

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

21. MAI 2021

Krise- og beredskaps- planer

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	Risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan.....	8
	4.1 Revisjonskriterier	8
	4.2 Revisors undersøkelse	8
	4.3 Revisjonens vurderinger.....	23
	4.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger.....	24
5	Kommunens beredskapsarbeid	26
	5.1 Revisjonskriterier	26
	5.2 Revisors undersøkelse.....	26
	5.3 Revisjonens vurderinger.....	31
	5.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger	32
6	Håndtering av koronapandemien.....	33
	6.1 Revisjonskriterier	33
	6.2 Revisors undersøkelse	33
	6.3 Revisjonens vurderinger.....	38
	6.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger.....	39
7	Kommunedirektørens uttalelse	40
	41
8	Kildehenvisninger.....	42
9	Vedlegg	43

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.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Indre Østfold kommune i sak 49/20 20. mai 2020. Prosjektplan for forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 21. september 2020, sak 20/40. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Vi hadde oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen, slik at også administrasjonens innspill ble tatt hensyn til i utformingen av forvaltningsrevisjonen.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tidsrommet oktober 2020 til mai 2021.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis gjennom verifisering av intervjuer. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 12. mai 2021. 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 habil til å utføre forvaltningsrevisjonen.

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

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 21. mai 2021

Casper Støten (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
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 Indre Østfold kommunes samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. Revisjonskriteriene er utledet fra 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 i praksis under koronapandemien.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden oktober 2020 til mai 2021. Kriteriene er utarbeidet fra sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt og aktuelle veiledere. Fakta er innhentet ved bruk av dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Revisjonens funn og konklusjoner

Vi mener at kommunen har utarbeidet en overordnet ROS-analyse og en overordnet beredskapsplan. Samtidig har vi pekt på enkelte områder hvor det fortsatt gjenstår noe arbeid for at samtlige krav i forskriften kan anses som oppfylt.

Det fremkommer av våre undersøkelser at beredskapsorganiseringen nedover i organisasjonen ikke er fullstendig satt. Flere seksjoner, enheter og avdelinger har ikke satt sitt beredskapsarbeid i system eller oppdatert sine ROS-analyser og beredskapsplaner slik at de harmoniserer med overordnet ROS-analyse og ny organisering i ny kommune. Kommunen bør også sikre at overordnet beredskapsplan samordner og integrerer andre relevante beredskapsplaner, samt at ressuroversikter, varslingslister og tiltakskort oppdateres og gjøres tilgjengelig i DSB-CIM.

Vi vurderer at kommunen i en viss grad 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 utarbeidet eller ferdigstilt rutiner eller planer i tilstrekkelig grad. Dette gjelder blant annet rutine for oppdatering, revisjon og øving av overordnet beredskapsplan, plan for gjennomføring av øvelser og opplærings- og kompetanseplaner.

Kommunen har etter vårt syn i all vesentlighet håndtert pandemien i tråd med regelverk, kommunens egne planer og helsedirektoratets føringer.

Samtidig fremkommer det at ikke samtlige deltakere i kriseledelsen har en formell stedfortreder for sin rolle i kriseledelsen.

Revisjonens anbefalinger

Kommunen bør:

- benytte overordnet ROS-analyse for å utarbeide og oppdatere ROS-analyser og beredskapsplaner på seksjons-, enhets- og avdelingsnivå.
- sikre at overordnet beredskapsplan samordner og integrerer andre relevante beredskapsplaner.
- oppdatere og integrere beredskapsplanens tiltakskort, varslingslister og ressuroversikter i DSB-CIM.
- utarbeide en rutine for oppdatering, revisjon og øving av overordnet beredskapsplan. Oppfølging av rutinen skal dokumenteres.
- utarbeide plan for gjennomføring av øvelser som sikrer at det gjennomføres øvelser minimum annen hvert år både på overordnet nivå, samt på seksjons-/ enhets- og avdelingsnivå.
- utarbeide egne opplærings- og kompetanseplaner som definerer minimumskompetanse for alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering både på overordnet nivå, samt på seksjons-/ enhets- og avdelingsnivå.
- sikre at evalueringer dokumenteres.
- organisere seg med stedfortredere i samtlige funksjoner i kriseledelsen.

3 Gjennomføring av prosjektet

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2021 ble vedtatt i kommunestyret 5. mai 2020, sak 049/20. Planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen. Krise- og beredskapsplaner er det neste prosjektet som skal gjennomføres i planperioden. I risiko- og vesentlighetsvurdering fra 2020 skriver vi følgende om risiko på området:

«Krise- og beredskapsplaner var et gjentakende tema i kontrollutvalgets workshop/idemyldring.

Blant de nå sammenslåtte kommunene behandlet Hobøl et forvaltningsrevisjonsprosjekt på dette området i 2015. I oppfølgingsrapporten som ble avlagt i 2018, konkluderte revisjonen med at det fortsatt forelå et forbedringspotensial på 3 av de 10 områdene der revisjonen fremmet anbefalinger. Dette gjaldt at kommunen i større grad burde skriftliggjøre samarbeidet mellom kommuner i beredskapsplanen, at kommunen burde ha fokus på gjennomføring og evaluering av øvelser, og at det burde blir utarbeidet en opplæringsplan for området.

I møtet med ordfører og rådmann kom det frem at begge var av den oppfatning at krise- og beredskapsplaner på generelt grunnlag var et relevant tema for forvaltningsrevisjon. Imidlertid var de også av den oppfatning at kommunen trengte tid for å jobbe med dette området, og at læringseffekten av en eventuell forvaltningsrevisjon i innværende år kanskje var begrenset, dette kunne endre seg om ett eller to år.

Etter en gjennomgang av risikoanalysen revisjonen utførte for de sammenslåtte kommunene i 2018, ser revisjonen av spørreundersøkelsen at beredskap i noe over middels grad ble prioritert som et relevant område for forvaltningsrevisjon i samtlige kommuner. Flere andre enkeltområder ble høyere prioritert, og dermed ble ikke beredskap løftet frem i analysen som et spesielt høyt prioritert tema.

Revisjonen fant lite informasjon om eventuelle utfordringer innen krise og beredskap i årsmeldingene til de tidlige kommunene.

Vurdering:

Med bakgrunn i de momenter som er omtalt ovenfor, vurderer revisjonen at krise- og beredskapsplaner i stor grad vil kunne være et aktuelt tema for forvaltningsrevisjon i planperioden med bakgrunn i den høye risikoen tilknyttet området. Kommunen har i tråd med bestemmelsene i lovverket en beredskapsplikt som skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal arbeide 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.

De store konsekvensene alvorlige hendelser i lokalsamfunnet kan ha for menneskers liv og helse, i tilfeller hvor kommunen ikke er tilstrekkelig forberedt på dette, tilsier at området har høy vesentlighet. Siden arbeidet innen beredskap ikke er ferdigstilt i den nye kommunen, vil dette området ha en høy risiko all den tid systemene ikke er på plass. Revisjonen tar imidlertid til orientering at kommunen trenger noe mer tid for å få systemene på plass, derfor vurderer revisjonen at en eventuell forvaltningsrevisjon på dette området vil være mest hensiktsmessig å gjennomføre i 2021.»

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?

Her har vi undersøkt kommunens overordnede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Vi har også revidert hvordan beredskapsarbeidet blir fulgt opp, både på overordnet nivå, samt i to av kommunens kommunalområder.

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

Her har vi undersøkt hvordan kommunen har organisert og håndtert beredskapsarbeidet under koronapandemien i praksis.

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 2010-06-25 nr. 45, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- FOR-2011-08-22 nr. 894, Forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2018).
- Koronavirus – beslutninger og anbefalinger – Nasjonal veileder (Helsedirektoratet – Først publisert 6. mars 2020, sist faglig oppdatert 27. august 2020).
- Overordnet beredskapsplan for Indre Østfold kommune.

Utleddingen 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 denne forvaltningsrevisjonen 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.

Informasjonen i rapporten er hentet inn gjennom

- dokumentanalyse
- intervjuer
- spørreundersøkelse

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter om samfunnssikkerhet og beredskap i Indre Østfold kommune, blant annet kommunens overordnede ROS-analyse og overordnet beredskapsplan. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 8.

Intervjuer

Vi har intervjuet

- rådmann
- ordfører
- kommunaldirektør helse og velferd
- kommunaldirektør oppvekst
- beredskapskoordinator
- kommunikasjonssjef
- enhetsleder for legetjenester
- kommuneoverlege 2
- smittevernoverlege

- seksjonsleder behandling og mestring (leder av kronateam)

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overenstemmelse 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.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot seksjonsledere, enhetsledere og avdelingsledere i kommunalområde helse og velferd og kommunalområde oppvekst. Spørsmålene i spørreundersøkelsen er forelagt administrasjonen for innspill. Administrasjonen hadde ingen innspill. I undersøkelsen har vi benyttet det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Undersøkelsen ble sendt ut til 115 respondenter tirsdag 5. januar 2021, og lå ute til fredag 15. januar 2021. I løpet av denne tiden ble det sendt ut tre påminnelser om besvarelse via e-mail til respondenter som ikke hadde besvart³. Det er 75 respondenter som har besvart spørreundersøkelsen, dette utgjør 56,25 prosent besvarelse.

10 av 74 respondenter er seksjonsledere, 33 av 74 er enhetsledere, mens 31 av 74 er avdelingsledere. 44 av respondentene arbeider i kommunalområde helse og velferd, mens 30 arbeider i kommunalområde oppvekst. 69 av 75 respondenter opplyste om at de har hatt stillingen de nå har i over 6 måneder, 5 av 75 har hatt stillingen mellom 3 og 6 måneder, mens 1 av 75 har hatt stillingen under 3 måneder.

Resultatene presenteres i all hovedsak gjennom stolpediagram som viser prosentvis fordeling av svarene. Vi har også lagt til rette for at respondentene kan gi utfyllende kommentarer. Et representativt utvalg av disse fremkommer i rapportens datagrunnlag.

³ To fra revisjonen og en fra administrasjonen.

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 kommunen bør det etableres kommunalt 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 krise- og 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

Organisering av beredskapsarbeidet

Indre Østfold kommune er resultatet av en kommunesammenslåing av kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad, og så dagens lys 1. januar 2020.

Kommunens beredskapskoordinator er ansvarlig for den overordnede koordineringen av kommunens beredskapsarbeid. Dette innebærer ansvaret for å utarbeide og revidere de overordnede planverkene

på beredskap, som overordnet ROS-analyse og overordnet beredskapsplan, samt samarbeid med eksterne aktører gjeldende overordnet beredskapsarbeid (f.eks. Statsforvalteren). Beredskapskoordinator er i tillegg ansvarlig for gjennomføringen av øvelser og opparbeidelse og vedlikehold av kommunens krisehåndteringsverktøy (DSB-CIM⁴), samt koordinere og veilede i beredskapsarbeidet nedover i organisasjonen.

Ifølge beredskapskoordinator har kommunaldirektørene hovedansvaret for beredskapsarbeidet ute i organisasjonen. Det daglige/praktiske ansvaret for beredskapen ligger i hovedsak til enhetslederne (f. eks en rektor eller en sykehjemsleder). Kommunalområdene står fritt i hvordan de velger å organisere sitt beredskapsarbeid, men arbeidet skal koordineres i samarbeid med beredskapskoordinator. På områder hvor det er behov for å opprette egne beredskapsgrupper, ledes arbeidet av seksjonsleder (f. eks seksjonsleder for pleie og omsorg).

Gjennom 2019 startet arbeidet med å samle inn krise- og beredskapsplaner med tilhørende ROS-analyser, tiltaksplaner mv. fra de fem kommunene (Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad) som skulle slås sammen. Beredskapskoordinator informerer om at det i starten av 2020 ble satt ned en ressursgruppe som skal samordne, videreutvikle og utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets- og avdelingsnivå tilpasset ny kommune. Beredskapskoordinator holder i dette arbeidet. Gruppen bestod per desember 2020 av 8 personer: beredskapskoordinator, seksjonsleder for pleie omsorg, en ansatt fra IKT-avdelingen, tre personer fra kommunalområde Næring, plan og teknikk, seksjonsleder for barnehagene, samt assisterende seksjonsleder for skolene. Det meste av dette arbeidet er blitt satt på vent grunnet håndteringen av koronapandemien.

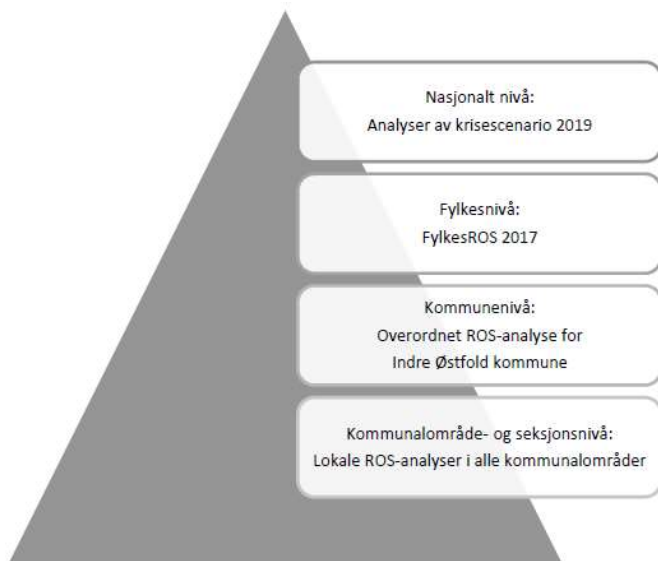
Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunens overordnede ROS-analyse ble vedtatt av Fellesnemnda for Indre Østfold kommune 24.09.2019. Beredskapssjef i prosjektet med kommunesammenslåingen var prosessleder for arbeidet med analysen. Beredskapskoordinator kjenner ikke denne prosessen inngående og er usikker på hvor mange eksterne aktører som deltok i arbeidet. Det har deltatt flere nøkkelpersoner fra de ulike kommunene, blant annet: tidligere brannsjef, ansatte innen IT og VA, eiendomsforvalter, samt assisterende prosjektrådmann. ROS-analysen ble sendt på høring til blant annet brannvesenet og politiet.

I kommunens overordnede ROS-analyse fra 2019 omtales den forestående sammenslåingen mellom Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad kommuner, og at man fra senhøsten 2018 til våren 2019 har utarbeidet en helhetlig overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for den kommende kommunen. I dette arbeidet er det kartlagt, systematisert og vurdert sannsynligheter for flere uønskede hendelser, og hvordan disse hendelsene kan påvirke kommunen og dens tjenester. Analysen ligger som et grunnlag for hvilke tiltak kommunen har behov for å iverksette for å kunne ivareta sitt ansvar som tjenesteyter og en lokal premissgiver for samfunnsikkerhetsarbeid. Det fremgår at grunnlaget for et godt kommunalt samfunnsikkerhetsarbeid er bevissthet og kunnskap om risiko og sårbarhet internt i kommunen og i regionen kommunen befinner seg i. Det står at funnene i analysen danner grunnlaget for hvordan Indre Østfold kommune jobber målrettet for å redusere forekomsten av, og eventuelle konsekvenser av, en uønsket hendelse.

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

Figur 1: ROS-hierarki.



Det fremkommer av kommunens overordnede ROS-analyse at den ikke er å anse som kommunalområdenes analyser. Den overordnede analysen legger noe av rammeverket for arbeidet som skal gjøres i kommunalområdene, hvor lokale risiko- og sårbarhetsanalyser må utarbeides. Det fremkommer av overordnet ROS-analyse at den gir en nyttig oversikt over svært ulike hendelser som kan inngå i kommunalområdenes ROS-analyser. Sett slik, utgjør disse fire nivåene samlet sett «ROS-hierarki» for Indre Østfold kommune (se figur 1).

Det fremkommer av analysen at resultater fra risiko- og sårbarhetsanalyser på nasjonalt nivå og på fylkesnivå har vært svært viktig bakgrunnsmateriale i kommunens analyser. Vurderinger og konklusjoner

som fremkommer av DSB⁵ sin «Analyser og krisescenarioer 2019» og Fylkesmannen i Østfolds «FylkesRos for Østfold 2017» ligger til grunn i svært mange av kommunenes vurderinger og har vært premissgivende for utformingen den overordnede ROS-analysen.

Det fremkommer av overordnet ROS-analyse at det er gjennomført en tredelt analyseprosess:



Forarbeid har bestått av å innhente relevant kunnskap og data om hendelsene som skulle analyseres. De overordnede ROS-analysene fra Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad ble benyttet, sammen med en mengde andre ROS-analyser fra offentlige instanser, forskningsrapporter, NOUer, FylkesROS for Østfold 2017 og Analyser av krisescenario 2019 (og deres kilder) ble benyttet i stor grad som veiledningsmateriale.

Etter en periode med informasjonsinnhenting ble det gjennomført analyseseminar. Her ble ansatte i kommunen med spisskompetanse og eksterne samarbeidspartnere invitert inn for å vurdere en gitt hendelse, samt komme med forslag til tiltak. I analyseseminarene ble det lagt særlig vekt på hvilken sårbarhet Indre Østfold kommune har for en gitt hendelse, og hvilke forutsetninger kommunen har for å forebygge, håndtere eller følge opp hendelsen. Ifølge overordnet ROS-analyse er dette informasjon det er vanskelig å tilegne seg i ordinær informasjonsinnhenting, og det er derfor svært viktig å sikre den lokale spisskompetansen på feltet. I slike seminar kommer ulike oppfatninger frem og kan «brynes» mot hverandre på en konstruktiv måte.

Etterarbeidet med bearbeidelse og kvalitetssikring ble gjennomført umiddelbart etter analyseseminarene. Oppsummering og strukturering av kunnskapen som kom frem, samt utarbeidelse av overordnet ROS-analyse var hovedkomponentene i dette arbeidet.

For å kunne kategorisere og bedømme hvor stor risiko kommunen må forholde seg til, er hver hendelse vurdert ut ifra hvor **sannsynlig** det er at hendelsen oppstår, og hvor store **konsekvenser** hendelsen kan få. Følgende sannsynlighetsskala er brukt:

⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Svært lav sannsynlighet	Lav sannsynlighet	Middels sannsynlighet	Høy sannsynlighet	Svært høy sannsynlighet
Sjeldnere enn hvert 50. år	Mellom en gang hvert 20. og 50. år	Mellom en gang hvert 20. og 10. år	Mellom en gang i året og en gang hvert 10. år.	En gang i året eller oftere

Konsekvensene som kommunen har vurdert, beskriver hvilken virkning en uønsket hendelse har på gitte samfunnsverdier. Hendelser som kan ha stor påvirkning på liv og helse, vil i noen tilfeller ha små eller ingen konsekvenser for natur og miljø eller økonomi og materielle verdier. Derfor er konsekvenskategoriene oppdelt i tre. I tillegg har kommunen vurdert om hendelser kan få konsekvenser for samfunnsstabilitet og styringsevne. Denne konsekvenskategorien er ikke ytterligere definert, da den vil gi seg utslag på forskjellige måter i de ulike hendelsene. Følgende konsekvensskala er brukt:

	Svært små	Små	Middels	Store	Svært store
Liv og helse	Få og små personskader	Få alvorlige personskader	Inntil 10 alvorlig skadde	Inntil 20 alvorlig skadde, en eller flere døde	Mange alvorlig skadde, flere døde
Natur og miljø	Ubetydelig skade på miljøet	Miljøskader som krever mindre tiltak	Miljøskader som krever større tiltak	Omfattende og langvarige miljøskader	Omfattende og uopprettelige miljøskader
Økonomi og materielle verdier	Skader for inntil 100 000	Skader for inntil 1 000 000	Skader for inntil 10 000 000	Skader for inntil 30 000 000	Skader for over 30 000 000

Vurderinger av usikkerhet er knyttet til det kunnskapsgrunnlaget som er tilgjengelig, og dermed hvor sikre kommunen kan være på sin antagelse av sannsynlighet og konsekvens. Kunnskapsgrunnlaget er både forståelsen av hendelsen, erfaringer og empiriske data. I analysen er følgende usikkerhetsskala anvendt:

Liten usikkerhet	Moderat usikkerhet	Stor usikkerhet
------------------	--------------------	-----------------

I den overordnede ROS-analysen er følgende typer hendelser analysert:

- uønskede hendelser med potensielt store konsekvenser for kommunen.
- uønskede hendelser som berører flere sektorer/ansvarsområder og som krever samordning.
- uønskede hendelser som går ut over kommunens kapasitet og evne til å håndtere hendelsen i det ordinære apparatet og som vil måtte kreve at kommunen setter kriseledelse.
- uønskede hendelser som truer den ordinære kommunale tjenesteproduksjonen.
- uønskede hendelser som skaper stor frykt/bekymring i befolkningen.
- uønskede hendelser som kan få redusert sannsynlighet eller konsekvens igjennom lokale tiltak.

Indre Østfold kommune har inkludert følgende hendelser i sin overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse:

- Langvarig strømbortfall
- Svikt i EKOM
- Svikt i avløpssystem
- Svikt i vannforsyning
- Kvikkleireskred
- Pandemi
- Atomnedfall
- Skogbrann
- Brann i offentlige bygg
- Større samferdselsulykker
- Industriulykker
- Akutt forurensing
- Tilsiktede hendelser og terror

Samtlige analyserte hendelser inneholder:

- Innledning
- Mulige årsaker
- Sammenlignbare hendelser
- Kommunens sårbarhet
- Sannsynlighetsvurdering
- Konsekvensvurdering
 - Konsekvenser for liv og helse
 - Konsekvenser for natur og miljø
 - Konsekvenser for økonomi og materielle verdier
 - Konsekvenser for samfunnsstabilitet og styringsevne
- Kommunens evne til å opprettholde normal tjenesteproduksjon ved en slik hendelse
- Usikkerhet
- Tiltak som kan redusere sannsynlighet eller konsekvens

Informasjon om risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen, samt analyse knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur fremkommer av sammenstillingen av informasjon ovenfor.

Matrisene under tar sikte på å fremstille graderingen av de ulike hendelsene, sortert på kategori. Det er ikke satt absolutte akseptgrenser når det gjelder hvor alvorlig en risiko må være for at det er påkrevet med tiltak. Bakgrunnen for dette er at det ikke alltid er samsvar mellom om en hendelse havner på «grønn, gul eller rød», og hvor ressurskrevende en hendelse er å forebygge eller håndtere for en kommune. Det kan være hendelser med middels konsekvenser og høy sannsynlighet som over tid vil kreve mest av kommunen, i forhold til både tid og kostnader. Samtidig vil hendelser man opplever sjelden, men som har antatt store konsekvenser, kreve godt beredskapsplanverk, god systematikk og gode øvelser, siden man sjelden må håndtere reelle håndtering. Det fremmes tiltak knyttet til alle hendelsene, både for å forebygge sannsynlighet og minimere konsekvenser. Fargegjøring i matrisene under er veiledende, og er ment for å gi lesere et enklere skjematisk overblikk over de ulike hendelsene.

Innen kategorien **liv og helse** er det følgende hendelser som har størst samlet risiko knyttet til seg:

- Pandemi
- Langvarig strømbortfall
- Kvikkleireskred
- Brann i offentlige bygg
- Bortfall av EKOM

Matrise 1: Liv og helse

Konsekvens	Svært små	Små	Middels	Store	Svært store
Sannsynlighet					
Svært lav		Svikt i vannforsyning	Industriulykke		
Lav	Svikt i avløp			Atomnedfall	
Middels	Akutt forurensing Skogbrann		Større samferdselsulykke	Langvarig strømbortfall Kvikkleireskred Brann i offentlige bygg	Pandemi
Høy				Bortfall av EKOM	
Svært høy					

Samlet sett utgjør følgende hendelser størst risiko for **natur og miljø**:

- Atomnedfall
- Akutt forurensing

Matrise 2: Natur og miljø

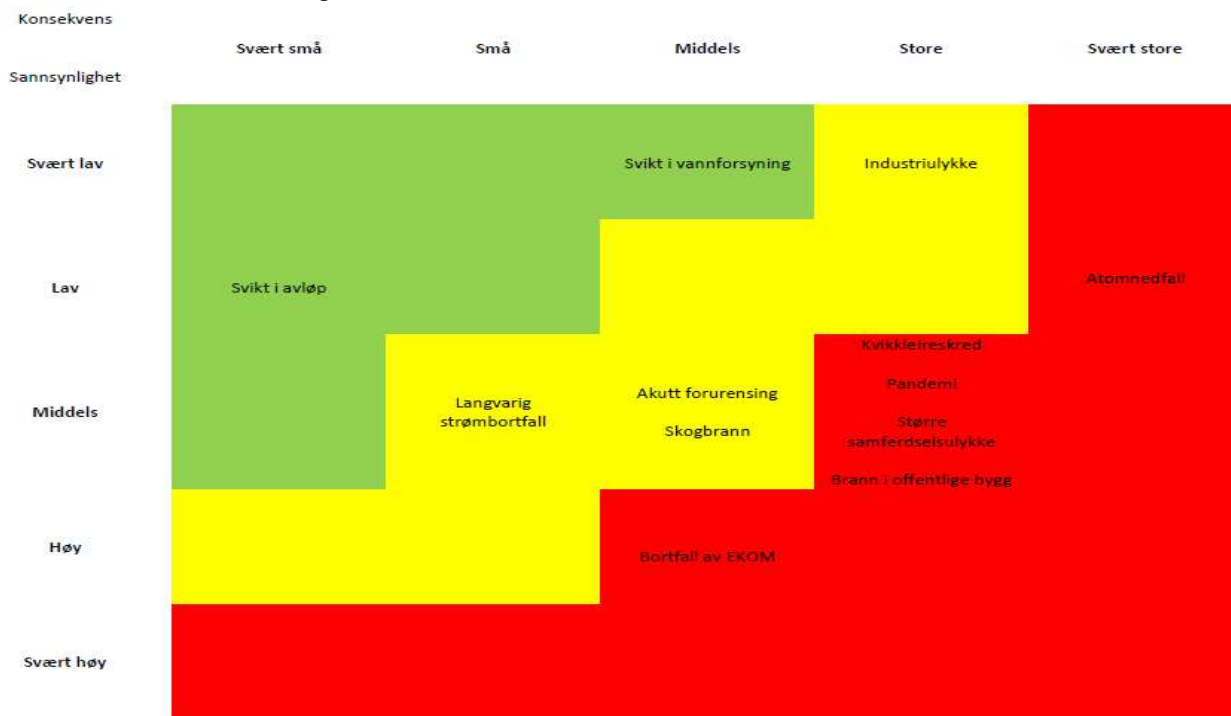
Konsekvens	Svært små	Små	Middels	Store	Svært store
Sannsynlighet					
Svært lav		Svikt i vannforsyning		Industriulykke	
Lav		Svikt i avløp			Atomnedfall
Middels	Pandemi Større samferdselsulykke Brann i offentlige bygg	Langvarig strømbortfall Skogbrann	Kvikkleireskred	Akutt forurensing	
Høy	Bortfall av EKOM				
Svært høy					

Innen **økonomi og materielle verdier** utgjør følgende hendelser størst risiko:

- Atomnedfall

- Kvikkleireskred
- Pandemi
- Større samferdselsulykke
- Brann i offentlige bygg
- Bortfall av EKOM

Matrise 3: Økonomi og materielle verdier



Forskrift om kommunal beredskapsplikt vektlegger at kommunen må gjøre vurderinger knyttet til 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. De hendelsene som anes for å gi lavest sannsynlighet for å kunne opprettholde kommunale tjenester er følgende:

- Langvarig strømbortfall
- Svikt i EKOM
- Pandemi

Ifølge overordnet ROS-analyse er det svært viktig at alle kommunalområder inkluderer disse hendelsene i sine ROS-analyser, og at kommunen på overordnet nivå ivaretar disse hendelsene særskilt i beredskapsplanverket. Andre hendelser kan også tenkes å utgjøre store utfordringer for ordinær kommunal tjenesteyting, for eksempel bortfall av enkelte bygg etter brann. Dette må følgelig også inngå i kommunalområdenes ROS-analyser og kontinuitetsplaner.

I vedlegg til overordnet ROS-analyse ligger et graderingsskjema som inneholder analyser av samtlige hendelser. Graderingsskjemaet inneholder informasjon hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre, samt behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Overordnet ROS-analyse som planforutsetting for videre planlegging

For at kommunen skal kunne ivareta sitt ansvar for helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, må funnene som er gjort i den overordnede ROS-analysen følges opp, og de foreslåtte tiltakene må vedtas og gjennomføres. Dette fremgår av kommunens overordnede ROS-analyse.

Videre står det at en konkret tiltaksplan må utarbeides i tråd med føringene i overordnet ROS-analyse. På bakgrunn av analysen må kommunen også utarbeide langsiktige mål, strategier og prioriteringer for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og vurdere forhold som må integreres med kommuneplanarbeidet. Det fremkommer av analysen at kommunens ROS-analyse og påfølgende beredskapsplan

ikke må bli stående «alene», men må integreres i kommunens øvrige risiko-, internkontroll- og styrings-systemer. Videre understrekes viktigheten av at det systematiske beredskapsarbeidet legger grunnlaget for helhetlig risikostyring, med målrettet risikoreduksjon.

Ifølge beredskapskoordinator har og skal den overordnede ROS-analysen i stor grad fungere som et grunnlag for det videre planarbeidet i kommunen. Den overordnede beredskapsplanen er utarbeidet med fokus på funnene som fremkommer i ROS-analysen. Det er også blitt utarbeidet en tiltaksplan på bakgrunn av funnene i ROS-analysen. Planen inneholder en rekke tiltak med status «pågående». Kommunen har ikke hatt kapasitet til å ferdigstille arbeidet samtidig med håndteringen av koronapandemien. Tiltakene er likevel under arbeid, men det må forventes en senere ferdigstilling enn ønsket.

Som nevnt tidligere er det nedsatt en ressursgruppe med nøkkelpersoner fra de største kommunalområdene for å arbeide videre med samfunnssikkerhet og beredskap. Arbeidsgruppen startet tidlig på året (2020) så vidt opp med å samle inn lokale ROS-analyser og beredskapsplaner fra virksomhetene. Disse skal danne grunnlag for utarbeidelse av nye og oppdaterte ROS-analyser og beredskapsplaner for kommunens ulike kommunalområder.

Beredskapsråd

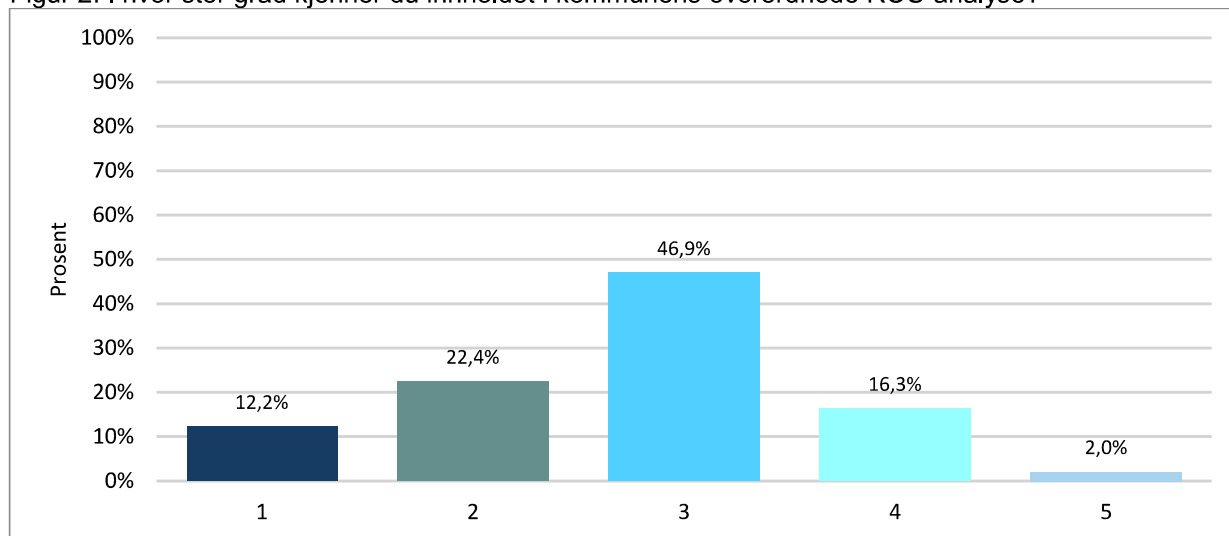
Lokalt beredskapsråd ble vedtatt etablert av kommunestyret 23. mars 2021. Følgende medlemmer ble oppnevnt:

- Ordfører (leder)
- Varaordfører
- Rådmann
- Beredskapskoordinator (sekretær)
- Kommuneoverlege
- Politiet
- Brann- og redningsvesen
- Siviltforsvaret
- Representanter fra frivillige hjelpeorganisasjoner (Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Veteranforeningen)
- Representanter fra kommunalområde Næring, plan og teknikk (VA, plan)
- Representant fra IKOMM, kommunens IT-leverandør
- Oslofjord Heimevernsdistrikt HV-01
- Statsforvalteren (tilhører)
- Andre etter tema og behov

Kjennskap til kommunens overordnede ROS-analyse

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 49 av 75 respondenter (65,3 %) besvarer «ja» på spørsmålet «Kjenner du til at kommunen har en overordnet ROS-analyse». Figur 2 viser hvordan respondene har besvart spørsmålet: «I hvor stor grad kjenner du innholdet i kommunens overordnede ROS-analyse?». Spørsmålet er besvart på en 5-punktsskala hvor 1=Svært liten grad, 2=Liten grad, 3=Midtels grad, 4=Stor grad og 5=Svært stor grad.

Figur 2: I hvor stor grad kjenner du innholdet i kommunens overordnede ROS-analyse?



Revisors merknad: N= 49.

Av figuren fremkommer det at 9 av 49 (18,3 prosent) besvarer med svaralternativ 4 (Stor grad) eller 5 (Svært stor grad), mens 17 av 49 har besvart med svaralternativ 1 (Svært lite grad) eller 2 (Liten grad) (34,6 prosent). Gjennomsnittskår på spørsmålet er 2,73.

Kommunens overordnede beredskapsplan

Beredskapskoordinator opplyser at hun har utarbeidet kommunens overordnede beredskapsplan basert på kommunens overordnede ROS-analyse. Planen er administrativt behandlet av rådmannens ledergruppe. Beredskapskoordinator informerer om at overordnet beredskapsplan i liten grad samordner og integrerer andre relevante og private beredskapsplaner. Kommunen har derimot på noen områder startet opp gode samarbeid. Dette gjelder for brann, politi, strøm, vann/avløp og infrastruktur. Planen mangler henvisning til tiltakskort i DSB-CIM. Denne basen var helt ny i starten av året og kommunen har ikke hatt kapasitet til å bygge basen ferdig på grunn av håndteringen av koronapandemien. Dette arbeidet startet imidlertid opp igjen høsten 2020.

Beredskapsplanens målsetning er å kunne etablere en kriseledelse som raskt kan iverksette nødvendige tiltak og utnytte kommunens samlede ressurser best mulig, for å beskytte liv og helse, miljøet og materielle verdier. Det er også et mål å kunne begrense eventuelle skadevirkninger av en hendelse. Beredskapsplanen suppleres av lokale planer og tiltakskort for håndtering av kriser i de ulike kommunalområdene.

Kommunens beredskapsarbeid skal som hovedregel baseres på prinsippene om nærhet, likhet, ansvar og samordning;

- *Nærhetsprinsippet - en krise skal håndteres på lavest mulig nivå.*
- *Likhetsprinsippet - organiseringen i en krise skal være så lik organiseringen i normalsituasjonen som mulig.*
- *Ansvarsprinsippet - den myndighet som har det daglige ansvaret, har også ansvaret i en krise.*
- *Samordningsprinsippet - beredskapsarbeidet skal være samordnet internt i kommunen, og eksternt med andre aktører.*

Dette innebærer at kommunens kriseledelse settes i de tilfeller hvor kommunens ordinære linjeorganisasjon ikke selv kan håndtere hendelsen. Planen oppdateres løpende av beredskapskoordinator i kommunen.

Kommunens krisehåndteringsapparat

Ved en omfattende hendelse/krise kan rådmannen eller ordføreren beslutte at kriseledelsen settes. Kriseledelsen overtar de normale kommandolinjene i kommunen. Rådmannen er av kommunestyret gitt fullmakt til fritt å disponere kr 1,2 mill. som blant annet kan benyttes til dekning og forskuttering av kostnader i forbindelse med krisesituasjoner.

Overordnet beredskapsplan inneholder rutine for innkalling av kriseledelsen. Den i kriseledelsen som først blir varslet eller kjent med en alvorlig hendelse plikter umiddelbart å varsle rådmannen. Vedkommende fungerer som leder av kriseledelsen inntil rådmannen eller hans stedfortreder har overtatt. Vedkommende har ansvar for å iverksette innkalling av kriseledelsen og kriseledelsens stab. Varsling gjøres med telefon eller DSB-CIM. Kriseledelsens stab skal klargjøre lokaler, kartlegge situasjonen, iverksette nødvendig innsats (beredskapskoordinator iverksetter og koordinerer innsats) og startet opp loggføring i CIM.

Planen viser at kriseledelsen består av:

- Rådmann
- Ordfører
- Kommunaldirektør næring, plan og teknikk
- Kommunaldirektør helse og velferd
- Beredskapskoordinator
- Kommunaldirektør økonomi og virksomhetsstyring
- Kommunaldirektør HR og organisasjon
- Kommunaldirektør innovasjon og kommunikasjon
- Kommunaldirektør oppvekst
- Enhetstjenester for legetjenester

Stedfortredere er de samme som ved normal drift.

Krisestab består av:

- Kommunikasjonssjef
- Loggfører og CIM-ansvarlig

Stedfortredere er de samme som ved normal drift.

Møter etter særskilt innkalling:

- IKT-driftsansvarlig
- Seksjonsleder Økonomi og finans
- Kart/GEO-dataansvarlig
- Kommunalteknisk/VA-ansvarlig
- Helseansvarlig
- Eiendomsansvarlig

Varslingslister ligger som vedlegg til beredskapsplanene, og skal også finnes i CIM. I tillegg er det utarbeidet små kort i lommebokformat med varslingsliste som er delt ut til sentrale nøkkelpersoner. Utover disse finnes det også varslingslister på lavere nivå ute på kommunalområdene. Disse skal også registreres i CIM.

Kriseledelsens hovedoppgave er å håndtere kritiske hendelser på vegne av kommunen. Kriseledelsen må vurdere å forsterke tjenester for å ta hånd om rammede mennesker eller infrastruktur og for å bistå andre etater som håndterer hendelsen. Kommunen har en målsetning om å kunne opprettholde det kommunale tjenestetilbudet i krisesituasjoner, selv om de i noen tilfeller vil måtte endres midlertidig.

Når kriseledelsen er satt, er følgende oppgaver relevante:

- Håndtere krisen løpende på vegne av kommunen.
- Etablere kontakt med LRS/Politiet (tlf. 02800), evt. annen ekstern etat som leder arbeidet med krisen.
- Etablere kontakt med Fylkesmannen i Oslo og Viken.
- Innhente opplysninger og vurdere situasjonen i kommunen.
- Samarbeide med øvrige involverte etater.
- Bestemme prioritering av kommunens ressurser.
- Sikre informasjon ut til innbyggere og ansatte.

I tillegg vil kommunen kunne måtte organisere evakuering av involverte og innbyggere.

Kriseledelsen skal utgjøre et team og skal i fellesskap foreta de nødvendige vurderinger og beslutninger i en krisesituasjon. Som hovedregel skal de ulike rollene ha følgende oppgaver:

Rådmann	<ul style="list-style-type: none"> • Lede kriseledelsen og være øverste ansvarlige for kommunens håndtering • Ta beslutninger i samarbeid med kriseledelsen • Beordre og dimettere mannskap og øvrige ressurser • Kvalitetssikre pressemeldinger • Utpeke liaisons
Ordfører	<ul style="list-style-type: none"> • Vertskap for pressekonferanser og eventuelle offisielle besøk • Uttale seg på vegne av kommunen med vekt på empati og fokus på liv og helse
Kommunaldirektør næring, plan og teknikk	<ul style="list-style-type: none"> • Bidra med kompetanse innenfor plan- og teknikk • Sørge for koordinering av nødvendige ressurser innen kommunalteknikk, plan og kart
Kommunaldirektør helse og velferd	<ul style="list-style-type: none"> • Sørge for opprettelse av evakuert- og pårørendesenter ved behov • Bidra med helse- og sosialfaglig kompetanse og kjennskap til kommunens helse- og sosialfaglige ressurser
Beredskapskoordinator	<ul style="list-style-type: none"> • Holde kontakten med Lokal Redningsentral (LRS) og Statsforvalteren • Fungere som liaison/koordinere ankomne liaisons • Bidra med beredskapsfaglig kompetanse • Logistisk bistand til øvrig kriseledelse
Kommunaldirektør økonomi og virksomhetsstyring	<ul style="list-style-type: none"> • Ivareta økonomiske fullmakter • Kommunisere med beordrende myndigheter om økonomi og ressursbruk • Holde oversikt over og disponere ressurser i stab og nødvendige enheter
Kommunaldirektør HR og organisasjon	<ul style="list-style-type: none"> • Ved behov bistå med midlertidige arbeidsavtaler for frivillige • Sikre og ivareta etterlevelse av ulike forsikringsordninger • Sørge for oppdaterte ansatt-lister
Kommunaldirektør innovasjon og kommunikasjon	<ul style="list-style-type: none"> • Bistå med støtteressurser innenfor IKT, informasjon og kommunikasjon • Innkalle flere medarbeidere ved behov for avlastning • Etablere pressesenter
Kommunaldirektør oppvekst	<ul style="list-style-type: none"> • Bistå med faglig relevant kompetanse • Bistå ved etablering av evakuerings- og pårørendesenter (EPS)
Kommunaldirektør stedsutvikling og innbyggerdialog	<ul style="list-style-type: none"> • Bidra med støttepersonell til betjening av telefoner o.l. hvis krisetelefoner må settes opp • Ved behov åpne innbyggertorgene som lokal møteplass for innbyggere
Enhetsleder for legetjenester	<ul style="list-style-type: none"> • Bistå med faglig relevant kompetanse • Sikre etterlevelse av smittevernplanen • Kommunisere med kriseteamet ved behov
Kommunikasjonsansvarlig	<ul style="list-style-type: none"> • Sørge for ivaretagelse av krisekommunikasjonsplanen • Sørge for tilstrekkelige loggføringsressurser i langvarige hendelser
CIM-ansvarlig/Loggfører	<ul style="list-style-type: none"> • Sørge for loggføring og rapportering i CIM

Andre som møter i kriseledelsen etter særskilt innkalling må kjenne til kommunalområdets beredskapsplanverk og tilgjengelige ressurser i området.

Ifølge beredskapskoordinator skal alt av beredskapsplaner, varslingslister, tiltakskort, ressuroversikter osv. ligge tilgjengelig i CIM. Dette er derimot ikke tilfelle per dags dato. Arbeidet med dette har blitt utsatt grunnet håndtering av koronapandemien. Kommunen har en del ressuroversikter, både over egne og andre aktørers ressurser, men mangler noe. Oversiktene ligger nå hos de enkelte kommunalområdene, og noe overordnet hos kriseledelsen. Ressuroversiktene ligger som vedlegg til beredskapsplanene. CIM benyttes til loggføring og rapportering, og beredskapskoordinator fungerer som loggfører for kriseledelsen.

Plan for krisekommunikasjon

Kommunen har utarbeidet plan for krisekommunikasjon (desember 2019). Planen beskriver Indre Østfold kommunes strategi for kommunikasjon og informasjon i krisesituasjoner. Dokumentet beskriver organiseringen av krisekommunikasjonsstabens oppgaver og ansvar, kanalstrategi og gir en oversikt over utstyr og lokaler. Av planen fremkommer det at: «Planen er utarbeidet i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt og i tråd med Indre Østfold kommunes overordnede beredskapsplan og kommunikasjons- og kanalstrategi. Planen bygger på de funn som er gjort i kommunens overordnede ROS-analyse, og vil videreutvikles i 2020 med særskilt fokus på håndtering av kommunikasjonsbehov i spesifikke hendelser.

Planen skal fungere som et oppslagsverk og huskeliste for kriseledelsen dersom det oppstår alvorlige uønskede hendelser i Indre Østfold kommune. Krisekommunikasjonsplanen revideres jevnlig og samtidig med kommunens overordnede beredskapsplan».

Krisekommunikasjonsplanen skal bidra til å gjøre kriseledelsen i stand til å ivareta innbyggere, ansatte og media ved hjelp av god og riktig informasjon ved alvorlige uønskede hendelser. Planen beskriver hvordan kriseledelsen skal veilede innbyggerne under en hendelse, og på den måten redusere skadevirkningene og skape arbeidsro for å raskest mulig kunne komme tilbake til en normalsituasjon.

Det framgår at kommunens evne til å raskt koordinere, varsle, organisere og utføre kommunikasjonsarbeidet er avgjørende i en krisesituasjon. Målet med informasjonsarbeidet i en slik situasjon er å:

- Verne om liv og helse
- Bidra til opplevelsen av trygghet og sikkerhet
- Vise omsorg
- Styrke tilliten til kommunen og ivareta dens omdømme
- Forhindre rykter og feilinformasjon
- Sikre tilstrekkelig informasjon internt i kommunen

Evakueringsplan – og plan for evakuert- og pårørendesenter (EPS)

Med evakuering menes å flytte en viss mengde mennesker fra et utrygt sted til et sikkert sted, under kontrollerte, oversiktlige forhold, på en organisert måte.

I en ulykkes- og katastrofesituasjon har politiet ansvar for å iverksette og organisere redningsinnsats, jf. politiloven § 27, og kan i slike sammenhenger fremme en bistandsanmodning til kommunen.

Politiet skal sikre at de involverte og deres pårørende blir godt ivaretatt. Dette betyr i midlertidig ikke at politiet må utføre alle de aktuelle oppgavene i dette arbeidet. Kommunen har med sitt lovpålagte ansvar for innbyggerne en viktig rolle i evalueringsarbeidet, jf. sivilbeskyttelsesloven og helseberedskapsloven.

Som hovedregel er det politiet som beordrer evakuering. I de situasjoner hvor det er nødvendig, vil politiet rette en bistandsanmodning til kommunen. Politiet har selv ansvaret for kommunikasjon- og informasjonsarbeid i slike situasjoner, men dette gjennomføres i nært samarbeid med kommunen. Politiet skal ha oversikt over hvor skadde/omkomne bringes. Hvis det settes opp et kommunalt evakuert- og pårørendesenter (EPS) må det etableres tett samarbeid mellom kommune og politi. Politiet må ha en stedlig representant på kommunens EPS under etablering, og fortrinnsvis videre.

Ved en bistandsanmodning fra politiet skal kommunen stille kommunale ressurser til disposisjon. Dette kan være for eksempel:

- Bistå med logistikk og transporttjenester

- Opprette EPS
- Samarbeide med politiet om publikumsinformasjon, mediehåndtering og kommunikasjon med ansatte

Kommunen legger følgende dimensjonerende scenario til grunn i arbeidet med evakuering og oppsett av evakuert- og pårørendesenter:

1. Et begrenset antall mennesker evakueres i en begrenset periode
2. Et stort antall mennesker må evakueres over flere døgn
3. Et stort antall mennesker i flere kommuner må evakueres
4. Et stort antall pårørende trenger en møteplass eller et sted å få informasjon
5. Et større antall tjenestemottakere må evakueres fra kommunale bygg (for eksempel sykehjem)

Evakueringssenter er et oppholdssted for fysisk uskadde personer som har vært involvert i en hendelse, og som har behov for hjelp til for eksempel gjenforening med pårørende, samtaletjenester og omsorg. Pårørendesenter er et oppholdssted for pårørende som har behov for informasjon, hjelp, omsorg og samtaletjenester. Indre Østfold kommune har inngått avtale med Scandic Hotell Brennemoen om å kunne benytte hotellet og dets fasiliteter ved opprettelse av EPS ved større hendelser. Ved mindre hendelser benyttes:

- Fjellheim allaktivitetshus, Spydeberg
- Askimhallen, Askim
- Mysenhallen, Mysen
- Trøgstad idrettshall, Trøgstad

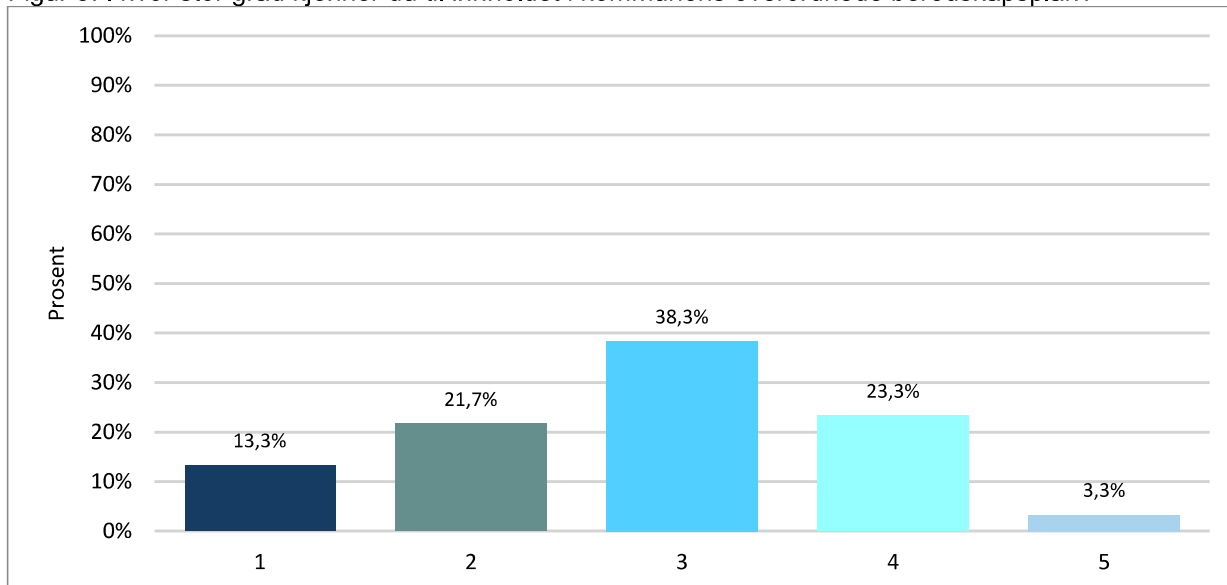
Kommunens smittevernplan

Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Skiptvet, Spydeberg og Trøgstad har utarbeidet en smittevernplan. Arbeidet er gjennomført av kommuneoverlegefellesskapet i Indre Østfold. Ansvarlig for arbeidet er kommuneoverlege med ansvar for smittevern i Indre Østfold kommune. Planen bygger på plan utarbeidet 2012 og er revidert juni 2013, desember 2014 og januar 2018. Planen som ble revidert i 2018 gjeldende smittevernplan for Marker kommune, Skiptvet kommune og Indre Østfold kommune. Ifølge kommuneoverlege har det ikke vært tid til å revidere denne etter kommunesammenslåingen. Smittevernplanen må tilpasses Indre Østfold kommune, men hun er usikker på når det blir kapasitet til å utføre dette arbeidet. Kommunen har, per desember 2020, 1,5 kommuneoverlege årsverk. Kommunens pandemiplan er en del av kommunens smittevernplan (kapittel 5).

Kjennskap til overordnet beredskapsplan

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 60 av 75 respondenter (80,0 %) besvarer «ja» på spørsmålet «Kjenner du til at kommunen har en overordnet beredskapsplan». Figur 3 viser hvordan respondentene har besvart spørsmålet: «I hvor stor grad kjenner du innholdet i kommunens overordnede beredskapsplan?». Spørsmålet er besvart på en 5-punktsskala fra 1=Svært liten grad, 2=Liten grad, 3=Middels grad, 4=Stor grad og 5=Svært stor grad.

Figur 3: I hvor stor grad kjenner du til innholdet i kommunens overordnede beredskapsplan?



Revisors merknad: N=60.

Av tabellen fremkommer det at 16 av 60 (26,6 prosent) besvarer med svaralternativ 4 (Stor grad) eller 5 (Svært stor grad), mens 21 av 60 har besvart med svaralternativ 1 (Svært liten grad) eller 2 (Liten grad) (35,0 prosent). Gjennomsnittskår på spørsmålet er 2,82.

ROS-analyser og beredskapsplaner på kommunalområde Helse og velferd og kommunalområde Oppvekst

Ifølge beredskapskoordinator har kommunens ressursgruppe på området startet opp med å utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner på enhets-, virksomhets- og avdelingsnivå. Samtlige gamle planer er blitt samlet inn og skal oppdateres/videreutvikles. Alle enheter (og eventuelt avdelinger) skal utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner gjeldende sin enhet/avdeling. Dette arbeidet er, per desember 2020, i oppstartsfasen. Disse planverkene skal supplere de overordnede planene.

Kommunalområde oppvekst - Kommunaldirektør oppvekst opplyser at det er hennes ansvar at kommunalområdet har et godt system for beredskapsarbeidet på overordnet nivå. Oppgaven er videre delegert nedover i organisasjonen på seksjons- og enhetsnivå. Hver enkelt seksjon og enhet skal utarbeide egne ROS-analyser og beredskapsplaner gjeldende sine områder. Kommunalområde oppvekst har overført gamle ROS-analyser og beredskapsplaner fra de gamle kommunene, men ikke fått oppdatert og videreutviklet de. Seksjonene og enhetene har derimot utarbeidet nye og oppdaterte ROS-analyser og beredskapsplaner gjeldende koronapandemien.

Kommunaldirektør oppvekst har ikke en totaloversikt over ROS-analyser og beredskapsplaner nedover i organisasjonen, men samtlige barnehager har utarbeidet ROS-analyser med tilhørende tiltak under koronapandemien. Kommunaldirektøren mener at samtlige enheter har vært dyktige til å skriftliggjøre dette, det samme gjelder for seksjon Livsmestring (barnevern og barn- og unges helse). Seksjon skole har også utarbeidet ROS-analyser og rutiner i forbindelse med koronapandemien, men ikke i samme utstrekning som barnehagene.

Ifølge kommunaldirektøren har de et godt system for å følge opp beredskapsarbeidet nedover i organisasjonen. Oppfølgingen av beredskapsarbeidet ligger som eget oppfølgingspunkt i lederavtalene til kommunaldirektør, seksjonsleder og enhetsleder.

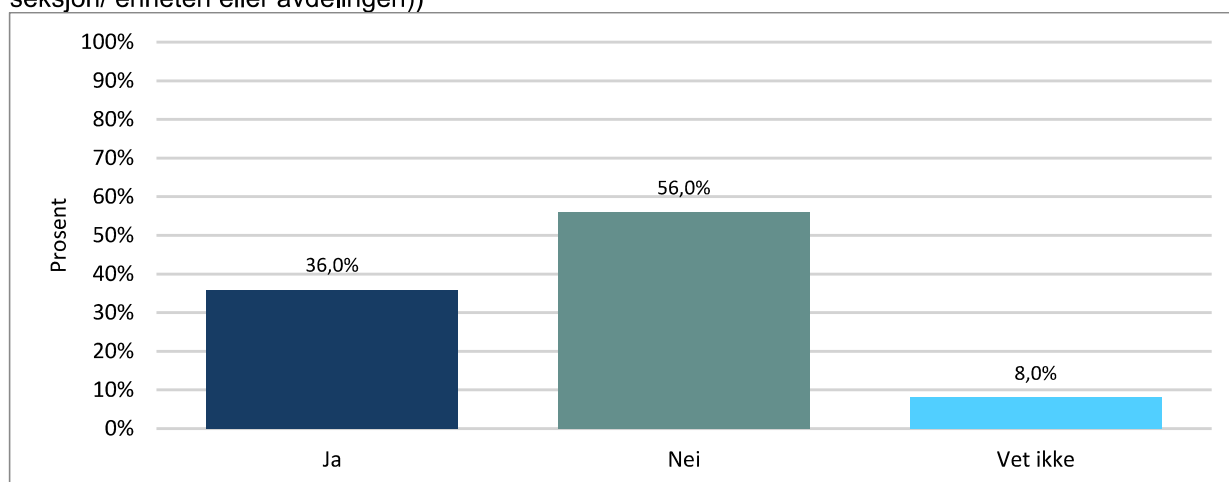
Kommunalområde helse og velferd - Ifølge kommunaldirektør helse og velferd er han øverste administrative leder for kommunalområdet, er øverste ansvarlige for personalressursene og de samlede ressursene i kommunalområdet. Dette innebærer også ansvaret for kommunalområdets arbeid med beredskap. Oppgaven er videre delegert nedover i organisasjonen på seksjons- og enhetsnivå.

Overordnet ROS-analyse er, ifølge kommunaldirektør helse til en viss grad fulgt opp nedover i organisasjonen, men kommunalområdet er ikke i mål med dette arbeidet. Alle seksjoner skal utarbeide ROS-

analyse omhandlende sin primærproduksjon. Dette arbeidet er i gang i flere seksjoner, noen er kommet langt, mens andre er i startgropa. Koronapandemien har bremset dette arbeidet betydelig. Svært mye ressurser har gått med til å håndtere ulike oppfølgingspunkter knyttet til koronapandemien. Når det gjelder ROS-analyser vil en seksjon bryte dette arbeidet ned på et hensiktsmessig nivå. Innenfor noen områder har man en svært lik drift, og et homogent bilde innenfor ROS analysearbeidet. Da kan man enklere identifisere felles risikoområder og felles strategier for å håndtere disse. Andre seksjoner har svært ulik drift med ulike scenarioer som kan inntreffe. Da må ROS-analysene i større grad utarbeides desentralisert i hver enkelt enhet eller avdeling.

Figur 4 viser hvordan respondentene (fra kommunalområde oppvekst og kommunalområde helse og velferd) har besvart spørsmålet: *Har din seksjon/ enhet/ avdeling satt beredskapsarbeidet i system? (For eksempel ved å etablere beredskapsansvarlige eller opprette en beredskapsgruppe som er ansvarlige for beredskapen på seksjon/ enheten eller avdelingen)*

Figur 4: Har din seksjon/ enhet/ avdeling satt beredskapsarbeidet i system? (For eksempel ved å etablere beredskapsansvarlige eller opprette en beredskapsgruppe som er ansvarlige for beredskapen på seksjon/ enheten eller avdelingen)

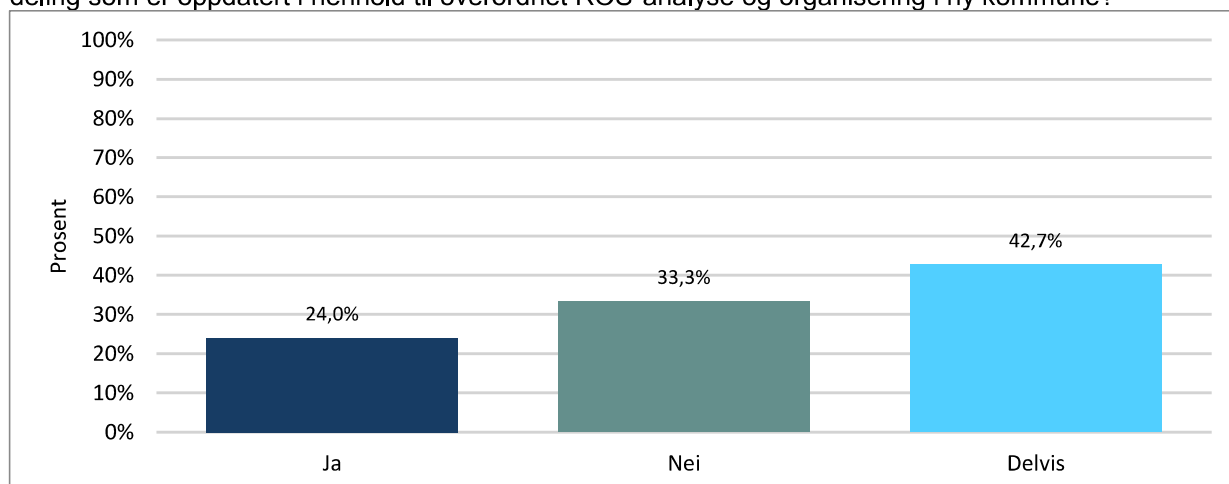


Revisors merknad: N=75.

Av figuren fremkommer det at 27 av 75 (36,0 prosent) har satt beredskapsarbeidet i system, 42 av 75 (56,0 prosent) har ikke satt det i system, mens 6 av 75 (8,0 prosent) har besvart med «Vet ikke».

Figur 5 viser hvordan respondentene (fra kommunalområde oppvekst og kommunalområde helse og velferd) har besvart spørsmålet: *Har din seksjon/ enhet/ avdeling utarbeidet ROS-analyse gjeldende for din seksjon/ enhet/ avdeling som er oppdatert i henhold til overordnet ROS-analyse og organisering i ny kommune?*

Figur 5: Har din seksjon/ enhet/ avdeling utarbeidet ROS-analyse gjeldende for din seksjon/ enhet/ avdeling som er oppdatert i henhold til overordnet ROS-analyse og organisering i ny kommune?

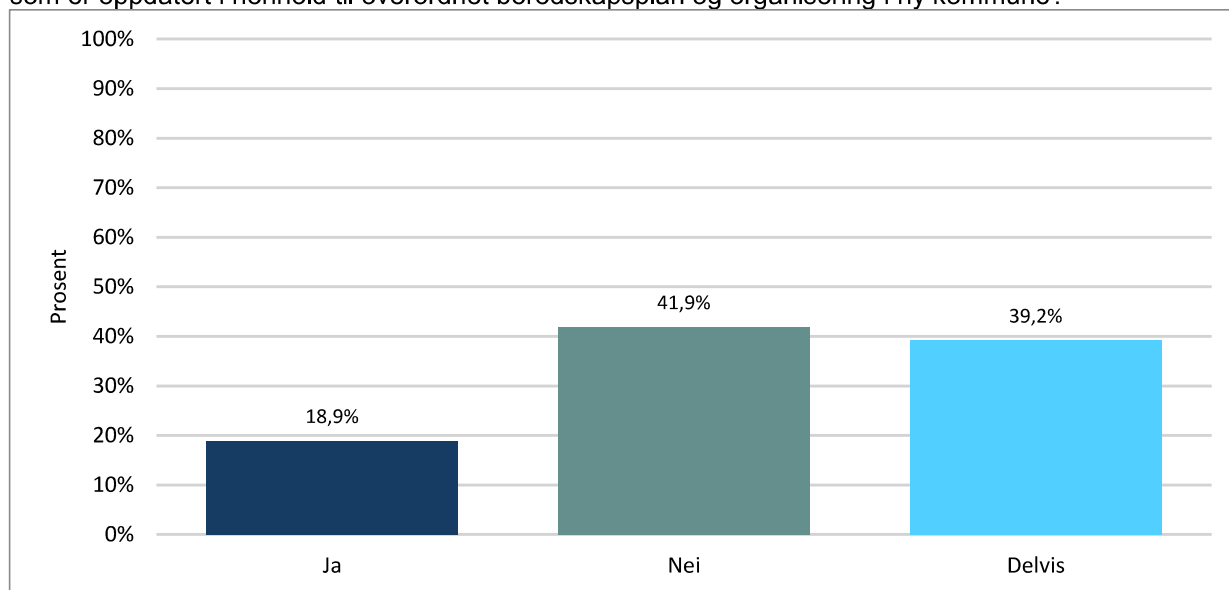


Revisors merknad: N=75.

Av figuren fremkommer det at 18 av 75 (24,0 prosent) besvarer med svaralternativ «Ja», 25 av 75 har besvart med svaralternativ «Nei» (33,3 prosent), mens 32 av 75 har besvart med «Delvis» (42,7 prosent).

Figur 6 viser hvordan respondentene (fra kommunalområde oppvekst og kommunalområde helse og velferd) har besvart spørsmålet: *Har din seksjon/ enhet/ avdeling utarbeidet beredskapsplan for din seksjon/ enhet/ avdeling som er oppdatert i henhold til overordnet beredskapsplan og organisering i ny kommune?*

Figur 6: Har din seksjon/ enhet/ avdeling utarbeidet beredskapsplan for din seksjon/ enhet/ avdeling som er oppdatert i henhold til overordnet beredskapsplan og organisering i ny kommune?



Revisors merknad: N=74.

Av figuren fremkommer det at 14 av 74 (18,9 prosent) besvarer med svaralternativ «Ja», 31 av 74 har besvart med svaralternativ «Nei» (41,9 prosent), mens 29 av 74 har besvart med «Delvis» (39,2 prosent).

4.3 Revisjonens vurderinger

I kapittel 4.2 har vi sett nærmere på kommunens arbeid med overordnet ROS-analyse og overordnet beredskapsplan.

Overordnet ROS-analyse

Det er revisjonens vurdering at kommunen har utarbeidet en overordnet ROS-analyse som ivaretar samtlige krav til innhold. Vi legger her til grunn at kommunen, fra senhøsten 2018 til våren 2019, har utarbeidet en overordnet ROS-analyse gjeldende for Indre Østfold kommune. Analysen har omfattet kartlegging, vurdering av sårbarhet, og systematisering og vurdering av sannsynligheter og konsekvenser av uønskede hendelser, og hvordan disse kan påvirke den nye kommunen og dens tjenester. Den overordnede ROS-analysen inneholder god informasjon og gode analyser innenfor lovverkets minimumskrav, som innebærer

- eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen
- risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske områder 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

Det går frem av ROS-analysen at ansatte i kommunen med spisskompetanse og eksterne samarbeidspartnere har deltatt i utformingen av analysen. Det er ikke spesifisert hvilke eksterne samarbeidspartnere som deltok. Kommunens overordnede ROS-analyse er ikke behandlet i Indre Østfold sitt kommunestyre, men ble vedtatt av Fellesnemnda for Indre Østfold kommune 24.09.2019. Revisjonen legger til grunn at Fellesnemnda for Indre Østfold kommune hadde de samme fullmaktene som et kommunestyre ville hatt og finner dette i all hovedsak som tilstrekkelig. Samtidig er det revisjonens oppfatning at den til enhver tid sittende politiske ledelse, som har ansvaret for kommunens beredskap og nødvendige tiltak, har god kjennskap til innholdet i analysen. Fellesnemnda bestod sannsynligvis ikke av alle de samme personene som nå sitter i kommunestyret og det kan av den grunn være hensiktsmessig, for å sikre formålet bak bestemmelsen, å legge analysen frem for dagens kommunestyre.

Kravet om at overordnet ROS-analyse skal legge føringer for videre planlegging av kommunens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid er etter vår vurdering i stor grad ivarettatt. Vi legger her til grunn at overordnet beredskapsplan er utarbeidet på bakgrunn av overordnet ROS-analyse, samt at det er utarbeidet en tiltaksplan med bakgrunn i funnene i ROS-analysen. Dette finner revisjonen tilfredsstillende. Samtidig er det viktig å påpeke at arbeidet med tiltakene i tiltaksplanen ikke er ferdigstilt, samt at flere seksjoner, enheter og avdelinger ikke har satt sitt beredskapsarbeid i system eller oppdatert sine ROS-analyser og beredskapsplaner i henhold til overordnet ROS-analyse og ny organisering i ny kommune. For at kommunen skal kunne ivareta sitt ansvar for helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid fullt ut er det avgjørende at funnene som er gjort i den overordnede ROS-analysen følges opp og at de foreslåtte tiltak vedtas og gjennomføres.

Indre Østfold kommunestyre vedtok etableringen av et lokalt beredskapsråd 23. mars 2021. Beredskapsrådet vil i stor grad kunne samordne og koordinere innsatsen fra offentlige myndigheter, private aktører og frivillige organisasjoner. Dette vil, etter vår vurdering, i stor grad sikre en best mulig utnyttelse av de lokale beredskapsressursene.

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 har tatt utgangspunkt i kommunens overordnede ROS-analyse og som er administrativt godkjent i rådmannens ledergruppe.

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. Planen inneholder en kjent varslingsliste over hvem som besetter kommunens kriseledelse og krisestab, samt varslingslister på lavere nivå ute på kommunalområdene. Varslingslistene skal også ligge tilgjengelig i DSB-CIM, men kommunen har per mars 2021, ikke fått oppdatert dette enda.

Kommunen har en del ressursoversikter, både over egne og andre aktørers ressurser, men mangler noe. Oversiktene ligger nå hos de enkelte kommunalområdene, og noe overordnet hos kriseledelsen. Ressursoversiktene ligger som vedlegg til beredskapsplanene. Den overordnede beredskapsplanen samordner og integrerer i liten grad andre relevante og private beredskapsplaner. Planen mangler også henvisning til tiltakskort i DSB-CIM. Her er det revisjonens vurdering at kommunen fortsatt har et arbeid å gjøre for at beredskapsplanen skal fungere optimalt. Kommunen bør blant annet sikre at overordnet beredskapsplan samordner og integrerer andre relevante beredskapsplaner, samt at ressursoversikter, varslingslister og tiltakskort oppdateres og gjøres tilgjengelig i DSB-CIM.

Det fremkommer av fakta at kommunen har en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte. Overordnet beredskapsplan og plan for krisekommunikasjon inneholder informasjon og planer for evakuering og befolkningsvarslingsplan. Evakueringsplanen er under revidering. Revisjonen finner overnevnte tilfredsstillende og i tråd med forskriftens krav til innhold.

4.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Kommunen har utarbeidet en overordnet ROS-analyse og en overordnet beredskapsplan. På enkelte områder gjenstår noe arbeid for at samtlige krav i forskriften kan anses som oppfylt.

Vi vil peke på at beredskapsorganiseringen nedover i organisasjonen ikke er fullstendig satt. Flere seksjoner, enheter og avdelinger har ikke satt sitt beredskapsarbeid i system eller oppdatert sine ROS-analyser og beredskapsplaner slik at de harmoniserer med overordnet ROS-analyse og ny organisering i ny

kommune. Kommunen bør også sikre at overordnet beredskapsplan samordner og integrerer andre relevante beredskapsplaner, samt at ressursoversikter, varslingslister og tiltakskort oppdateres og gjøres tilgjengelig i DSB-CIM.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

Kommunen bør:

- benytte overordnet ROS-analyse for å utarbeide og oppdatere ROS-analyser og beredskapsplaner på seksjons-, enhets- og avdelingsnivå
- sikre at overordnet beredskapsplan samordner og integrerer andre relevante beredskapsplaner
- oppdatere og integrere beredskapsplanens tiltakskort, varslingslister og ressursoversikter i DSB-CIM

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 skriftlige rutiner for at evaluering gjennomføres etter øvelser og uønskede hendelser, samt hvordan de følges opp.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser tilsier det.

5.2 Revisors undersøkelse

Oppdatering av helhetlig ROS-analyse

Det fremkommer av overordnet ROS-analyse at analysen ikke er et statisk produkt, men skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner. I tillegg skal analysen endres og oppdateres etter hendelser og ved øvrige endringer i risikobildet. Revisjon og oppdatering av analysen skal inngå som en del av kommunens systematiske beredskapsarbeid. Det fremkommer av overordnet ROS-analyse det er avgjørende at beredskapsplanverket og kommunens håndteringsmetoder endres i samme takt.

Beredskapskoordinator underbygger at oppdatering av overordnet ROS-analyse skal gå i takt med revideringen av kommunens kommunedelplaner (årlig). Analysen skal også oppdateres når det oppstår hendelser som gjør at det blir endringer i risikobildet. Det er beredskapskoordinators ansvar å oppdatere/revidere overordnet ROS-analyse.

Oppfølging av overordnet ROS-analyse

Kommunen har utarbeidet en oversikt over hvilke risikoreduserende tiltak som skal inngå i oppfølging av den overordnede ROS-analysen. Oversikten viser hvilke kommunalområder som er ansvarlig, tidsfrister og status. Tiltakslisten fremkommer under:

Tiltakspunkt	Kommunalområde som følger opp	Forslag til tidsfrist	Status
Bortfall av strøm			
Indre Østfold kommune må sikre et beredskapsplanverk med tiltaks-kort for hendelsen «lengre strømbortfall»	STAB/NPT	01.01.20	Pågående
Indre Østfold kommune må kartlegge behovet for nødstrømsløsninger på kritiske bygg	NPT	01.01.20	Fullført
Indre Østfold kommune må jobbe for å fremme tosidig strømforsyning til hele kommunen	NPT	Løpende	Pågående

Indre Østfold kommune må sørge for at alle kommunens seksjoner gjennomfører ROS-analyser som inkluderer bortfall av strøm, og at det fremmes tiltak for å håndtere dette for egen seksjon	Alle	01.03.20	Pågående
Indre Østfold kommunens plan for krisekommunikasjon må ivareta kommunikasjon i situasjoner uten strøm	IKO	01.01.20	Fullført
Indre Østfold kommune må utarbeide en prioriteringsliste for mottakere av strøm i en rasjonerings situasjon	STAB/NPT	01.01.20	Fullført
Svikt i EKOM			
Indre Østfold kommune må sikre et beredskapsplanverk med tiltakskort for hendelsen «Svikt i EKOM»	IKO/STAB	01.01.20	Pågående
Indre Østfold kommune plan for krisekommunikasjon må ivareta kommunikasjon i situasjoner ute EKOM	IKO	01.01.20	Fullført
Indre Østfold kommune må utrede behovet for kommunikasjonsmidler som kan brukes ved bortfall av EKOM, for eksempel satellittelefoner eller Nødnettstilknytning	IKO	01.03.20	Fullført
Indre Østfold må vurdere å ha reservetelefoner hos ulike nettleverandører, slik at man fortsatt har mobiløsning tilgjengelig dersom det er feil i ett teleleverandørnett	IKO	01.01.20	Fullført
Indre Østfold kommune må sikre at nettverksutstyr som håndterer sentralbord, alarmer andre kritiske varslingssystemer bør ha UPS som holder minst en time	IKO	01.03.20	Fullført
Svikt i avløp			
Indre Østfold kommune må sikre et samkjørt beredskapsplanverk med tiltakskort for hendelsen «svikt i avløpssystem»	NPT	01.03.20	Pågående
Indre Østfold kommune må vurdere om det er tilstrekkelige reserve løsninger for avløpene	NPT	01.03.20	Pågående
Indre Østfold kommune må utarbeide en samlet miljørisikoanalyse for vann og avløp	NPT	01.07.20	Pågående
Svikt i vannforsyningen			
Indre Østfold kommune må sikre et samkjørt beredskapsplanverk med tiltakskort for hendelsen «svikt i vannforsyning»	STAB/NPT	01.03.20	Pågående
Indre Østfold kommune må sikre at alle vannverkene har utarbeidet risikoanalyser og beredskapsplaner i tråd med relevant særlovgivning	NPT	01.07.20	Igangsatt
Indre Østfold kommuneberedskapsplanverk må inneholde tiltakskort om kokepåbud	STAB/NPT	01.07.20	
Indre Østfold kommune må sikre fullstendig reservevannløsninger til alle vannverkene via ringløsning eller basseng	NPT	Løpende?	Pågående
Indre Østfold kommune må vurdere utarbeidelse av fullstendige og helhetlige kartløsninger som grovt viser alle reservevannledninger og sløyfer mellom vannverkene	NPT	01.07.20	Pågående
Indre Østfold kommune må sikre at alle kommunalområder inkluderer bortfall av vann i sine ROS-analyser	Alle	01.03.20	Pågående
Indre Østfold kommune må vurdere om nødstrømsløsningene ved vannverkene er tilstrekkelige	NPT	01.03.20	Pågående
Kvikkleireskred			
Indre Østfold kommune må vurdere om kartdata kan gjøres mer tilgjengelige for befolkningen slik at kunnskapen og aktsomheten øker	NPT	01.07.20	Fullført
Indre Østfold kommune må sørge for at det ligger tilgjengelige kartgrunnlag for plan- og byggesaksbehandling i kommunen, og at hensiktsmessige og oppdaterte digitale verktøy er tilgjengelige, med informasjon om grunnforhold, VA-ledninger, planformål o.l. for en riktige og enklere saksbehandling	NPT	01.07.20	Fullført
Indre Østfold kommune må sikre tilstrekkelig fokus på klimaendringer i arealplanlegging	NPT	Løpende	Pågående
Indre Østfold kommune må påse at det gjennomføres RPS-analyser av planområder, eventuelt gjennomføre denne selv	NPT	Løpende	Pågående
Pandemi			
Indre Østfold kommune må oppdatere smittevernplan, pandemiplan og planverk for massevaksinering for å kunne ivareta disse behovene for kommunen, jf. Smittevernlovgivningen. Det er viktig at dette koordineres med Helsehuset, sykehuset o.l.	HEV	01.07.20	Pågående
Indre Østfold kommune krisekommunikasjonsplaner må ivareta planer for kommunikasjonsbehov ved en pandemi	IKO/HEV	01.01.20	Pågående

Indre Østfold kommune må sikre at de ulike seksjonene utarbeidet kontinuitetsplaner for driften, som sikrer drift på tilstrekkelig nivå, gitt svært høyt sykefravær	Alle	01.07.20	Pågående
Atomnedfall			
Indre Østfold kommune må sikre et beredskapsplanverk med tiltakskort for hendelsen «Atomnedfall»	STAB	01.03.20	Pågående
Indre Østfold kommune må implementere og bekjentgjøre Fylkesmannens tiltakskort for håndtering av atomnedfall i samarbeid med landbrukskontoret i kommunen	STAB	01.03.20	
Indre Østfold kommune må sikre prosedyrer for distribusjon av jodtabletter til innbyggere i målgruppe	STAB/HEV	01.07.20	Pågående
Indre Østfold kommune må sikre evnen til å drive aktivt informasjonsarbeid under en atomnedfallhendelse, og rammeverket for dette må inngå i kommunens krisekommunikasjon	IKO	01.01.20	Pågående
Skogbrann			
Indre Østfold kommunes beredskapsplanverk må sørge for å inkludere tiltakskort for evakuering ved en skogbrann	STAB	01.07.20	Pågående
Indre Østfold kommune må påse at det arbeides systematisk med å forebygge og håndtere skogbranner i kommunen	NPT	Løpende	Pågående
Indre Østfold kommune må påse at det arbeides systematisk for å opprettholde skogsbilveier som vanskeliggjør spredning av skogbrann	NPT	Løpende	Pågående
Brann i offentlig bygg			
Indre Østfold kommune må sikre evakueringsplaner mellom sykehjemmene	HEV	01.07.20	Fullført
Indre Østfold kommune må kartlegge status for branntekniske forhold og utarbeidelse av brannteknisk tilstandsrapport og tiltaksplaner for kommunale bygg	NPT	01.07.20	Pågående
Indre Østfold kommune må sørge for tilstrekkelige ressurser for forebygging av brann og ivaretagelse av systematisk internkontrollarbeid innen brannforebygging kommunale bygg	NPT	01.01.20	Fullført
Indre Østfold kommune må sørge for gode evakuerings- og beredskapsplaner for sine bygg, som også inkluderer alternativ lokalisering	Alle	01.03.20	Fullført
Indre Østfold kommune må sørge for å hensynta eksisterende infrastruktur for brann i arealplanlegging	NPT	Løpende	Pågående
Akutt forurensing			
Indre Østfold kommune må utarbeide en samlet miljørisikoanalyse jf. Forurensingsforskriften § 18A	NPT	01.07.20	Pågående
Indre Østfold kommune må sikre et samkjørt beredskapsplanverk med tiltakskort for hendelsen «akutt forurensing»	STAB/NPT	01.07.20	Pågående
Indre Østfold kommune må kartlegge områder som er særlig sårbare for akutt forurensing	NPT	01.07.20	Fullført
Indre Østfold kommune må bygge god beredskap tilpasset aktuelle hendelser og med tilpassede tiltakskort	NPT	Løpende	Pågående
Indre Østfold kommune må sikre samarbeid mellom beredskapsorganisasjonen og miljøavdelingene i kommunen	STAB/NPT	Løpende	
Større samferdselsulykker			
Indre Østfold kommune må sikre at jernbaneulykker og ulykker på vei ivaretas i beredskapsplanverket og at kommunens rolle i slike hendelser framkommer av tiltakskort	STAB	01.07.20	
Industriulykker			
Indre Østfold kommune må sikre et beredskapsplanverk med tiltakskort for hendelser «Industriulykker»	STAB	01.03.20	
Indre Østfold kommune må sørge for å minimere reguleringer i tett bebyggelse i nærheten av storindustri	NPT	Løpende	Pågående
Tilsiktede handlinger og terror			
Indre Østfold kommune må jobbe målrettet for å hindre tilvekst av ekstreme miljøer, forebygge utenforskap og bidra til integrering	OPV/HEV/STI	Løpende	Pågående
Indre Østfold kommune må sikre tilstrekkelig sikkerhetsklarering – frist for innsendte klareringssøknader	STAB	01.01.20	Fullført
Indre Østfold kommune må sikre at alle skoler har samordnet planverk for å håndtere terrorhendelser/ skoleskyting	OPV	01.07.20	

Oppdatering av overordnet beredskapsplan

Kommunen har per nå ingen skriftlig rutine på hvordan overordnet beredskapsplan skal oppdateres, men det er, ifølge beredskapskoordinator, naturlig at beredskapskoordinator gjennomfører en årlig gjennomgang av planen. Per desember 2020 gjennomføres det en evaluering av hvordan kommunen har håndtert pandemien. På bakgrunn av dette vil det blir gjennomført revideringer i planverket. Kommunen benytter styringsverktøyet Compilo hvor alle prosedyrer, planer og rutiner skal finnes. Verktøyet fanger opp frister og behov for revidering av andre oppgaver, men det er foreløpig ikke utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre oppdatering, revisjon og øving av beredskapsplanen.

Øvelser

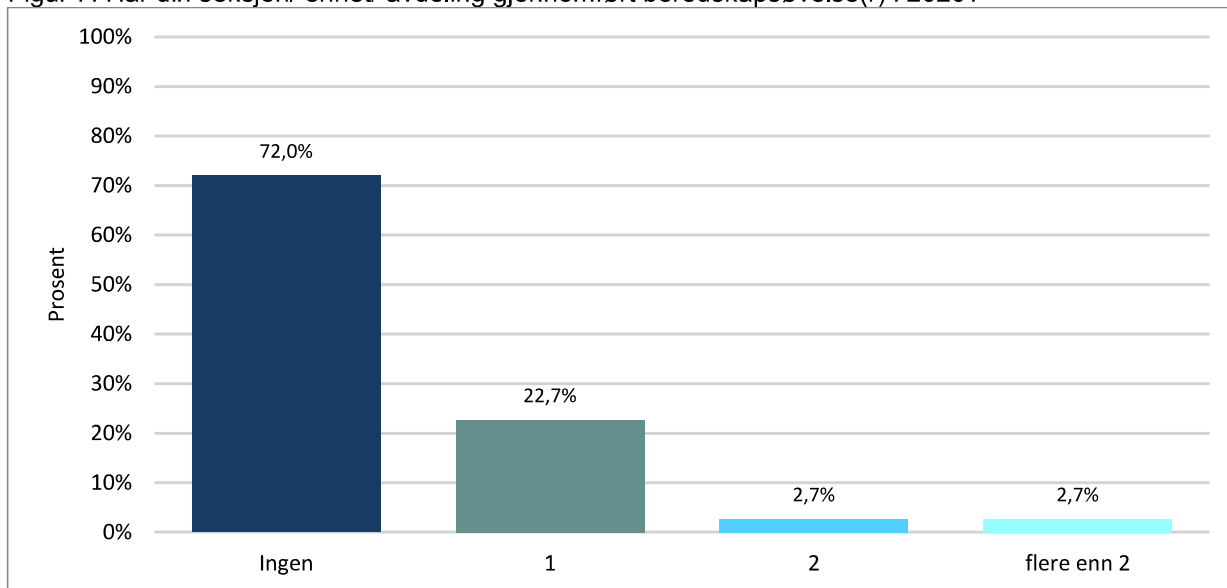
Ifølge beredskapskoordinator ble det gjennomført en tabletop-øvelse i januar 2020 under kriseledelsens 2-dagers kurs. Hele kriseledelsen deltok, og scenarioet var en utforkjøring av buss med skoleelever ved Fossumbrua. Kommunen var også påmeldt den nasjonale øvelsen Sellafeld⁶ med oppstart i april 2020, men øvelsen ble utsatt grunnet koronapandemien. Øvelsen er planlagt gjennomført i løpet av 2021.

Rådmannen underbygger at det på grunn av koronapandemien ikke er gjennomført ønsket omfang med øvelser i kommunen. Samtidig er kommunen blitt godt trent i krisehåndtering gjennom selve koronapandemien. Kommunen har, ifølge rådmannen, vist seg å være i god stand til å håndtere uforutsette hendelser. Ifølge kommunaldirektør oppvekst hadde kommunalrådet planlagt å gjennomføre øvelser på tiltakskort, men dette er blitt utsatt grunnet koronapandemien. Kommunaldirektør helse og velferd opplyser at det ikke er gjennomført beredskapsøvelser på alle enheter i 2020.

Kommunen har ikke utarbeidet noen plan for gjennomføring av fremtidige øvelser, men beredskapskoordinator informerer om at det er funnene fra overordnet ROS-analyse som vil bli benyttet ved fremtidige øvelser. Det er også krav om at det skal gjennomføres øvelser nedover i organisasjonen. Ifølge beredskapskoordinator har ikke kommunen gjennomført lokale øvelser (nedover i organisasjonen) i 2020.

Figur 7 viser hvordan respondentene har besvart spørsmålet: *Har din seksjon/ enhet/ avdeling gjennomført beredskapsøvelse(r) i 2020?*

Figur 7: Har din seksjon/ enhet/ avdeling gjennomført beredskapsøvelse(r) i 2020?



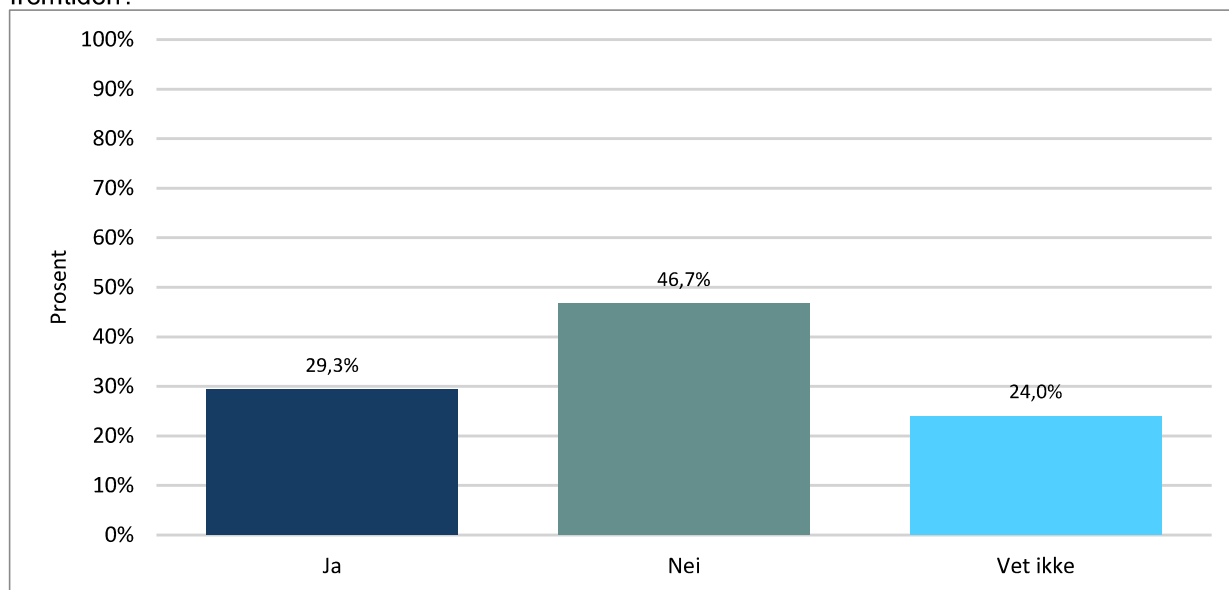
Revisors merknad: N=75.

Figuren viser at 54 av 75 respondenter (72,0 prosent) ikke har gjennomført beredskapsøvelser i sin seksjon/enhet/avdeling i 2020. 17 av 75 (22,7 prosent) har gjennomført en øvelse, 1 av 75 (2,7 prosent) har gjennomført to øvelser, og 1 av 75 (2,7 prosent) har gjennomført flere enn to øvelser.

⁶ Øvelse omhandlende atomberedskap.

Figur 8 viser hvordan respondentene har besvart spørsmålet: *Har din seksjon/ enhet/ avdeling en plan for når det skal gjennomføres beredskapsøvelser i fremtiden?*

Figur 8: Har din seksjon/ enhet/ avdeling en plan for når det skal gjennomføres beredskapsøvelser i fremtiden?



Revisors merknad: N=75.

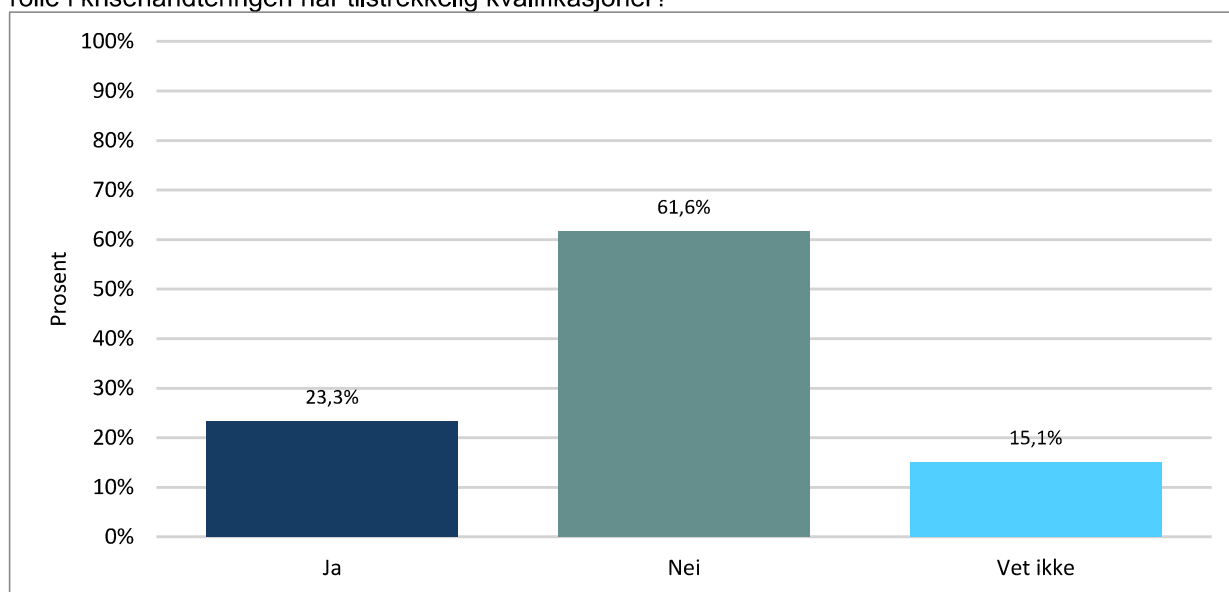
Av figuren fremkommer det at 22 av 75 respondenter (29,3 prosent) har en plan for når det skal gjennomføres beredskapsøvelser i fremtiden, 35 av 75 (46,7 prosent) har ikke en plan for når det skal gjennomføres beredskapsøvelser, mens 18 av 75 (24,0 prosent) besvarer spørsmålet med «vet ikke».

Opplæring

Ifølge beredskapskoordinator gjennomførte kommunens kriseledelse et omfattende kurs i krisehåndtering over to dager i januar 2020. Kurset ble gjennomført av sikkerhetsrådgivningsselskapet One World, som nå er en del av selskapet AFRY. Beredskapskoordinator gjennomførte et tre dagers kurs hos DSB i oktober 2019, som omhandlet utvikling av beredskapsplaner. Utover dette var flere medlemmer av kriseledelsen påmeldt DSB CIM-kurs ved to anledninger gjennom våren 2020, men disse ble avlyst grunnet koronapandemien. Dette kurset er planlagt gjennomført november 2020 og tre medlemmer er påmeldt. Tema er oppbygging av krisehåndteringssystemet DSB-CIM. Det foreligger ikke videre plan for opplæring per nå.

Figur 9 viser hvordan respondentene har besvart spørsmålet: *Har din seksjon/ enhet/ avdeling et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen har tilstrekkelig kvalifikasjoner?*

Figur 9: Har din seksjon/ enhet/ avdeling et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen har tilstrekkelig kvalifikasjoner?



Revisors merknad: N=73.

Av figuren fremkommer det at 17 av 73 respondenter (23,3 prosent) svarer at de har et system for opplæring, 45 av 73 (61,6 prosent) svarer at de ikke har et system for opplæring, mens 11 av 73 (15,1 prosent) besvarer spørsmålet med «Vet ikke».

Evaluerings

Det fremkommer av overordnet beredskapsplan at det etter en hendelse (overgang til normalsituasjon) skal planlegges for gjennomføring av en evaluering. På lengere sikt (etter en hendelse) fremkommer det at det skal gjennomføres en evaluering av håndteringen. Relevante rutiner skal gjennomgås og utbedres/revideres.

Ifølge beredskapskoordinator er en evaluering en naturlig avslutning på en faktisk hendelse eller en øvelse og alle hendelser eller øvelser skal avsluttes med en evaluering. Kommunen er nødt til å evaluere for å kontinuerlig utbedre planverket.

Kommunen opplevde et lengere bortfall av telefoni i mai, noe som skapte en rekke utfordringer for både innbyggere og ansatte. Nødnettet ble ikke berørt av hendelsen. I etterkant av denne hendelsen er innbyggertorgene og en rekke nøkkelpersoner utstyrt med telefoner fra to ulike leverandører. Det ble ikke utarbeidet en evalueringsrapport fra hendelsen.

Kommunen har, per desember 2020 startet opp med å evaluere håndteringen av koronapandemien. Utarbeidelse av evalueringsrapport, nødvendige revideringer av planverket og eventuelle tiltak vil iverksettes i etterkant av evalueringen. Beredskapskoordinator og smittevernoverlege har også planer om å gjennomgå kommunens smittevernplan.

5.3 Revisjonens vurderinger

Det fremkommer av kommunens overordnede ROS-analyse at den skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner. I tillegg skal analysen endres og oppdateres etter hendelser og ved øvrige endringer i risikobildet. Etter revisjonens oppfatning fremkommer overnevnte som tilfredsstillende.

Kommunen har utarbeidet en oversikt over hvilke risikoreduserende tiltak som skal følges opp som en oppfølging av den overordnede ROS-analysen. Oversikten inneholder hvilke kommunalområder som er ansvarlig, tidsfrister og status. Det er i alt beskrevet 51 tiltak fordelt på ROS-analysens 13 hendelser. Noen av tiltakene er ferdigstilt, mens hovedvekten av tiltakende er under utarbeidelse. Det er revisjonens vurdering at kommunen har dokumentert hvilke risikoreduserende tiltak det arbeides med for å følge opp denne overordnede ROS-analysen på en god måte.

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at kommunen ikke har utarbeidet skriftlige rutiner som skal sikre oppdatering, revisjon og øving av beredskapsplanen. Beredskapsplanen er heller ikke oppdatert/ integrert med tiltakskortene i DSB-CIM. Det bør, etter revisjonens vurdering, utarbeides en rutine som sikrer oppdatering, revisjon og øving av overordnet beredskapsplan. Oppfølgingen av rutinen skal dokumenteres.

Kommunens kriseledelse gjennomførte en øvelse i januar 2020, samt hadde planer om å delta på den nasjonale øvelsen Sellafeld med oppstart april 2020. Sistnevnte øvelse ble utsatt grunnet håndteringen av koronapandemien. Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunens beredskapsledelse fikk gjennomført en øvelse i starten av 2020, samt at de hadde planer om å gjennomføre ytterligere en øvelse i løpet av året. Videre fremkommer det at det kun er et fåtall av respondentene i spørreundersøkelsen har gjennomført øvelser (på seksjons-/ enhets- og avdelingsnivå) i løpet av 2020. Rundt 28 prosent (19 av 75) opplyser om at de har gjennomført en eller flere øvelser, mens 72 prosent (54 av 75) opplyser at de ikke har gjennomført øvelser i 2020. På overordnet nivå har ikke kommunen utarbeidet en plan for gjennomføring av fremtidige øvelser. På seksjons-/ enhets- og avdelingsnivå fremkommer det at rundt 29 prosent (22 av 75) opplyser at de har utarbeidet en plan for øvelser. I henhold til rapportens kriterier skal det gjennomføres øvelser minimum annet hvert år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens overordnede ROS-analyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør det hensiktsmessig. Det er revisjonens oppfatning at kommunen bør utarbeide en plan for gjennomføring av øvelser som sikrer at disse kravene blir ivaretatt.

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at ansatte i kommunens kriseledelse har gjennomført flere ulike kurs og opplæringer i løpet av 2020. Kommunen har derimot ikke utarbeidet noen form for opplærings- og kompetanseplan på feltet. Videre fremkommer det at rundt 77 prosent (56 av 73) av respondentene i spørreundersøkelsen opplyser om at de ikke har et system for tilstrekkelig opplæring knyttet til krisehåndtering. Basert på overnevnte er det revisjonens vurdering at kommunen ikke har utarbeidet et system for opplæring som skal kunne sikre at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelig kvalifikasjoner. Ifølge revisjonen bør kommunen utarbeide egne opplærings- og kompetanseplaner som definerer minimumskompetanse for alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering.

Det fremkommer av kommunens overordnede beredskapsplan at det etter en hendelse (overgang til normalsituasjon) skal planlegges for gjennomføring av en evaluering. På lengere sikt (etter en hendelse) skal det gjennomføres en evaluering av håndteringen. I denne evalueringen skal relevante rutiner gjennomgås og utbedres/revideres. Det fremstår for revisjonen som om kommunen har hensiktsmessige rutiner på plass for å gjennomføre evalueringer etter øvelser og uønskede hendelser. Det er viktig å påpeke at kommunen må dokumentere hvordan evalueringene er fulgt opp.

5.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Indre Østfold kommune har til en viss grad 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 utarbeidet eller ferdigstilt rutiner eller planer i tilstrekkelig grad. Dette gjelder blant annet rutine for oppdatering, revisjon og øving av overordnet beredskapsplan, plan for gjennomføring av øvelser og opplærings- og kompetanseplaner.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

Kommunen bør:

- utarbeide en rutine for oppdatering, revisjon og øving av overordnet beredskapsplan. Oppfølging av rutinen skal dokumenteres.
- utarbeide plan for gjennomføring av øvelser som sikrer at det gjennomføres øvelser minimum annen hvert år, både på overordnet nivå og på seksjons-/ enhets- og avdelingsnivå.
- utarbeide egne opplærings- og kompetanseplaner som definerer minimumskompetanse for alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering, både på overordnet nivå og på seksjons-/ enhets- og avdelingsnivå.
- sikre at evalueringer dokumenteres.

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:

Kommunen bør:

- etablere en kriseledelse som raskt kan iverksette nødvendige tiltak og utnytte kommunens samlede ressurser best mulig
 - opprette hendelsen i DSB-CIM, og starte loggføring
 - organisere seg med stedfortreder for funksjoner over tid
 - 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 som situasjonen tilsier, og støtte operative tjenester med personell og materiell
 - rapportere situasjonsbilde og eventuelt utfordringer i fastsatte kanaler til Fylkesmannen/Statsforvalteren og sentrale myndigheter
 - oppdatere beredskapsplaner og samarbeidsplaner, og planlegge for kapasitet i legevakt, hos fastleger og kommunale institusjoner
-
- For frigjøring av sykehuskapasitet, skal 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 behandlingsinstitusjoner, 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 luftveislager.

6.2 Revisors undersøkelse

Organisering av beredskapsarbeidet under koronapandemien

Beredskapskoordinator informerer om at kriseledelsen i kommunen ble satt 1. mars 2020. Ifølge rådmann var mediebildet da av en slik karakter at det ble mer tydelig at dette var en pandemi som også ville komme til Norge. Indre Østfold kommune var, ifølge rådmann, en av de første kommunene i landet som satt kriseledelse. Under koronapandemien har følgende deltatt fast i kriseledelsen:

- rådmann (leder av kriseledelsen)
- ordfører
- varaordfører
- kommunaldirektør for helse
- kommunaldirektør for oppvekst
- kommuneoverlegene
- leder for koronateamet
- kommunikasjonssjef
- beredskapskoordinator

Ved rolige perioder er det gjennomført to ukentlige møter i kriseledelsen. I hektiske perioder er det gjennomført daglige møter. Møtereferatet fra kriseledelsen sendes ut til samtlige deltakere og registreres i DSB-CIM⁷. Tiltakene utarbeides i samarbeid mellom krisestaben⁸ og de utførende som sitter på enhets-

⁷ Hendelsen «Koronavirus Covid-19» ble opprettet i DSB-CIM 27. februar 2020.

⁸ Kommunikasjonssjef og beredskapskoordinator.

/avdelingsnivå. Samtlige informerer om at de opplever at ansvarsoppgavene i kriseledelsen er tydelig avklart. Under koronapandemien har kommunens kriseledelse og krisestab vært samlet. Dette er en struktur som har fungert godt, da samtlige medlemmer får all informasjon samtidig. Kommunen valgte tidlig å skåne flere av sine direktører fra å sitte i kriseledelsen og har heller tatt med samtlige kommuneoverleger, samt leder for helsehuset. Dette sparer organisasjonen og ledelsen for unødvendig slitasje, samt at medlemmer med riktig fagkunnskap er representert i kommunens øverste kriseledelse.

Ifølge rådmann er et suksesskriterium for behandlingen av pandemien at kommunen alltid har tenkt «worst case» og tilpasset kommunens systemer ut fra situasjonen. Det er viktig at medisinsk, administrativ og politisk toppledelse sitter samlet i kriseledelsen. Kommunen har også hatt fokus på å skåne kommunens fastleger fra pandemien, dette har vært avgjørende for å opprettholde vanlig drift.

Samtlige som sitter i kriseledelsen utenom enhetsleder for legetjenester og kommunikasjonssjef opplyser om at de har en stedfortreder for sin rolle i kriseledelsen. Beredskapskoordinator informerer om at hun har en stedfortreder på papiret, men ikke i praksis. Kommunikasjonssjef har ingen formell stedfortreder, men arbeider tett med sine rådgivere og ved eventuell sykdom eller annet fravær ville en av hennes rådgivere tatt over for henne i kriseledelsen.

Oppfølging av nasjonale retningslinjer

Ifølge kommunaldirektør helse og velferd er det staten og Helsedirektoratet som legger føringene for hvordan pandemien skal behandles. Tiltakene endres fra uke til uke, med detaljerte regler for karantene, hvor store grupper som kan samles og hvem som omfattes av de ulike reglene. Kommunen må til enhver tid følge med og følge opp føringene. For kommunen har de vanskeligste utfordringene vært knyttet til stadige endringer av covid-forskriften, blant annet stadig endringer i karantenebestemmelsene, testkriteriene, arrangementsbegrensninger, innreiserestriksjoner osv. Indre Østfold kommune er en grensekommune, så karantenebestemmelsene har vært sentrale for kommunens drift og kommunen har ved flere anledninger vært i direkte dialog med direktoratet rundt de ulike bestemmelsene for å få disse endret.

Beredskapskoordinator har håndtert kommunens beredskaps-postboks og alle henvendelser fra innbyggere og næringsliv som kommer via telefon eller e-post, sortert ut og fordelt oppdrag til aktuelle instanser. Det er også mange mindre arbeidsgrupper som har vært i kontakt hele veien og som er trukket inn i kriseledelsen. Beredskapskoordinator sikrer at alt som skal opp i kriseledelsen blir tatt opp. Ifølge kommuneoverlege 2 holder kommuneoverlegene seg oppdatert via nyhetsbrevene fra Helsedirektoratet, samt i møter og kommunikasjon med Statsforvalteren og FHI.

Overordnede beredskapsplaner og tiltakskort

Kommunen har en smittevernplan og en pandemiplan, men ifølge kommunaldirektør for helse tar den ikke høyde for en krise som koronapandemien har vært. Det er det ingen planer som har gjort eller kunne ha gjort. Dette er en helt ny situasjon for alle. Sykehusene har ikke vært forberedt på situasjonen med å stenge ned vanlig drift (utsette behandlinger) og mobilisere for en pandemi. Helseforetakene var ikke gode nok på smittevernutstyr. Selv om Indre Østfold kommune var tidlig ute, så har det vært en intensiv jakt for å skaffe til veie tilstrekkelig med smittevernutstyr. Fra kommunens side har situasjonen blitt tatt på alvor og veldig raskt håndtert.

Beredskapskoordinator opplever ikke at kommunen har manglet noen beredskapsplaner, men kommunen har utarbeidet mange retningslinjer og tiltakskort gjennom pandemien både på overordnet nivå, samt nedover i organisasjonen (på skoler, sykehjem osv.). Det er utarbeidet en rekke midlertidige interne retningslinjer for å ivareta smittevernet blant brukere og ansatte f.eks. bruk av munnbind, utstrakt bruk av hjemmekontor, retningslinjer for utenlandsreiser, ikke jobbe på tvers av avdelinger. Skoler, barnehager og helseinstitusjoner har opprettet planer for håndtering av eventuell smitte.

Ifølge seksjonsleder behandling og mestring hadde kommunen en overordnet beredskapsplan, men alle detaljer er utarbeidet underveis i prosessen. Kommunen utarbeidet en detaljert oppskalingsplan, som inneholder informasjon om hvordan kommunen skal kunne oppskalere sine tjenester, både for seksjonsleder sine tjenester og andre. Kommunen hadde ikke detaljplaner for hvordan oppskalering av tjenester skulle håndteres i forkant av pandemien. Teststasjon var det for eksempel ingen som hadde fra før av i sine planer. Ifølge seksjonsleder behandling og mestring har ikke kommunen sviktet på noen felt. Men det har vært veldig utfordrende å holde seg ajour med de nasjonale retningslinjene. Det har vært utfordrende å kommunisere de raske endringene nedover i systemet.

Møtepunkter med sykehuset, fastleger og kommunale institusjoner

Enhetsleder legetjenester har personal-, fag-, og økonomiansvaret for legene i kommunen; fastlegene og sykehjemslegene. Enhetsleder gjennomfører møter med kommuneoverlegene minst en gang i uken. I tillegg til dette gjennomfører han møter med samtlige sykehjemsleger, fastleger, fengselsleger og legevaktsleger. Gjennom pandemien har han hatt ukentlige rapporteringer til samtlige. Rapporteringen omhandlet nå-situasjon, tids-planlegging, samhandling, generell informasjon etc. Enhetsleder får smittetalene fra sykehuset daglig, samt har noe kontakt med laboratoriet. Ifølge kommuneoverlege med ansvar for smittevern har hun kontakt med næringslivet, kultur, frivillige organisasjoner, skoler, barnehager og sykehjemmene, mens kommuneoverlege 2 har kommunikasjon med sykehuset gjennom pandemirådet.

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 seksjonsleder fellestjenester i helse og velferd har ikke kommunen en samordnet plan for utvidelse av kommunens kapasitet som henger sammen med Sykehuset Østfold sin plan for frigjøring av kapasitet enten det skyldes pandemi eller når sykehuset av andre årsaker har kapasitetsproblematikk. Kommunen har derimot en omforent tiltakskjede som er godt forankret i praksis. Ifølge seksjonsleder bør denne nedfelles i en ny beredskapsplan. Ved behov for frigjøring av institusjonskapasitet så skal følgende tiltak vurderes:

- utsette/ avlyse planlagte korttidsopphold, herunder avlastning
- ta i bruk dobbeltrom på korttids-plasser der det er mulig
- ta i bruk rom/ avdelinger som av ulike årsaker midlertidig eller permanent ikke er i bruk

Rapportering til Statsforvalteren⁹ og sentrale myndigheter

Ifølge beredskapskoordinator rapporteres det til Statsforvalteren og Helsedirektoratet en gang i uken, mens det rapporteres til politiet en gang i måneden. Ellers til andre offentlige instanser ved behov, f.eks. Utdanningsdirektoratet og FHI.

⁹ Tidligere Fylkesmannen.

Til Statsforvalteren rapporteres det på; status smitte, tiltak, mediebildet og forventet utvikling. Rapporteringen går via CIM. Til Helsedirektoratet rapporteres det på; status helse, personell, utstyr og ivaretagelse av brukere.

Koronabemanning/ koronalegevakt/ koronateam/ koronadøgnplasser og veilederteam

De aller fleste tjenestene som er opprettet under koronapandemien er organisert under seksjonsleder behandling og mestring. **Teststasjon** og **koronatelefon** som kommunen er pålagt å ha av Helsedirektoratet ble opprettet 27. februar. Det er viktig å skille disse tjenestene ut fra den vanlige driften i enheten. Kommunen valgte å organisere de nye tjenestene som tilleggstjenester, men de ligger under legevaktens organisatoriske strukturer. Ifølge rådmann har kommunen stor testkapasitet (høyere enn anbefalingene fra helsedirektoratet), men sykehuset har ikke nok kapasitet til analyse. Kommunen har testet opp til i overkant av 600 personer per dag, noe som tilsvarer 10 prosent på ukeshvis. Ifølge rådmannen har kommunen fått til dette grunnet et godt arbeid med logistikken.

Smitteoppsporingsteamet ble også etablert i starten av pandemien. Smitteoppsporing ligger delvis under seksjonsleder, men i tett samarbeid med kommuneoverlegene. Ifølge kommuneoverlege med ansvar for smittevern fantes det ikke noe smitteoppsporingsprogram i kommunen når pandemien kom. All smitteoppsporing i starten ble gjort manuelt. Etter en stund fikk kommunen på plass et skybasert program for smitteoppsporing (hadde dette når 2. bølge kom i august). Dette har fungert godt. All praksis og rutiner rundt kommunens smitteoppsporing er noe som er blitt utarbeidet underveis i pandemien.

I tillegg er det opprettet en **sengepost** og en **koronaavdeling** som ligger rundt seksjonsleder behandling og mestring. Kommunen så tidlig at det ville være behov for en sengepost. Det er spesielt viktig at koronapasientene som kommer fra sykehuset ikke blander seg med vanlige pasienter. Sengeposten er skalert opp og ned etter behov.

Personalressurser har vært en utfordring, både med hensyn til å opprettholde driften i kommunens tjenester, fordi så mange ansatte har kommet i karantene, og samtidig bygge nye tjenester. Kommunen var avhengig av å ha nok bemanning og rett kompetanse på rett plass. For å bemanne opp de nye tjenestene har kommunen bedrevet en god del intern omplassering, i all vesentlighet fra omsorgssektoren. På revisjonens tidspunkt (desember 2020) er de aller fleste tilbake i sine originale stillinger. Nasjonale verktøy har ikke hjulpet kommunen med hensyn til bemanning. Det ble blant annet opprettet en nasjonal database hvor personell kunne registrere seg hvor kommunene kunne finne tilgjengelig personell, men for Indre Østfold kommune sin del var det lite å hente herifra. Kommunen har rekruttert eksternt og benyttet vikarbyråer. Ifølge kommunaldirektør helse og velferd har den største utfordringen under en langvarig krisesituasjon å vedlikeholde og drifte tjenester over tid. På grunn av at mange ansatte blir satt i karantene er driften av tjenestene kritisk og vanskelig. Dette skaper også slitasje på de ansatte og organisasjonen. I hjemmetjenesten i Trøgstad var 40 av 50 ansatte i karantene på en og samme tid. Legevakten er også tungt belastet; de er bundet opp i teststasjon, smitteoppsporing og luftveispoliklinikk.

Indre Østfold kommune har avtale med Marker/ Skiptvet kommune om bruk av senger på koronaavdelingen på Edwin Ruud omsorgssenter, bruk av koronatelefon, koronatesting og luftveispoliklinikk ved legevakten Indre Østfold og Helsehuset fastlegekontor. Avtalen innebærer at Marker/ Skiptvet kommune kan benytte tjenestene mot at de stiller med personellressurser.

Evaluerings

Kommunikasjonssjef opplyser at kommunen ikke har kommet ordentlig i gang med å bruke CIM. Det er kun blitt benyttet som et rapporteringsverktøy og til å skrive referater fra møtene i kriseledelsen. Basert på erfaringene fra koronapandemien og evalueringene som vil bli gjort i etterkant vil det bli utarbeidet tiltakskort i CIM. Alt arbeidet som er gjort under koronapandemien er dokumentert og det er gjennomført noe underveisevaluering av beredskapskoordinator og kommunikasjonssjef.

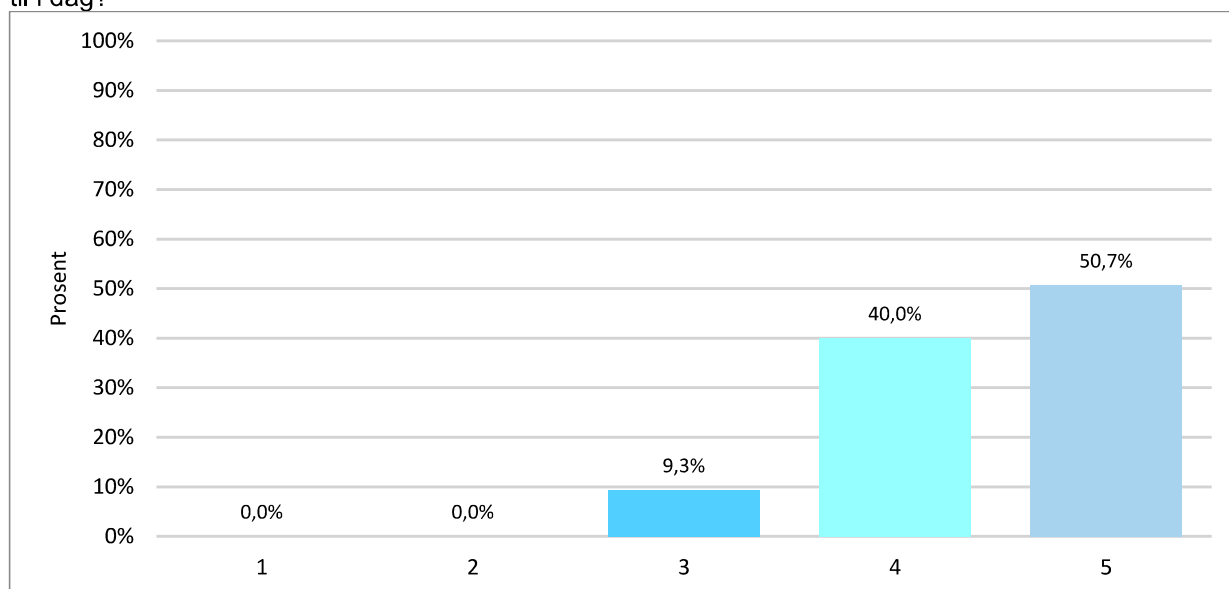
Ifølge rådmann kan pandemiens karakter endre seg fort. Av den grunn bør det gjøres evalueringer av planer og rutiner i ettertid. Underveis i pandemien har kommunen revidert forskrifter, testprosedyrer etc., men ikke planer. Kommunen var tidlig ute med å benytte munnbind på sykehjem. Kommunen var også tidlig ute med systemer for massetesting og å teste på dag 3 og 7 (for å kunne fange opp smitte som ikke blir avslørt på første test).

Kommuneoverlege med ansvar for smittevern sier at kommunen har fått mye erfaring som er nyttig å ha med i en revidering/evaluering av planverket, da spesielt opp mot overordnet beredskapsplan. Smittevernplanen må også oppdateres i etterkant av pandemien. Det finnes smittsomme sykdommer som krever økt tiltak i kommunen for eksempel meningitt i russemiljøet og mat og vannbårne sykdommer (jf. Drikkevannet i Askøy).

Ifølge enhetsleder for legetjenesten er en av kommunens viktige oppgaver, etter behandlingen av koronapandemien, å evaluere og oppdatere kommunens smittevernplan. Kommunen har fått mange erfaringer gjennom håndteringen av pandemien, og dette bør komme med som en del av smittevernplanen. Han mener at også kommunens overordnede beredskapsplan og enhetens bemanningsplaner bør revideres. Hva gjør kommunen for eksempel når mange av de ansatte i en avdeling blir syke. Kommunen bør, ifølge enhetsleder, gjennomføre kontinuerlige øvelser og ha gode bemanningsplaner. Noe av suksessen til håndteringen av koronapandemien var at kommunen tidlig fikk inn faglig tyngde gjennom sterke kommuneoverleger i kriseledelsen.

Figur 10 viser hvordan respondentene har besvart spørsmålet: «I hvilken grad opplever du at kommunen har håndtert koronapandemien på en god måte frem til i dag?». Spørsmålet er besvart på en 5-punktsskala fra 1 Svært liten grad til 5 Svært stor grad.

Figur 10: I hvilken grad opplever du at kommunen har håndtert koronapandemien på en god måte frem til i dag?



Revisors merknad: N=75.

Av figuren fremkommer det at 68 av 75 respondenter (90,7 prosent) har besvart med svaralternativ 4 og 5, mens 7 av 75 (9,3 prosent) har besvart med svaralternativ 3. Ingen har besvart med svaralternativ 1 eller 2. Gjennomsnittskår på spørsmålet er på 4,41.

I spørreundersøkelsen var det også mulig å kommentere på hva den enkelte mener har fungert godt under håndteringen av koronapandemien. Det var 56 respondenter som valgte å komme med kommentarer. Nedfor gjengis et representativt utvalg.

- Raskt inn med tiltak, god informasjonsflyt.
- Stramme regler, gode og tydelige beskjeder fra ledelsen. Svar på spørsmål i vanskelige saker eller situasjoner. Rask innføring av digitale kommunikasjonsplattformer. Godt samarbeid og vilje til å stå i utfordringene sammen.
- Vært raskt på banen for å sette i verk tiltak for å begrense smitte (for eksempel besøksforbud på sykehjem og føring av besøksprotokoller i omsorgsboliger). God tilgjengelighet på smittevernutstyr.
- Kjappe beslutninger, stor grad av medvirkning, forutsigbarhet i en uforutsigbar hverdag, informasjon.
- Krisen har samlet kommunens ledere i en felles strategiplan. De har håndtert krisen fortløpende og iverksatt strategitiltak der det har vært nødvendig. Kommunikasjon og informasjon ut til ansatte har

fungert bra. Vært god tillit til ulike beslutninger. Godt samarbeid med helsehuset, lett å få tak i smittevernutstyr ved behov. Godt samarbeid internt i seksjonen, utveksling av erfaringer og praktiske rutiner.

- De var tidlig ute med å etablere kriseberedskapsteam. De har fulgt utviklingen tett hele veien og holdt oss ledere tett oppdatert. Teamet har fungert tilfredsstillende/vært tilgjengelig ved nedstengninger og bidratt godt inn i disse prosessene.
- Rask og tydelig informasjon helt siden mars 2019. Jeg synes vår kommune lå i forkant fra starten.
- Koronapandemien kom rett etter kommunesammenslåingen. IØK satte raskt ned krisestab som har håndtert dette på en veldig god måte. Som enhetsleder har vi fått god informasjon og fått de avklaringer vi trenger for å ivareta smittevern i tjenestene våre.
- Kommunen kom raskt i gang med testing. God kapasitet på testing og effektive i arbeidet. God informasjon til ansatte og innbyggere.
- Det kommer løpende informasjon, det ligger beredskapsplaner lett tilgjengelig på Compilo, det ble kjørt ut smittevernutstyr etter behov, samt at ansatte overholder regler som blir bestemt.
- God informasjon, klare arbeidsoppgaver og forventinger. God oppfølging fra seksjonsleder.
- Raske beslutninger, tydelige beskjeder og anbefalinger på håndtering av pandemien.
- Kort vei i kommandolinjene, seksjonene har vært tidlig involvert i diskusjonene på tiltak og gjennomføring. Spørsmål har raskt blitt avklart. Styringslinjene og samhandlingen på skole har fungert svært godt.

I spørreundersøkelsen var det også mulig å kommentere på hva den enkelte mener har fungert mindre godt under håndteringen av koronapandemien. Det var 43 respondenter som valgte å komme med kommentarer. Nedenfor gjengis et representativt utvalg.

- Stor arbeidsbelastning.
- Har til tider vært vanskelig å få tak i relevant informasjon – har vært mange steder å lete etter informasjon (oppleves som bedre nå).
- Vurderingen av lærernes/barnehageansattes sikkerhet, prioritering i vaksinekø, arbeidsbelastning, slitasje og ressurser til å håndtere dette på den enkelte skole/barnehage.
- Det har vært vanskelig å drifte barnehager med strenge smittevernregler og for liten bemanning. Vanskelig med vikarsituasjonen. Det er nå bedret etter samarbeid med rekrutteringsselskaper.
- Veldig mye informasjon på en gang og korte tidsfrister, men det er jo slik det blir når kriser oppstår.
- Informasjon ut til de med et annet morsmål enn norsk.
- For lite informasjon underveis i forløpet.
- Noe utydelig på om det var kommunens eller nasjonale retningslinjer som gjaldt og hva som faktisk var gjeldende på grunn av alle endringene underveis.
- Enhetene har håndtert retningslinjene forskjellig. Gir rom for forvirring.
- Kunne ønske noe mer enhetlig planer under eget område. For eksempel at alle barnehager hadde samme planer og det ikke må utarbeides på hver enkelt enhet.
- I perioder noe uklar/mangelfull kommunikasjon om lokale tiltak både internt og ut mot grupper av innbyggere, eksempelvis pårørende.
- Krevende å nå ut med nok informasjon til de som er berørt, lokalpressen har ofte nyheter før oss som skal organisere dette.
- Svært mye informasjon og oppgaver har kommet på veldig kort varsel og uten spesiell informasjon. Veldig mange oppgaver har blitt pålagt nedover i systemet med kort varsel og forventning om rask håndtering uten ressurser til dette.

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 1. mars 2020 satt kriseledelse. Kommunen valgte tidlig å skåne flere av sine direktører fra å sitte i kriseledelsen, og har heller med samtlige kommuneoverleger og leder for helsehuset. Tanken bak dette var å spare organisasjonen og ledelsen for unødvendig slitasje, samt at medlemmer med riktig fagkunnskap var representert i kriseledelsen. Det er revisjonens vurdering at kommunen i en tidlig fase satt en hensiktsmessig kriseledelse, som utnyttet kommunens samlede ressurser på en hensiktsmessig måte. Hendelsen ble opprettet og loggføringen av hendelsen i DSB-CIM startet opp 27. februar 2020.

Samtlige som sitter i kriseledelsen utenom enhetsleder for legetjenester og kommunikasjonssjef opplyser om at de har en stedfortreder for sin rolle i kriseledelsen. Det er revisjonens oppfatning at samtlige deltakere i kriseledelsen bør ha en formell stedfortreder som kan tre inn ved eventuelt fravær. Dette er viktig for å kunne opprettholde kontinuiteten i kriseledelsens arbeid.

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, og at enhetsleder legetjenester, som sitter representert i kriseledelsen, gjennomfører regelmessige møter med kommunens kommuneoverleger, sykehjemsleger, fastleger, fengselsleger og legevaktsleger.

Det fremkommer av fakta at kommunen rapporterer på situasjonsbildet og eventuelle utfordringer til Statsforvalteren og Helsedirektoratet en gang i uken, mens det rapporteres til politiet en gang i måneden og til øvrige offentlige instanser ved behov. 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. Det er utarbeidet oppskaleringsplaner som beskriver hvordan kommunen skal kunne oppskalere sine tjenester, samt samarbeidsavtaler med Marker og Skiptvet kommuner for bruk av koronarelaterte tjenester mot overføring av personell. Revisjonen finner dette tilfredsstillende. Kommunen har ikke en samordnet plan for utvidelse av kommunens kapasitet som henger sammen med Sykehuset Østfold sin plan for frigjøring av kapasitet. Om det hadde vært behov for en samordnet plan, er det revisjonens oppfatning at dette eventuelt hadde vært en sak for pandemirådet.

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 koronabemanning, hvor mange ansatte er blitt omplassert, samt at kommunen har rekruttert eksternt og benyttet vikarbyråer. Kommunen har også opprettet en egen koronalegevakt med smitteoppsporingsteam og korona-døgnplasser. Overnevnte er i henhold til Helsedirektoratets retningslinjer. Kommunen har også hatt fokus på å skåne kommunens fastleger fra pandemien, med sikte på å opprettholde vanlig drift.

6.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger

Kommunen har i all vesentlighet håndtert pandemien i tråd med regelverk, kommunens egne planer og helsedirektoratets føringer.

Samtidig fremkommer det at ikke samtlige deltakere i kriseledelsen har en formell stedfortreder for sin rolle i kriseledelsen.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

Kommunen bør

- organisere seg med stedfortredere i samtlige funksjoner i kriseledelsen.

7 Kommunedirektørens uttalelse



INDRE ØSTFOLD
KOMMUNE

Østre Viken kommunerevisjon IKS

Unntatt offentlighet
§ 5 2. ledd

Din referanse:

Vår referanse:

Dato:

20/35225 - 7 / GEOSMEDH

20.05.2021

Rådmannens uttalelse til høringsutkast av forvaltningsrevisjon "Krise- og beredskapsplaner"

Det vises til oversendelse av høringsutkast av forvaltningsrevisjon «Krise- og beredskapsplaner» 12. mai 2021, med høringsfrist 28. mai 2021.

Rådmannen kjenner seg godt igjen i rapporten. Korona-pandemien har gitt kommunen betydelig erfaring i krisehåndtering, og erfaringen er at vi har mestret det meget bra. Samtidig har det ført til at store ressurser som skulle vært brukt til forebyggende beredskapsarbeid har gått til koronahåndtering. Bare for beredskapskoordinator anslår vi at ca. 1500 arbeidstimer som så langt i den nye kommunen skulle vært brukt til forebyggende beredskapsarbeid har gått tapt. Dette gjør naturlig nok at vi ikke har kommet så langt på alle områder som vi skulle ønsket. Samtidig anser vi det som en riktig prioritering ut fra situasjonen.

Det skal likevel nevnes at det gjennom de siste månedene er igangsatt et omfattende beredskapsarbeid i alle kommunalområdene i kommunen. Spesielt de tre største områdene, Helse og velferd, Oppvekst, samt Næring, plan og teknikk er godt i gang med sitt arbeid. I disse kommunalområdene er det nedsatt flere arbeidsgrupper og det gjennomføres ROS-analyser og utarbeides beredskapsplaner, tiltaksplaner mv. Kommunestyret har etablert et kommunalt beredskapsråd, og det jobbes med en plan for øvelser og oppbygging av beredskapssystemet DSB-CIM.

Vi ser i dette arbeidet at korona-pandemien har gitt oss erfaringer som vi vil ha med oss videre og som vil styrke det øvrige beredskapsarbeidet over tid.

Postadresse
Postboks 34
1861 Trøgstad

Besøksadresse
Rådhusgata 22
1830 Askim

Kontaktinfo
+47 69 68 10 00
post@io.kommune.no
www.io.kommune.no

Foretaksnummer
Org.nr. 920 123 899
EHF-nr. 920 123 899
Kontonr. 3207.29.71298

Med hilsen

Georg Smedhus
rådmann
Indre Østfold kommune

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke underskrift.

Kopi til:
Østre Viken kommunerevisjon IKS

Mottakere:
Østre Viken kommunerevisjon IKS

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 Indre Østfold kommune

- Helhetlig ROS-analyse
- Tiltaksplan utarbeidet etter funn i ROS-analysen
- Elvia – status strømforsyning i Indre Østfold kommune
- Elvia – kartlegging av strømforsyning sykehjem
- Overordnet beredskapsplan
- Smittevernplan
- Avløpshåndtering – AHSA, avløpssamarbeidet mellom Hobøl, Spydeberg og Askim
- ROS-analyse for pandemi barnehage
- Generell handlingsplan for håndtering av pandemi barnehage
- Prosedyre for avviksbehandling for vannverket
- Planstrategi
- Organisasjonsoversikt
- Lokal beredskapsplan for NAV Indre Østfold (Godkjent 05.05.2014)
- Plan for krisekommunikasjon i Indre Østfold (Desember 2019)

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- 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 formålsparagrafen i forskrift om kommunal beredskapsplikt 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 industrivernpliktige bedrifter og dam-eiere. 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. forskriften § 3.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal, ihht. forskriften § 4 minimum inneholde følgende:

- 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 forskriften, 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 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. Dersom evalueringen gir grunnlag for 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 samfunnssikkerhets- 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?

Målsetningen med kommunens overordnede beredskapsplan er å kunne etablere en kriseledelse som raskt kan iverksette nødvendige tiltak og utnytte kommunens samlede ressurser best mulig, for å beskytte liv og helse, miljøet og materielle verdier. Etter at kommunens kriseledelse er satt skal kriseledelsens stab opprette hendelsen i DSB-CIM, og starte loggføring av hendelsen.

Nasjonal veileder «*Koronavirus – beslutninger og anbefalinger*» fra Helsedirektoratet¹⁰ gir 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:

¹⁰ Først publisert 6. mars 2020 – sist faglig oppdatert 27. august 2020.

- 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
- Ha dialog med sine operative ledelser i sykehus, legevakter, fastleger og kommunale institusjoner for oversikt over helsehjelpkapasitet, 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 lokaliteter som 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 sykehuskapasitet, 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 behandlingstiltak, 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.
