



Fylkesmannen i Rogaland

Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Sandnes kommune 12. juni 2013

Kommunens adresse: Sandnes kommune, Pb. 583, 4305 Sandnes
Tidsrom for tilsynet: 2013
Kontaktperson i kommunen: Signe Elin Eide Joachimsen

Sammendrag

Tilsynet ble 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.

Tema for tilsynet var om Sandnes kommunes oppfyller beredskapspliktene etter §§ 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Tilsynet avdekket to avvik:

Avvik 1

Kommunen har ikke en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som oppfyller kravene i lov og forskrift.

Avvik 2

Kommunens overordnede beredskapsplan oppfyller ikke kravene i lov og forskrift.

Stavanger 26. september 2013

Rapporten er laga av:

Reidar Johnsen
revisjonsleder

Grete Flåten
revisor

Innholdsfortegnelse

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

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.

Tema for tilsynet var Sandnes kommunes oppfylging av beredskapspliktene etter §§ 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Vi ville undersøke om kommunen i tråd med kravene i lov og forskrift hadde:

- en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)
- lagt ROS-analysen til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen og for utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven
- en overordnet beredskapsplan.

2. Rammer for tilsynet

Tilsynet er gjennomført etter prinsippene for systemrettet tilsyn. Skriftlig revisjonsvarsel ble sendt 25. januar 2013. Revidert tidsplan for tilsynet ble sendt kommunen 24. mai 2013. Fylkesmannen leste gjennom relevant dokumentasjon på forhånd. På tilsynsdagen hadde Fylkesmannen åpningsmøte, intervju med sentrale beredskapspersoner i kommunen og sluttmøte.

Denne rapporten handler om avvik og merknader som er avdekket under revisjonen. Avvik er manglende etterleving av krav fastsatt i sivilbeskyttelsesloven og/eller i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Merknad er funnet som er grunn til å være bekymret for og som på sikt kan føre til kravene i lov forskrift ikke blir i varetatt.

Vi gjør oppmerksom på at tilsynet ikke gir en fullstendig vurdering av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

3. Hovedinntrykk

Sandnes kommune har snart 70.000 innbyggere og er en kommune i stor vekst. Størstedelen av befolkningsveksten i Nord-Jæren regionen i årene fremover er planlagt i Sandnes øst. Dette medfører store utfordringer innen samferdsel og tilrettelegging for kollektivtransport. Det samme gjelder utbygging av barnehager og skoler samt tilbud til eldre og vanskelighetsstilte.

Tradisjonelt er kommunen kjent for teglverk- og pottemakerindustri. Senere kom tekstilindustri og sykkelproduksjon. I dag er kommunene på Nord-Jæren vokst sammen slik at en person gjerne bor i en kommune, jobber i en annen kommune, har barn på videregående skole i en tredje kommune og har fritidsaktiviteter i den fjerde kommunen.

De fleste arbeidsplassene er innen serviceindustrien og kontorarbeidsplasser i sentrum, på Lura og på Forus.

I sentrumsområdet med tilliggende skråninger er det leirgrunn. Kommunen er viktig landbrukskommune men har også skog, lyng og hei som er viktige friluftområder for hele regionen. De har lang kyst og er en av Norges største hyttekommuner (2500 hytter).

Kommunen har tradisjonelt ikke hatt store utfordringer i forhold til flom og ras, men det er målt høye verdier av radon og sentrum er utsatt ved havnivåstigning. Det er mange bedrifter med ulykkespotensial i kommunen og jernbanen går tvers gjennom sentrum.

Når det gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap har kommunen hatt tett samarbeid med brannvesenet. Først med Sandnes brannvesen og etter 2004 med Brannvesenet Sør-Rogaland IKS. Kommunen har hatt en uvanlig organisering av sin kriseledelse der eksterne personer fra brannvesen og politi har hatt sentrale roller. Det har imidlertid vært et generasjonsskifte i brannvesenet der de som kjente Sandnes kommune spesielt godt har sluttet. Dette sammen med kommunens sterke vekst har ført til at de nå signaliserer at de vil endre beredskapsorganiseringen og øke ressursene på dette fagområdet.

Kommunen har sammen med Randaberg, Sola og Stavanger kommune startet arbeidet med å lage en regionROS. Den er planlagt ferdig i september 2013. Foreliggende helhetlige kommunale ROS-analyse er fra 2005 og er ikke laget med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven.

Det er etablert et tett samarbeid mellom de fire kommunene på Nord-Jæren både om ROS-analyse, men også om krisehåndtering og generell kompetanseoverføring. Det er laget en egen samarbeidsavtale om beredskap underskrevet av rådmennene.

Kommunen har i praksis vist god evne til å håndtere ekstraordinære situasjoner.

4. Resultat fra tilsynet

Følgende avvik ble avdekket under tilsynet med Sandnes kommune:

Avvik 1:

Kommunen har ikke en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som oppfyller kravene i lov og forskrift.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelsesloven § 14

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2, 3 og 9.

Utfyllende kommentarer:

- Kommunens ROS-analyse er fra 2005. Denne er for gammel og ikke i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift.
- ROS-analysen er ikke forankret i kommunestyret.
- Framtidig risiko i kommunen er ikke tilstrekkelig vurdert.
- Det er ikke dokumentert om det er risiko utenfor kommunen som kan ha betydning for kommunen.
- Det framgår ikke om det er vurdert hvordan ulike risikofaktorer påvirker hverandre.
- Det er et særskilt krav til å analysere særlige utfordringer som kommunen har knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- Behovet for evakuering og befolkningsvarsling er ikke vurdert.
- De er ikke dokumentert hvordan prosessen med å lage ROS-analysen var og om relevante offentlige og private aktører ble invitert med arbeidet.

Avvik 2:

Overordnet beredskapsplan oppfyller ikke kravene i lov og forskrift.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelsesloven § 15

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 4-9.

Utfyllende kommentarer:

- Beredskapsplanen bygger ikke på den helhetlige ROS-analysen etter sivilbeskyttelsesloven.
- Selv om beredskapsplanen er oppdatert med navn og telefonnummer er det ikke dokumentert at planen er revidert siden sivilbeskyttelsesloven kom i 2010. Der er blant annet ingen referanser til ny lov og forskrift.
- Plan for kommunens kriseledelse, det vil si oppgaver, roller og ansvar, må tydeliggjøres. Varslingsplan (side fem i beredskapsplanen) stemmer blant annet ikke med intervjuobjektene oppfatning av virkeligheten. Spesielt må fullmakt til aksjonsleder og ansvarsforhold mellom rådmann og aksjonsleder tydeliggjøres.
- Det er ikke laget varslingsliste for eksterne aktører. Noen kontakttelefoner står i ressursoversikten, men viktige samarbeidspartnere som Helse Stavanger, Lyse Energi og IVAR er ikke tatt med. Det er dessuten delvis feil varslingsdata til Fylkesmannen.
- Ressursoversikten er ikke fullstendig. Den er ikke basert på eventuelle hendelser skissert i ROS-analysen. I tillegg er ikke kommunens egne ressurser tatt med. Ressursoversikten skal inneholde hvilke typer ressurser ulike relevante aktører kan bidra med. Det er heller ikke dokumentert om det er gjort avtaler med relevante eksterne aktører.
- Evakueringsplanen bygger ikke på ROS-analysen og det står ikke hvordan kommunen vil løse ulike evakueringsoppdrag i praksis.
- Informasjonsplanen må revideres fordi det blant annet foreligger en alternativ plan som informasjonsheten bruker i praksis. Planen mangler dessuten plan for befolkningsvarsling, intern informasjon og hvordan informere befolkningen gitt at kritisk infrastruktur som strøm og IKT er borte.

Siden kommunen ikke har en helhetlig ROS-analyse etter sivilbeskyttelsesloven har Fylkesmannen ikke gått inn på § 3 i forskriften om helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Vi har heller ikke vurdert øvinger, opplæring og evaluering av uønskede hendelser i tilsynet.

5. Grunnlagsdokument

Oversikt over dokument som Fylkesmannen brukte som grunnlagsdokument under tilsynet:

- Risiko og sårbarhetsanalyse for Sandnes kommune (2005)
- Beredskapsplan for Sandnes kommune (oppdatert 23. mai 2013)
- Organisasjonskart av februar 2012
- Kommuneplan for Sandnes 2011-2025 Samfunnsdelen
- Kommuneplan for Sandnes 2011-2025 Arealdelen

- Kommunedelplan for sentrum 2011-2025
- Fylkesmannen uttalelse til varsel om planoppstart og høring på planprogram for kommuneplan Sandnes 2015-2030
- Planstrategi for Sandnes 2012-2015
- Fylkesmannen rapport etter beredskapsmøte (tilsyn) i Sandnes i 2009
- Økonomiplan for Sandnes 2013-2016

6. Deltakarar ved tilsynet

I tabellen under er det oversikt over deltakarar på opningsmøte, intervju og sluttmøte:

Navn	Funksjon /stilling	Opningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Stanley Wirak	ordfører	X	X	
Bodil Sivertsen	rådmann	X	X	
Signe Elin Joachimsen	beredskapssjef	X	X	X
Eyvind Rake	aksjonsleder	X	X	X
Ole Jørgen Alstadsæter	kommunikasjonssjef		X	
Kirsten Barvik	Kommunalsjef kultur og byutvikling	X	X	

Fra Fylkesmannen i Rogaland deltok:

- Reidar Johnsen, revisjonsleder/fylkesberedskapssjef
- Grete Flåten, revisor/seniorrådgiver