

Samfunnssikkerhet og beredskap i Songdalen kommune



Rapport til kontrollutvalget **2019**

SAMMENDRAG

Agder Kommunerevisjon IKS har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøkt Songdalen kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

I rapportens **første problemstilling** så vi nærmere på kommunens oppfølging av et tilsyn fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. Ved tilsynet ble det ikke avdekket avvik og Fylkesmannen konkluderte med at beredskapsplikten var ivaretatt i henhold til lovverket. Det ble imidlertid gitt fire *merknader*; en merknad er forhold der Fylkesmannen mener at det foreligger forbedringspotensial. Vår gjennomgang viser at Songdalen kommune har fulgt opp og gjort endringer for én av de fire merknadene. Kommunen ønsket å revidere ROS-analysen og la denne legge grunnlaget for oppfølgingen av de tre øvrige merknadene. Songdalen skulle revidert ROS-analysen i 2017, men på grunn kommunesammenslåingen har det i stedet blitt utarbeidet en felles ROS-analyse for Nye Kristiansand kommune. Felles ROS-analyse er vedtatt i de tre kommunene, og det er også utarbeidet en felles overordnet beredskapsplan gjeldende fra 1.1.2020. Fylkesmannens merknader har blitt vurdert i denne forbindelse.

Vi har i **problemstilling to** sett nærmere på hendelser som de senere årene har utfordret den kommunale beredskapen; *Flom 2017*, *Nedsnødd 2018* og *Knud 2018*, og undersøkt om hendelsene har blitt håndtert i tråd med vedtatte planer og retningslinjer/rutiner. Basert på gjennomgangen av de tre hendelsene opplever revisjonen at kommunen har høyt fokus på beredskap og at hendelsene har blitt løst på en god måte. Det har ikke blitt etablert full kriseorganisasjon ved noen av hendelsene, men kommunen har likevel hatt god oversikt over situasjonene. Relevante enheter/sektorer har vært involvert og informert om nødvendige forhold, samtidig som det er gjort nødvendige forberedelser og tiltak.

Kommunen har særlig hatt utfordringer knyttet til strømutfall og deretter kommunikasjonsbortfall, spesielt i nordre del av kommunen. Selv om revisjonen vurderer at kommunen har klart å håndtere de ulike hendelsene på en god måte og ivaretatt innbyggerne, er dette fortsatt et område som er preget av høy risiko og som potensielt kan medføre fare for liv og helse. Vi opplever at kommunen har vært en aktiv pådriver for å finne gode løsninger på disse problemstillingene, og dette fokuset bør opprettholdes når Songdalen blir en del av Nye Kristiansand kommune.

Gjennomgangen viser videre at kommunen har evaluert de tre hendelsene. I evalueringene blir det blant annet redegjort for hva kommunen eventuelt vil gjøre av endringer for å kunne håndtere tilsvarende situasjoner på best mulig måte i fremtiden. I tillegg har kommunen utarbeidet et internkontrollsystem for beredskapsarbeidet som etter revisjonens vurdering bidrar til å sikre at det iverksettes nødvendige tiltak for at kommunen skal ha tilstrekkelig og god beredskap.

Til tross for at revisjonen vurderer at kommunen har håndtert hendelsene på en god måte, har vi funnet noen forbedringspunkter for kommunens beredskapshåndtering:

- Det har blitt etablert kriselogg for alle hendelsene, men for samtlige hendelser har loggen blitt opprettet når hendelsen allerede var pågående og påvirket kommunen. Etter revisjonens vurdering vil det være en fordel at kommunen retter økt fokus mot dokumentasjon også ved oppstarten av en hendelse. Dette vil være viktig

for at man i ettertid skal kunne se hva kommunen eventuelt gjorde av beredskapsmessige forberedelser.

- Ved to av de tre hendelsene har ikke kommunen varslet innbyggerne i forkant, men informert dem når hendelsene allerede var pågående. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere å varsle innbyggerne i forkant av slike hendelser - slik at også innbyggerne får anledning til å foreta eventuelle beredskapsmessige forberedelser.

I rapportens **tredje problemstilling** har vi undersøkt hvordan Songdalen kommune har arbeidet med klimatilpasning. I forbindelse med opprettelsen av Nye Kristiansand kommune har det blitt foretatt en kartlegging av klimatilpasningsarbeidet i de tre kommunene. Kartleggingen viser at Songdalens største klimautfordring er knyttet til Songdalselva, og det fremgår at kommunen har god kjennskap til kartverktøy, veiledere og framskrivninger for flom og skred. Utredningen viser videre at kommunen har tatt høyde for fremtidige klimaendringer i planleggingen; for eksempel ved at det stilles krav til risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplaner, krav til byggehøyde over flomgrensen og krav om utredning om ras- og flomfare ved utbygging. Kommunen har imidlertid ikke noen egne målsettinger eller tiltak knyttet til klimatilpasning, og det vises samtidig til at kommunen på visse områder har kunnskapsmangler knyttet til klimatilpasning. Det nevnes blant annet at kommunen mangler oversikt over mindre vassdrag og dammer, det er mindre kunnskap om problematikken knyttet til overvann og kommunen kunne hatt mer oppdatert informasjon om vann- og avløpsnett. Videre påpekes det at kommunen har mindre kunnskap om utfordringer knyttet til snø, vind og tørke. Revisjonen vurderer som følge av dette at kommunen bør rette økt fokus mot klimatilpasning. Det er allerede utarbeidet en klimatilpasningsstrategi for den nye kommunen, og det er viktig at denne følges opp og at det iverksettes konkrete tiltak for å sikre at kunnskapsmanglene som finnes i kommunen blir utbedret.

På bakgrunn av rapportens funn vil revisjonen gi følgende anbefalinger for kommunens videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap:

- Revisjonen anbefaler at kommunen fortsetter å være en aktiv pådriver for å finne gode løsninger på utfordringene knyttet til utfall av kraft og e-kom.
- Revisjonen anbefaler at kommunen oppretter kriselogg på tidligst mulig tidspunkt, dette for å sikre dokumentasjon også ved oppstarten av en hendelse.
- Revisjonen anbefaler at kommunen gir innbyggerne varsel om uønskede hendelser på tidligst mulig tidspunkt, primært i forkant av en hendelse - slik at også innbyggerne får anledning til å foreta eventuelle beredskapsmessige forberedelser.
- Revisjonen anbefaler at kommunen retter økt fokus mot klimatilpasning, og utarbeider konkrete målsettinger og tiltak for arbeidet med klimatilpasning.

Kristiansand, 28.11.2019


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Maren Ståpnes
Forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	2
1. INNLEDNING.....	5
1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?	5
1.2 Bestilling	5
1.3 Tilsyn fra Fylkesmannen.....	6
1.4 Formål og problemstillinger	7
1.5 Avgrensning.....	8
2. METODE	9
2.1 Dokumentgjennomgang	9
2.2 Intervjuer/samtaler/observasjon	9
2.3 Saksgjennomgang.....	9
3. REVISJONSKRITERIER	11
3.1 Lover og forskrifter.....	11
3.1.1 Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.....	11
3.1.2 Helseberedskapsloven og forskrift om krav til beredskapsplanlegging.....	13
3.1.3 Plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift	13
3.1.4 Kommuneloven.....	14
3.2 Klimatilpasning.....	15
3.3 Kommunale dokumenter planer, rutiner mv.	15
3.3.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse i Songdalen kommune	16
3.3.2 Beredskapsplaner.....	16
3.3.3 Internkontroll i Songdalen kommune.....	18
4. OM SONGDALEN KOMMUNE	19
5. DATA	21
5.1 Oppfølging av tilsyn	21
5.1.1 Revisjonens vurdering	22
5.2 Hendelser i 2017/2018	23
<i>Flom 2017</i>	23
<i>Nedsnødd 2018</i>	26
<i>Knud 2018</i>	29
5.2.1 Internkontroll	30
5.2.2 Revisjonens vurdering	31
5.3 Klimatilpasning.....	33
5.3.1 Revisjonens vurdering	36
6. KONKLUSJON	37
7. ANBEFALINGER.....	40
8. HØRINGSUTTALELSE	41
9. LITTERATURLISTE	42

1. INNLEDNING

1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommunelovens § 77 nr. 4 er forvaltningsrevisjon «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger». En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak foretatt i kommunestyret. En slik undersøkelse kan virke som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den også har betydning for læring i organisasjonen¹. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at revisjon blir gjennomført.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden gir blant annet veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. Studien av «Samfunnssikkerhet og beredskap i Songdalen kommune» er gjennomført i tråd med RSK 001.

1.2 Bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS har utarbeidet en overordnet analyse for Songdalen kommune for perioden 2016-2019. I analysen peker revisjonen på områder hvor det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Ett av temaene som ble trukket frem i analysen var *beredskap/sikkerhet*. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt av kommunestyret i 2016, sak 70/16. Temaet beredskap/sikkerhet ble ikke tatt med i planen, men av kommunestyrets vedtak fremgår det følgende:

Kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer og omprioriteringer i planen (...)².

I 2018 skulle kontrollutvalget bestille ett nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt. I møtet kom rådmannen med innspill til mulige risikoområder og områder hvor det kunne være behov for forvaltningsrevisjon, i tillegg til at revisjonen redegjorde for overordnet analyse fra 2016 og endringer i risiko- og vesentlighetsvurderingene. På bakgrunn av dette fattet kontrollutvalget følgende vedtak:

Kontrollutvalget ønsker at det gjennomføres en forvaltningsrevisjon på beredskap og sikkerhet. Det legges frem en prosjektplan for prosjektet i neste møte³.

¹ NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon*, s.16. Hentet fra

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

² Songdalen kommune, *Protokoll kommunestyret 14.12.16*, s. 33. Hentet fra

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/songdalen/Meetings/Details/202891>

³ Songdalen kommune, *Protokoll kontrollutvalget 27.02.18*, s. 6. Hentet fra

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/songdalen/Meetings/Details/266703>

I sak 12/18, la revisjonen frem forslag til prosjektplan for prosjektet, og dette er bakgrunnen for at revisjonen nå har utarbeidet en forvaltningsrevisjonsrapport med temaet samfunnssikkerhet og beredskap i Songdalen kommune.

1.3 Tilsyn fra Fylkesmannen

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder hadde tilsyn med Songdalen kommunes beredskapsplanlegging i slutten av 2016. I tilsynet ble det undersøkt om:

- *planene for kriseledelse og forberedelser for krisehåndtering er tilfredsstillende*
- *planene dekker de nødvendige områdene innen helsemessig og sosial beredskap*
- *planene er samordnet*
- *planene baserer seg på ROS-analyser i kommunen*
- *planene dekker behovene som er avdekket i ROS-analyser*
- *planene er implementert, kjent og øvet og at ansvarlinjer er klare*
- *planene og ROS-analysene revideres og oppdateres i henhold til krav⁴*

I oppsummering fra tilsynet fremgår det at den kommunale beredskapsplikten i Songdalen er ivaretatt med hensyn til bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Videre står det at beredskapsbevisstheten i kommunen synes å være høy, det er tett oppfølging av beredskapsarbeidet internt i kommunen og samordningen av beredskapsarbeidet er gjort på en god måte.

Ved tilsynet ble det ikke påvist avvik fra lov eller forskrift, men det ble gitt fire merknader:

- *Kommunen bør vurdere følgende forhold som en egen hendelse: Evnen til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse.*
- *Overordnet beredskapsplan bør forankres sterkere i den helhetlige ROS-analysen.*
- *Varslingslistene og funksjonsoversiktene i overordnet beredskapsplan bør revideres.*
- *Plan evakuerte- og pårørendesenter og plan for evakuering bør samordnes⁵*

En merknad er ikke i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men er forhold der Fylkesmannen mener det er rom for forbedring.

Tilsynsrapporten fra Fylkesmannen legges til grunn for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Vi ser nærmere på hvordan kommunen har fulgt opp de merknader som ble gitt og hvordan kommunens planer har blitt fulgt i praksis ved ulike hendelser de senere årene.

⁴ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, *Rapport fra tilsyn med beredskapsplanlegging i Songdalen kommune*. Hentet fra <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Vest-Agder/2016/Songdalen-kommune-beredskapsplanlegging-2016/>

⁵ Ibid.

1.4 Formål og problemstillinger

«Samfunnssikkerhet» kan beskrives som den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet innenfor hele spekteret av utfordringer, fra begrensede hendelser via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.

Begrepet «beredskap» er definert som planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte⁶.

Vi bruker begrepet «beredskapsarbeid» som en betegnelse for det samlede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i denne rapporten. Kommunene har ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil vi se nærmere på beredskapsarbeidet i Songdalen kommune, og gjennom rapporten besvares følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har merknader som påpekt av Fylkesmannen blitt fulgt opp av kommunen?

I slutten av 2016 førte Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder tilsyn med beredskapsplanleggingen i Songdalen kommune. Tilsynet påviste ikke avvik fra lov eller forskrift, men det ble i tilsynsrapporten gitt fire merknader. En merknad er ikke i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men er forhold der Fylkesmannen mener det er rom for forbedring. I problemstilling 1 undersøker vi hvordan kommunen har fulgt opp de merknader som ble gitt ved tilsynet.

2. I hvilken grad har hendelser i 2017- 2018 blitt håndtert i tråd med interne planer og retningslinjer/rutiner?

De senere årene har det i perioder kommet svært store nedbørsmengder på Sørlandet både i form av regn og snø, i tillegg til at det også har vært en hendelse med kraftig vind. Dette fikk konsekvenser i Songdalen kommune, og Agder Kommunerevisjon IKS vil i denne rapporten se nærmere på hvordan kommunen har håndtert disse hendelsene. Vi undersøker i hvilken grad interne planer og retningslinjer/rutiner har blitt fulgt samt hvordan hendelsene har blitt evaluert i ettertid.

3. I hvilken grad tilpasser kommunen beredskapsarbeidet ut fra prognoser om klimaendringer?

Det er et nasjonalt mål at samfunnet skal forberedes på og tilpasses klimaendringer. Norge vil frem mot år 2100 få et varmere klima med mer nedbør, kortere snøsesong, minkende isbreer, endret flommønster og stigende havnivå⁷. Disse endringene vil kunne gi påkjenninger på samfunn og natur, og vi vil under problemstilling 3 se nær-

⁶ Dsb, Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Hentet fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veiledning-til-forskrift/veiledning-forskrift-kommunal-beredskapsplikt/#forord-innledning-og-definisjoner>

⁷ Klimatilpasning.no, Hva er klimatilpasning, hentet fra <http://www.klimatilpasning.no/hva-er-klimatilpasning/>

mere på hvordan Songdalen kommune arbeider for å tilpasse seg kommende klimaendringer.

1.5 Avgrensning

Vi legger Fylkesmannens tilsynsrapport til grunn for vår undersøkelse. Fylkesmannen undersøkte om kommunens planverk på beredskapsfeltet var i tråd med gjeldende lovverk. Vi avgrenser oss fra å undersøke dette på nytt, men vil se nærmere på hvordan kommunen eventuelt har fulgt opp de merknader som ble gitt i tilsynsrapporten.

Samfunnssikkerhet er den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenning. Beredskap er planlegging og forberedelse av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte. I undersøkelsen har vi snakket med nøkkelpersoner knyttet til beredskap i kommunen. Vi har ikke snakket med innbyggere, næringsdrivende eller andre aktører som kan bistå kommunen i beredskapsarbeidet.

Videre har vi avgrenset undersøkelsen til å omfatte større hendelser fra årene 2017 og 2018.

2. METODE

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

I RSK 001 anbefales det å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering). Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke gir oss et fullstendig bilde av situasjonen, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vi benyttet oss av både kvalitativ- og kvantitativ metode.

2.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått ulike dokumenter:

- Kommunens planverk og retningslinjer/rutiner for beredskapsarbeidet har vært sentrale.
- Vi har gjennomgått nasjonale veiledere og retningslinjer innen beredskapsarbeid og klimatilpasning.
- Videre har vi også sett nærmere på tidligere studier/undersøkelser som er foretatt på feltet og satt oss inn i relevant forskning.

2.2 Intervjuer/samtaler/observasjon

I tillegg til å gjennomgå kommunens planer, rutiner og retningslinjer, har vi intervjuet ulike personer tilknyttet beredskapsarbeidet i kommunen:

- Revisjonen hadde oppstartsmøte med rådmann og beredskapssjef der vi orienterte om prosjektet.
- Videre har vi intervjuet beredskapssjef, kommunalsjef teknisk samt enhetsleder og nestleder ved hjemmetjenesten

Intervjuene har bestått av både gruppesamtaler og individuelle samtaler. Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med administrasjonen via mail/telefon for å avklare ulike spørsmål.

Revisjonen har i tillegg deltatt på en beredskapsøvelse i Songdalen kommune. Dette var en diskusjonsbasert øvelse som tok for seg en tenkt hendelse knyttet til ekstremvær der kommunens kriseledelse deltok.

2.3 Saksgjennomgang

Under problemstilling 2 har vi valgt å se nærmere på ulike hendelser fra årene 2017 og 2018. Disse hendelsen omfatter store nedbørsmengder og kraftig vind som fikk konsekvenser for Songdalen kommune.

- Vi har hatt tilgang til systemet *DSB-CIM*. Dette er et elektronisk verktøy for informasjonsdeling og loggføring i forbindelse med ulykker og uønskede hendelse, samt et system for varsling og mobilisering. Revisjonen har gjennomgått informasjon som er lagt inn i forbindelse med flom, snøfall og kraftig vind i 2017/18.
- Videre har revisjonen også hatt tilgang til Songdalens arkivsystem, *Public360*. Her har vi blant funnet ulike analyser, planer og evalueringer av hendelsene.

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer
- Anerkjent teori og forskning på feltet

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området⁸. I det følgende presenteres revisjonskriterier som er relevante for å undersøke samfunnssikkerhet og beredskap i Songdalen kommune.

3.1 Lover og forskrifter

3.1.1 Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt

I 2011 trådte sivilbeskyttelsesloven i kraft og kommunene ble pålagt et større ansvar for befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunenes generelle beredskapsplikt gir dem ansvar for å ivareta sikkerhet og trygghet blant innbyggere og virksomheter.

ROS-analyse

Det fremgår av sivilbeskyttelsesloven § 14 at kommunene har plikt til å utarbeide en helhetlig risiko - og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) som legges til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I analysen skal kommunen kartlegge uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynligheten for at disse inntreffer samt hvordan dette eventuelt vil påvirke kommunen. Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal analysen omfatte følgende:

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

⁸ NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon*, s.49. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med analysen.

ROS-analysen oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.

Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

På bakgrunn av arbeid med ROS-analysen skal kommunen:

- a) *Utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.*
- b) *Vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov. 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3.*

Beredskapsplan

Det fremgår av sivilbeskyttelsesloven § 15 at kommunene skal utarbeide en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen. Planen skal inneholde oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser:

- a) *en plan for kommunens kriseledelse som oppgir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles*
- b) *en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal varsle alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen*
- c) *en ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelig hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.*
- d) *evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen*
- e) *plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.*

Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, i tillegg til at den også skal være samordnet med andre offentlige- og private krise- og beredskapsplaner.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og skal som minimum revideres en gang årlig.

Øvelser og opplæring

Kommunene skal øve på beredskapsplanen annethvert år. Scenarier bør hentes fra kommunens ROS-analyse og det skal samarbeides med andre kommuner og aktører der det er hensiktsmessig, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7.

Videre fremgår det at kommunen må ha et system for opplæring som sikrer at alle som tar del i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelig kompetanse.

Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

Etter øvelser og uønskede hendelser skal kommunen evaluere krisehåndteringen. ROS-analyser og beredskapsplaner skal oppdateres/endres dersom evalueringen viser at det er behov for det, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8.

Dokumentasjon

Kommunen skal dokumentere at kravene i forskrift til kommunal beredskapsplikt er oppfylt, jf. § 9.

3.1.2 Helseberedskapsloven og forskrift om krav til beredskapsplanlegging

Det fremgår av helseberedskapsloven at kommunen plikter å utarbeide en plan for beredskapsarbeidet for helse- og sosialtjenesten, jf. § 2-2.

Planen skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, jf. forskrift om krav til beredskapsplanlegging § 3. Videre fremgår det at planen skal

(...) omfatte prosedyrer for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrer nødvendige tjenesteytelse ved:

- a) interne og eksterne hendelser som vesentlig reduserer virksomhetens evne til å yte varer og tjenester.*
- b) eksterne hendelser som vil innebære en ekstraordinær belastning på virksomheten og som kan kreve en generell omstilling av den ordinære driften for å kunne øke kapasiteten.*

Plan for beredskapsarbeidet i helse- og sosialtjenesten skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsplaner og med spesialisthelsetjenesten, jf. forskrift om krav til beredskapsplanlegging § 6.

3.1.3 Plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift

Kommunene skal ta hensyn til endringer i klimaet i sin planlegging. Det fremgår følgende av plan- og bygningsloven § 3-1, bokstav g, vedrørende planlegging:

(...) ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport

Klimatilpasning nevnes ikke spesifikt her, men av forarbeidende refereres det til at planlegging er et viktig virkemiddel for å ta hensyn til og motvirke klimaendringer:

Bokstav g referer til planlegging som et viktig virkemiddel for å ta hensyn til og motvirke klimaendringer. Kommunene skal sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser. Det skjer gjennom sårbarhetsanalyser og utvikling

av beredskapsplaner, og i arealplaner som sikrer at utsatte områder ikke blir tilrettelagt for utbygging⁹.

Videre fremgår det følgende av plan- og bygningsloven § 4-3:

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta en 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. Området 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.

Kommunen skal ifølge § 4-3 gjennomføre ROS-analyser ved planer om utbygging. Hensikten er å forebygge risiko og sårbarhet for skade og tap av liv, helse, miljø, viktig infrastruktur og materielle verdier. Klimaendringer anses å være en del av dette risikobilde og må derfor inngå i ROS-analysen.

Kapittel 7 i tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) omhandler krav mot naturpåkjenninger, herunder sikkerhet mot flom, stormflo og skred. Det angis her hvilket sikkerhetsnivå som skal legges til grunn ved regulering og bygging i fareområder. Av TEK 17 fremgår det følgende:

Effekten av klimaendringene vil få betydning for det bygde miljøet både for plassering av bygninger og for hvilke laster bygningene må tåle. Plan- og bygningsloven med forskrifter skal bidra til at nye bygninger og konstruksjoner tilpasses et endret klima¹⁰.

3.1.4 Kommuneloven

Administrasjonssjefen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, innenfor de rammer som settes av kommunestyret. Det følger av kommunelovens § 23 annet ledd at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (internkontroll).

Internkontroll handler om hvordan kommunens virksomheter skal innrettes for at kommunen skal nå de mål som er satt. Internkontrollen skal bidra til styring, kvalitet og effektivitet i tjenestene. Videre skal internkontrollen sikre at lover og regler etterleveres, samt bidra til et godt omdømme og legitimitet i befolkningen. Da det ikke finnes ett svar på hva som er *betryggende kontroll*, må dette vurderes i de enkelte tilfeller. KS påpeker imidlertid at internkontrollen bør være praktisk og håndterbar, og at den bør være integrert i virksomhetsstyringen.

⁹ Ot.prp nr.32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 180
Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>

¹⁰ Byggteknisk forskrift (TEK 17) med veiledning, Kapittel 7 sikkerhet mot naturpåkjenninger, hentet fra <https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/7/innledning/>

KS skriver at man i praksis kan si at internkontroll er:

Formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporter) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes¹¹.

I undersøkelsen vil vi se nærmere på om det er etablert retningslinjer og rutiner for kommunens beredskapsarbeid. Vi undersøker hvordan disse har blitt fulgt opp samt hvordan kontrollen med dette har blitt ivaretatt.

3.2 Klimatilpasning

I rapportens tredje problemstilling vil vi se nærmere på hvordan Songdalen kommune arbeider for å tilpasse seg klimaendringer.

Klimatilpasning er nødvendig for å gjøre samfunnet mer robust – både for å møte fremtidige klimaendringer og for å kunne stå imot dagens ekstremvær. Hvis vi ikke forbereder oss, vil klimaendringene få store konsekvenser for samfunnets sårbarhet og kritiske samfunnsfunksjoner¹².

Som allerede nevnt gir både sivilbeskyttelsesloven og plan- og bygningsloven rammer for arbeidet med klimatilpasning og samfunnssikkerhet. God og helhetlig planlegging som tar hensyn til dagens og fremtidens klimaendringer, står sentralt for å kunne oppnå et klimatilpasset samfunn.

3.3 Kommunale dokumenter planer, rutiner mv.

Målsettinger, kommunale planer samt retningslinjer og rutiner for beredskapsarbeidet i Songdalen kommune må også legges til grunn for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Av kommuneplanens samfunnsdel 2012 – 2024 fremgår det at Songdalen kommunes overordnende visjon er:

Songdalen for livskvalitet – et mål om trygghet og trivsel for alle¹³.

For området samfunnssikkerhet og beredskap fremgår følgende delmål:

Kommunen har god beredskap for å takle uønskede hendelser som truer samfunnssikkerheten¹⁴.

¹¹ KS, *Rådmannens internkontroll; Hvordan få orden i eget hus?*, s. 16. Hentet fra http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/radmennens_internkontroll_trykk.pdf

¹² Dsb, *Klimahjelperen; en veileder i hvordan ivareta samfunnssikkerhet og klimatilpasning i planlegging etter plan- og bygningsloven*, s. 5. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/klimahjelperen.pdf>

¹³ Songdalen kommune, *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*, s.5. Hentet fra https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter---medier/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/kommuneplanen/kommuneplan_26-09-12.pdf

3.3.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse i Songdalen kommune

Kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse ble utarbeidet i 2014 og oppdatert i 2016¹⁵. ROS-analysen skal bidra til å finne risikoen i kommunen og hvilke samfunnsfunksjoner som er spesielt sårbare. Videre søker analysen å identifisere hvilke forebyggende og avhjelpende tiltak som bør iverksettes for å redusere sannsynligheten for at ulike typer hendelser oppstår, samt begrense konsekvensene dersom slike hendelser likevel oppstår.

Kommunen har sett nærmere på hendelser som har høyest risiko for skade på mennesker, økonomi, miljø samt kommunens tjenesteproduksjon og omdømme. Når en uønsket hendelse oppstår er det viktig at kommunen har evne til å opprettholde sin virksomhet og at kommunens tjenesteproduksjon påvirkes i minst mulig grad.

Samlet sett viser kommunens ROS-analyse at det er 11 hendelser som har en risikoscore som tilsier at det burde vurderes å iverksette tiltak for å redusere risiko og sårbarhet. For noen av disse hendelsene vil det være opp til kommunen å iverksette tiltak, mens for andre hendelser vil dette være eksterne aktørers ansvar. I ROS-analysen har kommunen redegjort for mulige risikoreducerende tiltak for disse hendelsene.

3.3.2 Beredskapsplaner

Beredskapsplaner er planer for tiltak som skal gjennomføres for å møte ulykker eller andre uønskede hendelser, der hendelsen er av en slik karakter eller et slikt omfang at det går ut over det som regnes som normalrisiko eller normalbelastning. Songdalen kommune har utarbeidet en overordnet beredskapsplan, og har i tillegg ulike fagberedskapsplaner.

3.3.2.1 Overordnet beredskapsplan

Av overordnet beredskapsplan fremgår kommunens mål for beredskapsarbeidet:

Songdalen kommune har god beredskap mot alle aktuelle kriser og uønskede hendelser¹⁶.

Som eksempler på slike hendelser nevnes det blant annet flom/oversvømmelser, ulike former for ras, skogbranner, svikt i elektrisitetsforsyningen, storm/orkan, svikt i vann- og avløpssystemer med videre. I de fleste tilfeller vil disse hendelsene håndteres av redningstjenesten¹⁷. Dersom en omfattende ulykke/katastrofesituasjon inntreffer, kan imidlertid kommunen bli engasjert i rednings- og opprydningsaksjoner. Kommunens ansvar i en krisesituasjon er å delta i arbeidet med skadebegrensende tiltak

¹⁴ Songdalen kommune, Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024, s. 21. Hentet fra Songdalen kommune, *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*, s.5. Hentet fra https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter---medier/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/kommuneplanen/kommuneplan_26-09-12.pdf

¹⁵ Etter planen skulle ROS-analysen blitt revidert i inneværende valgperiode, men som følge av sammenslåing med Kristiansand og Søgne kommune har man i stedet arbeidet med å lage en felles ROS-analyse for Nye Kristiansand kommune.

¹⁶ Songdalen kommune. *Overordnet beredskapsplan Songdalen kommune*, s. 6. Hentet fra <https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/beredskapsplan/overordnet-beredskapsplan-for-songdalen-kommune-2017.pdf>

¹⁷ Ledes av politiet og består av brannvesenet, industrivernet, forsvaret, sivilforsvaret med flere.

for å sikre mennesker, miljø og økonomiske verdier. Dette innebærer blant annet å ta hånd om skadde personer, gi omsorg til personer som har vært utsatt for store påkjenninger, bistand ved evakueringer, informere innbyggerne om situasjonen i kommunen samt bidra til opprydning, opprensning og annen innsats for miljøet.

Ordfører eller rådmann (eventuelt deres stedfortredere) skal varsles ved kriser og katastrofer. De skal vurdere om krisen/katastrofen er så alvorlig/omfattende at kommunens **kriseorganisasjon** skal etableres helt eller delvis. Kommunens kriseorganisasjon består av kriseledelsen og kriseledelsens sekretariat. Av beredskapsplanen følger det hva slags oppgaver kriseledelsen og kriseledelsens sekretariat har i de ulike fasene i en krisesituasjon.

Det fremgår videre av beredskapsplanen at kommunen bør etablere en **kriselogg** så tidlig som mulig. Det skal foretas systematiske registreringer i DSB-CIM, dette vil hjelpe kriseledelsen til å få riktig informasjonsbilde, holde oversikt over situasjonen og gjøre de riktige prioriteringene.

I overordnet beredskapsplan fremgår også plan for informasjonsberedskap og befolkningsvarsling; *Kommunen skal ved kriser kunne informere media, egne ansatte og kommunens innbyggere på en effektiv, offensiv og tilfredsstillende måte*¹⁸. Dette skal ivaretas av kriseledelsen, og planen gir en oversikt over hvilke medier kommunen kan bruke i informasjonsformidlingen.

Som vedlegg til beredskapsplan gis det også en oversikt over hvilke eksterne ressurser kommunen kan benytte seg av under en krise/uønsket hendelse. Dette kan for eksempel være Sivilforsvaret, Røde Kors mv.

3.3.2.2 Plan for helsemessig – og sosial beredskap

Plan for helsemessig- og sosial beredskap er lagt inn under overordnet beredskapsplan. Kommunen skal sikre at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse -og omsorgstjenester, dette gjelder også under kriser og katastrofer¹⁹.

Hjemmetjenesten har i tillegg utarbeidet en egen beredskapsplan. Planen skal bidra til å sikre at enheten er i stand til å håndtere ulykker og alvorlige hendelser på en god og effektiv måte. Enheten har egne tiltakskort, som gjelder i tillegg til tiltakskortene som tilhører den den overordnede beredskapsplanen.

3.3.2.3 Tiltakskort

Det er utarbeidet tiltakskort knyttet til de mest sannsynlig inntreffende uønskede hendelsene i kommunen. Tiltakskortene gir en beskrivelse av den uønskede hendelsen samt hvilke tiltak kommunen må iverksette hvis den uønskede hendelsen oppstår. Relevant for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er særlig tiltakskort som vedrører bortfall av telekommunikasjon og ekstremvær/stengte veier.

¹⁸ Songdalen kommune, overordnet beredskapsplan, s.17. Hentet fra <https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/beredskapsplan/overordnet-beredskapsplan-for-songdalen-kommune-2017.pdf>

¹⁹ Ibid. s.8

3.3.3 Internkontroll i Songdalen kommune

Kommunen bruker kvalitetssikringssystemet *Compilo*, og her finnes blant annet kvalitetssikringssystemet for beredskapsarbeidet. Internkontrollen knyttet til beredskap består av fire faser:

1) Kartlegging

Sette opp krav og forventninger til kommunens sikkerhet og beredskap. Gjennomføre ROS-analyse og forestå risikoreducerende tiltak.

2) Mål og organisering

Sette opp mål for sikkerhets- og beredskap i kommunen. Formell avklaring av oppgave- og myndighetsfordeling. Ansvarsprinsippet gjelder.

3) Gjennomføring

Utarbeide kriseplaner. Styrke krisehåndteringskompetansen. Ivareta sikkerhet og beredskap i planlegging, tjenesteyting og saksbehandling. Øve ansatte i planer og ferdigheter.

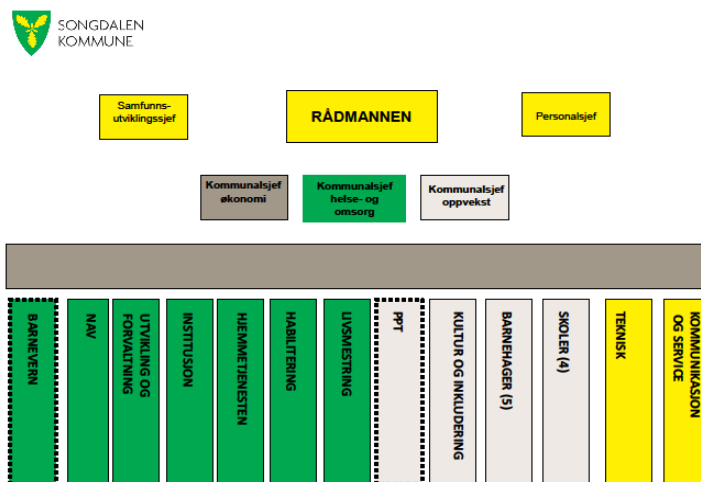
4) Evaluering og utvikling

Evaluere og utvikle sikkerhets- og beredskapsarbeidet ved rutiner og ajourhold. Fylle ut sjekklisten for dokumentasjon.

Hva som inngår i de enkelte fasene er nærmere beskrevet i kvalitetssikringssystemet. Revisjonen vil i denne rapporten se særlig nærmere på fase 4 – evaluering og utvikling. Det fremgår av dette punktet at enhetsleder skal sjekke status på beredskapsarbeidet i egen virksomhet i slutten av året ved å fylle ut en sjekkliste. Sjekklisten oversendes rådmannen som etter hvert år evaluerer beredskapssituasjonen for kommunens samlede virksomhet.

4. OM SONGDALEN KOMMUNE

I dette kapitlet presenterer vi Songdalen kommunes beredskap:



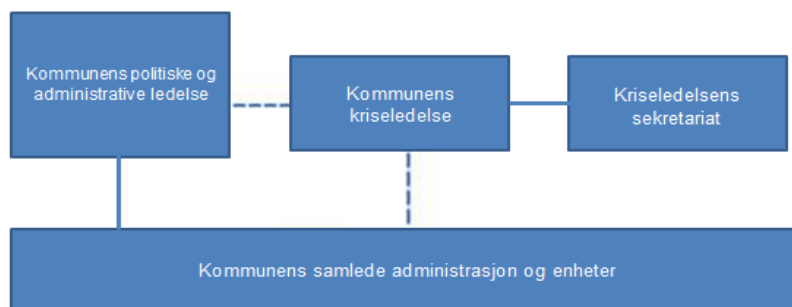
Figur 1: Organisasjonskart Songdalen kommune²⁰

Kommunens øverste administrative ledelse består av rådmann, kommunalsjef oppvekst, kommunalsjef helse og omsorg, kommunalsjef teknisk og kommunalsjef økonomi. Kommunalsjefene har overordnet ansvar for beredskapsarbeidet i de enkelte sektorene. Videre består organisasjonen av 18 enheter. Enhetsledere/avdelingsledere har ansvar for det praktiske beredskapsarbeidet i sin enhet/avdeling, feks. ved å utarbeide planer, ROS-analyser og gjennomføre øvelser.

I rådmannens stab finner vi samfunnsutviklingssjefen/beredskapssjefen. Beredskapssjefen har et overordnet ansvar for beredskapsarbeidet i kommunen. Dette innebærer blant annet å utarbeide forslag og vedlikeholde overordnet beredskapsplan, ta initiativ og gjennomføre revisjon av ROS-analyser samt følge opp årlig internkontroll av beredskapsarbeidet mv²¹.

Kommunens kriseorganisasjon

Ordfører eller rådmann (eventuelt deres stedfortredere) skal varsles ved kriser/katastrofer. De skal vurdere om krisen/katastrofen er så alvorlig/omfattende at kommunens kriseorganisasjon skal etableres helt eller delvis. Kriseorganisasjonen består av kommunens kriseledelse og kriseledelsens sekretariat som vist på figuren under.



Figur 2: Kommunens kriseorganisasjon

²⁰ Songdalen kommune, *Organisasjonskart*, hentet fra

https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter/administrasjon/nytt-organisasjonskart-130917_1.pdf

²¹ Songdalen kommune, *internkontroll. Kvalitetssikringssystem for beredskapsarbeidet*. Hentet fra kommunen arkiv.

Kriseledelsen skal ha myndighet og kunnskap til å ta raske og viktige avgjørelser i en akutt situasjon. Kriseledelsen består av sentrale personer i kommunens ledelse og enheter. Ordfører er også en del av kriseledelsen, og skal blant annet bidra til å fronte media samt være linken til det politiske nivået.

Kriseledelsens sekretariat skal følge situasjonen kontinuerlig og har som oppgave å føre journal, rapportere, ta imot telefoner og oppdatere kriseledelsen.

Beredskapsråd

Kommunen har et beredskapsråd som samles årlig. Beredskapsrådet har en samordningsfunksjon i den lokale beredskapen mellom kommunale enheter/seksjoner, statlige etater, frivillige organisasjoner ol. Heimevernet, Sivilforsvaret, Songdalen Røde Kors og Bondelaget er blant noen av aktørene som deltar her.

Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannen har en egen kriseorganisasjon, og har også ansvar for å øve kriseledelsen i kommunene. I tillegg skal Fylkesmannen være en pådriver for øvelser som involverer andre regionale fagetater.

Fylkesmannen skal også se til at det tas beredskapshensyn i samfunnsplanleggingen og at kommunene har egne beredskapsplaner²².

Kvalitetssikringssystem

Kommunen har utarbeidet et internkontrollsystem for beredskapsarbeidet. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 3.

Nye Kristiansand kommune

Søgne, Songdalen og Kristiansand slås sammen til en kommune fra 01.01.2020. Den fremtidige organiseringen av kommunen fremgår her:

<https://www.kristiansand.kommune.no/nye-kristiansand/innhold/for-ansatte/organiseringprosessen/>

²² Fylkesmannen, *Samfunnssikkerhet og beredskap*, hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/>

5. DATA

I dette kapitlet ser vi nærmere på rapportens tre problemstillinger. Problemstillingene har blitt besvart ved dokumentgjennomgang, gjennomgang av konkrete hendelser samt intervjuer med personer som er sentrale i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

5.1 Oppfølging av tilsyn

I slutten av 2016 førte Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder tilsyn med beredskapsplanleggingen i Songdalen kommune. I tilsynsrapporten beskriver Fylkesmannen at de opplever at beredskapsbevisstheten i kommunen er svært høy, og konkluderer med at «kommunal beredskapsplikt i Songdalen kommune er ivaretatt iht. bestemmelsen i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt»²³.

Tilsynet avdekket altså ikke avvik fra lov eller forskrift, men det ble gitt fire merknader. En merknad er ikke i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov, men er forhold der Fylkesmannen mener det foreligger forbedringspotensial. I problemstilling 1 stilte vi følgende spørsmål:

I hvilken grad har merknader som påpekt av Fylkesmannen blitt fulgt opp av kommunen?

Revisjonen gjør først rede for merknadene fra Fylkesmannen:

- *Kommunen bør vurdere følgende forhold som en egen hendelse: Evnen til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse.*

I ROS-analysen skal kommunen vurdere evnen til å opprettholde egen virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 e. Det fremgår av tilsynsrapporten at kommunen hadde omtalt dette spredt på forskjellige hendelser, mens Fylkesmannen mente at det ville vært en fordel hvis man så på dette som en egen hendelse. Kommunen ville på denne måten få en bedre oversikt over den totale sårbarheten knyttet til den kommunale tjenesteproduksjonen²⁴.

- *Overordnet beredskapsplan bør forankres sterkere i den helhetlige ROS-analysen.*

Det fremgår videre av tilsynsrapporten at overordnet beredskapsplan inneholdt tiltakskort med tema fra ROS-analysen. Enkelte av disse var trukket ned på enhetsnivå, mens Fylkesmannen mente at disse også burde ha et samfunnsmessig perspektiv – dette gjaldt eksempelvis for langvarig bortfall av kraft. Videre påpekte Fylkesmannen at kommunen også burde gjennomgå tiltakskortene og vurdere omfanget av disse for at de skulle fungere optimalt.

²³ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, *Rapport fra tilsyn med beredskapsplanlegging i Songdalen kommune 2016*, hentet fra <https://www.helseilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/aust-og-vest-agder/2016/songdalen-kommune-beredskapsplanlegging-2016/>

²⁴ Ibid.

- *Varslingslistene og funksjonsoversiktene i overordnet beredskapsplan bør revideres.*

Fylkesmannen kommenterte at kommunen i større grad burde revidere funksjonsoversikten innledningsvis i beredskapsplanen og varslingslisten i slutten av planen. Dette vil bidra til at planen blir lettere å oppdatere, samt at planen kan gjøres mer tilgjengelig for andre.

- *Plan evakuerte- og pårørendesenter og plan for evakuering bør samordnes*

I den siste merknaden fra Fylkesmannen blir det knyttet flere kommentarer til at plan for evakuert- og pårørendesenter (EPS) og plan for evakuering bør samordnes. Det fremgår blant annet av tilsynsrapporten at kommunen bør betrakte Finlandshallen som et fullverdig EPS for den øvre delen av kommunen.

I sitt tilsvarende svar på Fylkesmannens rapport oppga kommunen at de ville ta med seg innspillene/merknadene i det videre beredskapsarbeidet. Revisjonen har undersøkt hvordan kommunen har fulgt dette opp; vi har gjennomgått dokumentene som Fylkesmannen hadde tilgjengelig ved sitt tilsyn og sett nærmere på dokumenter som har blitt revidert etter tilsynet. I etterkant av tilsynet har kommunen gjort endringer i forhold til merknad nummer 3 «*Varslingslistene og funksjonsoversiktene i overordnet beredskapsplan bør revideres*». I kommunens beredskapsplan er det nå redegjort for kommunens kriseorganisasjon innledningsvis, mens det i egen varslingsliste fremkommer navn og kontaktinformasjon. Det er således utarbeidet to versjoner av beredskapsplanen – en offentlig versjon med funksjoner og en intern versjon som inkluderer varslingslister.

Beredskapssjefen opplyser videre at overordnet ROS-analyse for Songdalen kommune etter planen skulle blitt revidert i mars 2017, men at kommunen ba om utsettelse for å i stedet lage en felles ROS-analyse for Nye Kristiansand. Kommunen ønsket å revidere ROS-analysen og la denne danne grunnlaget for oppfølgingen av de øvrige merknadene. Felles ROS-analyse er nå vedtatt i de tre kommunene, og er gjeldende for Nye Kristiansand kommune. Videre opplyser beredskapssjefen at det er utarbeidet en felles overordnet beredskapsplan som trer i kraft for den nye kommunen fra 1.1.2020.

5.1.1 Revisjonens vurdering

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder førte tilsyn med beredskapsplanleggingen i Songdalen kommune i slutten av 2016. Det ble ved tilsynet ikke avdekket avvik fra lov eller forskrift, men det ble gitt fire merknader²⁵.

Revisjonens gjennomgang viser at det har blitt fulgt opp og gjort endringer for én av de fire merknadene. Som følge av at Songdalen kommune skulle sammenslås med Søgne og Kristiansand, har ikke kommunen oppdatert egen ROS-analyse som ble vurdert som hensiktsmessig i forbindelse med oppfølgingen av de øvrige merkna-

²⁵ En merknad er ikke i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov, men er forhold der Fylkesmannen mener det foreligger forbedringspotensial. Sånn sett er det ikke et krav om at kommunen må følge opp merknadene.

ne. Det har i stedet blitt utarbeidet en felles ROS-analyse og overordnet beredskapsplan for Nye Kristiansand kommune, der disse merknadene har blitt vurdert.

5.2 Hendelser i 2017/2018

Kommunenes generelle beredskapsplikt gir kommunene ansvar for å ivareta sikkerhet og trygghet blant innbyggere og virksomheter. Songdalen kommune har følgende målsetting for beredskapsarbeidet:

Songdalen kommune har god beredskap mot alle aktuelle kriser og uønskede hendelser²⁶.

Når en uønsket hendelse oppstår er det viktig at kommunen har evne til å opprettholde sin virksomhet og at kommunens tjenesteproduksjon påvirkes i minst mulig grad. I problemstilling to ser vi nærmere på ulike hendelser som de senere årene har utfordret den kommunale beredskapen i Songdalen kommune:

I hvilken grad har hendelser i 2017- 2018 blitt håndtert i tråd med interne planer og retningslinjer/rutiner?

Revisjonen har under denne problemstillingen valgt ut ulike hendelser som har oppstått i kommunen. Hendelsene er av ulik art, men knytter seg hovedsakelig til kraftige nedbørsmengder i form av regn og snø samt kraftig vind. Kommunen har som nevnt utarbeidet ROS-analyse, og har på bakgrunn av denne laget en overordnet beredskapsplan og ulike fagplaner. Videre er det utarbeidet tiltakskort for de mest sannsynlig inntreffende uønskede hendelsene i kommunen. Revisjonen vil i det følgende se nærmere på hvordan kommunen har håndtert hendelsene sett opp mot interne planer og retningslinjer/rutiner.

Flom 2017

Høsten 2017 opplevde Sørlandet kraftige nedbørsmengder. Over tre døgn kom det opp mot 300 mm. nedbør som førte til flom og ras flere steder. Dette ga skader på både bygg og veier, og flere mennesker måtte evakueres i denne perioden. Ifølge Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) ble det samlet sett meldt inn skader for over 500 millioner kroner i forbindelse med flommen. Over 80 % av skadene var på private bygninger ²⁷.

Flommen fikk også store konsekvenser i Songdalen kommune; veier var stengt, det var ras nær flere boliger, broen ved Birkelid ble ødelagt, det var utrasinger langs elva og flere boliger fikk vannskader. I det følgende ser vi nærmere på hva kommunen gjorde i forkant av flommen, under flommen og i etterkant av flommen. Vi har valgt å se på hendelsen ut i fra et overordnet perspektiv, og særlig nærmere på sektorene helse og teknisk.

²⁶ Songdalen kommune. *Overordnet beredskapsplan Songdalen kommune*, s. 6. Hentet fra <https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/beredskapsplan/overordnet-beredskapsplan-for-songdalen-kommune-2017.pdf>

²⁷ NVE, *Flommen på Sørlandet 30.9 – 3.10.2017*, s. 5. Hentet fra http://publikasjoner.nve.no/rapport/2017/rapport2017_80.pdf

Overordnet

Kommunen mottok 29.september 2017 varsel om store nedbørsmengder helgen 30.september – 02.oktober. Flomvarselet hadde aktsomhetsnivå oransje; dette indikerer at det er en alvorlig situasjon som forekommer sjeldent, det krever beredskapsmessige forberedelser og kan medføre alvorlige skader. Fylkesmannen anbefalte kommunen å vurdere risiko for skadeflom²⁸ og iverksette risikoreduserende tiltak som for eksempel rensing av kummer og stikkrenner og sikring av flomutsatt eiendom og materiell. Dagen etter mottok kommunen ny oppdatering fra Fylkesmannen, der det fremgår at det også var utstedt jordskredvarsel med aktsomhetsnivå oransje.

Av kommunens beredskapsplan fremgår det at ordfører eller rådmann (eventuelt deres stedfortredere) skal vurdere om kommunens kriseorganisasjon skal etableres helt eller delvis ved ulike type hendelser/kriser og katastrofer. Det ble ikke iverksatt full kriseorganisasjon i forbindelse med flomvarselet, men beredskapssjefen forteller at dette ble drøftet da kommunen mottok varselet. Det foreligger imidlertid ikke noe dokumentasjon på denne drøftingen i kommunens systemer. Beredskapssjefen forteller videre at beredskapssjef og teknisk sjef fulgte situasjonen tett - samt at det var kontinuerlig dialog med leder av hjemmetjenesten.

Kommunens kriseorganisasjon består av kriseledelsen og *kriseledelsens sekretariat*. Sekretariatet har ulike oppgaver, og skal blant annet etablere kriselogg i systemet DSB-CIM hvor all viktig informasjon i forbindelse med hendelsen skal journalføres og dokumenteres. Det fremgår av kommunens beredskapsplan at kriseloggen bør etableres så tidlig som mulig, slik at de første informasjonsbevegelsene under en krise/katastrofe blir dokumentert. Det er beredskapssjefen som tar avgjørelsen om den aktuelle hendelsen skal registreres inn i systemet. Revisjonen har hatt tilgang til DSB-CIM og har gjennomgått dokumentasjonen som foreligger fra flommen. Det første som ble lagt inn her er fra 01.oktober, slik at revisjonen ikke har hatt mulighet til å se hva som eventuelt ble gjort av beredskapsmessige forberedelser før den tid. Beredskapssjefen forteller imidlertid at når det kommer inn varsel fra Fylkesmannen, sender han dette videre til de personer/enheter han anser er aktuelle for varselet. Dette gjør han via mail eller telefon, og han forteller at dette ikke nødvendigvis dokumenteres noe sted. Han informerer de aktuelle om hva det blir varslet om, og at de må vurdere om det bør gjøres beredskapsmessige forberedelser i enheten.

Under selve hendelsen ble det lagt inn flere oppdateringer i DSB-CIM systemet. Dette både med informasjon som ble sendt ut internt i kommunen, men også situasjonsrapporter som ble formidlet til Fylkesmannen om den pågående situasjonen. Videre ble det også avholdt et møte med nøkkelpersonell i kommunen for å løse ulike situasjoner som hadde oppstått som følge av flommen.

Det fremgår av tiltakskortet for ekstremvær/stengte veier at kommunen skal vurdere behovet for bistand fra andre aktører, for eksempel Sivilforsvaret, Røde Kors ol. Beredskapssjefen forteller at de ikke koblet på andre aktører under flommen fordi de ikke opplevde at de hadde behov for ekstra bistand. Han påpeker imidlertid at de har et godt samarbeid med andre aktører og vet at de har en reserveberedskap dersom situasjonen tilsier det.

²⁸ Skadeflom er når det oppstår ødeleggelse på for eksempel jordbruksområder, hus og veier i forbindelse med flom.

Informasjon til innbyggerne

I overordnet beredskapsplan finnes det også en plan for informasjonsberedskap og befolkningsvarsling. Her fremgår det at «kommunen skal ved kriser kunne informere media, egne ansatte og kommunens innbyggere på en effektiv, offensiv og tilfredsstillende måte»²⁹. Det er beredskapssjefen som har rollen som informasjonsleder og som beslutter hvorvidt innbyggerne skal informeres og hva denne informasjonen eventuelt skal inneholde.

Kommunen har ulike kanaler som kan benyttes ved informasjonsformidling; for eksempel via SMS-varsling, kommunens hjemmeside/Facebook-side eller via lokale medier. Beredskapssjefen forteller at kommunen er opptatt av å informere innbyggerne, men at hvilken informasjon som gis vil avhenge av den aktuelle hendelsen/situasjonen. Det vil være en avveining av hva som er nyttig/viktig informasjon for innbyggerne, samtidig som de er opptatt av at de ikke varsler for mye slik at innbyggerne opplever «informasjonstretthet» - og som følge av dette ikke tar varslene fra kommunen på alvor. I tillegg påpekes det også at det er viktig at kommunen ikke bidrar til å skape unødig frykt i lokalbefolkningen.

I forbindelse med flommen ble det varslet om vær-situasjonen på kommunens hjemmeside. I informasjonen fra kommunen ble blant annet innbyggere som bor i flomutsatte områder oppfordret til å gjøre forebyggende tiltak. Revisjonen vil imidlertid påpeke at denne informasjonen først ble publisert 01.oktober, da det var stor flomføring i elva og enkelte områder og veier stod på dette tidspunktet allerede under vann.

Teknisk enhet

Teknisk enhet følger kommunens overordnede beredskapsplan som gir rutiner og ansvarsområder i tilfelle en beredskapssituasjon. I tillegg har teknisk enhet interne rutiner/retningslinjer som de følger dersom de mottar varsel om ekstremvær.

Teknisk sjef opplyser at han mottar varsler fra Fylkesmannen vedrørende værforhold. Når han mottar et slikt varsel er det det fast rutine at leder for driftsoperatørene har en gjennomgang av oppgaver knyttet til forberedelse for å redusere risikoen for skade og uønskede hendelser. Dette vil typisk være sjekk av sluker, kummer, kommunale veier med videre. Kommunen bruker FDVU-systemet Plania hvor det er ulike sjekkpunkter for hva som skal gjennomgås, og hvor hendelser og arbeidsoppdrag loggføres.

Under flommen fulgte teknisk enhet situasjonen tett, og hendelser under og etter flommen ble i det vesentlige håndtert av vaktordningene. I tillegg til å sikre liv og helse, er kommunens ansvar først og fremst å forebygge og forhindre skade på kommunale områder og bygninger. Det presiseres at kommunen ikke har ansvar for private boliger som får vann i kjellere ol., og at kommunen heller ikke har tilstrekkelige ressurser til å skulle bistå med dette.

I kommunen gikk det også flere ras under flommen, disse var av ulik alvorlighetsgrad. Ved noen tilfeller måtte innbyggerne evakueres, og teknisk sjef forteller at kommunen bisto politiet med dette. Innbyggerne ble tatt hånd om og ble tilbudt alternativt over-

²⁹ Songdalen kommune, *Overordnet beredskapsplan*, s. 17. Hentet fra <https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/beredskapsplan/overordnet-beredskapsplan-for-songdalen-kommune-2017.pdf>

nattingssted. Kommunen har ikke egen geologressurs, men sørget for at ekstern geolog ble kontaktet for å undersøke de aktuelle områdene.

Hjemmetjenesten

Hjemmetjenesten skal sikre at kommunens brukere av hjemmetjenester får forsvarlige tjenester selv under ulike type hendelser/kriser. Hjemmetjenesten har som tidligere nevnt utarbeidet en egen beredskapsplan, i tillegg til at enheten har utarbeidet egne tiltakskort - som kommer i tillegg til tiltakskortene som er utarbeidet i tilknytning til kommunens overordnede beredskapsplan.

Enhetsleder for hjemmetjenesten forteller at han mottar informasjon fra beredskapssjefen når Fylkesmannen varsler om ulike forhold. Når enheten mottar slike varsler begynner de umiddelbart å tenke på ulike beredskapsmessige forberedelser. Under flommen i 2017 hadde enhetsleder tett kontakt med beredskapssjefen. Det fremgår av tiltakskortet for ekstremvær/stengte veier, at brukere skal kontaktes for prioritetsavklaring samt at pårørende kan kontaktes ved behov. Enhetsleder hadde under flommen god oversikt over at aktuelle brukere fikk tilstrekkelig hjelp og bistand. Ved et tilfelle måtte hjemmetjenesten bruke båt for å nå frem til en innbygger med pleiebehov, samt at en annen innbygger ble flyttet til en mer tilgjengelig plass. Dette skjedde i samarbeid med vaktordningene på teknisk.

Evaluering

Det fremgår av forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8, at kommunen skal evaluere krisehåndteringen etter uønskede hendelser. Hensikten med evalueringen er å lære av hendelsen og forbedre eventuelle forhold som ikke har fungert godt nok.

I etterkant av flommen hadde kommunen en internevaluering av hendelsen, her deltok blant annet ansatte fra teknisk enhet og helse- og sosialsektoren. Som forbedringspunkter fremkom det at det hadde oppstått situasjoner hvor noen opplevde at det var uklare beslutningslinjer, og det ble påpekt at det var viktig at det ikke var for høy terskel for å sette kriseledelse i kommunen. Beredskapssjefen forteller at de i etterkant av flommen har vært opptatt av å trygge de ansatte på hva de har myndighet til å gjøre i slike situasjoner.

Videre ble det også stilt spørsmål knyttet til kommunens informasjon ut til innbyggerne. I forbindelse med flommen ble det ikke åpnet sentralbord/publikumsskranke slik som de har anledning til etter plan for informasjonsberedskap og befolkningsvarsling. Det fremgår at innbyggerne søkte informasjon under hendelsen, og teknisk enhet opplevde at de fikk mange henvendelser knyttet til situasjonen.

Enhetsleder for hjemmetjenesten forteller at de i tillegg til å delta på evalueringen i kommunen, også hadde en evaluering internt i enheten. De opplevde at de gjorde det beste ut av situasjonen, og er stolt av hvordan de ansatte håndterte hendelsen. I etterkant av flommen har hjemmetjenesten hatt økt fokus på beredskap.

Nedsnødd 2018

Vinteren 2018 kom det mye snø på Sørlandet. I evalueringer i ettertid har blant annet Agder Energi valgt å kalle hendelsen for *Nedsnødd*, og det henvises da til perioden

15.- 31.januar og 08.-19.februar 2018. Revisjonen velger å bruke denne betegnelsen videre når vi omtaler denne hendelsen.

Kombinasjonen av mye snø med samtidig smelting skapte utfordringer for flere kommuner på Sørlandet. Songdalen var en av kommunene som ble hardt rammet under snøfallet; langvarige strømutfall, mobil- og fasttelefon var ute av drift, skole og barnehage nord i kommune måtte holde stengt og det var redusert fremkommelighet.

Kommunen har utarbeidet tiltakskort for bortfall av telekommunikasjon og ekstremvær/stengte veier, som vi vil se nærmere på i forbindelse med håndteringen av *Ned-snødd*. I likhet med forrige hendelse, vil vi først omtale kommunens håndtering på et overordnet nivå, før vi deretter omtaler utvalgte sektorer/enheter.

Overordnet

14. januar 2018 ble kommunen varslet om store nedbørsmengder. Metrologisk institutt (MET) informerte om at det kunne komme opptil 100 mm nedbør i løpet av 15 januar, stedvis som 70-80 mm tung snø. Det ble ikke gitt ekstremværvarsel eller flom/skredvarsel, men det ble presisert at kommunale og regionale aktører måtte være bevisst på fare for strømbrudd på grunn av tung snø på kraftlinjer, overvann/lokal flommer samt vanskelige trafikkforhold.

Kommunen opprettet hendelse i DSB-CIM den 16. januar. I likhet med hendelsen vedrørende flommen, har revisjonen derfor ikke kunnet se hva som eventuelt ble gjort av forberedelser da varselet kom inn. Beredskapssjefen forteller imidlertid at han som normalt ved slike varsler, koblet på rådmannen og vurderte om det var behov for å sette kriseorganisasjon, jf. kommunens overordnede beredskapsplan. I tillegg opplyser han at han videreformidlet informasjonen til relevante enheter i kommunen.

Det ble ikke satt full kriseorganisasjon, men beredskapssjefen sendte den 16. januar mail til kriseledelsen og enhetsledere i kommunen om at det var strømbrudd og utfall av mobilnettet i nordre del av kommunen. Beredskapssjefen hadde i forkant av dette vært kontakt med berørte enheter, og det fremgår av dokumentasjonen i DSB-CIM at både oppvekst, helse og teknisk sektor hadde rapportert om status for sine områder. Videre i perioden 16-18. januar sender beredskapssjefen ytterligere informasjon til lederne i kommunen om status knyttet til strømutfallet.

I tillegg til å få informasjon fra kommunens ledere, fremgår det også at beredskapssjefen var i kontakt med sentrale aktører utenfor kommunen, som for eksempel Agder Energi.

Informasjon til innbyggerne

Ifølge overordnet beredskapsplan skal kommunen varsle innbyggerne på en tilfredsstillende måte. Det ble i forbindelse med snøfallet lagt ut informasjon på kommunens hjemmeside og Facebook-side, i tillegg til at det også ble sendt ut informasjon til lokale medier. Dette ble først gjort da strømbruddet i Finsland var et faktum. Det ble her informert om at skolen/barnehagen var stengt, samt lagt ut linker med dekningskart knyttet til mobilutfallet og informasjon om strømbruddet fra Agder Energi. Videre ble det informert om at hjemmetjenesten var utstyrt med satelittelefoner og at kommunen også har en satelittelefon som innbyggerne kan benytte seg av ved behov.

Nedsnødd varte over en lengre periode. Kommunen la ved senere tilfeller ut varsler om at det var ventet mye regn og snø, og ba innbyggerne om å ta forhåndsregler og være forberedt på at både strøm- og mobilnettet kunne falle ut.

Teknisk enhet

Under nedsnødd ble det innenfor teknisk enhet gjort en rekke tiltak, som for eksempel snørydding av tak for å forhindre skade på bygningskonstruksjon og eventuelt kollaps i takkonstruksjoner. For øvrig opplyser teknisk sjef at det ble foretatt løpende vurderinger av situasjonen.

Hjemmetjenesten

Hjemmetjenesten skal sikre at brukerne av hjemmetjenester blir ivaretatt i forbindelse med svikt i strømforsyningen og tele-/mobilnettet. Hjemmetjenesten har utarbeidet egne tiltakskort som viser hvilke tiltak hjemmetjenesten kan gjøre under disse hendelsene. Det fremgår her at hjemmetjenesten skal vurdere tiltak for å ivareta brukeren i samarbeid med bruker/pårørende, i tillegg til at de også skal tilby alternative tjenester og ekstra tilsyn hvis det er behov for dette. Videre skal hjemmetjenesten ta i bruk satelittelefon dersom dette blir nødvendig.

Enhetsleder forteller at de i hjemmetjenesten har opparbeidet seg god kjennskap til sine pasienter. Dette har blant annet å gjøre med hvordan de har valgt å organisere hjemmetjenesten, og dette bidrar også til å lette arbeidet i en eventuell beredskapssituasjon. I forbindelse med *Nedsnødd* hadde enhetsleder blant annet oversikt over at noen brukere ikke hadde vedfyring, og disse ble da tilbudt overnatting på Songdals-tunet. Samtlige takket nei til dette, men hjemmetjenesten fulgte dem opp med besøk dagen etter. Videre fremgår det at også andre som kjente seg utrygge fikk tilbud om overnatting eller særlig oppfølging. Når det gjelder omsorgsboligene i Kilen har disse vedfyring, og det ble vurdert at disse beboerne klarte seg med normalt tilsyn.

Videre fremgår det at hjemmetjenesten under hendelsen var utstyrt med satelittelefoner. Dette sikret at det var mulig å få kontakt med dag/kvelds- og nattevakt ved behov. Det ble gitt informasjon om dette både til kommunens ledere, i tillegg til at telefonnumrene ble lagt ut på kommunens hjemmeside for brukere og pårørende.

Evaluerings

Kommunene skal etter forskrift om kommunal beredskapsplikt evaluere uønskede hendelser. Songdalen kommune har fylt ut evalueringsskjema som er oversendt Fylkesmannen i forbindelse med *Nedsnødd*. I evalueringen fremgår det hva kommunen gjorde under hendelsen, hvordan det påvirket kommunens tjenester og hvem kommunen hadde kommunikasjon med i løpet av uværet. Videre blir det i evalueringsskjemaet beskrevet ulike tiltak som kommunen vil iverksette som følge av hendelsen.

I tillegg til evalueringsskjemaet, sendte beredskapssjefen en egen e-post vedrørende sårbarhet i e-kom-nettet som følge av de langvarige strømutfallene. Det ble blant annet påpekt at det var nødvendig å gjøre noe med reservebatterikapasiteten på mobilmastene for at kommunen skal kunne ivareta innbyggerne på best mulig måte. Dette ble sendt som et innspill til Fylkesmannen, og de ble bedt om å ta dette videre i dialog med teleleverandørene og nasjonale myndigheter.

Det ble også avholdt et evalueringsmøte i etterkant av *Nedsnødd* med ulike aktører – både interne og eksterne. Det var Fylkesmannen i Agder og Agder-Energi som tok initiativ til dette, og hensikten med møtet var å se nærmere på konsekvensene ved strømutfallet. Videre er det avholdt et oppfølgingsmøtet der man diskuterte hva det er mulig å gjøre i forhold til strømutfall og kommunikasjonsbortfall.

Knud 2018

Den siste hendelsen vi vil omtale er ekstremværet *Knud*. Sør-Norge ble truffet av kraftig vind i september 2018, dette førte til strømstans med påfølgende utfall av e-kom flere steder. Songdalen var en av kommunene i Vest-Agder som ble sterkest berørt av dette.

Kommunen mottok 19. september 2018 varsel fra Fylkesmannen om at det 21. september var ventet lokalt kraftige vindkast opp mot 30-40 m/s. Meteorologisk institutt hadde utstedt farevarsel om svært kraftig vind, oransje nivå. 20. september mottok kommunen ny oppdatering fra Fylkesmannen der det fremgikk følgende:

Fylkesmannen anbefaler kommuner og regionale aktører å vurdere og iverksette risikoreduserende tiltak i god tid før uværet treffer. Framkommeligheten kan bli redusert. Kraft og ekom kan falle ut. Nødstrøm og reservesamband bør kontrolleres og forberedes. Planer og rutiner for ivaretagelse av svake grupper bør gjennomgås. Materiell som kommer ut av kontroll kan utgjøre en fare for liv og helse bør følgelig sikres.

Som ved de tidligere omtalte hendelsene, forteller beredskapssjefen at kommunen foretok nødvendige beredskapsforberedelser i henhold til beredskapsplanen da de mottok varslene. Ved dette tilfellet innebar det blant annet sikring av løse gjenstander i og rundt kommunale bygg.

Kommunen opplevde strømutfall i Finsland ettermiddag/kveld 21. september, med påfølgende utfall av e-kom cirka fire timer senere. Mobildekningen var tilbake på formiddagen dagen etter, mens strømmen kom tilbake etter cirka 25 timer. I løpet av dette døgnet opplevde kommunen også utfall av nødnettet - uten at kommunen hadde blitt varslet om dette. På omsorgsboligen i Kilen var det et branntilløp i en av boligene, og automatisk brannvarsel kom ikke frem til 110-sentralen siden det ikke var dekning. Situasjonen endte godt, men dette kunne fått fatale konsekvenser.

Under *Knud* fremgår det videre at vannforsyningen falt ut i deler av Finsland. Dette håndterte kommunen ved å flytte opp et aggregat. I tråd med tiltakskortet vedrørende svikt i mobil/datakommunikasjon, var hjemmetjenesten igjen utstyrt med satellittelefon for at både ansatte og innbyggere skulle ha mulighet til å komme i kontakt med dem.

Den første registreringen i DSB-CIM systemet var 22. september, da kommunen allerede hadde opplevde strømutfall i nordre del av kommunen.

Informasjon til innbyggerne

Det fremgår av overordnet beredskapsplan at kommunen skal varsle innbyggerne ved ulike hendelser. Det bør gå tydelig frem hva man ønsker å oppnå med informa-

sjonen; dvs. ønsker kommunen at innbyggerne skal foreta seg noe eller ønsker man at de skal forholde seg passive.

Tidlig om morgenen 20.september la kommunen ut informasjon om varselet fra Fylkesmannen/MET på sin hjemmeside. Beredskapssjefen ba innbyggerne om å sikre løse gjenstander og unngå unødig opphold på vindutsatte steder. To dager senere, 22.september, ble det lagt ut ny informasjon om at uværet hadde ført til at Finsland var uten strøm og telefon. Innbyggerne ble da påminnet om kommunens satelittelefon i Finsland som er tilgjengelig for innbyggerne ved behov.

Evaluering

Som ved de tidligere omtalte hendelsene, har kommunen foretatt en evaluering, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8. I evalueringen blir det beskrevet hvordan kommunen opplevde *Knud*. I evalueringen blir det igjen påpekt at Finsland i nordre del av kommunen er særlig utsatt; de er preget av langvarige strømutfall og samtlige basestasjoner har kort batteritid – noe som også medfører utfall av e-kom. Videre fremgår det hvilke tiltak kommunen har iverksatt i etterkant av hendelsen, som blant annet innkjøp av flere powerbanker i hjemmetjenesten samt opprettholde fokuset på å identifisere mulige tiltak for å forebygge e-kom utfall ved lengre strømbrudd i Finsland.

5.2.1 Internkontroll

Det fremgår av kommunelovens § 23 annet ledd at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (internkontroll). Songdalen kommune har utarbeidet et internkontrollsystem for beredskapsarbeidet. Systemet beskriver hvordan kommunen skal jobbe med beredskap, i form av utarbeidelse av analyser, planer og målsettinger, samt øvelser, evaluering og utvikling av beredskapsarbeidet.

Som det fremgår av revisjonens gjennomgang har kommunen evaluert de aktuelle hendelsene og tatt lærdom av disse. I tillegg til å evaluere enkelthendelser, skal kommunen etter internkontrollsystemet også evaluere kommunens beredskapsarbeid på generelt nivå. Lederne skal årlig fylle ut en sjekkliste for egen enhet; denne omhandler blant annet interne forhold som er knyttet til organisering av beredskapsarbeidet, målsettinger, planer, øvelser og eventuelle hendelser som har oppstått i løpet av året. På bakgrunn av sjekklister skal lederne iverksette nødvendige korrigerende tiltak innenfor sitt ansvarsområdet, samtidig som de skal synliggjøre hvis det er behov for andre tiltak som ikke kan løses internt i den enkelte enhet. Revisjonen har sett at sjekklister er fylt ut for de mest sentrale enhetene som vi har sett nærmere på i denne rapporten for årene 2017-2018.

Basert på sjekklister som kommer inn fra de enkelte enhetene foretar rådmannen v/beredskapssjefen en oppsummering av kommunens samlede beredskapsarbeid. Dette gir kommunen god oversikt over hvordan enhetslederne vurderer beredskapen i egen enhet, og gir dem mulighet til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at kommunen når sin målsetting om å ha god beredskap mot alle aktuelle kriser og uønskede hendelser.

5.2.2 Revisjonens vurdering

Agder Kommunerevisjon IKS har sett nærmere på hvordan Songdalen kommune har håndtert ulike hendelser som har oppstått de senere årene. Hendelsene er fra årene 2017 og 2018, og omhandler store nedbørsmengder og kraftig vind.

Songdalen kommunes mål for området samfunnssikkerhet og beredskap er følgende:

Kommunen har god beredskap for å takle uønskede hendelser som truer samfunnssikkerheten³⁰.

Kommunen har utarbeidet ROS-analyse hvor de særlig har sett på utfordringer som er knyttet opp mot viktige samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur. Når en uønsket hendelse oppstår er det viktig at kommunen har evne til å opprettholde egen virksomhet og at tjenesteproduksjonen påvirkes i minst mulig grad. Kommunen har en overordnet beredskapsplan, i tillegg til at det er utarbeidet egne fagplaner innenfor enkelte sektorer. Videre har kommunen utarbeidet tiltakskort for de mest sannsynlig inntreffende hendelsene i kommunen. Revisjonen vil påpeke at vi i denne gjennomgangen ikke har sett nærmere på kvaliteten på nevnte analyser, planer og tiltakskort da dette var forhold som ble undersøkt ved Fylkesmannens tilsyn i 2016. Vi har gjennomgått ulike hendelser som har oppstått de senere årene og sett nærmere på om kommunens håndtering av disse er i tråd med vedtatte planer og retningslinjer/rutiner.

Basert på revisjonens gjennomgang av de tre hendelsene *Flom 2017*, *Nedsnødd 2018* og *Knud 2018*, opplever vi at kommunen har høyt fokus på beredskap og at hendelsene har blitt løst på en god måte av kommunen.

Når kommunen mottar varsler om ulike hendelser/kriser, fremgår det av overordnet beredskapsplan at det skal vurderes om kommunens kriseorganisasjon skal etableres helt eller delvis. Revisjonens gjennomgang viser at det ikke har blitt etablert full kriseorganisasjon ved noen av de omtalte hendelsene. Beredskapssjefen forteller at dette har blitt vurdert i hvert tilfelle, men at det ikke har blitt ansett som nødvendig. Til tross for at kommunen ikke har etablert full kriseorganisasjon, viser revisjonens gjennomgang at beredskapssjefen har hatt god oversikt over situasjonene. De enheter/sektorer som har vært relevante for hendelsen, har vært involvert og informert om nødvendige forhold – samt gjort nødvendige forberedelser og tiltak internt i egen enhet. Revisjonen vil imidlertid påpeke at Songdalen kommune er en relativt liten organisasjon med korte linjer mellom rådmann v/beredskapssjef og kommunalsjef/enhetsledere. Nå som Songdalen kommune skal inngå i en større organisasjon, vil det etter revisjonens vurdering være viktig å opprettholde den tette dialogen og gode koordineringen under slike hendelser, eventuelt sikre at terskelen for å sette kriseorganisasjon ikke er for høy.

Det fremgår av kommunens beredskapsplan at det skal etableres en kriselogg i DSB-CIM så tidlig som mulig: «Føring av kriselogg bør etableres raskt slik at man ikke går

³⁰ Songdalen kommune, *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*, s. 21. Hentet fra Songdalen kommune, *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*, s.5. Hentet fra https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter---medier/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/kommuneplanen/kommuneplan_26-09-12.pdf

glipp av de første informasjonsbevegelsene under en krise/katastrofe»³¹. Revisjonens gjennomgang viser at det har blitt etablert en slik logg for alle de tre hendelsene, men for samtlige hendelser har loggen blitt opprettet når hendelsen allerede er pågående og påvirker kommunen. Vi har forståelse for at ikke alle varsler som kommunen mottar nødvendigvis blir til en «hendelse» som skal registreres i systemet DSB-CIM, men revisjonen mener at det vil være en fordel å rette økt fokus mot dokumentasjon også ved oppstarten av en hendelse. Samtidig vil dette være viktig for at man i ettertid skal kunne spore hva kommunen eventuelt gjorde av beredskapsmessige forberedelser ved den enkelte hendelsen.

Videre fremgår det av beredskapsplanen at kommunen skal informere innbyggerne om aktuelle kriser/hendelser på en tilfredsstillende måte. Det er beredskapssjefen som vurderer når kommunen eventuelt skal informere innbyggerne og hva informasjonen skal inneholde. De må ved hvert enkelt tilfelle vurdere hva som er hensikten med informasjonen: ønsker de at innbyggerne skal foreta seg noe eller ønsker de at innbyggerne skal forholde seg passive. Det er i beredskapsplanen listet opp ulike informasjonskanaler som kommunen kan benytte seg av, revisjonens gjennomgang viser at kommunen hovedsakelig har brukt kommunens hjemmeside, Facebook-side og lokale medier. Ved to av de tre hendelsene har ikke kommunen varslet innbyggerne i forkant av hendelsen, men de har varslet når hendelsene allerede var pågående; det vil si da vannføringen allerede var høy eller da det allerede var strømutfall nord i kommunen. Etter vår vurdering ville det vært en fordel om kommunen varslet innbyggerne i forkant av ulike hendelser - slik at også innbyggerne får anledning til å foreta eventuelle beredskapsmessige forberedelser. Revisjonen har imidlertid forståelse for at dette vil være en avveining fra hendelse til hendelse da man som kommune ikke ønsker å bidra til informasjonstretthet eller skape frykt blant innbyggerne. Samtidig er det ingen indikasjoner på at det vil bli «mindre vær» i fremtiden, og dette medfører også at innbyggerne må gjøre en innsats for å tilpasse seg et endret klima.

Kommunen skal i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8 evaluere håndteringen av uønskede hendelser. Revisjonens gjennomgang viser at kommunen i etterkant av de tre hendelsene har foretatt slike evalueringer. Her fremgår det hvordan hendelsen påvirket kommunen og hva kommunen gjorde av forberedelser og tiltak for å håndtere situasjonen. Videre blir det redegjort for hva kommunen eventuelt vil gjøre av endringer i fremtiden for å løse tilsvarende hendelser på best mulig måte. Slik det fremgår av de gjennomgatte hendelsene, har kommunen særlig hatt utfordringer knyttet til strømutfall og deretter utfall av e-kom. Dette gjelder spesielt for nordre del av kommunen. Selv om revisjonen vurderer at kommunen har klart å håndtere de ulike hendelsene på en god måte og ivarettat innbyggerne, er dette fortsatt et område som er preget av høy risiko som potensielt kan ha fare for liv og helse. Revisjonen er klar over at kommunen ikke kan løse disse utfordringene på egenhånd, og vi opplever at kommunen har vært en aktiv pådriver for å forsøke å finne gode løsninger på disse problemstillingene. Det er viktig at man opprettholder dette fokuset selv når Songdalen blir en del av Nye Kristiansand kommune.

I tillegg til at kommunen har evaluert sin håndtering av de aktuelle hendelsene, har de et internkontrollsystem knyttet til beredskapsarbeidet. Her fremgår det at kommu-

³¹ Songdalen kommune, *Overordnet beredskapsplan*, s. 11. Hentet fra <https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter---medier/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/beredskapsplan/3.7.18-overordnet-beredskapsplan-for-songdalen-kommune-2017---uten-lenker.pdf>

nen også skal evaluere beredskapsarbeidet på et mer generelt nivå. Enhetsledere skal hvert år rapportere på status på beredskapsarbeidet i egen enhet. Etter revisjonens vurdering bidrar dette til økt bevissthet rundt beredskapsarbeidet i kommunen, samtidig som det sikrer at det iverksettes nødvendige tiltak for at kommunen har tilstrekkelig og god beredskap.

5.3 Klimatilpasning

I det følgende ser vi nærmere på problemstilling 3:

I hvilken grad tilpasser kommunen beredskapsarbeidet ut fra prognoser om klimaendringer?

Hendelsene som er omtalt under problemstilling 2 kan sees i sammenheng med fremtidig klimautvikling:

Varmere-villere-våtere innebærer at nedbør og ekstreme værforhold vil opptre mer intenst enn tidligere. Ras og skred vil oppstå på tider og steder som man ikke tidligere så for seg, elver vil flomme oftere over, lengre tørkeperioder kan gi flere skogbranner osv.³²

Norske kommuner må tilpasse seg til disse endringene. Klimatilpasning handler om å forsøke å begrense eller unngå uheldige konsekvenser av klimaendringer, samt forsøke å dra nytte av eventuelle fordeler³³. I det følgende ser vi nærmere på hvordan Songdalen kommune arbeider for å tilpasse seg endringer i klimaet.

Klimatilpasningsarbeid i Songdalen kommune

Det er utarbeidet en *klimatilpasningsstrategi* for Nye Kristiansand kommune. I forkant av arbeidet med denne strategien, ble det eksisterende klimatilpasningsarbeidet i de tre kommunene kartlagt. I kartleggingen ble følgende undersøkt **1)** hvilken kunnskap kommunene har og bruker om konsekvensene av klimaendringer, **2)** hvordan kommunene arbeider med klimatilpasning og **3)** hvilke mangler det er ved kunnskapsgrunnlaget og klimatilpasningsarbeidet³⁴. Revisjonen vil redegjøre for det som fremkommer av denne kartleggingen for Songdalen kommune.

- Det fremgår at den største klimautfordringen i Songdalen er knyttet til Songdalselva. Kartleggingen viser at kommunen har god kjennskap til kartverktøy, veiledere og framskrivninger fra NVE for flom og skred. Videre har kommunen også kjennskap til kartlegginger fra NGU (Norges geologiske undersøkelse).
- Kommune har imidlertid ikke noen egne klimatilpasningsstrategier – eller tiltak. Vurderinger knyttet til fremtidige klimaendringer foretas likevel i planleggingen; kommunen stiller for eksempel krav til risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplaner,

³² Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, *ROS Agder*, s.7. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-agder/dokument-agder/samfunnssikkerhet-og-beredskap/ros-agder/2017-02-01-ros-agder.pdf>

³³ Miljødirektoratet, *Klimatilpasning*, hentet fra <https://www.klimatilpasning.no/kommuneplanlegging/>

³⁴ Kristiansand kommune, *Klimatilpasningsstrategi*, s 7. Hentet fra https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/2019_sterkere-sammen/klimatilpasningsstrategi-i-nye-kristiansand.pdf

krav til byggehøyde over flomgrensen og krav om utredning om ras- og flomfare ved utbygging³⁵.

- Kartleggingen viser videre at kunnskap utover det overnevnte, anses som mer mangelfull. Det nevnes blant annet at kommunen mangler oversikt over mindre vassdrag og dammer, det er mindre kunnskap om problematikken knyttet til overvann og kommunen kunne hatt mer oppdatert informasjon om vann- og avløpsnett. Videre påpekes det at kommunen har mindre kunnskap om utfordringer knyttet til snø, vind og tørke – men at dette må sees i sammenheng med at det generelle kunnskapsnivået i landet har vært noe begrenset for disse områdene³⁶.

Den samlede kartleggingen for de tre kommunene viser at det foreligger en viss kunnskapsmangel knyttet til klimatilpasning, og det blir foreslått ulike tiltak for å imøtekomme disse. For Songdalens del blir det særlig fremhevet som viktig å øke kunnskapsnivået, samt sikre at kunnskap og relevante verktøy blir delt internt i organisasjonen.

Klimatilpasningsstrategi

For den nye kommunen har det som nevnt blitt utarbeidet en klimatilpasningsstrategi som er vedtatt i de tre by- og kommunestyrene. Songdalen kommune v/beredskapssjefen har vært delaktig i dette arbeidet, og vi vil omtale hovedtrekkene ved denne strategien:

Nye Kristiansands overordnede klimatilpasningsmål lyder som følger:

Kristiansand kommune skal være forberedt og tilpasset for å begrense negative konsekvenser som følge av klimaendringene³⁷.

Denne målsettingen viser til at kommunen både må forberede seg på hendelser som følge av klimaendringer, men at de også må jobbe mer langsiktig for å tilpasse seg klimaendringer. For å nå dette målet, er det utarbeidet fem strategier:

Strategi 1 – Kunnskapsgrunnlag

Kommunen skal tilegne seg relevant kunnskap, og forvalte, tilgjengeliggjøre og formidle kunnskapen på tvers av sektorer i kommunen og utad.

En forutsetning for et godt klimatilpasningsarbeid er tilstrekkelig kunnskap om klimaendringer samt hvilke konsekvenser dette kan få for kommunen. Dette er et kontinuerlig arbeid, og kommunen skal ha fokus på at kunnskapen spres og tas i bruk i organisasjonen.

Strategi 2 – Innbyggerdialog

Kommunens klimatilpasningsarbeid skal preges av god innbyggerdialog.

³⁵ Kristiansand kommune, *Klimatilpasningsstrategi*, s.7, hentet fra https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/2019_sterkere-sammen/klimatilpasningsstrategi-i-nye-kristiansand.pdf

³⁶ Menon Economics, *Kartlegging av kunnskapsgrunnlaget relatert til klimatilpasning; Et grunnlag for arbeidet med klimatilpasningsstrategi i Nye Kristiansand kommune*, hentet fra <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/songdalen/Meetings/Details/301394?agendaItemId=203933>

³⁷ Kristiansand kommune, *Klimatilpasningsstrategi*, s. 9. Hentet fra https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/2019_sterkere-sammen/klimatilpasningsstrategi-i-nye-kristiansand.pdf

Innbyggerdialog vil være en viktig del av kommunens klimatilpasningsarbeid. Kommunen skal informere innbyggerne, samtidig som det legges til rette for at innbyggerne skal ha mulighet til å komme med innspill til kommunen.

Strategi 3 – Planer og virksomhet

Klimatilpasning skal integreres i kommunens planer og virksomhet.

Kommunens arbeid med klimatilpasning må forankres i relevante styringsdokumenter og planer. I tillegg er det viktig at det etableres arenaer der det kan samarbeides på tvers av de kommunale enhetene.

Strategi 4 – Samarbeid med offentlig og private aktører

Kommunen skal være en pådriver for et tett og godt samarbeid med relevante offentlige og private aktører.

Kommunen møter ikke klimaendringene alene. For å få til god klimatilpasning bør kommunen søke samarbeid med andre kommunale, fylkeskommunale og statlige virksomheter. I tillegg vil også private aktører, som for eksempel lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner, kunne være sentrale i klimatilpasningsarbeidet.

Strategi 5 – Samfunnsøkonomi

Klimatilpasningsarbeidet i kommunen skal legge samfunnsøkonomiske prinsipper til grunn.

Det fremgår av den siste strategien at det er viktig at kommunens beslutninger vedrørende klimatilpasning er velbegrunnede og gjennomtenkte. Dette innebærer at kommunen må sørge for god forståelse av problemet, de må undersøke ulike mulige løsninger samt vurdere nytten opp mot kostnadene.

Som en oppfølging av strategiarbeidet skal Kristiansand kommune lage en handlingsplan som konkretiserer hvordan kommunen skal jobbe med klimatilpasning³⁸.

ROS-analyse for Nye Kristiansand kommune

I tillegg til klimatilpasningsstrategien for Nye Kristiansand, har det også blitt utarbeidet en helhetlig ROS-analyse for den nye kommunen. Denne er vedtatt av de tre by- og kommunestyrene.

Det fremgår av analysen at en av de største utfordringene er endringene i klimaet og konsekvensene dette medfører. Så langt har kommunene opplevd hyppigere og kraftigere ekstremvær, og slike hendelser har blant annet vist at samfunnet er sårbart ved utfall av kritisk infrastruktur. Kommunen digitaliserer stadig flere tjenester og er derfor i økende grad avhengig av tilgjengelig kraft og e-kom for å kunne levere tilfredsstillende tjenester. Videre fremgår det også at det blir viktigere å ta inn samfunnssikkerhet og beredskap i plan- og byggesaker³⁹.

³⁸ Kristiansand kommune, Klimatilpasningsstrategi, s.6, hentet fra https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/2019_sterkere-sammen/klimatilpasningsstrategi-i-nye-kristiansand.pdf

³⁹ Kristiansand kommune, *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Kristiansand 2020*, hentet fra https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/2019_sterkere-sammen/helhetlig-ros-analyse-nye-kristiansand.pdf

Analysen viser at det allerede har blitt iverksatt flere risikoreduserende tiltak, men det blir likevel foreslått flere tiltak som vil følges opp av den nye kommunen.

5.3.1 Revisjonens vurdering

Agder Kommunerevisjon IKS har sett nærmere på hvordan Songdalen kommune arbeider med klimatilpasning. Sivilbeskyttelsesloven og plan- og bygningsloven gir rammer for arbeidet med klimatilpasning og samfunnssikkerhet. God og helhetlig planlegging som tar hensyn til dagens og fremtidens klimaendringer, står sentralt for å kunne oppnå et klimatilpasset samfunn.

I forbindelse med opprettelsen av Nye Kristiansand kommune, har det blitt foretatt en kartlegging av hvordan de tre kommunene har arbeidet med klimatilpasning. Det fremgår at Songdalens største klimautfordring er knyttet til Songdalselva, og gjennomgangen viser at kommunen har god kjennskap til kartverktøy, veiledere og framskrivninger for flom og skred. Utredningen viser videre at kommunen har tatt høyde for fremtidige klimaendringer i planleggingen, for eksempel ved at det stilles krav til risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplaner, krav til byggehøyde over flomgrensen og krav om utredning om ras- og flomfare ved utbygging. Imidlertid fremgår det at kommunen ikke har noen egne målsettinger eller tiltak knyttet til klimatilpasning, og det vises samtidig til at kommunen på visse områder har kunnskapsmangler⁴⁰ knyttet til klimatilpasning.

Revisjonen vurderer at Songdalen kommune bør rette økt fokus mot klimatilpasning. Det er allerede utarbeidet en klimatilpasningsstrategi for Nye Kristiansand kommune der det skisseres hvordan kommunen vil arbeide med klimatilpasning i fremtiden, dette anser revisjonen som positivt.

⁴⁰ Det nevnes blant annet at kommunen mangler oversikt over mindre vassdrag og dammer, det er mindre kunnskap om problematikken knyttet til overvann og kommunen kunne hatt mer oppdatert informasjon om vann- og avløpsnett. Videre påpekes det at kommunen har mindre kunnskap om utfordringer knyttet til snø, vind og tørke.

6. KONKLUSJON

Agder Kommunerevisjon IKS har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøkt beredskapsarbeidet i Songdalen kommune. I dette kapitlet tar vi for oss undersøkelsens hovedfunn og konkluderer på rapportens tre problemstillinger.

1) I hvilken grad har merknader som påpekt av Fylkesmannen blitt fulgt opp av kommunen?

I slutten av 2016 førte Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder tilsyn med beredskapsplanleggingen i Songdalen kommune. Fylkesmannen beskriver i tilsynsrapporten at de opplever at beredskapsbevisstheten i kommunen er svært høy, og konkluderer med at beredskapsplikten er ivaretatt i henhold til bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Tilsynet avdekket med andre ord ikke avvik fra lov eller forskrift, men det ble gitt fire *merknader*. En merknad er ikke i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov, men er forhold der Fylkesmannen mener det foreligger forbedringspotensial. Det er således ikke et krav om at kommunen må følge opp disse merknadene.

Revisjonen har undersøkt hvordan kommunen har fulgt opp merknadene fra Fylkesmannen; vi har gjennomgått dokumentene som Fylkesmannen hadde tilgjengelig ved sitt tilsyn og sett nærmere på dokumenter som har blitt revidert/utarbeidet i etterkant av tilsynet. Gjennomgangen viser at Songdalen kommune har fulgt opp og gjort endringer for én av de fire merknadene. Det opplyses at kommunen ønsket å revidere ROS-analysen og la denne legge grunnlaget for oppfølgingen av de tre øvrige merknadene. Kommunen skulle etter planen ha revidert ROS - analysen i 2017, men som følge av kommunesammenslåingen fikk kommunen utsettelse for å i stedet utarbeide en felles ROS-analyse for Nye Kristiansand kommune. Felles ROS-analyse er vedtatt av de tre kommunene, og det er også utarbeidet en felles overordnet beredskapsplan gjeldende for den nye kommunen fra 1.1.2020. Fylkesmannens merknader har blitt vurdert i denne forbindelse.

2) I hvilken grad har hendelser i 2017- 2018 blitt håndtert i tråd med interne planer og retningslinjer/rutiner?

Songdalen kommune har målsetting om å ha god beredskap for å takle uønskede hendelser som truer samfunnssikkerheten⁴¹. Når en uønsket hendelse oppstår er det viktig at kommunen har evne til å opprettholde sin virksomhet og at kommunens tjenesteproduksjon påvirkes i minst mulig grad. Under problemstilling to har vi sett nærmere på ulike hendelser som de senere årene har utfordret den kommunale beredskapen; *Flom 2017, Nedsnødd 2018 og Knud 2018*.

Kommunen har utarbeidet overordnet ROS-analyse og overordnet beredskapsplan, samt egne fagplaner innenfor ulike områder. Videre har kommunen utarbeidet tiltakskort for de mest sannsynlig inntreffende hendelsene i kommunen. Revisjonen vil påpeke at vi i denne gjennomgangen ikke har sett nærmere på kvaliteten på nevnte analyser, planer og tiltakskort da dette var forhold som ble undersøkt ved Fylkes-

⁴¹ Songdalen kommune, *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*, s. 21. Hentet fra Songdalen kommune, *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*, s.5. Hentet fra https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter---medier/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/kommuneplanen/kommuneplan_26-09-12.pdf

mannens tilsyn i 2016. Vi har derimot undersøkt om hendelser som har oppstått de senere årene har blitt håndtert i tråd med vedtatte planer og retningslinjer/rutiner.

Basert på revisjonens gjennomgang av de tre hendelsene *Flom 2017*, *Nedsnødd 2018* og *Knud 2018*, opplever vi at kommunen har høyt fokus på beredskap og at hendelsene har blitt løst på en god måte av kommunen. Det har ikke blitt etablert full kriseorganisasjon ved noen av hendelsene, men revisjonens gjennomgang viser likevel at kommunen har hatt god oversikt over situasjonene. Relevante enheter/sektorer har vært involvert og informert om nødvendige forhold – samtidig som det er gjort nødvendige forberedelser og tiltak internt i enhetene. Revisjonen vil imidlertid påpeke at Songdalen kommune er en relativt liten organisasjon med korte linjer mellom rådmann v/beredskapssjef og kommunalsjefer/enhetsledere. Nå som Songdalen kommune skal inngå i en større organisasjon, vil det etter revisjonens vurdering være viktig å opprettholde den tette dialogen og gode koordineringen under slike hendelser, eller eventuelt påse at terskelen for å sette kriseorganisasjon ikke er for høy.

Videre viser gjennomgangen at kommunen har evaluert alle hendelsene, jf. forskrift kommunal beredskapsplikt § 8. I evalueringene blir det blant annet redegjort for hva kommunen eventuelt vil gjøre av endringer for å kunne håndtere tilsvarende situasjoner på best mulig måte i fremtiden. I tillegg har kommunen utarbeidet et internkontrollsystem for beredskapsarbeidet som etter revisjonens vurdering bidrar til å sikre at det iverksettes nødvendige tiltak for at kommunen skal ha tilstrekkelig og god beredskap.

Av de gjennomgåtte hendelsene fremgår det at kommunen særlig har hatt utfordringer knyttet til strømutfall og deretter kommunikasjonsbortfall. Dette gjelder spesielt i nordre del av kommunen. Selv om revisjonen vurderer at kommunen har klart å håndtere de ulike hendelsene på en god måte og ivaretatt innbyggerne, er dette fortsatt et område som er preget av høy risiko og som potensielt kan medføre fare for liv og helse. Vi opplever at kommunen har vært en aktiv pådriver for å finne gode løsninger på disse problemstillingene, og dette fokuset bør opprettholdes selv når Songdalen blir en del av Nye Kristiansand kommune.

Til tross for at revisjonen vurderer at kommunen har håndtert de ulike hendelsene på en god måte, har vi ved vår gjennomgang funnet noen mulige forbedringspunkter knyttet til kommunens beredskapshåndtering. Dette knytter seg til etableringen av kriselogg og informasjon til innbyggerne:

- Det fremgår av kommunens beredskapsplan at det skal etableres en kriselogg i DSB-CIM så tidlig som mulig. Revisjonens gjennomgang viser at det har blitt etablert en slik logg for alle hendelsene, men for samtlige hendelser har loggen blitt opprettet når hendelsen allerede er pågående og påvirker kommunen. Revisjonen vurderer at det vil være en fordel at kommunen retter økt fokus mot dokumentasjon også ved oppstarten av en hendelse. Dette vil også være viktig for at man i ettertid skal kunne spore hva kommunen eventuelt gjorde av beredskapsmessige forberedelser i den enkelte hendelsen.
- Videre fremgår det av beredskapsplanen at kommunen skal informere innbyggerne om aktuelle kriser/hendelser på en tilfredsstillende måte. Ved to av de tre hendelsene har ikke kommunen varslet innbyggerne i forkant av hendelsen, men in-

formert når hendelsen allerede var pågående. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere å varsle innbyggerne i forkant av ulike hendelser - slik at også innbyggerne får anledning til å foreta eventuelle beredskapsmessige forberedelser.

3) I hvilken grad tilpasser kommunen beredskapsarbeidet ut fra prognoser om klimaendringer?

Norske kommuner må forberede seg klimaendringer, og vi har i rapportens siste problemstilling sett nærmere på hvordan Songdalen kommune har arbeidet med klimatilpasning.

Revisjonens gjennomgang viser at Songdalen kommune til en viss grad har tatt høyde for de utfordringer som klimaendringer gir nå og i fremtiden. I forbindelse med opprettelsen av Nye Kristiansand kommune har det blitt foretatt en kartlegging av hvordan de tre kommunene har arbeidet med klimatilpasning. Det fremgår at Songdalens største klimautfordring er knyttet til Songdalselva, og gjennomgangen viser at kommunen har god kjennskap til kartverktøy, veiledere og framskrivninger for flom og skred. Utredningen viser videre at kommunen har tatt høyde for fremtidige klimaendringer i planleggingen; for eksempel ved at det stilles krav til risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplaner, krav til byggehøyde over flomgrensen og krav om utredning om ras- og flomfare ved utbygging. Imidlertid fremgår det at kommunen ikke har noen egne målsettinger eller tiltak knyttet til klimatilpasning, og det vises samtidig til at kommunen på visse områder har kunnskapsmangler knyttet til klimatilpasning. Det nevnes blant annet at kommunen mangler oversikt over mindre vassdrag og dammer, det er mindre kunnskap om problematikken knyttet til overvann og kommunen kunne hatt mer oppdatert informasjon om vann- og avløpsnett. Videre påpekes det at kommunen har mindre kunnskap om utfordringer knyttet til snø, vind og tørke.

Revisjonen vurderer at kommunen bør rette økt fokus mot klimatilpasning. Det er allerede utarbeidet en klimatilpasningsstrategi for Nye Kristiansand der det skisseres hvordan kommunen vil arbeide med klimatilpasning i fremtiden, dette anser revisjonen som positivt. Det er viktig at denne følges opp og at det iverksettes konkrete tiltak for å sikre at kunnskapsmanglene som finnes i kommunen blir utbedret.

7. ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger for kommunens videre arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap:

- Revisjonen anbefaler at kommunen fortsetter å være en aktiv pådriver for å finne gode løsninger på utfordringene knyttet til utfall av kraft og e-kom.
- Revisjonen anbefaler at kommunen oppretter kriselogg på tidligst mulig tidspunkt, dette for å sikre dokumentasjon også ved oppstarten av en hendelse.
- Revisjonen anbefaler at kommunen gir innbyggerne varsel om uønskede hendelser på tidligst mulig tidspunkt, primært i forkant av en hendelse - slik at også innbyggerne får anledning til å foreta eventuelle beredskapsmessige forberedelser.
- Revisjonen anbefaler at kommunen retter økt fokus mot klimatilpasning, og utarbeider konkrete målsettinger og tiltak for arbeidet med klimatilpasning.

8. HØRINGSUTTALELSE

Rapporten har blitt sendt på høring til Songdalen kommune. Vedlagt følger kommunens høringsuttalelse:

Songdalen kommune
Rådmannens stab



Agder Kommunerevisjon
Postboks 417 Lund
4604 KRISTIANSAND S

Vår ref.:
19/01331-3
(Bes oppgitt ved henvendelse)

Deres ref.:

Dato:
Songdalen, 22.11.2019

Høring - Forvaltningsrapport samfunnssikkerhet og beredskap i Songdalen kommune

Viser til revisjonenes rapport mottatt som vedlegg til epost av 15.11.2019.
Det vises også til referat fra møte mellom revisjonen og beredskapssjefen den 17.06.2019.

Vi har studert forvaltningsrapporten med interesse. Den gir en beskrivelse av området samfunnssikkerhet og beredskap som samsvarer godt med kommunens egen vurdering, og vil derfor kun komme med følgende tilleggskommentarer knyttet til de anbefalinger kommunerevisjonen gir i rapportens pkt. 7.

Til første kulepunkt:

Songdalen kommune har deltatt aktivt i «KEIV-prosjektet», et evalueringsprosjekt i regi av fylkeskommunen. Dette er et samarbeidsprosjekt med formål å skape robusthet i kraft, ekom, informasjon og velferdsteknologi på Agder med bakgrunn i erfaring fra uønskede de senere års hendelser.

Dette har resultert i kommunens deltakelse et pilotprosjekt knyttet til EKOM i Agder, med en spesiell løsning for reservestrom til basestasjoner og transmisjonspunkter for mobil og datatrafikk. Dersom prosjektet viser seg som vellykket, er meningen å bruke løsningene over hele landet.

Til andre kulepunkt:

Kommunen ser viktigheten av at man ved situasjonen som lett kan skalere, kan være enda tidligere ute med å opprette kriselogg.

Til tredje kulepunkt:

Kommunen forutsetter tidlig og aktiv bruke varsling av befolkningen ved eks. ekstremvær med potensielle følgeskader. Slik varsling skal skje via sosiale medier, bruk av SMS og evt. NRK.

Til fjerde kulepunkt:

Klimatilpasninger vies stor oppmerksomhet lokalt. Kommunen har utarbeidet handlingsplaner til klimatilpasningsstrategien som skal implementeres i Nye Kristiansand.

Med hilsen

Kjell Sverre Langenes
beredskapssjef

Anders Andersen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og gyldig uten underskrift

Postadresse
Songdalen kommune

Rådmannens stab
Postboks 53
4685 NODELAND

Besøksadresse
Songdalsvegen 53

Vår sakbehandler
Anders Andersen
Telefon
+47 38 18 33 33

E-postadresse
postmottak@songdalen.kommune.no

Webadresse
<http://www.songdalen.kommune.no>
Foretaksregisteret
NO 938091900

9. LITTERATURLISTE

Byggteknisk forskrift (TEK17). *Veiledning om tekniske krav til byggverk*. Hentet fra <https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2015). *Klimahjelperen; En veileder i hvordan ivareta samfunnssikkerhet og klimatilpasning i planlegging etter plan- og bygningsloven*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/klimahjelperen.pdf>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veiledning-til-forskrift/veiledning-forskrift-kommunal-beredskapsplikt/#forord-innledning-og-definisjoner>

Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov og helsemessig og sosial beredskap av 23. juli 2001. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2001-07-23-881>

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2017). *ROS Agder; per 01.02.2017*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-aust--og-vest-agder/dokument-fmav/samfunnssikkerhet-og-beredskap/ros-agder/2017-02-01-ros-agder.pdf>

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2016). *Rapport fra tilsyn med beredskapsplanlegging i Songdalen kommune*. Hentet fra <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Vest-Agder/2016/Songdalen-kommune-beredskapsplanlegging-2016/>

Helseberedskapsloven. *Lov om helsemessig og sosial beredskap* av 23.juni 2000 nr.56. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-06-23-56>

Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25. september 1992 nr. 107. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

KS. *Rådmannens internkontroll; Hvordan få orden i eget hus?*. Hentet fra http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/radmannelns_internkontroll_trykk.pdf

Kristiansand kommune. *Klimatilpasningsstrategi*. Hentet fra https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/2019_sterkere-sammen/klimatilpasningsstrategi-i-nye-kristiansand.pdf

Kristiansand kommune, *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Kristiansand 2020*, hentet fra https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/2019_sterkere-sammen/helhetlig-ros-analyse-nye-kristiansand.pdf

Menon Economics (2019). *Kartlegging av kunnskapsgrunnlaget relatert til klimatilpasning; Et grunnlag for arbeidet med klimatilpasningsstrategi i Nye Kristiansand kommune*, hentet fra <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/songdalen/Meetings/Details/301394?agendaltemId=203933>

Norges Kommunerevisorforbund (2016). *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

NVE (2017). *Flommen på Sørlandet 30.9 – 3.10.2017, med oppsummering av flommen 22. – 24.10.2017*. Hentet fra http://publikasjoner.nve.no/rapport/2017/rapport2017_80.pdf

Ot.prp nr.32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(plandelen)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>

Plan og bygningsloven. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* av 27. juni 2008. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Sivilbeskyttelsesloven. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* av 25. juni 2010. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>

Songdalen kommune (2018). *Overordnet beredskapsplan for Songdalen kommune. Versjon 12. Oppdatert 20.04.2018*. Hentet fra <https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/beredskapsplan/overordnet-beredskapsplan-for-songdalen-kommune-2017.pdf>

Songdalen kommune (2017). *Internkontroll. Kvalitetssikringssystem for beredskapsarbeidet*

Songdalen kommune (2014). *Risiko – og sårbarhetsanalyse i Songdalen kommune 2014, oppdatert 2016*.

Songdalen kommune (2012). *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2024*. Hentet fra https://www.songdalen.kommune.no/globalassets/dokumenter---medier/administrasjon/planer-retningslinjer-mm/kommuneplanen/kommuneplan_26-09-12.pdf