



Kontrollutvalget i Loppa kommune

Møte nr. 1/2022

17. februar 2022

Arkivkode
4/1 07
Journalnr.
2022/17100-10

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

SAK 6/2022 EVENTUELL OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON - SIKKERHET OG BEREDSKAP

Saksbehandler: Tom Øyvind Heitmann

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

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

Sekretariatets tilrådning:

Under forutsetning av at kontrollutvalget ikke vedtar omprioritering i Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, jf. sak 4/2022, tilrår sekretariatet at kontrollutvalget fatter følgende vedtak:

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

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

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 Loppa kommune 18. mars 2021 (sak 101/2021).¹ 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, i motsetning til tidligere praksis der kommunens revisjon (Vefik IKS), som leverandør har tatt initiativet til oppstart av de vedtatte forvaltningsrevisjonene.

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 projektskisse/prosjektplan som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024

Kommunestyret i Loppa vedtok kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 på møte 18. mars 2021 (sak 101/2021). Vedtaket lyder som følger:

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

2021		2022	2023	2024
1. Sikkerhet og beredskap (3.12)		1. Ressursbruk i pleie og omsorg (4.1, 4.2, 4.3)	1. Grunnskole (4.3)	1. Rus og psykiatri (4.5)
2. VEFIK IKS (7.3.4)		2. Informasjons-sikkerhet og personvern (3.10)	2. Anskaffelser, innkjøp og kontraktsoppfølging (3.9)	2. Digitalisering (3.3)
3. Barnehage (4.2)				

- 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.

¹ Saken har saksnummer 101/2021 da saken ble utsatt behandlet på et møte i kommunestyret i 2020.

- 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. Forvaltningsrevisjon av selskapet Vefik IKS må gjennomføres av annen revisjonsenhet, og må derav finansieres særskilt.
- Kommunestyret legger til grunn at det ikke skal gjennomføres eierskapskontroll i 2021. Ved eventuell gjennomføring av eierskapskontroll i 2021 vil dette medføre redusert samlet timetall til gjennomføring av forvaltningsrevisjon dette året.

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

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

Overordnet rammeverk

Lovens formål om kommunal beredskapsplikt § 1 er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.² Det vil si at kommunen 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/omsorg.

ROS-Analyse:

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.³

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.⁴

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

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet.⁵ Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

² Lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven 2010)

³ Lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven 2010), § 14

⁴ Plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd

⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.⁶ 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.⁷

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.⁸ Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Loppa kommune

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomfører hvert år en spørreundersøkelse hvor status på kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid kartlegges.⁹ Undersøkelsen for 2020 ble utført i januar. I følge opplysninger som er tilgjengelig på DSBs nettside har Loppa kommune svart at ROS-analysen ble oppdatert sist i 2018 og at kommunen har en overordnet beredskapsplan som sist ble oppdatert i 2019. Det framgår videre at overordnet beredskapsplan er utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS-analyse og at den inneholder plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste, oversikt over interne og eksterne ressurser, evakueringsplan og plan for krisekommunikasjon. Det framgår også at det sist ble øvd i 2019. Kommunens svar viser at det i liten grad er samarbeidet med eksterne aktører i utarbeidelse av ROS-analyse, planlegging, øving og krisehåndtering. Det er i tillegg svart på noen konkrete beredskapsmessige spørsmål, og det opplyses at kommunen holder på å få en beredskapskoordinator på plass.

Loppa kommune har en smittevernplan fra 2011.¹⁰

Risiko og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

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

⁶ Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 1.

⁷ Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven 2010) § 14.

⁸ Plan- og bygningsloven § 11-4 første ledd.

⁹ Se nettsiden <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>

¹⁰ Se <https://www.loppa.kommune.no/getfile.php/4663383.670.sm7/wwwbnallibi/smittevernplan.pdf>

Risikofaktorer og konsekvenser

Brukerperspektiv: 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.

Medarbeiderperspektiv: 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.

Samfunns- og miljøperspektiv: 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.

Økonomisk perspektiv: 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.

Organisatorisk perspektiv: 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.

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

Risikoreduserende tiltak

Selv om kommunens smittevernplan er av eldre dato vil bare det forhold at kommunen har en plan være risikoreduserende. Kommunen har i januar 2020 svart at den har en ROS-analyse fra 2018 og en overordnet beredskapsplan fra 2019, og at det ble øvd sist i 2019. Vi er ikke kjent med hva som har skjedd i 2020, men i og med at beredskapsplanen er oppdatert og øvd på relativt nylig anses risikoreduserende tiltak for å være på plass. Det kan dermed svares **ja** på risikoreduserende tiltak.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget har spilt inn sikkerhet og beredskap generelt som mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På bakgrunn av den pågående pandemien og stadig mer merkbare virkninger av klimaendringene framstår risikoen for at det kan inntreffe uønskede hendelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020.

Deler av området kan være gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Ut fra en samlet vurdering anslår vi vesentlighetsgraden til å være **høy**. Området anses å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i den kommende planperioden. Eventuell forvaltningsrevisjon bør gjennomføres tidlig i planperioden.

Sekretariatets vurderinger:

Det skal i henhold til Loppa kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 gjennomføres tre forvaltningsrevisjoner i 2021. Den første av disse gjelder området sikkerhet og beredskap.

Under forutsetning av at kontrollutvalget ikke vedtar omprioritering i Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, jf. sak 4/2022, tilrår sekretariatet 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 Loppa 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.

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.

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 håndteringen av korona-pandemien skjedd i samsvar med kommunens 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](#)
- Beredskapsplan for Loppa kommune

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

Ressursramme

Det anslås fra sekretariatets side at denne undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ramme på 150-200 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.