



Rapport etter tilsyn

# Kommunal beredskapsplikt

Surnadal kommune

Tilsynsdato: 20.12.2021

Rapportdato : 28.01.2022

## Innhald

|          |                                  |           |
|----------|----------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>BAKGRUNN OG GJENNOMFØRING</b> | <b>3</b>  |
| 1.1      | FØREMÅL OG HEIMELSGRUNNLAG       | 3         |
| 1.2      | PÅLEGG OM GJENNOMFØRING          | 3         |
| 1.3      | GRUNNLAGSDOKUMENTASJON           | 4         |
| 1.4      | GJENNOMFØRING                    | 5         |
| <b>2</b> | <b>HOVDINTRYKK</b>               | <b>6</b>  |
| <b>3</b> | <b>RESULTAT FRÅ TILSYNET</b>     | <b>8</b>  |
| 3.1      | AVVIK                            | 8         |
| 3.2      | MERKNADER                        | 9         |
| <b>4</b> | <b>VIDARE OPPFØLGING</b>         | <b>11</b> |

## 1 Bakgrunn og gjennomføring

Tabellen nedanfor samanfattar nøkkelopplysningar om gjennomføringa og vidare oppfølging. Dei vidare avsnitta gir utfyllande opplysningar om heimelsgrunnlag, grunnlagsdokumentasjon og deltakarar. Det planlagde tilsynet, i primo 2020, blei utsett p.g.a. Covid19-pandemien. Etter avtale med kommunen i formøte 08.10.2021 blei tilsynet gjennomført som eit reint dokumenttilsyn. Det vil ikkje bli gjennomført slutt møte etter tilsynet.

|  |                                 |
|--|---------------------------------|
| <b>Tidspunkt formøte før tilsynet:</b>         | 08.10.2021                      |
| <b>Adressa til kommunen:</b>                   | Bårdshaugvegen 1, 6650 Surnadal |
| <b>Kommunennummer:</b>                         | 1566                            |
| <b>Kontaktperson i kommunen:</b>               | Råg Raness                      |
| <b>Tilsynsrapporten er skriven av:</b>         | Atle Morsund                    |
| <b>Tilsynsrapporten er godkjent av:</b>        | Stine Sætre                     |
| <b>Tilsynsrapport sendt:</b>                   | 28.01.2022                      |
| <b>Kommunen sin frist for oppfølgingsplan:</b> | 11.03.2022                      |

### 1.1 Føremål og heimelsgrunnlag

Føremålet med tilsynet er å sjå til om Surnadal kommune sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap er i samsvar med aktuelle krav fastsett i sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Tilsynet er gjennomført med heimel i § 29 i sivilbeskyttelseslova og § 10 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

### 1.2 Pålegg om gjennomføring

I Justis- og beredskapsdepartementet sitt embetsoppdrag til Statsforvaltarane er det fastsett at Statsforvaltaren skal føre tilsyn med kommunane sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap minimum kvar fjerde år. P.g.a. utfordringane med Covid19-pandemien vert dette tilsynet, så langt som muleg, gjennomført i samsvar med DSB sin tilsynsrettleiar, utan gjennomføring av fysiske møter. Tilsynstema i møte mellom DSB og Statsforvaltarane (Fylkesmennene) i mars 2015 presiserte DSB at alle krav i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal vurderast under tilsyna i 2016 og seinare.

### 1.3 Grunnlagsdokumentasjon

Desse dokumenta vart sende frå kommunen til Statsforvaltaren før tilsynet:

| Nr. | Dokument   | Datering     |
|-----|--|--------------|
| 1.  | Heilskapleg ROS-analyse for Surnadal kommune                                 | 20.02.2020   |
| 2.  | Overordna beredskapsplan for Surnadal kommune                                | 12.01.2018   |
| 3.  | Varslingslister og ressursoversikt   | 24.03.2020   |
| 4.  | Kontinuitetsplan Covud-19, Surnadal kommune                                  | 10.11.2020   |
| 5.  | Beredskapsplan oppvekst Surnadal 2020  | 26.11.2020   |
| 6.  | Beredskapsplan Skogbrann – Surnadal kommune og Rindal kommune                | 20.01.2020   |
| 7.  | Referat frå møte om beredskap i Bøfjorden                                    | 10.01.2019   |
| 8.  | Planstrategi 2020 – 2023   | 00.04.2020   |
| 9.  | Kommuneplan for Surnadal 2020 – 2032, Samfunnsdelen                          | 05.11.2020   |
| 10. | Kommuneplanen sin arealdel 2017 – 2029. Planbestemmelser og retningslinjer   | 31.10.2017   |
| 11. | Kommuneplanen sin arealdel 2017 – 2029. Planomtale                           | 31.10.2017   |
| 12. | Kommuneplanen sin arealdel 2017 – 2029. Konsekvensutredning                  | 31.10.2017   |
| 13. | Smittevernplan 2020 – 2024   | 06.02.2020   |
| 14. | Beredskapsavtale Surnadal kommune og Thon Hotel Vårsøg                       | 07.09.2015   |
| 15. | Referat frå møte mellom Surnadal Røde Kors og Surnadal kommune               | 20.04.2017   |
| 16. | Samarbeidsavtale om beredskap Surnadal kommune og Surnadal Røde Kors         | 02.05.2013   |
| 17. | Avtale om beredskap for Trollheim kraftverk                                  | 14.10.2017   |
| 18. | Samarbeidsavtale om beredskap mellom Surnadal kommune og sanitetsforeiningar | 04.06.2018   |
| 19. | Evaluering etter storflom i elva Surna 16.september 2019                     | 16.09.2019   |
| 20. | Møtereferat - Evaluering av flaumen 16.09.2019                               | 29.11.2019   |
| 21. | U. Off - Referat frå møte i psykososialt kriseteam 01.10.2021                | 15.10.2021   |
| 22. | U. Off – Referat fa evalueringsmøte etter kriseberedskapsøvelse 04.05.2021   | 22.06.2021   |
| 23. | Erfaringsdeling etter øvelser og hendelser                                   | 04.05.2021   |
| 24. | Eksempel på hendingar loggført i CIM   | Ikkje datert |
| 25. | Situasjonsrapport – Øving Fårikål 2019                                       | 30.09.2021   |

#### 1.4 Gjennomføring

Formøte med Surnadal kommune vart gjennomført 08.10.2021. Tilsynsbesøk med opningsmøte, intervju og sluttmøte etter vanleg praksis er ikkje gjennomført. Kven som deltok på formøte går fram av tabellen under.

| <b>Deltakarar</b>   | <b>Stilling</b>   | <b>Formøte</b> |
|---------------------|-------------------|----------------|
| Margrete Svinvik    | Ordførar          | X              |
| Knut Haugen         | Kommunedirektør   | X              |
| Råg Raness          | Beredskapskontakt | X              |
| Atle Morsund        | Seniorrådgjevar   | X              |
| Trygve Winter-Hjelm | Rådgjevar         | X              |

## 2 Hovudinstrykk

Hovudinstrykket etter dokumenttilsynet er at dei fleste elementa i den kommunale beredskapsplikta er på plass, og at kommunen er medviten sitt beredskapsansvar.

### **Heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse:**

Det er gjort eit grundig analysearbeid med mange, ulike og relevante hendingar. Etter vår vurdering gjev analysen god-oversikt over relevante hendingar som kan utfordre risiko- og sårbarheitsbilde i kommunen, og ei god vurdering av korleis ulike hendingar vil påverke kommunen.

Heilskapleg ROS-analyse er frå 2015, men vart revidert administrativt i 2020. Då går ikkje fram av dokumentasjonen om revidert utgåve er forankra i kommunestyret.

ROS-analysen har potensiale til å bli eit betre verktøy for kommunen sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap, mellom anna med å vurdere metodebruken, sjå eigen merknad.

### **Heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid:**

Det er eit krav at langsiktige mål, strategiar, prioriteringar og plan for oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap er gjort på bakgrunn av heilskaplege ROS-analyse, og forankra i styringssystemet i kommunen (t.d. kommuneplanens samfunnsdel/ planstrategi/handlingsplanar/ økonomiplan osv.).

I planstrategien frå 2020 er samfunnstryggleik og beredskap omtalt generelt m.o.t prosedyre for oppdatering av den heilskaplege ROS-analysen. I kapittel «Utfordringar» er det lista opp 6 pkt., men ingen av desse er henta frå ROS-analysen. I pkt. 1.5 – Mål for beredskapen i beredskapsplanen går det også fram nokre mål og strategiar. Desse er også i liten grad basert på funna i ROS-analysen.

Kommuneplanen sin samfunnsdel pkt 2. – Utfordringar 2020 – 2032 er der eit pkt «Uføresette kriser og beredskap». Dette er ei god beskriving av korleis ein skal arbeide med ROS og beredskap, men det er ikkje vist til funna i ROS-analysen. Samfunnsdelen er elles veldig lesbar og er sett opp med eigne underpunkt med mål og strategiar for dei hovudpunkta som er beskrive som hovudutfordringar. Det ville vere naturleg at planen også hadde eit hovudpunkt – Samfunnstryggleik og beredskap, med same oppbygging. Og med hjelp av ein prioritert handlingsplan i ROS-analysen ville ein ha ein godt verktøy til å sette mål, strategiar og planar for oppfølging på dette fagområdet, og på den måten forankre desse i kommunen sitt styringssystem. Tiltak som krev investeringar, må eventuelt inn i årlege handlingsplanar/ økonomiplanar om det er aktuelt.

### **Beredskapsplan:**

Beredskapsplanen oppfyller alle minimumskrava i forskrifta. Vi trur likevel at planen har potensiale til å i enno større grad ta opp i seg funna i ROS-analysen og beskrive tiltak for å redusere risiko. Såleis kunne planen vore gjort meir operativ. Vi meiner at det i plan for krisekommunikasjon er tynt beskrive korleis ein skal informere eigne tilsette. Kommunen beskriv godt i planverket korleis ein skal bruke CIM, og vi meiner at varslingslister med fordel kunne ha vore flytta dit.

Vi ser at kommunen har ein smittevernplan, sist revidert 06.02.2020. Slikt planverk er lovpålagd, og er eit viktig verktøy i fleire av dei identifiserte hendingane i kommunen sin heilskaplege ROS-analyse. Statsforvaltaren har ikkje ført tilsyn med smittevernplanen no. Dei kommunale smittevernplanane i fylket vart vurdert av fylkeslegen våren 2020 i samband med handteringa av Covid19-pandemien, og i etterkant vart det sendt ut brev til alle kommunane med råd om oppfølging av desse planane. Ved neste tilsyn vil Statsforvaltaren vurdere å samordne tilsyn med oppfølging av kommunal beredskapsplikt og kommunen sitt ansvar for helsemessig og sosial beredskap.

**Oppdatering og revisjon:**

Det er krav om årleg oppdatering av beredskapsplanen. Heilskapleg ROS-analyse skal oppdaterast ved endringar i risiko- og sårbarheitsbilete, og minimum kvart 4 år. Beredskapsplanen vart sist revidert i 2018, og ROS-analysen vart administrativt rullert i 2020. Oppdatert ROS-analyse skal i h.h.t forskriftskrava vere forankra i kommunestyret, noko vi ikkje kan sjå går fram av dokumentasjonen for tilsynet. Det er klart for oss at kommunen er i utakt med oppdatering av planverket sitt på dette fagområdet, men at det er planlagt å revidere heilskapleg ROS-analyse i 2022. Det er går fram av beredskapsplanen kva rutinar ein nyttar for årleg revisjon og oppdatering av planverk, og kven som har ansvaret for oppdateringane.

**Opplæring, øving og evaluering etter øvingar og uønskte hendingar:**

Kommunen skal ha eit system for opplæring slik at alle som er tiltenkt ei rolle i kommunens krisehandtering har tilstrekkelege kvalifikasjonar. Dette finn vi i beredskapsplanen, men det er svært tynt beskrive, og er å sjå på som ei minimumsløysing.

Kommunen sin beredskapsplan skal øvast kvart andre år. Etter øvingar og uønskte hendingar er det eit forskriftskrav at kommunen evaluerer eigen krisehandtering. Prosedyrar på øvingar og evaluering er godt beskrive i planverket. Kommunen har vore med på Øving Fårikål i regi av Statsforvaltaren alle år frå 2014 til og med 2019, og oppfyller krava til øving. Vi finn evaluering frå nokre øvingar og hendingar, men ikkje frå Fårikåløvingane sidan førre tilsyn. Vi hadde forventa å finne fleire evalueringar både på øvingar og hendingar.

**Forbettringspotensiale:**

Vi ser at kommunen treng å kome inn på riktig stad i loopen på rullering av heilskapleg ROS og beredskapsplanverket. Vi ser at kommunen jobbar godt med samfunnstryggleik og beredskap, men treng å gjere visse tiltak for å kunne dokumentere dette opp mot forskriftskrava. Eit godt hjelpemiddel i så måte kan vere å etablere eit styringsdokument med eit årshjul, som kunne gje naudsynt oversikt over korleis kommunen arbeider med samfunnstryggleik og beredskap, og kan fungere som bindeledd mellom strategisk plannivå og beredskapsdokumentasjon.

Vi ser at kommunen bør ta ei meir aktiv rolle med å beskrive eit system for opplæring, som også tar betre i vare behovet for opplæring på fagområde, både for tilsette og politisk leiing.

### 3 Resultat frå tilsynet

Tilsynet avdekte tre avvik. To forhold er kommentert som merknad.

#### 3.1 Avvik

Avvik er definert som manglande oppfølging av krav fastsett i sivilbeskyttelseslova §§ 14 og 15 og/eller i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

#### **Avvik nr. 1:**

Surnadal kommune har ikkje med utgangspunkt i den heilskaplege ROS-analysen fastsett langsiktige mål, strategiar, prioriteringar og plan for oppfølging av samfunnstryggleik- og beredskapsarbeidet.

#### **Regelverkstilvising:**

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3.

#### **Utdjupande kommentar:**

Surnadal kommune manglar forankring i det overordna styringssystemet i kommunen av mål, strategiar, prioriteringar og plan for oppfølging av arbeidet på dette fagområdet med bakgrunn i funna i heilskapleg ROS-analyse. Dette bør innarbeidast i den nyleg reviderte kommuneplanen sin samfunnsdel, og vidare følgast opp i andre relevante handlingsplanar og økonomiplanar, etter at ROS-analysen er revidert.

#### **Avvik nr. 2:**

Surnadal kommune sitt beredskapsplanverk oppfyller ikkje kravet om oppdatering/revisjon.

#### **Regelverkstilvising:**

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6.

#### **Utdjupande kommentar:**

Den heilskaplege ROS-analysen skal oppdaterast kvart 4. år, og Surnadal kommune sin er frå 2015. Slik vi vurderar det er ikkje dokumentert at versjon etter administrativ revisjon i 2020 forankra i kommunestyret. Beredskapsplanen er sist revidert i 2018, medan forskriftskravet er at den skal reviderast årleg.

#### **Avvik nr. 3:**

Surnadal kommune har ikkje på ein systematisk måte evaluert alle øvingar som er gjennomført sidan førre tilsyn.

#### **Regelverkstilvising:**

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8, jfr. §9.

#### **Utdjupande kommentar:**

Kommunen har evaluert nokon øvingar og hendingar sidan førre tilsyn, men ingen av Fårikåløvingane frå 2015 til 2019 er dokumentert evaluert. Dette er ikkje i trå med forskriftskrava.



### 3.2 Merknader

Merknader er definerte som forhold som ikkje oppfyller definisjonen av avvik, men som Statsforvaltaren meiner det er grunn til å påpeike for å sikre god oppfølging av beredskapsplikta.

#### Merknad nr. 1.

##### Heilskapleg ROS-analyse:

Sidan kommunen i nær framtid har planlagt ei oppdatering av heilskapleg ROS analyse er merknaden noko utfyllande.

Kommunen bør ved neste revisjon vurdere om metoden som er valt er føremålstenleg. Kommunen skildrar risiko med dei fem fargane: kvit, gul, lys oransje, mørk oransje og raud. Vi saknar ei betre skildring av kva fargane tyder. Av totalt 39 hendingar og risikoar er 15 kvite, 21 gule og 3 lys oransje. (Dei 3 lys oransje blir seinare lista opp som gule i *Oversikt over risikoar*, kap. 7). Ingen risikoar er mørk oransje eller raud. Kommunen sine tre største risikoar (lys oransje) er knytt til brann på sårbare objekt: offentleg bygg (G1), trehusa på Surnadalsdøra (G2) og Bårdshaugen (G3). Kommunen kjenner dei lokale forholda best, og er den beste til å vurdere risiko. Det samla risikobilde for kommunen verkar likevel noko skeivt når dei fleste hendingar hamnar i same risikokategori og fleire risikokategoriar ikkje blir brukt. Dette gjer mellom anna at det blir vanskelegare å rangere risiko, og vidare prioritere mellom ulike risikoar når det kjem til vurdering av tiltak. Kommunen bør sjå på om val av metode kan betre dette.

Funna i analysen følgjast opp i pkt. 7- «Oversikt over risikoar», med ein rangert oversikt over dei hendingane som har størst risiko. Sidan alle 39 hendingane og risikoane er presentert som gul eller kvit er ikkje denne oversikta godt egna til å presentere samla risikobilete. Med dei erfaringane vi har dei siste to år ser det til dømes noko rart ut når pandemi (G5) og radon (A10) begge hamnar på kvit farge langt ned på lista med «akseptabel risiko» og følgeleg «er handtert med eksisterande tiltak».

Vi saknar vidare at tabellen i pkt.7 er følgd opp, med ein handlingsplan for å setje i verk risikoreduserande tiltak. Gjerne med økonomiske estimat som vil gjere det enda lettare å prioritere tiltak.

Vi forventar også at hendinga «Pandemi» oppdaterast med erfaring og læringspunkt, jfr. krava i sivilbeskyttelseslova § 14 , der dette skal gjerast «forøvrig ved endringar i risiko- og sårbarhetsbildet».

Fleire av hendingane og risikoane som er analysert får konsekvensar for meir enn ein konsekvenskategori (Me, Ø, Mi, D). Kommunen bør vurdere om det er føremålstenleg å inkludere kombinasjon av fleire konsekvenskategoriar i vurderingane.

Behovet for evakuering er noko tynt beskrive, samstundes som hending (B1) Thon Hotell Vårsøg vert rangert med høgaste samla risiko på verksemder. Hotellet vert vurdert å ha ei viktig rolle i kommunen sin plan for evakuering. Her bør kommunen vurdere risikoreduserande tiltak for å redusere sårbarheit på evna til å gjennomføre evakuering.

Det er elles eit forskriftskrav at kommunen skal syte for at relevante offentlege og private aktørar har vore invitert med i arbeidet med heilskapleg ROS-analyse, jfr. forskrifta sin § 2 2. ledd. Vi kan ikkje finne at dette er beskrive i analysen.

DSB er i ferd med å revidere rettleiar for heilskapleg ROS-analyse. Statsforvaltaren vil rå til at kommunen nyttar den reviderte rettleiaren når den ligg føre, og trur det vil kunne gjere kommunen si ROS analyse enda betre, ikkje minst styrke metoden for analysen.

**Kommunen bør såleis:**

- Kommunen bør ved neste revisjon vurdere om metoden som er valt er føremålstenleg.
- ROS-analysen bør få ein prioritert handlingsplan med tiltak for å redusere risiko. Det vil m.a. vere eit godt verktøy til hjelp for å lukke avvik nr 1 i denne tilsynssaka.
- snarast oppdatere/revidere både heilskapleg ROS-analyse og beredskapsplanverk med bakgrunn av funn i kommunen si evaluering etter Covid19-pandemien, når den ligg føre.
- Kommunen bør sjå til at relevante offentlege og private aktørar vert invitert med i ROS-arbeidet, og dokumentere det.

**Merknad nr.2 .**

**Kommunen bør:**

- vurdere å utarbeide eit styringsdokument som kan fungere som operativ overbygning, oversikt og ramme for kommunen sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Eit slikt styringsdokument kan fungere som eit bindeledd mellom strategiske planar og ROS-analysar, beredskapsplanverk og aktivitet, og vil kunne gjere det lettare imøtekome avvika frå tilsynet. Det vil òg styrke fleire forhold som ikkje oppfyller definisjonen av avvik, men der kommunen har forbettringspotensial – til dømes:
  - rutinar for faste møte i kriseleiinga, årshjul for beredskapsarbeidet.
  - rutinar for gjennomføring av øvingar.
  - rutinar for evaluering – både av øvingar og reelle hendingar.
  - plassering av ansvar for oppdatering av beredskapsplanar i kommunen.

#### **4 Vidare oppfølging**

Statsforvaltaren ber om at kommunen lagar ein plan for når og korleis dei avdekte avvika skal følgjast opp. Planen skal sendast til Statsforvaltaren seinast seks veker etter tilsynsrapporten er motteken.

Med utgangspunkt i kommunen sin plan, vurderer Statsforvaltaren om tilsynssaka kan avsluttast. Kommunen får tilbakemelding om dette seinast tre veker etter Statsforvaltaren har motteke kommunen sin oppfølgingsplan.

Dersom kommunen har spørsmål om tilsynsrapporten eller oppfølginga, kan fylkesberedskapssjefen kontaktast:

Stine Sætre, [fmmrstsa@statsforvaltaren.no](mailto:fmmrstsa@statsforvaltaren.no), 71258485 / 95224419.