



EVALUERING - DELRAPPORT 1 NR. 9-2023

BEREDSKAP FØR COVID-19

LILLESTRØM KOMMUNE

APRIL 2023

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Avgrensninger	1
1.4 Rapportens oppbygning	2
2 Metode og datagrunnlag	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.1.1 Dokumentanalyse	3
2.1.2 Intervjuer	3
2.2 Dataenes pålitelig og gyldighet	3
3 Revisjonskriterier	5
3.1 Kommunens beredskapsplikt	5
3.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)	6
3.3 Beredskapsplaner	6
3.3.1 Overordnet beredskapsplan	6
Plan for krisekommunikasjon	7
Oppdatering, revidering og øving av overordnet beredskapsplan	7
3.3.2 Planer for helseberedskap	8
Helseberedskapsplan	8
Smittevernplan	9
4 Kommunens beredskap før covid-19	10
4.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og beredskapsstrategi	10
Helhetlig ROS	10
ROS for helse- og omsorgstjenestene	12
4.2 Beredskapsplaner	12
4.2.1 Planverk for overordnet beredskap	12
Plan for kommunal kriseledelse	12
Informasjon- og kommunikasjonsplan ved kriser	15
Revidering og oppdatering av overordnet beredskapsplan	16
Kriseøvelse	16

4.2.2	Planer for helseberedskap	17
	Helseberedskapsplan	17
	Smittevernplan	18
4.3	Samordning av beredskapsplaner og beredskapsstrategi	20
	Samordning av beredskapsplaner	20
	Beredskapsstrategi	22
4.4	Beredskapssjefens, kommuneoverlegens og kommunalsjefens egne oppfatninger av om kommunen var forberedt på en pandemi	23
5	Revisjonens vurderinger	24
6	Konklusjon og anbefalinger	26
7	Litteratur og kildeliste	27
8	Vedlegg	29
8.1	Kommunedirektørens høringssvar	29
8.2	Risikomatrise	32
8.3	Tiltakskort for pandemi	33
8.4	Skjematisk oversikt over beredskapsplaner og ROS-analyser	35
	Figur 1: Eksempel på forholdet mellom beredskapsplaner	8
	Figur 2: Oversikt over beredskapsplaner og ROS-analyser i Lillestrøm	20
	Tabell 1: Risiko og sårbarhetsanalyse for Lillestrøm kommune.....	10
	Tabell 2: Planverk for Lillestrøm kommune	13
	Tabell 3: Plan for krisekommunikasjon.....	15

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å evaluere Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien. Evalueringen skal fremheve både positive og negative erfaringer. For å belyse formålet, har revisjonen i denne delrapporten undersøkt i hvilken grad kommunen var forberedt på en pandemi. Undersøkelsen bygger i stor grad på om kommunen hadde på plass planverk i tråd med kommunens beredskapsplikt, før Norge stengte ned 12.3.2020. På dette tidspunktet var Lillestrøm en ny kommune, etter kommunesammenslåingen 1.1.2020. Det var derfor mange nye systemer som skulle læres og tas i bruk, og nye strukturer for samarbeid som skulle etableres blant de ansatte.

Hovedfunn

1. Kommunen hadde en helhetlig ROS og et planverk for overordnet beredskap, men planverket for overordnet beredskap oppfyller ikke minimumskravene i sivilbeskyttelsesloven fullt ut.
2. Kommunen manglet, og mangler fortsatt, en plan for helsemessig og sosial beredskap.
3. Planverket innen beredskap er ikke samordnet, og kommunen mangler en strategi for beredskapsarbeidet.
4. Ikke alle dokumentene innen beredskap var lagret og arkivert slik at de var lett tilgjengelige for de ansatte.

Undersøkelsen viser at kommunen hadde en helhetlig ROS som oppfylte lovkravet til hva analysen minimum skal inneholde. Pandemi var vurdert som en sannsynlig hendelse som kan få en alvorlig konsekvens. Helhetlig ROS anbefalte blant annet at kommunens smittevernplan blir supplert med en kontinuitetsplan, noe som samsvarer med Helsedirektoratets råd. Undersøkelsen viser også at kommunen hadde ROS-analyser på organisatorisk nivå under kommunedirektøren. Kommunen manglet en samlet ROS-analyse for helse- og omsorgstjenestene. Etter revisjonens vurdering hadde kommunen i det alt vesentligste på plass en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som oppfyller lovkrav.

Kommunen hadde flere dokumenter som beskriver kommunens overordnede beredskap. For eksempel hadde kommunen en plan for kommunens kriseledelse, plan for evakuering og plan for krisekommunikasjon. Kommunen hadde også enkelte dokumenter i beredskapssystemet CIM, for eksempel varslingsliste og plan for befolkningsvarsling. I undersøkelsen kommer det imidlertid frem at kommunen ikke hadde på plass noen ressursoversikt i CIM, og at kommunen har tatt et strategisk valg om at overordnet beredskapsplan ikke skal inneholde ressursoversikt. Kommunens planverk for krisekommunikasjon beskriver seks av områdene som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler. Videre beskriver planverket delvis to av områdene, mens to av områdene beskrives ikke i planverket. Undersøkelsen viser også at kommunen hadde gjennomført en øvelse før pandemien brøt ut, og at øvelsen ifølge beredskapssjefen bidro til at kriseledelsen fungerte godt. Etter revisjonens vurdering hadde kommunen langt på vei et planverk for overordnet beredskap som oppfylte lovkrav.

Kommunen manglet en overordnet helseberedskapsplan da pandemien brøt ut, og kommunen mangler fortsatt en plan for helsemessig og sosial beredskap. Kommunen hadde en smittevernplan som ifølge kommuneoverlegen var god, men ikke relevant for koronapandemien. Videre hadde kommunen ingen kontinuitetsplaner, men fikk dette raskt på plass i mars 2020. Revisjonen mener undersøkelsen viser at kommunen i for liten grad hadde planer for helseberedskap ved utbruddet av covid-19. Revisjonen vil trekke frem at kommunen ifølge helseberedskapsloven skal ha en plan for helseberedskap. Denne planen skal bidra til at kommunen ivaretar sine oppgaver med å verne befolkningens liv og helse under krig og ved kriser og katastrofer.

Undersøkelsen viser at flere av dokumentene innen beredskap ikke var samordnet. Det kommer også frem at kommunen ikke hadde en fullstendig oversikt over hvilke dokumenter som var på plass, og hvilke som manglet. Kommunen har startet arbeidet med å kartlegge dokumenter, men dette er ikke ferdigstilt. Kommunedirektøren ga i 2021 sin tilslutning til en plan for å utarbeide en beredskapsstrategi. Kommunen er forsinket i arbeidet med beredskapsstrategien.

Undersøkelsen viser videre at kommunen i det alt vesentligste har sendt dokumentene som revisjonen har bedt om. Samtidig kommer det frem at kommunen har hatt vanskeligheter med å framskaffe noe av dokumentasjonen til undersøkelsen. Dette gjelder for eksempel beredskapsplaner og rutiner for smittevern. Det kommer også frem at dokumentene har vært lagret på ulike steder, herunder på ansattes egne områder. Etter revisjonens vurdering førte dette til at kommunen ikke oppfylte fullt ut kravet om et systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet. Det framstår noe uklart for revisjonen hvorvidt alle aktuelle beredskapsdokumenter i dag er samordnet i kvalitetssystemet Samsvar. Revisjonen vil påpeke betydningen av gode rutiner og praksis for å sikre at dokumenter lagres og samordnes på en hensiktsmessig måte.

I forbindelse med høringsrunden har kommunen gitt noen tilbakemeldinger på faktagrunnlaget. Tilbakemeldingene er innarbeidet i rapporten.

På bakgrunn av undersøkelsen, er følgende revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør sikre at

1. det utarbeides en ressursoversikt som inngår i planverket for overordnet beredskap.
2. det utarbeides en plan for helsemessig og sosial beredskap.
3. planverket innen beredskap er samordnet.
4. alle dokumenter innen beredskap er lagret og arkivert slik at alle som trenger dokumentene har tilgang.

25. april 2023

Øyvind N. Grøndahl
Avdelingsleder forvaltningsrevisjon

Kristin Fragell Lillevold
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Revisjonen har mottatt høringsuttalelse fra kommunedirektøren 21.3.2023. Kommunedirektøren skriver at hun er glad for at revisjonen ser at kommunen hadde de grunnleggende elementene innen beredskap på plass. Det kommer også frem at de ekstraordinære kravene som pandemien stilte, gjorde det riktig å prioritere utarbeidelse av kontinuitetsplaner og beredskap for helsetjenestene under den pågående pandemien, heller enn generelle beredskapsplaner og strategi for kommunens beredskapsarbeid. Videre skriver hun at det å vente med fullføringen av alle elementer i Lillestrøm kommune sin beredskap til etter pandemien, har vært en nødvendig og bevisst prioritering, og å bruke evalueringsrapporten og anbefalingene som gis her er et naturlig utgangspunkt. Hun mener også at evalueringen kommer samtidig med revideringen av kommunens helhetlige ROS-analyse, og til sammen danner dette et solid utgangspunkt for å fullføre arbeidet med Lillestrøm kommune sitt beredskapssystem.

Høringsuttalelsen gjengis i sin helhet i vedlegg 8.1.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

10.11 2021 vedtok kommunestyret i Lillestrøm (Sak 167/21) å be kontrollutvalget om å igangsette en evaluering av Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien. Kontrollutvalget i Lillestrøm bestilte 23.11.2021 en evaluering av Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien fra Romerike Revisjon IKS (Sak 54/21).

1.2 Formål og problemstillinger

Det overordnede formålet er å evaluere Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien.

Sentrale temaer for evalueringen er pandemiberedskap, smittevern og vaksinerings, tjenester til sårbare grupper og pandemiens konsekvenser for ansatte. For alle temaene har evalueringen som mål å fremheve både positive og negative erfaringer.

Evalueringen svarer på fire overordnede problemstillinger:

1. Hvor godt var Lillestrøm kommune forberedt på å møte en pandemi?
2. Hvordan har Lillestrøm kommune ivaretatt smitteverntiltak og vaksinerings?
3. Hvordan har Lillestrøm kommune håndtert tjenesteproduksjonen under pandemien?
4. Hvilke konsekvenser hadde pandemien og smitteverntiltakene for ansattes arbeidssituasjon?

Denne delrapporten tar for seg problemstilling 1 som gjelder kommunens arbeid for å ha en beredskap for en pandemi. De tre andre problemstillingene besvares i egne delrapporter.

1.3 Avgrensninger

Beredskap er definert som planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte. Kommunens arbeid før en krise eller uønsket hendelse oppstår, kan påvirke dens evne til å møte slike hendelser. Problemstillingen er derfor avgrenset til å undersøke kommunens arbeid med pandemiberedskap, før Norge stengte ned 12. mars 2020 på grunn av covid-19.¹ På dette tidspunktet var Lillestrøm en ny kommune, etter kommunesammenslåingen 1.1.2020. I den grad rapporten beskriver dokumenter og aktiviteter etter denne dato, er det for å vise til erfaringer fra kommunens håndtering av nedstengningen og hva som er status i dag.

¹ Kommunen hadde de første smittetilfellene tidligere enn 12. mars 2020.

1.4 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver bruk av metode og gjennomføring. Kapittel 3 gir en samlet fremstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. Kapittel 4 redegjør for fakta knyttet til kommunens beredskap før pandemien brøt ut. Kapittel 5 presenterer rapportens vurderinger. Kapittel 6 presenterer konklusjon og anbefalinger. I sammendraget innledningsvis i rapporten framstilles rapportens hovedfunn og revisjonens anbefalinger. Her gjengis også kort kommunedirektørens uttalelse til rapporten, som også er lagt ved rapporten i sin helhet.

2 METODE OG DATAGRUNNLAG

Undersøkelsen er gjennomført henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en gjennomgang av metodene som er benyttet og en vurdering av undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer. Perioden for datainnsamling har vært fra juni 2022 til februar 2023.

2.1.1 Dokumentanalyse

Revisjonen foretok dokumentbestilling 30.05.22, og har i flere omganger mottatt dokumentasjon fra administrasjonen. Administrasjonen har blant annet delt dokumenter med revisjonen gjennom en egen kanal i Teams. Administrasjonen har i tillegg ettersendt dokumenter på e-post. Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon vi er blitt oversendt, og analysert disse opp mot revisjonskriteriene.

Skriftlig dokumentasjon er en viktig kilde for informasjon om kommunens rutiner og praksis og utgjør en stor del av datagrunnlaget for denne undersøkelsen.

2.1.2 Intervjuer

Revisjonen har intervjuet beredskapssjef, kommunalsjef for helsetjenester til voksne² og kommuneoverlegen.

Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det i forkant av intervjuene ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål. Det ble i etterkant skrevet referat fra intervjuene som er brukt som datagrunnlag i rapporten. Intervjureferatene er verifisert.

Beredskapssjefen har også svart skriftlig på e-post på spørsmål fra revisjonen. Disse svarene inngår i datagrunnlaget.

2.2 Dataenes pålitelig og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

² Per 12.3.2020.

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet som er omfattet av en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25.6.2010 nr. 45
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24. juni 2011 nr. 30
- Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) av 23.6.2000 nr. 56
- Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) av 5.8.1994 nr. 55
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) av 24.6.2011 nr. 29
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22.8.2011 nr.894
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022) Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021) Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020) Veileder i kontinuitetsplanlegging
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) Veileder krisekommunikasjon
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Helsetilsynet (2019) Veileder for felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap

3.1 Kommunens beredskapsplikt

Sivilbeskyttelsesloven (§§ 14 og 15) fastslår at kommunen har en beredskapsplikt. Denne plikten gjelder uavhengig av om kommunen utsettes for uønskede hendelser³ eller ikke. I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1 står 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.

Forskriften understreker at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være helhetlig og systematisk. Dette innebærer at kunnskap om og oversikt over risiko og sårbarhet følges opp gjennom forebygging og

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 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2021).

beredskap. Dette kan gjennomføres på ulike måter, for eksempel ved å utarbeide en beredskapsstrategi.

3.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

I henhold til sivilbeskyttelsesloven § 14 skal kommunen utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). I arbeidet med ROS skal kommunen vurdere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, sannsynligheten for at disse inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. 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.

I tillegg til en helhetlig ROS, skal kommunen også ha en samlet ROS-analyse for helse- og omsorgstjenestene, inkludert miljørettet helsevern, smittevern og eksterne hendelser.⁴ Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) definerer nødvendige helse- og omsorgstjenester som en kritisk samfunnsfunksjon. For helseberedskapen skal det legges vekt på kommunens plikt til å kunne yte nødvendig helsehjelp i kriser, ved katastrofer og i krig. Dermed er resultater fra ROS for helseberedskapen en viktig informasjonskilde for helhetlig ROS, og helhetlig ROS er en viktig informasjonskilde for ROS for helseberedskapen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2022, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Helsetilsynet 2019).

3.3 Beredskapsplaner

3.3.1 Overordnet beredskapsplan

Sivilbeskyttelsesloven § 15 fastslår at kommunen skal utarbeide en beredskapsplan.⁵ Beredskapsplanen skal bygge på risiko- og sårbarhetsanalysen, og den skal gi oversikt over tiltak for å håndtere uønskede hendelser. 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.

⁴ Det er ulike krav for ROS i helseberedskapen og kommunal beredskapsplikt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Helsetilsynet 2019).

⁵ 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 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2021).

- b) En varslingsliste med kontaklinformasjon 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.

Plan for krisekommunikasjon

DSB har utarbeidet en veileder for krisekommunikasjon. DSB anbefaler at kommunikasjonsplanen som et minimum beskriver følgende områder:

- Mål og prinsipper for virksomhetens krisekommunikasjon.
- Ansvar, roller, funksjoner og oppgavefordeling for alle som skal jobbe med krisekommunikasjon.
- Ansvar og roller til viktige bidragsyttere, eks. sentralbord og personalavdeling.
- Kommunikasjonsstabens organisering i forhold til resten av kriseorganisasjonen.
- Hvem som skal være talspersoner overfor mediene.
- Definerte målgrupper og kanaler for å nå disse.
- Hvilke andre virksomheter man bør samordne og koordinere med vedrørende kommunikasjonsprodukter.
- Teknisk utstyr, stabslokale og alternative møtesteder.
- Vaktplaner og turnus, samt hvem som har kompetanse og opplæring til eventuelt å kunne bistå kommunikasjonsstaben i deres oppgaver.
- Bakgrunnsinformasjon som kan forberedes i forkant (eksempelvis foto, kart, statistikk og grafikk).

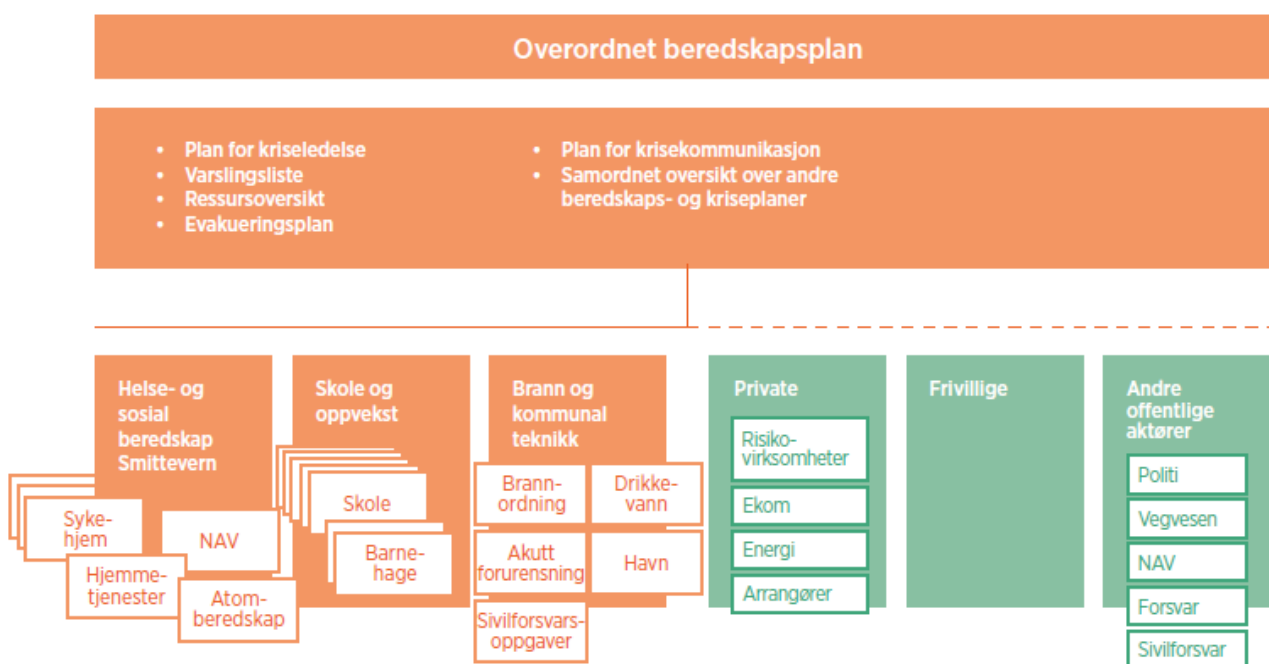
DSB anbefaler også at planen for krisekommunikasjon beskriver hvordan den er forankret og koblet til virksomhetens øvrige kriseplanverk, samt har en oversikt over roller og ansvar til viktige bidragsyttere (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2016).

Oppdatering, revidering og øving av overordnet beredskapsplan

Videre skal beredskapsplanen være oppdatert og revideres minst en gang i året. Kommunen skal også sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler at den overordnede beredskapsplanen er utarbeidet i sammenheng med beredskapsplaner innen ulike fagområder (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2021).

Figuren under illustrerer forholdet mellom overordnet beredskapsplan og et utvalg andre beredskapsplaner innen ulike fagområder.

Figur 1: Eksempel på forholdet mellom beredskapsplaner

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018

Kommunen kan også utarbeide kontinuitetsplaner. En kontinuitetsplan er en plan for hvordan virksomheten skal ivareta sine leveranser ved høyt personellfravær eller ved bortfall av andre innsatsfaktorer virksomheten er avhengig av. Som regel er dette et hendelsesspesifikt dokument som konkretiserer hvordan virksomheten organiserer seg. Dette skiller seg fra en beredskapsplan, som er mer utadrettet ved at den beskriver samhandling med eksterne aktører før, under og etter en hendelse. Veilederen til DSB beskriver ikke forholdet mellom beredskapsplan og kontinuitetsplan (DSB 2020 og 2021). DSB skriver i en e-post 7.3.2023 til revisjonen at hovedregelen er at kontinuitetsplanen er et supplement til beredskapsplanen. DSBs syn er at kontinuitetsplaner ikke kan erstatte underliggende kommunale beredskapsplaner.

3.3.2 Planer for helseberedskap

Kommunene skal bidra til å verne befolkningens liv og helse, samt bidra til at befolkningen tilbys nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester i krise og katastrofe, og under krig, jf. helseberedskapsloven § 1.

Denne undersøkelsen avgrensner planer for helseberedskap til å gjelde helseberedskapsplan og smittevernplan.

Helseberedskapsplan

Helse- og omsorgstjenesteloven § 5-2 pålegger kommunen å utarbeide beredskapsplan for sin helse- og omsorgstjeneste i samsvar med helseberedskapsloven. Formålet med helseberedskapsloven er

å verne befolkningens liv og helse, og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen blant annet ved kriser.

Ifølge helseberedskapsloven § 2-2 skal helseberedskapsplanen omfatte de helse- og omsorgstjenester eller sosialtjenester som kommunen er ansvarlig for. Videre skal kommunen utarbeide en beredskapsplan for miljørettet helsevern, jf. folkehelseloven § 3. Kommunen skal videre samordne helseberedskapsplanen med kommunens øvrige planer.

Smittevernplan

Smittevernloven har som formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer, og hindre at sykdommer overføres i befolkningen. Loven skal sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter iverksetter nødvendige tiltak og samordner sitt smittevernarbeid. Kravet om en kommunal plan for smittevern følger av smittevernloven § 7-1 tredje ledd, hvor det framgår at «tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført skal utgjøre et eget område i planen for kommunens helse- og omsorgstjeneste».

Problemstilling	Revisjonskriterier
<p>Hvor godt var Lillestrøm kommune forberedt på å møte en pandemi?</p>	<p>Kommunen skal ha:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) som oppfyller lovkrav. ➔ en overordnet beredskapsplan som oppfyller lovkrav, herunder <ul style="list-style-type: none"> ○ en plan for krisekommunikasjon, i henhold til anbefalingene til DSB. ➔ planer for helseberedskap, herunder: <ul style="list-style-type: none"> ○ Helseberedskapsplan ○ Smittevernplan ➔ et systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet, for eksempel en beredskapsstrategi.

4 KOMMUNENS BEREDSKAP FØR COVID-19

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvor godt forberedt kommunen var på å håndtere en pandemi. Vi legger vekt på kommunens planverk innen beredskap.

Problemstilling	Revisjonskriterier
Hvor godt var Lillestrøm kommune forberedt på å møte en pandemi?	<p>Kommunen skal ha:</p> <ul style="list-style-type: none"> → en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) som oppfyller lovkrav. → en overordnet beredskapsplan som oppfyller lovkrav, herunder <ul style="list-style-type: none"> ○ en plan for krisekommunikasjon, i henhold til anbefalingene til DSB. → planer for helseberedskap, herunder: <ul style="list-style-type: none"> ○ Helseberedskapsplan ○ Smittevernplan → et systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet, for eksempel en beredskapsstrategi.

4.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og beredskapsstrategi

Helhetlig ROS

Kommunen utarbeidet en helhetlig ROS-analyse i 2018, og den består av to delrapporter. Delrapport 1 er en hovedrapport og delrapport 2 er en underlagsrapport. Hovedrapporten oppsummerer risikobildet, beskriver enkelte særskilte utfordringer og anbefaler risikoreducerende tiltak. Underlagsrapporten gjengir lovkrav og andre overordnede føringer, analysemetoder og analyser av uønskede hendelser (Lillestrøm kommune 2018a og 2018b).

Tabellen under viser en oversikt over hvilke av de lovpålagte områdene som beskrives i helhetlig ROS.

Tabell 1: Risiko og sårbarhetsanalyse for Lillestrøm kommune

Område	Beskrives i planen	Kommentar
Risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen	Ja	Omtaler blant annet sykdom, flom, skred, strømbrydd, IKT og infrastruktur. ROS-analysen trekker frem god informasjonsberedskap og gode verktøy og planer for befolkningsvarsling som eksempler på oppfølgingstiltak.

Tabell 1: Risiko og sårbarhetsanalyse for Lillestrøm kommune

Risiko og sårbarhet utenfor kommunens	Ja	Berører for eksempel terrorhandlinger og atomulykker. ROS-analysen fremhever blant annet betydningen av øvelser og gode nettverk med blant annet statlige aktører og andre kommuner.
Utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur	Ja	Beskriver blant annet strøm, telekommunikasjon, IKT-systemer og vannforsyning. ROS-analysen beskriver blant annet at det er svært krevende å etablere reserveløsninger for vannforsyning.
Evne til å opprettholde og gjenoppta virksomhet	Ja	Viser til at grunnberedskapen skal sikre et rammeverk for å håndtere hendelser. Kriseledelsen vil ha en viss evne til å iverksette de grep som kreves. ROS-analysen anbefaler blant annet at opplæring og øving av stedfortredere får høyere prioritet.
Befolkningsvarsling og evakuering	Ja	Viser til befolkningsvarsling gjennom sivilforsvarssirener og SMS. ROS-analysen anbefaler at kommunen vurderer anskaffelse av ytterligere løsninger for telefoni og eventuelt internett. Når det gjelder evakuering, viser ROS til at kommunene har inngått avtale om, og laget planverk for et felles Evakuert- og pårørendesenter (EPS) på Olavsgaard. ROS-analysen anbefaler at kommunen prioriterer utarbeidelse av egen plan for evakuering, og at denne gir nærmere føringer både for hvordan Lillestrøm kommune skal bruke EPS og hvordan mindre evakueringssituasjoner kan løses lokalt.

Kilde: Lillestrøm kommune 2018a og 2018b

I arbeidet med ROS har kommunen analysert og klassifisert 21 enkelthendelser. Kommunen har oppsummert analysene ved å plassere dem i en risikomatrix som skiller mellom røde, gule og grønne hendelser, se vedlegg 8.1.⁶ En av enkelthendelsene gjelder pandemi. Kommunen har i risikomatriksen vurdert pandemi som en sannsynlig hendelse som kan få en alvorlig konsekvens. Helhetlig ROS beskriver følgende:

Men det finnes også hendelser og scenario som selv den beste ledelse har problem med å takle. Av de analyserte hendelsene er pandemi den som setter kommunens evne til å opprettholde virksomheten på størst prøve. En pandemi kan slå ut store deler av kommunens arbeidsstyrke – og faste kriseledelse, samtidig som behovet for tjenester er vesentlig større enn vanlig (Lillestrøm kommune 2018a, s12).

⁶ Fargeskalaen er en vurdering av sannsynlighet for at en hendelse oppstår og mulige konsekvenser. For eksempel er alle hendelsene som kan få en svært alvorlig hendelse i kategorisert i rød sektor.

Videre anbefaler ROS-analysen at kommunens smittevernplan blir supplert med en kontinuitetsplan⁷ som gir rammer for hvordan kommunens tjenesteproduksjon skal organiseres under en pandemi. ROS-analysen anbefaler videre at kontinuitetsplanen samsvarer med Helsedirektoratets råd, og at arbeidet med kontinuitetsplanen må prioriteres (Lillestrøm kommune 2018a).

ROS for helse- og omsorgstjenestene

Oversendte dokumenter fra kommunen viser at kommunen hadde på plass risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) for tjenesteområder på nivå 2⁸ før pandemien brøt ut. Beredskapssjefen opplyser i e-post 27.2.2023 at planene er utarbeidet i Risk Manager. Han forklarer at det er krevende å fastsette dato for dokumentene, ettersom de kan oppdateres kontinuerlig. Han legger til at disse ROS-analysene i all hovedsak ble utarbeidet i prosjektkommuneperioden⁹. Han skriver også at kommunen ikke har kjørt noen større revisjon av ROS-analysene på nivå 2 etter 2020. Han forklarer at det er flere grunner til det, blant annet pandemien og overgang til nytt kvalitetssystem¹⁰.

Kommunen hadde utarbeidet en ROS-analyse på nivå for helse og mestring før pandemien brøt ut (Lillestrøm kommune 2019e). Beredskapssjefen forteller i intervju at kommunen manglet ROS for enkelte enheter, for eksempel skoler. Han trekker også frem at dokumentene ikke var samordnet.

4.2 Beredskapsplaner

4.2.1 Planverk for overordnet beredskap

Plan for kommunal kriseledelse

Kommunen hadde utarbeidet en plan for kommunal kriseledelse før pandemien brøt ut. Planen er datert 7. februar 2020, og er en revidert versjon av planen som er datert 17.11.2019.

⁷ DSB definerer kontinuitet som evnen til å sikre løpende produksjon og levering av varer og tjenester. DSB anbefaler at man også vurderer evnen til å opprettholde kvaliteten på varer og tjenester i arbeidet med en kontinuitetsplan (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2020).

⁸ Tjenestnivå 2 viser til organisasjonsnivået under kommunedirektøren, for eksempel oppvekst, helse og mestring, kultur, miljø og samfunn, organisasjon og utvikling, økonomi og digitalisering.

⁹ Perioden med forberedelser til opprettelsen av Lillestrøm kommune, det vil si i 2018 og 2019.

¹⁰ Kommunen skal bytte kvalitetssystem fra Risk Manager til Samsvar.



Kilde: Lillestrøm kommune 2020a

Beredskapssjefen forklarer i intervju at overordnet beredskapsplan ikke bør beskrive detaljer i tiltak som ikke tilhører kriseledelsens ansvarsområder. Dette gjelder blant annet tjenester som kun skal gjennomføres ved særskilte behov, for eksempel det å forsterke en flomvoll eller opprette en teststasjon. Slike beredskapstiltak bør beskrives i beredskapsplanene til de tjenestene som skal utføre tiltakene. Beredskapssjefen forteller videre at Lillestrøm generelt fulgte råd fra nasjonale myndigheter under pandemien.

Tabellen under viser en oversikt over kommunens planverk for de ulike områdene innen kommunal beredskapsplikt.

Tabell 2: Planverk for Lillestrøm kommune

Område	Beskrives i planverket	Kommentar
Plan for kommunens kriseledelse	Plan for kommunal kriseledelse	Plan for kommunal kriseledelse presenterer et organisasjonskart og beskriver medlemmenes roller og oppgaver. Beredskapsrådet er ikke etablert, men planen beskriver hvilken rolle beredskapsrådet skal ha (Lillestrøm kommune 2020a).

Tabell 2: Planverk for Lillestrøm kommune

Varslingsliste med kontaktinformasjon	Varslingsliste i CIM ¹¹ .	Revisjonen har mottatt et uttrekk av samtlige kontaktpersoner kommunen har lagret i CIM. Denne er filen er oppdatert 27.2.2023. Beredskapssjefen skriver i e-post 27.2.2023 at det er siste oppdatering som vises i CIM. Listen viser kontaktpersoner til aktører i kommunen, statlige aktører, interkommunale selskap og private aktører. Noen av personene lå ifølge beredskapssjefen inne i mars 2020. Revisjonen har også mottatt en skjermdump som viser hvilke varslingslister kommunen har i dag.
Ressursoversikt	Plan for kommunal kriseledelse viser til CIM. Kommunen har ikke dokumentert noen ressursoversikt.	Revisjonen har ikke mottatt noen ressursoversikt datert før 12.3.2020. Beredskapssjefen opplyser i e-post 27.2.2023 at kommunen forholder seg til kontaktpersoner og ordinære fagsystem. Kommunen har ingen lister over ressurspersoner i det overordnede beredskapsplanverket. Han forklarer at dette er et strategisk valg for å unngå dobbelt arbeid med bokføring og oppdatering.
Evakueringsplaner	Plan for kommunal kriseledelse og plan for evakuerte- og pårørendesenter.	Plan for kommunal kriseledelse viser til evakueringsplaner for de ulike virksomhetene. Planen gir også en overordnet beskrivelse av evakuering og etablering av evakuerte og pårørendesenter (EPS). Lillestrøm er vertskommune for avtalen med Olavsgaard (Lillestrøm kommune 2020a). Kommunen har også en egen plan for EPS på Olavsgaard hotell (Skedsmo kommune 2017).
Plan for befolkningsvarsling	Tiltakskort i CIM.	Kommunen har utarbeidet et tiltakskort i CIM som beskriver rutiner for gjennomføring av lokasjonsbasert befolkningsvarsling (Lillestrøm kommune 2019d).
Plan for kommunikasjon	Plan for krisekommunikasjon.	Plan for kommunal kriseledelse beskriver at det kun er ordføreren eller andre som er utpekt av kriseledelsen som uttaler seg til media, samt mål for informasjon- og kommunikasjonsarbeidet. Plan for krisekommunikasjon gir en mer utfyllende beskrivelse av området, se tabell 3.

Tabellen viser at kommunen hadde flere dokumenter som dekker de fleste områdene innen kommunal beredskapsplikt. Dokumentene bestod av plan for kommunal kriseledelse samt planer for etablering av evakuerte og pårørendesenter (EPS) og krisekommunikasjon. Kommunen hadde også varslingsliste med kontaktinformasjon og plan for befolkningsvarsling lagret i CIM. Beredskapssjefen

¹¹ Kriseledelsen, krisestaben og kommunikasjonsstaben skal bruke beredskapssystemet CIM til loggføring, internvarsling, meldinger og situasjonsrapporter (Lillestrøm kommune 2020a).

opplyser i e-post 27.2.2023 at CIM er et dynamisk verktøy, og at det er vanskelig å hente ut visse typer informasjon slik den forelå i mars 2020. Det gjelder særlig ressurs- og personelloversikter. Han legger til at det er enklere å hente ut planer, tekstdokumenter og tiltakskort. Revisjonen har fått ettersendt planer, tekstdokumenter og tiltakskort som det har vært mulig å hente ut. Revisjonen har ikke mottatt noen ressursoversikt.

Kommunen har en egen plan som beskriver informasjon og kommunikasjon ved kriser, se under. Plan for kommunal kriseledelse er avgrenset til å beskrive hvem som uttaler seg til media og mål for informasjon- og kommunikasjonsarbeidet.

Informasjon- og kommunikasjonsplan ved kriser

Som nevnt over, har kommunen utarbeidet en egen plan for krisekommunikasjon. Tabellen under presenterer hvilke av områdene som DSB har anbefalt som beskrives i kommunens kommunikasjonsplan (Lillestrøm kommune 2019c).

Tabell 3: Plan for krisekommunikasjon

Område	Beskrives i planen	Kommentar
Mål og prinsipper	Ja	Skal gi innbyggerne direkte, fortløpende informasjon, skape forutsigbarhet, bruke nettverk for å få innspill og oversikt og hindre dobbeltkrise.
Ansvar, roller, funksjoner og oppgavefordeling	Ja	Beskriver tiltak når kriseledelsen settes, og hvilket ansvar politiet har. Beskriver også organisering av informasjons- og kommunikasjonsarbeidet, og hovedoppgaver til kommunikasjonsstaben. Egen beskrivelse som gjelder ved opprettelse av EPS.
Ansvar og roller til viktige bidragsyttere	Ja	Beskriver støtte fra servicetorget, herunder sentralbord og merkantil støtte. Beskriver også støttepersoner fra ulike sektorer.
Kommunikasjonsstabens organisering	Ja	Kommunikasjonsavdelingen ivaretar det operative informasjonsarbeidet. Rolleavklaring innad i kommunikasjonsavdelingen inngår ikke i dette dokumentet.
Talspersoner overfor mediene	Ja	Ordfører.
Målgrupper og kanaler for å nå disse	Delvis	Beskriver aktuelle mediekanaler, men definerer ikke ulike målgrupper.
Andre virksomheter man bør samordne og koordinere med	Nei	Beskriver ikke andre aktuelle virksomheter.
Teknisk utstyr, stabslokale og alternative møtesteder	Delvis	Beskriver ulike steder hvor informasjons- og kommunikasjonsfunksjoner etableres. Det skal tilrettelegges for at media får gode arbeidsforhold. Teknisk utstyr er ikke spesifisert.

Tabell 3: Plan for krisekommunikasjon

Vaktplaner og turnus, samt hvem som har kompetanse og opplæring til å bistå	Ja	Kontinuitetsplan for kommunikasjonsavdelingen beskriver blant annet hvem som har kompetanse, og hvem som kan tilegne seg kompetanse innen ulike områder. Planen beskriver også hvem som har erfaring med krisekommunikasjon, faste stedfortredere og hvem som kan bytte på å være til stede ved fravær. Eksempel på bemanningsplan er ikke ferdigstilt (Lillestrøm kommune 2020c).
Bakgrunnsinformasjon som kan forberedes i forkant	Nei	Ingen bakgrunnsinformasjon.

Kilde: Lillestrøm kommune 2019c

Gjennomgangen av planen for krisekommunikasjon viser at den beskriver seks av områdene som DSB anbefaler. Videre beskriver planen delvis to av områdene, mens to av områdene beskrives ikke i planen.

Informasjon- og kommunikasjonsplanen skal ligge i CIM og Risk Manager, slik at den er tilgjengelig for alle som er involvert i informasjonsarbeidet. Planen beskriver ikke hvordan den er forankret og koblet til virksomhetens øvrige kriseplanverk (Lillestrøm kommune 2019c).

Revidering og oppdatering av overordnet beredskapsplan

Videre står det i overordnet beredskapsplan at den skal oppdateres ved behov, og at det skal gjennomføres en årlig hovedrevisjon innen utgangen av januar. Kontakt-/ressursoversikter og varslingslister i CIM skal alltid være oppdatert (Lillestrøm kommune 2020a).

Kommunen reviderte overordnet beredskapsplan 8.2.2022. Denne versjonen presenterer blant annet en endret skjematisk fremstilling av planverket. For eksempel viser skjemaet flere planer innen overordnet beredskap, som atomberedskapsplan og evakueringsplan, se vedlegg 8.3 (Lillestrøm kommune 2022).

Kriseøvelse

Plan for kommunal kriseledelse viser til kravet om kommunal beredskapsplikt, for eksempel øvelser. I intervju forteller beredskapssjefen at kommunen gjennomførte en kriseøvelse i 2019, der scenariet var en skogbrann på Asak. Kommunen har skrevet en evalueringsrapport etter øvelsen (Lillestrøm kommune 2020a og 2019b).

Ifølge beredskapssjefen var erfaringer fra øvelsen gull verdt da pandemien oppstod. For eksempel justerte kommunen sammensetningen av krisestaben ved å invitere representanter fra fagområdet geodata. Kriseledelsen benyttet ressurser fra geodata i pandemien, for eksempel for å fremstille nedstengte tjenester og vaksineringsstatus i et kartbilde. Kriseledelsens sammensetning er fleksibel, og ulike funksjoner kan tiltre kriseledelsen ved behov. For eksempel deltok kommunedirektørens

rådgiver, flere kommunikasjonsrådgivere og etter hvert også hovedverneombudene i kriseledelsens møter.

Beredskapssjefen mener at kriseledelsen fungerte godt under pandemien. Alle deltakerne var nye, og hadde like forutsetninger. Han trekker frem varigheten av pandemien som den største utfordringen for kriseledelsen. Han legger til at ingen kommunal beredskapsplan er laget for at en krise skal vare i to år, men er rettet mot episodeberedskap som en alvorlig naturkatastrofe. Videre forteller kommuneoverlegen i intervju at hun hadde ansvar for medisinskfaglig rådgivning og helseberedskap i kriseledelsen. Hun deler beredskapssjefens inntrykk av at samarbeidet fungerte bra. Hun trekker frem at det var åpne diskusjoner og at hun hadde et tydelig mandat. Kommuneoverlegen forteller videre at det var flere praktiske og detaljerte diskusjoner i begynnelsen, og at kriseledelsen fant en form etter hvert.

Kommuneoverlegen legger til at hun ikke hadde noe fast samarbeid med beredskapssjefen før pandemien, utover samarbeid rundt helseberedskapsplanene (smittevernplan m. m). Siden det var ny kommune, var det planlagt en tettere samarbeidsstruktur, men denne rakk aldri å komme i gang før pandemien kom.

Beredskapssjefen forteller videre at evalueringer av kriseøvelsen og erfaringer fra pandemien har vært viktige premisser for kommunens videre arbeid. For eksempel har beredskapssjefen brukt sine erfaringer som grunnlag for å forbedre maler for beredskapsplaner.

4.2.2 Planer for helseberedskap

Helseberedskapsplan

I forbindelse med dokumentbestillingen opplyser beredskapssjef at kommunen ikke hadde noen overordnet helseberedskapsplan da pandemien brøt ut. Helseberedskapen dekkes av beredskapsplaner i tjenestene. Kommunen har utarbeidet plan for helsetjenester under covid-19-pandemien om smitteverntiltak og vaksinerings.¹² Kommunalsjef for helsetjenester voksne forteller i intervju at i begynnelsen av pandemien brukte kommunen beredskapsplaner fra tidligere kommuner. Hun legger til at kommunen fulgte nasjonale myndigheters råd hele tiden, og at kommunen hovedsakelig fant lokale løsninger knyttet til det å gjennomføre oppgavene.

I intervju påpeker beredskapssjefen at beredskapsplanen er et overordnet og administrativt dokument. Dersom beredskapsplanen er tilstrekkelig detaljert, er det mindre behov for egne beredskapsplaner for tjenesteområdene, for eksempel helse. Beredskapssjefen mener likevel at det i Lillestrøm kommune er behov for beredskapsplaner for tjenesteområdene, ettersom Lillestrøm er en stor kommune.

¹² Plan for helsetjenester under covid-19-pandemien er en tiltaksplan som er utarbeidet for å møte en konkret utfordring. Den første versjonen av planen er datert 28.4.2020, og kommunen har revidert planen to ganger. Planen gjelder bare for håndteringen av den aktuelle pandemien (Lillestrøm kommune 2020b).

Beredskapssjefen forteller videre at mye av beredskapsarbeidet handler om å legge til rette for at kommunen skal opprettholde sin virksomhet, selv under påkjenning. Det vil si at nesten hele behovet for kommunens beredskap handler om å opprettholde drift ved kriser, for eksempel ved hendelser som frafall av strøm og stort sykefravær. Han mener derfor at kontinuitetsplaner er blant de viktigste dokumentene knyttet til beredskap, og at en stor del av kommunens virksomhet trenger kontinuitetsplaner som eneste beredskapsplan. Dette gjelder for alle tjenester der beredskapsansvaret handler om å opprettholde driften, og der det ikke er behov for planer for å iverksette ekstraordinære tiltak som ikke inngår i normal drift.¹³ Han legger til at kontinuitetsplaner bør beskrive viktige utfordringer innen et område, og hvordan man kan forebygge at kommunen ikke klarer å opprettholde tjenestetilbudet. Han synes derfor at det er viktig å få en systematisk ramme på arbeidet med kontinuitetsplaner.

Beredskapssjefen legger til at kommunen ikke hadde kontinuitetsplaner da pandemien brøt ut. Han forteller videre at kommunen utarbeidet kontinuitetsplaner for tjenesteområdene som hadde behov for det i løpet av få dager etter den nasjonale nedstengningen. Det ble laget én plan for hver selvstendig driftsenhet, for eksempel en skole. Han forteller videre at kontinuitetsplanene følger anbefalingene som er beskrevet i veilederen til DSB.

Kommunalsjef for helsetjenester til voksne trekker frem at etter at kontinuitetsplanene kom på plass, ble de levende dokumenter som ble oppdatert underveis. Kommuneoverlegen forteller videre at kontinuitetsplanene i kommunen bygger på erfaringer fra korona. Hun åpner for at kontinuitetsplanene kan bli unødvendige, dersom den neste krisen blir veldig annerledes.

Smittevernplan

Kommunen hadde på plass en smittevernplan som ble revidert i februar 2020. Smittevernplanen er forankret i smittevernloven, og tilhører tjenesteområdet helse og mestring. Smittevernplanen skal fungere som et selvstendig verktøy ved mindre alvorlige hendelser, mens den skal kunne fungere sammen med kommunens øvrige beredskapsplaner ved alvorlige og komplekse hendelser (Lillestrøm kommune 2020b).

¹³ Institusjoner og bemannede boliger er eksempler på tjenester hvor det kan være tilstrekkelig med kontinuitetsplaner som beredskapsplaner, mens kultur, miljø og samfunn har behov for planer for ekstraordinære tiltak. Det er ifølge beredskapssjefen behov for beredskapsplaner for å iverksette tiltak som kommer i tillegg til den ordinære driften, for eksempel planer for å håndtere kvikkleireskred og munn- og klovsyke. I slike tilfeller handler det ikke om kontinuitet, men om beredskap.



Kilde: Lillestrøm kommune (2020b)

Smittevernplanen trekker frem at forebygging og behandling av smittsomme sykdommer er blant kommunehelsetjenestens oppgaver. Kommunen må ha en plan som blant annet beskriver tiltak når en stor gruppe mennesker blir smittet av mikroorganismer. Smittevernplanen beskriver blant annet kommunens arbeid med forebyggende smittevern, oppfølging ved mistenkte eller påviste sykdommer, aksjonsplan, personell og hjelpemidler og samarbeidspartnere i en beredskapssituasjon. Planen beskriver pandemisk influensa som ett av områdene for oppfølging ved mistenkte eller påviste sykdommer. Planen viser til nasjonal helseberedskapsplan som førende for arbeidet. Det står også at smittevernlegen skal opprette en pandemigruppe, som er en nettverksorganisasjon med faste definerte medlemmer, dersom en pandemisk influensa oppstår (Lillestrøm kommune 2020b).

Smittevernplanen inneholder også tiltakskort som beskriver hvilke tiltak kommunen skal sette i verk i en akutfase, hastefase og oppfølgingsfase. Ett av tiltakskortene beskriver tiltak for pandemi, se vedlegg 8.2.

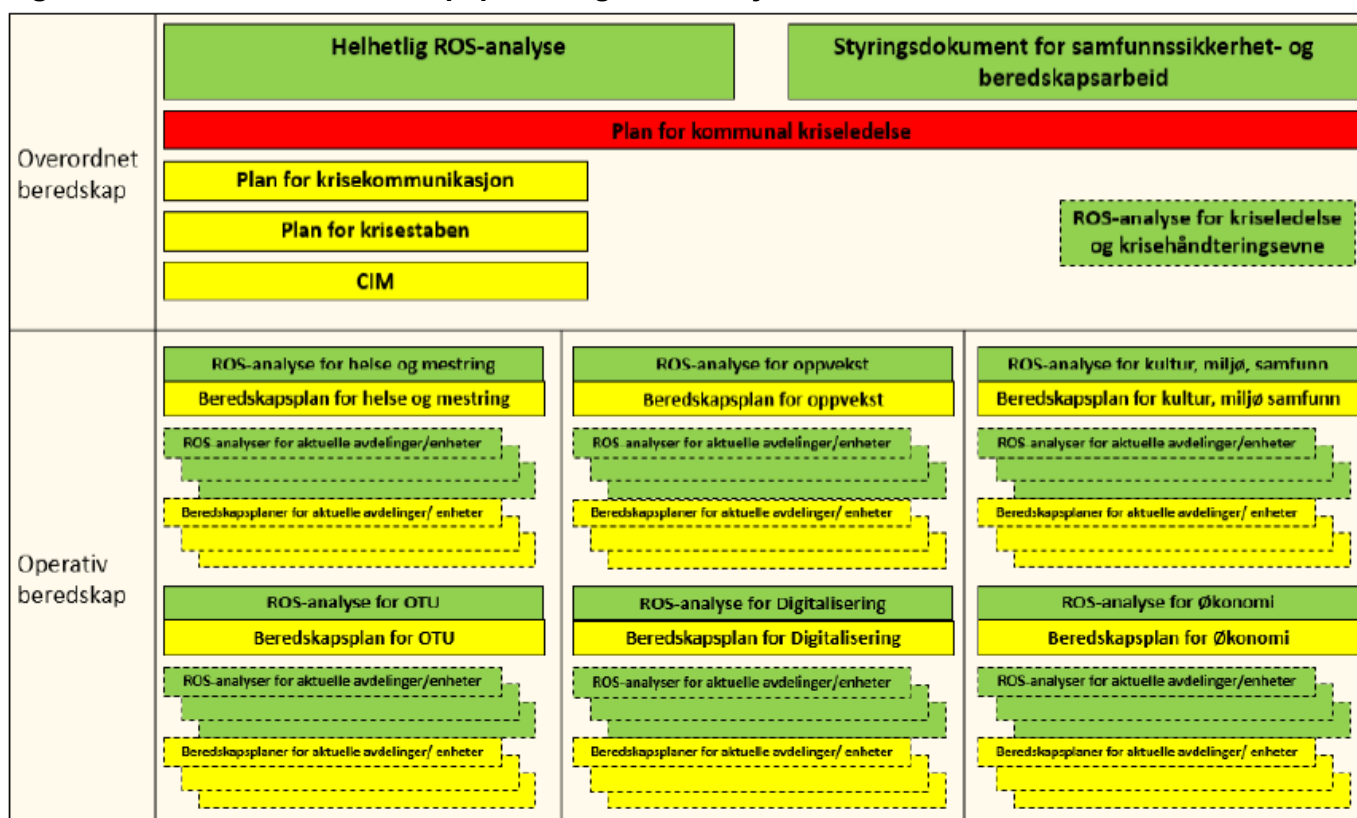
Kommuneoverlegen forteller i intervju at hun mener at smittevernplanen var god, men at den ikke var relevant nok for den langvarige pandemien som oppstod. Kommunen brukte derfor ikke smittevernplanen under pandemien. Hun mener det viktigste er å ha oversikt over relevante kontaktpunkter og kontaktinformasjon til nøkkelpersoner. Dette var ikke helt på plass før pandemien. Hun legger til at hun selv hadde noen kontaktpunkter på plass, for eksempel til kriseledelsen.

4.3 Samordning av beredskapsplaner og beredskapsstrategi

Samordning av beredskapsplaner

Beredskapsplanen fremstiller en skjematisk oversikt over beredskapsplaner og ROS-analyser i Lillestrøm kommune, slik det presenteres i bildet under.

Figur 2: Oversikt over beredskapsplaner og ROS-analyser i Lillestrøm



Kilde: Lillestrøm kommune 2020a

Bildet viser at kommunens planverk innen beredskap er inndelt mellom overordnet beredskap og operativ beredskap. Flere av dokumentene var ikke ferdigstilt innen januar 2020 (Lillestrøm kommune 2020a). Beredskapssjefen opplyser i e-post 27.2.2023 at han ikke har noen oversikt over hvilke av dokumentene som ikke var ferdigstilt innen januar 2020.¹⁴ Han forklarer at kommunen i prosjektperioden prioriterte å få på plass de overordnede dokumentene. Planen var å jobbe med

¹⁴ Han lister opp at følgende dokumenter var på plass: Helhetlig ROS-analyse, plan for kommunal kriseledelse, inkl. CIM, ROS-analyser for nivå 2, krisekommunikasjonsplan, felles EPS-plan. Han antar at det i de stedbundne tjenestene (skoler, institusjoner, teknisk drift etc.) var mange ROS-analyser og beredskapsplaner som var utarbeidet i de tidligere kommunene, og som var like nyttige selv om kommunen hadde skifta navn

dokumenter lenger ned i organisasjonen etter at kommunen var etablert. Han mener at de tre tidligere kommunene hadde de beredskapsplanene de hadde behov for.

Beredskapssjefen skriver også at det er vanskelig å svare på om alle tjenestene i kommunen nå har fått på plass alle beredskapsplaner og dokumenter som de har behov for, og om dokumentene er oppdaterte. Han forklarer dette delvis ved at kommunen ikke har kartlagt dette i detalj. Han legger til at kommunen er i gang med å skaffe en generell oversikt. Han mener det største svakheten er at kommunen mangler et system som sikrer at risikovurderinger og beredskapsplaner henger sammen både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Han legger til at dette i praksis betyr at kommunen for eksempel ikke har tilstrekkelige maler for risikovurderinger/ROS, eller maler for beredskaps- og kontinuitetsplaner.

Videre skriver beredskapssjefen i e-post 28.2.2023 at han mener at kommunen i dag har på plass det aller meste av planverk og dokumentasjon som er pålagt gjennom lov og forskrift. Han legger til at kommunen mangler planverk som dekker kravet i helseberedskapsloven § 2-2 om en plan for helsemessig og sosial beredskap. Beredskapssjefen trekker også frem at kommunen antakelig ikke har et tydelig system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7. Utover dette mener han at kommunen er innenfor minimumskravene jf. forskriften, i hvert fall om pandemien gir en god grunn til å utsette revidering av helhetlig ROS med et halvt år.¹⁵

Beredskapssjefen forteller i intervju at når det gjelder risikovurderinger, beredskapsplaner og prosedyrer ute i tjenestene, er bildet sammensatt og uoversiktlig. Skoler og institusjoner hadde flere brukbare planer fra de tidligere kommunene, men det har gjennom pandemien blitt nedprioritert å oppdatere og samordne disse. Han legger til at oppmerksomheten ble rettet mot planer som var viktige for pandemien, og at helhetsperspektivet ble skadelidende.

Beredskapssjefen forteller videre at dette har kommet tydelig fram i arbeidet med å framskaffe dokumentasjon til evalueringsarbeidet. Ifølge beredskapssjefen har flere av tjenestene hatt problemer med å finne igjen viktige dokumenter, og flere dokumenter har vært udaterte. Dette gjelder blant annet beredskapsplaner og rutiner for smittevern. Dokumentene har også vært lagret på mange ulike steder, blant annet i Teams, arkivsystemet og/eller internkontrollsystemet Risk Manager. Han mener at dokumentene må arkiveres i Risk Manager, slik at de er tilgjengelige for ansatte som skal bruke dokumentene.

Beredskapssjefen påpeker at kommunen er på overtid når det gjelder å anskaffe et nytt internkontrollsystem som skal erstatte Risk Manger. Han legger til at de ansatte lenge har visst at kommunen skal få et nytt internkontrollsystem, og at dette kan ha redusert motivasjonen for å lagre dokumentene der de skal. Han forteller at det nye internkontrollsystemet Samsvar er på plass nå.

¹⁵ Revidering av helhetlig ROS er utsatt fra høsten 2022 til våren 2023.

Han legger til at alle dokumenter knyttet til beredskap nå er lagret i Samsvar, men at det gjenstår opplæring før systemet tas i bruk fullt ut.

Kommuneoverlegen forteller i intervju at hun har lagret flere maler og informasjonsskriv på sitt eget område. Det er ingen andre som har tilgang til disse dokumentene, men hun har delt enkelte maler i en Teams-gruppe for kommuneoverlegene. Hun legger til at avdelingen til kommuneoverlegen¹⁶ ikke har lagret rutiner i Risk Manager enn tiltakskortene og smittevernplanen, og at avdelingen kommer til å jobbe med rutiner og prosesser som skal inn i Samsvar. Per dags dato ligger det meste av dokumentasjon og arbeidsdokumenter på den enkeltes arbeidsområde.

Beredskapsstrategi

Beredskapssjefen forteller i intervju at i prosjektkommuneperioden ble beredskapsarbeidet i Lillestrøm bygd fra kriseledelsen og nedover i organisasjonen, etter hvert som den nye organisasjonen ble etablert. Kommunen utarbeidet først en helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan, og deretter beredskapsplaner for tjenesteområdene. Beredskapssjefen mener at ideelt sett bør risikoanalyser og beredskap bygges nedenfra og opp, slik at helhetlig ROS bygger på ROS for tjenestene. Beredskapssjefen forteller videre at planen var å videreføre prosessen med å utarbeide ROS for tjenestene i første halvår 2020, og deretter fastsette en overordnet, politisk vedtatt strategi for beredskapsarbeidet for Lillestrøm.

I 2021 utarbeidet kommunen et notat som beskriver et behov for et styringsdokument for samfunnssikkerhet og beredskap. Notatet legger vekt på kravet om at beredskapsarbeidet skal være helhetlig og systematisk. Hensikten med en beredskapsstrategi vil være å konkretisere målene i kommuneplanens samfunnsdelens om å legge til rette for helhetlig og systematisk arbeid i all kommunal planlegging, i samsvar med kravene i lov og forskrift. Strategien vil også gi føringer for hele den kommunale organisasjonen. Notatet beskriver også en mulig prosess for strategiarbeidet (Lillestrøm kommune 2021).

Beredskapssjefen opplyser i e-post 27.2.2023 at kommunen har besluttet administrativt å starte et slikt strategiarbeid, men at det ikke er startet enda. Han forklarer at pandemien har kommet i veien for denne typen utviklingsarbeid, og at det i 2023 har blitt prioritert etter revisjon av kommunens helhetlige ROS-analyse. Planen er at kommunestyret skal behandle en ny helhetlig ROS i juni 2023. Beredskapssjefen mener at beredskapsstrategien bør ta utgangspunkt i ROS-analysen, og at det er naturlig å forankre videre prosess i kommunestyrets behandling.

¹⁶ Består av tre leger og to koordinatører/rådgivere.

4.4 Beredskapssjefens, kommuneoverlegens og kommunalsjefens egne oppfatninger av om kommunen var forberedt på en pandemi

I intervju med beredskapssjefen, kommuneoverlegen og kommunalsjef for helsetjenester til voksne¹⁷ kommer det frem at de mener at kommunen var godt nok forberedt på en kortvarig pandemi. Beredskapssjefen legger til at kommunen derimot ikke hadde planlagt for en så kompleks og omfattende pandemi som covid-19. Dette gjelder for eksempel sekundærkonsekvenser av smitteverntiltak, der tiltak for å motvirke sykdom kan ha større konsekvenser enn sykdommen. Her mener han at konklusjonene fra koronakommisjonens rapport, som trekker frem at få eller ingen i Norge hadde planer for dette, også gjelder for Lillestrøm (Koronakommisjonen 2022).

Beredskapssjefen mener at Lillestrøm var forberedt på å håndtere flere sammenfallende kriser. Han viser til at kommunen bistod Gjerdrum i forbindelse med skredet i 2020. Kriseledelsen i Lillestrøm var også forberedt på å ta over evakueringssenteret på Olavsgaard for Gjerdrum. Han forklarer at det å stå i en etablert krise gjorde at kommunen var raskere på banen enn ellers. For eksempel tok de ansatte i bruk nye arbeidsformer og Teams under pandemien. Videre forteller beredskapssjefen at erfaringer fra pandemien har åpnet for flere muligheter til å jobbe på andre steder enn kontoret. Muligheten for å møtes digitalt har blant annet gjort det lettere for kommunen å bruke kriseledelsen, også utenom ordinær arbeidstid. Det er også lettere å møte representanter fra andre kommuner, nasjonale myndigheter og andre aktører når det kan gjøres digitalt.

Beredskapssjefen har ikke inntrykk av at det at Lillestrøm kommune var en ny kommune hadde mye å si for håndteringen av pandemien. Kommunalsjef for helsetjenester til voksne trekker frem at flere ansatte hadde relevante erfaringer fra tidligere kommuner. Både beredskapssjefen og kommuneoverlegen mener at det er flere fordeler med en stor kommune, særlig på grunn av tilgangen på ressurser. Beredskapssjefen trekker frem at en stor kommune har større muligheter til blant annet å utvikle verktøy innenfor ikt og bemanne teststasjoner enn en liten kommune. Beredskapssjefen åpner for at enkelte tjenesteområder kan ha opplevd noen utfordringer i møtet med covid-19 knyttet til at Lillestrøm var en ny kommune.

Ifølge beredskapssjefen er det en forskjell mellom tjenesteområdene når det gjelder beredskap. Han mener at den største forskjellen er mellom tjenesteområder som har en egen ansatt som har ansvar for beredskap, og områder som kun har en kontaktperson. Han forklarer at selv om kontaktpersoner har riktig kompetanse, så er det ikke alltid at oppgaver innenfor beredskap blir prioritert når det ikke er spesifisert i stillingsbeskrivelsen. Han forteller videre at han har oversikt over alle som har ansvar for beredskapsoppgaver. Alle som jobber med beredskap i kommunen har et eget team i Teams og et nettverk. Nettverket var på plass før pandemien, men det var mer for planlegging enn praksis. Beredskapssjefen brukte derfor andre nettverk enn beredskapsnettverket under pandemien.

¹⁷ Per 12.3.2020.

5 REVISJONENS VURDERINGER

Evalueringen av i hvilken grad kommunen var forberedt på koronapandemien, bygger i stor grad på om kommunen hadde på plass planverk i tråd med beredskapsplikten før Norge stengte ned.

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen har en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i henhold til lovkrav. Undersøkelsen viser at kommunen hadde en helhetlig ROS fra 2018 som oppfylte lovkravet til hva analysen minimum skal inneholde. Pandemi var vurdert som en sannsynlig hendelse som kan få en alvorlig konsekvens. Helhetlig ROS anbefalte blant annet at kommunens smittevernplan blir supplert med en kontinuitetsplan som samsvarer med Helsedirektoratets råd. Undersøkelsen viser også at kommunen hadde ROS-analyser på organisatorisk nivå under kommunedirektøren. Kommunen manglet en samlet ROS-analyse for helse- og omsorgstjenestene, og for enkelte enheter. Etter revisjonens vurdering hadde kommunen i det alt vesentligste på plass en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som oppfyller lovkrav. Når kommunen samtidig manglet en samlet ROS for helse- og omsorgstjenestene, vurderer revisjonen at det kan ha medført et svakere informasjonsgrunnlag for helhetlig ROS og beredskapsarbeidet.

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen har et planverk innen overordnet beredskapsplan i henhold til lovkrav. Undersøkelsen viser at kommunen hadde flere dokumenter som beskriver kommunens overordnede beredskap. For eksempel hadde kommunen en plan for kommunens kriseledelse, plan for evakuering og plan for krisekommunikasjon. Kommunen hadde også enkelte dokumenter i beredskapssystemet CIM, for eksempel varslingsliste og plan for befolkningsvarslingsplan. I undersøkelsen kommer det imidlertid frem at kommunen ikke hadde på plass noen ressursoversikt i CIM, og at kommunen har tatt et strategisk valg om at overordnet beredskapsplan ikke skal inneholde ressursoversikt. Kommunen hadde i tillegg en egen plan for informasjons- og kommunikasjonsarbeidet. Denne planen beskriver seks av områdene som DSB anbefaler. Videre beskriver planen delvis to av områdene, mens to av områdene ikke beskrives i planen. Undersøkelsen viser også at kommunen hadde gjennomført en øvelse før pandemien brøt ut, og at øvelsen ifølge beredskapssjefen bidro til at kriseledelsen fungerte godt. Etter revisjonens vurdering hadde kommunen langt på vei en overordnet beredskapsplan som oppfylte lovkrav. Revisjonen vil likevel påpeke at sivilbeskyttelsesloven krever at overordnet beredskapsplan blant annet skal inneholde en ressursoversikt. Ressursoversikten er blant annet viktig for å gi en oversikt over ulike aktørers kompetanse og ressurser som kan være tilgjengelig for å håndtere uønskede hendelser. Revisjonen vil trekke frem at overordnet beredskapsplan bør bidra til at de ulike elementene kan sees i sammenheng. Det vil si at overordnet beredskapsplan bør gjenspeile kommunens samordningsrolle, og integrere kommunens og andre aktørers beredskapsplaner.

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen har planer for helseberedskap, herunder en helseberedskapsplan og en smittevernplan. Undersøkelsen viser at kommunen manglet en overordnet helseberedskapsplan da pandemien brøt ut, og at kommunen fortsatt mangler en plan for helsemessig og sosial beredskap. Kommunen utarbeidet en plan for helsetjenester under covid-19. Kommunen hadde også en smittevernplan som ifølge kommuneoverlegen var god, men ikke relevant

for koronapandemien. Videre hadde kommunen ingen kontinuitetsplaner, men fikk dette raskt på plass i mars 2020. Revisjonen mener undersøkelsen viser at kommunen i for liten grad hadde planer for helseberedskap ved utbruddet av covid-19. Revisjonen vil trekke frem at kommunen ifølge helseberedskapsloven skal ha en plan for helseberedskap. Denne planen skal bidra til at kommunen ivaretar sine oppgaver med å verne befolkningens liv og helse under krig og ved kriser og katastrofer.

Revisjonen har lagt til grunn at kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet, for eksempel ved å utarbeide en beredskapsstrategi. Undersøkelsen viser at flere av dokumentene innen beredskap ikke var samordnet. Det kommer også frem at kommunen ikke hadde en fullstendig oversikt over hvilke dokumenter som var på plass, og hvilke som manglet. Kommunen har startet arbeidet med å kartlegge dokumenter, men dette er ikke ferdigstilt. Kommunen besluttet å starte arbeidet med en beredskapsstrategi i 2021, men har fortsatt ikke påbegynt arbeidet.

Undersøkelsen viser videre at kommunen i det alt vesentligste har sendt dokumentene som revisjonen har bedt om. Samtidig kommer det frem at kommunen har hatt vanskeligheter med å framskaffe noe av dokumentasjonen til undersøkelsen. Dette gjelder for eksempel beredskapsplaner og rutiner for smittevern. Det kommer også frem at dokumentene har vært lagret på ulike steder, herunder på ansattes egne områder. Etter revisjonens vurdering førte dette til at kommunen ikke oppfylte fullt ut kravet om et systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet. Det framstår noe uklart for revisjonen hvorvidt alle aktuelle beredskapsdokumenter i dag er samordnet i kvalitetssystemet Samsvar. Revisjonen vil påpeke betydningen av gode rutiner og praksis for å sikre at dokumenter lagres og samordnes på en hensiktsmessig måte.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å evaluere Lillestrøm kommunes håndtering av koronapandemien. Evalueringen skal fremheve både positive og negative erfaringer. For å belyse formålet har revisjonen i denne delrapporten undersøkt i hvilken grad kommunen var forberedt på en pandemi.

Revisjonens konklusjon er at kommunen langt på vei var forberedt på en kortvarig pandemi. Videre konkluderer revisjonen at kommunen i liten grad var forberedt på en langvarig pandemi som covid-19. Revisjonen legger til grunn at det var vanskelig å forutsi omfanget av pandemien, og at denne situasjonen ikke er særskilt for Lillestrøm.

Kommunen hadde langt på vei de viktigste dokumentene innen beredskap da pandemien brøt ut. For eksempel hadde kommunen på plass en helhetlig ROS og en beredskapsplan for kriseledelsen. Selv om planverket også hadde flere mangler, herunder at det manglet en helseberedskapsplan, viser undersøkelsen at kommunen gjorde nytte av ansattes erfaringer og beredskapsplaner fra tidligere kommuner. Dette bidro til at kommunen fikk på plass blant annet en plan for helsetjenester under covid-19 og kontinuitetsplaner kort tid etter nedstengningen. Det at kommunen hadde gjennomført en kriseøvelse før sammenslåingen, og at Lillestrøm er en stor kommune, har også vært fordelaktig for kommunes muligheter til å håndtere pandemien. Videre fulgte kommunen retningslinjer og anbefalinger fra nasjonale myndigheter, og kommunen avgrenset sitt handlingsrom til å omfatte gjennomføring av tiltak.

Undersøkelsen viser at kommunen fortsatt ikke oppfyller alle kravene i beredskapsplikten fullt ut, og at kommunen kan forbedre arbeidet på enkelte områder.

På bakgrunn av undersøkelsen, er følgende revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør sikre at

1. det utarbeides en ressursoversikt som inngår i planverket for overordnet beredskap.
2. det utarbeides en plan for helsemessig og sosial beredskap.
3. planverket innen beredskap er samordnet.
4. alle dokumenter innen beredskap er lagret og arkivert slik at alle som trenger dokumentene har tilgang.

7 LITTERATUR OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven av 25.6.2010 nr. 45).

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24.6.2011 nr. 30.

Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) av 23.6.2000 nr. 56.

Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) av 5.8.1994 nr. 55.

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) av 24.6.2011 nr. 29.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22.8.2011 nr. 894.

Veiledere

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022). «Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen. Revidert 2022. Versjon 1». September 2022.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021). «Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Versjon 2». September 2021.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020). «Veileder i kontinuitetsplanlegging. Opprettholdelse av kritiske funksjoner ved høyt personellfravær». Mars 2020.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016). «Veileder krisekommunikasjon». Publisert november 2016. Lastet ned fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veileder/veileder-krisekommunikasjon/#kommunikasjonsplanen> [26.2.2023]

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Helsetilsynet (2019). «Veileder for felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap». September 2019.

Koronakommisjonen (2022). «Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Del 2. Rapport fra koronakommisjonen. NOU 2022:5». 26. 4.2022.

Dokumenter fra kommunen

Lillestrøm kommune (2018a). «Risiko- og sårbarhetsanalyse for Lillestrøm kommune. Delrapport 1 hovedrapport». 17.10.2018.

Lillestrøm kommune (2018b). «Risiko- og sårbarhetsanalyse for Lillestrøm kommune. Del 2 underlagsrapport». 17.10.2018.

Lillestrøm kommune (2019a). «Beredskapsplan. Plan for kommunal kriseledelse». 17.11.2019.

Lillestrøm kommune (2019b). «Øvelse 1. Evaluering. Spilløvelse for kriseledelsen i Lillestrøm kommune. Gjennomført i Skedsmo rådhus 18.11.2019».

Lillestrøm kommune (2019c). «Informasjon- og kommunikasjonsplan ved kriser». 29.11.2019.

Lillestrøm kommune (2019d). «Tiltakskort. Lokasjonsbasert befolkningsvarsling». Opprettet 6.11.2019.

Lillestrøm kommune (2019e). «ROS-analyse nivå 2 – Helse og mestring». Opprettet 11.2.2019.

Lillestrøm kommune (2020a). «Beredskapsplan. Plan for kommunal kriseledelse». 7.2.2020.

Lillestrøm kommune (2020b). «Smittevernplan. Revidert februar 2020».

Lillestrøm kommune (2020b). «Covid-19. Plan for helsetjenester under covid-19-pandemien. Versjon 1.0». Oppdatert 28. april 2020.

Lillestrøm kommune (2020c). «Beredskap. Kontinuitetsplan for kommunikasjonsavdelingen». Mars 2020.

Lillestrøm kommune (2021). «Styringsdokument for samfunnssikkerhet og beredskap. Notat». 23.4.2021.

Skedsmo kommune (2017). «Plan for EPS – Evakuerte og pårørendesenter ved Olavsgaard hotell». 31.10.2017.

8 VEDLEGG

8.1 Kommunedirektørens hørings svar



Lillestrøm
kommune
Kommunedirektør og stab

ROMERIKE REVISJON IKS
Ringvegen 4
2050 JESSHEIM

Dato: 21.03.2023
Vår ref: 23/05498-8
Deres ref: 2021/771
Saksbeh.: Ketil Matvik Foldal
Telefon:

Evaluering av kommunens koronahåndtering, kommunedirektørens høringsuttalelse til delrapport 1

I samsvar med standarden for forvaltningsrevisjon, har kommunedirektøren fått anledning til å gå gjennom og gi uttalelse til Romerike Revisjon sin delrapport om Covid-19-pandemiens konsekvenser for tjenesteproduksjonen i Lillestrøm kommune.

Jeg ønsker å trekke fram to forhold:

- Evaluering og gjennomgang er viktig for å avslutte og komme videre
- Lillestrøm kommune var helt nyetablert da pandemien traff oss. Alle brikker var ikke på plass, og håndtering av pandemien har også gjort det nødvendig å prioritere pandemiberedskap framfor generell beredskap

En evaluering fyller mange behov. At kommunen gjennom lov og forskrift har en plikt til å gjøre det, er en ting. Muligheten til læring og forbedring er annen. Men kanskje vel så viktig er den personlige og organisatoriske muligheten til å bearbeide det som har vært, sette sluttstrek og komme videre. Alle har rimelig klare oppfatninger om når covid-19-pandemien rammet oss, få har en like klar forestilling om når den slapp taket.

Jeg håper og tror at evalueringen av Lillestrøm kommune sin håndtering av covid-19-pandemien kan markere det tidsskillet vi trenger. Ikke på den måten at vi nå kan glemme og legge bak oss, men at forholdet vårt til covid-19 fra nå handler om etterarbeid og at evalueringsrapportene gir retning for dette arbeidet.

I mye større grad enn de andre delrapportene, handler denne rapporten om hvor vi som kommune stod da pandemien traff oss i mars 2020. Dette var to måneder etter den nye kommunen var etablert, og det sier seg nesten selv at ikke alle brikker var falt helt på plass, også innenfor kommunens beredskap.

Å ha god nok beredskap allerede fra første dag, var en prioritert oppgave, og jeg er glad for at revisjonen ser at vi hadde de grunnleggende elementene på plass, både når det gjelder ROS-analyser, beredskapsplanverk og ikke minst en øvd kriseledelse. Selv vil jeg legge særlig vekt på det siste: Den kanskje viktigste forutsetningen for god beredskap er å ha en organisasjon som er klar for at noe uventet kan skje og er trent på å omstille seg til det som situasjonen krever. Dette er kjennetegn ved beredskap som det er vanskelig å måle, men jeg tillater meg å mene at disse forutsetningene var på plass hos oss i mars 2020.

Dette var etter min vurdering viktigere enn at alle fagplanene var på plass eller helt i samsvar med nasjonale veiledere. Jeg tenker også at de ekstraordinære kravene som pandemien stilte gjorde det

Kontaktinformasjon: <https://www.lillestrom.kommune.no/>
Postadresse: Postboks 313, 2001 Lillestrøm
E-post: postmottak@lillestrom.kommune.no
Sentralbord: 66 93 80 00
Org.nr.: 820 710 592

Besøksadresse: Rådhuset, Jonas Lies gate 18, 2000 Lillestrøm

riktig å prioritere utarbeidelse av kontinuitetsplaner og beredskap for helsetjenestene under den pågående pandemien, heller enn generelle beredskapsplaner og strategi for kommunens beredskapsarbeid.

Å vente med fullføringen av alle elementer i Lillestrøm kommune sin beredskap til *etter* pandemien, har vært en nødvendig og bevisst prioritering, og å bruke evalueringsrapporten og anbefalingene som gis her er et naturlig utgangspunkt. Evalueringen kommer også samtidig med revideringen av kommunens helhetlige ROS-analyse, og til sammen danner dette et solid utgangspunkt for å fullføre arbeidet med Lillestrøm kommune sitt beredskapssystem.

Avslutningsvis vil jeg understreke at denne høringsuttalelsen gjelder delrapporten om kommunens beredskap før covid-19. Kommunedirektøren har mottatt delrapportene enkeltvis, og foreløpig er tre av fire rapporter mottatt.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke Romerike Revisjon for godt og ryddig samarbeid i det praktiske arbeidet med innhenting av faktagrunnlaget som rapporten bygger på.

Med hilsen

Trine Myrvold Wikstrøm
kommunedirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

8.2 Risikomatrixe

		Konsekvens			
		Ubetydelig (1)	Mindre alvorlig (2)	Alvorlig (3)	Svært alvorlig (4)
Sannsynlighet	Svært sannsynlig (4)				
	Sannsynlig (3)				
	Mindre sannsynlig (2)				
	Lite sannsynlig (1)				

8.3 Tiltakskort for pandemi

8.6 Vedlegg 9: Tiltakskort for pandemi

Pandemi – akutfase

Prioritet	Tiltak	Ansvar	Merknad
1	<u>Iverksette</u> Vurdere situasjonens alvorlighetsgrad og iverksette beredskapsplanen	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen	Hvis det er mistanke om pandemi og behov for massevaksinering etableres pandemigruppe
2	<u>Vurdere varsling av</u> Rådmann Øvrige direktører Kommunalteknisk vakt Legevakten KAD Kommunalt ansatte leger og fastlege Avdelingsleder helsestasjoner og skolehelsetjeneste Hygienesykepleier Mattilsynet Folkehelseinstituttet Fylkesmannen Kommuneoverleger i nabokommuner	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen	Det er utarbeidet egne varslingslister. <u>Pandemigruppe:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ smittevernlegen (leder av pandemigruppen) ▪ kommuneoverlegen (nestleder av pandemigruppen, stedfortreder for smittevernlegen) ▪ overlege med hovedarbeidsområde legevakt og KAD ▪ avdelingsleder helsestasjoner og skolehelsetjeneste ▪ kommunens beredskapssjef ▪ kommunens kommunikasjonssjef ▪ andre tiltrer gruppens møter ved behov
3	<u>Tiltak</u> Kartlegge omfanget av smitten Kartlegge hvilket mikroskopisk agens og hvilken type smitte det dreier seg om. Vurdere hvilke behandlingstiltak som vaksinerer eventuelt bærerskaps utrydning eller / og behandling som skal iverksettes	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen Etter råd fra Folkehelseinstituttet	Tiltakene iverksettes ut fra dette. Viktig at omfanget av smitten er kartlagt hvis mulig. Hvem vaksine Når/hvor vaksine Hvem behandling
4	<u>Informasjon</u> Tilrettelegge informasjonen i forhold til situasjonen	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen Kommunikasjonssjef	Informasjon må komme ut på flere ulike kanaler samtidig, Intranett/internett /radio/tv /lokal avis Målsetning med informasjonen: hindre smittespredning, samt å informere om eventuelle tiltak
5	<u>Behandlingstiltak</u> Hvilke behandlingstiltak skal iverksettes	Fastleger /kommunalt ansatte leger/Ahus	Skal gjøres i samarbeid med sentrale myndigheter /Folkehelseinstituttet
6	<u>Smittekilde</u>	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen	Retningslinjer fra Folkehelseinstituttet

	Hva er smitekilden og isolasjon av denne		Husk ivaretagelse av enkelt individet. Angst,
--	--	--	--

Pandemi – hastefase

Prioritet	Tiltak	Ansvar	Merknad
7	Tiltak gjennomføres	Ansvarlig tjeneste/tjenestested	Isolering Smitteforebyggende tiltak Behandling av smittede Vaksinering/immunisering Husk : mulig sykdom hos ansatte-ressurs tilgang,
8	Situasjonen vurderes ut fra informasjonen om utbredelse og eventuelle retningslinje om behandling	Involvert helsepersonale fra kommunehelsetjenesten spesialisthelsetjenesten, Sårbare grupper politi/ brann/ ambulanse	Vaksinering og annen behandling av grupper eller enkelt individer. Prioritering ut fra faglige råd og anbefalinger.
9	Isolering av smittede/eventuelt avskjerming av områder og bygninger	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen	Samarbeid med helsepersonell, Ahus og politiet.

Se også tiltakskort for matbåren smitte, vannbårne infeksjoner og smittsomme sykdommer.

Pandemi – oppfølgingsfase

Prioritet	Tiltak	Ansvar	Merknad
10	Prøvetaking av smittede som er behandlet for vurdering av smittestatus	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen	Samarbeid med fastleger og helsepersonale i kommunen forøvrig
11	Vaksinering av risikogrupper	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen	Fastleger/skolehelsetjeneste/helsestasjon og Helseavdelingen i kommunen,
12	Evaluering av smittefaren	Kommuneoverlegen Smittevernoverlegen	Folkehelseinstituttet

Kommuneoverlege /smittevernoverlege er ansvarlig for å melde et utbrudd i Vesuv via CIM.

Mer informasjon og varslingslister finnes i smittevernplanen og CIM

Kilde: Lillestrøm kommune 2020b

8.4 Skjematisk oversikt over beredskapsplaner og ROS-analyser

Overordnet beredskap	Helhetlig ROS-analyse		
	Plan for kommunal kriseledelse		
	Krisekommunikasjonsplan	Krisestøtteverktøy: CIM	
	Atomberedskapsplan	Krisestøtteverktøy: Teams	
	Evakueringsplan	Krisestøtteverktøy: UMS-Connect	
Operativ beredskap	ROS-analyse for Helse og mestring	ROS-analyse for Oppvekst	ROS-analyse for Kultur, miljø, samfunn
	Beredskapsplan for Helse og mestring	Beredskapsplan for Oppvekst	Beredskapsplan for Kultur, miljø samfunn
	ROS-analyser for tjenester og funksjoner	ROS-analyser for tjenester og funksjoner	ROS-analyser for tjenester og funksjoner
	Beredskapsplaner for tjenester og funksjoner	Beredskapsplaner for tjenester og funksjoner	Beredskapsplaner for tjenester og funksjoner
	ROS-analyse for Organisasjon og utvikling	ROS-analyse for Digitalisering	ROS-analyse for Økonomi
	Beredskapsplan for Organisasjon og utv.	Beredskapsplan for Digitalisering	Beredskapsplan for Økonomi
	ROS-analyser for tjenester og funksjoner	ROS-analyser for tjenester og funksjoner	ROS-analyser for tjenester og funksjoner
	Beredskapsplaner for tjenester og funksjoner	Beredskapsplaner for tjenester og funksjoner	Beredskapsplaner for tjenester og funksjoner

Kilde: Lillestrøm kommune 2022