

Beredskap - rammeverket

Kravene til ROS-analyser og nødvendige beredskapsforberedelser i kommunale vannverk, er nedfelt i *forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv.* hjemlet i Lov om helsemessig og sosial beredskap.

I tillegg skal vannverket i hold til drikkevannsforskriften sikre levering av tilstrekkelige mengder drikkevann også under kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig.

Kommunale vannverk er også berørt av forskrift om kommunal beredskapsplikt. Den legger føringer om at overordnet kommunalt beredskapsplanverk skal samle og innlemme øvrig planverk i kommunene.

Terminologi

Arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap krever omforent forståelse av sentrale begrep.

Med *beredskap* forstås her tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser¹. Det innebærer med andre ord å være forberedt på at slike hendelser eller kriser kan inntreffe. Dette krever korrekt dimensjonerende hendelser med tilhørende beredskapsplaner. I disse beredskapsplanene beskrives tiltak som begrenser konsekvensene for mennesker, miljø og materielle verdier som følge av uønskede hendelser.

Med *dimensjonerende hendelser* menes de hendelsene fra ROS-analysen som beredskapen skal ha kunnskap og ressurser til å kunne håndtere alene. Hvilke hendelser dette er, styres av kriterier benyttet i beredskapsanalysen (Se Mattilsynets veiledning "Økt sikkerhet og beredskap i vannforsyningen"). I tillegg benyttes ofte begrepet "*storulykker*", hendelser det ikke er rimelig å dimensjonere for, men som vannverket må kunne håndtere i samarbeid med samfunnets øvrige beredskapsressurser. Dette er typisk svært sjeldne hendelser med store konsekvenser.

En uønsket hendelse kan være tilfeldig eller tilsiktet. Ekstremvær er eksempel på en tilfeldig hendelse, mens vandalisme og hærverk er eksempler på tilsiktede uønskede hendelser.

En uønsket hendelse vil få et forløp som vi deler inn i faser:

I deteksjons- og varslingsfasen blir hendelsen oppdaget og varslet. Varslingen omfatter normalt både egne beredskapsressurser, offentlig beredskap og eventuelle samarbeidende parter.

Innkalling og mobiliseringsfasen innledes ved at de mannskaper som skal møte opp for å mobilisere skadebegrensende ressurser får beskjed om dette. Dette kan skje som en del av varslingen, eller i etterkant når hendelsens omfang og behovet for kompetanse og ressurser er identifisert.

Aksjonsfasen er i gang straks beredskapstiltakene begynner å få en skadebegrensende effekt. Fasen omfatter alle de aktiviteter som er nødvendig for å gjenopprette en normaltilstand.

I demobiliserings- og normaliseringsfasen er normaltilstanden gjenopprettet, og beredskapen skal settes tilbake til den tilstand den var før den uønskede hendelsen. I tillegg inngår de-brief og evaluering av beredskapshåndteringen i denne fasen.

¹ NOU 2000:24 Et sårbart samfunn

Beredskap må etableres på en planmessig måte jf. Mattilsynets veiledning *Økt sikkerhet og beredskap i vannforsyningen*. Mens beredskap gjelder operative handlinger når en uønsket hendelse har inntruffet, omtaler vi all aktivitet som skal hindre hendelser å inntreffe som *forebyggende tiltak*.

De to elementene *forebyggende tiltak og beredskap* danner til sammen vannverkets *risikostyring*.

Beredskapsprinsipper

Det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bygger på prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. De tre første prinsippene ble introdusert i St.meld. nr. 17 (2001 – 2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Det siste prinsippet, samvirke, ble innført etter 22. juli tragedien.

1. **Ansvarsprinsippet:** Den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.
2. **Likhetsprinsippet:** Den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
3. **Nærhetsprinsippet:** Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den.
4. **Samvirkeprinsippet:** Stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Beredskapsplan

Beredskapsplanen utarbeides for et antall dimensjonerende hendelser. Disse følger av ROS-analysen og beredskapsanalysen. For disse hendelsene³ må operative mål utarbeides og ressursbehov være kartlagt før utarbeidelse av beredskapsplanen starter. Dette sikrer en riktig dimensjonert beredskap.

Formålet med beredskapsplanen er:

- Hindre handlingslammelse når uønskede hendelser inntreffer.
- Forenkle beslutningsprosesser gjennom definerte, utvidede fullmakter.
- Sikre økt kapasitet ved hjelp av parallelle handlinger.
- Gjennom sjekklistene sikre en styrt gjennomføring av handlinger, slik at uteglemler eller feil raskt blir oppdaget og korrigert.

Beredskapsplanen bør være kort og konkret slik at den gir rom for utøvelse av faglig skjønn.

³ Dimensjonerende hendelser – hendelser som er representative og typiske for vannverket, og som beredskapen skal kunne håndtere alene.

For kommunale vannverk må planverket også tilpasses det overordnede beredskapsplanverket i kommunen. Derfor må entydig grensesnitt beskrives, men en klar rollefordeling av "hvem som har ansvar for hva" i den operative håndtering av hendelsen.

Beredskapsplanens struktur

Gode og handlingsrettede beredskapsplaner kjennetegnes av:

- En kort og konsis **administrativ del**, som inneholder den grunnleggende informasjonen som alle i beredskapsordningen må kjenne godt til - mål, organisering, roller/funksjoner og fullmakter.
- En **Operativ del** med aksjonsplaner for dimensjonerende uønskede hendelser.
- Flere **Vedlegg** med informasjon som skal oppdateres ofte, Dette gjelder navn, telefonnumre, ressursoversikter, maler og beredskapsavtaler.

I prosjektet er det sammenstilt eksempler på en del aksjonsplaner for ulike typer hendelser. Det er flere måter å organisere slike aksjonsplaner på. Vi har i prosjektet vist både fasebasert og funksjonsbaserte aksjonsplaner. Noen vannverk foretrekker det ene og noen vannverk foretrekker det andre.

Omfanget av den administrative delen avhenger av i hvilken grad beredskap er omtalt i vannverkets kvalitetssikrings- og internkontrollsystem. Beredskapsplanen bør være tilgjengelig elektronisk, f.eks. som PDF på en mobiltelefon, gjennom krisestøtteverktøy, en webportal, en app til telefon/ nettbrett eller liknende.

KAPITTEL	STIKKORD FOR INNHOLD
INNLEDNING	
Innholdsfortegnelse	Detaljert innhold med delkapitler og alle vedlegg
Distribusjonsliste	Intern og ekstern distribusjon
Oppdateringsstatus og rutiner	System for status på hvert dokument, rutiner for rev.
Styrende dok. og referanser	Nasjonalt og lokalt regelverk, andre planverk
Definisjoner og forkortelser	jf. veiledning del A, vedlegg A4 + egne supplement
OPERATIV DEL	
Operative mål	For hver hendelse, se kap. 3.3 i denne veiledningen
Varsling og mobilisering	Beredskapsnivå, prioritert varsling av sårbare abonn.
Scenarier	Fra beredskapsanalysen
Krisekommunikasjon	Samordnes med tilsvarende kap. I kommunal krisepl.
Aksjonsplaner	(Overskrift)
Langvarig stans i forsyning	Felleshendelse - nød vann
Kontaminering	Håndtering av uønskede stoffer i vannforsyningen
Svikt i styringssystem	Manuell drift, feilretting
Ledningsbrudd	Tiltak ved brudd på angitte kritiske punkter
Situasjon med forhøyet risiko	Felleshendelse - økt bemanning, barrierer, informasjon
Trusler	Felleshendelse - vakthold, inspeksjoner, informasjon
Normalisering	Arkivering av informasjon, sjekk og lagring av utstyr
ADMINISTRATIV DEL	
Mål, strategi og ansvar	(Overskrift)
Strategi og hovedmål	Inklusive grunnleggende sikkerhetsnivå
Ansvar og roller	Både internt og eksternt, se mal vedlegg A5
Storulykker	Beskrivelse av grensesnitt mot andre aktører
Organisering av beredskapen	(Overskrift)
Beredskapsorganisasjonen	Aksjonsledelse - operasjonsledelse - arbeidslag
Beredskapsfunksjoner	Generell liste over gjøremål for de enkelte funksjonene
Ivaretagelse av HMS	Helse, miljø og sikkerhet under aksjoner
Opplæring og øvelser	Hvem - type - hvor ofte
Evaluerer etter hendelser	Evalueringsskjema på basis av operative mål
Beredskapstiltak	(Overskrift)
Feilsøk i vannbehandling	Gjerne henvisning til driftshåndbøker mv.
Reparasjon av ledningsbrudd	Gjerne henvisning til driftshåndbøker mv.
Prøvetaking og analyse	Gjerne henvisning til driftshåndbøker mv.
Vakthold og inspeksjon	Hvilke sårbare punkter sjekkes ut, i hvilken rekkefølge
Beskyttelse mot ekstremvær	Flomvern, snørydding på tak, hamstring mv.

Figur 1 - Eksempel på disposisjon for en beredskapsplan.

Beredskapsplanens operative del

Det anbefales at operativ del innledes med en varslingsplan med de viktigste varslingsinstansene (redningsetater, myndigheter, faginstitusjoner, kommuner og samarbeidspartner). For varsling av egne ansatte, bør det vises til telefonliste i vedlegg.

Deretter bør operativ del inneholde en krisekommunikasjonsplan. Denne må for kommunale vannverk være samordnet med kommunens planverk. Planen bør også omhandle bruk av sosiale medier og kunngjøringer på web.

Den tredje delen - aksjonsplanene (sjekklistene) for dimensjonerende hendelser - utgjør kjernen i beredskapsplanens operative del. Her beskriver handlingsmønsteret for håndtering av hendelser fordelt på aksjonens faser. De ulike aktivitetene på sjekklisten tilknyttes en ansvarlig funksjon i beredskapsorganisasjonen. Eksempelsamlingen viser hvordan dette kan gjøres.

Aksjonsplanene må utarbeides av vannverkets mest kompetente fagpersoner. Sjekklisten skal beskrive de beste handlingsmønstrene for å redusere hendelsenes omfang - en uvurderlig informasjon f.eks. i ferier eller høytider når nøkkelpersonell ikke er tilstede. Aksjonsplanene kan også bidra til at verdifull individuell kunnskap som er på vei ut av organisasjonen blir tatt vare på.

Aksjonsplanene må imidlertid alltid benyttes i kombinasjon med godt skjønn tilpasset hver enkelt situasjon. Det vil alltid være punkter i aksjonsplanene som ikke er relevant for alle situasjoner. Punktene kan derfor kvitteres ut som "utført" eller "vurdert men funnet ikke relevant" o.l.

Beredskapsplanens administrative del

Administrativ del bør være så kort som mulig. Dersom informasjon allerede finnes i KS- eller IK-systemene, bør det brukes henvisninger. I denne delen skal mål, organisering, roller/funksjoner og fullmakter som minimum beskrives.

Typiske beredskapsfunksjoner er beredskapsledelse (beredskapsleder, info/media ansvarlig), operasjonsledelse (operativ leder, loggfører, verneleder, logistikk/ressursansvarlig) og arbeidslag. Vannverkets størrelse vil være avgjørende for organisasjonens sammensetning.

Storulykker bør omhandles i et eget kapittel. Her beskrives hvordan vannverket skal samordne sin beredskap med samfunnets øvrige ressurser ved regionale kriser, krig, streiker mv. De viktigste tiltakene for å håndtere uønskede hendelser bør beskrives i delkapittelet om beredskapstiltak. Opplæring, øvelser og evaluering av hendelser beskrives kort.

Vedlegg

Beredskapsplanens vedlegg fungerer som oppslagsverktøy med vekt på informasjon som må oppdateres ofte. Dette er navnelister med kontakthinformatjon, liste over tjenesteleverandører (entreprenører) som kan bistå i en akutt hendelse, maler for pressemeldinger mv. Kartgrunnlag bør også legges til vedlegg.

Beredskapsnivå

Det kan være hensiktsmessig å dele inn beredskapen i ulike nivå. Laveste nivå vil normalt være vaktordningen, som ved mindre hendelser kan håndtere hendelsen. Det er viktig å være proaktiv, dvs. ta høyde for at hendelser kan utvikle seg over tid. Beredskapsplanen bør beskrive klare kriterier for hvilket beredskapsnivå en hendelse skal håndteres på.

Normalt beredskapsnivå (eksempelvis grønt nivå)

Normal beredskapsorganisasjon tilsvarer grønt nivå og fungerer permanent utenom normal arbeidstid med eksempelvis vakt og evt. bakvakt. Vanlige driftsforstyrrelser håndteres med normal organisering.

Utvidet beredskap (gult nivå)

Operativ leder (driftssjef el.l.) i samråd med beredskapsleder (daglig leder el.l.) avgjør om det skal etableres "gult nivå" som medfører økt årvåkenhet.

Ved større hendelser eller situasjoner med økt sårbarhet, må driftssjef/vaktleder ta kontakt med beredskapsleder. Det kan være hendelser som varsel om ekstremvær, mistanke om at kvalitetskravene til drikkevannet ikke overholdes, svikt i vannleveransen over lengre tid (eksempelvis > 8 t dagtid, 12 t natt). Andre vurderingskriterier er antall personer som er berørt, og hvorvidt situasjonen vil kunne påvirke omdømmet.

Full beredskap (rødt nivå)

For alvorlig hendelse, eller sammensatt hendelse med flere involverte aktører, skal beredskapsleder beslutte iverksetting av full beredskap i samråd med operativ leder/vaktleder. Dette innebærer at hele beredskapsplanen trer i kraft i henhold til beredskapsplanverket og kommunal kriseledelse kontaktes.

Hvordan holde beredskapsplanen levende

Det er krevende å opprettholde en god beredskap. Dette skyldes at beredskap lett prioriteres for lavt i en travel hverdag preget av fokus på drift. Beredskapen bør derfor defineres som en del av daglig drift. Dette kan gjøres ved at følgende aktiviteter inngår i daglig drift:

- Visse typer materiell defineres som beredskapsutstyr og alltid er på plass klar til bruk (ukentlig verifikasjon)
- Vaktordning sammensatt slik at nødvendig kompetanse alltid er tilgjengelig.
- Miniøvelser (bevisstgjøring)
- Mini-fagtreff der utvalgte beredskapstema drøftes
- Vedlikehold av beredskapsplanverket
- Kurs eller foredrag, f.eks. av personell som har opplevd hendelser