

FORVALTNINGSREVISJON AV
BEREDSKAP



SANDNES KOMMUNE
AUGUST 2013

INNHold

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	12
1 Innledning	13
1.1 Formål og problemstillinger	13
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	13
2 Faktabeskrivelse.....	14
2.1 Innledning.....	14
2.2 Planer	15
2.3 Ansvar, myndighet og fullmakter	19
2.4 Kommunalt samarbeid.....	24
2.5 Øvelser og opplæring	25
Vedlegg	29

SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å kartlegge og vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap på et overordnet nivå.

Flere prosesser har pågått samtidig med dette prosjektet. Kommunen er i ferd med å utarbeide en ny risiko- og sårbarhetsanalyse og en ny beredskapsplan. I tillegg har Fylkesmannen gjennomført et tilsyn innen dette feltet, og rapporten derfra vil foreligge like over sommeren. Både Rogaland Revisjon og Fylkesmannen arbeider for å unngå parallelle tilsyn, men i dette tilfellet har vi ikke klart å unngå det.

1.1.1 GAMMELT PLANVERK, MEN NYTT ER I ANMARSJ

Sandnes kommune har en beredskapsplan som er basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) slik lovkravet er, men kommunen følger ikke lovens krav om jevnlig oppdatering.

Ifølge loven skal ROS-analysen oppdateres minimum hvert fjerde år, mens beredskapsplanen skal revideres én gang i året. Kommunens gjeldende beredskapsplan ble opprinnelig utarbeidet i 1994 og revidert i 2005, på bakgrunn av en ny ROS-analyse.

Kommunens beredskapsplan har **ikke vært politisk behandlet siden den var ny, dvs. siden 1994. Kommunens ROS-analyse har heller ikke vært politisk behandlet.** I 2010 ble det et lovkrav at kommune-ROSen skal behandles i kommunestyret.

Kommunen er i gang med å utarbeide en ny overordnet beredskapsplan basert på en ny ROS-analyse. Kommunens nye ROS-analyse skal være tuftet på en felles ROS-analyse for Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg. ROS-analysen er igjen tuftet på en felles ROS-analyse. Dette er positivt, og etter vår vurdering i tråd med regjeringens nye føringer om et bedre samvirke mellom relevante aktører i krisehåndteringsarbeidet

Vi anbefaler kommunen å sørge for bystyrebehandling av ny ROS og ny beredskapsplan.

Vi mener at kommunen også bør behandle beredskapsplanen i bystyret, selv om ikke dette er et lovkrav. Politikerne har en sentral rolle i beredskapsarbeidet, og beredskapsplanen er en oppfølgingen av ROSen de likevel er forpliktet til å vedta. Derfor synes vi det er naturlig at også beredskapsplanen behandles i bystyret.

Det er positivt at kommunen også legger opp til å justere planene nedover i planhierarkiet i kjølvannet av den nye planen. Dette vil kunne sikre et best mulig samsvar mellom det planverket som finnes i kommunen.

I den forbindelse **anbefaler vi** kommunen å vurdere om det er flere fagområder som har behov for en felles beredskapsplan. En opplagt kandidat her er skole, som pr. i dag ikke har en egen felles beredskapsplan for fagområdet.

1.1.2 UTFORDRINGER KNYTTET TIL NÅVÆRENDE PLANVERK OG ORGANISERING AV BEREDSKAP SARBEIDET

Selv om kommunen er i ferd med å utarbeide ny ROS og ny beredskapsplan, har vi vurdert de gjeldende styringsdokumentene. **De viktigste funnene/utfordringene oppsummeres her.**

Den som skal være **aksjonsleder for kommunen i en krisesituasjon er ikke ansatt i kommunen**, men er en innleid konsulent som tidligere var brannsjef i kommunen, og varabrannsjef i Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Til tross for at dette er en meget kompetent person, er det en viss risiko knyttet til å bruke en person utenfor kommuneorganisasjonen til å være aksjonsleder. Etter vår vurdering bør aksjonsleder være en som er ansatt i Sandnes kommune.

Sett utenifra er heller **ikke ansvarsdelingen mellom rådmann og aksjonsleder helt klar**. Rådmannen skal lede det administrative under en aksjon, mens aksjonsledelsen skal ha det utøvende og koordinerende ansvaret for beredskapsarbeidet. Hva er grenseoppgangene mellom rådmannens og aksjonsleders ansvar? Når slutter rådmannens og når begynner aksjonsleders ansvar?

Det er også slik at **politisjefen utgjør en del av kommunens kriseledelse**. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere å kvitte seg med denne ordningen. Det er bra at kommunen søker råd fra etater som politiet, brannvesenet, siviltforsvaret eller lignende. Men det er noe ganske annet at politiet er med på å bestemme kommunens krisehåndtering.

Melding fra publikum skal først håndteres i den aktuelle enhet, for eksempel en skole. Dette er i tråd med nærhetsprinsippet og ansvarsprinsippet. Skolen skal deretter vurdere meldingens alvorlighetsgrad, dersom den vurderes som lite alvorlig skal enheten selv håndtere situasjonen. Men dersom skolen vurderer meldingen som svært alvorlig skal det sendes krisevarsel. Dette skal, ifølge beredskapsplanen, vurderes av brannvesenets nødsentral. Dette innebærer at en ekstern enhet skal vurdere om en hendelse i kommunen er alvorlig nok til at sentrale aktører i kommunen får beskjed. Dette er, etter vår vurdering, ingen god løsning. Det bør være en aktør/funksjon internt i kommunen som skal foreta en slik vurdering.

Det bør legges til her at vi er informert om at varslingsplanen ikke er i samsvar med hvordan varslingen rent faktisk foregår, og at fagenhet ville kontaktet beredskapssjef eller kommunaldirektør/rådmann.

I Stavanger er det en fast beredskapsvakt 24 timer i døgnet. I Sandnes er det **ingen fast beredskapsvakt**, selv om kommunen har enkelte vaktordninger utenom arbeidstiden (for eksempel vei, vann og avløp eller legevakt).

I beredskapsplanen er det en egen **varslingsliste**. På listen står navn og telefonnummer til kriseledelse, aksjonsledelse og kommunaldirektører. Alle disse har en egen stedfortreder, med unntak av beredskapsleder. Hun står ikke oppført med stedfortreder. I praksis fungerer imidlertid kommuneoverlege og seniorrådgiver i rådmannens stab som stedfortreder.

Varslingslisten inneholder bare interne folk, dvs. ansatte i Sandnes kommune. Riktig nok er eksterne ressurser delvis med i ressursoversikten, men det hadde vært mer ryddig om de hadde vært omtalt på varslingslisten.

Ressursoversikten mangler en del sentrale aktører, som Lyse, IVAR og Helse Stavanger¹. Et annet moment er at det bare delvis står noe om hvilken type ressurser disse enhetene sitter på, dvs. hva kan de hjelpe til med. Etter vår vurdering bør kommunen tydeliggjøre hvilke ressurser de ulike enhetene kan skaffe til veie. Ellers vil det kunne skapes et feilaktig inntrykk og misoppfatninger av hva den enkelte aktør kan bidra med.

Evakueringsplan. Kommunen har en evakueringsplan, og den sier noe om hvilke oppgaver kommunen kan få. Den sier imidlertid ikke noe hvordan kommunen har tenkt å løse oppgavene? Skal kommunen bruke folk fra helse, fra teknisk eller kultur?

Informasjonsplan. Ettersom den gjeldende beredskapsplanen er fra 2005, inneholder ikke informasjonsplanen noe om de store endringene på informasjonssiden de siste årene. Vi tenker da på bruk av sosiale medier som effektive kommunikasjonsverktøy. Vi er kjent med at kommunen utnyttet sosiale medier på en god måte i forbindelse med en snøstorm i fjor. I en ny beredskapsplan bør bruk av sosiale medier få en naturlig plass i informasjonsplanen.

Kommentarer ROS. Den eksisterende ROSen fanger ikke opp fremtidig risiko, slik lovkravet er. Det må også fremgå av analysen at de har invitert andre relevante private og offentlige aktører. Dette er heller ikke dokumentert.

Selv om Sandnes ikke har en oppdatert helhetlig kommune-ROS, slik lovkravet er, har kommunen gjort nyere ROS-analyser i forbindelse med kommuneplan og masterplan for Sandnes øst.

¹ Eksempler på ressurser som er med er Forsvaret/Heimevernet, Fylkesmannen, Politiet, Mattilsynet, Apotek, Sivilforsvaret.

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på våre vurderinger av gjeldende beredskapsplan og ROS i arbeidet med å utarbeide ny plan og ny analyse.

1.1.3 POSITIVT SAMARBEID

Sandnes kommune samarbeidet med Stavanger, Sola og Randaberg om å utarbeide en ROS for hele storbyområdet. Dette er veldig positivt. Vi lever i en liten og tett region, og en ulykke/krise vil fort kunne berøre flere kommuner. Derfor er det bra at kommunene sammen forbereder seg på hva som kan inntreffe av hendelser, hvilke som er mest aktuelle, og hvordan de skal håndtere dette.

Etter vår vurdering er ROS-samarbeidet i tråd med intensjonen i forskriften, og arbeidet med storby-ROSen er også en fin måte å drive kompetanseutvikling på.

1.1.4 POSITIVT MED ØVELSER, MEN SYSTEMATIKKEN MÅ BEDRES

De siste årene har Sandnes kommunen hatt øvelser på overordnet ledelsesnivå én til to ganger i året, noe som er over minstekravet i loven (annen hvert år). Dette er positivt, fordi erfaringer fra praktiske øvelser er viktig for å kunne håndtere en krisesituasjon.

Det har imidlertid ikke vært noen fast plan på hva det skal øves på, hvor ofte det skal øves, eller hvem som skal øve. I forskriften står det at scenariene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Gjennomgangen tyder på at dette er gjort i noen tilfeller.

Øvelser blir sjelden evaluert skriftlig, og det er ingen fast evalueringspraksis. Kommunen har heller ikke et fast system for kompetanseheving. Dette bryter med forskrift om kommunal beredskap.

Samtidig ser vi at det er gjennomført en del kompetansehevingstiltak, og deltakelse i øvelser er også kompetansefremmende. Det samme er arbeidet med en felles storby-ROS. Det vi savner er en bedre systematikk og planmessighet rundt det hele.

Vi anbefaler kommunen å sikre en bedre planmessighet i forkant av øvelsene, og en bedre evalueringspraksis i etterkant. Kommunen bør også ha et system for opplæring.

Etter vår vurdering er det viktig at øvelsen har sitt utspring i overordnet planverk, og at erfaringene fra øvelsene evalueres skriftlig. Dette vil bidra til å sikre en bedre læring av erfaringene fra tidligere øvelser, noe som kommunen kan trekke bedre med seg videre i fremtidige øvelser. Dette vil eksempelvis kunne gi mer systematisk kunnskap om kommunens utfordringer over tid. Er det eksempelvis de samme utfordringene som gjør seg gjeldende ved hver øvelse? Er det samme sårbarhet som registreres, samme feil som gjøres, eller oppstår nye utfordringer?

Skriftlige evalueringer og systematisk refleksjon vil også kunne sikre en bedre kobling av øvelsene opp mot både ROS-analyser og beredskapsplan. Gir eksempelvis erfaringene fra øvelsene grunn til å justere plan eller ROS-analyser?

Når dette er sagt, ser vi en positiv tendens i oppfølgingen av den siste øvelsen. Den synes å være godt forberedt, og evalueringen viser en klar kobling mellom øvelsen, ny ROS-analyse og ny beredskapsplan. Erfaringene fra øvelsen skal benyttes i revideringen av disse dokumentene, og evalueringen er også konkret mht. hvilken type kompetanseheving det er behov for.

Etter vår vurdering er kommunen her inne på kjernen i et godt beredskapsarbeid. Fundamentet for å håndtere kriser ligger i forberedelsene, dvs. i planer, øvelser, samarbeid og læring. Risikoforståelsen dannes i forbindelse med ROS-analysene, deretter utdypes de viktigste forholdene i beredskapsplanen. Risikoforståelsen herfra bør videre være førende for hva kommunen øver på. Det er viktig at erfaring og innsikt fra øvelsene skrives ned, og at læringen herfra vurderes opp mot innholdet i eksisterende ROS-analyser og beredskapsplaner. På denne måten sikrer kommunen kontinuitet i beredskapsarbeidet, og at dette blir «levende» dokumenter.

1.1.5 ANBEFALINGER SAMLET

- **Vi anbefaler** kommunen å sørge for bystyrebehandling av ny ROS og ny beredskapsplan.
- **Vi anbefaler** kommunen å se nærmere på våre vurderinger av gjeldende beredskapsplan og ROS i arbeidet med å utarbeide ny plan og ny analyse.
- **Vi anbefaler** kommunen å sikre en bedre planmessighet i forkant av øvelsene, og en bedre evalueringspraksis i etterkant. Kommunen bør også ha et system for opplæring.
- **Vi anbefaler** kommunen å vurdere om det er flere fagområder som har behov for en felles beredskapsplan i det pågående revideringsarbeidet. En opplagt kandidat her er skole, som pr. i dag ikke har en felles beredskapsplan for fagområdet

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, datert 12.08.13:

Samfunnssikkerhet og beredskap er sentrale oppgaver for en kommune. Parallelt med gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens beredskap og har også Fylkesmannen utført tilsyn med kommunens samfunnssikkerhet og beredskap. I rapporten (side 4) fremholder revisjonen at begge revisjons-/tilsynsinstansene arbeider for å unngå parallelle tilsyn, men i dette tilfellet har de ikke klart å unngå det. Rådmannen tar merkningen til etterretning, men finner det samtidig riktig å understreke at dette må tilstrebes fremover. Gjennomføringen er ressurskrevende for organisasjonen og med parallelt gående forvaltningsrevisjon og tilsyn av samme området blir dette ytterligere forsterket.

Når det gjelder resultatene av forvaltningsrevisjonen og tilsynet konstaterer rådmannen at anmerkningene er sammenfallende om at kommunen mangler hhv. oppdatert helhetlig ROS-analyse og en ajourført overordnet beredskapsplan. Samtidig er rådmannen tilfreds med at begge tydeliggjør tilfredshet med det pågående arbeidet med å få fullført disse arbeidene, herunder storby ROSen og det formaliserte samarbeidet med Stavanger, Sola og Randaberg. Videre bemerker Fylkesmannen i sin foreløpige rapport at «Kommunen har i praksis vist god evne til å håndtere ekstraordinære situasjoner», og det er rådmannen særlig tilfreds med.

Beredskapsarbeidet i Sandnes er fundamentert på Likhetsprinsippet og Nærhetsprinsippet i samfunnssikkerhetsarbeidet. Det betyr at organisasjonen under kriser skal være mest mulig lik den som en ellers har til dag. Videre at kriser skal organisatorisk håndteres på et lavest mulig nivå og av den enheten som har størst nærhet til krisen. På dette grunnlaget har det ikke vært bygd opp noen egen beredskapsenhet. Brannsjefen, kommuneoverlegen og kommunalteknisk sjef har imidlertid vært sentrale funksjoner (og personer) sammen med rådmannen i utøvelsen av beredskapen. Med etableringen av IKS Brann i 2004 valgte Sandnes å delegerer oppgaver til selskapet, herunder at tidligere brannsjef (varabrannsjef i IKSet) opprettholdt sin funksjon som aksjonsleder og han har som en av de første i landet avlagt doktorgrad i Samfunnssikkerhet ved UiS. Stillingen som beredskapssjef med 0,5 årsverk ble opprettet sommeren 2009. Frem til nå har kommunens beredskapssentral vært på hovedbrannstasjonen. Nå er sentralen med nødvendige tekniske fasiliteter etablert i rådhuset ihht bystyrets budsjettoppdrag. Det er i økonomiplan 2013-2016 avsatt midler til 1,0 årsverk beredskapssjef. Rådmannen har valgt å avvente rekruttering i denne stillingen til resultatene av varslet forvaltningsrevisjon til Fylkesmanns tilsyn foreligger, slik at disse kan legges til grunn for videre innretning av prioritering av ressursinnsatsen innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunen har en operativ vaktordning utenom arbeidstid for vann, avløp og vei og en tilsvarende beredskapsvakt i byggdrift knyttet til formålsbyggene. Disse ordningene

er det informasjon om på kommunens hjemmeside på internett. Fremtidige ordninger vurderes nå som en del av pågående omstillings- og innsparingsarbeid. Anbefalingene vil bli fremlagt for bystyret i oktober som del av samlet sak om innsparinger og organisatoriske endringer/ omstilling i Sandnes kommune.

Rådmannen tar til etterretning at det i forvaltningsrevisjonen kun er gjennomført intervju med fire personer internt, samt fylkesberedskapssjef. Samtidig vil rådmannen fremholde at det hadde vært en styrke mht det oppfølgende arbeidet at analysegrunnlaget hadde vært noe bredere, f.eks. at Bymiljø og Sandnes bydrift hadde vært intervjuet. Begge enhetene har operative vaktordninger og utøver oppgaver både i forebyggende og operativt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen. Videre finner rådmannen grunn til å påpeke at det ROS- og KU arbeidet som ble gjort ifm revisjon av kommuneplan 2011-2025 ikke er medtatt i grunnlaget for forvaltningsrevisjonen, men kun i grunnlaget for fylkesmannens tilsyn. Konsekvenser av fremtidig arealutvikling har etter rådmannens oppfatning vært grundig utredet, både samlet og enkeltvis for områdene. ROS og KU er begge dokumentert i rapporter og disse har vært gjenstand for en sentral politisk behandling og med sluttbehandling i bystyret. At dette ikke er tilstrekkelig som en helhetlig kommune-ROS som også gir nødvendig grunnlag for revidert beredskapsplan er rådmannen enig i.

I så måte har den nylig fullførte kartlegging og analysen som er gjort ifm. arbeider med ny brannstasjonsstruktur gitt Sandnes verdifulle innspill som nå benyttes både i arbeidet med kommune-ROS og revisjon av beredskapsplanen.

Rådmannen er opptatt av at kommunen skal ha et godt grep om samfunnssikkerhetsoppgavene og en velfungerende beredskap. For å få dette til er det nødvendig å arbeide videre både med det organisatoriske, systemmessige og å få avklart ressursbehovet. Nedenfor gir rådmannen sine merknader til Rogaland Revisjon IKS sin samlede anbefaling til kommunen:

1. Vi anbefaler kommunen å sørge for bystyrebehandling av ny ROS og ny beredskapsplan

Rådmannen er enig i at både ny kommune-ROS og ny beredskapsplan behandles av bystyret og det er lagt opp til det i fremdriftsplan for arbeidene. En slik behandling er nødvendig for at også de økonomiske konsekvensene blir belyst og at bystyret kan foreta en reell oppfølging og prioritering i behandlingen av økonomiplan.

2. Vi anbefaler kommunen å se nærmere på våre vurderinger av gjeldende beredskapsplan og ROS i arbeidet med å utarbeide ny plan og ny analyse

Revisjonens vurderinger vil bli vurdert og gjennomgått i det pågående arbeidet. De fleste momentene er kjente problemstillinger og er derfor allerede inkl. i arbeidet. I tillegg mener rådmannen at forhold som også fremkommer av Fylkesmannens rapport må behandles samlet her. F.eks gjelder det kommunens håndtering av situasjon der strømforsyningen brytes. Kommunen investerte for mer enn 10 år siden i nødstrømsaggregater som ble installert ved sentrale bygg. Siden har både folketallet økte, funk-

sjoner i kommunen endret seg og den teknologiske utvikling medført langt høyere strømforbruk. Disse forholdene må også belyses grundig i kommune-ROS og løsninger må foreslås, slik at beredskapsplanen blir aktuell og operativ.

3. *Vi anbefaler kommunen å sikre en bedre planmessighet i forkant av øvelsene, og en bedre evalueringspraksis i etterkant. Kommunen bør også ha et system for opplæring*
Rådmannen vil følge opp denne anbefalingen gjennom det pågående revisjonsarbeidet av beredskapsplan og at det lages nødvendig system og rutiner. Når det gjelder opplæring mener rådmannen at denne må målrettes de berørte og at det også sikres oppfølging av nyansatte som går inn i stillinger som er sentrale i samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Gjennomføringen av nødvendig opplæringsprogram må skje ihht de midler som blir avsatt.

4. *Vi anbefaler kommunen å vurdere om det er flere fagområder som har behov for en felles beredskapsplan i det pågående revideringsarbeidet. En opplagt kandidat her er skole, som pr i dag ikke har en felles beredskapsplan for fagområdet.*
Behovet for felles beredskapsplan innenfor et fag-/tjenesteområde blir tatt opp til vurdering, men det er ikke en fast plan for når det skal gjøres slike nye vurderinger. Rådmannen ser det som naturlig at situasjonen og behovene kartlegges ifm pågående revisjon av beredskapsplan. Behovene konkret for Oppvekst-skole er en del av dette.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med dette prosjektet er å kartlegge og vurdere hvordan Sandnes kommune arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap på overordnet nivå.

Problemstillinger:

- Hvordan er beredskapsarbeidet ivaretatt i Sandnes kommune?
- Hvilke overordnede planer og rutiner har kommunen?
- Hvordan er fullmakter fordelt i krisesituasjoner?
- Hvordan er samarbeidet med andre instanser?
- Hvilke øvelser avholdes? Hvordan lærer kommunen av øvelsene?
- Hvilke forbedringsmuligheter er det i beredskapsarbeidet?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. I dette prosjektet er følgende hovedkilden til revisjonskriteriene lov om kommunale beredskapsplikt med tilhørende forskrift. Revisjonskriteriene utdypes i faktadelen.

Metodisk er det benyttet intervju, dokumentanalyse. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 INNLEDNING

Vi har i denne rapporten valgt å legge føringene for beredskapsarbeidet i vedleggsdelen, for å komme raskere i gang med funnene i rapporten. Her finnes også de fire grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet, og plan og bygningslovens krav om ROS-analyser.

Vi går imidlertid kort gjennom ulike instansers oppgaver i krisesituasjoner.

Den 1.1. 2012 endret justisdepartementet navn til **justis- og beredskapsdepartementet**. Hensikten med dette har vært å klargjøre og understreke de oppgaver departementet har når det gjelder samfunnssikkerhet. Det er gitt en egen instruks over oppgaver og myndighet når det gjelder beredskap². Det enkelte departement har ansvar for egen beredskap og ROS, og er ansvarlig for beredskapsarbeidet innen egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for koordinering. Her følges hovedprinsippene for beredskap og krisehåndtering, dvs. ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Det er **fylkesmannens** oppgave å planlegge, koordinere og iverksette oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap regionalt og overfor kommunene og være bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Dersom en krisesituasjon skulle oppstå skal også Fylkesmannen samordne krisehåndteringen regionalt ved behov. Det vises også til St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet.

Fylkesmannen er også tilsynsmyndighet og skal påse at kommunene har gjennomført helhetlige ROS- analyser, og at beredskapsplaner er utarbeidet og oppdatert med grunnlag i disse. Fylkesmannen har også ansvar for at de regionale planene er samordnet og at aktørene er kjent med regionens planer.

Kommunen yter hjelp ved ulykker og andre akutte hendelser, bistår politiet med evakuering, og sørger for innkvartering og omsorg for de evakuerte. I tillegg skal kommunen opprettholde nødvendige funksjoner og tjenester, og sikre nødvendige forsyninger. Kommunen skal også gjennomføre opprydningsaksjoner og andre miljøbeskyttende tiltak, og har en viktig rolle i å informere publikum og media i krisesituasjoner³.

²[Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering](#)

³ Se for eksempel Politiets beredskapssystem.

2.2 PLANER

2.2.1 FØRINGER

Som nevnt er det lovfestet **at kommunen skal ha en overordnet ROS-analyse og en beredskapsplan, og disse skal oppdateres jevnlig**. ROS-analysen skal oppdateres i takt med kommunedelplanen (i praksis minimum hvert fjerde år), og beredskapsplanen skal være oppdatert, og revidert minimum en gang i året.

Kommunens helhetlige **risiko- og sårbarhetsanalyse skal vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser** som kan inntreffe i kommunen, vurdere hvordan disse kan påvirke kommunen, og kartlegge, systematisere disse (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2). **ROS-analysen skal forankres i kommunestyret**.

ROS-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.

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser⁴. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens **kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media**.

2.2.2 FUNN

Sandnes kommune har en overordnet beredskapsplan. **Planen ble utarbeidet og behandlet i bystyret i 1994**.

I 2005 ble planen revidert etter en omorganisering, men revideringen av planen ble ikke behandlet politisk.

⁴ Lov om kommunal beredskapsplikt, § 15.

Forut for denne revideringen av beredskapsplanen ble det utarbeidet en egen overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for kommune⁵. Denne ble ikke behandlet i bystyret, slik lovkravet er. Det bør imidlertid påpekes at dette lovkravet kom i 2010, sammen med ny lov og forskrift, mens kommunens ROS-analyse er fra 2005.

Det er ikke foretatt noen ytterligere revideringer av verken ROS-analysen eller beredskapsplanen etter 2005⁶. Det er imidlertid foretatt enkelte nødvendige oppdateringer av beredskapsplanen, som å oppdatere varslingslistene.

Den nåværende beredskapsplanen inneholder elementene som kreves i loven, dvs. den inneholder kommunens kriseledelse, varslingslister, ressurser og oversikt, evakueringsplan. Det er også en egen informasjonsplan (kommunikasjon og media). Vi ønsker likevel å kommentere enkelte forhold:

KOMMENTARER/VURDERINGER BEREDSKAPSPLAN OG ROS

- **Varslingslisten** inneholder bare interne folk, dvs. ansatte i Sandnes kommune. Riktignok er eksterne ressurser delvis med i ressursoversikten, men det hadde vært mer ryddig om de hadde vært omtalt i ressursoversikten.
- **Ressursoversikten** mangler en del sentrale aktører, som Lyse, IVAR og helse Stavanger⁷. Et annet moment er at det bare delvis står noe om hvilken type ressurser disse enhetene sitter på, dvs. hva kan de hjelpe til med. Etter vår vurdering bør kommunen tydeliggjøre hvilke ressurser de ulike enhetene kan skaffe til veie. Ellers vil det kunne skapes et feilaktig inntrykk og misoppfatninger av hva den enkelte aktør kan gjøre.
- **Evakueringsplan.** Kommunen har en evakueringsplan og den sier noe om hvilke oppgaver kommunen kan få. Den sier imidlertid ikke noe hvordan kommunen har tenkt å løse oppgavene? Skal kommunen bruke folk fra helse, fra teknisk eller kultur?
- **Informasjonsplan.** Ettersom den gjeldende beredskapsplanen er fra 2005, inneholder ikke informasjonsplanen noe om de store endringene på informasjonssiden de siste årene. Vi tenker da på bruk av sosiale medier. Vi er kjent med at kommunen utnyttet sosiale medier på en god måte i forbindelse med en snøstorm i fjor. I en ny beredskapsplan bør bruk av sosiale medier få en naturlig plass i informasjonsplanen.
- **Kriseledelse.** Vi har også noen kommentarer til kommunens kriseledelse, men dette kommer i neste avsnitt om ansvar, myndighet og fullmakter.

Kommentarer/vurderinger kommune-ROS:

- Den eksisterende Risiko- og sårbarhetsanalysen fanger ikke opp fremtidig risiko, slik lovkravet er. Et eksempel på dette kan være klimaendringer og risiko

⁵ Denne er også fra 2005.

⁶ For eksempel refereres det ikke til ny lov og forskrift i den gjeldende planen.

⁷ Eksempler på ressurser som er med er Forsvaret/Heimevernet, Fylkesmannen, Politiet, Mattilsynet, Apotek, Sivilforsvaret.

knyttet til intensivt regn og vannfall. Bakgrunnen for lovkravet er at kommunen skal reflektere over slike, eller lignende fremtidige forhold.

- Det må også fremgå av analysen at de har invitert andre relevante private og offentlige aktører. Dette er heller ikke dokumentert.

Selv om Sandnes ikke har en oppdatert helhetlig kommune-ROS, slik lovkravet er, har kommunen gjort nyere ROS-analyser i forbindelse med overordnede planer. Fra rådmannen pekes det på at det er gjort et betydelig arbeid med ROS-analyser og konsekvensutredninger. Disse har vært politisk behandlet. I forbindelse med kommuneplan 2011-2025 ble det gjennomført en ROS dag-der både politi, Lyse, brannvesenet m.fl. og en rekke interne fagenheter deltok. Det ble brukt ekstern konsulent for å skrive rapporten og til å utarbeide ROS-analyse for hvert enkelt areal som var vurdert for mulig om-disponering/ frigivelse til utbyggingsformål. Utforming av arealdelen av Kommuneplanen inkl. ROS og KU ble behandlet underveis ved flere saker i Kommuneplankomiteen, før endelig planforslag ble behandlet av bystyret og besluttet lagt ut til offentlig ettersyn januar 2011. ROS og KU-rapportene var en del av dokumentasjonen som fulgte høringsdokumentet. Tilsvarende behandling ble gjort ved ny begrenset høring mai/juni 2011.

I arbeidet med Masterplan for Sandnes øst i 2009 ble det tilsvarende gjennomført en ROS dag hvor også eksterne deltok.

NY BEREDSKAPSPLAN I ANMARSJ

I skrivende stund (mai-juni 2013) er kommunen i ferd med å utarbeide en ny overordnet beredskapsplan. Denne skal være klar til høsten 2013. Det er et uttalt mål at denne skal være kort, oversiktlig og samordnet, og at den skal være mest mulig lik områdeplaner (levekår, oppvekst osv.) og planene på virksomhetsnivå. Planen skal også justeres slik at den er tilpasset dagens organisering.

Vi er informert om at det vil bli lagt opp til en justering/oppdatering av planene nedover i planhierarkiet etter hvert, for å sikre best mulig samsvar mellom planene.

For tiden samarbeider Sandnes med Stavanger, Sola og Randaberg, om å utarbeide en felles risiko- og sårbarhetsanalyse (se under). Denne skal ferdigstilles sensommeren 2013. Deretter skal Sandnes utarbeide en egen ROS-analyse, og inkludere momenter som er spesielle for Sandnes, og til slutt vil den nye beredskapsplanen utarbeides på bakgrunn av ROS-analysen.

Beredskapsplaner innen fagområdene. I Sandnes har de ulike fagområdene laget egne områdevisse beredskapsplaner. For eksempel er det en egen beredskapsplan for vann, én for omsorg, én for barnehage osv. Planene for områdene tar utgangspunkt i felles utfordringer for virksomhetene innen dette fagområdet.

Virksomhetenes beredskapsplan. De enkelte enheter eller virksomheter er pålagt å ha egne beredskapsplaner på grunnlag av egen ROS. Den enkelte virksomhet tar utgangspunkt i fagområdets beredskapsplan, og så utarbeides beredskapsplaner for hver enkelt virksomhet. For eksempel vil en barnehages beredskapsplan basere seg på beredskapsplanen for fagområdet og lokale særtrekk for den enkelte virksomhet.

Skole har i dag ingen områdeplan, men vi får opplyst at det skal utarbeides en plan innen dette fagområdet også, i kjølvannet av den nye kommunale beredskapsplanen. Vår gjennomgang av beredskapsplaner på skolene viser at flere av disse fremstår hovedsakelig som branninstrukser.

Gjennomgangen, og tilbakemeldingen i intervjuene, tyder på at skillet mellom beredskap og HMS ikke er helt klart⁸.

2.2.3 VURDERING

Sandnes kommune har en beredskapsplan som er basert på en ROS-analyse, men følger ikke lovens krav om jevnlig oppdatering.

Ifølge loven skal ROS-analysen oppdateres minimum hvert fjerde år, mens beredskapsplanen skal revideres én gang i året. Kommunens gjeldende beredskapsplan ble opprinnelig utarbeidet i 1994 og revidert i 2005, på bakgrunn av en ny ROS-analyse.

Kommunens beredskapsplan har ikke vært politisk behandlet siden den var ny, dvs. siden 1994. Kommunens ROS-analyse har heller ikke vært politisk behandlet. Dette ble et lovkrav i 2010.

Vi anbefaler kommunen å sørge for bystyrebehandling av ny ROS og ny beredskapsplan.

Bakgrunnen for denne anbefalingen er selvfølgelig lovkravet om bystyrebehandling av kommunens ROS. Vi mener også at kommunen bør behandle beredskapsplanen i bystyret, selv om ikke dette er et lovkrav. Politikerne har en sentral rolle i kommunens beredskapsarbeid, og det er naturlig at de behandler beredskapsplanen, som er en oppfølging av ROSen.

Kommunen er imidlertid i gang med å utarbeide en ny overordnet beredskapsplan basert på en ny ROS-analyse. Kommunens nye ROS-analyse skal være tuftet på en felles ROS-analyse for Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg. ROS-analysen er igjen tuftet på en felles ROS-analyse. Dette er positivt, og etter vår vurdering i tråd med regje-

⁸ Samfunnssikkerhet og beredskap omhandler den kommunen har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for hendelser. HMS skal bidra til å fremme helse, miljø og sikkerhet for kommunens medarbeidere og stimulere til arbeidsglede og kvalitet på tjenestene.

ringens nye føringer om et bedre samvirke mellom relevante aktører i krisehåndteringsarbeidet (stortingsmelding 29. 2011-2012).

Det er positivt at kommune legger opp til å justere planene nedover i planhierarkiet, slik at det er best mulig samsvar mellom disse.

I den forbindelse **anbefaler vi** kommunen å vurdere om det er flere fagområder som har behov for en felles beredskapsplan. En opplagt kandidat her er skole, som pr. i dag ikke har en egen felles beredskapsplan for fagområdet. Gjennomgangen vår viser også at mange av skolenes egne beredskapsplaner fremstår som branninstrukser, og at de ikke alltid skiller mellom HMS og beredskap.

Vi anbefaler også kommunen å se nærmere på våre vurderinger av utfordringer knyttet til den gjeldende beredskapsplanen og ROSen, i arbeidet må utarbeide ny plan og ny analyse. Her viser vi til de vurderingene som er gjort [over](#).

2.3 ANSVAR, MYNDIGHET OG FULLMAKTER

Ansvarsforholdet i kommunens kriseberedskap er følgende

- Rådmannen har personlig ansvar for og ledelsen av beredskapsplanlegging i kommunen
- Den enkelte direktør/leder har ansvar for egen plan
- Det daglige arbeid med beredskapsplanlegging skal ledes av beredskapssjefen, som i beredskapssammenheng sorterer direkte under rådmannen⁹

Sandnes kommune har i januar 2013 en femti prosent stilling som beredskapssjef. Det er vedtatt ytterligere femti prosent stilling for beredskapsarbeidet fra 1. april, men denne er ikke iverksatt enda¹⁰.

Sandnes kommune har en to-nivå-organisering med rådmann og resultatenheter. Det betyr at kommunaldirektørene utøver rådmannsansvaret for sine tjenesteområder. Ansvaret for beredskapen i resultatenheterne er således tillagt kommunaldirektørene. De har ansvaret for at det skal være områdeplaner og virksomhetsplaner innen eget fagfelt. Vi får opplyst at kommunen har beredskap som tema i rådmannens lederteam hvert år. Det blir pekt på at dette er en fin måte å forankre beredskapsarbeidet på ledernivå.

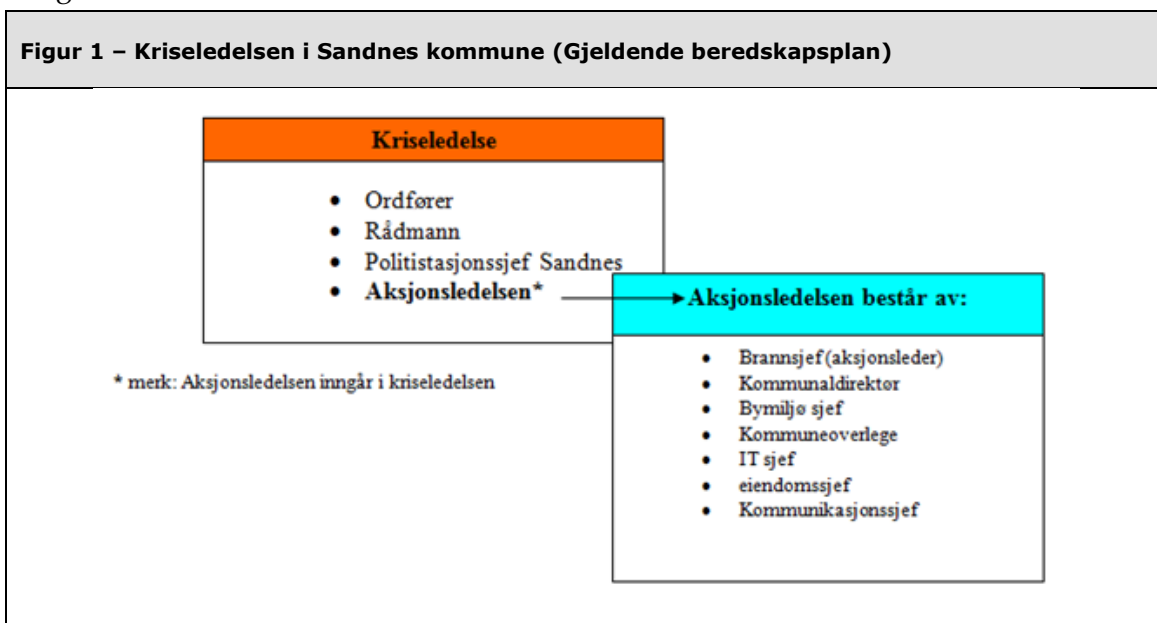
⁹ Beredskapssjefen har som oppgave å samordne og koordinere kommunens samlede arbeid med beredskap og samfunnsikkerhet. Beredskapssjefen har et overordnet ansvar for følgende områder:

- Kartlegging av risiko og sårbarhet
- Forebygging av uønskede hendelser
- Beredskapsplanlegging
- Krisehåndtering
- Kvalitetssikring av kommunens beredskapsarbeid
- Samarbeid og samordning
- Forebyggende sikkerhetstjeneste

I beredskapssaker rapporterer beredskapssjefen direkte til rådmannen.

¹⁰ Medio mai 2013.

I figuren under illustrerer vi Sandnes kommunes kriseledelse.



Ordfører er kriseledelsens formelle leder, og leder møtene i kriseledelsen. Hovedoppgaver er informasjon og presse. Ordføreren avgjør når kriseledelsen kalles inn, i samråd med aksjonsledelsen.

Rådmannens funksjon i kriseledelsen er å lede det administrative arbeidet, samt å ha den økonomiske styringen. Rådmannen skal ha en samlet oversikt og være ordførerenes høyre hånd. Under aksjoner har hun ansvar for informasjon internt i kommunen.

Aksjonsleder leder aksjonsledelsen, og har det utøvende og koordinerende ansvaret for beredskapsarbeidet. Kommunens aksjonsleder er tidligere brannsjef i kommunen og senere varabrannsjef i Brannvesenet sør-Rogaland IKS (BVSR). Oppgavene som kommunens aksjonsleder ligger inne i kommunens avtale med BVSR, og er en del av delegasjonen som bystyret vedtok ved opprettelsen av IKSet¹¹. Her er det regulert at dersom aksjonsleder ikke er tilgjengelig, vil annen person fra BVSR møte. Aksjonsleder har sluttet i BVSR (alderspensjon). Vi får opplyst fra kommunen at han fortsetter som aksjonsleder og leder av revisjonsarbeidet av beredskapsplanen, frem til den nye beredskapsplan er vedtatt i løpet av 2013.

Vi får opplyst at kommunen har valgt denne løsningen for å sikre mer enn 20 år med kunnskapsoverføring og kompetanse i arbeidet med den nye ROS-analysen og kommunens beredskapsplan. Vedkommende har doktorgrad i samfunnsikkerhet ved UiS.

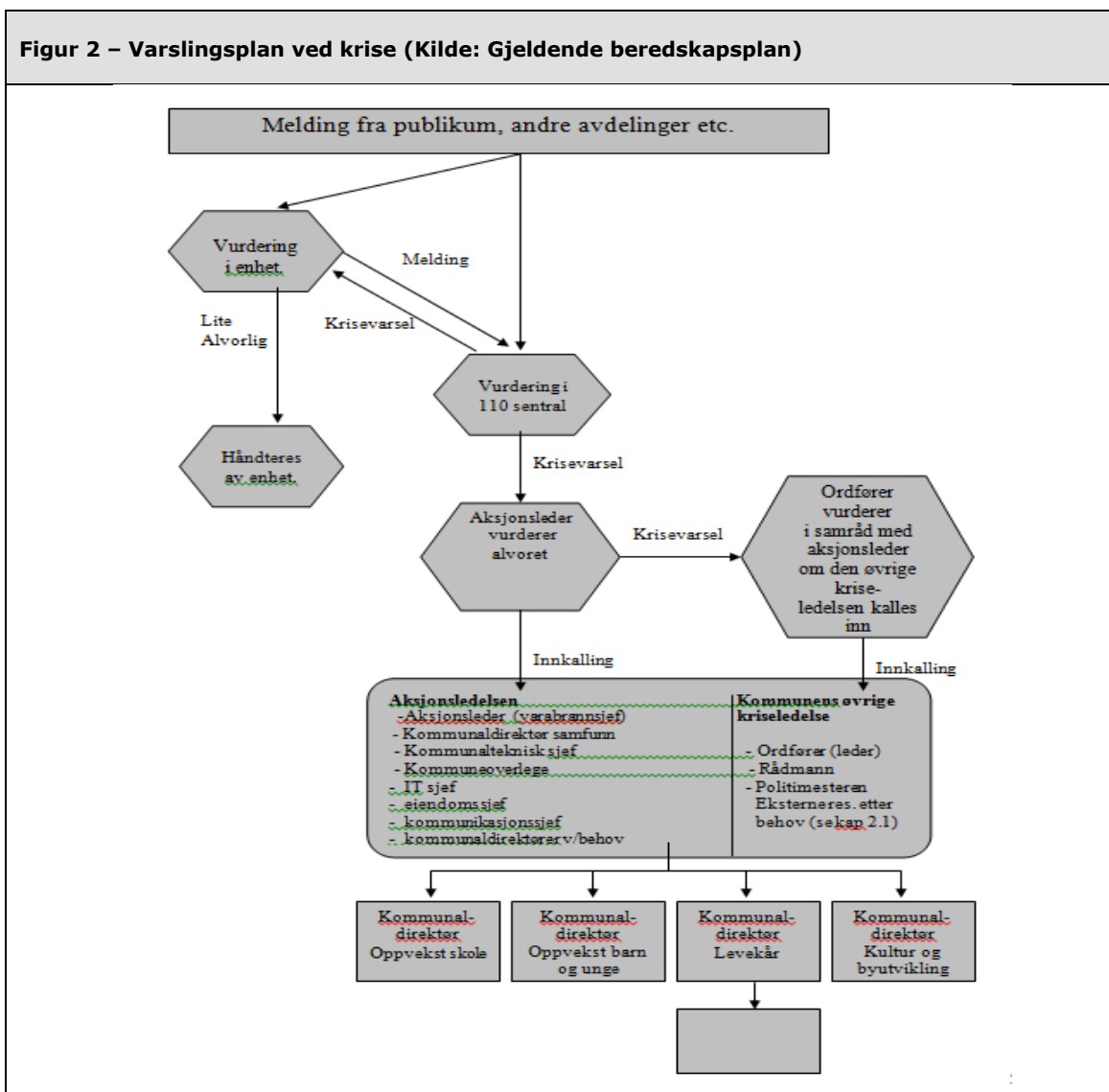
Aksjonsleder leder de operative enhetene i en krisesituasjon. Eksempel på oppgaver er å koordinere arbeidet mellom tjenestoområdene og etablere kontakt med nødvendi-

¹¹ Opplyst fra kommunen.

ge eksterne instanser (for eksempel lokal redningsentral (LRS), sivilforsvar og fylkesmannens beredskapsavdeling) for å meddele at gruppen er etablert.

Politiet er representert i kommunens kriseledelse. Oppgaver: Sikre gjensidig informasjon mellom kommunens kriseledelse og eksterne instanser som LRS, HRS og sivilforsvaret).

I tabellen under illustrerer vi kommunens varslingsplan ved krise.



Ifølge beredskapsplanen skal **mindre uhell løses av det ordinære driftsapparatet**, uten innkalling av kommunens kriseledelse.

I etableringen av IKS brann ble det vurdert hvordan varslingsrutinene skulle foregå og hvordan døgnbemannet ordning kunne løses. Kommunen valgt å knytte varslingen til 110-sentralen i BVSR, fordi den er bemannet 24/7. Samtidig ble det etablert rutiner om at aksjonsleder (som da var på samme bygget) alltid varsles og vurderingen gjøres av aksjonsleder.

Aksjonsledelsen blir kalt inn når aksjonsleder bestemmer det, eller når et av medlemmene i aksjonsledelsen ønsker det. I planen nevnes det en rekke eksempler på når det kan være aktuelt å kalle inn aksjonsledelsen, for eksempel store ulykker, dvs. mange skadde og døde, eller tre eller flere resultatenheter er i aksjon.

Kommunens kriseledelse kalles inn når ordfører bestemmer det, eller når aksjonsleder bestemmer det, dersom ordfører ikke er å treffe.

2.3.1 VURDERING

I denne vurderingen går vi bare nærmere inn på det vi oppfatter som utfordringer med organisering av beredskap og krisehåndtering, slik det fremgår av beredskapsplanen.

Den som skal være **aksjonsleder for kommunen i en krisesituasjon er ikke ansatt i kommunen**, men en konsulent som tidligere har vært brannsjef i kommunen og senere varabrannsjef i Brannvesenet sør-Rogaland IKS. Til tross for at dette er en meget kompetent person, er det en viss risiko knyttet til å bruke en innleid konsulent til å være aksjonsleder. Etter vår vurdering bør aksjonsleder være en som er ansatt i Sandnes kommune.

Sett utenifra er heller **ikke ansvarsdelingen mellom rådmann og aksjonsleder helt klar**. Rådmannen skal lede det administrative under en aksjon, mens aksjonsledelsen skal ha det utøvende og koordinerende ansvaret for beredskapsarbeidet. Hva er grenseoppgangene mellom rådmannens og aksjonsleders ansvar? Når slutter rådmannens og når begynner aksjonsleders ansvar?

Det er også slik at **politisjefen utgjør en del av kommunens kriseledelse**. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere å kvitte seg med denne ordningen. Det er bra at kommunen søker råd fra etater som politiet, brannvesenet, sivilforsvaret eller lignende. Men det er noe ganske annet at politiet er med på å bestemme kommunens krisehåndtering.

Melding fra publikum skal først håndteres i den aktuelle enhet, for eksempel en skole. Dette er i tråd med nærhetsprinsippet og ansvarsprinsippet. Skolen skal deretter vurdere meldingens alvorlighetsgrad, dersom den vurderes som lite alvorlig skal enheten selv håndtere situasjonen. **Men dersom skolen vurderer meldingen som svært alvorlig skal det sendes krisevarsel. Dette skal, ifølge beredskapsplanen, vurderes av brannvesenets nødsentral. Dette innebærer at en ekstern enhet skal vurdere om en hendelse i kommunen er alvorlig nok til at sentrale aktører i kommunen får beskjed. Dette er, etter vår vurdering, ingen god løsning.** Det bør være en aktør/funksjon internt i kommunen som skal foreta en slik vurdering.

Det bør legges til her at **vi er informert om at varslingsplanen ikke samsvarer med virkeligheten**, og at fagenhet ville kontaktet beredskapssjef eller kommunaldirektør/rådmann¹².

I beredskapsplanen er det en egen **varslingsliste**. På listen står navn og telefonnummer til kriseledelse, aksjonsledelse og kommunaldirektører. Alle disse har en egen stedfortreder, med unntak av **beredskapsleder. Hun står ikke oppført med stedfortreder**. Vi får opplyst at kommuneoverlege og seniorrådgiver i rådmannens stab i praksis fungerer som stedfortreder, for eksempel i forbindelse med ferieavvikling.

I Sandnes er det **ingen beredskapsvaktordning**. Kommunen har imidlertid 2 vaktordninger utenom arbeidstiden. Det er beredskapsvakt for vei, vann og avløp som er organisert av Bymiljø, og beredskapsvakt ved skader på kommunens formålsbygg som er organisert av Sandnes Bydrift. Legevakten har også døgnåpen kontaktordningen ovenfor publikum.

I Stavanger er det en fast beredskapsvakt 24 timer i døgnet, og vi er kjent med at andre kommuner har en slik vaktordning knyttet opp mot legevakten eller vann- og avløpsvakten. Etter vår vurdering er det avgjørende for redningsetater og andre å ha et fast telefonnummer de kan nå kommunen på i krisesituasjoner, uavhengig om det er fridag eller utenom kontortid. Dette ble aktualisert i forbindelse med brannen på Vårlivarden.

Av mindre ting som kan skape usikkerhet registrerer vi at:

- **Brannsjef** står oppført som aksjonsleder i organisasjonskartet for kriseledelse, **varabrannsjefen** står oppført i varslingsplanen ved krise, mens det i realiteten er en **innleid konsulent** som er aksjonsleder.
- Beredskapssjef står ikke oppført som en del av aksjonsledelsen i varslingsplanen, men står oppført på varslingslisten.

Styrking av beredskapsressurs. Til slutt ønsker vi å legge til at vi synes det er positivt at kommunen styrker beredskapsressursen fra et halvt årsverk til ett årsverk, i tillegg til kjøp av konsulenttjenester. Sammenlignet med Stavanger kommune er imidlertid en moderat ressursbruk. Vi er informert om at beredskapsseksjonen i Stavanger utgjør om lag 3 årsverk, selv om ikke dette trenger å være normen for ressursbruk til beredskap.

Uansett bør kommunen vurdere beredskapsressursen opp mot behovet ved jevne mellomrom. Sandnes kommune har vokst kraftig de siste årene, og vil sannsynligvis også vokse kraftig i årene fremover.

¹² Jf. intervjuer.

2.4 KOMMUNALT SAMARBEID

2.4.1 FØRINGER

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt bør det etableres **samarbeid mellom kommuner** om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressursene.

Vi konsentrerer oss om samarbeid mellom kommunene i gjennomgangen under. I [vedleggsdelen](#) går vi kort inn på samarbeidet med andre aktører, som nødetatene, IVAR, Lyse og Fylkesmannen.

2.4.2 FUNN

Sandnes kommune har hatt en del samarbeid med Stavanger, Sola og Randaberg kommune. I to perioder har man samarbeidet om å utarbeide en felles ROS-analyse for storbyområdet.

Først ble dette gjort i tidsrommet 2006-2009, og kommunene er pr. juni 2013 i avslutningsfasen i forbindelse med samarbeid om en ny felles ROS-analyse. Store ulykker var tema for det første ROS-samarbeidet, og da var også nødetatene, Fylkesmannen og Siviltforsvaret med. Nå er kommunene i ferd med å utarbeide en generell storby-ROS¹³. Sluttproduktet fra dette samarbeidet foreligger ikke ennå, men målene med forrige ROS-samarbeid var å:

- Etablere et fareregister for Stavangerregionen
- Identifisere hendelser Stavangerregionen må ha beredskap mot
- Etablere en metodikk for å gjennomføre beredskapsanalyse. Teste ut metodikk på 2-3 hendelser
- Etablere et felles fundament for hvordan kommunene jobber med ROS-analyser, beredskapsanalyser og planer.

Det ble identifisert 285 mulige hendelser for storbyområdet, 71 av disse valgt ut til en nærmere ROS-analyse. Ut fra definerte kriterier ble det valgt ut 20 hendelser regionen må ha en beredskap for å håndtere. Hendelsene var i første rekke relatert til pandemi, naturkatastrofer, transportulykker (vei, luft, sjø og bane), brann. Men også hendelser som svikt i infrastruktur, ulykker med radioaktivt avfall og utslipp av farlig gods/forurensning, var med.

I prosjektet ble det listet opp fire tiltak eller suksesskriterier for at prosjektet skulle lykkes. En forvaltningsrevisjon fra 2011 i Stavanger viste at tiltakene delvis var gjennomførte, og at det hovedsakelig bare var Stavanger som hadde fulgt dem opp. Fra Sand-

¹³Et firma er leid inn for å gjennomføre prosjektet på vegne av kommunene, og vi er informert om at sluttproduktet skal kvalitetssikres av ledende forskere på feltet, ved UiS.

nes kommune hevdes det at de ikke opplevde at de fikk et eierforhold til arbeidet, og mener dette er noe av forklaringen på den manglende oppfølgingen.

Kommunene har imidlertid gjenopptatt dette samarbeidet, og i 2012 inngikk de en avtale om å utarbeide en helhetlig ROS-analyse for hele storbyområdet (Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg). Det er leid inn et firma som skal stå for gjennomføringen. Samarbeidet legger opp til flere samlinger, der de enkelte deltakerne fra kommunene lager ROS på «sine» felt. Dette blir til slutt «sydd» sammen til en overordnet ROS-analyse. Denne skal danne utgangspunktet for kommunenes egne ROS-analyser, som igjen skal danne grunnlaget for en ny revidert beredskapsplan.

2.4.3 VURDERING

Det er veldig positivt at kommunene samarbeider om å utarbeide en felles ROS-analyse for hele storbyområdet. Vi lever i en liten og tett region, og en ulykke/krise vil fort kunne berøre flere kommuner. Derfor er det bra at man sammen forbereder seg på hva som kan inntreffe av hendelser, hvilke som er mest aktuelle, og hvordan man skal håndtere dette.

Arbeidet med storby-ROSen er også en fin måte å drive kompetanseutvikling på.

Etter vår vurdering er ROS-samarbeidet i tråd med intensjonen i forskriften. Samarbeidet er også i tråd med samvirkeprinsippet, som sier at hver etat har et eget ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Det er positivt at storby-ROSen skal danne utgangspunkt for de kommunale ROS-ene, slik at man sikrer klare koblinger mellom de interkommunale og kommunale refleksjonene. Dette mener vi er en viktig forutsetning for å sikre en best mulig oppfølging av storby-ROSen. Samtidig ser vi at kommunens oppfølging av forrige storby-ROS uteble. Derfor ønsker vi å understreke at en god oppfølging er viktig for å sikre best mulig effekt av det gode arbeidet som er gjort, og anbefaler kommunen å holde «trykket oppe» i den videre oppfølgingen.

2.5 ØVELSER OG OPPLÆRING

2.5.1 FØRINGER

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunene **øve** på sin beredskapsplan hvert andre år (§ 7). I forskriften står det at scenariene for hendelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. *Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.*

Kommunen skal ha et system for **opplæring** som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser **evaluere** krisehåndteringen (§ 8). Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt

2.5.2 FUNN

ØVELSER

Vi får opplyst at Sandnes kommune har deltatt på en til to øvelser hvert år de siste årene, flere på eget initiativ. Kommunen har også deltatt på øvelsene som har vært arrangert av Fylkesmannen i Rogaland (ca. hvert fjerde år). Det har ikke vært noen fast plan på hvor ofte det skal øves i kommunen, eller hvem som skal øve.

Kommunen har ingen oversikt over hvilke øvelser kommunen har deltatt på de siste årene, eller hvilke erfaringer man har gjort. Gjennomgangen tyder på at øvelsen sjelden evalueres skriftlig, og at det ikke er noen fast evalueringspraksis.

Det er imidlertid gjennomført skriftlig evaluering fra noen av de utførte øvelsene, som:

- Felles øvelse fra fylkesmannen i 2000, Cosmos.
- Evaluering fra en øvelse i 2008 gjaldt også hele kriseledelsen, samt enkelte resultatenheter, blant annet barnehage.
- Evaluering av kommunens samlede håndtering av terrorangrepet 22. juli, herunder både intern håndtering og oppfølging av de berørte, forholdet til publikum og samarbeidet med nabokommuner og Fylkesmannen. Det er skrevet egen rapport fra evalueringen
- **Krisehåndteringsøvelse for kriseledelse og sentralt ansatte, oktober 2012.** Dette var en skrivebordsøvelse, og ett viktig mål med øvelsen var å øve kriseledelsen i strategisk, taktisk og operativ ledelse under kriser. Ett annet viktig mål var å teste ut kriseplanverket *«på en slik måte at erfaringene blir en viktig del av planrevisjon (beredskapsplan, vår anm.) høsten 2012/våren 2013.»*.

Det foreligger en lang og grundig rapport fra denne øvelsen. Her pekes det på at mye fungerer bra, men at kommunen har et forbedringspotensial mht. tydeliggjøring av roller, ansvar, oppgaver og stedfortreder. Deltakerne i øvelsen gav uttrykk for at det var nyttig å øve, og at en bør gjennomføre flere øvelser

Vi får opplyst fra beredskapssjefen at kommunen planlegger flere mindre øvelser i årene fremover.

De enkelte resultatenheter skal ellers sørge for egne øvelser. Det er også andre regelverk som har betydning her, blant annet er det ekstra brannkontroll og øvelser på sykehjem og andre institusjoner, der dette er pålagt.

KOMPETANSEHEVING

Øvelsene er en viktig del av kompetansehevingen innen krisehåndtering og beredskap.

Foruten dette har 40 personer vært på kurs i risiko- og sårbarhetsanalyse ved UiS, høsten 2012. Kursdeltakerne var primært ansatte innen levekår. Sandnes kommune har frem til nå ikke hatt opplæring i beredskap og krisehåndtering, utenom øvelsene

Informasjons- og kommunikasjonsmedarbeidere har vært på kurs i krisekommunikasjon ved direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap.

Alle virksomhetslederene i kommunen har dessuten gjennomført brannkurs eller førstehjelpskurs.

Den siste øvelsen (høsten 2012) viste at det var behov for

- Opplæring og øvelse i dataverktøyet CIM
- Kunnskap om roller, ansvar og oppgaver til «blålysetatene», sivilforsvaret og heimevernet
- Bruk av revidert planverk

2.5.3 VURDERING

De siste årene har Sandnes kommunen hatt øvelser på overordnet ledelsesnivå en til to ganger i året, noe som er over minstekravet i loven (annen hvert år). Dette er positivt, fordi erfaringer fra praktiske øvelser er viktig for å kunne håndtere en krisesituasjon.

Det har imidlertid ikke vært noen fast plan på hva det skal øves på, hvor ofte det skal øves, eller hvem som skal øve.

I forskriften står det at scenariene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Gjennomgangen tyder på at dette er gjort i noen tilfeller.

Øvelser blir sjelden evaluert skriftlig, og det er ingen fast evalueringspraksis. Kommunen har heller ikke et fast system for kompetanseheving. Dette bryter med forskrift om kommunal beredskap.

Samtidig ser vi at det er gjennomført en del kompetansehevingstiltak, og deltakelse i øvelser er også kompetansefremmende. Det samme er arbeidet med en felles storby-ROS. Det vi savner er en bedre systematikk og planmessighet rundt det hele.

Vi anbefaler kommunen å sikre en bedre evalueringspraksis i etterkant av øvelsene og et system for opplæring.

Etter vår vurdering er det veldig viktig at erfaringene fra øvelsene evalueres skriftlig. Dette vil bidra til å sikre en bedre læring av erfaringene fra tidligere øvelser, noe som kommunen kan trekke bedre med seg videre i fremtidige øvelser. Dette vil eksempelvis kunne gi mer systematisk kunnskap om kommunens utfordringer over tid. Er det eksempelvis de samme utfordringene som gjør seg gjeldende ved hver øvelse? Er det samme sårbarhet som registreres, samme feil som gjøres?

Skriftlige evalueringer og systematisk refleksjon vil også kunne sikre en bedre kobling av øvelsene opp mot både ROS-analyser og beredskapsplan. Gir eksempelvis erfaringene fra øvelsene grunn til å justere plan eller ROS-analyser?

Når dette er sagt, ser vi en positiv tendens i oppfølgingen av den siste øvelsen. Den synes å være godt forberedt, og evalueringen viser en klar kobling mellom øvelsen, ny ROS-analyse og ny beredskapsplan. Erfaringene fra øvelsen skal benyttes i revideringen av disse dokumentene, og evalueringen er også konkret mht. hvilken type kompetanseheving det er behov for.

Etter vår vurdering er kommunen her inne på kjernen i godt beredskapsarbeid. Fundamentet for å håndtere kriser ligger i forberedelsene, dvs. i planer, øvelser, samarbeid og læring. Risikoforståelsen dannes i forbindelse med ROS-analysene, deretter utdypes de viktigste forholdene i beredskapsplanen. Risikoforståelsen bør videre være førende for hva kommunen øver på. Det er viktig at erfaring og innsikt fra øvelsene skrives ned, og at læringen herfra vurderes opp mot innholdet i eksisterende ROS-analyser og beredskapsplaner. På denne måten sikrer kommunen at dette blir «levende» dokumenter.

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansuell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er ført i pennen av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg, i samarbeid med forvaltningsrevisor Ingrid Tjørhom. Sistnevnte har stått for størstedelen av datainnsamlingen. Fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland har kvalitetssikret arbeidet med rapporten underveis. Rapporten er endelig gjennomgått av revisjonsdirektør Cicel Aarrestad.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. Revisjonskriteriene er utledet underveis i faktadelen.

Avgrensning og metode

Flere prosesser har pågått samtidig med dette prosjektet. Kommunen er i ferd med å utarbeide en ny risiko- og sårbarhetsanalyse og en ny beredskapsplan. I tillegg har Fylkesmannen gjennomført et tilsyn innen samfunnssikkerhet og beredskap, og rapporten derfra vil foreligge like over sommeren. Både Rogaland Revisjon og Fylkesmannen arbeider for å unngå parallelle tilsyn, men i dette tilfellet har vi ikke klart å unngå det

I prosjektet går vi ikke inn på kommunens brannberedskap og den helsemessige og sosiale beredskap. Brann- og eksplosjonsvernloven pålegger kommunene å ha et brannvesen som skal være en innsatsstyrke mot brann og akutte ulykker. Som ansvarlig for kommunehelsetjenesten har også kommunene ansvar for å sørge for tilstrekkelig helseberedskap, nødvendig helsehjelp, og sosiale tjenester til befolkningen under kriser. Vi vil ikke gå nærmere inn på brannvesenets og kommunehelsetjenestens beredskapsplikt. Det vil imidlertid være berøringspunkter mot disse sektorene i prosjektet, for Brannvesenet Sør-Rogaland som leder av IUA

Skriftlige og muntlige kilder

Intervjuer

- Vi har totalt intervjuet fire personer i Sandnes kommune, beredskapssjef, ansatt aksjonsleder, og to kommunaldirektører, og fylkesberedskapssjef.
- I tillegg hadde vi innledende samtaler i forbindelse med oppstartsmøtet. I dette møtet deltok syv representanter fra kommunen, og tilbakemeldingene herfra er brukt i prosjektet.

Skriftlige kilder

- Beredkapsplan for Sandnes kommune
- Beredkapsplaner fra områdene til kommunaldirektørene
- Planer for den enkelte skole
- Risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2005 (Sandnes kommune)
- Dokumentasjon fra øvelser
- Diverse forskningsrapporter og veiledere fra DSB
- Samfunnssikkerhet og beredskap, forvaltningsrevisjon i Stavanger, 2011
- Stortingsmelding 29, 2011-2012
- Lover og forskrifter på feltet.

Beredkapsarbeidet

Begrepet beredskap er definert som planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte.

Kommunene utgjør en av bærebjelkene i norsk samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeid. Enhver uønsket hendelse stiller berørte lokalsamfunn overfor utfordringer, og en rekke oppgaver er lagt til kommunene for å sikre god oversikt over risiko og sårbarhet, godt forebyggende arbeid og nødvendig beredskap og håndteringsevne. Kommunen skal iverksette tiltak for å beskytte befolkningen, og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og katastrofer. En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.

Føringer for beredkapsarbeid

Lov om kommunal beredkapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret sier hva kommunens beredkapsplikt innebærer. Loven har to krav i §§ 14 og 15 som kommunen må oppfylle. **Det skal foreligge en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), og kommunen skal ha en beredkapsplan som er bygget på ROS.**

Det er også lovfestet at disse planene skal oppdateres jevnlig, og være «levende» dokumenter. Ifølge § 14 skal risiko- og sårbarhetsanalysen oppdateres i takt med revisjon av kommuner. Ifølge § 15 skal beredkapsplanen være oppdatert, og revideres minimum én gang i året.

Kravet til en generell beredkapsplikt erstatter ikke, men kompletterer beredkapsplikter som følger av annet sektorregelverk, som f.eks. innen helse- og sosialberedskap, brannområdet og akutt forurensning. Den generelle beredkapsplikten skal sikre at kommunen har et helhetlig grunnlag for forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid og for håndtering av kriser og katastrofer, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Brann- og eksplosjonsvernloven pålegger kommunene å ha et brannvesen som skal være en innsatsstyrke mot brann og akutte ulykker. Som ansvarlig for kommunehelsetjenesten har også kommunene ansvar for å sørge for tilstrekkelig helseberedskap, nødvendig helsehjelp, og sosiale tjenester til befolkningen under kriser. Vi vil ikke gå nærmere inn på brannvesenets og kommunehelsetjenestens beredkapsplikt.

Hva er en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)? En ROS-analyse har som mål å kartlegge og beskrive risiko og sårbarheter. Analysen skal beskrive et risikobilde. Den er sentrert rundt tre grunnleggende spørsmål: Hva kan gå galt? Hva er sannsynligheten for at en uønsket hendelse inntreffer? Hvilke konsekvenser kan den uønskede hendelsen medføre?

En viktig oppgave i risikoanalysen blir altså å identifisere uønskede hendelser, for eksempel brann på et sykehjem. Gjennom ROS-analysen identifiseres forebyggende (eks. regler for bruk av åpen ild, rutinemessige inspeksjoner) og skadereduserende tiltak (eks. slukkeanlegg, medisinsk behandling). Beredkapsplaner skal gjøre kommunen i stand til å handle dersom den uønskede hendelsen likevel oppstår.

Prinsipper for samfunnssikkerhet

De nasjonale prinsippene for samfunnssikkerhet er basert på ansvar, nærhet, likhet og samvirke. De tre første prinsippene ble introdusert for ti år siden, mens samvirkeprinsippet ble introduserte med stortingsmelding 29 (2011-2012): «*Erfaringer fra en rekke hendelser og øvelser de senere årene har vist betydningen av at alle aktører må samvirke for at kriser skal håndteres best mulig. Det er også reist kritikk fra forskerhold om at man i for liten grad fremhever kravet til godt samvirke mellom ulike aktører*»¹⁴.

I stortingsmeldingene peker regjeringen på at samvirkeprinsippet skal bygges inn som bærende element, på linje med eksisterende prinsipper, for å sikre en bedre organisering av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes- eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.

Samvirkeprinsippet innebærer at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Det er et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder, for å sikre en best mulig samlet ressursutnyttelse¹⁵.

Arealplanarbeidet

I plan- og bygningsloven er det også krav om ROS-analyser (§ 4-3). Kommunen skal påse at ROS-analyser gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse, ved utarbeidelse av planer for utbygging: «*Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone*»

I denne forvaltningsrevisjonen har vi ikke gått i dybden mht. bruk av ROS i forbindelse med den gjeldende kommuneplanen. Det er gjennomført konsekvensutredning og ROS-analyser for nye utbyggingsområder i Sandnes, i tråd med lovkravet¹⁶: «*Konsekvenser for miljø, helse og samfunn er vurdert i forhold til ulike sektorinteresser, eksisterende bebyggelse, infrastruktur, service og natur og miljø. (...) I ROS-analysen er det vurdert risikoer og sårbarheter som er knyttet til de områder som er foreslått omdisponert*¹⁷»

Det er også bestemt i arealdelen at det skal utarbeides ROS-analyser for alle områder der arealformålet foreslås endret. I utbyggingen av områder langs sjø og vassdrag, skal hensynet til flomfare ivaretas. ROS-analysen skal også omfatte konsekvenser ved endret havnivå og 200 års flom.

¹⁴ Jf. side 39.

¹⁵ Jf. side 39.

¹⁶ Jf. kommuneplan og samtale med representant fra Fylkesmannen.

¹⁷ Gjeldende kommuneplan, 2011-2025.

I planen står det videre at det skal utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med hver reguleringsplan.

Ansvarslinjer i krisesituasjoner

Hvem har kriseledelsen når omfanget på ulykken er stor og når flere kommuner og etater er involvert? Hovedregelen er at politiet har kriseledelsen¹⁸.

Politiet

Ifølge politiloven § 27 tilligger det **politiet** " å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret. (...) I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.

Hovedredningsssentralene

De to hovedredningsssentralene (HRS) har det overordnede operative ansvaret ved søk og redningsaksjoner i Norge, og er underlagt justis- og beredskapsdepartementet. Oppgaven er å redde mennesker i akutt nød. Den operative koordineringen av aksjoner skjer enten direkte fra en av de to HRSene som er lokaliserte i Bodø og på Sola ved Stavanger, eller gjennom en av de 28 lokale redningsssentralene (LRS) som politiet har ansvaret for. **Hovedredningsssentralen på Sola ledes av politimesteren i Rogaland**, som er formann i redningsledelsen. I tillegg til politimesteren består ledelsen av representanter fra Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Avinor, Telenor (kystradio), helsevesenet og direktorat for samfunnsikkerhet og beredskap¹⁹.

Hovedssentralene skal motta nødmeldinger, vurdere situasjonen, iverksette tiltak og lede det påfølgende søket og redningsaksjonen.

Lokale redningsssentraler

De lokale redningsssentraler (LRS) er etablert ved landets 27 politidistrikter og hos sysselmannen på Svalbard. Også disse har en redningsledelse med representanter fra aktuelle offentlige etater, med politimestrene som formenn. Ved ulykker må LRS som regel opprette et fremskutt ledelsesapparat ute på skadestedet. Skadestedslederen utpekes av LRS, og vil normalt komme fra politiet med assistanse fra for eksempel en fagleder fra helsevesenet og en fagleder fra brannvesenet. Det er politiet som er LRS, uansett om redningsledelsen innkalles. I det daglige fungerer operasjonssentralen som LRS.

Vi får opplyst at det i praksis er HRS som har redningsaksjonene på sjøen, mens LRS har redningsaksjonene på land. Men LRS varsler alltid HRS, og HRS kan gå inn og støtte LRS i aksjonen.

Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning i Sør-Rogaland

Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning i Sør-Rogaland (IUA) dekker 18 kommuners krav til forurensningsberedskap (§ 43 i forurensningsloven). Når en forurensningssituasjon inntreffer trer IUA sin beredskapsorganisasjon i kraft. Ifølge utvalgets nettsider skal IUA ikke bare være en aksjonsorganisasjon, men også sikre kontinuerlig utvikling av arbeidet i IUA Sør-Rogaland. Utvalget ledes og driftes til daglig av Brannvesenet Sør-Rogaland IKS

¹⁸ Men også i kommuneovergripende hendelser gjelder ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippet, se avsnitt om strategisk plan for beredskap og samfunnsikkerhet. Etter disse prinsippene er det i mange tilfeller kommunene som har et primæransvar for krisehåndteringen.

¹⁹ Politiets håndbok i krisehåndtering.

IUA skal blant annet sørge for at personell- og utstyrsressursene er tilstrekkelige i forhold til skadepotensialet i regionen, og prioriterer og anbefaler søknader om støtte til innkjøp av utstyr, opplæring og øvelser. IUA er en del av den etablerte nasjonale oljevernberedskapen som kombinerer offentlige og private oljevernressurser (se under). Ved store oljesølsulykker er det vanlig at kommuner og andre aktører (som sivilforsvaret) stiller mannskap til disposisjon.

Eksempler

Brann. I branner, mindre ulykker eller lignende leder politiet arbeidet. Dette innebærer at de har innsatsledelsen. Eks brann. Ansvar for å sperre av skadested, for orden, for å lede evakuering og for å etterforske brann. Det faglige ansvaret for å slukke brannen osv. overlates til brannsjefen, mens kommunene kan være med å bistå med utstyr og med evakueringen.

Ved oljesøl fra skip har Kystverket ansvaret for bekjempelse av oljesøl, opprensning og normalisering. Ved oljesøl fra offshore installasjoner har operatøren ansvaret for bekjempelse av oljesøl, opprensning og normalisering. Da brukes NOFO til å gjennomføre alle praktiske tiltak. NOFO ivaretar oljevernberedskap på norsk sokkel for å bekjempe oljeforurensning på vegne av 25 operatørselskaper.

Samarbeid med andre

Foruten det interkommunale samarbeidet har Sandnes også nært samarbeid med andre viktige aktører i beredskapsarbeidet. Vi går kort inn på dette under:

- **Lyse:** Strømbrudd er en kritisk faktor i dagens samfunn, og kommunen har samarbeidet med Lyse om en beredskap når det gjelder de kritiske stedene for strømleveranse. Skulle det skje et strømbrudd, eller at det må rasjoneres på strøm, har de avtaler som baserer seg på kommunens ROS-analyse, om hvilke institusjoner som skal prioriteres.
- **IVAR:** Vanntilførsel er en annen viktig del, og også på dette punkt har kommunen laget ROS, og har avtale om hva som skal skje i en krisesituasjon.
- **Redningsetatene:** Redningsetater som politi, brann og sykehusdrift er avhengig av et nært samarbeid med kommunene, siden de selv bare fungerer i redning, og at kommunen har ansvar for oppfølging m.m. De har jevnlig felles øvelser, også på regionalt nivå. I Sandnes er beredskapsplanen slik at politistasjonssjefen er en del av kommunens kriseledelse. Brannvesenet Sør-Rogaland IKS har i 2012 gjennomført en helhetlig ROS for å kartlegge risiko i eierkommunene. Det har vært gjennomført «risikodager» med den enkelte kommune, med bred deltakelse fra politisk og administrativ ledelse.
- **Fylkesmannen i Rogaland.** Sandnes kommune har også en del samarbeid med beredskapsavdelingen hos Fylkesmannen (som også er tilsynsmyndighet), blant annet i forbindelse med Øvelser (se under). Fylkesmannen i Rogaland, Sandnes kommune og andre kommuner i Rogaland, har gått til anskaffelse av CIM som sitt krisestøtteverktøy. Kommunene ligger geografisk tett og har et samlet innbyggertall på omlag 250.000. Samarbeidsfunksjonene i CIM gjør at kommunene med noen enkle tastetrykk kan velge å koble systemene sine sammen når det oppstår en krise av større omfang. Da kan de automatisk og enkelt utveksle status, beskjeder, loggmeldinger, dokumenter, ledelsesinformasjon og mye mer.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no