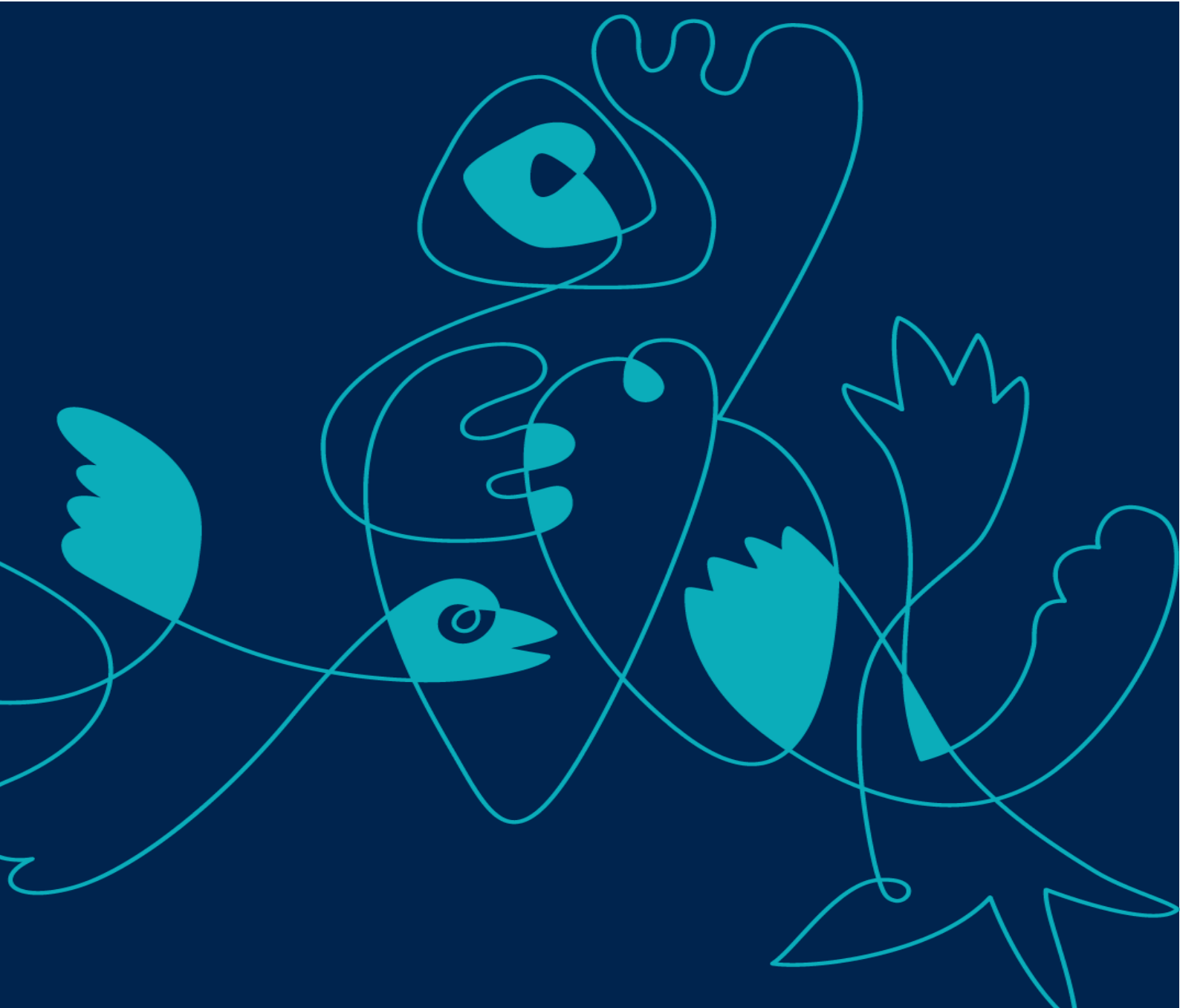




Fylkesmannen i Innlandet

Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt

Alvdal kommune, 24. september og 7. oktober 2019





Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Alvdal kommune

24. september og 7. oktober 2019

Tidsrom for tilsynet:	24. september og 7. oktober 2019
Tilsynssted:	Alvdal kommune, Gjelen 3, 2560 Alvdal
Kontaktperson i kommunen:	Konst. Rådmann/Beredskapskoordinator Per Arne Aaen
Fylkesmannens tilsynsgruppe:	Revisjonsleder Marte Bergesen Tennfjord, revisor Monica Lunde og fylkesberedskapssjef Asbjørn Lund
Dato for endelig rapport:	30. oktober 2019

Sammendrag

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

Målet med tilsynet var å undersøke om Alvdal kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i samsvar med kravene til kommunal beredskapsplikt.

Fylkesmannen avdekket fire avvik og to merknader under tilsynet i Alvdal kommune.

Avvik 1

Alvdal kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse etterlever ikke alle minimumskrav.

Avvik 2

Alvdal kommune har ikke en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Avvik 3

Alvdal kommune har ikke et dokumentert system for opplæring.

Avvik 4

Alvdal kommune har ikke evaluert øvelser.



Merknad 1

Alvdal kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse er for generell og kan forbedres.

Merknad 2

Alvdal kommunes delplaner i overordnede beredskapsplan kan videreutvikles.



Innhold

Sammendrag.....	1
1. Bakgrunn for tilsynet.....	4
2. Rammer for tilsynet.....	4
3. Hovedinntrykk.....	5
4. Resultater fra tilsynet.....	6
Avvik 1:.....	6
Avvik 2:.....	6
Avvik 3:.....	7
Avvik 4:.....	7
Merknad 1:.....	8
Merknad 2:.....	8
5. Grunnlagsdokument.....	9
6. Deltakere under tilsynet.....	10



1. Bakgrunn for tilsynet

Tilsynet ble gjennomført med hjemmel i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) (2010) § 29, forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) § 10.

Tilsynet skal følge bestemmelsene i kapittel 10 A i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (1992).

Målet med tilsynet var å undersøke om Alvdal kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven (2010) § 14 og 15, forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011).

Fylkesmannen ville undersøke om kommunen i tråd med kravene i lov og forskrift har:

- En helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)
- Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid
- En overordnet beredskapsplan
- Gjennomført øvelser
- Et system for opplæring av ansatte som har en rolle i kommunens krisehåndtering
- Evaluert øvelser og uønskede hendelser.

2. Rammer for tilsynet

Tilsynet er gjennomført etter prinsippene for systemrettet tilsyn. Skriftlig revisjonsvarsel ble sendt 31. mai 2019, og relevant dokumentasjon ble gjennomgått før tilsynet. Den 24. september 2019 var det åpningsmøte og intervju med relevante personer i kommunen. Sluttmøtet ble avholdt 7. oktober 2019 over Skype.

Denne rapporten omhandler avvik, merknader og andre inntrykk som er avdekket under revisjonen.

Avvik er manglende etterlevelse av krav fastsatt i bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og i forskrift til kommunal beredskapsplikt. Kommunen har plikt til å rette avvik.

Merknad er et funn som Fylkesmannen mener at det er grunn til å påpeke for å sikre forbedring i kommunens etterlevelse av kommunal beredskapsplikt, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik.

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



3. Hovedinntrykk

Alvdal kommune arbeider godt med samfunnssikkerhet og beredskap, og viser fremgang siden forrige tilsyn i april 2015. Kommunen fikk da ett avvik for manglende ROS-analyse og en merknad på overordnet beredskapsplan. Kommunen gir en god og ærlig redegjørelse for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og viser åpenhet og forståelse for kravene som skal etterleves.

Kommunen har et velutviklet samarbeid med nabokommunene i Nord-Østerdalen, og har interkommunale løsninger på flere tjenesteområder. Eksempelvis møtes beredskapskoordinatorene i kommunene kvartalsvis for å diskutere beredskapsfaglige spørsmål. Alvdal har også et kommunalt beredskapsråd, men rådet er på tilsynstidspunktet inaktivt. Fylkesmannen anbefaler at aktiviteten gjenopptas, gjennom for eksempel å danne et regionalt beredskapsråd sammen med nabokommunene.

Etter forrige tilsyn i 2015 gikk Alvdal i gang med utarbeidelse av en ny helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen hadde innledningsvis en god og bred prosess og medvirkning i arbeidet. Arbeidet med analysen stagnerte over tid, men analysen ble førstegangsbehandlet i kommunestyret 5. september 2019. ROS-analysen er en vesentlig forbedring fra forrige versjon, men etterlever ikke alle minimumskrav. Fylkesmannen anbefaler at kommunen utbedrer analysen før endelig behandling i kommunestyret.

Alvdal har utarbeidet langsiktige mål og strategier for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, gjennom blant annet å inkludere ROS-analysen i kommunal planstrategi. Dette er en vesentlig forbedring siden forrige tilsyn. På tilsynstidspunktet har ikke Alvdal en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet gjennom en tiltaks- eller handlingsplan for hvordan man skal redusere risiko avdekket i ROS-analysen. Alvdal kommune er flinke til å involvere beredskapskoordinator i utarbeidelse og kvalitetssikring av utbyggings- og reguleringsplaner, slik at samfunnssikkerhets- og beredskapshensyn blir ivaretatt.

Kommunen har en overordnet beredskapsplan som ble revidert i juni 2019. Planen bygger på den nåværende ROS-analysen og inneholder alle minimumskrav. Ved forrige tilsyn ble det påpekt at kommunen må klarere definere fullmakter og utpeke en leder for evakuering. Dette er nå ivaretatt i planen. Planen fremstår som lettlest og lett tilgjengelig, og planen er øvet. Fylkesmannen anbefaler også at kommunen sikkerhetsklarerer nøkkelpersoner i kriseledelsen, slik at kommunen kan ta imot gradert informasjon under en uønsket hendelse.

Ledelsesfunksjonene i kommunes kriseledelse fremstår å ha tilstrekkelig kompetanse og kvalifikasjoner. Det foreligger derimot ikke en skriftlig opplærings- eller kompetanseplan og en treningsplan som sikrer at alle medlemmer av kriseorganisasjonen innehar den kompetansen man trenger for å utøve sin rolle i kriser.

Alvdal er flinke til å øve kriseledelsen jevnlig, og har en øvingsfrekvens som er høyere enn hva som kreves gjennom lov og forskrift. Fylkesmannen ser dette som viktig, ettersom kommunen har hatt få hendelser de siste årene, og dermed får lite øvelse gjennom krisehåndtering. Kommunen har derimot ikke gjennomført skriftlige evalueringer etter øvelsene som er gjennomført for å sikre læring i kriseorganisasjonen. Fylkesmannen oppfordrer kommunen til å jevnlig trene seg på CIM, og å lage en treningsplan for å sikre at aktiviteter blir gjennomført.



4. Resultater fra tilsynet

Følgende avvik ble avdekket under tilsynet med Alvdal kommune:

Avvik 1:

Alvdal kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse etterlever ikke alle minimumskrav.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 d jf. Sivilbeskyttelsesloven §§ 14.

Utfyllende kommentarer:

- Alvdal kommune har ikke dekket særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. Dette er delvis dekket i beskrivelsen i noen av analyseskjemaene og i pkt. 6.2. Det er ikke gjort en systematisk kartlegging eller en vurdering av hvilke samfunnskritiske funksjoner som kan bli rammet av en uønsket hendelse i Alvdal. Fylkesmannen anbefaler også at Alvdal i tillegg inkluderer hvordan tap av samfunnskritiske funksjoner kan føre til tap av andre samfunnskritiske funksjoner.

Avvik 2:

Alvdal kommune har ikke en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3 a jf. Sivilbeskyttelsesloven §§ 14.

Utfyllende kommentarer:

- Alvdal kommune har ikke på tilsynstidspunktet en plan for oppfølging av funn i helhetlig ROS-analyse. Plan for oppfølging skal inneholde risikoreduserende tiltak som skal prioriteres, frist for gjennomføring skal tidfestes og det skal opplyses om hvem som har ansvar for gjennomføringen av tiltakene. Fylkesmannen anbefaler at plan for oppfølging blir et sentralt dokument i kommunens arbeid, og førende i det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet.



Avvik 3:

Alvdal kommune har ikke et dokumentert system for opplæring.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 andre ledd jf. Sivilbeskyttelsesloven §§ 15.

Utfyllende kommentarer:

- Alvdal kommune har ikke en dokumentert plan for hvordan man skal sikre at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Dette gjelder kriseledelsen, men også andre deler av kriseorganisasjonen f.eks. servicetorget og de som skal bemanne et evakueringssenter. Dersom kommunen ønsker å drive opplæring gjennom øvelse må dette fremgå av planverket. Fylkesmannen anbefaler kommunen å lage en opplæringsplan og en trenings- og øvelseskalender for å sikre at aktiviteter blir gjennomført, og for å sikre at alle innehar den kompetansen man trenger for å utøve sin rolle i kriser.

Avvik 4:

Alvdal kommune har ikke evaluert øvelser.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 8 andre ledd og 9 jf. Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15.

Utfyllende kommentarer:

- Alvdal kommune har ikke gjennomført evalueringer i etterkant av øvelser. Erfaring og læring gjennom øvelse og uønskede hendelser er viktig for å videreutvikle samfunnssikkerhetsarbeidet. Fylkesmannen anbefaler at evaluering etter hendelser og øvelser tas med som et punkt i overordnet beredskapsplan. Evalueringen skal resultere i en rapport som inneholder forbedringspunkter. Kommunen skal bruke forbedringspunktene som evalueringen avdekker til å gjøre eventuelle endringer i helhetlig ROS-analyse og i overordnet beredskapsplan.



Merknad 1:

Alvdal kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse er for generell og kan forbedres.

Utfyllende kommentarer:

- Alvdal kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse er for generell på viktige områder. Dette gjelder spesielt hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre. Alvdal har ivaretatt dette i analyseskjemaene f.eks. under hendelsen «Ekstreme lokale nedbørmengder/flom og jordskred» hvor man viser at ekstrem nedbør kan føre til flom og jordskred/utrasing. Fylkesmannen anbefaler at Alvdal vurderer følgehendelser og gjensidig påvirkning mellom uønskede hendelser ved alle de 17 hendelsesanalysene. Dette gjelder også gjensidig påvirkning mellom samfunnskritiske funksjoner.
- Alvdal kommune kan også konkretisere kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet. Alvdal har ivaretatt dette i hendelsen «Bortfall av strøm» gjennom å beskrive nødaggregat som et kommunalt tiltak. Fylkesmannen anbefaler at Alvdal kartlegger kommunens tjenesteområder og gjennomfører vurderinger av opprettholdelse av drift ved alle områdene ved alle 17 hendelsesanalysene.
- Alvdal kommune bør gjøre en vurdering av behov for evakuering ved alle 17 hendelsesanalysene. Alvdal har vurdert evakueringsbehovet for de seks hendelsene som er i «rød sone», men uønskede hendelser i gul og grønn sone kan også føre til et behov for evakuering f.eks. «Storbrann, institusjon og industri».

Merknad 2:

Alvdal kommunes delplaner i overordnede beredskapsplan kan videreutvikles.

Utfyllende kommentarer:

- Fylkesmannen anbefaler at delplan for masseevakuering også inkluderer en plan for pårørendesenter (EPS-plan), og at også denne planen øves.
- Det anbefales også at kommunen videreutvikler plan for krisekommunikasjon gjennom å beskrive hvordan man skal ivareta intern kommunikasjon og hvordan informasjon skal samordnes med eksterne. Når det gjelder intern kommunikasjon bør kommunen beskrive hvordan man skal sikre informasjonsflyt mellom blant annet kriseledelsen, servicetorg, mediastab og evakuert- (og pårørende) senter. Ved å samordne krisekommunikasjonsplanen med eksterne aktører som politi og helseforetak vil man



også på forhånd og underveis kunne bla. koordinere budskap og hvem som har kompetanse og myndighet til å uttale seg om hva.

5. Grunnlagsdokument

Under er en oversikt over dokumenter som Fylkesmannen har brukt som grunnlagsdokument under tilsynet:

- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i Alvdal kommune, utkast 20. juli 2019
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i Alvdal kommune, førstegangsbehandling i kommunestyret 05.09.19.
- Matriser for risiko- og sårbarhetsanalyse av utvalgte hendelser, utkast 20. juli 19
- Matriser for risiko- og sårbarhetsanalyse av utvalgte hendelser, førstegangsbehandling i kommunestyret 05.09.19
- Kommunestyresak oppstart Helhetlig ROS
- Invitasjon arbeidsmøte Helhetlig ROS
- BEREDSKAPSPLAN FOR ALVDAL KOMMUNE
- 6. Prosedyre for Kriseteam
- 7. Plan for svikt i kraftforsyning, bortfall av strøm
- 8. Beredskapsplan vann og avløp
- 9. Plan for helsemessig- og sosial beredskap Alvdal
- 10. Kontinuitetsplanlegging pandemisk influensa, juni 2018
- 11. Smittevern i Alvdal kommune
- 12. Atomberedskap
- kommuneplanens-samfunnsdel-06_06_2018
- Vedtatt planstrategi 2016-2019
- Rapport øvelse 2017
- Årsberetning 2018
- Vedtatt budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2026
- Organisasjonskart med avdelinger



6. Deltakere under tilsynet

Navn	Stilling/funksjon	Åpn.møte	Intervju	Sluttmøte
Johnny Hagen	Ordfører	✓	✓	✓
Per Arne Aaen	Kon. rådmann/ beredskapskoordinator	✓	✓	✓
Erland Horten	Informasjonsansvarlig	✓	✓	✓
Trine Økseter Knudsen	Plansjef			✓
Anita Engelberg	Ass. rådmann/Enhetsleder helse	✓		
Hilde Irene Aanes	Arealplanlegger	✓	✓	✓
Bente Rønning	Fagleder info., CIM-ansvarlig	✓	✓	✓
Marte Bergesen Tennfjord	Rådgiver/revisjonsleder	✓	✓	✓
Monica Lunde	Seniorrådgiver/revisor	✓	✓	✓
Asbjørn Lund	Fylkesberedskapssjef	✓	✓	✓

Med hilsen

Asbjørn Lund
fylkesberedskapssjef

Marte Bergesen Tennfjord
revisjonsleder/rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

Kopi til: