



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

MANDAT/ PROSJEKTSKISSE

FORVALTNINGSREVISJON

2021-2024

Alta kommune, Sikkerhet og beredskap

1 FAGLIG INNHOLD

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget vedtok 20. september 2021 (sak 14/2021) å igangsette en forvaltningsrevisjon innen området *Sikkerhet og beredskap i Alta kommune*.

Kontrollutvalgets bestilling er formulert slik:

Vedtak:

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. Prioriteres i tråd med plan for forvaltningsrevisjon.

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.

I henhold til saksutredning (sak 14/2021) framgår følgende under formålet med forvaltningsrevisjonen:

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.

I saksutredningen anslås det at denne undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ramme på 350 timer. Videre framgår det:

«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»

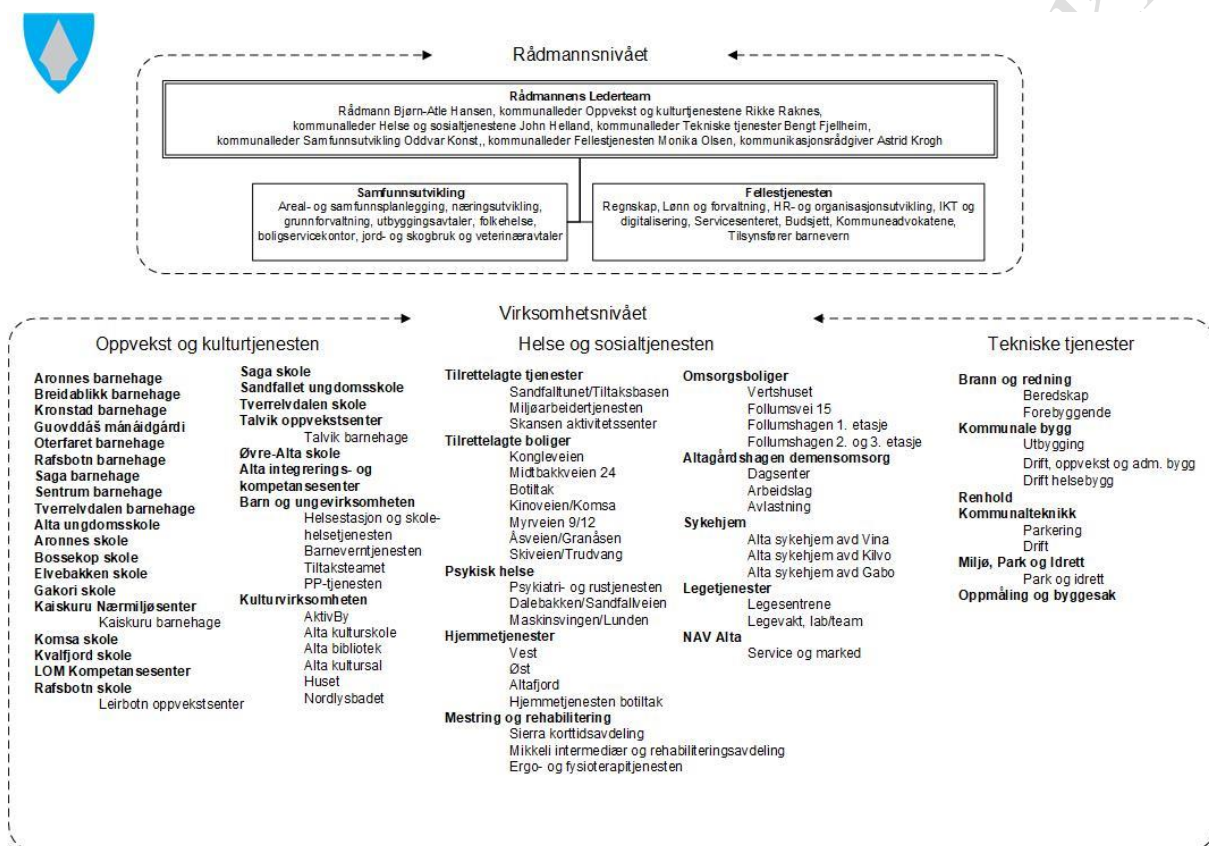
1.2 Revisjonens forståelse av oppdraget

Ut fra kontrollutvalgets bestilling og problemstilling 1 og 2 som framgår av saksutredningen i sak 14/2021 forstår vi det slik at vi skal gjennomføre en systemrevisjon av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og kommunens overordnede beredskapsplan. Her skal vi undersøke om kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse er utarbeidet slik regelverket tilsier. Videre skal vi se på om ROS-analysen ligger til grunn for utarbeidelsen av det overordnede planverket knyttet til sikkerhet og beredskap i kommunen.

Når det gjelder problemstilling 3 forstå vi det slik at kontrollutvalget ønsker at vi skal undersøke hvordan koronapandemien i praksis ble 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.

Organisasjonskart for Alta kommune:



Det er 26 barnehager i Alta kommune, hvorav 12 er kommunale. Videre er det 11 barneskoler, to barne- og ungdomsskoler, og tre ungdomsskoler. Ved Alta omsorgssenter ble tre sykehjemsavdelinger tatt i bruk under koronapandemien, noe som også medførte flytting av beboere fra enheter utenfor omsorgssenteret.

Slik vi vurderer denne delen av forvaltningsrevisjonen vil det bli svært omfattende å foreta en undersøkelse av håndteringen på flere enheter innenfor den timeramme som er satt. Vi foreslår derfor at vi besvarer problemstilling 3 ved å undersøke om koronapandemien ble håndtert i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan nedover i organisasjonen, enten ved en kommunal barnehage, en barneskole, en ungdomsskole eller ved en av avdelingene ved Alta omsorgssenter. Et annet alternativ er at undersøkelsen omfatter en av de andre enhetene innenfor virksomhetsnivået Oppvekst og kulturtjenesten, Helse og sosialtjenesten eller Tekniske tjenester.

¹ <https://www.alta.kommune.no/organisasjonskart.554732.no.html> (Sist oppdatert 09. april 2021)

For å besvare problemstillingene ser vi for oss at det i tillegg til dokumentanalyse vil være nødvendig å gjennomføre intervju med ansatte i kommunens krisestab og kriseledelse. Vi ser også behov for å gjennomgå Alta kommunes krisehåndteringsverktøy (CIM) for å besvare problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. I tilknytning til problemstilling 3 vil det i tillegg til nevnte metoder være relevant å framskaffe opplysninger fra ansatte ved den enheten som omfattes av undersøkelsen. Her vil vi også vurdere spørreundersøkelser i tillegg til øvrige metoder.

1.3 Problemstillinger

Undersøkelsen planlegges gjennomført med utgangspunkt i de tre hovedproblemstillinger som framgår av saksutredningen i sak 14/2021:

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?*

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

1.4 Revisjonskriterier

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

Nedenfor følger en presentasjon av revisjonskriteriene som foreløpig er lagt til grunn i undersøkelsen:

Problemstilling 1

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

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

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

Revisjonskriterier (foreløpige):

- 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

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 ferdigstilling 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.

Databehov og hvordan forvaltningsrevisjonen er planlagt gjennomført

Problemstillinger	Revisjonskriterier	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 planer og rutiner	Dokumentanalyse, systemgjennomgang og intervjuer

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Databehov	Metode
Har kommunen lagt den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til grunn i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?	Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt. Veileder helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse i kommunen. Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB). Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser (DSB).	Informasjon om kommunes system, herunder kommunens planer og rutiner	Dokumentanalyse, systemgjennomgang og intervjuer
	Sivilbeskyttelsesloven av 25. juni 2010. Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt. Forskrift av 23. juli 2007 om krav til beredskapsplanlegging		

Har håndteringen av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens overordnede beredskapsplan?	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 overordnede beredskapsplan Dokumentanalyse Systemgjennomgang Intervjuer Spørreundersøkelser
--	--	---	---

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 tre vil det også være 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 de siste fire år for problemstilling 1 og 2, men utvidelse av tidsperioden vil bli vurdert underveis i arbeidet med forvaltningsrevisjonen. Når det gjelder problemstilling 3 vil vi i all hovedsak ta utgangspunkt i perioden fra mars 2020 og fram til undersøkelsestidspunktet.

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 for tiden 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 problemstillinger 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 projektrisiko:

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 en del 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 en viss risiko for at det reelle ressursbehovet vil kunne overstige estimatet. Risikoen knytter seg i noen grad til en antakelse om ressursknapphet i kommunen og sårbarhet ved fravær, men bygger også på erfaringer som viser at dokumentasjon og dokumentasjonsgrad varierer både fra kommune til kommune og mellom sektorene i den enkelte kommune.