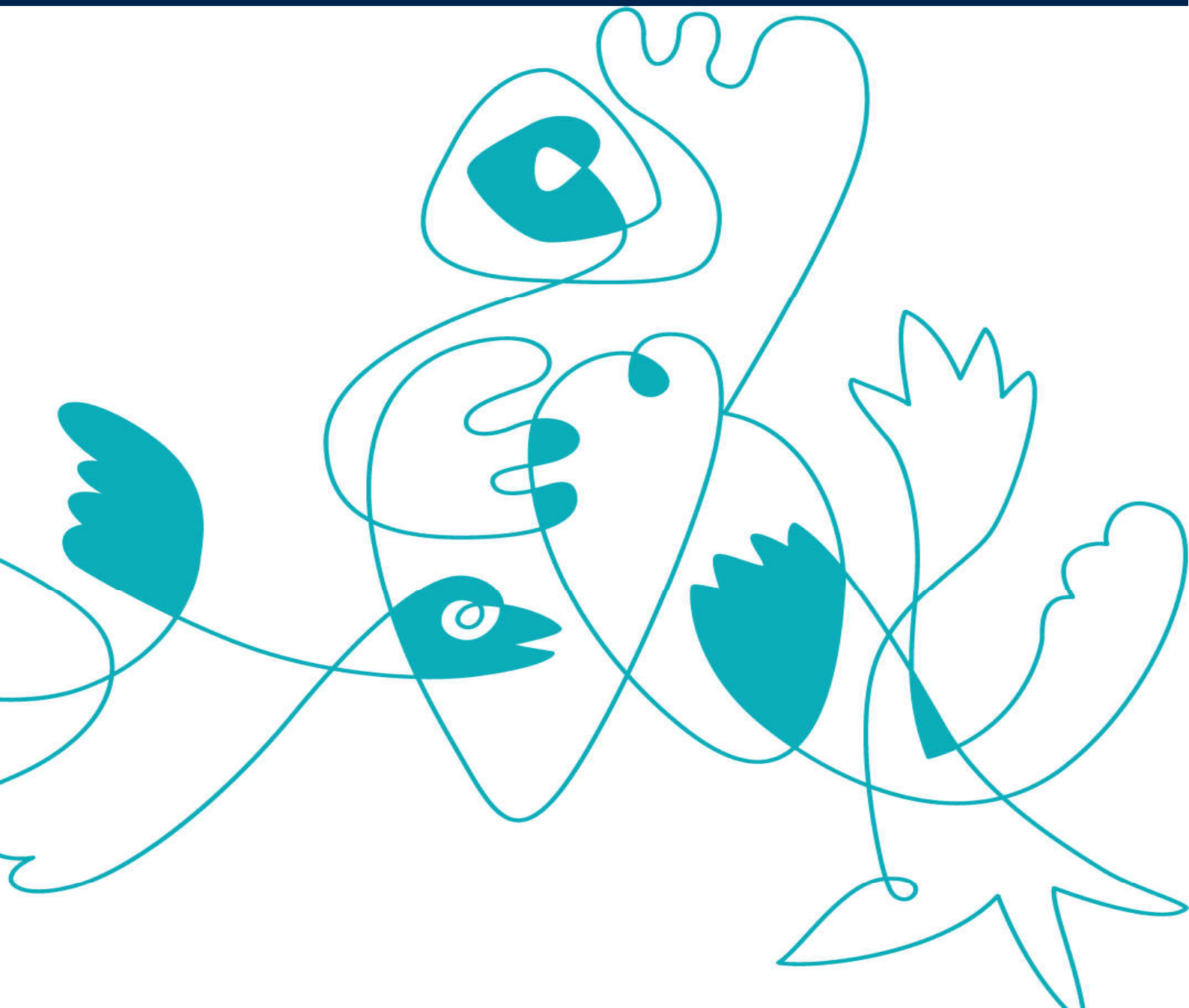




Fylkesmannen i Innlandet

# Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt

Grue kommune, 11. og 16. desember 2019





# Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Grue kommune

## 11. og 16. desember 2019

<b>Tidsrom for tilsynet:</b>	11. og 16. desember 2019
<b>Tilsynssted:</b>	Grue kommune, Rådhusplassen 2, 2260 Kirkenær
<b>Kontaktperson i kommunen:</b>	Beredskapskoordinator Lill Kristin Fjeld
<b>Fylkesmannens tilsynsgruppe:</b>	Revisjonsleder Marte Bergesen Tennfjord og revisor Kjell Erik Kristiansen
<b>Dato for endelig rapport:</b>	3. februar 2020

### 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 Grue kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i samsvar med kravene til kommunal beredskapsplikt.

Fylkesmannen avdekket tre avvik og en merknad under tilsynet i Grue kommune.

#### Avvik 1

Grue kommune har ikke påsett at relevante offentlige og private aktører har blitt invitert med i utarbeidelsen av kommunens helhetlige ROS-analyse.

#### Avvik 2

Grue kommune har ikke en plan for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

#### Avvik 3

Grue kommune har ikke et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

#### Merknad 1



Grue kommunes overordnede beredskapsplan mangler noe sentral informasjon, og enkelte av delplanene bør videreutvikles.



## Innhold

Sammendrag .....	2
1. Bakgrunn for tilsynet .....	5
2. Rammer for tilsynet .....	5
3. Hovedinntrykk .....	6
4. Resultater fra tilsynet .....	8
Avvik 1: .....	8
Avvik 2: .....	8
Avvik 3: .....	9
Merknad 1: .....	9
5. Grunnlagsdokument .....	10
6. Deltakere under tilsynet .....	11



## 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 Grue 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 5. juni 2019, og relevant dokumentasjon ble gjennomgått før tilsynet. Den 11. desember 2019 var det åpningsmøte og intervju med relevante personer i kommunen. Sluttmøtet ble avholdt 16. desember 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

Grue kommune arbeider svært godt med samfunnssikkerhet og beredskap. Ved forrige tilsyn i februar 2015 fikk kommunen ingen avvik, men tre merknader. De fleste av merknadene er nå utbedret. Grue har hatt utskiftninger av personell siden sist tilsyn, men nåværende kriseledelse fremstår kompetente og proaktive i sitt arbeid. Fylkesmannen ønsker å trekke frem kommunens fokus på systematisk og helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og ønske om videreutvikling handlings- og delplaner som positivt.

Kommunen har et velutviklet samarbeid med nabokommunene. Kommunen deltar på jevnlig beredskapsmøter sammen med kommunene i Kongsvinger-regionen, som blant annet er i gang med å utarbeide en regional EPS-plan. Grue er i gang med å utvikle en felles ROS-analyse for strøm og ekom sammen Våler og Åsnes. Grue har også etter invitasjon deltatt på både felles CIM-opplæring, og i kommunalt beredskapsråd i Åsnes. Kommunen har også et kommunalt beredskapsråd som brukes aktivt ved revisjon av ROS-analyser og beredskapsplanverk. Fylkesmannen anbefaler kommunen å utvide det kommunale beredskapsrådet til å inkludere flere eksterne aktører som faste medlemmer f.eks. eiere av kritisk infrastruktur, frivillige organisasjoner og nabokommuner.

I 2016 engasjerte Grue kommune Norconsult AS som prosessleder for gjennomføring av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Analysen ble behandlet i kommunestyret 3. april 2017. Kommunen har hatt en bred involvering av interne aktører - i tillegg til kommunens ledelse, deltok GIVAS IKS og Glåmdalen brannvesen IKS i utarbeidelsen. Kommunen kan derimot ikke dokumentere at det er invitert eksterne aktører med i arbeidet. ROS-analysen etterlever alle minimumskrav til innhold. Fylkesmannen bemerker at få av de som nå utgjør kommunens kriseledelse deltok i utarbeidelsen av helhetlig ROS-analyse, og oppfordrer kommunen til å sikre eierskap og kjennskap til analysen i nåværende kriseorganisasjon. Fylkesmannen oppfordrer også kommunen å forankre ROS-analysen i kommunestyret gjennom et mandat ved neste totalrevisjon.

Kommunen har utarbeidet langsiktige mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommuneplanens samfunnsdel med bakgrunn i helhetlig ROS-analyse, men målene er basert på forrige ROS-analyse. Kommunen er i prosess med å revidere samfunnsdelen, og Fylkesmannen anbefaler kommunen å utarbeide nye, og mer konkretiserte mål med bakgrunn i gjeldende helhetlig ROS-analyse. Samfunnssikkerhet og beredskap er godt ivaretatt i gjeldende kommunal planstrategi. Kommunen oppfordres til å videreføre strategiene ved revisjon av kommunens plan- og strategidokumenter. Grue har ikke utarbeidet en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet med bakgrunn i helhetlig ROS-analyse gjennom en tiltaks- eller handlingsplan for hvordan man skal redusere risiko avdekket i helhetlig ROS-analyse. Grue har på tross av dette risikoreduserende tiltak i handlings- og økonomiplanen (eks. flomsikring), men kommunen kan ikke dokumentere at det ligger en strategi bak valg av tiltak for gjennomføring, eller en tilknytning til helhetlig ROS-analyse. Det går ikke fram hvordan og hvorfor disse tiltakene er blitt prioritert foran andre tiltak. Fylkesmannen ser det som positivt at kommunen søker å gjennomføre risikoreduserende tiltak, men det er viktig at Grue har en rød tråd i arbeidet sitt med samfunnssikkerhet og beredskap.

Grue har en overordnet beredskapsplan som ble vedtatt i kommunestyret 3. april 2017. Planen er ajourført i oktober 2019. Overordnet beredskapsplan bygger på helhetlig ROS-analyse og



planen er enkel å forstå og lese. Planen inneholder alle minimumskrav, men kan ytterligere forbedres ved å beskrive stedfortredere for medlemmer i kriseledelsen, samt tydeliggjøre fullmakter. Grue har planer om å revidere overordnet beredskapsplan for å gjøre planen mer operativ, bla. ved å utarbeide handlingskort. Kommunen har inngått avtaler med GIVAS om befolkningsvarsling, noe Fylkesmannen ser på som positivt. Fylkesmannen anbefaler kommunen om å vurdere behov for flere avtaler om bistand med aktører for å løse beredskapsoppgaver under en uønsket hendelse.

Alle som har en rolle i Grue kommunes kriseledelse er bevisst sitt ansvar og arbeidsområde. De fleste medlemmene i kriseledelsen har vært på kurs (bla. på NUSB) og kriseledelsen fremstår som kompetent. Kommunen hadde også i 15. oktober 2019 et møte i kriseledelsen hvor det ble gitt trening i CIM, overordnet beredskapsplan ble gjennomgått, og ansvar og roller avklart. 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.

Grue øver kriseledelsen jevnlig, og har evaluert både øvelser og gjennomganger av beredskapsplanen som man har hatt i kriseledelsen. Kommunen har på bakgrunn av evalueringen funnet behov for endring av ROS-analyse og beredskapsplan. Fylkesmannen oppfordrer kommunen til å gjennomføre nødvendige endringer. Fylkesmannen oppfordrer kommunen til å også 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 Grue kommune:

### Avvik 1:

Grue kommune har ikke påsett at relevante offentlige og private aktører har blitt invitert med i utarbeidelsen av kommunens helhetlige ROS-analyse.

*Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:*

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, fjerde ledd jf. Sivilbeskyttelsesloven § 14.

*Utfyllende kommentarer:*

- Kommunen kan ikke dokumentere at relevante offentlige og private aktører er invitert med i arbeidet med helhetlig ROS-analyse. Involvering av eksterne aktører, i tillegg til interne ressurser, er viktig for å øke kvaliteten på analysen gjennom faktagrunnlag og sårbarhetsvurderinger. Eksempelvis bør kommunens energileverandør delta i analysen av langvarig utfall av kraftforsyning (og energiknapphet) og svikt i fjernvarmeanlegget til offentlige bygg.

### Avvik 2:

Grue kommune har ikke en plan for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

*Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:*

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

*Utfyllende kommentarer:*

- Grue kommune har ikke utarbeidet en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. ROS-analysen inneholder en rekke forslag til tiltak innen de avdekkede risikoområdene i ROS-analysen som kan brukes som grunnlag. En plan for oppfølging skal inneholde prioriterte tiltak, opplysninger om hvem som har ansvar for gjennomføring av tiltakene, tidfestet frist for gjennomføring av tiltak og evt. kostnadsberegninger for gjennomføring av tiltak.





### Avvik 3:

Grue kommune har ikke et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

*Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:*

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

*Utfyllende kommentarer:*

- Grue kommune ikke et dokumentert system for opplæring. Dette kan gjøres gjennom plan for oppfølging eller gjennom å ha en opplærings- eller kompetanseplan som sikrer at kompetansenivået i kriseorganisasjonen opprettholdes og forbedres. Opplæringen kan skje gjennom internopplæring, ekstern kursing eller i forbindelse med øvelser. Dersom kommunen planlegger å drive opplæring gjennom øvelse må kommunen dokumentere system for opplæring gjennom en trenings- eller øvingskalender for å sikre at opplæringsaktiviteter blir gjennomført.

Det er spesielt viktig at nye ansatte som har en rolle i kommunes krisehåndtering får en innføring i sin rolle, ansvar og fullmakter, samt får en innføring i planverket hvor de har en rolle. Dette gjelder også tiltenkte stedfortredere og personer som skal ivareta funksjoner utenfor deres daglige ansvarsområde, eks. bemanne et EPS.

### Merknad 1:

Grue kommunes overordnede beredskapsplan mangler noe sentral informasjon, og enkelte av delplanene bør videreutvikles.

*Utfyllende kommentarer:*

- Overordnet beredskapsplan gir opplysninger om delegerte fullmakter til medlemmer av kriseledelsen, eksempelvis økonomiske fullmakter og beordring om overtid. Forhold som også bør omtales i planen er blant annet hvordan fullmakter skal delegeres ved fravær, hvem som kan omdisponere kommunalt personell og ressurser for å utføre nødvendige oppgaver og hvem som kan midlertidig stanse kommunens virksomhet for evt. å flytte på ressurser. Dersom kommunen sitt delegeringsreglement skal ligge til grunn må dette gå fram av planen. Ettersom helhetlig ROS-analyse har avdekket risiko for pandemi/epidemi, ulykke med transport av farlig gods på vei og atomhendelse, så bør fullmakter som beskriver de særskilte fullmakter kommuneoverlegen har i hastesituasjoner også beskrives. Det bør i den sammenheng fremgå hvordan kommuneoverlegens fullmakter er avgrenset til eks. fullmakter gitt kommunedirektør og ordfører. Kommunestyrets



fullmakter gitt av lov bør også nevnes. Fylkesmannen anbefaler også kommunen, på bakgrunn av fullmaktene nevnt over, å vurdere om kommuneoverlegen bør inngå som fast medlem av kriseledelsen.

- Kommunen har en plan for informasjon som inngår i overordnet beredskapsplan. Det fremgår av intervju at kommunen har startet utarbeidelse av en plan for krisekommunikasjon. Kommunen har allerede utarbeidet flere handlingskort for servicetorget, eks. bruk av flagging og hvordan frigi informasjon i CIM, som bør legges ved planen. Fylkesmannen anbefaler kommunen å fortsette arbeidet med plan for krisekommunikasjon, og å også inkludere kommunens plan for befolkningsvarsling i denne. Plan for befolkningsvarsling bør omtale hvordan man skal varsle fremmedspråklige. Plan for krisekommunikasjon bør erstatte nåværende plan for informasjon i overordnede beredskapsplan når denne planen foreligger.
- Grue kommune har også en plan for evakuering i overordnet beredskapsplan som kan videreutvikles. Kommunen er i gang med en regional EPS-plan, sammen med andre kommuner, som bør erstatte nåværende plan for evakuering når denne planen foreligger.

## 5. Grunnlagsdokument

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

- Helhetlig ROS-analyse for Grue kommune (L) (123248) (156878), utarbeidet 27.01.17 og vedtatt i kommunestyret 03.04.17.
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for Grue kommune (L) (125804) (156879) - kommunestyrevedtak
- Invitasjon til eksterne aktører om deltakelse i arbeidet med helhetlig ROS
- Overordnet beredskapsplan – ajour oktober 2019
- Overordnet beredskapsplan (L) (163490)
- Organisasjonskart for Grue kommune 2013 (164831)
- Årsberetning\_2018\_signert (L) (158511)
- Beredskap – tilsyn i desember 2019 (164834)
- Kommunal planstrategi 2016 – 2019
- Kommuneplanen Samfunnsdelen 2011 – 2023
- Kommuneplanens arealdel 2013 – 2023
- BUDSJETT 2019 - ØKONOMIPLAN 2019-2022
- Rapport fra kommuneøvelse 11.12.2017
- Notat Beredskap
- Beredskapsøvelse 2019
- Referat fra øvelse Ekom 03.12.19.



## 6. Deltakere under tilsynet

Navn	Stilling/funksjon	Åpn.møte	Intervju	Sluttmøte
Rune Grenberg	Ordfører			✓
Niels Ferdinand Rolsdorph	Varaordfører	✓	✓	✓
Ole Frode Mikkelsgård	Kommunedirektør	✓	✓	✓
Lill Kristin Fjeld	Beredskapskoordinator	✓	✓	✓
Kommunalsjef, helse og velferd	Erik Otterdahl Møller	✓		✓
Agnete Bekkesletten	Informasjon- og kommunikasjonsansvarlig	✓	✓	✓
Anita Sæthre Goplen	Spesialrådiver med ansvar for kommuneplan	✓	✓	✓
Ove Jostein Bakken	Økonomisjef			✓
Anne Berit Gullikstad	Kommunalsjef, oppvekst			✓
Marte Bergesen Tennfjord	Rådgiver/revisjonsleder	✓	✓	✓
Kjell Erik Kristiansen	Seniorrådgiver/revisor	✓	✓	✓

Med hilsen

Asbjørn Lund  
fylkesberedskapssjef

Marte Bergesen Tennfjord  
revisjonsleder / rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Vedlegg:

Kopi til:

