



SANDEFJORD
KOMMUNE

ADMINISTRATIV BEREDSKAPSPLAN

SAMFUNNSIKKERHET OG BEREDSKAP – SANDEFJORD KOMMUNE

INNHOLD

Formål med planen	3
Krav og forventninger	3
Langsiktige mål	4
Begrepsavklaringer	4
Prinsipper og strategier	5
Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid	6
Beredskapsorganisasjon	8
Beredskaps- og krisekommunikasjon	14
Ivareta menneskene i kriser	16
Samarbeid med andre	17
Plan for opplæring og øvelser	18
Konklusjon	18



INNLEDNING

Administrativ plan beskriver beredskapsarbeidet i sin helhet og skal bidra til en lik forståelse og en bevissthet om det ansvar alle ansatte, og ledere spesielt, har for samfunnssikkerhet og beredskap. Planen beskriver hvordan arbeidet med beredskap henger sammen med kommunens styringssystemer som internkontroll, rapportering og kommuneplanarbeid. Planen skal redegjøre for hvordan beredskapsarbeidet er organisert og hvordan kommunen samarbeider med andre offentlige og private virksomheter. Frivillige organisasjoner utgjør en betydelig ressurs i arbeidet med sikkerhet og beredskap. Planen gir en oversikt over de avtaler kommunen har inngått med frivillige organisasjoner. Begreper og metoder som er beskrevet i planen er i stor grad hentet fra boken Praktisk krise- og beredskapsarbeid skrevet av Ivar K Lunde (Universitetsforlaget 2014).

Denne planen ble vedtatt av kommunestyret 08.11.2016. Sist revidert 2.2.2018.



FORMÅL MED PLANEN

Kommunens overordnede plan for samfunnssikkerhet og beredskap består av administrativ plan og operativ plan. Sammen skal de sikre at kommunen:

- Arbeider målrettet og systematisk for å gjøre kommunen til et sikrere sted å være.
- Har identifisert hendelser som kan føre til tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier, og har iverksatt tiltak for å redusere sannsynligheten for at det skjer.
- Har en organisering, en plan og en øvet ferdighet som gjør at en krise håndteres til det beste for alle som blir berørt.

Den operative planen lages og vedlikeholdes i CIM (krisehåndteringsprogram). I denne planen er det oversikt over ressurser, varslingslister, evakueringsplan og plan for opprettelse av pårørendesenter. Krisehåndtering sikres ved å benytte tiltakskort og maler for møter og kommunikasjon. Denne planen blir oppdatert kontinuerlig.

Alle som har en rolle eller funksjon i kommunens beredskapsorganisasjon skal kjenne til innholdet i den overordnede beredskapsplanen.

Det er verdt å understreke at den overordnede beredskapsplanen ikke erstatter kommunens øvrige beredskapsplaner, og heller ikke være en sum av disse. Først og fremst skal den være det sentrale styringsdokumentet ved håndtering av uønskede hendelser hvor kriseledelse og krisestab er satt.

Det er ellers et krav til overordnet beredskapsplan at den skal samordne og integrere det øvrige beredskapsplanverket i kommunen. I praksis vil det si at den overordnede beredskapsplanen skal gjøre rede for det øvrige beredskapsplanverket (delplaner, detaljplaner og fagplaner), og identifisere berøringsflater mellom den overordnede beredskapsplanen og det øvrige beredskapsplanverket.

KRAV OG FORVENTNINGER

Kommunen har en generell beredskapsplikt hjemlet i lov om kommunal beredskap (sivilbeskyttelsesloven) § 14 og 15. Kravet er at kommunen utarbeider en risiko- og sårbarhetsanalyse og ut i fra den lager en beredskapsplan.

Innbyggerne og besøkende i kommunen har en forventning om at det er trygt å bo og oppholde seg i kommunen. Folk stoler på at kommunen ivaretar sin rolle og har kompetanse til å ivareta innbyggerne hvis det skulle oppstå en krise. Typiske oppgaver for kommunen vil være (NOU 2006:6, s. 155):

- ta hånd om skadde personer
- yte bistand ved evakuering
- innkvartering og forpleining
- forpleining til uføre som ikke har anledning til å forlate hjemmet
- forsyningsstøtte til redningsmannskaper
- informasjon til pårørende, befolkningen og media
- sikre helsemessig trygge næringsmidler inklusiv drikkevann
- sikre nødstrøm ved strømstans
- gjennomføre regulerings- og rasjonerings tiltak
- rette opp skader på kommunikasjoner og andre anlegg
- rydde et skadested og yte en innsats for å beskytte miljøet

- verne kulturelle verdier

I en krise kan en forvente at innbyggere og besøkende søker informasjon og følger de råd og de veiledninger som ble gitt av politiet og kommunen. Innbyggere som kjenner sitt lokalmiljø vet kanskje om hjelpebehov hos naboer og kan selv være til hjelp eller bidra til at et hjelpebehov blir kjent for kommunens kriseledelse eller nødetatene. Svært mange er med i frivillig lag og foreninger og vil delta i nødvendig innsats.

LANGSIKTIGE MÅL

Det langsiktige målet er at nye Sandefjord kommune blir bedre til å jobbe med samfunnssikkerhet og beredskap en de tre kommunene har vært hver for seg. Kommunen skal ta med det beste fra de tre kommunene, jobbe systematisk og målrettet for å oppnå:

- Kommunalområdene vurderer sikkerhet og beredskap i alt utviklingsarbeid.
- Alle nivåer i kommunen søker aktivt for å avdekke risiko, beskrive risiko som er akseptabel, og iverksetter risikoreducerende tiltak der risikoen er uakseptabel.
- De ulike kommunalområdene samarbeider med relevante aktører for å fremme sikkerhet og beredskap.
- Kommunen er trent til å håndtere kriser på en slik måte at konsekvensene av uønsket hendelse blir minst mulig.
- Erfaringer fra hendelser og øvelser blir systematisk evaluert og benyttes i forebyggende arbeid og revisjon av beredskapsplaner.
- Kommunen har en god sikkerhetskultur der ledere bidrar til trygghet hos medarbeidere, åpenhet om uønskede hendelser og avvik, aktiv medvirkning til endring fra alle ansatte og systematisk forbedringsarbeid.

BEGREPSAVKLARINGER

Proaktivitet - «En persons eller gruppes evne til å beslutte og å handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidig utvikling.» (I.K Lunde, 2014)

Risiko - «Uttrykk for den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø eller materielle verdier. Risikoen uttrykkes ved sannsynligheten for og konsekvensen av de uønskede hendelsene.» (NS 5814) Og den usikkerhet som er knyttet til vurderingen.

Krise – «Hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner.» (Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet)

Sårbarhet – forhold som enten øker sannsynlighet for at hendelsen inntreffer, eller forhold som kan føre til økt skade (større konsekvenser).

Helhetlig ROS-analyse – risiko- og sårbarhetsanalyse der vurderer hvilke uønskede hendelser som kan komme til å skje, sannsynligheten for at det vil inntreffe, sårbarhet ved systemer som påvirker sannsynlighet og konsekvens og usikkerheten som er knyttet til vurderingen.

Befolkningsvarsling – et system for å kunne varsle befolkningen om en risiko og hvordan de skal forholde seg til dette. Varslingen kan gis via sms eller talemelding. Talemelding kan også gis via fasttelefon. Ved svikt i telefoni kan befolkningsvarsling gis på annen måte.

Liason – er en betegnelse på en rådgiver fra en ekstern aktør (for eksempel politiet) som er involvert i hendelsen.

CIM – Et digitalt krisehåndteringsverktøy som inneholder planer, sjekklister (tiltakskort), meldings- og varslingsmodul, kart-modul, logger og organisering av informasjon (tavler). CIM brukes i krisekommunikasjonen og kan brukes i kommunikasjon mot Fylkesmann, politi og andre.

PRINSIPPER OG STRATEGIER

Sikkerhets- og beredskapsarbeid og proaktiv tenkning

Beredskapsarbeid er i sin natur proaktiv ved at vi «ser» fremover og handler i dag på det som kan skje. På den måten kan vi ved å analysere risiko og sårbarhet iverksette tiltak som øker sikkerhet (reduserer sannsynlighet) og tiltak som gjør oss bedre i stand til å takle en krise slik at skadene blir så små som mulig (redusere konsekvensene).

En god håndtering av en krise er i stor grad avhengig av en tidlig nok reaksjon slik at kommunen kan reagere på hendelsen med riktige ressurser til rett tid. Planer, tiltakskort og maler er utarbeidet i CIM for å sikre at vi tar høyde for hva som kan skje og hvilket konsekvenspotensiale det er i situasjonen. På denne måten kvalitetssikres proaktiv tenkning. Fortløpende loggføring av status i situasjonen og loggføring av iverksatte tiltak sikrer at krisehåndteringen blir dokumentert.

Proaktive prinsipper

- Sikker usikkerhets-prinsippet kan forklares med at er vi usikre på om det er nødvendig å varsle eller mobilisere, er vi i realiteten sikre på at det er riktig. Dette kommer også til uttrykk ved at kommuner får en stadig lavere terskel for å mobilisere kriseledelse ved uønskede hendelser. Å være «føre var» uttrykker ansvarlighet og ikke utrygghet.
- Moderat overreaksjon-prinsippet betyr i praksis at en responderer på en melding om en hendelse som om det var litt mer krevende enn det som først er meldt eller at den har et potensiale til å eskalere. Det er viktig å presisere at overreaksjonen skal være moderat.
- Første informasjons-prinsippet innebærer at vi skal alltid være de første til å informere media og andre interessenter om situasjonen slik vi kjenner den og hvilken beredskapssituasjon som er opprettet. Dette er et viktig og vanskelig prinsipp. Informasjonen må være korrekt og bli forstått. De ulike kommunikasjonsmulighetene i dag gjør det spesielt vanskelig å ha oversikt og respondere til rett tid. Det er i større grad en forventning til å få kommunisere med kommunen i en krise. Informasjon og kommunikasjon blir mer omtalt i egen plan for krisekommunikasjon.

Nasjonale beredskapsprinsipper

- Likhetsprinsippet medfører at kommunens driftsorganisering benyttes også i en krise. Fordelen er at de som er satt til å håndtere krisen er godt kjent med de funksjoner og enheter som er involvert. Utfordringen når krisen varer over tid er å sikre nødvendig daglig drift.

- **Ansvarsprinsippet** medfører at den som har et ansvar for et fagområde i en normalsituasjon også skal ha ansvar for å håndtere uønskede hendelser innenfor samme fagområdet. Fordelen er at en sikrer kompetanse som kunnskap, kjennskap og myndighet. Utfordringen kan være å sikre ledelse av normaldrift samtidig som krisen pågår. Derfor kan det være nødvendig å ha forberedt hvordan delegering av myndighet skal skje i en krise. Dette prinsippet medfører også at den som har lederens myndighet ved fravær og ferie må være kompetent til å håndtere uønskede hendelser og krise.
- **Nærhetsprinsippet** medfører at uønskede hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå. Handlingskompetanse og myndighet nærmest hendelsen vil øke muligheten til å respondere på hendelsen raskt og kanskje forhindre en eskalering og ved dette redusere konsekvensene. Dette prinsippet understreker at ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap hviler på alle ansatte i hele kommunen og ledere i alle nivåer spesielt. Enhver uønsket hendelse skal rapporteres som avvik (internkontroll og kvalitetssystem) og leder har ansvar for at hendelsen blir evaluert. Nærhetsprinsippet må ikke stå i veien for moderat overreaksjons-prinsippet.
- **Samvirkeprinsippet** betyr at det er et krav til alle å sikre best mulig samvirke. I arbeide med forebygging og beredskap vil vi som oftest være avhengig av andre enheter, kommunalområder eller myndigheter utenfor kommunen (andre kommuner, fylkeskommunen, staten, private virksomheter) for å oppnå ønsket resultat. Nærhetsprinsippet må ikke stå i veien for samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet skal også sikre at vi har avklart hvilket ansvar kommunen har i en større krise, hvilke ressurser kommunen kan bidra med og hvilke ressurser andre kan bidra med. Beredskapsplanen har egen oversikt over tilgjengelige ressurser i egen organisasjon, hos andre offentlige og private virksomheter. Og ikke minst hvilke ressurser frivillige organisasjoner kan stille til rådighet i en krise.

Strategier

- Alle bidrar til samfunnssikkerhet og beredskap ved å:
 - Definere dette arbeidet innenfor sine primær oppgaver
 - Bidra til å utvikle en god sikkerhetskultur og rapportere om uønskede hendelser og avvik i den hensikt å forbedre sikkerhet og beredskap
- Dele kunnskap og erfaring på tvers i organisasjonen og med relevante aktører ved å:
 - Involvere andre i egne utfordringer.
 - Lytte og ta i mot råd.
- Prioritere arbeid med analyser og øke analysekompetanse
- Prioritere øvelser og øvelseskompetanse. Spesielt innenfor:
 - Krisehåndtering og kriseledelse.
 - Krisekommunikasjon.
- Sikre systematisk og helhetlig arbeid ved å opprette rollen beredskapsrådgiver og etablere beredskapsnettverk (Se avsnitt om Beredskapsorganisering).
- Bruke CIM til mobilisering, kommunikasjon og dokumentasjon (planer, logger, kart, ressursoversikt). CIM er et digitalt krisehåndteringsverktøy som er nærmere beskrevet i plan for krisekommunikasjon.

HELHETLIG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSSIKKERHETSARBEID

Samfunnssikkerhet er et produkt av svært mange faktorer som påvirker hverandre og som hele tiden er i endring. Menneskene representerer faktorene kunnskap, holdning og verdier for å nevne noen. Teknologi og strukturer som menneskene har laget, vil sammen med naturens egenskaper som geografi, vær og klima, vil være andre faktorer. Helhetlig arbeid betyr at en streber etter å ta hensyn til de viktigste

faktorene. For å få til det må arbeidet skje på tvers av kommunalområdene og i samarbeid med andre som har kunnskap, har påvirkning eller blir påvirket av samfunnssikkerheten.

Det finnes ingen ideell grense for helhetlig arbeid. Men det finnes mange reelle begrensninger som for eksempel tid og penger. Helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet kommer best til uttrykk når vi dokumenterer at vi har strekt oss mot det ideelle og begrunner den begrensningen vi har valgt i det konkrete arbeidet.

På tvers av kommunens organisering blir det viktig å enes om risikobildet, årsakssammenheng, hva som påvirker sannsynlighet og hvilke konsekvenser det får. Beredskapsplan innenfor et fagområde (for eksempel vannforsyning) forholder seg til planer innenfor andre fagområder (for eksempel beredskap for sosial- og helsemessige forhold). Alt arbeid med forebygging og beredskap i de enkelte kommunalområdene må forholde seg til en gjensidig avhengighet med arbeidet i andre kommunalområder.

Systematisk arbeid krever at roller og ansvar er avklart. Avhengigheten mellom kommunens plan for samfunnssikkerhet og beredskap og de øvrige kommunale planene er beskrevet. Planene er basert på ROS-analyser og på evaluering av hendelser og øvelser. Uønskede hendelser og avvik meldes i kommunens internkontrollsystem og tas med i revidering av beredskapsplanene. Helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er nærmere omtalt i eget kapittel.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Resultatene av kommunens helhetlig og overordnet ROS-analyse skal integreres i kommunens ordinære og langsiktige virksomhetsstyring herunder planer etter plan- og bygningsloven. Helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse utarbeides som en kommunedelplan i tråd med anbefalinger i Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt. 2012, s. 16.

Innen enkelte kommunale ansvarsområder er det krav til egne ROS-analyser. I tillegg kan overordnet ROS avdekke behov som må analyseres mer detaljert. Dette kan også gjelde andre relevante aktører innfor kommunens geografiske område. Her har kommunen en pådriver og tilretteleggerrolle (Veilederen s. 15).

Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen (DSB, 2014) legges til grunn for helhetlig ROS i kommunen. Ved ROS-analyse av uønskede tilsiktede hendelser har vi vektlagt vurderingen av sannsynlighet mindre og lagt mer vekt på om det er en mulig trussel og større vekt på å vurdere sårbarhet. (Kalt «tre-faktor modell». Ref NS 5832:2014.) Med tilsiktede hendelser mener vi her tilsiktede uønskede handlinger som sabotasje, spionasje, terrorhandlinger, hevn gjerninger og tyverier (f eks datatyveri).

I ROS-analysen brukes case som er representativt for en type hendelser. Fordelen med å analysere en konkret mulig uønsket hendelse er at den får frem mer konkrete og praktiske utfordringer som kan være hensiktsmessig å analysere. Deretter blir overførbarheten til beslektede hendelser vurdert. Tilliten til kommunen vil påvirkes av hvordan kommunen håndterer kunnskap om potensiell risiko overfor berørte. Dette gjelder etisk og praktisk håndtering.

Plan for systematisk oppfølging (internkontroll)

Helhetlig ROS- analyse skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner (Forskrift for kommunal beredskap § 6). Som følge av dette revideres overordnet beredskapsplan.



Alle avvik og rapporter om uønskede hendelser skal behandles av nærmeste leder. Dette kan føre til en umiddelbar revisjon av beredskapsplaner på kommunalområdet. Slike endringer skal rapporteres til rådmannens ledergruppe for å sikre at kunnskapen blir delt og at behov for revidering av andre planer avdekkes. «Gjennom oppfølging og styringssløyer sikres nødvendig tilbakemeldinger og justeringer, slik at rådmannen har betryggende kontroll selv om hun ikke har innsikt i alle detaljer».¹

Integrering av samfunnssikkerhet og beredskap i kommuneplanen

Plan- og bygningsloven stiller krav til om et helhetlig plan- og styringssystem. Det betyr blant annet at samfunnssikkerhet er et av hensynene som skal tas. (Plan- og bygningsloven § 3-1.) Revidering av kommunens helhetlig ROS-analyse bør skje hvert 4. år i forbindelse med revidering av kommunens planstrategi (Veileder til helhetlig ROS-analyse i kommunen, DSB 2014, s. 47). Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap har en naturlig plass i kommuneplanens samfunnsdel. Her bør det komme frem hvilke tema som bør prioriteres. I kommuneplanens handlingsdel bør det fremkomme hvilke tiltak som prioriteres. Denne revideres årlig.

I kommuneplanens arealdel er det viktig å følge opp resultater av helhetlig ROS-analyse som har avdekket natur- og virksomhetsfarer (veilederen s. 48) og om det er behov for ytterligere undersøkelser eller detaljerte ROS-analyser.

BEREDSKAPSORGANISASJON

Roller, funksjoner og ansvar

De mest sentrale rollene i krisehåndtering er:

Rolle	Ansvar
Ordfører	Sammen med kriseledelsen legger en informasjonsstrategi for hendelsen. Være kontaktpunkt mot pressen hvis ikke dette delegeres. Møte og svare pressen på pressekonferanse hvis ikke dette delegeres til kriseleder eller andre. Være kontaktpunkt mot innbyggere. Være kontaktpunkt mot politiske myndigheter.
Kriseleder	Leder av kriseledelsen, herunder lede «førstemøtet» og statusmøtene. Når det er behov, avklare med politiet hva kommunen kan eller skal informere om. Avgjøre om det skal sendes ut befolkningsvarsling, til hvem og godkjenne meldingen. Godkjenne informasjon som skal publiseres på hjemmeside. Godkjenner mediasvar (CIM). Godkjenner pressemeldinger (CIM). Varsle Fylkesmann når det er relevant.

¹ Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? S. 72, T Skarheim og S Storbekk, KS 2015.

Leder for operativ krisestab (dersom ikke opprettet ligger disse oppgavene til kriseleder)	Opprette kommunikasjon med de ulike innsatsgruppene for å sikre at nødvendig informasjon formidles korrekt begge veier. Opprette kontakt med de kommunalområdene som er berørt av hendelsen eller kan bistå med tiltak. Varsle frivillige i henhold til avtaler som er inngått.
Informasjonsrådgiver	Sammen med kriseledelsen, utarbeide en informasjonsstrategi. Legge ut godkjent informasjon på kommunens hjemmeside. Registrere mediehenvelser. Utarbeide informasjon/talepunkter til hjemmeside, mediasvar og pressemeldinger. Utarbeide melding til befolkningsvarsling. Forberede og styre pressekonferanse. Tilrettelegge presserom. Opprette publikumsmottak. Opprette medieovervåkning.
Loggfører	Loggføre fra møter kriseledelsen har, meldinger som kommer inn og annet kriseleder bestemmer. Lage informasjonstavler som passer til krisehåndteringen
Funksjoner	Oppgaver
Medieovervåkning	Følge med på så mange relevante medier som mulig. Melde videre til kriseleder (CIM) informasjon som vurderes å være av interesse for krisehåndteringen.
Presserom	Møterom 3 og 4 i rådhuset etableres som presserom (Tiltakskort i CIM)
Publikumsmottak	Svare på henvendelser fra publikum (praktiske og faktiske forhold som ikke har endret seg på grunn av krisen). Informasjon om krisen og håndteringen må godkjennes av kriseleder først.
Telefonhenvendelser	For å ta imot telefonhenvendelser utenfra vil det bli forberedt et eget i rådhuset som kan bemannes med nødvendig personell. Et eget telefonnummer vil bli kunngjort for disse henvendelsene.

Beredskapsledelse

En kommune som har et godt utviklet system for samfunnssikkerhet og beredskap forhindrer mange uønskede hendelser og er i stand til å håndtere små og store hendelser på lavest mulig nivå i organisasjonen. Derfor kreves det at alle ledere tar ansvar for beredskap innenfor eget område. Beredskap er på lik linje med internkontroll et kontinuerlig arbeid som er integrert i daglig drift.

Linjeledelsens ansvar

Sandefjord kommune er organisert med 4 administrative ledernivåer.

- Rådmann
- Kommunalsjefer
- Seksjonsledere
- Enhetsledere

Unntaksvis opprettes avdelingsleder under enhet ved behov.

Prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke medfører i denne forbindelse at den enkelte kommunalsjef har et koordinerende ansvar i forhold til beredskapsarbeid i underlagte seksjoner og enheter. Seksjon og enhetsledere har det løpende ansvaret for å gjennomføre ROS-analyser, foreslå/iverksette forebyggende og sårbarhetsreduserende tiltak, utarbeide beredskapsplaner og gjennomføre lokale øvelser for egen seksjon/enhet. Videre skal disse, på bakgrunn av beredskapsplan utarbeide og oppdatere nødvendig planverk for egen seksjon/enhet.

Kriseledelse

Når det har skjedd en større hendelse, eller det har utviklet seg en situasjon som truer viktige samfunnsverdier og ikke kan håndteres i normal drift, kan rådmannen mobilisere kriseledelsen. Mobilisering av kriseledelse er beskrevet som tiltakskort i CIM.

Politisk ledelse

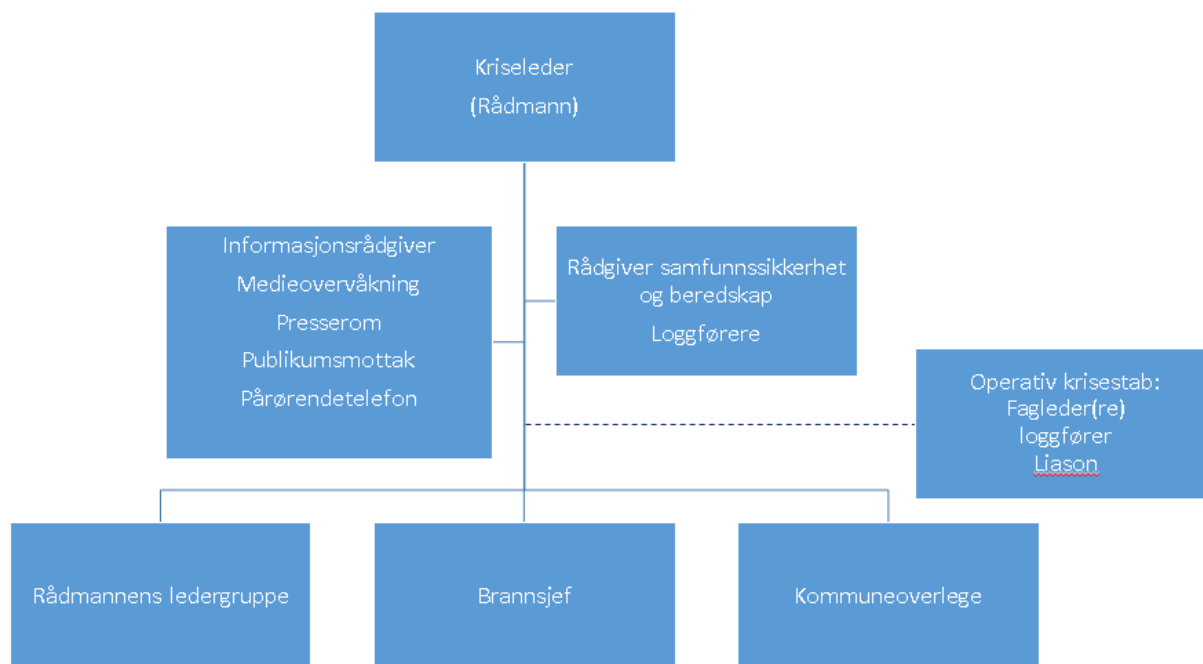
Kommunestyret trekker opp hovedlinjene for arbeidet med de beredskapsoppgaver som kommunen har ansvar for, herunder å vedta helhetlig ROS-analyse med tiltak og overordnet administrativ beredskapsplan. Under en krise er det ordfører som utøver den politiske rolle ved å være kontaktpunktet mot innbyggerne og mot politiske myndigheter. I en beredskapssituasjon skal ordfører orienteres om hendelsen så raskt som mulig.

Kriseledelsen.

Kriseledelsen har ansvar for strategisk og operativ ledelse. Den består av rådmannens ledergruppe, beredskapsrådgiver, brannsjef og kommuneoverlege. Kriseledelsen skal ivareta kommunens overordnede interesser i en beredskapssituasjon og sikre nødvendig drift i alle kommunalområder. Kriseledelsen har ansvar for å overvåke av media og gi informasjon ut til media. Rådmann er kriseleder. Dersom rådmannen ikke kan møte ved mobilisering av kriseledelsen, vil neste på varslingslisten (CIM) tre inn som kriseleder.



Organisasjonsmodell kriseledelse:



Dersom krisen er av en viss størrelse eller varer over tid kan det være fornuftig av kriseleder å opprette en operativ krisestab. Kriseleder bestemmer hvem som skal delta. Den bør settes sammen av ressurspersoner med spesiell kompetanse som er relevant for situasjonen og ledes av en med operativ lederkompetanse. Det knyttes en egen loggfører til gruppen. Det blir viktig å tydeliggjøre hvilket mandat gruppen skal få. Ved å opprette en operativ krisestab kan kriseledelsen få «en armlengdes» avstand til det operative ansvaret og ved det lettere ivareta det strategiske ansvaret og ha oversikten over krisehåndteringen og konsekvensene for kommunens drift.

I operativ krisestab kan det være aktuelt å knytte til seg en liaison. Det kan også være aktuelt for krisestab å plassere en liaison ute nær hendelsen eller hos en ekstern aktør. Hensikten er å sikre kvaliteten på den informasjonen som går inn til eller ut i fra kommunens kriseledelse.

Kriseledelsens oppgaver:

Når en krise er et faktum, eller en hendelse med stor sannsynlighet er i ferd med å utvikle seg til en krise, skal kriseledelsen ha to arbeidsmål:

- Søke å avgrense skader,
- og bringe krisen til opphør med tilgjengelige midler; egne eller i samarbeid andre offentlige myndigheter, innsatsenheter og andre aktører.

Kriseledelsen skal sikre, redde, evakuere, informere, normalisere og evaluere

Ved opprettelse av kriseledelse må blant annet følgende oppgaver gjennomføres:

- Skaffe oversikt over hva som har skjedd
- Ta stilling til hvilke kommunale medarbeidere som bør innkalles/varsles.

- Starte logging CIM av alle hendelser og vedtak, både av utenforstående myndigheter og av kommunens kriseledelse.
- Gi rapport om situasjonen i kommunen til Fylkesmann og andre ikke-kommunale instanser.
- Vurdere befolkningsvarsling
- Foreta nødvendig koordinering med politiet
- Fordele kommunens informasjonsoppgaver.
- Vurdere å varsle media og eventuelt forberede eventuelt pressekonferanse.
- Forberede eventuell bistand til politiet, eksempelvis transport, dersom evakueringscenter eller pårørendesenter skal opprettes.
- Innkalle kriseteamet om nødvendig.
- Ta stilling til utskifting av personell dersom krisen har lang varighet.

Så lenge det er en krisesituasjon er det også en oppgave å opprettholde et best mulig ordinært tjenestetilbud. Kriseledelsens oppgaver konkretiseres i CIM.

Forholdet til politiet

I de aller fleste ulykkes- og katastrofehendelser i fred vil det være politiet som har de sentrale oppgavene. I akutte krisesituasjoner har politiet ansvar for å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade. Beslutning om iverksetting av slike tiltak er hjemlet i Politiloven § 27, og gir politiet myndighet til å fatte beslutninger som også berører andre myndigheters ansvarsområder.

Forhold til fylkesmannen

Ved katastrofer og kriser som berører flere kommuner eller som har et omfang som ikke kan håndteres av ressursene innenfor en kommune, er Fylkesmannen gjennom vedtatte retningslinjer gitt ansvar for å få en best mulig samordning av de tiltak som er nødvendig i en slik krisesituasjon. Fylkesmannen etablerer en slik samordningsfunksjon når han finner dette nødvendig.

Kriseledelsens myndighet

Kriseleder gis en økonomisk fullmakt på 5 mill.kr. for å forebygge eller begrense skader på personer og materielle verdier i en krisesituasjon. For tiltak utover dette har ordfører og rådmann fullmakt innenfor kommunens ordinære myndighetsområde til å ta beslutninger som anses nødvendige for å forebygge eller begrense skader på personer og materielle verdier. En slik rett til å ta beslutninger betinger at det ikke er tid eller hensiktsmessig å innkalle disse organer til møte. Beslutninger som vil medføre store økonomiske forpliktelser for kommunen skal, så langt det er praktisk mulig, godkjennes av formannskapet, jfr. Kommunelovens § 13 om myndighet i hastesaker.

Lokalisering av kriseledelsen

Kursrommet ved resepsjonen i rådhuset er kriseledelsens operasjonsrom. Rommet er utstyrt med skjermer, White-Board og Smart-Board. Her oppbevares også utskrift av helhetlig ROS-analyse, overordnet beredskapsplan, tiltakskort, plantegninger over sentrale kommunale bygg og kart over kommunen. I tillegg er det PC og internetttilgang. Rigging av rommet ved mobilisering av kriseledelsen er beskrevet i tiltakskort i CIM.

Dersom rådhuset ikke kan disponeres skal kriseledelsen møte på møterom på brannstasjonen. Møtested vil komme frem på varslingen til kriseledelsen.

Psykososialt kriseteam

Oppgaven til kriseteamet er å sikre alle som bor og oppholder seg i kommunen psykososial førstehjelp og videre oppfølging etter traumatiske hendelser. Kriseteamet har vakt ordning og kan aktiveres av politi, legevakt, brann eller vakthavende prest. Kriseteamet kan kontaktes hele døgnet ved henvendelse til legevakten tlf. 33 48 20 30 eller 116117.

Ordningen med psykososialt kriseteam er nærmere beskrevet i beredskapsplanen for helsemessige og sosiale forhold. Mennesker med behov for psykososial oppfølging utover den akutte fasen kan få hjelp av helsetjenesten.

Beredskapsnettverk

Det utpekes en beredskapskontakt i hver seksjon (I små seksjoner kan en kontakt representere flere seksjoner). Beredskapskontakten skal hjelpe leder i arbeidet med sikkerhet og beredskap ved blant annet:

- Bistå i revisjon av seksjonens beredskapsplaner.
- Bistå i øvelser.
- Være CIM-loggfører ved håndtering av en beredskapssituasjon som håndteres i seksjonen.
- Bidra til helhetlig sikkerhetsarbeid og skape kompetanse på tvers i kommunen ved å delta i beredskapsnettverk.

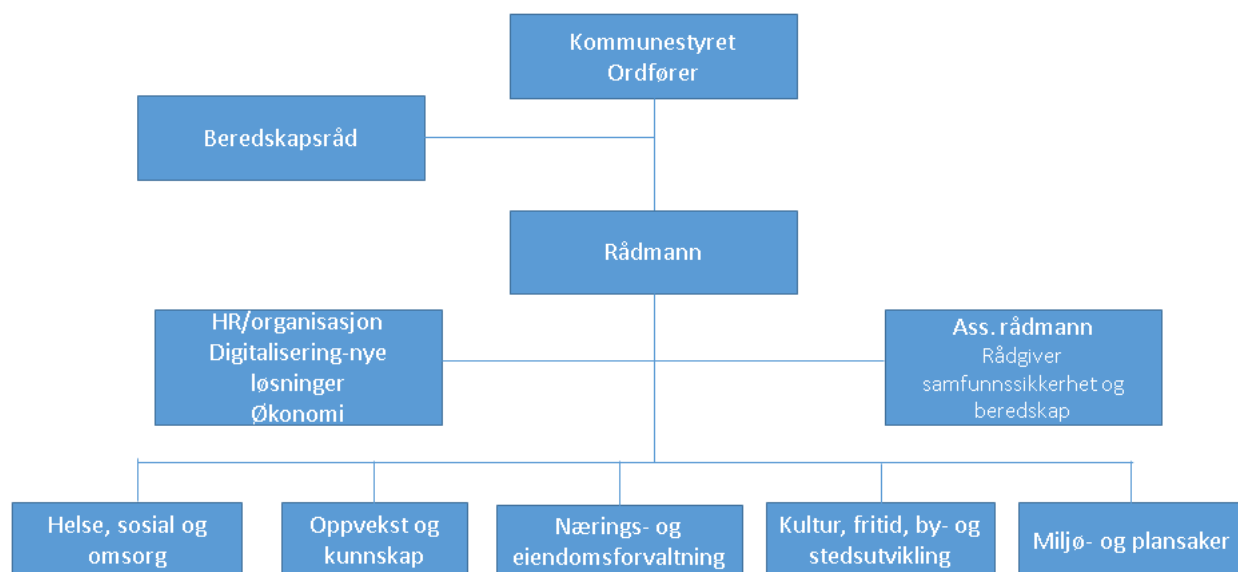
Beredskapsnettverket samles 2-4 ganger i året. Rådgiver for samfunnssikkerhet og beredskap forbereder og innkaller til møtet. Formålet med utvalget er:

- Motivere til sikkerhets og beredskapsarbeid ute i organisasjonen.
- Sikre helhetlig tenkning, deling av kunnskap og erfaring og skape ny kompetanse som gjør at kommunen stadig blir bedre i samfunnssikkerhet og beredskap.
- Opprettholde kompetanse i bruk av CIM i seksjonene.

Loggførere velges blant beredskapskontaktene. Disse får også en begrenset administrasjonstilgang i CIM slik at brukerlister blir ajourholdt.

Beredskapsråd

Beredskapsrådet skal bidra til at kommunen forstår hvordan lokalsamfunnet oppfatter hva sikkerhet og beredskap er og hvordan kommunen løser sitt ansvar. Rådet informeres om kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap slik som planer, øvelser og hendelser. Ut i fra dette skal beredskapsrådet gi kommunen råd i beredskapssaker. Rådet består av inntil 20 medlemmer og flertallet av deltagerne er rekruttert utenfor kommunen for eksempel fra Politi, Heimevernet, Bondelaget, Skagerak Energi, Sandefjord bredband, Høyskolen i Sørøst-Norge, kirken, Røde Kors, eller andre. De resterende deltagerne er fra rådmannens beredskapsorganisasjon. Beredskapsrådet har møte minst en gang i året. Ordfører er rådets leder og har, sammen med rådmann, myndighet til å fastsette hvem som skal delta i beredskapsrådet. Fylkesmannens beredskapsavdeling inviteres til å delta på rådets møter. Rådgiver i samfunnssikkerhet og beredskap har et praktisk ansvar for innkalling og referat fra møtene. Beredskapsrådet er ikke en del av krisehåndteringen, men en viktig faktor i kommunens beredskapsarbeid. Figuren under viser beredskapsrådet plassering i kommunens beredskapsorganisasjon.



Beredskapsforum

En gang hvert år inviteres alle som er engasjert i samfunnssikkerhet og beredskap (næringslivet, frivillige foreninger, offentlige etater og andre) til et relevant tema. Formålet med et slikt beredskapsforum er å øke bevisstheten omkring samfunnssikkerhet, dele kompetanse og skape relasjoner som er nyttig i det forebyggende arbeidet.

BEREDSKAPS- OG KRISEKOMMUNIKASJON

Forebyggende og forberedende kommunikasjon

Kommunikasjonstiltak før kriser handler om å finne tiltak for å forhindre at en uønsket hendelse skal skje. Det er nesten utelukkende ved hjelp av kommunikasjon vi håndterer risiko. Vår personlighet, vår erfaring, vår kunnskap og den kulturen vi er en del av vil påvirke hvordan vi bidrar til å identifisere risiko. Ledere på alle nivåer i kommunen har en nøkkelrolle i å påvirke kommunikasjonen som håndterer risiko.

I arbeidet med å redusere risiko er det viktig at det er etablert gode rutiner for å melde og håndtere avvik. I en enhet der det ikke er kultur for å melde avvik vil det sannsynlig mangle en vesentlig del av kommunikasjonen som skal korrigere praksis.

Kommunikasjonen som er knyttet til revidering av planer og gjennomføring av øvelser er en viktig del av det å være mentalt forberedt på en krise. Erfaring sier at når vi er mentalt forberedt har vi lettere for å handle rasjonelt i en krise. I tillegg har de fleste det bedre etterpå og vi har lettere for å bearbeide sterke inntrykk.

Viktige samfunnsaktører – næringslivet, eierne av viktig infrastruktur, myndigheter, frivillige, beredskapsorganisasjoner og media, er opptatt av sikkerhet og har et ønske om nærere samarbeid med kommunen. Kommunen skal være en pådriver slik at andre samfunnsaktører vurderer risiko og gjennomfører risikoreducerende tiltak.

Kommunikasjon under krisehåndtering

Når krisen rammer oss blir kommunens viktigste oppgave å bidra til å redde liv og helse. Dernest skal vi ha fokus på å verne om miljø og materielle verdier. Mål for kommunikasjon under krisen:

- Befolkningen må få nødvendig informasjon slik at de kan verne seg selv, sine nærmeste og sin eiendom på best mulig måte.
- Informasjon til berørte, pårørende og befolkningen skal prioriteres for å redusere frykt og uro så mye som mulig.
- Det skal informeres raskt, aktivt og regelmessig for å sikre at målgrupper og befolkningen får korrekt og relevant informasjon og for å unngå rykter.
- Det skal legges vekt på å kommunisere handlekraft slik at tilliten til kommunen opprettholdes.
- Forholdene skal legges til rette for et godt samarbeid med mediene under krisen. Vær aktiv overfor mediene slik at kommunen oppfattes som en relevant informasjonskilde.
- Se oversikt over roller, funksjoner og ansvar under kapitlet Beredskapsorganisasjon.

Den første kommunikasjonen i en krise er spesielt viktig. Det kan avgjøre om hendelsen defineres som en krise eller ikke. Dette kan bli svært styrende for hvordan kommunen blir i stand til å håndtere en videre utvikling. Hvis en vegrer seg for å si at det er en krise og at kriseledelse skal mobiliseres, kan det føre til at kommunen kommer på etterskudd og ikke er i stand til å kommunisere og informere tidlig nok om hendelsen som er oppstått. Da kan vi få en informasjonskrise som vanskeliggjør krisehåndteringen.

Kommunikasjonskanalene

CIM, kommunens krisehåndteringsverktøy, skal brukes som den fremste kommunikasjonskanalen. På den måten blir kommunikasjonen samtidig loggført. CIM skal brukes til:

- Mobilisering – varsling til kriseledelse og krisestab.
- Registrering av første melding om mulig krise og opprette hendelse.
- Loggføre fra første møtet i kriseledelsen.
- Loggføring fra statusmøter.
- Registrere mediehenvendelser.
- Lage mediesvar og pressemeldinger.
- Interne meldinger mellom kriseledelse, medieovervåking, evakueringscenter, pårørendesenter, publikumskontakt.
- Melding til Fylkesmann.
- Informasjonshåndtering internt ved hjelp av tavler.

GEMINI befolkningsvarsling skal brukes til å varsle innbyggerne via mobiltelefon eller fasttelefon om hvordan de kan/skal forholde seg i en krise. Det er foreløpig ikke mulig å sende ut områdevarsling. Områdevarsling vil si til alle mobiltelefoner som oppholder seg i et definert område blir varslet.

Telefon/mobiltelefon brukes i dialogen mellom kriseledelsen og andre aktører i krisehåndteringen. Det er et gitt antall prioritets-abonnementer som gir prioritet i mobilnettverket.

Nødnett er et digitalt samband for politi, brannvesen, helsetjenesten og andre viktige samfunnsaktører. Sandefjord brannvesen og kommuneoverlege er satt opp med nødnett-radio. I tillegg har noen private legekontor i Andebu og Stokke nødnettradioer.

Kommunens nettside, ansattportalen og sosiale medier er innarbeidede kommunikasjonskanaler. Hjemmeside og ansattportal egnert seg til å formidle informasjon til publikum og ansatte. Etter hvert formidles mer informasjon via sosiale medier. Sosiale medier har stor potensiell spredningseffekt. Her ligger det også til rette for dialog. Tempoet i informasjonsutvekslingen øker og det er en utfordring å sikre informasjonen. Dette må det tas hensyn til i krisehåndteringen.

Pressekonferanse er mindre brukt nå enn før. Det kan allikevel være en riktig kanal for å tydeliggjøre at kommunens ledelse tar krisen på alvor, handler og tar ansvar. Pressekonferanse har best effekt derom pressen oppfatter at de faktisk får ny og viktig informasjon. Hvis ikke, velger de gjerne å ikke komme.

Andre kanaler

Under en krise der telefoni og elektronisk kommunikasjon ikke virker, må andre kanaler benyttes. Det kan være løpesedler, plakater, bil med høyttalere, dør-til-dør aksjon eller informasjonsmøter. Det vil bli utarbeidet eget tiltakskort i operativ beredskapsplan (CIM) for å håndtere en slik situasjon.

Kommunikasjon etter krisen

Når den akutte krisen er over vil behovet for kommunikasjon internt og eksternt være avhengig av hvilke følger hendelsen har hatt. Alle ledere har ansvar for å følge opp ansatte som har deltatt aktivt i en krise. Leder skal så raskt som mulig ha en samtale med den ansatte der han/hun gis anledning til å få fortelle hva som er opplevd og hva det betyr følelsesmessig («defusing»). På bakgrunn av denne samtalen avtales videre behov for oppfølging.

Etter en hendelse er det viktig å gjennomføre en evaluering med en åpen kommunikasjon som involverer flest mulig. En evaluering skal være en systematisk gjennomgang (egen rutine) som skal gi svar på hva kommunen håndterte på en tilfredsstillende måte og hva det er ønske om å forbedre. Derfor er det viktig at dialogen i evalueringsprosessen er preget av at makt er jevnt fordelt mellom partene, at det er rom for å komme frem med det en har på hjertet, logiske rasjonelle argumenter så vel som emosjonelle utsagn. Det er ikke nødvendig å komme til enighet i en slik dialog, men gi ansvarlige ledere nok kunnskap og innsikt til å lede en videreutvikling mot økt sikkerhet og bedre beredskap.

Selv om krisen er over er det ikke sikkert at behovet for å snakke om det er over. Etter noen hendelser vil frykten for at det skal skje igjen kunne henge i en stund. Ledere må derfor gjøre en vurdering om det er grunn til å ha målrettet og planlagt kommunikasjon i en tid fremover ovenfor berørte ansatte.

IVARETA MENNESKENE I KRISER

Når krisen er et faktum blir kommunens oppgave å begrense de negative konsekvensene av hendelsen. Det aller viktigste er å ivareta menneskene som er rammet. Det er nødetatene og helsetjenesten som har ansvar for å ta seg av skadde.

Informasjon og varsling

Kommunen må varsle og informere innbyggerne slik at de kan gjøre kloke valg selv og forhindre ytterligere tap av liv og skade på helse. Ved siden av behov for informasjon vil også mennesker som er

rammet av krisen ha behov for psykososial oppfølging. Det kan være vitner til en dramatisk hendelse eller pårørende til døde, skadde eller mennesker det ikke kan redegjøres for ennå.

Pårørende senter

Avhengig av hvor mange som har behov for informasjon og oppfølging etableres det et pårørende senter. (Tiltakskort i CIM – Opprettelse av pårørende senter.) Den norske kirke har i en avtale med Vestfold Politidistrikt påtatt seg ansvaret for å opprette og drifte pårørende senter. I Sandefjord er lokalene i Landstadssenteret tiltenkt som pårørendesenter.

Psykososialt kriseteam

For mennesker som trenger mer oppfølging enn det frivillige og personell i pårørende senter kan gi, vil kommunens psykososiale kriseteam være et tilbud. Av og til vil krisen oppleves så alvorlig at behandling av helsetjenesten vil være nødvendig. Det er kriseteamet som gjør denne vurderingen.

Innsatspersonell vil også kunne ha behov for oppfølging etter opplevelser de har hatt i håndteringen av hendelsen. Andre offentlige etater som har vært involvert har egne opplegg for å ivareta eget personell. Enkelte frivillige aktører har også et opplegg for «defusing» og «debrifing». For kommunens ansatte må nærmeste leder fange opp behov for oppfølging utover det som gjøres i demobiliseringsfasen.

(Psykososialt kriseteam er også beskrevet under kapitlet Beredskapsorganisasjon).

Evakueringscenter

Noen ganger vil en hendelse medføre at mennesker må evakueres ut av det området de befinner seg. Det er politiet som avgjør dette. Kommunen blir da varslet og blir bedt om å etablere et evakueringscenter (Eget tiltakskort i CIM). Andebuhallen og Jotunhallen er utpekt som evakueringscenter. Gjennom en avtale med Røde Kors og de tre lokallagene av Røde Kors i kommunen, vil Røde Kors stille med utstyr og personell etter oppsatt plan. Dette vil ivareta de evakuertes behov for husly, varme, mat og omsorg.

SAMARBEID MED ANDRE

Kommunen har ansvar og myndighet innenfor sitt geografiske område. Det betyr at arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap må involvere alle aktørene som har betydning for dette arbeidet. Det kan være arrangører av festivaler, idrettsarrangementer, politiske møter, osv. I samvirke med de ulike aktørene kan det benyttes både avtaler og mer uformell kommunikasjon. Men også aktører utenfor kommunens geografiske område kan representere en ressurs eller en potensiell risiko og må være med i vurderingene. Fylkesmannens beredskapsavdeling fungerer som et naturlig kontaktpunkt. I tillegg bør nabokommuner finne en fornuftig samarbeidsform for å få gjensidig nytte av kompetanse og andre ressurser.

Kommunen har ikke ansvar for at andre relevante aktører analyserer risiko og iverksetter risikoreduserende tiltak. Men kommunen skal stimulere til at dette blir gjort (Forskrift om kommunal beredskap § 2, siste ledd). Flere private bedrifter har stor kompetanse i sikkerhet og beredskapsarbeid. Og et nært samarbeid vil kunne bidra til at kommunen øker sin kompetanse.

De mange frivillige organisasjonene i kommunen representerer betydelige ressurser sett i forhold til arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. Enkelte organisasjoner har sikkerhet og beredskap som sitt

primæroppdrag. Et formelt og godt samarbeid med frivillige organisasjoner vil ikke bare være kostnadseffektivt for kommunen, men også bidra til at kommunen blir et sikrere og tryggere sted.

I mange tilfeller vil en uønsket hendelse i én kommune kunne påvirke situasjonen i tilstøtende kommuner, alternativt at omfanget av hendelsen er av en slik størrelse at den enkelte kommune ikke har kapasitet til å håndtere den med egne ressurser. Kommunehelsetjenesteloven § 1-6 angir bl.a. følgende: «*Dersom forholdene tilsier det, skal helsetjenesten i kommunen yte bistand til andre kommuner ved ulykker og andre akutte situasjoner. Anmodning om bistand fremmes av den kommunen som har bistandsbehovet*».

Oversikt over avtaler som kommunen har inngått med frivillige organisasjoner ligger i CIM.

PLAN FOR OPPLÆRING OG ØVELSER

Opplæring tilpasses den rollen den enkelte har i beredskapsarbeidet. Alle som skal ha en rolle i kriseledelsen og krisestab skal gjennomgå 3 timer grunnleggende opplæring i kommunens beredskapsplan og bruk av krisehåndteringsverktøyet CIM. Loggførere skal ha en grunnopplæring på 4 timer. Loggførere får også en utvidet tilgang (administrativ rolle) i CIM som gjør at det kan ajourholde brukerliste og kontaktliste i CIM.

Øvelser

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år, jfr. forskrift om kommunal beredskap § 7. Det skal gjennomføres minst 3 varslingsøvelser pr år. Loggførere skal ha 4 loggføringsøvelser pr år. Minimum 4 loggførere skal delta på den årlige beredskapsøvelsen.

Øvelse 2016

I desember 2016 vil det avvikles en øvelse (Table-top) for å øve kriseledelsen. Rådgiver Morten Skarpaas forbereder øvelsen i samarbeid med prosjektgruppen. Representant fra prosjektgruppen og Fylkesmann vil sammen med Skarpaas utgjøre øvelsesstab.

Fremtidige øvelser

På bakgrunn av ROS-analysen er det grunn til å øve et scenario som innbefatter bortfall av strøm i lengre tid. I dette så ligger det test av nødaggater og en kartlegging av konsekvensene (det vil si praktisk teste hva som skjer når strømmen slås av og nødstrømmen er på). En evaluering og analyse av en slik øvelse vil kunne gi ny kunnskap. Det vil også være nyttig å øve opprettelse av evakueringscenter og test av kommunikasjon under ulike forhold.

KONKLUSJON

Arbeidet med beredskapsplanen er gjennomført i en periode som er sterkt preget av den pågående kommunesammenslåingen. Prosjektgruppen har søkt å fange opp og ta hensyn til de faktorer som i en slik sammenheng kan ha påvirket arbeidet. Det er derfor viktig å ta inn over seg at arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap i nye Sandefjord er i en oppstartsfasen. Det videre arbeidet vil bli godt forankret i organisasjonen og vil utvikles i de kommende år med vekt på de fire prinsipper for beredskapsarbeid. Særlig bør arbeidet fremover vektlegge samvirkeprinsippet for å utvikle gode relasjoner og høste erfaringer fra næringsliv, offentlige aktører og frivillige organisasjoner.

