



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2022

***Hammerfest kommune,
Sikkerhet og beredskap***

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Hammerfest kommune har Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonen *Hammerfest kommune, Sikkerhet og beredskap*.

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen og ved gjennomføring av undersøkelsen vurdert sin uavhengighet, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi takker Hammerfest kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, 19. august 2022

Ranveig Olaussen
Prosjektleder/forvaltningsrevisor

Arnt-Bjarne Aronsen
Prosjektmedarbeider/forvaltningsrevisor

Aud S. Opgård
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	2
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	2
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	3
1.3 TEMA OG AVGRENSNINGER	3
1.4 REVISJONSKRITERIER	3
1.5 GJENNOMFØRING OG METODISK TILNÆRMING	4
2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER.....	5
3 HAR KOMMUNEN UTARBEIDET EN HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE OG OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN I SAMSVAR MED REGELVERKET.....	6
3.1 REVISJONSKRITERIER	6
3.2 DATA – RISIKO OG SÅRBARHETSANALYSE (ROS-ANALYSE).....	6
3.3 VURDERINGER.....	7
3.4 KONKLUSJON – HELHETLIG ROS-ANALYSE	8
3.5 REVISJONSKRITERIER	9
3.6 DATA – OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN	9
3.7 VURDERINGER – OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN	12
3.8 KONKLUSJON – OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN	13
4 HAR KOMMUNENS BEREDSKAPSLEDELSE SIN HÅNDTERING AV KORONA-PANDEMIEN SKJEDD I SAMSVAR MED KOMMUNES BEREDSKAPSPLAN?.....	14
4.1 REVISJONSKRITERIET	14
4.2 DATA.....	14
4.3 VURDERINGER.....	17
4.4 KONKLUSJON	18
5 KONKLUSJONER.....	19
6 ANBEFALINGER	20
7 KILDER OG LITTERATUR	21
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	I
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	II
Vedlegg 3: Metode og gjennomføring	VII

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS belyst Hammerfest kommunes overordnede arbeid med sikkerhet og beredskap. Undersøkelsen omfatter også en kontroll av om kommunens beredskapsarbeid følges opp i tråd med kommunens overordnede beredskapsplan. Her har vi sett på hvordan kommunens beredskapsledelse har organisert, håndtert og dokumentert beredskapsarbeidet under koronapandemien.

Undersøkelsen viser at Hammerfest kommune ikke har utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) slik regelverket krever. Hammerfest og Kvalsund kommune ble sammenslått til en kommune fra 1. januar 2020. Vi er informert om at en helhetlig ROS-analyse for kommunen er under utarbeidelse, og vil bli lagt fram for politisk behandling i løpet av 2022. Ut fra vår gjennomgang av utkastet til analysen vurderer vi det slik at kommunen har et godt grunnlag for å ferdigstille en helhetlig ROS-analyse som er i tråd med forskriften.

Kommunens beredskapsplan skal utarbeides med utgangspunkt i ROS-analysen. Siden kommunen på undersøkelsestidspunktet ikke har en ferdigstilt ROS-analyse har vi gjennomført undersøkelsen ved å kontrollere om kommunen oppfyller kravene til innholdet i en overordnet beredskapsplan. Vi har konkludert med at Hammerfest kommune i 2022 har en overordnet beredskapsplan som i det alt vesentlige er i samsvar med regelverket. Beredskapsplanen er revidert slik regelverket krever, men ikke øvet.

Manglende oppdatering, revidering og øvelser er fra kommunens side forklart ved at det har gått mye tid til arbeidet med koronapandemien de siste to årene. Vi har også fått informasjon om at det ikke er gjennomført opplæring av beredskapsledelsen etter kommunesammenslåingen, men at alle medlemmer av beredskapsledelsen fikk oppfriskning i bruk av krisehåndteringsverktøyet CIM i startfasen av pandemien.

Revisjonens gjennomgang av loggføringer i CIM viser at det har vært mange møter i beredskapsledelsen i forbindelse med koronapandemien. Smittesituasjonen har medført at kommunens beredskapsledelse har gjennomført mye av planleggingen og møtevirknsomheten digitalt. Status under koronasituasjonen er rapportert, det har vært avholdt pressekonferanser og informasjon er gjort tilgjengelig på kommunens hjemmesider. I tillegg til de sentrale bestemmelsene har formannskapet i Hammerfest kommune i perioden 26. mai 2021 til 21. juni 2021 fastsatt fem midlertidige forskrifter om smitteverntiltak i kommunen.

Når det gjelder kommunens dokumentering av evalueringer i beredskapskalenderen har vi ingen bemerkninger. Vår gjennomgang viser at det fleste aktiviteter som er gjennomført i perioden 2013-2019 er evaluert. Koronapandemien er ikke nevnt som hendelse i beredskapsplanen som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, men det er igangsatt utarbeidelse av en evalueringsrapport.

På bakgrunn av vår gjennomgang av dokumentasjon i CIM, informasjon på kommunens hjemmeside og informasjon vi har innhentet via intervju har vi konkludert med at kommunens beredskapsledelse i all hovedsak har håndtert koronapandemien i samsvar med kommunens beredskapsplan.

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget vedtok oppstart av forvaltningsrevisjonen *Sikkerhet og beredskap* i møte den 15. oktober 2022, sak 22/2021. Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS utarbeidet en prosjektskisse som ble behandlet i kontrollutvalgsmøte den 25. november 2021, hvor det ble fattet følgende vedtak i sak 31/2021:

«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 tilleggsproblemstillinger 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».

I etterkant av kontrollutvalgets bestilling varslet Statsforvalteren tilsyn innenfor samme område. Kontrollutvalget i Hammerfest kommune foretok en vurdering om forvaltningsrevisjonen skulle utgå som følge av Statsforvalterens varslede tilsyn.

Kontrollutvalget vedtok i møte 18. februar 2022 å fortsette gjennomføringen av forvaltningsrevisjon av området Sikkerhet og beredskap i Hammerfest kommune. Statsforvalteren avsluttet sitt tilsyn som følge av kontrollutvalgets vedtak.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen fremgår av saksframlegget i kontrollutvalgets sak 22/2021:

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.

Avgrensning

For å begrense omfanget avgrenses undersøkelsen til analyser/planer på et overordnet nivå. Videre begrenses undersøkelsen til kun én konkret hendelse/krise. Det har vært flere uønskede hendelser på samfunnssikkerhetsområdet i Hammerfest kommune de siste årene. I og med at korona-pandemien er den sist inntrufne – og i skrivende stund fortsatt pågår – synes det å være mest hensiktsmessig å rette søkelyset på denne hendelsen.

Hovedproblemstillingene i undersøkelsen har vært følgende:

- 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?**

1.3 Tema og avgrensninger

Forvaltningsrevisjon er gjennomført som en systemrevisjon av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og kommunens overordnede beredskapsplan. Her har vi undersøkt om kommunens ROS-analyse og beredskapsplan er utarbeidet slik regelverket tilsier.

Videre har vi gjennomgått beredskapsledelsens håndtering av koronapandemien. Denne delen av undersøkelsen er avgrenset til å gjelde beredskapsledelsen i kommunen sin håndtering av korona-pandemien. Her har vi undersøkt hvordan kommunens beredskapsledelse i praksis har organisert, håndtert og dokumentert beredskapsarbeidet under korona-pandemien.

1.4 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.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra:

- 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

Revisjonskriteriene er utdypet i vedlegg II til rapporten

1.5 Gjennomføring og metodisk tilnærming

Kontrollutvalget behandlet revisjonens utkast til mandat/prosjektskisse i møte den 25. november 2021.

Den 18. februar 2022 behandlet kontrollutvalget sak som gjaldt statsforvalters tilsyn på området. Revisjonen fikk i epost samme dag orientering om at kontrollutvalget hadde besluttet å fortsette gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Dokumentanalyse og intervju har vært sentrale metoder i denne forvaltningsrevisjonen.

En nærmere redegjørelse for framgangsmåte, metodevalg, og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg VI.

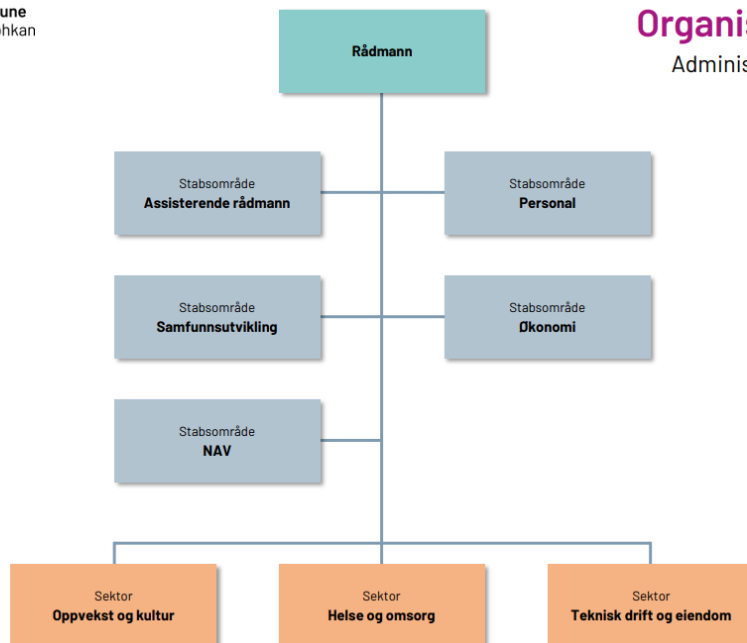
2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

Organisasjonskart for Hammerfest kommune¹:



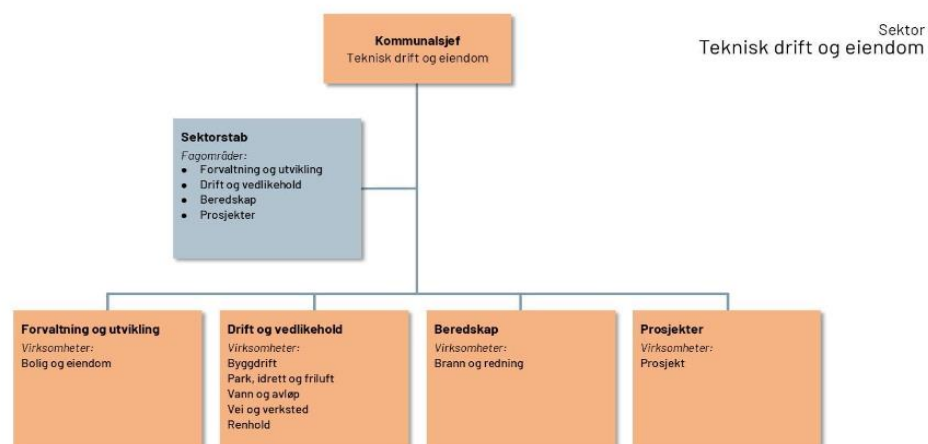
Organisasjonskart

Administrativ organisering



Sist oppdatert: 11.05.2022 08:17

Fagområdet Beredskap er organisatorisk plassert i sektorstab under Kommunalsjef teknisk drift og eiendom.



¹ https://hammerfest.kommune.no/_f/p1/ia2d9e9ba-6264-4d39-a388-eb57765b97bd/administrativ-organisering-virksomheter-20220511.pdf

3 HAR KOMMUNEN UTARBEIDET EN HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE OG OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN I SAMSVAR MED REGELVERKET

3.1 Revisjonskriterier

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

Den helhetlige ROS-analysen skal forankres i kommunestyret

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av ROS-analysen

3.2 Data – Risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)

Den 1. januar 2020 ble Hammerfest og Kvalsund kommune sammenslått til ny kommune, Hammerfest kommune. Kommunestyret vedtok den 17. september 2020, sak PS 88/20, *Planstrategi 2020-2023 og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032*. Her framgår at helhetlig ROS analyse skal revideres og tilpasses ny kommune. Revisjonen har fått opplyst fra kommunen at helhetlig ROS er under utarbeidelse og vi har fått tilgang til det foreløpige dokumentet.

Av foreløpig utkast framgår en beskrivelse av arbeidet med helhetlig ROS-analyse og målsetninger med prosessen: det skal utarbeides en overordnet ROS-analyse for kommunens enheter, og i det skal identifiseres forebyggende tiltak som kan bidra til å minimere faren for at uønskede hendelser inntreffer.

Ifølge utkastet er det satt ned analysegrupper på lavest mulig nivå i organisasjonen. Tre analysegrupper har sine spesielle felt som «Naturhendelser», «Store ulykker» og «Tilsiktede hendelser». Rådmannen og ledergruppen utgjør styringsgruppen og er prosjektets eier. Det framgår av utkastet hvem som inngår i styringsgruppen. Av budsjett og tidsplan skulle prosjektet ha oppstart i uke 20/2020 og leveres innen uke 46/2020 til Styringsgruppen.

Av kapittel 5 i utkastet framgår det hvilke hendelser som bør analyseres innenfor de tre feltene. Det er opplyst i egen kolonne hvilke hendelser som har vært analysert i tidligere Hammerfest og Kvalsund kommune. Ut fra tabell og overskrifter vil det avslutningsvis i kapittel 5 utarbeides samleskjema for vurdert risiko.

Av utkastet blir risiko- og sårbarhetsvurdering beskrevet i kapittel 6. Hver hendelse skal ifølge innholdsfortegnelsen presenteres med bakgrunn for sannsynlighet, risikovurdering og

sårbarhetsvurdering. Slik det går fram av tilsendt utkast til ROS-analyse er det presentert en tabell med identifikasjon av 17 uønskede hendelser som tidligere er analysert i Hammerfest og Kvalsund kommune. Hendelser som bør analyseres i pågående ROS-analyse framgår av egen kolonne. Videre ser det ut til at det skal utarbeides en risikomatrise hvor alle identifiserte hendelser skal gis en verdi for sannsynlighet og en verdi for konsekvens. På bakgrunn av gitt verdi beregnes risikoen, og hendelsen får en rangering og plassering i risikomatrisen.

Risiko for sårbarhet utenfor kommunens geografiske område er belyst under punkt 6.3 hvor stengt innfartsåre til Hammerfest er kommentert. Her er sannsynligheten satt til svært høy i utkastet. Det er gjort en vurdering av hvordan vind, ras og tåke kan påvirke blant annet flytrafikk og innfartsåre til kommunen.

Når det gjelder særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur finner vi at dette blant annet er belyst under kapittel 6.19 Sabotasje på kritisk infrastruktur.

Det framgår ikke av utkastet hvilke aktører som er invitert inn i arbeidet med helhetlig ROS-analyse. Kommunens vurdering av befolkningsvarsel tilknyttet uønskede hendelser er i noen grad belyst. Evakuering er i belyst i kapittel 6.11 Ulykke på storbedrift, 6.12 Gasslekkasje og 6.13 Evakuering av sjøinstallasjoner.

3.3 Vurderinger

Vår vurdering er at Hammerfest kommune ikke oppfyller regelverkets krav om å ha utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som er forankret i kommunestyret. Hammerfest og Kvalsund kommune ble sammenslått fra 1. januar 2020. En helhetlig ROS-analyse for den sammenslåtte kommunen er ikke utarbeidet og lagt fram for politisk behandling.

Vi har fått tilgang til ROS-analysene for tidligere Hammerfest og Kvalsund kommune, men disse vil, slik revisjonen vurderer det ikke være grunnlag for å belyse problemstillingen i denne undersøkelsen på grunn av kommunesammenslåingen fra år 2020. De analyser som er gjort i forbindelse med tidligere ROS-analyser i de to kommunene vil allikevel, slik vi ser det, være nyttige for kommunen i arbeidet med den pågående ROS-analysen.

Vår gjennomgang av kommunens utkast til helhetlig ROS-analyse viser at kommunen har et godt grunnlag for å utarbeide en helhetlig ROS-analyse slik forskriften krever.

Det framgår opplysninger om vurdering av befolkningsvarsel, men ikke opplysning om hvilke aktører som er invitert inn i arbeidet med den helhetlige ROS-analysen.

Vi er gjort kjent med at det er utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyse for Tjenesten for IKT Sikkerhet, sist datert 20. januar 2022 og for Håja barnehage, oppdatert 17. januar 2020

Revisjonen vil presisere at vi kun har fått et utkast av helhetlig ROS-analyse for gjennomgang i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. ROS-analysen er for tiden under utarbeidelse og vi kan derfor ikke uttale oss om utkastet utover det som framgår på undersøkelsestidspunktet.

Vi er informert om at ny overordnet ROS-analyse skal være klar til administrativ behandling over sommeren, og deretter legges fram til politisk behandling.

3.4 Konklusjon – Helhetlig ROS-analyse

Hammerfest kommune har ikke utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som er forankret i kommunestyret slik regelverket krever.

3.5 Revisjonskriterier

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 hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles
- En varslingsliste over aktører som har 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

3.6 Data – overordnet beredskapsplan

Hammerfest kommune har en overordnet beredskapsplan som er publisert på kommunens hjemmeside². Av dette dokumentet³ framgår det at denne sist er revidert 15. juni 2020. Revisjonen har fått tilsendt overordnet beredskapsplan, revidert 28. oktober 2021. I forbindelse med datainnsamling fikk revisjonen også tilgang til «Beredskapsplan Overordnet» med filnavn: «Beredskapsplan overordnet 2020 rev. 07.02.2022». De to siste reviderte utgavene er ikke publisert på kommunens hjemmeside. Revisjonen har fått bekreftet i epost av 25. mai 2022 fra beredskapskoordinator i Hammerfest kommune at revidert utgave for 2022 er den gjeldende beredskapsplan. Gjeldende beredskapsplan ligger i CIM (Crisis Information Management) og alle i beredskapsledelsen har tilgang til dette dokumentet.

Revisjonen har fått opplyst at det jobbes med hvordan ROS-analyser og planer skal arkiveres og gjøres tilgjengelig i forbindelse med planleggingen av ny hjemmeside. På grunn av Covid 19 utbruddet i februar/mars 2020 ble dette arbeidet satt på vent. Det er ifølge opplysninger gitt revisjon laget og oppgradert ROS-analyser og planer for pandemien.

Overordnet beredskapsplan⁴ inneholder en oversikt over organiseringen av den kommunale beredskapsledelsen. Ordfører eller rådmann skal i henhold til plan vurdere krisens omfang og

² https://hammerfest.kommune.no/_f/p1/i8c62e75e-780f-43d5-bc67-be3cdd6f0bae/beredskapsplan_overordnet_2020_rev_15062020.pdf

³ Hammerfest kommune, Overordnet beredskapsplan rev15.06.2020

⁴ Beredskapsplan overordnet 2020 rev. 07.02.2022

innkalle kommunens øvrige beredskapsledelse og nødvendig fagpersonale i og utenfor kommunen etter behov. Den som gjør vurderingen, er ansvarlig for varsling. Rådmannen er beredskapsleder.

Varslingslister med navn, funksjon telefon og mobiltelefon, samt stedfortredere til kommunal beredskapsledelse framgår av planen. Videre framgår organisering av operasjonssenter og fordeling av arbeidsoppgaver av beredskapsplanen.

Beredskapsplanen inneholder oversikt over annet nøkkelpersonell/organisasjoner med telefon/mobiltelefon til kontaktpersoner.

Prosedyre for varsling av Psykososialt kriseteam og hvem som inngår i teamet går fram av kapittel 1.3.4 i beredskapsplanen.

Under kapittel 25.2 Ressurser i beredskapsplanen: «Ressurspersoner i kommunene i Finnmark ligger under <Ressurser og kontakter> i CIM, under hver enkelt kommune eller virksomhet». Utover dette framgår det at «Ressurser over hva hver virksomhet, etater og frivillige organisasjoner kan stille med i en beredskapssituasjon, ligger også i CIM under <Ressurser og kontakter>.

Det er oppgitt hvilket materiell Røde Kors kan stille til disposisjon etter nærmere avtale.

Beredskapsledelsens fullmakter er vedtatt av kommunestyret den 2. desember 1999 (sak 99/126).⁵ Det følger av beredskapsplanen hvilke fullmakter ordfører, rådmann eller dennes stedfortreder har i krisesituasjoner.

Ifølge overordnet beredskapsplan skal beredskapsledelsen vurdere en nedtrappingsplan for kriseinformasjon i samråd med førstelinjetjenesten, servicesenteret og kriseteamet som har fanget informasjonsbehovet.

Innkvarteringsnemnda skal ta seg av praktiske forhold rundt innkvartering av innbyggerne i en evakueringssituasjon. Herunder å skaffe til veie nødvendige innkvarteringsplasser, enten på hotell, kommunale leiligheter eller ved å opprette mottakssenter i Isbjørnhallen-Kvalsundhallen. Videre skal nemnda holde oversikt og kontroll av innbyggere/personer i katastrofesituasjoner der det er nødvendig å foreta evakuering. Det tilligger også nemnda å skaffe til veie nødvendige transportmidler til befraktning av evakuerte der det er nødvendig og holde beredskapsledelsen løpende orientert om situasjonen.⁶

Det er inngått avtale om etablering av mottakssenter i kommunen. Videre framgår det av beredskapsplanen hvilke bygg som skal benyttes som evakueringssenter, og mulige steder/lokaler for nød-innkvartering.

Leder av innkvarteringsnemnda skal i henhold til plan forvisse seg om hvilke opplysninger som kan gis til publikum/pårørende, og er ansvarlig for at annen informasjon eller desinformasjon ikke kommer ut.

Intern informasjon og rapportering skal så langt råd er følge de vanlige kommunale rutiner og kommandolinjer. Ved behov skal beredskapsledelsen ved hjelp av leder kommunikasjon:

⁵ Beredskapsplan overordnet 2020 rev. 07.02.2020 punkt 2.2.2

⁶ Hammerfest kommune, Overordnet beredskapsplan (rev. 07.02.2022), side 11

- Kommunikasjonsrådgiver legge informasjon ut på Hjemmesiden, Facebook og Instagram med bistand fra servicesenteret, mediehåndtering gjøres av ordfører og personalsjef og loggføring håndteres av leder Biblioteket.
- UMS – Telefonvarsling, med bistand fra Kommunalteknisk drift, IT eller prosjekt.
- Gå direkte ut i mediene, NRK P1 – nordnytt.
- Sivildforsvarets sirener, «Søk informasjon/lytt til radio», med bistand fra Sivildforsvaret/fylkesmannen.
- Holde informasjonsleddene oppdaterte.
- Delta på politiets pressekonferanser.
- Lede pressekonferanser.

Beredskapsplanen inneholder rutiner for oppfølging av beredskapsarbeidet i kommunen. Her framgår det at beredskapsarbeidet årlig skal undersøkes for å fastslå om aktivitetene og resultatene av disse stemmer overens med det som er planlagt. Til dette benyttes beredskapskalender og øvelsesplan. Gjennomgang av beredskapskalenderen viser at det har vært 17 aktiviteter i perioden 2013-2019. Oversikten viser at 13 av aktivitetene er evaluert.

Beredskapsplanen inneholder en oversikt over øvelsesplan. Siste planlagte øvelse var ifølge overordnet beredskapsplan 12. mars 2019. Det framgår ikke av kolonne for evaluering at planlagt øvelse i 2018 og 2019 er gjennomført/evaluert. Revisjonen har i intervju fått opplyst at det ble gjennomført en øvelse i 2019 hvor representanter for beredskapsledelsen deltok. Denne øvelsen var et samarbeid med Tromsø kommune, helse og skole. Videre har vi fått opplyst at det var planlagt en Tabeltop øvelse i april 2020 med beredskapsledelsen og varamedlemmer, men at denne øvelsen måtte utgå som følge av høy beredskap og mange beredskapsmøter i forbindelse med koronaen.

Koronapandemien er ikke kommentert som hendelse i beredskapskalenderen. Det fremgår ikke opplysninger i beredskapsplanen om det har vært noen uønskede hendelser de to siste årene. Vi er i intervju gjort kjent med at det ikke har vært gjennomført avsluttende møte i beredskapsledelsen knyttet til koronaen, men at en evalueringsrapport er under utarbeidelse.

Revisjonen har fått opplyst at det ikke er gjennomført opplæring etter sammenslåingen av kommunene. Dette begrunnes i Covid 19 utbruddet i februar/mars 2020 som beredskapsledelsen har jobbet med i 24 måneder. Videre forklares manglende opplæring ved atomberedskap og krigen i Ukraina (Migrasjon fra Ukraina). Ifølge opplysninger gitt revisjonen har alle medlemmene fått oppfrisking i bruk av CIM i startfasen av Covid 19 utbruddet. Dokumentering av kompetanse/opplæring fremgår av kapittel 3 i overordnet beredskapsplan.

Videre har vi opplyst at det på undersøkelsestidspunktet ikke foreligger noen plan for opplæring og øvelser, men at beredskapskoordinator vil starte dette arbeidet etter at ny overordnet ROS-analyse er godkjent medio høsten 2022.

3.7 Vurderinger – overordnet beredskapsplan

Kommunens overordnede beredskapsplan skal være utarbeidet med utgangspunkt i en helhetlig ROS-analyse. Hammerfest kommune⁷ har ikke utarbeidet en helhetlig ROS-analyse som er forankret i kommunestyret. Våre vurderinger baserer seg derfor på de øvrige revisjonskriteriene om innhold i beredskapsplanen.

Vår gjennomgang viser at Hammerfest kommune har en beredskapsplan for kommunens kriseledelse. Beredskapsplanen gir opplysninger om hvem som utgjør kriseledelsen og deres ansvar, roller og fullmakter. Her framgår også opplysninger om hvem som har fullmakt til å samle kriseledelsen. Beredskapsplanen inneholder en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.

Vi vurderer det slik at beredskapsplanen er noe mangelfull når det gjelder oversikt over hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet, og hvilke ressurser som er tilgjengelig hos andre aktører. Det er oppgitt hvilke ressurser Røde Kors kan stille til rådighet, men utover dette henvises det til oversikt i CIM. Slik revisjonen vurderer det bør det i overordnet beredskapsplan gis opplysninger om kommunens og andre samfunnssikkerhetsaktørers kompetanse og ressurser som kan være tilgjengelig for å håndtere uønskede hendelser. Ifølge veileder til kommunal beredskapsplikt kan det være hensiktsmessig å samordne ressursoversikt og varslingsliste. Revisjonen vurderer det videre slik at en i tillegg til at beredskapsledelsen har tilgang til den oppdaterte beredskapsplanen via CIM, også henviser til disse oversiktene i beredskapsplanen. Kommunene bør også vurdere å ta ut en fysisk kopi av den overordnede beredskapsplanen i tillegg til elektronisk utgave i CIM.

Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling skal baseres på den helhetlige ROS-analysen. Kommunen har ikke utarbeidet en helhetlig ROS-analyse og revisjonen kan derfor ikke gjøre en vurdering opp mot denne. Det er politiets oppgave å evakuere, kommunens rolle er å ivareta de evakuerte. Vi ser at evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling framgår av beredskapsplanen slik forskriften krever.

Revidert beredskapsplan er gjort tilgjengelig for beredskapsledelsen via CIM. Revisjonens gjennomgang av denne viser at blant annet varslingslister er oppdatert. Det samme gjelder arbeidsoppgaver hvor det er endret navn knyttet til noen av oppgavene. Beredskapsplanen er revidert i 2021 og 2022, mens det på hjemmesiden til kommunen er publisert overordnet beredskapsplan revidert i 2020. Vi har fått opplyst om at det fra kommunens side jobbes med ny hjemmeside og at det den forbindelse vil bli tatt stilling hvordan planer skal publiseres. Vi vurderer det slik at publisert utgave av beredskapsplanen fra 2020 på kommunens hjemmeside bør merkes med at dette ikke er siste reviderte utgave.

Vi vurderer det slik at kommunens beredskapsplan tilfredsstiller forskriftens krav når det gjelder plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Kommunens beredskapsplan ble revidert i oktober 2021 og sist revidert i februar 2022, slik at kommunen etter vår vurdering tilfredsstiller regelverkets krav til årlig oppdatering i undersøkelsesperioden.

⁷ Hammerfest og Kvalsund ble sammenslått til Hammerfest kommune den 1. januar 2020. Det foreligger ikke en utarbeidet ROS-analyse for den sammenslåtte Hammerfest kommune.

Beredskapsplanen er ikke øvet hvert annet år slik forskriften krever. Siste øvelse var ifølge beredskapsplanen planlagt til 12. mars 2019. Revisjonen har fått bekreftet at det ble gjennomført en øvelse i 2019, hvor representanter for beredskapsledelsen deltok. En planlagt øvelse i 2020 ble ikke gjennomført på grunn av Covid 19 situasjonen.

Revisjonens vurdering er at det i kommunens overordnet beredskapsplan dokumenteres en plan for oppfølging, øvelser og et system for opplæring og evalueringer. Ut fra de opplysninger som foreligger vurderer vi det slik at det i beredskapsplanen også i noen grad dokumenteres hvordan virkemidlene blir oppdatert og videreutviklet. Vi vil allikevel påpeke at Hammerfest kommune på undersøkelsestidspunktet ikke har på plass en helhetlig ROS-analyse som beredskapsplanen skal bygge på. Det er derfor ikke mulig for revisjonen å vurdere koblingen mellom kommunens helhetlige ROS-analyse og overordnede beredskapsplan på undersøkelsestidspunktet.

Vår gjennomgang av beredskapskalenderen viser at det i de fleste tilfeller dokumenteres at evaluering er gjennomført. Det foreligger ikke opplysninger i beredskapsplanen på at det har vært noen uønskede hendelser som er evaluert de siste årene.

Gjennomgang av opplysninger som er dokumentert i CIM viser at beredskapsgruppen har vurdert en nedtrappingsplan for kriseinformasjon i forbindelse med Covid 19. Dette er i tråd med beredskapsplanens punkt 2.2.6. Koronapandemien er ikke nevnt som hendelse i beredskapsplanen som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen. Revisjonen er imidlertid informert om at en evalueringsrapport er under utarbeidelse. Slik vi vurderer det oppfyller derfor kommunen forskriftens krav til evaluering av denne hendelsen.

3.8 Konklusjon – Overordnet beredskapsplan

Hammerfest kommune har utarbeidet en overordnet beredskapsplan hvor innholdet i det alt vesentlige er i samsvar med regelverket. Men vi vil påpeke at beredskapsplanen ikke er utarbeidet med utgangspunkt i en helhetlige ROS-analyse slik regelverket krever. Videre vil vi bemerke at beredskapsplanen ikke vært øvet annet hvert år.

Revisjonen er gjort kjent med at Hammerfest kommune er i gang med å utarbeide en evalueringsrapport som omhandler koronapandemien. Men beredskapskalenderen, som er en del av kommunens beredskapsplan, er noe mangelfull når det gjelder oppdatering av opplysninger om evalueringer som er gjennomført i perioden fra 2013-2019.

4 HAR KOMMUNENS BEREDSKAPSLEDELSE SIN HÅNDTERING AV KORONA-PANDEMIEN SKJEDD I SAMSVAR MED KOMMUNES BEREDSKAPSPLAN?

4.1 Revisjonskriteriet

Hammerfest kommunes beredskapsledelse skal håndtere korona-pandemien i samsvar med kommunens beredskapsplan.

4.2 Data

Det framgår av varslingsrutiner i kommunens beredskapsplan at det ved uønskede hendelser, kriser og store ulykker i fredstid er politiet som i første instans avgjør om hendelsens omfang og karakter er så alvorlig at den kommunale beredskapsledelsen skal tre i kraft. Videre går det fram at det ut over dette er det ordfører eller rådmann som vurderer krisens omfang og innkaller kommunens øvrige beredskapsledelse og nødvendig fagpersonale i kommunen. Den som gjør vurderingen, er ansvarlig for varslingen.

Av overordnet beredskapsplan punkt 2.2. går det fram at kommunens beredskapsstab består av rådmann, ordfører, assisterende rådmann, beredskapsrådgiver, kommunikasjonsrådgiver, kommuneoverlege, kommunalsjefer, IT-sjef, personalsjef, og leder av servicekontoret.

Varslingslisten i beredskapsplanen inneholder navn på tolv personer, med tilhørende funksjon, navn og telefonnummer. Ifølge beredskapsplan er musikkrommet i 2 etasje på museet beredskapsledelsens operasjonssenter. For en vurdering av hendelsen kan deler av beredskapsledelsen etableres i Formannskapetssalen.

Beredskapsplanen inneholder opplysninger om organiseringen av operasjonssenter og fordelingen av arbeidsoppgavene med navnene på de ansvarlige. Videre fremgår det at når det settes beredskapsstab bør sentralbordet bemannes opp. Beredskapsleder er operasjonssenterets operative leder.

Ifølge beredskapsplanen 2.2.6 skal beredskapsledelsen vurdere en nedtrappingsplan for kriseinformasjon i samråd med førstelinjetjenesten, servicesenteret og kriseteamet som har fanget informasjonsbehovet.⁸

Ifølge beredskapsplan skal alle hendelser og øvelser evalueres senest 3 måneder etter hendelsen/øvelsen.⁹

Revisjonen har fått tilgang til logg C19 2020-2022 i CIM.

Den 27. februar 2020 innkalte assisterende rådmann til møte i beredskapsgruppen i forbindelse med koronavirus. Møtested: Hammerfest rådhus, kommunestyresalen.

Det er loggført at det har vært møte i beredskapsgruppa og hva møtet har omhandlet. Informasjon ble vurdert til å være et kritisk punkt, og det ble konkludert med at informasjon om koronavirus publiseres på hjemmesidene og Facebook, og sendes ut til kommunalsjefene for videre distribusjon.

⁸ Hammerfest kommune, Beredskapsplan overordnet, revidert 07.02.2022

⁹ Hammerfest kommune, Beredskapsplan overordnet, revidert 07.02.2022, side 32

Hammerfest kommune har en pandemiplan, pandemiplan 2020¹⁰. Det framgår av logg den 27. februar 2020 at det foreløpige utkast til pandemiplan har noen rettelser og spørsmål, men dette rettes i endelig versjon. Revisjonen har ikke opplysninger om hva som eventuelt er blitt endret i utgaven som er tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

Kapittel 3 i pandemiplan angir oversikt over pandemiske faser. Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influens inneholder en tabell for inndeling av faser av en pandemi. Den deles inn i 3 faser:

- Grønn fase: Periode mellom pandemier
- Gul fase: Pandemisk overvåkningsperiode.
- Rød fase: Pandemisk periode

Av kommunens pandemiplan framgår det under kapittel 4 Ansvar, rapporteringslinjer og ledelsesforankring:

«Kommunens beredskapsledelse etableres i gul fase: Kommunens beredskapsledelse består av rådmann med sin ledergruppe. Smittevernoverlegen inngår også i beredskapsledelsen ved en pandemi. Andre relevante personer kalles inn ved behov».

Av overordnet beredskapsplan går det fram at beredskapsnivå gul innebærer at det etableres redusert beredskapsledelse utover kontortid som forberedelse for problemhåndtering.

Ifølge logg den 28. februar 2020 ble pandemiplanen sendt ut til ledelse/beredskapsledelse. Oppgavefordeling og informasjonsstrategi ble behandlet på møtet. Loggen viser at informasjon fra FHI om håndtering av koronaviruset og informasjon fra Folkehelseinstituttet er sendt kommunens beredskapsledelse. Kommunen etablerte lokale til prøvetaking i Kvalsund samme dag. Det ble også laget en temaside hvor kommunen samler og legger ut informasjon om koronaviruset; <https://hammerfest.kommune.no/corona>

Den 2. mars 2020 ble det ifølge logg sendt ut pressemelding:

«Hammerfest kommune er forberedt på koronaviruset. De første bekreftede tilfeller av smittede av koronaviruset Covid-19 (coronavirus) er nå kommet til Norge. Vi må forvente at det også kan komme koronasmitte til Hammerfest, og kommunen er forberedt på å håndtere en slik situasjon».

Samme dag ble det avholdt informasjons- og dialogmøte med fylkeskommune, kommunene i Troms og Finnmark, UNN og Finnmarkssykehuset om koronavirus. Det ble besluttet å avholde faste møter i beredskapsgruppa (rådmannens ledergruppe, ordfører, kommuneoverlege og smittevernlege).

Det kommer frem av logg at det forelå situasjonsrapport covid 19 nr 1 – Beredskap Koronavirus den 10. mars 2020. Rapporten ble sendt Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Samme dag er det loggført epost fra Helsedirektoratet som gjelder innspill til kommunal beredskapsplan covid-19. Ifølge logg ble det også avholdt informasjon- og dialogmøte om koronasituasjonen i regi av fylkesmannen. Det ble gjort forberedelser til karantene.

¹⁰ https://hammerfest.kommune.no/_f/p1/i446abfd9-1553-44e5-a603-0edae6748f7f/pandemiplan-2020.pdf

Den 11. mars 2020 ble det avholdt statusmøte hvor agenda var bistand i forbindelse med drift av mottakssenter, bistand ved hjemmekarantene, drift av barnehager, frakt av utstyr, mat med mere. Kommunens beredskapsrådgiver skulle invitere Røde Kors til møte for planlegging av mulig samarbeid.

Av logg fra 12. mars 2020 går det fram at beredskapsrådgiver er ansvarlig for rapportering til Fylkesmannen hver tirsdag. Samme dag ble det avholdt møte mellom beredskapsledelsen og formannskapet, hvor ordfører orienterte om beredskapsledelsens møtevirksomhet i tiden som har vært og hvilke tiltak som er satt i verk i henhold til FHI sine anbefalinger.

Formannskapet vedtok den 12. mars 2020 i sak PS 59/20:

«Formannskapet delegerer myndigheten til å iverksette tiltak for smittehindring av Koronapandemi til kommunens Beredskapsledelse.

Formannskapet vil opprettholde den politiske beredskapen, og får fortløpende informasjon i forkant av iverksettelse av tiltak»

Den 13. mars 2020 er det loggført følgende fra møtet i beredskapsledelsen dagen før:

«Alle offentlige bygg for fritidsaktiviteter stenges (idrettshaller, kulturhus)
Reiseforbud for ansatte i tjeneste, møtevirksomhet reduseres
Skoler og barnehager stenges, nærmere informasjon kommer i morgen.
Det ble avholdt møte med fylkesmannen samme dag».

I statsråd 13. mars 2020 ble forskrift om karantene med videre reiser utenfor Norden fastsatt. I tillegg ble Kongens myndighet etter smittevernloven §7-12 delegert til Helse- og omsorgsdepartementet.

Testsenter ble etablert i flerbrukshallen på Prærien i Hammerfest den 15. mars 2020. Samme dag ble det avholdt møte i beredskapsledelsen/regionrådet. Samme kveld ble det sendt ut SMS til alle med adresse i Hammerfest kommune om at koronaviruset var kommet til kommunen. Det ble også sendt ut pressemelding¹¹.

16. mars 2020 ble det opprettet Teams for beredskapsgruppa. Det ble sendt ut SMS-varsel til befolkningen i Hammerfest kommune som gjelder innstramming i karantenereglene. Ordfører og rådmann avholdt pressekonferansen om koronasmitten i Hammerfest. Det ble sendt ut pressemelding til media om pressekonferanser og hvordan de skal kontakte instanser i kommunen.

Hammerfest kommune har sendt ut SMS-varsel knyttet til påsken 2020, og koronaregler for 17. mai 2020.

Kommunens pressekonferanser om koronasituasjonen er publisert på kommunens hjemmeside. Beredskapsledelsen har rapportert jevnlig til Fylkesmannen i Troms og Finnmark¹². Ifølge logg ble første situasjonsrapport Covid 19 sendt Fylkesmannen i Troms og Finnmark den 10. mars 2020.

¹¹ <https://hammerfest.kommune.no/tjenester/helse-og-omsorg/helserad/koronavirus/infoside/forste-paviste-tilfelle-av-koronavirus-i-hammerfest.8479.aspx>

¹² Endring av navn på fylkesmannsembetene fra fylkesmann til statsforvalter 1.1.2021.

I tillegg til de sentrale bestemmelsene har formannskapet i Hammerfest kommune i perioden 26. mai 2021 til 21. juni 2021 fastsatt fem midlertidige forskrifter om smitteverntiltak i kommunen.¹³

Fram til 16. mars 2020 er det logget 69 hendelser i CIM-C19. Totalt er det logget 540 hendelser i CIM-C19.

Ifølge logg ble det i beredskapsmøte den 21. februar 2022 vurdert å avslutte beredskapsmøtene. Det skulle ses an om det er behov for flere beredskapsmøter når det gjelder Covid.

Siste pressekonferanse med informasjon om koronasituasjonen i Hammerfest kommune ble avholdt 7. mars 2022. Ordfører og kommuneoverlege deltok. Teststasjon holdes åpen, og vaksinasjon fortsetter. Nasjonale myndigheter ber kommunene opprettholde dagens struktur i forhold til testing.

4.3 Vurderinger

Vår vurdering etter gjennomgang av publisert informasjon og loggføringer i CIM er at beredskapsledelsen i Hammerfest kommune har håndtert koronapandemien i samsvar med overordnet beredskapsplan.

Beredskapsledelsen ble innkalt og kom sammen den 27. februar 2020 med bakgrunn i koronasituasjonen. Revisjonen gjennomgang av loggføringer viser at beredskapsledelsen ble innkalt i tråd med beredskapsplanen. Videre går det fram at det ble gjennomført fordeling av arbeidsoppgaver slik beredskapsplanen legger opp til. Revisjonen har ingen merknader til dette.

Etter at beredskapsledelsen var satt ble arbeidsoppgaver fordelt slik det følger av beredskapsplanen. Videre har beredskapsledelsen sørget for at informasjon og rapportering til eksterne instanser ble gjennomført. Det er gjennomført loggføring i CIM fra og med 27. februar 2020 fram til 7. mars 2022, nedtegning av hendelser knyttet til koronasituasjonen er slik vi vurderer det gjennomført og dokumentert.

I henhold til beredskapsplan er musikkrommet i 2 etasje på museet beredskapsledelsens operasjonssenter. Smittevernregler og behovet for hyppige møter gjorde det utfordrende for beredskapsledelsen å møtes fysisk. Dette ble løst ved beslutning om å etablere digitale møter via Teams.

Det ble sørget for at det ble gitt jevnlig oppdatering om status som gjaldt koronasituasjonen. Undersøkelsen viser at informasjon ble gitt ved pressekonferanser, via SMS, Facebook og også kunngjort på kommunens hjemmeside.

Publisering av kommunens pressekonferanser gjorde det mulig for de som ikke hadde mulighet å følge denne å se den i ettertid.

Siste pressekonferanse angående korona ble avholdt den 7. mars 2022 hvor ordfører og kommuneoverlege deltok.

¹³ Opphevede lokale forskrifter - Lovdata

Revisjonens vurdering er at beredskapsledelsen under koronapandemien har hatt den beredskap som kommunens pandemiplan krever når det gjelder etablering av nivå i de ulike faser av pandemien.

4.4 Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at beredskapsledelsen i all hovedsak har håndtert koronapandemien i samsvar med kommunens beredskapsplan.

5 KONKLUSJONER

Har kommunen utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan i samsvar med regelverket?

Hammerfest kommune har ikke utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som er forankret i kommunestyret.

Hammerfest kommune har utarbeidet en overordnet beredskapsplan hvor innholdet i det alt vesentlige er i samsvar med regelverket. Men kommunens overordnede beredskapsplan er ikke utarbeidet med utgangspunkt i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse slik regelverket krever.

Har kommunens beredskapsledelse sin håndtering av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens beredskapsplan?

Beredskapsledelsen har i all hovedsak håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens beredskapsplan.

6 ANBEFALINGER

Hammerfest kommune har igangsatt arbeidet med en helhetlig ROS-analyse som skal legges fram for politisk behandling. På bakgrunn av de funn som framkommer i rapporten, samt våre vurderinger og konklusjoner finner vi ikke grunn for å komme med anbefalinger.

7 KILDER OG LITTERATUR

Rettslige kilder og faglitteratur

- Lov av 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt
- Opphevede lokale forskrifter - Lovdata
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Kommunale dokumenter

- Hammerfest kommune, overordnet beredskapsplan

Saksfremlegg/ protokoller:

-

Andre kilder:

- <https://hammerfest.kommune.no/>

Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

Fra: Leif Vidar Olsen <Leif.Vidar.Olsen@hammerfest.kommune.no>
Sendt: fredag 19. august 2022 07:57
Til: Ranveig Olaussen
Emne: SV: Forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse

Hei.

Jeg har gjennomgått rapporten.

Slik jeg ser det gir rapporten et korrekt bilde av situasjonen på dette fagområdet.

Mvh Leif Vidar Olsen
Rådmann i Hammerfest kommune
Tlf: 78402504/41467703

Vedlegg 2: 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.

Nedenfor følger en presentasjon av revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, der det blir redegjort for grunnlaget for kriteriene:

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.

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 det 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 beredskapsplikt¹⁴ 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.

¹⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

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).

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 overordnet 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	Forskrift om kommunal	Dokumentasjon av kommunens arbeid med ROS-analyse

	private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av ROS-analysen 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 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 ressursoversikt 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 befolkningsvarsling basert på den	beredskapsplikt § 2, fjerde ledd Sivilbeskyttelsesloven § 15 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4	Overordnet beredskapsplan
--	---	---	----------------------------------

	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	Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9	Kommunens dokumentasjon av arbeidet med beredskapsplan, herunder revidering Dokumentasjon fra øvelser Beredskapskalender Øvelsesplan Dokumentasjon av kommunens evaluering
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	Dokumentasjon knyttet til håndtering av korona-pandemien Relevante operative beredskapsplaner Smittevernplan Pandemiplan

Vedlegg 3: Metode og gjennomføring

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

De sentrale elementene for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av forvaltningsrevisjoner bygger på *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives de undersøkte virksomhetenes systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder.

Faktabeskrivelsen blir så vurdert opp mot revisjonskriteriene, med vekt på avvik og sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Kontrollutvalget behandlet mandat/prosjektskisse i møte den 25. november 2021. Den 18. februar 2022 behandlet kontrollutvalget sak som gjaldt statsforvalters tilsyn på området. Revisjonen fikk i epost samme dag orientering om at kontrollutvalget hadde besluttet å fortsette gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Oppstartsmøtet mellom revisjonen og Hammerfest kommune ble avholdt på Teams den 27. april 2022. Revisjonen fikk elektronisk tilgang til CIM-logg også tilgang til elektronisk lagrede data innenfor området sikkerhet og beredskap. Vi har gjennomført epostintervju og benyttet kommunens hjemmeside for innhenting av aktuell publisert informasjon.

Valgte metoder

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og analysere data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. I denne undersøkelsen har vi brukt dokumentgjennomgang og intervju som metode.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, som dokumentgjennomgang, publisert informasjon fra kommunens hjemmeside og epostintervjuer.

Verifiseringsutgaven av rapporten er sendt kontaktperson for gjennomgang og tilbakemelding om faktaopplysningene i rapporten. Revisjonen har supplert rapporten med opplysninger framkommet ved verifisering.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Intern kvalitetssikring

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll ISQC1¹⁵. Undersøkelsen og rapporten er vurdert å ha nødvendig faglig og metodisk kvalitet, herunder også konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

15 International Standard on Quality Control 1

Høring

Rådmannen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring 17. august 2022. Revisjonen mottok rådmannens svar den 19. august 2022. Høringssvaret fremgår av rapportens vedlegg 1.