spesifiseres nærmere.

Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn sier følgende i § 3-3 Opplæring og brannøvelser: "I ethvert særskilt brannobjekt skal alle ansatte og ledere ha brannvernopplæring og gjennomføre regelmessige brannøvelser som står i forhold til risikoen i objektet. Nyansatte og vikarer skal ha tilstrekkelig informasjon om opptreden i en brannsituasjon før de settes i arbeid." Follo brannvesen IKS uttaler til revisor at det anbefales som regel at hele personalet deltar i én brannøvelse per år. For å dekke alle ansatte, må resultatenheten ofte avholde to brannøvelser per år.

Revisjonskriterier:

- Overordnet beredskapsplan/kriseledelse skal øves minst annethvert år, og øvelsene bør evalueres.
- Avdelingene bør avholde noen beredskapsøvelser hvert år.
- Alle ansatte skal delta på minst én brannøvelse per år.

6.2 Fakta

6.2.1 Øvelser i kriseledelse og krisekommunikasjon

Enebakk kommune har de siste to årene gjennomført to øvelser i kriseledelse – begge i samarbeid med andre kommuner.

En felles øvelse i kriseledelse for alle kommuner i Oslo-området ble avholdt i oktober 2013. Scenariet var en togulykke i Romeriksporten; en "dreiebok" for hendelsesforløpet var utarbeidet. Kommunene skulle håndtere henvendelser fra media og pårørende. Observatører fulgte øvelsen og noterte i et evalueringsskjema. Deres helhetsinntrykk fra Enebakk var: "godt forberedt og gjennomført øvelse også lokalt med god innsats og kvalitet fra deltakerne". Observatørene konkluderte med følgende forbedringspotensial for Enebakk: "Sikre avløsere i kriseledelsen over lengre beredskapsperioder. Loggfører må ha avlastning. Sårbarhet når man er avhengig av datatilgang /strøm for kommunikasjon/ledelse. Hva gjør man hvis dette feiler." I tillegg til den interne evalueringen ble det foretatt en felles evaluering for alle deltakende kommuner.

Enebakk og Rælingen kommuner gjennomførte et kurs i krisekommunikasjon i januar 2015, som inkluderte en heldags øvelse. Øvelsens del 1 hadde som scenario en skogbrann ved Myrdammen; en skoleklasse er på tur i området, og flere elever er savnet. Del 2 hadde som scenario at en gutt i 9. klasse tar sitt eget liv pga. mobbing; kommunen skal håndtere media, herunder intervju med NRK. Begge deler av øvelsen ble evaluert.

6.2.2 Øvelser på skoler

Alle grunnskolen gjennomførte to øvelser i skoleåret 2014/15:

- Øvelse 1: En elev er påkjørt på parkeringsplassen rett før første time og ligger livløs. Hvordan håndteres dette?
- Øvelse 2: En lærer har mobbet og fysisk trakassert en elev; forholdet er politianmeldt. Hvordan håndteres saken og media?

Kultur- og oppvekstavdelingen arrangerte øvelsene, og evalueringsrapporter ble utarbeidet. Barneskolen som revisor har undersøkt, avholdt i tillegg to brannøvelser i 2014/15, noe som er rutine hvert skoleår.

6.2.3 Øvelser på sykehjem

Sykehjemmet gjennomførte en brannøvelse i juni 2014 basert på et øvelsesopplegg som er beskrevet i Enebakk sykehjem/Ignagards branninstruks (klokkeøvelse). Beboerne er gjennomgående så syke at de ikke kan flyttes under en slik øvelse, men man gjennomgår på stedet hvordan evakuering skal gjennomføres. Beboerne flyttes til en del av sykehjemmet, og brann-dører lukkes. Personalet har 1,5 time på å evakuere beboerne ut eller å slukke brannen.

Brannalarmer fungerer også som brannøvelse/trening. Konstituert enhetsleder ved Enebakk sykehjem opplyser (epost 2.11.2015): "Brannalarmen som er tilknyttet sykehjemmet og omsorgstunet går ofte pga steking eller andre feilmeldinger. Brannansvarlig på avdelingene rykker da ut til branntavla, oppsøker hvor det er varslet om brann og følger rutiner for tilbakemeldinger. I etterkant samler vi alle som er på vakt og går igjennom hva som kunne vært gjort annerledes og hvordan vi reagerte på alarmen som en øvelse internt. Vi snakker også om hvordan det ville vært i forhold til evakuering av beboere i sykehjemmet om det hadde vært en reell brann eller om det hadde begynt å brenne på et pasientrom. Så der blir brannrutinene satt i fokus etterkant av hver brannalarm."

Sykehjemmet øver ikke på andre kriser enn brann, f.eks. smitte blant beboere eller ansatte.

6.2.4 Øvelser i kommunalteknikk

Teknisk vakt blir jevnlig tilkalt ved mindre kriser og hendelser og får dermed trening i å håndtere uforutsette hendelser. I oktober 2014 gikk det eksempelvis et stein- og jordras i Enebakk. Teknisk vakt ble tilkalt, det samme ble politi og brannvesen. Teknisk vakt loggførte hendelsen, og enhetsleder for Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk utarbeidet en evalueringsrapport. Formaliserte øvelser gjennomføres ikke på dette området.

6.3 Vurdering

Enebakk kommune har gjennomført to øvelser i kriseledelse de siste to årene. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* sitt krav om øvelse annethvert år er oppfylt. Øvelsene inkluderte samarbeid med andre kommuner, og de ble evaluert.

Skolene avholder to beredskapsøvelser i året etter et felles øvelsesopplegg med evaluering, samt to brannøvelser årlig. Ignagard sykehjem gjennomførte formell brannøvelse i 2014. Hyppige brannalarmer gir også trening. Sykehjemmet øver ikke på andre kriser enn brann, f.eks. smitte. Teknisk vakt får løpende trening i å håndtere ulykkeshendelser; rapport med evaluering avgis etter hver hendelse.

Kommuneadministrasjonen fremstår som bevisst på at øvelser er en kilde til læring – en måte å teste ut om rutiner og utstyr virker etter hensikten. Øvelser gjør også ansatte og brukere kjent med mulige krisesituasjoner.

Enebakk kommune bør vurdere å øve på flere krisescenarier. Øvelser bør ta utgangspunkt i hendelser i beredskapsplanene, som også bør fastsette øvelsesfrekvens.

7 SAMARBEID

Problemstilling nr. 5: I hvilken grad samarbeider virksomhetene seg i mellom eller med andre aktører i forbindelse med beredskapsarbeidet.

7.1 Revisjonskriterier

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 pålegger: "Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner." § 7 bestemmer: "Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner."

"Kommunene har et grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, og de har viktige oppgaver knyttet til forebygging og beredskap." (Dsb.no om sivilbeskyttelsesloven, 24.11.2011.)

Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) sier følgende i § 11 Leveringssikkerhet og beredskap: "Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige tiltak og utarbeide driftsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder av drikkevann under normale forhold. Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeide beredskapsplaner jf. lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap og forskrift av 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid, for å sikre levering av tilstrekkelige mengder drikkevann også under kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig."

Revisjonskriterier:

- Forventninger til samarbeid skal være kjent i resultatenehetene (virksomhetene).
- Vannverkseier har hovedansvaret for reservevannforsyning til sine abonnenter. Samtidig har kommunen et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, især sårbare grupper.

7.2 Fakta

7.2.1 Samarbeid mellom kommunens resultatenheter

Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune beskriver hvilke eksterne aktører som skal involveres dersom kriser oppstår. Øvelse i kriseledelse ble gjennomført i 2013 og 2015 sammen med andre kommuner; her ble også samarbeid øvd.

Skolene har felles system for håndtering av kriser, bl.a. gjennom kriseportalen.no. Like øvelser er gjennomført ved alle skoler i kommunen, og Kultur og oppvekst har foretatt en samlet evaluering. Øvelsesopplegget tilrettelegger for samarbeid.

Resultatenhet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk har en støttefunksjon for de andre enhetene i Enebakk kommune ved håndtering av ulykkeshendelser og kriser. *Delplan for skole, sfo og barnehage* henviser til at Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk skal kon-

taktes ved strømbrudd, men resultateneheten opplyser at man ikke har aggregat som kan forsyne skolene med strøm.

7.2.2 Eksternt samarbeid – vannforsyning

Enebakk kommune har to private vannverk som leverer vann til hele Enebakk og eier ledningsnett (vannrørene):

- Flateby Vannverk SA (samvirke/kooperasjon) – henter vann fra Gjeddevann.
- Kirkebygden og Ytre Enebakk Vannverk SA – henter vann fra Børtervann.

Råvannet har begge steder god vannkvalitet og renses ytterligere før det sendes til abonnentene, ifølge Enebakk kommunes hjemmeside.

Kommunen har representanter i vannverkens styrer og deltar i prosjektgrupper som skal utarbeide ROS-analyser for vannverkene.

Enhetsleder for Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk ga uttrykk for at samarbeidet med vannverkene er godt, men det er behov for formalisering i samarbeidsavtaler. Disse bør avklare tre punkter:

- *Rørarbeid*: Enebakk kommunes rehabilitering av avløpsrør bør koordineres med vannverkens rehabilitering av vannrør.
- *Varsling*: Kommunen har anskaffet programmet *Gemini varsling*, som gjør at man har mulighet til å varsle abonnenter ved akutte hendelser. Varsling bør skje i samarbeid mellom kommunen og de private vannverkene.
- *Beredskap/reservevannforsyning*: Vannverkens håndtering av eventuelle kriser bør samordnes med kommunens krisehåndtering i planverket.

De private vannverkene har i dag ingen tilgang til reservevann fra andre kilder. For å øke forsyningsikkerheten, ønsker Enebakk kommune å vurdere samarbeid med andre kommuner. Reservevannforsyning fra kommuner i Romerike og Follo er mest aktuelt, men Oslo er også en mulighet. At vannverkene er private, kan by på problemer, da enkelte kommunale vannverk ikke selger vann til private.

Flere av Enebakk kommunes beredskapsplaner nevner vannforsyning:

- *Beredskapsplan for helse- og omsorgsavdelingen* vil sikre hygienisk tilfredsstillende drikkevann.
- *Delplan for teknisk drift, eiendom og kommunalteknikk* vil sikre vannforsyning.
- *Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune* har "tiltakskort for vannforsyning ved forurensning av vannkilde", som henviser til at man skal kontakte brannvesen og sivilforsvar.

Revisor finner ikke konkrete formuleringer om sikring av vannforsyningen og stiller derfor spørsmålet: "Hvis det plutselig blir brudd på vannledningen til et sykehjem og reparasjonen tar en dag, hvordan skaffes vann til pasientene?" Avdelingsingeniør i Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk svarer: "Drikkevann må bringes til sykehjemmet i vannkanner. Kommunen har noen kanner; flere kan lånes av vannverkene. Vaskevann må bringes med brannvesenets tankvogn." Follo Brannvesen IKS opplyser at de ikke lenger har tankvogn på brannstasjonen i Kirkebygda, men på hovedstasjonen i Ski. Fra tankvogna (8 m³) må vannet tappes på kanner og bæres inn i bygget. Tilkjøring av vann til sykehjem i Enebakk har ikke funnet sted de siste 30 år, etter det man husker.

7.3 Vurdering

Samarbeid med eksterne aktører i krisesituasjoner er godt beskrevet i *Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune*. Avdelingenes beredskapsplaner beskriver i noen grad den støtte som de forventer fra enhet Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk i en krisesituasjon. Revisor finner at forventningene bør avklares i større grad, slik at beredskapsplanene blir realistiske.

"Vannverkseier skal [...] sikre levering av tilstrekkelige mengder drikkevann også under kriser" (drikkevannsforskriftens § 11). Samtidig pålegger sivilbeskyttelsesloven kommunen et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. Også Enebakk kommunes beredskapsplaner legger til grunn at kommunen har et medansvar for vannforsyning i krisesituasjoner.

Kommunen har satt reservevannforsyning på dagsorden. Dette bør avklares i samarbeidsavtaler som kommunen vil inngå med vannverkene. Avtaler med andre kommuner om reservevannforsyning er også aktuelt.

8 LITTERATUR

Lov

- LOV-2010-06-25-45: *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).*
- LOV-2011-06-24-30: *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).*
- LOV-2011-06-24-29: *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven).*
- LOV-2000-06-23-56: *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).*
- LOV-2009-12-18-131: *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).*
- LOV-2000-11-24-82: *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).*
- LOV-1994-08-05-55: *Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).*
- LOV-1981-03-13-6: *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).*
- LOV-2002-06-14-20: *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernlov).*
- LOV-2008-06-27-71: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslov)*
- LOV-2000-04-14-31: *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*

Forskrift

- FOR-2011-08-22-894: *Forskrift om kommunal beredskapsplikt.*
- FOR-2001-07-23-881: *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap (forskrift om krav til beredskapsplanlegging).*
- FOR-2009-12-18-1600: *Forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskrift)*
- FOR-2001-12-04-1372: *Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften).*
- FOR-2002-06-26-847: *Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn.*

Veiledere

- *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2012.*
- *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, DSB, 2014.*
- *Risikovurdering av informasjonssystem og Internkontroll og informasjonssikkerhet, veiledere, Datatilsynet, 2011.*

Enebakk kommunes dokumenter

- *Kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt av Enebakk kommunestyre 23.2.2015 (del av Kommuneplan 2015 – 2027).*
- *Risiko- og sårbarhetsanalyser for kommunen, 2011.*
- *Krise- og beredskapsplan for Enebakk kommune, 2012.*
- *Krise- og beredskapsplan Enebakk kommune – informasjon, 2012.*
- *Delplan for teknisk drift, eiendom og kommunalteknikk, 2014.*
- *Delplan for skole, sfo og barnehage, 2012.*
- *Beredskapsplan for helse- og omsorgsavdelingen, 2005.*
- *Beredskapsplan jordbruk, 2012.*
- *Beredskapsplan skogbrukssektoren, 2012.*
- *Miljørisikoanalyse akutt utslipp av forurensninger, 2011.*
- *Beredskapshåndbok avløp, 2011.*

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN



ENEBAKK KOMMUNE
RÅDMANNSKONTORET

Follo Distriktsrevisjon IKS
Postboks 3010
1402 SKI

Att. Didrik Hjort

Deres dato: 19.11.2015	Deres ref.:	Vår ref.: 2012/419/JONDIG	Arkivkode: 216	Dato: 26.11.2015
----------------------------------	--------------------	-------------------------------------	--------------------------	----------------------------

Forvaltningsrevisjon beredskap - revisjonsrapport til uttalelse

Rådmannen har mottatt høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport «Sikkerhet og beredskap» til uttalelse i brev datert 19.11.2015.

Rådmannen har ingen kommentar til rapportens metode, anvendte kilder eller data som er innhentet som grunnlag for rapportens anbefalinger. Informasjon gitt i forkant, underveis i prosessen og i rapporten samt rapportens oppbygning anses som tilfredsstillende.

Rådmannen er videre bedt om å gi en vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger, og om rådmannen vil iverksette tiltak på bakgrunn av disse.

Rådmannen har nedenfor kommentert rapportens avsluttende anbefalinger og deretter gitt en samlet vurdering av rapporten.

Anbefalinger fra revisjonen:

TILTAK:	FRAMDRIFT:
a. Helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan revideres i 2015. Basert på dette bør avdelingenes og resultatenheterenes beredskapsplaner/-rutiner revideres i 2016. Alle beredskapsplaner skal dessuten oppdateres årlig hva gjelder navnelister o.l.	Arbeidet med å revidere de ulike beredskapsplaner for avdelingene/fagområdene (i dag benevnt delplaner) startes så snart hovedplan er ferdigstilt. Revisjon av disse planene skal ferdigstilles i løpet av 2016. Det utarbeides samtidig rutiner/retningslinjer for en årlig oppdatering av planene.
b. Resultatenhetenes forventninger til andre enheter, især Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk, bør avklares, slik at beredskapsplanene er realistiske.	Dette tas hensyn til i arbeidet med å revidere planer for avdelingene/fagområdene, jf pkt a.

Postadresse: Prestegårdsveien 4 1912 ENEBAKK	Besøksadresse: Prestegårdsveien 4 Kirkebygda	Organisasjonsnr.: 964 949 581 Internett: www.enebakk.kommune.no E-post: postmottak@enebakk.kommune.no	Telefon: 64 99 20 00 Telefaks: 64 99 20 09
---	---	--	---

c. Overordnet beredskapsplan (kriseledelse) skal øves minst annethvert år. Alle avdelinger bør avholde noen beredskapsøvelser årlig. Alle ansatte bør dessuten delta på minst én brannøvelse per år.	Iht dette skal det utarbeides og vedtas planer for øvelsesprogram for en 4-årsperiode i løpet av 2016.
d. Det bør vurderes om enhetsleder for Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk bør sitte i kommunens kriseledelse.	Iverksettes så snart enhetsleder for Eiendomsforvaltning og kommunalteknikk er på plass.
e. Reservevannforsyning bør sikres i samarbeid med private vannverk.	Det skal i løpet av 2016 i samarbeid med vannverkene utarbeides planer for, og inngås avtaler om, reservevannsforsyning.

Rådmannens samlede vurdering:

Rapporten påpeker forhold innenfor sikkerhet og beredskap som har et forbedringspotensial.

Rapporten peker i stor grad på at kommunen i utfører beredskapsoppgavene på en god måte, men at de fortsatt mangler en del oppdaterte planer, samordning og rutinebeskrivelser.


Arbeidet med å få dette på plass er startet opp i 2015 og en har som målsetting å få slutført dette i løpet av 2016.

At vannforsyningen i Enebakk kun foreståes av private vannverk gjør det også noe mer utfordrende, men ikke desto mer viktig, at ansvarsforhold og utførelse av praktiske tiltak i en krisesituasjon er klart beskrevet i samordnede planer mellom kommunen og vannverkene.

Beredskapsarbeidet utgjør en stadig viktigere del av kommunens virksomhet i årene framover og rådmannen ønsker å opprettholde og intensivere arbeidet med at de kommunale enhetene holder fokus på dette framover.

Avslutningsvis ønsker rådmannen å uttrykke at rapporten har avdekket at det er mye som fungerer bra i beredskapsarbeidet i kommunen. De funn som er gjort og de anbefalingene som er gitt gir rådmannen et godt grunnlag for å gjennomføre tiltak for å sikre område ytterligere.

Med vennlig hilsen


Kjersti Øiseth
rådmann


Jon Digranes
beredskapskoordinator