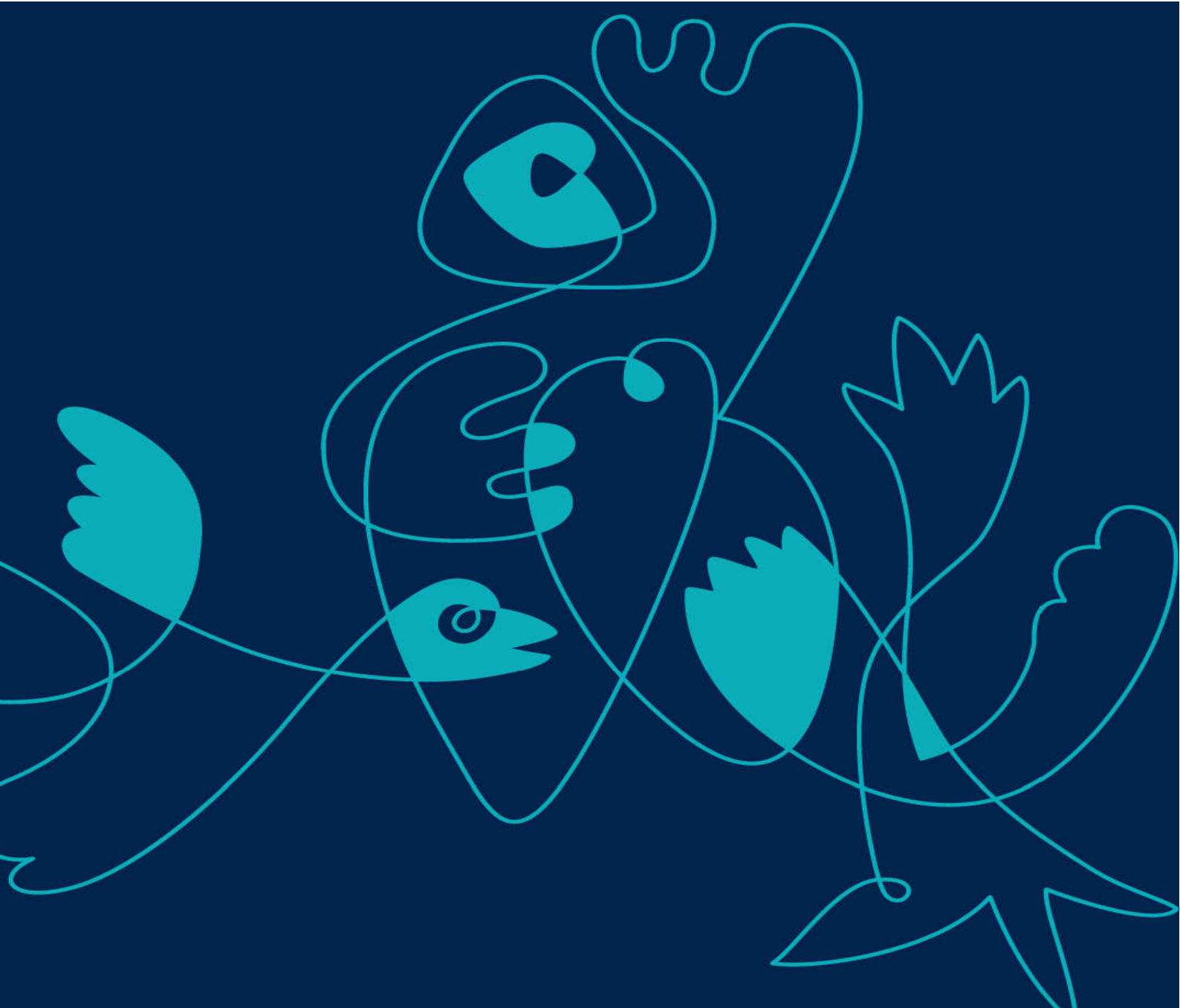




Fylkesmannen i Innlandet

# Endeleg rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt

Nord-Fron kommune, 27. november og 4. desember 2019





# Endeleg rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Nord-Fron kommune

## 27. november og 4. desember 2019

|  |   |
|--|---|
| <b>Tidsrom for tilsynet:</b>           | 27. november og 4. desember 2019  |
| <b>Kommunen si adresse:</b>            | Nord-Fron kommune, Nedregata 50, 2640 Vinstra                             |
| <b>Kontaktperson i kommunen:</b>       | Beredskapskoordinator Tove Haugli   |
| <b>Fylkesmannens si tilsynsgruppe:</b> | Revisjonsleiar Marte Bergesen Tennfjord og revisor Kjell Erik Kristiansen |
| <b>Dato for endeleg rapport:</b>       | 30. januar 2020   |

### Samandrag

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

Målet med tilsynet er å undersøke om Nord-Fron kommune sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap er i samsvar med krava til kommunal beredskapsplikt.

Fylkesmannen avdekka to avvik under tilsynet i Nord-Fron kommune.

#### Avvik 1

Nord-Fron kommune har ikkje ein oppdatert heilskapleg ROS-analyse, og har ikkje ein plan for oppfølging basert på heilskapleg ROS-analyse.

#### Avvik 2

Nord-Fron kommune har ikkje eit system for opplæring av tilsette som har ei rolle i kommunen sin krisehandtering som sikrar at dei har tilstrekkelege kvalifikasjonar.

#### Avvik 3

Nord-Fron kommune har ikkje gjennomført skriftlege evalueringar etter øving og hendingar.

#### Merknad 1

Nord-Fron kommune sin overordna beredskapsplan manglar noko sentral informasjon.



## Innhald

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Samandrag.....                    | 1 |
| 1. Bakgrunn for tilsynet.....     | 3 |
| 2. Rammer for tilsynet.....       | 3 |
| 3. Hovudinstrykk.....             | 4 |
| 4. Resultat frå tilsynet.....     | 6 |
| <b>Avvik 1</b> .....              | 6 |
| <b>Avvik 2</b> .....              | 6 |
| <b>Avvik 3</b> .....              | 7 |
| <b>Merknad 1</b> .....            | 7 |
| 5. Grunnlagsdokument.....         | 8 |
| 6. Deltakarar under tilsynet..... | 9 |



## 1. Bakgrunn for tilsynet

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

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

Målet med tilsynet er å undersøke om Nord-Fron kommune sitt arbeid med samfunnstyggleik og beredskap er i samsvar med krava i:

- sivilbeskyttelsesloven (2010) § 14 og 15
- forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011)
- helseberedskapsloven (2000)
- forskrift om krav til beredskapsplanlegging (2001)
- helse- og omsorgstjenesteloven (2011)
- smittevernloven (1994)
- folkehelseloven (2011)
- forskrift om miljørettet helsevern (2003)
- forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (2016).

Fylkesmannen ville sjå om kommunen i tråd med krava i lov og forskrift hadde:

- Beredskapsplanverk som etterlever krav i lov og forskrift. Dette er avgrensa til:
  - Heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse).
  - Plan for oppfølging av heilskapleg ROS-analyse.
  - Overordna beredskapsplan.
  - ROS-analyser for helse- og omsorgstenestene, miljøretta helsevern og smittevern.
  - Ein plan for helse- og omsorgstenestene, miljøretta helsevern og smittevern.
- Eit system for å sikre handteringsevne, kvalitet og læring i beredskapsorganisasjonen. Dette er avgrensa til:
  - Eit system for opplæring av tilsette som har ei rolle i kommunen si krisehandtering.
  - Gjennomførte øvingar.
  - Evalueringar av øvingar og uønskte hendingar.

## 2. Rammer for tilsynet

Tilsynet er gjennomført etter prinsippa for systemretta tilsyn. Skriftleg revisjonsvarsel blei sendt 5. juni 2019, og relevant dokumentasjon vart granska før tilsynet. Den 27. november var det opningsmøte og intervju med relevante personar i kommunen. Sluttmøtet var 4. desember 2019.

Denne rapporten handlar om avvik, merknader og andre inntrykk som er avdekkja under revisjonen.



*Avvik* er manglende etterleving av krav fastsett i føresetnadene om kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven og i forskrift til kommunal beredskapsplikt. Kommunen har plikt til å rette avvik.

*Merknad* er eit funn som Fylkesmannen meiner at det er grunn til å påpeke for å sikre forbetring i kommunen si etterleving av kommunal beredskapsplikt, men som ikkje omfattast av definisjonen for avvik.

Me gjer merksam på at Fylkesmannen berre undersøker om kommunen sitt arbeid med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap er i tråd med lov og forskrift. Tilsynet gir difor ikkje ei fullstendig vurdering av kommunen sitt arbeid med dette.

### 3. Hovudintrykk

Nord-Fron kommune arbeidar godt med samfunnstryggleik og beredskap, og kommunen har lukka avvik frå førre tilsyn i 2016. Kommunen har opplevd fleire alvorlege hendingar dei siste åra som har kravd mykje ressursar av den kommunale kriseorganisasjonen. Ettersom ressursbruk er gått med til krisehandsaming, har dette ført til etterslep på gjennomføring av nokon av pliktene til kommunal beredskap. Fylkesmannen ønskjer å trekke fram kommunen sin pro-aktive tilnærming til krisehandtering som særleg god. Kommunen skal frå starten av 2020 omorganiseras, noko som mellom anna gjer at beredskapsansvar og -oppgåver blir flytt på.

Kommunen utarbeidde i 2013 ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse) saman med nabokommunane Sør-Fron og Ringebu. Analysen blei handsama i kommunestyret i Nord-Fron i mars 2014. Kommunen hadde den gang ein brei prosess rundt utviklinga av ROS-analysen, og som etter lukking av avvik i 2016 etterlevde alle minimumskrav. På tilsynstidspunktet er denne analysen, inkludert plan for oppfølging, utdatert jf. krav i lov og forskrift. Kommunen har ikkje lagt ein prosess- eller framdriftsplan for arbeidet med utvikling av ein ny ROS-analyse for å sikre at analysen blir gjennomført. Nord-Fron har tankar om å lage ein eigen ROS-analyse for kommunen med oppstart i 2020, i tillegg til å vidareføre og oppdatere den interkommunale ROS-analysen frå 2013. Fylkesmannen oppmodar kommunen til å vidareføre den gode prosessen og arbeidet som ble lagt ned i 2013 ved utvikling av ny ROS-analyse. Fylkesmannen oppmodar kommunen om å prioritere arbeidet, og å sette av tid og ressursar, slik at rapporten blir slutført innan utgangen av 2020. Fylkesmannen oppfordrar kommunen til å revidere tilhøyrande plan for oppfølging parallelt med revisjon av ROS-analysen.

Nord-Fron kommune har utarbeida langsiktige mål for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap i kommuneplanen sin samfunnsdel, og strategiar er ivareteke gjennom kommunal planstrategi. Kommunen er merksam på krava til ROS-analyser innan arealplanar og reguleringsplanar, og har kjennskap til risiko avdekka i heilskapleg ROS-analyse. Fylkesmannen tilrår kommunen å vidareføre mål og strategiar innan samfunnstryggleik og beredskap i revisjon av eksisterande plan- og strategidokument. Kommunen sine langsiktige mål bør utarbeidast med bakgrunn i ny heilskapleg ROS-analyse.

Kommunen har ein overordna beredskapsplan vedteke av kommunestyret 10. april 2018, og som blei revidert 7. januar 2019. Overordna beredskapsplan byggjer på ROS-analysen og planen er kort og lett å lese. Planen har nokre manglar og inneheld utdatert informasjon. Fylkesmannen



tilrår kommunen å totalrevidere overordna beredskapsplan basert på ny ROS-analyse når denne er gjennomført.

Dei fleste som har ein rolle i Nord-Fron kommune si kriseleiing er bevisst sitt ansvar og arbeidsområde. Einskilde ressurspersonar er ikkje gitt ein klar funksjon og oppgåver, og det er viktig at dette går tydeleg fram av overordna beredskapsplan. Rolle- og ansvarsfordelinga mellom beredskapskoordinator og beredskapsansvarleg i det daglege arbeidet er uklar, noko som gjer at ansvaret for å koordinere, etablere, utvikle, og kvalitetssikre det systematiske samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet verkar fragmentert. Rolla og funksjonen til dei to som medlemmar av kriseleiinga kan òg tydeleggjerast i beredskapsplanen. Det er viktig at beredskapskoordinator får utøve si rolle som rådgjevar og koordinator i kriseleiinga innan samfunnstryggleiks- og beredskapsspørsmål. Dette gjeld òg eksempelvis som Fylkesmannen sin kontaktperson i kommunen i ei krise, lik det er i det daglege.

Kriseleiinga har deltatt på øving og kursing på Sivilforsvarets nasjonale kompetansesenter på Starum, og kriseleiinga verkar å være kompetent. Kommunen har derimot ikkje ein skriftleg opplærings- eller kompetanseplan som skal sjå til at alle medlemmar av kriseorganisasjonen har den kompetansen ein treng for å utøve si rolle under ei krise. Kommunen har dei siste par åra opplevd fleire store beredskapshendingar, og dermed fått prøvd ut planverk og fått testa handteringsevna. Kommunen øver òg beredskapsplanen jamleg.

Nord-Fron har gjennomført munnlege evalueringar av ein-skilde av hendingane dei siste par åra. På tilsynstidspunktet har ikkje kommunen gjennomført skriftlege evalueringar av kriseleiinga etter hendingar eller øvingar.



## 4. Resultat frå tilsynet

Følgjande avvik og merknader blei avdekkja under tilsynet med Nord-Fron kommune:

### Avvik 1

Nord-Fron kommune har ikkje ein oppdatert heilskapleg ROS-analyse, og har ikkje ein plan for oppfølging basert på heilskapleg ROS-analyse.

*Avvik frå følgjande lov- og forskriftskrav:*

Sivilbeskyttelsesloven § 14

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6 jf. Sivilbeskyttelsesloven § 14

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

*Utfyllande kommentarar:*

- Nord-Fron har ikkje ein heilskapleg ROS-analyse som er oppdatert i takt med risikobildet og i takt med revisjon av kommunedelplanar. Kommunen gjennomførte ein analyse i 2013 som etter førre tilsyn etterlev minimumskrava, men denne er utdatert.
- Nord-Fron har ikkje på bakgrunn av heilskapleg ROS-analyse utarbeida ein plan for oppfølging av samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet. Plan for oppfølging skal innehalde prioriterte tiltak for redusering av risiko og sårbarheit, informasjon om kven som har ansvar for iverksetting av de ulike tiltaka, tidsfristar for gjennomføring og evt. økonomiske kostnader knytt til gjennomføring.

### Avvik 2

Nord-Fron kommune har ikkje eit system for opplæring av tilsette som har ei rolle i kommunen sin krisehandtering som sikrar at dei har tilstrekkelege kvalifikasjonar.

*Avvik frå følgjande lov- og forskriftskrav:*

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

*Utfyllande kommentarar:*

- Nord-Fron kommune har ikkje eit dokumentert system for opplæring. Dette kan gjerast gjennom plan for oppfølging eller gjennom å ha ein opplærings- eller kompetanseplan som sikrar at kompetansenivået i kriseorganisasjonen oppretthaldast og betrast.



Kriseleiinga har for nokre år sidan delteke på kurs på Starum, men dette er ikkje dokumentert. Opplæringa kan skje gjennom internopplæring, ekstern kursing eller i samband med øvingar. Dersom kommunen ønskjer å drive opplæring gjennom øvingar må kommunen dokumentere system for opplæring gjennom ein trenings- eller øvingskalender for å sikre at opplæringsaktiviteter blir gjennomført.

Det er særleg viktig at nye tilsette som har ei rolle i kommunen si krisehandtering får ei innføring i si rolle, ansvar og fullmakter, samt får ein innføring i planverket kor dei har ei rolle. Dette gjeld òg personar som skal ivareta funksjonar utanfor deira daglege ansvarsområde, eks. bemanne eit EPS.

### **Avvik 3**

Nord-Fron kommune har ikkje gjennomført skriftlege evalueringar etter øving og hendingar.

*Avvik frå følgjande lov- og forskriftskrav:*

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

*Utfyllande kommentarar:*

- Nord-Fron kommune har ikkje gjennomført skriftlege evalueringar etter øvingar og uønskte hendingar. Kommunen har gjennomført nokre munnlege evalueringar, men har ikkje notert seg bevarings- eller betringpunkt. Det er krav om at evaluering skal skriftleg dokumenterast. På bakgrunn av evalueringar skal kommunen vurdere å gjere endringar i ROS-analyser og beredskapsplanar, og læringspunkt etter øving kan brukast som mål for neste øving i kriseleiinga.

### **Merknad 1**

Nord-Fron kommune sin overordna beredskapsplan manglar noko sentral informasjon.

*Utfyllande kommentarar:*

- Overordna beredskapsplan skal gi opplysningar om fullmakter som er delegert til kriseleiinga, eksempelvis økonomiske fullmakter. Overordna beredskapsplan visar til fullmakter i krigslova (sic. beredskapsloven) og Reglement for rekvisisjoner til sivile formål ved beredskap og i krig fra 17.jan.1986 som er oppheva. Fullmakter som må stå i planen er mellom anna kven som er gitt fullmakter og korleis fullmakt delegerast ved fråvær,





kven som kan disponere pengar til nødvendig hjelp til kriseramma, akutte tryggingstiltak for å verne liv, verdiar og miljø, kven som kan omdisponere kommunalt personell og ressursar for å utføre nødvendige oppgåver og kven som kan midlertidig stanse kommunen sine verksemder for å flytte på ressursar. Det bør òg gå fram i planen kva slags særskilte fullmakter kommuneoverlegen har i hastesituasjonar og korleis desse er avgrensa til eks. fullmakter gitt andre i kriseleiinga. Kommunestyret sine fullmakter gitt av lov bør òg nemnast. Dersom kommunen sitt delegeringsreglement skal ligge til grunn må dette gå fram av planen.

- Nord-Fron kommune har ikkje ein fullverdig plan for kriseleiinga ved fråvær. Kommunen manglar varafunksjonar til einskilde av medlemmane i kriseleiinga, slik at leiarfunksjonane kan bli ivareteke ved fråvær eller ved langvarig krisehandtering. Varamedlemmane bør peikast ut ved stilling fordi dei bør inngå i kommunen sitt system for opplæring.
- Einskilde av lovreglane som står under pkt. 1.4 er utdatert. Eksempelvis nr. 4, 5, 7 og 8.
- Kommunen sin plan for befolkningsvarsling kan betrast. Det går fram at utlegging av informasjon på kommunen si heimeside og facebookside vil vere ein effektiv måte å raskt nå ut med viktig informasjon på. Det går òg fram at kommunen kan nytta seg av NRK Innlandet for å få ut meldingar til publikum. Fylkesmannen tilrår kommunen å skildre korleis ein skal raskt varsle befolkninga ved t.d. behov for evakuering eller kokepåbod av drikkevatt, eksempelvis gjennom UMS funksjonen i CIM eller via Varsling24.

## 5. Grunnlagsdokument

Under er ei oversikt over dokument som Fylkesmannen har brukt som grunnlagsdokument under tilsynet:

- ROS Midt-Gudbrandsdal - 133294\_1\_A (460265), datert november 2013.
- ROS Midt-Gudbrandsdal - hendelser - 133295\_1\_A (460266)
- VEDLEGG TIL ROS – vurdering av de enkelte hendelsene - 204583\_1\_A (441304)
- Revidering av felles risiko- og sårbarhetsanalyse for Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu - 133293\_3\_A (227206)
- Muligheter for å utvide beredskapssamarbeid med Midtdalen - 133296\_1\_A (460246)
- Overordna beredskapsplan - 270500\_1\_A (540579), sist revidert 7. januar 2019.
- ÅRSHJUL FOR BEREDSKAP SARBEIDET - 1\_A (581260)
- Kommuneplanens samfunnsdel 2017 - 2028 - 299365\_1\_A (581941)
- Planstrategi 2016 - 2020 (581923)
- Oversikt over uønskede hendelser i Nord-Fron siden forrige tilsyn (583199)
- OVERSIKT OVER ØVINGAR - 299113\_1\_A (582934)
- Årsrapport i Fron 2018 - 284076\_1\_A (569069)
- Org.kart pr. 01.01.20 (583198)
- Org.kart pr. 01.08.19 (583197)



## 6. Deltakarar under tilsynet

| Namn                         | Stilling/funksjon                               | Opn.møte | Intervju | Sluttmøte |
|------------------------------|---|----------|----------|-----------|
| Rune Støstad                 | Ordførar  | ✓        | ✓        | ✓         |
| Arne Sandbu                  | Kommunedirektør                                 | ✓        | ✓        | ✓         |
| Tove Haugli                  | Beredskapskoordinator                           | ✓        | ✓        | ✓         |
| Anita Watterud<br>Heggestuen | Beredskapsansvarleg og<br>informasjonsansvarleg | ✓        | ✓        | ✓         |
| Anders Nybakken              | Sentral i beredskap                             | ✓        | ✓        | ✓         |
| Tom Nøvik                    | Kommunalsjef med ansvar<br>for kommuneplanen    | ✓        | ✓        | ✓         |
| Hanne Kristine Risdal        | Arealplanleggjar                                | ✓        | ✓        | ✓         |
| Bjørn Bjørke                 | Virksomhetleder, teknisk<br>drift               | ✓        |          | ✓         |
| Tom Henning Nyheim           | Avdelingsingeniør VVA                           | ✓        |          | ✓         |
| Marte Bergesen Tennfjord     | Rådgjevar/revisjonsleiar                        | ✓        | ✓        | ✓         |
| Kjell Erik Kristiansen       | Seniorrådgjevar/revisor                         | ✓        | ✓        | ✓         |

Med helsing

Asbjørn Lund (e.f.)  
fylkesberedskapssjef

Marte Bergesen Tennfjord  
revisjonsleder / rådgjevar

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Vedlegg:

Kopi til:





E-postadresse:  
[fminpost@fylkesmannen.no](mailto:fminpost@fylkesmannen.no)  
Sikker melding:  
[www.fylkesmannen.no/melding](http://www.fylkesmannen.no/melding)

Postadresse:  
Postboks 987  
2604 Lillehammer

Besøksadresse:  
Gudbrandsdalsvegen 186,  
Lillehammer  
Parkgata 36, Hamar

Telefon: 61 26 60 00  
[www.fylkesmannen.no/in](http://www.fylkesmannen.no/in)  
Org.nr. 974 761 645