



Rapport etter tilsyn

Kommunal beredskapsplikt

Kristiansund kommune

Tilsynsdato: 06.10.2022

Rapportdato : 03.11.2022

Innhald

1	BAKGRUNN OG GJENNOMFØRING	3
1.1	FØREMÅL OG HEIMELSGRUNNLAG	3
1.2	PÅLEGG OM GJENNOMFØRING	3
1.3	GRUNNLAGSDOKUMENTASJON	4
1.4	GJENNOMFØRING	5
2	HOVDINNTRYKK	6
3	RESULTAT FRÅ TILSYNET	9
3.1	AVVIK	9
3.2	MERKNADER	10
4	VIDARE OPPFØLGING	11

1 Bakgrunn og gjennomføring

Tabellen nedanfor samanfatar nøkkelopplysningar om gjennomføringa og vidare oppfølging. Dei vidare avsnitta gir utfyllande opplysningar om heimelsgrunnlag, grunnlagsdokumentasjon og deltakarar.

Tidspunkt formøte før tilsynet:	09.03.2022
Tidspunkt for tilsyn:	06.10.2022
Adressa til kommunen:	Vågeveien 4, 6501 Kristiansund
Kommunenummer:	1505
Kontaktperson i kommunen:	Torbjørn Sagen
Tilsynsrapporten er skriven av:	Trygve Winter-Hjelm
Tilsynsrapporten er godkjent av:	Stine Sætre
Tilsynsrapport sendt:	03.11.2022
Kommunen sin frist for oppfølgingsplan:	19.12.2022

1.1 Føremål og heimelsgrunnlag

Føremålet med tilsynet er å sjå om Kristiansund kommune sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap er i samsvar med 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. Tilsyna skal gjennomførast i samsvar med DSB sin tilsynsrettleiar, og val av kommune skal vere risikobasert.

1.3 Grunnlagsdokumentasjon

Kommunen sendte disse dokumenta før tilsynet:

Nr.	Dokument	Datering
1.	Plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap 2019-2023	31.08.2022
2.	Overordnet ROS-analyse	Ikkje datert
3.	Tiltak: Overordnet ROS-analyse	Ikkje datert
4.	Helhetlig overordnet ROS-analyse	2015
5.	Eksempel på ROS-analyse ved flytting av legevakt	Ikkje datert
6.	Overordnet beredskapsplan for Kristiansund kommune	12.09.2022
7.	Planstrategi 2020-2023 og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2020 - 2032	18.06.2020
8.	Kommuneplan for Kristiansund Samfunnsdelen	15.12.2020
9.	Kommuneplanens arealdel – egen ROS-analyse og tiltak	Ikkje datert
10.	Utsnitt fra årsrapport	Ikkje datert
11.	Beredskapsdelplan Storhaugen helsehus	12.2020
12.	Beredskapsdelplan Rensvik skole	Ikkje datert
13.	Beredskapsavtale mellom Averøy kommune og Kristiansund kommune	20.05.2019
14.	Samarbeidsavtale om beredskap Røde Kors	28.04.2016
15.	Kristiansund kommune – en attraktiv og nyskapende arbeidsgiver	Ikkje datert
16.	Opplæring CIM – prosedyre for nyansatte	Ikkje datert
17.	Øvelse – Massetesting av elever på KVGS m/ evaluering	11.12.2020
18.	Felttjenesteøvelse (LiveEx)	20.10.2018
19.	Øvelse Fårikål 2019 – intern evaluering	30.09.2019
20.	Beredskapsworkshop – Kristiansund kommune og ResQ m/ evaluering	10.04.2019
21.	Kommunal plan for vaksinerings mot Covid-19	03.02.2021
22.	Beredskapsplan Covid-19	08.11.2021
23.	Plan for testing av inntil 5% av kommunens innbyggere	25.03.2021
24.	Plan for testing av inntil 5% av kommunens innbyggere	16.10.2020
25.	Pandemiplan for Kristiansund kommune 2020	01.02.2020

1.4 Gjennomføring

Digitalt formøte med Kristiansund kommune vart gjennomført 09.03.2022. Tilsynsbesøk med opningsmøte og intervju vart gjennomført 06.10.2022. Sluttmøte vart gjennomført digitalt 13.10.2022. Tabellen nedanfor viser kven som deltok.

Deltakarar	Stilling	Formøte	Opningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Kjell Neergaard	Ordførar		X	X	X
Berit Marie Frey	Varaordførar	X			
Arne Ingebrigtsen	Kommunedirektør	X	X	X	X
Torbjørn Sagen	Beredskapskontakt	X	X	X	X
Siv Iren Stormo Anderson	Kommunalsjef Helse og omsorg	X			
Olaug Haugen	Kommunalsjef Skole og oppvekst	X			
Bente Elshaug	Rådgivar, samfunnsplanlegging		X	X	X
Anne Britt Utheim	Fagleder		X	X	X
Trygve Winter-Hjelm	Rådgjevar	X	X	X	X
Atle Morsund	Seniorrådgjevar	X	X	X	X

2 Hovudintrykk

Kristiansund kommune har gjennom dei siste åra handtert fleire kriser på ein god måte. Beredskapsplanverket er oppdatert med erfaringar frå hendingar, noko som viser at kommunen arbeider systematisk med samfunnstryggleik og beredskap. Kommunen har generelt høg kompetanse og gode verktøy for ROS-analysar og nyttar ROS-metodikk aktivt i store delar av organisasjonen. Dei fleste elementa for kommunal beredskapsplikt er på plass i kommunen sine styringssystem.

Heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse:

Kommunen sin heilskaplege ROS-analyse består av to dokument. Heilskapleg ROS-analyse frå 2015 har analysert 30 hendingar. Det andre dokumentet er ein heilskapleg ROS-analyse henta frå kvalitetsstyringssystemet Compilo der fire hendingar er analysert. To hendingar er knytt til pandemi og to knytt til atomhendingar. Analysane frå Compilo har ikkje dato.

Heilskapleg ROS-analyse er ikkje forankra i sittande kommunestyre.

Kommunen skildrar i planstrategi og planprogram utfordringar knytt til digitalisering, globalisering og klima. Det blir peika på endringar i risiko- og trugselbilete med klimaendringar, ekstremvær, tryggleikspolitisk situasjon og terror som døme. Desse endringane kan påverke arbeidet med samfunnstryggleik. Oppdatering av heilskapleg ROS-analyse bør derfor vurderast med bakgrunn i desse endringane.

Den heilskaplege ROS-analysen utgjer grunnlaget for alt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Det er eit krav i forskrifta at kommunen oppdaterer heilskaplege ROS-analyse ved endringar i risiko- og sårbarheitsbilete, og i takt med revisjon av kommuneplanar. Heilskapleg ROS-analyse er ikkje oppdatert i takt med kommuneplanar.

Gode prosesser med brei deltaking og forankring gjer det enklare å legge ROS-analysen til grunn for planar i alt vidare arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Involvering støtter også opp under kommunen si rolle som lokal samordnar og pådrivar innanfor samfunnstryggleik og beredskap. Vi ser ikkje at involvering av relevante offentlege og private aktørar i arbeidet med heilskapleg ROS-analyse er tilfredsstillande ivaretatt etter 2015. Kommunen må ha rutinar for å sikre at private og offentlege aktørar blir invitert med i arbeidet med heilskapleg ROS-analysar også i den «dynamiske» måten kommunen legg opp til å arbeide med heilskapleg ROS-analyse i Compilo.

Kommunen har gjennom dei siste åra handtert fleire kriser. Erfaringar frå dei siste åra med krisehandtering er eit godt utgangspunkt for å gjere vurderingar av kommunen si evne til å oppretthalde si verksemd når den blir råka av uønskte hendingar, og må ta opp att verksemda etter ei hending. Dette er mangelfullt skildra i heilskapleg ROS-analyse.

Kristiansund kommune viste under tilsynet gode digitale verktøy for ROS-analysar og omfattande bruk av ROS-metodikk i dei ulike einingane i organisasjonen. Dette er nyttig i verksemdsstyring, men også ei potensiell kjelde til oppdateringar i kommunen si heilskapleg ROS-analyse. Det ser ikkje ut til at dette potensiale blir utnytta. Kommunen har eit forbettringspotensiale i å løfte risiko og sårbarheiter frå «verksemds ROS-analysar» til heilskapleg ROS-analyse der dette er relevant.

Formidling av risiko og sårbarheit i kommunen til eigen administrasjon og politikarar er viktig. Dei to risiko- og sårbarheitsanalysane er vanskelege å forstå. Kvar for seg er dei ikkje fullstendig og gir ikkje god oversikt over risiko og sårbarheit. Ein god heilskapleg ROS-analyse bør gjere greie for det totale

risikobilete på ein oversiktleg måte, slik at relevante personar raskt kan forstå kva for risiko og sårbarheiter som viktigast for kommunen.

Heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid:

Kommunen sin samfunnsplan har overordna mål og strategi knytt til samfunnstryggleik og beredskap.

Det er eit krav i forskrift at det skal lagast ein plan for oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap på bakgrunn av funna i heilskapleg ROS-analyse. Prioritering av aktuelle tiltak inngår som ein naturleg del av ein slik plan for oppfølging. Kommunen har utarbeid ein plan for oppfølging av samfunnstryggleik og beredskap, det er bra. Planen har to generelle prioriteringar som vi ikkje kan sjå er gjort på bakgrunn av heilskapleg ROS-analyse. Vidare er det skildra seks tiltak for kriseleiing, beredskapsleiar og tenesteområde helse og omsorg. Det er vanskeleg å sjå at desse tiltaka er utarbeid på bakgrunn av heilskapleg ROS-analyse.

Statsforvaltaren rår til at kommunen i samband med revisjon av heilskaplege ROS-analyse samlar alle tiltak på ein stad, og at det deretter blir laga ein prioritert handlingsplan på bakgrunn av heilskapleg ROS-analyse.

Beredskapsplan:

Kommunen sin plan for å følgje opp samfunnstryggleik og beredskap, heilskapleg ROS-analyse og overordna beredskapsplan utgjer til saman det høgaste nivået på kommunen sin dokumentasjon av beredskapen.

Overordna beredskapsplan har ei generisk tilnærming og speglar kommunen si samordningsrolle og verkar eigna til å handtere ulike typar uønskte hendingar. Planen inneheldt også ei rekke tiltakskort for eit utval konkrete situasjonar og hendingar. Planen gir elles oversikt over roller og funksjonar i kommunen sin beredskapsorganisasjon, og skildrar prinsipp, prioriteringar og metodar kommunen legg til grunn for beredskapsarbeidet. Kommunen sin beredskapsplan oppfyller krava i forskrift.

Både pandemi og atomhending er analysert i heilskapleg ROS-analyse. Analysane har medført oppdateringar i overordna beredskapsplan, det er bra.

Kommunen har lagt ved døme på beredskapsplanverk frå einingane helse og oppvekst. Planane verkar omfattande og gjennomarbeid og er utarbeid på bakgrunn av malar. Dette viser at kommunane arbeider systematisk og godt med beredskap.

Beredskapsplanen ber preg av å vere utarbeid over tid, med jamlege mindre revisjonar der innhald er flytta og innhald lagt til som vedlegg. Det medfører fleire unøyaktigheiter. Vi rår derfor til ein større heilskapleg revisjon av planen ved neste høve.

Det er også lagt fram planverk for helseområdet, som pandemiplan og kommunal plan for vaksinerings mot Covid-19. Desse planane er ikkje omfatta av dette tilsynet, men kan bli omfatta av felles tilsyn frå Statsforvaltaren ved eit seinare høve.

Oppdatering og revisjon:

Beredskapsplanen skal til ein kvar tid vere oppdatert, og som eit minimum oppdaterast årleg. Rutinar for oppdatering og revisjon går fram av beredskapsplanen. Overordna beredskapsplan er oppdatert 12.09.2022, og oppfyller kravet om årleg oppdatering.

Heilskapleg ROS-analyse skal oppdaterast ved endringar i risiko- og sårbarheitsbilete, og minimum kvart fjerde år. Hovuddelen av kommunen sin heilskaplege ROS-analyse er oppdatert sist i 2015. Dei nyare analysane henta frå Compilo er oppdaterte, men manglar dato. Revisjon av heilskapleg ROS-analyse oppfyller ikkje kravet i forskrift.

Kommunen peiker fleire stader på endringar i risiko- og sårbarheitsbilete, og har gjennom dei siste åra hatt krevjande krisehandtering med pandemi og flyktningkrise. Pandemien har gitt erfaring og læringspunkt som har ført til fleire oppdateringar av både heilskapleg ROS-analyse og anna beredskapsplanverket.

I det vidare arbeidet må kommunen sikre at heilskapleg ROS-analyse oppdaterast ved endringar i risiko- og sårbarheitsbiletet. Til dømes kan evaluering etter uønskte hendingar, nesten-hendingar eller øvingar synleggjere endringar i risiko- og sårbarheitsbilete som gjer det naudsynt å oppdatere den heilskapleg ROS-analysen.

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 kommunen sin krisehandtering har tilstrekkelege kvalifikasjonar. System for opplæring er skildra i overordna beredskapsplan og i planen for oppfølging av samfunnstryggleik og beredskap. Kommunen har også god rutine for å lære opp nyttilsette i bruk av CIM.

Overordna beredskapsplan skal øvast minimum kvart andre år. Kommunen har fokus på øving av kriseberedskap. Kommunen deltok i nasjonal helseøving (2018), arrangerte sjølv ei øving med massetesting av elevar ved KVG (2020), og deltok på Statsforvaltaren si skrivebordsøving «Fårikål» (2019, 2021). Kommunen har også utarbeid ein plan for øvingar, det er bra. Kommunen oppfyller forskriftskravet til øving.

Kommunen har levert fleire gode døme på evalueringar, og har skildra gode rutinar for evaluering i den operative beredskapsplanen og «*Plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap i Kristiansund kommune 2019-2023*». Det står mellom anna at funn frå evaluering skal føre til revisjon av risiko- og sårbarheitsanalysar der det er grunnlag for det. Kommunen har fleire døme på at evalueringar har ført til oppdatering av beredskapsplanverk.

3 Resultat frå tilsynet

Tilsynet avdekte to avvik og ein 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:

Kristiansund kommunen har ikkje forankra heilskapleg ROS-analyse i sittande kommunestyre. Kommunen oppfyller derfor ikkje krava i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 andre ledd

Kristiansund kommune har ikkje oppdatert hovuddelen av sin heilskapleg ROS-analyse sidan 2015. Kommunen oppfyller derfor ikkje krava i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6 første ledd.

Utdjupande kommentar til § 2 andre ledd:

Heilskapleg ROS-analyse skal ligge til grunn for kommunen sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap, og er derfor eit viktig verkemiddel i arbeidet med samfunnstryggleik. Kommunen bør bruke tida fram til neste kommunestyreperiode til å oppdatere heilskapleg ROS-analyse. Ein oppdatert ROS-analyse gjev nytt kommunestyre eit godt utgangspunkt for å arbeide med samfunnstryggleik og beredskap.

Utdjupande kommentar til § 6 første ledd

Kommunen har til saman analysert 34 uønskte hendingar i to heilskaplege ROS-analysar. Det eldste dokumentet inneheld 30 hendingar, og er ikkje revidert sidan 2015. Kommunen har ikkje revidert heilskapleg ROS-analyse i takt med revisjon av kommuneplanar.

Avvik nr. 2:

Kristiansund kommune har ikkje med utgangspunkt i den heilskaplege ROS-analysen gjort prioriteringar og utarbeid plan for oppfølging av samfunnstryggleik- og beredskapsarbeidet.

Kommunen oppfyller derfor ikkje alle krava i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3.

Utdjupande kommentar:

Det går fram av § 3 i forskrifta at kommunen på bakgrunn av heilskapleg ROS-analyse skal utarbeide prioriteringar og plan for oppfølging. «*Plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap i Kristiansund kommune for perioden 2019-2023*» har lagt to kriterium til grunn for prioritering av tiltak. Vi kan ikkje sjå at prioriteringane og tiltaka er utarbeid på bakgrunn av heilskapleg ROS-analyse.

I arbeidet med plan for oppfølging vil det til dømes vere naturleg å prioritere kva tiltak ein skal jobbe vidare med, konkretisere og operasjonalisere tiltak, fordele ansvar for vidare oppfølging, sette frist for oppfølging og sørge for at tiltak er forankra i styrande dokument. Tiltak som er aktuelle å gjennomføre og som krev investeringar må inn i årlege handlingsplanar/økonomiplanar. Det er

derfor viktig at ein plan for oppfølging er godt forankra hos leiinga. Rettleiaren frå DSB «*Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*» gjev døme på plan for oppfølging av arbeid med samfunnstryggleik og beredskap.

3.2 Merknader

Merknader er definerte som forhold som ikkje oppfyller definisjonen av avvik, men som Statsforvaltaren meiner bør følgjast opp for å sikre god oppfølging av beredskapsplikta.

Merknad nr.1 .

Heilskapleg ROS-analyse

Gjeldande heilskaplege ROS-analysar er vanskeleg å forstå. Formidling av risiko og sårbarheit i kommunen til eigen administrasjon og politikarar er viktig. Vi oppmodar kommunen til å arbeide med formidling av funna frå heilskapleg ROS-analyse. Dette vil gjere det enklare å nytte heilskapleg ROS-analyse som verktøy og kunnskapsgrunnlag i arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap.

Kommunen bør:

- Slå saman dei to heilskaplege ROS-analysane
- Dersom kommunen vel å legge alle analysane i Compilo bør analysane supplerast med ein «prosadel» som skildrar metode, prosess og det totale risikobilete.
- Tenk formidling og gjer det enkelt for relevante politikarar og personar i administrasjonen å forstå kva som er kommunens største risiko og sårbarheiter.

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 fylkesberedskapssjef Stine Sætre eller tilsynsleiar Trygve Winter-Hjelm kontaktast:

Stine Sætre, fmmrstsa@statsforvalteren.no, 71258485 / 99224419.

Trygve Winter-Hjelm, fmmrtrwi@statsforvalteren.no, 71258598 / 99006192