



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

## **Endelig rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Strand kommune 19. og 27. september 2018**

**Tidsrom for tilsynet:** 19. og 27. september 2018

**Kommunens adresse:** Strand kommune, Rådhusgaten 2, 4100 Jørpeland

**Kontaktperson i kommunen:** Brannsjef/beredskapskoordinator Asgeir Spørkel Gjerde

**Fylkesmannens tilsynslag:** Revisor Maren Skåden, og revisjonsleder Reidar Johnsen

**Dato for korrigert rapport:** 10. jan 2019

### **Sammendrag**

Tilsynet er gjennomført med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven § 29 og forskrift om kommunal beredskapsplikt § 10.

Formålet med tilsynet er å undersøke om Strand kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Fylkesmannen avdekket 5 avvik i tilsynet med Strand kommune.

#### **Avvik 1**

Strand kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse oppfyller ikke alle kravene etter sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

#### **Avvik 2**

Strand kommune oppfyller ikke kravene til et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

#### **Avvik 3**

Strand kommune oppfyller ikke kravene til en overordnet beredskapsplan i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

#### **Avvik 4**

Strand kommune oppfyller ikke kravene til oppdatering og revisjon av beredskapsplanen jf. kommunal beredskapsplikt §§ 1, 6 og 9.

#### **Avvik 5**

Strand kommune oppfyller ikke kravet til et system for opplæring i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

## **Innhold**

Sammendrag .....	1
1. Bakgrunn for tilsynet .....	3
2. Rammer for tilsynet .....	3
3. Hovedinntrykk .....	3
4. Resultater fra tilsynet .....	4
5. Grunnlagsdokument .....	6
6. Deltagere ved tilsynet .....	7

## **1. Bakgrunn for tilsynet**

Tilsynet er gjennomført med hjemmel i lov av 26. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 29 og forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 10.

Formålet med tilsynet er å se om Strand kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Vi ville undersøke om kommunen i tråd med kravene hadde:

- en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)
- et helhetlig system for kommunens samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid
- en overordnet beredskapsplan
- gjennomført øvelser
- et system for opplæring av ansatte som har en rolle i kommunens krisehåndtering
- evalueringer av hendelser og øvelser.

## **2. Rammer for tilsynet**

Tilsynet er gjennomført etter prinsippene for systemrettet tilsyn. Skriftlig revisjonsvarsel ble sendt 15. mars 2018, og tilsendt dokumentasjon ble gjennomgått før tilsynet. Den 19. september var det åpningsmøte og intervju med relevante personer i kommunen. Sluttmøtet var 27. september 2018. Denne rapporten handler om eventuelle avvik og merknader som er avdekket i revisjonen. Avvik er manglende etterlevelse av krav i sivilbeskyttelsesloven og/eller i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Merknad er funnet det er grunn til å påpeke for å sikre forbedring i oppfølgingen av bestemmelsene i beredskapsplikten.

Vi gjør oppmerksom på at Fylkesmannen bare undersøker om kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i tråd med lov og forskrift. Tilsynet gir derfor ikke en fullstendig vurdering av kommunens arbeid med dette.

## **3. Hovedinntrykk**

Strand kommune hadde sist tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i 2014. Kommunen hadde da fire avvik, herunder avvik på overordnet ROS-analyse, et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og på beredskapsplanen. Vi ser nå, i forbindelse med dette tilsynet, at kommunens forsøk på å lukke avvikene etter sist tilsyn ikke var bra nok.

Kommunen er nødt til å avsette mer ressurser til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap for å klare å bygge opp og holde vedlike et forsvarlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap som oppfyller kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Dette har ikke vært situasjonen de siste fire årene. Det er spesielt viktig å lage en ny helhetlig ROS-analyse som kan danne grunnlag for mål, strategier og prioriteringer for det videre arbeidet, samt at beredskapsplanen revideres. Erfaring fra andre kommuner viser at det har god effekt å ha en intern arbeidsgruppe om samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av fagområder som kan støtte opp under beredskapskoordinatorfunksjonen.

Det er kommet på plass noen positive tiltak i de siste par årene som er verd å bygge videre på. Først og fremst at kommunal kriseledelse har regelmessige møter 3-4 ganger i året, der en gjør opp status, gjennomfører en mindre skrivebordøvelse og diskuterer veien videre. Dette har bla. ført til en reservestrømløsning for utvalgte deler av rådhuset. Vi vil også trekke fram arbeidet som er gjort for å samle relevant beredskapsdokumentasjon på kommunens intranett og som en del av internkontrollsystemet. Vi ser også at det gjøres en del bra arbeid på virksomhetsnivå.

Vår gjennomgang viser imidlertid at kommunen ikke har gode nok overordnede styringssystemer. Dette medfører at beredskapsarbeidet som blir gjort baseres mer på tilfeldigheter i stedet for at det er basert på en systematisk vurdering og prioritering kommunens risiko- og sårbarhet. Det har også som konsekvens at det beredskapsarbeidet som er utført ikke har blitt oppdatert i kommunens beredskapsplan o.a.

For å kunne dokumentere et systematisk arbeid må kommunen ha en rød tråd fra helhetlig ROS til mål, strategier og prioriteringer i styrende dokumenter slik som kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplan/tiltaksplan, årsmeldinger og planer etter plan- og bygningsloven. I dag er dette ikke godt nok.

#### **4. Resultat fra tilsynet**

Følgende fem avvik ble avdekket under tilsynet med Strand kommune

##### **Avvik 1**

Strand kommune helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse oppfyller ikke kravene etter sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

*Avvik fra følgende lov og forskriftskrav:*

Sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 2 og 9.

*Utfyllende kommentar:*

Etter vår vurdering oppfyller ikke kommunens helhetlige ROS-analyse noen av underpunktene i forskriftens § 2.

- Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse blir for generell på flere analyseområdene. Kommunebeskrivelsen skal omfatte ulike særtrekk i kommunen slik som natur, næringsliv og samfunn og på hvilken måte disse kan medføre fare for uønskede hendelser. Den skal også omhandle fremtidig risiko. Det er ikke dokumentert at det har vært en bred nok involvering internt i kommunen.
- Utvalget av hendelser er utelukkende basert på fylkesROS. Vi savner en vurdering av om det er lokale forhold i kommunen som tilsier at andre hendelser bør være med.
- Det går ikke frem av dokumentet hvordan en har vurdert risiko og sårbarhet i kommunen for de utvalgte hendelsene.
- Det er ikke gjort en systematisk vurdering av hvordan og i hvor stor grad ulike risikofaktorer kan påvirke hverandre. På vind står det f.eks at dette kan medføre skade på strøm/ tele og data, bruer og kaier, men hvor kan dette skje? Hvilke konsekvenser kan det medføre?
- Kommunens vurderinger av tap av kritisk infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner er for lite konkret både når det gjelder hvor dette kan skje og i vurdering av sårbarhet.

Hvor er det f.eks mest kritisk dersom strøm- eller vannforsyningen i kommunen svikter?

- Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse er ikke vurdert.
- Kommunen har ikke vurdert om det er geografiske forhold utenfor kommunen som kan ha betydning for kommunen, slik som Prekestolen, storulykkebedrifter utenfor kommunen, fjellras i nabokommuner
- Kommunen har ikke vurdert behov for befolkningsvarsling og evakuering på alle de utvalgte hendelsene.
- Andre offentlige og private aktører er ikke blitt invitert inn i ROS-arbeidet.

## **Avvik 2**

Strand kommune oppfyller ikke kravene til et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

*Avvik fra følgende lov og forskriftskrav:*

Sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 3 og 9.

*Utfyllende kommentarer:*

- Etter tilsynet med samfunnssikkerhet- og beredskap i 2014 utarbeidet kommunen en tiltaksplan for perioden 2015-2017 som også inneholdt mål og strategi for beredskapsarbeidet. Kommunen kan imidlertid ikke dokumentere status på alle de ulike tiltakene. Det er heller ikke utarbeidet et nytt dokument nå som perioden er over.
- I planstrategien står det at overordnet ROS, beredskapsplan og tiltaksplan skal revideres en gang i året. Det går ikke frem av disse planene at de har blitt revidert siden 2015.
- Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, det er flere viktige beredskapsplaner som ikke går frem av oversikten i beredskapsplanens punkt 11.
- Kommuneplanens samfunnsdel inneholder heller ingen henvisning til kommunens helhetlige ROS-analyse.
- Det er utarbeidet en del viktige dokumenter som går på nødstrøm og krisekommunikasjon, disse finnes på kommunens intranett, men burde også vært innarbeidet i beredskapsplanen.

## **Avvik 3**

Strand kommune oppfyller ikke kravene til en overordnet beredskapsplan i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

*Avvik fra følgende lov og forskriftskrav:*

Sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 4 og 9.

*Utfyllende kommentarer:*

- Strand kommune må i større grad vise til at beredskapsplanen bygger på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Kommunen skal dokumentere at relevante funn gjort i ROS-analysen blir fulgt opp i beredskapsplanen. Ressursliste, varslingsliste og planer for evakuering og befolkningsvarsling skal utarbeides med utgangspunkt i risiko og sårbarhet avdekket i ROS.
- Kommunen sin plan for kriseledelse, det vil si roller og ansvar, må være tydeligere definert. Det må beskrives nærmere hvem som har ansvar for hva, herunder hva som er ordførers, og hva som er rådmannens ansvarsoppgaver i en krise. Også for de

Øvrige rollene inn i kriseledelsen er det viktig at planen inneholder en beskrivelse av hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles ved en uønsket hendelse.

- Under «Evakuering/utflytting» har man ikke tatt stilling til hvem som skal lede EPS-senteret og hvilke andre roller som må fylles dersom kommunen blir bedt om å opprette et slikt senter.
- Kontaktinformasjon til viktige varslings/samarbeidsetater er ufullstendig (eks Mattilsynet, Kystverket, Statens vegvesen og Fylkesmannen). Kontaktinformasjon til eksterne etater må revideres da det finnes vakttelefonnummer som vil være bedre å bruke enn nødnummer.
- Ressurslisten i beredskapsplanen inneholder ikke en oversikt over kommunens interne relevante ressurser, ei heller inneholder den en oversikt over hva relevante eksterne samfunnssikkerhetsaktører kan bidra med, slik som Sivilforsvaret, Heimevernet og frivillige organisasjoner.

#### **Avvik 4**

Strand kommune oppfyller ikke kravene til oppdatering og revisjon av beredskapsplanen.

*Avvik fra følgende lov og forskriftskrav:*

Sivilbeskyttelsesloven § 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 6 og 9.

*Utfyllende kommentar:*

- Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum oppdateres en gang per år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når den sist er oppdatert.

#### **Avvik 5**

Strand kommune oppfyller ikke kravet til et system for opplæring i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

*Avvik fra følgende forskriftskrav:*

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 7 og 9

*Utfyllende kommentar*

- Kommunen kan ikke dokumentere at den har et system for opplæring.

## **5. Grunnlagsdokument**

Oversikt over dokumenter som Fylkesmannen har brukt som grunnlag for tilsynet:

- Organisasjonskart
- Overordnet ROS-analyse
- Beredskapsplan
- Tiltaksplan 2015-2017
- Vedtak i kommunestyret 16.12.2015 utførte arbeider 2015 og tiltaksplan 2015-2020, overordnet ROS-analyse og beredskapsplan
- Kommuneplan 2012-2022
- Beredskapsplan for vannforsyningen IVAR 2017-2018
- Plan for helsemessig og sosial beredskap
- Plan for massevaksinasjon mot pandemisk influensa

- Pandemivernplan
- Tuberkulosekontrollprogrammet – som del av smittevernplan
- Smittevernplan
- Overordnet IT beredskapsplan RITS
- Planstrategi 2016-2020
- NVE Rapport nr 47-2018 – skredfarekartlegging i Strand kommune
- Evaluering etter øvelse 110517
- Evaluering etter flom 26. september 2018
- Referat fra oppsummeringsmøte vedr. Helikopterulykken 29.4.2016
- Referat fra møte i beredskapsledelsen 31.10.2017
- Referat fra møte i beredskapsledelsen 18.04.2017
- Referat fra møte i beredskapsledelsen 11.01.2017
- Referat fra møte i beredskapsledelsen 16.12.2015
- Beredskapsøvelse i Strand kommune den 6. juni – IVAR (udatert)

## 6. Deltakere i tilsynet

I tabellen under er det oversikt over deltakere på åpningsmøtet, intervjuene og sluttmøtet:

Namn	Funksjon /stilling	Opningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Irene Lauvsnes	ordfører	X	X	X
Ketil Reed Aasgaard	rådmann	X	X	X
Asgeir Gjerde	beredskapskoordinator	X	X	X
Geir Bolme	informasjonsansvarlig	X	X	
Terje Ersland	kvalitetssjef	X		X
Sven Nordland	leder plan og forvaltning	X	X	X
Jan Leland	kommunalsjef teknisk	X	X	X
Astrid Nordland	varaordfører			X

Fra Fylkesmannen i Rogaland deltok:

- Reidar Johnsen, revisjonsleder/fylkesberedskapssjef
- Maren Skåden, revisor/seniorrådgiver