

FORVALTNINGSREVISJON AV
BEREDSKAP



FINNØY KOMMUNE
AUGUST 2018

INNHOOLD

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	8
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	10
2 Faktabeskrivelse.....	12
2.1 Fylkesmannens tilsyn med kommunens beredskapsarbeid	12
2.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse	13
2.3 Beredskapsplan	16
2.4 Øvelser.....	20
2.5 Beredskapsarbeidet på virksomhetsnivå	22
2.6 Samarbeidet med Rogaland brann- og redning IKS og Statens vegvesen.....	23
Vedlegg	25

SAMMENDRAG

Prosjektets formål

Formålet med prosjektet har vært å vurdere det overordnede beredskapsarbeidet i Finnøy kommune.

Tilsyn fra Fylkesmannen

De siste årene har Fylkesmannen i Rogaland hatt to tilsyn med kommunens samfunns-sikkerhet og beredskap, nærmere bestemt i mai 2014 og i oktober 2016. Fylkesmannen avdekket begge gangene avvik.

Tilsynet i 2016 kom som en direkte følge av at kommunen ikke hadde lukket avvikene som ble påvist i 2014. Av denne grunn var de påviste avvikene i hovedsak de samme i begge tilsynene.

Som svar på Fylkesmannens tilsyn har Finnøy kommune utarbeidet en ny overordnet ROS-analyse og beredskapsplan, og arbeidet har vært bredt forankret i kommunen. Den nye ROS-analysen ble vedtatt av kommunestyret 04.10.2017.

Ny overordnet ROS-analyse

I den nye ROS-analysen dokumenteres arbeidet som er lagt ned og resultater av dette. I arbeidet har kommunen tatt utgangspunkt i vurderingene som ble gjort i ROS-analysen fra 2012 og komplementert analysen med nye hendelser og informasjon, basert på sær-trekk ved Finnøy kommune. Risikobildet som tegnes for Finnøy i ROS-analysen, er sum-mert opp ved hjelp av tabeller, risikomatriser og analyseskjema. Her er ulike hendelser vurdert og skjematisk plassert ut fra de tre parametrene: konsekvens, sannsynlighet og usikkerhet¹.

På denne måten får ROS-analysen fram hvilke risikofaktorer som gjør seg gjeldende i Finnøy kommune, hvilke konsekvenser disse kan få, og sjansene for at en slik hendelse kan inntreffe. I tillegg gir analysen en pekepinn på i hvor stor grad man kan gå ut ifra at den enkelte risiko er riktig vurdert.

Vår gjennomgang av den nye ROS-analysen viser at denne tilfredsstillende kravene i Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt og anbefalinger gitt i Veileder til kommunale overordnede analyser². I en epost til kommunen datert 01.11.2017 (som vi har fått tilgang til), skriver Fylkesmannen i Rogaland at de tar den tilsendte ROS-analysen til orientering, og at de ikke har noen merknader til denne.

¹ Disse parametrene er igjen delt inn i ulike nivåer og kategorier. Eksempelvis er konsekvens vurdert ut fra en femdelt skala, og spesifisert innenfor ulike områder som liv & helse, samfunnsstabilitet, natur- & kulturmiljø og materielle verdier. For mer detaljert informasjon vises det til ROS-analysen.

² Veilederen er utgitt av Direktoratet for Samfunnsikkerhet og beredskap.

Etter vår vurdering fremstår ROS-analysen som både detaljert og omfangsrik. Arbeidet med analysen har for øvrig vært bredt forankret i kommunen, noe som må sies å være positivt.

Ny overordnet beredskapsplan på bakgrunn av kommunens ROS-analyse

Et sentralt moment i beredskapstenkningen er at det skal være en klar kobling mellom ROS-analyse og beredskapsplan: Mens ROS-analysen skal skape en forståelse av hvilke risikoer som gjør seg gjeldende, skal beredskapsplanen skissere hvordan disse kan håndteres. Vår gjennomgang viser at det finnes en slik kobling, og den nye beredskapsplanen ser ut til å være utarbeidet på bakgrunn av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.

I forskrift om kommunal beredskapsplikt heter det at kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en oversikt over kommunens kriseledelse, hvilke ressurser kommunen har til disposisjon, hvordan en eventuell evakuering skal foregå og hvordan befolkningen, ansatte og media skal varsles og orienteres. Vår gjennomgang viser at beredskapsplanen tilfredsstillende oppfyller kravene i Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

I Finnøys overordnede beredskapsplan fra 2017 stilles det krav om gjennomføring av trening eller øvelser hvor hele eller deler av beredskapsplanen settes i verk. Ved gjennomføring av øvelser finnes det ulike øvingsformer, som for eksempel:

- Enkle varslingsøvelser
- Skrivebords-, simulerings- eller spilløvelser
- Være observatør når andre har øvelser
- Større øvelser med markører og faktisk ressursinnsats

I kommunens beredskapsplan heter det at «det skal haldast minst ei beredskapsøving kvart år for kommunal beredskapsleiing. Dette kan vera ei teoretisk papirøving. Ein bør halda ei praktisk øving for heile eller delar av organisasjonen minimum kvart 4. år». Vi ser at dette er hyppigere enn lovverket fastsetter som et minimumskrav³, og dette må etter vår vurdering sies å være positivt.

Samtidig er kommunens delplaner, rutiner og instruksjoner som skal følges dersom det oppstår kriser eller katastrofer, samordnet med den overordnede beredskapsplanen. De ulike delplanene, rutineene og instruksene er som følger:

- **Katastrofeplan for helsetjenesten (2016-20)**. Ansvar for denne planen er lagt til kommuneoverlegen, og planen ble sist revidert i 2018.

³ I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 heter det at det skal øves på kommunens overordnede beredskapsplan annet hvert år.

- **Plan for kriseinformasjon.** I Finnøy kommune har ordfører og rådmann det overordnede ansvaret for informasjon som blir gitt, og det er også disse som har myndighet til å sette i verk kommunens Plan for kriseinformasjon. Denne planen ble sist revidert i 2018.
- **Smittevernplan for Finnøy.** Ansvaret for denne er lagt kommuneoverlegen, og planen gir en oversikt over ressurser som er tilgjengelige og fastsetter rutiner for hvor hvordan smittevern skal håndteres i en beredskapssituasjon. Denne planen ble sist revidert i 2017.
- **Beredskapsplan for brann.** Ansvaret for denne er lagt til Rogaland Brann og Redning IKS, og planen gir en oversikt over ressurser som er tilgjengelige og fastsetter rutiner for fremgangsmåte i en beredskapssituasjon. Denne planen er forøvrig ikke datert.
- **Kriseperm for grunnskolen.** Ansvaret for denne rutinen er lagt til kommunalsjef for oppvekst. Rutinen/ instruksjonen omhandler fremgangsmåter ved trusler og vold, og oppdateres fortløpende.
- **Beredskapsplan for vann- og avløp (2017-18).** Her er ansvaret lagt til IVAR IKS, som evaluerer og oppdaterer planen årlig, og ellers ved behov. Planen omfatter det offentlige vannforsyningssystemet i Finnøy kommune, og er utarbeidet i henhold til gjeldende lovverk på området.

Finnøy kommune har i forbindelse med arbeidet med den overordnede beredskapsplanen gjennomgått disse delplanene, rutinene og instruksene, for å sikre samme begrepsbruk og oppdatert kontaktinformasjon. Arbeidet med beredskapsplanen har involvert planansvarlige for delplanene, for å sikre at planverket fremstår enhetlig. Kommunens delplaner, rutiner og instruksjoner må på denne bakgrunn sies å være tilfredsstillende.

Samarbeidet med Statens vegvesen og Rogaland brann og redning IKS

Når det gjelder beredskap med hensyn til brann, er Finnøy kommune knyttet til det interkommunale selskapet Rogaland brann og redning IKS. Sistnevnte tar seg også av tunnelsikkerhet og -beredskap i Finnfast, i tett samarbeid med Statens vegvesen.

Både Rogaland brann- og redning IKS og Statens vegvesen melder om et godt samarbeid med Finnøy kommune. Kommunen har jevnlig møter med begge instanser for avklaring av praktiske forhold og sikring av beredskap. Begge instanser opplever Finnøy som en kommune som tar beredskapsarbeidet på alvor, og kommunen oppleveres som framoverlent, med et stadig ønske om forbedring.

Brannen på Ombo

I kommunens overordnede ROS-analyse datert desember 2017 heter det at: «*Hendingar utanfor kommunegrensene vil óg kunne medføre konsekvensar for Finnøy kommune (..) Ombo er*

delt mellom Finnøy og Hjelmeland kommune, og det er viktig å sikra godt samarbeid og god ansvarsdeling ved til dømes ein skogbrann på denne øya».

ROS-analysen fra 2017 skisserer med andre ord en skogbrann på Ombo som et mulig fremtidsscenario.

27. mai 2018 startet en skogbrann på Ombo som varte i 12 dager. Cirka 1500 mål utmark gikk med i brannen, og mannskap fra Rogaland brann og redning, sivilforsvaret, frivillige, deltok i slukkingsarbeidet. I tillegg ble fire helikoptre satt inn. Det ble forøvrig ikke behov for å evakuere noen innbyggere under brannen.

Status per dags dato (juli 2018) er Finnøy kommune i gang med å evaluere Ombo-brannen, og Rogaland brann og redning er også i gang med sin evalueringsrapport. Rogaland brann- og redning sin offisielle rapport skal etter planen utarbeides og sendes til Direktoratet for sikkerhet og beredskap i månedsskiftet august/ september 2018.

Så langt melder Rogaland brann- og redning om et godt samarbeid med Finnøy kommune om brannen på Ombo.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, mottatt 16.08.2018:

Rådmannen har mottatte rapporten frå Rogaland revisjon og behandla den med leiar-gruppa og beredskapskoordinator.

I Finnøy kommune har god beredskap høg prioritet. Det er prioritert ressursar for å styrke beredskapsarbeidet både når det gjeld øvingar og ROS analyse. Kommunen legg særleg stor vekt på eit tverrfagleg arbeid mellom tenestoområda, forankring i heile organisasjonen og eit godt samarbeid med eksterne aktørar. Eksterne aktørar som er særleg viktige i dette arbeidet er Statens vegvesen og Rogaland brann og redning IKS.

Finnøy kommune har hatt som mål å få på plass ein systematisk ROS analyse, noko vi nå har klart. I analysen er brann på øya Ombo, som er delt mellom Finnøy og Hjelme-land kommunar, eit mogleg «framtidsscenario». Ombo er ikkje landfast og består av store skogsareal i tillegg til ulendt terreng. 27. mai 2018 blei dessverre scenarioet verkeleg: Ombo - brannen utvikla seg til ein av dei største i Noreg og varte i 12 dagar. Administrativt fekk vi ufrivillig ta i bruk og testa beredskapsplanane våre. Etter evalueringa av brannen er rådmannen svært tilfreds med arbeidet som blei lagt ned både internt i organisasjonen og samarbeid med andre instansar og frivillige. Vi har også fått svært positive tilbakemeldingar frå Rogaland brann og redning IKS på måten vi løyste situasjonen på.

Finnøy kommune er no godt i gang med arbeidet som skal føre oss fram til Nye Stavanger kommune. Den nye kommunen vi byggjer vil gi oss betre tilgang, kapasitet, meir moderne materiell og spisskompetanse som kan supplere lokal kunnskap og kompetanse.

Rådmannen takkar Rogaland revisjon for ein grundig rapport som grunnlag for god læring i organisasjonen. Vidare sluttar rådmannen seg til konklusjonen frå Rogaland revisjon som seier at Finnøy kommune har ein god beredskap, i tråd med krava i Lov om forskrift om kommunal beredskapsplikt. Finnøy kommune vil også framover jobbe kontinuerleg og systematisk for å sikre innbyggjarane våre ein god beredskap.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere det overordnede beredskapsarbeidet i kommunen. Mandatet for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 14.11.2017 og inneholder følgende problemstillinger:

- Hvordan håndterer kommunen sin overordnede beredskapsplikt?
 - Kommunens overordnede beredskapsplan for krisehåndtering
 - ROS-analyse for mulige kriser og katastrofer
- Hvilke delplaner, rutiner og instruksjoner skal følges ved kriser eller katastrofer?
 - I hvilken grad er delplaner, rutiner og instruksjoner tilfredsstillende?
- Hvordan er samarbeidet med Statens vegvesen og Rogaland brann og redning IKS?
 - Brannberedskapen og tunnelsikkerhet
- Hvordan har kommunen fulgt opp den siste tilsynsrapporten fra fylkesmannen?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

1.2.1 HVA VÅRE FUNN ER VURDERT OPP MOT

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og kriteriene er brukt til å vurdere funn i undersøkelsene. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Aktuelle kilder til revisjonskriterier i dette prosjektet er lovregler og sentrale veiledere som omhandler kommunal beredskap.

Mandatet for prosjektet inneholder både deskriptive og normative problemstillinger. Et eksempel på en deskriptiv problemstilling er «*Hvordan har kommunen fulgt opp den siste tilsynsrapporten fra Fylkesmannen?*». Her er hensikten er å undersøke hva som har skjedd i etterkant av Fylkesmannens tilsynsrapport. «*Hvordan håndterer kommunen sin overordnede beredskapsplikt*» er en normativ problemstilling, der kommunens overordnede ROS-analyse og beredskapsplan vurderes opp mot kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

1.2.2 FØRINGER I LOV OG KOMMUNALE STYRINGSKORT

I 2011 trådte Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) i kraft. Med denne loven ble kommunen pålagt et større ansvar for befolkningens trygghet og sikkerhet. Blant annet skal kommunen utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og med utgangspunkt i denne skal kommunen utforme en overordnet beredskapsplan. Videre stilles det krav om opplæring og gjennomføring av øvelser.

I forskrift til loven stilles det krav om at risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revidering av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Minimumskravet her er hvert fjerde år. Forskriften stiller også krav om at beredskapsplanen skal være oppdatert, og denne skal som et minimum revideres én gang per år. Og som et minimum skal det gjennomføres øvelser annet hvert år.

I kommuneplanen til Finnøy (2014-26) heter det at kommunens overordna beredskapsplan skal bygge på kommunens ROS-analyse og beredskapsplanen skal være kommunens hovedverktøy for å sikre at Finnøy kommune oppfyller de krav som stilles i lov og forskrift.

Per dags dato har kommunen en 40 prosents stilling som beredskapskoordinator. Koordinator skal følge opp kommunens overordnede beredskapsplan, både i kommunen og i samhandling med andre aktører, og sørge for at øvelser blir gjennomført på ulike nivå, slik at kommunen er forberedt dersom større hendelser skulle inntreffe.

1.2.3 METODE OG AVGRENSNING AV PROSJEKTET

I prosjektet har vi intervjuet sentrale aktører i kommunens beredskapsarbeid, herunder beredskapskoordinator og rådmann, og representanter fra kommunens samarbeidspartnere. I tillegg har vi valgt ut én skole og én barnehage, nærmere bestemt Fogen oppvekstsenter og Talgje barnehage for intervju. Her har vi intervjuet henholdsvis rektor og barnehagestyrer.

I prosjektet har vi gjennomgått kommunens plandokumenter på beredskapsområdet og dokumentasjon i forbindelse med Fylkesmannens tilsyn.

En nærmere omtale av revisjonskriterier, metode og kildehenvisninger er lagt i rapportens [vedlegg](#).

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 FYLKESMANNENS TILSYN MED KOMMUNENS BEREDSKAP SARBEID

2.1.1 TO TILSYN

De siste årene har Fylkesmannen i Rogaland hatt to tilsyn med kommunens samfunnsikkerhet og beredskap, nærmere bestemt i mai 2014 og i oktober 2016. Fylkesmannen avdekket begge gangene avvik, men ingen anmerkninger.⁴

Tilsynet i 2016 kom som en direkte følge av at kommunen ikke hadde lukket avvikene som ble påvist i 2014. Av denne grunn var de påviste avvikene i hovedsak de samme i begge tilsynene.

Ved tilsynet i 2016 gav Fylkesmannen Finnøy kommune følgende avvik:⁵

- Finnøy kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse oppfyller ikke kravene i sivilbeskyttelsesloven, jmfør forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Finnøy kommune har med utgangspunkt i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse ikke utarbeidet langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Kommunen oppfyller derfor ikke kravene til et systematisk samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid, jmfør sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Finnøy kommunes overordnede beredskapsplan oppfyller ikke alle krav i sivilbeskyttelsesloven, jmfør forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Til hvert av disse avvikene gir Fylkesmannen utfyllende kommentarer. Her gis en forkortet fremstilling:

- Angående det første avviket skriver Fylkesmannen at kommunen ikke har endret sin ROS-analyse siden tilsynet i 2014, og de fleste risikoområdene i analysen er for generelt analyserte. Videre er flere eksisterende risiko- og sårbarhetsområder ikke tatt med. Ett eksempel er at kommunen ikke har sett på sårbarheten knyttet til det faktum at en tredjedel av befolkningen bor på øyer uten fastlandsforbindelse: Innebærer dette at noen av områdene er særskilt utsatt for strømbrudd, dårlig mobildekning eller sårbar vannforsyning?

⁴ Avvik er manglende etterlevelse av krav i lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) og/eller i forskrift til kommunal beredskapsplikt. Anmerkninger er funnet det er grunn til å peke på for å sikre forbedring av beredskapsplikten.

⁵ Utfyllende informasjon om avvikene er lagt i rapportens vedleggsdel.

Av ROS-analysen går det heller ikke fram hvorvidt et brudd på gassrørledningen til Lyse er vurdert. Fylkesmannen savner også en vurdering av eventuelle beredskapsmessige konsekvenser av en økende andel fremmedspråklige i kommunen, og det faktum at Finnøy har fått flere fritidsboliger og økt tilflytting som følge av Finnfast.

Videre savner Fylkesmannen en vurdering av framtidige risikoutfordringer knyttet til klimaendringer og oversvømmelsesproblematikk, og hvordan og i hvor stor grad ulike risikofaktorer kan påvirke hverandre. Som eksempel på sistnevnte stiller Fylkesmannen spørsmål om hvordan en langvarig strømstans vil påvirke helse- og omsorgstjenesten, vannforsyningen og kommunens krisehåndtering. Fylkesmannen skriver også at de savner en beskrivelse av hvilke situasjoner som kan medføre evakuering og/eller behov for varsling av befolkningen.

- Angående det andre avviket, skriver Fylkesmannen at kommunen ikke kan dokumentere at funn i ROS-analysen er fulgt opp i langsiktige mål, strategier, prioriteringer eller planer.
- Angående det tredje avviket, skriver Fylkesmannen at de savner en tydeliggjøring av roller og ansvar i kommunens plan for kriseledelse. Selv om Finnøy er en liten kommune, må det være tydeligere definert hvem som skal gjøre hva ved en uønsket hendelse. Og kommunen må ha et system for befolkningsvarsling som bygger på vurderinger gjort i ROS-analysen. Det er riktignok listet opp noen varslingskanaler som kan benyttes, men hvordan kommunen ønsker å varsle innbyggerne må komme tydeligere fram.

Fylkesmannen finner også at Finnøy ikke kan dokumentere at beredskapsplanen faktisk bygger på risiko- og sårbarhetsanalysen.

2.2 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

2.2.1 HVA ER EN RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE?

Som følge av Fylkesmannens tilsyn har Finnøy kommune nylig utarbeidet en ny overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. I tråd med kravet i forskriften legger kommunen opp til en revidering av analysen hvert fjerde år⁶.

En risiko- og sårbarhetsanalyse kan defineres som en kvalitativ risikovurdering som bygger på faglig skjønn og egen erfaring. Her kartlegges sannsynligheten for, og conse-

⁶ ROS-analysen ble vedtatt av kommunestyret 04.10.2017.

kvenser av, en uønsket hendelse. Uønskede hendelser kan være personskader, strømbrudd, brann, nedetid i IT-system, flom, trusler og terror, for å nevne noe. Analysen kartlegger og gir en vurdering av følgende spørsmål:

- Hva kan gå galt hos oss?
- Hva er årsakene til at det kan gå galt?
- Hva vil konsekvensene være dersom noe går galt?
- Hva kan vi gjøre med det?

Analysen gir kommunen en oversikt over uønskede hendelser, den bevisstgjør de ansatte om risiko og sårbarhet, samtidig som den gir en prioritering av hva kommunen bør jobbe med for å redusere risiko og sårbarhet.

2.2.2 LOVKRAV KNYTTET TIL UTFORMINGEN

I forskrift om kommunal beredskapsplikt heter det at ROS-analysen skal omfatte følgende punkter:

- a) Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- b) Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- c) Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- d) Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- e) Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evne til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- f) Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Videre heter det at kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalysen. På bakgrunn av ROS-analysen skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

2.2.3 FINNØY KOMMUNES OVERORDNEDE RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

Som svar på Fylkesmannens tilsyn har Finnøy kommune utarbeidet en ny ROS-analyse, og arbeidet har vært bredt forankret i kommunen. Den nye ROS-analysen ble vedtatt av kommunestyret 04.10.2017.

I den nye ROS-analysen dokumenteres arbeidet som er lagt ned og resultater av dette. I arbeidet har kommunen tatt utgangspunkt i vurderingene som ble gjort i ROS-analysen fra 2012 og komplettert analysen med nye hendelser og informasjon, basert på særtrekk ved Finnøy kommune.

I analysen er det listet opp 25 eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i Finnøy kommune, som igjen kan grupperes i fire hovedtema:

1. Brann/ ulykker:

- a. Brann/ ulykke i industribygg/landbruk/havbruk
- b. Brann i institusjon (sykehjem, skole, barnehage, kirke)
- c. Båtulykke/ forlis
- d. Trafikkulykke/ brann i tunnel
- e. Flyulykke
- f. Skogbrann
- g. Storulykke utenfor kommunen som rammer kommunen sine innbyggere
- h. Ulykke i forbindelse med et stort arrangement

2. Kriminalitet:

- a. Alvorlig kriminell handling (på skole, i barnehage eller offentlig kontor)
- b. Terror

3. Svikt i infrastruktur:

- a. Langvarig strømbrudd
- b. Brudd i telenett/ mobilnett eller datanettverk
- c. Langvarig svikt i vannforsyning
- d. Brudd på trafikknettet
- e. Brudd på fjernvarme (gassledning)

4. Natur og forurensning:

- a. Pandemi
- b. Forurensning i sjø
- c. Forurensning på land
- d. Smittsom dyresykdom
- e. Smittsom plantesykdom
- f. Flom/ store nedbørsmengder/ springflo
- g. Ras/ skred
- h. Radioaktivt avfall
- i. Klimaendring
- j. Naturkatastrofe

For å kunne gi en god beskrivelse av risikomomentene som gjør seg gjeldende i Finnøy kommune, er risikoen vurdert ut fra tre ulike parametre:

- **Konsekvens:** Hvor store blir konsekvensene dersom den aktuelle hendelsen skjer?
- **Sannsynlighet:** Hva er sjansen for at en slik hendelse kan inntreffe?
- **Usikkerhet:** Usikkerheten blir vurdert som høy dersom en eller flere av følgende vilkår er oppfylt:

- Relevante data og erfaringer er utilgjengelige eller upålitelige
- Hendelsen/ fenomenet som analyseres er dårlig forstått
- Det er manglende enighet blant ekspertene som deltar i vurderingen

Risikobildet som tegnes for Finnøy i ROS-analysen er summert opp ved hjelp av tabeller, risikomatriser og analyseskjema. Her er ulike hendelser vurdert og skjematisk plassert ut fra de tre nevnte parametrene konsekvens, sannsynlighet og usikkerhet⁷.

På denne måten får ROS-analysen fram hvilke risikofaktorer som gjør seg gjeldende i Finnøy kommune, hvilke konsekvenser disse kan få, og sjansene for at slike hendelser kan inntreffe. I tillegg gir analysen en pekepinn på i hvor stor grad man kan gå ut ifra at den enkelte risiko er riktig vurdert.

I epost til kommunen 01.11.2017 (som vi har fått tilgang til), skriver Fylkesmannen i Rogaland at de tar tilsendte ROS-analyse til orientering, at de ikke har noen merknader til denne.

2.2.4 VÅR VURDERING

I ROS-analysen finner vi blant annet vurderinger av framtidige risikoutfordringer knyttet til klimaendringer og oversvømmelsesproblematikk, og hvordan og i hvor stor grad ulike risikofaktorer kan påvirke hverandre. Risikoen for brann/ ulykke i tunnel er vurdert og analysert, og ROS-analysen gir også en beskrivelse av hvilke situasjoner som kan medføre evakuering og/eller behov for varsling av befolkningen.

Etter vår vurdering tilfredsstillende ROS-analysen kravene i Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt og anbefalinger gitt i *Veileder til kommunale overordnede ROS-analyser*, utgitt av Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap.

Etter vår vurdering fremstår analysen som både detaljert og omfangsrik. Arbeidet med analysen har vært bredt forankret i kommunen, noe som må sies å være positivt.

2.3 BEREDSKAPSPLAN

2.3.1 HVA ER EN BEREDSKAPSPLAN?

I henhold til lov om kommunal beredskapsplikt skal kommunen kunne håndtere uønskede hendelser, og med utgangspunkt i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse skal det utarbeides en overordnet beredskapsplan. Beredskapsplanen skal bygge på

⁷ Disse parametrene er igjen delt inn i ulike nivåer og kategorier. Eksempelvis er konsekvens vurdert utfra en femdelt skala, og spesifisert innenfor ulike områder som liv & helse, samfunnsstabilitet, natur- & kulturmiljø og materielle verdier. For mer detaljert informasjon, vises det til ROS-analysen.

kommunens ROS-analyse, og skal utarbeides i etterkant av analysen. Beredskapsplanen skal være et hjelpemiddel for å kunne reagere rasjonelt og effektivt i en krise, og dermed unngå tilfeldige avgjørelser. En beredskapsplan skal inneholde opplysninger om;

- organisering
- personal
- varslings- og ressursoversikt

I beredskapsplanen skal det stå:

- Hva som skal gjøres
- Hvem som skal gjøre det
- Hvordan det skal gjøres
- I hvilken rekkefølge det skal gjøres

2.3.2 LOVKRAV KNYTTET TIL UTFORMINGEN AV EN BEREDSKAPSPLAN

I forskrift om kommunal beredskapsplikt heter det at kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, og den skal som et minimum inneholde:

- a) En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- b) En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- c) En oversikt over hvilke ressurser kommunen har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
- d) En evakueringsplan og en plan for befolkningsvarsling som er basert på kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.
- e) En plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og ansatte.

2.3.3 FINNØY KOMMUNES BEREDSKAPSPLAN

Som svar på Fylkesmannens tilsyn har Finnøy kommune utarbeidet en ny overordnet beredskapsplan. Arbeidet med utformingen av planen har vært bredt forankret, med både ledelse, verneombud og ansatte involvert. Arbeidet ble avsluttet i desember 2017, og i motsetning til ROS-analysen, hvor det foreligger et lovkrav om at planen skal vedtas politisk, foreligger det ikke noe tilsvarende krav til en beredskapsplan. Beredskapsplanen oppdateres med jevne mellomrom, og er således et dokument i stadig endring.

Et sentralt moment i beredskapstenkningen er at det skal være en klar kobling mellom ROS-analysen og beredskapsplanen: Mens ROS-analysen skal skape en forståelse av

hvilke risikoer som gjør seg gjeldende, skal beredskapsplanen skissere hvordan disse kan håndteres. Vår gjennomgang viser at det finnes en slik kobling, og beredskapsplanen ser ut til å være utarbeidet på bakgrunn av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.

Beredskapsplanen slår fast at ved akutt fare for liv og helse skal de ansatte i kommunen først kontakte nødetatene (brann/politi eller ambulanse). Deretter sentralbord (i kontortid) eller beredskapskoordinator. Beredskapskoordinator varsler så rådmann og ordfører, som vurderer om kommunens beredskapsledelse skal mobiliseres.

Ansatte som først kommer til skadestedet eller som oppdager en hendelse, skal først melde fra som nevnt, og deretter gjennomføre nødvendige strakstiltak for å avgrense skaden (bidra til å sikre skadestedet, slukke, redde, gi førstehjelp etc.).

I henhold til beredskapsplanen består beredskapsledelsen av ordfører (eventuelt vara) og rådmann (eventuelt vara). Disse innkaller andre etter behov, og i beredskapsplanen finner vi en liste over personer som kan innkalles, som også viser hvilket ansvar, rolle og fullmakter disse har. I tillegg inneholder beredskapsplanen en oversikt over hvilke eksterne ressurser som kan benyttes.

Som en del av beredskapsplanen finner vi også:

- En evakueringsplan
- En plan for befolkningsvarsling
- En plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Samtlige av disse er basert på kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse.

I beredskapsplanen heter det at planen skal revideres årlig. Planens varslingslister og nødnummer revideres fortløpende, blant annet ved endringer av telefonnummer, utskifting av nøkkelpersoner etc.

2.3.4 KOMMUNENS DELPLANER, RUTINER OG INSTRUKSER

Kommunen har også utarbeidet delplaner, rutiner og instruksjoner som skal følges dersom det oppstår kriser eller katastrofer. Både delplaner, rutiner og instruksjoner er samordnet med den overordnede beredskapsplanen:

- **Katastrofeplan for helsetjenesten (2016-20).** Ansvar for denne planen er lagt til kommuneoverlegen. Denne planen samsvarer med kommunens plikt til å utarbeide en beredskapsplan for sine helse- og omsorgstjenester i tråd med Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 5-2. Katastrofeplanen gir en oversikt over ressursene kommunen har til rådighet i en katastrofesituasjon.

I planen defineres en katastrofesituasjon som en situasjon hvor helsetjenesten ikke kan håndtere med ordinære ressurser. Planen viser på hvilken måte man skal gå fram når personell skal varsles og sendes til det stedet katastrofen har funnet sted, og hva som bør gjøres der. Planen gir også råd om organisering og bruk av kommunens psykososiale kriseteam. Denne planen ble sist revidert i 2018.

- **Plan for kriseinformasjon.** I Finnøy kommune er det ordføreren og rådmannen som har det overordnede ansvaret for informasjonen som blir gitt, og det er også disse som har myndighet til å sette i verk kommunens Plan for kriseinformasjon. Denne planen fastsetter rutiner for hvordan kommunen skal håndtere informasjon både innad i organisasjonen og utad mot publikum og media under en krise. Planen viser også hvilke ressurser (materiell/personell som er tilgjengelige for kriseledelsen. Denne planen ble sist revidert i forbindelse med arbeidet med den nye overordnede beredskapsplanen høsten 2017.
- **Smittevernplan for Finnøy.** Ansvaret for denne er lagt kommuneoverlegen, og denne gir en oversikt over ressurser som er tilgjengelige og fastsetter rutiner for hvor hvordan smittevern skal håndteres i en beredskapssituasjon. Planen ble sist revidert i 2017.
- **Beredskapsplan for brann.** Ansvaret for denne er lagt til Rogaland Brann og Redning IKS, og planen gir en oversikt over ressurser som er tilgjengelige og fastsetter rutiner for fremgangsmåte i en beredskapssituasjon. Denne planen er for øvrig ikke datert.
- **Kriseperm for grunnskolen.** Ansvaret for denne rutinen er lag til kommunalsjef for oppvekst. Rutinen/ instruksjonen omhandler fremgangsmåte ved trusler og vold, og oppdateres fortløpende.
- **Beredskapsplan for vann- og avløp (2017-18).** Her er ansvaret lagt til IVAR IKS, som evaluerer og oppdaterer planen årlig, og ellers ved behov. Denne planen omfatter det offentlige vannforsyningssystemet i Finnøy kommune, og er utarbeidet i henhold til gjeldende lovverk på området.

Finnøy kommune har i forbindelse med arbeidet med den overordnede beredskapsplanen gjennomgått disse delplanene, rutinen og instruksene, for å sikre samme begrepsbruk og oppdatert kontaktinformasjon. Arbeidet med beredskapsplanen har involvert planansvarlige for delplanene, for å sikre at planverket fremstår som enhetlig.

2.3.5 VÅR VURDERING AV KOMMUNENS BEREDSKAPSPLAN, DELPLANER, RUTINER OG INSTRUKSER

Beredskapsplanen tilfredsstillende kravene i Lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Blant annet ser vi at ansvar og roller er tilstrekkelig tydeliggjort. Arbeidet med utformingen av planen har vært bredt forankret i kommunen, noe som må sies være positivt. Samtidig er kommunens delplaner, rutiner og instruksjoner samordnet med den overordnede beredskapsplanen. Kommunens delplaner, rutiner og instruksjoner må på denne bakgrunn sies å være tilfredsstillende. Dette må sies å være positivt, etter vår vurdering.

2.4 ØVELSER

2.4.1 NASJONALE FØRINGER

En viktig forutsetning for å lykkes i håndtering av kriser er at involverte ansatte kjenner planverket og sin rolle i en krisesituasjon. Øvelser skal bidra til at planverket og roller blir kjent i organisasjonen og være en test på om planverket fungerer. I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 heter det at det skal øves på kommunens overordnede beredskapsplan annet hvert år.

2.4.2 FØRINGER I KOMMUNENS BEREDSKAPSPLAN

I Finnøys overordnede beredskapsplan fra 2017 heter det at det skal gjennomføres trening eller øvelser hvor hele eller deler av beredskapsplanen blir satt i verk. Her finnes ulike øvingsformer, som for eksempel:

- Enkle varslingsøvelser
- Skrivebords-, simulerings- eller spilløving
- Være observatør når andre har øvelser
- Større øvelser med markører og faktisk ressursinnsats.

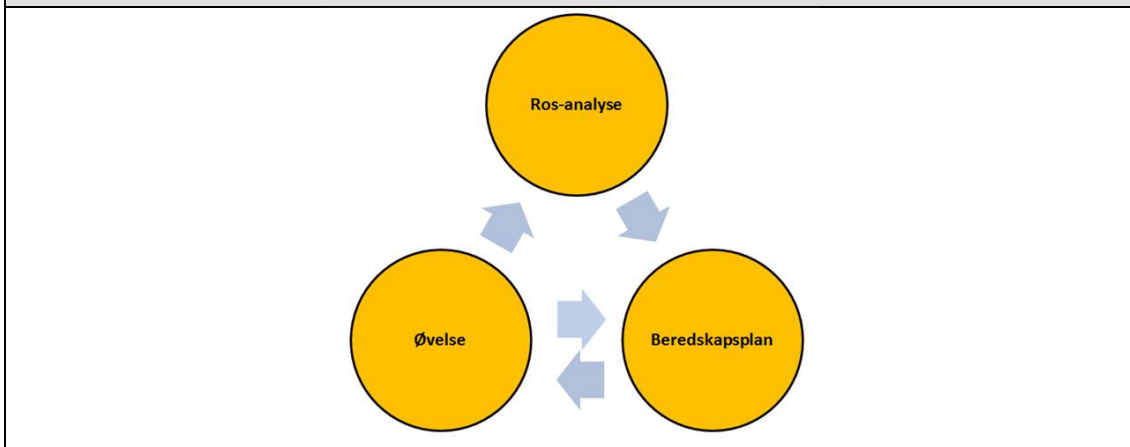
Videre heter det at «det skal holdast minst ei beredskapsøving kvart år for kommunal beredskapsleiing. Dette kan vera ei teoretisk papirøving. Ein bør halda ei praktisk øving for heile eller delar av organisasjonen minimum kvart 4. år. Kven som skal delta, er avhengig av kva funksjonar ein skal øva. Desse øvingane bør samordnast med overordna øvingar i regi av Fylkesmannen si beredskapsavdeling».

2.4.3 KOBLINGEN MELLOM ROS-ANALYSE, BEREDSKAPSPLAN OG ØVELSER

Fundamentet for å håndtere kriser ligger i forberedelsene, dvs. i planer, øvelser, samarbeid og læring. Risikoforståelsen dannes som nevnt i forbindelse med ROS-analysen, og deretter utdyper beredskapsplanen hvordan risikoene skal håndteres. Kunnskapen herfra bør være førende for hva man øver på, og i sum gjør dette organisasjonen mer robust til å kunne takle en krisesituasjon.

I figuren har vi forsøkt å illustrere koblingen mellom ROS-analyse, beredskapsplan og øvelser;

Figur 1 - Koblingen mellom ROS-analyse, beredskapsplan og øvelse - illustrasjon



Kommentar: Erfaringen og innsikten fra øvelsene bør vurderes opp mot innholdet i eksisterende ROS-analyser og beredskapsplaner. Av denne grunn er det lagt piler både fra øvelse til ROS-analysen og beredskapsplanen⁸.

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal øvelser evalueres skriftlig, og kravet gjelder kommunens overordnede beredskapsplan. Skriftliggjøringen skal bidra til å sikre læring fra tidligere øvelser, og mer systematisk kunnskap om virksomhetens utfordringer over tid. Er det de samme utfordringene som gjør seg gjeldende i hver øvelse? Er det samme feil som gjøres, eller oppstår nye utfordringer?

Finnøy kommune har ved flere anledninger gjennomført øvelser, deriblant en simulert bussulykke, som ble gjennomført i desember 2017, i samarbeid med Proactima, og erfaringene fra denne øvelsen ble nedfelt skriftlig. Høsten 2018 er planen å gjennomføre en ny øvelse, sannsynligvis en skrivebordsøvelse, som skal involvere kommunens største virksomheter.

⁸ Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen og, om nødvendig, gjøre endringer i ROS-analysen og beredskapsplanen (forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 7 og 8). I § 9 står det at kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

2.4.4 VÅR VURDERING

I henhold til kommunens egen beredskapsplan skal det gjennomføres en øvelse en gang i året. Dette er hyppigere enn lovverket fastsetter som et minimumskrav⁹, og må sies å være positivt.

Etter vår vurdering har Finnøy en god praksis for gjennomføring av øvelser. Forrige øvelse fant sted i desember 2017, og en ny øvelse er planlagt høsten 2018. Øvelsen fra 2017 er evaluert i tråd med lovkravet. Skriftlige evalueringer og systematisk refleksjon i etterkant av øvelsen sikrer en god kobling mellom øvelse og kommunens plandokumenter. Deltakelse i øvelser er kompetansefremmende, og erfaringer herfra kan også si noe om behovet for kompetanseheving i organisasjonen.

2.5 BEREDSKAPSARBEIDET PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ

I Finnøy kommune gjelder den overordnede ROS-analysen og beredskapsplanen for hele kommunen, deriblant skole og barnehage. Kommunen har så langt ikke gitt føringer om at det skal utarbeides lokale ROS-analyser eller beredskapsplaner ved den enkelte skole, barnehage eller sykehjem. Det er for øvrig heller ingen lovkrav om dette.

For å belyse hvordan beredskapsarbeidet blir ivaretatt i Finnøy kommune, har vi likevel valgt ut en barnehage og en skole, for å undersøke hvordan beredskapsarbeidet foregår i den enkelte virksomhet.

Både Talgje barnehage og Fogn oppvekstsenter oppgir at de har utarbeidet en særskilt ROS-analyse for sin virksomhet. Mens oppvekstsenterets ROS-analyse ble oppdatert våren 2018, er Talgje barnehage sin ROS-analyse fra 2016, men denne vil bli oppdatert til høsten. Talgje barnehage har satt som målsetting at ROS-analysen skal oppdateres og revideres annet hvert år.

Verken oppvekstsenteret eller barnehagen har utarbeidet noen egen beredskapsplan. Barnehagen oppgir at de har utarbeidet en egen varslingsliste over hvilke ansatte som skal kontaktes, med overordnet beredskapsledelse nederst. Videre har barnehagen telefonlister tilgjengelige i alle rom, men kontaktinformasjon til foresatte.

Hver høst arrangerer barnehagen en brannvern-uke. Her arrangeres evakueringsøvelser, både til kjente og ukjente tidspunkt (varslet eller ikke varslet), og ulike øvelser arrangeres hver dag gjennom hele uka. I barnehagens handlingsplan for brannsikkerhet finner vi rutiner for opplæring ved nyttilsetting, loggføring av øvelser, vernerunder og

⁹ I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 heter det at det skal øves på kommunens overordnede beredskapsplan annet hvert år.

internkontroll av utstyr (slukningsutstyret blir jevnlig kontrollert av eksterne kontrollører). Denne handlingsplanen er inkorporert i barnehagens årshjul.

Som nevnt tidligere i rapporten, har Fogn oppvekstsenter en egen kriseperm, som er utarbeidet i samarbeid med Kriseportalen.no. Denne blir oppdatert fortløpende og inneholder ulike tiltak som settes inn ved volds- eller trusselhendelser. Ved Fogn oppvekstsenter er det forøvrig også utarbeidet egne rutiner for brannsikkerhet.

Finnøy kommune er som kjent i en sammenslåingsprosess med Rennesøy og Stavanger, og en ny storkommune er planlagt å se dagens lys i 2020. Finnøy kommune har begynt arbeidet med å tilpasse sitt beredskapsarbeid til en ny storkommune, herunder bruk av felles maler, tilpasning av rutiner og datasystemer, for å nevne noe. Om det vil være behov for å pålegge den enkelte virksomhet å utarbeide en egen ROS-analyse og beredskapsplan, vil være avhengig av hva den nye storkommunen kommer frem til når en ny overordnet ROS-analyse for alle de tre sammenslåtte kommunene foreligger.

2.6 SAMARBEIDET MED ROGALAND BRANN- OG REDNING IKS OG STATENS VEGVESEN

2.6.1 GODT SAMARBEID

Når det gjelder beredskap med hensyn til brann, er Finnøy kommune knyttet til det interkommunale selskapet Rogaland brann og redning IKS. Sistnevnte tar seg også av tunnelsikkerhet og -beredskap i Finnfast, i tett samarbeid med Statens vegvesen.

Både Rogaland brann- og redning IKS og Statens vegvesen melder om et godt samarbeid med Finnøy kommune. Kommunen har jevnlig møter med begge instanser for avklaring av praktiske forhold og sikring av beredskap. Begge instanser opplever Finnøy som en kommune som tar beredskapsarbeidet på alvor. Kommunen oppleves som framoverlent, med et stadig ønske om forbedring.

Mannskapet ved Rogaland brann- og redning påpeker for øvrig at de ser frem til ny en brannstasjon på Finnøy, som er i ferd med å bygges.

2.6.2 SKOGBRANNEN PÅ OMBO

I kommunens overordnede ROS-analyse datert desember 2017 heter det at: «*Hendingar utanfor kommunegrensene vil óg kunne medføre konsekvensar for Finnøy kommune (..) Ombo er delt mellom Finnøy og Hjelmeland kommune, og det er viktig å sikra godt samarbeid og god ansvarsdeling ved til dømes ein skogbrann på denne øya*».

ROS-analysen fra 2017 skisserer med andre ord en skogbrann på Ombo som et mulig fremtidscenarium.

I slutten av mai 2018 startet en skogbrann på Ombo, som varte i 10 dager. Cirka 1500 mål utmark gikk med i brannen, og mannskap fra Rogaland brann og redning, sivilforsvaret, frivillige, foruten fire helikoptre, deltok i slukningsarbeidet. Det ble forøvrig ikke behov for å evakuere innbyggere under brannen.

Mens brannen pågikk, arrangerte Finnøy kommune et informasjonsmøte for innbyggerne på Ombo, hvor brannsjefen informerte om status og kommunelegen svarte på spørsmål. Her ble det blant annet stilt spørsmål om røyk- og eventuelle senskader.

Status per dags dato (juli 2018) er Finnøy kommune i gang med å evaluere Ombo-brannen, og Rogaland brann og redning er også i gang med sin evalueringsrapport. Etter planen skal Rogaland brann- og redning sende sin offisielle rapport til Direktoratet for sikkerhet og beredskap i månedsskiftet august/ september 2018.

Så langt melder Rogaland brann- og redning om et godt samarbeid med Finnøy kommune om brannen på Ombo.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og gjennomgått av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg og oppdragsleder Tore Kristensen.

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. Aktuelle kilder til revisjonskriterier er i dette prosjektet følgende:

- Føringer for kommunen knyttet til beredskapsarbeidet.
- Eventuelle føringer for virksomhetene knyttet til beredskapsarbeidet
- Lov om kommunal beredskapsplikt
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Rapporter fra Fylkesmannen i Rogaland

Føringer i lov og kommunale styringsdokumenter

I 2011 trådte Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) i kraft. Med loven ble kommunene pålagt et større ansvar for befolkningens trygghet og sikkerhet. Blant annet skal kommunen utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og med utgangspunkt i denne skal kommunen utforme en overordnet beredskapsplan. Videre stilles det krav om opplæring og gjennomføring av øvelser.

Forskrift til loven stiller krav om at risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revidering av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Dette innebærer minimum hvert fjerde år. Beredskapsplanen skal til enhver tid være oppdatert (den skal minimum revideres én gang per år), mens øvelser skal som et minimum gjennomføres annet hvert år.

I kommuneplanen til Finnøy (2014-26) heter det at kommunens overordna beredskapsplan skal bygge på kommunens ROS-analyse og beredskapsplanen skal være kommunens hovedverktøy for å sikre at Finnøy kommune oppfyller de krav som stilles i lov og forskrift.

Metode

I prosjektet har vi foretatt en statusgjennomgang av arbeidet med å kartlegge risiko og sikkerhet i Finnøy kommune, og sett nærmere på det overordnede beredskapsarbeidet. Datagrunnlaget for dette arbeidet har i all hovedsak bestått av dokumentanalyse og intervjuer med enkelte nøkkelpersoner.

I prosjektet har vi gjennomgått et lite utvalg virksomheters beredskapsarbeid langs de dimensjonene det er lagt opp til i problemstillingene. Aktuelle virksomheter er barnehage, skoler, sykehjem/omsorgsboliger. Den delen av prosjektet som retter seg mot beredskapen på virksomhetsnivå er i dette prosjektet avgrenset til å gjelde virksomhetene Fogn oppvekstsenter og Talgje barnehage.

Intervjuer

De som ble intervjuet/ deltatt på møter med revisjonen:

- Beredskapsleder Eirik Solbakken Christophersen.
- Rådmann Karin Dokken Austvik
- Kommunalsjef Nils Petter Flesjå
- Kommuneoverlege Morten Hovdet
- Rektor ved Fogn oppvekstsenter, Håvard Østhus
- Barnehagestyrer i Talgje barnehage, Randi Christophersen
- Seksjonsleder Avdeling for beredskap, Rogaland Brann og Redning IKS, Tom K. Meyer
- Kontrollingeniør Statens vegvesen, Rowan Schwartz
- Tunnelforvalter Statens vegvesen, Bjørn Arild Fosså

Dokumenter

- Handlings- og økonomiplan 2014-26, for Finnøy kommune
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Finnøy kommune, 2017
- Beredskapsplan for Finnøy kommune, 2017
- Beredskapsplan for Finnøy brannvesen
- Katastrofeplan for helsetjenesten i Finnøy kommune
- Plan for Kriseinformasjon Finnøy kommune
- ROS-analyse for vannforsyningen i Finnøy kommune 2016
- Smittevernplan for Finnøy kommune
- Evakueringsplan Finnøy kommune
- Instruks for publisering av nyheter på hjemmesiden til Finnøy kommune
- Evaluering av øvelse desember 2017
- Fylkesmannens varsel om tilsyn med beredskapen i Finnøy kommune
- Rapport fra Fylkesmannens tilsyn 2014 og 2016

Utdypende informasjon om Fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannens rapport av 21.12.2016 fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Finnøy kommune 25. og 28. oktober 2016.

Tilsynet ble gjennomført med hjemmel i lov 26. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 29 og forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 10.

Målet med tilsynet var å undersøke om Finnøy kommunes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap var i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Resultatet av tilsynet

Fylkesmannen avdekket tre avvik i tilsynet med Finnøy kommune.

Avvik 1

Finnøy kommune sin risiko- og sårbarhetsanalyse oppfyller ikke kravene i sivilbeskyttelsesloven, jmfør forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1 og 2.

Utfyllende kommentarer:

- Kommunen har ikke endret sin ROS-analyse siden tilsynet i 2014, og dette avviket har derfor samme begrunnelse som sist.
- De fleste av risikoområdene i ROS-analysen er for generelt analyserte. Det er lite eller ingen konkret informasjon om hva de ulike risikoene innebærer for Finnøy, både når det gjelder sannsynlighet og konsekvenser. Det er heller ikke sagt noe om hvor i kommunen dette vil være aktuelt.
- Det er flere eksisterende risiko- og sårbarhetsområder som ikke er tatt med i analysen og som må vurderes for å få et komplett risiko- og sårbarhetsbilde av kommunen. Finnøy har for eksempel ikke sett på sårbarheten knyttet til kommunens særegne utfordring med at en tredjedel av befolkningen bor på øyer uten fastlandsforbindelse. Dette gjelder særlig kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Er noen områder særskilt utsatte for strømbrydd, dårlig mobiltelefondekning eller sårbar vannforsyning? Det går heller ikke fram av ROS-analysen om brydd på gassrørledningen til Lyse er vurdert. Fylkesmannen savner også en vurdering av om en stor andel fremmedspråklige har beredskapsmessige konsekvenser. Det samme gjelder flere fritidsboliger og økt tilflytting som følge av Finnfast.
- Når det gjelder framtidige risikoutfordringer har kommunen ikke dokumentert at de har analysert klimaendringer og oversvømmelsesproblematikk knyttet til dette.
- Kommunen har ikke systematisk vurdert hvordan og i hvor stor grad ulike risikofaktorer kan påvirke hverandre. For eksempel hvordan en langvarig strømstans vil kunne påvirke helse- og omsorgstjenesten, vannforsyningen og kommunens krisehåndtering.
- Finnøy kommune har heller ikke vurdert hvilke situasjoner i kommunen som kan føre til evakuering og/eller et særskilt behov for å varsle befolkningen.
- Kommunen har ikke dokumentert at relevante offentlige og private aktører er blitt invitert med i arbeidet med å utarbeide kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse.

Avvik 2

Finnøy kommune har ikke med utgangspunkt i en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse utarbeidet langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Kommunen oppfyller derfor ikke kravene til et systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, jmfør sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelsesloven § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 1, 3 og 9.

Utfyllende kommentarer:

- Finnøy kan ikke dokumentere at funn i ROS-analysen er fulgt opp i langsiktige mål, strategier, prioriteringer eller noe plan for oppfølging. Noen tiltak er listet opp i ROS-analysen, men disse er for lite konkrete og uforpliktende. Det er heller ikke satt tidsfrister for tiltakene, og det kommer ikke fram om tiltakene allerede er gjennomført eller ikke.
- Fylkesmannen kan heller ikke se at kommunen har vurdert om forhold i den overordnede ROS-analysen bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

Avvik 3

Finnøy kommunes overordnede beredskapsplan oppfyller ikke alle kravene i sivilbeskyttelsesloven, jmfør forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

Sivilbeskyttelsesloven § 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 4 og 9.

Utfyllende kommentar:

- Kommunen sin plan for kriseledelse, det vil si roller og ansvar, må være tydeligere definert. Dette gjelder både roller innenfor den utvidede kriseledelsen, støttefunksjonene, hvem og hva som skal gjøres når det gjelder krisekommunikasjon, evakueringsarbeid og befolkningsvarsling. Selv om Finnøy er en liten kommune, må kommunen ha tydeligere definert hvem som gjør hva ved en uønsket hendelse. Slik vil de som har en rolle være bedre forberedt på det som kan skje. Det er også viktig å ha vara for de ulike funksjonene, ut over rådmann og ordfører, selv om dette er som vara til hverandre.
- Kommunen har ikke et system for befolkningsvarsling som bygger på vurderinger gjort i ROS-analysen. Det er listet opp noen kanaler som kan brukes i informasjonsplanen. Flere av disse er ikke relevante for Finnøy, og intervjuene viser at det er uvisshet rundt dette. Det må derfor bli bedre skissert hvordan kommunen i praksis vil varsle innbyggere og de som oppholder seg i kommunen.
- Finnøy kan ikke dokumentere at beredskapsplanen bygger på risiko- og sårbarhetsanalysen til kommunen. Flere av hendelsene i tiltakskortene er relevante, men utvalget henger ikke sammen med vurderingene i ROS-analysen. For at beredskapsplanen i tilstrekkelig grad skal bygge på ROS-analysen må grunnlaget for hvilke hendelser som blir valgt ut være tydelig, og kommunen sitt ansvar og rolle i tiltakskortene må være mer konkret.

Utdypende informasjon om skillet mellom skrivebordsøvelser og fullskalaøvelser.

Skrivebordsøvelser og fullskalaøvelser er de vanligste måtene å teste en plan på¹⁰. I en skrivebordsøvelse bør minimum ledelsen delta. Øvelsen foregår rundt bordet og har ofte karakter av et seminar. Beredskapsplanen gjennomgås med utgangspunkt i flere krisescenarier for å se hvordan virksomheten takler ulike informasjonsutfordringer. Ulike aktuelle krisescenarier gjennomgås med fokus på hvordan virksomheten løser ulike informasjonsutfordringer.

Under en *fullskalaøvelse* må alle som inngår i beredskapsplanen delta. På en skole vil også elever involveres i øvelsen og kanskje også foresatte, nødetater og journalister. I tillegg til å planlegge tiltak (som i skrivebordsøvelsene) må deltakerne utføre oppgaver som i en reell situasjon. Dette kan være alt fra føring av logg til å svare på spørsmål fra mediene, pårørende, samarbeidsparter og ansatte. Øvelsen skal foregå i sann tid, og så langt det er mulig gi like store informasjons- og kommunikasjonsutfordringer som i en faktisk krise¹¹.

¹⁰ Det finnes flere typer øvelser enn de to typene som nevnes her.

¹¹ Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon, veileder 2007. DSB



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no