



HORTEN KOMMUNE

Generell beredskapsplan

Versjon 3.1

Januar 2015

Generell beredskapsplan for Horten kommune angir hovedprinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Videre gis det en overordnet fremstilling av hvilke krav og forventninger som stilles til dette arbeidet. Planen bygger i det alt overveiende på den dokumentasjon som er angitt i kap. 9, og er førende for alt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i Horten kommune.

Innholdsfortegnelse:

- | | |
|--|--------|
| 1. BAKGRUNN OG HENSIKT | side 2 |
| 2. KRAV OG FORVENTNINGER TIL KOMMUNENS BEREDSKAP SARBEID | side 2 |
| 3. MÅLSETTINGER FOR BEREDSKAP SARBEIDET I HORTEN KOMMUNE | side 3 |
| 4. ORGANISERING AV BEREDSKAP SARBEIDET I HORTEN KOMMUNE | side 4 |
| 5. ANSVAR SFORDELING | side 5 |
| 6. STRATEGISKE HOVEDOMRÅDER FOR BEREDSKAP SARBEIDET I HORTEN KOMMUNE | side 7 |
| 7. INTERKOMMUNALT SAMARBEID | side 9 |

1. BAKGRUNN OG HENSIKT

Deler av det sivile samfunnet har i de senere år vært utsatt for uønskede hendelser som har medført til dels meget store konsekvenser, både menneskelig og materielt. Dette har medført et forsterket fokus på fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap, både på nasjonalt og lokalt nivå. Målsettingen er at sikkerheten i samfunnet skal styrkes slik at befolkningen opplever hverdagen som trygg.

Kravet til kommunene er at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ivaretas på en slik måte at man kommer i forkant av de utfordringer som kan ramme lokalsamfunnet, og sikrer en gjennomgående beredskap mot et bredt spekter av farer og ulykker. Hensikten er at samfunnet i utgangspunktet settes i stand til å møte enhver trussel, og håndtere enhver situasjon.

Generell beredskapsplan for Horten kommune er en overordnet og koordinerende plan for alt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, i det etterfølgende betegnet som beredskapsarbeidet.

Planen tydeliggjør kommunens strategier innen beredskapsfeltet, og gir de nødvendige forankring og føringer til enhetenes/seksjonenes egne beredskapsplaner. Gjennom dette skal planen bidra til å sikre forsvarlig håndtering av akutte og ekstraordinære situasjoner innen kommunens ansvarsområde. Versjon 3.1 er en oppdatering av versjon 3.0.

2. KRAV OG FORVENTNINGER TIL KOMMUNENS BEREDSKAPSARBEID

For at samfunnet skal ha en tilfredsstillende sivil beredskap i forhold til krise og katastrofe, stilles det krav til nødvendige beredskapsforberedelser på alle nivåer i forvaltningen. Av dette følger at den enkelte kommune må planlegge for å håndtere ekstraordinære situasjoner innen eget ansvarsområde. Det vises her til St. meld. nr. 37 (2004-2005), hvor det angis at *"En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap, ---"*.

Kommunen stilles overfor krav til sikkerhet og beredskap innen en rekke ulike områder. Dette arbeidet reguleres for en stor del av sektorlover, forskrifter osv. hvorav de viktigste er angitt i planens kap. 9. De overordnede føringer kommer imidlertid til uttrykk i sivilbeskyttelsesloven, hvor det tydeliggjøres krav til så vel ROS-analyser som beredskapsplaner.

Videre har kommunen, i henhold til Plan- og bygningsloven, et særskilt ansvar innen arealforvaltningen. Samfunnssikkerhet, folkehelse og miljø er blant de hensyn som

fremheves i denne loven, som har en egen bestemmelse om hensynet til samfunnssikkerhet, og Fylkesmannens innsigelsesrett i plansaker. Dette bidrar til å sette temaet på dagsordenen i enhver kommunal plansammenheng.

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede situasjoner, samt stille tilgjengelige ressurser til rådighet for å minimere konsekvensene av en eventuell fremtidig hendelse. Landets kommuner har et totalansvar for innbyggernes trygghet og velferd uansett situasjon, og representerer således nasjonalstatens største beredskapsorganisasjon innen den sivile beredskap.

Med sivil beredskap menes det gjennomgående plan- og utviklingsarbeidet som skal utføres løpende, og som skal sikre at fredstidssamfunnet fremstår som mer robust og forberedt på å motstå en krise. Målsettingen er følgelig å sikre trygge lokalsamfunn. En rekke samfunnsfunksjoner er avhengige av komplekse tekniske systemer som lett kan skades ved så vel naturlige hendelser, som menneskelige handlinger.

Stadig økende krav til effektiv og rasjonell drift innen kommunal sektor, medfører omstrukturering innen så vel offentlig som privat sektor. Dette tilsier at det vil være nødvendig at også denne utviklingen vurderes i forhold til beskyttelse av liv og helse, miljø, materielle og kulturelle verdier, samt kommunens generelle omdømme. På samme måte kan større ulykker, miljøkatastrofer, terrorisme, naturkatastrofer og kraftig tilstrømning av flyktninger påvirke liv, helse og velferd.

NOU 2006:6 angir bl.a. følgende oppgaver som kommunen må være forberedt på å løse i en krisesituasjon:

- Ta hånd om skadete personer
- Yte bistand ved evakuering
- Innkvartering og forpleining
- Forsyningsstøtte til redningspersonell
- Informasjon til pårørende, befolkning og media
- Sikre helsemessig trygge næringsmidler inkl. drikkevann
- Sikre nødvendig nødstrøm ved strømstans
- Gjennomføre regulerings- og rasjoneringsiltak
- Rette opp skader på egne anlegg
- Rydde et skadested, og yte innsats for å beskytte miljøet
- Verne kulturelle verdier

Kommunen har også et løpende ansvar for å forebygge at det oppstår situasjoner som krever slik innsats.

3. MÅLSETTINGER FOR BEREDSKAPSARBEIDET I HORTEN KOMMUNE

Ved revisjonen av Generell beredskapsplan i 2008, valgte man å videreføre de valgte målsettinger. En gjennomgang viser at disse fortsatt er dekkende for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

- I. Horten kommune skal fremstå som en robust kommune med fokus på samfunnssikkerhet og lav sårbarhet.

Dette skal oppnås gjennom et målrettet arbeid med fokus på å forebygge uønskede hendelser, unngå at det etableres risiki, samt redusere skadevirkningene dersom uønskede hendelser inntreffer.

- II. Dimensjonen samfunnssikkerhet skal være tydelig i all kommunal planlegging.

Dette innebærer at det i alle planer skal være et element som vurderer relevante problemstillinger i forhold til samfunnssikkerheten, og slik bidra til en reduksjon av kommunens risiko og sårbarhet.

- III. Det løpende beredskapsarbeidet skal sikre at det kommunale tjenestetilbudet er velfungerende, både hva gjelder kvalitet og kvantitet, ved en eventuell krise.

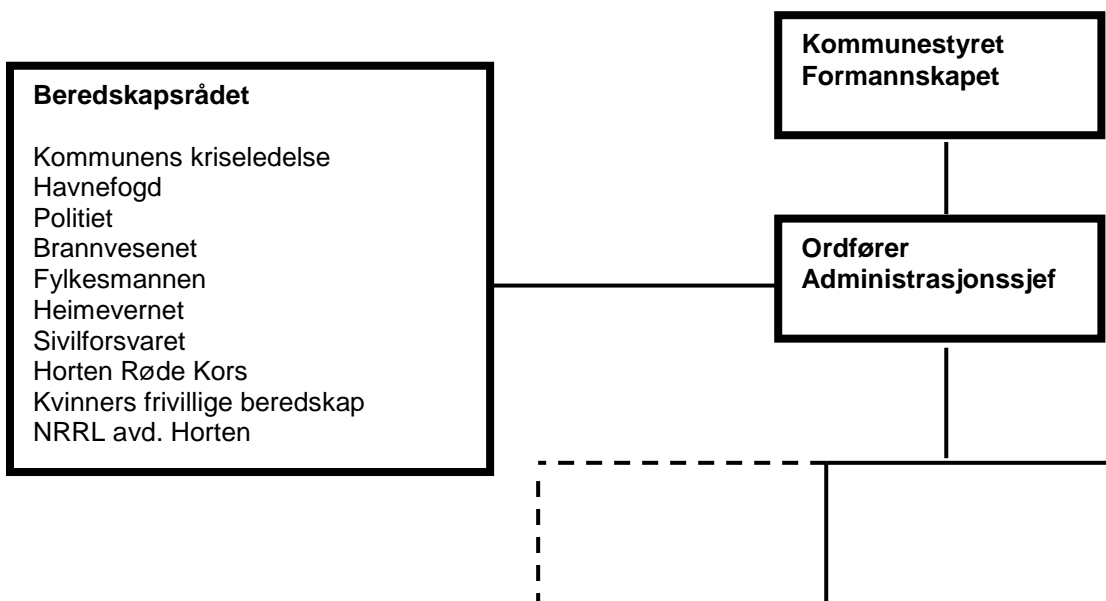
For å sikre oversikt og samhandling skal dataverktøyet Crisis and Incident Manager (CIM) benyttes til utarbeiding av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) med tilhørende beredskapsplaner.

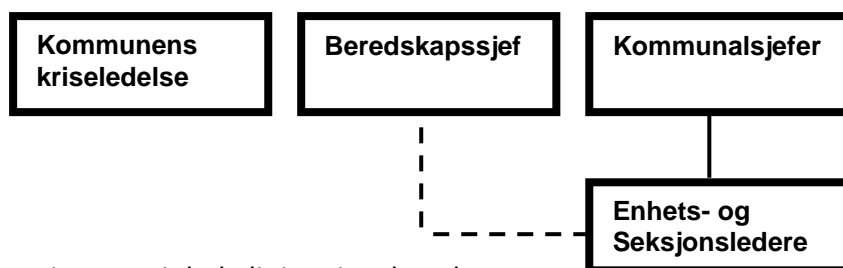
4. ORGANISERING AV BEREDSKAPSARBEIDET I HORTEN KOMMUNE

Beredskapsarbeidet er et lederansvar som forutsettes utført gjennom brede og forpliktende prosesser i linjen. For å sikre et helhetlig planverk, skal kommunenes felles dataverktøy CIM benyttes i arbeidet med ROS-analyser og kriseplaner på kommunalsjefs- og enhetsnivå.

Det vises til Kvalitetshåndboken kap. 2060, "Horten kommune – samfunnssikkerhet og beredskap – organisering".

Etterfølgende organisasjonskart viser de forskjellige aktørene, og deres forhold til hverandre. Ansvar og roller tydeliggjøres under pkt. 5. Ansvarsfordeling.





Hele linjer viser normal tjenestevei, men stiplede linjer viser kanaler for kriseledelse og faglig rådgivning/veiledning.

5. ANSVARFORDELING

Beredskapsarbeidet skal ta utgangspunkt i prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke angitt i Meld. St. 29 (2011-2012)

- **Ansvarsprinsippet**
Innebærer at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjenesten ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innefor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.
- **Likhetsprinsippet**
Innebærer at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheten/organisasjonen og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.
- **Nærhetsprinsippet**
Innebærer at krisen organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har de beste forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innefor en kommunes eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.
- **Samvirkeprinsippet**
Stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

5.1 Linjeledelsens ansvar

Horten kommune er organisert med tre administrative ledernivåer

- Administrasjonssjef
- Kommunalsjefer
- seksjons- og enhetsledere.

Det er et krav at denne organisasjonsformen også kommer til uttrykk i beredskapsarbeidet.

Prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke medfører i denne forbindelse at den enkelte kommunalsjef har et koordinerende ansvar i forhold til beredskapsarbeidet i underlagte enheter og seksjoner, mens enhets- og seksjonsleder har det løpende ansvaret for å gjennomføre ROS-analyser, foreslå / iverksette forebyggende og sårbarhetsreducerende tiltak, utarbeide beredskapsplaner og gjennomføre lokale øvelser for egen enhet/seksjon.

Den enkelte enhets- og seksjonsleder skal på bakgrunn av retningslinjene i foreliggende generell beredskapsplan, utarbeide og oppdatere nødvendig planverk for egen enhet/seksjon.

5.2 Kriseledelsens ansvar

Kommunens kriseledelse er i hovedsak et operativt organ som ledes av ordfører og administrasjonssjef, og som har et koordinerings- og helhetsansvar i forhold til kommunens krisehåndtering. Dette innebærer et kontinuerlig arbeid med kommunens ordinære og ekstraordinære beredskapssituasjon.

Etablering av kommunens kriseledelse iverksettes av ordfører og/eller administrasjonssjef når:

- Situasjonen er truende, med fare for at ekstraordinære situasjoner kan oppstå.
- En ekstraordinær situasjon har oppstått.

Kriseledelsens sammensetting og oppgaver er angitt i planmodulen i CIM.

5.3 Beredskapssjefens ansvar

Kommunens beredskapssjef har, på vegne av administrasjonssjefen, ansvaret for den overordnede koordinering og kvalitetssikring av beredskapsarbeidet i kommunen. Dette innebærer ansvar i forhold til samordning, felles struktur og metodikk, tilsyn, evaluering, rådgivning og kompetanseheving innen fagområdet.

Beredskapssjefen skal ha kompetanse til å kvalitetssikre planarbeidet innen enhetene, samt drive utviklingsarbeid innen området samfunnsikkerhet og beredskap.

For å ivareta helheten i beredskapsarbeidet følger beredskapssjefen opp arbeidet gjennom årlig rapportering i egen orienteringssak til kommunestyret.

5.4 Kommunestyrets ansvar

Det er kommunestyrets ansvar å foreta de nødvendige overordnede prioriteringer, samt å påse at kommunens beredskapsarbeid blir ivaretatt, selv om dette i hovedsak utføres i linjeorganisasjonen.

5.5 Beredskapsrådets oppgaver

Beredskapsrådet er kommunens samarbeidsorgan i beredskapsspørsmål mellom kommunale / statlige myndigheter og frivillige organisasjoner på kommunenivå, og er et forum for gjensidig informasjonsutveksling om beredskapsmessig status i den enkelte etat/institusjon.

Beredskapsrådets oppgaver er å:

- Gi gjensidig informasjon om beredskapsforhold
- Gi råd til besluttsende myndigheter på kommuneplan
- Inngå avtaler om samarbeid
- Finne felles løsninger
- Ta initiativ til beredskapsforberedelser

Beredskapsrådet innkalles normalt til møte minst én gang hvert år.

6. STRATEGISKE HOVEDOMRÅDER FOR BEREDSKAPSARBEIDET I HORTEN KOMMUNE

De strategiske hovedområdene for beredskapsarbeidet er:

- Forebyggende tiltak
Formålet er å iverksette tiltak som reduserer sannsynligheten for at ekstraordinære, uønskede hendelser inntreffer.
- Sårbarhetsreducerende tiltak
Formålet er å forberede/iverksette tiltak som bidrar til å opprettholde et fungerende tjenestetilbud dersom en ekstraordinær, uønsket hendelse likevel inntreffer.
- Konsekvensreducerende tiltak
Formålet er å forberede tiltak som har til hensikt å redusere skadevirkningene dersom en ekstraordinær, uønsket hendelse likevel inntreffer.
- Gjenopprettende tiltak
Formålet er å forberede og iverksette tiltak som bidrar til å gjenopprette en normalsituasjon.

6.1 Forebyggende tiltak

Arbeidet med forebyggende tiltak skal inngå som et naturlig element i all kommunal planlegging. Dette gjelder i forhold til arealplaner og ordinær utbygging, drifts- og vedlikeholdsplanlegging osv. Det forebyggende arbeidet forutsettes ivaretatt av alle kommunens enheter/seksjoner, hver innen eget ansvarsområde.

I de tilfeller hvor en ROS-analyse avdekker høyere sårbarhet enn hva som er akseptabelt, skal det iverksettes nødvendige tiltak for å redusere de avdekkede risiki til et akseptabelt nivå.

6.2 Sårbarhetsreducerende tiltak

I den grad slike tiltak ikke lar seg gjennomføre innen gitte budsjetttrammer, skal dette fremkomme i kommunens årsbudsjett / økonomiplan.

For å sikre planlegging av sårbarhets- og konsekvensreducerende tiltak skal det, for alle hendelser og situasjoner som kan innebære utfordringer i forhold til samfunnssikkerheten, planlegges tiltak i henhold til prosedyren for ROS-analyser i CIM. Dette omfatter følgende elementer med underliggende aktiviteter:

- Planlegging og oppstart
 - Beskrive analyseområdet
 - Definere risikoaksept
- Analyse
 - Kartlegging av nå-situasjonen
 - Vurdering av tiltak
 - Anbefaling av tiltak
- Oppfølging
 - Beslutte tiltak
 - Gjennomføre tiltak
 - Evaluering

Eksempler på sårbarhetsreducerende tiltak kan være:

- Unngå utbygging i rasutsatte områder (kvikkleire, løsmasser m.m.)
- Sikre tilstrekkelig kapasitet innen VA-området (vann og avløp)
- Sikre tilgang på alternative strømkilder

6.3 Konsekvensreducerende tiltak

Dersom ekstraordinære, uønskede hendelser likevel inntreffer, forutsettes det at planlagte konsekvensreducerende tiltak bidrar til at skadeomfanget blir minst mulig.

6.4 Gjenopprettende tiltak

Målsettingen med disse tiltakene er at kommunens tjenesteproduksjon innen områder som er rammet av en uønsket hendelse raskt skal være av en tilnærmet normal kvalitet og kvantitet.

6.5 Krisehåndteringskompetanse

Gjennom kompetanseoppbyggende tiltak som veiledning, kurs og øvelser, er målsettingen å gi kunnskap, videreutvikle ferdigheter, samt å trene kommunens organisasjon for krisehåndtering.

Høy krisehåndteringskompetanse innen den kommunale organisasjonen forutsetter klare ansvars- og myndighetsforhold, system for samarbeid og beslutningsstøtte, fleksible og

effektive planer, godt utbygget informasjonsberedskap, effektive kommunikasjons- og sambandssystemer, og en øvet kriseledelse.

Kvalitetssikringen av kommunens beredskapsarbeid gjennomføres dels gjennom øvelser og veiledning i regi av Fylkesmannen, og dels gjennom interne tiltak. Disse vil i hovedsak være:

- Avklaring av ansvar og myndighet
- Opplæring og veiledning av nøkkelpersonell
- Gjennomføring av ROS-analyser etter felles metode som angitt i pkt. 6.1
- Retningslinjer for utarbeiding og ajourhold av enhetenes beredskapsplaner i CIM
- Dokumentasjon
- Periodisk evaluering etter prinsippet for internkontroll

6.6 Revidering av beredskapsplaner i Horten kommune

Beredskapsplanene i Horten kommune revideres og ajourføres fortløpende, slik at de planene som er gjeldende til enhver tid er oppdatert. Det koordinerende ansvaret for revidering og ajourføring tilligger kommunens beredskapssjef, mens det praktiske arbeidet skal ivaretas av den enkelte "planeier".

6.7 Offentlighet i beredskapsarbeidet

Horten kommune praktiserer prinsippet om meroffentlighet, et prinsipp som også skal følges innen kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap så langt dette vurderes som forsvarlig.

I utgangspunktet medfører dette at en bearbeidet versjon av kommunens overordnede ROS-analyse, samt denne generelle beredskapsplanen gjøres tilgjengelig for offentligheten via Horten kommunens hjemmesider på internett.

7. INTERKOMMUNALT SAMARBEID

I mange tilfeller vil en uønsket hendelse i én kommune kunne påvirke situasjonen i tilstøtende kommuner, alternativt at omfanget av hendelsen er av en slik størrelse at en enkelt kommune ikke har kapasitet til å håndtere den med egne ressurser.

Kommunehelsetjenesteloven § 1-6 angir blant annet følgende:

"Dersom forholdene tilsier det, skal helsetjenesten i kommunen yte bistand til andre kommuner ved ulykker og andre akutte situasjoner. Anmodning om bistand fremmes av den kommunen som har bistandsbehovet."

Det løpende samarbeid sikres gjennom deltagelse i beredskapsnettverket i Vestfold hvor også Fylkesmannen i Vestfold v/fylkesberedskapssjefen deltar, samt gjennom bruk av det felles dataverktøyet CIM i beredskapsarbeidet.

8. RETNINGSLINJER FOR ENHETENES OG SEKSJONENES ARBEID MED BEREDSKAPSPLANER

Beredskapsarbeid handler om å være forberedt på, og å ha planlagt for at en uønsket hendelse kan inntreffe, ha så gode kunnskaper og kompetanse at en er trygg nok til å handle, samt ha evnen til å hente ut alle tilgjengelige ressurser i en krisesituasjon.

8.1 Retningslinjer for planarbeidet

Med utgangspunkt i kommunens overordnede ROS-analyse med tilhørende planverk, skal det gjennomføres prosesser som har som mål å bidra til en mer helhetlig beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Disse prosessene skal gjennomføres i CIM, og kan inndeles i to faser, beskrevet i det etterfølgende.

➤ **Utarbeidelse av generelle ROS-analyser på virksomhetsnivå.**

Dette arbeidet består i å kartlegge mulige, uønskede hendelser av generell karakter med tilhørende årsak og konsekvenser. I denne forbindelse tas det ikke hensyn til allerede utarbeidede og iverksatte tiltak, da dette kan variere fra enhet til enhet.

Utarbeidelsen av de generelle ROS-analysene (grovanalyser) anbefales gjennomført som prosesser innen definerte tjenesteområder, med deltagelse av aktuelle enhetsledere. Beredskapssjefen kan, dersom det vurderes som ønskelig, ivareta rollen som prosessleder.

Det er en målsetting at denne prosessen skal bidra til å standardisere og forenkle beredskapsarbeidet innen den enkelte enhet / virksomhet.

➤ **Utarbeidelse av beredskaps- og krisehåndteringsplaner for enheter og virksomheter.**

På grunnlag av de generelle ROS-analysene forutsettes det at enhetene utarbeider egne analyser med fokus på

- ✓ Konsekvenser
- ✓ Iverksatte tiltak, med eventuell konsekvensreducerende virkning
- ✓ Nye tiltak som kan forebygge årsak

Også disse analysene kan med fordel utarbeides som grovanalyser i CIM.

Primæroppgaven blir med andre ord å konkretisere årsak, virkning og konsekvens. Det presiseres i denne forbindelse at hver enkelt enhet må foreta en selvstendig vurdering av hvilke av de generelle hendelser som er aktuelle å bearbeide videre.

Utarbeiding av nødvendig planverk med tilhørende tiltakskort utføres i CIM. Dette for å lette arbeidet med ajourhold av planverket. Beredskapssjefen vil selvfølgelig bidra dersom dette vurderes som ønskelig/nødvendig.

Alle tiltakskort som skal være tilgjengelig i gitte situasjoner skal foreligge i papirversjon, og oppbevares på kjent sted innen den aktuelle enhet.

For å legge forholdene til rette for intern læring/erfaringsutveksling samt ivareta den generelle overføringsverdi og behovet for overordnet styring, er det viktig at arbeidet på enhetsnivå følger den systematikken som ligger til grunn for det generelle beredskapsarbeidet.

9. AKTUELLE LOVER, FORSKRIFTER OG PUBLIKASJONER

De overordnede, sentrale føringene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap fremkommer i hovedsak av nedennevnte.

- LOV-1982-11-19 nr. 66: Lov om helsetjenesten i kommunene
- LOV-1992-09-25 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV-1994-08-05 nr. 55: Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)
- Meld. St. nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering
- NOU 2006:6: Når sikkerhet er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.
- Meld. St. nr. 22 (2007-2008): Samfunnssikkerhet, Samvirke og samordning.
- LOV-2008-06-27 nr. 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- LOV-2010-06-25 nr. 45: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- FOR-2011-08-22 nr. 894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB 2012)
- Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner (DSB KIKS-rapport 2012)
- Meld. St. nr. 29 (2011-2012): Samfunnssikkerhet