

FORVALTNINGSREVISJON AV
**SAMFUNNSSIKKERHET OG
BEREDSKAP**



STAVANGER KOMMUNE
FEBRUAR 2011

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	2
Sammendrag	3
Rådmannens kommentar	6
Rapporten	8
1.1 Innledning	9
1.1.1 Formål og problemstillinger	9
1.1.2 Revisjonskriterier og metode.....	9
1.2 Faktabeskrivelse.....	11
1.2.1 Samfunnssikkerhet i arealplanarbeidet.....	11
1.2.2 Styrende dokumenter innen beredskap og samfunnssikkerhet	18
1.2.3 Samarbeid.....	25
1.2.4 Kort om pandemihåndteringen	34
1.3 Vurderinger og anbefalinger.....	41
1.3.1 Samfunnsikkerhet i arealplanarbeidet	41
1.3.2 Samarbeid.....	41
1.3.3 Pandemi.....	43
1.3.4 Styrende dokumenter innen beredskap og samfunnsikkerhet....	44
Vedlegg	45

SAMMENDRAG

I dette prosjektet har vi sett nærmere på ulike sider ved kommunens samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid. Vi har sett på hvordan kommunen håndterer samfunnsikkerhet i arealplanarbeidet, kommunens erfaringer fra pandemiberedskapen, samarbeid med andre aktører, omfang av øvelser, og på styrende dokumenter på feltet.

Hovedinntrykk: Gode og operative. Samfunnsikkerhet og beredskap er et prioritert område i Stavanger kommune, og flere samarbeidspartnere peker på at kommunen er gode på beredskap. Stavanger var raskt ute i forbindelse med svineinfluensaepidemi- en. Bare fem dager etter WHO annonserte ca. 100 svineinflusatilfeller i Mexico, inviterte Stavanger nabokommuner og SUS til første koordineringsmøte. Det er også vår oppfatning at kommunen har en meget hendig og brukervennlig krisehåndteringsplan. Kommunens kriseledelse har også hatt flere øvelser der man har øvd på bruk av planen. Alle disse forholdene gjør kommunens ledelse tryggere på hvordan de skal opptre i en konkret krisesituasjon.

Det bør også bemerkes at kommunen nylig har fått et nytt varslingsystem der man kan varsle innbyggerne om kriser via sms.

Samarbeid. En krisesituasjon eller en uønsket hendelse i regionen kan fort få konsekvenser for flere kommuner. Dette gjør at det er viktig med samarbeid mellom kommuner, nødetater og frivillige organisasjoner. Gjennomgangen vår tyder på at ansvarslinjene i en krisesituasjon i all hovedsak er klare, og at aktørene kjenner til egen og andres rolle og ansvar i krisehåndteringsarbeidet.

Kommunene i regionen har gode praktiske erfaringer med samarbeidet, for eksempel i forbindelse med tsunamien og influensapandemien. Men vi finner også eksempler på gode samarbeidsinitiativ som ikke fulgt opp godt nok i etterkant.

Det finnes ikke noe fast formalisert samarbeid mellom kommuner i regionen, nødetater (politi, brann og sykehus), og andre aktuelle partnere. Men tilbakemeldingene i intervjuene kan tyde på at det er behov for det. Det finnes et eget Fylkesberedskapsråd, men dette er forbeholdt et utvalg statlige, private og frivillige aktører. Flere kommuner, blant annet Haugesund, har imidlertid et kommunalt beredskapsråd bestående av kommunale, statlige og private aktører. Kanskje noe lignende kan være noe for Stavanger? Vi tror at et fast og institusjonalisert samarbeid vil ha mange positive effekter. Blant annet vil det kunne skape en sterkere felles forpliktelse i å følge opp gode regionale samarbeidsinitiativer.

Samfunnsikkerhet i planarbeid. I den nye kommuneplanforslaget hadde ikke kommunen en egen risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for hele kommunen, slik loven leg-

ger opp til. Dette ble kritisert av Fylkesmannen i deres høringsuttalelse, og kommunen har nå (pr. februar 2011) sendt inn en egen ROS-analyse til Fylkesmannen. Med dette regner kommunen med at Fylkesmannen trekker sin innsigelse. Kommunen er imidlertid uenig med Fylkesmannens risikofaglige vurdering om innretningen av en slik analyse.

Kommuneplanen inneholder momenter om samfunns- og klimahensyn, men Fylkesmannen mener at utredningen mangler noen vesentlige tema. Fylkesmannen mener imidlertid at hensynssoner er godt innarbeidet, både i kart, bestemmelser og retningslinjer.

Utover kommuneplanen er det gjennomført én konsekvensutredning og to ROS-analyser i tilknytning til reguleringsplaner, etter at nytt lovverk trådte i kraft 01.07.09. Den ene av disse ROS-analysene skal brukes som mal for fremtidige ROS-analyser. Ut i fra analysenes form og innhold er inntrykket vårt at disse er grundige (se mer om dette i [vurderingsdel](#)).

Kommunen er for tiden i gang med en satsing for å heve de ansattes kompetanse på konsekvensutredninger og ROS-analyser.

Pandemi. Vårt inntrykk, etter en kort og begrenset gjennomgang, er at kommunen har håndtert influensapandemien på en god måte (se mer om dette i [vurderingsdel](#)).

Styrende dokumenter. Vi har allerede omtalt krisehåndteringsplanen. I tillegg til denne er det i alt fire ulike styringsdokumenter på feltet. Et av disse er beredskapsreglementet fra 1993, som i all hovedsak er rettet mot krigsfare. Risikobildet er blitt kraftig endret siden 1993, og det spørres om ikke reglementet er modent for en oppdatering. Et annet spørsmål er om det er behov for fire ulike styringsdokumenter på feltet, eller om det kan være en idé å slå sammen noen av dem?

Vi anbefaler kommunen å

- vurdere å ta initiativ til et fast samarbeid mellom aktuelle kommuner, nødetater og eventuelle andre aktuelle aktører.
- ta stilling til om det kan være verdt å revidere beredskapsreglementet. Når kommunen også skal i gang med en revidering av strategiplanen ber vi samtidig kommunen om å ta stilling til om det kan være verdt å slå sammen noen av styringsdokumentene, slik at man får færre plandokumenter å forholde seg til.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Etter rådmannens vurdering har Rogaland Revisjon foretatt en grundig gjennomgang av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Rapporten gir i all hovedsak en status som rådmannen oppfatter som en korrekt beskrivelse. Rapporten tar også opp flere vurderinger og anbefalinger til forbedringer. Rådmannen vil påse at det blir foretatt en grundig gjennomgang av revisjonens anbefalinger før kommunen eventuelt implementerer disse. Rådmannen vil likevel allerede nå kommentere noen av revisjonens funn:

Samfunnssikkerhet i arealplanarbeidet

Rådmannen har i faktadelen gitt tilbakemelding på at kommunen nå anser grunnlaget for fylkesmannens innsigelse til kommuneplanen som bortfalt, ved at fylkesmannen har fått tilsendt det som er etterlyst. Arbeidet med kommuneplanen er en prosess, og kommuneplanen er ikke ferdig før den er endelig godkjent. At det underveis i prosessen er et ulikt syn på hva planen skal inneholde, finner rådmannen naturlig. Fylkesmannen og Stavanger kommune har en ulik risikofaglig tilnærming til bruken og forståelsen av ROS-analyser i kommuneplanarbeidet. Etter rådmannens vurdering har denne uenigheten overskygget det faktum at samfunnssikkerhet og beredskap er svært godt ivaretatt i hele kommuneplanen. Rådmannen mener at revisjonens rapport vektlegger denne uenigheten for mye, og på en slik måte at den gir et negativt vinklet bilde av Kultur og byutviklings målrettede arbeid med å ta beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen.

Samarbeid

Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer å ta initiativ til et fast og institusjonalisert samarbeid mellom aktuelle aktører. Etter rådmannens vurdering er dagens samarbeid i regionen omkring samfunnssikkerhet og beredskap god og saker tas opp ved behov. Rådmannen er enig med revisjonen i at det er av stor betydning at denne koordineringen er god, og at den kan bli bedre enn hva tilfellet er i dag. Det påhviler både Rogaland Politidistrikt, Brannvesenet Sør-Rogaland, Universitetssykehuset i Stavanger og ikke minst Fylkesmannen i Rogaland et særlig ansvar å koordinere beredskapen på tvers av kommunegrenser og ansvarsområder. I så måte er det viktig at Stavanger kommune ikke påtar seg et større ansvar/rolle enn vi faktisk har. Rådmannen finner revisjons anbefaling interessant og har allerede tatt et initiativ ovenfor Sandnes, Sola og Randaberg kommuner for å drøfte dette videre.

Styrende dokumenter

Revisjonen anbefaler kommunen å ta stilling til hvorvidt beredskapsreglementet bør revideres og i så fall om også noen av styringsdokumentene kan slås sammen. Rådmannen er enig med revisjonens anbefaling om en revidering, og at beredskapsreglementet og strategiplan om mulig bør slås sammen til ett dokument

Med hilsen

Inger Østensjø
rådmann

Olve Molvik
direktør

RAPPORTEN

1.1 INNLEDNING

1.1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formål: Kartlegge og vurdere hvordan kommunen arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap på overordnet nivå, og spesielt for planlegging etter plan- og bygningsloven.

Problemstillinger:

- Hvordan håndterer kommunen samfunnssikkerhet i arealplanarbeidet?
 - Er det utarbeidet **konsekvensutredninger** iht PBL (både på **oversiktsnivå** som dekker kommunen som et geografisk område og til de **enkelte utbyggingsområder**)?
 - Er det **utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyser** iht PBL (dette vil kunne inngå som en del av konsekvensutredningene eller som selvstendige analyser)?
 - Er **alle mulige eller sannsynlige uønskede hendelser dekket** i analysene?
 - Hvilke **mottiltak** er satt i verk for å **hindre eller redusere uønskede hendelser**?
 - Hvordan blir **klimahensyn** og **hensynssoner** håndtert i arealplanarbeidet?
 - Hvilke **forbedringer** kan eventuelt gjennomføres i anførte forhold?
- Kort om kommunens erfaringer fra pandemiberedskapen
- Se nærmere på styrende dokumenter og beredskapsplan
- Interkommunalt samarbeid
- Omfang av trening/øvelser

1.1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. I dette prosjektet er følgende kilder til revisjonskriterier anvendt.

- Lov:
 - Plan og bygningsloven §§ 4-2 og 4-3.
 - Lov om beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret §§ 15a og b:

Disse utdypes i faktabeskrivelsen.

I prosjektet går vi ikke inn på kommunens brannberedskap og 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 hel-

seberedskap, 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, og som samarbeidspartner, for helsesektoren gjennom kommunens håndtering av influensaepidemien. Det bør også nevnes at Rogaland Revisjon er i gang med en selskapskontroll av Brannvesenet Sør Rogaland IKS.

Metodisk er det benyttet intervju/spørreskjema, dokumentgransking samt sammenligninger (mot seg selv over tid og mot andre kommuner). En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

1.2 FAKTABESKRIVELSE

1.2.1 SAMFUNNSSIKKERHET I AREALPLANARBEIDET

1.2.1.1 FØRINGER

Plan og bygningsloven §§ 4-2 og 4-3, og forskrift om konsekvensutredninger. Kravene til konsekvensutredning gjelder for kommuneplanens arealdel.

Lov om beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret §§ 15a og b:

A: " 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.

Pbl. § 4-2, *Planbeskrivelse og konsekvensutredning:*

- Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.

Pbl. § 4-3, *Samfunnsikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse:*

- Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal **planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. 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, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.**

Pbl. § 11-8, *Hensynssoner*

- Det kan fastsettes følgende hensynssoner:
 - Sikrings, støy- og faresoner
 - Sone for infrastruktur
 - Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, frilufsliv, grønstruktur, landskap mv.
 - Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover

- Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer
- Sone hvor gjeldende reguleringsplan gjelder

Kommentar: I den nye plan- og bygningsloven fra 01.07.09 er det blitt obligatorisk å vurdere samfunnssikkerhet og sårbarhet i forbindelse med planforslag. Momentet om hensynssoner er også nytt. I tillegg er det første gang det lovfestes at det skal tas klimahensyn i planlegging.

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).

Hovedskillet mellom en ROS-analyse og en beredskapsanalyse er at i førstnevnte avdekkes risiko, mens i sistnevnte håndteres risikoen.

1.2.1.2 SAMFUNNSSIKKERHET I AREALPLANARBEIDET?

KOMMUNEPLAN

Samfunnssikkerhet har i de siste årene blitt langt mer inkorporert i sentrale styringsdokumenter, som kommuneplanen. I høringsutgaven for kommuneplan 2010-2025¹ er samfunnssikkerhet tatt med som en egen del av planen.

I den gjeldende kommuneplan (2006-2021) er ikke samfunnssikkerhet inkorporert i planen. Til gjengjeld var det gjort en ROS-vurdering (2005) som et bilag til planen. Denne ROS-vurderingen gjaldt tre nye boligområder og to transformasjonsområder i kommuneplanen.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap har en egen veileder i *Samfunnssikkerhet i arealplanlegging* (revidert utgave i 2010). I veilederen trekkes Stavanger kommunes gamle ROS-vurdering av et foreslått transformasjonsområde frem som eksempel på konsekvensreduserende tiltak mot farlige stoffer.

Stavanger kommunes nye kommuneplanforslag har ikke en egen risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for hele kommunen, slik loven legger opp til. Dette ble kritisert av

¹ Høringsfrist 15.10.10.

Fylkesmannen i deres uttalelse av 15.10.10, og det ble fremmet innsigelse på dette punktet.

KRITIKK FRA FYLKESMANNEN

Fylkesmannen mente i korte trekk at konsekvensutredningen er for grov og for enkel, og at kommunen må gjøre et grundigere arbeid mht. nye utbyggingsområder. Etter deres mening er særlig risiko- og sårbarhetsanalysen mangelfull i planen. Kommunen kritiseres for ikke å ha én kommuneovergripende ROS-analyse. De forventet at kommunen i større grad fulgte opp ROS-analysen fra forrige kommuneplan.

Fra Fylkesmannen pekes det på at kravet i forskriften er at vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn blir vurdert. Fylkesmannen mener imidlertid at utredningen mangler vesentlige tema, som konsekvenser for barn og unge, konsekvenser for næringsliv der det er relevant og for tilgjengelighet/folkehelse.

Her er hva Fylkesmannen skriver i sitt sammendrag av høringsuttalelsen (15.10.10):
" Kravene til konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) i pbl §§ 4-2 og 4-3 er ikke oppfylt. Dette er problematisk fordi det svekker planens informasjonsverdi både for beslutningstakere og innbyggere i kommunen. Fylkesmannen fremmer innsigelse til dette punktet og avventer behandling av de foreslåtte arealdisponeringene til ny konsekvensutredning/ROS-analyse er gjennomført".

KOMMUNENS KOMMENTAR TIL FYLKESMANNENS KRITIKK

Stavanger kommune har nå (pr. februar 2011) sendt inn en egen ROS-analyse til Fylkesmannen. Med dette regner kommunen med at Fylkesmannen trekker sin innsigelse. For øvrig vil kommunen påpeke at det er "*...utarbeidet en omfattende overordnet ROS-analyse for ulykkeshendelser (ROSSREG 2009), og at denne fortsatt oppfattes som gyldig.*"²

Stavanger kommune oppfatter Fylkesmannens kritikk som delvis korrekt, og retter seg etter Fylkesmannens innsigelse.

Fylkesmannens fortolkning av loven kommenteres slikt³: "*Stavanger kommune kan ikke se at vi skulle ha utført en kommuneovergripende ROS-analyse. I Lov om kommunal beredskapsplikt mv.*" som ble vedtatt i 2010 fremmer et slikt krav til kommunene, men vi vil påpeke at forskriften til loven er ennå ikke vedtatt. Følgelig er det heller ingen som kan si noe presist om hva kravet mot kommunene egentlig skal omfatte".

Kommunen er også uenig med Fylkesmannens risikofaglige vurdering om innretningen av en slik analyse.

² Jf. uttalelse, mottatt 14.02.11.

³ Uttalelse til denne rapporten, mottatt 14.02.11.

Det blir pekt på at en risiko- og sårbarhetsanalyse har lav verdi på et arealplannivå. En ROS blir først presis og anvendelig når man vet hva man skal bruke arealet til. Når formålene ikke er konkretisert er det vanskelig å ha noen formening om sannsynlighet for, eller konsekvens av, uønskede hendelser.

Hovedinnvendingen er at en ROS-analyse på kommunenivå er at den ikke gir presis nok styringsinformasjon om de risikoer som faktisk finnes, slik intensjonen er med en ROS-analyse.

Disse momentene pekte kommunen også på i forbindelse med ROS-vurderingen fra 2005. Den gang begrenset man arbeidet til "*.. å vurdere de risiko- og sårbarhetsmoment som eksisterer i områdene, og å peke på i hvilken grad de er i konflikt med foreslåtte formål.*"⁴ Fra kommunen pekes det på at **man kan foreta slike vurderinger, men ingen skikkelig ROS-analyse**, slik loven legger opp til. Derfor får ikke ROS-analysen noen praktisk betydning for kommunen.

FYLKESMANNENS TILSYN

Vi får opplyst fra Fylkesmannen at 5 av 6 tilsyn i 2010 viste at kommunene ikke hadde en overordnet ROS-analyse. Unntaket var Forsand kommune.

KLIMAHENSYN OG HENSYNSSONER I KOMMUNEPLANEN

En av problemstillingene i mandatet er hvordan klimahensyn og hensynssoner blir ivaretatt i arealplanarbeidet. I kommuneplanens del om samfunnssikkerhet vises det til at Stavanger deltar i flere statlige prosjekter knyttet til klimaendringer, som Framtidens byer og Nordadapt.

Framtidens byer er et samarbeid mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i.

Nordadapt skal kartlegge kommuners sårbarhet for klimandring, og utarbeide tilpasningsstrategier for hver enkelt kommune. Det er åtte kommuner med i prosjektet. Gjennom prosjektene er målet å gjøre kommunen i stand til å takle et framtidig endret klima. Stavanger har startet med å lage en risiko- og sårbarhetsanalyse om klimaendringer. I planen står det: "*Gjennom å kartlegge konsekvenser av andrede vindforhold, økt nedbør, økt temperatur, økt luftfuktighet, økt erosjon som knsekvens av ekstremvær, og konskevenser av havstigning, får kommunen oversikt over hvilke forebyggende tiltak som bør iverksettes. For eksempel ligger det eksisterende avløpssystemet i Stavanger så lavt at havstigning kan redusere funksjonaliteten til systemet, og ledningsnettets utsettes for korrosjon.*"

I kommuneplanen anbefaler rådmannen en retningslinje om at bebyggelse som har lavere gulv en +3.0 meter over havet, må vurderes med hensyn til flomfare. I planen an-

⁴ ROS-vurdering fra 2005.

tydes det at det kan bli aktuelt å innføre en nedre grense for gulv i ny bebyggelse uten flomvern, men dette er ikke godt nok utredet ennå.

Som vi skal se under er Fylkesmannen kritisk til kommunens konsekvensutredningen og risiko- og sårbarhesanalysen i tilknytning til kommuneplanen. Men Fylkesmannen har også en del positive kommentarer til kommuneplanforslaget. Blant annet: " *Kommuneplanen har høy faglig kvalitet og fyller sin intensjon med å ha et overordnet fokus på framtidig utvikling i kommunen. (...) For flere tema har det blitt gjort et stykke nybrottsarbeid, som Fylkesmannen synes er veldig positivt. Et tema som spesielt trekkes frem er hensyns-soner: Både i kart, bestemmelser og retningslinjer er hensynssonene godt innarbeidet.*

KONSEKVENsutredninger

Siden nytt lovverk trådte i kraft 01.07.09 er det gjennomført én konsekvensutredning (hvis vi ser bort fra kommuneplan) med tilhørende ROS-analyse.

Konsekvensutredningen er i tilknytning til **reguleringsplanen (områderegulering) for Kvernevik lokalsenter** (20.10.09). Saken dreier i korte trekk seg om dette: " *Eksisterende lokalsenter er sterkt preget av forfall. En negativ tendens er også registrert i forbindelse med flere års levekårsundersøkelser. Sistnevnte tilsier at sosial/fysisk planlgging bør koordineres nøye med sikte på å snu utviklingen. Planforslaget legger opp til en forholdsvis omfattende fornyelse med både sanering og nybygg. Det er en målsetting å utvikle en enhetlig og framtidsrettet plan som vil bidra til å styrke det lokale senteret og tilbudet i Kvernevik-området.*

Man har vurdert at tiltakene i forbindelse med planen er av et slikt omfang at saken skal konsekvensutredes.

I utredningen pekes det både på konsekvenser for miljø og samfunn, og disse oppsummeres og sammenstilles. Det konkluderes med at forslaget gjennomgående vil få positive konsekvenser for miljø og samfunn. Tema som er vurdert i sammenstillingen er:

- landskap
- naturmiljø
- kulturmiljø
- lokalklima
- energibruk
- forurensning og støy
- byplanmessige forhold
- levekår
- gående og syklende
- kollektivtrafikken
- biltrafikken
- friområder, park og idrett

- etablert og ny bebyggelse
- tilgjengelighet og universell utforming
- sysselsetting

Det er også utarbeidet en egen ROS-analyse for Kverntorget. Analysen er gjennomført med egen sjekkliste basert på rundskriv fra direktorat for sikkerhet og beredskap (DSB).

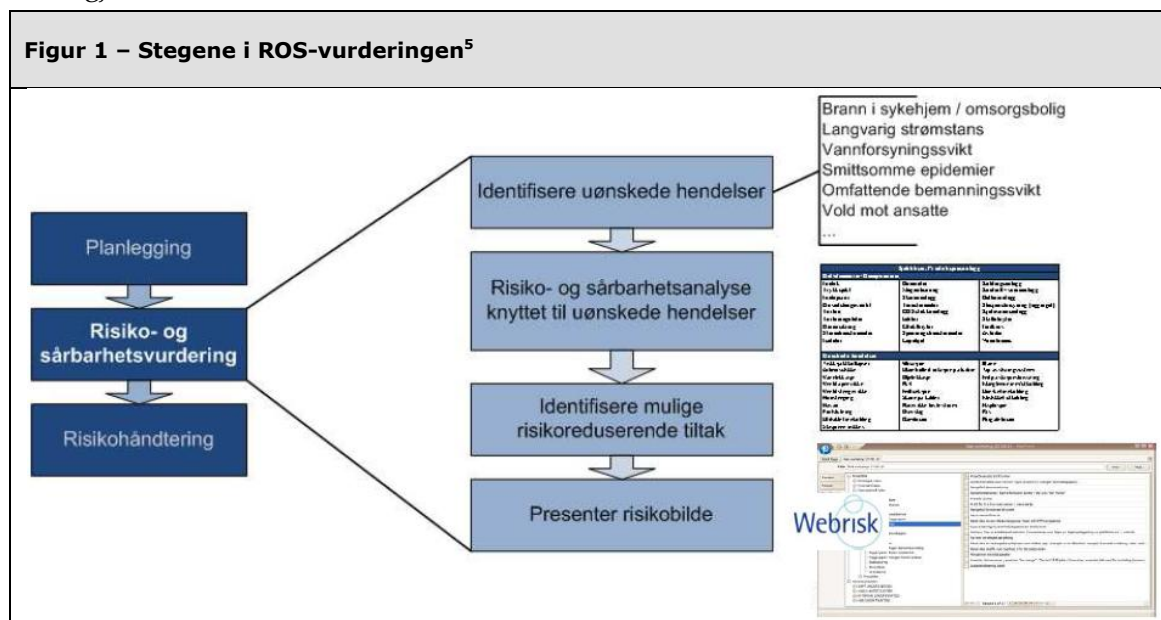
Vurdering: Etter vår vurdering er en rekke sannsynlige uønskede hendelser dekket i analysen. Man har videre vurdert en rekke tiltak for å hindre uønskede hendelser.

Hensynssoner synes ikke å være aktuelt i dette tilfellet. Det er imidlertid foretatt en grundig analyse av planområdets konsekvenser for miljøet (se over).

KOMMUNENS MAL FOR FREMTIDIGE ROS-ANALYSER

Første november leverte konsultentselskapet Proactima AS en risiko- og sårbarhetsanalyse av reguleringsplanen for Lervig. Analysen vil inngå som en del av konsekvensutredningen for reguleringsplanen for Lervig. I tillegg "vil analysen bli benyttet som utgangspunkt for et eksempel på ROS-analyse av reguleringsplaner til bruk i kommunens håndbok i sikkerhet og beredskap". Analysen vil altså fungere som en slags mal for fremtidige ROS-analyser.

Figuren under viser de ulike stegene i den ROS-analysen og ROS-vurderingen som er blitt gjennomført.

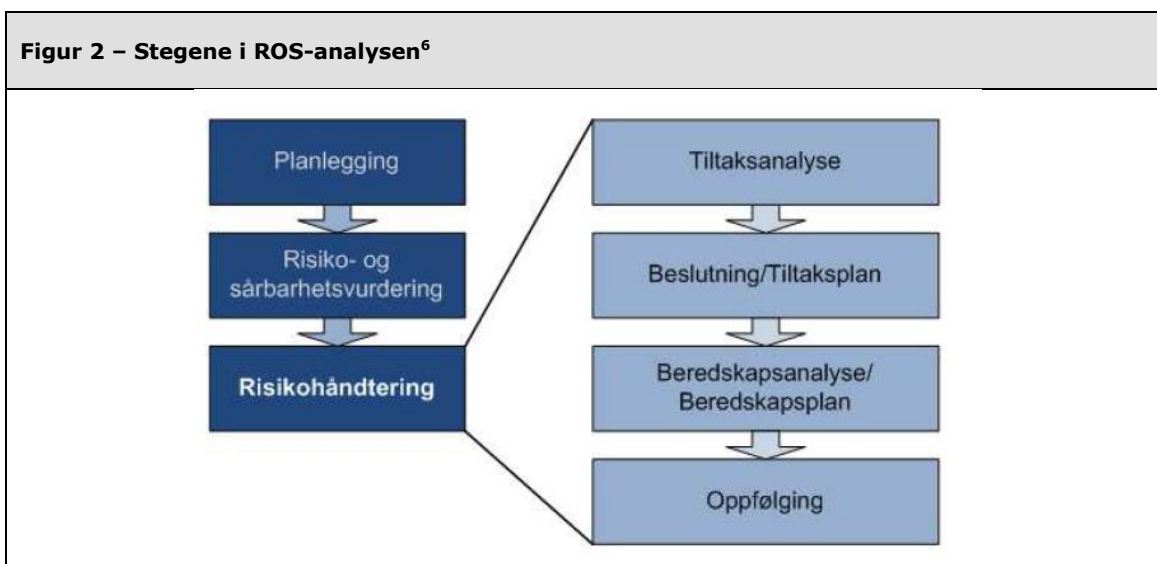


På høyre side av figuren vises sjekklister for spesielle forhold og uønskede hendelser, samt analyseskjemaet. Disse hjelpemidlene ble brukt i prosessen. Resultatet blir registrert.

⁵ Kilde: ROS-analyse av reguleringsplan Lervig.

rett i systemet Webrisk, som er et system som skal gi bidra til å gi en oversikt over gjennomførte ROS-analyser i regionen (se avsnitt om interkommunalt samarbeid).

Det ble identifisert risiko for totalt 27 uønskede hendelser, fordelt på områder som helse og personsikkerhet, ytre miljø, viktige samfunnsfunksjoner og økonomiske verdier og eiendom. Disse er blitt vurdert etter risiko. Risikoen er konkretisert med en tallverdi, som er beregnet ut fra sannsynlighet og konsekvens. Det er foreslått et eller flere tiltak for hver av de uønskede hendelsene.



Vurdering: Dette synes å være en grundig analyse, og en god mal for fremtidige ROS-analyser i kommunen. Det gjenstår imidlertid å se hvordan kommunen håndterer risiko- og sårbarhetsvurderingen, og hvordan den endelige ROS-analysen blir brukt i konsekvensutredningen.

KOMPETANSEHEVING

Fra avdeling for kommuneplan erkjennes det at man mangler kompetanse på konsekvensutredninger i kommunen. Det er behov for opplæring og oppdatering, hevdes det. Dette har kommunen tatt tak i. Blant annet ble 15 personer kurset i metodebruk i forbindelse med konsekvensutredninger av statens vegvesen i november i fjor.

To typer konsekvensutredninger. Det blir pekt på at det finnes to hovedgrupper konsekvensutredninger. De som blir laget i forkant av beslutningen, og de som lages etter beslutningen er fattet. Vi får opplyst fra kommune og Fylkesmann at de fleste konsekvensutredninger (i landet og i kommunen) har vært av den siste sorten. En av de intervjuede i kommunen sa det slik: *"Man har gjort det fordi man må, ikke fordi det er lurt."*

⁶ Kilde: ROS-analyse av reguleringsplan Lervig.

Med kompetansehevingen ønsker kommunen å vri fokuset, og gjennomføre flere konsekvensutredninger i forkant av prosjektene. På denne måten vil en kunne legge sterkere føringer på prosjektene, og i større grad dempe uheldige virkninger.

Sjekklistor for beredskapsmessige hensyn. KBU har til nå ikkje brukt egne sjekklistor for beredskapsmessige hensyn⁷. Vi får opplyst at tilgjengelige sjekklistor som tilbys fra f.eks DSB er veldig generelle, og omhandler risikoforhold som ikkje er aktuelle i plan- og byggesaker i Stavanger, for eksempel snøskred o.l. Det pekes vidare på at hovedyngden av risikoforhold i kommunen er menneskeskapte eller virksomhetsskapte. Tiltakshavere utenfor kommunen sender ofte inn utfylte sjekklistor som er lite relevante i forhold til den aktuelle plan- eller byggesaken.

Stavanger kommune får nå utarbeidet et undervisningsopplegg for ROS-analyser med bistand fra firmaet Proactima. En del av leveransen skal også omfatte sjekklistor, men disse vil ikkje foreligge før mot slutten av året.

Vi får opplyst at kompetanseheving mht. konsekvensutredninger og ROS-analyser vil bidra til at kommunen får mer kompetanse på dette i egen organisasjon, samtidig som kommunen blir bedre i stand til å bestille analyser fra private aktører.

1.2.2 STYRENDE DOKUMENTER INNEN BEREDSKAP OG SAMFUNNSSIKKERHET

1.2.2.1 FØRINGER

Lov om beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret §§ 15a og b:

A: " 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.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(plandelen).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. "

B: "Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 15 a skal kommunen utarbeide en beredskapsplan:

⁷Jf. epost 14.10.10.

"Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde

- *en plan for kommunens kriseledelse,*
- *varslingslister,*
- *ressursoversikt,*
- *evakueringsplan og*
- *plan for informasjon til befolkningen og media.*

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet. "

1.2.2.2 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE (ROS)

Vi har vært inne på dette i delen over. Kommunen har nylig innsendt en ROS-analyse i forbindelse med det nye kommuneplanforslaget. Med dette regner man med at Fylkesmannen trekker innsigelsen til dette punktet i forbindelse med høringforslaget.

1.2.2.3 PLANHIERARKI

I denne delen gir vi en kort beskrivelse av kommunens planer og styrende dokumenter innen beredskap og samfunnssikkerhet. De aktuelle dokumentene er:

- Beredskapsreglement (1993)
- Strategisk plan for beredskap og samfunnssikkerhet (2002)⁸
- Krisehåndteringsplan (2008)
- Retningslinjer for krisehåndtering (del av krisehåndteringsplan)
- Beredskapshåndbok (er under utarbeiding oktober 2010)

Beredskapsreglementet og Strategisk plan for beredskap og samfunnssikkerhet ligger i bunn for kommunens samfunnssikkerhetsarbeid. Begge disse er vedtatt politisk, mens de andre styringsdokumentene har vært lagt frem som orienteringssaker, og springer ut av de to første.

BEREDSKAPSREGLEMENT

Endret risikobilde. Kommunen har et eget beredskapsreglement, som ble vedtatt i 1993⁹. Beredskapsreglementet er i all hovedsak rettet mot krigsfare. Her defineres en krisesituasjon som "*... en situasjon hvor krig truer vårt land eller hvor krig er brutt ut. Det kan også gjelde store og omfattende katastrofer i fredstid.*"

⁸ Planen er ikke datert, men vi får opplyst at den er fra 2002.

⁹ Original tittel: *Beredskapsplanlegging i Stavanger kommune, retningslinjer og generell oversikt (beredskapsreglement).*

Det er slående hvordan vurderingen av riskobildet har endret fra 1993 og frem til i dag. Mens reglementet fra 1993 var fokusert på en mulig krigssituasjonen, er det andre og langt flere risikofaktorer som får oppmerksomhet i dag.

I forbindelse med et samarbeidsprosjekt i Stavangerregionen fra 2007-2009¹⁰ ble det 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 endelser som svikt i infrastruktur, ulykker med radioaktivt avfall og utslipp av farlig gods/forurensning var med.

Vi får også opplyst fra beredskapssjefen at 90% av beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i 1994 (da han begynte) gikk med til krigsforberedelser *"Dette er snudd på hodet nå."*

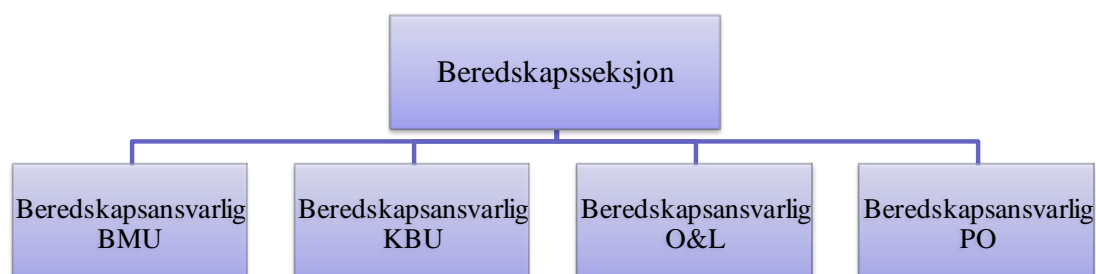
Ansvar og organisering. Rådmannen har ansvar for ledelsen av beredskapsplanleggingen i kommunen. Det daglige beredskapsarbeidet ledes av en beredskapsleder, som i beredskapssammenheng sorterer rett under rådmannen¹¹. *"Alle kommunalavdelinger/hovedavdelinger/institusjoner skal utpeke en beredskapskontakt med stedfortreder.*

I kommunen sentralt ledes arbeidet av beredskapssjefen, som er leder for beredskapsseksjonen. Denne seksjonen utgjør i alt 2 årsverk. Alle kommunalavdelingene har egen beredskapsansvarlig. Dette er illustrert i figuren under.

For kommunen sentralt ser organiseringen slik ut.

¹⁰ Risiko- og sårbarhetsanalyse i Stavangerregionen Deltakere: Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger kommune. Politiet, SUS, fylkesmannen, sivilforsvaret.

¹¹ Beredskapsseksjonen er organisert under personal- og organisasjonsavdelingen, men svarer direkte til rådmannen i beredskapsspørsmål.

Figur 3 – Organisering av beredskapsarbeidet

STRATEGISK PLAN FOR BEREDSKAP OG SAMFUNNSSIKKERHET

Formålet med planen er "...å fastsette policy og målsettinger for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap." Planen skal også klargjøre ansvar, rammer og roller for samfunnssikkerhet og beredskap.

Ifølge planen skal arbeidet med styrket samfunnssikkerhet og beredskap ta utgangspunkt i tre prinsipper:

- **Ansvarsprinsippet** betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon også skal ha et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser
- **Likhetsprinsippet** betyr at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man opererer med under kriser
- **Nærhetsprinsippet** betyr at kriser skal løses på lavest mulig nivå.

Samfunnssikkerhet defineres i planen: "Med samfunnssikkerhet forstås vi den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta innbyggernes liv, helse og grunnleggende behov under spekteret av utfordringer. Dette drier seg om alt fra begrensede, naturskapte hendelser, via større krisesituasjoner til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens."

Hensikten med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen er å skape et trygt og robust lokalsamfunn.

Planen dekker alle områder der Stavanger kommune har et arbeidsgiveransvar.

I planen er det en rekke mål og tiltak. Vi får opplyst at det så langt ikke er gjort noen vurderinger av måloppnåelse. Det tas sikte på å revidere planen i løpet året (2011).

KRISEHÅNDTERINGSPLAN

Hensikten med plan: Gjøre kommunen best mulig foreberedt til å håndtere kriser. Den skal være et hjelpemiddel ved ulykker og andre påkjenninger som går ut over det som regnes som normalrisiko og normalbelastning i fredstid.

Hovedmål med plan: At de som befinner seg i en krisesituasjon får riktig og best mulig hjelp raskest mulig.

Planen danner grunnlaget for de beredskapsplaner som skal utarbeides i den enkelte virksomhet. Virksomhetene skal til enhver tid ha egne oppdaterte beredskapsplaner i forhold til risikofaktorer knyttet til eget ansvarsområde.

Kommunens krisehåndteringsplan oppfyller sivilbeskyttelseslovens krav til hva en beredskapsplan skal inneholde ([se over](#)).

Figur 4 – Illustrasjon - plan for krisehåndtering og liten krisehåndteringsfolder



Planen beskriver hvordan kriser skal håndteres (krisehåndtering), og hvilke tiltak som kan være aktuelle (krisetiltak). Innen krisehåndtering beskrives:

- Hvem kriseledelsen i Stavanger kommune består av
- Mottak av alarm og varslings
- Rapportering

- Ansvar og myndighet (følger tre prinsipper over)
- Kommunikasjon og mediekontakt
- Oppfølgings- og etterarbeid

Når det gjelder tiltak ved kriser viser planen hva som må gjøres når en krise oppstår, av hvem, hvordan og i hvilken rekkefølge.

Planen inneholder også kart over alle bydelene, der blant annet kommunale bygg er merket av. Planen inneholder også en vedleggsdel med ulike skjema, retningslinjer (blant annet retningslinjer for krisehåndtering), organisasjonskart, varslings- og rapporteringslinjer i helsesektoren, ressursoversikt og sjekklister for krisehåndtering. Det finnes også plass til å gjøre egne notater. Ressursoversikten viser hvem man skal kontakte når man trenger personellressurser, materiell/utstyr, transport, mat/proviant, senger/madrasser, sambansutstyr, hotellkapaist og nødstrøm.

Planen inneholder også en liten folder for krisehåndtering (se figur). Folderen inneholder viktige telefonnummer (beredskapsvakt¹², kriseledelse og andre nøkkelpersoner), tips mht. mediekontakt og basal hjerte/lunge redning.

Vurdering: Planen inneholder relevant informasjon for å håndtere en krisesituasjon, og er meget hendig og brukervennlig. Den er oversiktlig og får plass i innerlomma, mens krisehåndteringsfolderen får plass i lommeboka. Ut fra planens innhold og form synes den å være et godt operativt redskap for kommunale ledere i en krisesituasjon.

RETNINGSLINJER FOR KRISEHÅNTERING

Retningslinjer for krisehåndtering finnes som et vedlegg til plan for krisehåndtering. Her beskrives

- ansvarsforhold for planlegging av krisehåndtering,
- organisering i den enkelte virksomhet/kommunalavdeling,
- når innsats må starte,
- varslings- og rapporteringsplikt,
- hva som skal skje i større ulykker eller kriser,
- kriseledelsen i rådhuset,
- kommunikasjonsansvar ved større ulykker eller kriser,
- fullmakter,
- oppfølging av retningslinjer.

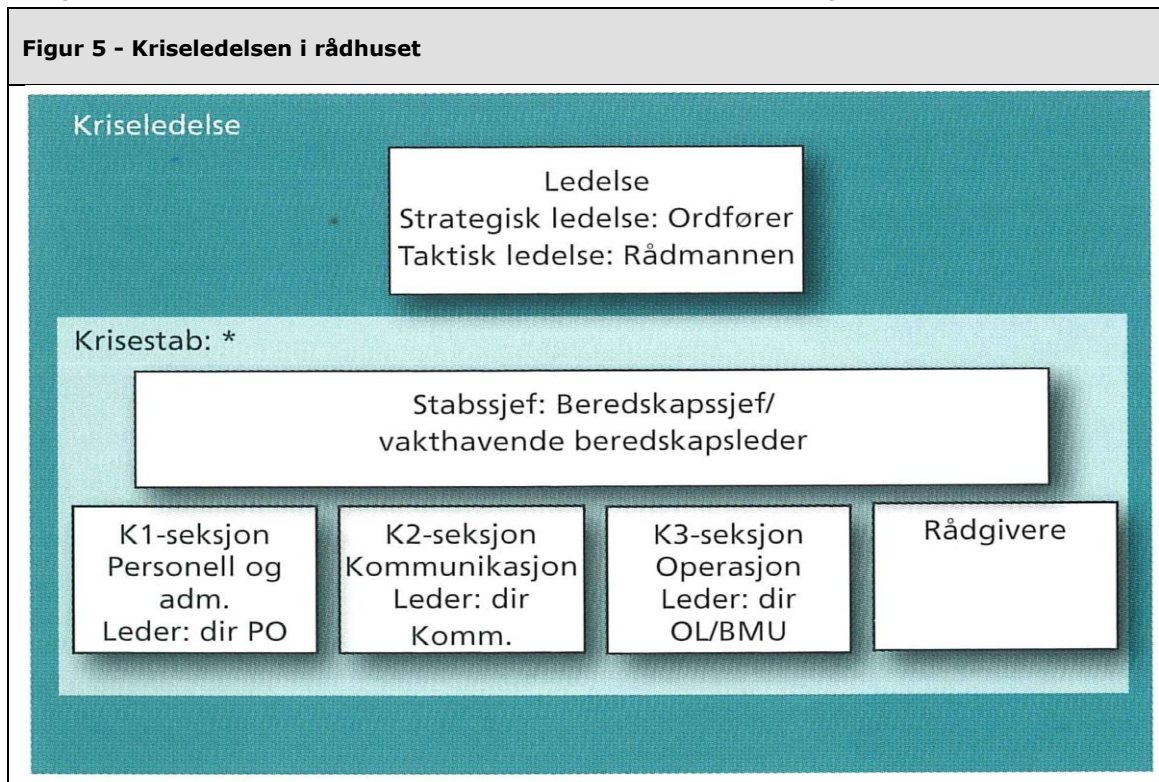
Kort om ansvarsforhold:

- Rådmannen har personlig ansvar for og ledelsen av bredskapsplanlegging i kommunen
- Den enkelte dirketør/leder har ansvar for egen plan

¹² Kommunen har en fast beredskapsvakt 24 timer i døgnet.

- Det daglige arbeid med beredskapsplanlegging skal ledes av beredskapssjefen, som i beredskapssammenheng sorterer direkte under rådmannen¹³

I figuren under viser vi hvordan kriseledelsen i rådhuset er organisert.



BEREDSKAPSHÅNDBOK

Beredskapshåndboken er under utarbeiding. Konsulentselskapet Proactima AS har utarbeidet et utkast om risiko- og sårbarhetsanalyse, som skal inn i håndboken.

1.2.2.4 RESSURSBRUK

Kommunens ressursbruk til samfunnssikkerhet og beredskap:

- Budsjettet for beredskapsseksjonen i 2010 var totalt på 920 000,- ex. lønn/sosiale utgifter til 2 årsverk¹⁴. For årene 2011-2014 er seksjonen oppsatt med 600.000,-
 - At enheten har 200' "ekstra" i år, skyldes at de skal trykke Beredskapshåndboken i løpet av året.

¹³ Beredskapssjefen har som oppgave å samordne og koordinere kommunens samlede arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet. 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.

¹⁴ Til sammenligning består beredskapsseksjonen i Oslo av 4 årsverk.

- Enheten har i tillegg fått en overføring fra BMU på 120.000,- som relaterer seg til arbeidsoppgaver enheten har påtatt seg i forbindelse med bybrannsikringsarbeidet.
- Ressursbruk – 4 beredskapsansvarlige i kommunen. Anslagsvis rundt 10 prosent av stillingen hver(Nielsen).
- Ressursbruk utenfor krisetid blant ledelsen er totalt 1 dag i året (to halve dager) pr. person i forbindelse med øvelser.

1.2.3 SAMARBEID

1.2.3.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Stavanger og de andre kommunene i distriktet deltar på årlige samlinger hos Fylkesmannen, men det er ikke noe formalisert samarbeid mellom de beredskapsansvarlige utover det. Man møtes ved behov.

Stavanger har likevel en del samarbeid med Randaberg, Sandnes og Sola. Et unntak her er pandemihåndteringen, da samarbeidet man mindre med Sandnes kommune. Sandnes deltok på fellesmøtene i forbindelse med pandemien, men valgte å gjøre det utadrettede arbeidet på en annen måte enn de andre kommunene.

Kommunen har heller ikke et formalisert samarbeid med politi, sykehus eller brannvesen. Vi får opplyst at man møtes ved behov, og i konkrete prosjekter.

Stavanger har gode praktiske erfaringer med samarbeid, for eksempel i forbindelse med pandemien og tsunamien¹⁵. Ellers treffer man andre kommunalt beredskapsansvarlig og beredskapsansvarlige i nødetatene på andre arenaer, som konferanser, seminarer og lignende.

Fylkesmannen. Som statens representant på Fylkesnivå er Fylkesmannen regional samordner, pådriver, veileder og tilsynsmyndighet for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket. I hvert fylke skal det være et **fylkesberedskapsråd**¹⁶, som Fylkesmannen sammenkaller. I Fylkesberedskapsrådet i Rogaland møter aktører som politiet, SUS, Lyse, IVAR, Fylkesmann, NHO, forsvaret, sivilforsvaret, Røde Kors osv. Men

¹⁵ Dette synet støttes av andre kommuner og Fylkesmannen.

¹⁶ Dette har sin hjemmel i *Instruks for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*, kapittel 5: Fylkesberedskapsrådet skal:

1. Drøfte samfunnsikkerhets- og beredskapsspørsmål og være et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet på de forskjellige områder.
2. Bidra til å holde oversikt over sikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket.
3. Kunne være et instrument for Fylkesmannen for samordning av krisehåndtering under alvorlige hendelser i fred, krise og krig.
4. Ledes av Fylkesmannen som også oppnevner regionale ledere som medlemmer til rådet. Hele rådet skal innkalles minst én gang i året. Fylkesmannen avgjør for øvrig hvor ofte rådet skal møtes, og om hele eller bare deler av rådet skal innkalles.
5. Ha medlemmer fra politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og statlige og fylkeskommunale etater som har vesentlige beredskapsoppgaver. I tillegg bør det vurderes deltakelse fra andre sentrale beredskapsaktører som for eksempel virksomheter som har ansvar for kritisk infrastruktur og andre samfunnskritiske funksjoner i fylket.
6. Bidra til at medlemmene planlegger ut fra et felles kommunisert risiko- og trusselbilde.

verken kommunene eller brannvesenet deltar her. Fylkesberedskapsrådet har sagt nei til at kommuner skal få lov å delta med den begrunnelse at ingen kommuner skal favoriseres.

I enkelte intervjuer tas det til orde for et mer formalisert samarbeid mellom regionens kommuner (inkludert brannvesen), statlige etater og frivillige organisasjoner. På Haugalandet har man gjort dette. Haugesund kommune har etablert et eget beredskapsråd. Rådet er kommunens samarbeidsorgan i beredskapsspørsmål, dvs. et forum for samarbeid mellom kommunale og statlige instanser. Siden 1995 har rådet avholdt møter en gang i året, og rådet ledes av ordføreren. Beredskapsrådet beskrives å være et forum for gjensidig informasjonsutveksling mellom de enkelte instansers og kommunens beredskapsmessige status.

Bakgrunnen for at det kommunale beredskapsrådet finnes er normalreglementet for kommunens beredskapsarbeid. Dette anmoder hver kommune om å ha et kommunalt beredskapsråd, og rådet skal være et forum for samarbeid mellom kommunale, statlige og private aktører. Vi får opplyst fra Fylkesmannen i Rogaland at dette er skrevet i en annen tid (krigsoppgaver), og at det er *"veldig sovende"*, selv om det ikke er opphevet. Fylkesmannen fører ikke avvik dersom en kommune ikke har et beredskapsråd, men argumenterer heller med at det kan være nyttig å ha et slikt råd. Her kan man blant annet utveksle erfaringer og informere om eget beredskaps- og krisehåndteringsarbeid og nye ROS-analyser.

Festivaler-arrangementer. Det er imidlertid samarbeid mellom brann, politi, sykehus, havn og kommune i forbindelse med en del arrangementer, som sandvolleyballturneringen og Gladmat. Da fungerer det slik at arrangøren selv utarbeider en ROS-analyse, mens samarbeidsgruppen kvalitetssikrer dem. Nødetatene har også et eget operasjonssenter i byen i forbindelse med arrangementene, og kommunen har en egen arrangementkoordinator som er arrangementenes kontaktpunkt.

Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning i Sør-Rogaland (IUA) dekker 18 kommuners krav til forurensningsberedskap (§ 43 i forurensningsloven). Når en forurensingssituasjon 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. I Stavanger kommune er det avdeling for bymiljø og utvikling som har kontakt mot brannvesenet.

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.

1.2.3.2 ANSVARSLINJER I KRISESITUASJONER

HOVEDREGEL – POLITIET HAR ANSVARET

Hvem har kriseledelsen når omfanget på ulykken er stor og når flere kommuner og etater er involvert? Hovedregelen er at politiet har kriseledelsen¹⁷.

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.

De to hovedredningsentralene (HRS) har det overordnede operative ansvaret ved søk og redningsaksjoner i Norge, og er underlagt justis- og politidepartementet. 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 redningssentralene (LRS) som politiet har ansvaret for. **Hovedredningssentralen 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 beredskap¹⁸.

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

De lokale redningssentraler (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 f.eks 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.

¹⁷ 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.

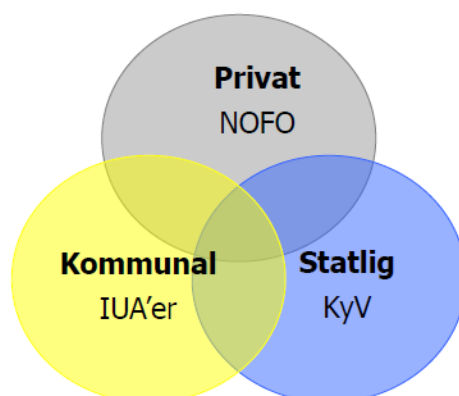
¹⁸ Politiets håndbok i krisehåndtering.

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.

Akutt forurensning. Den norske oljevernberedskapen er organisert i to regimer, avhengig av forurensningskilden.

Tabell 1 – Offentlige og private oljevernressurser¹⁹



Ved oljesøl fra skip har Kystverket (Kyv) 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.

IUAs beredskapsorganisasjon skal aktiviseres når et varsel om akutt forurensning indikerer at det er en hendelse på nivå tre eller høyere (se organisering av dette under).

¹⁹ Kilde: www.nof.no

Tabell 2 –Når aktiviseres IUAs beredskapsorganisasjon?²⁰

NIVÅ 1	SKADEVOLDER AKSJONERER	SKADEVOLDER AKSJONERER MED SIN BEREDSKAPSORGANISASJON. KOMMUNEN OG EVENTUELT IUA KONTROLLERER AT SKADEVOLDER HAR IVERKSATT NØDVENDIGE TILTAK
NIVÅ 2	KOMMUNEN AKSJONERER	VED MINDRE TILFELLER AV AKUTT FORURENSNING: ENKELTKOMMUNEN AKSJONERER IHHT. EGEN PLAN, MEN MED EVENTUELL RESSURSBISTAND FRA VERTSKOMMUNEN. KOMMUNENS UTPEKTE AKSJONSLEDER LEDER AKSJONEN.
NIVÅ 3 (virkeområde for denne beredskapsplan)	IUA AKSJONERER VERTSKOMMUNE	VED MINDRE TILFELLER AV AKUTT FORURENSNING DER OPPGAVEN ER STØRRE ENN DEN ENKELTE KOMMUNE KAN KLARE, AKSJONERER IUA PÅ VEGNE AV EN ELLER FLERE ENKELTKOMMUNER. DENNE BEREDSKAPSPLAN DEKKER SLIKE AKSJONER. I NOEN TILFELLER VIL IUA HA AKSJONSANSVAR, MEN VIL KUNNE VELGE Å BARE BENYTTE RESSURSER FRA VERTSKOMMUNEN.
NIVÅ 4	Kystverket aksjonerer IUA ivaretar regional ledelse	SE PKT. 1.3

Atomberedskap innbefatter atomulykker og hendelser som kan innebære ioniserende stråling eller spredning av radioaktivitet. Atomhendelser er unntatt fra prinsippet om at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Slike hendelser vil bli håndtert på sentralt nivå av Kriseutvalget for atomberedskap (sørge for koordinert innsats og informasjon)²¹. Dette utvalget fatter eventuelle beslutninger om iverksettelse av tiltak i akutfasen. Ved en atomulykke eller -hendelse skal Statens strålevern bistå Kriseutvalget med fagkompetanse, informasjonsinnhenting, situasjonsvurdering, sammenstilling av måleresultater etc. Fylkesmannen er Kriseutvalgets regionale ledd.²²

Ulykker med materiell skade. Politiet har ansvaret for å avverge fare og begrense skade ved ulykke- og katastrofesituasjoner. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, dvs. innen 24 -72 timer, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen²³. Dette er hendelser som ikke involverer redningstjenesten, men flere typer ulykker kan inneholde elementer av både redningstjeneste og omfatte materielle skader, for eksempel naturkatastrofer. Kommunene har ofte primæransvaret for å håndtere slike ulykker og hendelser (følger av ansvar, likhet og nærhetsprinsippet²⁴). Kommunene har ansvar for viktige beredskapsressurser på lokalt nivå, og har også ansvar for viktige sam-

²⁰ Kilde: Powerpointpresentasjon på <http://www.brannsr.no/>

²¹ Kilde: Politiets beredskapssystem.

²² Organisering av atomberedskap er hjemlet i kgl. res. 17. februar 2006 nr. 205. Følgende etater inngår i Kriseutvalget: Statens strålevern (to representanter), Forsvaret, Helsedirektoratet, Mattilsynet, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (se www.nrpa.no).

²³ Kilde: Politiets beredskapssystem.

²⁴ **Ansvarsprinsippet** betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon også skal ha et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man opererer med under kriser

Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal løses på lavest mulig nivå.

funnsfunksjoner som må videreføres i en krisesituasjon. Eksempler på dette er barnehager, skoler, pleie- og omsorgstjenester og viktig infrastruktur.

Fylkesmannen har et ansvar for regional samordning mellom kommunale og statlige ressurser ved kriser i fred²⁵. Fylkesmannen skal forsøke å avklare hvilket organ som skal ha ansvaret for krisehåndteringen dersom politiet eller andre etater ikke aksjonerer. Ansvaret oppstår ikke automatisk, men besluttes av Fylkesmannen dersom aktørene i en krisesituasjon ikke klarer å håndtere situasjonen alene. Et eksempel på dette er en kommuneovergrepene ulykke der kommunene ikke klarer å bli enige om krisehåndteringen. Vi får opplyst fra Fylkesmannen at dette har skjedd en gang siden forskriften trådte i kraft i 1997, men det har ikke skjedd her i distriktet.

Kommunens rolle i krisesituasjoner. 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 krisesituasjoner²⁶.

HOVEBILDE: KLARE ANSVARSLINJER, MEN ÉN BEKYMNING

Hovedbilde: Gjennomgangen tyder på at ansvarslinjene i en krisesituasjon i all hovedsak er klare, og at aktørene kjenner til egen og andres rolle og ansvar i krisehåndteringsarbeidet. Vi ønsker likevel å løfte frem en bekymring, som det ble pekt på i våre intervjuer.

Forberedelser i "fredstid": Det er mange aktører involvert i beredskapsarbeidet, men de er ikke godt nok forberedt på rolle- og ressursfordeling når ulykken først er ute. Eksempel: Stort kjemikalieutslipp som berører flere kommuner. Både kommunene, sykehus, brann, politi, HRS osv. setter ned sin egen krisestab, og tenker først og fremst på hvordan egen stab skal håndtere situasjonen. HRS vil sannsynligvis ta seg av det koordinerende ansvaret, men hvordan fordeles ressursene? Det er ingen nedfelte prosedyrer for dette, og ingen har øvd på det. I en krisesituasjon vil det kunne være knapphet på informasjon og kompetanse som "alle" trenger. HRS og LRS kan forsynes med denne kompetansen, men det blir vanskelig å forsyne kommuner, fylkeskommune, og eventuelt andre med kompetansen.

1.2.3.3 OMFANG TRENING ELLER ØVELSER

"En beredskap som ikke øves er verdiløs. Svært få takler en krise på sparket. Øvelser styrker beredskapen fordi de ved å bruke teoretiske og praktiske utfordringer setter enkeltmennesker og virksomheter bedre i stand til å håndtere en krise (Veileder øvelsesmodell, DSB 2005)"

²⁵ Kgl resolusjon 12. desember 1997.

²⁶ Se for eksempel Politiets beredskapssystem.

Fra 1997 til 2007 har Fylkesmannen avholdt øvelser annenhvert år (fra 1997 til 2007). En ny øvelse skal gjennomføres i 2011. Fra Fylkesmannen får vi opplyst at meningen var å øve på pandemi høsten 2009, men så kom svineinfluensaen for fullt, og man hadde ikke ressurser til å gjennomføre øvelsen.

Vi får også politiet har en rekke øvelser, og som regel en til to store i året. Her er det vanlig at de andre nødetatene (brann og SUS) er involvert. Blant annet har man hatt øvd på flystyrt på Sola flyplass.

Stavanger kommune avholder imidlertid egne øvelser 2 ganger i året. De to siste har dreid seg om ekstremvær og pandemi (se under).

Tabell 3 – September 2009. Tema: Pandemi
<p>Scenario: Utvikling av svineinflusapandemien med 4-5000 syke i Stavanger.</p> <p>Deltakere: Kommunens kriseledelse. Som en erfaring fra forrige øvelse, var det denne gang et poeng at kriseledelsen ikke skulle opptre som rådmannens lederteam, men som en stab.</p> <p>Mål: Teste planverk som er utarbeidet, og trene kriseledelse på en realistisk situasjon noe frem i tid.</p> <p>Innhold: Finnes også en mer detaljert beskrivelse av øvelsen der scenariene utdypes i detalj (1) utvikling av sykdomsbilde for befolkning, og sykemeldinger i stab, 2) SUS: Mange utskrevne, restriktive mht. innleggelse, 3) To sykehjem står i fare for å stenges).</p> <p>Status: Erfaringer oppsummert, avsluttes med punkter om videre oppfølging (forkortet). Behov for tydeliggjøring av rollene/ansvar/hvem gjør hva Behov for flere øvelser. Behov for at neste øvelse er mer målrettet som en kriseøvelse, med mer fokus på spillet. <i>“Det vil også bli forsøkt å ha et større press på kriseledelsen under øvelsen, for eksempel ved et mediespill.”</i></p> <p>Vurdering: Smart å øve på et senarie som var høyst sannsynlig i nær fremtid. Veldig bra og detaljert, god hendelseskjede, og mange momenter er tatt med. Øvelsen ble oppsummert skriftlig, og det ble satt opp punkter for videre oppfølging.</p>

Tabell 4 – Mars 2010. Tema: Ekstremvær
<p>Scenario: Meteorologisk institutt melder om ekstremt snøfall de nærmeste dagene. Dette kan blant annet resultere i at skoler må stenge.</p> <p>Deltakere: Kommunens kriseledelse.</p> <p>Mål: Treffe raske beslutninger, håndtere media under press, og øve på bruk av planverk (opplyst i intervju) .</p> <p>Innhold og status: Lite skriftlig informasjon omkring øvelsen, muntlig oppsummering.</p> <p>Vurdering: Relevant tema. Oppfølging av oppsummering fra forrige øvelse, fokus på mediespill. På minussiden: Lite dokumentasjon fra øvelsen.</p>

I tillegg kan man ha øvelser på den enkelte avdeling eller virksomhet. Dette går vi ikke nærmere inn på her.

1.2.3.4 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE I STAVANGERREGIONEN

Vi ønsker å trekke et av samarbeidsprosjektene frem her: *Risiko- og sårbarhetsanalyse i Stavangerregionen (Rossreg)*.

Fakta om prosjektet

- Tid: Fra 2006 til 2009
- Kostnad: 500 000, spleiselag mellom deltakerne
- Deltakere: Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger kommune. Politiet, SUS, fylkesmannen, Brannvesenet Sør-Rogaland og sivilforsvaret.
- I tillegg var IRIS (dvs. Senter for Risikostyring og Samfunnssikkerhet) engasjert til å gjennomføre en ROS-analyse som grunnlag for beredskapsanalyser og dimensjonering av innsatsen i storbyområdet.

Mål. Prosjektet hadde 4 delmål (forkortet)

- 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 håndtere²⁷. Hendelsene er i første rekke relatert til pandemi, naturkatastrofer, transportulykker (vei, luft, sjø og bane), brann. Men også endelser som svikt i infrastruktur, ulykker med radioaktivt avfall og utslipp av farlig gods/forurensning er med.

Tiltak. Det listes opp følgende fire suksesskriterier for at prosjektet skal lykkes.

- **Etablere et system for innrapportering til kommunene fra virksomheter** som har ansvar for å gjennomføre risikoanalyse. Format på innrapportering bør standardiseres. (ingen standardiserte løsninger eller felles opplegg for innsamlign av ROS-analyse. Ingen god oversikt over hva som er gjennomført av analyser, eller hva disse forteller. Derfor komplisert å få på plass et risikobilde.)
- **Gjennomføre beredskapsanalyse av alle de utvalgte hendelsene** for Stavangerregionen og bruke resultatene som innspill i dimensjoneringen av beredskapen. (beredskapsanalysen gjennomføres i et faglig forum hvor alle relevante aktører deltar – ex politi, brann, sus, sivilforsvar, lyse, ivar, statens vegevesen osv.)
- **Oppdatere beredskapsplanene** i storbyregionen på basis av beredskapsanalysene som gjennomføres (Koordinerte beredskapsplaner med felles mal)

²⁷ Dette kalles for dimensjonerende hendelser.

- **Etablere felles system for planlegging og rapportering** av resultater fra trening og øvelser.

Oppfølging. Intervjuene tyder på at tiltakene er delvis gjennomførte, og at det hovedsakelig Stavanger som har fulgt dem opp.

Stavanger har innført bruk av Webrisk, som er et system for å rapportere inn gjennomførte ROS-analyser i regionen. Men så langt er det bare Stavanger kommune som har gjort dette. Blant annet er de nye ROS-analysene for Jåttå og Leirvik brygge lagt inn i systemet. Man håper at de andre aktørene også vil bruke systemet slik at man får en skikkelig oversikt over gjennomførte ROS-analyser i regionen. Dermed vil man også kunne få full effekt av systemet.

Pr. januar 2011 var det gjennomført beredskapsanalyser av 2 av de 20 hendelsene. Vi får opplyst at hovedgrunnen til det er at dette arbeidet har blitt noe nedprioritert ressursmessig til fordel for annet arbeid (for eksempel pandemihåndtering).

Det er etablert et rapporteringssystem ([Nober](#)) i alle de fire kommunene. Dette er et webbasert krisehåndteringsverktøy. Hendelser, fakta, instruksjoner og beskjeder kan logges inn i systemet, og denne informasjonen kan deles av andre som har tilgang. Det er også mulig å legge inn pressemeldinger og beredskapsplaner. Man kan logge seg på hvor som helst for å være oppdatert på hvordan en eventuell krisesituasjon utvikler seg. Verktøyet kan også brukes i forbindelse med øvelser. Nober ble brukt i forbindelse med pandemien.

Synspunkter på oppfølging. Fra Stavanger pekes det på at samarbeidet med andre kommuner og nødetater står og faller på kommunens initiativ. *"De er alltid med når vi er samlet, men ingen vil sitte i førersetet."* Tilbakemeldingene kan tyde på at dette både gjelder samarbeidet generelt og samarbeidet i forbindelse med Rossreg.

En av de intervjuede i en av de andre kommunene sa det slik: Det stoppet litt opp: *"Det var en plan for når ting skulle gjøres, men jeg husker ikke hva som stod der. Jeg husker ikke sist møte, men det var lenge siden. Det var Stavanger som satt i førersetet, de var initiativtaker, den store kommunen. Men det fritar ikke oss andre for ansvar."*

Fra Fylkesmannen pekes det videre på at dette ofte er problemet med ROSer. Det legges mye arbeid ned i dem, men en følger dem ikke tilstrekkelig opp i etterkant.

I intervjuene blir det også pekt på en annen utfordring: De som bidrar i ROS-analysene er kanskje ikke de samme som bidrar i de praktiske øvelsene. En leder eller mellomleder bidrar i identifiseringen av scenarier, analyser osv. mens utrykningsfolkene som regel ikke er en del av dette.

1.2.3.5 SYNSPUNKTER PÅ BEREDSKAPSARBEIDET I REGIONEN

Til tross for dette tyder intervjuene på at de ulike aktørene oppfatter beredskapsarbeidet i regionen som bra. Det blir pekt på at det er influert av beredskaps- og hms-tankegangen innenfor oljesektoren. Det blir også pekt at det er en styrke å ha hovedredningsentralen i regionen, og at aktørene her har god kompetanse på beredskaps- og redningsarbeid. En av de intervjuede sa det slik: *” Det er ingen som har bedre ressurser på så kort tid som denne regionen. Vi har robuste beredskapsetater i brann, helse og polti, og kommunene er gode. Stavanger kommune har prioritert området, arbeider etter en forebyggende tankegang, og viser vilje til å tenke sikkerhet og beredskap.”*

Flere peker også på at Stavanger kommune er gode på beredskap, og at dette er et prioritert område i kommunen. En av de intervjuede fra nabokommunene sa det slik: *”Derfor lener vi oss litt på Stavanger. Kan ikke dere kalle inn? Så kommer vi (...) De tar ofte initiativet til store prosjekter, de er greie og inviterer oss, og så lærer vi litt underveis.”*

1.2.4 KORT OM PANDEMIHÅNTERINGEN

1.2.4.1 FØRINGER

Lov om helsemessig og sosial bredskap pålegger kommunene²⁸ å utarbeide beredskapsplan for de helse- og sosialtjenestene de er ansvarlig for. Ifølge kommunehelsetjenesteloven skal kommunene sørge for nødvendige helsetjenester for alle som bor eller midlertid oppholder seg i kommunen.

Ifølge smittevernloven § 7-1 skal kommunen sørge for at *”.. alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen med hensyn til smittsom sykdom er sikret nødvendige forebyggende tiltak, undersøkelsesmuligheter, behandling og pleie utenfor institusjon og pleie i sykehjem eller annen kommunal helseinstitusjon.”*

Kommunen skal utføre de oppgaver innen smittevernet som pålegges i smittevernloven eller bestemmelser i medhold av loven, herunder:

- **skaffe seg oversikt** over arten og omfanget av de smittsomme sykdommer som forekommer i kommunen,
- **drive opplysning** om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om hvordan de forebygges,
- **sørge for at individuelt forebyggende tiltak** blir satt i verk,
- **sørge for at andre tiltak** etter denne loven eller kommunehelsetjenesteloven blir satt i verk.

Tiltak og tjenester for å **forebygge smittsomme sykdommer**, eller **motvirke at de blir overført**, skal utgjøre et eget område i planen for kommunens helsetjeneste. Helsetje-

²⁸ Og fylkeskommuner, regionale helseforetak og staten.

nesten i kommunen skal samarbeide med myndigheter som har oppgaver av betydning for tiltakene.

1.2.4.2 SMITTEVERNPLAN

Intensjon med plan: Prøve å unngå utbrudd av almellmenfarlig smittsom sykdom og å bekjempe slike utbrudd dersom de likevel inntreffer. Tiltakene er forebygging, overvåking, smitteoppsporing, bryte smittekjeden, og å finne eliminere smitekilden.

Kommunens smittevernplan er nylig oppdatert (20.02.2009).

Planen har et eget avsnitt om smittevern ved beredskap, som i all hovedsak dreier seg om epidemier (utbrudd). I planen beskrives følgende scenarier som kan bli aktuelle:

- Stort utbrydd av vann- eller matbåren smitte
- Utbrudd av leginærsyke
- Utbrudd av boldsmitte blant sprøytebrukere
- Utbrudd av smittsom hjernehinnebetennelse

Det første tiltaket beskrives i planen å være å "...innkalle og etablere en **smitteverngruppe** som minst består av smittevernlegen, helsesjefen, beredskapssjefen, informasjonssjefen og leder for psykososialt team.

Planen inneholder en kort pandemiplan (eget avsnitt): En influensapandemi er en verdensomspennende epidemi med et nytt influensavirus som ingen er immun mot. En slik pandemi oppstår ca. tre ganger i hvert århundre. Det betyr flere syke og mer alvorlig syke enn i en vanlig influensa. I planen står det at en fullstendig pandemiplan er svært omfattende og vil derfor utarbeides i et eget dokument. Planen vil omfatte:

- Informasjonstiltak
- Planer for drift med nedsatt bemanning
- Plan for rekruttering av reservearbeidskraft
- Plan for organisering av primærhelsetjenesten
- Plan for innleggelse i kommunen av pasienter som ikke trenger sykehusets ressurser
- Plan for distribusjon av medisin
- Plan for massevaksinasjon

1.2.4.3 PANDEMIGJENNOMGANG

INNLEDNING

Gjennomgangen er basert på kommunens vurdering av pandemien, interne dokumenter i forbindelse med pandemihåndteringen og DSBs nasjonale evaluering av pandemien.

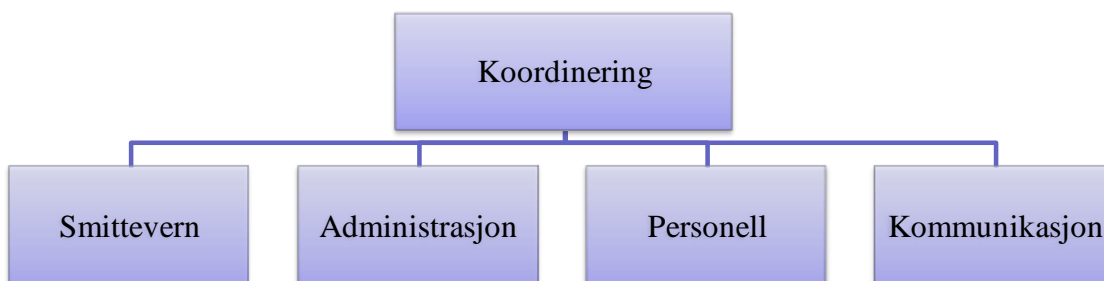
ORGANISERING

I figuren under illustrerer vi hvordan kommunen organiserte arbeidet med pandemien.

I pandemiens første fase var arbeidet ledet av smitteverngruppen. Men etter hvert så man at epidemien også involverte andre faktorer. Et mulig høyt sykefravær ville kunne gi store personnlemmessige utfordringer. Etter hvert som pandemien utviklet seg ble dessuten kommunikasjon mot befolkning, presse og innbyggere svært viktig. Likeledes var det behov for noen som kunne ha et særskilt ansvar for administrative oppgaver som å skaffe nok kanyler, sykehussenger og som kunne rigge vaksinasjonsstedene.

Derfor opprettet man koordineringsgruppen, som skulle lede arbeidet, og fire undergrupper: Smitteverngruppen, administrasjonsgruppen, personellgruppen og kommunikasjonsgruppen.

Figur 6 – Organisering av pandemiarbeidet i Stavanger kommune



VAKSINERING

Vaksinasjon er den beste beskyttelsen mot pandemisk influensa, og kommunens hovedoppgave var å sørge for vaksinerings av innbyggerne og andre som oppholdt seg i kommunen.

Vaksinen kom til landet på forsendelser mellom 150 000 og 400 000 doser ukentlig. Folkehelseinstituttet fordelte vaksinene utover landet fortløpende. Stavanger mottok mellom 2500 og 7500 doser ukentlig.

Distribueringen av vaksinene skjedde på høstparten 2009. I november gikk daværende smittevernoverlege ut i Stavanger Aftenblad og hevdet at kommunen manglet vaksiner, og at kommunen hadde fått mindre vaksiner i forhold til folketallet enn Sandnes og Sola. Mens Sandnes kunne starte vaksineringsen av barn under ti år 12.11.09 måtte Stavanger vente tre, fire uker før de kunne gjøre tilsvarende (SA, 11.11.2009).

Organisering av vaksineringsen. Det er opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan vaksineringsen skal foregå. I Stavanger var det fastleger som vaksinerte egne risikopasienter og voksne pasienter. Stavanger kommune forestod selv vaksineringsen av barn og ungdom samt egne ansatte. I tillegg hadde kommunen samarbeid med flere bedrifter som forestod vaksineringsen av egne ansatte. Andre kommuner valgte andre løsninger. For eksempel valgte både Time og Sandnes å ta i bruk ett vaksinasjonssenter.

Prioritering av grupper. Risikogrupperne og helsepersonell i førstelinjen ble tilbudt vaksineringsen mot pandemisk influensa først. I Stavanger omfatter dette ca. 20 000 personer. Risikogrupperne ble prioritert slik:

1. Gravide (mer enn 3 mnd i svangerskapet)
2. Risikopasienter under 65 år
3. Risikopasienter over 65 år

Straks helsepersonell og risikogrupper var vaksinert, ble resten av befolkningen tilbudt vaksineringsen. Dette skjedde på følgende steder:

- Skoler
- Fastleger
- 6 helsestasjoner (ettermiddag/kveldstid) + vaksinasjonskontoret
- Bedriftshelsetjenesten
- Private vaksinasjonskontorer

Vaksineringsen av befolkning skjedde etter følgende prioritering

1. Pårørende til risikogrupperne
2. Pårørende til barn under 1/2 år
3. Barn under 10 år
4. Resten, de yngst først

Kommunen ble tidlig klar over at det var særlig yngre som ble syke, og forsøkte derfor å nå denne målgruppen best mulig²⁹. Et viktig tiltak var å gjøre vaksinen lett tilgjengelig.

²⁹ Fra kommunens egen vurdering av pandemien.

lig og gratis for barn og unge. Dette mener man har vært en medvirkende årsak til at Stavanger har hatt en svært god vaksinedekning i nettopp denne målgruppen

Massevaksinasjonstilbudet i kommunen ble avsluttet 19. januar 2010. Dette ble kunngjort i media og samtidig opplyst om at det var mulig å få vaksiner hos fastlege eller kommunens vaksinasjonskontor.

Totalt ble det satt 70 000 vaksinasjonsdoser i Stavanger. Dette tilsvarer en dekning på nesten 60 %. Det var størst dekning i risikogruppene, nest størst for barn opp til 10. klasse og minst i gruppene over 16 år.

Prising av vaksine. Etter en forskrift som trådte i kraft 5. oktober var kommunene forpliktet til å tilby vaksiner til 50 kroner pr. dose. Dette førte til protester fra kommuner og fastleger, som mente at en slik pris ikke ville gi kostnadsdekning. Forskriften ble endret 15. oktober, og maksimaltaksten opphevet. Det ble dermed opp til kommunene selv å bestemme pris.

Ifølge den nasjonale evalueringen varierte prisen mellom kommunene. I mange kommuner tok fastlegene høyere pris enn kommunen. Noen tilbød barn og unge gratis vaksiner, mens andre kommuner tok lik pris for alle. De fleste kommunene tok 50 eller 100 kroner for vaksiner, mens noen tok høyere pris enn 100 kroner. En spørreundersøkelse foretatt av KS viste at:

- ca. 60 prosent av kommunen tok 50 kroner,
- ca. 25 prosent 100 kroner og
- ca. 10 prosent over 100 (mellom 100 og 150).

Nesten 5 prosent av kommunene tilbød gratis vaksiner. Prisen var gjennomgående høyere i store enn i små kommuner.

I Stavanger kommune var vaksinen gratis for barn, unge og studenter. For resten anbefalte kommunen legekantorene en pris på 150 kroner pr. vaksine. I Time kostet vaksinen 110 kroner ved massevaksinasjon på kinoen, i Sandnes var prisen 100 kroner.

I den nasjonale evalueringen ble store prisforskjeller mellom kommunen på vaksiner vurdert som uheldig: *"En uheldig konsekvens av at fastlegene tok høyere pris enn kommunen, var at personer i risikogruppene betalte mer for vaksiner enn resten av innbyggerne, siden fastlegene i mange kommuner vaksinerte risikogruppene. Det kan ikke utelukkes at andelen som vaksinerte seg ville blitt større med en felles pris for hele landet³⁰."*

³⁰ Rapport, Ny influensa A (H1N1) 2009, gjennomgang av erfaringene i Norge, oktober 2010.

INFORMASJON

Kommunikasjon var den største utfordringen kommunen stod overfor³¹. Mangelfull og til dels sprikende informasjon bidro til å skape unødig engestelse. Kommunen iverksatte en rekke tiltak for å nå ut med korrekt informasjon:

- Kontakttelefon. 08.00 – 22.00. Åpnet 16. juli. Betjent av helsepersonell.
- Kommunens hjemmesider – løpende informasjon
- Informasjonsannonser i lokale medier
- Orienteringsmøter for alle virksomhetsledere innen oppvekst og levekår
- Informasjon på intraweb
- Trykt materiell fordelt ut
- Oversatte viktig informasjon til aktuelle språk, og finne frem til egnede kanaler for å få ut informasjonen til personer med funksjonshemninger

Kommentar: Tilbakemeldinger i våre intervjuer og kommunens egen evaluering tyder på at Stavanger var tidlig på banen med håndteringen av pandemien. Dette gjelder også i forbindelse med informasjonshåndteringen. Stavanger var tidlig ute med kontakttelefonen, og stor pågang, også fra andre kanter av landet, førte til at kommunen etter hvert anbefalte helsedirektoratet å opprette en nasjonal kontakttelefon.

Enkelte andre kommuner brukte informasjonsmateriell som ble utarbeidet i Stavanger, som informasjon fra skoler og helsestasjon.

I kommunens egen vurdering blir det også pekt på at lokale medier fulgte opp saken på en svært god måte, sett fra et smittevern faglig ståsted.

SAMARBEID

Stavanger inviterte nabokommunene og SUS til det første koordineringsmøte den 29. april 2009, fem dager etter at WHO's første annonsering i forbindelse med epidemien³².

Fra andre kommuner pekes det på at Stavanger var raske med å ta initiativ til samarbeid, og var motoren i samarbeidet i pandemiens første fase. Samarbeidet var også tett i denne fasen, når usikkerheten omkring alvorlighet og omfang var størst. I kommunens egen pandemivurdering pekes det på at det var et utstrakt og godt samarbeid med Sola, Randaberg og SUS. Dette støttes i våre intervjuer.

Etter hvert tok Fylkesmannen over koordineringsrollen. Fylkesmannen hadde i en periode ukentlige telefonmøter med kommunene, og kommunene sendte inn ukentlige rapporter om utviklingen.

Stavanger kommune hadde ellers samarbeid/kontakt med følgende:

³¹ Se kommunens rapport om influensapandemihåndteringen 2009/2010.

³² WHO annonserte ca 100 influensatilfeller med nytt virus (H1N1) på en svinefarm i Mexico

- Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet
- Røde Kors og Norsk folkehjelp. Stilte med frivillige i forbindelse med vaksineringsring.
- Funksjonshemmedes råd og innvanderrådet. Gav råd og spredte informasjon til egne grupper.
- NHO, OLF og Statoil ifm vaksinerings gjennom bedriftshelsetjenesten
- Rogaland fylkeskommune ifm vaksinerings av elever i vgs.
- Universitet i Stavanger ifm vaksinerings av studenter
- Forsvaret

ØKONOMI

Selv om vaksinen ble bekostet av staten har Stavanger kommune hatt betydelige utgifter forbundet med pandemiarbeidet. Lønn har vært den største utgiftsposten. I tabellen på neste side viser vi en oversikt over kostnader relatert til pandemiarbeidet

Tabell 5 – Utgiftsoversikt pandemi (pr. 15.07.2010)			
Virksomhetstype/ virksomhet	2009	2010 (15.07)	Kommentarer
Akuttjenesten	414 000	0	
Helsestasjon og skolehelsetjenesten	239 000	156 000	
Oppvekst og levekår stab	2 109 000	104 000	
Personal og organisasjon	13 000	5 000	
Hinna hjemmebaserte tjenester	140 000	57 000	
Andre hjemmebaserte tjenester	54 000	1 000	
Skoler	30 000	1 000	
Barnehager	15 000	0	
Sykehjem	23 000	0	
Sentralt ført - levekår	-376 000	-202 000	Egenbetaling vaksinasjon
Rådmannen	-106 000	0	Momsrefusjon
Sum	2 555 000	122 000	

REVISJON AV PLANER

Stavanger kommunes smittevern- og pandemiplan er under revisjon. I kommunens vurdering av pandemihåndteringen pekes det på at de praktiske erfaringene man gjorde vil medføre endringer og oppdateringer.

1.3 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

1.3.1 SAMFUNNSIKKERHET I AREALPLANARBEIDET

Kommuneplan. I den nye kommuneplanforslaget hadde ikke kommunen en egen risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for hele kommunen, slik loven legger opp til. Dette ble kritisert av Fylkesmannen i deres høringsuttalelse, og kommunen har nå (pr. februar 2011) sendt inn en egen ROS-analyse til Fylkesmannen. Med dette regner kommunen med at Fylkesmannen trekker sin innsigelse. Kommunen er imidlertid uenig med Fylkesmannens risikofaglige vurdering om innretningen av en slik analyse.

Utover kommuneplanen er det gjennomført én konsekvensutredning og to ROS-analyser i tilknytning til reguleringsplaner, etter at nytt lovverk trådte i kraft 01.07.09. Det er vanskelig å gi en skikkelig vurdering når man ikke har vært involvert i analysearbeidet og derfor ikke kan ha kjennskap til om "*alle sannsynlige uønskede hendelser*" er dekket.

Ut i fra analysenes form og innhold er imidlertid inntrykket bra. I konsekvensutredningen m/tilhørende ROS-analyse i forbindelse Kvernevik torg er en rekke sannsynlige hendelser dekket i analysen. Man har vurdert en rekke mottiltak for å hindre uønskede hendelser, og det er foretatt en grundig analyse av planområdets konsekvenser for miljøet.

Den andre ROS-analysen, den for Lervig brygge, vil fungere som en mal for fremtidige ROS-analyser i kommunen. Vår vurdering av denne ROS-analysen er at den er grundig, og synes å være en god mal for fremtidige ROS-analyser i kommunen.

Kompetanseheving. Kommunen er for tiden i gang med en satsing for å heve de ansattes kompetanse på konsekvensutredninger og ROS-analyser.

1.3.2 SAMARBEID

En krisesituasjon eller en uønsket hendelse i regionen kan fort få konsekvenser for flere kommuner. Dette gjør at det er viktig med samarbeid mellom kommuner, nødetater og frivillige organisasjoner.

Gjennomgangen vår tyder på at ansvarslinjene i en krisesituasjon i all hovedsak er klare, og at aktørene kjenner til egen og andres rolle og ansvar i krisehåndteringsarbeidet.

Kommunene i regionen har gode praktiske erfaringer med samarbeidet, for eksempel i forbindelse med tsunamien og influensapandemien (mer under).

Tilbakemeldingene i intervjuene tyder også på at de ulike aktørene oppfatter beredskapsarbeidet i regionen som bra, og at det er god kompetanse på dette i regionen. Flere samarbeidspartnere peker også på at Stavanger kommune er gode på beredskap, og at dette er et prioritert område i kommunen. De andre kommunene ser også ut til å lene seg litt på Stavangers kompetanse på feltet, mens Stavanger skulle ønske at andre aktører tok mer initiativ til samarbeid.

Kommunene har også samarbeidet om et prosjekt om risiko- og sårbarhetsanalyse i Stavangerregionen (Rossreg). Her deltok også nødetatene (politi, brann, sykehus), Fylkesmannen og sivilforsvaret. Hensikten med dette var blant annet å identifisere hendelser regionen må ha beredskap mot, og å etablere et felles fundament for hvordan kommunene jobber med ROS-analyser, beredskapsanalyser og planer. Inntrykket vårt er at arbeidet ikke er fulgt opp godt nok i etterkant. De oppsummerte tiltakene fra prosjektet er delvis gjennomførte, og det er hovedsakelig Stavanger kommune som har gjort dette.

Dette leder til et annet poeng. Vi savner et fastere og mer forpliktende samarbeid mellom kommuner i regionen, nødetater og andre aktuelle partnere. Kommunene har ikke noe formalisert samarbeid med politi, sykehus eller brannvesen, men gjennomgangen kan tyde på at det er behov for det.

Vi anbefaler kommunen å vurdere å ta initiativ til fast samarbeid mellom aktuelle kommuner, nødetater og eventuelle andre aktuelle aktører.

Det finnes et eget Fylkesberedskapsråd, men dette er forbeholdt et utvalg statlige, private og frivillige aktører. Flere kommuner, blant annet Haugsund, har imidlertid et kommunalt beredskapsråd bestående kommunale, statlige og private aktører. Disse møtes en gang i året under ledelse av ordføreren. Kanskje et lignende beredskapsråd kan være noe for Stavanger kommune? En kan imidlertid like gjerne tenke seg et beredskapsråd for regionen, bestående av Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger og relevante andre aktører. Dette vil kanskje treffe bedre i en liten og tett region?

Uansett hvordan man løser dette tror vi et fast og institusjonalisert samarbeid vil ha mange positive effekter. Det ville kunne bidra til at man får et fastere felles grep omkring oppfølgingen av Rossreg. En fast møtестruktur vil kunne skape en sterkere forpliktelse for alle involverte parter i å følge opp denne type gode initiativer. En bekymring som ble trukket frem i intervjuene var hvordan nødressursene skulle fordeles i en regional krisesituasjon. I en krisesituasjon vil det kunne være knapphet på i kompetanse og informasjon som "alle" trenger, men det blir pekt på at det ikke er nedfelte prosedyrer for dette, og ingen har øvd på det. En fastere møtестruktur mellom partene vil

også kunne bidra til å ta tak i slike bekymringer, og klarlegge om det er behov for en tydeliggjøring av hvordan ulike ressurser skal fordeles i en nødsituasjon.

1.3.3 PANDEMI

Vårt inntrykk etter en kort og begrenset gjennomgang er at kommunen har håndtert influensapandemien på en god måte. **Kommunen var raskt ute.** Bare fem dager etter at WHO annonserte ca. 100 svineinfluensatilfeller i Mexico, inviterte Stavanger nabokommuner og SUS til det første koordineringsmøte. Kommunen var også motoren i samarbeidet i pandemiens første fase. Deretter overtok Fylkesmannen samordningsrollen.

Informasjonsarbeidet var en stor utfordring for kommunen, ettersom mangelfull og sprikende informasjon ble spredt i ulike medier. Kommunen iverksatte en rekke tiltak for å nå ut med korrekt informasjon. Stavanger var tidlig ute med å opprette en egen kontakttelefon. Stor pågang, også fra andre kanter av landet, førte til at kommunen etter hvert anbefalte helsedirektoratet å opprette en nasjonal kontakttelefon.

Organiseringen av pandemiarbeidet virker også å være hensiktsmessig. I begynnelsen ble arbeidet ledet av en smitteverngruppe, men etter hvert ble man oppmerksom på at epidemien også involverte andre faktorer. Organisasjonen synes å ha vært godt tilpasset de behovene som oppstod, og at av dem koordineringen har fungert tilfredsstillende.

Totalt ble det satt 70 000 **vaksinasjonsdoser** i Stavanger, noe som tilsvarer en dekning på 60 %. I begynnelsen var det en del usikkerhet for kommunene omkring hvordan leveransen av vaksiner ble utover høsten.

Stavanger kommune forestod selv vaksinerings av barn og ungdom samt egne ansatte. I tillegg hadde kommunen samarbeid med flere bedrifter som vaksinerte egne ansatte. Andre kommuner valgte andre løsninger. For eksempel valgte Time og Sandnes å ta i bruk ett vaksinasjonssenter.

Pris. Etter en forskrift som trådte i kraft 5. oktober var kommunene forpliktet til å tilby vaksiner til 50 kroner pr. dose. Dette førte til protester fra kommuner og leger, som mente at en slik pris ikke ville dekke kostnadene ved å gi vaksinen. Forskriften ble opphevet, noe som i praksis innebar store prisforskjeller mellom kommunene. De fleste kommunene tok 50 eller 100 kroner for vaksinerings, mens noen tok høyere pris enn 100,-. Stavanger anbefalte legekantorene en pris på 150,- kroner pr. vaksine for voksne, mens vaksinen for barn, unge og studenter var gratis. I en del andre kommuner tok man lik pris for alle.

De praktiske erfaringene kommunen gjorde med pandemihåndteringen vil medføre endringer og oppdateringer av smittevern- og pandemiplan.

1.3.4 STYRENDE DOKUMENTER INNEN BEREDSKAP OG SAMFUNNSIKKERHET

Et av de mest sentrale styringsredskapene kommunen har for samfunnssikkerhetsarbeidet er krisehåndteringsplanen. Etter vår vurdering inneholder planen relevant informasjon for å håndtere en krisesituasjon, og er meget hendig og brukervennlig. Den er oversiktlig og får plass i innerlomma. Planen inneholder også en liten folder for krisehåndtering, som inneholder viktige telefonnummer, tips mht. mediekontakt og basal hlr. I tillegg har kommunens kriseledelse hatt flere øvelser der man har trent på hvordan man skal bruke planen i en krisesituasjon. Alle disse forholdene bidrar til å gjøre kommunens ledelse tryggere på hvordan de skal opptre i en konkret krisesituasjon.

Det bør i tillegg bemerkes at kommunen har fått et nytt varslingssystem der man kan varsle innbyggerne om kriser (som brann, gasslekasjer) på sms.

Når det gjelder strategisk plan for beredskap og samfunnsikkerhet fra 2002, er ikke denne evaluert mht. måloppnåelse. Vi får opplyst at det tas sikte på en revidering av denne i 2011.

Beredskapsreglementet fra 1993 er i all hovedsak rettet mot krigsfare, og synes å ha vært laget for en annen tid. Risikobildet er blitt kraftig endret siden 1993, og det spørres om ikke reglementet er modent for en oppdatering.

En egen beredskapshåndbok er for tiden under utarbeiding, og vil bli klar i løpet av året.

Et spørsmål som det kan være verdt å stille er om det er behov for fire ulike styringsdokumenter på feltet, eller om det kan være en ide å slå sammen noen av dem?

Vi anbefaler kommunen å ta stilling til om det kan være verdt å revidere beredskapsreglementet. Når kommunen også skal i gang med en revidering av strategiplanen ber vi samtidig kommunen om å ta stilling til om det kan være verdt å slå sammen noen av styringsdokumentene, slik at man får færre plandokumenter å forholde seg til.

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 (finansiell-) 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 utarbeidet av forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg, under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder 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. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Plan og bygningsloven § 4-3, Samfunnsikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse: Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. 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, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.
- Lov om beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret §§ 15a og b:
- A: " 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.
- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(plandelen).
- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. "
- B: Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 15 a skal kommunen utarbeide en beredskapsplan:
- "Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

- Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet. ”

Avgresning og metode

I prosjektet går vi ikke inn på kommunens brannberedskap og 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, og som samarbeidspartner, for helsesektoren gjennom kommunens håndtering av influensaepidemien. Det bør også nevnes at Rogaland Revisjon er i gang med en selskapskontroll av Brannvesenet Sør Rogaland IKS.

Rapporten er delt i fire:

1. Først ser vi på hvordan kommunen håndterer samfunnsikkerhet i aralplanarbeidet. Siden nytt lovverk trådte i kraft 01.07.09 er det gjennomført en konsekvensutredning i kommunen, i tillegg konsekvensutredningen i tilknytning til kommuneplanen. Det er disse to konsekvensutredningene som utgjør datagrunnlaget for hvordan samfunnsikkerhet inkorporeres i det kommunale plangrunnlaget. I tillegg er det gjennomført to ROS-analyser i etterkant av lovendringen. Disse utgjør datagrunnlaget for vurdering kommunens bruk av ROS-analyser ihht. Plan og bygningsloven.
2. Deretter går vi nærmere inn å kommunens styrende dokumenter innen beredskap og samfunnsikkerhet.
3. I del tre tar vi for oss samarbeid i regionen. I kontrollutvalgets vedtak gis det uttrykk for at de ønsker at vi skal se på interkommunalt samarbeid og øvelser. I rapporten har vi sett disse to momentene i sammenheng. Det er dessuten slik at en uønsket hendelse i regionen gjerne vil involvere flere aktører enn kommunene. Sentrale aktører her er nødetatene (politi, sykehus, brann), Fylkesmann og frivillige. Derfor er også disse aktørene tatt med når vi har vurdert samarbeidet i regionen. I samarbeidsdelen belyses vi også ansvarslinjene mellom de ulike aktørene i krisesituasjoner.
4. I del fire gir vi en kort vurdering av kommunens erfaringer med pandemien. Denne gjennomgangen er basert på kommunens egen vurdering av pandemien (egen politisk sak), interne dokumenter i forbindelse med pandemihåndteringen, intervjuer vi har gjort og DSBs nasjonale pandemievaluering.

I mandatet stilles det spørsmål om alle mulige eller sannsynlige uønskede hendelser er dekket i analysene? Dette spørsmålet kan vi ikke svare direkte på ettersom vi da vil gå direkte inn å etterprøve kommunens faglige vurderinger. Det vi i stedet kan vurdere er hvordan kommunen har lagt opp malene for sine ROS-analyser, og om disse følger basiskravene for ROS-analyser, og hvordan en sikrer at kritiske faktorer vil fanges opp i den påfølgende byggesaksbehandlingen.

Skriftlige og muntlige kilder

Intervjuer

- Vi har totalt intervjuet 15 personer. 7 av disse representerer Stavanger kommune inkludert havnevesten og brannvesen. I tillegg har vi intervjuet representanter fra politiet, sykehuset, sivilforsvaret, Fylkesmannen, og Randaberg, Sandnes og Sola kommune (totalt 8 personer).

Skriftlige kilder

- Høringsutgave for kommuneplan 2010-2025 og gjeldende kommuneplan med tilhørende ROS-analyse
- En konsekvensutredning og ROS-analyse for Kvernevik Torg.
- ROS-analyse for Lervig Brygge
- Kommunens pandemievaluering og en rekke interne dokumenter i forbindelse med evalueringen.
- Rapporteringssystemet Nober
- Beredskapsreglement (1993)
- Strategisk plan for beredskap og samfunnssikkerhet (2002)
- Krisehåndteringsplan (2008)
- Retningslinjer for krisehåndtering (del av krisehåndteringsplan)
- Beredskapshåndbok (er under utarbeiding oktober 2010)
- Dokumentasjon fra øvelser
- Politiets håndbok i krisehåndtering
- Diverse forskningsrapporter og veiledere fra DSB
- Informasjon fra diverse nettsteder: Informasjon om IUA, NOFO og kystverket.
- Avisartikler



Rogaland Revisjon IKS

Løkkeveien 10
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no