



Kontrollutvalget i Alta kommune

Møte nr. 2/2021
20. september 2021

Arkivkode
4/1 01
Journalnr.
2021/11129-3

S A K S F R E M L E G G

SAK 14/2021

OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON - SIKKERHET OG BEREDSKAP

Saksbehandler: Bård Larsson

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024
- Risiko- og vesentlighetsvurdering – forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll – 2021-2024

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Valg av områder det skal gjøres forvaltningsrevisjon av skal skje med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret. Plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2021-2024 ble vedtatt av kommunestyret i Alta kommune 15. desember 2020 (sak 181/2020). Det framgår av planen at det i 2021 blant annet skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av området sikkerhet og beredskap.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Kontrollutvalget har vedtatt at utvalget selv tar initiativ til oppstart av de enkelte forvaltningsrevisjoner. Kontrollutvalgets vedtak om oppstart av forvaltningsrevisjon skal gi en klar bestilling til revisjonen med angivelse av forvaltningsrevisjonens *formål*, *hovedproblemstillinger* og *avgrensninger*. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse/prosjektplan som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024

Kommunestyret i Alta vedtok kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 på møte 15. desember 2020 (sak 181/2020). Vedtaket var i tråd med kontrollutvalgets innstilling. Nedenfor følger et utdrag av vedtaket:

1. Alta kommunestyre viser til oversendt innstillingssak 26/2020 fra kontrollutvalget, med de fremlagte dokumenter «Risiko- og vesentlighetsvurderinger for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for planperioden 2021-2024 – Alta kommune» og «Plan for forvaltningsrevisjon for planperioden 2021-2024 for Alta kommune.

2. Kommunestyret godkjenner fremlagte plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 for Alta kommune, med følgende forvaltningsrevisjoner i prioritert rekkefølge:

(mrk.: tall angitt i parentes henviser til kapittelnummer i risiko- og vesentlighetsvurderingene der området omtales)

2021	2022	2023	2024
1. Sikkerhet- og beredskap (2.12)	1. Plan og byggesak (7.4)	1. Digitalisering (2.3)	1. Institusjonsplass, herunder sykehjem mm. (3.3)
2. Klima, miljø og energi (2.13)	2. NAV og sosiale tjenester (5.1)	2. Helsetjenester i hjemmet – Praktisk bistand (3.2)	2. Informasjonssikkerhet og personvern (2.10)
3. VEFIK IKS (9.2.4)	3. Aurora Kino IKS (9.2.1)	3. Grunnskole (4.3)	3. Voksenopplæring, introduksjonsordning og integrering (4.5)
4. Legetjenesten (3.1)	4. Avvik og varsling (2.8)	4. Kommunens ansvar for pårørende (helse og omsorg) (3.4)	4. Kultur, fritid og friluftsliv (kap. 6)
5. PP-tjenesten (4.1)	5. Næringsarbeid (7.6)	5. Alta Havn KF, herunder Alta Industriendom AS (8.3)	5. VEFAS IKS (9.2.6)

For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, delegerer kommunestyret myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planen i løpet av planperioden. I denne sammenheng legges til grunn at kontrollutvalget før oppstart av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekt undersøker om det under tiden kan ha skjedd vesentlige endringer i risiko- og vesentlighetsbildet som aktualiserer at det angjeldende prosjektet nedprioriteres, eller utgår og erstattes med et annet.

Kommunestyret legger videre til grunn at hver enkelt forvaltningsrevisjon gjennomføres innenfor en gjennomsnittlig timeramme på 250-350 timer. Eventuelle avvik fra dette vil øke eller redusere antall forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres i denne planperioden.

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

Sekretariatet har i 2020 utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. I risiko- og vesentlighetsvurderingen står det følgende om samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet:

Overordnet rammeverk

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet. Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Det vil si at kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for

ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. I det ligger det at de skal være opptatt av innbyggernes ve og vel.

Området har flere særlovgivninger blant annet innenfor brann, vann, kraft, akutt forurensning, plan- og bygningsloven, samt helse og omsorg.

I følge sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Alta kommune

I kommuneplanens samfunnsdel er det satt som mål at aktivitetene i Alta kommune skal skje innenfor naturens bæreevne, i et rent og trivelig miljø, «og med god beredskap for klimaendringer og uønskede hendelser». En strategi for å nå dette målet er å «sikre aktiv beredskap og god krisehåndtering».

Alta kommune har en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Alta kommune (2017 – 2020), som er behandlet i formannskapet og kommunestyret. Planen har også vært til orientering i hovedutvalgene. I arbeidet har kommunen benyttet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin veileder som rettesnor. I risiko- og sårbarhetsanalysen omtales blant annet kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, identifikasjon av uønskede hendelser, analyse av uønskede hendelser, samt fremstilling av risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen.

Alta kommune har en egen administrativ beredskapsplan. Planen legger føringer og rammer for kommunens kriseledelse, og utgjør overordnet beredskapsplan etter forskrift om kommunal beredskap. Planen skal videre hjelpe kommunen å lede kommunens krisehåndtering dersom det inntreffer større hendelser, eller det er behov ut over situasjoner beredskapstjenestene til daglig håndterer. Planen tar blant annet for seg langsiktige mål og strategier, prinsipper for beredskapsarbeidet, kommunens kriseledelse og beredskapsorganisasjon, samarbeidsaktører, evakueringsplan, støtteapparat for mennesker i krise, samt plan for befolkningsvarsling og krisekommunikasjon.

Kommunens kriseledelse består blant annet av ordfører, varaordfører, rådmannen, kommunallederne, leder av kommunens servicesenter, kommuneoverlegen, havnesjefen, leder for kommunens IKT-tjeneste, Den norske kirke, beredskapskoordinator og sekretær. I tillegg har kommunen en krisestab som skal støtte kommunens kriseledelse og utgjør nøkkelpersonell som kalles inn ved behov etter krisens art. Dette kan være virksomhetsledere, avdelingsledere og fagansvarlige.

Kommunens kriseledelse benytter krisehåndteringsverktøyet CIM.

I kommunens årsmelding for 2019 framgår det at kommunen blant annet har gjennomført følgende tiltak dette året:

- Mange virksomheter har arbeidet med ROS og utvikling av beredskapsplaner på sektornivå
- Opprettelse av egen stilling som rådgiver – sikkerhet og beredskap, med ansvar for forebyggende, risikoreduserende og beredskapsmessig arbeid innen vann og avløp
- Tatt i bruk ny brannstasjon
- Gruppen for evakuering og innkvartering hadde øvelse
- Kommunens kriseledelse gjennomførte kurs i krisekommunikasjon

- Deltakelse i Vest-Finnmark beredskapsforum to ganger per år

Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

En kommunes sikkerhet og beredskap er vesentlig sett ut ifra flere perspektiv. Dette gjelder spesielt sett i forhold til samfunns- og miljøperspektiv og et brukerperspektiv, men også ut fra et økonomisk perspektiv, et medarbeiderperspektiv, samt et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Ved eventuell svikt i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap må det antas at risikoen for skade og andre negative virkninger vil øke ved eventuelle uønskede hendelser som for eksempel naturkatastrofer, ulykker og pandemier. Dette gjelder blant annet miljø, natur, helse, eiendom, infrastruktur, næringsliv, tilgang på velferdstjenester og andre samfunnsforhold.

Svikt i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap kan øke risikoen for manglende dekning av innbyggernes grunnleggende behov for tjenester, både fra offentlig og privat virksomhet. Svikt i kommunens kommunikasjon og informasjon til innbyggerne kan blant annet føre til unødvendig uro og panikk i befolkningen og lokalsamfunnet. Dette kan også bidra til at innbyggere ikke opptrer slik de kommunale myndigheter pålegger eller anbefaler.

I et organisatorisk perspektiv kan det finne sted risikofaktor og uønskede hendelser på mange plan i kommunens arbeid med sikkerhet og beredskap. Det kan forekomme svikt i blant annet kartlegging, analyser og planlegging (ROS-analyser med mer), organisering av krise- og beredskapsarbeid, samhandling innad i kommunen, samt kommunens samhandling med omgivelsene.

I et medarbeiderperspektiv kan det for eksempel forekomme lav eller ingen kunnskap om hvilken rolle og funksjon ulike ansatte i kommunen skal ha i krisetider. Det kan også være at det ikke foreligger noen form for eller klart definerte roller og funksjoner for kommunens ansatte i krisetider.

Uønskede hendelser som for eksempel naturkatastrofer, ulykker og pandemier kan ha store økonomiske konsekvenser, både direkte og indirekte. Det være seg skade på offentlig og privat eiendom og utstyr, tapte inntekter for næringsliv, tapte lønnsinntekter for innbyggerne, samt økte utgifter for kommunen. Graden av slike konsekvensene kan videre påvirkes av kommunens grad av forebyggende arbeid og evne til å håndtere konkrete kriser som inntreffer.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på et **høyt** nivå.

Risikoreduserende tiltak

Kommunen har gjennomført ROS-analyse, fastsatte mål og utarbeidet ulike planer for sikkerhet og beredskap. Dette bidrar til å angi retningen for arbeidet, samt kriterier for vurdering av status i arbeidet. Kommunen har videre en kriseledelse, herunder en krisestab. Alta kommune har gjort erfaringer med utøving av sikkerhet- og beredskapsarbeid gjennom korona-pandemien, flom og jordras.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis** risikoreduserende for uønskede hendelser.

Innspill

I intervju ble det nevnt at Alta kommune er flink på dette området, herunder kommunens håndtering av korona-pandemien. Det ble også nevnt at kommunen har gjort mye innenfor arbeidet med sikkerhet og beredskap. Det ble likevel trukket fram at kommunen har sviktet noe når det gjelder dens kommunikasjon og opplysninger til befolkningen om hvem [som] utgjør kommunens kriseteam. Det ble videre nevnt at det er lite (ikke noe) samarbeid mellom Alta kommunes brannvesen og brannvesenet/Avinor på flyplassen.

Kontrollutvalget har i drøftingssak trukket fram sikkerhet og beredskap som tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Det er aktuelt å vurdere området i kommende planperiode. Området kan være gjenstand for statlig tilsyn. Fylkesmannen i Troms og Finnmark gjennomførte dokumenttilsyn med Alta kommunes beredskapsplikt i august 2019. Tilsynet avdekket ingen avvik, men det ble gitt fem merknader.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut ifra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Området er aktuelt for forvaltningsrevisjon i planperioden. Aktuelle tema kan være kommunens håndtering av konkrete hendelser (for eksempel ras, flom eller koronapandemien), men kan også undersøkes på et mer generelt nivå, eller en kombinasjon av disse.

Sekretariatets vurderinger:

Det skal i henhold til Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 gjennomføres fem forvaltningsrevisjoner i 2021, hvorav fire skal utføres av Vefik IKS. Den første av disse gjelder området sikkerhet og beredskap. Sekretariatet tilrår at forvaltningsrevisjonen igangsettes med følgende forutsetninger:

Formålet med forvaltningsrevisjonen

På samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet er det krav om at kommunen

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

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

Avgrensning

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

Problemstillinger

Det fastsettes følgende hovedproblemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen:

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 håndteringen av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?*

Det overlates til revisjonen å utarbeide eventuelle underproblemstillinger i tilknytning til hovedproblemstillingene, i den grad dette anses nødvendig for gjennomføringen av undersøkelsen.

Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner grunnlaget for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes.

Det kan utledes revisjonskriterier fra følgende kilder i denne forvaltningsrevisjonen:

- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) [LOV-2010-06-25-45](#)
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt [FOR-2011-08-22-894](#)
- Administrativ beredskapsplan (Alta kommune)

Dersom revisjonen finner det hensiktsmessig kan kriterier også utledes fra andre enn de nevnte kildene.

Ressursramme

I henhold til opplysninger mottatt fra kommunerevisjonen (VEFIK) har Alta kommune disponibelt 1 073 timer til forvaltningsrevisjon i 2021. Det anslås at denne undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ramme på 350 timer.

Prosjektskisse

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse som inneholder en beskrivelse av hvordan forvaltningsrevisjonen tenkes gjennomført. Det forventes at prosjektskissen minst inneholder følgende elementer:

- Underproblemstillinger (i den grad revisjonen finner det hensiktsmessig)
- Kilder til revisjonskriterier
- Revisjonskriterier
- Beskrivelse av datainnsamlingen (metoder, utvalgsstørrelse, intervjuobjekter mv)
- Anslått tidsbruk (arbeidstimer)
- Framdriftsplan

Frist for gjennomføring

Det forventes at prosjektskisse utarbeides og sendes kontrollutvalget v/ sekretariatet innen fire uker etter at bestillingen er formelt formidlet til revisjonen.

Sekretariatets tilråkning:

Kontrollutvalget viser til Alta 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 Alta 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.