



Oslo

Kommunerevisjonen

2022

Beredskap ved bortfall av vann

Rapport 15

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening Oslo Produksjon og Tjenester Spir Arbeidsinkludering

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Bruk av utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Oppsummering av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet.
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi i hjemmetjenesten
Rapport 16/2021	Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021	Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 18/2021	Ruters ruteplanlegging

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Beredskap ved bortfall av vann*. Rapporten inneholder også to deskriptive kapitler om organiseringen av beredskapen og en spørreundersøkelse rettet mot kommunens virksomheter som ikke inngår blant de reviderte.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 25. januar 2022 (sak 5) og tilhører området samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Thea Berge og seniorrådgiver Atle Refsdal. Sistnevnte var prosjektleder.

Vi vil takke Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

07.12.2022



Hilde Ludt
avdelingsdirektør



Atle Refsdal
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
2. Organisering av beredskapen ved bortfall av vann.....	11
2.1 Hvilke konsekvenser kan et bortfall av vann ha?	11
2.2 Organisering av beredskapen i Oslo kommune	11
2.3 Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann	12
2.4 Implementering av Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann	13
3. Beredskapsplaner for bortfall av vann.....	15
3.1 Revisjonskriterium	15
3.2 Byrådslederens kontor	15
3.3 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.....	16
3.4 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester	17
3.5 Beredskapsetaten	18
3.6 Vann- og avløpsetaten	19
4. Samordning	21
4.1 Revisjonskriterium	21
4.2 Felles faktabeskrivelse	21
4.3 Byrådslederens kontor	22
4.4 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.....	23
4.5 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester	24
4.6 Beredskapsetaten	26
4.7 Vann- og avløpsetaten	29
5. Oppdatering og revisjon av planer	31
5.1 Revisjonskriterium	31
5.2 Byrådslederens kontor	31
5.3 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.....	31
5.4 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester	32
5.5 Beredskapsetaten	32
5.6 Vann- og avløpsetaten	33
6. Kompetanse i krisehåndtering ved bortfall av vann	34
6.1 Revisjonskriterium	34
6.2 Felles faktabeskrivelse	34
6.3 Byrådslederens kontor	34
6.4 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.....	35
6.5 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester	35
6.6 Beredskapsetaten	36
6.7 Vann- og avløpsetaten	37

7. Spørreundersøkelse	39
7.1 Hvor stor andel har beredskapsplaner for bortfall av vann?.....	39
7.2 Hvor godt forberedt er kommunen?	39
8. Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjon og anbefalinger.....	41
8.1 Oppsummering av kartleggingen.....	41
8.2 Konklusjon	41
8.3 Anbefalinger	43
9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	44
9.1 Byrådslederen	44
9.2 Byråden for miljø og samferdsel	46
9.3 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	47
9.4 Beredskapsetaten	49
9.5 Vann- og avløpsetaten	51
Referanser	53
Figuroversikt	54
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	55
Vedlegg 2 Metode.....	60
Vedlegg 3 Oversikt over beredskapsplanene i rapporten	65
Vedlegg 4 Utsendelse av spørreundersøkelse	66
Vedlegg 5 Tilgjengeliggjøring av planer	68
Vedlegg 6 Uttalelse fra Byrådslederens kontor	69
Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel	72
Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	75
Vedlegg 9 Uttalelse fra Beredskapsetaten.....	78
Vedlegg 10 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten	81

Hovedbudskap

Dersom vannet i Oslo brått falt bort, ville det hatt store konsekvenser. Kommunerevisjonen har sett på beredskapen for å håndtere et bortfall av vann ved Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten.

Det var etablert beredskapsplaner for bortfall av vann for Sentral kriseledelse, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten som kunne bidra til kommunens evne til krisehåndtering. Undersøkelsen avdekket likevel mangler og svakheter som tilsier at det ikke var etablert tilstrekkelig beredskap for bortfall av vann. Disse gjaldt særlig etablering av egne planer for bortfall av vann og samordning av planene på Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for eldre, helse og innbyggertjenesters område. Ingen av de reviderte hadde gjennomført øvelser knyttet til bortfall av vann, men det var planlagt en øvelse i 2023.

I en spørreundersøkelse blant alle kommunens virksomheter oppga om lag halvparten at de hadde en egen plan for beredskap ved bortfall av vann.

Sammendrag

Oslos vannforsyning er sårbar. Det ville vært en svært krevende situasjon for kommunen hvis vannet falt bort. God beredskapsplanlegging kan styrke kommunens evne til å håndtere et slikt scenario og bidra til å redusere de alvorlige følgene.

I denne undersøkelsen har problemstillingen vært:

- Har utvalgte virksomheter etablert tilstrekkelig beredskap og planverk for å sikre styringsevne og kontinuitet i tjenesteleveransene ved bortfall av vann?

Kommunerevisjonen har undersøkt status i arbeidet på dette området for Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten.

Problemstillingen er belyst ved å undersøke om de reviderte hadde beredskapsplaner for bortfall av vann, om planene overordnet sett møtte krav til innholdet hentet fra *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*, om planene var oppdatert og samordnet, og om de som var tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse.

Revisjonskriteriene er målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra blant annet sivilbeskyttelsesloven med forskrift og instruksen *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*.

Undersøkelsesperioden har vært fra januar 2019 til juni 2022, og sammenfalt dermed i stor grad med håndtering av koronapandemien. Undersøkelsen bygger på gjennomgang av relevant planverk og intervjuer med ledere og ansatte i de reviderte enhetene. I tillegg har Kommunerevisjonen gjennomført en spørreundersøkelse mot alle kommunens virksomheter som ikke inngikk blant de reviderte, for å få informasjon om status i beredskapsarbeidet på dette området for kommunen samlet.

Sentrale vurderinger

Beredskapsplaner for bortfall av vann

Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke oppfylt kravet fra *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann for byrådsavdelingen. Dette kunne ført til at disse byrådsavdelingene ville trenge mer tid til å identifisere og iverksette egnede tiltak for å kunne ivareta prioriterte oppgaver, hvilket kunne redusert byrådsavdelingens evne til å håndtere et scenario hvor bortfallet skjer brått og uventet. Risikoen ble redusert ved at det generelle planverket som var etablert for hver av de tre byrådsavdelingene, dekket flere aspekter ved krisehåndteringen som også ville blitt benyttet ved et bortfall. Videre hadde ikke Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyse som belyste bortfall av vann/avløp i henhold til *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2022*.

Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten hadde beredskapsplaner som skulle brukes ved bortfall av vann, i tråd med krav om dette. Dette planverket kunne bidra til etatens evne til å håndtere et bortfall av vann.

Samordning

For Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon var det etablert beredskapsplaner for bortfall av vann i tråd med kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Etter Kommunerevisjonens vurdering syntes disse planene egnet til å bidra til kommunens evne til samordning dersom vannet falt bort. Planene inneholdt imidlertid enkelte tilfeller av utdatert og mangelfull informasjon. Disse planene bidro etter Kommunerevisjonens vurdering langt på vei til å dekke behovet for koordinering av planene for Byrådslederens kontor og Beredskapsetaten.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke fulgt opp at underliggende etater hadde oppfylt kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde heller ikke innhentet informasjon om bydelenes beredskap for bortfall av vann, til tross for at bydelene leverte viktige tjenester på byrådsavdelingens sektor. Disse to byrådsavdelingene hadde dermed ikke sikret samordning av egen sektor på tross av at begge hadde underliggende virksomheter med viktige oppgaver ved et bortfall av vann.

Planverket til Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten syntes egnet til å bidra til kommunens evne til samordning ved et bortfall av vann.

Ettersom den overordnede beredskapsplanen for bortfall av vann fastsatte hvordan kommunen skulle koordinere virksomhetenes behov med tilgjengelige ressurser, er det etter Kommunerevisjonens vurdering uheldig for samordningen at flere av kommunens virksomheter ikke hadde ferdigstilt en delplan eller et tiltakskort. Byrådslederens kontor har et overordnet strategisk ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, og Kommunerevisjonen stiller spørsmål om byrådsavdelingen kunne ha gjort mer for å bidra til samordning av beredskapsplanene.

Kommunerevisjonen merker seg at det fremsto uklart hvem som hadde ansvar for oppfølging av beredskapsarbeidet for bydelene. Uklarheten øker risikoen for at

bydelenes planverk ikke er tilstrekkelig samordnet med andre aktører i kommunen, noe som er uheldig gitt bydelenes viktige rolle ved et eventuelt bortfall av vann.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var varslingslister ivaretatt for alle de reviderte og planer for å gi og motta støtte var langt på vei ivaretatt.

Oppdatering og revisjon av planer

De generelle beredskapsplanene til Byrådslederens kontor og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel oppfylte kravene til oppdatering.

Den generelle beredskapsplanen til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester oppfylte ikke kravene til oppdatering. Videre oppfylte ikke *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020* byrådsavdelingens krav om oppdatering i 2020. Manglende oppdatering kunne gi risiko for at planene inneholdt utdatert informasjon og dermed ga mindre støtte til å håndtere en hendelse.

De to planene for Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon som var sentrale for Beredskapetsetaten, oppfylte ikke kravet om årlig revidering. Vedleggene om nødvann og alternative sanitære løsninger var imidlertid revidert nylig. Dette reduserte risikoen ved manglende oppdatering av planene.

Det varierte hvorvidt planene i beredskapsplanverket til Vann- og avløpsetaten var revidert siste år. I enkelte tilfeller var planene ikke revidert siden 2016. Planen for krisekommunikasjon manglet godkjenningsdato og fremsto som uferdig. Det kunne reise tvil om planen var gjeldende. Manglende oppdatering kunne gi risiko for at planene inneholdt utdatert informasjon og dermed ga mindre støtte til å håndtere en hendelse.

Kompetanse i krisehåndtering ved bortfall av vann

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det rimelig å anta at gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen har bidratt til å styrke alle de revidertes kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Vann- og avløpsetaten oppga at aktuelle oppgaver ved et bortfall av vann ofte ble gjennomført i mindre skala, noe som kunne bidra til å styrke etatens kompetanse.

Kommunerevisjonen er kjent med at det var planlagt en øvelse om bortfall av vann for kommunens virksomheter i 2020 som ble utsatt på grunn av pandemien, og at en ny øvelse var planlagt for 2023. Det at denne øvelsen ikke ble gjennomført, gjorde det vanskelig å vite om de som var tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere dette scenarioet.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

- iverksetter tiltak for å sikre at byrådsavdelingen oppfyller kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* og bidra til å sikre at også underliggende virksomheter oppfyller disse kravene

Kommunerevisjonen anbefaler at Byrådslederens kontor

- bidrar til å klargjøre ansvarsforholdene knyttet til oppfølgingen av bydelenes beredskapsarbeid

Kommunerevisjonen anbefaler at Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

- sørger for utarbeidelse av ROS-analyse for sektoren og byrådsavdelingen som belyser blant annet bortfall av vann, i tråd med *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020*
- innhenter informasjon om bydelenes beredskap for bortfall av vann og vurderer behovet for samordning i sektoren

Kommunerevisjonen anbefaler at alle de reviderte

- vurderer behovet for kompetansetiltak for å kunne håndtere et eventuelt bortfall av vann

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byrådslederen, byråden for miljø og samferdsel, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten. I uttalelsene blir det i all hovedsak varslet tiltak som Kommunerevisjonen vurderer som relevante for anbefalingene gitt i rapporten. Uttalelsene er sammenfattet og vurdert i kapittel 9, og gjengitt i sin helhet i vedlegg 6 til 10.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I dag får 90 prosent av Oslos befolkning drikkevann fra Maridalsvannet. Vannet blir rensert ved Oset vannbehandlingsanlegg. Hvis denne vannforsyningen svikter, ville alle innenfor Ring 3 stått uten vann innen få timer. De som oppholdt seg i dette området, ville ikke fått tilgang til drikkevann i springen, i tillegg til at avløpssystemet hadde sluttet å fungere. Et brått og uventet bortfall av vann ville fått alvorlige følger. Det ville satt liv og helse i fare, hatt store økonomiske konsekvenser og svekket kommunens evne til styring og til å opprettholde tjenester til befolkningen.

Dette stiller krav til kommunens beredskap for å håndtere et slikt scenario frem til ny reservevannforsyning er ferdig, etter planen i 2028. God beredskapsplanlegging kan bidra til å redusere de alvorlige følgene et bortfall av vann ville hatt. Byrådet vedtok *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* i august 2018. Denne planen skulle gi kommunens virksomheter et felles rammeverk for beredskapsplanlegging for bortfall av vann og pålegger virksomhetene å utarbeide en beredskapsplan for bortfall.

Det ble etablert et prosjekt for å implementere planen, som startet i januar 2019 og ble avsluttet i september 2019. I mars 2020 satte Oslo kommune Sentral kriseledelse for å håndtere koronapandemien. Dette betyr at mesteparten av undersøkelsesperioden har sammenfalt med pandemihåndteringen.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gi informasjon om status i kommunens beredskap ved bortfall av vann og eventuelt bidra til forbedringer på området.

Undersøkelsens problemstilling er:

- Har utvalgte virksomheter etablert tilstrekkelig beredskap og planverk for å sikre styringsevne og kontinuitet i tjenesteleveransene ved bortfall av vann?

Med bortfall av vann mener vi at vannet helt eller delvis faller bort eller blir helsemessig utrygt, for eksempel på grunn av rørbrudd eller svikt i renseanlegg.

Virksomhetsbegrepet er i denne forvaltningsrevisjonen ment å inkludere både etater, bydeler og byrådsavdelinger. Vi legger til grunn at arbeidet med beredskap er et linjeansvar i Oslo kommune, og at Byrådslederens kontor har et overordnet strategisk ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, i tillegg til ansvar for eget beredskapsplanverk på byrådsavdelingsnivå.

I denne undersøkelsen har vi revidert Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapssetaten og Vann- og avløpsetaten. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunens virksomheter som ikke inngår blant de reviderte, om deres beredskapsplaner for bortfall av vann.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen handler om beredskapsplaner som skal støtte håndteringen av et scenario hvor vannet helt eller delvis har falt bort, slik at det blir nødvendig å etablere alternative løsninger for å dekke behovet for vann og sanitærløsninger. Den omfatter derfor ikke arbeid med forebyggende tiltak for å hindre at slike scenarioer inntreffer, planer for gjenoppretting av den ordinære vannforsyningen eller arbeid som gjøres i en normalsituasjon for å sikre kvalitet og tilstrekkelig produksjon av drikkevann. I tråd med definisjonen i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* har vi fokusert på et scenario hvor bortfallet skjer brått og uventet.

Undersøkelsen ser på beredskapsplaner som er ment brukt ved et bortfall av vann, og ikke kommunens beredskapsarbeid og beredskapsplaner generelt.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra blant annet lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), forskrift om kommunal beredskapsplikt og *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*.

Vi presenterer kriteriene i starten av kapittel 3 til 6. I vedlegg 1 beskriver vi kriteriene samlet, viser utledningen og gjør rede for kildene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på intervjuer og dokumenter innhentet fra Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten. Vi har også gjennomført en kort spørreundersøkelse til alle kommunens virksomheter. Metodisk tilnærming og gjennomføring av undersøkelsen er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

Undersøkelsesperioden har vært fra januar 2019 til juni 2022.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 beskriver vi hvordan beredskapen ved et bortfall av vann er organisert i Oslo kommune. Kapittel 3 handler om beredskapsplaner ved bortfall av vann, kapittel 4 handler om hvordan disse planene er samordnet, kapittel 5 handler om oppdateringer og revisjon av planene, og kapittel 6 handler om kompetanse i krisehåndtering. I kapittel 7 omtaler vi resultatene fra Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger fremkommer i kapittel 8.

I kapittel 9 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten. Uttalelsene er også lagt i sin helhet som vedlegg til rapporten (vedlegg 6–10).

Rapporten inneholder videre vedlegg med utledning av revisjonskriterier (vedlegg 1), beskrivelse av metode (vedlegg 2), oversikt over beredskapsplaner (vedlegg 3), oversendelses-e-post og spørreskjema sendt til virksomheter som ikke er revidert i undersøkelsen (vedlegg 4), og tilgjengeliggjøring av planer (vedlegg 5).

2. Organisering av beredskapen ved bortfall av vann

2.1 Hvilke konsekvenser kan et bortfall av vann ha?

Denne beskrivelsen er basert på analysen *Historien om bortfall av vann i Oslo* utarbeidet av prosjektet som skulle implementere *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* (omtalt i kapittel 2.4.1):

Dersom vannet brått faller bort, vil alle innenfor Ring 3 stå uten vann innen tre til fire timer. Uten vann på ledningsnettets vil også avløpsnettets slutte å fungere.

Alle som har mulighet, vil bli anbefalt å flytte ut av sentrum. Informasjonsbehovet i en slik situasjon vil være enormt. Alle som oppholder seg i kommunen, vil trenge informasjon om hva som skjer, hva de må gjøre, og hvordan de kan få hjelp. Konsekvensene av et bortfall av vann vil være størst for dem som har det vanskelig fra før.

Helsetjenestene er helt avhengige av tilgang til vann. Helse- og omsorgsinstitusjoner, også i områder uten vann, må opprettholdes, og nødvannet vil først prioriteres dit. Med nødvann menes vann til drikke og personlig hygiene som blir levert uten bruk av det ordinære distribusjonssystemet. Etter dette vil bydelene motta nødvann, men det kan ta tid før det blir gjennomført. Bydelene må utvide kapasiteten i hjemmetjenestene og identifisere særlig sårbare mennesker. Økte behov og færre ansatte gir en umiddelbar underbemanning i helsesektoren.

Alle skoler, samt barnehager i områder uten vann, stenges. Det svekker arbeidskraften i samfunnet. Hoteller, restauranter og butikker vil måtte stenge. Uten vann på ledningsnettets har ikke brannvesenet slokkevann, og det må kjøres slokkevann med tankbiler til branner. Uten stabil tilgang på nok slokkevann kan man ikke sende inn røykdykkere.

De som bor eller oppholder seg i et område uten vann, må bruke posetoalett. I kombinasjonen med forsøpling, mindre tilgang til håndvask og endrede rutiner for hygiene og matlaging øker faren for sykdom i befolkningen. Kommunen må sørge for at toalettposene samles inn. Det vil være en krevende oppgave som vil ta tid å få på plass.

2.2 Organisering av beredskapen i Oslo kommune

Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune beskriver hvordan beredskapen i kommunen er organisert. Det er bystyret som trekker opp hovedlinjene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Byrådet er kommunens øverste ledelse av kommunens administrasjon, og dette gjelder også i krisesituasjoner. Byrådene har øverste ansvar som linjeledelse i egen byrådsavdeling ved en uønsket hendelse. Virksomhetene skal etablere kriseledelse og håndtere uønskede hendelser innenfor sitt eget ansvarsområde.

Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune skal være tilpasset den til enhver tid gjeldende overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS-analysen) for Oslo kommune. I tillegg består *beredskapsplanen* av to operative planer for henholdsvis Sentral kriseledelse og krisekommunikasjon, som beskriver interne arbeidsrutiner.

2.2.1 Sentral kriseledelse

Det er tre nivåer for krisehåndtering i kommunen. Sentral kriseledelse leder kommunens krisehåndtering ved en uønsket hendelse på det høyeste nivået, det vil si en hendelse som rammer hele kommunen, eller som krever sentral koordinering og ledelse. Sentral kriseledelse skal ivareta behovet for et overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats.

Beredskapssjefen (Beredskapsetatens direktør) beslutter, sammen med byrådslederen, etablering av Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon. Beredskapssjefen leder Sentral kriseledelse på vegne av byrådslederen. Kommunaldirektørene inngår i Sentral kriseledelse på byrådenes vegne og representerer sin byrådsavdeling med underliggende virksomheter. Fagpersoner fra kommunens virksomheter støtter kriseledelsen i tilhørende stabsfunksjoner.

Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune beskriver hvordan Sentral kriseledelse skal støtte kommunens virksomheter.

2.2.2 Sentral logistikkorganisasjon

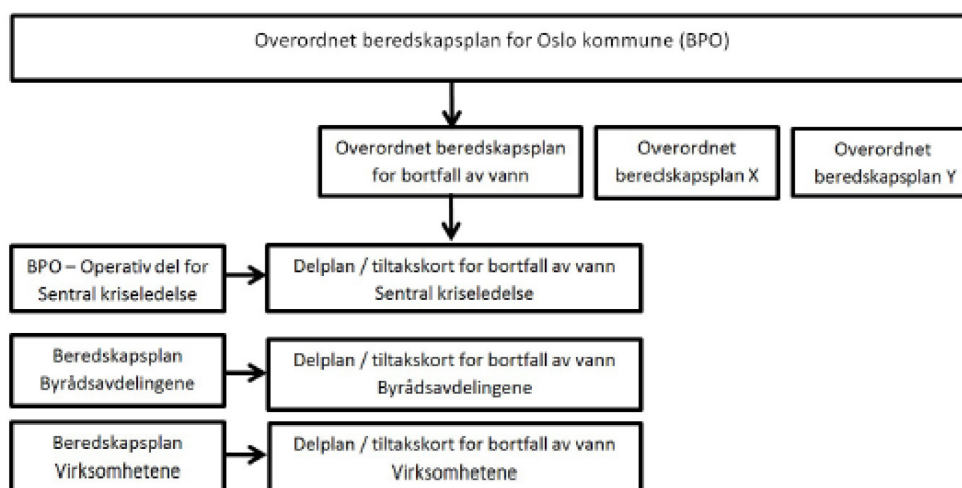
Ved et bortfall av vann skal staben til Sentral kriseledelse utvides med en Sentral logistikkorganisasjon. Sentral kriseledelse kan delegere fullmakter og myndigheter til denne etter behov. Sentral logistikkorganisasjon skal utføre tiltak som Sentral kriseledelse beslutter, herunder koordinere tilgjengelige ressurser mellom virksomhetene og opprette og drifte distribusjon av nødvann og alternative sanitære løsninger.

2.3 Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann

Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune er en delplan til *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune*. Denne planen ble vedtatt av byrådet 2. august 2018 (sak 1075).

Planen omhandler et brått og uventet bortfall av Maridalsvannet eller Oset vannbehandlingsanlegg. Figur 1 gir en oversikt over sammenhengen mellom de ulike beredskapsplanene slik de presenteres i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*.

Figur 1 Oversikt over beredskapsplaner



Kilde: Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune (figur 1, side 2)

Planen skal gi et felles rammeverk for beredskapsplanlegging for bortfall av vann. Ved en slik hendelse vil kommunen sette kriseledelse i alle virksomheter og etablere Sentral kriseledelse.

Planen gir oppdrag til alle virksomheter i kommunen. Ifølge oppdraget skal virksomhetene kartlegge tjenester og ressurser. Kartleggingen skal beskrive hvilke konsekvenser et bortfall av vann får for virksomhetens tjenester, en prioritert oversikt over hvilke tjenester som må opprettholdes, omlegges, utvides eller nedlegges, samt en oversikt over hvilke eksterne ressurser virksomheten trenger, og hvilke ressurser virksomheten kan frigi. Alle virksomhetene skal også utarbeide en egen beredskapsplan for bortfall av vann. Utover informasjon fra kartleggingen skal denne blant annet inneholde en plan for å motta og yte støtte og en krisekommunikasjonsplan.

I tillegg fikk virksomheter med ansvar for særskilte fagområder utvidede oppgaver.

2.4 Implementering av Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann

Beredskapsetaten har i samarbeid med Vann- og avløpsetaten fått i oppdrag å lede arbeidet med å koordinere den videre oppfølgingen av planen. Implementeringsprosjektet startet 1. januar 2019 og hadde sluttdato 1. september 2019.

2.4.1 Støtte kommunens virksomheter

Ifølge prosjektbeskrivelsen til prosjektet som skulle implementere *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* (heretter omtalt som implementeringsprosjektet), var prosjektet ledet av Beredskapsetaten i tett samarbeid og medbestemmelse med Vann- og avløpsetaten.

Et av formålene med implementeringsprosjektet var å støtte kommunens virksomheter i arbeidet med å oppfylle kravene i overordnet beredskapsplan for bortfall av vann.

Implementeringsprosjektet gjennomførte første halvår 2019 fagdager for virksomhetene i kommunen hvor hensikten var å veilede dem i å ferdigstille kartleggingen av tjenester og ressurser og forberede og veilede virksomhetenes arbeid med egen beredskapsplan. Implementeringsprosjektet hadde utarbeidet en mal for å bistå virksomhetene i å gjennomføre kartleggingen. Malen la opp til at virksomhetene skulle føre oversikt over alle tjenester, beskrive konsekvenser av et bortfall av vann for tjenesteleveransen, strategi for tjenestene ved et bortfall av vann, hva som kreves av ressurser for å gjennomføre strategien, og hvilke ressurser som kan frigis. Basert på den utfylte informasjonen ga malen en oppsummering som kunne brukes i arbeidet med å lage en beredskapsplan for bortfall av vann.

Nesten alle virksomhetene hadde fylt ut kartleggingen i malen og sendte disse til Beredskapsetaten. Deretter sendte Beredskapsetaten kartleggingene fra underliggende virksomheter til hver av byrådsavdelingene.

Den siste fagdagen implementeringsprosjektet gjennomførte, var, ifølge Beredskapsetaten, veiledning om egenberedskapsplanlegging og overordnet veiledning til hvordan virksomhetene kunne utforme en plan. Beredskapsetaten oppga at det etter dette var opp til den enkelte virksomhet å utarbeide sitt planverk, og at etaten etter dette ikke hadde fulgt opp virksomhetenes arbeid på området. Det ble ikke gitt tidsfrister for når oppdragene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* skulle være gjennomført.

Videre ble informasjonen fra virksomhetenes kartlegginger brukt til å lage analysen *Historien om bortfall av vann i Oslo*. Ifølge Beredskapsetaten var et av delmålene å se hvordan virksomhetenes kartlegginger ville kunne påvirke hverandre. Kartleggingene er begrenset til kommunens håndtering de første sju dagene.

2.4.2 Operativ plan for bortfall av vann til Sentral kriseledelse

Implementeringsprosjektet skulle utarbeide en operativ beredskapsplan for bortfall av vann til Sentral kriseledelse i samarbeid med utpekte virksomheter. Videre skulle implementeringsprosjektet planlegge for å opprette og drifte Sentral logistikkorganisasjon.

Dette arbeidet resulterte i *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse og Beredskapsplan for bortfall av vann*. Disse planene er nærmere omtalt i kapittel 3. Vedlegg 3 viser hvordan planene henger sammen med andre beredskapsplaner som omtales i rapporten.

3. Beredskapsplaner for bortfall av vann

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi virksomhetenes beredskapsplaner for bortfall av vann, hva planene bygger på, enkelte krav til innholdet i planene hentet fra *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* samt roller og ansvar i krisehåndteringen. I tilfeller hvor virksomhetene ikke har egne planer for bortfall av vann, omtaler vi planer som er generelle i den forstand at de gjelder på tvers av ulike scenarioer.

3.1 Revisjonskriterium

- Kommunens virksomheter skal ha beredskapsplaner for bortfall av vann. Planen kan utarbeides som tiltakskort eller som en egen delplan til virksomhetens eksisterende beredskapsplan. Planene skal bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser og inneholde tiltak for å sikre virksomhetens ivaretagelse av sine oppgaver ved bortfall av vann.

3.2 Byrådslederens kontor

3.2.1 Faktabeskrivelse

Byrådslederens kontor hadde ikke egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann, men det forelå en generell beredskapsplan som blant annet beskrev kontinuitetsplanlegging dersom krisehåndtering ville kunne vare over tid. Tiltak var også beskrevet i tiltakskort vedlagt planen. Den generelle beredskapsplanen viste til overordnet ROS-analyse for Oslo kommune (*Kommunalt risikobilde*) samt at det var utarbeidet en egen ROS-analyse for Rådhuset som bygg. Planen inneholdt også en punktliste med risikoene som ble vurdert som mest vesentlige. Bortfall av vann var ikke omtalt i punktlisten.

Byrådslederens kontor hadde gjennomført kartleggingen i implementeringsprosjektet basert på malen beskrevet i kapittel 2.4. Det forelå også et notat til et ledermøte i 2019 som i all hovedsak ga en skriftlig oppsummering av de ulike punktene i kartleggingen. Byrådslederens kontor oppga at dette notatet og kartleggingen var å betrakte som vedlegg til den generelle beredskapsplanen, men dokumentene var ikke omtalt eller referert til i beredskapsplanen.

Beskrivelser av roller og ansvar var inkludert i tiltakskort for byrådsleder, kommunaldirektør, seksjonssjefer og stabsfunksjoner som var vedlagt den generelle beredskapsplanen.

I den generelle beredskapsplanen sto det at kommunikasjonsseksjonen i Byrådslederens kontor hadde overordnet ansvar for krisekommunikasjon fra kommunen dersom Sentral kriseledelse ble etablert. Videre viste den generelle planen til en egen plan for operativ støtte for etablering av krisekommunikasjonsgruppen til Sentral kriseledelse ved en uønsket hendelse.

Beredskapsplan for Oslo rådhus var en generell plan for krisesituasjoner som kunne ramme rådhuset, herunder byrådsavdelingene som hadde kontorer der. Planen var utarbeidet av Rådhusets forvaltningstjeneste basert på egne risikoanalyser for rådhuset. Bortfall av vann var ikke nevnt særskilt, men ifølge Byrådslederens kontor ville planen være relevant også ved bortfall av vann. Byrådsavdelingen oppga at en kartlegging

basert på malen fra implementeringsprosjektet beskrevet i kapittel 2.4 også var et vedlegg til denne planen, men dette var ikke ført opp i oversikten over planens vedlegg.

3.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådslederens kontor hadde ikke oppfylt kravet om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. I tillegg var kartleggingen fra implementeringsprosjektet ikke omtalt eller referert til i det generelle planverket. Dette kunne ført til at Byrådslederens kontor ville trenge mer tid til å identifisere og iverksette egnede tiltak for å kunne ivareta prioriterte oppgaver, hvilket kunne redusert byrådsavdelingens evne til å håndtere et scenario hvor bortfallet skjedde brått og uventet.

Risikoen ble redusert ved at det generelle planverket dekket flere aspekter ved krisehåndteringen som også ville blitt benyttet ved et bortfall. Det var også utarbeidet et grunnlag for en delplan eller tiltakskort, i form av kartleggingen fra implementeringsprosjektet.

3.3 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

3.3.1 Faktabeskrivelse

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde ikke egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann, men det forelå en generell beredskapsplan som blant annet inneholdt prioriteringer for å sikre kontinuitet i byrådsavdelingens funksjoner. Tiltak var beskrevet i form av blant annet oppgaver for ulike roller.

Planen var basert på overordnet ROS-analyse for Oslo kommune samt underliggende virksomheters ROS-analyser. Stans i vannforsyningen ble trukket frem som en av de vesentlige risikoene på byrådsavdelingens område. Planen hadde imidlertid ingen tiltak eller annet innhold spesifikt rettet mot bortfall av vann.

Byrådsavdelingen hadde gjennomført kartleggingen i implementeringsprosjektet basert på malen beskrevet i kapittel 2.4. Kartleggingen var ikke omtalt eller referert til i den generelle beredskapsplanen. Byrådsavdelingen oppga at den generelle beredskapsplanen sammen med kartleggingen ville bli lagt til grunn dersom vannet falt bort, og at byrådsavdelingens organisering og gjennomføring av arbeidet da i stor grad ville blitt organisert som under pandemien.

I brev til Beredskapsetaten i mai 2019 oppga byrådsavdelingen at kartleggingen dannet grunnlaget for utarbeidelse av en delplan for egen beredskap ved bortfall av vann, som altså ikke var utarbeidet på undersøkelsestidspunktet. Kartleggingen var heller ikke omtalt eller referert til i beredskapsplanen.

Beskrivelser av roller og ansvar for byråd, kommunaldirektør, beredskapskontakt, seksjonssjefer og kommunikasjonsansvarlige var inkludert i den generelle beredskapsplanen.

Den generelle planen inneholdt også et eget kapittel om krisekommunikasjon som inkluderte intern informasjonsflyt og ekstern kommunikasjon.

3.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel hadde ikke oppfylt kravet om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. I tillegg var kartleggingen fra implementeringsprosjektet ikke omtalt eller referert til i det generelle planverket. Dette kunne ført til at byrådsavdelingen ville trengt mer tid til å identifisere og iverksette egnede tiltak for å kunne ivareta prioriterte oppgaver, hvilket kunne redusert dens evne til å håndtere et scenario hvor bortfallet skjedde brått og uventet.

Risikoen ble redusert ved at det generelle planverket dekket flere aspekter ved krisehåndteringen som også ville blitt benyttet ved et bortfall. Det var også utarbeidet et grunnlag for en delplan eller tiltakskort, i form av kartleggingen fra implementeringsprosjektet.

3.4 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

3.4.1 Faktabeskrivelse

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann, men det forelå en generell beredskapsplan som blant annet inneholdt oppsett for kontinuitetsplan. Tiltak var beskrevet i form av blant annet oppgaver for ulike roller. Byrådsavdelingen oppga at beredskapsplanen ville gjelde i alle krisesituasjoner, og at for byrådsavdelingen ville ikke bortfall av vann skille seg så mye fra andre krisescenarioer. Planen var basert på overordnet ROS-analyse for Oslo kommune. I tillegg var det gjort en grovanalyse av mulige interne hendelser. Svikt i kritisk infrastruktur, inkludert vann, inngikk i en oversikt over mulige uønskede hendelser omtalt i beredskapsplanen. Utover dette var det ikke særskilt omtale av bortfall av vann eller tiltak for å håndtere dette.

Byrådsavdelingen oppga at *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020*, som var en instruks vedtatt av daværende byråd for helse, eldre og innbyggertjenester, supplerte den generelle beredskapsplanen. Ifølge byrådsavdelingen var instruksen ikke oppdatert på grunn av pandemien. I instruksen ble byrådsavdelingen gitt ansvar for blant annet å utarbeide en ROS-analyse for sektoren og byrådsavdelingen basert på helhetlig ROS-analyse for Oslo kommune (*Kommunalt risikobilde*). Scenarioer knyttet til blant annet bortfall av vann skulle som minimum være belyst. Byrådsavdelingen hadde ikke sørget for at en slik ROS-analyse ble utarbeidet.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde gjennomført kartleggingen i implementeringsprosjektet basert på malen beskrevet i kapittel 2.4. Tjenesteoversikten inneholdt kun én enkelt tjeneste (ledelse og styring av sektoren) og ga således ingen inndeling i hvilke tjenester som skulle utvides, opprettholdes, legges om eller legges ned, og ingen prioritering mellom tjenestene. Byrådsavdelingen oppga at informasjonen fra kartleggingen var lagt inn i den generelle beredskapsplanen, og at selve kartleggingsdokumentet ikke var en del av beredskapsplanen. Kommunerevisjonens gjennomgang viste at noe informasjon fra kartleggingsdokumentet ikke var inkludert i beredskapsplanen, som nærmere omtalt i kapittel 4.5.1.

Byrådsavdelingen oppga at implementeringsprosjektet ikke hadde truffet byrådsavdelingen i særlig grad fordi det var tilrettelagt for tjenestestedene (bydeler og etater).

Byrådsavdelingens generelle beredskapsplan hadde et eget kapittel om avdelingens rolle og ansvar i krisehåndteringssituasjoner. Her sto det at den ansvars plasseringen og oppgavefordelingen for det interne arbeidet i byrådsavdelingen som gjaldt til daglig (jf. virksomhetsinstruksen), ble lagt til grunn også for byrådsavdelingens arbeid med beredskap og krisehåndtering. Planen inneholdt et eget kapittel om byrådsavdelingens organisering, som blant annet beskrev ansvar for kommunaldirektør, byrådssekretærer, og ulike seksjonssjefer. Kapittelet beskrev strukturen som gjaldt før omorganiseringen av sektoren i juni 2020, hvor Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester ble etablert som egen byrådsavdeling etter å ha vært et byrådsområde under daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid.

Den generelle beredskapsplanen hadde et eget kapittel om krisekommunikasjon som dekket intern og ekstern kommunikasjon.

3.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke oppfylt kravet om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. Dette kunne ført til at byrådsavdelingen ville trenge mer tid til å identifisere og iverksette egnede tiltak for å kunne ivareta prioriterte oppgaver, hvilket kunne redusert dens evne til å håndtere et scenario hvor bortfallet skjedde brått og uventet. Kartleggingen fra implementeringsprosjektet ga ikke en inndeling i tjenester som ga grunnlag for prioritering, og byrådsavdelingen hadde heller ikke utarbeidet ROS-analyse som belyste bortfall av vann/avløp. Dette økte risikoen etter Kommunerevisjonens vurdering.

Risikoen ble redusert ved at det generelle planverket dekket flere aspekter ved krisehåndteringen som også ville blitt benyttet ved et bortfall.

3.5 Beredskapsetaten

3.5.1 Faktabeskrivelse

Beredskapsetaten hadde et eget tiltakskort for bortfall av vann. I tillegg forelå Sentral logistikkorganisasjons *Beredskapsplan for bortfall av vann*, som var en delplan til *BPO operativ del for Sentral kriseledelse*¹ og til Sentral logistikkorganisasjons *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse*. Sistnevnte beskrev hvordan Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon skulle organiseres og arbeide, uavhengig av scenario, mens delplanen fastsatte arbeidsrutiner ved håndtering av et bortfall av vann. Tiltak var beskrevet i form av blant annet oppgaver for ulike roller. *BPO operativ del for Sentral kriseledelse* fastsatte også arbeidsrutiner og organisering av Sentral kriseledelse, men da uten Sentral logistikkorganisasjon. Beredskapsetaten var ansvarlig forfatter av disse planene og ansvarlig for å organisere og lede Sentral logistikkorganisasjon. En oversikt over planene gis i Vedlegg 3.

Planene omtalt over var direkte eller indirekte delplaner til *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune*. Overordnet ROS-analyse for Oslo kommune var grunnlaget for *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune* og inngikk dermed i grunnlaget for delplanene. Videre ble det i byrådssaken om *Overordnet beredskapsplan for bortfall av*

¹ BPO er forkortelse for *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune*.

vann i Oslo kommune (byrådssak 1075/18) vist til blant annet flere ROS-analyser gjennomført av Vann- og avløpsetaten.

Beredskapsetaten hadde gjennomført kartleggingen i implementeringsprosjektet basert på malen beskrevet i kapittel 2.4. Kartleggingen var også referert til i etatens tiltakskort for bortfall av vann.

Roller og ansvar var beskrevet i etatens tiltakskort for bortfall av vann samt i Sentral logistikkorganisasjons *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse* og *Beredskapsplan for bortfall av vann*. Sistnevnte var en utvidelse med særskilte roller for bortfall av vann.

Krisekommunikasjon var også behandlet i tiltakskortet og i Sentral logistikkorganisasjons *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse*. Sistnevnte inkluderte et eget tiltakskort for krisekommunikasjon med ansvar for kommunens overordnede krisekommunikasjon til ansatte, tjenestemottakere, befolkning og media. For sentral kriseledelse var det også et tiltakskort for befolkningsvarsling.

3.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Beredskapsetaten hadde tiltakskort og beredskapsplaner for bortfall av vann i tråd med krav om dette. Planverket kunne bidra til etatens evne til å håndtere et bortfall av vann.

3.6 Vann- og avløpsetaten

3.6.1 Faktabeskrivelse

Vann- og avløpsetaten hadde en beredskapshåndbok som blant annet inneholdt egne kapitler med planer og tiltak for distribusjon av nødvann, etatens aksjoner dersom det ikke var mulig å levere vann fra Oset vannbehandlingsanlegg, og alternative løsninger for vann, sanitær og hygiene for å kunne opprettholde funksjonene ved etatens driftsstasjoner. I tillegg hadde etaten en midlertidig overordnet beredskaps- og krisehåndteringsplan som beskrev håndtering av større hendelser og kriser. Den var ikke spesifikk for bortfall av vann, men større vann- og avløpshendelser var ett av eksemplene på scenarioer som ble trukket frem.

Vann- og avløpsetaten hadde gjennomført kartleggingen i implementeringsprosjektet basert på malen beskrevet i kapittel 2.4. Etaten oppga at kartleggingen i implementeringsprosjektet og *Historien om bortfall av vann i Oslo* var grunnlag for planene. Kartleggingen var også inkludert i beredskapsplanverket. Videre viste etaten til at den hadde en rekke ROS-analyser som belyste tekniske installasjoner, og at samfunnsmessige konsekvenser var vurdert gjennom verdivurderinger, skadevurderinger og en egen ROS-analyse om samfunnssikkerhet og beredskap.

Roller og ansvar var beskrevet i den midlertidige overordnede beredskaps- og krisehåndteringsplanen og i planene i beredskapshåndboken nevnt over.

Vedrørende krisekommunikasjon hadde beredskapshåndboken et kapittel om varsling og informasjon, med egne delkapitler for blant annet krisekommunikasjonsplan, ekstern kommunikasjon (det vil si utenfor etaten), prosedyre for varsling og informasjon til eksterne og informasjon til publikum og media. Varsling var også beskrevet i planen for frafall av Oset vannbehandlingsanlegg omtalt over. Den midlertidige overordnede beredskaps- og krisehåndteringsplanen inkluderte krisekommunikasjonsoppgaver for

kundeleder, kommunikasjonsleder og kommunikasjonsgruppe. Vann- og avløpsetaten hadde også et dokument som beskrev etatens kommunikasjonsstrategi.

Etaten besluttet i mars 2022 et større arbeid med å revidere sitt beredskapsplanverk. Arbeidet skulle ferdigstilles i april 2023.

3.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Vann- og avløpsetaten hadde beredskapsplaner som skulle brukes ved bortfall av vann, i tråd med krav om dette. Planverket kunne bidra til etatens evne til å håndtere et bortfall. Kommunerevisjonen merker seg at Vann- og avløpsetatens beredskapsplanverk var under revisjon.

4. Samordning

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi om kommunens beredskapsplaner er samordnet med andre relevante aktører og kommunens overordnede planverk. Relevante aktører for samordning i kommunen vil typisk være etater, bydeler og byrådsavdelinger.

Kapittelet inneholder blant annet informasjon om virksomhetenes oversikt over ressurser de trenger eller kan avgi, planer for å gi eller motta støtte og varslingslister. For å sikre samordning av en sektor må planene til virksomhetene være koordinert. Derfor har vi undersøkt om byrådsavdelingene har innhentet informasjon om de underliggende virksomhetenes delplaner eller tiltakskort for bortfall av vann og eventuelt iverksatt tiltak for å samordne disse.

Kapittel 4.1 beskriver fakta som gjelder for flere eller alle virksomhetene som inngår i forvaltningsrevisjonen, mens kapittel 4.3 til 4.7 beskriver fakta og vurderinger for den enkelte virksomhet.

4.1 Revisjonskriterium

- Beredskapsplanene for bortfall av vann skal være samordnet med andre relevante aktører i kommunen og kommunens overordnede planverk for å sikre en systematisk og helhetlig håndtering av et bortfall av vann.

4.2 Felles faktabeskrivelse

Tiltakskort for anmodning og mottak av personell

Fra intranettsidene til Oslo kommune var det tilgjengeliggjort tiltakskort til bruk for kommunens virksomheter for anmodning om og mottak av eksternt personell og for avgivelse av ansatte til krisehåndtering i andre virksomheter.

Forankring og sluttmilepæl i implementeringsprosjektet

Det fremgikk av tildelingsbrevet for 2019 at Beredskapsetaten skulle gjennomføre implementeringen i henhold til prosjektbeskrivelsen. Prosjektets siste milepæl knyttet til å utarbeide veiledning for beredskapsplanlegging og tiltakskort for ulike sektorer/områder i kommunen var:

«Alle virksomheter har fått veiledning i beredskapsplanlegging og tiltakskort via fagdager eller e-post.»

Oversendelse av kartlegginger til byrådsavdelingene

Som beskrevet i kapittel 2 sendte Beredskapsetaten kartleggingene fra underliggende virksomheter til hver av byrådsavdelingene i 2019. Det vil si at

- Byrådslederens kontor mottok kartlegginger for Beredskapsetaten, Kommuneadvokaten og Rådhusets forvaltningstjeneste.
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel mottok kartlegginger for Brann- og redningsetaten, Bymiljøetaten, daværende Energigjenvinningsetaten², Fornebubanen, Klimaetaten, daværende Renovasjonsetaten og Vann- og avløpsetaten.
- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester mottok kartlegginger for Helseetaten, Sykehjemsetaten, Velferdsetaten og de 15 bydelene.

² Energigjenvinningsetaten og Renovasjonsetaten ble slått sammen til Renovasjons- og gjenvinningsetaten i 2020.

Utarbeidelse av planer for bortfall av vann i kommunen

Kommunerevisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle virksomheter i kommunen som ikke var blant de reviderte i forvaltningsrevisjonen, hvor vi blant annet spurte om virksomhetene hadde egne delplaner eller tiltakskort for bortfall av vann. Her svarte 47 prosent (22 virksomheter) bekreftende, mens 53 prosent (25 virksomheter) svarte at de ikke hadde det. Når vi bare ser på bydelene, var det 9 som oppga at de hadde en beredskapsplan, mens 6 svarte at de ikke hadde det. Spørreundersøkelsen er nærmere beskrevet i kapittel 7.

4.3 Byrådslederens kontor

4.3.1 Faktabeskrivelse

Ressursbehov og planer for støtte

I kartleggingen fra implementeringsprosjektet som er beskrevet i kapittel 2.4, fremgikk det at ved et bortfall av vann ville Byrådslederens kontor trenge kommunikasjonsressurser, men ellers klare seg med egne ressurser. Byrådsavdelingen hadde også 40 personer som kunne omdisponeres fra forvaltnings- og utviklingsoppgaver til andre virksomheter i kommunen. Som beskrevet i kapittel 3.2.1 var kartleggingen ikke omtalt eller referert i det generelle planverket. I byrådsavdelingens generelle beredskapsplan var et av punktene i sjekklisten for strategisk førstemøte å identifisere hva man trengte av interne og eksterne ressurser. I tiltakskortet for seksjonssjefer som var vedlagt planen, sto det at de skulle prioritere ressurser og eventuelt stille ledige ressurser til disposisjon.

Varslingslister

Det fremgikk i beredskapsplanen at hovedregelen var at hendelser alltid skulle varsles i linjen til nærmeste leder og til kommunaldirektøren. Planen inneholdt kontaktliste for sektoren, beredskapskontakter i byrådet og bystyret og sikkerhetsavdelingen i Rådhusets forvaltningstjeneste. I tillegg inneholdt den et tiltakskort for bruk ved varslings.

Samordning av beredskapsplaner i sektoren

Byrådslederens kontor viste til *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse* og delplanen *Beredskapsplan for bortfall av vann* som de gjeldende planene ved et bortfall av vann for Beredskapsetaten sammen med etatens tiltakskort for bortfall av vann. Disse planene er nærmere beskrevet i kapittel 4.6. For Rådhusets forvaltningstjeneste viste Byrådslederens kontor til *Beredskapsplan for Oslo rådhus*, som er omtalt i kapittel 3.2.1. For Kommuneadvokaten hadde Byrådslederens kontor ikke innhentet informasjon om beredskapsplaner for bortfall av vann, utover å motta kartleggingen fra implementeringsprosjektet som omtalt over.

Som det fremgår av kapittel 4.1, hadde Byrådslederens kontor gitt oppdrag om gjennomføring av implementeringsprosjektet.

4.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådslederens kontor hadde gjennom oppdraget om implementeringsprosjektet sørget for utarbeidelsen av planverk for bortfall av vann for Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon. Disse planene bidro etter Kommunerevisjonens vurdering langt på vei til å dekke behovet for koordinering av planene for Byrådslederens kontor og

Beredskapsetaten, som også ville hatt en sentral rolle i krisehåndteringen. For Rådhusets forvaltningstjeneste viste Byrådslederens kontor til *Beredskapsplan for Oslo rådhus* med vedlegg, men denne oppfylte ikke kravet om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. At Byrådslederens kontor ikke hadde fulgt opp om Rådhusets forvaltningstjeneste og Kommuneadvokaten hadde oppfylt kravet om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann, gjorde at byrådsavdelingen ikke fullt ut hadde sikret samordning av sin sektor.

Ettersom den overordnede beredskapsplanen for bortfall av vann fastsatte hvordan kommunen skulle koordinere virksomhetenes behov med tilgjengelige ressurser, er det etter Kommunerevisjonens vurdering uheldig for samordningen at flere av kommunens virksomheter ikke hadde ferdigstilt en delplan eller et tiltakskort. Byrådslederens kontor har et overordnet strategisk ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om Byrådslederens kontor kunne ha gjort mer for å bidra til samordning av beredskapsplanene.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var varslingslister ivaretatt. Planer for å gi og motta støtte var langt på vei ivaretatt, men noe av informasjonen fra kartleggingen var ikke fullt ut integrert i planverket.

4.4 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

4.4.1 Faktabeskrivelse

Ressursbehov og planer for støtte

Ifølge kartleggingen fra implementeringsprosjektet som er beskrevet i kapittel 2.4, kunne det for Byrådsavdeling for miljø og samferdsel bli behov for ekstra ressurser til kommunikasjonstjenester, eventuelt også til virksomhetsstyring/eierstyring ved stort frafall blant byrådsavdelingens ansatte. Som beskrevet i kapittel 3.3.1 var kartleggingen ikke omtalt eller referert i det generelle planverket. Byrådsavdelingens generelle beredskapsplan inneholdt en oversikt over personressurser og erstatningslokaler som byrådsavdelingen disponerte, og beskrev ansvar for prioritering av ressurser ved større hendelser.

Varslingslister

Varslingsliste var inkludert i byrådsavdelingens generelle beredskapsplan. Den omfattet egen byrådsavdeling, underliggende etater, Ruter AS og Sporveien AS. I tillegg definerte rolle- og oppgavebeskrivelsene hvem som skulle varsles.

Samordning av beredskapsplaner i sektoren

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde i september 2019 utarbeidet en oppsummering av kartleggingene fra implementeringsprosjektet for byrådsavdelingens underliggende virksomheter. Oppsummeringen ble sendt til Beredskapsetaten og virksomhetene og inneholdt både generelle merknader og spesifikke merknader til enkelte virksomheter. I de generelle merknadene understreket byrådsavdelingen blant annet viktigheten av fjernarbeidsløsningen ved et bortfall av vann. I de spesifikke merknadene oppga byrådsavdelingen blant annet at den savnet at det fremgikk tydeligere av daværende Renovasjonsetatens kartlegging hvilke ekstra oppgaver som vil tilfalle etaten ved et bortfall av vann. Spesielt gjaldt dette drift av alternative sanitære løsninger.

Utover kartleggingene hadde ikke Byrådsavdeling for miljø og samferdsel undersøkt om de underliggende virksomhetene hadde utarbeidet egne delplaner eller tiltakskort for bortfall av vann eller innhentet annen informasjon om virksomhetenes beredskap for dette scenarioet.

4.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde utarbeidet oppsummering av kartleggingene og meldt tilbake til virksomhetene. Dette kunne til en viss grad bidra til samordning i sektoren. Byrådsavdelingen hadde imidlertid ikke fulgt opp at underliggende etater hadde oppfylt kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*, herunder krav om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. Når byrådsavdelingen ikke har fulgt opp dette, har den ikke sikret samordning av egen sektor. Det var særlig uheldig sett i lys av at byrådsavdelingen hadde ansvar for etater med særskilt viktige oppgaver ved et bortfall, og at dette var en risiko som hadde vært kjent over mange år.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var varslingslister ivaretatt. Planer for å gi og motta støtte var langt på vei ivaretatt, men noe av informasjonen fra kartleggingen var ikke fullt ut integrert i planverket.

4.5 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

4.5.1 Faktabeskrivelse

Ressursbehov og planer for støtte

Byrådsavdelingens generelle beredskapsplan inneholdt en ressursplan. Her sto det blant annet at det var bydelenes og etatenes egne beredskapsplaner som ivaretok den nødvendige oversikten over ressurser som skulle stilles til rådighet for tjenesteytelsen.

I kartleggingen fra implementeringsprosjektet som er beskrevet i kapittel 2.4, fremgikk det at Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester måtte be om hjelp til teknisk støtte for vedlikehold og oppfølging av IT-teknisk utstyr/nett mv. samt til generell bemanning for å dekke strategisk kriseledelse i tilfelle stort fravær. Som omtalt i kapittel 3.4.1 var kartleggingen ikke en del av byrådsavdelingens planverk, og dette ressursbehovet fremgikk ikke fra byrådsavdelingens generelle beredskapsplan.

Varslingslister

Beredskapsplanen hadde også et eget kapittel om varsling og mobilisering. Her sto det at den enkelte virksomhet skulle ha egne rutiner for varsling og innkalling av eget personell utover det som fremgikk av byrådsavdelingens plan. Varslingslistene, som var en del av plandokumentet, fantes i krisestøtteverktøyet CIM og ble vedlikeholdt der. Byrådsavdelingen oppga at varslingslistene også lå på SharePoint, og at den ble løpende justert. Byrådsavdelingen oppga at de lagde egne ferielister som ble oversendt til Beredskapsetaten.

Samordning av beredskapsplaner i sektoren

I den generelle beredskapsplanen var det et eget kapittel om koordinering og samordning som beskrev byrådsavdelingens benyttelse av ressurser og mål for samordningen, byrådsavdelingens rolle i sentral kriseledelse og føringer for stedfortreder og fullmakt.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester oppga at den ikke hadde innhentet beredskapsplaner for bortfall av vann eller på annen måte samlet systematisk informasjon om underliggende virksomheters beredskap på området. Byrådsavdelingen viste til at den tildelte oppdrag på beredskapsområdet i tildelingsbrevene og hadde erfaring med at den kunne stole på at virksomhetene gjorde som de ble bedt om. Videre oppga byrådsavdelingen at Sykehjemsetaten hadde planer for beredskap og evakuering og egne ansatte med kompetanse på beredskap, og at byrådsavdelingen gjennom etatsstyringsdialogen hadde fått informasjon om at Helseetaten hadde oppdatert planverk til enhver tid. Byrådsavdelingen kunne ikke vise til dokumentasjon som bekreftet dette.

I tillegg til de felles kravene til alle virksomhetene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* fikk bydelene i oppdrag å identifisere steder for distribusjon av nødvann. Byrådsavdelingen hadde ikke etterspurt beredskapsplaner for bortfall av vann eller annen informasjon om beredskapen på dette området fra bydelene. Byrådsavdelingen oppga at den ikke hadde linjeansvar for eller styrte bydelene på samme måte som etatene. Ifølge byrådsavdelingen var det bydelsutvalgene som hadde styring lokalt i bydelene. Videre oppga byrådsavdelingen at den ikke hadde ansvar for tilsyn med bydelene og etatene på beredskapsområdet, og viste til Beredskapsetatens tilsynsansvar. Beredskapsetaten hadde ikke innhentet beredskapsplaner for bortfall av vann fra bydelene eller virksomhetene i kommunen og oppga at den ikke hadde oversikt over status på dette arbeidet i kommunen.

I *Reglement for Oslos kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet* sto det at arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet er et linjeansvar. Beredskapsetaten skulle føre tilsyn med virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i henhold til sivilbeskyttelsesloven. I *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*, som blant annet gjaldt for byrådsavdelingenes styring med og oppfølging av bydelene, sto det at byrådsavdelingene på vegne av byrådet hadde ansvar for å føre tilsyn og kontroll med sine underlagte virksomheter. Videre sto det at virksomhetsleder skulle gjennomføre vedtak fattet i overordnede organer og rapportere avvik til overordnet nivå.

I 2020 fikk Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for arbeid, inkludering og sosiale tjenester og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap delt ansvar for oppfølging av fagområder i bydelene (byrådssak 1073/20). Det fremgikk ikke hvor ansvaret for oppfølging på beredskapsområdet ble lagt. Arbeidsgivermyndighet for bydelsdirektørene ble lagt til byråden for helse, eldre og innbyggertjenester. I Oslo kommunes organisasjonskart gikk det styringslinjer fra bydelsadministrasjonene til både bydelsutvalgene og til disse tre byrådsavdelingene.³

Oslo kommunes internrevisjon leverte i mai 2022 en kartlegging av eventuelle styringsmessige utfordringer ved at tre byrådsavdelinger deler ansvar for oppfølging av bydelene. Kartleggingen viste blant annet at det var noen uklarheter knyttet til hvilken

³<https://felles.intranett.oslo.kommune.no/getfile.php/132476084/Byr%C3%A5dsavdelingene%20%28BYR%29/Intranett%20%28BYR%29/Dokumenter/Organisasjonskart-TBF-URL-2022-juni.pdf> Aksessert 30.08.2022.

byrådsavdeling som hadde det formelle ansvaret når fagområder krysser administrativt ansvar, og dette gjaldt spesielt HMS og beredskap.

I Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenesters generelle beredskapsplan sto det at byrådsavdelingen hadde administrativ styringslinje til bydelene. Ifølge planen gjaldt dermed det som angikk blant annet varsling, mobilisering, koordinering, samordning, informasjonsflyt og rapportering i planen, også for bydelene, så lenge det ikke eksplisitt var lagt til annen overordnet myndighet. Ansvaret for beredskapsplanlegging og gjennomføring lå i linjen.

Kommunerevisjonen ba om Byrådslederens kontor sitt syn på hva som er Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester sitt ansvar for oppfølging av bydelene på beredskapsområdet. Byrådslederens kontor viste til at bydelene var administrativt underlagt Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, og at virksomhetsoppfølgingen av bydelene dermed lå til denne byrådsavdelingen på samme måte som for dens underliggende etater. Samtidig fremhevet Byrådslederens kontor at styringsdialogsløyfa var gjensidig forpliktende, hvilket innebar at bydelene (og etatene) var forpliktet til å rapportere om eventuelle og avvik uavhengig av om byrådsavdelingen hadde etterspurt dette.

I en spørreundersøkelse gjennomført av Kommunerevisjonen oppga 6 av 15 bydeler at de ikke hadde egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann, slik *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* krever. Spørreundersøkelsen er nærmere beskrevet i kapittel 7.

4.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke fulgt opp om underliggende etater hadde oppfylt kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*, herunder krav om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. Den hadde heller ikke innhentet informasjon om bydelenes beredskap for bortfall av vann, til tross for at bydelene leverer viktige tjenester på byrådsavdelingens sektor. Samlet sett betyr dette at byrådsavdelingen ikke hadde sikret samordning av sektoren.

Kommunerevisjonen merker seg at det fremsto uklart i hvilken grad byrådsavdelingen eventuelt hadde ansvar for oppfølging av beredskapsarbeidet for bydelene. Uklarheten øker risikoen for at bydelenes planverk ikke er tilstrekkelig samordnet med andre aktører i kommunen, noe som er uheldig gitt bydelenes viktige rolle ved et eventuelt bortfall av vann.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var varslingslister ivaretatt. Fordi kartleggingen av ressurser ifølge byrådsavdelingen ikke var en del av planverket, var planer for å gi og motta støtte etter Kommunerevisjonens vurdering bare delvis ivaretatt.

4.6 Beredskapsetaten

4.6.1 Faktabeskrivelse

Vedrørende oppfølging av arbeidet med beredskapsplaner for bortfall av vann i virksomheter og bydeler hadde ikke Beredskapsetaten undersøkt status etter implementeringsprosjektet, som omtalt i kapittel 4.5.1.

Ressursbehov og planer for støtte

Ifølge Beredskapsetatens tiltakskort for bortfall av vann skulle det gjøres en vurdering av om det skulle settes opp ekstra bemanning for å opprettholde stabstjeneste for Sentral kriseledelse dersom det var forventet at hendelsen ville vare over 48 timer. Videre skulle det utarbeides anmodning om personellavgivelser fra utvalgte virksomheter som ikke var direkte involvert i håndteringen av hendelsen. Etaten oppga i intervju at den i en krise ville sende en bestilling til andre virksomheter i kommunen med en beskrivelse av kompetansen de hadde behov for, og trakk særlig frem Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. I kartleggingen fra implementeringsprosjektet fremgikk det at Beredskapsetaten ville ha behov for ekstra ressurser, og at etaten ikke kunne frigi noen ressurser.

Varslingslister

Varsling var også omtalt i tiltakskortet, hvor det sto at det skulle gjøres en vurdering av behov for varsling, og at Byrådslederens kontor som standard skulle varsles umiddelbart. Varslingslister lå i krisestøtteverktøyet CIM.

Beredskapsplan for Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon

Beredskapsetaten skulle opprette og lede Sentral logistikkorganisasjon. Videre hadde den ansvar for den operative beredskapsplanen for bortfall av vann for Sentral kriseledelse, inkludert Sentral logistikkorganisasjon.

Beredskapsplan for Sentral kriseledelse beskrev blant annet arbeidsflyt, informasjonsflyt og statusoppdateringer. I tillegg hadde den et kommunikasjonskart med oversikt over kommunikasjonslinjer mellom Sentral logistikkorganisasjon og andre interne og eksterne aktører.

Sentral kriseledelses *Beredskapsplan for bortfall av vann* inkluderte tiltakskort og veiledninger for fire roller som var spesifikke for bortfall av vann (nødvann, sanitære løsninger, hygiene og folkehelse), i tillegg til egne vedlegg om nødvann og om alternative sanitære løsninger.

Tiltakskortet for rollen «nødvann» inneholdt blant annet et eget punkt om anskaffelser, hvor det sto at det skulle anskaffes renseteknologi, lagringskapasitet for behandlet drikkevann, transportløsninger og distribusjonsutstyr. For lagring av rent vann skulle det vurderes om svømmebasseng og liknende kunne være egnet. Tiltakskortet viste til vedlegget om nødvann, som ga ytterligere støtte til flere av de aktuelle oppgavene. I tiltakskortet for rollen «nødvann» sto det flere steder at man skulle finne ytterligere informasjon i «veilederen», uten at det fremgikk hvilken veileder det var snakk om, eller hvor denne var tilgjengelig. Beredskapsetaten oppga at dette refererte til *Nødvann ved bortfall av vann i Oslo kommune*. Som det fremgår i vedlegg 3, var dette et vedlegg til *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*.

I vedlegget om nødvann til *Beredskapsplan for bortfall av vann* var det et eget kapittel om informasjonskoordinering med hensyn til distribusjon av nødvann. Vedlegget inkluderte også en oversikt over kommunens eksisterende beredskapsressurser i 2017. Her sto det at kommunen hadde avtaler og utstyr som ga mulighet for distribusjon av 15 liter nødvann per dag til 10 000 personer. Vann- og avløpsetaten oppga at de selv hadde denne kapasiteten, men at gjennom nødvannssamarbeidet (som omtales nærmere i kapittel 4.7.1) kunne antallet personer økes. Vann- og avløpsetaten hadde en oversikt

over nødvannsutstyr oppdatert høsten 2021. Denne var ikke vedlagt eller integrert i *Beredskapsplan for bortfall av vann* eller vedlegget om nødvann. I oversikten sto det at Vann- og avløpsetatens eget nødvannsutstyr ga kapasitet til å levere 15 liter vann til ca. 7 500 personer per dag, mens man sammen med samarbeidende kommuner kunne levere til 15 000 personer.

I vedlegget om nødvann sto det videre at man umiddelbart måtte gå i dialog med Forsvaret for å få tilgang til deres mobile vannrenseanlegg samt vannlagring. Beskrivelsen av dette vannrenseanlegget manglet informasjon om omfang og størrelse.

Vedlegget til *Beredskapsplan for bortfall av vann* om alternative sanitære løsninger beskrev tre alternativer for sanitære løsninger i krisesituasjoner. Alle løsningene var forventet å ha betydelige utfordringer knyttet til oppstart, drift og kapasitet. Videre inneholdt vedlegget informasjon om dimensjonering, hygiene og kommunikasjon med innbyggerne. Det omtalte også avklaringer som måtte gjøres med smittevernoverlegen og helsemyndigheter vedrørende dekontaminering av personell og kjøretøy.

Mye av informasjonen i vedleggene om nødvann og alternative sanitære løsninger til Sentral kriseledelses *Beredskapsplan for bortfall av vann* var identisk eller tilnærmet identisk med informasjonen i de korresponderende vedleggene til *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Vedlegget om alternative sanitære løsninger til sistnevnte plan inneholdt imidlertid en oversikt over påslippspunkter for toalettavfall som inkluderte flere punkter enn det tilsvarende vedlegget til Sentral kriseledelses *Beredskapsplan for bortfall av vann*.

Begge vedleggene til *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* hadde et eget delkapittel om etablering, drift og samvirke som listet opp oppgaver for Sentral logistikkorganisasjon. De aller fleste oppgavene var beskrevet/understøttet i *Beredskapsplan for bortfall av vann* og/eller vedleggene til denne.

Vedrørende vurderinger av hvilke oppgaver som burde gjøres i forkant av en hendelse, og hva som burde gjøres etter at hendelsen hadde inntruffet, oppga Beredskapetsetaten at det hadde vært diskusjon om dette mellom Beredskapetsetaten, Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Vann- og avløpsetaten. Inntrykket var at teknologien og aktuelle leverandører endret seg raskt. Etaten mente det var unødvendig å kartlegge informasjon som kunne være utdatert dersom et bortfall inntraff, og at det i verste fall kunne føre til at den agerte på feil eller utdatert informasjon.

4.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Beredskapetsetaten hadde sørget for etablering av planer for Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon i tråd med kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Etter Kommunerevisjonens vurdering syntes disse planene egnet til å bidra til kommunens evne til samordning dersom vannet falt bort.

Kommunerevisjonen så enkelte eksempler på utdatert og mangelfull informasjon i planverket og påpeker at det kan gi risiko for at de som skulle bruke planverket, ikke visste hvilken informasjon som var gjeldende, eller agerte på feil informasjon.

Kommunerevisjonen merker seg at det var mye overlappende informasjon i deler av planverket, og påpeker at stor grad av overlapp øker risikoen for inkonsistens og mangler når planverket skal oppdateres.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var varslingslister og planer for å gi og motta støtte ivare tatt.

4.7 Vann- og avløpsetaten

4.7.1 Faktabeskrivelse

Ressursbehov og planer for støtte

Vann- og avløpsetatens beredskapshåndbok hadde et eget kapittel om bemanningsplanlegging, mottak og avgivelse av personell. Kapittelet inkluderte blant annet et vedlegg om vaktplanlegging. Kartleggingsdokumentet fra implementeringsprosjektet inneholdt også informasjon om ressurser som etaten ville trenge eller kunne frigi.

Varslingslister

Beredskapshåndboken hadde et eget kapittel om varsling og informasjon til eksterne organer (utenfor etaten). Dette inkluderte kontaktinformasjon til personer i flere byrådsavdelinger og etater, bydelene samt en rekke aktører utenfor Oslo kommunes organisasjon. I tillegg inneholdt kapitlene med planer for distribusjon av nødvann og for etatens aksjoner dersom det ikke var mulig å levere vann fra Oset vannbehandlingsanlegg, egne punkter om varsling av partene i nabokommunene og nødvannssamarbeidet. Nødvannssamarbeidet er et regionalt samarbeid om nødvannsberedskap hvor Oslo kommune deltar sammen med flere nærliggende kommuner.

Den midlertidige overordnede beredskaps- og krisehåndteringsplanen for Vann- og avløpsetaten inneholdt en varslingsmatrise med interne personer/roller og telefonnummer og viste til kapittelet om varsling og informasjon til eksterne organer.

Bemanning av funksjoner i Sentral logistikkorganisasjon

I *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* fikk Vann- og avløpsetaten i oppdrag å bemanne funksjoner i Sentral logistikkorganisasjon. Dette fremkom også i beredskapshåndbokens kapittel om frafall av Oset vannbehandlingsanlegg. Det fremgikk ikke her eller andre steder i planverket ytterligere detaljer om hvilke funksjoner etaten skulle bemanne. Etaten oppga at det ikke var gitt noen direkte informasjon om dette, at den regnet med å bidra med personell til kommunikasjons- og anskaffelsesoppgaver, og at direktøren som etatens kriseleder måtte vurdere hvordan etaten skulle bidra. Etaten anslo at den ville avgi mellom to og ti personer.

Nødvann og alternative sanitære løsninger

Vann- og avløpsetaten fikk også følgende oppdrag i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*:

- Etaten skal iverksette og drifte kommunens eksisterende nødvannsressurser.
- Etaten skal bidra til kommunens utvidede distribusjon av nødvann og drift av alternative sanitære løsninger.

I kapittelet om frafall av Oset vannbehandlingsanlegg sto fylling og distribusjon av nødvann blant de umiddelbare aksjonene etaten skulle iverksette. Overordnet vakt skulle kontakte alle nabokommuner, som skulle iverksette prosedyrer for overføring av vann til Oslo kommune. Som nevnt i kapittel 3.6.1 hadde etatens beredskapshåndbok også et eget kapittel om hvordan etaten skulle gå frem for å organisere distribusjon av nødvann. Dette beskrev blant annet prioritering av nødvann, krav til kjøretøy og utstyr for håndtering av nødvann og sjekklister for utpeking av egnet sted for mottak av nødvann. I forbindelse med prioritering av nødvann fremgikk det at etaten ved et bortfall skulle kontakte Helseetaten, Sykehjemsetaten, Barne- og familieetaten og Velferdsetaten (i den rekkefølgen) for å høre hvilke institusjoner som var rammet.

Kapittelet i etatens beredskapshåndbok om frafall av Oset vannbehandlingsanlegg hadde et vedlegg som beskrev alternative sanitære løsninger for å opprettholde etatens driftsstasjoner. Videre omtalte *Beredskapsplan for bortfall av vann samarbeid med Vann- og avløpsetaten* om åpning av påslippspunkt på avløpstunellene. I tillegg hadde planen, som omtalt i kapittel 4.6.1, et omfattende vedlegg om alternative sanitære løsninger rettet mot hele kommunen.

4.7.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Det etablerte planverket inneholdt informasjon som syntes egnet til å understøtte etatens oppdrag vedrørende nødvann og alternative sanitære løsninger i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Etter Kommunerevisjonens vurdering syntes disse planene egnet til å bidra til kommunens evne til samordning dersom vannet falt bort.

At det ikke fremgikk i planverket hvilke funksjoner i Sentral logistikkorganisasjon etaten skulle bemanne, eller omfanget av ressurser som ville kreves, kunne medføre at ekstra tid ville gått med til hensiktsmessig bemanning av Sentral logistikkorganisasjon. For øvrig var varslingslister og planer for å gi og motta støtte etter Kommunerevisjonens vurdering ivare tatt.

5. Oppdatering og revisjon av planer

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi oppdatering av planene som er omtalt i kapittel 3. Vedrørende årlig oppdatering har vi undersøkt hvorvidt planene har blitt oppdatert løpet av 2021 eller (så langt i) 2022.

5.1 Revisjonskriterium

- Beredskapsplanene for bortfall av vann skal være oppdatert og revidert minimum én gang per år. Det skal fremgå av planen hvem som har ansvaret for oppdateringen av planen, og når den sist ble oppdatert.

5.2 Byrådslederens kontor

5.2.1 Faktabeskrivelse

I den generelle beredskapsplanen for Byrådslederens kontor sto det at planen skulle oppdateres hver gang forhold i planen ble berørt, herunder blant annet endringer i trusselbildet, omorganiseringer og evaluering av hendelser og øvelser. Videre skulle beredskapskontakten ved byrådsavdelingen hvert halvår vurdere om var er behov for å revidere planen. Planen skulle gjennomgås av Byrådslederens kontors ledergruppe årlig. Planen Kommunerevisjonen mottok, var datert 16. mars 2022. Det var oppgitt hvem som hadde utarbeidet og godkjent planen. Byrådslederens kontor oppga at det var planlagt å revidere beredskapsplanen høsten 2022 på bakgrunn av blant annet pandemien.

Planen for krisekommunikasjon manglet dato og saksnummer for vedtak. Byrådslederens kontor sto som ansvarlig forfatter, og det fremgikk at byrådslederen skulle vedta saken. Byrådslederens kontor oppga at planen kun forelå i form av et utkast, men at byrådsavdelingen ville ta utgangspunkt i den dersom Sentral kriseledelse ble etablert. Byrådsavdelingen oppga videre at planen hadde fungert godt under pandemihåndteringen.

5.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Den generelle beredskapsplanen oppfylte kravene til oppdatering.

Kommunerevisjonen merker seg at planen for krisekommunikasjon ikke var vedtatt til tross for at den var omtalt i *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune*, som trådte i kraft allerede i desember 2016.

5.3 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

5.3.1 Faktabeskrivelse

Den generelle beredskapsplanen for Byrådsavdeling for miljø og samferdsel var datert 10. november 2021 og var godkjent av kommunaldirektøren. I planen sto det at den skulle ajourholdes løpende og revideres minimum én gang i året, senest innen 30. juni hvert år. Alle endringer i planen skulle godkjennes av kommunaldirektøren.

5.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Den generelle beredskapsplanen oppfylte kravene til oppdatering, selv om byrådsavdelingens egen frist ikke var overholdt. Kommunerevisjonen legger til grunn at kravet om ansvar for oppdatering også var ivaretatt ved at kommunaldirektøren skulle godkjenne endringer.

5.4 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

5.4.1 Faktabeskrivelse

Den generelle beredskapsplanen for Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester var datert 14. februar 2020 og refererte til byrådets sak 7/20. Ifølge planen skulle den revideres i sin helhet hvert fjerde år og også etter blant annet omorganiseringer. Planens operative del skulle oppdateres hvert år, ved behov og etter øvelser og hendelser. Den operative delen beskrev en utdatert organisering av byrådsavdelingene for sektoren, som omtalt i kapittel 3.4.1. Det fremgikk ikke av planen hvem som hadde ansvaret for å oppdatere den.

Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020 var sist endret 15. juni 2017 ved byrådets sak 15/17. I planen sto det at den skulle revideres ved alle store endringer i plangrunnlaget, og at større revideringer skulle forelegges byrådet. Byrådsavdelingen oppga at planen skulle vært oppdatert i 2020, men at pandemien gjorde at det ikke var mulig.

5.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Den generelle planen oppfylte ikke kravet om årlig revidering og om at ansvar for dette skulle fremgå. *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020* oppfylte ikke byrådsavdelingens krav om oppdatering i 2020. Kommunerevisjonen legger til grunn at punktet om ansvar for oppdatering av denne planen var ivaretatt ved at større endringer skulle forelegges byrådet. Manglende oppdatering av begge planer kunne gi risiko for at planene inneholdt utdatert informasjon og dermed ga mindre støtte til å håndtere en hendelse.

5.5 Beredskapsetaten

5.5.1 Faktabeskrivelse

BPO operativ del for Sentral kriseledelse var revidert 6. desember 2021 og godkjent av beredskapssjefen. *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse* og *Beredskapsplan for bortfall av vann* var signert av beredskapssjefen 20. januar 2020. Beredskapsetaten oppga at årsaken til at disse ikke var blitt revidert etter dette, var at det primære grunnlaget for revisjonen skulle være en øvelse som var planlagt i mars 2020, men som ble utsatt på grunn av pandemien (nærmere beskrevet i kapittel 6.6.1). De to vedleggene om nødvann og alternative sanitære løsninger var begge revidert av Beredskapsetaten 7. januar 2022.

For tiltakskortet fremkom det ikke når det sist ble revidert, og heller ikke hvem som var ansvarlig for dette.

5.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

BPO operativ del for Sentral kriseledelse oppfylte kravene til oppdatering. De to planene for Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon oppfylte ikke kravet om årlig revidering. Vedleggene om nødvann og alternative sanitære løsninger var imidlertid revidert nylig. Dette reduserte risikoen ved manglende oppdatering av planene. Det fremgikk hvem som var ansvarlig for oppdatering.

5.6 Vann- og avløpsetaten

5.6.1 Faktabeskrivelse

Den midlertidige overordnede beredskaps- og krisehåndteringsplanen var godkjent av etatsdirektøren 11. mars 2022, og det sto at den skulle oppdateres ved behov. Planen erstattet et kapittel i beredskapshåndboken. Erstatningen var ikke gjennomført rent teknisk i den elektroniske versjonen. Vann- og avløpsetaten oppga at dette skyldtes tekniske problemer ved overgang mellom dokumenthåndteringssystemer. Etaten hadde gitt informasjon til overordnede vakter om erstatningen i et eget informasjonsmøte 28. mars 2022, og ifølge etaten også til alle ansatte på samarbeidsplattformen Workplace 21. mars og 8. april.

Kapittelet om distribusjon av nødvann var godkjent 30. oktober 2019. Dato for neste revisjon var ikke utfylt. Kapittelet om etatens aksjoner dersom det ikke var mulig å levere vann fra Oset vannbehandlingsanlegg, var godkjent 7. juli 2021. Dato for neste revisjon var 1. januar 2022, men denne revisjonen var ikke gjennomført. I begge disse kapitlene fremgikk det hvem som var godkjenner.

Kapittelet om krisekommunikasjonsplan manglet godkjenningsdato og dato for neste revisjon. Det fremgikk hvem som skulle godkjenne. Dokumentet inneholdt flere kommentarer til selve teksten, noe som kunne indikere at dokumentet ikke var ferdig. På spørsmål bekreftet etaten at de dokumentene Kommunerevisjonen hadde mottatt, var gjeldende.

Kapittelet om eksternt kommunikasjon var datert 26. januar 2016. Det sto at dato for neste revisjon var 1. januar 2017. Kapittelet om varsling og informasjon til publikum og media var ifølge endringsoversikten sist endret 1. januar 2016, men var godkjent 15. september 2021. Dato for neste revisjon var 1. januar 2022, men denne revisjonen var ikke gjennomført. Dokumentet inneholdt sporendringer og en påbegynt linje i endringsoversikten som kunne indikere at det ikke var ferdigstilt. I begge disse kapitlene fremgikk det hvem som var godkjenner.

5.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Det varierte hvorvidt planene i beredskapsplanverket til Vann- og avløpsetaten var revidert siste år. I enkelte tilfeller var planene ikke revidert siden 2016. Planen for krisekommunikasjon manglet godkjenningsdato og fremsto som uferdig. Det kunne reise tvil om planen var gjeldende. Manglende oppdatering kunne gi risiko for at planene inneholdt utdatert informasjon og dermed ga mindre støtte til å håndtere en hendelse, hvilket kan være ekstra uheldig gitt etatens rolle ved et bortfall. Det fremgikk av planene hvem som var ansvarlig for oppdatering.

For tilfellet hvor en erstattet plan fremdeles var inkludert i beredskapshåndboken, synes det som om etaten hadde iverksatt tiltak for å informere om hvilken plan som var gjeldende.

6. Kompetanse i krisehåndtering ved bortfall av vann

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi om virksomhetene har sikret tilstrekkelig kompetanse. Kommunerevisjonen legger til grunn at krisehåndtering er en praktisk oppgave, og at den mest hensiktsmessige måten å få informasjon om i hvilken grad virksomheten behersker oppgaven, og sikre tilstrekkelig kompetanse er å øve. I dette kapitlet beskriver vi derfor gjennomførte beredskapsøvelser som kan være relevante for bortfall av vann, samt eventuelle andre spesifikke opplæringstiltak for dette scenarioet. I tillegg omtaler vi eventuelle kompetansekrav som fremgår av planverket.

I en krisesituasjon vil en sentral oppgave for byrådsavdelingene være å støtte underliggende virksomheter i deres arbeid med krisehåndtering. Kommunerevisjonen legger til grunn at denne oppgaven ofte kan løses relativt likt uavhengig av krisescenario.

6.1 Revisjonskriterium

- Virksomheten skal sørge for at alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen ved bortfall av vann, har tilstrekkelig kompetanse.

6.2 Felles faktabeskrivelse

Ifølge Beredskapsetatens årsberetning for 2020 var det planlagt en stabsøvelse om bortfall av vann hvor alle virksomheter i kommunen, sammen med eksterne aktører, ble invitert til å delta. Øvelsen ble avlyst på grunn av pandemien, men etaten oppga at den planla en ny øvelse 1. kvartal 2023.

6.3 Byrådslederens kontor

6.3.1 Faktabeskrivelse

I den generelle beredskapsplanen til Byrådslederens kontor sto det at kommunaldirektøren hadde overordnet ansvar for at kompetanse og opplæring innenfor beredskap og krisehåndtering var tilstrekkelig. Seksjonssjefene var, i samarbeid med beredskapskontakten i avdelingen, ansvarlige for å sikre at alle ansatte gjennomførte nødvendig opplæring. Videre var det definert kompetansekrav for ulike roller i krisehåndteringen. Byrådslederens kontor oppga at informasjon om beredskapsplaner ble gitt i sikkerhetsopplæringen til alle nyansatte.

Byrådslederens kontor hadde ikke gjennomført øvelser spesifikt knyttet til bortfall av vann, men hadde deltatt i to øvelser i februar og juni 2022. Øvelsene handlet om strømmangel på grunn av lite vann i vannmagasinene og om omfattende hackerangrep som rammet både kommunens datasystemer og strømforsyningen. Det forelå en rapport fra den andre øvelsen som blant annet inneholdt en punktliste med aksjonspunkter / videre arbeid. For den første øvelsen var det ikke gjennomført noen skriftlig evaluering.

Byrådslederens kontor hadde ikke gjennomført andre øvelser eller spesifikke opplæringstiltak på beredskapsområdet knyttet til bortfall av vann i undersøkelsesperioden. Byrådsavdelingen viste til at pandemien hadde gitt viktig erfaring for en eventuell fremtidig hendelse med bortfall av vann, så vel som andre hendelser som krever krisehåndtering. Byrådsavdelingen vurderte det som hensiktsmessig å foreta en ny vurdering av planverket i lys av læring fra pandemien og de gjennomførte øvelsene.

6.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det rimelig å anta at gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen har bidratt til å styrke byrådsavdelingens kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Det at øvelsen omtalt i kapittel 6.2 ikke hadde blitt gjennomført, gjorde det likevel vanskelig å vite om de i Byrådslederens kontor som var tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere dette scenarioet.

6.4 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

6.4.1 Faktabeskrivelse

Den generelle beredskapsplanen til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel sa at det skulle gjennomføres en årlig øvelse i kriseledelse. Resultatet av øvelsen skulle dokumenteres og i nødvendig grad tas hensyn til i senere oppdateringer av beredskapsplanen. Alle personer som hadde en rolle i avdelingens kriseledelse, skulle ifølge planen være kjent med sitt ansvar og arbeidsoppgaver i kriseledelsen, hvilket var nærmere beskrevet i planen.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde ikke gjennomført øvelser eller andre opplæringstiltak spesifikt knyttet til bortfall av vann, men hadde deltatt på en skrivebordsøvelse om evakuering i Oslo øst i januar 2020. Øvelsen var inndelt i en internøvelse 15. januar og en fellesøvelse som involverte flere byrådsavdelinger og etater, 29. januar. For øvelsene forelå det evalueringer med læringspunkter/oppfølgingspunkter. Byrådsavdelingen oppga at et bortfall av vann ville medføre evakuering.

Byrådsavdelingen viste videre til at den hadde praktisert krisehåndtering i to år i forbindelse med pandemihåndteringen, og at denne erfaringen ville være nyttig også ved andre kriser, inkludert bortfall av vann.

6.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det rimelig å anta at gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen har bidratt til å styrke byrådsavdelingens kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Det at øvelsen omtalt i kapittel 6.2 ikke hadde blitt gjennomført, gjorde det likevel vanskelig å vite om de i byrådsavdelingen som var tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere dette scenarioet.

Risikoen knyttet til potensielt manglende kompetanse økte ved at byrådsavdelingen ikke hadde etablert egen plan og sørget for samordning av sektorens planverk for bortfall, som omtalt i kapittel 3.3 og kapittel 4.4.

6.5 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

6.5.1 Faktabeskrivelse

Den generelle beredskapsplanen til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester sa at alle som utpekes til å delta i avdelingens kriseledelse, måtte ha opplæring i kommunens og byrådsavdelingens samlede beredskapsplanverk og ha opplæring i kommunens krisestøtteverktøy CIM. Videre måtte de delta jevnlig på oppdaterings- og vedlikeholdsoplæring og delta på minst én øvelse per år. Faste

representanter og stedfortredere til byrådsavdelingens kriseledelse skulle ha opplæring på bruk av CIM og annen nødvendig kompetanse. Behovet for annen nødvendig kompetanse skulle identifiseres gjennom evaluering av øvelser og hendelser. Beredskapsledelsen skulle øve minst én gang per år.

Fra evalueringsrapporter fremgikk det at byrådsavdelingen hadde deltatt på øvelser om evakuering i 2019 og 2020. Informanter oppga i intervju at byrådsavdelingen også hadde deltatt på en øvelse om bortfall av strøm i 2019 og om skogbrann i 2020.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke gjennomført andre øvelser eller spesifikke opplæringstiltak på beredskapsområdet knyttet til bortfall av vann i undersøkelsesperioden. Byrådsavdelingen viste til at den gjennom pandemien hadde fått god kompetanse i krisehåndtering, og at den evaluerte håndteringen av denne.

6.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det rimelig å anta at gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen har bidratt til å styrke byrådsavdelingens kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Det at øvelsen omtalt i kapittel 6.2 ikke hadde blitt gjennomført, gjorde det likevel vanskelig å vite om de i byrådsavdelingen som var tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere dette scenarioet.

Risikoen knyttet til potensielt manglende kompetanse økte ved at byrådsavdelingen ikke hadde etablert egen plan og sørget for samordning av sektorens planverk for bortfall, som omtalt i kapittel 3.4 og kapittel 4.5.

6.6 Beredskapsetaten

6.6.1 Faktabeskrivelse

Ifølge *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse* hadde virksomheten som mottok personell, ansvar for å gi tilstrekkelig opplæring. Videre var det et forslag til hva som burde inngå i en opplæringsplan for slikt personell.

Beredskapsplan for bortfall av vann beskrev nødvendig kompetanse for dem som skulle bemanne de aktuelle områdene. I enkelte tilfeller fremgikk det at med faglig veiledning kunne rollene bemannes med ansatte fra virksomhetene uten fagkompetanse. Opplæring og oppfølging av dem som arbeider for kommunen, inngikk også i beskrevne oppgaver.

Beredskapsetaten oppga at den ved et bortfall ville hente inn ansatte fra kommunen ut fra hvilken kompetanse de hadde behov for, og trakk frem anskaffelser som et særlig aktuelt område. Utover dette ville etaten basere seg på at folk uten særskilte fagkunnskaper fikk nødvendig opplæring der og da, basert på beskrivelsene i beredskapsplanene.

Ifølge etaten var det behov for å øve for å se om personell fra andre virksomheter håndterte de oppgavene de fikk. Etaten oppga at den planlagte øvelsen omtalt i kapittel 6.2 var en stabsøvelse med over 60 deltakere som skulle gjennomføres 11. mars 2020 for å teste om planverket ga tilstrekkelig støtte til oppstart og drift av Sentral logistikkorganisasjon ved et bortfall av vann. Denne ble avlyst på grunn av pandemien.

Etaten planla en ny øvelse 1. kvartal 2023 og forventet å oppdatere planverket i etterkant basert på erfaringene.

Det var ikke gjennomført noen øvelser spesifikt knyttet til bortfall av vann. Fra etatens årsberetninger fremgikk det at det var gjennomført øvelser om evakuering i 2019 og 2020. Beredskapsetatens evalueringsrapport fra 2019 inneholdt en evaluering av øvelsen og forbedringspunkter. Øvelsen i 2020 er omtalt i avsnitt 6.4.1. Beredskapsetaten hadde ikke gjennomført andre øvelser eller spesifikke opplæringstiltak på beredskapsområdet knyttet til bortfall av vann i undersøkelsesperioden. Beredskapsetaten oppga at den gjennom pandemien hadde fått erfaringer og innspill som hadde hatt positiv effekt på etatens robusthet og evne til langvarig krisehåndtering, herunder et langvarig bortfall av vann.

6.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det rimelig å anta at gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen har bidratt til å styrke etatens kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Det at øvelsen omtalt i kapittel 6.2 eller andre øvelser på omfattende bortfall av vann ikke hadde blitt gjennomført, gjorde det likevel vanskelig å vite om de som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere dette scenarioet. Dette gjaldt særlig personell som skulle hentes inn fra andre virksomheter, og som det i stor grad var lagt opp til opplæring av etter at hendelsen hadde inntruffet.

6.7 Vann- og avløpsetaten

6.7.1 Faktabeskrivelse

Vann- og avløpsetatens krisekommunikasjonsplan hadde et eget kapittel om kompetanse, hvor det blant annet fremgikk at medlemmene i krisekommunikasjonsgruppen skulle ha kompetanse i krisestøtteverktøyet CIM og kunnskap om stabsarbeid. Ifølge etaten hadde alle de aktuelle gjennomført kurs i CIM. Planene for distribusjon av nødvann og etatens aksjoner dersom det ikke var mulig å levere vann fra Oset vannbehandlingsanlegg, inneholdt ikke kompetansekrav, men det var beskrivelser av ansvar og konkrete oppgaver.

Etatens planverk inneholdt flere steder krav om evaluering etter øvelser, beredskapssituasjoner og uønskede hendelser. Det var ikke gjennomført øvelse om bortfall av vann, men det forelå en rapport etter en beredskapsøvelse i 2021 om ras i en avløpstunnel, med oppfølgingspunkter. Kommunerevisjonen har sett eksempler på evalueringsrapporter fra hendelser, blant annet et strømutfall og lekkasje. Videre oppga etaten i intervju at den var godt trent i å bruke nødvannsutstyret fordi den ofte brukte det i mindre skala, for eksempel hvis en barnehage eller bygård mistet vannet.

Vann- og avløpsetaten oppga at det var to dedikerte nødvannsansvarlige som hadde ansvar for intern opplæring og tilsyn av nødvannsutstyr. Det var gjennomført opplæring på området senest i april 2022. Vann- og avløpsetaten hadde ikke gjennomført andre øvelser eller spesifikke opplæringstiltak på beredskapsområdet knyttet til bortfall av vann i undersøkelsesperioden.

Etaten oppga at kompetansen på drift og vedlikehold av distribusjonsnettet ble opprettholdt gjennom normal drift og ved at mange av utfordringene ved et omfattende

bortfall ville likne det de i mindre omfang utførte og øvde regelmessig i mindre skala. Det gjaldt for eksempel omregulering av vanddistribusjonen og igangsettelse av reservevannforbindelser.

6.7.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det rimelig å anta at gjennomførte øvelser, evalueringer fra hendelser og pandemihåndtering har bidratt til å styrke etatens kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Det kunne også bidra til å styrke kompetansen at aktuelle oppgaver ifølge etaten ofte ble gjennomført i mindre skala, samt at det var gjennomført kompetanseoverføring for dedikerte nødvannsansvarlige.

Det at øvelsen omtalt i kapittel 6.2 eller andre øvelser på omfattende bortfall av vann ikke hadde blitt gjennomført, gjorde det likevel vanskelig å vite om de som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere dette scenarioet.

7. Spørreundersøkelse

Kommunerevisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle virksomheter i kommunen som ikke er blant de reviderte i forvaltningsrevisjonen. Formålet var å få innsikt i status for kommunens beredskapsarbeid knyttet til bortfall av vann. Alle de 47 virksomhetene vi sendte undersøkelsen til, har svart.

Kapittelet er deskriptivt, hvilket innebærer at Kommunerevisjonen ikke gir vurderinger. Mer informasjon om gjennomføringen av spørreundersøkelsen er i vedlegg 2 og 4.

7.1 Hvor stor andel har beredskapsplaner for bortfall av vann?

I spørreundersøkelsen svarte 47 prosent (22 virksomheter) at de hadde en beredskapsplan for bortfall av vann, mens 53 prosent (25 virksomheter) svarte at de ikke hadde det.

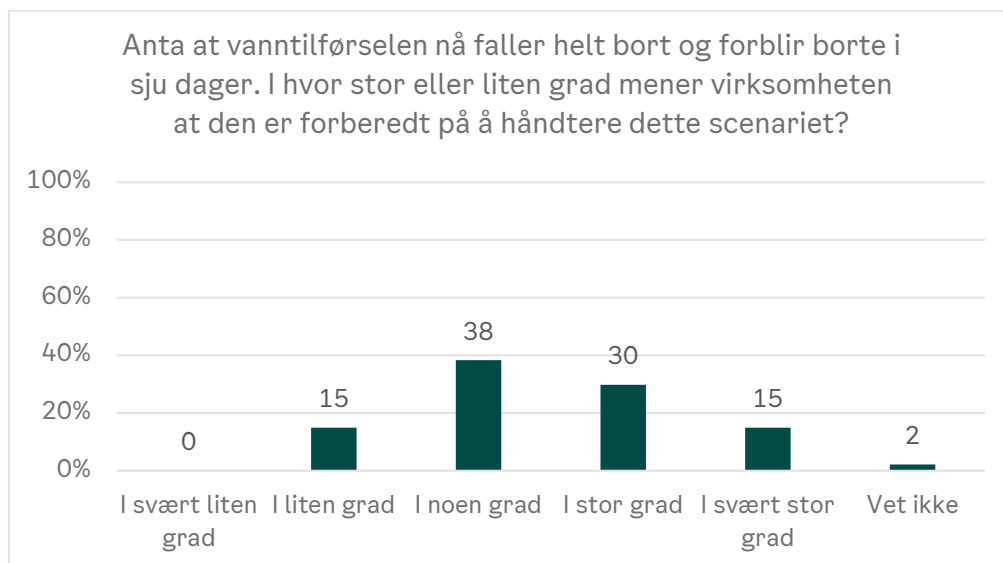
Når vi bare ser på bydelene, var det 9 som oppga at de hadde en beredskapsplan, mens 6 svarte at de ikke hadde det.

I spørreundersøkelsen tilknyttet dette spørsmålet viste Kommunerevisjonen til at beredskapsplanen for bortfall av vann kunne utarbeides som et tiltakskort eller en delplan til virksomhetens eksisterende beredskapsplan. Videre opplyste vi om at kartleggingen av tjenester og ressurser som ble gjennomført gjennom prosjektet som skulle implementere *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*, ikke alene var tilstrekkelig for å svare «ja» på dette spørsmålet. Kommunerevisjonen opplyste om at vi kunne komme til å be om dokumentasjon i etterkant av spørreundersøkelsen, men har ikke kontrollert hvorvidt de som har svart at de har en plan, faktisk har det.

7.2 Hvor godt forberedt er kommunen?

Videre ble virksomhetene bedt om å vurdere hvor godt forberedt de var på å håndtere et scenario hvor vanntilførselen falt helt bort i sju dager. Dette spørsmålet lot virksomhetene selv vurdere i hvilken grad de mener de er forberedt.

Figur 2 Andel virksomheter som oppgir å være forberedt på bortfall av vann



Note: Tallene i figuren er basert på Kommunerevisjonens spørreundersøkelse. Antall respondenter er 47.

45 prosent oppga at de i stor eller svært stor grad er forberedt på å håndtere et bortfall av vann. Det tilsvarer 21 virksomheter. Det var én bydel som valgte disse svaralternativene, de resterende var etater og byrådsavdelinger. Av de 21 virksomhetene var det 10 som oppga at de hadde en beredskapsplan for bortfall av vann, mens de resterende 11 ikke hadde det.

38 prosent, det vil si 18 virksomheter, oppga at de i noen grad var forberedt på å håndtere scenarioet. 11 av disse var bydeler, mens de resterende var etater. Av de 18 virksomhetene var det 8 som oppga at de hadde en beredskapsplan for bortfall av vann, mens de resterende 10 ikke hadde det.

15 prosent, det vil si 7 virksomheter, oppga at de i liten grad var forberedt på å håndtere scenarioet. 3 av disse var bydeler, mens de resterende var etater. Av de 7 virksomhetene var det 4 virksomheter som oppga at de hadde en beredskapsplan for bortfall av vann, mens de resterende 3 ikke hadde det.

Det var ingen som oppga at de i svært liten grad var forberedt. 2 prosent, det vil si én virksomhet, svarte «vet ikke». Dette var en byrådsavdeling som også oppga at den ikke hadde en beredskapsplan for bortfall av vann.

8. Kommunerevisjonens oppsummering, konklusjon og anbefalinger

8.1 Oppsummering av kartleggingen

I spørreundersøkelsen Kommunerevisjonen gjennomførte, oppga 47 prosent av kommunens virksomheter at de hadde en beredskapsplan for bortfall av vann. 53 prosent av virksomhetene svarte at de ikke hadde beredskapsplan for bortfall av vann. Dette omfattet blant annet 6 bydeler. 45 prosent oppga at de i stor eller svært stor grad var forberedt på å håndtere scenarioet, 38 prosent svarte i noen grad, og 15 prosent svarte i liten grad.

8.2 Konklusjon

Kommunerevisjonen har undersøkt om utvalgte virksomheter har etablert tilstrekkelig beredskap og planverk for å sikre styringsevne og kontinuitet i tjenesteleveransene ved bortfall av vann. Forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten. Problemstillingen er besvart ved å se på virksomhetenes planverk og samordning, planverkets oppdatering og ansattes kompetanse.

Undersøkelsen avdekket mangler og svakheter som etter Kommunerevisjonens vurdering samlet sett tilsier at det ikke var etablert tilstrekkelig beredskap for bortfall av vann. Disse gjaldt særlig samordning og etablering av egne planer for bortfall.

8.2.1 Planverk og samordning

For Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon var det etablert beredskapsplaner for bortfall av vann i tråd med kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Etter Kommunerevisjonens vurdering syntes disse planene egnet til å bidra til kommunens evne til samordning dersom vannet falt bort, selv om de inneholdt enkelte tilfeller av utdatert og mangelfull informasjon.

Verken Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel eller Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde etablert egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann i tråd med kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Dette kunne ført til at disse byrådsavdelingene ville trengt mer tid til å identifisere og iverksette egnede tiltak for å kunne ivareta prioriterte oppgaver, hvilket kunne redusert deres evne til å håndtere et scenario hvor bortfallet skjer brått og uventet. Risikoen ble redusert ved at det generelle beredskapsplanverket som var etablert for hver av de tre byrådsavdelingene, dekket flere aspekter ved krisehåndteringen som også ville blitt benyttet ved et bortfall av vann. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde heller ikke utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyse for byrådsavdelingen og sektoren som belyste blant annet bortfall av vann, slik byrådsavdelingen fikk ansvar for i *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017–2022*.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke fulgt opp om underliggende etater hadde oppfylt kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Byrådsavdeling for

helse, eldre og innbyggertjenester hadde heller ikke innhentet informasjon om bydelenes beredskap for bortfall av vann. Disse to byrådsavdelingene hadde dermed ikke sikret samordning av egen sektor på tross av at begge hadde underliggende virksomheter med viktige oppgaver ved et bortfall av vann.

Behovet for koordinering av planene for Byrådslederens kontor og Beredskapsetaten var etter Kommunerevisjonens vurdering langt på vei dekket.

Det er etter Kommunerevisjonens vurdering uheldig for samordningen at flere av kommunens virksomheter ikke hadde ferdigstilt en delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. Byrådslederens kontor har et overordnet strategisk ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, og Kommunerevisjonen stiller spørsmål om byrådsavdelingen kunne ha gjort mer for å bidra til samordning av beredskapsplanene.

Kommunerevisjonen merker seg at det fremsto uklart hvem som hadde ansvar for oppfølging av beredskapsarbeidet for bydelene. Uklarheten øker risikoen for at bydelenes planverk ikke er tilstrekkelig samordnet med andre aktører i kommunen, noe som er uheldig gitt bydelenes viktige rolle ved et eventuelt bortfall av vann.

Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten hadde beredskapsplaner som skulle brukes ved bortfall av vann, i tråd med kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*. Disse planene kunne bidra til etatenes evne til å håndtere et bortfall av vann og syntes egnet til å bidra til kommunens evne til samordning ved et slikt scenario.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var varslingslister ivarettatt for alle de reviderte, og det samme gjaldt lang på vei planer for å gi og motta støtte.

8.2.2 Oppdatering og kompetanse

De generelle beredskapsplanene til Byrådslederens kontor og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel oppfylte kravene til oppdatering, mens den generelle beredskapsplanen til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester ikke gjorde det. *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020*, som lå til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, oppfylte ikke byrådsavdelingens krav om oppdatering i 2020.

De to planene for Sentral kriseledelse og Sentral logistikkorganisasjon oppfylte ikke kravet om årlig revidering. Vedleggene om nødvann og alternative sanitære løsninger var imidlertid revidert nylig. Dette reduserte risikoen ved manglende oppdatering av planene. For Vann- og avløpsetaten varierte det hvorvidt planene i beredskapsplanverket var revidert siste år. Planen for krisekommunikasjon manglet godkjenningsdato og fremsto som uferdig, noe som kunne reise tvil om planen var gjeldende.

Manglende oppdatering av planer for Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Vann- og avløpsetaten kunne gi risiko for at planene inneholdt utdatert informasjon og dermed ga mindre støtte til å håndtere en hendelse.

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det rimelig å anta at gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen har bidratt til å styrke alle de revidertes kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Vann- og

avløpsetaten oppga at aktuelle oppgaver ved et bortfall av vann ofte ble gjennomført i mindre skala, noe som kunne bidra til å styrke etatens kompetanse.

Kommunerevisjonen er kjent med at det var planlagt en øvelse om bortfall av vann for kommunens virksomheter i 2020 som ble utsatt på grunn av pandemien, og at en ny øvelse var planlagt for 2023. Det at denne øvelsen ikke ble gjennomført, gjorde det vanskelig å vite om de som var tiltenkt en rolle i krisehåndteringen, hadde tilstrekkelig kompetanse til å håndtere dette scenarioet.

Selv om arbeid knyttet til pandemien kan ha gitt relevant kompetanse i krisehåndtering, vil Kommunerevisjonen understreke at håndteringen av et brått og uventet bortfall av vann på visse områder ville kreve annen kompetanse enn pandemihåndteringen. Kommunerevisjonen ser at pandemien kan ha vært en årsak til utsettelse/avlysning av øvelser og at oppdatering av beredskapsplaner ikke hadde blitt gjennomført.

8.3 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

- iverksetter tiltak for å sikre at byrådsavdelingen oppfyller kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*, og bidra til at også underliggende virksomheter oppfyller disse kravene

Kommunerevisjonen anbefaler at Byrådslederens kontor

- bidrar til å klargjøre ansvarsforholdene knyttet til oppfølgingen av bydelenes beredskapsarbeid

Kommunerevisjonen anbefaler at Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

- sørger for utarbeidelse av ROS-analyse for sektoren og byrådsavdelingen som belyser blant annet bortfall av vann, i tråd med *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020*
- innhenter informasjon om bydelenes beredskap for bortfall av vann og vurderer behovet for samordning i sektoren

Kommunerevisjonen anbefaler at alle de reviderte

- vurderer behovet for kompetansetiltak for å kunne håndtere et eventuelt bortfall av vann

9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

I dette kapittelet presenteres og vurderes sentrale momenter i uttalelsene fra byrådslederen, byråden for miljø og samferdsel, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapssetaten og Vann- og avløpsetaten. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 6–10.

Læring fra pandemihåndteringen og overlappet mellom pandemien og undersøkelsesperioden er omtalt i flere av uttalelsene. Kommunerevisjonen har i denne forvaltningsrevisjonen ikke undersøkt de revidertes beredskapsarbeid knyttet til pandemien. Likevel mener vi at det er rimelig å anta at pandemihåndteringen har bidratt til å styrke kompetansen i krisehåndtering som også ville vært relevant ved et bortfall av vann. Vi har derfor justert vurderingene for å tydeliggjøre dette ytterligere. Tilsvarende endring er også gjort i rapportens konklusjon og sammendrag. Dette gjelder alle de reviderte. Vi har også lagt inn en setning i sammendraget for å synliggjøre sammenfallet mellom undersøkelsesperioden og håndteringen av koronapandemien.

9.1 Byrådslederen

9.1.1 Byrådslederens uttalelse

Byrådslederen påpeker at Byrådslederens kontor gjennom revisjonsprosessen har formidlet til Kommunerevisjonen hvilken rolle Rådhusets forvaltningstjeneste har med hensyn til beredskap i Rådhuset som bygg og arbeidsplass. Han opplever at Kommunerevisjonen har manglet forståelse for at en del praktiske vurderinger og tiltak knyttet til et bortfall av vann på byrådsavdelingenes lokasjoner vil måtte planlegges og utføres av Rådhusets forvaltningstjeneste. Etter byrådslederens vurdering er enkelte av rapportens konklusjoner misvisende fordi Kommunerevisjonen ikke har ønsket å omfatte Rådhusets forvaltningstjeneste i revisjonen, slik at rapporten gir en begrenset fremstilling av den faktiske beredskapen for bortfall av vann på Rådhuset.

Byrådslederen ser behov for en tydeliggjøring av Rådhusets forvaltningstjenestes rolle og ansvar og sammenheng mellom *Beredskapsplan for Oslo rådhus* og de enkelte byrådsavdelingenes planverk på bortfall av vann og andre områder som påvirker Rådhuset som arbeidsplass/bygg, og skriver at Byrådslederens kontor gjerne bidrar til dette.

Når det gjelder undersøkelsesperioden og læringseffekt etter pandemihåndteringen viser byrådslederen til uttalelsen fra byråden for miljø og samferdsel. Byrådslederen er enig med byråden i at sammenfallet mellom undersøkelsesperioden og pandemihåndteringen har fått uforholdsmessig liten oppmerksomhet i rapporten. Han oppgir også at pandemihåndteringen klart har bidratt til å styrke byrådsavdelingenes, og kommunens, kompetanse på krisehåndtering, som også har relevans for bortfall av vann.

Vedrørende spørsmålet om Byrådslederens kontor kunne gjort mer for å bidra til samordning av beredskapsplanene for bortfall av vann på tvers av alle virksomheter i kommunen viser byrådslederen til at byrådsavdelingen har et overordnet strategisk ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, samtidig som beredskap er et klart virksomhets-/ linjeansvar. Han vil sørge for at beredskap og samfunnssikkerhet fortsatt

settes høyt på agendaen og at det enda bedre enn i dag integreres i kommunenes utviklingsarbeid generelt og i utvikling av styring, ledelse og organisering mer spesielt.

Byrådslederen peker på Beredskapsetatens pådriverrolle og etatens opplærings- og kompetansehevingstiltak for kommunens virksomheter. Dette arbeidet skal ifølge byrådslederen prioriteres og er et sentralt tema i tildelingsbrevet for Beredskapsetaten også i 2023. Samtidig vil byrådet formidle tydelige forventninger til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Oslo kommune til alle virksomheter i tildelingsbrevene for 2023.

Byrådslederen oppgir at gjennomgang av eget beredskapsplanverk vil være en prioritert oppgave i 2023 i kjølvannet av pandemihåndteringen og andre hendelser kommunen har stått i. Byrådsavdelingen vil også følge opp at kravet fra den overordnede beredskapsplanen for bortfall av vann er oppfylt, samt at det innhentes planer og følges opp at også underliggende virksomheter i sektoren fyller kravene. Byrådslederen vil be byrådsavdelingen vurdere behovet for kompetansetiltak i egen virksomhet, samt følge opp og delta på øvelsen som planlegges av Beredskapsetaten for hele kommunen første kvartal 2023. Han vil også ta initiativ til en nærmere dialog med Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester om behov for å oppklare eventuelle uklarheter knyttet til oppfølgingen av bydelenes beredskapsarbeid.

Utover punktene over har byrådslederen ingen særskilte merknader til undersøkelsens metode, datakilder eller revisjonskriterier, eller til rapportens struktur og språk.

9.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Etter å ha mottatt uttalelsen ringte Kommunerevisjonen Byrådslederens kontor for å få vite hvilke konklusjoner som ble vurdert som misvisende. Byrådsavdelingen oppga at dette gjaldt avsnittet i kapittel 4.3.2 hvor det står at *Beredskapsplan for Oslo rådhus* (utarbeidet av Rådhusets forvaltningstjeneste) ikke oppfylte kravet om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann, samt øvrige deler av rapporten som omtalte hvorvidt det forelå beredskapsplaner for bortfall av vann for de reviderte byrådsavdelingene.

Byrådsavdelingen oppga at kartleggingen basert på malen fra implementeringsprosjektet beskrevet i kapittel 2.4 var en delplan til *Beredskapsplan for Oslo rådhus*, og oversendte kartleggingen til Kommunerevisjonen. Denne informasjonen er nå lagt inn i faktabeskrivelsen i kapittel 3.2.1.

Som det fremgår i kapittel 2.4.1 skulle kartleggingene basert på malen brukes i arbeidet med å lage en delplan eller tiltakskort. Malen var en excel-fil som la opp til trinnvis utfylling, hvor hver arkfane bygget på den foregående. I veilederen for utfylling av malen sto det at den siste arkfane dannet grunnlaget for det videre arbeidet med beredskapsplanen. Den utfylte malen (kartleggingen) var således ikke ment å være en ferdig delplan eller tiltakskort. Kommunerevisjonen har nå, i kapittel 3.2.2, og også i kapittel 3.3.2, vist til at det var utarbeidet grunnlag for en delplan eller tiltakskort, i form av kartleggingen fra implementeringsprosjektet.

Kommunerevisjonen vil understreke at det aktuelle avsnittet i kapittel 4.3.2 først og fremst handler om Byrådslederens kontors oppfølging av underliggende etater for å ivareta samordning. Forvaltningsrevisjonen er ikke ment å gi en uttømmende fremstilling av beredskapen for bortfall av vann på Oslo rådhus.

Kommunerevisjonen har gjort justeringer vedrørende læring fra pandemihåndteringen og overlappet mellom denne og undersøkelsesperioden, som omtalt i starten på kapittel 9. Pandemihåndteringen er for øvrig etter Kommunerevisjonens vurdering omtalt der det er relevant for undersøkelsens tema.

Byrådslederens meldte tiltak er relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

9.2 Byråden for miljø og samferdsel

9.2.1 Byrådets uttalelse

Byråden merker seg rapportens henvisning om at mesteparten av undersøkelsesperioden har sammenfalt med pandemihåndteringen, og stiller spørsmål om dette forholdet i større grad burde vært redegjort for og drøftet i rapporten, herunder vært omtalt i rapportens sammendrag. Hun trekker særlig frem at koronaepidemien medførte at kommunen i store deler av undersøkelsesperioden hadde satt sentral kriseledelse. Dette medførte at det var en ekstraordinær belastning på beredskapsressursene i avdelingen. I denne fasen var det således begrenset mulighet til å sette av ressurser til utviklingsarbeid på beredskapsområdet ifølge byråden.

Byråden viser til punktet om kompetanse i krisehåndtering ved bortfall av vann i sammendraget hvor det står at «Etter Kommunerevisjonens vurdering kan gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen ha bidratt til å styrke alle de revidertes kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann». Dette kan ifølge byråden gi inntrykk av at Kommunerevisjonen vurderer det som usikkert om koronahåndteringen og gjennomførte øvelser har bidratt til å styrke de revidertes kompetanse i krisehåndtering. Etter byrådets vurdering har det arbeidet som ble gjort i pandemihåndteringen, samt den øvelsen som ble gjennomført før koronaepidemien, bidratt til å styrke byrådsavdelingens kompetanse med krisehåndtering.

Videre mener byråden at den kompetansen som byrådsavdelingen opparbeidet seg i forbindelse med koronaepidemien har en klar relevans i en situasjon med bortfall av vann. Dette gjelder særlig for koordinering opp mot sentral kriseledelse, koordinering mot andre sektorer og koordinering i egen sektor.

Byråden viser til punktet om samordning i sammendraget hvor det blant annet står at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester ikke hadde fulgt opp at underliggende etater hadde oppfylt kravene i *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*, og dermed ikke sikret samordning av egen sektor. Hun peker på at det i kapittel 4.4.1 blant annet står at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i 2019 hadde utarbeidet en oppsummering av kartleggingene fra implementeringsprosjektet for byrådsavdelingens underliggende virksomheter. Oppsummeringen ble sendt til Beredskapsetaten og virksomhetene, og inneholdt både generelle merknader og spesifikke merknader til enkelte virksomheter. Ifølge byråden fremgår det av dette at byrådsavdelingen har hatt oppfølging av underliggende etaters arbeid med å følge overordnet beredskapsplan for bortfall av vann, selv om den ikke har gått inn og undersøkt om den enkelte etat i sektoren har fulgt opp kravene i overordnet beredskapsplan. Hun foreslår derfor å justere oppsummeringen slik at det tydeligere fremgår hvilken oppfølging byrådsavdelingen har hatt.

Byråden oppgir at hun har merket seg de forhold Kommunerevisjonen har tatt opp i rapporten, og at hun umiddelbart vil ta initiativ til at det blir startet et arbeid for å utarbeide tiltakskort for byrådsavdelingens håndtering av en situasjon ved bortfall av vann og for å følge opp at alle etatene utarbeider egne planer/tiltakskort for bortfall av vann.

Byråden har utover punktene over ingen særskilte merknader til undersøkelsens metode, datakilder eller revisjonskriterier, eller til rapportens struktur og språk.

9.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har gjort justeringer vedrørende læring fra pandemihåndteringen og overlappet mellom denne og undersøkelsesperioden, som omtalt i starten på kapittel 9. Pandemihåndteringen er for øvrig etter Kommunerevisjonens vurdering omtalt der det er relevant for undersøkelsens tema.

Kommunerevisjonen har lagt til grunn at kravene fra blant annet *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* fra 2018 var gjeldende, selv om pandemien påvirket beredskapsarbeidet i undersøkelsesperioden.

I omtalen av byrådsavdelingens oppfølging under punktet om samordning i sammendraget har Kommunerevisjonen valgt å inkludere det vi oppfatter som særlig sentrale funn, som også er grunnlag for anbefalinger. For å begrense lengden er enkelte nyanser utelatt i sammendraget.

Før øvrig har Kommunerevisjonen i kapittel 3.3.2 nå vist til at kartleggingene basert på malen fra implementeringsprosjektet inneholdt informasjon som skulle inngå i virksomhetenes delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. Dette er gjort på bakgrunn av byrådslederens uttalelse omtalt i kapittel 9.1.

Byråden melder ikke tiltak til anbefalingen om å vurdere behovet for kompetansetiltak for å kunne håndtere et eventuelt bortfall av vann. For øvrig er de meldte tiltakene relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

9.3 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

9.3.1 Byrådets uttalelse

Byråden oppgir at manglende oppdatering av planverket i stor grad skyldes manglende kapasitet i pandemiårene, hvor flere av dokumentene var planlagt revidert. Dette er etter byrådets mening i liten grad hensyntatt i Kommunerevisjonens vurdering. At oppdateringen av planverket ikke ble prioritert skyldes ifølge byråden i stor grad at medarbeidere med beredskapskompetanse var opptatt med den operative håndteringen av pandemien.

Når det gjelder manglende ROS-analyse for byrådsavdelingen oppgir byråden at byrådsavdelingen anser det som nødvendig å se nærmere på ansvarsfordelingen mellom Rådhusets forvaltningstjeneste, Oslobygg og byrådsavdelingen selv. Ifølge byråden er det noe uklart hvor ansvaret for dette ligger. Byråden oppgir at han også er kjent med at Byrådslederens kontor ønsker å avklare ansvarsområdet og rollen til Rådhusets forvaltningstjeneste. Videre påpeker byråden at byrådsavdelingen, i sin beredskapsplan,

har vist til kommunalt risikobilde som gjeldene for sin virksomhet, og henvist til virksomhetsstyringsinstruksen for underliggende virksomheter. Instruksen fastsetter den enkelte virksomhets ansvar for å etablere ROS-analyse for sin virksomhet.

Byråden støtter Kommunerevisjonens anbefaling til Byrådslederens kontor om å bidra til avklaring av ansvarsforholdet knyttet til oppfølgingen av bydelenes beredskapsarbeid, og begrunner dette med at erfaring viser at ansvarsfordelingen kan være noe uklar for enkelte områder og oppgaver på beredskapsområdet.

Byråden vil be sin byrådsavdeling følge opp rapporten og vurdere hensiktsmessige tiltak for å følge opp anbefalingene i rapporten, både internt og i samarbeid med øvrige involverte. Han merker seg at det fremover vil være viktig å gjennomgå planverk og sikre god samordning mellom aktuelle dokumenter både på avdelingsnivå, men også i linje.

Flere tiltak er ifølge byråden allerede iverksatt på bakgrunnen av funnene, herunder utsending av e-post til underliggende virksomheter i oktober som påpeker virksomhetenes ansvar for etablering og oppdatering av beredskapsplanverket og arbeid med å kartlegge eventuelt manglende samsvar i byrådsavdelingens eget planverk. Dette arbeidet skal ha til formål å gi et bedre grunnlag for å vurdere behovet for å utarbeide nye eller revidere dokumenter. Byråden oppgir at eventuelle manglende analyser og instruksjoner vil bli utarbeidet, og at eksisterende planverk vil oppdateres og revideres med sikte på å sikre god samordning både mellom avdelingens interne dokumenter og i sammenheng med øvrige beredskapslinjers dokumenter.

Videre vil det ifølge byråden innhentes status for underliggende virksomheters beredskap ved bortfall av vann, samt vurderes behov for kompetansehevende tiltak. Byråden bemerker i denne sammenheng at gjennomføring av øvelser i løpet av pandemien ikke har vært ansett som hensiktsmessig, og at erfaringer og læring fra håndtering av pandemien har hatt nyttig overføringsverdi til håndtering av andre kriser, eksempelvis også en hendelse med bortfall av vann. Byråden viser til en større evaluering av pandemihåndteringen iverksatt av Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester i samarbeid med to andre byrådsavdelinger. Evalueringen skal resultere i en rapport hvor læringspunktene skal følges opp.

Byråden oppsummerer tiltak på kort og lengre sikt som vist i det følgende.

Tiltak på kort sikt:

- Gjennomgå planverket for å kartlegge manglende samordning og planlegge hvordan arbeidet med revisjon og eventuell etablering av nye dokumenter skal gjennomføres
- Innhente informasjon om status for bydelenes beredskap for bortfall av vann

Tiltak med noe lengre tidsperspektiv:

- Kartlegge og eventuelt iverksette kompetansehevende tiltak for å sikre god håndtering av en hendelse med bortfall av vann.
- Oppdatere og revidere aktuelt planverk i henhold til kartleggingen nevnt over.
- Bidra til Byrådslederens kontors avklaring av ansvarsforholdet knyttet til oppfølging av beredskapsarbeidet i bydelene.

Tidsperspektivet for tiltakene vil avhenge av funnene ifølge byråden, som forventer at arbeidet med kartleggingen ferdigstilles i løpet av første del av 2023.

Byråden har utover punktene over ingen særskilte merknader til undersøkelsens metode, datakilder eller revisjonskriterier, eller til rapportens struktur og språk.

9.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har gjort endringer vedrørende læring fra pandemihåndteringen og overlappet mellom denne og undersøkelsesperioden, som omtalt i starten på kapittel 9. For øvrig har vi i vurderingene lagt til grunn de gjeldende kravene om oppdatering av beredskapsplaner. I konklusjonen i kapittel 8.2 står det at Kommunerevisjonen ser at pandemien kan ha vært en årsak til utsettelse/avlysning av øvelser og at oppdatering av beredskapsplaner ikke hadde blitt gjennomført.

Når det gjelder oppdraget om å utarbeide en ROS-analyse for sektoren og byrådsavdelingen som omtales i kapittel 3.4.1, har Kommunerevisjonen tatt kontakt med byrådsavdelingen for å avklare hva uttalelsen innebærer. Byrådsavdelingen oppga da i e-post at den ville utarbeide en enkel ROS-analyse for sitt ansvarsområde i påvente av en nærmere avklaring av ansvarsfordelingen mellom Rådhusets forvaltningstjeneste, Oslobygg og byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen ville gå i dialog med enkelte andre byrådsavdelinger om det videre arbeidet, med den hensikt å sikre felles oppfattelse av hvordan overordnede instruksjoner og føringer best omsettes i den enkelte virksomhet.

Videre oppga byrådsavdelingen at den planlegger å vente med å ta stilling til behovet for å utarbeide en mer omfattende ROS-analyse til gjennomgangen av planverket som omtales i uttalelsen er gjennomført, for å sikre samordning av planverket og grunnlaget for dette. I denne sammenheng pekte byrådsavdelingen på at *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020* er såpass gammel at den kan trenge å revideres, og at det siden denne planen kom ut har kommet nye overordnede ROS-analyser for Oslo kommune, hvor bortfall av vann inngår blant scenariene.

Byrådets meldte tiltak er relevant for Kommunerevisjonens anbefaling.

9.4 Beredskapsetaten

9.4.1 Etatens uttalelse

Beredskapsetaten oppgir at de korrekte titlene for *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse* og *Beredskapsplan for bortfall av vann* er henholdsvis *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse (SLO)* og *Beredskapsplan for bortfall av vann (SLO)*. Dersom SLO, som er forkortelse for Sentral logistikkorganisasjon ikke tas med, vil en leser ifølge etaten kunne forveksle disse titlene med *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* og *BPO operativ del for Sentral kriseledelse*. Etaten oppgir at den i neste årlige revisjon av disse planene vil endre titler for å unngå forvekslinger. Det er særlig i kapittel 3.5.1 at det ifølge etaten fremkommer noe begrepsforvirring på de ulike planenes navn og nivå. Etaten oppgir videre at oversikten over beredskapsplaner i vedlegg 3 kan fremstå feil, og kommer med et forslag til oversikt og ber Kommunerevisjonen korrigere vedlegget.

I et av avsnittene i kapittel 4.6.1 sies det at mye av informasjonen i vedleggene om nødvann og alternative sanitære løsninger til Sentral kriseledelses *Beredskapsplan for bortfall av vann* var identisk eller tilnærmet identisk med informasjonen i de korresponderende vedleggene til *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo*

kommune. Til dette oppgir Beredskapsetaten at disse vedleggene først ble utarbeidet som konseptgrunnlag som skulle benyttes i utarbeidelsen av det operative planverket for Sentral logistikkorganisasjon, og at de så ble videreutviklet til deres nåværende form under implementeringsprosjektet. Dette vil ifølge etaten være grunnen til at det kan finnes avvik fra vedleggene som er beskrevet under *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* og vedleggene under Sentral logistikkorganisasjons *Beredskapsplan for bortfall av vann.*

Etaten skriver at den vil iverksette tiltak basert på rapportens innhold, og trekker frem sitt ansvar for å bistå alle kommunens virksomheter i deres arbeid for å oppfylle kommunal beredskapsplikt og være i stand til å håndtere sine oppgaver under ulike scenarioer, herunder bortfall av vann. Til rapportens anbefaling om å vurdere behovet for kompetansetiltak for å kunne håndtere et bortfall påpeker etaten at den allerede har planlagt og påbegynt arbeidet for å gjennomføre en større øvelse for kommunens virksomheter for å trene på det operative planverket for bortfall av vann både for å gi deltagende virksomheter mere kjennskap om handlingsrom og behov under et slikt scenario og teste planverket i praksis. Dette vil igjen gi grunnlag for eventuelle revisjoner og forbedringer av det operative planverket og øke kommunens håndteringsevne. Tiltaket er ifølge etaten planlagt for slutten av mars 2023, mens påfølgende revisjon av planverket er planlagt ferdigstilt sommeren 2023.

Etaten oppgir at den allerede har påbegynt en revisjon av vedlegget til Sentral logistikkorganisasjons *Beredskapsplan for bortfall av vann* om alternative sanitære løsninger etter innspill fra Renovasjons- og gjenvinningsetaten om endrede teknologiske forutsetninger. Dette arbeidet har involvert Beredskapsetaten, Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Vann- og avløpsetaten og vil bli ferdigstilt i januar 2023.

Beredskapsetaten vil sørge for at det operative beredskapsplanverket for bortfall av vann gjennomgår årlig revisjon og godkjenning av dette for 2022 hos beredskapssjefen, herunder endringer i planenes navn for å tydeligere differensiere dem fra andre operative og overordnede planer og unngå fremtidig begrepsforvirring. Dette vil bli gjennomført i desember 2022.

Videre oppgir etaten at den har påbegynt kurs for alle virksomheter i hvordan lage beredskapsplanverk, hvor tiltakskort for bortfall av vann blir spesielt løftet frem. Etaten vil også sette opp dette kurset for sektoradministrasjonen i slutten av november.

Etaten har utover punktene over ingen særskilte merknader til undersøkelsens metode, datakilder eller revisjonskriterier, eller til rapportens struktur og språk.

9.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Vedrørende titlene for *Beredskapsplan for Sentral kriseledelse* og *Beredskapsplan for bortfall av vann* har vi valgt å bruke titlene slik de står på forsiden av planene. Der inngår «(SLO)» ikke som en del av selve tittelen, men det står lenger ned at «Planen gjelder for Sentral kriseledelse (Sentral logistikkorganisasjon)». For å gjøre dette tydeligere har vi lagt til «Sentral logistikkorganisasjons ...» foran titlene i den løpende teksten. I oversikten over beredskapsplanene i vedlegg 3 har vi imidlertid lagt til «(Sentral logistikkorg.)» etter titlene. Vi har også oppdatert figuren i vedlegget på bakgrunn av etatens innspill, blant annet ved å inkludere *BPO operativ del for Sentral kriseledelse*,

selv om vi har valgt en noe annen fremstilling enn etatens forslag. Videre har vi lagt inn omtale av *BPO operativ del for Sentral kriseledelse* i kapittel 3.5 og kapittel 5.5.

Etatens meldte tiltak er relevant for Kommunerevisjonens anbefaling.

9.5 Vann- og avløpsetaten

9.5.1 Etatens uttalelse

I kapittel 3.6.2 stiller Kommunerevisjonen spørsmål om Vann- og avløpsetatens evne til å håndtere scenariet med bortfall av vann kunne vært ytterligere styrket dersom informasjon fra kartleggingen om oppgaver som skulle prioriteres eller legges ned var inkludert i planverket. Til dette oppgir etaten at listen med prioriteringer/nedlegging av aktiviteter i etaten finnes som et vedlegg til en av prosedyrene som Kommunerevisjonen har mottatt, og at en vurdering av hvordan informasjon fra kartleggingen best kan benyttes og ev. inkluderes i planverket vil gjøres i forbindelse med utarbeiding av ny delplan for bortfall av vann.

I ny delplan for bortfall av vann skulle også Vann- og avløpsetatens bemanning av funksjoner i Sentral logistikkorganisasjon tas med. Etaten oppgir at det ble tydeligere på et fagseminar avholdt av Beredskapssetaten i oktober 2022 hvilke funksjoner etaten skulle bidra til å bemanne, og at det forventes at øvelsen planlagt for Sentral logistikkorganisasjon våren 2023 også vil bidra til å klargjøre eventuelt ytterligere bemanningsbehov.

Etaten kjenner seg igjen i forholdene som er bemerket om mangelfull oppdatering av enkelte prosedyrer og dokumenter på revisjonstidspunktet, og oppgir at tekniske utfordringer knyttet til oppdatering av dokumentasjon i forbindelse med overgang til nytt saksarkivsystem er løst. Behovet for videre bearbeiding av innholdet i planer for krisekommunikasjon og informasjon er ifølge etaten adressert i det pågående arbeidet med revisjon av beredskapsplanverket.

Vedrørende kompetanse oppgir Vann- og avløpsetaten at det fra tid til annen oppstår hendelser på vann- og avløpssystemet hvor det settes kriseledelse og stab. Selv om det er hendelser i mindre skala enn scenariet behandlet i revisjonen, gir de ifølge etaten verdifull trening i krise- og beredskapsledelse, samt operativ trening i oppgaver som også vil være sentrale i et scenario i stor skala.

Vann- og avløpsetaten oppgir at anbefalingene fra Kommunerevisjonen sammenfaller med allerede planlagte aktiviteter i etatens prosjekt for utvikling av beredskapsplaner. Etaten vil arbeide med dette gjennom 2023.

Etaten har utover punktene over ingen særskilte merknader til undersøkelsens metode, datakilder eller revisjonskriterier, eller til rapportens struktur og språk.

9.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

I faktabeskrivelsen som etaten verifiserte sto det at selve kartleggingsdokumentet med listen over oppgaver som skulle prioriteres eller legges ned ikke inngikk i planverket. Etter en avklaring med etaten i forbindelse med rapport til uttalelse viste dette seg å være feil. Både faktabeskrivelsen og vurderingen i kapittel 3.6 har blitt oppdatert for å ta hensyn til dette.

Etter Kommunerevisjonens syn er styrking av kompetansen basert på hendelser allerede ivare tatt gjennom omtalen i kapittel 6.7.1 og vurderingen i kapittel 6.7.2.

Vann- og avløpsetaten oppgir at allerede planlagte aktiviteter sammenfaller med anbefalinger fra Kommunerevisjonen. Tiltakene er således relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1070/15, *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Ble opphevet i byrådssak 1036/22, *Instruks for virksomhetsstyring*.

Byrådssak 97/16, *Reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet*.

Byrådssak 1116/16, *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune*.

Byrådssak 1075/18, *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*.

Byrådssak 1036/22, *Instruks for virksomhetsstyring*. Trådte i kraft 7. april 2022 og opphevet samtidig byrådssak 1070/15, *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*.

Byrådssak 1094/09, *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo 2017-2020*. Sist endret 15. juni 2017 ved byrådets sak 15/17.

Oslo kommune, *Historien om bortfall av vann i Oslo*, tilgjengelig på <https://oslovav.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=2bd0e0a48afe4bc58c8e0ee5eca2a5c5>. Sist besøkt 19. oktober 2022

Eksterne referanser

LOV 2000-06-23-56: Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).

LOV 2010-06-25-45: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

LOV 2011-06-24-30: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

FOR 2001-07-23-881: Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap.

FOR 2011-08-22-894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

FOR 2016-12-22-1868: Forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften).

Mattilsynet, 2017, *Veiledning i økt sikkerhet og beredskap i vannforsyningen*.

Mattilsynet, 2021, *Veiledning til drikkevannsforskriften*.

Figuroversikt

Figur 1 Oversikt over beredskapsplaner	13
Figur 2 Andel virksomheter som oppgir å være forberedt på bortfall av vann	40
Figur 3 Oversikt over beredskapsplaner omtalt i rapporten.....	65

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de kravene og forventningene Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet/hentet fra

- lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune (byrådssak 1070/15, endret i byrådssak 1107/16 og sist i sak 1104/17)
- Instruks for virksomhetsstyring (byrådssak 1036/22), som trådte i kraft 7. april 2022 og opphevet Instruks for virksomhetsstyring omtalt i kulepunktet over.
- Reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet (Byrådssak 97/16)
- Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune (Byrådssak 1116/16)
- Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune (byrådssak 1075/18)
- lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)
- forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap (forskrift om krav til beredskapsplanlegging)
- lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- forskrift om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)
- Mattilsynet: Veiledning til drikkevannsforskriften (sist endret 01.12.2021)
- Mattilsynet: Veiledning i økt sikkerhet og beredskap i vannforsyningen (sist endret april 2017)

Problemstillingen i undersøkelsen er følgende:

- Har utvalgte virksomheter etablert tilstrekkelig beredskap og planverk for å sikre styringsevne og kontinuitet i tjenesteleveransene ved bortfall av vann?

Definisjoner:

Med bortfall av vann mener vi at vannet helt eller delvis faller bort eller blir helsemessig utrygt, for eksempel på grunn av rørbrudd eller svikt i renseanlegg.

Virksomhetsbegrepet er i denne forvaltningsrevisjonen ment å inkludere både etater, bydeler og byrådsavdelinger. Vi legger til grunn at arbeidet med beredskap er et linjeansvar i Oslo kommune, og at Byrådslederens kontor har et overordnet strategisk ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, i tillegg til ansvar for eget beredskapsplanverk på byrådsavdelingsnivå.

1.1 Beredskapsplaner for alle kommunale virksomheter

Kriterier:

- Kommunens virksomheter skal ha beredskapsplaner for bortfall av vann. Planen kan utarbeides som tiltakskort eller som en egen delplan til virksomhetens eksisterende beredskapsplan. Planene skal bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser og inneholde tiltak for å sikre virksomhetens ivaretagelse av sine oppgaver ved bortfall av vann.

- Beredskapsplanene for bortfall av vann skal være samordnet med andre relevante aktører i kommunen og kommunens overordnede planverk for å sikre en systematisk og helhetlig håndtering av et bortfall av vann.
- Beredskapsplanene for bortfall av vann skal være oppdatert og revidert minimum én gang per år. Det skal fremgå av planen hvem som har ansvaret for oppdateringen av planen, og når den sist ble oppdatert.

Utleddning:

Det fremgår av sivilbeskyttelsesloven § 15 at kommunen, med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS-analyse), skal utarbeide en beredskapsplan:

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan.

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

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

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om beredskapsplanens innhold og øvrige krav etter denne bestemmelsen.

Kravene er utdypet i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4:

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

...

Videre fremgår det i forskriftens § 6 at det skal fremgå av kommunens beredskapsplan hvem som har ansvaret for oppdateringen av planen, og når den sist ble oppdatert.

I *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* som gjaldt frem til 7. april 2022, punkt 5.9.2, går det frem at virksomhetens ROS-analyse skal være tilpasset overordnet ROS-analyse for Oslo kommune. I både *Kommunalt risikobilde 2017* og *Kommunalt risikobilde 2021* er bortfall av vannforsyning blant scenarioene som vurderes å ha høyest samlet risiko.

Ifølge instruksens punkt 5.9.3 skal virksomhetens beredskapsplan være samordnet med andre relevante aktører og det overordnede planverket i kommunen. Det fremgår videre i punkt 5.9.1 at virksomhetsleder har ansvar for at virksomheten arbeider systematisk, helhetlig og koordinert med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kravene omtalt over fra den gamle instruksens punkt 5.9.2, 5.9.3 og 5.9.1 gjenfinnes også i den nye instruksen som gjaldt fra 7. april 2022, i henholdsvis punkt 3.10.2, 3.10.3 og 3.10.1.

Ifølge *Reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet*, § 2, skal kommunen arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet

og beredskap på tvers av sektorer i kommunen med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle og immaterielle verdier.

Reglementets § 3 fastsetter videre at alle kommunale virksomheter har et selvstendig ansvar for å oppfylle kravene satt i sivilbeskyttelsesloven. Alle kommunale virksomheter skal være rustet til å ivareta sine oppgaver ved en uønsket hendelse.

Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune pålegger hver virksomhet å utarbeide en beredskapsplan for bortfall av vann. Planen kan utarbeides som et tiltakskort eller som en egen delplan til virksomhetens eksisterende beredskapsplan. *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* sier blant annet at virksomhetenes beredskapsplan minimum skal inneholde

- oversikt over hvilke tjenester som skal opprettholdes, omlegges, utvides eller nedlegges
- oversikt over ressurser virksomheten trenger for å opprettholde prioriterte tjenester
- oversikt over ressurser virksomheten kan frigi til andre oppgaver i kommunen
- en plan for å motta støtte fra andre virksomheter og eksterne
- en plan for å yte støtte til andre virksomheter ved å avgi tilgjengelig personell og ressurser
- en plan for krisekommunikasjon for virksomhetens ansvarsområde

Den overordnede beredskapsplanen for bortfall av vann stiller også krav til samordning for sentral kriseledelse, byrådsavdelingene og øvrige virksomheter. Videre gis det spesifikke oppdrag til Beredskapetsetaten, bydelene, Bymiljøetaten, Energigjenvinningsetaten, Helseetaten, Renovasjonsetaten, Utviklings- og kompetanseetaten og Vann- og avløpsetaten.

I *Overordnet beredskapsplan i Oslo kommune*, avsnitt 4.2, kommer det frem at hver virksomhets beredskapsplan skal inkludere rutiner for deling av informasjon. Dette omfatter informasjonsdeling både innen egen virksomhet og eventuelt til andre involverte virksomheter og til respektives byrådsavdeling.

1.1.1 Særlige krav til utvalgte sektorer

Utover kravene til beredskap som gjelder alle kommunens virksomheter beskrevet ovenfor, er det særlige krav til kommunens helse- og omsorgstjeneste, sosialtjeneste, folkehelsearbeid og vannverk. Disse delene av kommunens tjenester er omfattet av helseberedskapsloven, jf. § 1-3. Formålet med helseberedskapsloven er beskrevet i § 1-1. Her fremkommer det at virksomhetene loven omfatter, skal kunne fortsette og om nødvendig legge om og utvide driften ved kriser/katastrofer, på basis av den daglige tjeneste, oppdaterte planverk og regelmessige øvelser.

Drikkevannsforskriften har til formål å beskytte menneskers helse ved å stille krav om sikker levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann. Ifølge forskriftens § 11 skal vannverkseieren sikre at det gjennomføres nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeides beredskapsplaner i samsvar med helseberedskapsloven og forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap (forskrift om krav til

beredskapsplanlegging). Vannverkseieren skal utarbeide en plan for beredskapsøvelser (i samsvar med § 7 i forskrift om krav til beredskapsplanlegging). Videre skal vannverkseieren sikre at denne planen er oppdatert og følges. Ifølge Mattilsynets veiledning til drikkevannsforskriften (§ 11) skal vannverkseieren ha en beredskapsplan som sikrer at den kan håndtere hendelser som kan tenkes å oppstå under kriser eller katastrofer i fredstid eller ved krig. Beredskapsplanen skal tilpasses vannforsyningssystemet, som betyr at det stilles høyere krav til beredskapsplanen ved store vannforsyningssystem enn ved små.

Ifølge Mattilsynets veiledning i økt sikkerhet og beredskap i vannforsyningen (del D) er drift og videreutvikling av beredskapen en del av vannverkets internkontrollarbeid. Videre står det i denne veiledningen at det er spesielt viktig at vannverket er en pådriver i samordningen med andre beredskapsaktører.

Drikkevannsforskriften § 23 omhandler vannverkseierens opplysningsplikt til abonnentene. Det går frem at vannverkseieren straks skal varsle abonnentene ved mistanke om at vannet ikke er helsemessig trygt. Vannverkseieren skal sikre at abonnentene til enhver tid har tilgang til oppdatert informasjon om drikkevannskvaliteten, og gi råd om hvordan abonnentene skal forholde seg.

Kommunerevisjonen legger til grunn at det er Vann- og avløpsetaten som har det operasjonelle ansvaret for tiltak som skal oppfylle kravene til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid som påligger vannverkseieren.

Ifølge § 3 i forskrift om krav til beredskapsplanlegging skal beredskapsplaner sikre en tilstrekkelig produksjon av tjenester ved mulige hendelser knyttet til avdekket risiko og sårbarhet i samsvar med § 4 til § 9.

- I § 4 går det frem at beredskapsplanene skal omfatte prosedyrer for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrer nødvendig tjenesteytelse ved 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.
- I § 5 går det frem at virksomhetene ved en krise/katastrofe skal kunne treffe beslutninger om egen virksomhets organisering og ressursdisponering samt samvirke med overordnede ledd, myndigheter og samarbeidspartnere. Informasjonstiltak skal inngå i beredskapsplanen.
- I § 6 går det frem at virksomheten skal samordne sine beredskapsplaner.
- I § 7 går det frem at virksomheten skal sørge for at personell som er tiltenkt oppgaver i beredskapsplanen, er øvet, har nødvendig kompetanse og beskyttelsesutstyr.
- I § 8 går det frem at virksomheten skal sørge for å ha en tilfredsstillende forsyning av viktig materiell, utstyr og legemidler.
- I § 9 går det frem at virksomheten skal ha oversikt over personell som kan beordres etter helseberedskapsloven § 4-1, og at virksomheten skal sørge for å ha nødvendig personell til disposisjon i tilfelle krise/katastrofe.

1.2 Kompetanse

Kriterium:

- Virksomheten skal sørge for at alle som er tiltenkt en rolle i krisehåndteringen ved bortfall av vann, har tilstrekkelig kompetanse.

Utlledning:

I sivilbeskyttelsesloven § 15 går det frem at kommunen skal sørge for at kommunens beredskapsplan jevnlig blir øvet. I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 står det at scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Videre går det frem at kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering, har tilstrekkelige kvalifikasjoner. I *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* som gjaldt frem til 7. april 2022, punkt 5.9.4, går det frem at virksomheten skal sørge for opplæring og kompetanseheving, og at det skal gjennomføres jevnlig øvelser. Den nye instruksen som gjaldt fra 7. april 2022, sier også at virksomheten skal sørge for opplæring og kompetanseheving, og stiller videre krav om at det skal gjennomføres øvelser minimum annethvert år.

Vedlegg 2 Metode

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

De reviderte virksomhetene var følgende:

- Vann- og avløpsetaten: forsyner Oslos befolkning med drikkevann og håndterer avløpsvannet;
- Beredskapsetaten: er stabsetat for Oslo kommune innen beredskapsfeltet og leder sentral kriseledelse på vegne av byrådslederen. Etatsdirektøren er beredskapssjef;
- Byrådslederens kontor: har overordnet ansvar for beredskap, med Beredskapsetaten som en av de underliggende etatene;
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel: har ansvar for vann og avløp, med Vann- og avløpsetaten som en av de underliggende etatene. Underliggende etater inkluderer i tillegg blant andre Renovasjons- og gjenvinningsetaten og Bymiljøetaten. Disse inngår ikke blant de reviderte, men vil ha sentrale oppgaver ved et bortfall av vann;
- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester: har ansvar for helse- og omsorgstjenester. Underliggende virksomheter inkluderer blant andre Sykehjemsetaten, Helseetaten og bydelene. Ingen av disse inngår blant de reviderte, men tjenesteområdene må forventes å bli sterkt berørt av et bortfall av vann.

Undersøkelsesperioden har vært fra januar 2019 til juni 2022. Valget at startpunkt for undersøkelsesperioden skyldtes at *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune* ble vedtatt i 2018.

Oppstartsbrev ble sendt til de aktuelle virksomhetene 8. mars 2022. 16. mars 2022 mottok Kommunerevisjonen en forespørsel om utsettelse av undersøkelsen på grunn av håndtering av koronapandemien og flyktningssituasjonen i forbindelse med krigen i Ukraina. Kommunerevisjonen svarte i e-post 18. mars at den ønsket å gjennomføre revisjonen med begrenset belastning på Beredskapsetaten i første omgang og med mulig utsettelse av rapporteringen til Kontrollutvalget. Kommunerevisjonen foreslo i møte med kontrollutvalget 29. mars at rapporteringen ved behov skulle utsettes til 4. kvartal 2022, og dette ble satt som antatt behandlingstidspunkt i kontrollutvalgets møte 26. april. Oppstartsmøte med alle de reviderte, unntatt Vann- og avløpsetaten, ble avholdt 8. april, og med Vann- og avløpsetaten 19. april.

Kommunerevisjonen sendte første utkast til revisjonskriterier til virksomhetene 4. mai 2022. Det kom merknader til kriteriene fra de tre byrådsavdelingene. På bakgrunn av

disse gjorde Kommunerevisjonen enkelte endringer og sendte ut ny versjon av kriteriene 30. juni 2022.

Hoveddelen av datainnsamlingen har foregått i perioden april–juni 2022.

Faktabeskrivelsen ble sendt til alle de reviderte virksomhetene 6. september 2022 sammen med enkelte spørsmål. Kommunerevisjonen mottok tilbakemeldinger på faktabeskrivelsen fra Beredskapsetaten samme dag og fra Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester 3. oktober 2022, mens de øvrige sendte tilbakemeldingene 20. september. Forhåndspresentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner ble gitt til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten og Vann- og avløpsetaten 10. oktober 2022 og til Byrådslederens kontor og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 18. oktober 2022. Rapporten ble sendt til uttalelse til alle de reviderte 27. oktober 2022.

Virksomhetenes uttalelser er oppsummert og vurdert i kapittel 9 og gjengitt i sin helhet i vedlegg 6–10. Det er gjort enkelte endringer i rapporten på bakgrunn av uttalelsene. Disse er det gjort rede for i kapittel 9.

1.3 Metode for datainnhenting

Datagrunnlaget har i hovedsak bestått av informasjon innhentet gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer. I tillegg har vi gjennomført en enkel spørreundersøkelse mot alle kommunens byrådsavdelinger, etater og bydeler som ikke inngår blant de reviderte.

1.3.1 Dokumentasjon

For å belyse virksomhetenes beredskap og planverk har vi innhentet beredskapsplaner for virksomhetene i undersøkelsen. Vi har særlig fokusert på beredskapsplaner for bortfall av vann, men også mer generelle planer har vært innhentet og gjennomgått i tilfeller der de reviderte oppga at det var generelle planer som ville blitt brukt ved et bortfall av vann. I tillegg har vi innhentet dokumentasjon om beredskapsøvelser, for eksempel øvingsplaner og evalueringer. Dokumentene har i all hovedsak blitt innhentet via e-post eller SharePoint, men noen dokumenter ble innhentet på minnepinne.

1.3.2 Intervjuer

Det ble gjennomført ett intervju med hver av de reviderte virksomhetene. Hensikten med intervjuene var å få en bedre forståelse av beredskapsplanverket til hver av de reviderte og hvordan de hadde arbeidet med dette, få informasjon om hva de så som sentrale samordningsutfordringer, samt innhente informasjon om eventuelle øvelser/opplæringstiltak av relevans for bortfall av vann. Deltakerne var som følger:

- Byrådslederens kontor: seksjonssjef internadministrasjon, seksjonssjef organisasjon og ledelse, spesialrådgiver internadministrasjon, spesialrådgiver organisasjon og ledelse
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel: fagsjef stab
- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester: seksjonssjef helsetjenester, seksjonssjef eldretjenester, spesialrådgiver beredskap og krisehåndtering
- Vann- og avløpsetaten: avdelingsdirektør drift og vedlikehold, seksjonsleder vanddistribusjon, seksjonsleder avløpstransport, leder for overordnet vakt, risikoleder

- Beredskapsetaten: etatsdirektør/beredskapssjef, avdelingsdirektør samfunnssikkerhet og beredskap

Fra Kommunerevisjonen deltok de samme to personene i alle intervjuene, hvorav den ene hadde hovedansvar for referat. Det ble ikke gjort opptak. Referatet ble sendt til kontaktpersonen for hver virksomhet for verifikasjon/korreksjon etter intervjuet. Fordi det var et antall temaer vi skulle dekke, valgte vi semistrukturerte intervjuer. Dette betyr at hovedspørsmålene var bestemt på forhånd, samtidig som det var mulighet for oppfølgingsspørsmål og belysning av punkter som ikke var planlagt på forhånd.

I tillegg ble enkelte avklaringer tatt i telefonsamtaler, blant annet knyttet til ansvar for oppfølging av beredskapsarbeidet i bydelene. For de fleste av telefonsamtalene ble det ikke sendt referat til verifisering, men virksomhetene har hatt anledning til å verifisere eventuelle opplysninger fra slike samtaler i verifiseringen av faktabeskrivelsen.

1.3.3 Spørreundersøkelse

Kommunerevisjonen gjennomførte en kort spørreundersøkelse rettet mot alle byrådsavdelinger, etater og bydeler i kommunen, med unntak av virksomhetene som er revidert i denne undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til virksomhetslederen for hver av de 47 virksomhetene via e-post 15. juni 2022. I forkant av dette sendte Kommunerevisjonen 13. juni 2022 en e-post med informasjon om forvaltningsrevisjonen og at de ville motta en spørreundersøkelse som skulle besvares digitalt via Questback. Disse e-postene vises i vedlegg 4. Alle virksomhetene svarte på undersøkelsen.

Hensikten med spørreundersøkelsen var å få informasjon om status i beredskapsarbeidet knyttet til bortfall av vann. Vi stilte spørsmål om virksomhetene hadde en beredskapsplan for bortfall av vann, og hvor godt virksomheten mente den var forberedt på å håndtere et scenario hvor vannet falt bort i sju dager. Til slutt i spørreundersøkelsen var det et fritekstfelt hvor virksomhetene kunne skrive inn annen informasjon knyttet til undersøkelsens tema, dersom de ønsket det. Om lag tre av fire virksomheter valgte å benytte seg av fritekstfeltet.

1.4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er bl.a. styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)⁴.

1.5 IT-rettede kontroller

I denne undersøkelsen har vi gjennomført en svært begrenset gjennomgang av tilgjengeliggjøring av beredskapsplaner, herunder skrive- og lesetilgang. Denne delen er basert på spørsmål til de reviderte virksomhetene. Temaet er behandlet deskriptivt og omtales i vedlegg 5.

1.6 Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Denne undersøkelsen bygger i hovedsak på data fra dokumenter og intervjuer. Innholdet i skriftlige beredskapsplaner utgjør den vesentligste delen av grunnlaget. For disse er det lite behov for flere kilder, siden det er innholdet i planer som gjelder. Ellers har vi søkt etter å ha flere kilder til opplysninger om de samme forholdene der dette har vært relevant og praktisk mulig. Informasjonen som ble innhentet gjennom intervjuer og skriftlige spørsmål, har primært blitt brukt som supplement til de skriftlige kildene. Gjennom intervjuverifikasjonen har vi redusert muligheten for feil som skyldes eventuelle misforståelser eller svakheter ved referatføringen. Det er i faktabeskrivelsen løpende synliggjort hvilke kilder og hvilken type informasjon som utgjør grunnlaget for beskrivelsen, og som således utgjør grunnlaget for våre vurderinger.

Når dokumenter innhentes ved hjelp av e-post og SharePoint, vil det alltid være en viss risiko for at dokumenter bevisst eller ved en feil ikke sendes, eller at fremstillinger i dokumenter endres før oversendelse. Vi har ikke sett noen indikasjoner på dette i denne undersøkelsen og vurderer risikoen som svært liten. I et tilfelle hvor metadataene til et Word-dokument indikerte at det hadde blitt opprettet samme dag som vi mottok det, fikk vi via skjermdeling i Teams bekreftet at dokumentet lå i SharePoint med en tidligere opprettelsesdato.

Vi anser at den største usikkerheten vedrørende dataenes pålitelighet gjelder kapittel 7 (om spørreundersøkelsen) og vedlegg 5 (om tilgjengeliggjøring), som begge er deskriptive. Disse bygger kun på hva virksomhetene har oppgitt, uten at vi har innhentet dokumentasjon eller på annen måte bekreftet opplysningene.

Vedrørende kapittel 7 vil det være ulikt i hvor stor grad et bortfall av vann vil påvirke hver enkelt virksomhet. I tillegg kan virksomhetene ha tolket det siste spørsmålet om hvor godt de var forberedt på å håndtere et bortfall, ulikt. Dermed kan det være virksomheter som har valgt det samme svaralternativet på spørsmålet om hvor godt forberedt de er, men hvor det likevel kan være store forskjeller i hvordan et bortfall ville blitt håndtert dersom det skulle inntreffe.

⁴ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

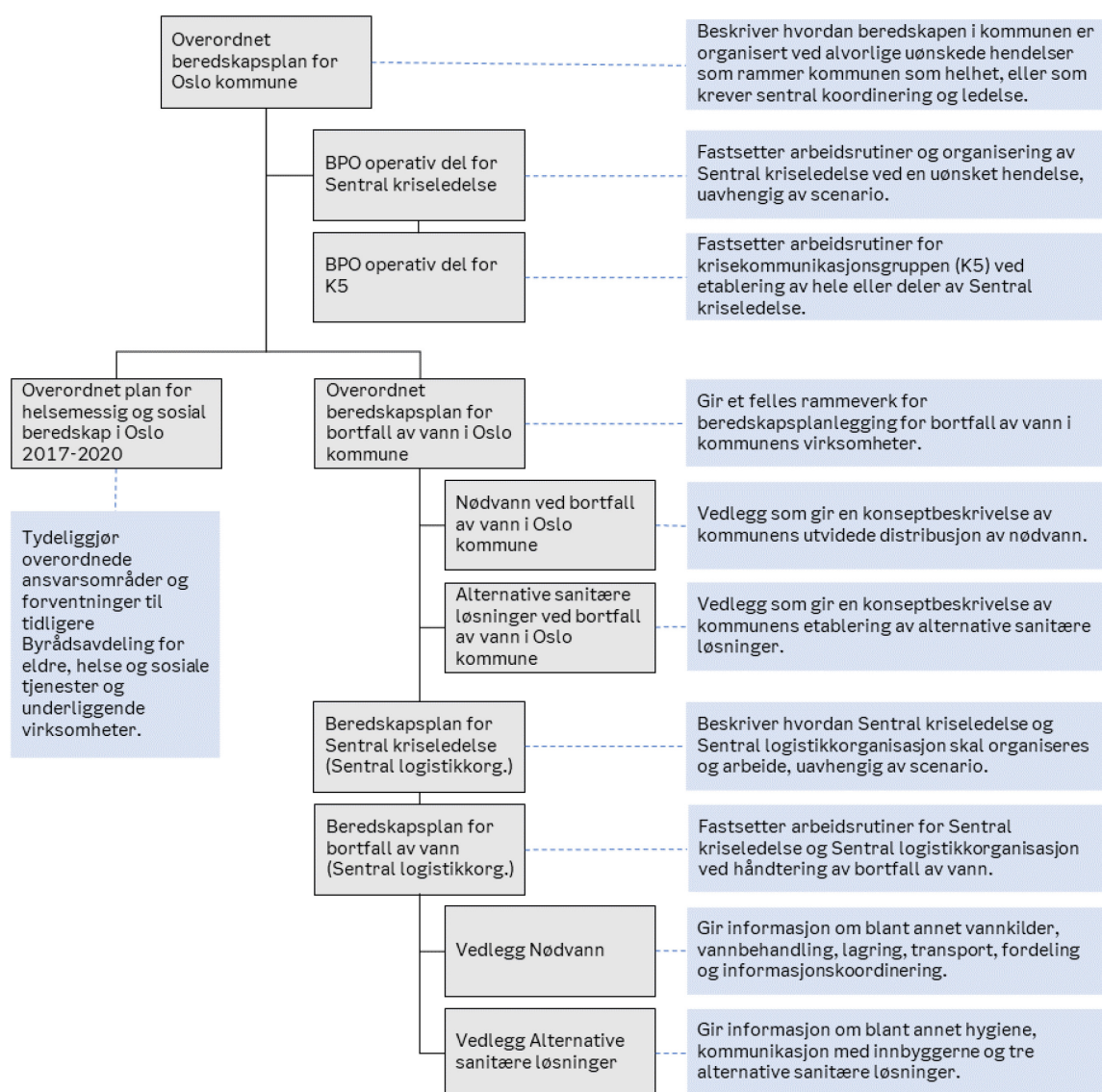
Rapporten har vært underlagt en intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Vedlegg 3 Oversikt over beredskapsplanene i rapporten

Figur 3 gir en oversikt over beredskapsplaner for bortfall av vann samt relevante generelle beredskapsplaner som blir omtalt i rapporten, og som gjelder på tvers av flere virksomheter.

Egne beredskapsplaner for byrådsavdelingene, etatene og bydelene er ikke inkludert i oversikten. *Overordnet plan for helsemessig og sosial beredskap i Oslo i 2017–2020* er inkludert i denne oversikten fordi den inngår blant planverket til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (omtalt i avsnitt 3.4.1).

Figur 3 Oversikt over beredskapsplaner omtalt i rapporten



Vedlegg 4 Utsendelse av spørreundersøkelse

Følgende e-post ble sendt ut 13. juni 2022 til virksomhetsledere for alle byrådsavdelinger, etater og bydeler i kommunen, med unntak av virksomhetene som er revidert i denne undersøkelsen:

Vi gjør oppmerksom på at du snart vil motta en e-post med en lenke til Questback hvor vi ber deg besvare en kort spørreundersøkelse om beredskap ved bortfall av vann. Spørsmålene er også vedlagt her som pdf, slik at du har mulighet til å se begge spørsmålene før du starter. Sjekk søppelpost dersom du ikke mottar e-posten med lenke til spørreskjemaet i innboks.

Vi ber om at de to spørsmålene i spørreskjemaet besvares i Questback innen 23.06.2022.

Ta kontakt med prosjektleder Atle Refsdal (atle.refsdal@krv.oslo.kommune.no) ved spørsmål.

PDF-filen som var vedlagt e-posten, viste spørsmålene og svaralternativene:

Beredskap ved bortfall av vann

Vi ønsker å vite om virksomheten har en beredskapsplan for bortfall av vann. Denne kan utarbeides enten som et tiltakskort, eller som en egen delplan til virksomhetens eksisterende beredskapsplan.

I 2019 ble det under ledelse av Beredskapsetaten gjennomført et prosjekt for implementering av *Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune*, hvor virksomhetene ble bedt om å fylle inn et Excel-skjema med kartlegging av tjenester, ressurser og liknende. Merk at dette skjemaet alene *ikke* er tilstrekkelig til å krysse av for "Ja".

1) * Har virksomheten en beredskapsplan for bortfall av vann?

☐ Ja ☐ Nei

2) * Anta at vanntilførselen nå faller helt bort og forblir borte i sju dager. I hvor stor eller liten grad mener virksomheten at den er forberedt på å håndtere dette scenariet?

- ☐ I svært liten grad
- ☐ I liten grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I stor grad
- ☐ I svært stor grad
- ☐ Vet ikke

3) Dersom dere ønsker å legge til annen informasjon vedrørende undersøkelsens tema, kan dere skrive det her

0/4000

I e-posten med Questback-lenke som ble sendt ut 15. juni 2022, sto følgende tekst:

Kommunerevisjonen i Oslo gjennomfører for tiden en forvaltningsrevisjon om kommunens beredskap ved bortfall av vann. Med bortfall av vann mener vi at vannet helt eller delvis faller bort eller blir ubrukelig, for eksempel på grunn av svikt i renseanlegg eller forurensing av vannkilde.

Kommunerevisjonen skal undersøke om utvalgte virksomheter har etablert tilstrekkelig beredskap og planverk for å sikre styringsevne og kontinuitet i tjenesteleveransene ved bortfall av vann. Fra de utvalgte virksomhetene innhenter vi informasjon blant annet ved å gå gjennom dokumentasjon og gjennomføre intervjuer.

I tillegg gjennomfører vi nå en enkel spørreundersøkelse blant kommunens øvrige virksomheter. Dette er årsaken til at du nå mottar denne e-posten.

Det følger av kommuneloven § 24-2 at revisor kan kreve enhver opplysning og foreta de undersøkelser revisor finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Dette innebærer at det er obligatorisk å besvare spørreundersøkelser fra Kommunerevisjonen.

Dersom du ønsker, kan du videresende denne e-posten til en annen ansatt som kan svare på virksomhetens vegne. Vi ber om at de to spørsmålene i spørreskjemaet besvares innen 23.06.2022.

Det kan bli aktuelt å be virksomheter om dokumentasjon i etterkant av spørreundersøkelsen.

Resultatene fra denne spørreundersøkelsen vil sammen med annen informasjon danne grunnlaget for en rapport som etter planen skal behandles i Oslo kommunes kontrollutvalg i fjerde kvartal 2022. Rapporten vil være tilgjengelig på Kommunerevisjonens hjemmeside. (<https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/kommunerevisjonen/>).

[Klikk her for å delta](#)

Vedlegg 5 Tilgjengeliggjøring av planer

1.1 Byrådslederens kontor

Byrådslederens kontor oppga at fra 2017 til 2019 lå det en kortversjon av beredskapsplanen på felles filområde, mens den fullstendige versjonen var lagret på et sikkert filområde og i saksbehandlings- og arkivsystemet. I januar 2020 ble beredskapsplanen ifølge Byrådslederens kontor opprettet som ny sak i saksbehandlings- og arkivsystemet WebSak/ACOS. Byrådslederens kontor oppga at tilgang i utgangspunktet var begrenset til byrådsavdelingens kriseledelse og dem som hadde roller i beredskapsorganisasjonen, og at disse også fikk beskjed via WebSak/ACOS når det ble gjort endringer i planen. Videre oppga de at all tilgang til planen ble automatisk logget. Leder vurderte om eventuelle andre i enheten skulle ha tilgang.

Byrådslederens kontor oppga at de gikk over til samarbeidsverktøyet SharePoint i mai 2022, og at de på undersøkelsestidspunktet var i ferd med å flytte beredskapsplanen dit. I forbindelse med overgangen var det ifølge byrådsavdelingen opprettet et team knyttet til beredskapsplanen med vedlegg og andre relaterte dokumenter. Endringer i planen ville deles med kriseledelsen og dem som hadde roller i kriseorganisasjonen.

1.2 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

I beredskapsplanen til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel sto det at den skulle distribueres til alle i byrådsavdelingen og være tilgjengelig på et felles filområde som var nærmere angitt. Kommunerevisjonen mottok fem e-poster fra 2019 og 2021 som viste at det hadde vært orientert om oppdateringer av beredskapsplanen. Byrådsavdelingen oppga at planen lå på et felles filområde, frem til den ble flyttet til avdelingens fellesområde på SharePoint i 2021.

1.3 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester oppga at byrådsavdelingens beredskapsplan lå på SharePoint, og at alle i byrådsavdelingen hadde tilgang til planen.

1.4 Beredskapsetaten

Beredskapsetaten oppga at alle etatens beredskapsplaner lå tilgjengelig i etatens fellesmappe på SharePoint, og at alle etatens ansatte med tilgang til denne hadde lese- og skrive-tilgang. I tillegg fantes beredskapsplanene i papirversjon i etatens lokaler, i tilfelle elektronisk tilgang falt bort. Før innføringen av SharePoint hadde planene vært tilgjengelig på etatens felles serverområde (F:).

1.5 Vann- og avløpsetaten

Vann- og avløpsetatens beredskapshåndbok var tilgjengelig via etatens kvalitetssystem AKVA. Etaten oppga at alle de aktuelle dokumentene var tilgangsstyrt etter tjenstlig behov fordi en del av dokumentene inneholdt detaljert teknisk informasjon som ikke alle etatens ansatte hadde behov for. I tillegg hadde etaten en egen intranettside om beredskap som var tilgjengelig for alle. Her lå blant annet etatens midlertidige overordnede beredskaps- og krisehåndteringsplan.

Vedlegg 6 Uttalelse fra Byrådslederens kontor

Byrådslederens kontor



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
OmL § 5 andre ledd

Deres ref.:
22/215 - 159

Vår ref. (saksnr.):
22/1146 - 38

Saksbeh.:
Guro Hortemo Odden

Dato:
28.11.2022

Rapport til uttalelse: Beredskap ved bortfall av vann

Det vises til oversendelse av rapport til uttalelse datert 27.10.22. Nedenfor følger noen kommentarer til rapporten, samt svar på spørsmål i oversendelsesbrevet fra Kommunerevisjonen.

Byrådslederens kontor har notert de forhold Kommunerevisjonen tar opp i sin rapport. I kjølvannet av pandemihåndtering og andre hendelser kommunen har stått i, vil gjennomgang av eget beredskapsplanverk være en prioritert oppgave i 2023. Byrådsavdelingen vil også følge opp at kravet fra den overordnede beredskapsplanen for bortfall av vann er oppfylt, samt at det innhentes planer og følges opp at også underliggende virksomheter i sektoren fyller kravene. Jeg vil ellers be byrådsavdelingen vurdere behovet for kompetansetiltak i egen virksomhet, samt følge opp og delta på øvelsen som planlegges av Beredskapsstaten for hele kommunen 1.kvartal 2023.

Jeg vil ta initiativ til en nærmere dialog med HEI om behov for å oppklare eventuelle uklarheter knyttet til oppfølgingen av bydelenes beredskapsarbeid.

Rapportens vurderinger og konklusjoner – Rådhusets forvaltningstjenestes (RFT) rolle og ansvar

Underveis i revisjonsprosessen har BLK formidlet til Kommunerevisjonen hvilken rolle Rådhusets forvaltningstjeneste (RFT) har med hensyn til beredskap i Rådhuset som bygg og arbeidsplass. Vi opplever at det har manglet forståelse for at en del praktiske vurderinger og tiltak knyttet til et bortfall av vann på byrådsavdelingenes lokasjoner vil måtte planlegges og utføres av RFT. At Kommunerevisjonen ikke har ønsket å omfatte RFT i revisjonen, vurderes å ha den konsekvens at rapporten gir en begrenset fremstilling av den faktiske beredskapen for bortfall av vann på Rådhuset. Enkelte av rapportens konklusjoner vurderes således som misvisende.

Vi ser behov for tydeliggjøring av RFT sin rolle og ansvar, og sammenheng mellom Beredskapsplan for Rådhuset og de enkelte byrådsavdelingenes planverk på bortfall av vann og andre områder som påvirker Rådhuset som arbeidsplass/bygg. Byrådslederens kontor bidrar gjerne til dette.

 Oslo kommune
Byrådslederens kontor

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976819837
oslo.kommune.no

Rapportens vurderinger og konklusjoner – tidspunkt for undersøkelsesperioden og læringseffekt etter pandemihåndteringen

Det vises til tilbakemelding fra byråd for miljø og samferdsel, datert 3.11. Byråden stiller spørsmål ved om det i større grad burde vært omtalt i rapporten, at mesteparten av undersøkelsesperioden har sammenfalt med pandemihåndtering, gitt det faktum at pandemihåndteringen påvirket og ga en ekstraordinær belastning på beredskapsressurser i *alle* virksomheter i kommunen. Kapasiteten til å sette av ressurser til utviklingsarbeid på beredskapsarbeidet, som ikke var innrettet mot pandemihåndteringen, var naturlig nok begrenset. Jeg er enig med byråden for miljø og samferdsel at dette har fått uforholdsmessig liten oppmerksomhet i rapporten.

Jeg vil også trekke fram at kompetansen Oslo kommunes virksomheter opparbeidet seg i forbindelse med pandemihåndteringen har en klar relevans til andre framtidige beredskapshendelser, inkludert bortfall av vann. Som byråden for miljø og samferdsel tar opp i sin tilbakemelding, gjelder dette særlig koordinering opp mot Sentral kriseledelse, koordinering mot andre sektorer og koordinering i egen sektor. Pandemien har klart bidratt til å styrke byrådsavdelingenes, og kommunens, kompetanse på krisehåndtering.

Samordning og kobling mellom styring, organisasjon, ledelse og beredskap

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om Byrådslederens kontor kunne gjort mer for å bidra til samordning av beredskapsplanene for bortfall av vann på tvers av alle virksomheter i kommunen.

Byrådslederens kontor har et overordnet strategisk ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig er beredskap et klart virksomhets-/ linjeansvar. Beredskapsarbeidet i Oslo kommune skal følge de nasjonale beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Dette er forankret i Reglement for samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet i Oslo kommune (sak 182/16, vedtatt av bystyret 22.6.16).

Jeg er opptatt av at kommunen skal jobbe systematisk, kunnskapsbasert, helhetlig og koordinert med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunen må på alle nivåer og fagområder jobbe aktivt for å avdekke sårbarheter og sørge for involvering av relevante aktører. Pandemihåndteringen har vist hvor tett koblet beredskap og krisehåndtering er til arbeidet med organisering, styring og ledelse. Jeg vil gjennom min byrådsavdeling sørge for at beredskap og samfunnssikkerhet fortsatt settes høyt på agendaen og at det enda bedre enn i dag integreres i kommunenes utviklingsarbeid generelt og i utvikling av styring, ledelse og organisering mer spesielt.

Beredskapsetaten har en viktig faglig pådriverrolle på beredskapsområdet, og har blant annet utarbeidet veiledningsmateriale, holder kurs og gjennomfører opplærings- og kompetansehevingstiltak for kommunens virksomheter. Dette arbeidet skal prioriteres og er et sentralt tema i tildelingsbrevet for Beredskapsetaten også i 2023.

Byrådet vil samtidig formidle tydelige forventninger til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Oslo kommune til alle virksomheter i tildelingsbrevene for 2023.

Med vennlig hilsen

Raymond Johansen
byrådsleder

Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
22/215 - 160

Vår ref. (saksnr.):
22/1146 - 36

Saksbeh.:
Jan Tore Hanssen, 416 97 653

Dato:
03.11.2022

Rapport til uttalelse: Beredskap ved bortfall av vann

Det vises til kommunerevisjonens brev datert 27.10.2022 med vedlagt utkast til rapport om beredskap ved bortfall av vann.

I utkastet til rapport er det vist til at byrådsavdelingen ikke hadde oppfylt kravet fra overordnet beredskapsplan for bortfall av vann, om egen delplan eller tiltakskort for bortfall av vann. Det er også vist til at byrådsavdelingen ikke hadde fulgt opp at underliggende etater hadde fulgt opp kravene i overordnet beredskapsplan for bortfall av vann, herunder at det ikke var undersøkt om de underliggende virksomhetene hadde utarbeidet egne delplaner eller tiltakskort for bortfall av vann. Bl.a. i lys av ovennevnte anbefales byrådsavdelingen å iverksette tiltak for å sikre at byrådsavdelingen oppfyller kravene i overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune og bidra til å sikre at også underliggende virksomheter oppfyller disse kravene.

Jeg har merket meg de forhold kommunerevisjonen har tatt opp i sin rapport, og jeg vil påse at det blir utarbeidet et tiltakskort for byrådsavdelingen som kan legges til grunn ved bortfall av vann. Jeg vil også påse at det blir fulgt opp at alle etatene på mitt ansvarsområde har tiltakskort eller egen beredskapsplan ved bortfall av vann. Jeg viser for øvrig til pkt. 5 nedenfor.

Når det gjelder de enkelte spørsmål som er stilt i ovennevnte brev datert 27.10.2022 skal følgende bemerkes:

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Svar: Ja.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Svar: Nei.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770474
oslo.kommune.no

Svar: Nei.

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Svar: Jeg har ingen vesentlige merknader til rapportens anbefalinger. Når det gjelder rapportens vurderinger/konklusjoner vil jeg imidlertid bemerke følgende:

Konsekvenser av koronapandemien

Jeg har merket meg henvisningen under rapportens pkt. 1.1 på side 11 om at mesteparten av undersøkelsesperioden har sammenfalt med pandemihåndteringen. Det kan i lys av dette stilles spørsmål om dette forhold i større grad burde vært redegjort for og drøftet i rapporten, herunder vært omtalt i rapportens sammendrag. Jeg vil her særlig trekke frem at koronapandemien medførte at kommunen i store deler av undersøkelsesperioden hadde satt sentral kriseledelse. Dette medførte at det var en ekstraordinær belastning på beredskapsressursene i avdelingen. I denne fasen var det således begrenset mulighet til å sette av ressurser til utviklingsarbeid på beredskapsområdet.

Kompetanse i krisehåndtering ved bortfall av vann

Under punktet om «Kompetanse i krisehåndtering ved bortfall av vann» i sammendraget på side 9 er det angitt at:

«Etter Kommunerevisjonens vurdering kan gjennomførte øvelser og pandemihåndteringen ha bidratt til å styrke alle de revidertes kompetanse i krisehåndtering, noe som også ville vært relevant ved et bortfall av vann.»

Ovennevnte kan gi inntrykk av at kommunerevisjonen vurderer det som usikkert om koronahåndteringen og gjennomførte øvelser har bidratt til å styrke de revidertes kompetanse i krisehåndtering. Etter min vurdering har det arbeidet som ble gjort i pandemihåndteringen (hvor en hadde nær to år med sammenhengende sentral kriseledelse), samt den øvelsen som ble gjennomført før koronapandemien, bidratt til å styrke byrådsavdelingens kompetanse med krisehåndtering.

Jeg mener også at den kompetansen som byrådsavdelingen opparbeidet seg i forbindelse med koronapandemien har en klar relevans i en situasjon med bortfall av vann. Dette gjelder særlig for koordinering opp mot sentral kriseledelse, koordinering mot andre sektorer og koordinering i egen sektor.

Samordning

I sammendraget under punktet «samordning» på side 8 er det angitt at:

«Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde ikke fulgt opp at underliggende etater hadde oppfylt kravene i Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann i Oslo kommune. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde heller ikke innhentet informasjon om bydelenes beredskap for bortfall av vann, til tross for at bydelene leverte viktige tjenester på byrådsavdelingens sektor. Disse to byrådsavdelingene hadde dermed ikke sikret samordning av egen sektor på tross av at begge hadde underliggende virksomheter med viktige oppgaver ved et bortfall av vann.»

Ovennevnte omtale kan isolert sett gi inntrykk av at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ikke har hatt noen form for oppfølging av underliggende etaters arbeid med å følge opp overordnet beredskapsplan for bortfall av vann.

Samtidig er det under pkt. 4.4.1 på side 26 i rapporten angitt at:

«Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde i september 2019 utarbeidet en oppsummering av kartleggingene fra implementeringsprosjektet for byrådsavdelingens underliggende virksomheter. Oppsummeringen ble sendt til Beredskapsstaten og virksomhetene, og inneholdt både generelle merknader og spesifikke merknader til enkelte virksomheter. I de generelle merknadene understreket byrådsavdelingen blant annet viktigheten av fjernarbeidsløsningen ved et bortfall av vann. I de spesifikke merknadene oppga byrådsavdelingen blant annet at den savnet at det fremgikk tydeligere av daværende Renovasjonsetatens kartlegging hvilke ekstra oppgaver som vil tilfalle etaten ved et bortfall av vann. Spesielt gjaldt dette drift av alternative sanitære løsninger.»

Som det fremgår av ovennevnte har byrådsavdelingen hatt oppfølging av underliggende etaters arbeid med å følge overordnet beredskapsplan for bortfall av vann, selv om en ikke har gått inn og undersøkt om den enkelte etat i sektoren har fulgt opp kravene i overordnet beredskapsplan. Oppsummeringen foreslås derfor justert slik at det tydeligere fremgår hvilken oppfølging byrådsavdelingen har hatt.

5. Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Svar: Jeg vil umiddelbart ta initiativ til at det blir startet et arbeid for å:

- Utarbeide tiltakskort for byrådsavdelingens håndtering av en situasjon ved bortfall av vann.
- Følge opp at alle etatene utarbeider egne planer/tiltakskort for bortfall av vann.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Svar: Se pkt. 5 ovenfor.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar: Ja.

8. Har byråden merknader til rapportens oppbygning og språkbruk? Byråden må gjerne også fremme andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene.

Svar: Jeg har ingen vesentlige merknader til rapportens oppbygging eller språkbruk.

Med vennlig hilsen

Sirin Hellvin Stav

byråd

Vedlegg 8 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Ikke offentlighetsvurdert

Deres ref.:
22/215 - 161

Vår ref. (saksnr.):
22/1146 - 37

Saksbeh.:
Yvonne Garung, 951 47 344

Dato:
25.11.2022

Svar på rapport til uttalelse: Beredskap ved bortfall av vann

Jeg viser til mottatt rapport til uttalelse datert 27.10.22, med opprinnelig svarfrist 24.11.22. Byrådsavdelingen takker for utsatt svarfrist til 28.11.22.

Rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjon omhandlende kommunens beredskap ved hendelser med bortfall av vann og er gjennomført i følgende virksomheter: Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapssetaten og Vann- og avløpsetaten.

Nedenfor følger min uttalelse til Kommunerevisjonens spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Ja

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Svar: Rapportens konklusjoner vurderes å være underbygget. Anbefalingene som gis vurderes å være målrettet og tilstrekkelig dekkende. Jeg merker meg at det fremover vil være viktig å gjennomgå planverk og sikre god samordning mellom aktuelle dokumenter både på avdelingsnivå, men også i linje.

Byrådsavdelingen har på bakgrunn av funnene i rapporten allerede iverksatt flere tiltak. Blant annet er det sendt ut en e-post til underliggende virksomheter (sendt 21.10.22) som påpeker virksomhetenes ansvar for etablering og oppdatering av beredskapsplanverket. Dette var også tema i møte med sektordirektørene den 16.06.22. Videre er det påbegynt et arbeid med å kartlegge eventuelt manglende samsvar i HElS eget planverk som skal ha til formål å gi et bedre grunnlag for å vurdere behovet for å utarbeide nye eller revidere dokumenter. Dette for å sikre at byrådsavdelingen

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 876819872
oslo.kommune.no

kan ivareta eget ansvarsområde og bidra til å håndtere en eventuell beredskapssituasjon med bortfall av vann.

Angående manglende oppdatering av planverket skyldes dette i stor grad manglende kapasitet til å gjennomføre dette i pandemiårene, hvor flere av dokumentene var planlagt revidert. Jeg mener KRVs rapport i liten grad hensyntar dette i sin vurdering. Årsaken til at oppdateringen av planverket ikke ble prioritert skyldes i stor grad at medarbeidere med beredskapskompetanse var opptatt med den operative håndteringen av pandemien.

Når det gjelder manglende ROS analyse for byrådsavdelingen anser byrådsavdelingen det som nødvendig at se nærmere på ansvarsfordelingen mellom Rådhusets forvaltningstjeneste (RFT), OsloBygg og byrådsavdelingen selv da det er noe uklart hvor ansvaret for dette ligger. Jeg er forøvrig også kjent med at BLK ønsker å avklare RFTs rolle og ansvarsområde, også ovenfor byrådsavdelingene som ikke geografisk er lokalisert i Rådhuset. Videre at byrådsavdelingen, i sin beredskapsplan, har vist til *kommunalt risikobilde (KRB)* som gjeldene for sin virksomhet, og henvist til virksomhetsstyringsinstruksen for underliggende virksomheter. Instruksen fastsetter den enkelte virksomhets ansvar for å etablere ROS analyse for sin virksomhet.

5. Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Svar: Ja, jeg vil be min byrådsavdeling følge opp rapporten og vurdere hensiktsmessige tiltak for å følge opp anbefalingene i rapporten, både internt og i samarbeid med øvrige involverte.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Svar: Arbeidet med å kartlegge behovet for tiltak er som nevnt under spørsmål 4 igangsatt, og forventes å resultere i en bedre oversikt over hvilke tiltak som er nødvendig og prioriteringen av disse. Overordnet vil eksisterende planverk gjennomgås med tanke på å vurdere behovet for revisjon og samordning. Eventuelt manglende analyser og instruksjoner vil bli utarbeidet, og eksisterende planverk vil oppdateres og revideres med sikte på å sikre god samordning både mellom avdelingens interne dokumenter og i sammenheng med øvrige beredskapslinjers dokumenter.

Videre vil det innhentes status for underliggende virksomheters beredskap ved bortfall av vann, samt vurderes behov for kompetansehevende tiltak. Jeg vil også bemerke at gjennomføring av øvelser i løpet av pandemien ikke har vært ansett som hensiktsmessig. Erfaringer og læring fra håndtering av pandemien har derimot hatt nyttig overføringsverdi til håndtering av andre kriser, eksempelvis også en hendelse med bortfall av vann. Min byrådsavdeling har i samarbeid med *Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap* og *Byrådsavdeling for arbeid, inkludering og sosiale tjenester* igangsatt en større evaluering av håndteringen av pandemien. Denne skal resultere i en rapport hvor læringspunktene skal følges opp.

Videre har byrådsavdelingen merket seg KRVs anbefaling til Byrådslederens kontor (BLK) om at BLK bidrar til avklaring av ansvarsforholdet knyttet til oppfølgingen av bydelenes beredskapsarbeid. Dette støttes da erfaring viser at ansvarsfordelingen kan være noe uklar for enkelte områder og oppgaver på beredskapsområdet.

Oppsummert foreslår byrådsavdelingen følgende overordnede tiltak:

Tiltak på kort sikt:

- Gjennomgå planverket for å kartlegge manglende samordning og planlegge hvordan arbeidet med revisjon og eventuell etablering av nye dokumenter skal gjennomføres
- Innhente informasjon om status for bydelenes beredskap for bortfall av vann

Tiltak med noe lengre tidsperspektiv:

- Kartlegge og eventuelt iverksette kompetansehevende tiltak for å sikre god håndtering av en hendelse med bortfall av vann.
- Oppdatere og revidere aktuelt planverk i hht. kartleggingen nevnt over.
- Bidra til BLKs avklaring av ansvarsforholdet knytte til oppfølging av beredskapsarbeidet i bydelene.

Tidsperspektivet for tiltakene vil avhenge av funnene. Arbeidet med kartleggingen forventes ferdigstilt i løpet av første del av 2023.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar: Ja, rapporten oppleves som nyttig, den peker på hvor viktig det er at planverk for beredskap ved bortfall av vann er koordinert for å sikre at kommunen er i best mulig stand til å håndtere hendelser som kan oppstå.

8. Har byråden merknader til rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Rapportens oppbygging følger en ryddig mal og det er ingen innsigelser til språkb Bruken.
Med vennlig hilsen

Robert Steen

Byråd HEI

Mottakere:

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

Vedlegg 9 Uttalelse fra Beredskapsetaten

Beredskapsetaten



Kommunerevisjonen

Deres ref.:
22/215- 162

Vår ref. (saksnr.):
379/22-2

Saksbehandler:
Sverre Bakkeli

Dato: 15.11.22

RAPPORT TIL UTTALELSE- BEREDSKAP VED BORTFALL AV VANN, UTTALELSE FRA BEREDSKAPSETATEN

Beredskapsetaten (BER) viser til brev fra kommunerevisjonen (KRV) av 27. oktober, hvor det bes om uttalelse til utarbeidet rapport- Beredskap ved bortfall av vann.

KRV etterspør BERs uttalelse til rapporten og inkluderer et antall spørsmål de ønsker besvart. Disse er listet opp under, og den samlede besvarelsen av disse er å anse som etatens uttalelse til rapporten.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

BERs svar: Etaten har blitt tilstrekkelig informert om revisjonenes hensikt. Informasjonen fra KRV har vært klar og konsis.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

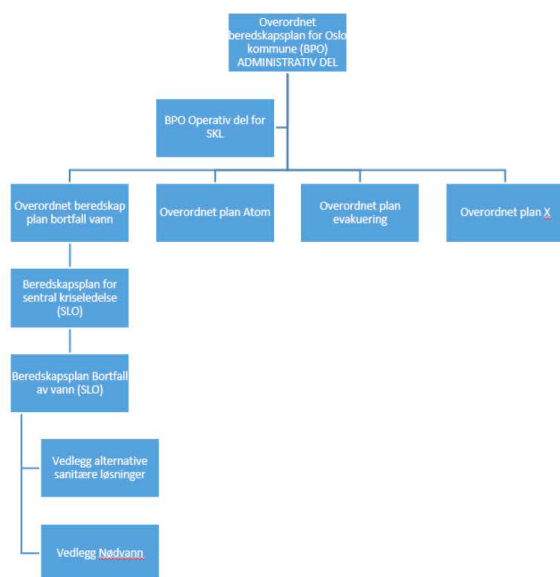
BERs svar: Gjennom rapporten refereres det til «Beredskapsplan for Sentral kriseledelse» og «Beredskapsplan for bortfall av vann». Etaten vil presisere at den korrekte tittelen for disse er «Beredskapsplan for Sentral kriseledelse (SLO)» og «Beredskapsplan for bortfall av vann (SLO)». Hvis SLO (som er forkortelsen for Sentral logistikk organisasjon) ikke tas med vil det være lett for en leser og kunne forveksle disse titlene med overordnet beredskapsplan for bortfall av vann og BPO operativ del for sentral kriseledelse (som er en del av Oslo kommunes overordnede beredskapsplan). Etaten er klar over at denne tituleringen kan skape fare for forveksling, og vil i neste årlige revisjon av disse planene endre tittel for å unngå dette. Det er spesielt under rapportens punkt 3.5.1 at det fremkommer noe begrepsforvirring på de ulike planverkenes navn og nivå.

Videre har rapporten i sitt vedlegg 3- oversikt over beredskapsplanene, et oppsett som kan fremstå feil i forhold til å gi et korrekt bilde av Oslo kommunes beredskapsplanstruktur. Beredskapsetaten har gitt dirkete innspill til KRV om dette tidligere, men gjengir her etatens forslag til korrekt oversikt:



Besøksadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo
Postadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@ber.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976 820 096
oslo.kommune.no



Etaten ber om at KRV korrigerer sin modell i vedlegg 3 for å gjenspeile denne oversikten.

Videre beskriver rapporten på side 31, avsnitt 4 forhold rundt vedleggene for nødvann og alternative sanitære løsninger. Staten vil presisere at disse vedleggene først ble utarbeidet som konseptgrunnlag som skulle benyttes i utarbeidelsen av det operative planverket for SLO (Beredskapsplan bortfall av vann (SLO)). Disse vedleggsutkastene ble så videreutviklet under implementeringsprosjektet som ledet ut til deres nåværende form. Dette vil være grunnen til at det kan finnes avvik fra vedleggene som er beskrevet under Overordnet beredskapsplan for bortfall av vann og vedleggene under Beredskapsplan bortfall av vann (SLO).

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

BERs svar: Staten har ingen kommentarer til dette.

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

BERs svar: Staten stiller seg positiv til rapportens anbefalinger og har ingen del av konklusjonene den ønsker å bestride.

5. Vil etaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

BERs svar: Staten vil iverksette tiltak basert på rapportens innhold.

6. Dersom tiltak vil iverksettes, hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

BERs svar: Staten har et særskilt ansvar for å bistå alle kommunens virksomheter i sitt arbeid for å oppfylle kommunal beredskapsplikt og være i stand til å håndtere sine oppgaver under ulike scenarioer som er beskrevet i kommunens overordnede risikobilde. Dette gjelder også scenarioet bortfall av vann. En av rapportens anbefalinger er å vurdere kompetansetiltak spesifikt mot dette scenarioet. Staten har allerede planlagt og påbegynt arbeidet for å gjennomføre en større øvelse for kommunens virksomheter for å trene det operative planverket for bortfall av vann



Beredskapsstaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo
Postadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@ber.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976 820 096
oslo.kommune.no

(Beredskapsplan bortfall av vann (SLO)) både for å gi deltagende virksomheter mere kjennskap om handlingsrom og behov under et slikt scenario, men også for å kunne teste planverket med vedlegg i praksis. Dette vil igjen gi grunnlag for evt revisjoner og forbedringer av det operative planverket og øke kommunens håndteringsevne i et slikt scenario. Dette tiltaket er planlagt for ultimo mars 2023, men en påfølgende revisjon av planverket planlagt ferdigstilt sommeren 2023.

BER har allerede påbegynt en revisjon av vedlegg alternative sanitære løsninger som ligger under beredskapsplan bortfall av vann (SLO) etter innspill fra Renovasjonsetaten (REN) om endrede teknologiske løsninger som forutsetning for vedleggets løsninger. Dette arbeidet har involvert BER, REN og Vann-og avløpsetaten og vil bli ferdigstilt i januar 2023.

BER vil også sørge for at det operative beredskapsplanverket for bortfall av vann gjennomgår årlig revisjon og godkjenning av dette for 2022 hos beredskapssjefen. Under dette vil det bli gjort endringer i de to planverkenes navn for å tydeligere differensiere de fra andre operative og overordnede planer og unngå fremtidig begrepsforvirring. Dette vil bli gjennomført i desember 2022.

Etaten har påbegynt kurs for alle virksomheter i hvordan lage beredskapsplanverk. I dette kurset blir tiltakskort for scenario bortfall av vann spesielt løftet frem for å gi virksomhetene bedre forutsetninger for å kunne tilpasse sitt eget planverk. Etaten vil også sette opp dette kurset for sektoradministrasjonen i ultimo november.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

BERs svar: Etaten oppfatter rapporten som nyttig for vårt videre arbeid for å samkjøre relevant planverk for kommunenes virksomheter og med dette øke samhandling i forkant og potensielt under en krise med scenario bortfall av vann. Rapporten gir oss også verdifulle innspill som vi kan ta med oss videre i vår undervisning og rådgivning av andre kommunale virksomheter.

8. Har etaten merknader til rapportens oppbygning og språkbruk?

BERs svar: Etaten har ingen særskilte merknader til rapportens struktur. Rapporten fremkommer som et godt stykke arbeid med godt språk.

Dersom det er behov for videre avklaringer eller innspill fra BER kan disse rettes til etatens kontaktperson Sverre Bakkeli, sverre.bakkeli@ber.oslo.kommune.no, 97664498.

Med vennlig hilsen



Ann Kristin Brunborg
Beredskapssjef

Sverre Bakkeli
Avdelingssjef



Beredskapsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo
Postadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@ber.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976 820 096
oslo.kommune.no

Vedlegg 10 Uttalelse fra Vann- og avløpsetaten

Vann- og avløpsetaten



kommunerevisjonen Oslo kommune

Unntatt offentlighet

Offl. § 5 første ledd

Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
22/215-163

Vår ref. (saksnr.):
22/3537 - 6

Saksbeh.:
Jorun Clemetsen,

Dato:
17.11.2022

Rapport til uttalelse - Beredskap ved bortfall av vann

Svar fra Vann- og avløpsetaten

Vann- og avløpsetaten (VAV) har gjennomgått rapport fra Kommunerevisjonen i forhold til beredskap ved bortfall av Vann og vil komme med noen utfyllende kommentarer i tillegg til å svare på Kommunerevisjonens spørsmål.

Kapittel 3 Beredskapsplaner ved bortfall av vann.
Pkt 3.6.2 Kommunerevisjonens vurderinger

«Kommunerevisjonen stiller spørsmål om etatens evne til å håndtere scenariet det kunne vært ytterligere styrket dersom informasjon fra kartleggingen om oppgaver som skulle prioriteres eller legges ned var inkludert i planverket».

Pr i dag er kartleggingen som viser listen med prioriteringer/nedlegging av aktiviteter i etaten et vedlegg til prosedyre PRO 405 *Overordnet beredskap ved utfall av Maridalsvann og /eller alle anlegg på Oset*. VAV gjennomfører for tiden en større revisjon av beredskapsplanverket med en omlegging fra en prosedyrebasert håndbokstruktur til scenariobaserte delplaner. Vurdering av hvordan informasjon fra kartleggingen best kan benyttes og ev. inkluderes i planverket vil gjøres i forbindelse med utarbeiding av ny delplan for bortfall av vann.

Kapittel 4 Samordning
Pkt 4.7.1 Faktabeskrivelse (Bemanning av funksjoner i sentral logistikkorganisasjon (SLO))

 **Oslo kommune**
Vann- og avløpsetaten
Kvalitetsstyringsseksjonen

Besøksadresse:
Herslebs gate 5, 0561 Oslo,
Postadresse:
Postboks 4704 Sofienberg, 0506
OSLO

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@vav.oslo.kommune.no
Org. nr.: 971185589
oslo.kommune.no

Beredskapsstaten avholdt 19. oktober 2022 et fagseminar om bortfall av vann og sentral logistikkorganisasjon. Under presentasjonen på fagseminaret ble det tydeligere hvilke funksjoner i SLO som det er forventet at VAV skal bidra til å bemanne. Bemanning av disse funksjonene tas med som oppgave i ny delplan for bortfall av vann.

Det er også forventet at planlagt øvelse for SLO vår 2023 vil bidra til klargjøring av ev ytterligere bemanningsbehov fra VAV

Kapittel 5 Oppdatering og revisjon av planer

Pkt 5.6.1 Faktabeskrivelse

VAV kjenner seg igjen i de forholdene som er bemerket om mangelfull oppdatering av enkelte prosedyrer og dokumenter på revisjonstidspunktet. Tekniske utfordringer knyttet til oppdatering av dokumentasjon i forbindelse med overgang til nytt saksarkivsystem er nå løst. Behovet for videre bearbeiding av innhold i planer for krisekommunikasjon og informasjon er adressert inn i det pågående arbeidet revisjon av hele VAVs beredskapsplanverk.

Kapittel 6 Kompetanse i krisehåndtering ved bortfall av vann

Pkt 6.7.2 Kommunerevisjonens vurderinger

VAV har en komplisert drift, som medfører at det fra tid til annen oppstår hendelser på vann- og avløpssystemet. I disse tilfellene settes kriseledelse og stab. Dette er hendelser i mindre skala enn scenariet som er behandlet i denne revisjon. Imidlertid gir slike hendelser verdifull trening i krise- og beredskapsledelse, men gir også operativt personell trening i oppgaver som distribusjon av nødvann, påkobling av reservevannløsninger og omlegging av vanddistribusjonssystemet. Dette er helt sentrale oppgaver også ved håndtering av et scenario i stor skala.

Svar på Kommunerevisjonens spørsmål:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
Ja, det har aldri vært noe tvil om dette.
2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei
3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?
Nei
4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?
Rapporten samsvarer i stor grad med bildet VAV sitter med for egen virksomhet

5. Vil etaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Anbefalinger fra Kommunerevisjonen sammenfaller med allerede planlagte aktiviteter i prosjektet for utvikling av VAVs beredskapsplaner

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Se kommentarer fra VAV i punktene over. VAV vil arbeidet med forbedring og utvikling av beredskapsplanverket gjennom 2023

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Se svar på spørsmål 5

8. Har etaten merknader til rapportens oppbygning og språkbruk?

Nei

Etaten må gjerne også fremme andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene.

Ingen øvrige synspunkter

Med vennlig hilsen

Sigurd Grande

Avdelingsdirektør

Jorun Clemetsen

Seniorkonsulent

Kopi til:

Anna Maria Aursund

Mottakere:

kommunerevisjonen Oslo kommune

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO



Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 15/2022

Tel. +21 80 21 80

www.krv.oslo.kommune.no