

Saksframlegg

Saksbehandlar: Einar Ulla, Sekretariat for kontrollutvala
Sak nr.: 13/3614-10

Forvaltningsrevisjon - Tryggleik og beredskap - rapport

Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gje slik tilråding:
Kontrollutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkestinget tek rapporten etter gjennomført forvaltningsrevisjon Tryggleik og beredskap til etterretning
2. Fylkestinget ber fylkesrådmannen gjennomføre tilrådingane 1 -5 og 7 – 14 i kapittel 6 i rapporten
3. Fylkestinget ber fylkesrådmannen om å melde tilbake til kontrollutvalet status for gjennomføring og plan for eventuelt vidare arbeid innan 31.12.14

Vedlegg:

- Rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av Tryggleik og bereskap i fylkeskommunen, datert 04.03.14

Andre dokument som ikkje ligg ved:

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Kontrollutvalet bestilte gjennomføring av forvaltningsrevisjon av Tryggleik og beredskap i fylkeskommunen i KU-sak 24/13.

Revisor leverte rapport etter gjennomført prosjekt 04.03.14 med 14 tilrådingar til fylkeskommunen.

Fylkesrådmannen vurderte i sin høyringsuttale at 2 av tilrådingane kunne takast ut og ei tilråding kunne justerast.

Revisor har i rapporten svart på dei problemstillingane kontrollutvalet har bedt om skal bli vurderte. Det er rapporten med høyringsuttalen frå fylkesrådmannen som vert lagt fram for politisk handsaming i denne saka.

2. Bakgrunn for saka

Fylkestinget vedtok hausten 2012 Plan for forvaltningsrevisjon 2012 - 2016. Tryggleik og beredskap er femte prosjektet i denne planen. Kontrollutvalet vurderte gjennomføring av dette

prosjektet framfor prosjektet «Samhandling», som var prosjekt nr. 4 i planen. Vurderinga vart gjort på bakgrunn av dei hendingar i form av ekstremver og andre hendingar som har råka fylket vårt slik det råka mesteparten av landet dei siste åra.

Kontrollutvalet bestilte prosjektet i KU-sak 24/13 28.05.13. I handsaminga av prosjektplanen vart ferdigdato sett til 28.02.14. Rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon vart motteken 04.03.14.

3. Vurderingar og konsekvensar

Føremål og problemstillingar

Føremålet med å gjennomføre denne forvaltningsrevisjonen var å få undersøkt i kva grad fylkeskommunen oppfyller sitt ansvar for beredskap, og om dette arbeidet er organisert og følgt opp på ein god måte. Samferdsleområdet (veg og transport) og ansvaret for dei vidaregåande skulane var peika på som sentrale område å undersøke.

Med bakgrunn i dette føremålet vart følgjande hovudproblemstillingar formulert:

- 1. Har fylkeskommunen system og rutinar for å sikre at beredskapen blir følgt opp i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer?**
- 2. Korleis har fylkeskommunen organisert sitt arbeid med tryggleik og beredskap?**
- 3. Korleis er beredskapsarbeidet for dei vidaregåande skulane ivareteke av fylkeskommunen?**
- 4. Korleis er beredskapsarbeidet knytt til samferdsleområdet ivareteke av fylkeskommunen?**
- 5. Korleis er kommunikasjonsnettbygginga ut i Sogn og Fjordane?**

Metode

Revisor har innhenta dokumentasjon på gjennomførte risiko- og vesentleganalysar og beredskapsplaner i tillegg til anna relevant dokumentasjon knytt til beredskapsområdet.

Det er gjennomført spørjeundersøking for å få undersøkt korleis skulane arbeider med beredskap og krisehandtering.

Utvalde personar som arbeider med beredskapsarbeid er intervjuet av revisor.

Intervjuet er verifisert av intervjuobjekta og utkast av rapporten sin datadel er verifisert av fylkesrådmannen. Eventuelle faktafeil som vart påpeikt er tekne omsyn til.

Fylkesrådmannen har i tillegg hatt den endelege rapporten til høyring og har kome med ein høyringsuttale, som er lagt ved rapporten som vedlegg 1. Revisor si vurdering av fylkesrådmannen sin uttale er lagt som vedlegg 2 i rapporten.

Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderast opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå Sivilbeskyttelsesloven med forskrift, Forskrift for sivil transportberedskap og rettleiarar frå Utdanningsdirektoratet. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i RSK 001, som er gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteria er gjennomgått i kapittel 3 i rapporten.

Revisor sine vurderingar og tilrådingar

Revisor har gjennom innhenting av data skaffa tilveie grunnlag for å gjere vurderingar av føremålet og problemstillingane i prosjektet i høve til dei revisjonskriteria som er lagt til grunn. Arbeidsmetodikken er gjennomført i samsvar med standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Data som revisor har innhenta i prosjektet er presentert i kapittel 4 i rapporten. Revisor har presentert sine vurderingar i kapittel 5 og tilrådingar i kapittel 6.

Har fylkeskommunen system og rutinar for å sikre at beredskapen blir følgt opp i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer?

Revisor skriv at fylkeskommunen i for lita grad har etablert eit overordna system innan tryggleik- og beredskap, og referer til krava om internkontroll i kommunelova § 23. Overordna kriseplan er ikkje fullstendig, det manglar informasjon om samarbeidspartar, og det er ikkje utarbeidd skriftlege rutinar for evaluering av øvingar eller hendingar, er revisor si vurdering av dei fakta som har kome fram i undersøkinga.

Revisor skriv også at det manglar tydelege rutinar for korleis fylkeskommunen skal ivareta krav til tryggleik og beredskap innan eksempelvis opplæring, tannhelse, samferdsle og kulturminnevern.

Revisor gjev fylkeskommunen positiv tilbakemelding på planen om å gjennomføre ein ny ROS-analyse i 2014, i tillegg til plan om å arrangere ei samling med lærarar for å gjennomføre ei øving i starten av 2014.

Korleis har fylkeskommunen organisert sitt arbeid med tryggleik og beredskap?

Revisor peikar i kap. 5.2.1 på at fylkeskommunen kan vere tydelegare på si rolle og sine ansvarsområde knytt til tryggleik og beredskap. Dette for å sikre tilsette sin kjennskap til fylkeskommunen sitt ansvar.

Fylkesrådmannen skriv i sin høyringsuttale at fylkeskommunen si rolle og ansvarsområde er tydeleg nok, og at fylkeskommunen sitt ansvar først og fremst er knytt til å vere budd på uønskete hendingar innan samferdsle, vidaregåande utdanning og tannhelse. Fylkesrådmannen meiner at tiltak 2 i kap. 6 (Tilrådingar) derfor kan takast ut.

Revisor meiner at det er eit forbetningspotensiale i å gjere kjent skildringa av kva ansvar fylkeskommunen har for tryggleik og beredskap innan dei ulike tenesteområda, og kva krav fylkeskommunen stiller til dei ulike tenesteområda innan dette feltet. Revisor meiner dette ikkje er tilstrekkeleg formidla i kriseplanen til fylkeskommunen, og har derfor valt å oppretthalde tiltak nr. 2 i kap. 6.

Kontrollsjefen registrerar at vurderinga til fylkesrådmannen og revisor er litt forskjellig. Kontrollsjefen ser gjerne at ansvaret som fylkeskommunen har innan tryggleik og beredskap er tydeleg definert. Det er også viktig at sentrale samarbeidspartar vert skildra i dokumentet om kriseorganisasjonen og vil rå til at tiltak nr. 2 i kap. 6 vert ståande.

Revisor skriv i kap. 5.2.2 at fylkeskommunen si organisering ved ei krise er skildra i dokumentet «Kriseorganisasjon», som er å finne på intranettet til fylkeskommunen. Krisesituasjonar skal løysast på eit lågast mogleg nivå i organisasjonen. I kriseplanen går det fram at kriseleiinga automatisk vil tre i kraft når fylkesberedskapsrådet vert aktivert. Revisor peikar her på at dette ikkje var tilfelle ved uveret Hilde i 2013 ei heller ved brannen i Lærdal i 2014, og peikar på grunnlag av det at skildringa av i kva tid kriseleiinga trer i kraft må endrast i planen.

Revisor gjev positiv tilbakemelding til fylkeskommunen si utarbeiding av oversikta over kva som inngår i den overordna kriseorganisasjonen og kven som utgjer kriseleiinga, men påpeikar at skildringa over kva ansvar som ligg til dei einskilde rollene med fordel kan gjerast tydelegare.

Fylkesrådmannen meiner i høyringsuttalen at rollene til medlemmane i kriseleiinga er godt nok definerte i skildringa datert 13.12.13, og at tiltak nr. 9 i kap. 6 dermed kan justerast tilsvarande.

Oversikta av 13.12.13 skildrar ikkje alle rollene og oppgåvene som skal utførast ved ei eventuell krise i tilstrekkeleg grad etter revisor si vurdering. Revisor har valt å oppretthalde tilrådinga, og peikar på roller som ikkje er klart definerte og at oppgåver som er stikkordsmessig definerte med fordel kan definerast klarare.

Kontrollsjefen vurderer at det må vere ein fordel at definisjon av roller og arbeidsoppgåver er klart og presist skildra i dei aktuelle dokument, og rår dermed til at tilråding nr. 9 i kap. 6 vert ståande.

Revisor skriv i kap. 5.2.4, 3. avsnitt at fylkesrådmannen t bør vurdere om kriseplanen og ROS-analyse skal bli lagt fram for politisk handsaming. Dette er også med i tilrådingane frå revisor som tiltak nr. 6 i kap. 6.

Fylkesrådmannen skriv i høyringsuttalen at kriseorganisasjonen skal leggast fram for fylkesutvalet i møte 02.04.14, og at revidert risiko- og sårbarheitsanalyse vil bli lagt fram for fylkesutvalet 04.06.14. Fylkesrådmannen skriv at tiltak nr. 6 i kap. 6 kan takast ut som ein konsekvens av dette.

Revisor har justert formuleringa i tiltaket ut frå at vurderinga til fylkesrådmannen om å legge dette fram for politisk nivå er gjort, men revisor beheld tiltaket i rapporten. Kontrollsjefen deler fylkesrådmannen si vurdering her og rår til at tiltaket vert teke vekk i og med at fylkestinget eventuelt får rapporten til handsaming etter 4.6.14, og tiltaket er då etter fylkesrådmannen sin plan gjennomført.

Revisor har ut over dette vurderingar av dei øvrige problemstillingane i prosjektet. **Det er mellom anna gjort vurderingar av korleis beredskapsarbeidet for dei vidaregåande skulane vert ivareteke av fylkeskommunen**, der revisor skriv at fylkeskommunen bør gje tydelegare retningslinjer knytt til beredskapsarbeidet i skulane, ROS-analysane for den einskilde skule bør oppdaterast, felles mal for oppdatering av krise- og beredskapsplanar bør utarbeidast og jamnlege øvingar knytt til krisehandtering på skulane bør gjennomførast. I tillegg bør planar, i samsvar med rettleiar for beredskapsplanlegging utarbeidd av Utdanningsdirektoratet, for kommunikasjon med pårørande, tilsette, elevar og media utarbeidast.

Det er også gjort vurderingar av korleis beredskapsarbeidet knytt til samferdsleområdet er ivareteke av fylkeskommunen. Revisor skriv her at det er lagt opp til eit tett og godt samarbeid mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen med omsyn til tryggleik og beredskap. Det bør også her utarbeidast ein ROS-analyse, beredskapsplanen bør oppdaterast med rutinar for ansvar for loggføring av meldingar når den sentrale kriseleinga ikkje er sett i verk og det bør utarbeidast ein plan for oversikt over tilgjengelege kaier som kan brukast ved vegstengingar. I tillegg skriv revisor at fylkeskommunen med fordel kan gjere ei vurdering av om det kan vere aktuelt med samarbeid med nabofylka når det gjeld kartlegging av transportberedskapsbevoet for fylket.

Det er til slutt teke ei vurdering av korleis kommunikasjonsnett er bygd ut i Sogn og Fjordane. Revisor vurderer utbygginga, eller den manglande utbygginga, av naudnett i tunnelar må bli teke omsyn til i risikovurderingane til fylkeskommunen og må leggje grunnlag for eventuelle avbøtande tiltak som fylkeskommunen må vurdere på fylkesvegane. I tillegg peikar revisor i rapporten på at viktige faktorar for tryggleik og beredskap i tunnelane som naudtelefonar, ventilasjon, lys, vedlikhald med meir vert vurdert samla når ein skal gjere ei risikovurdering og vurdering av avbøtande tiltak for vegområdet og tunnelane.

Vurderingane til revisor har ført til 11 tilrådingar ut over dei som er nemnt over. Dette er tilrådingar som ved gjennomføring vil føre fylkeskommunen framover i si rolleutøving innan beredskap og tryggleik i fylket.

Fylkesrådmannen sine øvrige kommentarar i høyringsuttalen

I fylkesrådmannen sine kommentarar til kap. 4.2.4 kjem det fram usikkerheit på kva revisor meiner med teksten i første avsnitt der revisor bruker uttrykket «øvinger knytt til tryggleik og beredskap». Fylkesrådmannen vurderer evakueringsøvingane/brannøvingane som i stor grad har vore gjennomført ved alle skulane dei siste åra til å vere dei viktigaste tryggleikstiltaka ved skulane.

Dette er utan tvil viktige tiltak, men revisor peikar på at det også bør gjennomførast beredskapsøvingar knytt til skulane sine beredskapsplanar slik Utdanningsdirektoratet rår til i sin rettleiar i beredskapsplanlegging. Det er ikkje noko motsetningsforhold i dette.

Fylkesrådmannen har i sin høyringsuttale nokre generelle merknader der det vert peika på at fylkeskommunen har ei organisering og øvingskultur som er tilstrekkeleg for å vere godt budd på mogelege uønskete hendingar. Fylkesrådmannen skriv også at han ikkje kan sjå at revisor i sin rapport påviser manglar av ein slik karakter at dei medfører at fylkeskommunen ikkje har ein kriseorganisasjon som er godt nok budd på å handtere uønskete hendingar.

Revisor varsla i e-post datert 03.03.14 at dei såg det som føremålstenleg å endre rekkjefølgja på nokre av problemstillingane, noko kontrollsjefen ikkje hadde innvendingar mot så lenge alle problemstillingane vert svart på og at det går klart fram i rapporten kvar dei blir svart på.

Det er kontrollsjefen si vurdering at revisor har svart på alle problemstillingane som er stilt i prosjektet. Vurderingane som revisor har gjort har ført til 14 tilrådingar som skal vere med på å betre arbeidet med tryggleik og beredskap i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Tidspunkt for eventuell tilbakemelding frå fylkesrådmannen til kontrollutvalet, jfr. punkt 3 i tilrådinga er verifisert av assisterande fylkesrådmann pr. telefon 10.03.14.

4. Konklusjon

Deloitte har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet Tryggleik og beredskap etter kontrollutvalet si bestilling. Revisor har svart på dei problemstillingane som er grunnlaget for prosjektet, og rapporten har vore til høyring hjå fylkesrådmannen.

Fylkesrådmannen har kome med ein høyringsuttale som er vurdert av revisor, og som også er vedlagt rapporten.

Kontrollsjefen har i si vurdering av rapporten teke omsyn til fylkesrådmannen sine kommentarar i høyringuttalen og rår til at rapporten vert teken til etterretning. Kontrollsjefen rår til at tilråding nr. 6 i kapittel 6 i rapporten vert teken ut, i samsvar med høyringsuttalen frå fylkesrådmannen.