



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

MANDAT/ PROSJEKTSKISSE

FORVALTNINGSREVISJON

2021-2024

Hammerfest kommune,
Sikkerhet og beredskap

1 FAGLIG INNHOLD

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok 14. september 2021 (sak 22/2021) å bestille en forvaltningsrevisjon innen området *Sikkerhet og beredskap*.

Kontrollutvalgets bestilling er formulert slik:

Kontrollutvalgets vedtak:

Kontrollutvalget viser til Hammerfest kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, samt risiko- og vesentlighetsvurderingen som danner grunnlaget for planen.

Kontrollutvalget vedtar å igangsette forvaltningsrevisjonen «Sikkerhet og beredskap» under de forutsetninger som fremgår av saksfremlegget.

Kontrollutvalget ber Hammerfest kommunes revisjon (Vefik IKS) om å oversende en prosjektskisse/prosjektplan som viser revisjonens tolkning av oppdraget, slik dette er beskrevet i saksutredningen og kontrollutvalgets vedtak.

Kontrollutvalget forutsetter at revisjonen oversender prosjektskissen/prosjektplanen til kontrollutvalget v/ sekretariatet innen fire uker etter at bestillingen er formelt formidlet til revisjonen.

I saksframstillingen (sak 22/2021) framgår følgende:

På samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet er det krav om at kommunen

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

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

Av saksframstillingen framgår videre:

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

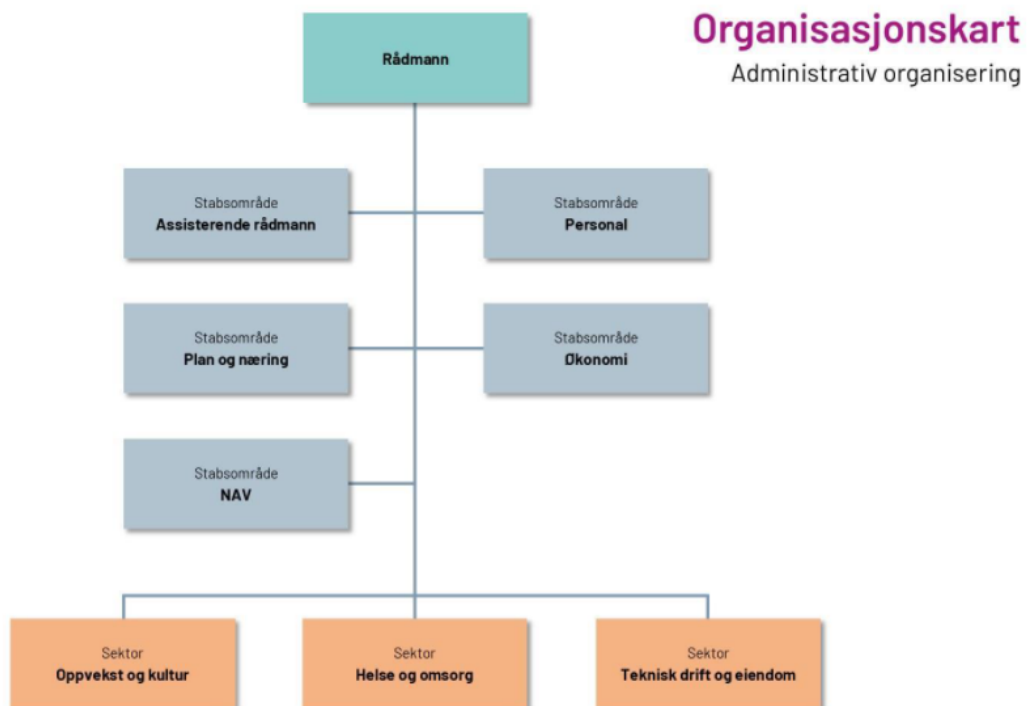
Av saksframstillingen framgår det at undersøkelsen bes gjennomført innenfor en ressursramme på inntil 300 timer.

1.2 Revisjonens forståelse av oppdraget

Ut fra kontrollutvalgets vedtak og problemstilling 1 og 2 som framgår av saksutredningen i sak 22/2021 forstår vi det slik at vi skal gjennomføre en systemrevisjon av kommunens risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og kommunens overordnede beredskapsplan. Her skal vi undersøke om kommunens ROS-analyse og beredskapsplan er utarbeidet slik regelverket tilsier. Videre forstår vi det slik at vi under problemstilling 2 skal undersøke om koronapandemien håndteres i samsvar med Hammerfest kommunes beredskapsplan.

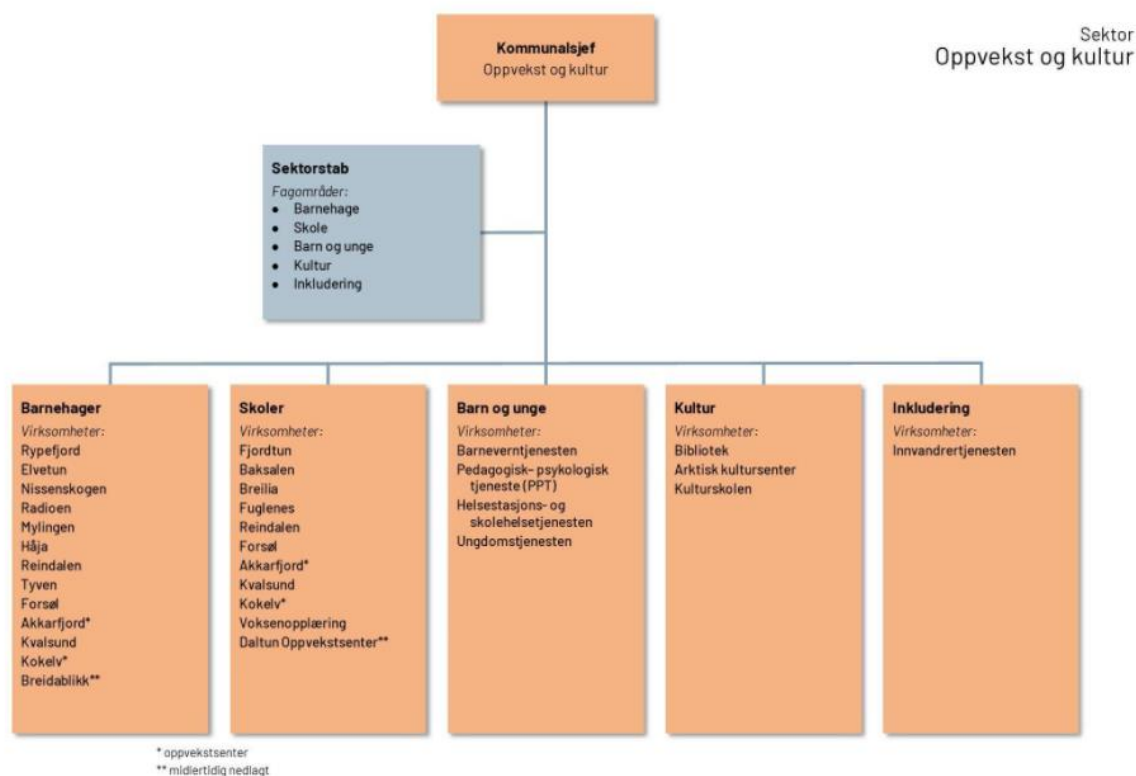
Hammerfest kommune som organisasjon ble påvirket av koronapandemien gjennom nasjonale og lokale retningslinjer. Men pandemien påvirket kanskje i størst grad sektor Oppvekst og kultur, hvor barnehager og skoler ble direkte berørt, samt sektor Helse og omsorg. Innenfor disse sektorene er det sårbare grupper som barn og eldre, men også andre brukere, hvor pandemien medførte store endringer for brukere av tjenestene. Dette innebar også at arbeidssituasjonen til ansatte innenfor disse sektorene i større grad ble påvirket, enn ved andre virksomheter hvor gjennomføringen av daglige oppgaver stort sett kunne løses som før, men med noen begrensninger blant annet med hensyn til publikumskontakt. Da pandemien fortsatt pågår vil denne delen av undersøkelsen ta for seg perioden fra mars 2020 og fram til undersøkelsestidspunktet.

Organisasjonskart for Hammerfest kommune¹:

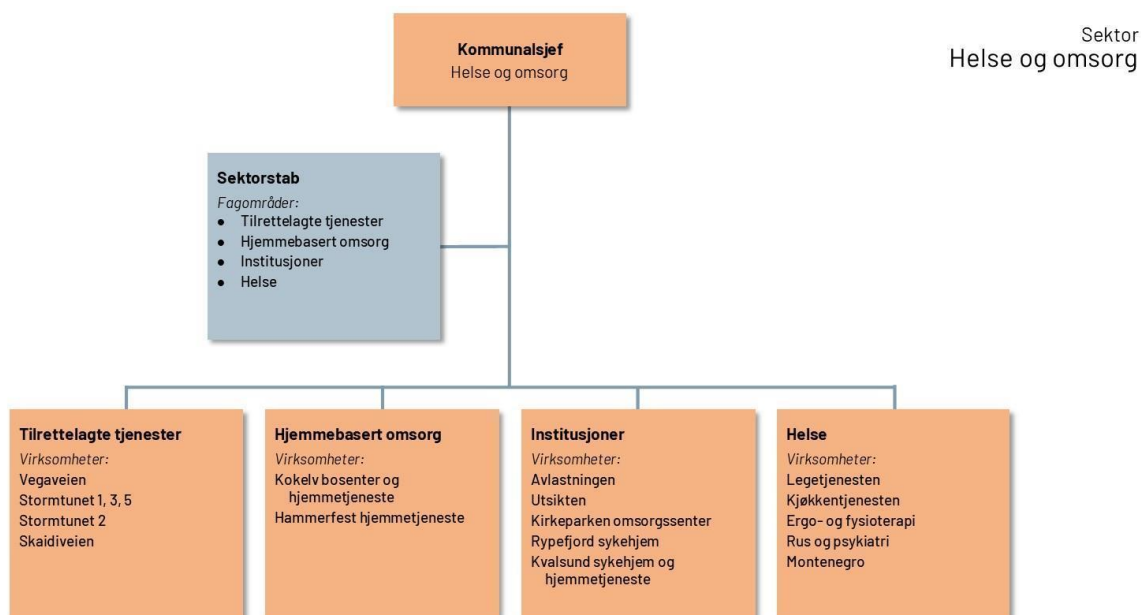


¹ <https://hammerfest.kommune.no/politikk-og-organisasjon/om-kommunen/organisering/administrativ-organisering/> Sist oppdatert 29.11.2019.

Sektor for oppvekst og kultur² har følgende organisering:



Sektor for helse og omsorg³ har følgende organisering:



² <https://hammerfest.kommune.no/politikk-og-organisasjon/om-kommunen/organisering/administrativ-organisering/> Sist oppdatert 29.11.2019.

³ <https://hammerfest.kommune.no/politikk-og-organisasjon/om-kommunen/organisering/administrativ-organisering/> Sist oppdatert 29.11.2019.

Slik revisjonen vurderer det vil det bli svært omfattende å foreta en undersøkelse av håndteringen ved flere enheter innenfor den timeramme som er satt. Vi foreslår derfor at vi besvarer problemstilling 2 ved å undersøke om koronapandemien ble håndtert samsvar med kommunens beredskapsplaner i organisasjonen, enten ved en kommunal barnehage, en skole eller ved en av virksomhetene innenfor sektor for helse og omsorg.

For å besvare problemstillingene ser vi for oss at det i tillegg til dokumentanalyse vil være nødvendig å gjennomføre intervju med kommunens ansatte i kommunens krisestab og kriseledelse. Vi ser også behov for å gjennomgå Hammerfest kommunens krisehåndteringsverktøy (DIM) for å besvare problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. I tilknytning til problemstilling 2 vil det i tillegg til nevnte metoder også være relevant å framskaffe opplysninger fra ansatte ved den enheten som omfattes av denne delen av undersøkelsen. Her vil vi også vurdere spørreundersøkelser i tillegg til øvrige metoder.

1.3 Problemstillinger

Undersøkelsen planlegges gjennomført med utgangspunkt i de to hovedproblemstillingene som framgår av saksframlegget i sak 22/2021:

Det fastsettes følgende hovedproblemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen:

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

Det framgår videre at det overlates til revisjonen å utarbeide eventuelle underproblemstillinger i tilknytning til hovedproblemstillingen, i den grad dette anses nødvendig for gjennomføringen av undersøkelsen.

Den endelige formuleringen av hovedproblemstillingen, samt vurdering om det skal utarbeides under- og/eller tilleggspørsmål vil bli gjort i forbindelse med utarbeidelse av prosjektplanen etter at kontrollutvalget har godkjent prosjektskissen.

1.4 Revisjonskriterier (foreløpige)

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

Utarbeidelse av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Revisjonskriterier (foreløpige):

- 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.
- 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.

Overordnet beredskapsplan

Revisjonskriterier (foreløpige):

- 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 ressuroversikt 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.

Problemstilling 2

Da kommunens overordnede beredskapsplan vil danne grunnlaget for vår utarbeidelse av kriteriene vil vi utlede revisjonskriterier knyttet til problemstilling 2 i forbindelse med ferdigstillelse av prosjektplanen etter at oppstartsmøte med kommunen er avholdt.

Databehov og hvordan forvaltningsrevisjonen er planlagt gjennomført

Problemstillinger	Revisjonskriterier utledet fra	Databehov	Metode
Har kommunen utarbeidet helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan i samsvar med regelverket?	Sivilbeskyttelsesloven av 25. juni 2010 Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt. Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB). Veileder helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse i kommunen.	Informasjon om kommunes system, herunder kommunens ROS-analyser og beredskapsplaner	Dokumentanalyse, systemgjennomgang og intervjuer
Har håndteringen av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens beredskapsplan?	Sivilbeskyttelsesloven av 25. juni 2010. Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt. Forskrift av 23. juli 2007 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap. Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB). Veileder Systematisk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i kommunene (DSB). Nasjonal helseberedskapsplan. Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer. Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa Veileder for felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Statens helsetilsyn, september 2019, oppdatert juni 2021.	Informasjon om kommunens håndtering/praksis under koronapandemien	Kommunens beredskapsplan Dokumentanalyse Systemgjennomgang Intervjuer

1.5 Metode

Datainnsamling

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

De mest aktuelle framgangsmåtene ved innsamling av data vil være dokumentanalyse, systemgjennomgang og intervjuer. Under problemstilling 2 kan det også bli aktuelt å gjennomføre spørreundersøkelser.

Dersom det skulle oppstå utfordringer knyttet til datainnsamlingen vil andre metoder bli vurdert.

Det er vår vurdering at framgangsmåten beskrevet ovenfor vil belyse problemstillingene og fremskaffe et relevant og tilstrekkelig grunnlag for vurderingene knyttet til oppdraget.

Avgrensing (datainnsamling)

Undersøkelsen avgrenses til analyser/planer på et overordnet nivå. Når det gjelder problemstilling 2 avgrenses undersøkelse til å undersøke om korona-pandemien er håndtert i samsvar med kommunens beredskapsplan ved én av virksomhetene i Hammerfest kommune.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

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

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

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

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

Usikkerhet og risiko

Prosjektskissen bygger på forutsetningene som p.t er kjent. Ved oppstart og gjennomføring av prosjektet kan nye forhold komme til å gjøre det nødvendig med justeringer. Det må ut fra dette tas forbehold om justeringer eller endringer i alle deler av skissen. Dersom revisor ser behov for å endre prosjektets problemstilling eller annet underveis i en slik grad at det har vesentlig betydning i forhold til bestillingen vil dette avklares med kontrollutvalget.

[Revisjonen anser det ikke hensiktsmessig å utarbeide aktivitets- og fremdriftsplan før undersøkelsen har startet og før oppstartmøtet er gjennomført.]

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

Tidsramme

Anslått timeforbruk er realistisk ut fra kjente forutsetninger og prosjektets kompleksitet. Revisjonen tar sikte på å kunne levere forvaltningsrevisjonen i løpet av første halvår 2022.

Gjennomføring av prosjektet

Erfaringer ved gjennomføring av forvaltningsrevisjoner i kommuner indikerer risiko for at forhold på kommunens side vil påvirke både ressursbruk og leveringstid. I noen kommuner vil det erfaringsmessig være utfordrende å levere forvaltningsrevisjoner både innenfor knappe ressursrammer og innenfor knappe leveringsfrister. Selv om det i noen grad er tatt hensyn til dette ved estimert ressursbruk anser vi at det foreligger risiko for at det reelle ressursbehovet vil kunne overstige estimatet. Risikoen knytter seg til en antakelse om ressursknapphet i kommunen og sårbarhet ved fravær, men bygger også på erfaringer som viser at

dokumentasjon og dokumentasjonsgrad varierer stort både fra kommune til kommune og mellom sektorene i den enkelte kommune.

Utkast til mandat/ prosjektskisse