



Ekstremvær
Fredrikstad kommune
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
20. september 2019

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	4
2	INNLEDNING	6
2.1	Bakgrunn	6
2.2	Problemstilling og avgrensing	6
2.3	Metode og gjennomføring	7
2.4	Revisjonskriterier	8
2.5	Gyldighet og pålitelighet.....	8
3	ROS-ANALYSE OG BEREDSKAPSPLAN	9
3.1	Revisjonskriterier	9
3.2	Fakta	9
3.3	Vurderinger	14
4	OPPFØLGING AV TILTAK.....	16
4.1	Revisjonskriterier	16
4.2	Fakta	16
4.3	Vurderinger	18
5	ØVELSER OG OPPLÆRING	19
5.1	Revisjonskriterier	19
5.2	Fakta	19
5.3	Vurderinger	21
6	EVALUERING	22
6.1	Revisjonskriterier	22
6.2	Fakta	22
6.3	Vurderinger	23
7	SPØRSMÅL/INNSPILL FRA KONTROLLUTVALGET	24
8	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	25

9	KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	26
10	VEDLEGG	27
10.1	Utledning av revisjonskriterier	27
10.2	Definisjoner	30

1 SAMMENDRAG

Ekstremvær er et tema som kommunene må ha med i sin planlegging. På grunn av klimaendringer er dette en økende utfordring for kommunene. DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) viser eksempelvis til at middelnedbøren har økt med ca. 18 % over hele landet (gjennomsnittlig årlig nedbørmengde mm/år), og at den kraftigste økningen har vært etter 1980 (DSB, 2016¹). Økningen har vist seg både i intensitet og hyppighet.

Kommunens ansvar for å håndtere ekstremværuutfordringer er i stor grad nedfelt i lovverk knyttet til beredskap, herunder Sivilbeskyttelsesloven. Loven har et eget kapittel om kommunal beredskapsplikt, som danner grunnlaget for utledningen av revisjonskriterier i dette prosjektet. Med hjemmel i loven er det også utarbeidet en forskrift om kommunal beredskapsplikt som også er sentral for de kriteriene vi vurderer kommunen opp mot. I tillegg har vi supplert med anbefalinger fra veiledere utarbeidet av DSB.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i en gjennomføring av prosjektet på et overordnet nivå. Fylkesmannen hadde tilsyn på kommunens beredskapsarbeid i 2018. I tillegg til rapport fra tilsynet, har vi supplert med opplysninger fra ROS-analyse, planverk, tiltak og øvelser både på overordnet nivå og knyttet til ekstremvær spesielt. Opplysningene er hentet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer av nøkkelpersoner i kommunen og gjennomgang av opplysninger i DSB-CIM (elektronisk krisestøtteverktøy). Vi har også hentet inn supplerende fakta fra Seksjon for teknisk drift. Det er ikke foretatt noen fullstendig gjennomgang av seksjonens arbeid, men dokumentasjonen brukes som illustrasjon på hvordan kommunen har arbeidet med beredskap. I dette prosjektet har vi arbeidet med fire problemstillinger.

1. Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en beredskapsplan som ivaretar ekstremvær?

Det er revisjonens oppfatning av kommunen i sitt opprinnelige beredskapsplanverk har en systematisk tilnærming til beredskapsarbeidet. Revisjonen legger blant annet til grunn kommunens overordnede styringsdokument som legger føringer for arbeidet på de ulike nivåene i organisasjonen, og som etter vår oppfatning sikrer en felles plattform som kan bidra positivt i arbeidet nedover i organisasjonen.

Revisjonen har funnet at kommunen har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en beredskapsplan som i stor grad ivaretar ekstremvær. Innholdsmessig oppfyller både ROS-analysen og beredskapsplanen minimumskravene, og risikofaktorer fra ROS-analysen følges opp i prosesser og planer etter plan- og bygningsloven.

Vi har funnet enkelte forbedringsområder. Slik våre vurderinger viser kunne kommunen i større grad ha vurdert og dokumentert sannsynligheten for ekstremvær. Videre er tørke- og varmeperioder ikke vurdert som en ekstremværehendelse. Kommunen vurderer å ta dette inn i ny ROS-analyse, noe revisjonen mener er fornuftig. Kommunen har også et forbedringspotensiale knyttet til arbeidet med tiltakskort. Kommunen vil vurdere å prioritere arbeidet med tiltakskort når ny ROS-analyse er på plass, noe vi mener er positivt.

Verken ROS-analysen eller beredskapsplanen er revidert/oppdert i tråd med lovverk eller egne føringer, og vi mener at dette arbeidet ikke har blitt tilstrekkelig prioritert. Kommunen har planlagt ferdigstillelse av dokumentene i nær fremtid og vi mener det er viktig at kommunen sørger for at planlagt fremdrift overholdes.

¹ Risikoanalyse av regnflom i by, desember 2016.

2. I hvilken grad har kommunen fulgt opp tiltak for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær?

Kommunen har iverksatt flere av tiltakene som er foreslått for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær. Slik det fremgår av vurderingene er det imidlertid enkelte svakheter ved kommunens internkontroll på området som gjør det vanskelig for revisjonen å vurdere hvorvidt tiltakene i tilstrekkelig grad er fulgt opp.

3. Har kommunen gjennomført øvelser og opplæring knyttet til hendelser som kan følge av ekstremvær?

Vi har funnet at kommunen både gjennom øvelser og opplæring legger til rette for at alle som har en rolle i krisehåndtering kan sikre tilstrekkelig kvalifikasjoner. Det er også gjennomført øvelser som knytter seg til ekstremværhendelser spesielt.

4. Blir øvelsene og eventuelle uønskede hendelser evaluert?

Øvelsene blir evaluert og dokumentert. Det blir også identifisert forbedringsområder og kommunen har i stor grad lagt til rette for at forbedringsområdene følges opp.

Revisjonens anbefalinger

Basert på de forbedringsområder som er avdekket har vi gjennom våre vurderinger og konklusjoner anbefalt at kommunen bør:

- sørge for at beredskapsdokumentasjonen revideres og oppdateres i tråd med lovverk og egne føringer, herunder at kommunen sørger for at planlagt fremdrift i arbeidet med ny overordnet ROS-analyse og beredskapsplan overholdes.
- gjøre sannsynlighetsvurderingene knyttet til ekstremvær mer konkret.
- vurdere risikoen knyttet til tørke- og varmeperioder.
- vurdere tiltak for å sikre en tilfredsstillende kvalitet på tiltakskortene knyttet til ekstremvær.
- vurdere tiltak for å sikre at gjennomførte tiltak anbefalt i ROS-analysen er dokumentert i tilstrekkelig grad.

Revisjon takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

I bystyret 15. mars 2018, sak PS 47/18 ble forvaltningsrevisjonsplan 2018-2019 vedtatt.

Overordnet analyse ligger til grunn for planen. Av analysen fremkommer følgende:

«*Ekstremvær*

Ekstremvær, skred, flom og fare for storulykker i by og tettbebyggelse er tema som kommunene må ha med i sin planlegging. Kommunene må bruke bestemmelsene i plan- og bygningsloven for å redusere sannsynlighet og konsekvenser av slike hendelser. I denne forbindelse er kommunens arealplaner spesielt viktige. På grunn av klimaendringer må også flom/overvannsproblemer i tettbebyggelse og havnivåstigning/stormflo i kystkommunene utredes i planleggingen. Flom i byer og tettsteder som følge av ekstrem nedbør og dårlig kapasitet i overvannsystemet er hendelser som ofte gir skader for svært høye beløp.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)⁶ viser til at Norge i 2016 hadde tre tilfeller av ekstremvær som forårsaket skader på infrastruktur som ga utfall av kraft og elektronisk kommunikasjon (ekom). Uønskede hendelser kan også oppstå som følge av menneskelige feil, uten at det ligger ondsinnede intensjoner bak. Eksemplene på feilkonfigurering av IKT-utstyr, uforvarende aktivering av skadevare og andre handlinger som i god tro forårsaker uønskede hendelser, er mange.»

Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget 27. mars 2019, sak PS 19/18. Prosjektplan ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Revisjonen orienterte om status i prosjektet i kontrollutvalgets møte 19. juni 2019. Kontrollutvalget hadde følgende innspill:

«*Kontrollutvalget spilte inn enkelte innspill som revisjonen noterte seg. Herunder spørsmål om kommunens basestasjoner, reservestrømløsninger, strømaggregat for pumpestasjoner til vannledninger, samt kommunens samarbeid med politiet ved beredskapsarbeidet.»*

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en beredskapsplan som ivaretar ekstremvær?
2. I hvilken grad har kommunen fulgt opp tiltak for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær?
3. Har kommunen gjennomført øvelser og opplæring knyttet til hendelser som kan følge av ekstremvær?
4. Blir øvelsene og eventuelle uønskede hendelser evaluert?

I forbindelse med Fylkesmannens tilsyn på området i 2018, har kommunen beskrevet hvordan arbeidet med ROS-analysen er ivarettet i Fredrikstad kommune. Revisjonen har delvis lagt Fylkesmannens tilsynsrapport til grunn ved besvarelsen av den første problemstillingen. Revisjonen har også sett nærmere på ROS-analysene knyttet til ekstremvær, og supplert opplysningene med oppdatert informasjon fra kommunen.

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere ekstremvær. Revisjonen har også her tatt utgangspunkt i rapport fra Fylkesmannens tilsyn og supplert med informasjon fra kommunens planverk, herunder oppdatert informasjon fra kommunen.

Revisjonen har videre undersøkt hvordan kommunen har fulgt opp de risikoreducerende tiltakene innenfor ekstremvær. Det er noen begrensninger i datagrunnlaget på denne problemstillingen, nærmere beskrevet i neste kapittel (2.3, under overskriften DSB-CIM). Deretter har vi sett nærmere på planer for øvelser og opplæring, og hvordan dette er gjennomført. Avslutningsvis har revisjonen undersøkt om øvelsene knyttet til ekstremvær og eventuelt oppståtte uønskede hendelser er evaluert, herunder om dette arbeidet har blitt dokumentert og fulgt opp.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i en gjennomføring av prosjektet på et overordnet nivå, men har også vurdert å se nærmere på praktiseringen av beredskapsarbeidet nedover i organisasjonen. Etter innspill fra vår kontaktperson har vi hentet inn supplerende fakta fra Seksjon for teknisk drift. Det er ikke foretatt noen fullstendig gjennomgang av seksjonens arbeid, men dokumentasjonen vil brukes som illustrasjon på hvordan kommunen har arbeidet med beredskap, spesielt knyttet til ekstremvær.

Revisjonen fikk som nevnt også enkelte innspill fra kontrollutvalget i juni 2019 (siste avsnitt i punkt 2.1). Vi har hentet inn opplysninger om hvordan kommunen har ivaretatt disse områdene. Beskrivelsen av dette er deskriptiv og inneholder verken revisjonskriterier eller vurderinger. Revisjonen hadde kommet for langt i arbeidet med prosjektet til å kunne gjennomføre en fullstendig forvaltningsrevisjon av disse temaene.

2.3 Metode og gjennomføring

Revisjonen er gjennomført ved bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
Revisjonen har gjennomgått sentrale dokumenter i kommunens beredskapsarbeid knyttet til ekstremvær, herunder blant annet:
 - Styringsdokument for kommunens beredskapsarbeid
 - «Nedre Glomma helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) 2014»
 - Overordnet beredskapsplan
 - Opplærings- og kompetanseplan
 - ØvingsdirektivDokumentene er oversendt fra kommunen eller hentet ut fra DSB-CIM (omtales nærmere nedenfor).

- Intervjuer
Revisjonen har intervjuet rådgiver i Seksjon for Innovasjon og styring (INNOS), som har kvalitet og beredskap som sitt arbeidsområde og innehar rollen som kommunens beredskapsleder. Vedkommende har også vært revisjonens kontaktperson i prosjektet. Intervjuet er fulgt opp med oppfølgingsspørsmål som er besvart pr. e-post. Vi har også intervjuet kvalitetsleder i Seksjon for

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

teknisk drift, som har rollen som beredskapskoordinator i seksjonen. I etterkant av begge intervjuene er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

- Gjennomgang av DSB-CIM
DSB-CIM er et elektronisk krisestøtteverktøy. Systemet kan benyttes til loggføring, tiltakshåndtering, oppgavefordeling, meldingshåndtering, rapportering, mediehåndtering og organisering av planverk og ressurser. Revisjonen har fått tilgang til systemet og hentet ut opplysninger om kommunens arbeid med oppfølging av ROS-analysen, tiltakskort, øvelser og evaluering. Revisjonen har også hentet ut enkelte dokumenter fra systemet. Når det gjelder opplysningene om kommunens arbeid med oppfølging av tiltakene som gjelder hendelsen ekstremvær har det vært vanskelig for revisjonen å finne sammenhengen mellom alle oppgavene som er knyttet til de ulike tiltakene som er foreslått iverksatt på bakgrunn av ROS-analysen, og den dokumentasjonen som ligger tilgjengelig i systemet.

2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Sivilbeskyttelsesloven (LOV 2010-06-25-45 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret)
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)
- Nasjonale veiledere
- Kommunens egne planer, retningslinjer, o.l.

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet². Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i sin helhet i vedlegg 9.1 og punktvis oppsummert under hver enkelt problemstilling.

2.5 Gyldighet og pålitelighet

Vi har benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor, sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

På denne bakgrunn mener vi at rapporten fremstiller kommunen på en mest mulig riktig måte, og at vi har et godt grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Lene Brudal og Anne Widnes i perioden mars til september 2019.

² Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

3 ROS-ANALYSE OG BEREDSKAPSPLAN

Problemstilling 1: Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en beredskapsplan som ivaretar ekstremvær?

3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha utarbeidet en oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse, som identifiserer risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær.
- Kommunen skal ha en oppdatert beredskapsplan, som inneholder en oversikt over hvilke risikobaserte tiltak kommunen har forberedt for å håndtere ekstremvær.
- Kommunen bør utarbeide tiltakskort for ekstremvær.
- Kommunen må vurdere om funn fra risiko- og sårbarhetsanalysen bør integreres og følges opp i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

3.2 Fakta

Organisering av beredskapsarbeidet

Kommunen har utarbeidet et styringsdokument for beredskapsarbeidet. Av styringsdokumentet fremgår at beredskapsarbeidet er strukturert i tre nivåer:

- 1) Overordnet nivå som omfatter kommunen som helhet
- 2) Delnivå som omfatter kommunens seksjoner
- 3) Detaljnivå som omfatter seksjonens etater og virksomheter

Bystyret har det øverste ansvaret for kommunens beredskapsarbeid og leder kommunens innsats gjennom styringsdokumentet. Rådmannen har det administrative ansvaret for kommunens arbeid. Det følger av dokumentet at kommunens beredskapsleder har det faglige ansvaret for arbeidet og leder dette på vegne av rådmannen. Beredskapsleder skal samordne og føre tilsyn med arbeidet gjennom kommunens beredskapsutvalg. Funksjonen styres etter godkjent årsplan. Revisjonen har fått forelagt kommunens årsplan for 2017. Planen viser blant annet til hovedmål og delmål, samt tiltak som er planlagt for 2017. Rådgiver kvalitet og beredskap/beredskapsleder (heretter omtalt som rådgiver) informerer om at ny årsplan for 2020-2024 vil bli utarbeidet høsten 2019.

Rådgiver informerer om at organiseringen av beredskapsarbeidet er i endring. Ansvaret for gjennomføring av det overordnede beredskapsarbeidet har i stor grad har ligget til beredskapsleder personlig. Tidligere beredskapsleder sluttet i sin stilling 1. mars 2019, og rådgiver overtok funksjonen. Måten arbeidet har vært organisert på har, ifølge rådgiver, vist seg å være sårbar, og det er nå tenkt en dreining mot å dele ansvaret med representanter fra alle seksjonene.

Kommunaldirektør har det øverste ansvaret for beredskapen på sitt fagområde. Arbeidet er videre organisert slik at hver seksjon har sin beredskapskoordinator. Beredskapsansvar følger for øvrig linjeorganisasjonen.

Rådgiver informerer om at alle seksjonene har hver sin egen beredskapsplan med kommunaldirektør som ansvarlig (nivå to). På nivå tre er det utarbeidet detaljplaner hvor etatssjef/virksomhetsleder er ansvarlig. Det varierer hvor aktive de ansvarlige er på oppdatering av disse planene. Rådgiver sier han vil sende ut beskjed om oppdatering til virksomhetene når ny ROS-analyse foreligger. Han sier videre at alle virksomhetene har sine spesielle behov som de selv må sørge for at er ivarettatt i sine planer og oppdateringer. I tillegg er det utarbeidet spesifikke fagplaner, eksempelvis innenfor psykososial beredskap.

Det følger av kommunens styringsdokument for beredskapsarbeidet at systemverktøyet DSB-CIM skal benyttes til all dokumentasjon av analyser, planverk, øvelser, hendelser, evalueringer, revideringer, opplæring og annet beredskapsarbeid.

Risiko og sårbarhetsanalyse

Kommunen har utarbeidet dokumentet «Nedre Glomma helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) 2014». Analysen er utarbeidet i samarbeid med Hvaler og Sarpsborg kommuner.

Analysen dekker eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i regionen. Analysen er ikke begrenset til det geografiske området bestående av de tre kommunene. Analysen dekker også risiko og sårbarhet utenfor regionens område, men som kan ha betydning for regionen. Den beskriver hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre, og særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. Den omfatter regionens 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. Den vurderer også behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Analysen er gjennomført som en kartlegging av nåsituasjonen for hendelser som er av en slik karakter at kommunene vil sette eller vurdere å sette en kommunal kriseledelse. Ifølge analysen har flere eksterne aktører kommet med gode, konstruktive tilbakemeldinger som har høynet kvaliteten på analysen.³ Aktuelle tiltak er vurdert og foreslått på overordnet nivå. De anbefalinger som fremkommer som et resultat av analysen representerer mulige alternativer. Beslutning om utredning og gjennomføring av anbefalte tiltak må ivaretas av politisk og/eller administrativt nivå i kommunene, alt etter tiltakenes omfang og kostnad. Ansvar for gjennomføring av vedtatte tiltak ligger i linjeorganisasjonen. Dette innebærer at myndigheten til å gjennomføre tiltakene i utgangspunktet ligger til fagansvarlige, men at tiltak som innebærer kostnader må godkjennes av kommunaldirektør dersom de ikke kan gjennomføres innenfor budsjett, eventuelt fremmes som egne saker for politisk behandling.

Det fremgår videre at analysen bidrar til:

- å avdekke de utfordringer Nedre Glomma kan stå overfor, samtidig som linjeorganisasjonenes oppgaver innen området samfunnsikkerhet og beredskap tydeliggjøres.
- å danne et dokumenterbart grunnlag for regionens videre analyse- og planarbeid.
- at eierskapet til eksisterende tiltak og ansvaret for å utarbeide og implementere nye tiltak blir klart definert.

Ethvert tiltak skal innarbeides, vurderes og behandles videre i plan for ROS oppfølging. Det vil gjennom dette bli vurdert om forventet effekt er nådd.

Det følger av kommunens styringsdokument at ROS-analyser skal revideres etter anbefaling i evalueringer, ved vesentlige endringer i ROS-analysen, eller minimum hvert 4. år.

³ Fylkesmannen i Østfold ved beredskapssetaten, Statens vegvesen region øst vegavdeling Østfold, Jernbanelinjen region øst, Kystverket, Mattilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat region øst, Østfold politidistrikt, Heimevernet HV-01, Østfold sivilforsvarsdistrikt, Sykehuset Østfold RHF, Telenor, Rygge sivile lufthavn, flere kommuner i Østfold, Strømstad kommune, Borg havn, Fredrikstad energinett, Storulykkebedrifter i regionen, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum og Redningsselskapet.

Fylkesmannen konkluderer i sin tilsynsrapport med at kommunens ROS-analyse tilfredsstillers forskrift om kommunal beredskap uten avvik. Ifølge tilsynsrapportens faktagrunnlag skal ROS-analysen revideres i 2018 og legges frem for politisk behandling i desember samme år. Revidert utgave ble imidlertid ikke lagt frem for bystyret som planlagt. Kommunens rådgiver informerer om at analysen fra 2014 fortsatt er gjeldende og under revisjon. Rådgiver vet ikke årsaken til at analysen ikke er oppdatert og lagt frem for bystyret som planlagt. Den nye versjonen vil være ferdig i siste halvdel av 2019. Rådgiver antar at analysen på revisjonens tidspunkt er 70 prosent ferdig. Det vil ikke bli store forandringer i den nye ROS-analysen, men den reviderte utgaven vil gjelde for Fredrikstad og ikke hele regionen. Rådgiver legger til at analysens punkter vil bli gjennomgått for å vurdere relevans. I utgangspunktet vil den reviderte analysen omfatte 18 hendelser, mot 29 i 2014-utgaven. Tallene er ikke endelige da kommunen også vil vurdere om det er hendelser som skal være med i 2019-utgaven som ikke var med i 2014, eksempelvis tørke og stigning i havnivå.

Rådgiver informerer om at plan for ROS-oppfølging ikke er utarbeidet. Dette er en plan som skal til politisk behandling, hvor politikerne vil få anledning til å si noe om prioritering av tiltak i et 10-12 års perspektiv. Det er ikke satt noen frist for gjennomføring av dette. Det er foreløpig ikke vurdert om forventet effekt av tiltak er oppnådd, men det vil være naturlig at dette blir gjort i forbindelse med revideringen av ROS-analysen som er planlagt ferdig i 2019.

Valg av hendelser i analysen er basert på de erfaringer og det faglige skjønn som ble utvist i arbeidsgruppene ved utarbeidelsen av ROS-analysen. Arbeidsgruppene var sammensatt av personer fra alle aktuelle driftsområder i regionen, og kom fra alle de tre kommunene. Deres bidrag og grunnlag for å velge ut hendelser er basert på egne erfaringer, samt omfattende underlagsdokumentasjon.

Ekstremvær er definert som en egen hendelse i analysen. Analysen identifiserer ekstrem nedbør, sterk vind og stormflo som årsaker til ekstremvær. Ekstrem nedbør oppstår gjerne om sommeren i forbindelse med tordenvær og har opptrådt oftere og mer intenst siste tiår.

Ekstremvær kan føre til konsekvenser for hjemmeboende pleietrengende dersom ekstremværet fører til brudd på veiforbindelser slik at livsnødvendig hjelp blir fraværende. Videre kan ekstremvær gi miljøskader i form av trefall ved sterk vind, stormflo og bølgeoppkylling langs kysten, samt flomsituasjoner. Videre kan dette føre til stengt infrastruktur (vei og jernbane), samt stor fare for liv og helse. Skader kan gi økonomiske konsekvenser.

Flere av de andre identifiserte hendelsene kan også relateres til ekstremvær, eksempelvis vil ekstremvær kunne føre til hendelsene «Svikt i økosystemer» og «Skogbrann». Rådgiver vurderer springflo og stigning i havnivået, samt eventuelt behov for evakuering, som de største ekstremværutfordringene. Det har ikke vært behov for ytterligere risikoanalyser knyttet til ekstremvær. Rådgiver viser til at Fredrikstad ikke er et så utsatt område og ikke har så store utfordringer knyttet til ekstremvær. Rådgiver nevner imidlertid at den lange varmeperioden i fjor sommer (2018) kan karakteriseres som ekstremvær. Rådgiver mener at det var flaks at det ikke oppstod noen skogbranner i Fredrikstad i forbindelse med denne varmen. Lange varmeperioder er ikke nevnt i den tidligere ROS-analysen, og det var ikke utarbeidet noen tiltakskort knyttet til dette. Sett i etterkant mener rådgiver at det muligens burde vært det. Rådgiver legger til at det ble satt i verk tiltak for å forhindre brann, blant annet forbud mot å grille. Kommunen har også vannledninger som ligger i beredskap. Tørke-/varmeperioder er ett av de punktene som blir vurdert tatt med i den reviderte ROS-analysen.

Figur 1: ROS-analysens konsekvensmatrise

Ufarlig
En viss fare
Farlig
Kritisk
Katastrofe

Ved analysens start er risikoen knyttet til ekstremvær satt til *Kritisk*. Risiko etter å ha vurdert de eksisterende tiltakene¹ i kommunen er fortsatt *Kritisk*, mens risiko etter etablering av nye tiltak er redusert til *Farlig*. Tiltakene er både forebyggende og begrensende.

ROS-analysen foreslår følgende nye tiltak⁴:

- Beredskapsplanverk.
- Fokus i arealplanlegging.
- Økt fokus på vedlikehold.
- Kommunedelplaner for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Detaljanalyse flomveier.
- Felles liaisongruppe for Nedre Glomma.
- Alternativt samband.
- Ny nedre byggegrense mot sjø i Hvaler kommune.
- Styrke kommunenes pådriverrolle innen beredskapsarbeid.
- Vurder felles, avklart regional kriseledelse.
- Vurder opprettelse av et regionalt beredskapsråd.

Seksjon for teknisk drift

Seksjonens kvalitetsleder opplyser om at ROS-analysen på seksjon- og virksomhetsnivå ble oppdatert i 2018, sammen med seksjonens og virksomhetenes beredskapsplaner. Alle ROS-analysene ligger i CIM-systemet.

Den forrige ROS-analysen for teknisk drift ble utarbeidet på grunnlag av en sektorovergripende analyse, for så å jobbe seg ned til seksjon og virksomhet. I 2018/2019 har man gjort dette arbeidet i motsatt rekkefølge, ved å først utarbeide analyse for virksomhet og seksjon, for deretter å starte på en overordnet analyse for hele kommunen. Denne siste analysen har for seksjonen flere analyserte farehendelser enn ved den forrige analysen.

Beredskapsplan

Fylkesmannen konkluderer i sin tilsynsrapport med at kommunens overordnede beredskapsplan tilfredsstillende forskrift om kommunal beredskap uten avvik. Fylkesmannen legger til grunn at beredskapsplanverket er oversiktlig organisert og tilgjengelig i DSB-CIM og inneholder minimumskravene som forskriften setter, herunder plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for befolkningsvarsling og plan for krisekommunikasjon.

Det følger av kommunens styringsdokument for beredskapsarbeidet at beredskapsplaner skal revideres etter anbefaling i evalueringer, ved vesentlige endringer i ROS-analysen eller som et minimum hvert år.

⁴ Nye tiltak er listet opp som revisjonskriterier i kapittel 4.1, og oppfølging av tiltakene vil bli redegjort for i kapittel 4.2.

Beredskapsleder har redaktøransvar for den overordnede beredkapsplanen og er ansvarlig for oppdatering. Beredkapsplanen er sist oppdatert 22.12.17 og er gyldig til 22.12.18. Rådgiver informerer om at dokumentet «Overordnet beredkapsplan» fortsatt er gjeldende. Planen vil bli oppdatert når ROS-analysen er ferdigstilt, forhåpentligvis i år (2019).

Seksjon for teknisk drift

Seksjonen har utarbeidet en beredkapsplan hvor prinsipper og ansvar er beskrevet (mai 2019). Her fremgår blant annet at kommunaldirektør er ansvarlig for seksjonens beredkapsarbeid, at arbeidet ledes av seksjonens beredkapsledelse og koordineres og administreres av kvalitetsleder. Videre er ansvaret på virksomhetsnivå definert. Etatssjef/virksomhetsleder er ansvarlig for virksomhetens beredkapsarbeid, at arbeides ledes av virksomhetenes beredkapsgrupper, og at beredkapsarbeidet administreres av virksomhetsleder. Direktør og etatssjef/ virksomhetsledere skal i henhold til interne styringsdokument sikre at ROS analyser revideres innen hvert fjerde år. Seksjonens og etatenes/virksomhetenes beredkapsplaner med tilhørende tiltakskort skal revideres hvert år. Seksjon og etatene/virksomhetene skal følge kommunens øvingsdirektiv, som for perioden 2016-2018 vil si to årlige øvelser.

Tiltakskort

Konkrete tiltak for å håndtere uønskede hendelser er dokumentert i tiltakskort. Tiltakskortene er scenariobaserte og bygger på ROS-analysen. Tiltakskortene er ikke utfyllende, men skal være representative for de mest relevante krisene som kan ramme kommunen. Tiltakskortene er forhåndsklarerte og kan iverksettes uten videre tillatelser på det nivået arbeidet ligger. Et tiltakskort er en oversikt over tiltak som på forhånd er identifisert og som må iverksettes når det inntreffer en hendelse. Tiltakskortene skal inneholde beskrivelser av hva som skal gjøres og hvem som skal varsles.

Revisjonen har hentet ut tiltakskort fra DSB-CIM. Som eksempel har virksomhet Eiendomsdrift i Seksjon for teknisk drift utarbeidet et tiltakskort for ekstremvær. Tiltakskortet beskriver hva virksomhetsleder skal gjøre ved mottak av varsel. I tilfelle av varsel om ekstremvær skal virksomhetsleder kalle sammen beredkapsgruppen og vurdere hvilke forberedende tiltak som skal gjennomføres. Virksomheten skal blant annet vurdere følgende tiltak:

- Avbryte arbeid som kan være risikofyllt i ekstremvær
- Tiltak på sikring av stillaser og andre utsatte objekter
- Sjekke taksluk, pumpestasjoner og kummer

Rådgiver informerer om at det er laget totalt 75 tiltakskort som kan relateres til ekstremvær. Rådgiver legger til at det er svært varierende kvalitet på tiltakskortene. Det er i liten grad dokumentert om tiltakene virker eller om informasjonen er tilgjengelig for de som trenger den. Det har vært liten grad av oppfølging fra sentralt hold. Rådgiver informerer om at det i forbindelse med arbeidet med ny ROS-analyse vil bli vurdert om arbeid med tiltakskort skal prioriteres.

Seksjon for teknisk drift

Kvalitetsleder informerer om at det er viktig å ha på plass tiltakskortene, da det er de som sier noe om hvordan kommunen skal forholde seg ved en hendelse. Tiltakskortene er en oversikt over på forhånd gjennomtenkte tiltak som må gjøres når det inntreffer en hendelse. Tiltakene strekker seg fra hendelsen inntreffer og frem til en normalisering av tilstanden. Hver virksomhet skal ha sine egne tiltakskort innenfor de identifiserte hendelsene som er analysert i egne ROS-analyser.

Tiltakskortene skal skrives ut og oppbevares i perm i tilfelle det ikke er mulig å koble seg på nett når en hendelse oppstår. Det er ikke stilt krav til at virksomhetene skal loggføre i CIM under en hendelse, slik at «beredkapspermen» blir brukt når en hendelse skal håndteres.

Seksjonen har startet et prosjekt for å sikre at seksjonen har oppdaterte planer og at det er utarbeidet tiltakskort for alle hendelsene identifisert i ROS-analysene i virksomhetene og seksjonen. Dokumentasjon på prosjektet er lagret i DSB-CIM. Det fremgår av prosjektdokumentasjonen at det er satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra hver virksomhet som skal jobbe med dette i 2019. Virksomhetsleder er ansvarlig for å følge opp og sette av tid til å utarbeide tiltakskort og vurdere, og eventuelt innføre, tiltakene som er foreslått gjennom ROS-analysen. I tillegg er det etablert en arbeidsgruppe på seksjonsnivå for å utarbeide overordnede tiltakskort for seksjonen. Seksjonen har selv satt en frist ut året 2019 på å gjennomføre prosjektet, og blant annet ferdigstille tiltakskortene på seksjons- og virksomhetsnivå. Det er ulikt hvor langt de ulike virksomhetene har kommet i dette arbeidet. Det gjennomføres statusmøte hver 6. uke for å evaluere arbeidet og for å sikre fremdrift i forhold til planen.

Integrering av risikofaktorer i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven

Rådgiver informerer om at funnene fra risikoanalysen integreres i arealplaner ved at funnene i overordnet risikoanalyse blir tatt med som en del av risikovurderingene, som gjennomføres når arealplanene utarbeides. Rådgiver viser eksempelvis til at ekstremvær er tatt hensyn til i arealplanleggingen, ved at nedre byggegrense mot sjø er satt til 2,5 m.

3.3 Vurderinger

Revisjonen legger til grunn Fylkesmannens vurdering og finner at ROS-analysen fra 2014 tilfredsstiller minimumskravene til analysens innhold, herunder:

- eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse, og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Kommunen skal kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de kan påvirke kommunen.

Kommunen har i sin risikoanalyse kartlagt ekstremvær som en uønsket hendelse. Analysen beskriver årsakene til ekstremvær og hvilke konsekvenser ekstremvær vil ha for kommunen. Slik analysen er formulert fremkommer det lite om sannsynligheten for at ekstremvær vil inntreffe. Det fremkommer kun informasjon om at ekstrem nedbør gjerne oppstår om sommeren i forbindelse med tordenvær, og har opptrådt oftere og mer intenst siste tiår. En vurdering av sannsynlighet skal si noe om i hvilken grad det er trolig at en hendelse vil kunne inntreffe og kan uttrykkes med ord eller som en tallverdi. Etter revisjonens vurdering bør en sannsynlighetsvurdering være mer konkret.

Revisjonen registrerer at kommunen i sin opprinnelige ROS-analyse ikke har tørke/varmeperioder definert som ekstremvær. Vi er enig med kommunen i at den lange varmeperioden i fjor sommer (2018) kan karakteriseres som ekstremvær, og at det er fornuftig at kommunen vurderer å ta dette med i ny ROS-analyse.

ROS-analysen skal være oppdatert. I kommunens eget styringsdokument legges det opp til revidering av analysen ved vesentlige endringer, etter anbefaling i evalueringer og minimum hvert fjerde år. Etter revisjonens oppfatning vil en revidering av analysen i tråd med disse prinsippene sikre at ROS-analysen i tilstrekkelig grad er oppdatert. I praksis innebærer dette at kommunens ROS-analyse

senest skulle vært oppdatert i 2018. Dette legges også til grunn som fakta i Fylkesmannens tilsynsrapport. Slik vi vurderer fakta er dette ikke gjennomført som planlagt. ROS-analysen er planlagt ferdig i 2019, og vi mener det er viktig at kommunen sørger for at planlagt fremdrift overholdes.

Seksjon for teknisk drift har uavhengig av dette arbeidet oppdatert sin ROS-analyse pr. 2018. Revisjonen har ikke vurdert innholdet i denne analysen, men vi legger til grunn at analysen vil justeres i tråd med ny overordnet ROS-analyse ved behov.

Kommunens overordnede beredskapsplan oppfylder også minimumskravene til innhold, herunder plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, evakueringsplan, plan for befolkningsvarslings og plan for krisekommunikasjon. Det fremgår også av planen hvem som er ansvarlig for oppdatering og når planen sist er oppdatert. Kommunens ROS-analyse inneholder en oversikt over hvilke risikobaserte tiltak kommunen har forberedt for å håndtere ekstremvær.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang i året. I kommunens egne styringsdokument legges det opp til revidering av planen ved vesentlige endringer, etter anbefaling i evalueringer og minimum hvert år. Etter revisjonens oppfatning vil en revidering av planen i tråd med disse prinsippene sikre at planen i tilstrekkelig grad er oppdatert. I praksis innebærer dette at planen skulle vært oppdatert i 2018. Dette legges også til grunn som fakta i Fylkesmannens tilsynsrapport. Slik vi vurderer fakta er dette ikke gjennomført som planlagt. Beredskapsplanen vil bli oppdatert når ROS-analysen er ferdigstilt, og vi mener det er viktig at kommunen prioriterer dette arbeidet.

Etter revisjonens oppfatning er ikke arbeidet med det overordnede beredskapsplanverket sikret tilstrekkelig prioritet. Manglende oppdatering/revidering av ROS-analyse og beredskapsplan kan skyldes at kommunen ikke i stor nok grad har klart å sørge for kontinuitet i arbeidet ved overføring av arbeidsoppgaver internt i organisasjonen. Vi er enige med kommunen i at organiseringen av det overordnede arbeidet har vært sårbar, og mener det er positivt at kommunen nå ser ut til å etablere en mer robust organisering av arbeidet hvor flere gjøres i stand til å ivareta det overordnede arbeidet.

For å sikre at kommunens beredskap er operativ bør kommunen ha etablert tiltakskort for ekstremvær som kan gi en oversikt over tiltak som kan iverksettes i en tidlig fase av en uønsket hendelse. Tiltakskortet bør også gi en oversikt over ansvarlige aktører, ansvars- og rollefordeling, varslingslister, samarbeidsparter og informasjonsbehov.

Fakta viser at det er etablert en rekke tiltakskort for ekstremvær, men at kvaliteten på tiltakskortene er varierende, og at arbeidet i liten grad har vært fulgt opp. Det er derfor positivt at kommunen vurderer å prioritere dette arbeidet når ny ROS-analyse er på plass. Seksjon for teknisk drift har nylig etablert et prosjekt som blant annet skal sikre at seksjonen har etablert tiltakskort for alle hendelser og på alle nivåer i seksjonen. Det er ulikt hvor langt virksomhetene har kommet i arbeidet, men etter vår oppfatning har seksjonen iverksatt tiltak som vil sikre arbeidet fremdrift gjennom plassering av ansvar og faste statusmøter.

Kommunen har plikt til å vurdere om funn fra risikoanalysen bør integreres og følges opp i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven. Fakta viser at funnene i overordnet risikoanalyse har blitt tatt med som en del av risikovurderingene, som gjennomføres når arealplanene utarbeides. Ny ROS-analyse er ikke ferdigstilt, men revisjonen forutsetter at nye risikomomenter som kan innvirke på kommunens vurderinger i planer og prosesser etter plan og bygningsloven blir integrert i vurderingene.

4 OPPFØLGING AV TILTAK

Problemstilling 2: I hvilken grad har kommunen fulgt opp tiltak for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær?

4.1 Revisjonskriterier

Kommunens tiltak for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær bør være fulgt opp. Følgende tiltak er anbefalt gjennomført i kommunens ROS-analyse:

- Beredskapsplanverk.
- Fokus i arealplanlegging.
- Økt fokus på vedlikehold.
- Kommunedelplaner for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Detaljanalyse flomveier.
- Felles liaisongruppe for Nedre Glomma.
- Alternativt samband.
- Ny nedre byggegrense mot sjø i Hvaler kommune.
- Styrke kommunenes pådriverrolle innen beredskapsarbeid.
- Vurder felles, avklart regional kriseledelse.
- Vurder opprettelse av et regionalt beredskapsråd.

4.2 Fakta

Tabellen nedenfor viser de ulike tiltakene som er anbefalt i ROS-analysen med tilhørende oppgaver.⁵

Tabell 1: Tiltak og oppgaver

Tiltak: Kommuneplanarbeid.				
Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
Vedlikehold kommuneplanarbeid.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Beredskapsplanverk.				
Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
Vedlikehold beredskapsplanverk.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført
TF 6.4: Beredskapsplanverk.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Nedre byggegrense mot sjø.				
Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
Vedlikehold nedre byggegrense mot sjø.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Kommunedelplaner for samfunnssikkerhet og beredskap.				
Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 12.2: Kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Detaljanalyse flomveier.				
----------------------------------	--	--	--	--

⁵ Tabellen er hentet direkte fra vedlegg til ROS-analysen. Revisjonen har endret betegnelsen på de ansvarlige for de ulike oppgavene ved at navn er byttet ut med stillingstittel.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 14: Detaljanalyse flomveier.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Fokus i arealplanlegging.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 19: Fokus i arealplanlegging	Stabsmedarbeider i Kultur, miljø og byutvikling	Normal	31.12.2017 00:00	Ikke påbegynt

Tiltak: Økt fokus på vedlikehold.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 20: Økt fokus på vedlikehold	Kvalitetsleder teknisk	Normal	31.12.2017 00:00	Utført

Tiltak: Felles liaisongruppe for Nedre Glomma.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 7.2: Felles liaisongruppe for Nedre Glomma.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Alternativt samband.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 21. Alternativt samband.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Påbegynt

Tiltak: Styrke kommunenes pådriverrolle innen beredskapsarbeid.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 4.4: Styrke kommunenes pådriverrolle innen beredskapsarbeid.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Vurder felles, avklart regional kriseledelse.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 8.2: Vurder felles, avklart regional kriseledelse.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tiltak: Vurder opprettelse av et regionalt beredskapsråd.

Oppgave	Ansvarlig	Prioritet	Tidsfrist	Status
TF 9.2: Vurder opprettelse av et regionalt beredskapsråd.	Beredskapsleder	Normal	27.01.2025 00:00	Utført

Tabellen viser at beredskapsleder er ansvarlig for flertallet av oppgavene og at flertallet også har status utført. En av oppgavene ligger til kvalitetsleder i Seksjon for teknisk drift og en av oppgavene ligger til stabsmedarbeider i Seksjon for kultur, miljø og byutvikling.

Rådgiver informerer om at alle tiltak blir lagt inn som oppgaver i funksjonen «ROS oppfølging» i DSB-CIM. Denne funksjonen fungerer som et arbeidsverktøy for å holde oversikt over tiltakene og hva som er gjort med dem. De tiltakene som er synlige er de som det fortsatt gjenstår noe arbeid med. De tiltakene som er utført, blir lukket og kan finnes i arkivet. Som nevnt innledningsvis i kapittel 2.3 har ikke revisjonen funnet noen klar sammenheng mellom oppgavene i tabellen ovenfor og de oppgavene som ligger i DSB-CIM.

Rådgiver informerer om at alle tiltak blir lagt inn som oppgaver i funksjonen «ROS oppfølging» i DSB-CIM. Denne funksjonen fungerer som et arbeidsverktøy for å holde oversikt over tiltakene og hva som er gjort med dem. De tiltakene som er synlige er de som det fortsatt gjenstår noe arbeid med. De tiltakene som er utført, blir lukket og kan finnes i arkivet. Ifølge rådgiver er at alle oppgavene ivaretatt i kommunens løpende arbeid, for eksempel er tiltaket «Økt vedlikehold» ivaretatt i kommunens planer for vedlikehold. Tiltaket er lukket ved å henvise til utarbeidede dokumenter/prosedyrer for vedlikehold av stikkrenner, sluk og kummer tilknyttet området Vei. Det er også utarbeidet tiltakskort som kan relateres til noen av de ulike oppgavene, men det er i noen tilfeller vanskelig å finne linken mellom de ulike oppgavene og de faktiske tiltakene som er gjennomført. Rådgiver er likevel sikker på at oppgavene som er utført er gjennomført, men sier det er en svakhet at dette ikke kan dokumenteres på en enkel måte overfor tredjepart.

4.3 Vurderinger

Kommunens tiltak for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær bør være fulgt opp. Gjennom bruk av DSB-CIM kan kommunen sikre seg oversikt over tiltakene med tilhørende oppgaver og hva som er gjort på de ulike områdene. Fakta viser at kommunen mener at tiltakene/oppgavene er ivaretatt i kommunens løpende arbeid, for eksempel at økt vedlikehold er ivaretatt i kommunens planer for vedlikehold, og at det er utarbeidet tiltakskort som ivaretar noen av tiltakene/oppgavene. I flere tilfeller har det imidlertid vært vanskelig å finne linken mellom de ulike tiltakene/oppgavene som skal gjennomføres, og dokumentasjon på gjennomføringen. Revisjonen kan dermed ikke med sikkerhet si at alle tiltakene/oppgavene er fulgt opp i tilstrekkelig grad. Vi er enig med kommunen i at dette er en svakhet i kommunens internkontroll og at dette bør følges opp i det videre arbeidet.

5 ØVELSER OG OPPLÆRING

Problemstilling 3: Har kommunen gjennomført øvelser og opplæring knyttet til hendelser som kan følge av ekstremvær?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonen legger til grunn følgende kriterier for å besvare problemstillingen:

- Beredskapsplanen skal jevnlig øves.
- Alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering må være sikret tilstrekkelige kvalifikasjoner.

5.2 Fakta

Øvelser

Det følger av kommunens styringsdokument for beredskapsarbeidet at øvelser for hele organisasjonen skal gjennomføres minimum årlig. Kommunal øvingsstrategi 2016-2018 ble vedtatt i bystyret i februar 2016, og følger som vedlegg til styringsdokumentet. Bystyret vedtok at beredskapsplanverket skal øves i hele organisasjonen minimum to ganger årlig. I tillegg skal det arrangeres en årlig fagdag. Det ble budsjettet med 100 000,- til dette arbeidet. Øvingsstrategien skal vurderes i løpet av 2018 for å se om den har hatt ønsket effekt.

Rådgiver informerer om at kommunal øvingsstrategi 2016-2018 ble forlenget ut 2020 i sak til bystyret. Rådgiver legger til at evaluering da bør foretas i 2020. Det skal øves på planen to ganger i året i tillegg til gjennomføring av årlig fagdag. I perioden 2016-2018 er det gjennomført fagdag beredskap i april hvert år. I 2019 er det foreløpig ikke gjennomført fagdag og det er heller ikke planlagt.

Rådgiver informerer videre om at utgangspunktet for valg av scenario for øvelsene varierer. Det er ofte andre instanser som er ansvarlig for øvelsene og da er gjerne tema for øvelsen allerede satt.

Følgende øvelser er gjennomført/planlagt gjennomført i perioden 2016-2019:

- Øvelse Strømlaus 2016
- Øvelse Virus 2017
- Øvelse Ragnarok 2018
Her var det kommunen som valgte scenario jordskjelv. Øvelsen ble redusert til en 3-timers samling/diskusjonsøvelse for hele beredskapsorganisasjonen.
- Varslingsøvelser 2018
I 2018 ble det gjennomført fire varslingsøvelser for kriseledelsen, åtte varslingsøvelser for krisestaben og 20 varslingsøvelser totalt i seksjonene.
- Øvelser 2019
Det ble gjennomført øvelse under Tall Ships Races (TSR) sommeren 2019, med etablering og drift av samvirkesenter. Dette ble brukt som en beredskapsøvelse for kommunen. Det ble også gjennomført en egen øvelse for TSR-prosjektet med scenario ekstremvær den 23.mai 2019 hvor også flere eksterne aktører bidro, blant annet Røde Kors og politiet. Det er også tidligere år gjennomført øvelser i forbindelse med Tall Ships Races. I tillegg skal det gjennomføres en øvelse i Fredrikstad 4.-6. november 2019. Øvelsen gjennomføres i regi av Heimevernet, og det er Heimevernet som vil styre mesteparten av øvelsen og bestemme tema for øvelsen.

I tillegg til disse øvelsene gjennomfører seksjonene også egne øvelser. Rådgiver viser eksempelvis til brannøvelser på skolene. Det er foreløpig ikke planlagt andre øvelser tilknyttet ekstremvær. Rådgiver legger til at resultatene i revidert ROS-analyse vil danne grunnlag for vurdering av behovet øvelser knyttet til de identifiserte hendelsene.

Søndag 1. september 2019 ble kommunen utsatt for svært kraftig nedbør, som medførte oversvømmelser og betydelige utfordringer og skader på infrastruktur og offentlige og private bygg og anlegg. Gjennom denne hendelsen ble kommunens beredskap satt på prøve. Dette blir brukt som grunnlag for videre utviklings- og forbedringsarbeid.

Seksjon for teknisk drift

Seksjonens kvalitetsleder informerer om at seksjonen har fulgt øvelsesdirektivet med minimum to øvelser i året, som regel om våren og høsten. Øvelsen om våren har gjerne vært gjennomført som en diskusjonsøvelse, hvor man med bakgrunn i en gitt scenariobeskrivelse for en uønsket hendelse, har jobbet frem et tiltakskort for den aktuelle hendelsen. Deretter har det vært gjennomført en praktisk øvelse av tiltakskortet den påfølgende høsten.

I forbindelse med øvelsen «Ragnarokk» ble hendelsen ekstremvær presentert, blant annet gjennom filmen «Skjelvet»⁶. Etter visning av filmen, tok virksomhetsledere og seksjonsledere med seg et oppgavesett, som de jobbet med i seksjonen/virksomheten.

Opplæring

Det følger av kommunens styringsdokument for beredskapsarbeidet at kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle med en rolle i krisehåndtering er kvalifisert. Kommunen skal ha en egen opplærings- og kompetanseplan som dekker alle funksjonene i kommunens beredskapsorganisasjon, samt de funksjoner som inngår i kommunens daglige beredskapsarbeid. Planen skal minimum regulere kompetansen til de forskjellige funksjonene, hvilken opplæring som er godkjent, aktiviteten, formålet med denne og øremerkede midler.

Kommunens opplærings- og kompetanseplan inneholder oversikt over funksjon, minimum kompetanse, godkjent opplæring og intervall, samt formålet med opplæringen. Planen nevner ikke øremerkede midler.

Det følger av kommunens opplærings- og kompetanseplan at detaljert oversikt over opplærings- og kompetanseaktivitet på hver enkelt person som har en rolle i krisehåndtering på overordnet -, seksjons-, etats- og virksomhetsnivå føres i DSB-CIM under den enkeltes brukerinformasjon.

Kommunen har tidligere organisert frivillig opplæring en dag i måneden i regi av beredskapsleder. Rådgiver informerer om at denne opplæringen igjen vil bli tilgjengelig en dag pr. måned i perioden september 2019 til april 2020. Rådgiver opplyser om at opplæringen består av to deler; en del hvor man får en innføring i DSB-CIM, samt en del om beredskapsarbeid.⁷ Rådgiver informerer om at oppmøtet på opplæringsdagene er bra. Rundt 15-20 mennesker møter opp hver gang. Oppmøte avhenger av tema. Det er også rådgivers oppfatning at alle virksomheter er positive til å delta på disse opplæringsdagene, og viser også til innspill fra et par virksomheter om ønske om mer opplæring.

⁶ Norsk katastrofefilm og dramathriller fra 2018 produsert av Fantefilm Fiksjon AS.

⁷ Rådgiver informerer om at de benytter opplæringstilbudet til Nasjonalt utdanningscenter for samfunnsikkerhet og beredskap.

Seksjon for teknisk drift

Seksjonens kvalitetsleder har deltatt på kurs i DSB-CIM i regi av NUSB/DSB. Han sier videre at kommunen har tilbudt opplæring i DSB-CIM, og på utarbeidelse av tiltakskort for virksomhetsledere eller andre som virksomheten har pekt ut til å jobbe med beredskap. Kvalitetsleder påpeker at det er viktig at beredskapsledelsen kjenner godt til DSB-CIM, da det er stilt krav til at man på seksjonsnivå skal loggføre hendelser i DSB-CIM. Dette er ivaretatt i seksjon for teknisk drift, ved at alle loggførerne i beredskapsledelsen har god kjennskap til programmet. Videre mener kvalitetsleder at det er viktig at virksomhetslederne, eventuelt andre som er utpekt til å jobbe med DSB-CIM i virksomheten, har kjennskap til systemet. På den måten kan disse også utarbeide tiltakskort for egen virksomhet. Tiltakskortene skal ifølge kvalitetsleder skrives ut og oppbevares i perm, i tilfelle det ikke er mulig å koble seg på nett når en hendelse oppstår. Da det ikke er stilt krav til at virksomhetene skal loggføre i DSB-CIM under en hendelse, er det «beredskapspermen» som skal benyttes i virksomheten når de skal håndtere en hendelse.

Så vidt kvalitetsleder kjenner til har ikke representanter fra virksomhetene i Seksjon for teknisk drift deltatt på kommunens månedlige beredskapsopplæring. Kvalitetsleder antar at dette henger sammen med at seksjonens virksomheter benytter kvalitetsleder som ressursperson, og derfor ikke har hatt det samme behovet for opplæring som resten av kommunen. Kvalitetsleder legger til at det som regel alltid er et behov for mer opplæring, men anser at seksjonen ivaretar de krav som stilles med den opplæringen som har funnet sted i seksjonen til nå. Generelt vil mengden opplæring ifølge kvalitetsleder, avhenge av hvor kommunen vil legge ambisjonsnivået.

I forbindelse med prosjektarbeidet knyttet til arbeidet med tiltakskort har kvalitetsleder satt av tid til å gi hjelp og støtte til virksomhetene i forbindelse med utarbeidelse av tiltakskort.

5.3 Vurderinger

Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir jevnlig øvet. Kommunen har vedtatt at beredskapsplanverket skal øves i hele organisasjonen minimum to ganger i året, og på denne måten mener vi at kommunen har sikret seg at beredskapsplanen blir øvet i tilstrekkelig grad.

Flere av øvelsene de siste årene har hatt ekstremværrelaterte tema. I øvelsen Ragnarok i 2018 var temaet jordskjelv, og i en varslingsøvelse i forbindelse med arrangement av Tall Ships Races denne sommeren, var ekstremvær scenarioet.

Hendelsen ekstremvær er således godt ivaretatt gjennom kommunens øvelser de siste årene, og det er positivt at kommunen vil vurdere behovet for ytterligere øvelser når ny ROS-analyse er på plass, slik at scenarioene for øvelsene kan relateres til risiko.

Kommunen må også ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Fakta viser at kommunen gjennom sitt styringsdokument har en systematisk tilnærming til opplæring, gjennom blant annet opplærings- og kompetanseplan og dokumentasjon i DSB-CIM. Kommunen tilbyr også månedlig opplæring som sikrer kompetanse i DSB-CIM og beredskapsarbeid generelt. I Seksjon for teknisk drift er kompetansekravet i stor grad ivaretatt ved at nøkkelpersoner er sikret opplæring og at det er gitt rom for råd og veiledning i det løpende arbeidet.

Det er også vedtatt at det skal arrangeres en årlig fagdag. Etter revisjonens vurdering vil dette også bidra positivt i arbeidet med å sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse i beredskapsarbeidet. Fakta viser at det er gjennomført fagdag hvert år i perioden 2016-2018, men ikke så langt i 2019.

6 EVALUERING

Problemstilling 4: Blir øvelsene og eventuelle uønskede hendelser evaluert?

6.1 Revisjonskriterier

Revisjonen legger til grunn følgende revisjonskriterier for å besvare problemstillingen:

- Kommunen skal etter øvelse og uønskede hendelser evaluere og dokumentere krisehåndteringen.

6.2 Fakta

Det følger av kommunens styringsdokument at kommunen skal evaluere sin krisehåndtering etter alle øvelser og hendelser. Det fremgår videre at evalueringsrapporten skal inneholde anbefalte forbedringstiltak med ansvarlige og tidsfrist for gjennomføring.

Rådgiver informerer om at alle øvelsene med unntak av varslingsøvelsene er evaluert. Hver øvelse har sin egen hendelse i DSB-CIM og evalueringene ligger dokumentert i systemets logg.

Rådgiver informerer om at øvelsen Ragnarok ble evaluert av rådmannens ledergruppe. I evalueringen ble det vurdert hva som fungerte bra og hva som kunne forbedres. Det foreligger ikke dokumentasjon på øvelsen i DSB-CIM eller ePhorte (kommunens arkivsystem).

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon knyttet til øvelsen i forbindelse med Tall Ships Races. Av evalueringen fremkommer både hva som fungerte bra, men også forbedringsområder. Blant annet fungerte ledelsen av beredskapsgruppa bra. Av forbedringsområder blir følgende nevnt:

- Tydelighet knyttet til beslutninger og kommunikasjon, herunder også avklaring av innhold i tekst før den sendes ut.
- Bruk av tiltakskort; evakuering og bortfall av telefondekning er egne tiltakskort
- Vedlegg kommunikasjon og show-stop inneholder informasjon og standardtekster som kunne vært brukt mer
- Varslingslista oppdateres og kunne vært mer brukt

Evalueringen inneholder også oppfølgingspunkter innenfor flere områder, med plassering av ansvar. Ingen av oppfølgingspunktene nevner bruk av tiltakskort eksplisitt.

Seksjon for teknisk drift

Evaluering av øvelser blir dokumentert, og er tilgjengelig i DSB-CIM. Det er planlagt en øvelse til høsten. Tema for denne øvelsen er ennå ikke bestemt, men det blir valgt med utgangspunkt i hendelsene i ROS-analysen. Seksjonen gjennomførte en øvelse i egenregi om våren, knyttet til dammene i Fredrikstadmarka. Øvelser her er regulert i eget lovverk.

Evaluering av Ragnarok (diskusjonsøvelse) er dokumentert i DSB-CIM. Det fremkommer av evalueringen at det er nyttig med slike diskusjonsøvelser. Det ble avdekket at det manglet tiltakskort for hendelsen. Det fremkommer videre av evalueringen at kommunen hadde vært dårlig forberedt, hvis dette ikke var en øvelse, fordi det ikke var etablert ferdig gjennomtenkte tiltak. Det ble også satt opp to forbedringspunkter til oppfølging, herunder 1) avklare forhold knyttet til nødstrømsaggregat og tilgjengelig pumper i rådhuset og 2) avklare med Drift hvor mange pumper/lenser man har til rådighet i Fredrikstad kommune. Kvalitetsleder informerer om at punktene er fulgt opp, og viser til at

det er undersøkt hvorvidt det er nødstrømsaggregat og tilgjengelige pumper på rådhuset, samt at det er utarbeidet en oversikt som viser hvor mange pumper/lenser som er til rådighet i kommunen.

På bakgrunn av øvelsen Ragnarok startet seksjonen et prosjektarbeid knyttet til utarbeidelse av tiltakskort (prosjektet er beskrevet i kapittel 3.2).

6.3 Vurderinger

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere og dokumentere krisehåndteringen. Kommunen har gjennom sitt styringsdokument for beredskap lagt til rette for at øvelser blir evaluert. Dokumentet legger også føringer som sikrer at evalueringen munner ut i forbedringstiltak hvor ansvar for gjennomføring plasseres, samt frist for gjennomføring.

Fakta viser at gjennomførte øvelser knyttet til ekstremvær har blitt evaluert, og at forbedringsområder blir identifisert. Revisjonen legger blant annet til grunn at øvelsen Ragnarok startet et omfattende forbedringsarbeid knyttet til tiltakskort i Seksjon for teknisk drift, og at øvelsen knyttet til arrangering av Tall Ships Races ble evaluert.

7 SPØRSMÅL/INNSPILL FRA KONTROLLUTVALGET

Kommunens basestasjoner

Fredrikstad kommune har ingen egen reserveløsning når det gjelder basestasjoner, men bruker nødnett, trådløst samband⁸ og satelittelefoner.

Reservestrømløsninger

På revisjonens tidspunkt har flere av kommunens eiendommer nødstrøm. Som eksempel på bygninger med nødstrøm nevnes rådhuset, brannstasjonen, helsehuset og enkelte sykehjem. Kommunen har en plan for opptrapping av reservestrømløsninger, og det er bevilget midler til dette.

Pumpestasjoner/trykkløsningsstasjoner

Kommunen har cirka 25 pumpestasjoner/trykkløsningsstasjoner for drikkevann. Ingen av disse stasjonene har tilkoblingsmulighet for strømaggregat. De fleste innbyggerne i kommunen får drikkevann levert med selvføll fra FREVAR sitt høydebasseng, altså uten trykkøkning. I høyereliggende områder leveres drikkevann via trykkløsningsstasjoner, da selvføll ikke gir tilstrekkelig trykk i disse områdene. Ved strømutfall vil ikke trykkøkningstasjonene fungere. Dette vil da resultere i at noen innbyggere mister drikkevannet eller opplever lavt trykk. Virksomheten har et eget tiltakskort for vann og avløp ved strømutfall.

Samarbeid med politi

Kommunen samarbeider med politiet i all planlegging av beredskapstiltak. Politiet er med i utarbeidelse av planer, og vil bli tatt med i arbeidet med ny ROS-analyse.

Når det gjelder hendelser samarbeider kommunen med faste kontaktpersoner i politiet, avhengig av type hendelse. Øvelser koordineres av faste personer. Utover dette er samarbeidet basert på de vanlige varslings- og kontaktkanalene mot politiet.

⁸ UHF og VHF

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Kommunen har i sitt opprinnelige beredskapsplanverk, en systematisk tilnærming til beredskapsarbeidet. Revisjonen legger blant annet til grunn kommunens overordnede styringsdokument, som legger føringer for arbeidet på de ulike nivåene i organisasjonen. Etter vår oppfatning sikrer styringsdokumentet en felles plattform, som kan bidra positivt i arbeidet nedover i organisasjonen.

Vi har funnet at kommunen har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en beredskapsplan, som i stor grad ivaretar ekstremvær. Innholdsmessig oppfyller både ROS-analysen og beredskapsplanen minimumskravene, og risikofaktorer fra ROS-analysen følges opp i prosesser og planer etter plan- og bygningsloven.

Vi har påpekt enkelte forbedringsområder. Slik våre vurderinger viser, kunne kommunen i større grad ha vurdert og dokumentert sannsynligheten for ekstremvær. Videre er tørke- og varmeperioder ikke vurdert som en ekstremværehendelse. Kommunen vil vurdere dette inn i ny ROS-analyse, noe revisjonen mener er fornuftig. Kommunen har også et forbedringspotensial knyttet til arbeidet med tiltakskort. Kommunen vil vurdere å prioritere arbeidet med tiltakskort når ny ROS-analyse er på plass, noe vi mener er positivt.

I tillegg er verken ROS-analysen eller beredskapsplanen revidert/oppdatert i tråd med lovverk og egne føringer, og vi mener at dette arbeidet ikke har blitt tilstrekkelig prioritert. Kommunen har planlagt ferdigstilling av dokumentene i nær fremtid, og vi mener det er viktig at kommunen sørger for at planlagt fremdrift overholdes.

Kommunen har også iverksatt flere av tiltakene som er foreslått for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær. Slik det fremgår av vurderingene er det imidlertid enkelte svakheter ved kommunens internkontroll på området, som gjør det vanskelig for revisjonen å vurdere hvorvidt disse tiltakene i tilstrekkelig grad er fulgt opp.

Vi har også funnet at kommunen både gjennom øvelser og opplæring, legger til rette for at alle som har en rolle i krisehåndtering kan sikre seg tilstrekkelig kvalifikasjoner. Det er også gjennomført øvelser som knytter seg til ekstremværehendelser spesielt. Øvelsene blir evaluert og dokumentert. Det blir også identifisert forbedringsområder og kommunen har i stor grad lagt til rette for at forbedringsområdene følges opp.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- sørge for at beredskapsdokumentasjonen revideres og oppdateres i tråd med lovverk og egne føringer, herunder at arbeidet med oppdatering av ny overordnet ROS-analyse og beredskapsplan prioriteres.
- gjøre sannsynlighetsvurderingene knyttet til ekstremvær mer konkret.
- vurdere risikoen knyttet til tørke- og varmeperioder.
- vurdere tiltak for å sikre en tilfredsstillende kvalitet på tiltakskortene knyttet til ekstremvær.
- vurdere tiltak for å sikre at gjennomførte tiltak anbefalt i ROS-analysen er dokumentert i tilstrekkelig grad.

Rolvøy 20. september 2019

Lene Brudal (sign.)
forvaltningsrevisor

Jolanta Betker (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

9 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTAELSE

Revisjonen har ikke mottatt høringsuttalelse fra kommunedirektøren.

10 VEDLEGG

10.1 Utledning av revisjonskriterier

Utgangspunktet for utledningen av revisjonskriterier i dette prosjektet er Sivilbeskyttelsesloven av 25. juni 2010, nr. 45. Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid (formålsparagrafen § 1). Loven har et eget kapittel om kommunal beredskapsplikt, som danner grunnlaget for utledningen. Med hjemmel i loven er det også utarbeidet en forskrift om kommunal beredskapsplikt som blir sentral for de kriteriene vi vil vurdere kommunen opp mot. I tillegg vil vi supplere med anbefalinger fra veiledere utarbeidet av direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). På enkelte av problemstillingene er det også naturlig å se hen til kommunens egne dokumenter på området.

Denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset til ekstremvær, og utledningen må leses med det som utgangspunkt.

Problemstilling 1: Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en beredskapsplan som ivaretar ekstremvær?

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Ifølge sivilbeskyttelsesloven §14 skal kommunen ha utarbeidet en oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse. Det står følgende: «Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.»

Forskriften stiller minimumskrav til analysens innhold, jf. § 2:

Analysen skal som et minimum omfatte:

- 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.

Forskriftens § 3b gir kommunen en plikt til å vurdere om funn fra analysen bør integreres og følges opp i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

Beredskapsplan

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og være utgangspunkt for kommunens overordnede beredskapsplan, jf. lovens § 14 og forskriftens § 4.

Sivilbeskyttelsesloven § 15 sier at kommunen skal ha utarbeidet en beredskapsplan.

Ifølge bestemmelsens annet ledd skal planen blant annet inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser.

I tillegg skal følgende minimumskrav i forskriftens § 4 være oppfylt:

- a. en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles
- b. en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen
- c. en ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser
- d. evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen
- e. plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte

Det står videre i bestemmelsens tredje ledd at beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang i året. Videre skal det fremgå av planen hvem som er ansvarlig for oppdatering og når planen sist er oppdatert.

Ifølge DSBs veileder vil beredskapsplanen, i tillegg til øvelser, være den viktigste forberedelsen kommunen kan gjøre for å håndtere alvorlige hendelser. Beredskapsplanen skal være operativ og bestå av forberedte tiltak – som for eksempel plan for kriseledelse, bemanning og varslingsrutiner og lister. DSB nevner også tiltakskort for spesifikke hendelser/hendelsestyper. DSB viser også til at departementet i forslaget om lovvedtak fremhever at beredskapsplanen i tillegg til minimumskravene bør inneholde et sett med spesifikke tiltakskort som kan tas frem alt ettersom hvilke tiltak som vurderes som nødvendig ut fra krisens art. I veilederen står det videre: «DSB anbefaler utarbeidelse av tiltakskort for særskilte uønskede hendelser. En utfordring er å velge et hensiktsmessig detaljeringsnivå på tiltakskort. Det innebærer at tiltakskort bør gi en oversikt over for eksempel ansvarlige aktører, ansvars- og rollefordeling, varslingslister, samarbeidsparter, informasjonsbehov, vurderinger som bør gjøres og tiltak som bør iverksettes i en tidlig fase av en uønsket hendelse.»

Problemstilling 2: I hvilken grad har kommunen fulgt opp tiltak for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær?

I denne problemstillingen vil revisjonen ta utgangspunkt i tiltakene som kommunen har identifisert for å redusere risiko og sårbarhet knyttet til ekstremvær.

Problemstilling 3: Har kommunen gjennomført øvelser og opplæring knyttet til hendelser som kan følge av ekstremvær?

Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir jevnlig øvet, jf. forskriftens § 7. Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år, og scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig. DSB har utarbeidet en egen veileder for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser.

I henhold til forskriften må kommunen også ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. I DSBs veileder foreslås at varslingslisten benyttes som oversikt over hvem som inngår i et system for opplæring. Videre fremgår at opplæring først og fremst gis i forbindelse med øvelser, men at det også kan gjennomføres egen internopplæring. I henhold til veilederen skal kommunen dokumentere sitt

system for opplæring. Dette kan for eksempel gjøres gjennom plan for oppfølging og/eller i kommunens kompetanseplan.

Problemstilling 4: Blir øvelsene og eventuelle uønskede hendelser evaluert?

Forskrift om kommunal beredskapsplikt sier i § 8 at kommunen etter øvelser og uønskede hendelser skal evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner.

Forskriftens § 9 sier at kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

En gjennomgang av planen kan være alt fra en stor øvelse, skrivebordsøvelse, til en enkel test av om varslingslistene fungerer.

10.2 Definisjoner

Definisjoner av begreper (NS 5814:2008 Krav til risikovurderinger).

- Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse): Risiko- og sårbarhetsanalysene er en systematisk fremgangsmåte for å beskrive og/eller beregne risiko. Risikoanalysen utføres ved kartlegging av uønskede hendelser og årsaken til og konsekvenser av disse.
- Risiko: Risiko gir uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensene av en uønsket hendelse.
- Sårbarhet: Sårbarhet gir uttrykk for manglende evne hos et analyseobjekt til å motstå virkninger av en uønsket hendelse og til å gjenopprette sin opprinnelige tilstand.
- Sannsynlighet: Sannsynlighet sier noe om i hvilken grad det er trolig at en hendelse vil kunne inntreffe og kan uttrykkes med ord eller som en tallverdi. Frekvens kan brukes i stedet for sannsynlighet ved estimering av risiko.
- Konsekvens: Konsekvens beskriver mulig følge av en uønsket hendelse, som for eksempel tap av liv og helse, og uttrykkes med ord eller som tallverdi.
- Analyseobjekt: Analyseobjekt er geografiske, tekniske, organisatoriske, miljømessige eller menneskelige faktorer som omfattes av risikovurderingen, herunder eksisterende forebyggende tiltak eller beredskap.
- Forebyggende tiltak: Et tiltak som iverksettes for å forebygge/hindre at en uønsket hendelse inntreffer.
- Skadebegrensende tiltak: Et tiltak som iverksettes for å begrense konsekvensene av at en uønsket hendelse inntreffer.