

BEREDSKAP

FORUNDERSØKELSE - LØRENSKOG
KOMMUNE

OKTOBER 2020

1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Lørenskog fattet i møte 14.5.2020 (sak 15/20) følgende vedtak:

Kontrollutvalget ber om en forundersøkelse knyttet til området kriseberedskap.

Formålet med denne forundersøkelsen er å gi kontrollutvalget en kort innføring i kommunens beredskapsplikt på et generelt og overordnet nivå, og videre å kartlegge risikoområder innenfor området. På den måten kan kontrollutvalget vurdere den konkrete risikoen i Lørenskog kommune. Risiko kan også handle om den generelle risikoen innenfor et saksfelt. Denne kan være uttrykt fra nasjonalt hold, for eksempel i nasjonal politikk på området, handlingsplaner, forskning og andre dokumenter fra overordnet fagmyndighet. Risikoen bør også ses i sammenheng med hvor vesentlig en eventuell svikt på området vil være.

Samfunnssikkerhet er et bredt begrep som kan defineres på følgende måte:

Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, 19).

Kommunen har en viktig rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet. Den skal utvikle et trygt og robust samfunn, beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB 2015, 5). I praksis betyr dette at kommunen skal ivareta en rekke oppgaver, herunder krisehåndtering, arealplanlegging, helseberedskap og drift av brann- og redningsvesen. Kommunen skal også arbeide for å redusere risiko og sårbarhet i lokalsamfunnet, samt sikre samordning mellom ulike ressurser i en krisesituasjon (Justis- og beredskapsdepartementet 2016, 23).

Flere tidligere forvaltningsrevisjoner viser at kommunene generelt ivaretar beredskap på en god måte (Buskerud kommunerevisjon IKS 2018, Rogaland revisjon IKS 2019, Rogaland Revisjon IKS 2018, Romerike revisjon 2016). Disse undersøkelsene viser også at noen av kommunene kan styrke sin oppfølging innenfor enkelte områder, for eksempel når det gjelder informasjon og opplæring mot alvorlige hendelser ved skolene (Rogaland revisjon IKS 2019, Romerike revisjon 2016).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus¹ gjennomførte tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Lørenskog kommune 24.5.2017. Fylkesmannen konkluderer med at kommunen generelt jobber godt med samfunnssikkerhet og beredskap, og at kommunen har et høyt ambisjonsnivå på dette området. Fylkesmannen trekker frem at kommunen trekker samfunnssikkerhet og beredskap inn i sine planer på en god måte, og videre at risiko- og sårbarhetsanalysen samt vedlegg til arealplanen gir et godt grunnlag for planarbeid og utbygginger. Fylkesmannen viser også til at kommunen har utarbeidet nye

¹ Nå: Fylkesmannen i Oslo og Viken.

beredskapsplaner samt planlegger å gjennomføre en ny risiko- og sårbarhetsanalyse² (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2017, 4).

Denne forundersøkelsen bygger på en analyse av dokumenter som omhandler Lørenskog kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Revisjonen har også gjennomført et telefonintervju med kommunens beredskapskoordinator. Intervjuet er verifisert. Beredskapskoordinatoren har også svart på spørsmål på epost.

Denne forundersøkelsen gjengir først sentrale bestemmelser og anbefalinger når det gjelder kommunens beredskapsplikt. Deretter følger en gjennomgang av hvordan Lørenskog kommune følger opp dette arbeidet. Avslutningsvis presenteres revisjonens oppsummering og konklusjon.

2 Kommunens beredskapsplikt

2.1 Systematisk og helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid

Sivilbeskyttelsesloven (§§ 14 og 15) fastslår at kommunen har en beredskapsplikt. Denne plikten gjelder uavhengig av om kommunen utsettes for uønskede hendelser³ eller ikke, og innebærer følgende:

Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommuner, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1).

Den kommunale beredskapsplikten krever altså at kommunen jobber planmessig⁴, og har gode interne kvalitetssikringsrutiner når det gjelder samfunnssikkerhet⁵. Denne plikten innebærer også at kommunen jobber tverrsektorielt, og legger til rette for samarbeid med andre aktører innenfor

² Fylkesmannen påpeker at kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse fra september 2010 er foreldet. Fylkesmannen mener også at denne risiko- og sårbarhetsanalysen ikke samsvarer med alle punkter i forskrift om kommunal beredskap, herunder kravet om at hver kommune skal ha en egen risiko- og sårbarhetsanalyse.

³ Uønskede hendelser kan være hendelser med store konsekvenser, for eksempel hendelser som berører flere sektorer/ansvarsområder og som krever samordning, hendelser som går utover kommunens kapasitet til håndtering ved hjelp av ordinære rutiner og redningstjeneste og/eller hendelser som skaper frykt eller bekymring i befolkningen (DSB 2015, 19).

⁴ DSB (2018, 14) anbefaler følgende tiltak: kartlegging, oppfølging, gjennomføring og utvikling. Kartlegging viser til arbeidet med en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), og som gir oversikt og kunnskap om risiko og sårbarhet og tiltak for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Oppfølging viser mål og plan for samfunnssikkerhetsarbeidet. Gjennomføring viser til det å sette i verk tiltak, herunder øvet overordnet beredskapsplan. Det siste punktet viser til det å sikre utvikling gjennom oppdatering, evaluering fra øvelser og uønskede hendelser og oppfølging av funn fra tilsyn og forvaltningsrevisjon (jf. Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1-4, 6-8, 10).

⁵ DSB (2018, 13-14) anbefaler følgende tiltak: oversikt og kunnskap, forebygging, beredskap, krisehåndtering og normalisering (jf. Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1-4, 7-8).

samfunnssikkerhet⁶. Dette gjelder også samarbeid med virksomheter lokalisert i kommunen, og som kan ha et ansvar knyttet til kommunens arbeid med samfunnssikkerhet⁷ (DSB 2018,15-16).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap anbefaler at det etableres et kommunalt beredskapsråd. Et slikt beredskapsråd kan legge til rette for samarbeid mellom aktørene. Aktuelle deltakere kan være representanter fra politisk og administrativ ledelse i kommunen, private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører⁸. Beredskapsrådet kan blant annet bidra i arbeidet med en risiko- og sårbarhetsanalyse, overordnet beredskapsplan og øvelser (DSB 2018, 16).

2.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

Sivilbeskyttelsesloven erklærer at kommunen skal utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og en beredskapsplan. Når det gjelder risiko- og sårbarhetsanalysen så skal kommunen vurdere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, sannsynligheten for at disse inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen (Sivilbeskyttelsesloven § 14). Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 skal denne analysen som et minimum omfatte følgende punkter:

- a) Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- b) Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- c) Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- d) Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- e) Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- f) Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger også at kommunen involverer andre aktører i dette arbeidet. Den krever også at kommunen følger opp, oppdaterer og utvikler planen, samt gjør nytte av erfaringer fra evalueringer og øvelser ved å gjøre nødvendige endringer i helhetlig ROS. Helhetlig ROS skal også forankres i kommunestyret. Det vil si at kommunestyret bør involveres i oppstarten av arbeidet med helhetlig ROS og når analysen foreligger. Kommunens politiske og administrative ledelse bør også kommunisere tydelig hva som er akseptabel risiko og sårbarhet, samt målsettinger for å styrke kommunens samfunnssikkerhet (DSB 2018, 19).

DSB har utarbeidet en veileder som gir konkrete anbefalinger til hvordan kommunen kan planlegge, gjennomføre og følge opp arbeidet med helhetlig en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Denne

⁶ Både i kommunen, for eksempel skole, og i stat, for eksempel politiet, Forsvaret og Statens vegvesen.

⁷ For eksempel videregående skoler og andre utdanningsinstitusjoner, transportbedrifter, arrangører, bedrifter som produserer eksplosiver og farlige stoffer med mer. Dersom en uønsket hendelse inntreffer så har disse virksomhetene har et selvstendig ansvar, men kommunen kan bidra i en akutt fase.

⁸ For eksempel eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret.

veilederen presenterer også noen konkrete eksempler, blant annet hva som kan være viktige deler i en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Ifølge forskrift til kommunal beredskap (§ 3) skal kommunen gjøre nytte av helhetlig ROS ved å:

- a) Utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- b) Vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Dette innebærer at kommunen skal utarbeide en plan for oppfølging og en overordnet beredskapsplan. Kommunen kan også følge opp funn fra ROS ved å følge opp krav i særlover⁹, og ved å gjennomføre konkrete tiltak etter eget initiativ. Videre anbefaler Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap at kommunen integrerer arbeidet med samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven. Dette bidrar til å vise hvordan kommunen setter arbeidet med samfunnssikkerhet i sammenheng med andre ansvarsområder (DSB 2018, 22-23).

2.3 Beredskapsplan

Kommunen skal også utarbeide en beredskapsplan¹⁰ (Sivilbeskyttelsesloven § 15). Denne skal bygge på risiko- og sårbarhetsanalysen, og den skal gi oversikt over tiltak for å håndtere slike uønskede hendelser. Videre skal kommunen sikre at beredskapsplanen og en forberedt kriseorganisasjon er tilpasset kommunens samfunnssikkerhetsutfordringer (DSB 2018, 23). Beredskapsplanen skal minimum inneholde følgende elementer:

- a) En plan for kommunens kriseledelse, og som blant annet informerer om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres roller, ansvar og fullmakter.
- b) En varslingsliste med kontaktinformasjon til relevante samfunnssikkerhetsaktører, og som kommunen skal varsle i en krisesituasjon.
- c) En ressursoversikt som informerer om kommunens egne og andre aktørers kompetanse og ressurser ved uønskede hendelser.
- d) Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling.
- e) En plan for kommunikasjon med befolkningen og media og egne ansatte.

Beredskapsplanen kan i tillegg inneholde særskilte prosedyrer eller tiltak som bygger på funn i helhetlig ROS. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018, 24) anbefaler at kommunen samarbeider med andre aktører innenfor samfunnssikkerhet i arbeidet med en beredskapsplan.

⁹ For eksempel brann, helse og sosial og samfunnsplanlegging.

¹⁰ Forskrift for kommunal beredskap § 4 bruker betegnelsen «overordnet beredskapsplan» for å skille denne planen fra kommunens mange fagområder og krav til kommunen om beredskapsplaner. Denne planen skal gjelde på tvers av fagområder (DSB 2018, 23-24).

2.4 Samarbeid mellom kommuner

Det bør etableres samarbeid mellom kommuner når det er hensiktsmessig for å kunne utnytte ressursene best mulig når det gjelder lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. Dette kan være aktuelt for kommuner som har lignende risiko- og sårbarhetsbilder, eller i tilfeller hvor de samme uønskede hendelsene berører flere kommuner. Samtidig skal hver kommune skal ha en egen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan (DSB 2018, 29, jf. Forskrift til kommunal beredskap § 5).

2.5 Oppdatering, opplæring, evaluering og dokumentasjon

2.5.1 Oppdatering og revisjon

Forskrift til kommunal beredskap § 6 krever at risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner (jf. plan- og bygningsloven § 11-4), samt ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap anbefaler også en oppdatering av ROS når evalueringer av øvelser og uønskede hendelser gir grunnlag for dette, samt dersom tilsyn, egenkontroll og forvaltningsrevisjon avdekker at ROS ikke samsvarer med lovpålagte krav (DSB 2018, 30-31).

Kommunens beredskapsplan skal også til enhver tid være oppdatert, og den skal som et minimum revideres årlig. Beredskapsplanen skal informere om hvem som har ansvaret for oppdatering, og dato for siste oppdatering (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6). Videre skal planen oppdateres når ROS eller andre forhold¹¹ gir grunnlag for endringer (DSB 2018, 31).

2.5.2 Øvelser og opplæring

Videre skal kommunen sørge for nødvendig trening og opplæring av beredskapsplanen, samt avdekke eventuelle svakheter. Beredskapsplanen skal øves hvert annet år, og kommunen bør øve på situasjoner som bygger på risiko- og sårbarhetsanalysen. Når valgte situasjoner og form for øvinger tilsier det, skal kommunen øve sammen med andre kommuner og relevante aktører. Hensikten med øvelsene er å sikre læring, forståelse og utvikling¹².

Kommunen har også ansvar for et opplæringssystem som sikrer at alle som får en rolle i en krisehåndtering, har nødvendige kvalifikasjoner til å ivareta sine oppgaver (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7).

¹¹ For eksempel evalueringer av øvelser og uønskede hendelser og ved tilsyn, egenkontroll og forvaltningsrevisjon.

¹² DSB har utarbeidet en veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser som kan støtte kommunene i dette arbeidet (DSB 2016).

2.5.3 Evaluering

I etterkant av øvelser og uønskede hendelser skal kommunen evaluere krisehåndteringen. Den skal også sørge for nødvendige endringer i ROS eller beredskapsplaner når evalueringen gir grunnlag for det (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8). Dette innebærer at kommunen skal legge til rette for å videreutvikle samfunnssikkerhetsarbeidet ved å lære av sine erfaringer (DSB 2018, 32).

2.5.4 Dokumentasjon

Kommunen skal også kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9). Dette innebærer at kommunen skal kunne dokumentere hvordan den følger opp, oppdaterer og videreutvikler de ulike virkemidlene i kommunal beredskapsplikt.

3 Beredskap i Lørenskog kommune

3.1 Oppgaver og ansvar

Lørenskog kommune har en beredskapskoordinator som har ansvar for den daglige ledelsen av kommunens beredskap. Viktige oppgaver er å bistå sektorene med utarbeidelse av beredskapsplaner, revidere overordnede planer, planlegge og gjennomføre beredskapsøvelser samt løpende ajourføre varslingslister. Beredskapskoordinator kaller også inn til møter med beredskapsrådet, og sørger for at møtene blir gjennomført på en effektiv og god måte. Beredskapskoordinatoren inngår i staben til kommunaldirektør for teknisk avdeling.

Beredskapskoordinatoren trekker frem kontinuitetsplaner for å opprettholde og gjenopprette samfunnskritisk virksomhet under en hendelse som en annen viktig beredskapsoppgave. Dette ble tydeliggjort under Covid-19-pandemien. Kommunen utarbeidet kontinuitetsplaner i alle sektorer, og oppdaterte dem underveis. Kommunen opprettet også et eget bemanningskontor for å fordele tilgjengelige ressurser til virksomheter med behov for støtte. Beredskapskoordinatoren mener at det å oppdatere kontinuitetsplaner regelmessig også vil være en viktig oppgave fremover.

Beredskapskoordinatoren beskriver kommunens beredskapsarbeid som godt når det gjelder å utarbeide rutiner og systemer, men at det kan forbedres når det gjelder oppfølging og oppdateringer. Arbeidet med tiltakskort er et eksempel på områder hvor han mener at kommunen kan bli bedre.

Kommunen har etablert et beredskapsråd som skal legge til rette for samarbeid og informasjonsutveksling på dette området (Lørenskog kommune 2017a, 8). Beredskapskoordinator opplyser i epost at flere av virksomhetene det er aktuelt å samarbeide med sitter i kommunens beredskapsråd. Dette gjelder Ahus, Postens Østlandsterminal, Nedre Romerike Brann og Redning (NRBR), politiet, Heimevernet (HV), Sivilforsvaret, Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Sanitetsforeningen. NRBR og politiet deltar også i kommunens beredskapsøvelser når dette er hensiktsmessig. Kommunen har også vært observatør på en beredskapsøvelse på Postens Østlandsterminal. Ifølge beredskapskoordinator møtes beredskapsrådet en gang i året.

Beredskapsrådet har følgende oppgaver:

- Gi gjensidig informasjon om beredskapsforhold.
- Gi råd om beredskapstiltak til besluttsende myndigheter i kommunen.
- Finne felles løsninger og legge til rette for avtaler om beredskapssamarbeid.
- Ta initiativ til forbedring av beredskapen.

Dersom det oppstår uønskede hendelser og/eller kriser som går utover den kapasiteten som sektorene normalt kan håndtere, kan rådmannen aktivere kommunens kriseledelse¹³. Kriseledelsen vil i slike tilfeller ta over den overordnede tverrsektorielle ledelsen.

Kommunen har også opprettet et loggførerteam. Loggførerteamet består av 15-18 personer som har fått opplæring i verktøyet CIM, og som øver regelmessig på sine oppgaver knyttet til loggføring.

3.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse i 2018¹⁴. En arbeidsgruppe ledet av beredskapskoordinator, og med representanter fra ulike sektorer og stabsavdelinger i kommunen¹⁵, utarbeidet analysen (Lørenskog kommune 2018, 4). Beredskapskoordinator opplyser i epost at kommunen hadde planlagt en revisjon av ROS i løpet av 2020, men at arbeidet er utsatt til 2021 på grunn av Covid-19.

Ifølge kommunen bygger ROS-analysen på anbefalingene til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (Lørenskog kommune 2018b, 4-5). Dette kommer blant annet frem ved at kommunen tar utgangspunkt i 22 definerte scenarier. For hvert av scenariene presenterer kommunen følgende:

- Beskrivelse av uønsket hendelse og lokale forhold, herunder årsaker.
- Identifiserte eksisterende tiltak.
- Sannsynlighet etter en skala fra A til E, med begrunnelse.
- Sårbarhetsvurdering.
- Konsekvensutredning, herunder når det gjelder typer konsekvenser for samfunnsverdiene, behov for befolkningsvarsling, behov for evakuering, usikkerhet, styrbarhet, forslag til tiltak og overførbarhet.

Scenarioanalysene gir grunnlag for kommunens risikovurdering, både samlet og for hver av de fire samfunnsverdiene¹⁶. De gir også grunnlag for kommunens vurdering av sårbarhet. ROS beskriver et utbrudd av en pandemisk influensa som den største utfordringen for kommunens samfunnssikkerhet. Denne hendelsen vil blant annet medføre en betydelig økning av behovet for helse- og

¹³ Kriseledelsen ledes av rådmannen. Den består i tillegg av ordfører, som representerer politisk nivå. Videre inngår beredskapskoordinator, alle kommunaldirektører og avdelingsdirektører samt kommunikasjonssjef i kriseledelsen. Lensmannen inviteres inn etter behov.

¹⁴ Jf. vedtak i kommunestyret 13.12.2017 sak 156/17.

¹⁵ Organisasjonsavdelingen, teknisk sektor, kultursektoren, oppvekst- og utdanningssektoren, teknologiavdelingen, helse- og omsorgssektoren.

¹⁶ Liv og helse, stabilitet, natur og miljø og materielle verdier.

omsorgstjenester, samtidig som kapasiteten i disse tjenestene reduseres. Kommunen trekker også frem de uønskede hendelsene større ulykker på kommunikasjonsaksene eller i kjøpesentre og langvarig bortfall av elektrisk kraft og IKT som utfordrende for samfunnssikkerheten (Lørenskog kommune 2018b, 5).

ROS beskriver videre en rekke aktuelle tiltak, både generelle forebyggende tiltak¹⁷ og konsekvensreducerende tiltak¹⁸ (Lørenskog kommune 2018a). ROS konkretiserer videre 15 av disse tiltakene. Dette er tiltak som kan redusere risikoen knyttet til kommunens antatt største utfordringer, og hvor kommunen kan ha en reell styrbarhet (Lørenskog kommune 2018b, 22).

Tabellen under presenterer hvordan Lørenskog ivaretar forskrift om kommunal beredskapsplikt når det gjelder hvilke elementer ROS som et minimum skal inneholde.

¹⁷ Generelle forebyggende tiltak på lang og kort sikt.

¹⁸ Gruppert på både scenario og tema.

Krav til innhold i risiko- og sårbarhetsanalysen	Lørenskog kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse
Risiko- og sårbarhet i kommunen	ROS presenterer et risikobilde for kommunen som bygger på 22 scenarier. Kommunens samlede vurdering er at den er godt forberedt på de uønskede hendelsene som kan ramme kommunen (Lørenskog kommune 2018b).
Relevant risiko og sårbarhet utenfor kommunen	Ifølge ROS er det vurdert om risiko og sårbarhet i nabokommunene direkte eller indirekte kan ramme Lørenskog kommune (Lørenskog kommune 2018b, 4). Beredskapskoordinator opplyser at radioaktiv stråling fra Kjeller i Lillestrøm er det eneste risikoområdet i andre kommuner som også utgjør en risiko for Lørenskog.
Gjensidig påvirkning av risiko- og sårbarhetsfaktorer	Ifølge ROS har kommunen for hvert scenario vurdert om følgehendelser kan øke omfanget og påvirke håndteringen (Lørenskog kommune 2018b, 4).
Kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur	Vedlegg til ROS angir hvilke scenarier som berører kritiske samfunnsfunksjoner (Lørenskog kommune 2018a, 23-26).
Evne til å opprettholde og gjenopprette virksomhet	ROS og vedlegg til ROS beskriver hvordan manglende tilfredsstillelse av grunnleggende behov kan påvirke kommunens stabilitet (Lørenskog kommune 2018b 15-16, Lørenskog kommune 2018a, 16-17). Beredskapskoordinator trekker frem sektorielle kontinuitetsplaner under Covid-19 som et godt og ferskt eksempel på tiltak for å sikre stabilitet.
Behov for befolkningsvarsling og evakuering	Vedlegg til ROS presenterer kommunens vurdering av behov for befolkningsvarsling og evakuering for hvert av scenariene (Lørenskog kommune 2018a).

Beredskapskoordinator opplyser i epost at kommunestyret var involvert i oppstart av arbeidet med ROS¹⁹, og senere behandlet og godkjente den ferdige rapporten²⁰. Ordfører og varaordfører har i tillegg vært orientert underveis. Varaordføreren deltok i det siste prosjektmøtet før rapporten ble ferdigstilt. Han kom med forslag til to ekstra hendelser, og disse ble deretter tatt med i planen.

¹⁹ Møte 13.12.2017 (6.9.2017).

²⁰ Møte 20.6.2018.

Beredskapskoordinatoren beskriver kommunens ROS og overordnede beredskapsplaner som gode og tidsriktige dokumenter. Han trekker frem at de samsvarer med lover og regelverk, og at de er kortfattede. Han legger til at fylkesmannens beredskapssjef ga gode tilbakemeldinger etter tilsynet i 2017.

Ifølge beredskapskoordinatoren er det også et aktivt dokument, ved at kommunen tar utgangspunkt i ROS for å velge ut aktuelle øvelser og utarbeide tiltakskort. Tiltakskortene beskriver hendelser og tiltak, og kommunen har utarbeidet mer enn 30 slike tiltakskort. Sektorene bidrar med å skrive tiltakskort for hendelser som i utgangspunktet rammer deres sektor, men som også krever innsats fra flere sektorer. Beredskapskoordinatoren mener at det gjenstår noe arbeid knyttet til å oppdatere og utarbeide nye tiltakskort²¹. Han legger til at dette blir blant de oppgavene som den nye beredskapskoordinatoren vil prioritere når hun tiltrer stillingen primo oktober 2020.

3.3 Beredskapsplan

Overordnet beredskapsplan består av flere planer, hvor hver plan berører kommunens beredskap for ulike områder²². Det vil si at kommunen har egne planer²³ for mange av elementene som en overordnet beredskapsplan skal inneholde²⁴, slik det kommer frem i tabellen under.

²¹ For eksempel knyttet til jordskjelv.

²² Ordfører, rådmann, beredskapskoordinator, arkivet og sektorene har ett sett av alle beredskapsplaner i papirkopi.

²³ For eksempel når det gjelder drift av evakuerte- og pårørendesenter (Lørenskog kommune 2017b), plan for kriseledelsen (Lørenskog kommune 2017c) og plan for psykososialt kriseteam (Lørenskog kommune 2017d).

²⁴ Jf. Forskrift om kommunal beredskap.

Krav til innhold i beredskapsplanen	Lørenskog kommunes beredskapsplan
Plan for kriseledelse	Kommunen har en plan for kriseledelsen med varslingskort og tiltakslistene. Ved etablering av kriseledelse skal kommunen loggføre og rapportere til Fylkesmannen i henhold til DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal (Lørenskog kommune 2017a, 9).
Varslingsliste	Kommunen har en varslingsliste som inneholder navn og telefonnummer til alle med oppgaver i kommunens krisehåndtering. En gjennomgang og eventuelle endringer i denne listen skal gjøres ved behov, og minst en gang per måned (Lørenskog kommune 2017a, 5, 11).
Ressursoversikt	Kommunen har en oversikt over hovedkapasiteter i og utenfor kommunen som kan brukes i kommunal krisehåndtering (Lørenskog kommune 2017a, 5).
Evakueringsplan	Kommunen har en plan for evakuering og plan for drift av evakuerte- og pårørendesenter som angir (1) ledelse og gjeninnføring av kommunens oppgaver ved evakuering og (2) etablering, ledelse og drift av evakuerte- og pårørendesenter (Lørenskog kommune 2017a, 5).
Plan for krisekommunikasjon	Kommunen har en plan for krisekommunikasjon og befolkningsvarsling som angir informasjonsberedskap ved kriser og rutiner for befolkningsvarsling. Denne planen beskriver kommunens plan for kommunikasjon med egne ansatte, mediene, publikum og samarbeidspartnere i alvorlige situasjoner og kriser (Lørenskog kommune 2018c, Lørenskog kommune 2017a, 5).
Plan for kommunikasjon med befolkningen og media og egne ansatte	Se forrige punkt.

3.4 Samarbeid med andre kommuner

Beredskapskoordinatoren forteller at Lørenskog i liten grad samarbeider med andre kommuner når det gjelder beredskap. Samarbeid med andre kommuner består hovedsakelig av utveksling av observatører under øvelser, og utveksling av dokumenter for å utnytte gode løsninger hos naboene. Lørenskog samarbeider i tillegg med de andre kommunene på nedre Romerike knyttet til et felles

evakuerte- og pårørendesenter (EPS) på Olavsgaard. Beredskapskoordinatorene har hatt en befaring på hotellet, der også rutiner for etablering av EPS ble gjennomgått. For øvrig har kommunene hittil ingen erfaringer knyttet til dette senteret, verken når det gjelder øvelser eller faktisk behov. Ifølge beredskapskoordinatoren er det ingen møter eller erfaringsutveksling med beredskapskoordinatorer i andre kommuner, utover fylkeskommunens møter med kommunenes beredskapskoordinatorer. Han forteller at disse møtene har blitt sjeldnere etter opprettelsen av Viken.

3.5 Oppdatering, opplæring, evaluering og dokumentasjon

Beredskapskoordinator, ROS og overordnet beredskapsplan beskriver kommunens rutiner for oppdatering, opplæring, evaluering og dokumentasjon slik det kommer frem tabellen under.

Krav i forskrift om kommunal beredskap	Rutiner i Lørenskog kommune
Oppdatering	<p>Kommunen opplyser om en årlig gjennomgang av overordnet beredskapsplan. Dette foregår i tilknytning til arbeidet med budsjett- og økonomiplan slik at kommunen kan innarbeide ressursbehovet for beredskapstiltak i økonomiplanen og neste års budsjett. Hovedrevisjon av overordnet beredskapsplan vurderes etter revisjon av kommunens helhetlige ROS hvert fjerde år (Lørenskog kommune 2017a, 6, 11).</p> <p>Ifølge beredskapskoordinatoren oppdaterer kommunen ROS og overordnet beredskapsplan hvert fjerde år. Overordnede temaplaner (kriseledelse, kommunikasjon, evakuering og psykososialt kriseteam) oppdateres årlig. I tillegg skal tiltakskort og sektorenes beredskapsplaner oppdateres regelmessig, fortrinnsvis årlig eller hvert annet år. ROS var planlagt revidert i 2020, men arbeidet har på grunn av Covid-19 blitt utsatt til 2021. I etterkant av dette skal de fleste beredskapsplanene og tiltakskortene oppdateres.</p>
Øvelser og opplæring	<p>Jevnlige beredskapsøvelser på alle nivå skal bidra til å operasjonalisere og videreutvikle beredskapsplanene og forbedre organisasjonen best mulig til å håndtere kriser (Lørenskog kommune 2018b, 5). Videre skal det være en gjennomgang av beredskapsplanen for nytt kommunestyre, ordfører, varaordfører og kommunaldirektør. Årlig dagssamling for loggførere. Årlig kommunal beredskapsøvelse der krisestaben aktiviseres²⁵, samt bordøvelse med kriseledelsen og kommunikasjonsstaben med loggførere hvert kvartal. Videre skal sektorene gjennomføre beredskapsøvelser på en eller flere av sine planer årlig (Lørenskog kommune 2017a, 10-11)²⁶.</p>

²⁵ Når det gjelder kommunens årlige øvelser så har temaene de siste tre årene vært knyttet til fergebrann (i regi av fylket), skolebrann og bortfall av all digital kommunikasjon. Øvelsen «skolebrann» var en ikke-varslet øvelse. Det vil si at de berørte fikk beskjed om at det skal gjennomføres en øvelse i løpet av en periode på 50 dager, men at de ikke fikk beskjed om tidspunktet eller hendelsen før samme dag.

²⁶ Beredskapskoordinator forteller at kommunen ikke har gjennomført noen øvelser i 2020 på grunn av Covid-19. Situasjonen har ført til at kommunen likevel har fått praktisert sin beredskap. Beredskapskoordinatoren

<p>Evaluering</p>	<p>Beredskapskoordinatoren opplyser at kommunen gjennomfører flere evalueringer etter øvelser. Det vil si at deltakerne fyller ut et spørreskjema samme dag, og deretter et mer utfyllende spørreskjema etter noen dager. Han forteller at kommunen bruker disse evalueringene til å utarbeide et oppfølgingsprogram²⁷. Sektorene skal også evaluere øvelser og håndtering av hendelser, og foreta nødvendige forbedrings- og kompetansehevende tiltak (Lørenskog kommune 2017a, 6).</p>
<p>Dokumentasjon</p>	<p>Kommunen har Compilo som internkontrollsystem. Beredskapsplaner samles og vedlikeholdes i dette systemet. Videre benytter kommunen CIM som rapporteringssystem for loggføring, meldingsutveksling og rapportering. Erfaringsrapporter, logger og kopi av meldinger fra kriser og øvelser eksporteres fra CIM til Compilo (Lørenskog kommune 2017a, 4, 11).</p>

4 Revisjonens oppsummering og konklusjon

Denne forundersøkelsen har hatt som mål å kartlegge risikoområder innenfor beredskap i Lørenskog kommune. En gjennomgang kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplaner samt opplysninger fra beredskapskoordinator gir inntrykk av at kommunen jobber systematisk og helhetlig innenfor dette området.

mener at kommunen har håndtert denne situasjonen på en utmerket måte. For eksempel varslet kommuneoverlegen på et tidlig tidspunkt ledelsen om koronaviruset, og kommunen hadde de første møtene om situasjonen i slutten av januar. Kommunen opprettet også raskt et bemanningskontor som holdt oversikt over tilgjengelig personell. I tillegg overførte kommunen utstyr mellom ulike virksomheter etter behov, uten diskusjon om priser eller godtgjørelser. Hans oppfatning er at alle i kommunen har jobbet mot samme mål under pandemien.

²⁷ Dette oppfølgingsprogrammet beskriver hvilke forbedringer kommunen og sektorene kan gjøre, for eksempel knyttet til tiltakskort, rutiner i det daglige arbeidet og opplæring. Det viktigste tiltaket etter den ikke-varslede øvelsen var ifølge beredskapskoordinator at varslingslisten ble mer robust ved å sette opp to stedfortredere for hver nøkkelperson og at ingen skulle ha doble roller i en beredskapssituasjon. Etter den siste øvelsen ble kommunens varslingsliste supplert med bostedsadresse for nøkkelpersoner, slik at det skulle bli lettere å få varslet disse uten tilgang til digitale verktøy.

Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse samt beredskapsplaner følger lovverket når det gjelder hva disse dokumentene minimum skal inneholde. Det betyr at de berører samtlige punkter som er spesifisert i forskrift om kommunal beredskap, enten som en del av disse planene eller i egne planer.

Kommunen viser også til gode rutiner når det gjelder oppdatering, opplæring, evaluering og dokumentasjon av disse dokumentene. Revisjonen legger særlig vekt på opplysninger om regelmessig oppdatering av ROS og beredskapsplaner, samt gjennomføring og evaluering av øvelser. Flere eksempler på gjennomførte tiltak etter øvelser gir inntrykk av at kommunen har en praksis som legger til rette for læring og utvikling.

Undersøkelsen viser at flere av kommunens planer og tiltakskort bør oppdateres. Revisjonen legger til grunn kommunens opplysninger om planlagt oppdatering av ROS og flere beredskapsplaner i 2020 og 2021.

Videre viser informasjonen at kommunen legger til rette for å ivareta sine oppgaver innenfor beredskap ved å legge ansvaret til definerte funksjoner som beredskapskoordinator, beredskapsråd, kriseledelse og loggførerteam. Når det gjelder samarbeid med andre kommuner så er dette hovedsakelig avgrenset til en avtale om et evakuerte- og pårørendesenter. Lite samarbeid med andre kommuner kan sees i sammenheng med at kommunen har identifisert få felles risikoområder.

Jessheim, 1.10.2020

Øyvind Nordbrønd Grøndahl
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kari Tvetbråten
prosjektleder

Litteraturliste

Lover og rundskriv

Lov 25.6.2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt (Forskrift om kommunal beredskapsplikt).

Litteratur

Buskerud kommunerevisjon IKS (2018): *Beredskapsplan 2017*. Drammen kommune. Forvaltningsrevisjon. Januar 2018.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018): *Veileder til forskrift om kommunal beredskap*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016): *Grunnbok: Introduksjon og prinsipper. Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2014): *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2017): *Rapport fra tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Tilsyn i Lørenskog kommune 24. mai 2017. Rapport 29.8.2017.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016): *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Meld. St. 10 (2016-2017).

Lørenskog kommune (2018a): *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse – Vedleggsrapport*. Utkast pr. 22.2.2018.

Lørenskog kommune (2018b): *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse – Hovedrapport*. Publisert 23.2.2018.

Lørenskog kommune (2018c): *Plan for krisekommunikasjon og befolkningsvarsling*. Revisjon 31.8.2018.

Lørenskog kommune (2017a): *Overordnet beredskapsplan*. Vedtatt av kommunestyret 31.5.2017.

Lørenskog kommune (2017b): *Plan for evakuering og drift av evakuerte- og pårørendesenter (EPS)*. Vedtatt av kommunestyret 31.5.2017.

Lørenskog kommune (2017c): *Plan for kriseledelsen*. Vedtatt av kommunestyret 31.5.2017.

Lørenskog kommune (2017d): *Plan for psykososialt kriseteam*. Vedtatt av kommunestyret 31.5.2017.

Rogaland revisjon IKS (2019): *Krisehåndtering og beredskap*. Lund kommune. Juni 2019.

Rogaland revisjon IKS (2018): *Forvaltningsrevisjon av beredskap*. Finnøy kommune. August 2018.

Romerike revisjon IKS (2016): *Beredskap alvorlige hendelser i skolen*. Nittedal kommune. Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 9-2016. November 2016.