

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

MOSS KOMMUNE

2020

Samfunnssikkerhet og beredskap

Innhold

1	Forord og prosjektmandat	3
2	Sammendrag	4
3	Gjennomføring av prosjektet	5
	3.1 Problemstillinger	5
	3.2 Revisjonskriterier	6
	3.3 Revisjonsmetoder.....	6
4	Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan	8
	4.1 Revisjonskriterier	8
	4.2 Revisors undersøkelse	8
	4.3 Revisors vurderinger	19
	4.4 Revisors konklusjon og anbefalinger.....	20
5	Kommunens beredskapsarbeid	22
	5.1 Revisjonskriterier	22
	5.2 Revisors undersøkelse	22
	5.3 Revisors vurderinger	24
	5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger.....	25
6	Håndtering av koronapandemien	26
	6.1 Revisjonskriterier	26
	6.2 Revisors undersøkelse	26
	6.3 Revisors vurderinger	33
	6.4 Revisors konklusjon og anbefalinger.....	34
7	Kommunedirektørens uttalelse	35
8	Kildehenvisninger	37
9	Vedlegg	39

1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Moss kommune 13. februar 2020. Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 8. juni 2020, sak 20/27. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Vi gjennomførte også oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill ble tatt hensyn til i utformingen av prosjektet.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført i tidsrommet juni 2020 til november 2020.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis gjennom verifisering av intervjuer. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 5. november 2020. I etterkant av møtet er rapporten sendt på offisiell høring i kommunen. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av kapittel 7.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Bjørnar Bakker Eriksen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner han habile til å utføre prosjektet.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 16. november 2020

Lene Brudal
Oppdragsansvarlig revisor

Bjørnar B. Eriksen
Utførende revisor

¹ Kommunelovens kapittel 23 jfr. § 23-3, samt kapittel 24, jfr. § 24-2.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

2 Sammendrag

Denne forvaltningsrapporten tar for seg Moss kommunes samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. Revisjonskriteriene er bygget opp rundt sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskriften har som formål å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Vi har gjennomført en systemrevisjon av kommunens overordnede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, samt revidert hvordan beredskapsarbeidet blir fulgt opp på overordnet nivå og i kommunens ulike kommunalområder. Vi har også undersøkt hvordan kommunen har organisert og håndtert beredskapsarbeidet under koronapandemien i praksis.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mai 2020 til november 2020. Kriteriene er utarbeidet fra sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt og aktuelle veiledere. Fakta er innhentet ved bruk av dokumentanalyse og intervjuer.

Revisjonens funn og konklusjoner

Kommunen har utarbeidet en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Samtidig har vi pekt på enkelte områder hvor det fortsatt gjenstår noe arbeid for at samtlige krav i forskriften kan anses oppfylt. Det fremkommer av våre undersøkelser at kommunen ikke har etablert et beredskapsråd. Det kommunale beredskapsrådet vil være en viktig arena for å ivareta kommunens samordningsrolle. Videre fremkommer det at beredskapsorganiseringen nedover i organisasjonen ikke er fullstendig satt. Flere kommunalavdelinger har ikke beredskapskontakter og det er flere fagplaner, samt ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå som ikke er oppdatert slik at de harmoniserer med overordnet planverk og organisering i ny kommune.

Kommunen har etablert planer og direktiver for å sikre at beredskapsarbeidet blir fulgt opp i samsvar med regelverk og overordnede retningslinjer. Samtidig har kommunen på noen områder ikke ferdigstilt og implementert planer og tiltak. Det gjelder både knyttet til øvelser, opplæring og risikoreduserende tiltak. Hovedårsaken til dette er at håndtering av koronapandemien har ført til forsinkelser.

Kommunen har i all vesentlighet håndtert pandemien i tråd med regelverk, kommunens egne planer og helsedirektoratets føringer. Samtidig fremkommer det at kommunen, på revisjonens tidspunkt, ikke har organisert seg med en stedfortreder for kommuneoverlege med ansvar for smittevern i kommunen. Bortsett på flere intervjuer fremkommer det også at flere opplever deler av kommunens planverk som for lite detaljert.

Revisjonens anbefalinger

Kommunen bør:

- etablere et kommunalt beredskapsråd som planlagt.
- benytte overordnet ROS-analyse for å utarbeide og oppdatere ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå.
- ferdigstille og implementere handlingsplan med risikoreduserende tiltak på samtlige nivåer i organisasjonen.
- følge opp kommunens øvingsstrategi med gjennomføring av årlige øvelser og involvere både enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå.
- følge opp kommunens opplærings- og kompetanseplan slik at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering sikres kravet til minimumskompetanse.
- organisere seg med stedfortredere i samtlige funksjoner i kriseledelsen og krisestaben, inkludert kommuneoverlege.
- evaluere krisehåndteringen og oppdatere eget planverk i henhold til evalueringens funn.

3 Gjennomføring av prosjektet

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2021 ble vedtatt i kommunestyret 13. februar 2020, sak 20. Planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen. Samfunnssikkerhet og beredskap er det neste prosjektet som skal gjennomføres i planperioden. I risiko- og vesentlighetsvurdering fra 2019 skriver vi følgende om risiko på området:

Kommunen har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet innenfor sitt geografiske område. Kommunen skal være en pådriver overfor andre lokale aktører i beredskapsarbeidet og kommunen må ha et aktivt forhold til sitt ansvar fordi risikobildet er i stadig endring. Forventningene til kommunal beredskap er konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Her fremgår det blant annet at beredskapsplanen skal vær oppdatert til enhver tid, og revideres minimum hvert år.

Bredden i trusselbildet og aktuelle hendelser viser at kommunene må drive forebyggende arbeid på mange fronter. De må også ha beredskap som sikrer kommunens rolle uansett hva som skjer. Dette blir et viktig premiss ved sammenslåing av kommuner hvor det skal etableres en ny organisasjon med god kvalitet på tjenestene.

Kommunene skal kunne ivareta sin rolle under uønskede hendelser. Dette forutsetter at kommunen driver et helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid. Kommunene er ansvarlig for å opprettholde flere grunnleggende tjenester og holde de viktigste operative tjenestene under og etter kriser og hendelser. Manglende oppfølging på området vil kunne medføre store konsekvenser i et samfunnsperspektiv, både knyttet til innbyggernes velferd og økonomi.

Revisjonen er kjent med at Fylkesmannen hadde tilsyn på beredskap i Rygge kommune i 2018. Fylkesmannen konkluderte med at Rygge kommune oppfylte kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt uten avvik. Fylkesmannen hadde imidlertid noen anbefalinger knyttet til kommunalt beredskapsråd, at målsettinger for samfunnssikkerhet og beredskap må komme tydelig til uttrykk i kommuneplan og at tiltak etter ROS-analyse må følges opp i delplaner, budsjetter og arealplaner. Dette vil også være viktige punkter når nye planer for beredskap skal utarbeides i kommunesammenslåingen.

I spørreundersøkelsen til administrativt ansatte og politikere i Moss og Rygge kommune hadde tema samfunnssikkerhet og beredskap en gjennomsnittscore på 2,27 på en skala fra 1-3.

3.1 Problemstillinger

Problemstilling 1: Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet overordnet beredskapsplan?

Problemstilling 2: Blir beredskapsarbeidet fulgt opp i samsvar med regelverk og overordnede retningslinjer?

Under problemstilling 1 og 2 har vi gjennomført en systemrevisjon av kommunens overordnede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Vi har også revidert hvordan beredskapsarbeidet blir fulgt opp på overordnet nivå, samt i kommunens ulike kommunalområder.

Problemstilling 3: Ble koronapandemien håndtert i tråd med regelverk, overordnede retningslinjer og kommunens egne planer?

Under problemstilling 3 har vi undersøkt hvordan kommunen har organisert og håndtert beredskapsarbeidet under koronapandemien i praksis.

Revisjonen har valgt å ikke gå inn i spesifikke virksomheter og avdelinger i kommunen. Bakgrunnen for dette er at detaljnivået ville blitt for stort for prosjektets mandat. Samtidig er revisjonen kjent med at Fyl-

kesmannen vurderer å gjennomføre tilsyn ved alle kommunale sykehjem som har hatt tilfeller av koronasmitte. Revisjonen har vært i kontakt med Fylkesmannen i Oslo og Viken og fått informasjon om at de er i prosess med Moss kommune vedrørende dette.

3.2 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- LOV 2000-06-23 nr. 56, Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).
- LOV 1994-08-05 nr. 55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).
- LOV 2010-06-25 nr. 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- FOR 2001-07-23 nr. 881, Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap.
- 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.
- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2018).
- Veileder - Systematisk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i kommunene (DSB 2001).
- Veileder - Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse - kapittel 4 (DSB 2014).
- Nasjonal helseberedskapsplan - Å verne om liv og helse (Helse- og omsorgsdepartementet 2018).
- Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer (Helse- og omsorgsdepartementet 2019).
- Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa (Helse- og omsorgsdepartementet 2016).
- Helse- og sosialberedskap i kommunene - veileder (Helsedirektoratet, 2009).
- Koronavirus – beslutninger og anbefalinger – Nasjonal veileder (Helsedirektoratet – Først publisert 6. mars 2020, sist faglig oppdatert 27. august 2020).

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår i kapittel 9, punktvis fremstilling av kriteriene fremgår av kapittel 4.1, 5.1 og 6.1.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter gjeldende samfunnssikkerhet og beredskap i Moss kommune. Blant annet er kommunens overordnede ROS-analyse og overordnet beredskapsplan sentrale for revisors undersøkelser. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 8.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 17 intervjuer, hvorav 4 er gjennomført via e-post korrespondanse grunnet sykdom.

- Rådmann
- Stabssjef Organisasjon
- Stabssjef Innovasjon
- Kommunalsjef for kultur, aktivitet og inkludering/ konstituert kommunalsjef for oppvekst og utdanning
- Kommunalsjef for helse og mestring
- Kommunalsjef for teknisk, samferdsel, landbruk og miljø
- Ordfører
- Varaordfører
- Beredskapskoordinator/ K3
- Kommunikasjon/ K5
- Logistikk/ K4
- Kommuneoverlege 1
- Personell/ K1
- Situasjon/ K2
- Koordinator Koronateam
- Enhetsleder helsehus, inkludert legevakt/koronalegevakt og koronakorttidsavdeling
- Ansvarlig for koronateam og koronabemanning

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. Der vi konkluderer, vil alltid vurderingene bygge på skriftlig dokumentasjon eller informasjon fra flere kilder.

4 Risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan

Problemstilling 1: Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet overordnet beredskapsplan?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Risiko- og sårbarhetsanalyse

- Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som kartlegger, systematiserer og vurderer sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.
- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal fungere som en planforutsetning for videre planlegging av kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.
- Analysen skal som et minimum omfatte:
 - Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
 - Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
 - Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
 - Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
 - 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.
 - Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.
- Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.
- Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.
- For å samle alle sikkerhetsaktørene i kommunene bør det etableres kommunale beredskapsråd.

Overordnet beredskapsplan

- 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, og skal være samordnet med andre relevante offentlige og private beredskapsplaner.
- Kommunens overordnede beredskapsplan skal inneholde minimum:
 - En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
 - En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
 - En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelig hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
 - Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
 - Plan for krisekommunikasjon med befolkning, media og egne ansatte.

4.2 Revisors undersøkelse

Moss kommunes organisering av beredskapsarbeidet

Det er beredskapskoordinator som er ansvarlig for å samordne kommunens beredskapsarbeid og ha det overordnede tilsynet med kommunens beredskapsarbeid ute i kommunalområdene. Beredskapskoordinator er organisatorisk plassert under stab organisasjon under enhet kommunikasjon. Beredskapskoordinators rolle/mandat beskrives i styringsdokumentet «*Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid*» som ble behandlet av kommunestyret 13. februar 2020. Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid er det sentrale styringsdokumentet for all beredskapsarbeid i kommunen. Arbeidet er

formelt begrenset til håndhevelsen av Sivilbeskyttelsesloven og Sikkerhetsloven. I praksis er arbeidet begrenset til de områder og hendelser som er beskrevet i kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og andre områder som naturlig hører med til dette arbeidet, samt kommunens arbeid innen sikkerhet.

Ifølge beredskapskoordinator er det opp til den enkelte kommunalsjef å vurdere hvor kommunalområdet har behov for å utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner nedover i organisasjonen (enhets- og virksomhetsnivå). Samtidig er det lovverk som pålegger enkelte virksomheter å ha planer. Innenfor helse skal det blant annet være en helse- og sosialberedskapsplan.

Beredskapsarbeidet er delt inn i tre nivåer; Overordnet nivå, kommuneområde nivå og enhets nivå. Kommunalområdene avgjør selv hvordan de organiserer sitt beredskapsarbeid. Ett kommunalområde kan etablere en beredskapsgruppe på overordnet nivå, mens ett annet kommunalområde kan ha behov for å ha det på flere områder.

Det fremkommer av «*Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid*» at kommunalområder, enheter og virksomheter skal peke ut egne personer eller grupper til administrasjon av sitt beredskapsarbeid og sine beredskapsdokument. Det skal fremgå i kommunal-, enhets-, og virksomhetsplaner hvem disse er og hvilke rutiner de arbeider etter. På grunn av kommunesammenslåingen og koronapandemien har arbeidet med implementeringen av beredskapsarbeidet i kommunen stoppet opp. Ifølge beredskapskoordinator finnes det, på revisjons tidspunkt, ikke beredskapsansvarlige på alle kommunalområder. Beredskapskoordinator har utarbeidet maler for ROS-analyse og beredskapsplaner som skal kunne benyttes ute i kommunalområdene.

Av tabell 1 fremkommer hvilke dokumenter og planer kommunen har utarbeidet eller har planer om å utarbeide på feltet.

Tabell 1: Vedlegg til styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid

Dokument	Vedlegg	Ansvarlig	Status
Overmodnet ROS-analyse	A	Kommunestyret	Vedtatt i kommunestyret 13.02.2020
Tiltaksplan for ROS-analysen (ROS-oppfølgning)	B	Rådmann	Under arbeid
Overordnet beredskapsplan	C	Rådmann	17.02.2020
Økonomisk fullmakt til kriseledelse	D	Kommunestyret	Vedtatt i kommunestyret 6.11.2019
Øvningsdirektiv	E	Kommunestyret	Vedtatt i kommunestyret 6.11.2019
Beredskapsråd og beredskapsforum	F	Kommunestyret	Ikke utarbeidet
Opplærings- og kompetanseplan	G	Rådmann	Ferdigstilt
Instruks for forebyggende sikkerhetstjeneste	H	Rådmann	Ikke utarbeidet

Av tabell 1 fremkommer det at det fortsatt er flere planer som ikke er utarbeidet, eller som er under utarbeidelse.

Moss Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse

Norconsult har på oppdrag fra Moss kommune utarbeidet en helhetlig ROS-analyse gjeldende for kommunen fra 1. januar 2020. Arbeidet med den helhetlige ROS-analysen foregikk fra medio 2018 til medio 2019. Analysen har omfattet kartlegging, vurdering av sårbarhet, og systematisering og vurdering av sannsynligheter og konsekvenser av uønskede hendelser, og hvordan disse påvirker den nye kommunen og dens tjenester. Plassering av uønskede hendelser i en risikomatrix innebærer at kommunen tar stilling til risikoforhold i kommunen slik at nødvendige tiltak blir identifisert og prioritert. En ferdig ROS-analyse er et levende styringsdokument, som gir grunnlag for det videre arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i Moss kommune.

ROS-analysen bygger på følgende forutsetninger og begrensninger:

- Analysen er overordnet og kvalitativ (grovanalyse), og vurderer systematisk kommunens geografiske områder og virksomheter med utgangspunkt i historiske data (hendelsesstatistikk, ulykkesstatistikk mv.), fremtidige beregninger/trender (f.eks. framskriving av fremtidige klimaendringer) og faglig skjønn.
- Den er avgrenset til temaet samfunnssikkerhet, slik det er beskrevet av DSB, og skal etterkomme kravet til en helhetlig ROS-analyse gitt i lov om kommunal beredskapsplikt med forskrift.
- Den er begrenset til å ta for seg hendelser av et slikt omfang at den kan kreve forebyggende og/eller skadebegrensende tiltak fra kommunens ledelse, eller at flere sektorer i kommunen kan bli involvert i håndteringen.
- Den bygger på eksisterende dokumentasjon om dagens tilstand i kommunene Moss og Rygge, i tillegg til kommunens planer om fremtidig utvikling.
- Analysen omfatter konsekvensområdene liv og helse, ytre miljø, materielle verdier/samfunnsverdi og stabilitet.
- Dersom det i denne analysen avdekkes forhold som krever ytterligere detaljerte analyser, vil kommunen følge opp dette.
- ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig andre endringer i risiko- og sårbarhetsbildet i området og nasjonalt.

Utarbeidelsen av ROS-analysen ble delt opp i frem trinn:

- Fareidentifikasjon
 - a. Kartlegge uønskede hendelser som både kan inntreffe innen kommunen, men også utenfor som kan gi konsekvenser for kommunen.
- Systematisering – representativt utvalg hendelser velges
 - a. Systematisere innledende fareidentifikasjon og gjøre et representativt utvalg av uønskede hendelser basert på fareidentifikasjonen.
- Risiko- og sårbarhetsanalyse
 - a. Gjennomføre analyse av risiko og sårbarhet for de utvalgte representative uønskede hendelsene, med bruk av konsekvenskategorier for liv og helse, ytre miljø og samfunnsverdi.
- Forebygge og skadebegrensende tiltak
 - a. Beskrive relevante forebyggende og skadebegrensende tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak.
- ROS-analyserapport
 - a. Prosessen ble sammenfattet i en ROS-analyserapport.

Fareidentifikasjon - Av ROS-analysen fremkommer en systematisert liste over identifiserte farer. Farene er analysert med hensyn på risiko og danner grunnlaget for risikobildet i Moss kommune.

- A. Menneskers helse
 - Pandemi/epidemi (A1)
- B. Dyresykdommer
 - Spredning av alvorlig dyresykdom (zoonoser) (B1)
- C. Plantesykdommer
 - Alvorlig plantesykdom (C1)
- D. Naturhendelser og ekstremvær
 - Skred (D1)
 - Flom og overvann (D2)
 - Ekstremvær (D3)
- E. Svikt i kritisk infrastruktur
 - Langvarig strømbrudd (E1)
 - Langvarig brudd i ekomtjenester (elektronisk kommunikasjon) (E2)
 - Langvarig bortfall av drikkevann (E3)
 - Langvarig bortfall av avløp (E4)
 - Langvarig brudd i sentrale transportårer (E5)
 - Langvarig forsyningssvikt (mat, medisiner og drivstoff) (E6)
- F. Store ulykker
 - Veitrafikkulykke (F1)
 - Jernbaneulykke (F2)
 - Skipsulykke (F3)
 - Industriulykke (storulykke) (F4)
 - Storulykke med transport av farlig gods (F5)

- Dambrudd – Mossefossen (F6)
- Dambrudd – Molbekktjern (F7)
- G. Store branner
 - Stor brann i institusjon/virksomhet (G1)
 - Stor skogbrann (G2)
- H. Akutt forurensning
 - Akutt forurensning i vann og på land (H1)
- I. Sosial uro
 - Sosial uro, mistillit (I1)
- J. Tilsiktede handlinger
 - Tilsiktende hendelser (J1)
- K. Atomhendelser
 - Atomhendelse (K1)

Alle identifiserte hendelser er analysert opp mot «sårbarhet». Sårbarhet omtales som det *motsatte av robusthet*. Sårbarhetsbegrepet fokuserer på konsekvensene – evnen til å motstå virkninger av hendelser og til å gjenoppta normalsituasjonen etter hendelser. ROS-analysen inneholder en tabell som beskriver sammenhengen mellom identifiserte hendelser og hvilke kritiske samfunnsfunksjoner som påvirkes. Av denne analysen fremkommer det at det er ekstremvær, langvarig strømbrydd og langvarig brydd i EKOM som kan ha størst negativ innvirkning på de kritiske samfunnsfunksjonene.

Det er gjennomført risikoanalyse av de 25 uønskede hendelsene gjengitt ovenfor. Av de 25 hendelsene fremstår 13 med uakseptable risiko i kategorien liv og helse, 3 hendelser har uakseptabel risiko i kategorien ytre miljø, 15 hendelser har uakseptabel risiko i kategorien materielle verdier/samfunnsverdi og 8 hendelser har uakseptable risiko i kategorien samfunnsstabilitet. Med utgangspunkt i avdekket uakseptabel risiko er det foreslått risikoreduserende tiltak for hver enkelt hendelse der dette er aktuelt.

I arbeidet med overordnet ROS-analyse har det deltatt representanter fra:

- Moss kommune
- Rygge kommune
- Nye Moss kommune
- Landbrukskontoret
- Våler kommune
- MOVAR
- NAV Rygge
- Politiet
- Rockwool
- DSB
- Fylkesmannen i Østfold
- Bane NOR
- Moss havn
- Moss kommunale eiendomsselskap
- Røde Kors
- Norconsult

Ifølge rådmann var arbeidet med den overordnede ROS-analysen en nyttig og god prosess hvor det var mange interne og eksterne deltakere som deltok i arbeidet. Analysen er godt forankret i kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen ble behandlet i kommunestyret 13. februar 2020 i sak 006/20. Av vedtaket fremkommer det at: «*Risiko- og sårbarhetsanalysen legges til grunn for det videre arbeidet med kommuneplan og beredskapsarbeidet i Moss kommune*».

Overordnet ROS-analyse som planforutsetting for videre planlegging

Det fremkommer av overordnet ROS-analyse at: «*For at Moss kommune skal ivareta sitt ansvar for helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid er det viktig at ROS-analysens funn følges opp videre. Den helhetlige ROS-analysen er utført på et overordnet nivå. Derfor må de ulike kommunale sektorene følge opp analysen gjennom sitt daglige arbeid med egne risikovurderinger og gjennom risikostyring. Dette innebærer å utarbeide ROS-analyser for eget virksomhetsområde, og å forebygge uønskede hendelser gjennom utarbeidelse og revisjon av internt planverk, arbeidsinstrukser og ivaretagelse av en god sikkerhetskultur*».

Kommunalsjef helse og mestring informerer om at det ikke er utarbeidet en overordnet beredskapsplan som er gjeldende for kommunens helsetjenester i nye Moss kommune. Fra 01.10.2019 er det planverket fra de to gamle kommunene (Rygge og Moss) som er blitt benyttet. Kommuneoverlege bekrefter at kommunens helse- og sosialberedskapsplan ikke er oppdatert etter ny organisering og nytt overordnet planverk. Beredskapsplanen for Moss kommunes helsetjenester som er oversendt revisjonen er sist oppdatert juli 2015. Ifølge kommunalsjef må det utarbeides en ny overordnet beredskapsplan for kommunalområdet.

Ifølge kommunalsjef har de fleste av kommunalavdelingens virksomheter og avdelinger utarbeidet oppdaterte ROS-analyser og beredskapsplaner. Analysene og planene ligger i Riskmanager på virksomhets- og avdelingsnivå. Under koronapandemien har planer, rutiner og tiltakskort blitt utarbeidet og oppdatert kontinuerlig.

Kommunalområdet har en overordnet smittevernplan som er blitt overført fra gamle Moss til nye Moss kommune. Kommunens pandemiplan ligger som vedlegg til smittevernplanen. Ifølge kommuneoverlege ble både smittevernplan og pandemiplan oppdatert i slutten av januar 2020. Smittevernplan for Moss kommune er sist godkjent av kommunalsjef 4. februar 2020. Ifølge kommuneoverlege bør begge planene oppdateres/bearbeides ytterligere fremover, pandemiplanen bør utvides i tråd med føringer fra Helsedirektoratet³ og smittevernplanen bør gjøres mer kortfattet.

Kommunalsjef for kultur, aktivitet og inkludering informerer om at noen av kommunalavdelingens enheter har utarbeidet egne ROS-analyser og beredskapsplaner. Planene er ikke harmonisert med nytt overordnet planverk og ny organisering. Kommunalavdelingen har en plan for at samtlige enheter skal oppdatere sitt planverk. Det skulle vært gjennomført en enhetsledersamling hvor beredskap skulle vært tema. Denne ble avlyst grunnet koronapandemien.

Konstituert kommunalsjef for oppvekst og utdanning opplyser om at samtlige skoler og barnehager i kommunen har egne ROS-analyser og beredskapsplaner, men de er ikke harmonisert med ny organisering og nytt overordnet planverk.

Ifølge kommunalsjef for plan, miljø og teknikk er overordnet ROS-analyse fulgt opp i kommunalområdet. Det er utarbeidet ROS-analyser og beredskapsplaner gjeldende drikkevann, ras og skred.

Kontinuitetsplanlegging

Kommunen har ansvar for flere kritiske samfunnsfunksjoner og bør planlegge for å opprettholde sine viktigste leveranser uansett hvilke påkjenninger virksomheten utsettes for. Hensikten med kontinuitetsplanlegging er å arbeide proaktivt for å redusere sårbarhet for driftsavbrudd. De identifiserte uønskede hendelsene er vurdert med hensyn på om det kan påvirke kommunens evne til å yte lovpålagte tjenester. Hendelsene er da vurdert med bakgrunn i lang varighet og/eller omfattende konsekvens. Hendelser som vil påvirke kommunen på en slik måte må benyttes i forbindelse med utarbeidelse/revisjon av kontinuitetsplaner, både på overordnet nivå og på sektor/virksomhetsnivå. DSB har utarbeidet en egen veiledning for kontinuitetsplanlegging knyttet til pandemisk influensa.

Følgende identifiserte uønskede hendelser er vurdert til å påvirke kommunens evne til å yte pålagte tjenester (ikke prioritert liste):

- A1 Pandemi/epidemi
- B1 Spredning av alvorlig dyresykdom (zoonoser)
- E1 Langvarig strømbrudd
- E3 Langvarig bortfall av drikkevann
- E6 Langvarig forsyningssvikt – mat/medisiner/drivstoff
- E2 Langvarig brudd i ekomtjenester (elektronisk kommunikasjon)
- K1 Atomhendelser

Ifølge beredskapskoordinator inneholder den overordnede ROS-analysen alle lovkrav. Det som er viktig med en overordnet ROS-analyse er nettopp at den er overordnet. Det er utarbeidet klare tiltak knyttet til kriseledelsen og krisestaben. Det er kommunalsjefene som er ansvarlig for at overordnet ROS-analyse

³ <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/pandemiplanlegging/pandemiplanlegging-i-kommunen>.

følges opp nedover i organisasjonen. Basert på funnene i overordnet ROS-analyse arbeider beredskapskoordinator med en handlingsplan med tiltak. Handlingsplanen er ikke ferdigstilt, men den er blitt benyttet i kommunens planstrategi og kommunens samfunnsdel. Ifølge beredskapskoordinator må det arbeides mer med en del av tiltakene. Det må også arbeides mer med handlingsplanen i rådmannens ledergruppe slik at den i større grad kan implementeres nedover i organisasjonen.

Beredskapsråd og beredskapsforum

Det fremkommer av «*Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid*» at kommunens **beredskapsråd** står for kommunens samarbeid på det strategiske nivået. Beredskapsrådet ledes av ordfører og skal minimum ha to årlige møter. Beredskapsrådet tjener også som et verktøy før og under en hendelse. Beredskapsrådet skal ved behov kunne samordne og koordinere innsatsen fra offentlige myndigheter, private aktørene og frivillige organisasjoner for å sikre en best mulig utnyttelse av beredskapsressursene.

Kommunens **beredskapsforum** står for kommunens samarbeid på det operative nivået. Beredskapsforumet ledes av kommunens beredskapskoordinator og skal minimum ha to årlige møter. Når det blir etablert beredskapskoordinatorer i samtlige kommunalområder så er det beredskapsforumet som vil bli møteplassen for planlegging og utveksling av informasjon. Ifølge beredskapskoordinator har kommunen, på revisjonens tidspunkt, ikke fått etablert beredskapsråd og beredskapsforum. Beredskapskoordinator arbeider med en politisk sak på temaet.

Kommunens overordnede beredskapsplan

Moss kommune deler planstrukturen for sin beredskapsorganisasjon inn i 3 nivå:

- I. Overordnet nivå som er kommunens ledelse
- II. Delnivå som er kommunens kommunalområder
- III. Detaljnivå som er kommunalområdenes enheter og virksomheter

Kommunens beredskapskoordinator har utarbeidet kommunens overordnede beredskapsplan. Overordnet beredskapsplan dekker nivå 1 og ble administrativt godkjent 16. februar 2020. Kommunens overordnede beredskapsplan er bygget opp for å være et praktisk og brukervennlig dokument til bruk under uønskede hendelser i Moss kommune. Planen er organisert som et operativt dokument, og inngår som vedlegg C til kommunens «*Styringsdokument for beredskapsarbeid*». Av planen fremkommer det at alle som har en rolle eller funksjon i kommunens beredskapsorganisasjon skal kjenne til innholdet i den overordnede beredskapsplanen. Overordnet beredskapsplan er kommunens sentrale plan for håndtering av uønskede hendelser som er så store at det blir satt **kriseledelse og krisestab**.

Beredskapsplanen skal også samordne og integrere det øvrige beredskapsplanverket i kommunen. I praksis vil det si at den overordnede beredskapsplanen skal gjøre rede for det øvrige beredskapsplanverket (delplaner, detaljplaner og fagplaner), og klargjøre hvordan den overordnede beredskapsplanen og det øvrige beredskapsplanverket utfyller hverandre.

Av tabell 2 nedenfor fremkommer en oversikt over kommunens øvrige beredskapsplaner.

Tabell 2: Beredskapsplanen inneholder følgende oversikt over kommunens planverk:

Nivå	Dokument	Ansvarlig	Status
1	Overordnet beredskapsplan	Rådmann	Godkjent 17.02.2020
2	Fagplan helsemessig og sosial beredskap	Kommunalsjef Helse og mestring	Godkjent 2015
2	Fagplan evakuert- og pårørendesenter (EPS)	Kommunalsjef Helse og mestring	Ikke utarbeidet
2	Fagplan psykososialt kriseteam og psykososial beredskap ved kriser, ulykker og katastrofer	Kommunalsjef Helse og mestring	Godkjent av rådmannens ledergruppe våren 2020
2	Smittevernplan (fagplan)	Kommuneoverlege	Godkjent 2020
3	Fagplan krisekommunikasjon	Kommunikasjonsleder	Til behandling

Som det fremkommer av tabellen ovenfor er det, på revisjonens tidspunkt, flere planer som ikke er utarbeidet eller ligger til behandling. Ifølge beredskapskoordinator oppdateres listen over godkjente planer

kontinuerlig. Alt av planverk omhandlende beredskap skal i utgangspunktet ligge tilgjengelig i CIM⁴. På revisjonens tidspunkt er det derimot kun kommunens overordnede planverk som ligger tilgjengelig på CIM. Lokale planer (nivå 2 og 3) ligger i all vesentlighet i kommunens kvalitetssystem. Ifølge beredskapskoordinator er det ønskelig at hele kommunen kommer over på CIM, men per dags dato er det mye arbeid som gjenstår før kommunen får implementert dette.

Målet til overordnet beredskapsplan er at den skal være:

- En robust plan for kommunens kriseledelse og krisestab som gir klare ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- En kjent og øvet varslingsliste over hvem som besetter kommunens kriseledelse og krisestab.
- En oppdatert ressursoversikt om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser.
- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling.
- En plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Planens suksesskriterier er at:

- Beslutning om iverksettelse av kriseledelse og krisestab skjer i tide.
 - «Heller en gang for mye enn en gang for lite.»
- Beredskapsplanen øves hvert år.
- Regionalt samarbeid med statlige, kommunale, private og frivillige aktører.
- Oppdatert varslingsliste og ressursoversikt.
- Forhåndsavtaler med relevante aktører om bistand under kriser.

Ansvar og fullmakter

Av dokument «*Roller, ansvar og fullmakter for kriseledelse og krisestab*» fremkommer det at utgangspunktet er at de aller fleste hendelser løses i linjeorganisasjonen. Selv når kriseledelse er etablert, er det et mål at håndteringen raskest mulig tilbakeføres til linjeorganisasjonen. Etter hvert som uønskede hendelser eskalerer vil det være nødvendig å tilpasse ledelsessystemet til omfanget av oppgaver som skal ivaretas.

Hensikten med å etablere **kriseledelse og krisestab** er å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser som kommunen disponerer under en uønsket hendelse. I prinsippet bør terskelen for å etablere kriseledelse og krisestab være lavest mulig. Ifølge overordnet beredskapsplan er det rådmannen som har ansvar for og fullmakt til å etablere kriseledelse og krisestab i Moss kommune. Kriseledelse og krisestab innkalles samtidig. Kriseledelse og krisestab bør settes når det oppstår en uønsket hendelsen som ikke kan løses gjennom kommunens normale drift og:

- hendelsen involverer to eller flere kommunalområder og/eller
- hendelsen krever støtte fra eksterne aktører og/eller
- hendelsen medfører et stort informasjonsbehov

Beredskapskoordinator kan i dialog med rådmann sette uønskede hendelser under observasjon, og under dette disponere nødvendige medlemmer av krisestaben. Typiske situasjoner hvor dette er aktuelt er uønskede hendelser som oppstår utenfor kommunens grenser eller i kommuneområdene. Dette gjøres for å monitorere situasjonen slik at kommunens overordnede nivå skal kunne reagere fortere hvis det blir nødvendig. Mindre, uønskede hendelser håndteres på kommunalområde, enhet- og virksomhetsnivå og i henhold til kommunens delplaner og detaljplaner.

Varsling

Alle ansatte i kommunen har ansvar for å varsle sin leder dersom det oppstår en uønsket hendelse eller symptomer på dette. Leder varsler videre i linjeorganisasjonen. Kommunalsjef vurderer omfang og potensial og varsler ved behov rådmannen, som vurderer om kriseledelse skal iverksettes.

Rådmannen har det overordnede ansvaret for å iverksette varsling av alle faste medlemmer av kriseledelsen og krisestaben. Varsling skjer med SMS, talemelding og e-post i systemverktøyet DSB-CIM slik

⁴ CIM er et systemverktøy for å ivareta arbeidet med beredskap og krisehåndtering. Verktøyet ivaretar arbeidet med risikoanalyser, sikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

at dette blir loggført. Andre varsles etter behov. Dersom rådmannen er fraværende vil rådmannens stedfortreder overta dennes funksjon. Definerte varslingslister for kriseledelsen og krisestaben ligger tilgjengelig i CIM.

Alle medlemmer i kommunens kriseledelse, samt beredskapskoordinator har et selvstendig ansvar for å iverksette og varsle kriseledelsen der det åpenbart er nødvendig, og rådmannen eller rådmannens stedfortreder ikke er tilgjengelig.

Rådmannens føringer for kriseledelse og krisestab

Kriseledelsen og krisestaben skal ved uønskede hendelser:

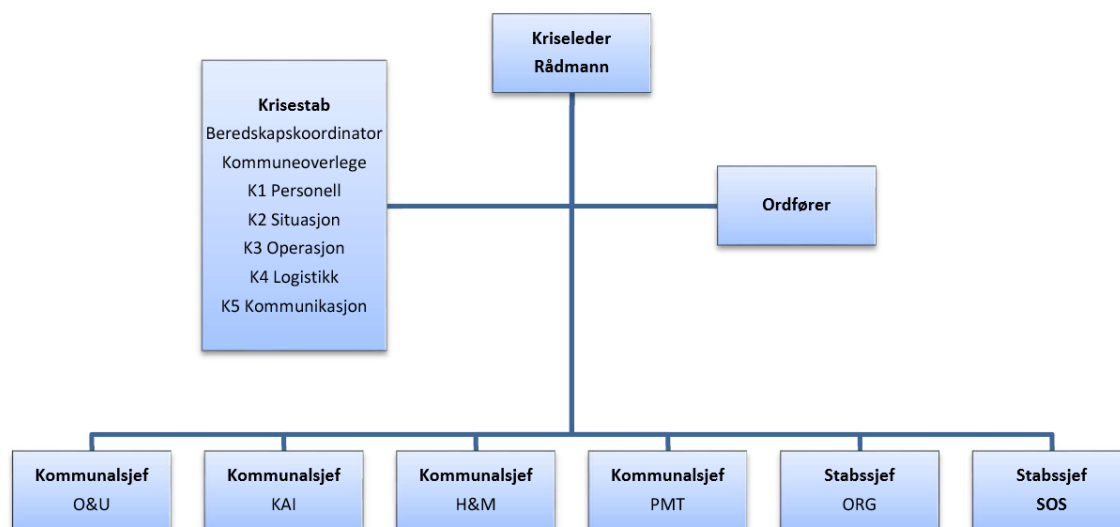
- Innhente opplysninger og skaffe oversikt over situasjonen i kommunen.
- Iverksette tiltakskort for å hindre eller begrense skader på personer og materielle verdier.
- Utvikle en strategi for krisehåndteringen.
- Beslutte og prioritere bruk av kommunens ressurser.
- Holde kontakt og samarbeide med politiets operasjonssentral eller lokal redningssentral (LRS), og eventuelt etter avklaring med LRS direkte med politiets innsatsleders kommandoplass (ILKO).
- Informere kommunens befolkning og medier, eventuelt i samarbeid med politi, fylkesmannen og faglig ansvarlig myndighet.
- Rapportere om situasjonen i kommunen til fylkesmannen og faglig ansvarlig myndighet.
- Samarbeide med og samordne innsatsen fra offentlige myndigheter, private aktører og frivillige organisasjoner for å sikre en best mulig utnyttelse av beredskapsressursene.
- Føre logg i systemverktøyet DSB-CIM.

Kriseledelsen består av rådmann og de han/hun velger å rådføre seg med. De faste medlemmene i en fullt oppsatt kriseledelse er som i figur 1. Kriseledelsen er rådmannens verktøy for strategiske føringer og beslutninger, og kriseledelsens hovedoppgave er å bistå rådmannens ledelse gjennom anbefalinger og beslutningsstøtte. Etter at en føring er lagt eller en beslutning er tatt overlates selve utførelsen av det praktiske arbeidet til krisestaben.

Kriseledelsens aktivitet er møtebasert og etter behov. Typisk vil det i starten av den uønskede hendelse være behov for mer hyppige møter mens det etter hvert som den utvikler seg vil bli lengre mellom hvert møte. Møtene bør ikke vare i mer enn 10-15 minutter, og vil være preget av orienteringer og beslutninger. En felles orientering er verdifull ved at alle medlemmene i kriseledelsen får det samme bildet av den uønskede hendelsen og alvorligheten av denne. Typisk vil det være de større beslutningene som rådmann ønsker å ta i et møte med kriseledelsen, for å kunne få anbefalinger og beslutningsstøtte fra medlemmene før han/hun tar sin avgjørelse.

Ordfører er kommunens ansikt utad, og har en svært viktig rolle i krisekommunikasjon og mediehåndtering. For å være forberedt på dette har ordfører en observatørrolle i kriseledelsen, og kalles inn til møter på lik linje med de faste medlemmene.

Figur 1: Kommunens kriseledelse



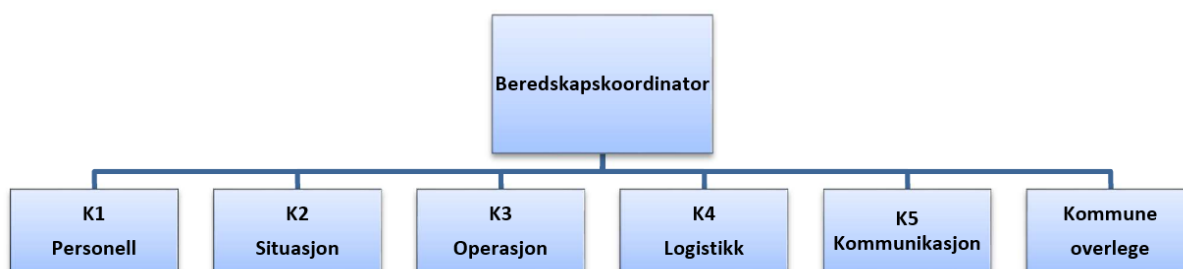
Revisors merknad: O&U = Kommunalområde Oppvekst og utdanning, KAI = Kommunalområde Kultur, aktivitet og inkludering, H&M = Kommunalområde Helse og mestring, PMT = Kommunalområde Plan, miljø og teknikk, ORG = Kommunalområde Organisasjon, SOS = Kommunalområde Samfunn og strategi.

Beredskapskoordinator leder og koordinerer arbeidet i krisestaben etter fullmakt fra rådmannen, og er bindeleddet mellom rådmannen og krisestaben. Beredskapskoordinator har ansvar for å:

- Holde rådmannen oppdatert på situasjonen.
- Redegjøre for rådmannen om planer som utarbeides og anbefale beredskapsfaglige tiltak.
- Utarbeide situasjonsrapporter på vegne av rådmannen.
- Lede krisestaben og gi de direktiver og rammer å arbeide etter.
- Gjøre krisestaben kjent med rådmannens strategiske føringer og beslutninger, og sørge for at disse blir fulgt opp.
- Utarbeide beredskapsfaglige tiltak sammen med krisestaben og eventuelt rådgivere.

Krisestaben er en stab av faste fagpersoner med de funksjoner som fremkommer av figur 2.

Tabell 2: Kommunes krisestab



Krisestaben er rådmannens verktøy for å sette føringer og beslutninger ut i live. Krisestaben skal innhente og bearbeide informasjon, planlegge og anbefale beredskapsfaglige tiltak for rådmannen, omsette rådmannens beslutninger i handling, koordinere og kontrollere utførelsen av tiltakene, samt støtte de berørte avdelingens arbeid. Krisestaben skal være et åpent og reflekterende kollegium der medarbeiderne utfyller hverandre for å løse oppgavene. Krisestabens medarbeidere må kunne bistå innenfor flere arbeidsområder slik at krisestaben blir mest mulig fleksibel og handlingsdyktig. Krisestaben er organisert i overordnede funksjoner som kompletterer kommunens fagseksjoner. Ved spesielle behov kan den suppleres med andre funksjoner.

Bemanning - Dimensjoneringen av krisestaben beror på den uønskede hendelsens omfang og kompleksitet, men også krisestabsmedarbeidernes kompetanse og erfaring. Funksjoner kan slås sammen eller deles opp. I enkelte situasjoner kan samme person utføre flere funksjoner, mens det ved større, komplekse uønskede hendelser kreves flere personer i hver funksjon. Det er spesielt krevende å legge til rette for at krisestaben skal fungere over et lengre tidsrom, men det er svært viktig å sikre kontinuitet i arbeidet. Døgndrift og avløsningsrutiner må planlegges på et tidlig stadium.

Planlegging - Krisestaben må være proaktiv, det vil si se framover og handle i forkant. Den skal prioritere innhenting og bearbeiding av informasjon og bedrive situasjonsvurdering. Situasjonsvurdering er en gjennomgang av den faktiske situasjonen, en løpende prosess fra den uønskede hendelsen oppstår til den er avsluttet. Situasjonsvurderingen må bygge på et helhetlig situasjonsbilde og gi krisestaben et planleggingsgrunnlag.

En ROS-analyse av selve hendelsen legger grunnlaget for hendelsens aksjonsplan. ROS-analysen peker ut årsaker til og konsekvenser av hendelser, og kommer med anbefalte tiltak for å redusere risikoen ved hendelsen.

For de tiltakene som krisestaben ikke kan iverksette på egen hånd må det utarbeides alternativer, samt en vurdering av de ulike alternativene. Alternativene drøftes i krisestaben før de framlegges for rådmannen med anbefaling om hvilket alternativ som bør velges. Både rådmannen, kriseledelsen og krisestaben må medvirke til at alle faglige vurderinger kommer fram.

Aksjonsplanen beskriver i detalj hva som skal gjøres (de anbefalte tiltakene fra ROS-analysen for å løse en uønsket hendelse på best mulig måte), hvem som skal gjøre de anbefalte tiltakene (hvilken aktør), når de skal gjøres (i hvilken rekkefølge eller innen en frist) og hvordan. Aksjonsplanen skal også dekke emner som administrasjon, økonomi, risikovurderinger og kommunikasjon.

Aksjonsplanen deles opp i spesifikke oppdrag til de forskjellige aktørene, og krisestabens medlemmer iverksetter og kontrollerer oppdragene innenfor hver sin funksjon.

Krisestabens planlegging danner grunnlaget for andres detaljplanlegging. Det må derfor være en tett dialog i planleggingsarbeidet, både ved akutte og planlagte aksjoner.

Beslutning - Det trengs ingen videre beslutning for å sette i verk de tiltak som ligger til krisestaben å iverksette. Disse tiltakene står enten beskrevet i krisestabens tiltakskort eller i aksjonsplanen.

For de tiltak som krisestaben ikke har fullmakt til å iverksette skal det utarbeides beredskapsfaglige anbefalinger som legges fram for rådmannen som en del av hans/hennes beslutningsgrunnlag. Rådmannens beslutninger bør i tillegg bygge på råd fra medlemmene i kriseledelsen og eventuelt rådgivere han/hun har knyttet til seg på strategisk nivå.

Iverksetting og koordinering - Etter at rådmannen har lagt en føring eller tatt en beslutning overlates selve utførelsen av det praktiske arbeidet til krisestaben. Krisestaben innarbeider rådmannens føringer og beslutninger i aksjonsplanen, utarbeider spesifikke oppdrag, iverksetter disse og kontrollerer utførelsen. Krisestaben må løpende vurdere hvordan den uønskede hendelsen utvikler seg, og om det er behov for å korrigere tidligere føringer, beslutninger og gitte oppdrag.

Krisestaben bør vurdere følgende:

- Om nye opplysninger påvirker fattede beslutninger så mye at disse må endres. Hvis svaret er ja, må krisestaben vurdere hvilke endringer som må gjøres, og hvordan.
- Hvem som kan beslutte endringer. Har krisestaben fått fullmakter til dette, eller må slike spørsmål forelegges rådmannen.
- Om det finnes alternative løsninger, og hvilke som i tilfelle bør anbefales.
- Når endringer skal gjennomføres og hvem som berøres.
- Om man bør utarbeide forslag til nye tiltak.

Krisestaben skal revidere tiltakene når:

- Situasjonen eller forutsetningene endres.
- Tiltakene viser seg å være upresise eller ufullstendige.

- Andre uforutsette uønskede hendelser inntreffer.

Risiko- og sårbarhetsvurderinger - Skal inngå som en del av planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av alle oppdrag gitt under en uønsket hendelse. Hensikten er å identifisere mulige risiko og andre farlige forhold i arbeidsoperasjoner og iverksette tiltak som reduserer faren for uønskede hendelser under utøvelsen.

Funksjonsledere - Den fra hver funksjon som til enhver tid er tilstede i kriselokalet er leder for denne funksjonen. Funksjonslederen er ansvarlig for at eget funksjonsområde er i samsvar med beredskapskoordinators direktiver, og at spørsmål av betydning forelegges beredskapskoordinatoren. I de fleste situasjoner vil det være praktisk og nødvendig at funksjonslederen fritt organiserer sin funksjon i samsvar med personellressursene og oppgaven. Funksjonslederen leder og tilrettelegger arbeidet i egen funksjon. Som regel er det hensiktsmessig at kun funksjonslederen er tilstede i kriselokalet. Funksjonslederen skal fungere som et kontaktledd for sin funksjon og ikke nødvendigvis gjøre alt arbeidet selv. Han/hun kan og bør delegere oppgaver til andre. Disse kan ved behov samles i et annet lokale for arbeidet.

Funksjonslederens viktigste oppgave er å:

- Innhente og bearbeide informasjon
- Vurdere situasjonen fortløpende
- Legge fram sine anbefalinger for beredskapskoordinator
- Omsette beslutninger og planer i oppdrag
- Kontrollere, rettlede og orientere

Ressursoversikt om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører

Ifølge beredskapskoordinator ligger oversikt over alle kommunens ressurser på overordnet nivå i CIM.

I alt av beredskapsarbeidet er det likhetsprinsippet som gjelder, om det er behov for en ressursoversikt fra kommunalområde helse og mestring, så er det kommunalsjef for helse og mestring beredskapskoordinator henvender seg til. Det er videre etats-, virksomhets- og avdelingsledere som har oversikt over sine ressurser. I etat hjemmetjenester sin beredskapsplan fremkommer det at: *«Hver avdeling har oppdatert liste over ansatte med telefonnummer tilgjengelig for virksomhetsleder ved behov».*

Økonomisk fullmakt

Kommunestyret i Moss kommune har gitt rådmann i samråd med ordfører fullmakt til å disponere inntil 10 millioner til det nødvendige arbeidet som måtte oppstå under og etter en uønsket kriseledelse. Rådmannen har videre delegert dette ved å gi beredskapskoordinator fullmakt til å disponere inntil 1 million av denne summen. Beredskapskoordinator har videre delegert dette ved å gi de forskjellige funksjonene i krisestaben fullmakt til å disponere inntil 100 000 hver av denne summen.

Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling

Det fremkommer av overordnet ROS-analyse at Moss og Rygge kommune har mulighet for befolkningsvarsling via SMS eller talebeskjed. Verktøyet heter Servicevarsling.no og leveres av UMS⁵. Systemet benyttes vanligvis i forbindelse med VA-hendelser, men kan også benyttes til andre hendelser. Verktøyet fanger opp alle registrerte telefonnumre på eiendommer i det berørte området – altså adressebasert varsling.

Kommunene har egne beredskapsplanverk for evakuering som kan iverksettes ved større evakuerings-situasjoner. Dette planverket er et aktuelt risikoreduserende tiltak for flere hendelser. I Vedlegg (til ROS-analysen) *«hendelsesskjemaer»* er hver enkelt hendelse vurdert med hensyn på om det vil være nødvendig å iverksette befolkningsvarsling og/eller evakuering.

Kommunalsjef for helse og mestring opplyser om at kommunen har en gjeldende plan for pårørende og evakueringssenter, men denne har behov for revidering. Det skal utarbeides en plan for «lite» og en for

⁵ Varslingstjenestene fra UMS (Unified Messaging Systems) benyttes til å varsle innbyggere om kritiske hendelser som gasslekkasjer, skogbrann, flom eller viktig informasjon som ved endringer i vann- eller strømforsyning.

«stort» pårørende og evakueringssenter. På overordnet nivå har kommunen utarbeidet tiltakskort «Kri-
sestab - evakuering» som beskriver klargjøring og gjennomføring av evakuering og tiltakskort «Krise-
stab – etablering av stort evakuert- og pårørendesenter (EPS)» som dekker opprettelsen av stort evaku-
ert- og pårørendesenter (EPS) for Moss kommune. Kapasitet på EPS'et er ca. 700 personer til overnat-
ting og ca. 2600 personer på dagtid.

Plan for krisekommunikasjon

Kommunen har utarbeidet plan for krisekommunikasjon og informasjonsberedskap. Planen utgjør del 2 av overordnet beredskapsplan for Moss kommune og er et dokument til praktisk bruk ved uønskede hendelser. Tiltakskort og varslingslister ligger som vedlegg til planen. Alle i den utvidete kommunikasjonsstaben skal kjenne til innholdet i planen, og de skal også vite hvor de finner den og andre av kommunens beredskapsplaner.

Planens mål beskrives som følgende:

- En praktisk og brukervennlig plan for den utvidete kommunikasjonsstaben som viser ansvar, roller og fullmakter.
- En kjent og øvet varslingsliste.
- Møte kommunens innbyggere, ansatte og medier i deres behov for informasjon.
- Prioritere mennesker, miljø, materiell og marked.
- Samordne informasjonen med andre involverte aktører, spesielt med politiet.
- Bidra til å redusere frykt og uro.
- Holde balanse mellom åpenhet og personvern.
- Vise ydmykhet overfor berørte innbyggere.
- Sikre troverdighet i budskapet.

Planen bør iverksettes når det er fare for, eller det oppstår en uønsket hendelse som ikke kan løses gjennom kommunens normale drift. Deler av planen kan benyttes også i situasjoner der kriseledelse ikke er satt, men der hendelsen er av en art som gjør det nødvendig å sentralisere kommunikasjonsarbeidet.

Kommunikasjonsleder (eller dens stedfortreder) er ansvarlig for og har myndighet til å:

- Organisere arbeidet i henhold til overordnet beredskapsplan del 1 og del 2 (plan for krisekommunikasjon og informasjonsberedskap).
- Disponere tilgjengelig personell i henhold til bemanningsliste for den utvidete kommunikasjonsstaben.
- Etablere skiftordninger dersom situasjonen vil bli langvarig.
- Sørge for informasjonsproduksjon og publisering i egnede kanaler.
- Organisere oppfølging av media sammen med ordfører og øvrig kriseledelse.
- Sørge for loggføring av alle henvendelser og hendelser.
- Sørge for at det blir avholdt øvelser for kommunikasjonshåndtering, og at disse evalueres.
- Sørge for årlig revidering av delplan for krisekommunikasjon.

Tiltakskortene i plan for krisekommunikasjon er laget utfra rollene den enkelte har i en krisesituasjon og skal kunne brukes ved ulike type scenarier som kan ramme kommunen i henhold til ROS-analysen. Når plan for krisekommunikasjon og informasjonsberedskap iverksettes skal oppgaver utføres i henhold til tiltakskortene.

4.3 Revisjonens vurderinger

I revisjonens undersøkelse i kapittel 4.2 har vi sett nærmere på kommunens arbeid med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har utarbeidet en overordnet ROS-analyse som ivaretar samtlige krav til analysens innhold. Vi legger her til grunn at kommunen, fra medio 2018 til medio 2019, har utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse gjeldende for nye Moss kommune. Analysen har omfattet kartlegging, vurdering av sårbarhet, og systematisering og vurdering av sannsynligheter og konsekvenser av uønskede hendelser, og hvordan disse påvirker den nye kommunen og dens tjenester. Analysen inneholder en kartlegging av uønskede hendelser som både kan inntreffe innen kommunen, men også utenfor som kan gi konsekvenser for kommunen. I arbeidet med ROS-analysen har

kommunen invitert med relevante offentlig og private aktører slik forskriften krever. Flere eksterne aktører har deltatt, blant annet landbrukskontoret, MOVAR, politiet, Rockwool, Fylkesmannen i Østfold, Moss havn og DSB. ROS-analysen er forankret i kommunestyret gjennom sak 006/20, behandlet 13. februar 2020.

Når det gjelder kravet om at overordnet ROS-analyse skal legge føringer for videre planlegging av kommunens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, er det imidlertid vår vurdering at dette ikke er ivare tatt fullt ut. Vi legger her til grunn at organiseringen av beredskapsarbeidet ute i kommunalområdene ikke er ferdig definert. Det er flere kommunalavdelinger som, på revisjonens tidspunkt, ikke har beredskapsansvarlige. Videre er det også flere fagplaner og ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå som ikke er oppdatert slik at det harmoniserer med overordnet planverk og organisering i ny kommune. På denne bakgrunn kan vi ikke si at kommunens ROS-analyse på nåværende tidspunkt er blitt benyttet for å utarbeide og oppdatere ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå. For at kommunen skal ivareta sitt ansvar for helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er det viktig at ROS-analysens funn følges opp videre.

For å kunne samle alle sikkerhetsaktørene i kommunen bør kommunen etablere et beredskapsråd. Det fremkommer av fakta at kommunen har planer om å opprette et beredskapsråd, men at dette foreløpig ikke er gjennomført. Ett beredskapsråd vil kunne samordne og koordinere innsatsen fra offentlige myndigheter, private aktører og frivillige organisasjoner. Et slikt forum vil i større grad kunne sikre en best mulig utnyttelse av de lokale beredskapsressursene. Revisjonen stiller seg positiv til at kommunen har planer om å opprette et beredskapsråd.

Ifølge revisjonskriteriene skal kommunen være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har utarbeidet en overordnet beredskapsplan som i all vesentlighet ivaretar samtlige krav i revisjonskriteriene. Vi legger her til grunn at kommunen har utarbeidet en overordnet beredskapsplan som ble administrativt godkjent 16. februar 2020.

Overordnet beredskapsplan er en plan for kommunens kriseledelse og krisestab og inneholder informasjon om ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen samles. Ifølge planen er det rådmannen som har ansvar for og fullmakt til å etablere kriseledelse og krisestab i Moss kommune. Planen inneholder en kjent varslingsliste over hvem som besetter kommunens kriseledelse og krisestab og er lagret i DSB-CIM. Ressursoversikt over kommunens beredskapsressurser på overordnet nivå ligger også tilgjengelig i systemet. Ansvar for å ha oversikt over ressurser på virksomhets- og avdelingsnivå ligger i linjen. Det fremkommer av fakta at kommunen har en plan for krikekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte, samt evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling. Evakueringsplan er under revidering. Revisjonen finner overnevnte tilfredsstillende og i tråd med forskriftens krav til innhold.

Det er også revisjonens oppfatning at kommunen arbeider kontinuerlig med å samordne og integrere kommunens øvrige beredskapsplaner på overordnet nivå. Som det fremkommer av overordnet beredskapsplan har kommunen fortsatt en del arbeid med å utarbeide og ferdigstille flere planer. Dette gjelder blant annet fagplan helsemessig og sosial beredskap. Samtidig fremkommer det at flere beredskapsplaner på etats-, virksomhets- og avdelingsnivå har behov for oppdatering.

4.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Som våre vurderinger viser har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Samtidig har vi pekt på enkelte områder hvor det fortsatt gjenstår noe arbeid for at samtlige krav i forskriften kan anses oppfylt.

Det fremkommer av våre undersøkelser at kommunen ikke har etablert et beredskapsråd. Det kommunale beredskapsrådet vil være en viktig arena for kommunen å ivareta samordningsrollen. Beredskapsrådet består ofte av lokale aktører fra politisk og administrativ ledelse i kommunen, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører som eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret.

Videre fremkommer det at beredskapsorganiseringen nedover i organisasjonen ikke er fullstendig satt. Flere kommunalavdelinger har ikke beredskapskontakter og det er flere fagplaner, samt ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå som ikke er oppdatert slik at de harmoniserer med overordnet planverk og organisering i ny kommune.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

Kommunen bør:

- etablere et kommunalt beredskapsråd som planlagt.
- benytte overordnet ROS-analyse for å utarbeide og oppdatere ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå.

5 Kommunens beredskapsarbeid

Problemstilling 2: Blir beredskapsarbeidet fulgt opp i samsvar med regelverk og overordnede retningslinjer?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revidering av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet, eller hvert fjerde år som et minstekrav.
- Kommunen må dokumentere hvilke risikoreduserende tiltak som er foreslått som oppfølging av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- Beredskapsplanen skal være oppdatert, og denne skal som et minimum revideres én gang per år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.
- Kommunen skal dokumentere rutiner for oppdatering, revisjon og øving av beredskapsplanen. Oppfølging av rutineene skal dokumenteres.
- Som et minimum skal det gjennomføres øvelser annet hvert år.
- Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør det hensiktsmessig.
- Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelig kvalifikasjoner.
- Kommunen må etablere rutiner for at evaluering gjennomføres etter øvelser og uønskede hendelser.
- Kommunen må dokumentere sine rutiner for evaluering etter øvelser og håndtering av uønskede hendelser, og hvordan disse følges opp.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser tilsier det.

5.2 Revisors undersøkelse

Oppdatering av overordnet ROS-analyse og overordnet beredskapsplan

Det fremkommer av «Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid» at ROS-analysen skal oppdateres hvert 4 år eller ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Overordnet ROS-analyse skal behandles politisk hvert 4 år.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal, ifølge beredskapskoordinator, til enhver tid være oppdatert, og revideres årlig. Det fremkommer av kommunens overordnede beredskapsplan at den er godkjent 16.februar 2020 og at den skal revideres innen 30. desember 2024. Det er stabssjef for samfunn og strategi som er prosesseier og det er beredskapskoordinator som er ansvarlig for revidering av dokumentet.

Det fremkommer av overordnet beredskapsplan at det skal gjennomføres **evalueringer** etter alle uønskede hendelser som har involvert kommunen. I tillegg kan eksterne uønskede hendelser med stor overføringsverdi for kommunen også evalueres og innarbeides i kommunens beredskapsplanverk. Forbedringspunkt som kommer frem i evalueringer skal føres inn som oppgaver i systemverktøyet DSB-CIM og kvitteres ut av den ansvarlige. Beredskapskoordinator har et kontrollansvar overfor gjennomføringen av evalueringer og forbedringspunkt. Alle beredskapsplaner i kommunen er levende dokumenter som skal **evalueres og revideres** når det er behov for det eller andre forhold tilsier det. Beredskapsplanene skal imidlertid som et minimum revidere årlig. All revidering skal dokumenteres i systemverktøyet DSB-CIM. Systemverktøyet DSB-CIM skal brukes til all **dokumentasjon** rundt analyser, planverk, øvelser, uønskede hendelser, evalueringer, revideringer, opplæring og annet beredskapsarbeid som beskrives i Sivilbeskyttelsesloven og Sikkerhetsloven.

Ifølge beredskapskoordinator er det gjennomført kontinuerlig evaluering av beredskapsarbeidet under koronapandemien av rådmannen og beredskapskoordinator. Det er også gjennomført en del underveis-evalueringer av krisestaben. Dette er dokumentert i CIM.

Som nevnt i forrige kapittel arbeider beredskapskoordinator, på revisjonens tidspunkt, med en handlingsplan for risikoreduserende tiltak som en oppfølging av den helhetlige ROS-analysen. Dokumentet er foreløpig ikke gjennomgått eller arbeidet med i rådmannens ledergruppe. Ifølge beredskapskoordinator må det arbeides med dette systematisk over tid, slik at det blir implementert i hele organisasjonen.

Gjennomføring av opplæring og øvelser

Det fremkommer av «*Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid*» at kommunen som et minimum skal ha årlige øvelser for hele organisasjonen, og prioritere samarbeid med eksterne samarbeidspartnere under disse. Kommunen skal ha et eget øvingsdirektiv som regulerer aktiviteten, formålet med denne og øremerkede midler. Kommunen skal etter alle øvelser og hendelser evaluere sin krisehåndtering. Evalueringsrapporten skal inneholde anbefalte forbedringstiltak med ansvarlige og tidsfrist for å gjennomføre disse. Der det anbefales skal ROS-analyser og beredskapsplaner revideres. Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle med en rolle i kommunens krisehåndtering er kvalifisert. Kommunen skal kunne dokumentere at kravene er oppfylt.

Kommunal øvingsstrategi ble vedtatt av kommunestyret i Moss 6. november 2019 sak 025/19. Av vedtaket fremkommer følgende: «*De neste fire årene øves beredskapsplanverket i hele organisasjonen minimum en gang i året, i tillegg til en årlig fagdag beredskap. Det avholdes også et årlig beredskapsseminar for hele kommunens beredskapsorganisasjon. I løpet av 2024 vurderes kommunens øvingsstrategi for å se om den har fått den ønskede effekt*».

I sakens vurderinger fremkommer det at Nye Moss kommune er en ny organisasjon med mange ansatte som har fått endret sine arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Som følge av ny organisering vil det også være nødvendig at de ulike kommunalområdene gjennomfører risiko og sårbarhetsanalyser for sine fagområder med videre utarbeidelse av beredskapsplaner. For å sikre en god implementering av de nye beredskapsplanene er det viktig at ledere og ansatte som vil få en rolle i beredskapsorganisasjonen blir øvet i disse oppgavene og at de får tilstrekkelig opplæring. Et årlig seminar for hele beredskapsorganisasjonen vil gi kunnskap og kompetanse som vil komme til nytte både i det daglige beredskapsarbeidet og ved eventuelle uønskede hendelser.

Moss kommune har behov for en høy øvingsaktivitet for å gjøre nytt planverk og ny organisasjon kjent. Det er derfor ønskelig å øve beredskapen oftere enn lovens minimumskrav. Øvingsaktiviteten må også komplementeres med opplæring slik at de ansatte som er plukket ut til å bemanne beredskapsorganisasjonen blir sikre på sine egne roller og oppgaver.

Beredskapskoordinator opplyser om at gammelt planverk (planverket som var gjeldende for Rygge og Moss kommune) ble øvet i september 2019. Det var beredskapskoordinator som hadde utarbeidet scenarior (strømbrudd) og gjennomførte en skrivebordøvelse med kriseledelsen i nye Moss kommune.

Beredskapskoordinator informerer om at det er kommunalsjefene som er ansvarlig for at det gjennomføres øvelser i egne kommunalavdelinger, mens beredskapskoordinator har et oppfølgingsansvar.

Ifølge kommunalsjef kultur, aktivitet og inkludering og kommunalsjef helse og mestring vil det være viktig å gjennomføre «mini-øvelser» ute i virksomhetene og avdelingene. For eksempel med smitte på voksenopplæringen som scenario. Det er viktig å velge scenarioer som gjør det mulig å ta med seg virksomhetene og avdelingene i øvelsen. Ifølge samtlige kommunalsjefer er det ikke gjennomført beredskapsøvelser på enhets-, virksomhets-, eller avdelingsnivå i kommunalavdelingene i nye Moss kommune. Det eneste som er gjennomført på virksomhets- og avdelingsnivå er brannøvelser.

Opplæring

Det fremkommer av «*Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid*» at kommunen skal ha en egen opplærings- og kompetanseplan som dekker alle funksjonene i kommunens beredskapsorganisasjon, samt de funksjoner som inngår i kommunens daglige beredskapsarbeid. Opplærings- og kompetanseplanen skal regulere minimumkompetanse til de forskjellige funksjonene, hvilken opplæring som er godkjent, aktiviteten, formålet med opplæringen og øremerkede midler.

Kommunen har utarbeidet en opplærings- og kompetanseplan. Planen skal fylle krav i Sivilbeskyttelsesloven om at kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Formålet med aktiviteten i opplærings- og kompetanseplanen er å sikre at:

- Alle ansatte og engasjerte i kommunen har en minimumskunnskap til kommunens beredskapsorganisasjon og sikkerhetsarbeid.
- Alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Detaljert oversikt over opplærings- og kompetanseaktivitet på hver enkelt person som har en rolle i krisehåndtering på overordnet-, seksjons-, etats- og virksomhetsnivå føres i systemverktøyet CIM under den enkeltes brukerinformasjon. Det understrekes at dette er minimumskompetanse.

Tabell 3: Opplærings- og kompetanseplan

Funksjon	Minimum kompetanse	Godkjent opplæring	Intervall
Kriseledelse	Foredrag/seminar Kommunal øvelse	Internt/eksternt Internt	Årlig Årlig
Krisestab	Grunnkurs CIM Fagdag beredskap Beredskapsdager Kommunal øvelse	NUSB ⁶ Internt Internt Internt/eksternt	5 år Årlig Ved behov 6 måneder
Tillegg for krisestabens loggfører	Administratorkurs CIM	NUSB	5 år
Beredskapskoordinator	Etter egen funksjonsbeskrivelse	Internt/eksternt	-
Beredskapsledelse i kommunalområdene	Foredrag/seminar Beredskapsdager Kommunal øvelse	Internt/eksternt Internt Internt	Årlig Ved behov Årlig
Tillegg for beredskapsledelsens loggførere	Grunnkurs CIM Beredskapsdager	NUSB Internt	5 år Ved behov
Beredskapsgrupper i enheter/virksomheter	Beredskapsdager Kommunal øvelse	Internt Internt	Ved behov Årlig
Beredskapsutvalget	Grunnkurs CIM ROS-kurs CIM Administratorkurs CIM CIM-forum	NUSB NUSB NUSB NUSB	5 år 5 år 5 år 6 måneder

Beredskapskoordinator er ansvarlig for planlegging og gjennomføring av opplæring og kompetanse på det overordnede nivået. Ledere for seksjoner, etater og virksomheter er ansvarlige for planlegging og gjennomføring av opplæring og kompetanse på sitt nivå.

Ifølge beredskapskoordinator har det foreløpig ikke vært tid til å gjennomføre noe særlig opplæring. Beredskapskoordinator har veiledet noe, blant annet opplæring i CIM og risikovurderinger på NAV. Han har også veiledet noe i kommunalavdeling kultur, aktivitet og inkludering. Det var planlagt at samtlige deltakere i krisestaben skulle delta på kurs i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i april 2020. Dette ble avlyst på grunn av koronapandemien.

5.3 Revisjonens vurderinger

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at kommunen har rutiner på at overordnet ROS-analyse skal oppdateres hvert 4 år eller ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Videre fremkommer det at kommunens overordnede beredskapsplan til enhver tid skal være oppdatert, samt at den skal revideres årlig. Det er kommunens beredskapskoordinator som er ansvarlig for oppdatering og revidering av dokumentet. Det er revisjonens formening at kommunen oppfyller forskriftens krav til oppfølging og revidering.

Beredskapskoordinator arbeider, på revisjonens tidspunkt, med en handlingsplan for risikoreducerende tiltak som en oppfølging av den helhetlige ROS-analysen. Kommunens rutiner for oppdatering, revisjon og øving av beredskapsarbeidet på overordnet nivå, fremkommer av kommunens planverk. Revisjonen er også positiv til at det arbeides godt med oppfølging av ROS-analysen gjennom en handlingsplan med risikoreducerende tiltak. Her har kommunen derimot en god del gjenstående arbeid for at dette skal fungere på en hensiktsmessig måte. Revisjonen mener, som beredskapskoordinator også påpeker, at handlingsplanen med risikoreducerende tiltak må gjennomarbeides i rådmannens ledergruppe slik at

⁶ Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap.

tiltakene kan implementeres i kommunalområdene og videre nedover i organisasjonen. Det er først etter en bred implementering av tiltakene at organisasjonen får gevinsten av dette arbeidet og minimerer risikoen for uønskede hendelser.

Kommunen har vedtatt en egen øvingsstrategi hvor det fremkommer at kommunen de neste fire årene skal øve beredskapsplanverket i hele organisasjonen minimum en gang i året, samtidig som samarbeidet med eksterne samarbeidspartnere skal prioriteres gjennom øvelser. Som følge av ny organisering og for å sikre en god implementering av de nye beredskapsplanene er det viktig at ledere og ansatte som vil få en rolle i beredskapsorganisasjonen blir øvet i disse oppgavene og at de får tilstrekkelig opplæring. Det er revisjonens vurdering at kommunens planer på feltet, her gjennom kommunens øvingsdirektiv, ivaretar revisjonskriteriene. Kriteriene stiller krav om at det skal gjennomføres øvelser annet hvert år, mens Moss har valgt å planlegge med å gjennomføre årlige øvelser fra 2020 til 2024. Revisjonen finner dette tilfredsstillende og mener dette er en god løsning i en sammenslått kommune med en ny organisering. At kommunen fikk gjennomført en øvelse med kommunens kriseledelse på et scenario fra kommunens overordnede ROS-analyse før kommunesammenslåingen er også positivt. Her deltok derimot ikke ansatte som innehar funksjoner i kommunens krisestab. Etter revisjonens vurdering ville dette gitt kommunens krisestab en god øving i praktisk beredskapsarbeid. Det er heller ikke gjennomført beredskapsøvelser hvor kommunens enheter, virksomheter eller avdelinger er blitt involvert. Revisjonen mener dette bør gjennomføres i fremtiden, enten i form av egne øvelser på disse nivåene, eller som del av en større og overordnet øvelse. Flere av kommunens ledere gir også uttrykk for viktigheten av å ta med hele organisasjonen i øvelsene.

Kommunen har utarbeidet en egen opplærings- og kompetanseplan. Planen inneholder krav til minimumskompetanse for alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering. Det er revisjonens vurdering at kommunen har utarbeidet et system for opplæring som skal kunne sikre at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelig kvalifikasjoner. Samtidig må det nevnes at opplæringsplanen foreløpig ikke er satt ut i live, og det er foreløpig gjennomført lite opplæring. Dette gjelder både på overordnet nivå, men også nedover i organisasjonen. Årsaken til at mye av beredskapsarbeidet i kommunen i stor grad har stoppet opp skyldes først og fremst den pågående krisehåndtering av koronapandemien.

Det fremkommer av revisjonens gjennomgang at kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner og planer hvor det fremkommer at kommunen skal evaluere sin krisehåndtering etter alle øvelser og hendelser. Evalueringsrapporten skal inneholde anbefalte forbedringstiltak med ansvarlige og tidsfrist for å gjennomføre disse. Der det anbefales skal ROS-analyser og beredskapsplaner revideres. Det er gjennomført kontinuerlig evaluering av beredskapsarbeidet under koronapandemien. Evalueringene er dokumentert i DSB-CIM. Det er revisjonens formening at overnevnte ivaretar kommunes ansvar for evaluering av øvelser og uønskede hendelser på en god måte.

5.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Som våre vurderinger viser har kommunen etablert planer og direktiver for å sikre at beredskapsarbeidet blir fulgt opp i samsvar med regelverk og overordnede retningslinjer. Samtidig har kommunen på noen områder ikke ferdigstilt og implementert planer og tiltak. Det gjelder både knyttet til øvelser, opplæring og risikoreduserende tiltak. Hovedårsaken til dette er at håndtering av koronapandemien har ført til forsinkelser.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

Kommunen bør:

- ferdigstille og implementere handlingsplan med risikoreduserende tiltak på samtlige nivåer i organisasjonen.
- følge opp kommunens øvingsstrategi med gjennomføring av årlige øvelser og involvere både enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå.
- følge opp kommunens opplærings- og kompetanseplan slik at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering sikres kravet til minimumskompetanse.

6 Håndtering av koronapandemien

Problemstilling 3: Ble koronapandemien håndtert i tråd med regelverk, overordnede retningslinjer og kommunens egne planer?

6.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Helseforetak og kommuner skal samarbeide om å gi befolkningen tilstrekkelig helsehjelp. Helsedirektoratet ber kriseledelser i regionale helseforetak (RHF)/ helseforetak (HF) og kommuner om å:

- Organisere seg med stedfortreder for funksjoner over tid.
- Gjøre seg kjent med sin virksomhets beredskapsplan.
- Tilse at kriseledelse i RHF/HF og kommune er i regelmessig dialog med hverandre for å samarbeide om helsehjelpen til befolkningen.
- Ha dialog med sine operative ledelser i sykehus, legevakter, fastleger og kommunale institusjoner for oversikt over helsehjelp kapasitet, for å fange opp utfordringer og sikre at både koronasmittede og vanlig befolkning gis forsvarlig tilbud om helsehjelp.
- Iverksette nødvendige tiltak og omdisponeringer av personell og lokalteter situasjonen tilsier, og støtte operative tjenester med personell og materiell.
- Rapportere situasjonsbilde og eventuelt utfordringer i fastsatte kanaler til Fylkesmannen og sentrale myndigheter.
- Oppdatere beredskapsplaner og samarbeidsplaner, og planlegge for kapasitet i sykehusene, legevakt, hos fastleger og kommunale institusjoner.
- For frigjøring av sykehuskapasitet, skal HF og kommuner ha forberedte planer for eventuell overføring av pasienter fra sykehus til kommune.
- Kommunens kriseledelse må spesielt være i dialog med legevakten, fastlegene og sine behandlingstilbud, og iverksette nødvendige tiltak slik at disse tjenestene kan tilby nødvendige helse-tjenester.
- Kommunen bør organisere tilbudene slik at smittede pasienter og den vanlige befolkning har forsvarlige fastlege- og legevakttilbud, og om nødvendig etablere egne tilbud for friske personer og for pasienter med luftveisplager.

6.2 Revisors undersøkelse

Organisering av beredskapsarbeidet under koronapandemien

Kommunens beredskapsarbeid under koronapandemien er organisert i en **kriseledelse** og en **krise-stab**. Kriseledelsen er ansvarlig for de strategiske beslutningene, mens krisestaben er kriseledelsens operative stabsfunksjon. **Kriseledelsen består av:**

- Rådmann
- Stabssjef organisasjon
- Stabssjef innovasjon
- Kommunalsjef for kultur, aktivitet og inkludering
- Kommunalsjef for oppvekst og utdanning
- Kommunalsjef for helse og mestring
- Kommunalsjef for teknisk, samferdsel, landbruk og miljø
- Ordfører
- Varaordfører
- Kommuneoverlege

Samtlige av deltakerne i kriseledelsen, utenom kommuneoverlege, har en stedfortreder. Kommuneoverlegen har ingen stedfortreder for øyeblikket, da han er alene som kommuneoverlege i kommunen. Ifølge kommuneoverlege er dette en sårbar situasjon for kommunen og det er planlagt at det starter opp en ny kommuneoverlege i 100 prosent stilling i november 2020. Det er direktør organisasjon som er rådmannens stedfortreder og varaordfører som er ordførers stedfortreder. De andre kommunalsjefene har stedfortredere i egen organisasjon. Beredskapskoordinator og kommunikasjon (K5) er ikke medlemmer av kommunens kriseledelse, men deltar i møtene for å orientere om situasjonen og for å få nødvendige avklaringer. Beredskapskoordinator fungerer som bindeleddet mellom kriseledelsen og krisestaben.

Krisestaben består av seks ulike funksjoner:

- K1 – Personell
- K2 – Situasjon
- K3 – Beredskapskoordinator
- K4 – Logistikk
- K5 – Kommunikasjon
- Kommuneoverlege

Samtlige funksjoner i krisestaben har en stedfortreder. Samtlige funksjoner i krisestaben har sitt eget tiltakskort hvor funksjonene og ansvaret til funksjonene defineres. Disse er benyttet som «rettesnor» under håndteringen av koronapandemien.

Beredskapskoordinator satt hendelsen under observasjon i CIM 30. januar 2020. Dette vil si at han, ut ifra nyhetsbildet, mente dette var en situasjon som kommunen burde følge nøye med på, samt innhente informasjon om.

Kommuneoverlegen gjennomførte sin første gjennomgang av situasjonen i møte med rådmannen, kommunalsjefer og enhetsledere 31. januar 2020. Da ble det gitt informasjon om hvordan situasjonen var i Kina og at det kunne utvikle seg til en pandemi som kommunen måtte forberede seg på. Kommuneoverlegen gjennomførte den samme orienteringen for samtlige av kommunens fastleger den samme dagen.

Av referat fra møtet fremkommer blant annet flere tiltak som skal igangsettes:

- Rådmannen vil vurdere behov for å sette kriseledelse/krisestab.
- Kommuneoverlegen følger med på informasjon og eventuelt instruksjoner fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.
- Kommuneoverlegen har formidlet informasjon til fastlegene i Moss, Legevakten for Mossedistriktet, kommunalsjef og enhetsledere i helse og mestring, enhetsleder for barn, unge og familie og beredskapskoordinator – og vil holde disse løpende oppdatert om utviklingen.
- Kommunen bør publisere informasjon på hjemmesiden, og til sentralbordet (med flytskjema for hvor henvendelser fra publikum skal sluses).
- Kommunen bør utpeke noen til å besvare spørsmål fra befolkningen om coronavirus-utbruddet.
- Fastlegene bør ha en plan for mottak av henvendelser og pasienter med Coronavirussykdom.
- Legevakten er i gang med å lage en plan for mottak av henvendelser og pasienter med mulig Coronavirussykdom.
- Alle virksomheter som leverer helse- og omsorgstjenester skal ha en beredskapsplan, med tiltak for situasjoner der man har stort fravær på grunn av sykdom og samtidig økt behov for personell. Det kan bli aktuelt å rekruttere pensjonerte helsearbeidere og studenter. I en krisesituasjon kan helseberedskapslovens bestemmelser om registrering, beordring og tjenesteplikt komme til anvendelse. Kommunen har avtale med Sanitetsforeningen, Røde Kors og Sivilforsvaret om bistand i krisesituasjoner.
- Dersom WHO, Folkehelseinstituttet og/eller Helsedirektoratet erklærer pandemi, må kommunen legge en plan for å håndtere pandemien og iverksette flere tiltak.

Ifølge rådmann startet kommunen opp med å forberede seg på en pandemi (rent operativt) i slutten av januar 2020. Kommunen startet da blant annet opp med å forberede innkjøp og hvordan dette skulle organiseres.

Kommunen satt **krisestab 27. februar 2020**. Antall møter i krisestaben har variert etter behov. I starten av pandemien ble det gjennomført tre faste møter i krisestaben daglig. Møter ble også gjennomført i helgene. Strukturen i møtene er satt og definert gjennom en fast møteagenda. Dette sikrer at alle funksjonene får gått gjennom sine områder på hvert møte. Det er krisestabens oppgave å innhente informasjon og orientere kriseledelsen om situasjonen kontinuerlig. Krisestaben startet opp med å forberede de ulike kommunalområdene. Det første signalet som ble kommunisert til kommunalområdene var at de måtte ta høyde for og planlegge driften med et høyt sykefravær. De første risikovurderingene som ble utarbeidet omhandlet temaet; «*Hvordan opprettholde vanlig drift med et høyt sykefravær?*». Ved oppstart av krisestaben var det beredskapskoordinator, kommuneoverlege og kommunikasjon (K5) som deltok. Beredskapskoordinator fylte da rollene til de funksjonene som ikke var tilstede. De andre rollehaverne kom med etter hvert. Krisestaben overvåket situasjonen kontinuerlig, gjennomførte risikovurderinger og infor-

merke kriseledelsen. Krisestaben utarbeidet hendelsesbaserte risikovurderinger med tiltak basert på tilbakemeldinger fra kommuneområdene. Risikovurderingene er blitt revidert fortløpende i takt med FHIs⁷ oppdateringer. Krisestaben har også bedrevet fortløpende kontinuitetsplanlegging. Ett eksempel er at hele kommunen har planlagt med et høyt sykefravær i 2020. For å få til dette er det blant annet planlagt tiltak som innebærer omplassering av personell på tvers av kommunalområder.

Ifølge beredskapskoordinator blir ikke kommunalområdene fratatt sine roller og ansvar under en krise, men krisestaben skal være operativ og støtte der det er behov for det. En av suksessfaktorene under krisehåndteringen av pandemien har vært å ha en operativ stab.

Samtlige informanter opplyser om at det tok noe tid før strukturen i krisestaben satt seg godt, men at samtlige roller/funksjoner er tydelig avklart og at samarbeidet innad i krisestaben har fungert godt. Samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom krisestab og kriseledelsen beskrives også av samtlige som godt. De fleste informantene gir derimot uttrykk for at den største utfordringen med organiseringen er det å kunne skille mellom hva som er strategisk og operativt arbeid under en krise. Det kan også være utfordrende når arbeidsoppgaver skal flyttes fra krisestab og tilbake til linjen. Hvor lenge skal for eksempel K1 - personell ha meninger om omdisponering av personell før det går over til linjen i HR? Linjen kan fort bli passive når krisestaben er operative. Kommunikasjonssjef og kommuneoverlege kan beslutte mye i linjen selv om de sitter i krisestab. Det kan derimot ikke de andre funksjonene som ikke er ledere. Dette gjelder spesielt for K1 funksjonen da denne ligger tett opp til HR sitt ansvarsområde.

Noen av informantene som ikke har vært deltagende i kriseledelsen eller krisestaben opplever at det er noe uavklart hvem som gjør hva og hvilken rolle/myndighet krisestaben har. Det er blant annet blitt tatt beslutninger under enhetsleder helsehus sitt ansvarsområde uten at enhetsleder har vært deltagende. Noen gir også uttrykk for at kommunens planverk har vært/er for overordnet. Om kommunens pandemiplan hadde vært mer detaljert, enn hva den er per dags dato, ville arbeidet ved oppstarten av pandemien vært mer strukturert. Kommunens pandemiplan er derfor under revidering på revisjonens tidspunkt og planen er at den skal gjøres mer detaljert.

Bruken av teknologi har vært en suksessfaktor i krisestaben, men dette skyldes tilfældigheter og ikke en bevisst strategi/planlegging. Krisestaben har funnet gode måter å benytte OneNote⁸, Teams⁹, Forms¹⁰ og CIM. Flere mener at teknologi burde vært mer systematisk med som et eget område i kommunens beredskapsarbeidet, da god teknologikunnskap og forståelse er helt avgjørende for å arbeide effektivt og godt under en krise.

Ifølge stabssjef organisasjon har denne krisen vært helt annerledes enn hvordan kommunen har tenkt rundt krisehåndtering tidligere. Tidligere har kriser i større grad vært tenkt avgrenset til et kommunalområde eller avgrenset til et område som for eksempel brann eller ras. Ved slike tilfeller vil krisen bli håndtert av en mindre gruppe personer. Det er blant annet helt nytt for kommunen at det er behov for å omdisponere ansatte i organisasjonen. Dette gjør situasjonen mye mer kompleks. Mye av grunnen til at utarbeidelse av rutinene har gått så bra er at det har vært et godt samarbeid med de tillitsvalgte.

Rådmannen satt **kriseledelse 10. mars 2020**. Det ble gjennomført daglige møter i kriseledelsen den første tiden. Møtehyppigheten har variert etter hva behovet har vært. Ifølge rådmann er det viktig at en i en krisesituasjon prøver å normalisere situasjonen så raskt som mulig. Etter hvert ble beredskapsarbeidet innlemmet i rådmannens ledergruppemøter (som gjennomføres en gang i uken). På revisjonens tidspunkt gjennomføres det møter i kriseledelsen ved behov. Møtene ble i starten av pandemien avholdt på Teams og det gis uttrykk fra informantene at det var en god møtestruktur med en forutsigbar saksliste og rom for å gi informasjon og få beslutninger. Samtlige informerer om at de opplever at ansvaret og rollen i kriseledelsen har vært tydelig avklart. Ifølge rådmann burde kriseledelsen derimot blitt satt samtidig som krisestaben. Krisestaben er operativ og utførende og de har behov for fortløpende avklaringer fra ledelsen. Avklaringene i den første tiden ble gitt av rådmann, men det hadde vært en stor fordel om alle lederne som utgjør kriseledelsen hadde vært med fra start av. Ifølge rådmann er det også

⁷ Folkehelseinstituttet.

⁸ Microsoft OneNote er et program for notater og samling av informasjon, og for flerbrukersamarbeid.

⁹ Microsoft Teams er en samlet kommunikasjons- og samarbeidsplattform som kombinerer chat, videomøter og fillagring.

¹⁰ Microsoft Forms er et program for å utarbeide spørreundersøkelser.

viktig med en god politisk forankring i dette arbeidet. Derfor ble også ordfører og varaordfører med i kommunens kriseledelse.

Samtlige informerer om at de opplever at samarbeidet og kommunikasjonen mellom krisestab og kriseledelse har fungert godt. Kriseledelsen har fått god oversikt over situasjonen hver eneste dag av krisestaben. Flere informanter opplyser om at det var en periode hvor det var litt uklar struktur mellom kriseledelsen og krisestaben. Krisestaben tok noen beslutninger som de mente var operative, men som i utgangspunktet skulle vært til behandling hos kriseledelsen. Dette ble fort rettet opp.

Både kriseledelsen og krisestab har loggført all aktivitet i CIM.

Samtlige informanter er enige om at kommunens åpenhet og samarbeidet med media har vært avgjørende for beredskapsarbeidet. En tydelig og dyktig ordfører og kommuneoverlege, en god kommunikasjonsavdeling og en god HR-avdeling fremheves også som suksesskriterier i beredskapsarbeidet.

Kommunalsjef Helse og mestring informerer om at de startet tidlig opp med å forberede seg på en pandemi. Vanligvis gjennomfører kommunalsjefen møter kun med sine enhetsledere, men i februar ble det avholdt møter hvor også alle virksomhetslederne deltok. Her ble det gitt beskjed om at alle måtte arbeide med sine lokale planverk (eksempelvis: «*Hva gjøres ved høyt sykefravær?*» «*Hva gjør vi hvis mange brukere er syke?*» osv.), lage lister over tilgjengelig helsepersonell, trene på bruk av smittevern-utstyr osv.

Kommunalsjef Helse og mestring har gjennom hele koronapandemien gjennomført møter med sin ledergruppe (fire enhetsledere). Først to ganger om dagen, klokken 08.00 og klokken 15.00, senere en gang daglig. Kommunalsjef tar med seg saker fra sitt møte inn i kriseledelsens møte for avklaringer. På revisjonens tidspunkt gjennomføres det ukentlige møter med enhetsleder helsehus og kommuneoverlege for å kontinuerlig vurdere beredskapsnivået (grønt, gult eller rødt). Hvilket beredskapsnivå som blir definert avgjør igjen hvor mange senger som skal være tilgjengelig, bemanningen på koronalegevakt, teststasjon og smittesporing osv.

Konstituert kommunalsjef for oppvekst og utdanning informerer om at det raskt ble utarbeidet egne ROS-analyser og beredskapsplaner for skoler og barnehager (koronaberedskapsplaner).

Kommunalsjef for kultur, aktivitet og inkludering informerer om at alle enhetsledere i hennes kommunalområde har rapportert til henne daglig via OneNote. Kommunalsjef tar saker fra enhetene videre inn i kriseledelsen.

Oppfølging av nasjonale retningslinjer

Kommuneoverlege informerer om at kommunen har et godt system for å fange opp og forstå retningslinjer som kommer fra Helsedirektoratet. Dette ivaretas ved at kommuneoverlege mottar nyhetsvarsler fra direktoratet. Nytt fra direktoratet er fast punkt på agendaen for møtene i krisestaben. Kommunen sikrer at Helsedirektoratets retningslinjer følges opp nedover i organisasjonen ved at HR informerer ansatte via nyhetsoppslag, e-post og Yammer-poster¹¹. Kommunalsjefene formidler nyheter i egen Teams-kanal for ledere, kommunalenheter publiserer på intranett, ledelsen informerer om Helsedirektoratets retningslinjer i pressekonferanser, det sendes ut informasjon til fastlegene på e-post osv.

Eksempler på retningslinjer og krav fra direktoratet omhandler blant annet:

- Testkapasitet og isolering av smittede.
- Tilsyn med at smitteverntiltak overholdes i kommunen.
- Mer oppfølging av personer med problemer innen rus- og/eller psykiatri.
- Begrensning i antall besøkende på kommunens institusjoner.

Kommuneoverlege informerer om at kommunen følger opp Helsedirektoratets beslutninger og anbefalinger fortløpende. Kommunen har ikke fullt ut greid å oppskalere testkapasiteten til 5 prosent av befolkningen i august, men arbeider med å nå dette målet fra midten av september. Flere av Helsedirektoratets føringer oppleves som motstridende. Blant annet at det ikke skulle være mulig å omdisponere kommunens helsesykepleiere. Kommunen har ingen direkte kontakt med Helsedirektoratet, men dette er tatt

¹¹ Yammer er et sosialt nettverksverktøy for å ta kontakt og kommunisere åpent på tvers av organisasjonen.

opp med Helsedirektoratet via Fylkesmannen. Kommunen har direkte link til Folkehelseinstituttet. Kommunikasjonen med Fylkesmannen og Folkehelseinstituttet har, ifølge kommuneoverlegen, fungert godt under pandemien.

Overordnede beredskapsplaner og tiltakskort

Det opplyses om at kommunens overordnede beredskapsplaner er benyttet aktivt gjennom krisen. Samtidig er mange tiltakskort utarbeidet og videreutviklet underveis i pandemien. Eksempler på tiltakskort som er blitt utarbeidet og utviklet underveis i pandemien er; «*Tiltakskort ved (mistanke om) koronasmitte hos ansatte*», «*Koronadødsfall blant ansatte*», «*Koronadødsfall ved nær familie/partner*», «*Tiltakskort for korona-koordinator ved positivt korona-prøvesvar*», «*Covid-dødsfall*» og «*Intern informasjon om koronahåndtering*». Ifølge beredskapskoordinator er dette tiltakskort som knytter seg spesielt til Covid-situasjonen. Det er umulig å vite alt som kommer til å skje under en krise og det er av den grunn umulig å ha alle tiltakskort klare i forkant.

Flere informanter gir også uttrykk for at deler av planverket til kommunen burde vært mer komplett og detaljert. Dette gjelder da spesielt beredskapsplaner gjeldende enhets-, virksomhets og avdelingsnivå, samt kommunens pandemiplan. Enhetsleder helsehus opplever at en del paner og retningslinjer knyttet til pandemien, da spesielt på virksomhets- og avdelingsnivå, har kommet til underveis. Gode lokale beredskapsplaner, med tilhørende tiltakskort som man hadde øvd på, ville gjort de ulike aktørene tryggere og bedre forberedt på det som skulle komme.

Møtepunkter med Sykehuset, fastleger og kommunale institusjoner

Kommunen har et fast møtepunkt (pandemirådet) med Sykehuset Østfold hvor kommuneoverlege deltar. Pandemirådet er et tidsavgrenset og partssammensatt underutvalg for faglig og praktisk samhandling i forbindelse med Covid-19 pandemien som møtes en til to ganger i uken. Rådets oppgaver er:

- Pandemirådet skal identifisere og sette på dagsorden ulike faglige og administrative problemstillinger knyttet til samhandling mellom kommunene og sykehuset relatert til den pågående situasjonen med Covid-19.
- Pandemirådet skal hurtig søke å avklare og beslutte tiltak for å harmonisere, forenkle og optimalisere den samlede innsatsen som gjøres fra sykehuset og kommunens side.
- Pandemirådets medlemmer har i den enkelte sak som behandles myndighet til å forplikte hhv. Helseforetaket og de kommunene de representerer.
- Pandemirådet kan ikke gjennom flertallsvotering forplikte den enkelte kommune eller helseforetak uten dennes aksept.
- Pandemirådets medlemmer rapporterer direkte og uten opphold pandemirådets beslutninger i sine respektive organisasjoner.
- Saker med store administrative og økonomiske konsekvenser løftes og besluttes av Samhandlingsutvalget (SU).
- Pandemirådet rapporterer fortløpende, via referat, til Samhandlingsutvalget (SU).

I pandemirådet deltar:

- En kommuneoverlege fra hvert legevakt-distrikt (med vara)
- Fagdirektør Sykehuset Østfold (Leder)
- Smittevernoverlege ved Sykehuset Østfold (med vara fra smittevern-avdelingen)
- Samhandlingssjef Sykehuset Østfold (sekretariat)
- Sykehuset Østfold – fagperson etter behov
- Fastlege
- Overlege ved Moss kommunes korona-legevakt
- Aktuelle fagpersoner og andre inviteres på de enkelte sakene

Ifølge kommuneoverlege har planer for eventuell overføring av pasienter fra sykehus til kommunen blitt diskutert i pandemirådet. Grunnet god kapasitet hos sykehuset kombinert med lite behov for innleggelse er det ikke utarbeidet noen konkrete planer.

Kommuneoverlege deltar på ukentlige møter med alle kommuneoverlegene i Mossregionen (Moss, Råde, Våler og Vestby) og leder for korona-legevakt. Møtet benyttes til å diskutere status på situasjonen i de ulike kommunene.

Kommuneoverlege deltar også på møter med bydels-, smittevern- og kommuneoverlegene i Oslo og Viken. Møtet benyttes i all hovedsak på smittevern- og samfunnsmedisinske diskusjoner og problemstillinger.

Det er blitt gjennomført jevnlig møter med FHI. Moss kommune, ved kommuneoverlegen, er blant annet blitt invitert til å holde innlegg i dette forumet flere ganger.

Kommuneoverlege gjennomfører årlig fire allmøter med samtlige av kommunens fastleger. Flere møter gjennomføres ved behov. Det gjennomføres også fire ordinære møter med kommuneoverlege, kommunalsjef helse og mestring, enhetsleder for samhandling og enhetsleder for barn, unge og familie, samt fire representanter fra fastlegene. Gjennom koronapandemien har kommuneoverlegen gjennomført jevnlig møter med kommunalsjef, kommunalavdelingens enhetsledere, kommunalavdelingens virksomhetsledere og tillitsvalgte for fastlegene. Møte er benyttet til å diskutere utfordringer og finne omforente løsninger.

Rapportering til Fylkesmannen og sentrale myndigheter

Fylkesmannen har invitert alle kommunene til felles møter under pandemien. Møtene har ikke vært regelmessige. Møtene har vært benyttet til erfaringsutveksling, status, klargjøring mv. I tillegg rapporteres det til Fylkesmannen ukentlig gjennom samordningskanal i CIM. Rapportene inneholder følgende:

- **Situasjonsbilde** (Hva har skjedd? Hvor? Når? Utvikling av situasjonen, beskriv nåværende kritiske utfordringer).
- **Mediebilde og budskap** (Status mediebildet, bruk av kommunikasjonskanaler, budskap, kommunikasjons utfordringer og behov for kommunikasjonsressurser).
- **Tiltak som er iverksatt** (Hvilke beredskapstiltak er iverksatt? Hvilke beredskapsorganisasjon er etablert? Hvilke ressurser er tilgjengelige?).
- **Forventet utvikling** (Hvilke konsekvenser kan situasjonen få for liv/helse? Kritisk infrastruktur/kritiske samfunnsfunksjoner, miljø, sosial uro, økonomi etc.).
- **Tiltak som vurderes iverksatt** (Beskrivelse og vurdering av nye tiltak, inkludert beskrivelse av konsekvenser ved ikke å gjennomføre tiltak, behov for samordning og koordinering, ressursbehov, behov for bistand fra/på overordnet/sentralt nivå).

Det rapporteres også ukentlig til Helsedirektoratet (via Altinn) på status for smittevernutstyr for kommunen (beholdning, forbruk foregående uke og forventet forbruk kommende uke).

Koronabemanning/ koronalegevakt/ koronateam/ koronadøgnplasser og veilederteam

Kommunalavdeling Helse og mestring hadde et stort behov for å rekruttere personell i starten av pandemien. Enhetsleder for samhandlingsenheten startet opp arbeidet med **koronabemanning** i midten av mars i samarbeid med beredskapskoordinator og enhet HR. Enhetsleder for samhandlingsenheten var ansvarlig for det organisatoriske og rammene rundt, mens det var HR som gjennomførte intervjuer osv. Det ble annonsert i lokalpressen og gjennomført ordinære ansettelsesprosesser på aktuelle kandidater. Totalt kom det inn ca. 200 søknader (leger, sykepleiere, vernepleiere og ufaglærte). Kommunen endte opp med en liste på ca. 50 personer som ble klargjort for å kunne benyttes ved behov. Flere ble ansatt på midlertidige avtaler, som i all vesentlighet arbeidet på Orkerød sykehjem og koronalegevakten. Etter hvert som det ble færre smittetilfeller avtok også behovet for eksterne ressurser. I den samme prosessen ble det også utarbeidet en liste med interne ansatte som kunne omdisponeres ved behov. Det skal gjennomføres et evalueringsmøte i nærmeste fremtid. Her skal det evalueres hva som har fungert godt, hva har fungert mindre godt, samt legges en plan for høstens videre beredskap gjeldende ressurser.

Ifølge enhetsleder samhandlingsenheten var arbeidet preget av liten struktur i starten. Hvis kommunen hadde hatt mer detaljerte planer som i større grad hadde lagt føringer for hvordan kommunen skulle ha arbeidet under en pandemi ville strukturen på arbeidet vært mer ryddig. Kommunens pandemiplan er, per i dag, ikke veldig dekkende på detaljnivå. Kommuneoverlege gir også uttrykk for at kommunes smittevernplan og pandemiplan kunne vært bedre og tydeligere.

Det fremkommer av utkast til ny pandemiplan at kommunen har opprettet et beredskapslager for å sikre nok beskyttelsesutstyr til bruk for personell som er i kontakt med syke. Dette gjelder både eget personell og personell med fastlegekontor. Kommunen vil utarbeide en plan for lager, mottak og distribusjon av legemidler mot virus, samt en plan for å sikre tilgang til andre legemidler i kommunen ved langvarig pandemi (antibiotika o.l.). Kommunen har et beredskapslager for beskyttelsesutstyr til bruk for personell

som er i kontakt med syke, herunder fastleger, tannleger mv. Beredskapslageret er organisert under enhet for sykehjem og omsorgsboliger, og det er utarbeidet plan for mottak og distribusjon av beskyttelsesutstyr. Kommunen har også inngått avtale med Quality Hotel Sarpsborg om å innlosjere syke som må isoleres og/eller smitteeksponerte i karantene.

Kommunen opprettet en egen koronalegevakt 2. mars 2020. Målet med opprettelsen var å unngå smitte inn på fastlegekontorene og ordinær legevakt. Koronalegevakten ble først etablert sammen med kommunens ordinære legevakt. Her var det ikke tilstrekkelig med plass for å ivareta tilstrekkelig smittevernhensyn, så den ble flyttet til Solli skole. Kommunen startet opp med bemanning dag og kveld, men måtte etter fem dagers drift også holde åpent på natt. Ifølge enhetsleder helsehus, som er ansvarlig for kommunens koronalegevakt, var det krevende å bemanne koronalegevakten. Kommuneoverlegen informerer også om at den største utfordringen har vært å bemanne koronalegevakten og testsenteret samtidig som kommunen skal drifte ordinære tjenester. Kommunen har fått det til ved å benytte eksternt ansatte som er rekruttert inn, samt omdisponering av egne ansatte. Det var fra starten av stor pågang på telefon og stor pågang av pasienter som trengte legetilsyn. Antall tester økte jevnt, men det var særlig pågangen på koronatelefonen som var krevende. Etter en stund valgte kommunen å flytte koronalegevakten til Peer Gynt helsehus. Koronalegevakten ble da samlokalisert med den ordinære legevakt og koronadøgnplassene. Fra å ha mange innbyggere på legetilsyn og teste få, snudde driften til å teste mange og ha færre på legetilsyn. Hele perioden fra mars 2020 og fram til i dag (september 2020) har krevd økende bemanning og raske endringer av tilbud. Kommunen har brukt mye ressurser på opplæring av personell, både omdisponerte og eksterne som er blitt midlertidig ansatt i kommunen. Turnuser er stadig blitt endret og alt dette har medført en stor belastning for alle tilknyttet koronalegevakten. Utviklingen av tiltakene på koronalegevakten er gjort underveis etter hvordan pandemien har utviklet seg. Ifølge enhetsleder helsehus var ikke kommunen forberedt på hvor omfattende denne tjenesten ville bli, ei heller omfanget av testing. Kommunen har gjennom hele perioden opplevd stor pågang på telefonen og i tider fått kritikk for lang ventetid fra innbyggerne.

Enhetsleder samhandling har også vært ansvarlig for å utarbeide og bemanne kommunens **koronateam som bedriver smitteoppsporing**. Det er kommuneoverlege som er faglig ansvarlig. Ifølge enhetsleder samhandling hadde ikke kommunen en plan for hvordan strukturen på dette arbeidet skulle være når pandemien kom. Det var i all vesentlighet omdisponerte helsesykepleiere fra skolene (ca. 10 ansatte) som utgjorde koronateamet.

Koronateamets hovedansvar har vært å følge opp positive og negative koronatester, samt smitteoppsporing. Teamet har variert i størrelse gjennom pandemien. På det største har teamet bestått av 18 ansatte. På det minste har ordningen bestått av en person på vakt. Når teamet arbeidet i turnus var det alltid en hovedansvarlig på vakt, samt en til syv teammedlemmer. Arbeidet består i å:

- Ta imot beskjeder om positive svar.
- Delegere oppgaver til resterende medlem i teamet:
 - Telefoner med informasjon til negative svar.
 - Informasjon og smitteoppsporing av positive svar.
 - Henvise nærkontakter til koronalegevakt for testing.
 - Telefonisk oppfølging av positive svar under sykdomsperioden (før fastlegene tok over denne oppgaven, eller under ferie/fravær hos fastleger).
 - Delta i nevnte oppgaver etter behov.
 - Føre statistikk og oversikt over smittetilfeller.
- Ha kommunikasjonen med kommuneoverlegen og informere om større og mindre hendelser som er av betydning.

Ved vaktordning hadde en ansatt ansvaret for koronatelefonen som er bemannet mellom klokken 08.00 og 22.00 i ukedager og mellom klokken 09.30 og 22.00 i helger. Dersom det kom inn telefon etter klokken 15.00 (ordinær arbeidstid) var dette utrykning og overtid. I tidsrommet mellom klokken 10.00 og 15.00 arbeidet de ansatte i sine ordinære jobber i ukedagene, i tillegg til at de ansatte gjorde enkelte arbeidsoppgaver i koronateamet i ukedagene mellom klokken 08.00 og 10.00.

For å kunne ha stor nok testkapasitet i kommunen ble det fra 15. september 2020 etablert en egen avdeling for teststasjon og smittesporing på gamle Rygge flyplass. Avdelingen er organisatorisk plassert i enhet helsehus. Her kan det bli behov for ca. 50 årsverk som må omdisponeres fra andre steder i kom-

munen. Det er lagt opp til å benytte ansatte fra alle kommunalområder og minimere belastningen på tjenester direkte mot innbyggere. Ny teststasjon og smitteoppsporing vil kun bli gjeldende for Moss kommune.

Ifølge koordinator for koronateamet har det vært store utskiftninger av medlemmer av teamet underveis i pandemien. Dette har krevd mye opplæring av ressurser som kun har blitt benyttet i kortere perioder og det har vært liten kontinuitet blant de ansatte. Dette ble spesielt krevende i sommer når det kom et nytt stort smitteutbrudd i kommunen.

Kommunens korona-døgnplasser ble etablert 1. april 2020 på Peer Gynt helsehus. Kommunen har beredskap på 16 sengeplasser, med mulighet for å doble antallet ved behov. Sengeplassene skal, ved behov, tas av ordinære korttidsplasser og det skal opprettes dobbeltrom for pasienter som ikke er innlagt med mistanke om korona. Bemanningen er økt både for pleiere og leger for å kunne ivareta beredskapsnivået. Det er inngått avtale med andre kommuner om kjøp av plasser. Korona-døgnplasser har, frem til september 2020, i liten grad blitt benyttet og beredskapsnivået er nå redusert¹².

Ifølge kommunalsjef Helse og mestring skal kommunen selv rigge seg for å behandle flere Covid-19 pasienter. Dette vil si at brukere som bor på kommunens sykehjem, og som blir syke med Covid-19, skal kunne behandles på sykehjemmet. Kommunen har anskaffet ekstra surstoff og ekstra senger for å være forberedt på dette. Kommunen har en egen avdeling på helsehuset som er satt av til å være en egen koronaavdeling.

Koronadøgnplasser og koronalegevakt har vært organisert som et vertskommunesamarbeid med Vestby, Våler og Råde, med Moss som drifter. Ifølge enhetsleder helsehus har dette samarbeidet vært krevende både når det kommer til å bli enige om en avtale, men også etter hvert når samarbeidskommunene skulle bistå med personell.

Kommunen har også opprettet et eget **veiledningsteam**. Teamet består av enhetsleder for idrett, aktivitet og frivillighet, to ansatte fra miljørettet helsevern og en ansatt fra kommunikasjonsenheten. Teamet ledes av kommuneoverlege. Teamet er ansvarlig for å svare på Covid-spørsmål og gi veiledning til innbyggere, næringsliv, kommunens virksomheter og andre offentlige virksomheter (f. eks. Tingretten og barnevernemda). Teamet fører også tilsyn med etterlevelse av Covid-forskriftens bestemmelser (utesteder mv.).

6.3 Revisjonens vurderinger

I revisjonens undersøkelser i kapittel 6.2 har vi sett nærmere på kommunens håndtering av koronapandemien.

Det fremkommer av fakta at kommunen har organisert seg med stedfortredere i samtlige funksjoner i kriseledelsen og krisestaben bortsett fra for kommuneoverlegen som er kommunens ansvarlige for smittevern. Kommuneoverlege med ansvar for smittevern er en meget viktig funksjon i kommunens arbeid under en pandemi og det er etter revisjonens oppfatning svært sårbart å ikke ha en stedfortreder i denne funksjonen.

Videre er det revisjonens vurdering at kommunens kriseledelse har tilstrekkelig dialog med sykehuset, legevakt, fastleger og kommunale institusjoner slik at det sikres at både koronasmittede og befolkningen ellers gis et forsvarlig helsetilbud. Vi legger her til grunn at kommunen deltar i faste møter, gjennom pandemirådet, med Sykehuset Østfold. Kommuneoverlege, som sitter i krisestaben, deltar også på faste møter med alle kommuneoverlegene i Mosseregionen, samt faste møter med kommunalsjef helse og mestring, kommunalavdelingens enhetsledere, kommunalavdelingens virksomhetsledere og tillitsvalgt for fastlegene.

¹² I mars var beredskapsnivået på 10 senger som ble holdt ledige til Covid-19 pasienter. Gjennom sommeren ble 2 senger holdt ledige, mot slutten av sommeren og til nå 1 seng. Ifølge beredskapskoordinator defineres kommunens beredskapsnivå i tre ulike nivåer: observasjonsfase, aksjonsfase og normaliseringsfase. I mars 2020 befant kommunen seg i en aksjonsfase. Kommunen befinner seg i september 2020 for det meste i en observasjonsfase. Ved en økt smitte vil kommunen gå over i en aksjonsfase igjen.

Det fremkommer av fakta at kommunen rapporterer på situasjonsbildet og eventuelle utfordringer gjennom samhandlingskanal til Fylkesmannen. Det rapporteres også ukentlig til Helsedirektoratet (via Altinn) på status for smittevernstyr. Revisjonen finner overnevnte tilfredsstillende og i henhold til revisjonskriteriene.

Det er revisjonens vurdering at aktuelle virksomheter har gjort seg kjent med og utarbeidet eller videreutviklet sine beredskapsplaner i starten av pandemien. Revisjonen finner dette tilfredsstillende. Samtidig er det flere som gir uttrykk for at deler av kommunens planverk, herunder kommunens pandemiplan, er for lite detaljert. For å sikre en plan med hensiktsmessig detaljregulering mener vi derfor at kommunen i etterkant av pandemien, bør evaluere sitt arbeid og revidere planer og tiltakskort i tråd med evalueringens funn.

Det er revisjonens vurdering at kommunen har gjennomført nødvendige tiltak og omdisponeringer av personell og lokaliteter slik at operative tjenester har tilstrekkelig med personell og materiell i situasjonen. Kommunen har også organisert tilbudene slik at smittede pasienter og den vanlige befolkningen har forsvarlige fastlege- og legevakttilbud. Vi legger her til grunn kommunens arbeid med koronabemannning, hvor det er blitt klargjort ca. 50 ansatte på midlertidige avtaler. Det er også utarbeidet liste med interne ansatte som kan omdisponeres, samt at kommunens krisestab har gitt operativ støtte til kommunens tjenester der det har vært behov for det. Dette har vært avgjørende for å kunne bemanne opp kommunens tjenester på kort varsel under pandemien. Kommunen har også opprettet en egen korona-legevakt med smitteoppsporingsteam og korona-døgnplasser. Overnevnte er i henhold til Helsedirektoratets retningslinjer.

6.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Som våre vurderinger viser har kommunen i all vesentlighet håndtert pandemien i tråd med regelverk, kommunens egne planer og helsedirektoratets føringer.

Samtidig fremkommer det at kommunen, på revisjonens tidspunkt, ikke har organisert seg med en stedfortreder for kommuneoverlege med ansvar for smittevern i kommunen. Basert på flere intervjuer fremkommer det også at flere opplever deler av kommunens planverk som for lite detaljert.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

Kommunen bør:

- organisere seg med stedfortreder i samtlige funksjoner i kriseledelsen og krisestaben, inkludert kommuneoverlege.
- evaluere krisehåndteringen og oppdatere eget planverk i henhold til evalueringens funn.

7 Kommunedirektørens uttalelse



Moss kommune,
Rådhuset, Kirkegata 15,
Postboks 175, 1501 Moss.

+47 69 24 80 00
Org.nr.: 920817521

Østre Viken Kommunerevisjon Iks
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:

Vår ref.: 20/18052-4- ARSO

Dato: 16.11.2020

Kommunedirektørens kommentar til forvaltningsrevisjonsrapport - Samfunnssikkerhet og beredskap

Kommunedirektøren tar forvaltningsrevisjonens konklusjoner og anbefalinger til etterretning.

Følgende handlingsplan er utarbeidet for kommunerevisjonens anbefalinger:

Tiltak	Frist	Kommentar
Etablere et kommunalt beredskapsråd.	31.03.2021	Etablering av et kommunalt beredskapsråd er en anbefaling gitt av direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Moss kommune ønsker å etablere et slikt råd.
Benytte overordnet ROS-analyse for å utarbeide og oppdatere ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå.	31.12.2021	Enheter, virksomheter og avdelinger skal revidere sine beredskapsplaner i løpet av 2021.
Ferdigstille og implementere handlingsplan med risikoreducerende tiltak på samtlige nivåer i organisasjonen.	30.06.2021	Handlingsplan vedtas i kommunedirektørens ledergruppe som videre grunnlag for revisjon av beredskapsplaner på kommunalområdene.
Følge opp kommunens øvingsstrategi med gjennomføring av årlige øvelser og involvere både enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå.	Årlig	I henhold til forskrift om kommunal beredskap skal kommunens beredskap øves minimum hvert 2. år. Kommunen hadde en øvelse ved overgang til ny kommune høsten 2019. Inneværende år vurderes det dit hen at kommunens beredskap er godt øvet gjennom den pågående pandemien.
Organisere seg med stedfortredere i samtlige funksjoner i kriseledelsen og krisestaben, inkludert kommuneoverlege.	31.12.2020	Krisestab er organisert med stedfortredere i samtlige funksjoner inkl. kommuneoverlege pr. november 2020. Kriseledelsen organiseres med stedsforderefunksjoner.
Evaluere krisehåndteringen og oppdatere eget planverk i henhold til evalueringens funn.	Løpende	Uønskede hendelser evalueres i tråd med planverket.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av
Hans Reidar Ness
Kommunedirektør
Kommunedirektør

Are Hammervold Solvang
Direktør organisasjon
Stab Organisasjon

8 Kildehenvisninger

Litteratur

- Koronavirus – beslutninger og anbefalinger – Nasjonal veileder (Helsedirektoratet – Først publisert 6. mars 2020, sist faglig oppdatert 27. august 2020).
- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2018).
- Veileder - Systematisk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i kommunene (DSB 2001).
- Veileder - Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse - kapittel 4 (DSB 2014).
- Nasjonal helseberedskapsplan - Å verne om liv og helse (Helse- og omsorgsdepartementet 2018).
- Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer (Helse- og omsorgsdepartementet 2019).
- Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa (Helse- og omsorgsdepartementet 2016).
- Helse- og sosialberedskap i kommunene - veileder (Helsedirektoratet, 2009).

Dokumenter fra Moss kommune

- Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid – Moss kommune
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse – Moss kommune
- Overordnet beredskapsplan
- Roller, ansvar og fullmakter for kriseledelse og krisestab (Vedlegg C)
- Kommunal øvingsstrategi/ øvingsdirektiv 2020-2024
- Opplærings- og kompetanseplan Moss kommune (Vedlegg G)
- Handlingsplan overordnet ROS-analyse
- Plan for krisekommunikasjon og informasjonsberedskap
- Smittevernplan med vedlegg – Moss kommune
- Pandemiplan for Moss kommune (Utkast 16.06.2020)
- ROS-analyse og kontinuitetsplanlegging for Covid-19 – Moss kommune
- Evaluering av krisestab
- Kommunens gjeldende tiltakskort
- Planstrategi
- Kommuneplanens arealdel – Moss 2030
- Kommuneplanens samfunnsdel
- Saksfremlegg 025/19 i kommunestyret 06.11.2019 – Kommunal øvingsstrategi/ øvingsdirektiv 2020-2024
- Saksfremlegg 026/19 i kommunestyret 06.11.2019 – Økonomisk fullmakt til kriseledelsen
- Saksfremlegg 005/20 i kommunestyret 13.02.2020 – Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid
- Saksfremlegg 006/20 i kommunestyret 13.02.2020 – Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Moss kommune
- Beredskapsplan for Moss kommunes helsetjenester (sist oppdatert juli 2015)
- Beredskapsplan - Mosseregionens legevakt
- Beredskapsplan - Omsorgsboliger Nord
- Beredskapsplan – Orkerød sykehjem
- Beredskapsplan – Hjemmetjenester
- Beredskapsplan – prioritering av tjenester under koronapandemien (Hjemmetjenester)
- Diverse rutiner og prosedyrer på kommunal-, enhets- og virksomhetsnivå
- Diverse planer på kommunal-, enhet- og virksomhetsnivå

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 2000-06-23 nr. 56, Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).
- LOV 1994-08-05 nr. 55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).

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

Forskrift

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

9 Vedlegg

Revisjonskriterier

Kommunens oppdrag innen beredskapsarbeidet er gitt i Sivilbeskyttelsesloven, jf. §§ 14, 15 og 29, med tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt, Sikkerhetsloven med forskrifter og sektorlovverk. Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt sin formålsparagraf skal kommunen ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Problemstilling 1: Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet overordnet beredskapsplan?

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, i tråd med kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal fungere som en planforutsetning for videre planlegging av kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Analysen skal som et minimum omfatte:

- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- 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.
- Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen. Ifølge Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2018) er eksempler på slike aktører: Energi- og nettselskaper, leverandører av tjenester innen telekommunikasjon, dagligvarer, drivstoff og transporttjenester, akuttmedisinsk tjeneste og sykehus, politi, statens veivesen, Avinor, Kystverket, Forsvaret, Sivilforsvaret, Frivillige organisasjoner, Storulykkevirksomheter og industriværnpliktige bedrifter og Dameiere. For å samle alle sikkerhetsaktørene i kommunen anbefaler Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap at det etableres kommunale beredskapsråd. Det kommunale beredskapsrådet vil være en viktig arena for kommunen å ivareta samordningsrollen. Beredskapsrådet består ofte av lokale aktører fra politisk og administrativ ledelse i kommunen, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører som eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret. Det er naturlig å involvere beredskapsrådet i arbeidet med helhetlig ROS, overordnet beredskapsplan og øvelser.

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, og skal være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner, jf. forskriftens § 3.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal, ihht. forskriftens § 4 minimum inneholder:

- En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- 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.
- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Overordnet beredskapsplan skal foreligge i elektronisk versjon, samt skriftlig eksemplarer.

Problemstilling 2: Blir beredskapsarbeidet fulgt opp i samsvar med regelverk og overordnede retningslinjer?

Risiko- og sårbarhetsanalysen og overordnet beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert og tilpasset kommunens utfordringer, jf. § 6 i forskrift om kommunal beredskapsplikt. I henhold til veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt skal helhetlig ROS oppdateres når risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen endres. Den skal også oppdateres i takt med revidering av kommunedelplaner. Dette innebærer at kommunen hvert fjerde år i forbindelse med ny kommunal planstrategi, skal ta stilling til planbehovet for perioden. I denne sammenheng vurderes det også om helhetlig ROS skal revideres. Som et minimum skal den overordnede beredskapsplanen revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert. Ifølge § 7 skal kommunens beredskapsplan øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig. Kommunen skal også, jf. § 7, ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelig kvalifikasjoner. Ifølge § 8 skal kommunen etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for om det skal foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner. Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt, jf. § 9. Dette innebærer at kommunen må kunne dokumentere hvordan de ulike virkemidlene i kommunal beredskapsplikt (helhetlig ROS, plan for oppfølging, overordnet beredskapsplan, øvelser, system for opplæring og evalueringer etc.) er fulgt opp. Kommunen må også kunne dokumentere hvordan virkemidlene blir oppdatert og videreutviklet.

Evaluering er avgjørende for at prosessen med et helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid ikke stopper opp, men gjennomføres som en kontinuerlig forbedringsprosess. Det er derfor viktig at arbeidsmåter og rutiner, og risiko- og sårbarhetsvurderinger, planverk, øvelser og håndtering av uønskede hendelser evalueres.

Problemstilling 3: Ble koronapandemien håndtert i tråd med regelverk, overordnede retningslinjer og kommunens egne planer?

Ifølge nasjonal veileder «*Koronavirus – beslutninger og anbefalinger*» fra Helsedirektoratet¹³ fremkommer det følgende retningslinjer vedrørende organisering av beredskapsarbeid:

Helseforetak og kommuner skal samarbeide om å gi befolkningen tilstrekkelig helsehjelp. Helsedirektoratet ber kriseledelser i regionale helseforetak (RHF)/ helseforetak (HF) og kommuner om å:

- Organisere seg med stedfortreder for funksjoner over tid
- Gjøre seg kjent med sin virksomhets beredskapsplan
- Tilse at kriseledelse i RHF/HF og kommuner er i regelmessig dialog med hverandre for å samarbeide om helsehjelpen til befolkningen

¹³ Først publisert 6. mars 2020 – sist faglig oppdatert 27. august 2020.

- Ha dialog med sine operative ledelser i sykehus, legevakter, fastleger og kommunale institusjoner for oversikt over helsehjelp kapasitet, for å fange opp utfordringer og sikre at både koronasmittede og vanlige befolkning gis forsvarlig tilbud om helsehjelp
- Iverksette nødvendige tiltak og omdisponeringer av personell og lokaliteter situasjonen tilsier, og støtte operative tjenester med personell og materiell
- Rapportere situasjonsbilde og ev. utfordringer i fastsatte kanaler til Fylkesmannen og sentrale myndigheter

Kriseledelse i helseforetak og kommuner har et felles ansvar for å sikre kapasitet i helsetjenestene. Helseforetak (HF) og kommuner fikk 31. januar beskjed om å oppdatere beredskapsplaner og samarbeidsplaner, og planlegge for kapasitet i sykehusene, legevakt, hos fastleger og kommunale institusjoner.

For frigjøring av sykehus kapasitet, skal HF og kommuner ha forberedte planer for ev. overføring av pasienter fra sykehus til kommune.

Kommunens kriseledelse må spesielt være i dialog med legevakten, fastlegene og sine behandlingssituasjoner, og iverksette nødvendige tiltak slik at disse tjenestene kan tilby nødvendige helsetjenester.

Kommunen bør organisere tilbudene slik at smittede pasienter og den vanlige befolkning har forsvarlige fastlege- og legevakttilbud, og om nødvendig etablere egne tilbud for friske personer og for pasienter med luftveisplager.
