



www.vefik.no

PROSJEKTPLAN

FORVALTNINGSREVISJON

2021-2024

Hammerfest kommune,

Sikkerhet og beredskap

1 FAGLIG INNHOLD

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

Kontrollutvalget vedtok 15. oktober 2021, (sak 22/2021) oppstart av forvaltningsrevisjon *Sikkerhet og beredskap*. Formålet med forvaltningsrevisjonen framgår av saksframlegget i saken:

Formålet med forvaltningsrevisjonen

På samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet er det krav om at kommunen

- 1) kartlegger og analyserer lokale risiko- og sårbarhetsforhold,
- 2) tar hensyn til resultatet av denne analysen i sin planlegging på de berørte områdene,
- 3) planlegger hva kommunen skal gjøre ved uønskede hendelser/kriser, og
- 4) handler i samsvar med egne planer når uønskede hendelser/kriser faktisk inntreffer.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å avklare om Hammerfest kommune har utført ovennevnte på en tilfredsstillende måte, samt å fremme forslag til forbedringer på områder hvor tilstanden eller kommunens praksis ikke er fullt ut tilfredsstillende.

1.2 Mandat/ bestilling

1.2.1 Bestillingen

Prosjektskissen/utkast til mandat for forvaltningsrevisjonen ble behandlet i kontrollutvalget den 25. november 2021 (sak 31/2021) hvor det ble fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget slutter seg delvis til opplysningene og anbefalingene i revisors utkast til prosjektskisse for forvaltningsrevisjonen «Sikkerhet og beredskap».

Kontrollutvalget godkjenner avgrensningen for hovedproblemstilling nr. 1, slik det fremkommer i revisjonens utkast til prosjektskisse.

Kontrollutvalget avgrenser hovedproblemstilling nr. 2. til gjelde undersøkelse av kommunens beredskapsledelse sin håndtering av korona-pandemien.

Kontrollutvalget vedtar på denne bakgrunn oppstart av forvaltningsrevisjonen «Sikkerhet og beredskap» i tråd med kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.

Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstillinger for forvaltningsprosjektet «Sikkerhet og beredskap»:

1. Har kommunen utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan i samsvar med regelverket?
2. Har kommunens beredskapsledelse sin håndtering av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens beredskapsplan?

Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggspørsmål i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.

Kontrollutvalget ber revisjonen oversende ferdigstilt prosjektplan til orientering til kontrollutvalget v/sekretariatet.

Det legges til grunn at ferdig rapport fra forvaltningsrevisjonen oversendes kontrollutvalget v/sekretariatet innen seks måneder fra dette vedtaket er formelt formidlet til revisjonen.

Av saksframlegget i sak 22/2021 framgår det at undersøkelsen er anslått til å kunne gjennomføres innenfor en ramme på 300 timer.

1.3 Revisjonens forståelse av oppdraget

Ut fra saksframlegg og kontrollutvalgets vedtak forstår vi det slik at vi skal gjennomføre en systemrevisjon av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og kommunens overordnede beredskapsplan. Her skal vi undersøke om kommunens ROS-analyse og beredskapsplan er utarbeidet slik regelverket tilsier.

Videre forstår vi det slik at vi skal undersøke om koronapandemien er håndtert i samsvar med kommunens beredskapsplan. Denne delen av undersøkelsen skal, slik vi forstår kontrollutvalgets vedtak, begrenses til å gjelde beredskapsledelsen i kommunen sin håndtering av korona-pandemien. Her vil vi undersøke hvordan kommunens beredskapsledelse i praksis har organisert, håndtert og dokumentert beredskapsarbeidet under korona-pandemien.

1.4 Problemstillinger

Undersøkelsen vil bli gjennomført på bakgrunn av kontrollutvalgets vedtatte hovedproblemstillinger. Disse er som følger:

1. Har kommunen utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan i samsvar med regelverket?
2. Har kommunens beredskapsledelse sin håndtering av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens beredskapsplan?

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget vurderes opp mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.5.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt
- Hammerfest kommune, overordnet beredskapsplan

1.5.2 Utledning av kriterier

Revisjonskriteriene i undersøkelsen er i all hovedsak hentet fra sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. I tillegg vil kommunens overordnede beredskapsplan ligge til grunn for del to av undersøkelsen. Det kan også være aktuelt å utarbeide kriterier ut fra relevante operative beredskapsplaner, smittevernplan og pandemiplan avhengig av beredskapsledelsens involvering i disse.

Forutsetningen for at kommunen sikrer en god håndtering i krisesituasjoner er at man har oversikt over den risiko og sårbarhet som foreligger. Sivilbeskyttelsesloven stiller krav til at den enkelte kommune skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) jf. § 14. Gjennom analysen skal kommunen kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet. Kommunen skal også å vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de kan påvirke lokalsamfunnet. Forskrift om kommunal beredskapsplikt inneholder flere minimumskrav til denne analysen. Det framgår av § 2 første ledd:

«Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen».

I veilederen til forskriften om kommunal beredskapsplikt¹ framgår det at *«utgangspunktet for helhetlig ROS er de mulige framtidige uønskede hendelsene som utfordrer kommuner, befolkning og kritiske samfunnsfunksjoner».*

ROS-analysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre er det stilt krav om at den helhetlige ROS-analysen skal forankres i kommunestyret.

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6, skal ROS-analysen til enhver tid være oppdatert. Analysen skal tilpasses kommunens utfordringer, og som et minimum revideres en gang pr år. Av veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt følger det at helhetlig ROS skal oppdateres når risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen endres. ROS skal også oppdateres i takt med revidering av kommunedelplaner, noe som innebærer at kommunen i forbindelse med ny kommunal planstrategi må ta stilling til planbehovet for perioden. I denne sammenhengen vurderes det også om helhetlig ROS skal revideres.

Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunen utarbeide en beredskapsplan, jf. sivilbeskyttelsesloven § 15. En overordnet beredskapsplan er en plan for kommunens kriseledelse, og skal revideres minimum en gang pr år. Det skal opplyses om hvem som utgjør kommunens øverste ledelse ved håndtering av uønskede hendelser og deres roller og ansvar. Beredskapsplan skal som et minimum inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Det skal framgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og innlemme øvrige beredskapsplaner i kommunen.

Kommunens ansvar synliggjøres også gjennom lov om helsemessig og sosial beredskap § 2-2 hvor det framgår at kommunen har plikt til å utarbeide beredskapsplan for helse- og omsorgstjenester eller sosialtjenester de skal sørge for tilbud om, eller er ansvarlig for. Videre pålegger smittevernloven § 7-2a kommunelegen å utarbeide forslag til plan for helse- og omsorgstjenestens arbeid med vern mot smittsomme sykdommer, herunder beredskapsplaner (smittevernplan/pandemiplan). Alle kommuner har plikt til å ha en egen beredskapsplan mot pandemisk influensa. Denne skal omfatte plan for massevaksinering, samt beredskap for drift av kritiske funksjoner når mange er syke (kontinuitetsplaner).

¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 skal beredskapsplanen øves hvert annet år. Scenarioer for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige ROS-analyse. Dersom det ut fra scenarioet er hensiktsmessig, skal kommunen øve sammen med andre kommuner og relevante aktører.

Videre skal kommunen ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner, jf. § 7. I etterkant av øvelser og uønskede hendelser skal kommunen evaluere krisehåndteringen, jf. § 8. Evalueringen gir grunnlag for om det skal foretas nødvendige endringer i ROS-analysen og beredskapsplaner.

Jf. § 9 skal kommunen kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er fulgt opp. Dette innebærer at det må kunne dokumenteres hvordan de ulike virkemidlene i kommunal beredskapsplikt, helhetlig ROS, plan for oppfølging, overordnet beredskapsplan, øvelser, system for opplæring og evalueringer etc. er fulgt opp. Dokumentasjonen må også vise hvordan virkemidlene blir oppdatert og videreutviklet.

En evaluering er avgjørende for at ikke kommunens prosess med et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid ikke skal stoppe opp, og bidra til å sikre en kontinuerlig forbedringsprosess. Det er derfor viktig at arbeidsmåter, rutiner, risiko og sårbarhetsvurderinger, planverk, øvelser og håndteringen av uønskede hendelser evalueres.

Tabell 1: Koblingsskjema - Revisjonskriterier

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Kilder til revisjonskriterier	Databehov
Har kommunen utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan i samsvar med regelverket?	Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Analysen skal inneholde: - Eksisterende og framtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer - Risiko og sårbarhet utenfor kommunens område som kan ha betydning for kommunen - Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre - særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur - Kommunens evne til å opprettholde og gjenopprette sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse - Behovet for befolkningsvarsling og evakuering	Sivilbeskyttelsesloven § 14 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, første og tredje ledd	Kommunens helhetlige ROS-analyse
	Den helhetlige ROS-analysen skal forankres i kommunestyret	Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, andre ledd	Kommunestyrets møteprotokoller
	Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av ROS-analysen	Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, fjerde ledd	Dokumentasjon av kommunens arbeid med ROS-analyse
	Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen Beredskapsplanen skal inneholde: En plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder	Sivilbeskyttelsesloven § 15 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4	Overordnet beredskapsplan

	hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles • En varslingsliste over aktører som ar en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i håndteringen • En ressuroversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser • Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarslings basert på den helhetlige ROS-analysen • Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang pr år Beredskapsplanen skal øves hvert annet år Kommunen skal evaluere krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser Kommunen skal ha skriftlig dokumentasjon på at forskriftens krav er oppfylt		
Har kommunens beredskapsledelse sin håndtering av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens beredskapsplan?	Hammerfest kommunes beredskapsledelse skal håndtere korona-pandemien i samsvar med kommunens beredskapsplan	Overordnet beredskapsplan Relevante operative beredskapsplaner Smittevernplan Pandemiplan	Kommunens dokumentasjon av arbeidet med beredskapsplan, herunder revidering Dokumentasjon fra øvelser Beredskapskalender Øvelsesplan Dokumentasjon av kommunens evaluering

1.6 Metode

1.6.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse.

De mest aktuelle framgangsmåtene i denne undersøkelsen vil være dokumentanalyse og intervju. Dersom det skulle oppstå utfordringer knyttet til datainnsamlingen vil andre metoder bli vurdert. Det er vår vurdering at dette vil være tilstrekkelig til å fremskaffe et relevant og solid grunnlag for vurderingen knyttet til oppdraget.

1.6.2 Avgrensing

Problemstilling 2 avgrenses til å gjelde kommunens beredskapsledelses håndtering av korona-pandemien.

1.6.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten av data sikres ved at data samles inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon som innhentes, hvem som intervjues og hvilke spørsmål vi stiller.

Alle innsamlede data grupperes etter revisjonskriteriene. Evt. regnskapsdata og materiale fra ekstern rapportering som benyttes avgrenses til offisielle, avlagte tall og data.

Dataenes pålitelighet sikres gjennom intern kvalitetssikring, ved verifisering av data fra intervjuer og ved at undersøkte områder søkes belyst med data fra flere kilder.

1.6.4 Usikkerhet og risiko

Prosjektplanen bygger på forutsetningene som er kjent ved prosjektstart og vurderinger knyttet til disse. Ved gjennomføringen av prosjektet kan nye forhold komme til å gjøre det nødvendig med justeringer i planen. Det må ut fra dette tas forbehold om justeringer eller endringer i alle deler av prosjektplanen. Dersom revisor ser behov for å endre prosjektets problemstilling eller annet underveis i en slik grad at det har vesentlig betydning i forhold til bestillingen vil dette avklares med kontrollutvalget.

Utover forhold beskrevet ovenfor er det gjort følgende konkrete vurderinger omkring prosjektrisiko:

Gjennomføring av prosjektet

Vår gjennomgang viser ingen særlige forhold som tilsier at prosjektet ikke kan gjennomføres i henhold til kontrollutvalgets bestilling.

Tidsramme

Anslått timeforbruk er realistisk ut fra kjente forutsetninger og prosjektets kompleksitet. Etter vår vurdering er antatt leveringsdato for rapporten realistisk.