



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO

www.vefik.no



RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2022

Alta kommune, Sikkerhet og beredskap

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Alta har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av sikkerhet og beredskap i kommunen.

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen og ved gjennomføring av undersøkelsen vurdert sin uavhengighet overfor Alta kommune, 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 Alta kommune for godt samarbeid i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, 27.mai 2022

Arnt Bjarne Aronsen
Prosjektleder/Forvaltningsrevisor

Bjørn Christian Johansen
Medarbeider/forvaltningsrevisor

Aud Opgård
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Cicel Aarrestad
Kvalitetssikrer

HOVEDBUDSKAP	1
SAMMENDRAG	1
SENTRALE VURDERINGER	1
ANBEFALINGER	4
1 INNLEDNING	5
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	5
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
1.3 TEMA OG AVGRENSNINGER.....	6
1.4 REVISJONSKRITERIER	6
1.5 GJENNOMFØRING OG METODISK TILNÆRMING	7
1.6 RAPPORTENS OPPBYGGING	7
2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER.....	8
2.1 HELHETLIG OG SYSTEMATISK SAMFUNNSSIKKERHETSARBEID.....	8
3. HAR KOMMUNEN UTARBEIDET HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE OG OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN I SAMSVAR MED REGELVERKET?	9
3.1 REVISJONSKRITERIER	9
3.2 DATA	11
3.3 VURDERINGER.....	13
3.4 KONKLUSJON	13
4. HAR KOMMUNEN LAGT DEN HELHETLIGE RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSEN TIL GRUNN I KOMMUNENS ARBEID MED SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP?	14
4.1 REVISJONSKRITERIER	14
4.2 DATA	14
4.3 VURDERINGER.....	15
4.4 KONKLUSJON	16
5. I HVILKEN GRAD ER SIKKERHET OG BEREDSKAP INNARBEIDET I KOMMUNENS PLAN OG STYRINGSSYSTEMER?	17
5.1 REVISJONSKRITERIER	17
5.2 DATA	17
5.3 VURDERINGER.....	19
5.4 KONKLUSJON	20
6. HAR KOMMUNEN HÅNDTERT KORONA-PANDEMIEN I SAMSVAR MED KOMMUNENS OVERORDNEDE BEREDSKAPSPLAN?	21
6.1 REVISJONSKRITERIER	21
6.2 DATA	21
6.3 VURDERING	36
6.4 KONKLUSJON	36
7. KONKLUSJONER	37
7.1 HAR KOMMUNEN UTARBEIDET HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE OG OVERORDNET BEREDSKAPSPLAN I SAMSVAR MED REGELVERKET?	37
7.2 HAR KOMMUNEN LAGT DEN HELHETLIGE RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSEN TIL GRUNN I KOMMUNENS ARBEID MED SAMFUNNS-SIKKERHET OG BEREDSKAP?	37
7.3 I HVILKEN GRAD ER SIKKERHET OG BEREDSKAP INNARBEIDET I KOMMUNENS PLAN- OG STYRINGSSYSTEMER	37
7.4 HAR KOMMUNEN HÅNDTERT KORONA-PANDEMIEN I SAMSVAR MED KOMMUNENS OVERORDNEDE BEREDSKAPSPLAN?	37
8. ANBEFALINGER	38
9. KILDER OG LITTERATUR	39
VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER.....	I
VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	II
PROBLEMSTILLING 1:	II
PROBLEMSTILLING 2:	IV

PROBLEMSTILLING 3:	IV
PROBLEMSTILLING 4:	V
VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING	VI
GENERELT OM FORVALTNINGSREVISJON	VI
BESKRIVELSE AV PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN.....	VI
VALGTE METODER	VI
GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	VII
INTERN KVALITETSSIKRING	VIII
HØRING.....	VIII

HOVEDBUDSKAP

Vest-Finnmark kommunerevisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Alta kommunes arbeid med Samfunnssikkerhet- og beredskap. Undersøkelsen viser at kommunens arbeid på områder langt på vei er tilfredsstillende i henhold til lov og forskrift. Undersøkelsen viser også at sikkerhet- og beredskap er innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer.

Det er revisjonens oppfatning at kommunen har lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i sitt arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap. På samme måte mener revisjonen at sikkerhet og beredskap er innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer på en tilfredsstillende måte. Revisjonen vil imidlertid bemerke svakheter med intern kommunikasjon/informasjon og kommuneansattes kunnskap om overordnet beredskapsplan. Revisjonen vil også bemerke forbedringspunkter i kommunens rutiner med evaluering etter øvelser og uønskede hendelser.

Alta kommune ble som alle andre rammet av koronapandemien. Vår undersøkelse viser at kommunen har håndtert korona-pandemien i samsvar med nasjonale retningslinjer og kommunens overordnede beredskapsplan.

SAMMENDRAG

Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid handler om tiltak for å forebygge og effektivt kunne håndtere hendelser og situasjoner som truer liv, helse, miljø og viktige samfunnsverdier og krever ekstraordinær innsats.

Vi har lagt til grunn at formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å avdekke eventuelle svakheter i kommunens systemer og rutiner for sikkerhet og beredskap.

Vi har undersøkt kommunens systemer og rutiner for sikkerhet og beredskap. Vi har også undersøkt kriseledelsens, ungdomsskolens og omsorgssenterets håndtering av koronapandemien sett opp mot nasjonale føringer og «Administrativ beredskapsplan».

I gjennomføringen har vi brukt dokumentanalyse, e-post intervju og spørreundersøkelser som metode. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er basert på en rekke kilder, blant annet Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven) med forskrifter og tilhørende veiledere utgitt av Direktoratet for sikkerhet og beredskap. Vi har også brukt Alta kommunes Risiko- og sårbarhetsanalyse og Administrativ beredskapsplan som grunnlag for kriteriene.

SENTRALE VURDERINGER

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

ROS-analyse

Kommunen har gjennomført en helhetlig ROS-analyse som kartlegger, systematiserer og vurderer sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen.

Den helhetlige ROS-analysen omfatter 27 ulike fremtidige- og eksisterende sårbarhetsfaktorer i kommunen og i kommunens geografiske område som kan ha betydning for Alta kommune.

ROS-analysen er utarbeidet i henhold til metodikken fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap.

Analysens vurderinger av hendelsens konsekvenser for liv og helse, natur, miljø og materielle verdier har hensyntatt hendelsens potensiale og synliggjør hvordan flere samfunnsfunksjoner er gjensidig avhengig av hverandre. Det er i ROS-analysen også foretatt vurderinger av særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur samt kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen vurderes å være tilfredsstillende i henhold til lov og forskriftsmessige krav.

Administrativ beredskapsplan

Administrativ beredskapsplan er kommunens plan for håndtering av kritiske hendelser og gir en oversikt over organisering av kommunens kriseberedskap. Beredskapsplanen oppfyller alle minimumskrav i forbindelse med plan for krisekommunikasjon, evakuering og lister over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Planen inneholder også varslingslister og oversikt over egne og andre tilgjengelige ressurser ved uønskede hendelser.

Det er revisjonens vurdering at kommunen er forberedt på å håndtere uønskede hendelser og har utarbeidet en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

Har kommunen lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i kommunens arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap?

Den overordnede beredskapsplanen skal være oppdatert og være minimum revidert en gang per år. Beredskapsplanen ble sist oppdatert i kommunestyret i 2021, revisjonen vurderer rutinene som tilfredsstillende.

Det har vært gjennomført øvelser tre ganger i løpet av fire år. Kommunens rutiner for øvelser anses for å være innenfor forskriftens krav.

En tredel av respondentene i vår spørreundersøkelse svarte bekreftende på spørsmålet om de har deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid. Selv om responsen var noe lav legger vi til grunn at de som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid.

Det er foretatt evaluering etter helikopterulykken i 2019 og etter beredskapsøvelse og samvirkeøvelse. Utover det har vi ikke mottatt informasjon om evalueringer eller rutiner for evalueringer etter øvelser eller uønskede hendelser. Hensikten med evaluering er å bidra til å identifisere læringspunkter og behov for fremtidige endringer. Evalueringer er et viktig virkemiddel for å øke krisehåndteringskompetansen og styrke samarbeidet med andre aktører. Dersom det ikke har vært foretatt øvelser etter skredulykken eller løpende evaluering under pandemien er det et forbedringspotensiale i rutinene for evaluering.

I Hvilken grad er sikkerhet og beredskap innarbeidet i kommunens plan og styringssystemer?

Virksomhetsledernes ansvar for sikkerhet og beredskap skal være avklart.

Virksomhetsledelsens ansvar for sikkerhet og beredskap som til enhver tid følger kommunens

organisasjonskart, er tydelig definert i Administrativ beredskapsplan. Det går tydelig fram at det er et lederansvar å forebygge, håndtere og følge opp kriser for «sin» virksomhet.

Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i arealplanleggingen. Det er stilt krav om at samfunnssikkerhet- og beredskap skal hensyntas i forbindelse med arealplanlegging og saksbehandling. Revisor anser det for å være dokumentert at sikkerhet og beredskap er innarbeidet og hensyntatt i arealplanlegging, krav til søknad og saksbehandling.

Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i årsbudsjettet. Det er gitt bevilgninger til sikkerhet og beredskap under kostra-art 339. Vi legger til grunn at gitte fullmakter til kriseledelsen innebærer å disponere generelle bevilgninger ved behov i en krisesituasjon. Det kan imidlertid være pedagogisk å synliggjøre behov for drifts- og investeringsmidler til sikkerhet og beredskap under art 339 i ordinære budsjett og planprosesser.

Sikkerhet og beredskap skal være vurdert i årsmeldingen/-rapporteringen. Det er rapportert om arbeidet med sikkerhet- og beredskap i årsmeldingen for 2020. Selv om kriteriet er oppfylt vil vi henlede oppmerksomheten på anbefalingene fra DSB.¹

Sikkerhet og beredskap skal inngå som en grunnleggende premiss for saksbehandling og lokal styring. Kommunen har etter revisjonens oppfatning godtgjort og dokumentert at den har rutiner for å vurdere risiko- og sårbarhet i forbindelse med arealplanlegging og detaljregulering.

Har kommunen håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?

Kriseledelsen skal sikre god kommunikasjon/informasjon internt og eksternt. Av undersøkelsen går det fram at store deler av de ansatte i skolen og på omsorgssenteret ikke kjenner til kommunens overordnede planverk som skal gjelde når krisesituasjoner oppstår.

Nå kan det være et spørsmål om hvor nødvendig det er at alle ansatte i kommunen kjenner til kommunens overordnede planverk, men det er vår vurdering at lærerne ved Alta ungdomsskole og avdelingslederne ved Alta Omsorgssenter bør ha kjennskap til at kommunen har et overordnet planverk knyttet til sikkerhet og beredskap og hvor de finner det ved behov. Selv om et flertall mener internkommunikasjonen har vært tilfredsstillende er det vår mening at andelen som ikke er av samme oppfatning er noe for høyt.

På den bakgrunn mener vi at kriseledelsen ikke har sikret god nok kommunikasjon/informasjon internt og eksternt

Kriseledelsen skal ivareta samordning av den lokale håndteringen gjennom kontakt med interne og eksterne aktører. Et stort flertall av respondentene mener kriseledelsens samordning av den lokale håndteringen av koronapandemien har vært tilfredsstillende og at de har hatt tilstrekkelig med utstyr tilgjengelig under pandemien. Kriseledelsens samordning vurderes som tilfredsstillende og avdelingene har hatt tilstrekkelig med ressurser under pandemien.

Virksomheten/avdelingen skal ha egen ROS-analyse. Spørreundersøkelsen viser at et mindretall av respondentene hadde kjennskap til avdelingens ROS-analyse, når det gjelder

¹ Veileder for risiko- og sårbarhetsanalyse kap. 436, s.23.

oppfølgingsspørsmålene blir funnene bekreftet. Vi mener funnene bekrefter at avdelingene har egen ROS-analyse, men at kunnskapen om ROS-analysen burde vært større.

Virksomheten/avdelingen skal ha egen beredskapsplan. Spørreundersøkelsen viser at et overveldende flertall av respondentene har kjennskap til avdelingens beredskapsplan, når det gjelder oppfølgingsspørsmålene blir funnene bekreftet. Vi mener funnene bekrefter at avdelingene har egen beredskapsplan, men at kunnskapen om planen burde vært større.

Det skal gjennomføres evaluering av koronapandemien. Regjeringen fjernet alle forskriftsfestede tiltak mot Covid-19 fra og med 12.februar 2022, men kommunen skal opprettholde beredskapen ut april. Selv om kjennskapen til evalueringene er lav viser undersøkelsen at det har vært gjennomført evalueringer underveis ved Alta ungdomsskole

Ved Alta omsorgssenter har det ikke vært gjennomført evaluering av koronapandemien. I og med at kommunen fortsatt skal opprettholde beredskap er det vår vurdering at det er for tidlig å fremme krav om evaluering.

Det skal avholdes beredskapsøvelser. Øvelser er et viktig virkemiddel for å øke krisehåndteringskompetansen og å styrke samarbeidet med andre aktører. Det finnes flere ulike former for øvelser som involverer ulikt antall deltakere, alt fra skrivebordsøvelser til fullskalaøvelser. Undersøkelsen viser at det har vært avholdt øvelser og kriteriet ansees som oppfylt.

Kommunen skal ha et system for opplæring. Kommunen har system for opplæring gjennom opplæringsplaner ved virksomhetene, rådmannens virksomhetsplan, interne ledermøter, øvelser med evalueringer, interne og eksterne kurs. I beredskapsplanen går det fram at «de som har en rolle i kommunens krisehåndtering skal sikres tilstrekkelige kvalifikasjoner». Det går ikke fram av undersøkelsen hvem som har deltatt i undersøkelsen, men vi legger til grunn at de som har en rolle i kommunens krisehåndtering har fått tilstrekkelig opplæring.

ANBEFALINGER

Kriseledelsens rutiner for kommunikasjon/informasjon bør forbedres slik at kommunens ansatte blir kjent med kommunens overordnede planverk som skal gjelde når krisesituasjoner oppstår.

Kommunen anbefales å synliggjøre behov for drifts- og investeringsmidler til sikkerhet og beredskap under art 339 i ordinære budsjett og planprosesser.

Selv om kriteriet om års rapportering er oppfylt vil vi henlede oppmerksomheten på anbefalingene fra DSB.

Kriseledelsen anbefales å foreta en gjennomgang av rutinene for evaluering av øvelser og uønskede hendelser.

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med kontrollutvalgets bestilling:

Vedtak:

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

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 forvaltningsrevisjonen «Sikkerhet og beredskap»:

- 1. Har kommunen utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan i samsvar med regelverket?*
- 2. Har kommunen lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?*
- 3. Har kommunen håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?*

Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggsproblemstillinger i tilknytning til hovedproblemstillingene.

Kontrollutvalget ber revisjonen oversende prosjektplan til orientering så snart planen er ferdigstilt.

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 tillegg til ovennevnte problemstillinger som kommer fram av kontrollutvalgets vedtak mener revisor det er behov for en tilleggsproblemstilling:

- 4 I hvilken grad er sikkerhet og beredskap innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer*

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å avklare om Alta kommune har gjennomført ROS-analyse på en tilfredsstillende måte og lagt til rette for et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid i henhold til lov og forskrift.

Problemstillingene i undersøkelsen har vært følgende:

- 1. Har kommunen utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan i samsvar med regelverket?*
- 2. Har kommunen lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?*

3. I hvilken grad er sikkerhet og beredskap innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer?

4. Har kommunen håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?

1.3 Tema og avgrensninger

Vi har foretatt en systemrevisjon av kommunens helhetlige og systematiske arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Med utgangspunkt i bestillingen har vi foretatt en vurdering av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og om den er utarbeidet slik regelverket tilsier. Videre har vi foretatt en vurdering av det overordnede planverket knyttet til sikkerhet og beredskap i kommunen og om ROS-analysen er lagt til grunn for utarbeidelsen av det overordnede planverket.

Vi har foretatt en gjennomgang av kommunens overordnede arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap formulert i problemstillingene 1 og 2. Når det gjelder undersøkelsens problemstilling 3 har vi innrettet undersøkelsen inn mot Alta ungdomsskole og Alta omsorgssenter for undersøkelse av håndteringen på avdelingsnivå.

«Når det gjelder problemstilling 3 vil kontrollutvalgets beslutning med hensyn til revisjonens forslag til besvarelse av denne være avgjørende for utarbeidelse av revisjonskriterier. Videre vil kommunens overordnede beredskapsplan danne grunnlaget for vår utarbeidelse av kriteriene. Vi vil derfor utlede revisjonskriterier i forbindelse med ferdigstillelse av prosjektplanen etter at kontrollutvalget har gjort sitt vedtak med hensyn til prosjektskissen. Dersom kontrollutvalget gir sin tilslutning vil vi her se på hvordan koronapandemien ble organisert og håndtert ved én enhet i Alta kommune, og om dette var i tråd med overordnet beredskapsplan og kommunens egne planer.»

Og ...

«Når det gjelder problemstilling 3 har vi forstått vi det slik at det har vært kontrollutvalgets bestilling å undersøke hvordan koronapandemien i praksis har vært håndtert av kommunen.

Alta kommune som organisasjon ble påvirket av koronapandemien gjennom nasjonale og lokale retningslinjer. Men pandemien påvirket kanskje i størst grad virksomhetsnivåene Oppvekst og kultur, hvor barnehager og skoler ble direkte berørt, samt Helse og sosialtjenesten. Innenfor disse virksomhetsnivåene er det sårbare grupper som barn og eldre, men også andre brukere, hvor pandemien medførte store endringer for den enkelte bruker av tjenestene. Dette innebar også at arbeidssituasjonen til ansatte innenfor disse virksomhetsnivåene i større grad ble påvirket, enn ved andre virksomheter hvor gjennomføringen av de daglige oppgaver stort sett kunne løses som før, men med noen begrensninger blant annet med hensyn til publikumskontakt.»²

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

² Mandat/Prosjektskisse, Alta kommune, Sikkerhet og beredskap.

mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er blant annet utledet fra:

- LOV 2010-06-25 nr. 45: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven).
- FOR-2011-08-22 NR. 894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen
- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Veileder til systematisk samfunnssikkerhetsarbeid og beredskap i kommunen
- Plan og bygningsloven § 4-3, Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse.

Revisjonskriteriene kommer frem av pkt. 3,1, 4,1, 5,1 og ,6,1 og er utdypet i vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Gjennomføring og metodisk tilnærming

I dette prosjektet har vi undersøkt om kommunens systemer og rutiner for sikkerhet og beredskap er i samsvar med lov om kommunal beredskapsplikt og forskriftsmessige krav. Vi har ikke undersøkt kommunens brannberedskap eller helsemessige og sosiale beredskap. Det har ved gjennomføring av prosjektet imidlertid vært berøringspunkter mot disse typer beredskap, spesielt gjennom håndtering av koronapandemien.

Som metode for innsamling av data har vi benyttet dokumentanalyse og e-post intervju. Vi har også benyttet spørreundersøkelse mot respondenter ansatt ved Alta ungdomsskole og Alta omsorgssenter hvor formålet var å undersøke håndtering av koronapandemien på avdelingsnivå.

En nærmere redegjørelse for framgangsmåte, metodevalg, og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

1.6 Rapportens oppbygging

Rapportens oppbygging går fram av innholdsfortegnelsen. Det går en rød tråd gjennom rapporten ved at den skiller mellom innsamlede data, revisors vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Innsamlede data og vurderinger er gjort opp mot de revisjonskriterier som følger av problemstillingene som er gitt av oppdragsgiver (kontrollutvalget).

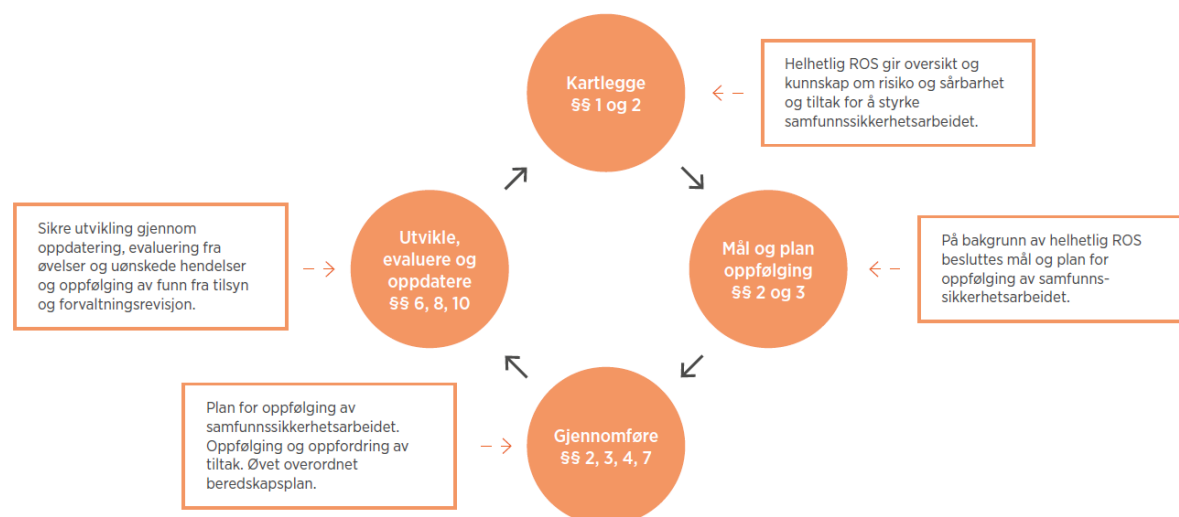
2. Bakgrunnsopplysninger

2.1 Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid



Helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid:

Helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid innebærer tverrfaglig håndtering av uønskede hendelser gjennom oversikt og kunnskap, forebygging, beredskap, krisehåndtering og normalisering.³



Systematisk samfunnssikkerhetsarbeid:

Kommunen skal arbeide systematisk med samfunnssikkerhet, noe som innebærer gode interne rutiner som utvikles i tråd med kommunens utfordringer.⁴

³ Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt s.14.

⁴ Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt s.14.

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

3.1 Revisjonskriterier

Risiko- og sårbarhetsanalyse

- Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som kartlegger, systematiserer og vurderer sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.
- Analysen skal minimum omfatte:
 - Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen
 - Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske 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 sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet
 - Behovet for befolkningsvarsling og evakuering
 - Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.
 - Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Administrativ beredskapsplan

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, og skal være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

- Kommunen overordnede beredskapsplan skal som et minimum 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 krisehåndteringen
 - En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelig hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører

om bistand under kriser

- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen
- Plan for krisekommunikasjon med befolkning, media og egne ansatte
- For å samle alle sikkerhetsaktørene i kommunen bør det etableres kommunale beredskapsråd.

3.2 Data

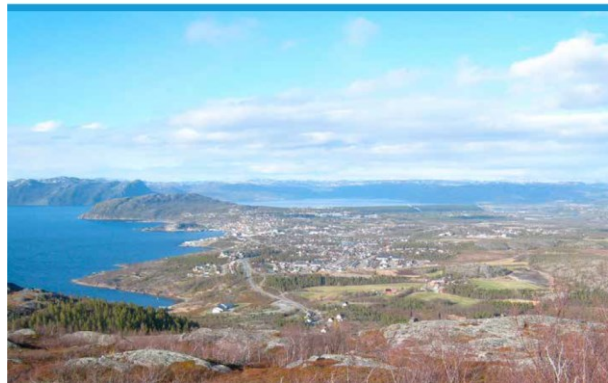
Risiko- og sårbarhetsanalyse

Alta kommune har lagt DSB sin veileder til helhetlig Risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) til grunn i sitt arbeid med kartlegging av risiko og sårbarhet. Dette innebærer identifisering av risikoområder, vurdering av sannsynlighet og konsekvens, vurdering av særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. I tillegg inneholder ROS-analysen kommunens vurdering av sin egen evne til å opprettholde sin virksomhet og er avsluttet med plan for oppfølging i 27 mulige hendelser.

Kommunens ROS-analyse er behandlet i kommunestyret den 21.11.2016 i sak PS 113/16, sammenfattat i egen publisasjon.

PROSJEKTRAPPORT MED ANALYSE

*Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse
for Alta kommune 2017–2020*



Ved utarbeidelse av den «helhetlige risiko og sårbarhetsanalysen» er det gjennomført en prosess for å identifisere hvilke uønskede hendelser som kan ramme kommunen og nærliggende områder. Analysen er holdt på et overordnet nivå og følgende kriterier er lagt til grunn for utvelgelse:

- Uønskede hendelser med store konsekvenser
- Uønskede hendelser som berører flere sektorer/ansvarsområder og som krever samordning
- Uønskede hendelser som går ut over kommunens kapasitet til håndtering ved hjelp av ordinære rutiner og redningstjeneste
- Uønskede hendelser som skaper stor frykt/bekymring i befolkningen

Under arbeidet med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse er det foretatt en vurdering av sannsynlighet for at hendelsen vil inntreffe og i hvilken grad kritiske samfunnsfunksjoner blir berørt og hvor sårbar disse funksjonene er for hendelsen. Det er også gjort en beskrivelse av forslag til risikoreduserende tiltak, det er gjort et estimat over kostnadene ved tiltakene og det er gjort en vurdering av konsekvenser av 27 ulike scenario.

Administrativ beredskapsplan

Alta kommunes styringssystem følger til enhver tid kommunens organisasjonskart. Kriser som oppstår håndteres gjennom ledelse i linjen. Kommunens politiske og administrative ledelse utgjør kriseledelsen som understøttes av krisestaben. Krisestaben består av medarbeidere med ansvar for krisekommunikasjon og er et faglig og administrativt støtteapparat for «gode beslutningsgrunnlag og effektiv håndtering».⁵

Det er ordfører/rådmann som skal beslutte iverksetting av kriseberedskap og være kommunens ansikt utad. Kriseledelsen skal varsle, mobilisere og håndtere kriser, det er også kriseledelsen sin oppgave å normalisere tilstanden etter krisen. Det ligger videre til kriseledelsens ansvar å prioritere og fordele ressurser etter situasjonens behov. Kriseledelsen skal overvåke situasjonen, ha dialog med interne og eksterne samfunnssikkerhetsaktører og å rapportere til Statsforvalteren.

Krisestaben skal støtte kommunens kriseledelse. Krisestabens oppgaver er å bidra med kompetanse, ressurser, teknisk utstyr og annet som kriseledelsen trenger. Videre skal krisestaben være en administrativ og praktisk ressurs for kriseledelsen, gi råd og følge opp besluttede tiltak, foreta loggføring og situasjonsrapportering etter fastsatte retningslinjer.

Beredskapsrådet er et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet og nødvendige avklaringer av ansvarsforhold og fordeling av arbeidsoppgaver.⁶ Beredskapsrådet ledes av ordfører og består av personer fra politisk og administrativ ledelse i kommunen og representanter fra lokale/regionale samarbeidspartnere i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder brannsjef, Avinor, politiet, Statens vegvesen, Alta kraftlag, HV17, sivilforsvaret, redningsselskapet og Alta Røde Kors. Representanter for andre organisasjoner innkalles ved behov.

Plan for evakuering og innkvartering er en del av administrativ beredskapsplan og inneholder en oversikt over ledelse, forpleining og aktuelle steder for innkvartering. Planen inneholder også en oversikt over arbeidsoppgaver og rollefordeling under evakuering i tillegg til en oversikt over ressurser og utstyr i en beredskapssituasjon.

Det skal gis nødvendig og riktig kommunikasjon til egne ansatte, befolkningen, media og andre virksomheter under en krisesituasjon. Servicesenteret samordner og legger til rette informasjon til/fra kriseledelsen. Kommunens kommunikasjonsrådgiver har en sentral rolle og er ansvarlig for kommunens hjemmeside. For øvrig formidles relevant informasjon gjennom kundetorget og andre medier. Informasjonstjenestens oppgaver er å bistå kriseledelsen med opplysning om informasjonsbehovet, innhente/formidle opplysninger om situasjonen, svare på spørsmål og veilede innbyggerne. Tjenesten skal også informere egne ansatte og annonsere pressekonferanser og bistå pårørende og publikum.

Kommunen har utarbeidet egen plan for øvelse og opplæring.

⁵ Administrativ beredskapsplan, kap 1.2 s.2.

⁶ Administrativ beredskapsplan s. 11.

3.3 Vurderinger

Helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig ROS-analyse som kartlegger, systematiserer og vurderer sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen.

Den helhetlige ROS-analysen omfatter 27 ulike fremtidige- og eksisterende sårbarhetsfaktorer i kommunen og i kommunens geografiske område som kan ha betydning for Alta kommune. ROS-analysen er utarbeidet i henhold til metodikken fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap.

Analysens vurderinger av hendelsens konsekvenser for liv og helse, natur, miljø og materielle verdier har hensyntatt hendelsens potensiale og synliggjør hvordan flere samfunnsfunksjoner er gjensidig avhengig av hverandre. Det er i ROS-analysen også foretatt vurderinger av særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur samt kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen vurderes å være tilfredsstillende i henhold til lov og forskriftsmessige krav.

Overordnet beredskapsplan

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.

Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, og skal være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Administrativ beredskapsplan er kommunens plan for håndtering av kritiske hendelser og gir en oversikt over organisering av kommunens kriseberedskap. Beredskapsplanen oppfyller alle minimumskrav i forbindelse med plan for krisekommunikasjon, evakuering og lister over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Planen inneholder også varslingslister og oversikt over egne og andre tilgjengelige ressurser ved uønskede hendelser.

Det er revisjonens vurdering at kommunen er forberedt på å håndtere uønskede hendelser og har utarbeidet en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

3.4 Konklusjon

Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse 2017-2020 og administrativ beredskapsplan er etter revisjonens oppfatning utarbeidet i henhold til lov og forskrift.

ROS-analysen skal oppdateres minimum hvert fjerde år. ROS-analysen ble behandlet i kommunestyret 21.11.2016, revisjonen er ikke kjent med at ROS-analysen er oppdatert innenfor inneværende valgperiode.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år, planen ble behandlet i kommunestyret den 17.09.2018 som sak 56/18 og oppdatert i november 2021. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

4. Har kommunen lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

4.1 Revisjonskriterier

- Den overordnede beredskapsplanen skal være oppdatert, og denne skal som et minimum revideres én gang per år. Det skal framgå av planen hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.
- Kommunen skal dokumentere rutiner for oppdatering, revisjon og øving av den overordnede beredskapsplanen. Oppfølging av rutinene skal dokumenteres.
- Som et minimum skal det gjennomføres øvelser annen hvert år.
- Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør det hensiktsmessig.
- Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.
- Kommunen må etablere rutiner for at evaluering gjennomføres etter øvelser og uønskede hendelser.
- Kommunen må dokumentere sine rutiner for evaluering etter øvelser og håndtering av uønskede hendelser, og hvordan disse følges opp.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser tilsier det.

4.2 Data

Oversikt etableres ved at kommunen samler kunnskap om utviklingstrekk, lokale utfordringer og erfaringer. På denne bakgrunn gjennomføres helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse.

Nedenfor følger Alta kommunes overordnede mål med det helhetlige arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap slik den går fram av «Helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse» og «Administrativ beredskapsplan»:

«Alta vil at aktivitetene våre skal skje innenfor naturens bæreevne, i et rent og trivelig miljø, og med god beredskap for klimaendringer og uønskede hendelser».

Dette skjer gjennom følgende strategi:

«Sikre aktiv beredskap og god krisehåndtering».⁷

I henhold til Alta kommunes «Administrativ beredskapsplan» er formålet at kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser gjennom å planlegge og utøve best mulig beredskap, samordne innsats med eksterne og interne krefter, ha riktig utnyttelse av tilgjengelige ressurser og å sikre nødvendig informasjon og kommunikasjon.

⁷ Administrativ beredskapsplan, kap 1.2 s.2.

Kommunens beredskapsplan inneholder⁸ en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kriseledelsen – deres ansvar roller og fullmakter og en varslingsliste over aktørene som har en rolle i forbindelse med krisehåndtering.

Beredskapsplanen inneholder også en oversikt over tilgjengelige ressurser, evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling og en plan for krisekommunikasjon med befolkningen.

Alta kommunes beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert og revideres minimum en gang pr år. Administrativ beredskapsplan ble vedtatt i kommunestyret 17. september 2018 og sist oppdatert i november 2021.

Kommunen har et system for opplæring gjennom opplæringsplaner i virksomhetene mv. De som har en rolle i kommunens krisehåndtering skal sikres tilstrekkelige kvalifikasjoner slik det går fram av beredskapsplanen. I spørreundersøkelsen som vi har gjennomført ble respondentene spurt om de har deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid. Her svarte 27% av respondentene ved Alta ungdomsskole og 33% ved Alta Omsorgssenter ja på spørsmålet om de har deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid.

Det går fram av beredskapsplanen at kommunen skal evaluere etter øvelser og uønskede hendelser. Evalueringsrutinene skaleres ut fra hendelsens størrelse og hensiktsmessighet. Øvelser med evalueringer skal bidra til opplæring og kompetanse i kommunens beredskapsarbeid og planverket skal oppdateres når evalueringserfaringene tilsier det. Av det materialet vi har fått tilgang til er det foretatt evaluering etter helikopterulykken som inntraff i august 2019 og øvelsesrapporter viser at det har vært foretatt evalueringer etter beredskapsøvelse og samvirkeøvelse. Vi har ikke mottatt evalueringsrapporter etter skredulykken på Kråkeneset eller etter pandemien.

Kommunen benytter krisehåndteringssystemet CIM⁹ som er et styringssystem for kvalitet, sikkerhet og beredskap i forbindelse med krise og uønskede hendelser. Hendelser og begivenheter under krise og uønskede hendelser blir loggført her. Revisjonen har fått oversendt dokumentasjon over 268 identifiserte (ID) aksjoner fra CIM som sammen med beredskapsplan for Alta ungdomsskole dokumenterer rutiner for oppfølging og oppdatering av planverk.

4.3 Vurderinger

Den overordnede beredskapsplanen skal være oppdatert og være minimum revidert en gang per år. Beredskapsplanen ble sist oppdatert i kommunestyret i 2021, revisjonen vurderer imidlertid rutinene som ikke fullt ut tilfredsstillende.

Det har vært gjennomført øvelser tre ganger i løpet av fire år. Kommunens rutiner for øvelser anses for å være innenfor forskriftens krav.

En tredel av respondentene i vår spørreundersøkelse svarte bekreftende på spørsmålet om de har deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid. Selv om responsen

⁸ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.

⁹ https://cim.f24.com/no/?gclid=EAIaIQobChMI9vGB9qjA9wIVErLVCh1ADwQeEAAYASAAEgIdv_D_BwE

var noe lav legger vi til grunn at de som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid.

Det er foretatt evaluering etter helikopterulykken i 2019 og etter beredskapsøvelse og samvirkeøvelse. Utover det har vi ikke mottatt informasjon om evalueringer eller rutiner for evalueringer etter øvelser eller uønskede hendelser. Hensikten med evaluering er å bidra til å identifisere læringspunkter og behov for fremtidige endringer. Evalueringer er et viktig virkemiddel for å øke krisehåndteringskompetansen og styrke samarbeidet med andre aktører. Dersom det ikke har vært foretatt øvelser etter skredulykken eller løpende evaluering under pandemien er det et forbedringspotensiale i rutineene for evaluering.

Hensikten med evaluering er å bidra til å identifisere læringspunkter og behov for fremtidige endringer. Evalueringer er et viktig virkemiddel for å øke krisehåndteringskompetansen og styrke samarbeidet med andre aktører. Dersom kommunen ikke har gjennomført evalueringer utover det vi har mottatt informasjon om kan kommunen av den grunn ha gått glipp av verdifull erfaring til bruk i opplæring og kvalitetsforbedring.

4.4 Konklusjon

Det er revisjonens oppfatning at kommunen har lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i sitt arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne undersøkelsen har imidlertid avdekket svakheter i kommunens rutiner med evaluering etter øvelser og uønskede hendelser.

5. I Hvilken grad er sikkerhet og beredskap innarbeidet i kommunens plan og styringssystemer?

5.1 Revisjonskriterier

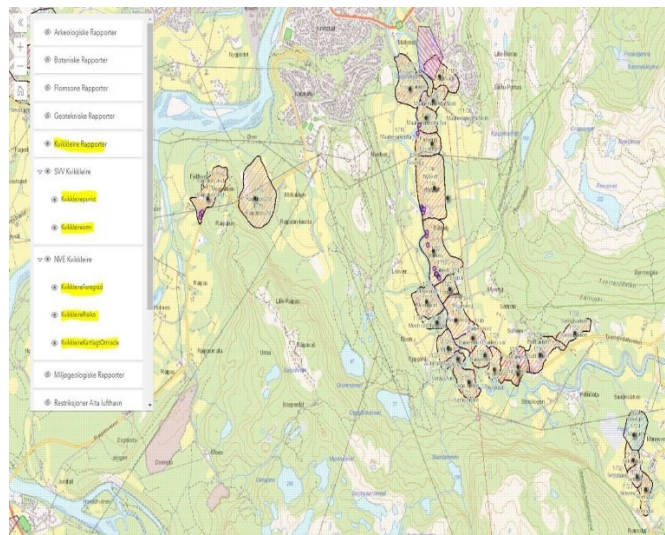
- Virksomhetsledernes ansvar for sikkerhet og beredskap skal være avklart
- Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i arealplanleggingen
- Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i årsbudsjettet
- Sikkerhet og beredskap skal være vurdert i årsmeldingen/-rapporteringen
- Sikkerhet og beredskap skal inngå som en grunnleggende premiss for saksbehandling og lokal styring

5.2 Data

Alta kommunes plan- og styringssystemer består av langsiktige og kortsiktige planverk. Her nevnes kommuneplanens langsiktige del, den 4-årige økonomiplan, arealplan, sektorplaner, budsjetter, årsplaner osv. Etter forskrift om kommunal beredskapsplikt skal det helhetlige arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap innarbeides i kommunens helhetlige plan- og styringssystem. Samfunnssikkerhet og beredskap bør også være en premiss for all utvikling i lokalsamfunnet. I forbindelse med rullering av kommunens planverk bør virksomhetsledernes ansvar for sikkerhet og beredskap klargjøres.

«Alta kommunes styringssystem følger til enhver tid kommunens organisasjonskart. Kommunens virksomhets- og avdelingsledelse i hverdagen er også kommunens ledelse i en krisesituasjon».¹⁰ Alta kommunes ledere håndterer krise gjennom å forebygge uønskede hendelser, skade-begrense hendelser og ha oppfølging for sin virksomhet.

Samfunnssikkerhet og beredskap er tema i Risiko- og sårbarhetsanalyser i alle reguleringsplaner, også i aktuelle enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. Helhetlig ROS er tatt hensyn til i arealplanleggingen gjennom bestemmelser og hensynssoner i kommuneplanens arealdel knyttet til storulykker og fare for naturkatastrofer.



11

¹⁰ Administrativ beredskapsplan, kap. 2.2 s.6

¹¹ Kart over områder med kvikkleire.

Det er satt av areal for beredskapsuttak, det stilles utrednings- og dokumentasjonskrav i område- og detaljregulering samt krav om risiko- og sårbarhetsanalyse for planer og større tiltak.¹² Beredskapstiltak er innarbeidet i avdelingenes årlige virksomhetsplaner og HMS planer, og følger rådmannens årshjul. Det er laget handlingsplaner innenfor alle tjenesteområdene basert på ROS-analysen, herunder beredskapsplan for leveranse av nød vann, beredskapsplan for skoler, beredskapsplan for barnehager samt beredskapsplan Barn og unge. Det er lagt plan for informasjon i kriser, plan for evakuering etc.

Sikkerhet og beredskap er innarbeidet i årsbudsjettet for 2022 med 23,7 millioner kroner til drift og 3 millioner til investeringer under art 339¹³. Den største posten under art 339 er bevilgningen til brannberedskap.

For øvrig er det i kommunen lagt til rette for flere tiltak av beredskapsmessig karakter. Her nevnes noen eksempler¹⁴:

- Det er opprettet egen stilling som beredskapsrådgiver innenfor vannforsyning.
- Alta ligger høyere pr innbygger på netto kostnadene på beredskap innenfor brann og redning i forhold til andre sammenlignbare kommuner. Bakgrunnen for det er at kommunen ikke kan påregne noe hjelp fra nabokommuner i en storulykke/krise. Det har både med geografisk avstand og størrelse/kompetanse på nabobransjen.
- Mange kommuner har hatt utfordringer med hendelser hvor personopplysninger har blitt tilgjengeliggjort for uvedkommende. Det er i 2021 rekruttert et nytt personvernombud i 100 prosent stilling. I 2022 skal protokollene med behandlingsaktiviteter være ferdigstilt, herunder kartleggingen av alle gangene Alta kommune behandler personopplysninger. Videre skal arbeidet med å kartlegge risikobildet være påbegynt, og det skal i løpet av 2022 ha blitt foretatt personvernkonsekvenser (DPIA). En ytterligere viktig prioritering i 2022 vil være å øke ansattes kompetanse om personvern, samt øke bevisstheten i arbeidshverdagen, herunder å etablere gode rutiner og interne retningslinjer.
- I tillegg vil kommunen ha fokus på å bygge en levende personvern- og informasjonssikkerhetskultur i hele organisasjonen, gjennomføre kompetansehevende tiltak for ansatte, gjennomføre informasjonssikkerhetsvurderinger for alle virksomheter, samt gjennomføre risikovurderinger med fokus på personvernkonsekvens for alle IKT-løsninger. Det skal videre vurderes om kommunens offentlige digitale innsynsløsninger, som delvis har vært stengt på grunn av personvernhendelsene, skal åpnes for et mer utvidet selvbetjent innsyn.
- IKT-Sikkerhet vil være et prioritert satsningsområde i 2022. En betydelig økt sikkerhetsrisiko krever iverksetting av flere tiltak for å sikre kommunens informasjon. Dette vil bety investeringer i flere løsninger som aktivt kan oppdage sikkerhetsbrudd og trusler i kommunens IKT-anlegg. For å styrke sikkerheten ved pålogging, vil det bli vurdert å innføre to-faktor godkjenning.

¹² Bestemmelser og retningslinjer, Kommuneplanens arealdel 2019-2040.

¹³ Kostnadsart Jfr. kostrakontoplanen.

¹⁴ Intern e-post av 7.mars.

Det skal rapporteres om samfunnssikkerhet og beredskap, her gjengis utdrag fra årsberetningen 2020:¹⁵ «Kommunen skal arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskap følger styringssystemet i Alta kommune gjennom prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke i hverdagen, som i krisesituasjoner. 2020 ble et utfordrende år for kommunens kriseledelse og øvrig beredskap. Korona, kvikkleireskred og storflom har preget Alta kommune i 2020. I beredskapsarbeidet støtter kommunen seg til ulike verktøy for å håndtere kriser. CIM er et verktøy som tilrettelegger for samhandling mellom de ulike aktørene som er involvert i en krisesituasjon. Verktøyet ivaretar arbeidet med risikoanalyser, sikkerhet, beredskap og krisehåndtering. I uønskede hendelser gir CIM støtte i arbeidet med loggføring, informasjonsdeling, varsling og mobilisering.»

DSB anbefaler at kommunene som lokal myndighet med retten til å fatte enkeltvedtak, vedta lokale forskrifter og gjennom sin myndighetsutøvelse søker å påvirke risikosituasjonen i lokalsamfunnet. Av den grunn har det vært vurdert som hensiktsmessig at kommunens rutiner for sikkerhet og beredskap blir koblet til andre internkontroll- eller kvalitetssystemer i kommunen. Henvendelser og hendelser innenfor sikkerhet og beredskap blir behandlet i krisestøtteverktøyet CIM og i kommunens ordinære saksbehandlingssystem.

Alta Kommune var tidlig ute med å lage egen Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse etter eget utsagn. Denne har andre aktører fått tilgang til som bakgrunnsdata for arbeide med egen ROS analyse. Kommunen arrangerer årlig møte i beredskapsrådet.

5.3 Vurderinger

Virksomhetsledernes ansvar for sikkerhet og beredskap skal være avklart.

Virksomhetsledelsens ansvar for sikkerhet og beredskap som til enhver tid følger kommunens organisasjonskart, er tydelig definert i Administrativ beredskapsplan. Det går tydelig fram at det er et lederansvar å forebygge, håndtere og følge opp kriser for «sin» virksomhet.

Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i arealplanleggingen. Det er stilt krav om at samfunnssikkerhet- og beredskap skal hensyntas i forbindelse med arealplanlegging og saksbehandling. Revisor anser det for å være dokumentert at sikkerhet og beredskap er innarbeidet og hensyntatt i arealplanlegging, krav til søknad og saksbehandling.

Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i årsbudsjettet. Det er gitt bevilgninger til sikkerhet og beredskap under kostra-art 339. Vi legger til grunn at gitte fullmakter til kriseledelsen innebærer å disponere generelle bevilgninger ved behov i en krisesituasjon. Det kan imidlertid være pedagogisk å synliggjøre behov for drifts- og investeringsmidler til sikkerhet og beredskap under art 339 i ordinære budsjett og planprosesser.

Sikkerhet og beredskap skal være vurdert i årsmeldingen/-rapporteringen. Det er rapportert om arbeidet med sikkerhet- og beredskap i årsmeldingen for 2020. Selv om kriteriet er oppfylt vil vi henlede oppmerksomheten på anbefalingene fra DSB¹⁶.

Sikkerhet og beredskap skal inngå som en grunnleggende premiss for saksbehandling og lokal styring. Kommunen har etter revisjonens oppfatning godtgjort og dokumentert at den har

¹⁵ Alta kommune, Årsberetningen 2020, s.32.

¹⁶ Veileder for systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene kap. 4.3.6. s 23.

rutiner for å vurdere risiko- og sårbarhet i forbindelse med arealplanlegging og detaljregulering.

5.4 Konklusjon

Sikkerhet og beredskap er innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer på en tilfredsstillende måte.

6. Har kommunen håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?

6.1 Revisjonskriterier

- Kriseledelsen skal ha håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan.
 - Kommunen skal ha en oppdatert beredskapsplan
 - Kriseledelsen skal sikre god kommunikasjon/informasjon internt og eksternt
 - Kriseledelsen skal drøfte prioriteringer og fordeling av knappe ressurser
 - Kriseledelsen skal ivareta samordning av den lokale håndteringen gjennom kontakt med interne og eksterne aktører
 - Kriseledelsen skal sørge for tilstrekkelige ressurser
- Koronapandemien skal være håndtert i henhold til kommunens overordnede beredskapsplan på avdelingsnivå.
 - Virksomheten/avdelingen skal ha en lokal ROS-analyse
 - Virksomheten/avdelingen skal ha en lokal beredskapsplan
 - Det skal gjennomføres evaluering av koronapandemien
 - Det skal avholdes beredskapsøvelser
 - Virksomheten/avdelingen skal ha et system for opplæring

6.2 Data

Pandemien

I helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse har Alta kommune identifisert 27 kritiske hendelser som er fulgt opp for videre analyse og konsekvensvurdering. Scenarioet med en verdensomspennende pandemi er ikke blant disse. Det er imidlertid tatt høyde for at det må utarbeides risikoanalyser og beredskapsplaner innenfor alle samfunnsfunksjoner. I tillegg kommer de krav om beredskap som går fram av særlov.

Alta kommune satte krisestab 12.03.2020. Kriseledelsen har forholdt seg til de sentrale føringer som er gitt av sentrale myndigheter under pandemien, i tillegg har kommunen iverksatt tre lokale tiltak. Disse er kommunestyrevedtak 28/20; Delegering av myndighet fra kommunestyret til formannskapet i forbindelse med koronautbrudd, Formannskapsvedtak 170/20; Begrensning i antall deltakere på private sammenkomster og Kommuneoverlegens vedtak om karantene etter reiser av 15.03.2020.

Alta ungdomsskole fulgte de til enhver tid gjeldende smitteverntiltak som var pålagt av myndighetene lokalt og sentralt¹⁷. Folkehelseinstituttet laget en trafikklysmodeell med grønt, gult og rødt nivå for å vise hvilke smitteverntiltak barnehager og skoler skulle følge.

¹⁷ Beredskapsplan Covid-19 Alta ungdomsskole s.3.

Det ble lagt tre grunnpilarer til grunn for å hindre smittespredning:

1. Syke personer skal ikke være på skolen
2. God hygiene
3. Redusert kontakt mellom personer

Ingen elever/ansatte med symptomer skulle oppholde seg på skolen, selv ikke ved lettere symptomer. Alta ungdomsskole la til rette for hjemmeskole dersom smittesituasjonen ble hevet til rødt nivå. Det ble konstatert at alle elever ved Alta ungdomsskole disponerte egen PC og det ble lagt rammer for hjemmeskole. Herunder ble det laget rutiner for opplæring av elever som ikke kunne møte på skolen på grunn av smitte, karantene eller isolasjon. Skolen gjorde tilpasninger i opplæring og tilrettelegging for sårbare barn og unge og elever med enkeltvedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring. Det ble satt i verk tiltak i forbindelse med skoleskyss, informasjon til foresatte, renhold og det ble gitt anbefalinger om ventilasjon. Fravær ble journalført som normalt. Det ble ikke gitt pålegg om bruk av munnbind hverken for elever eller ansatte ved skolen.

Elevene og lærerne ble organisert i faste grupper (kohorter), på denne måten ble elevenes behov for omsorg ivaretatt samtidig som man begrenset muligheten for smittespredning. Elevene måtte spise frokost hjemme og ta med matpakke.

Skolene i Alta ble stengt ned i 6 uker fra og med 12.mars 2020 og det ble gitt hjemmeskole i perioden. De påfølgende ukene fra og med uke 20 til og med uke 24, ble det gitt hjemmeundervisning. Etter dette ble det gitt hjemmeskole en til to dager i uka, primært for ikke å blande de ulike kohortene. Undervisningen ble tilrettelagt digitalt på teams.

Sårbare grupper som i utgangspunktet hadde full oppdekning i «base», ble i liten grad berørt da de fikk beholde tilbudet under nedstenging og under gult/rødt nivå. Sårbare elever med lærevansker med ekstra ressurs (lærer/assistent) i klasse eller mindre grupper fikk samme tilbud som majoriteten av elevene, dvs. hjemmeundervisning med teams og selvstendig arbeid. Det er skolens vurdering at disse elevene nødvendigvis ikke fikk like god oppfølging under hjemmeskoleperioden som i ordinær undervisning. Elever med minoritetsspråklig bakgrunn fikk under hjemmeskoleperioden, etter hvert tilbud om undervisning på skolen noen timer hver dag.

I e-post fra skolen har vi fått følgende svar på forespørsel: «Selv om alt smittevernutstyr manglet da nedstengninga ble kunngjort 12.mars var det meste på plass etter noen dager. Noe kjøpte skolen selv og noe ble levert oss fra Alta kommune. Det ble kjøpt inn en del singelpulter til erstatning for dobbelpulter. Det ble kjøpt utstyr for merking og adskillelse av kohorter.»

En større andel av lærerne (70%) er av den oppfatning at skolen har hatt tilstrekkelig med utstyr tilgjengelig under pandemien ifølge vår spørreundersøkelse.

Arbeidssituasjonen under pandemien medførte utfordringer for lærerne som mistet hele arbeidsmiljøet under nedstenginga. Både nedstengingen og skoledrifta på rødt og gult nivå var utfordrende. Lærerne mistet også noe av beskyttelsen som de etter arbeidsmiljølovens bestemmelser skulle hatt. Lærerne var ikke prioritert i forbindelse med smittevern. Skolen

fulgte de lokale og nasjonale reglene med tanke på smittevern, og gjorde individuelle avtaler når det var nødvendig.

Alta kommune var ikke forberedt på en omfattende og alvorlig pandemi. Spørreundersøkelsen bekrefter imidlertid at det har vært iverksatt lokale tiltak under pandemien. Det er vår forståelse at ungdomsskolen har hatt en egen ROS-analyse og beredskapsplan. Ifølge svar vi har fått inn på vår spørreundersøkelse har det har vært gjennomført beredskapsøvelser ved ungdomsskolen selv om flertallet ikke har kjennskap det. Forklaringen kan være at det har vært gjennomført øvelser i mindre skala (f.eks. kontorøvelser).

Det går fram at ungdomsskolen har rutiner for kritiske hendelser selv om det er en betydelig andel som ikke kjenner til disse rutinene. Et flertall mener at skolen ikke har hatt tilstrekkelig fokus på beredskap selv om beredskap har vært tema på interne møter. Flertallet av lærerne har ikke deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid. Det er for øvrig ikke et krav om at alle skal delta på slike tiltak, det er et krav om at de som har en rolle i beredskapsarbeid skal gis opplæring i beredskapsarbeid. I tilfelle kritiske situasjoner benytter skolen et elektronisk kommunikasjonssystem for varsling mellom skole-hjem og internt for ansatte.

I forbindelse med spørreundersøkelsen har vi mottatt en kommentar om at «... den daglige drift er såpass krevende at sikkerhet og beredskap ikke får det fokus de burde hatt».

Spørreundersøkelse

I tillegg til dokumentanalyse og intervju har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot lærerne ved Alta ungdomsskole og virksomhets-/avdelingsledere ved Alta omsorgssenter. Formålet med undersøkelsen var å finne ut i hvilken grad ledelsen har maktet å gjøre kommunens planverk og innholdet i disse til bruk i tilfelle beredskap og krise - kjent i avdelingene. Det har også vært et formål med undersøkelsen å finne ut hvordan pandemien har vært håndtert på avdelingsnivå og i hvilken grad de lokale ROS-analyser og beredskapsplaner er kjent i avdelingene. Valg av respondenter ved Alta ungdomsskole og Alta Omsorgssenter er gjort med bakgrunn i de føringer som er gitt av kontrollutvalget.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 65 ansatte ved Alta ungdomsskole og ni ledere ved Alta omsorgssenter. Blant de ansatte ved ungdomsskolen fikk vi en deltakelse på 51% mens deltakelsen ved omsorgssenteret var på 67% (eller 6 av 9). Deltakelsen er etter vår oppfatning tilfredsstillende og svarene gir oss et bilde av oppfatningen blant respondentene som vi kan bruke til å besvare problemstillingen i undersøkelsen. Antall deltakere i spørreundersøkelsen ved Alta Omsorgssenter var imidlertid så lav at det har etter vår vurdering, ingen relevans å presentere resultatet i form av tabeller. Svarene gir imidlertid gode indikasjoner som vi kan bruke til å besvare problemstillingen.

Vi har valgt å bruke noen av tilbakemeldingene etter undersøkelsen ved Alta ungdomsskole som en del rapporten og vi vil knytte våre kommentarer og vurderinger til disse. Når det gjelder spørsmålet om hvordan Alta ungdomsskole har håndtert koronapandemien i praksis viser vi til tabellene fra nr. 14 til nr. 26 og tabell nr. 28. Vi har imidlertid lagt noen kommentarer til spørreundersøkelsen under ovennevnte kapittel om pandemien.

Administrativ beredskapsplan

Alta kommunes administrative beredskapsplan er kommunens overordnede beredskapsplan og inneholder en generell del om organisering, personal og ressursoversikt mv. Administrativ beredskapsplan inneholder videre en oversikt over kriseledelsen, krisestaben, kommunikasjonsstrategi i en krisesituasjon samt fullmakter og prosedyrer. Administrativ beredskapsplan er oppdatert pr november 2021.

Administrativ beredskapsplan er gjennomført etter at kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) ble utarbeidet bygger på denne.

Kriseledelsen sin rolle er å beslutte iverksetting av tiltak, sikre god krisekommunikasjon, ivareta samordning, prioritere, fordele og sørge for tilstrekkelig med ressurser mv. Kriser i Alta kommune skal løses lokalt ved den enkelte avdeling. Det er i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse gitt uttrykk for at «Det er viktig at man tenker samfunnssikkerhet- og beredskap ved planlegging innenfor alle samfunnsfunksjoner»¹⁸, og av beredskapsplanen går det fram at «alle virksomheter i kommunen skal bidra til samfunnssikkerhet og beredskap ved å:»¹⁹

- Definere dette arbeidet innenfor sine primæroppgaver
- Bidra til å utvikle en god sikkerhetskultur
- Dele kunnskap og erfaring på tvers i organisasjonen
- Prioritere øvelser og øvelseskompetanse
- Sikre systematisk og helhetlig arbeid

Ifølge Alta kommunes beredskapsplan er det et lederansvar å håndtere og forebygge uønskede hendelser, skade-begrense hendelser og følge opp sin virksomhet etter kriser. Ansvarer ligger i stillingen med gitte delegasjoner for tjenester etter særlover. Kriser som oppstår håndteres gjennom linjeledelse og løses i samarbeid med kriseledelsen.

¹⁸ Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Alta kommune 2017-2020 kap.6 s. 125.

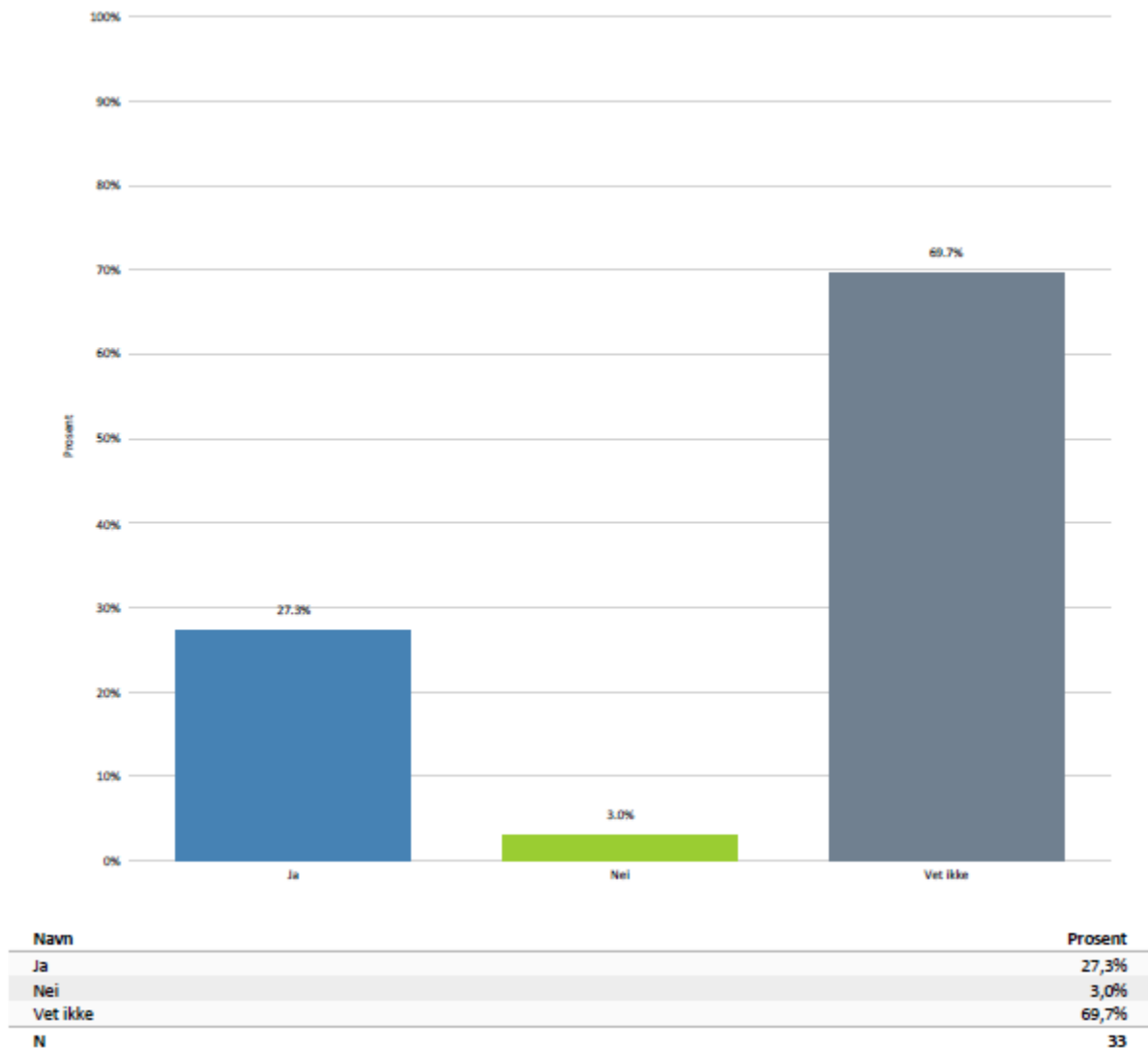
¹⁹ Administrativ beredskapsplan av 17.september 2018, oppdatert november 2021, s. 7.

For å besvare spørsmålet om avdelingenes behandling av har vi gjennomført en spørreundersøkelse.

Tabell 1: Har kommunen egen overordnet ROS-analyse?

Deltakerne ved Alta ungdomsskole svarte følgende:

1. Har kommunen en egen overordnet ROS-analyse?



Av tabellen over går det fram at 27 % av respondentene ved Alta ungdomsskole kjenner til at Alta kommune har en egen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Vi har videre fulgt opp med spørsmål om respondentenes kjennskap til når ROS-analysen ble oppdatert sist (se hele spørreundersøkelsen i eget vedlegg). Her fikk vi til svar at 93% av respondentene ikke hadde kjennskap til når kommunens ROS-analyse ble oppdatert sist.

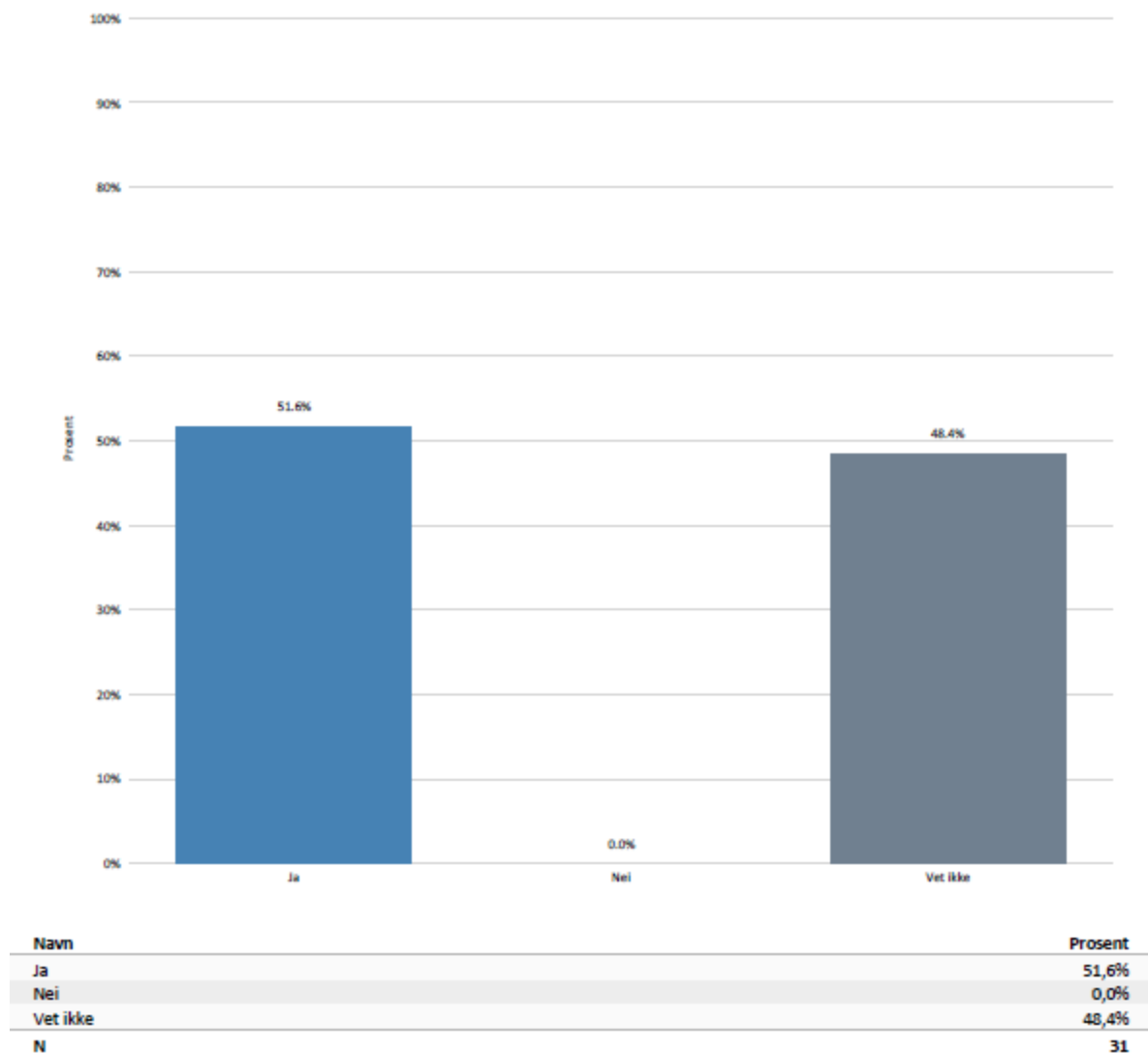
Deltakerne ved Alta Omsorgssenter svarte følgende

Av tabellen går det fram at 3 deltakere ved Alta Omsorgssenter kjenner til at kommunen har en overordnet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse-analyse. På vårt oppfølgingsspørsmål om når ROS-analysen ble oppdatert sist fikk vi til svar at 5 av respondentene ikke hadde kjennskap til når kommunens ROS-analyse ble oppdatert sist.

Tabell 3: Har kommunen egen overordnet beredskapsplan?

Deltakerne ved Alta ungdomsskole svarte følgende:

3. Har kommunen en egen overordnet beredskapsplan?

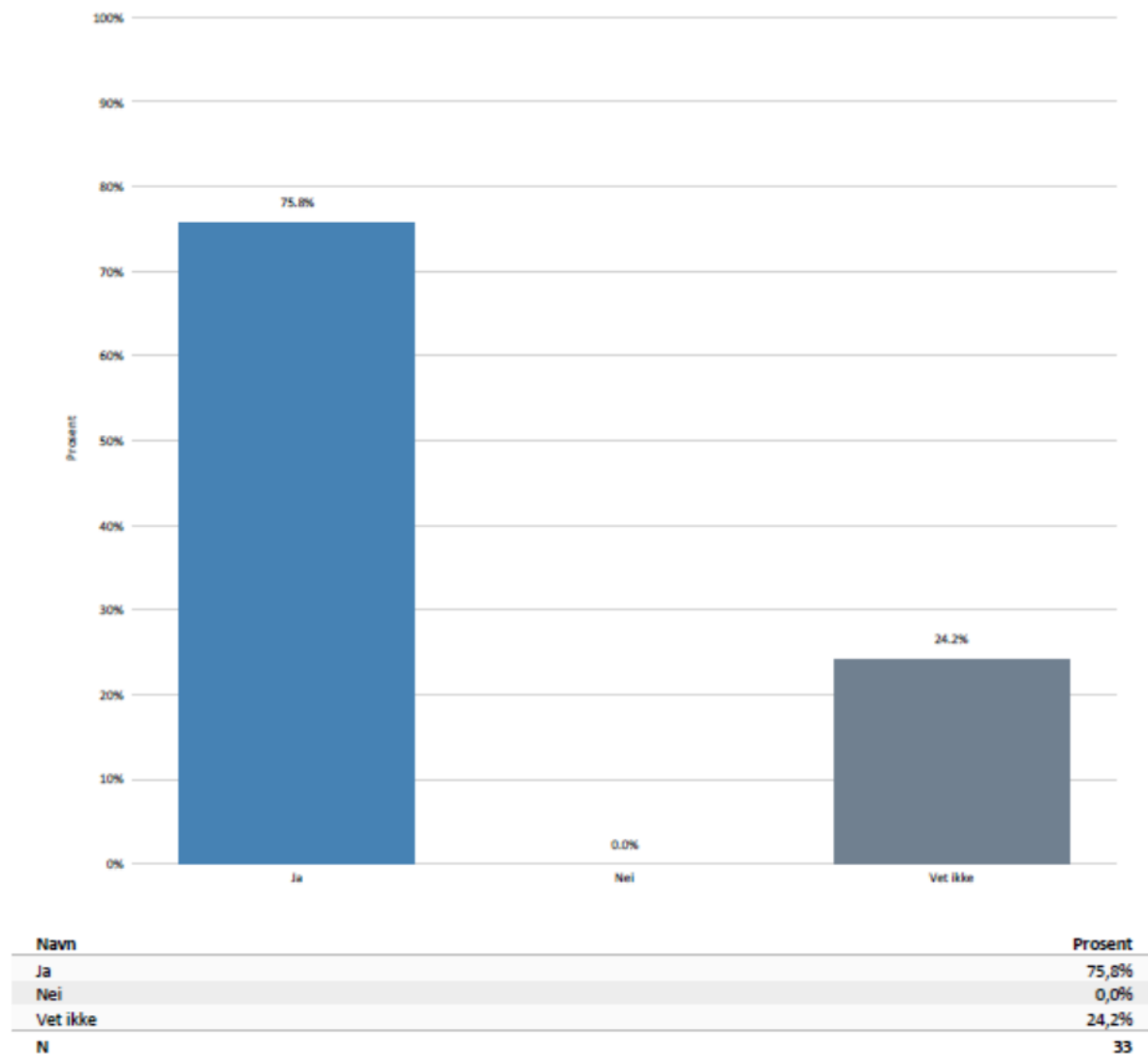


Her har litt under 50% av respondentene ved Alta ved Alta ungdomsskole svart at de ikke vet om Alta kommune har overordnet beredskapsplan. På oppfølgingsspørsmålet har over 90% svart at de ikke vet om beredskapsplanen var utarbeidet på bakgrunn av forutgående ROS-analyse og 88 % har sagt at de ikke vet når den ble oppdatert sist. Det er også et trekk at 3 av 4 lærere har gitt uttrykk for at kommunens krisekommunikasjon ikke har vært i samsvar med overordnet beredskapsplan.

Ved Alta Omsorgssenter har to av respondentene svart at de ikke vet om Alta kommune har overordnet beredskapsplan. På oppfølgingsspørsmålet har 5 svart at de ikke vet om beredskapsplanen var utarbeidet på bakgrunn av forutgående ROS-analyse, det samme gjelder på spørsmålet om kommunens krisekommunikasjon under koronapandemien har vært i samsvar med overordnet beredskapsplan.

Tabell 7: Har kommunens internkommunikasjon vært tilfredsstillende under pandemien?

Deltakerne ved Alta ungdomsskole svarte følgende:

7. Har kommunens internkommunikasjon vært tilfredsstillende under koronapandemien?

Det er verdt å legge merke til at 3 av 4 ved Alta ungdomsskole mener at kommunens internkommunikasjon har vært tilfredsstillende.

Ved Alta Omsorgssenter var fire av deltakerne fornøyd med internkommunikasjon mens to var misfornøyd.

Vurderinger

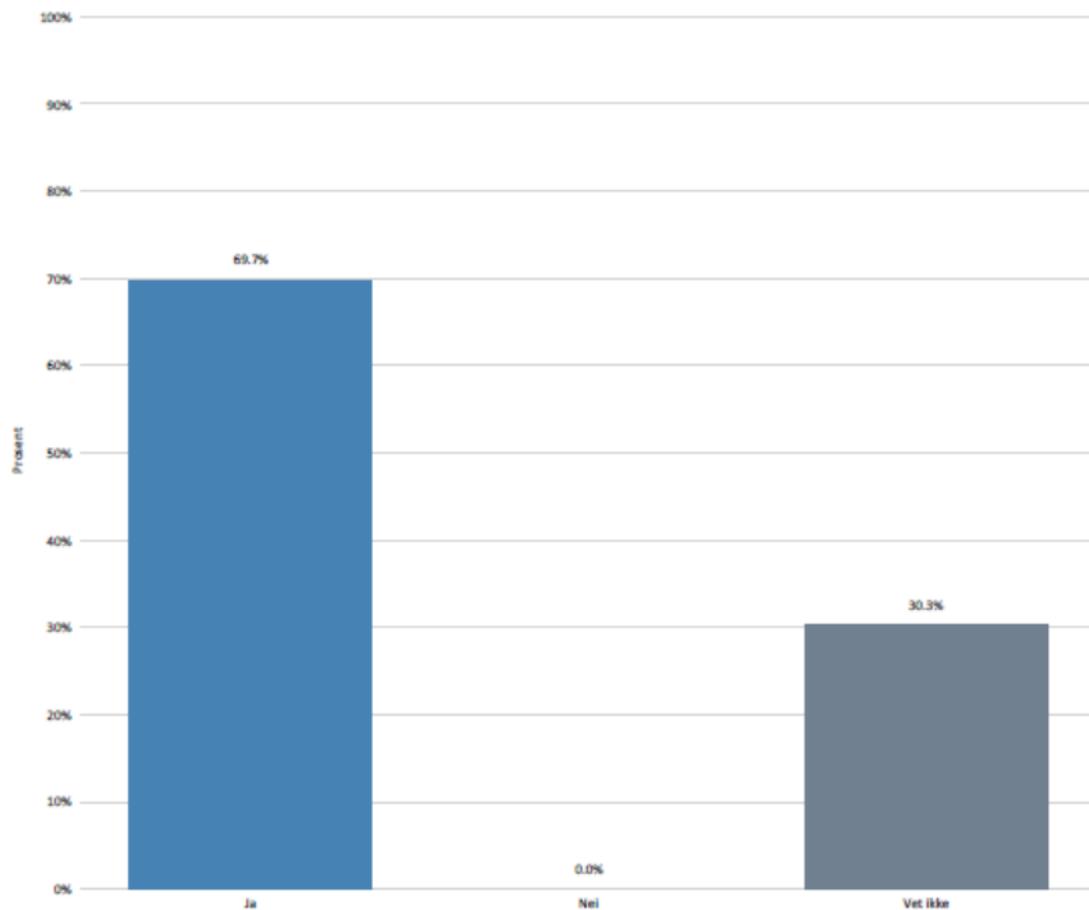
Kriseledelsen skal sikre god kommunikasjon/informasjon internt og eksternt. Av undersøkelsen går det fram at store deler av de ansatte i skolen og på omsorgssenteret ikke kjenner til kommunens overordnede planverk som skal gjelde i når krisesituasjoner oppstår.

Nå kan det være et spørsmål om hvor nødvendig det er at de ansatte i kommunen kjenner til kommunens overordnede planverk, men det er vår vurdering at lærerne ved Alta ungdomsskole og avdelingslederne ved Alta Omsorgssenter bør ha kjennskap til at kommunen har et overordnet planverk knyttet til sikkerhet og beredskap og hvor de finner det ved behov. Selv om et flertall mener internkommunikasjonen har vært tilfredsstillende er det vår mening at andelen som ikke er av samme oppfatning er noe for høyt.

På den bakgrunn mener vi at kriseledelsen ikke har sikret god nok kommunikasjon/informasjon internt og eksternt

Tabell 8: Har kriseledelsens samordning av den lokale håndteringen av koronapandemien vært tilfredsstillende?

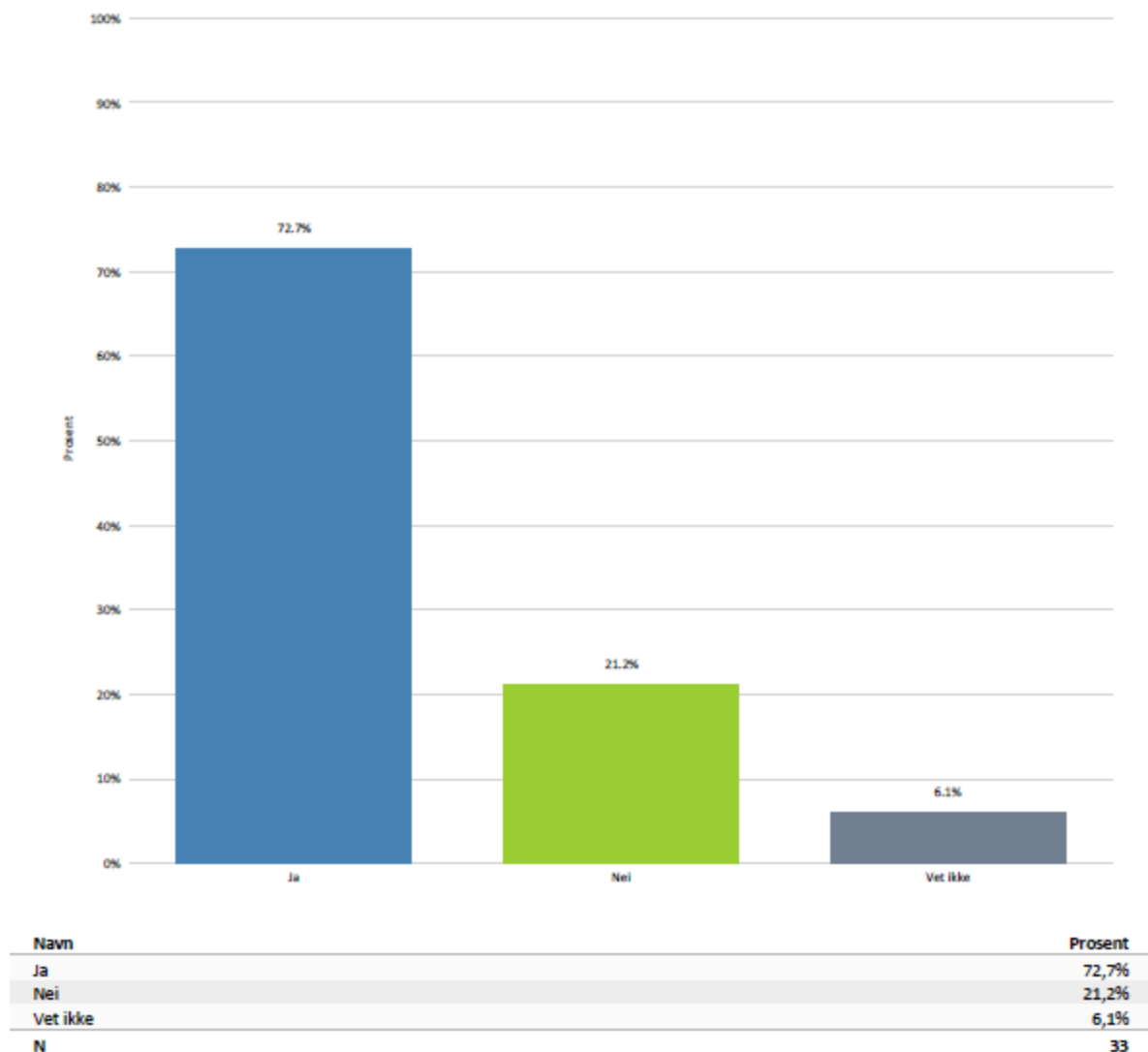
Deltakerne ved Alta ungdomsskole svarte følgende:

8. Har kriseledelsens samordning av den lokale håndteringen av koronapandemien vært tilfredsstillende?

Navn	Prosent
Ja	69,7%
Nei	0,0%
Vet ikke	30,3%
N	33

Her har 70% av respondentene ved Alta ungdomsskole svart at kriseledelsens samordning av den lokale håndteringen av koronapandemien har vært tilfredsstillende.

Her har halvparten av deltakerne ved Alta Omsorgssenter svart at kriseledelsens samordning av den lokale håndteringen av koronapandemien har vært tilfredsstillende.

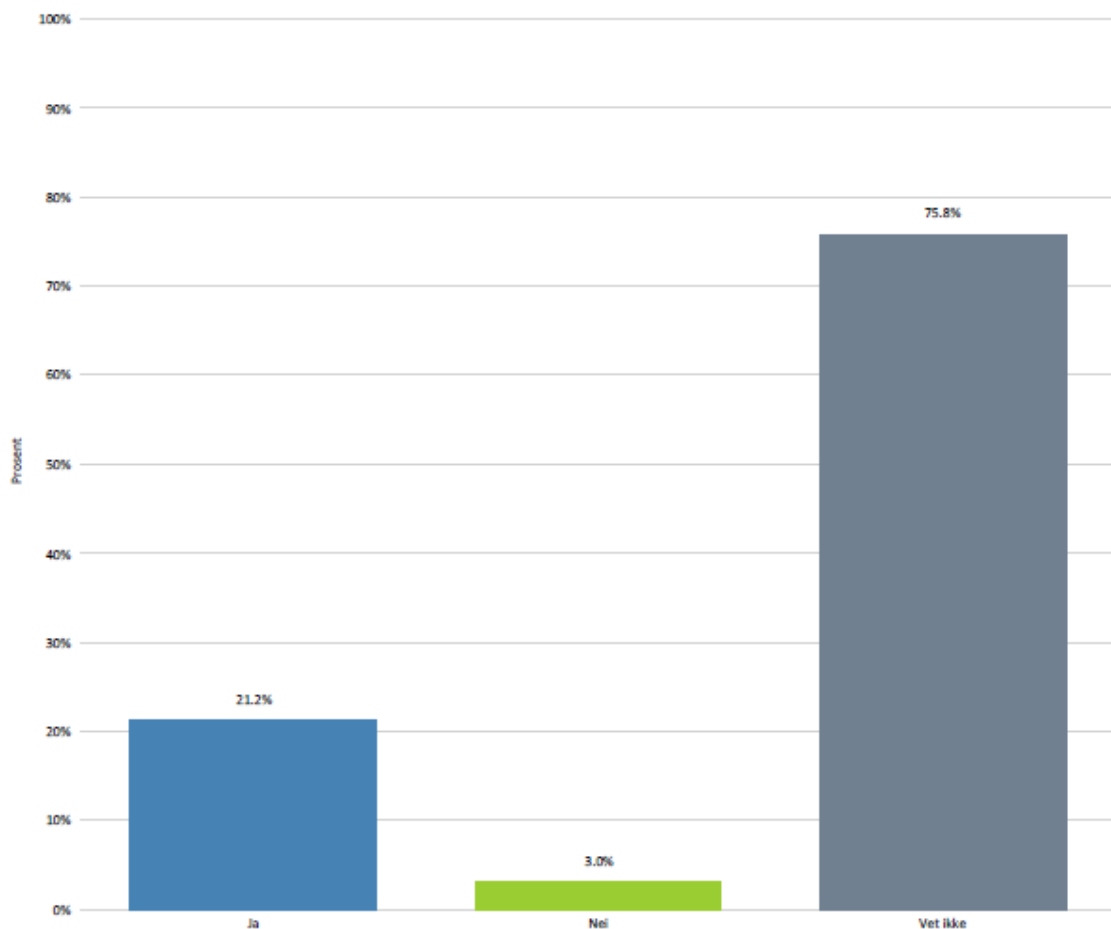
Tabell 9: Har Alta ungdomsskole hatt tilstrekkelig utstyr tilgjengelig i forbindelse med Koronapandemien?**9. Har Alta ungdomsskole hatt tilstrekkelig med utstyr tilgjengelig i forbindelse med koronapandemien?**

Mer enn 70% av respondentene ved ungdomsskolen mener de har hatt tilstrekkelig utstyr tilgjengelig i forbindelse med pandemien.

Alle respondentene ved Alta Omsorgssenter svarer at de har hatt tilstrekkelig med utstyr tilgjengelig med utstyr i forbindelse med pandemien.

Vurderinger

Kriseledelsen skal ivareta samordning av den lokale håndteringen gjennom kontakt med interne og eksterne aktører. Et stort flertall av respondentene mener kriseledelsens samordning av den lokale håndteringen av koronapandemien vært tilfredsstillende og at de har hatt tilstrekkelig med utstyr tilgjengelig under pandemien. Kriseledelsens samordning vurderes som tilfredsstillende og avdelingene har hatt tilstrekkelig med ressurser under pandemien.

Tabell 15: Har Alta ungdomsskole en egen ROS-analyse?**15. Har Alta ungdomsskole en egen ROS-analyse?**

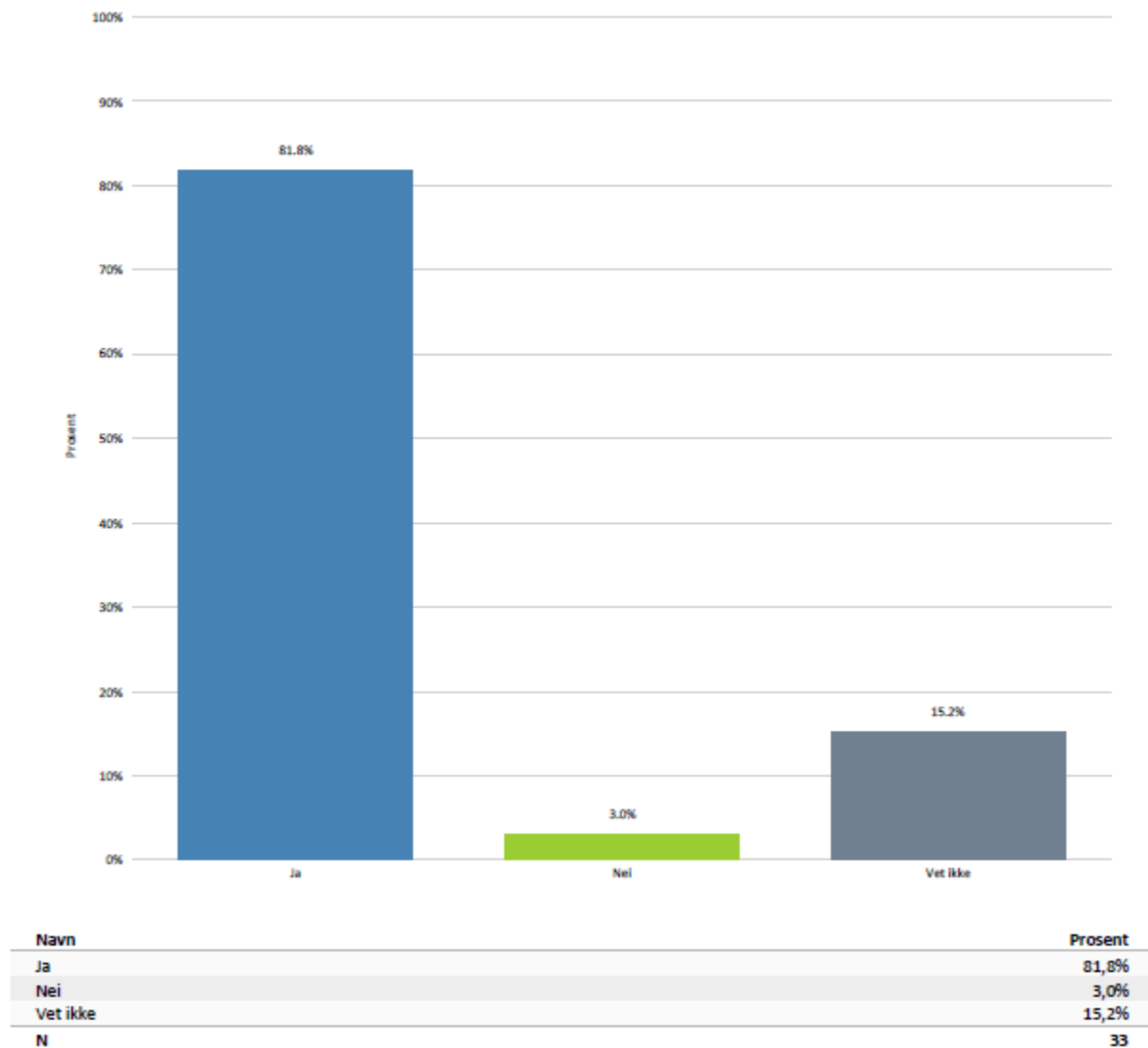
Navn	Prosent
Ja	21,2%
Nei	3,0%
Vet ikke	75,8%
N	33

På spørsmålet om Alta ungdomsskole har en egen risiko og sårbarhetsanalyse har hver femte deltaker svart at de kjenner til at ungdomsskolen har egen ROS-analyse. Når det gjelder oppfølgingsspørsmålene om de kjente til når ROS-analysen ble oppdatert sist var det 28 % som ikke visste når den ble oppdatert sist. Litt over halvparten av lærerne har svart at de var involvert i arbeidet med oppdatering av ROS-analysen.

Tre av deltakerne ved Alta Omsorgssenter svarte bekreftende på spørsmålet om omsorgssenteret har egen ROS-analyse.

Vurderinger

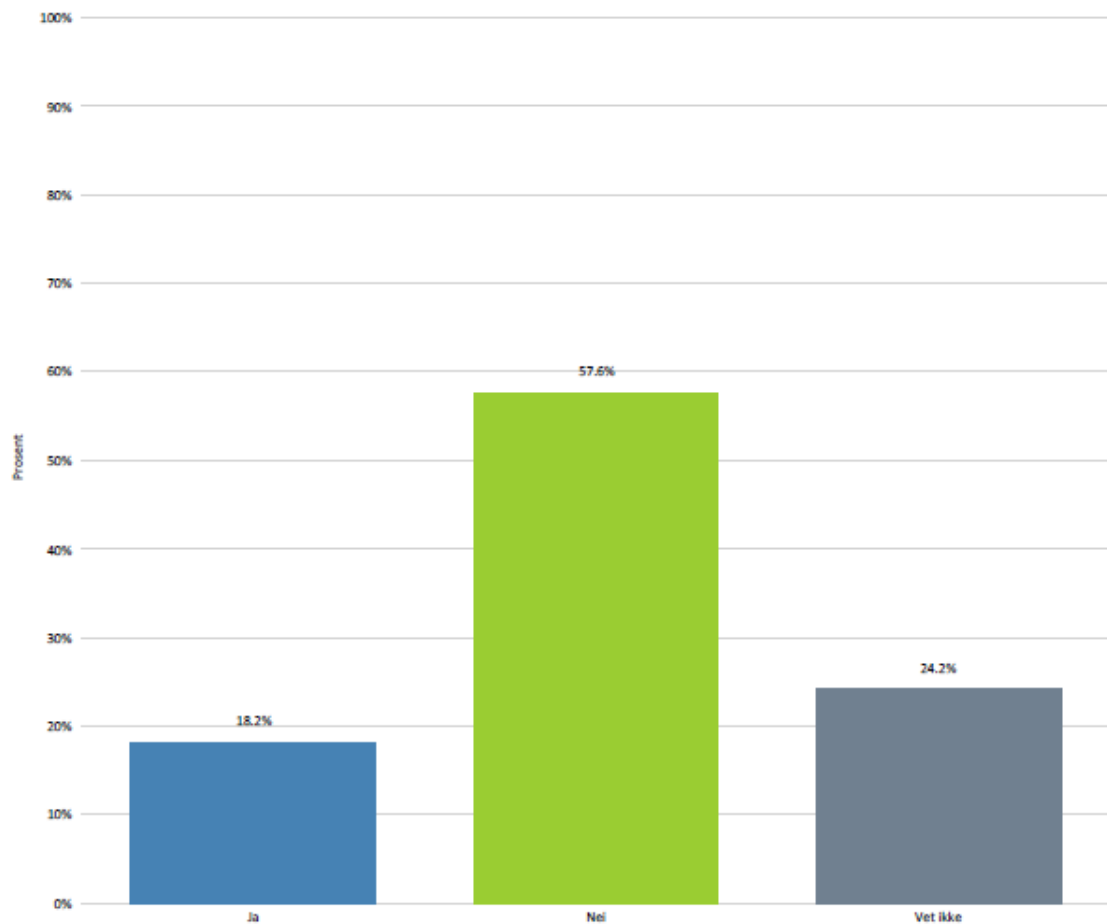
Virksomheten/avdelingen skal ha egen ROS-analyse. Spørreundersøkelsen viser at et mindretall av respondentene hadde kjennskap til avdelingens ROS-analyse, når det gjelder oppfølgingsspørsmålene blir funnene bekreftet. Vi mener funnene bekrefter at avdelingene har egen ROS-analyse, men at kunnskapen om ROS-analysen burde vært større.

Tabell 18: Har Alta ungdomsskole egen beredskapsplan?**18. Har Alta ungdomsskole en egen beredskapsplan?**

På spørsmålet om Alta ungdomsskole har en egen beredskapsplan har et stort flertall besvart at skolen har en egen beredskapsplan. Når det gjelder Alta omsorgssenter er svaret derimot det motsatte. Her har en av seks respondenter svart ja på spørsmålet. På oppfølgingsspørsmålene går det fram at 67% respondenter ved ungdomsskolen var involvert i arbeidet med beredskapsplanen og at 56% ikke vet når den ble oppdatert sist. Ved Alta omsorgssenter var det en av respondentene som svarer at de var involvert i arbeidet med beredskapsplanen og visste når den ble oppdatert sist.

Vurdering

Virksomheten/avdelingen skal ha egen beredskapsplan. Spørreundersøkelsen viser at et overveldende flertall av respondentene har kjennskap til avdelingens beredskapsplan, når det gjelder oppfølgingsspørsmålene blir funnene bekreftet. Vi mener funnene bekrefter at avdelingene har egen beredskapsplan, men at kunnskapen om planen burde vært større.

Tabell 10: Har det vært gjennomført evaluering av pandemien?**10. Har Alta ungdomsskole gjennomført evaluering av pandemien?**

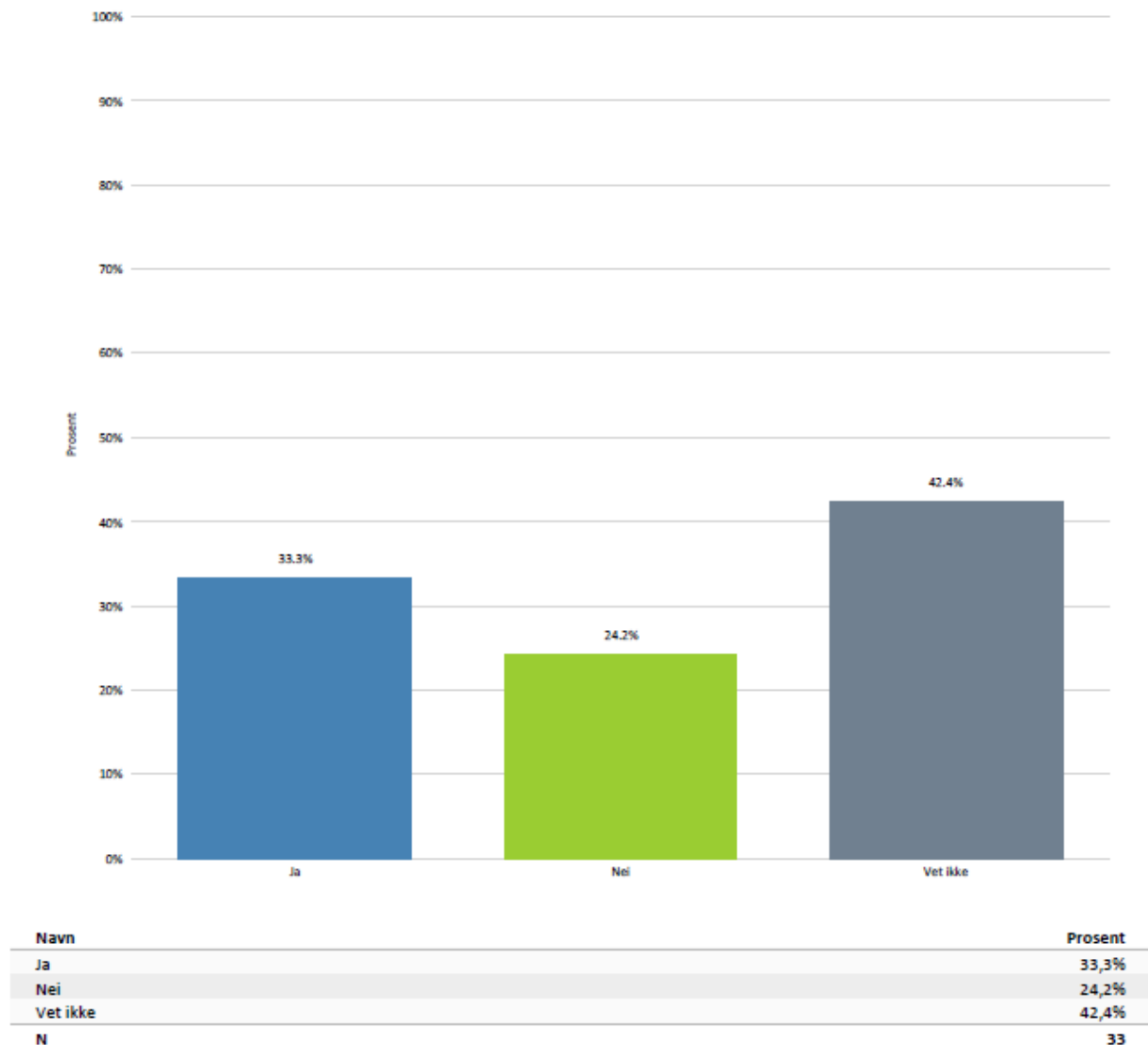
Navn	Prosent
Ja	18,2%
Nei	57,6%
Vet ikke	24,2%
N	33

Hver femte respondent (18%) ved Alta ungdomsskole svarer at det har vært gjennomført evaluering av pandemien, 58% svarer nei og 24% svarer at de vet ikke om det har vært gjennomført evaluering av koronapandemien. Ved Alta omsorgssenter svarer ingen at det har vært gjennomført evaluering av pandemien.

Vurdering

Det skal gjennomføres evaluering av koronapandemien. Regjeringen fjernet alle forskriftsfestede tiltak mot Covid-19 fra og med 12.februar 2022, men kommunen skal opprettholde beredskapen ut april. Selv om kjennskapen til evalueringene er lav viser undersøkelsen at det har vært gjennomført evalueringer underveis ved Alta ungdomsskole

Ved Alta omsorgssenter har det ikke vært gjennomført evaluering av koronapandemien. I og med at kommunen fortsatt skal opprettholde beredskap er det vår vurdering at det er for tidlig å fremme krav om evaluering.

Tabell 21: Har det vært gjennomført beredskapsøvelser ved Alta ungdomsskole?**21. Har det vært gjennomført beredskapsøvelser ved Alta ungdomsskole?**

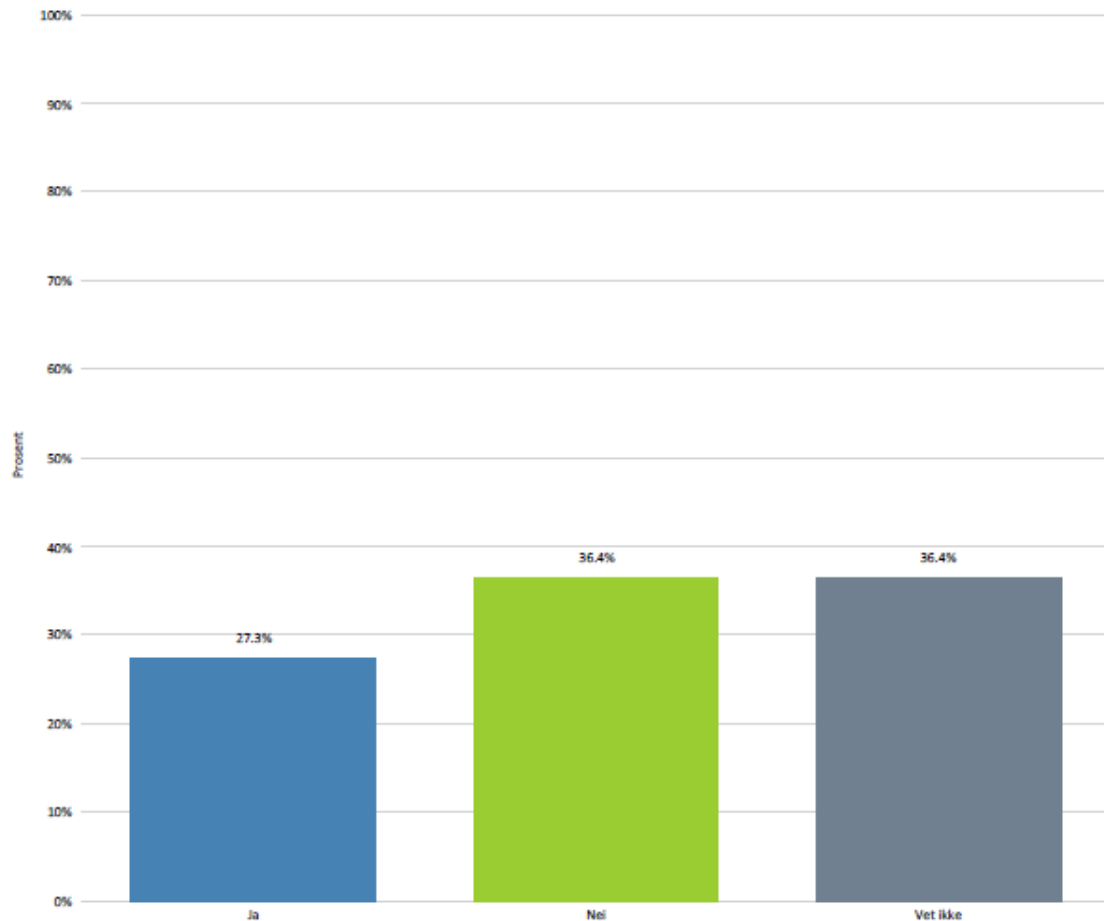
To tredeler av respondentene ved ungdomsskolen vet ikke eller svarer nei på spørsmålet om det har vært gjennomført beredskapsøvelser og fem av seks har svart at det ikke har vært gjennomført beredskapsøvelser ved omsorgssenteret.

Vurdering

Det skal avholdes beredskapsøvelser. Øvelser er et viktig virkemiddel for å øke krisehåndteringskompetansen og å styrke samarbeidet med andre aktører. Det finnes flere ulike former for øvelser som involverer ulikt antall deltakere, alt fra skrivebordsøvelser til fullskalaøvelser. Undersøkelsen viser at det har vært avholdt øvelser og kriteriet ansees som oppfylt.

Tabell 25: Har de ansatte ved Alta ungdomsskole deltatt på kurs opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid?

25. Har de ansatte ved Alta ungdomsskole deltatt på kurs/opplæringstiltak om beredskap og beredskapsarbeid?



Navn	Prosent
Ja	27,3%
Nei	36,4%
Vet ikke	36,4%
N	33

24 av deltakerne i undersøkelsen svarer at de ikke har deltatt på opplæringstiltak, eller ikke vet om ansatte ved ungdomsskolen har deltatt på opplæringstiltak. To av respondentene ved omsorgssenteret kjenner til at ansatte har deltatt på opplæringstiltak.

I tillegg til spørsmålene i spørreundersøkelsen har vi fått følgende kommentar:

«Daglig drift krever masse, og ROS analyse med tanke på sikkerhet og beredskap får nok ikke det fokuset det burde hatt. Interne brannrutiner har vært prioritert, og det jobbes fortsatt med å få dette på plass. (riktige tegninger osv.)

Har kun jobbet ved Alta Ungdomsskole i 6 måneder, derav blir mange av svarene "vet ikke" da jeg ikke har kommet godt nok inn i alt enda. Dette var vanskelig å svare godt på. Jeg vet at vi har beredskapsplan på Alta ungdomsskole, men jeg kan rett og slett ikke huske når den er gjennomgått, om jeg har deltatt på dette eller om den er evaluert.»

Vurdering

Kommunen skal ha et system for opplæring.

Kommunen har system for opplæring gjennom opplæringsplaner ved virksomhetene, rådmannens virksomhetsplan, interne ledermøter, øvelser med evalueringer, interne og eksterne kurs. I beredskapsplanen går det fram at «de som har en rolle i kommunens krisehåndtering skal sikres tilstrekkelige kvalifikasjoner». Det går ikke fram av undersøkelsen hvem som har deltatt i undersøkelsen, men vi legger til grunn at de som har en rolle i kommunens krisehåndtering har fått tilstrekkelig opplæring.

6.3 Vurdering

Det er vår vurdering at Alta kommune har en oppdatert beredskapsplan.

6.4 Konklusjon

Kommunen har håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?

7. Konklusjoner

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

Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse 2017-2020 og administrativ beredskapsplan er etter revisjonens oppfatning utarbeidet i henhold til lov og forskrift.

ROS-analysen skal oppdateres minimum hvert fjerde år. ROS-analysen ble behandlet i kommunestyret 21.11.2016, revisjonen er ikke kjent med at ROS-analysen er oppdatert innenfor inneværende valgperiode.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år, planen ble behandlet i kommunestyret den 17.09.2018 som sak 56/18 og oppdatert i november 2021. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

7.2 Har kommunen lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i kommunens arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap?

Det er revisjonens oppfatning at kommunen har lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i sitt arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap.

7.3 I hvilken grad er sikkerhet og beredskap innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer

Sikkerhet og beredskap er innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer på en tilfredsstillende måte.

7.4 Har kommunen håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?

Kommunen har håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?

8. Anbefalinger

Kriseledelsens rutiner for kommunikasjon/informasjon bør forbedres slik at kommunens ansatte blir kjent med kommunens overordnede planverk som skal gjelde når krisesituasjoner oppstår.

Kommunen anbefales å synliggjøre behov for drifts- og investeringsmidler til sikkerhet og beredskap under art 339 i ordinære budsjett og planprosesser.

Selv om kriteriet om års rapportering er oppfylt vil vi henlede oppmerksomheten på anbefalingene fra DSB.

Kriseledelsen anbefales å foreta en gjennomgang av rutinene for evaluering av øvelser og uønskede hendelser.

9. Kilder og litteratur

Lov og forskrift:

- LOV 2010-06-25 nr. 45: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven).
- FOR-2011-08-22 NR. 894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- FOR-2001-07-23-881 Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap.
- LOV 2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)

Offentlige utredninger:

- NOU 2019:3 Når krisen inntreffer
- Stortingsmelding nr. 16 (2012-2013) – Beredskap mot pandemisk influensa

Veiledere:

- Veileder helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse i kommunen:
<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-til-helhetlig-risiko--og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen/>
- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB):
<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/>
- Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser (DSB):
<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/grunnbok-oving/>
- Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene:
<https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-finnmark/dokument-fmfi/beredskap/veiledere-og-rapporter/systematisk-samfunnssikkerhets--og-beredskapsarbeid-i-kommunene---en-veileder-fra-direktoratet-for-sivil-beredskap---2001.pdf>
- Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa:
https://www.regjeringen.no/contentassets/c0e6b65e5edb4740bbdb89d67d4e9ad2/nasjonal_beredskapsplan_pandemisk_influensa_231014.pdf

Statsforvalteren

- Tilsynsrapport

Kommunale planer:

- Helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse for Alta kommune 2017-2020
- Administrativ beredskapsplan, Alta kommune
- Pandemiplan
- Beredskapsplan for Covid-19 i barnehager og skoler i Alta kommune

- Beredskapsplan for Covid-19 Alta ungdomsskole

Saksfremlegg/ protokoller:

- Kommunestyre sak 28/20 Delegering av myndighet fra kommunestyret til formannskapet i forbindelse med koronautbrudd
- Formannskap sak 170/20 Begrensning i antall deltakere på private sammenkomster
- Kommuneoverlegen; vedtak om karantene etter reiser av 15.03.2020

Andre kilder:

- Tilsynsrapport av Statsforvalteren i Troms og Finnmark
- FHI; Veileder til pandemiplanlegging

Vedlegg 1: Kommunedirektørens kommentarer

Hei

Jeg har gjennomgått utkastet til forvaltningsrapport: Alta kommune, sikkerhet og beredskap.

Rapporten beskriver i all hovedsak dagens status innenfor dette forvaltningsområdet.

Når det gjelder evaluering av hendelser og øvelser, har dette vært gjennomført, men er i liten grad dokumentert skriftlig.

Evalueringene synliggjøres gjennom oppdatering av planverket og rutinene (administrativ beredskapsplan).

Når det gjelder koronapandemien, har det så langt ikke vært kapasitet til å ta en fullstendig gjennomgang. Dette vil skje når vi er over i en mer normal driftssituasjon.

Bl.a. så må kommunens pandemiplan oppdateres.

Med vennlig hilsen
Bjørn-Atle Hansen
rådmann



Alta kommune | Rådmann

Sandfallveien 1, 9510 Alta | Tlf 957 65 212

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:

Problemstilling 1:

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

Revisjonskriteriene er utledet fra:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt:

Revisjonskriterier

- Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som kartlegger, systematiserer og vurderer sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.
- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal fungere som en planforutsetning for videre planlegging av kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe og hvordan disse kan påvirke kommunen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Analysen skal som et minimum omfatte:

- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske 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 sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- Behovet for befolkningsvarsling og evakuering. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.
- Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Plan skal samordne og integrere øvrige offentlige og private beredskapsplaner og samarbeid med andre kommuner. Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde 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. Videre skal den inneholde en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering, opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører, evakueringsplaner, plan for befolkningsvarsling og plan for krisekommunikasjon. Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid med andre kommuner.

ROS-analysen skal oppdateres minimum hvert fjerde år og beredskapsplanen skal oppdateres årlig. Det skal gjennomføres øvelser hvert annet år og kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at involverte har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Kommunen skal dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse skal legges til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet. Langsiktige mål skal utarbeides på bakgrunn av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og bør gjenspeile hvordan kommunen vil arbeide for å styrke samfunnssikkerheten. Strategier sier noe om de valg som kommunen vil gjøre for å nå de langsiktige målene og vil gi føringer innenfor ulike sektorer, for eksempel innenfor næringsutvikling og arealbruk mv. Kommunen følger opp de strategiske valgene gjennom å prioritere tiltak i plan for oppfølging av samfunnssikkerhet.²⁰

I en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse identifiserer kommunen uønskede hendelser som kan komme til å skje, og vi beskriver risiko og sårbarhet forbundet med disse.

- Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan.
- Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, og skal være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.
- Kommunen overordnede beredskapsplan skal som et minimum 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 krisehåndteringen
 - En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelig hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser
 - Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen
 - Plan for krisekommunikasjon med befolkning, media og egne ansatte

²⁰ Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt s.22.

- For å samle alle sikkerhetsaktørene i kommunen bør det etableres kommunale beredskapsråd.

Problemstilling 2:

Ligger den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i kommunens arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap?

Revisjonskriteriene er utledet fra:

Forskrift om kommunal beredskapsplikt:

Revisjonskriterier

- Den overordnede beredskapsplanen skal være oppdatert, og denne skal som et minimum revideres én gang per år. Det skal framgå av planen hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.
- Kommunen skal dokumentere rutiner for oppdatering, revisjon og øving av den overordnede beredskapsplanen. Oppfølging av rutinene skal dokumenteres.
- Som et minimum skal det gjennomføres øvelser annen hvert år.
- Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør det hensiktsmessig.
- Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.
- Kommunen må etablere rutiner for at evaluering gjennomføres etter øvelser og uønskede hendelser.
- Kommunen må dokumentere sine rutiner for evaluering etter øvelser og håndtering av uønskede hendelser, og hvordan disse følges opp.
- Kommunen skal oppdatere sitt planverk når evaluering etter øvelser eller uønskede hendelser tilsier det.

Problemstilling 3:

I Hvilken grad er sikkerhet og beredskap innarbeidet i kommunens plan og styringssystemer?

Revisjonskriteriene er utledet fra:

Veileder for Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene:

Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid handler om tiltak for å forebygge og effektivt kunne håndtere hendelser og situasjoner som truer liv, helse, miljø og viktige samfunnsverdier og krever ekstraordinær innsats.

Kommunen takler til daglig uønskede hendelser. Brannvesenet rykker ut ved branner, helsevesenet tar seg av skader osv. Det systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet handler om å forebygge og å være forberedt på å håndtere situasjoner som er større enn de som det ordinære bistandsapparatet takler til daglig. Dette betyr at kommunen må integrere beredskapstiltakene i sine ordinære plan- og styringssystemer, og at sikkerhet og beredskap blir en premiss for all utvikling i lokalsamfunnet.

Revisjonskriterier

- Virksomhetsledningens ansvar for sikkerhet og beredskap skal være avklart
- Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i arealplanleggingen
- Sikkerhet og beredskap skal være innarbeidet i årsbudsjettet
- Sikkerhet og beredskap skal være vurdert i årsmeldingen/-rapporteringen
- Sikkerhet og beredskap skal inngå som en grunnleggende premiss for saksbehandling og lokal styring

Problemstilling 4:

Har kommunen håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?

Revisjonskriteriene er utledet fra:

Administrativ beredskapsplan:

Administrativ beredskapsplan inneholder en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kriseledelsen – deres ansvar roller og fullmakter og en varslingsliste over aktørene som har en rolle i forbindelse med krisehåndtering. Beredskapsplanen inneholder også en oversikt over tilgjengelige ressurser, evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling, planen inneholder også en plan for krisekommunikasjon med befolkningen.

Kriser i Alta kommune skal løses lokalt ved den enkelte avdeling. Det er viktig at man tenker samfunnssikkerhet- og beredskap ved planlegging innenfor alle samfunnsfunksjoner²¹. Av beredskapsplanen går det fram at «alle virksomheter i kommunen skal bidra til samfunnssikkerhet og beredskap²² ved å definere dette arbeidet innenfor sine primæroppgaver, bidra til å utvikle en god sikkerhetskultur, dele kunnskap og erfaring på tvers i organisasjonen, prioritere øvelser og øvelseskompetanse og å sikre systematisk og helhetlig arbeid.

Kontrollutvalget i Alta har ønsket å undersøke hvordan koronapandemien i praksis har vært håndtert av kommunen. Herunder forholdet til sårbare grupper som barn og eldre, men også andre brukere, hvor pandemien medførte store endringer for den enkelte bruker av tjenestene og arbeidssituasjonen til ansatte innenfor disse virksomhetsnivåene. Det har ikke vært gitt føringer på aktuelt perspektiv i tilknytning til denne oppgaven, vi har derav valgt å gjøre en beskrivende fremstilling av sentrale føringer gitt av helsedirektoratet.

Revisjonskriterier:

- Kriseledelsen skal ha håndtert korona-pandemien i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan.
- Koronapandemien skal være håndtert i henhold til kommunens overordnede beredskapsplan på avdelingsnivå.

²¹ Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Alta kommune 2017-2020 kap.6 s. 125.

²² Administrativ beredskapsplan av 17.september 2018, oppdatert november 2021, s. 7.

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

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen «Sikkerhet og beredskap» er kommunens prioritet nr.1 i plan for forvaltningsrevisjon for Alta kommune. Oppstart av «Sikkerhet og beredskap» ble vedtatt i møte den 20.september 2021 hvor kontrollutvalget ba revisjonen om å utarbeide projektskisse for å vise revisjonens forståelse av oppdraget. Revisjonens projektskisse av 6.oktober 2021 ble vedtatt i kontrollutvalgets møte den 29.november f.å. og kontrollutvalgets bestilling ble mottatt i revisjonen den 8.desember.

Arbeidet med å utarbeide prosjektplan startet opp medio desember 2021 og prosjektplan ble oversendt rådmannen medio januar med anmodning om å oppnevne kontaktperson. Oppstartsmøte ble avholdt 26.januar 2022.

Revisor skal sende oppstartsbrev og det bør avholdes oppstartsmøte med rådmannen og reviderte enheter så tidlig som mulig i prosjektet. Oppstartsmøte ble avholdt 26.januar og datainnsamlingen startet opp etter møtet og ble avsluttet den 17.mars. I oppstartsmøtet ble det redegjort for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Dersom det underveis i prosjektet oppstår behov for å gjøre endringer i prosjektets problemstillinger eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget. I vedtaket har kontrollutvalget overlatt til revisjonen å utarbeide underproblemstillinger og tilleggsproblemstillinger i tilknytning til hovedproblemstillingene. Kontrollutvalget er orientert om at revisjonen har innarbeidet en tilleggsproblemstilling i tillegg til de som er vedtatt av kontrollutvalget.

Minstekravet er at data som brukes i rapporten som er fremkommet muntlig skal være særskilt akseptert av kilden. På grunn av stort omfang av materiale knyttet til saksfeltet, ble datadelen i verifiseringsutgaven sent til rådmannen til verifisering den 28.mars inneværende år. Verifiseringsutkastet ble mottatt i retur den 4.april 2022.

Rapporten ble sendt til rådmannen på høring den 15.mai 2022. Høringssvar forelå de 27.mai.

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.

Problemstillingene og tilgjengelige ressurser er utgangspunktet for valg av metode. I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende. Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder. Kvalitative metoder ofte svært tid- og ressurskrevende. I et godt og grundig kvalitativt opplegg må en regne med at forsker bruker ett-to år på å innsamle data og analysere disse.²³ Fordelene med kvalitative metoder er at man har anledning til å utdype problemstillingen gjennom intervju og dokumentanalyse.

Bruk av spørreundersøkelse egner seg godt for å innhente informasjon om klart definerte problemstillinger med revisjonskriterier. Spørreundersøkelser er relativt lite ressurskrevende å gjennomføre ved hjelp av elektroniske verktøy og kan benyttes ved store datamengder. Utfordringene er å få et tilstrekkelig antall svar (svarprosent), samt å vurdere om svarene er representative for målgruppen. Med andre ord om svarene gir et godt nok bilde av helheten og virkeligheten på området.

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. Vi har innhentet data ved dokumentgjennomgang av ROS-analysen, beredskapsplaner, utredninger, budsjetter, årsmeldinger og ved e-post-intervjuer. Vi har i tillegg gjennomført spørreundersøkelser rettet mot lærerne ved Alta ungdomsskole og avdelingsledere ved Alta omsorgssenter for å fremskaffe kunnskap om deres kjennskap til - og oppfatninger av arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen. Vi har i tillegg gjennomført e-post intervju knyttet til innhenting av informasjon om hvordan sikkerhet- og beredskap er innarbeidet i kommunens plan- og styringssystemer.

Dokumentene vi har gått gjennom er saksdokumenter som er fremstillet av rådmannen og hans stab og er grunnlag for vedtak i kommunestyret. ROS-analysen er utarbeidet i 2016 og beredskapsplanen utarbeidet i 2018 og oppdatert i 2021. Begge skal fortelle oss om hvordan rutiner og systemer angående sikkerhet og beredskap i Alta skal være, spørreundersøkelsen har gitt oss innblikk i hvordan respondentene opplever at rutinene praktiseres til daglig.

²³ Wikipedia.

Data som kommer fram i rapporten er verifisert av rådmannen. Det har ikke kommet fram data i rapporten som har medført endringer i datagrunnlaget. 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 ISQC1²⁴. Undersøkelsen og rapporten er vurdert å ha nødvendig faglig og metodisk kvalitet, herunder også konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Rapporten er kvalitetssikret av Statsaut.revisor/MPA Cicel T. Aarrestad.

Høring

Kommunedirektøren har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Høringssvaret fremgår av rapportens vedlegg 1.

24 International Standard on Quality Control 1.

