

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune
Kommunalt beredskapsarbeid



Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Tønsberg kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av beredskapsarbeidet i kommunen. Prosjektet ble gjennomført i tidsrommet mai til oktober 2013. Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger går frem av rapportens kapittel 3, mens datagrunnlaget presenteres i kapittel 4. For en mer utfyllende versjon av revisjonens vurderinger vises det til kapittel 5 i rapporten. Rådmannen i Tønsbergs høringsuttalelse til rapporten er vedlagt.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Denne forvaltningsrevisjonen har undersøkt og vurdert om Tønsberg kommune har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk. Revisjonen har spesielt vektlagt i hvilken grad beredskapsarbeidet gjennomføres i samsvar med kravene som fremgår i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon fra Tønsberg kommune. I tillegg har revisjonen gjennomført intervju med til sammen 17 personer. Dette inkluderer rådmannen, kommunens beredskapsansvarlige rådgiver, virksomhetsledere innen skole og helse, Fylkesmannens beredskapssjef og beredskapsansvarlig ved Esso-raffineriet på Slagentangen.

Beredskapsarbeid i Tønsberg kommune

Tønsberg kommune er i gang med å utarbeide en rekke planer og dokumenter knyttet til kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Kommunen har satt i verk en rekke tiltak for å involvere tjenestestedene i kommunen i arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplaner. Dette arbeidet skal danne grunnlaget for en «Hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap» (hovedplanen) som skal omfatte både en overordnet ROS-analyse, overordnede og virksomhetsspesifikke beredskapsplaner for kommunen, i tillegg til andre sentrale rutiner og planer. Hovedplanen, og flere av dokumentene som inngår i hovedplanen, er etter revisjonens vurdering ikke ferdigstilt på revisjonstidspunktet. I høringsvaret fra kommunen blir det antydnet at arbeidet skal være ferdigstilt i løpet av første kvartal 2014.

Revisjonen mener at det er positivt at kommunen har satt fokus på samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, og at dette er definert som et eget arbeidsområde. Samtidig vil revisjonen påpeke at kommunen ikke oppfyller flere av kravene i sivilberedskapsloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Undersøkelsen viser at kommunen ikke har etablert noe system for å sikre skriftlig dokumentasjon på etterlevelse av forskriften, og revisjonen mener kommunen ikke i tilstrekkelig grad kan dokumentere at forskriften etterleveres. Det pågående arbeidet med innføring av et kvalitetssystem i kommunen kan være et viktig tiltak som vil bidra til styrket dokumentstyring og internkontroll knyttet til sikkerhet- og beredskapsområdet i kommunen.

Flere av avvikene som blir påpekt i denne forvaltningsrevisjonen henger sammen med at dokumentene som kommunen har utarbeidet, eller har planlagt å utarbeide, ikke er ferdigstilt i samsvar med kravene i regelverket. Manglende dokumentasjon på etterlevelse av sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt er ikke i samsvar kommunelovens § 23 nr. 2 som pålegger administrasjonssjefen et generelt internkontrollansvar.

Revisjonen mener at kommunen snarest må iverksette tiltak som kan bidra til at kommunen får utarbeidet og ferdigstilt nødvendige planer og rutiner som sikrer etterlevelse av regelverket.

Problemstilling 1: Er kommunens organisering av det kommunale beredskapsarbeidet tydelig og hensiktsmessig?

Revisjonens vurdering:

Tønsberg kommune har en spesialrådgiver for beredskap som er direkte underlagt rådmannen. Beredskapsrådgiver har et tydelig definert ansvar for det overordnede beredskapsarbeidet i henhold til sivilbeskyttelsesloven med forskrift. Det er etter revisjonens mening ikke entydig avklart hvordan ansvaret for beredskapsarbeid er fordelt i kommunen som helhet, og hvordan det samlede beredskapsarbeidet skal styres, samordnes og koordineres for å sikre tilstrekkelig helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Revisjonen mener det er viktig at kommunen etablerer et beredskapsråd i samsvar med DSBs anbefaling, for å skape en tydeligere samordning og koordinering mellom de aktører som er involvert i beredskapsarbeidet i kommunen.

Kommunen opplyser at roller og organisering i en krise skal fremgå som en del av hovedplanen som er under utarbeidelse. Revisjonen vil understreke at en plan for kommunens kriseledelse er et minimumskrav i forskrift om kommunal beredskapsplikt (§ 4). Hovedplanen, med tilhørende beredskapsplan og plan for kriseledelse, må ferdigstilles, godkjennes og tilgjengeliggjøres for alle relevante parter i kommunens organisasjon, herunder sentrale aktører som kommunen samhandler med.

Tønsberg kommune har organisert arbeidet med utarbeidelse av ROS-analyse og beredskapsplaner som en «bottom-up»-prosess, hvor kommunens tjenestesteder (ca. 200) skal utarbeide egne ROS-analyser og beredskapsplaner for identifiserte hendelser, primært fra FylkesROS. Revisjonen stiller spørsmål ved om organiseringen av beredskapsarbeidet er hensiktsmessig på grunn av at kommunen ikke har klart å ferdigstille overordnet beredskapsplan og ROS-analyse i samsvar med regelverket.

Utover fulltidsstillingen Tønsberg har avsatt til beredskapsarbeid, viser undersøkelsen at ressursbruken knyttet til beredskapsarbeid i Tønsberg ikke blir budsjettet eller synliggjort som egne budsjettposter. En årsak til dette er at den overordnede beredskapsplanen med handlingsplan ikke er ferdigstilt og behandlet av kommunestyret. Revisjonen understreker at kommunen må ferdigstille beredskapsplanen i samsvar med § 4 i forskriften slik at nødvendige beredskapstiltak og påfølgende ressursbehov kan bli behandlet av kommunestyret.

Problemstilling 2: Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt?

Revisjonens vurdering:

Undersøkelsen viser at Tønsberg kommune har mål og prioriterte områder knyttet til beredskap i kommuneplan, utfordringsdokument og årsmeldinger. Kommunen er i ferd med å utarbeide en ny kommuneplan som også vil omfatte mål knyttet til beredskapsarbeid. Tønsberg kommune hadde på tidspunktet da revisjonen startet, ikke utarbeidet noen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen. Revisjonen vurderer på bakgrunn av tilsendt dokumentasjon, at ROS-analysen som foreligger på revisjonstidspunktet ikke tilfredsstillende alle krav til en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i forskriftens § 2 og i DSBs veileder. Kommunen har i for liten grad involvert andre offentlige og private aktører i arbeidet med utarbeidelse av ROS-analysen (jfr. § 2 i forskriften). Kommunen har også i liten utstrekning involvert sentrale premissleverandører på

tvers av sektorer innenfor kommuneorganisasjonen for å identifisere og analysere aktuelle hendelser. ROS-analysen er ikke forankret i kommunestyret i samsvar med § 2 andre ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og revisjonen mener at kommunen må sette i verk tiltak som sikrer at både ROS-analyse og beredskapsplan kan bli lagt frem for kommunestyret så snart som mulig. Tønsberg kommune har heller ikke utarbeidet skriftlige rutiner hvor det fremgår krav til revisjon og oppdatering av ROS-analyser og beredskapsplaner, verken når det gjelder planer på overordnet nivå eller for planene på tjenestestedsnivå. Revisjonen mener at kommunen må etablere system og rutiner som sikrer oppdatering og revisjon av planverket i samsvar med forskriften (§ 6).

I følge sivilbeskyttelseslovens § 15 skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen. Revisjonen har mottatt utkast til dokumenter fra kommunen som skal inngå som en del av den endelige hovedplanen til kommunen. Ettersom hovedplanen og beredskapsplanen ikke er fullført, og de ulike del-dokumentene ikke er ferdigstilt, har ikke revisjonen gjort en endelig vurdering av innholdet i dokumentene utover å presisere at manglende ferdigstilt beredskapsplan ikke er i samsvar med krav i lov og forskrift (§ 4). Revisjonen vil likevel understreke at beredskapsplanen skal være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Undersøkelsen viser også at Tønsberg kommune ikke har utarbeidet en overordnet beredskapsplan for helse- og omsorgssektoren i samsvar med helseberedskapsloven. Kommunen har heller ikke ferdigstilt beredskapsplan for utslipp av radioaktivt materiale i samsvar med kommunens planleggingsplikt i forhold til atomulykker og andre strålingsulykker. Videre har kommunen identifisert en rekke kritiske hendelser for kommunen som det ikke er ferdigstilt beredskapsplaner for. Dette gjelder blant annet «hendelse som medfører skade på Kanalbrua». Revisjonen mener det er viktig at kommunen ferdigstiller både overordnet beredskapsplan, lovpålagte planer og beredskapsplaner for identifiserte kritiske hendelser. Kommunen har per i dag ikke etablert et tilstrekkelig system for å sikre at de ulike kommunale tjenesteområdene utarbeider lovpålagte beredskapsplaner.

Frem til i dag har kommunen ikke initiert egne beredskapsøvelser, verken på overordnet nivå eller i de enkelte virksomheter, bortsett fra brannøvelser som gjennomføres årlig. Kommunen har deltatt på øvelser i regi av andre som for eksempel Fylkesmannen. Dette er ikke i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikt (§ 7) som krever at kommunens beredskapsplan øves hvert annet år. Tønsberg har heller ikke etablert rutiner for opplæring knyttet til beredskapsarbeid i kommunen. Revisjonen mener at kommunen må etablere et system for opplæring av alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering i samsvar med § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Tønsberg kommune har ikke utarbeidet skriftlige rutiner for evaluering av øvelser eller uønskede hendelser i samsvar med forskriftens krav (§ 8).

I følge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1 skal kommunen være en pådriver overfor andre relevante aktører i beredskapsarbeidet. Kommunen skal også samarbeide med andre kommuner om lokale og regionale løsninger i beredskapsarbeidet (jf. forskriftens § 5). Undersøkelsen viser at både kommunen og Fylkesmannens beredskapssjef opplever at det er god samhandling mellom dem. Kommunen og Fylkesmannen samhandler blant annet gjennom ulike nettverk, arbeid med FylkesROS og gjennom deltagelse i øvelser. Samtidig viser undersøkelsen at Tønsberg kommune i enda større grad kan etablere seg som en pådriver for beredskapsarbeid overfor andre premissleverandører slik som Esso-raffineriet på Slagentangen og i større grad involvere slike aktører, samt andre kommuner, i kommunens beredskapsplanlegging.

Problemstilling 3: Sikrer kommunen god og oppdatert informasjon om krisehåndtering til kommunens innbyggere?

Revisjonens vurdering:

Undersøkelsen viser at kommunen har identifisert og tydeliggjort ansvaret for formidling av informasjon til kommunens innbyggere ved en krise gjennom veileder og utkast til plan for informasjonsberedskap og krisekommunikasjon. Samtidig viser undersøkelsen at kommunens medieberedskapsplan er fra 2003. Det er etter revisjonens mening et behov for å revidere og tilpasse denne planen til dagens organisering av kriseberedskapen. Tønsberg kommune har ikke utarbeidet noe informasjonsmateriell til innbyggerne i kommunen knyttet til kriseberedskap eller rutiner for hvordan innbyggere skal få informasjon under en krise. Revisjonens mener at kommunen må oppdatere og ferdigstille en plan for krisekommunikasjon og medieberedskap for å sikre etterlevelse av krav i sivilberedskapsloven (§ 15) og forskrift om kommunalt beredskapsarbeid (§ 4). Revisjonen mener også det er viktig at befolkningen er informert om hvor de skal henvende seg for å få informasjon ved en eventuell krisesituasjon.

Basert på vurderingene vil revisjonen anbefale at Tønsberg:

1. *Etablerer et system for samordning og oppfølging av det samlede samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.*
2. *Etablerer et beredskapsråd som inkluderer relevante premissleverandører, og som blir involvert i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.*
3. *Ferdigstiller en plan for kriseledelse, og sikrer at planen tydeliggjør delegasjon, fullmakter, og roller til personer som er involvert i beredskapsarbeid og krisehåndtering i kommunen i samsvar med § 4 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.*
4. *Ferdigstiller ROS-analysen og sikrer at relevante offentlige og private premissleverandører er involvert i arbeidet med denne. Videre må ROS-analysen legges frem for kommunestyret for behandling i samsvar med § 2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunen må også utarbeide en rutine for oppdatering av ROS-analysen i samsvar med § 6 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.*
5. *Ferdigstiller beredskapsplaner i samsvar med § 4 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, herunder blant annet beredskapsplan for utslipp av radioaktivt materiale og beredskapsplan for hendelse som medfører skade på Kanalbrua.*
6. *Utarbeider en overordnet beredskapsplan for helse- og omsorgstjenestene i samsvar med Lov om helsemessig og sosial beredskap § 2-2.*
7. *Sikrer at alle relevante private og offentlige premissleverandører blir involvert i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og at kommunen er en pådriver overfor andre aktører i beredskapsarbeidet.*
8. *Utarbeider rutiner for, og gjennomfører, øvelser i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikts § 7.*
9. *Utarbeider rutiner for opplæring for alle personer med en rolle i kommunens krisehåndtering i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikts § 7.*
10. *Utarbeider rutiner for evaluering etter øvelser og uønskede hendelser i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikts § 8.*
11. *Etablerer et system for internkontroll for beredskapsområdet som sikrer at alle krav i forskriften etterleves, og at dette kan dokumenteres i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9.*
12. *Vurderer å utarbeide generelt informasjonsmateriell til befolkningen om hvordan de kan få informasjon fra, og kommunisere med, kommunen i en krisesituasjon.*
13. *Oppdaterer medieberedskapsplanen.*

Innhold

1. Innledning	11
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Avgrensinger.....	12
2. Metode	13
2.1 Dokumentanalyse	13
2.2 Intervju	13
2.3 Verifiseringsprosesser	13
3. Revisjonskriterier	14
3.1 Internkontroll	14
3.2 Kommunal beredskapsplikt	14
3.3 Sektorspesifikke beredskapsplaner.....	18
3.3.1 Helsemessig og sosial beredskap	18
3.3.2 Undervisningssektoren	19
4. Data	20
4.1 Organisering av beredskapsarbeidet i Tønsberg kommune	20
4.1.1 Kriseledelse og krisestab.....	20
4.1.2 Kommunikasjon og varslingsystem	22
4.1.3 Budsjett og økonomi	25
4.2 Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og beredskapsplaner	25
4.2.1 Overordnet planarbeid og mål for beredskapsarbeid.....	25
4.2.2 Beredskapsarbeid på tjenestesteder i kommunen	29
4.3 System og rutiner i beredskapsarbeidet.....	31
4.3.1 Dokumentasjon og internkontroll	31
4.3.2 Oppdatering og revisjon.....	32
4.4 Sektorspesifikk beredskap i kommunen.....	32
4.4.1 Helse og omsorg.....	32
4.4.2 Undervisning	33
4.4.3 Plan og bygg	34
4.5 Samarbeid med andre aktører	35
4.5.1 Samarbeid internt i kommunen (beredskapsråd)	35
4.5.2 Fylkesmannen og samarbeid med kommunene i Vestfold	35
4.5.3 Esso-raffineriet på Slagentangen	36
4.6 Øvelser og opplæring	37
4.6.1 Øvelser.....	37
4.6.2 Opplæring	38
4.7 Informasjon til innbyggerne	38
5. Vurderinger	41
5.1 Innledning	41
5.2 Er kommunens organisering av det kommunale beredskapsarbeidet tydelig og hensiktsmessig?	41
5.2.1 Er ansvar, myndighet og roller i beredskapsarbeidet tydelig formulert?	41
5.2.2 Hva er budsjettet til beredskapsarbeid og hvilke økonomiske avvik er rapportert?	43

5.2.3	Har kommunen søkt eller mottatt midler fra andre instanser til spesifikk tiltak/områder innen beredskap	44
5.3	Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt?	44
5.3.1	Har kommunen utarbeidet en tilstrekkelig helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse?	44
5.3.2	Sikring av helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid	45
5.3.3	Fungerer kommunen som pådriver og samarbeidspartner overfor andre aktører i beredskapsarbeidet?	45
5.3.4	Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre at de ulike kommunale tjenesteområdene utarbeider lovpålagte beredskapsplaner?	45
5.3.5	Har kommunen utarbeidet en tilstrekkelig overordnet beredskapsplan?	46
5.3.6	Har kommunen et hensiktsmessig samarbeid med andre kommuner om lokale og regionale løsninger for forebygging og beredskapsmessige oppgaver?	47
5.3.7	Bli risiko- og sårbarhetsanalysen oppdatert/revidert i samsvar med kravene i forskriften?	47
5.3.8	Gjennomfører kommunen tilstrekkelig med øvelser og opplæring knyttet til beredskapsarbeidet?	47
5.3.9	Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser, og blir beredskapsplanen oppdatert i henhold til evalueringresultatene?	48
5.3.10	Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre skriftlig dokumentasjon på etterlevelse av forskriften i samsvar med krav om internkontroll i kommunen?	48
5.4	Sikrer kommunen god og oppdatert informasjon om krisehåndtering til kommunens innbyggere?	49
5.4.1	Hvordan blir informasjon om krisehåndtering formidlet til innbyggerne i kommunen?	49
5.4.2	Er ansvaret for formidling av krisehåndtering tydelig og tilstrekkelig avklart i kommunen?	49
6.	Forslag til tiltak	50
Vedlegg 1: Høringsuttale		52
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur		54

1. Innledning

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunalt beredskapsarbeid i Tønsberg kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Tønsberg kommune 11.02.13 i sak 04/13, og er gjennomført i tidsrommet mai til oktober 2013.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonsprosjektet har vært å undersøke om kommunen har et tilfredsstillende beredskapsarbeid i samsvar med gjeldende regelverk. Med utgangspunkt i formålet ble det utarbeidet følgende problemstillinger for prosjektet:

1. Er kommunens organisering av det kommunale beredskapsarbeidet tydelig og hensiktsmessig?
 - a. Er ansvar, myndighet og roller i forhold til beredskapsarbeidet tydelig formulert?
 - b. Hva er budsjettet til beredskapsarbeid og hvilke økonomiske avvik er rapportert?
 - c. Har kommunen søkt eller mottatt midler fra andre instanser til spesielle tiltak/områder innen beredskap?
2. Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt i henhold til forskriften?

Under dette:

 - a. Har kommunen utarbeidet en tilstrekkelig helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse?
 - b. Sikrer kommunen helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?
 - c. Fungerer kommunen som pådriver og samarbeidspartner overfor andre aktører i beredskapsarbeidet (for eksempel Kystverket, ExxonMobil-raffineriet på Slagentangen, Fylkesmannen i Vestfold)?
 - d. Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre at de ulike kommunale tjenesteområdene utarbeider lovpålagte beredskapsplaner jf. for eksempel helseberedskapsloven?
 - e. Har kommunen utarbeidet en tilstrekkelig overordnet beredskapsplan?
 - f. Har kommunen et hensiktsmessig samarbeid med andre kommuner om lokale og regionale løsninger for forebygging og beredskapsmessige oppgaver?
 - g. Blir risiko- og sårbarhetsanalysen oppdatert/revidert i samsvar med kravene i forskriften?
 - h. Gjennomfører kommunen tilstrekkelig med øvelser og opplæring knyttet til beredskapsarbeidet?
 - i. Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser, og blir beredskapsplanen oppdatert i henhold til evalueringresultatene?
 - j. Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre skriftlig dokumentasjon på etterlevelse av forskriften i samsvar med krav om internkontroll i kommunen?
3. Sikrer kommunen god og oppdatert informasjon om krisehåndtering til kommunens innbyggere?
 - a. Hvordan blir informasjon om krisehåndtering formidlet til innbyggerne i kommunen?
 - b. Er ansvaret for formidling av krisehåndtering tydelig og tilstrekkelig avklart i kommunen?

1.2 Avgrensinger

Hovedfokuset i denne revisjonen er på kravet til sikkerhets- og beredskapsarbeid som følger av sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

2. Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

2.1 Dokumentanalyse

Innsamlet dokumentasjon og kildemateriale i form av lover og forskrifter, nasjonale veiledninger m.m. har blitt brukt som revisjonskriterier for undersøkelsen. I tillegg har vi samlet inn dokumenter knyttet til utarbeidelse av beredskapsplaner, rutiner og retningslinjer, maler, veileder, arbeidsdokumenter o.l. For oversikt over dokument se vedlegg 2.

2.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervjuer med rådmann og beredskapsansvarlig i Tønsberg kommune. Vi har også gjennomført intervjuer med elleve av virksomhetslederne for skole og de to virksomhetslederne innenfor helse og omsorg. I tillegg har vi intervjuet Fylkesberedskapssjef hos Fylkesmannen og beredskapsansvarlig ved Esso-raffineriet på Slagentangen. Til sammen har vi gjennomført 17 intervjuer.

2.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervjuene er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten. Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og den endelige versjonen er korrigert på bakgrunn av tilbakemeldingen i verifiseringen. Endelig rapport med vurderingsdel og forslag til tiltak er sendt til rådmannen for høring. Høringsuttalelsen er lagt ved rapporten som vedlegg 1.

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet vurderes opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra forskrift om kommunal beredskapsplikt¹ med tilhørende veileder², samt dokumentet «Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen»³. I tillegg har sektorspesifikke beredskapskrav, fra helseberedskapsloven⁴ og forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn⁵, blitt lagt til grunn.

Alle revisjonskriterier er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

3.1 Internkontroll

Det går fram av kommunelovens § 23.2 at administrasjonssjefen skal «(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll»⁶, og av Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) framgår det at «[e]tableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.»⁷

I Ot.prp nr 70. defineres internkontroll i videste forstand som:«(...) en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.»⁸

Det er rådmannen som har overordnet ansvar for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Dette ansvaret omfatter både utforming, gjennomføring, oppfølging og vedlikehold av internkontrollen. Likeledes vil det være rådmannens ansvar at internkontrollsystemet er koordinert og så langt det lar seg gjøre integrert i øvrige styrings- og ledelsessystemer i virksomheten. I tillegg har ledelsen et særskilt ansvar for utforming og gjennomføring av overordnede ledelseskontroller og for oppfølging og overvåking av detaljerte kontrollaktiviteter.

3.2 Kommunal beredskapsplikt

Kommunal beredskapsplikt er forankret i lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)⁹.

¹ Justis- og beredskapsdepartementet, 2011. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. FOR-2011-08-22.

² Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012. *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*.

³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2011 *Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen*.

⁴ Helse- og omsorgsdepartementet, 2000. *Lov om helsemessig og sosial beredskap*. LOV-2000-06-23-56.

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, 2002. *Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn*. FOR-2002-06-26-847.

⁶ Kommunal- og regionaldepartementet, 1992. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-1992-09-25-107.

⁷ Kommunal- og regionaldepartementet, 2002-2003. Ot.prp. nr. 70. Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)

⁸ Ibid.

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, 2010. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45.

Sivilbeskyttelseslovens «Kapittel V» omhandler kommunal beredskapsplikt og fastslår at kommunen skal utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse (§14), samt utarbeide en kommunal beredskapsplan (jf. § 15). Følgende fremgår av lovens krav:

«§ 14. Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen plikter 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 lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. (...))»

«§ 15. Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet. (...))»

Kravene er konkretisert i en egen forskrift om kommunal beredskapsplikt. Formålet med denne forskriften er å «sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.» (jf. forskriftens § 1, 2. ledd.)

Videre fremgår det av formålet i forskriften at «Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.» (jf. forskriftens § 1, 2. ledd.) I forskriften går det fram følgende krav til kommunen:

§ 2. Utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret

Under § 2 står det også at kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres til å bidra i utarbeidelsen av analysen.

§ 3. Sikre helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Herunder inngår krav om at kommunen på bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal:

«... utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet» og «... vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter [plan- og bygningsloven]»

§ 4. Utarbeide beredskapsplan

Det presiseres i § 4 at kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere de øvrige beredskapsplanene i kommunen, og relevante ikke-kommunale beredskapsplaner.

Det stilles også krav til innholdet i beredskapsplanen. Den skal som et minimum inkludere:

- a. Plan for kommunens kriseledelse
- b. Varslingsliste for aktører med en rolle i krisehåndtering
- c. Ressursoversikt over ressurser til rådighet
- d. Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling
- e. Plan for krisekommunikasjon

§ 5. Samarbeide med andre kommuner om lokale og regionale løsninger

§ 6. Oppdatere/revidere risiko- og sårbarhetsanalysen

Her fremgår det at risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommuneplaner, og utover det ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Det presiserer også at beredskapsplanen til enhver tid skal være oppdatert, og revideres minst en gang i året.

§ 7. Gjennomføre øvelser og opplæring

Det presiseres at kommunens beredskapsplan skal øves annethvert år, og at «...kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner».

§ 8. Sikre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

§ 9. Sikre skriftlig dokumentasjon på etterlevelse av forskriften

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har utarbeidet en veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt som ytterligere presiserer kravene i forskriften.¹⁰

Når det gjelder utarbeidelsen av en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse fremgår det blant annet av veilederen at analysen skal være en systematisk gjennomgang av kommunens geografiske område og virksomhet for å kartlegge risiko og sårbarhet for uønskede hendelser av et visst omfang (kommunens ledelse må involveres eller flere sektorer er berørt), avdekke tverrsektorielle sårbarheter og gjensidige avhengigheter, unngå risiko og sårbarhet der det er mulig, redusere risiko og sårbarhet gjennom forebyggende tiltak og håndtere restrisiko med beredskap.

Veilederen skriver videre at den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal «...omfatte alle virksomhetsområder og alle typer hendelser på tvers av sektorer» (s. 11).

I veiledningen står det også at i og med at forskriften gir kommunestyret ansvaret for den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, er det naturlig at kommunestyret involveres både ved oppstart og ved behandling av den ferdige analysen (s. 12).

¹⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012. *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt.*

Kommunens plikt til å sikre helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, skriver veilederen, innebærer at:

«...kommunen plikter å etablere samfunnssikkerhet og beredskap som eget ansvarsområde, dvs. at dette ansvarsområdet skal underlegges samme system og rutiner for styring og oppfølging som kommunen er pålagt å følge for øvrige lovpålagte ansvarsområder. Kravet til systematikk innebærer at kommunen må etablere en målstruktur, planer og styringssystemer for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i tråd med gjeldende krav til virksomhetsstyring i kommunen» (s. 17).

Videre står det knyttet til § 3 i forskriften at vurderingsplikten knyttet til helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, innebærer at kommunen skal vurdere «hvordan det er hensiktsmessig å følge opp risiko- og sårbarhetsforhold i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Videre skal kommunen anbefale behandling av tiltak som må følges opp etter loven, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 Tiltak» (s. 18).

Det fremgår også i veilederen at DSB anbefaler at alle kommuner etablerer et beredskapsråd for å møte de kravene som står i forskriften. DSB definerer et beredskapsråd som:

«et forum bestående av personer fra politisk og administrativ ledelse i kommunen og lokale/regionale representanter fra sentrale samarbeidspartnere/støttespillere i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskapsrådet er et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet og nødvendige avklaringer av ansvarsforhold og fordeling av arbeidsoppgaver. Beredskapsrådet ledes av ordføreren» (s.9).

DSB skriver også at eksempel på sammensetting av et beredskapsråd kan være:

«Ordfører, rådmann, kommunale og statlige fagorganer i kommunen, politi, Sivilforsvaret, forsvaret, frivillige organisasjoner og fra eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, og andre relevante aktører som har vært involvert i utarbeidelse av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse» (s.9).

Videre understreker også veilederen at det er viktig at:

«de virksomhetene som har ansvar for å løse en krise inviteres med i arbeidet med for eksempel kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse [jfr forskriftens § 2]. I tillegg vil rådet være en god arena for samordning av beredskapsplanene mellom aktørene [jfr. forskriftens § 4] (s.9).

DSB har også utviklet en veiledning kalt «Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen» hvor blant annet dokumentasjonskrav til dette arbeidet fremgår.¹¹ Dette dokumentet trekker blant annet frem krav til at:

- Risiko- og sårbarhetsanalysen skal være et skriftlig eller elektronisk dokument
- Kommunen må dokumentere hvilke risikoreducerende tiltak som følger av risiko- og sårbarhetsvurderingen
- Kommunen må dokumentere målsetningene for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og hvordan det er inkludert i kommunens plan- og styringssystemer
- Kommunen må identifisere ansvarlige for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet
- Kommunen må dokumentere rutiner for oppdatering, revisjon og øving av beredskapsplanen, og hvordan disse rutinene følges opp. På samme måte må også rutiner for regelmessig revidering og ajourhold av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet generelt dokumenteres

¹¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2011. *Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen.*

- Kommunen må dokumentere en kompetanse- og øvelsesplan, eller at tilsvarende eksisterer i andre deler av styringssystemet, og dokumentere rutiner for evaluering etter øvelser og uønskede hendelser, herunder også oppfølging av rutinene
- Kommunen må dokumentere at vedtatte samfunnssikkerhets- og beredskapstiltak er vurdert i arbeidet med årsbudsjett
- Kommunen må dokumentere rutiner for gjennomgang av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og hvordan rutinene følges opp

3.3 Sektorspesifikke beredskapsplaner

Det finnes også flere sektorspesifikke krav til sikkerhetsarbeid og beredskapsplaner som kommunen har ansvaret for. Under gir vi en kort beskrivelse av de krav som stilles til helsemessig og sosial beredskap og anbefalinger knyttet til undervisningssektoren.

3.3.1 Helsemessig og sosial beredskap

Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) stiller krav om at kommunen har ansvar for «*Planlegging og krav til beredskapsforberedelser og beredskapsarbeid*»

«Kommuner, fylkeskommuner, regionale helseforetak og staten plikter å utarbeide en beredskapsplan for de helse- og omsorgstjenester eller sosialtjenester de skal sørge for et tilbud av eller er ansvarlige for (...) Beredskapsplanen skal også omfatte tjenester som etter lov eller avtale tilbys av private virksomheter som en del av de respektive tjenester. Det skal også i nødvendig utstrekning utarbeides delplaner for aktuelle institusjoner og tjenesteområder.» (jf. § 2-2,1. ledd helseberedskapsloven)

Kravene er videre presisert i forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap (forskrift om krav til beredskapsplanlegging)¹². Forskriftens § 2 omhandler fastsettelse og oppdatering av beredskapsplaner mv. og her fremgår blant annet:

«Fylkesting og kommunestyre skal sørge for fastsettelse og oppdatering av beredskapsplanen (...)

Det skal fremgå av beredskapsplanen hvor ofte planen- og risiko- og sårbarhetsanalysen den bygger på skal evalueres og oppdateres. Evaluering og oppdatering skal dateres og dokumenteres.»

Av § 3 i forskriften fremgår kravene til risiko- og sårbarhetsanalyse som skal ligge til grunn for beredskapsplan:

«Virksomheten skal gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser skaffe oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for virksomheten. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal ta utgangspunkt i og tilpasses virksomhetens art og omfang. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal alltid omfatte selve virksomheten, virksomhetens ansvarsområde og lokale forhold som innvirker på virksomhetens sårbarhet. Forutsetningene risiko- og sårbarhetsanalysen bygger på, skal dokumenteres.»

(...) Beredskapsplaner skal sikre en tilstrekkelig produksjon av tjenester ved mulige hendelser knyttet til avdekket sårbarhet og risiko (...)

Videre går det blant annet frem følgende krav av forskriften:

¹² Helse- og omsorgsdepartementet, 2001. Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap. FOR-2001-07-23-881.

§ 4 krever at beredskapsplanene skal inneholde prosedyrer for ressursdisponering og omlegging av drift ved særskilte hendelser.

§ 5 omhandler krav om operativ ledelse og informasjonsberedskap, og presiserer blant annet at virksomheten skal kunne treffe beslutninger om egen organisering og ressursdisponering ved en krise eller katastrofe, og at beredskapsplanene skal omfatte informasjonstiltak.

§ 6 fremsetter krav til samordning av beredskapsplaner med andre relevante aktører.

§ 7 stiller krav til personellens kompetanse, opplæring og gjennomføringer av øvelser på beredskapsplanen.

§ 8 stiller krav til forsyningsikkerhet.

§ 9 omhandler registrering av personell, krever at blant annet virksomheten skal ha oversikt over personell som kan beordres etter helseberedskapslovens § 4-1, og at virksomheten skal sørge for å nødvendig personell til disposisjon i tilfelle krise, katastrofe og krig.

Det fremgår av "Plangrunnlag for kommunal atomberedskap"¹³ kravet om å utarbeide beredskapsplaner i lov om helsemessig og sosial beredskap også gjelder en planleggingsplikt i forhold til atomhendelser og andre strålingshendelser.

3.3.2 Undervisningssektoren

Av Kunnskapsdepartementets styringsdokument «Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren»¹⁴ fremgår det blant annet:

«For å oppfylle det overordnede målet for samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren om å forebygge uønskede hendelser og minske konsekvensene dersom de skulle oppstå, er det viktig at det på alle virksomhetsnivåer i kunnskapssektoren:

- Utarbeides helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser, samt delanalyser knyttet til særskilte utfordringer i den enkelte virksomhet
- Utarbeides krise- og beredskapsplaner som sikrer god krisehåndtering og som styrker organisasjonens krisehåndteringsevne.
- Gjennomføres øvelser for å teste egen beredskap, og for å sette ansatte i stand til å takle utfordringer ved kriser.» (s. 7)

Kunnskapsdepartementet understreker videre at de «forutsetter at kommunens ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelser omfatter barnehager, skoler og eventuelle andre utdanningsinstitusjoner som er lokalisert i den aktuelle kommunen» (s.10).

¹³ Plangrunnlag for kommunal atomberedskap (revidert 2008) <http://www.nrpa.no/dav/d48a208e35.pdf>

¹⁴ Kunnskapsdepartementet, 2011. *Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren.*

4. Data

4.1 Organisering av beredskapsarbeidet i Tønsberg kommune

Det overordnede beredskapsarbeidet i Tønsberg kommune var frem til 2012 organisert som en del av fagenheten Miljø og Samfunn. Der var det satt av en 100 % stilling (beredskapsansvarlig) knyttet til utvikling og koordinering av beredskapsarbeidet i kommunen. På grunn av en omorganisering ble avdelingen oppløst og beredskapsansvarlig er nå direkte underlagt rådmannen, og har vært en del av rådmannens stab etter 1. januar 2013.

Det er på tidspunktet for revisjonen ikke utarbeidet et formelt organisasjonskart eller beskrivelse for hvordan beredskapsarbeidet er organisert, hva det omfatter og hvordan ansvaret er fordelt i kommunen. Beredskapsansvarlig informerer i intervju om at han jobber med utarbeidelsen av en hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. I hovedplanen skal blant annet all informasjon om roller og organisering knyttet til beredskap bli definert og synliggjort (se 4.2.1).

Beredskapsarbeidet i kommunen er basert på prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Dette innebærer i følge beredskapsansvarlig at det er det enkelte tjenestested¹⁵ i kommunen som er ansvarlig for tjenestene under normale omstendigheter, som også får hovedansvar for å håndtere kriser som angår dem. Tjenestestedene har også fått ansvar for å utarbeide risikoanalyser og beredskapsplaner for deres tjenestested basert på en overordnet mal og veileder som beredskapsansvarlig har utarbeidet. Rådmannen informerer om at krav til utarbeidelse av beredskapsplan for hvert tjenestested inngår i lederavtalen til den enkelte virksomhetsleder. Lederne rapporterer på disse målene i årlige ledersamtaler. Rådmannen opplyser i intervju at det har tatt tid å etablere beredskap som et prioritert område blant kommunens ledere, men han opplever at det er et prioritert område nå.

Det blir opplyst i intervju at det er kommunens beredskapsansvarlige som har ansvar for det overordnede beredskapsarbeidet i kommunen. Beredskapsansvarlig presiserer i intervju at hans oppgaver er knyttet opp mot forskrift om kommunal beredskapsplikt med tilhørende veileder. Dette ansvaret opplever han som tydelig og avklart. Han påpeker samtidig at det kan eksistere uklarheter med tanke på hvilket ansvar beredskapsansvarlig har for de ulike sektorene hvor det er spesifikke krav til samfunnssikkerhet og beredskap. Det kan også eksistere uklarheter med tanke på hvordan en skal samhandle mellom disse områdene. Dette gjelder blant annet innenfor helse og omsorg og innenfor plan og bygg. På disse områdene mener beredskapsansvarlig at ansvarslinjene kan oppleves som uklare i kommunen.

4.1.1 Kriseledelse og krisestab

Kommunen har definert hvem som skal utgjøre kriseledelse og krisestab dersom en eventuell uønsket hendelse berører kommunen. Denne organiseringen fremgår av utkastet til det første kapittelet til kommunens hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap som revisjonen har mottatt. På tidspunktet for revisjonen var dette dokumentet ikke ferdigstilt.

Den sentrale kriseledelsen i Tønsberg kommune består av ordføreren, rådmannen, tre kommunaldirektører og beredskapsansvarlig som leder beredskapsstaben/krisestaben. I tillegg kan andre, som for eksempel kommuneoverlegen, byingeniøren, brannsjefen og havnesjefen,

¹⁵ Med tjenestested menes et fysisk arbeidssted i kommunen. For eksempel er en skole eller en bemannet bolig tjenestesteder. En virksomhet kan bestå av flere tjenestesteder.

tiltre kriseledelsen etter behov. Rådmannen setter sammen kriseledelsen basert på de virkninger man antar at en konkret hendelse kan føre med seg.

I tillegg til kriseledelsen, har Tønsberg en krisestab som skal bistå kriseledelsen, og være sekretariat for denne, ved en krise. Krisestabens hovedoppgaver er i følge utkastet til kommunens hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap, kap. 1.4.4 knyttet til:

- «Innhenting og bearbeiding av informasjon for faglig rådgivning og tilrettelegging overfor Kriseledelsen.
- Koordinering av informasjon til og fra Virksomhetene.
- Holde seg oppdatert og koordinere informasjon til og fra Politi/LRS, Brann/Redning og AMK via definerte Liason medarbeidere.
- Utsteder/Formidler og registrerer fullmakter utarbeidet av Kriseledelsen.
- Ivaretar en helhetlig informasjonsstrategi gjennom Plan for Informasjonsberedskap og Krisekommunikasjon.»¹⁶

Det fremgår også samme sted at krisestaben er ansvarlig for loggføring av aktiviteter og kommunikasjon gjennom en krise via det elektroniske verktøyet CIM (se kap. 4.1.2 for mer om bruken av CIM ved en uønsket hendelse).

Beredskapsansvarlig informerer i intervju om at krisestaben består av en fast kjernegruppe (ansatte i den tidligere enheten miljø og samfunn), og utvides eller reduseres avhengig av behovet i den gitte situasjonen. Personene som er aktuelle for deltakelse i krisestaben har i følge beredskapsansvarlig blitt informert om at de har denne rollen. Revisjonen har ikke mottatt noen skriftlig oversikt/rutine som identifiserer hvem som inngår, og kan inngå, i krisestaben, men en beskrivelse av beredskapsstab og kriseledelse skal foreligge som et kapittel i hovedplanen når den er ferdigstilt. I forbindelse med verifiseringen¹⁷ av rapporten får revisjonen opplyst at utkastet til kapittelet i hovedplanen som omhandler kriseledelse og beredskapsstab er omarbeidet siden revisjonsbesøket. Revisjonen har mottatt deler av kapittelet (1.4.2) som vil inngå i hovedplanen som er under arbeid. I verifiseringen presiserer beredskapsleder videre at kommunens sentrale ledelse endrer form under en større hendelse som kan ha store konsekvenser for liv og helse.

Beredskapsleder skriver i verifiseringen at «*Det vi har prøvd å beskrive, er hvordan kommunens ledelse får en militær og hierarkisk organisering. Det er sentralt i en effektiv organisasjon at faglige spørsmål og meldinger først vurderes og utredes av relevante fagfolk i Staben, før begrunnet råd om tiltak gis til Rådmannen. Og da mener vi alle meldinger og forespørsler både fra egne Virksomheter, og fra eksterne myndigheter, fra publikum, og fra næringslivet (sivil sektor).*» I forbindelse med verifiseringen viser han også til at de fleste deler av sentraladministrasjonen er samlokalisert i Rådhuset. Alle fagenhetene/seksjonene har blitt bedt om å lage en beredskapsplan som viser hvordan de skal greie å holde seg tilstrekkelig bemannet og delta i krisestaben som utredere/beslutningsstøtte. Det er hendelsesavhengig hvilke deler av sentral administrasjonen man trenger ved en krise og beredskapsleder viser til at ansatte blir innkalt via sine ledere i forhold til Rådmannens behov.

Rådmannen opplyser i intervju at han opplever at rollefordelingen ved en eventuell uønsket hendelse i kommunen, er tydelig. De involverte i kriseledelsen, og de som har andre funksjoner ved en krise i kommunen, er i følge rådmannen klar over sine roller. I følge beredskapsansvarlig skal også hvert enkelt tjenestested i kommunen ha en egen kriseledelse og beredskapsstab. Det skal foreligge en skriftlig oversikt over roller med tilknyttede navn i tjenestestedets beredskapsplaner. I beredskapsstaben for tjenestestedene skal det være pekt ut personer til spesielle nøkkelfunksjoner, og alle funksjoner skal også ha en stedfortreder som kan tre inn hvis primærpersonen er forhindret fra å utøve funksjonen. Per i dag foreligger ikke denne oversikten for alle tjenestesteder, ettersom ikke alle har ferdigstilt sine beredskapsplaner. Alle tjenestesteder

¹⁶ Tønsberg kommune, 2011. *Hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap i Tønsberg kommune*. Utkast

¹⁷ I forbindelse med verifiseringen av rapporten, fikk revisjonen 23.10.2013 tilsendt ny og oppdatert informasjon fra kommunen per epost.

skal også ha en vakttelefon som ikke benyttes til andre formål, som alltid er bemannet når tjenestestedet er i drift.

4.1.2 Kommunikasjon og varslingsystem

I en krisesituasjon skal Tønsberg benytte seg av dataprogrammet *Crisis and Issues Management* (CIM) til løpende kommunikasjon og loggføring. I følge utkastet til kommunens hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap, skal Tønsberg benytte en versjon av CIM som DSB har gjort tilgjengelig for norske kommuner. Beredskapsansvarlig opplyser i forbindelse med verifisering at han selv har benyttet CIM i flere år til å logge mindre hendelser. Videre står det i hovedplanens kap.1.4.7 at versjonen av CIM tilpasset kommuner, har en funksjonalitet som gjør at informasjon en kommune legger ut, er tilgjengelig for alle autoriserte brukere. Det fremgår ikke hvem som utgjør «autoriserte brukere» i Tønsberg kommune.

Slik bruken av CIM beskrives i utkastet til hovedplanen, vil dette systemet være krisestabens arbeidsverktøy og loggføringsverktøy. Krisestaben skal i følge hovedplanens kapittel 1.4.4 føre logg bestående av:

- «Løpende Situasjonsbeskrivelse basert på innkomne meldinger og innhentet info
- Aksjonsplottet av tiltak og handlinger som blir vedtatt og iverksatt
- Ressursoversikt. Hvor, når og på hvilken måte blir personell- og fysiske ressurser benyttet.»¹⁸

Beredskapsansvarlig understreker i intervju at all kommunikasjon, innkomne meldinger, informasjon og beslutninger i en krise skal loggføres av krisestaben i CIM, og være tilgjengelig for kriseledelsen. Hensikten er å sikre at kriseledelsen og krisestaben kontinuerlig har en oppdatert oversikt over innkomne meldinger, hvem som utreder den enkelte meldingen, og også beslutninger som bli tatt og formidlet videre. I hovedplanen står det at under en krise skal CIM hele tiden være tilgjengelig for kriseledelsen på en storskjerm, for eventuelle ad hoc arbeidsgrupper under kommunaldirektørene, og via kommunens intranett for virksomhetslederne i kommunen.¹⁹ Det fremgår også at CIM skal muliggjøre kommunikasjon med enkelte eksterne aktører ved en krise, fordi det kan benyttes som et kommunikasjonssystem mellom nivåene i offentlig forvaltning.²⁰ I en tidligere versjon av innholdsfortegnelsen til utkastet til første kapittel i hovedplanen revisjonen har fått oversendt, står det at et eget kapittel 1.9 skal omhandle CIM. Dette kapittelet foreligger ikke på tidspunktet for revisjonen, og har i endret versjon av hovedplanen, som revisjonen mottok i forbindelse med verifiseringen av rapporten, utgått.

I forbindelse med verifiseringen opplyser beredskapsleder om at CIM i hovedsak vil bli benyttet som et loggføringsprogram i kommunen. Selv om det er funksjonaliteter i programmet som muliggjør kommunikasjon med nødetater og andre aktører vil ikke dette bli brukt av kommunen. Beredskapsleder skriver at dette skyldes at det er krevende for kommunen å opprettholde datafaglig kompetanse på alle områder slik at de velger å prioritere det kommunen mener er en helt sentral del av CIM-programmet.

Beredskapsansvarlig opplyser i intervju at CIM også inneholder støttefunksjoner som gir mulighet for å legge inn personell-lister med kontaktinformasjon, og link til planverket i kommunen. Linken til planverket er ikke lagt inn i dag ettersom disse ikke er ferdige. Beredskapsansvarlig utdyper at når planene er ferdig utarbeidet i kommunen, skal det legges inn elektroniske linker til disse planene i CIM. Ved å legge dette som en link vil en sikre at CIM alltid er knyttet til siste versjon av planene. Selve oppdatering og lagring av planverket skal etterhvert ivaretas av et nytt kvalitetssystem, QMS (se pkt 4.3.1).

¹⁸ Tønsberg kommune, 2011. *Hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap i Tønsberg kommune*. Utkast

¹⁹ kapittel 1.4.4

²⁰ kapittel 1.4.7

Det fremgår av veilederen beredskapsansvarlig har utviklet for tjenestestedene at beredskapsstabene på tjenestestedene skal inkludere et sekretariat som skal håndtere innkomne meldinger og kommunikasjon med rådhuset og egne medarbeidere i en krise.

Det har per i dag ikke vært gjennomført øvelser knyttet til intern kommunikasjon og bruken av CIM.

Når det gjelder varsling internt i kommunen ved en krise, skal alle beredskapsplaner på ulike tjenestesteder inneholde et eget underkapittel om varsling knyttet til hver aktuelle hendelse. Av veilederen til malen for beredskapsplanen går det frem at det skal utarbeides en rutine for varsling som skal inneholde hvem som skal varsles om en gitt hendelse, og i hvilken rekkefølge ulike instanser skal varsles. Veilederen inkluderer konkrete underpunkter som utgangspunkt for en varslingsrutine:

- «7.3.1.1 Hvis Hendelsen medfører fare for liv, helse eller sikkerhet, skal aktuelle nødetater varsles.
- 7.3.1.2 Hvis Hendelsen omfatter kriminelle handlinger eller andre forhold som kommer inn under politiets ansvarsområder, skal politiet varsles.
- 7.3.1.3 Hendelser som omfatter vei, vann, avløp meldes også til Bydrift sin vakttelefon.
- 7.3.1.4 Varsling av kommunens Beredskapsleder ved større ulykker og hendelser som kan føre til alvorlig skade på helse eller tap av liv; større materielle ødeleggelser; skade på kommunens omdømme; alvorlig forurensning av miljøet; eller konkrete trusler mot ansatte, brukere eller bygninger.
- 7.3.1.5 Beredskapsleder etablerer Krisestaben og varsler Kriseledelsen etter oppsatt plan. Virksomheter og kommunale selskaper som kan bli berørt av Hendelsen, varsles av Kriseledelsen.
- 7.3.1.6 Behov for evakuering av brukere/ansatte meldes Krisestaben. Hvis virksomhetens (tjenestestedet) må flytte sin normale aktivitet, skal dette meldes til Krisestaben (...).
- 7.3.1.7 Kriseledelsen varsler Fylkesmannen og andre offentlige etater etter vurdering.»²¹

Ikke alle tjenestesteder har ferdigstilt rutine for varsling for alle hendelser ettersom de ikke har ferdigstilt alle beredskapsplanene. I intervjuer oppgav de fleste virksomhetslederne revisjonen var i kontakt med, at de opplevde de interne varslingsrutinene ved en eventuell krise i kommunen, som tydelige.

I forbindelse med verifiseringen, har revisjonen fått oversendt et nylig utarbeidet utkast til kommunens rutiner ved varsling om hendelser, kriser og katastrofer. Dette dokumentet skal inngå i kommunens hovedplan, men det fremgår at det foreløpig ikke er godkjent av rådmannen. Dokumentet gir en beskrivelse av myndighet og roller ulike aktører skal ha ved varsling av en krise for følgende aktører:

- Varsling av kommunen via Legevaktsentralen
- Legevaktsentralen varsler kommunens Kriseleder
- Hendelsens størrelse og administrative ansvarsforhold
- Instruks for Rådmannen

²¹ Tønsberg kommune, 2013. *Veiledning i risiko- og sårbarhetsanalyse og oppsett av beredskapsplaner i virksomhetene*, s. 22.

- Instruks for Ordfører
- Instruks for kommunaldirektørene
- Instruks for Virksomhets- og enhetsledere
- Brannsjefen
- Havnefogden
- Kommuneoverlege og Virksomhet Helsetjenester

Beredskapsansvarlig har også oversendt et dokument i forbindelse med verifiseringen av rapporten, kalt «Dokument 22-2-2: Varslingsrutiner ved store hendelser» som skal inngå i hovedplanens kapittel 2. Av dette dokumentet fremgår det blant annet at kommunens ledelse og viktige medarbeidere er delt inn i 3 varslingsgrupper ved en krise, og at de skal varsles i oppsatt rekkefølge:

1. Kommunens kriseledelse og stab.
2. Sentrale virksomhetsledere og viktige seksjonsledere. Denne gruppen skal varsles dersom det etableres en kriseledelse.
3. Sentrale ledere innen helse og omsorg, og vakthavende på TKE og Bydrift. Denne gruppen skal varsles i tilfeller der en hendelse påvirker hele eller store deler av kommunen.

Dokumentet utdyper ikke hvem som inngår i gruppene utover dette, men identifiserer Rådhuset som oppmøtested for gruppe 1, og eget tjenestested for gruppe 2 og 3.

I dokumentene som revisjonen mottok i forbindelse med verifisering av rapporten fremgår følgende av de tre dokumentene som vedrører fullmakter og hvem som er kriseleder og hvem som kan bestemme at kriseledelsen samles:

- I Dokument 22-2-2 Varslingsrutiner ved store Hendelser fremgår det at den i kriseledelsen som først svarer anropet som påtar seg rollen som kriseleder og bestemmer om kriseledelse skal settes
- I Dokument 1.4.2. fremgår det at rådmannen fått delegert alle nødvendige fullmakter for å sette i verk relevante, skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer.
- I dokument 2.2.1 Beredskapsplan for Kriseledelsen i Tønsberg kommune. Kortversjon fremgår det også at det er den som tar telefonen som tar på seg rollen som kommunens kriseleder
- I dokument 2.2.1 (som over) er det inkludert flere tiltakskort. I tiltakskort 2 er ordfører nevnt som leder av kommunens kriseledelse, mens det i tiltakskort 3 er det rådmannen som er definert som leder av kriseledelsen. Tiltakskort 4 og 5 er ikke ferdigstilt.

Revisjonen får opplyst at dersom kommunens kriseleder vil kalle inn og etablere kriseledelse og -stab, kan dette gjøres via systemet Unified Messaging Systems AS (UMS). UMS-systemet styres fra en felles nødmeldingsstasjon i Buskerud og Vestfold, Vestviken 110-sentral. Avtalen med Vestviken 110-sentral ble inngått vinteren 2012, men var ikke ferdigprogrammert for Tønsberg kommune før i begynnelsen av juni 2013. Dette er derfor et nytt system for kommunen på revisjonstidspunktet.

UMS-sentralen fungerer slik at dersom kriseleder i Tønsberg ønsker å sammenkalle kriseledelsen og -staben i Tønsberg ved en hendelse, sendes det en UMS-varsling til kriseledelsen, som en talemelding. Mottaker av UMS-meldingen må bekrefte at beskjedene er mottatt, forstått, og at vedkommende er på vei til avtalt møtested.

Systemet er programmert slik at en UMS-melding først går til en primærgruppe bestående av rådmann, ordfører og beredskapsansvarlig, og disse avgjør om det er behov for at ytterligere personer involveres. Dersom det er behov for flere personer, ringer en av de tre i primærgruppen til Vestviken og gir beskjed om at varslingsgruppe 2, og evt. 3, skal involveres. Vestviken sørger deretter for at de relevante gruppene får UMS-varsling.

Det er beredskapsansvarlig som kan endre UMS-innstillingene, og definere hvem som skal inngå i de ulike gruppene/nivåene. Beredskapsleder presiserer i verifiseringen at det er definert hvem som er plassert i de tre kategoriene. Det er ikke nedfelt i en rutine hvordan gruppene defineres, men beredskapsansvarlig programmerer dette ut fra kjennskap til hvem som er til stede til en hver tid. Systemet for å gjøre kommunen kjent med UMS, hvem som står på listene og hva dette innebærer er, i følge beredskapsansvarlig, ikke tilstrekkelig per i dag. Det skal utarbeides et skriv om dette som kan gjøres kjent i organisasjonen.

UMS-varslingen er nå tatt i bruk av 10 av de 14 kommunene i 14-K-gruppen i Vestfold.

4.1.3 Budsjet og økonomi

Tønsberg kommune har én ansatt spesialrådgiver som arbeider fulltid med kommunens beredskap(beredskapsansvarlig), og rådmannen opplyser i intervju at han opplever at dette gir rom for å prioritere arbeidet med beredskap i kommunen.

Når det gjelder ressursbruk på de enkelte virksomheter, får revisjonen opplyst at det ikke blir budsjettet kostnader spesifikt til beredskapsarbeid, men at dette går inn som en del av de samlede driftskostnadene til hver virksomhet.

Større investeringsutgifter knyttet til beredskap synliggjøres i følge rådmannen enten som et eget tiltak i budsjettet eller fremmes som egne saker til bystyret. Ett av tiltakene hvor det vil bli fremmet forslag til eget budsjett, er for å anskaffe et nytt samband som skal sikre tilfredsstillende internkommunikasjonen ved uønskede hendelser.

Rådmannen informerer videre om at når kommunen har ferdigstilt sin overordnede beredskapsplan, skal denne oppdateres årlig som en handlingsplan. Tiltakene som identifiseres gjennom beredskapsarbeidet skal da synliggjøres i budsjettet. Det vil dermed i følge rådmannen bli satt av budsjettmidler til beredskapsarbeid fremover.

Kommunen har ikke søkt eller mottatt midler fra andre eksterne aktører til det kommunale beredskapsarbeidet. Unntaket er at beredskapsansvarlig har mottatt ekstern finansiering fra ulike statlige aktører til å delta på studieturer, kurs og liknende innenfor beredskap. Midlene går i slike tilfeller stort sett via Fylkesmannen, som arrangerer aktivitetene.

4.2 Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og beredskapsplaner

4.2.1 Overordnet planarbeid og mål for beredskapsarbeid

I Tønsberg kommunes kommuneplan for 2008-2020 fremgår det at et av de sentrale målene knyttet til sivilt beredskap er «implementering av beredskapsmessig tenkning i kommunens planlegging og drift innenfor områdene naturbasert sårbarhet, infrastruktur, drikkevann, virksomhetsbasert sårbarhet og krigssårbarhet». Det står videre i kommuneplanens måldel at kommunen skal «gjennomføre ROS-analyser og oppgradere kommunens krise-/beredskapsplaner (...)»²² Det fremgår av kommunens årsmelding for 2011 at virksomhetene skal være kommet godt i gang med sine ROS-analyser i løpet av 2012.

Tønsberg kommune har også utarbeidet et utfordringsdokument, *Langsiktige og kortsiktige utfordringer for Tønsberg kommune*, som identifiserer kommunens sentrale utfordringer i perioden 2012 til 2015. I utfordringsdokumentet er beredskapsmessig planlegging et prioritert område, og følgende utfordringer er identifisert:

- «Utarbeide overordnet ROS-analyse for hele kommunen og for den enkelte [virksomhet?]

²² Tønsberg kommune, 2008. *Kommuneplan 2008-2020. Måldelen*, s. 25.

- Avslutte kommunens overordnede beredskapsplan
- Revisjon av plan for helse- og sosial beredskap
- Revisjon av plan for den kommunale atomberedskapen²³
- Bærekraftig utvikling og tåleevne er viktige mål i arbeidet med samfunnssikkerhet. Det er en utfordring å ta inn i kommunens daglige planarbeid vurderinger basert på virkningene av klimaendringer som ligger langt fram i tid.»²⁴

Både i årsmeldingen for 2011 og i følge utfordringsdokumentet skulle kommunens overordnede plan for samfunnssikkerhet og beredskap være ferdig innen utgangen av 2012.

4.2.1.1 Hovedplan for beredskap

Beredskapsansvarlig forklarer i intervju at han har begynt arbeidet med å utarbeide en beskrivelse av beredskapsarbeidet i kommunen med tilhørende planer, rutiner og prosedyrer. Dette vil utgjøre Hovedplan for Samfunnssikkerhet og Beredskap (hovedplanen) for Tønsberg kommune. Arbeidet med hovedplanen startet i 2010, og i intervju blir det opplyst at det var planlagt at den skulle presenteres for bystyret i løpet av høsten 2013 sammen med tilhørende budsjettforelegg. I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser beredskapsansvarlig at hovedplanen ikke er ferdig utarbeidet, og at dette blant annet skyldes at kommunen ønsker å prøve ut stabs- og ledelsesløsningene i en stor øvelse i desember. Han viser også til at det vil bli laget en kortversjon av hovedplanen som kan publiseres. Han opplyser ikke om noen dato for når hovedplanen skal være ferdig. Han understreker videre at det fortsatt er en rekke små biter av informasjon og prosedyrer som skal oppdateres eller skrives som del-dokumenter i hovedplanen for at den skal være i samsvar med DSBs veileder til forskriften. Beredskapsleder presiserer at dette vil ta tid. Han opplyser samtidig at han opplever at arbeidet de har utført er tilstrekkelig til å møte kravene i sivilberedskapsloven.

Revisjonen har mottatt flere oppdateringer av kapitelloversikten til hovedplanen. I forbindelse med verifiseringen av rapporten ble revisjonen opplyst om at sist oppdaterte versjon av hovedplanen har følgende kapitelinndeling:

1. Dokumentopplysninger, lovhjemmel og generelle opplysninger om beredskap
 - 1.1 Innholdsfortegnelse
 - 1.2 Lovgrunnlag for planverket
 - 1.3 Begreper og prinsipper i samfunnssikkerhet og beredskap
 - 1.4 Beskrivelse av kommunens kriseorganisasjon og kriseledelse
 - 1.5 Sentral ledelse på departements- og regjeringsnivå. Samspill med interkommunale og statlige etater. Fylkesmannens rolle
 - 1.6 Risiko og sårbarhet. Hendelseslisten
 - 1.7 Informasjonsberedskap og kriseinformasjon
 - 1.8 Øvelser, rapporter og evaluering
2. Beredskapsområder og hendelser
3. Helhetlig ROS analyse og overordnet beredskapsplan for Tønsberg kommune
4. Planer som gjelder for flere virksomheter
5. Krisehåndtering og planverk på virksomhetsnivå.
6. Sikkerhets- og beredskapsarbeid på husstands- og gate/ nabolagsnivå

Beredskapsansvarlig opplyser i intervju at det er han som jobber med utarbeidelsen av hovedplanen, og at dette arbeidet fortsatt pågår. Revisjonen har mottatt utkastet til kapittel 1 av hovedplanen, og utkast til tekstelementer som skal inngå i kapitlene 2, 3, 4, 5 og 6. Kapitтелutkastene er ikke ferdigstilt. I forbindelse med verifiseringen av rapporten, får revisjonen opplyst at kommunen har videreutviklet hovedplanen, og revisjonen har mottatt oppdaterte deler av planen.

²³ I forbindelse med verifiseringen av herværende rapport fikk revisjonen oversendt et utkast til denne planen. Den er tydelig merket «kladd».

²⁴ Tønsberg kommune, 2011. *Langsiktige og kortsiktige utfordringer for Tønsberg kommune*, s. 47.

Overordnet ROS-analyse og beredskapsplaner er en del av hovedplanen, og skal inngå som egne kapitler. På revisjonstidspunktet var ikke den overordnede ROS-analysen og beredskapsplanene ferdigstilt, men beredskapsleder opplyser i verifisering av rapporten at kapittelet og delen som omhandler ROS-analyse nå er ferdigstilt. Revisjonen fikk oversendt dokument 3-1, dokument 3.2, og dokument 3.3 som i følge kommunen utgjør kommunens overordnede ROS-analyse. I gjennomgang av de tre dokumentene fremgår det at ikke alle deler i dokumentene er ferdig utfylt, og det fremgår ikke i hvilken grad dokumentene er godkjent og inngår som en del av kommunens styringssystem. Det fremgår ikke av dokumentene at andre aktører har blitt involvert i arbeidet med ROS-analysen. ROS-analysen har ikke blitt lagt frem for kommunestyret.

Ny kommuneplan for Tønsberg er under utarbeidelse, og det er ikke fastsatt noen nye mål for samfunnsikkerhet og beredskap per i dag. I intervju blir det forklart at beredskapsansvarlig har utarbeidet forslag til mål som skal inngå i samfunnsdelen i den nye kommuneplan, men dette dokumentet er ikke ferdig.

Rådmannen opplyser at kommuneplanen skal legges frem for førstegangsbehandling og offentlig ettersyn i oktober 2013. Endelig behandling og godkjenning av kommuneplanen er forventet å bli i februar/mars 2014.

Rådmannen understreker i intervju at både i kommuneplan og i lederavtalen til lederen for det tidligere området miljø og samfunn, har det vært et mål om at det skulle utarbeides en overordnet beredskapsplan i kommunen. Dette arbeidet har i følge rådmannen vært mer tidkrevende enn forutsatt.

4.2.1.2 Prosessen

Kommunen har satt i verk en «bottom-up» prosess i forbindelse med utviklingen av hovedplanen. Det skal utarbeides ROS-analyser og beredskapsplaner for hvert tjenestested i kommunen, og disse skal danne grunnlaget for kommunens overordnede ROS-analyse og beredskapsplan. Dette vil fremgå av hovedplanen som skal være den overordnede planen i kommunen, hvor kommunens helhetlige ROS-analyse skal inngå som kapittel 3.

Utgangspunktet for arbeidet i Tønsberg kommune, og planene som utarbeides på tjenestestedene, er Vestfold fylkes Hendelsesliste (FylkesROS). Denne listen er utarbeidet av Fylkesmannen i en prosess hvor kommunene deltok, sammen med medlemmene i fylkesberedskapsrådet. Beredskapsansvarlig i Tønsberg kommune deltok i prosessen. Det ble identifisert 23 uønskede hendelser for Vestfold. I tillegg til hendelsene på felleslisten for Vestfold fylke har Tønsberg kommune lagt til to egenidentifiserte, uønskede hendelser. Den ene av de to hendelsene omhandler tilfellet av ingen eller begrenset fremkommelighet på RV 308, over kanalen mellom Nøtterøy og Tønsberg (Hendelse 10 på listen). Virksomhetene i kommunen skal også ha en beredskapsplan for hendelse 16, del b som omhandler de største og alvorligste hendelsene, katastrofer.

Følgende hendelser inngår i hendelseslisten til Tønsberg kommune:

1. Flyulykke
2. Vei/jernbaneulykke med stor personskade
3. Skipsulykke med stor personskade og evakuering
4. Skipsulykke farlig/forurensende last
5. Transportulykke over land med farlig/forurensende gods. Utslipp av helseskadelige flyktige stoffer
6. Skred med effekt på bebyggelse og/eller kommunikasjonslinjer
7. Jordskjelv
8. Ekstremvær nedbør: Flom, springflo og sterk vind

9. Ekstremvær vinter: Sterk kulde og mye nedbør
10. Kryssing av kanalen på RV 308 begrenset eller umulig
11. Tap av energileveranser (EI-kraft, fjernvarme, drivstoff)
12. Bortfall av drikkevannsforsyning ved forurensing eller teknisk svikt
13. Industribrann, bybrann
14. Skogbrann
15. Skade på kommunale bygninger, virksomheter må flyttes
16. Hendelser som medfører store psykiske påkjenninger
 - a. Som omfatter «noen få personer»
 - b. Som omfatter mange personer samtidig, katastrofer
17. forstyrrelser i elektronisk kommunikasjon, herunder kommunens IT-system
18. Høyt personellfravær i egen og samarbeidende virksomheter
19. Evakuering av deler av egen befolkning
20. Massetilstrømming av flyktninger/evakuerte
21. Tap eller forstyrrelser av offentlig kommunikasjon (Telefon, mobiltelefon, radiosamband)
22. Epidemier og katastrofer: Stort antall syke som trenger helsehjelp, pleie og omsorg
23. Utslipp av radioaktivt materiale (atomulykke)
24. Hendelser og katastrofer som rammer egne innbyggere annet sted i Norge, eller i utlandet

I tillegg til ROS-analysene og beredskapsplanene som utvikles på tjenestestedene for de relevante hendelsene, skal det også utarbeides overordnede beredskapsplaner på kommunenivå for aktuelle hendelser på hendelseslisten. Disse er det beredskapsansvarlig som skal utarbeide basert på det arbeidet som gjøres på tjenestestedene. Den overordnede ROS-analysen for kommunen, og beredskapsplanene for de utvalgte hendelsene er ikke ferdig utarbeidet per i dag.

Revisjonen har spesielt etterspurt status og dokumentasjon på overordnede beredskapsplaner knyttet til to av hendelsene på listen.

Hendelse nr. 10: Kryssing av kanalen på RV 308 begrenset eller umulig

Hendelse 10 på listen omhandler at det inntreffer en hendelse som gjør kryssing av kanalen på RV 308 er begrenset eller umulig. Kanalbrua er i følge beredskapsansvarlig et svært kritisk punkt for Tønsberg kommune. Det er knyttet et eget mål til denne hendelsen i kommuneplanens måldel:

«8.1.4 Utarbeide en plan for hvordan beredskapen skal håndteres dersom Kanalbrua ikke er tilgjengelig.»²⁵

Beredskapsansvarlig informerer om at kommunen har tatt initiativ til en plankomite som skal utarbeide en beredskapsplan for broen. Beredskapsansvarlig informerer i forbindelse med verifiseringen om at både politiet, Parkeringsselskapet, Nøtterøy kommune og tekniske etater har vist interesse for å delta i planarbeidet. Revisjonen har ikke fått opplysninger om det er gjennomført møter i komiteen.

Revisjonen har mottatt et notat fra beredskapsansvarlig knyttet til «Hendelse 10, datert 24.juni 2013». I notatet omtales to måter å etablere midlertidig kanalkryssing på, men det er ikke fremlagt noen ferdig, overordnet beredskapsplan for denne hendelsen.

Beredskapsansvarlig utdyper i forbindelse med verifisering av rapporten at plasseringen av midlertidig bro er et uløst kjernesporsmål. Han viser til at det må støpes landfester, og da må man antakelig i gang med en reguleringsprosess. Det har vært vanskelig å få i gang en slik prosess i Tønsberg ettersom strandkanten langs kanalen er et svært følsomt område på flere måter. Han viser videre til at kommunen ser det som viktig å få plassert en midlertidig bro på

²⁵ Tønsberg kommune, 2008. *Kommuneplan 2008-2020. Måldelen*, s. 25.

kartet før det lages en beredskapstrafikkplan, fordi forhold knyttet til en midlertidig bru over kanalen må inkluderes i denne planen. Dette er i følge beredskapsansvarlig utfordrende.

Fylkesberedskapssjefen uttrykker i intervju at skade på broen er en mulig kritisk hendelse. Fylkesberedskapssjefen mener at det skulle ha foreligget en plan for håndtering av en slik situasjon frem til Statens Vegvesen får etablert en alternativ forbindelse. Han påpeker at det er naturlig at det er Tønsberg kommune som tar ansvar for å lede arbeidet med å utarbeide en plan, gjerne sammen med Nøtterøy og Tjøme og eventuelt Statens vegvesen. Det blir vist til en nestenulykke for et par år siden hvor en lekter tok bort i broen. Dette aktualiserer i følge Fylkesberedskapssjefen behovet for en beredskapsplan for denne broen.

Hendelse nr. 23 Utslipp av radioaktivt materiale (atomulykke)

I forbindelse med et tilsyn i 2011 ble det påpekt av Fylkesberedskapssjefen at det blant annet var behov for å oppdatere den kommunale atomberedskapsplanen i Tønsberg kommune. Revisjonen får opplyst av beredskapsansvarlig at Tønsberg kommune har utarbeidet en beredskapsplan for hendelse 23 (Atomulykke) som ble presentert under et seminar med nettverket av beredskapsrådgivere i Vestfold sammen med Statens Strålevern i mai 2012.²⁶

Beredskapsansvarlig har i forbindelse med verifisering av rapporten oversendt ny plan for hendelse 23 (Atomulykke) som skal inngå som kapittel 2-5 i hovedplanen som er under utarbeidelse. Dokumentet revisjonen har fått oversendt er merket «kladd», og det er ikke utarbeidet tiltakskort. Dokumentet som revisjonen har mottatt gir ikke informasjon om sist revidert dato ettersom datohenvisningen i dokumentet endrer seg automatisk til å vise samme dato som dokumentet åpnes på.

4.2.2 Beredskapsarbeid på tjenestesteder i kommunen

Hver virksomhet i kommunen omfatter en eller flere tjenestesteder. På bakgrunn av hendelseslisten nevnt over skal hvert enkelt tjenestested i kommunen (ca. 200 tjenestesteder er identifisert i kommunen) utarbeide en ROS-analyse og en beredskapsplan for hver hendelse på hendelseslisten som angår tjenestestedet. Hvilke hendelser som er relevante for det enkelte tjenestestedet er vurdert av tjenestestedet i samråd med beredskapsansvarlig.

Beredskapsansvarlig har utarbeidet en mal for analysene og for beredskapsplanene slik at det er likt for alle tjenestesteder. Malene er utarbeidet på bakgrunn av beredskapsansvarlig sin erfaring med beredskapsarbeid. Beredskapsansvarlig har også utarbeidet en veileder knyttet til malen for beredskapsplaner i kommunen. Alle tjenestesteder har fått veilederen utlevert. I tillegg er veilederen tilgjengelig for alle ansatte på kommunens intranett på det elektroniske fellesområdet for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Veilederen inneholder generell informasjon om veilederens formål, risiko- og sårbarhetsanalyser, sentrale begreper, og spesifikk informasjon knyttet til hvordan beredskapsplanene skal utformes og hva de skal inneholde.

Alle beredskapsplanene for et tjenestested har et felles kapittel 1, som går igjen i alle beredskapsplanene, uavhengig av hvilken hendelse planen er knyttet til. Malen for beredskapsplaner og tilhørende veileder, beskriver punkt for punkt hva som skal inngå i kapittel 1.

Kapittel 1 i alle beredskapsplanene skal inneholde:

- en beskrivelse av tjenestestedet
- en beskrivelse av tjenestestedets mest kritiske funksjoner, rangert
- en beskrivelse av nøkkelpersonell og nøkkelfunksjoner
- eksterne faktorer som er nødvendige for at tjenestestedet skal kunne fungere
- en liste over hendelser fra hendelseslisten en ikke har laget beredskapsplaner fordi disse er vurdert som ikke relevante for det gitte tjenestestedet
- en avsluttende del som er knyttet til den spesifikke hendelsen beskrevet videre i beredskapsplanen

²⁶ E-post fra beredskapsansvarlig 30.10.20123

Etter kapittel 1, som er grunnlaget for ROS-analysene av de enkelte hendelsene, følger kapitlene 2-5 som er hendelsesspesifikke.

I arbeidet med utviklingen av beredskapsplaner på tjenestestedene i kommunen, har man startet med kapittel 1.

I følge beredskapsansvarlig skal det etableres et kvalitetssystem som sikrer at dersom en gjør endringer i kapittel 1, vil dette kapittelet automatisk bli oppdatert i alle beredskapsplanene til tjenestestedet.

Alle beredskapsplanene skal følges av et tiltakskort for hver aktuelle hendelse. I veilederen fra beredskapsansvarlig defineres et tiltakskort som «...et dokument som kort beskriver alle handlinger som må gjennomføres når hendelsen inntreffer, og nevner viktige kontaktpersoner/tlf.nr. som Tjenestestedets/Virksomhetens ledelse kan ha behov for».²⁷

Videre beskriver veilederen at tiltakskortene skal liste opp innsatsen som kreves ved en gitt hendelse i prioritert rekkefølge. Kortene skal være lett tilgjengelig for de personene som på forhånd er utpekt på virksomheten til å være ansvarlig for å varsle om en hendelse, og starte arbeidet med å begrense skadeomfanget.

Kommunen har ikke noe overordnet dokument med oversikt over tjenestestedene i kommunen, hvilke beredskapsplaner hvert tjenestested skal utarbeide, og hvor mange som er ferdigstilt p.t. I årsmelding for 2012 rapporteres det på status innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Der vises det til at de virksomheter som har stor risiko har gjennomført ROS-analyser og utarbeidet beredskapsplaner. Samtidig vises det til at det mangler analyse og beredskapsplaner for noen virksomheter, blant annet for en helseinstitusjon og barnehager. Beredskapsansvarlig bekrefter dette i intervju og presiserer videre at også andre tjenestesteder, utenfor helse- og barnehageområdene, mangler beredskapsplaner.

I forbindelse med verifisering av rapporten viser beredskapsleder til at det er riktig at det i hovedplanen ikke ligger et overordnet dokument med oversikt over alle tjenestestedene i kommunen. Han viser til at han ikke ser hensikten med et slikt dokument når det i dokument 3-1 "Generelle opplysninger" er lagt inn de fleste, beredskapsmessig relevante, opplysninger om kommunen. Et slikt dokument med oversikt over alle tjenestestedene ville i følge beredskapsansvarlig bare være nok en liste å ajourføre. Den enkelte virksomhet har de beredskapsmessig relevante opplysningene for sin virksomhet liggende på sitt hjemmeområde, og der er de lett tilgjengelig for andre.

Revisjonen har vært i kontakt med virksomhetsledere for skole og helse og omsorg, og de opplyser at de har benyttet malen og veilederen utarbeidet av beredskapsansvarlig i sitt beredskapsarbeid. Revisjonen har fått forelagt flere eksempler på beredskapsplaner fra ulike tjenestesteder innen flere sektorer i kommunen. Planene er ferdigstilt i ulik grad. Det fremkommer at alle er utarbeidet med utgangspunkt i malen fra beredskapsansvarlig, men de varierer med hensyn til omfanget av informasjon som er inkludert.

Beredskapsansvarlig skal selv kvalitetssikre alle beredskapsplanene. Flere virksomhetsledere revisjonen har vært i kontakt med, etterlyser tydeligere tilbakemeldinger på beredskapsplaner som er sendt inn til beredskapsansvarlig for kvalitetssikring. Det er ikke tydelig for alle virksomhetslederne om planene de har sendt inn er godkjente, eller om det vil komme tilbakemelding om at de må gjøre ytterligere tilføyelser eller endringer.

I forbindelse med verifisering av rapporten påpeker beredskapsansvarlig at det er virksomhetslederen som er gitt oppgaven å se til at hvert tjenestested har en beredskapsplan. Beredskapsansvarlig har fungert som virksomhetslederens konsulent, og bidratt konkret til at

²⁷ Tønsberg kommune, 2013. *Veiledning i risiko- og sårbarhetsanalyse og oppsett av beredskapsplaner i virksomhetene*, s. 25.

planarbeidet har blitt gjennomført på forsvarlig vis. Det har også vært viktig for beredskapsansvarlig å gjennomgå tjenestestedets bygninger, anlegg og fysiske område sammen med lederne. På omtrent alle tjenestestedene har beredskapsansvarlig sittet sammen med plangruppen og gjennomført arbeidet med kapittel 1 i beredskapsplanen deres.

Beredskapsleder utdyper videre i verifisering av rapporten at enkelte virksomheter ikke har prioritert arbeidet så høyt som ønskelig av forskjellige grunner. Men beredskapsansvarlig viser til at disse virksomhetene har meldt fra at de ønsker å få gjort arbeidet i høst, og det er satt opp avtaler om arbeidsmøter med flere utover høsten.

4.3 System og rutiner i beredskapsarbeidet

Beredskapsansvarlig informerer i intervju om at alle virksomhetene i kommunen har tilgang til et elektronisk fellesområde for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Her finnes blant annet forskrift om kommunal beredskapsplikt, hendelseslisten, malen for beredskapsplaner, veilederen til malen for beredskapsplaner og ROS-matrise med forklaring av sentrale begreper som sannsynlighet og konsekvens.

I følge beredskapsansvarlig vil fullstendig rammeverk for arbeidet med beredskapsarbeid, og rutinene for dette bli beskrevet i hovedplanen for beredskap som er under utarbeidelse. Han forklarer videre at det per i dag ikke er utarbeidet noen rutinedokument eller prosedyrer knyttet til det overordnede beredskapsarbeidet, eller beredskapsarbeidet på kommunens ulike tjenestesteder, utover de faktiske planene som utarbeides og tilhørende maler og veilederen for dette arbeidet. Beredskapsansvarlig presiserer i verifiseringen av rapporten at veilederen er en skriftlig klargjøring av hva beredskapsarbeidet i "enhetene" skal omfatte.

4.3.1 Dokumentasjon og internkontroll

De ulike beredskapsplanene som er utarbeidet på de enkelte tjenestestedene, samles og lagres hos beredskapsansvarlig. Beredskapsplanene er per i dag lagret i kommunens arkivsystem på beredskapsansvarlig sitt eget område. Data på dette området er beskyttet for innsyn fra uvedkommende, og kun beredskapsansvarlig har tilgang til området. Beredskapsansvarlig har i tillegg en bærbar pc med back-up som er dedikert til beredskapsplanverket, og inneholder alle oppdaterte beredskapsplaner. Det er kun beredskapsansvarlig som har tilgang til denne pc-en. Ved beredskapsansvarlig sitt fravær kan imidlertid IT-avdelingen gi tilgang til seksjonsleder for (tidligere) fagenhet miljø og samfunn, som er beredskapsansvarlig sin stedfortreder.

Hvert tjenestested har en definert ansvarlig leder for beredskap som skal ha en oppdatert papirkopi av tjenestestedets beredskapsplaner. Det er virksomhetsleders ansvar å sikre at dette gjennomføres.

Det fremgår av intervjuer, både med rådmann og beredskapsansvarlig, at Tønsberg kommune ikke dokumenterer skriftlig hvordan de oppfyller kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og at kommunen per i dag ikke har etablert noe system for dette. Både rådmann og beredskapsansvarlig utdyper imidlertid at kommunen er i en prosess med å implementere et elektronisk kvalitetssystem (QMS). Her skal blant annet kommunens planverk inngå, og det samme skal alle kommunens beredskapsplaner, samt tilhørende maler og veiledere slik at de blir tilgjengelige for alle, og kan følge sentrale retningslinjer for revidering og oppfølging. Rådmannen mener dokumentasjonskravet vil bli ivaretatt gjennom dette nye kvalitetssystemet. Per i dag er det ikke et system eller rutiner for å melde om avvik knyttet til beredskapsarbeidet. QMS vil også inkludere et system for avviksrapportering, og vil i følge rådmannen gi kommunaldirektørene et mer direkte ansvar for oppfølging av avvik. Rådmannen forventer at kvalitetssystemet er operativt i kommunen i løpet av 2013. I verifiseringen av rapporten understrekes det at standardisering og innlegging av beredskapsplanene forventes å pågå utover i 2014. Det er i følge beredskapsansvarlig ikke kjent hvor mye tid dette vil ta.

4.3.2 Oppdatering og revisjon

Det finnes ikke noen rutine i kommunen hvor det fremgår når, eller hvor ofte, ROS-analyser og beredskapsplaner skal revideres. Beredskapsansvarlig informerer om at dersom det skjer vesentlige endringer i forutsetningene for planarbeidet, må det gjennomføres nye ROS-analyser og utarbeides reviderte beredskapsplaner. Beredskapsansvarlig opplyser om at han følger opp tjenestestedene kontinuerlig, og vil fange opp når det er behov for revisjoner av beredskapsplaner og analyser. Eventuelle endringer fanges gjerne opp i forbindelse med rapportering til årsmeldingen.

I forbindelse med verifisering påpeker beredskapsansvarlig at det i loven står at overordnet beredskapsplan skal revideres årlig. Dette vil kommunen forholde seg til. Han bemerker videre at det ikke er nedfelt i hovedplanen hvor ofte og hvordan virksomhetenes beredskapsplaner skal revideres, men dette vil bli gjort før hovedplanen legges frem for bystyret.

Virksomhetslederne revisjonen har intervjuet, har ulike oppfatninger av hvordan planene skal revideres. Enkelte opplyser at de vil revidere planer når de får pålegg om dette fra beredskapsansvarlige, mens noen få opplyser at revisjon av beredskapsplaner skal inkluderes som en del av den årlige gjennomgangen av virksomhetens rutiner og prosedyrer, og være fastsatt i årshjulet.

Beredskapsansvarlig forklarer at det er planlagt at det skal være årlig revisjon av kapittel 1 i beredskapsplanene, men det er ikke knyttet noen skriftlig rutine til denne revisjonen. Han presiserer at rutine for revidering av planverket skal skriftliggjøres i kommunens hovedplan.

I verifisering av rapporten utdyper beredskapsansvarlig at "hands on" oppfølging av virksomhetenes arbeid med beredskapsplanene er forventet og nødvendig. Revisjon av beredskap vil legges inn som en årlig begivenhet i hver eneste virksomhet. Da vil alle opplysningene om bygninger og anlegg, personellister og telefonnummer osv. (Kapittel 1) bli oppdatert. Der hvor endringer får betydning for ROS-analyser, må også disse revideres. Beredskapsleder ser for seg at man vil sette av tid til en slags årlig "beredskapsdag" i virksomhetene. Selve ROS-analysen av Hendelsene mener beredskapsansvarlig at ikke går så fort ut på dato. Derfor mener han at det generelle kravet i loven om revisjon hvert 4. år er rimelig.

4.4 Sektorspesifikk beredskap i kommunen

4.4.1 Helse og omsorg

Revisjonen har mottatt følgende beredskapsplaner knyttet til helse:

- Beredskapsplan for pandemisk influensa, sist oppdatert i 2008
- Plan for psykososial krisehåndtering og etablering av TBF sist oppdatert i 2008
- Plan for psykososialt kriseteam sist oppdatert 23. mars 2011

Både beredskapsansvarlig og rådmannen opplyser om at beredskapsarbeidet innen helse- og omsorgssektoren i kommunen ikke har hatt ønsket fremdrift på grunn av omorganisering, og at de ikke er kjent med at det foreligger en overordnet beredskapsplan for helse. Kommunens beredskapsansvarlige opplyser i intervju at han ikke har ansvar for planverket som er påkrevd i henhold til særloven for helse- og sosial beredskap. Det er ved tidspunktet for revisjonen ingen overordnet koordinering av beredskapsarbeidet for dette arbeidet.

Virksomhetsledere innen helse og omsorg informerte i intervju om at de ikke kjenner til noe felles overordnet beredskapsplan innen helsesektoren (med unntak av pandemiplanen og plan for psykososialt kriseteam). Virksomhetslederne informerer videre om at virksomheter innen helse og omsorg deltar på lik linje med andre virksomheter i kommunen i utarbeidelsen av beredskapsplaner for hvert enkelt tjenestested basert på malene til beredskapsansvarlig og den

overordnede hendelseslisten. De to virksomhetslederne informerer om at det er ulikt hvor langt tjenestestedene innenfor helse og omsorg har kommet i dette arbeidet.

Det blir i intervju opplyst om at beredskapsansvarlig fremover skal bidra ytterligere for å få beredskapsarbeidet opp på et tilfredsstillende nivå innenfor helse- og omsorgssektoren, og for å få utarbeidet en overordnet beredskapsplan for helsesektoren i samsvar med krav i regelverket. Beredskapsansvarlig planlegger at dette arbeidet skal gjennomføres i løpet av høsten 2013.

Ingen av de to virksomhetslederne revisjonen har snakket med deltager i noe felles beredskapssamarbeid innenfor helse og omsorg, men begge erkjenner at de er avhengige av andre instanser hvis en krise skulle oppstå. Det informeres også om at helse og omsorg skal etablere et fellesområde i kommunens nye kvalitetssystem (QMS) hvor sektoren skal samle alle rutiner som er felles for sektoren. Det er satt i gang en pilot for dette arbeidet, og ett av målene er å redusere antall virksomhetsspesifikke planer å få et mer helhetlig planverk for helse- og omsorgssektoren. Dette inkluderer også beredskapsplaner.

Virksomhetslederne revisjonen har vært i kontakt med understreker at brannberedskapen er et sentralt fokus for deres virksomheter. De opplyser å ha gode brannrutiner, og gjennomfører øvelser. En av virksomhetslederne forteller at de har hatt en erfaring med brann. I etterkant av denne hendelsen har virksomheten innført nye evakueringsrutiner, endret handlingskort for brann og oppdatert virksomhetens brannvernperm, og rutinene for hvordan man skal etablere personer som trenger kontinuerlig bistand i ny bolig. Virksomhetslederen informerer også om at tjenestestedene under hans virksomhet må gjennomføre årlige øvelser med full evakuering, og dokumentere at øvelsene er gjennomført. Det gis også et eksempel på at enkeltsykehjem har hatt månedlige teoretiske gjennomganger av brannrutinene, med blant annet testing av varslingsutstyr.

Beredskapsansvarlig informerer i intervju om at kommunen samarbeider med sykehuset innen beredskap. Hvis det skulle oppstå en kritesituasjon, går kommunehelsetjenesten inn som en del av akuttkjeden sammen med sykehuset

Virksomhetsledere revisjonen har snakket med innen helse og omsorg, forklarer at de i arbeidet med beredskapsplanene ikke har hatt noe omfattende samarbeid med sykehuset, men har konsentrert seg om beredskapsarbeid innen sin virksomhet. En virksomhetsleder forteller at de har fått innspill fra sykehuset i forbindelse med utvikling av beredskapsplaner der problemstillinger knyttet til smittevern har vært relevant.

I forbindelse med verifisering av rapporten bekrefter beredskapsansvarlig at kommunen ikke har en oppdatert egen beredskapsplan for Helse- og Sosialområdet. Men han hevder at alle virksomhetene på området så nær som en institusjon, har gjennomført ROS-analyser og laget beredskapsplaner som møter kravet i lov om Helse- og Sosial beredskap om at virksomhetene skal kunne produsere nok tjenester til å møte befolkningens behov under ulike hendelser. Dette inkluderer oppdaterte planer for hendelsene influensapandemi/katastrofer og høyt personellfravær.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten får revisjonen også opplyst at kommunens smittevernplan ikke er oppdatert, og at det primært er i denne planen at kommunens faglige samarbeidsrutiner med lokalsykehuset og folkehelse beskrives.

4.4.2 Undervisning

Det er ingen overordnet koordinering av beredskapsarbeidet innen skolesektoren, og alle skoler skal utarbeide egne ROS-analyser og beredskapsplaner for utvalgte hendelser på hendelseslisten. Det varierer hvor langt skolene er kommet i denne prosessen.

Rektorene revisjonen har snakket med opplyser om at de ble informert om prosessen med utarbeidelsen av beredskapsplaner av beredskapsansvarlig, på et felles informasjonsmøte for

alle virksomhetsledere i kommunen, og deretter på et eget møte for alle rektorene i kommunen. Begge disse møtene ble gjennomført høsten 2011. På møtene ble det informert om prosessen for planutarbeidelsen, og gitt innføring i bruk av mal og veileder.

Virksomhetslederne er i hovedsak samstemt i oppfattelsen av at ansvarsfordelingen i beredskapsarbeidet mellom dem selv og beredskapsansvarlig er tydelig. Beredskapsansvarlig har det overordnede ansvaret for kommunens beredskapsarbeid, mens de som virksomhetsledere har ansvaret for sin virksomhet.

Rektorene har fått oppfølging underveis i prosessen av beredskapsansvarlig, og de fleste trekker frem at han har vært tilgjengelig for bistand ved behov. Samtidig stiller flere rektorer spørsmål ved formen på beredskapsarbeidet, og hvor effektiv prosessen er, når det er lagt opp til at alle beredskapsplaner skal utarbeides ved hvert enkelt tjenestestedsnivå, uavhengig av hverandre. Flere etterlyser en bedre samordning av beredskapsarbeidet innenfor skolesektoren ettersom de har en del felles erfaringer og behov. Det blir påpekt at større deler av arbeidet kunne vært utført i fellesskap, gjerne sammen med personer som har spesifikk kompetanse på området.

Flere av virksomhetslederne gir også uttrykk for at arbeidet med beredskapsplanene ikke er dekkende for det skolene har behov for med hensyn til system, rutiner og planer for krisehåndtering. Flere skoler har derfor på eget initiativ kjøpt inn en «kriseperm» fra et privat firma med rutiner og prosedyrer for hvordan de skal håndtere hendelser som kan inntreffe på skolene som for eksempel vold, mobbing, trusler, dødsfall o.l.

I forbindelse med verifisering av rapporten uttrykker beredskapsansvarlig at skolene er så vidt forskjellige i beliggenhet, størrelse, tekniske anlegg og elevpopulasjon, at det har vært nødvendig å gjennomføre oppbyggingen av kapittel 1 på hver skole separat. Beredskapsansvarlig mener videre at det er nødvendig at skolens beredskapsgruppe blir kjent både med prinsippene for beredskap, og egen skoles sårbarheter gjennom denne prosessen.

Beredskapsansvarlig påpeker også at en kjøpt "ferdig" kriseperm ikke kan erstatte en ordentlig gjennomført ROS-analyse av hendelse 16B. Han viser videre til at mindre alvorlige hendelser som ikke omfatter mange mennesker, er beskrevet i skolenes HMS-planverk. Og dette planverket kommer til bruk ved hendelse 16A som omfatter mindre episoder av vold, mobbing, trusler, dødsfall.

Rektorene revisjonen har intervjuet, opplyser at skolene har branninstruks, og evakueringsplaner i tilfelle brann. Alle skolene gjennomfører også minst to brannøvelser i året.

4.4.3 Plan og bygg

Beredskapsansvarlig opplyser at han i liten grad er involvert i ROS-analyser og planarbeid knyttet til plan- og bygningsloven. Beredskapsansvarlig forteller videre at det ikke er noen form for samordning mellom beredskapsstaben og arealplanleggerne i kommunen, og han mener den manglende samordningen kan få uheldige konsekvenser for koordineringen av tiltak mot uønskede hendelser, og effektene av disse. Beredskapsansvarlig gir uttrykk for at han har tatt initiativ til mer samhandling rundt beredskap i arealplanleggingen.

I verifiseringen av rapporten peker beredskapsansvarlig på at det er gjort mye arbeid i forhold til å ta inn virkningene av fremtidige klimaendringer. I hovedsak utføres dette arbeidet av virksomhet Kommuneutvikling. Men der hvor kvaliteten på eksternt utførte ROS-analyser skal vurderes, lager spesialrådgiver beredskap en uttalelse.

4.5 Samarbeid med andre aktører

4.5.1 Samarbeid internt i kommunen (beredskapsråd)

Det fremgår av intervju med rådmannen og beredskapsansvarlig at Tønsberg ikke har etablert et beredskapsråd i samsvar med intensjonen for slike råd. I verifiseringen av rapporten peker beredskapsansvarlig på at han mener at det i denne fasen, med utarbeidelse av en hovedberedskapsplan, ikke har vært så relevant å engasjere et tradisjonelt beredskapsråd. Rådmannen opplyser i intervju om at det er rådmannsgruppen som innehar beredskapsrådets funksjon nå (rådmannsgruppen består av rådmannen, kommunaldirektørene, økonomisjef, leder av fagenhet Kommunikasjon og personalsjef). På sikt planlegger kommunen i følge rådmannen å etablere et beredskapsråd mer i samsvar med anbefalingene til hvordan et slikt råd skal settes sammen.

På nettsidene til Tønsberg kommune står det beskrevet hva et beredskapsråd er:

[Beredskapsrådet] er kommunens samarbeidsorgan i beredskapsspørsmål mellom kommunale og statlige/private totalforsvarsmyndigheter på lokalt/regionalt plan. [Beredskapsrådet] er et forum for gjensidig informasjon om den enkelte etat/institusjons beredskapsmessige status.²⁸

Videre står det at beredskapsrådet er sammensatt av kommunens kriseledelse, og representanter fra brannvesenet, politiet, sivilforsvaret, heimevernet, frivillige organisasjoner, og at fylkesmannen er støttespiller.²⁹

Fylkesberedskapssjefen uttrykker i intervju at det er sterkt anbefalt at kommuner etablerer beredskapsråd hvor alle sentrale premissleverandører deltar, og at dette rådet brukes aktivt og er en viktig del av beredskapsplanverket.

Fylkesberedskapssjefen trekker frem at slik beredskapsarbeidet er organisert i dag er det en utfordring å få tilstrekkelig integrert beredskapsarbeidet i Tønsberg kommune. Dvs. å få alle viktige premissleverandører i den kommunale organisasjonen til å være en integrert del av kriseledelsen og i beredskapsarbeidet. Fylkesberedskapssjefen viser til at Fylkesmannen har tydelig forventning om at beredskapsarbeidet i en kommune skal være integrert og at kommunene skal trekke inn alle relevante instanser i beredskapsarbeidet. Fylkesberedskapssjefen peker spesielt på at det er en svakhet at brannvesenet er ikke er tilstrekkelig definert inn i kommunens kriseledelse. Han viser til at brannvesenet er en av de mest sentrale premissleverandørene for de fleste av uønskede hendelsene en kommune må være forberedt på. Brannvesenets kompetanse både som beredskapsfaglig rådgiver og dens kompetanse på forebygging og beredskap, er faktorer som peker i retning av at Tønsberg kommune bør trekke brannsjefen tettere inn i kommunens øvrige beredskapsarbeid og kriseledelse.

Beredskapsleder meddeler i verifiseringen av rapporten at det vil bli innkalt til et beredskapsråd i forbindelse med en høringsrunde før kortversjonen av hovedplanen skal legges frem til behandling.

4.5.2 Fylkesmannen og samarbeid med kommunene i Vestfold

Beredskapsansvarlig i Tønsberg kommune opplever at beredskapssamarbeidet med fylkesberedskapssjefen, og Fylkesmannen generelt, fungerer svært godt. Beredskapsansvarlig opplever at det er en klar rollefordeling mellom kommunen og fylkesmannen. Fylkesberedskapssjefen opplever også at det er tilstrekkelig samarbeid mellom kommunen og fylkesmannen innenfor sikkerhets- og beredskapsområdet.

²⁸ [http://tonsberg.kommune.no/cms/cms.nsf/\\$all/C473D0C319A4C170C125733F006DCB89](http://tonsberg.kommune.no/cms/cms.nsf/$all/C473D0C319A4C170C125733F006DCB89).

²⁹ Ibid.

Samarbeidet mellom kommunen og Fylkesmannen skjer på ulike arenaer. Det er blant annet etablert et beredskapsnettverk hvor beredskapsledere/koordinatorer i hver kommune i fylket treffes sammen med fylkesberedskapssjefen. Beredskapsnettverket har 3-4 regulære møter i året. I tillegg arrangerer Fylkesmannen et årlig møte – beredskapsdagen. På dette treffet stiller kommunene med både beredskapsansvarlig og kommunens kriseledelse. På siste beredskapsdagen i juni 2013 stilte hele kriseledelsen i Tønsberg.

FylkesROS ble ferdigstilt i 2012 og kommunene deltok i arbeidet, sammen med medlemmene i fylkesberedskapsrådet.

Videre er det månedlige møter mellom rådmenn og ordførere i regionen der beredskap gjerne er et tema og hvor da fylkesberedskapssjefen møter. Det er også etablert et informasjonsnettverk hvor de som har ansvar for kriseinformasjon i kommunene deltar. Dette kan være servicetorg personell, kommunikasjonsansvarlige o.l.

Fylkesberedskapssjefen gjennomfører tilsyn overfor kommunene hvert 4 år. Sist tilsyn med beredskapsområdet i Tønsberg ble gjennomført 29.3.2011. Fylkesmannen i Vestfold og Helsetilsynet/Fylkeslegen gjennomførte et tilsyn som omfattet både kommunens arbeid i forhold til Lov om kommunal beredskapsplikt og lovverk knyttet til helse- og sosialområdet. Fylkesmannens vurdering av tilsynet var at Tønsberg kommune ikke hadde slutført overordnede ROS-analyse og at det var behov for å revidere beredskapsplanverk for kommunens kriseledelse, beredskapsplan for helse- og omsorgstjenester og den kommunale atomberedskapsplanen. Fylkesmannen ber i tilsynsrapporten om at kommunen melder tilbake til hvilke tidsfrister man anser som realistiske for å slutføre dette arbeidet slik at Fylkesmannen kan vurdere dette. I Tønsberg kommunes tilbakemelding til Fylkesmannen etter tilsynet ble det anført at dette ville kommunen slutføre i løpet av 1. halvår 2012. I intervju presiserer fylkesberedskapssjefen at Fylkesmannen i Vestfold ikke kan se at forholdene som ble avdekket under tilsynet i 2011 er ivarettatt pr dags dato. Han presiserer videre at dette er avvik av betydelig karakter, ved at det bryter med flere lover. Fylkesberedskapssjefen viser til at både formkrav, krav til forankring og manglende dokumentasjon ikke er fulgt opp.

I forbindelse med verifisering av rapporten kommer det frem at Fylkesmannen har sendt brev til Tønsberg kommune og bedt om en status for de avvikene som ble påpekt i tilsynet i 2011, I svarbrevet fra kommunen til Fylkesmannen sendt 17.10.2013 opplyser kommunen at tre av avvikene er lukket mens det fortsatt gjenstår å lukke det fjerde avviket som omhandler beredskapsplan for helse og sosial. Kommunen har også oversendt dokumentasjon på dette til Fylkesmannen. Revisjonen er ikke informert om hvordan Fylkesberedskapssjefen vurderer svaret fra kommunen.

Fylkesmannen gjennomfører også beredskapsøvelser sammen med kommunene (for gjennomførte øvelser se pkt. 4.6).

4.5.3 Esso-raffineriet på Slagentangen

Når det gjelder beredskapssamarbeid med Esso-raffineriet på Slagentangen, deltar Tønsberg på et årlig møte med Esso sammen med Horten kommune, og representanter fra brannvesenet, politiet og sivilforsvaret. På dette møtet foregår en utveksling av synspunkter for arbeidsdeling i tilfelle en ulykke, primært brann, oppstår på raffineriet. Det skrives referat fra disse møtene. Utover dette årlige møtet, er det ikke noe formelt samarbeid mellom Tønsberg kommune og Esso når det gjelder beredskap. Beredskapsansvarlig understreker i intervju at Esso og kommunen kjenner til hverandres evakueringsplaner for selve raffineriet og området rundt. Hendelse 13 på hendelseslisten til Tønsberg omhandler industribrann. Dermed er dette en hendelse alle virksomheter i Tønsberg må ta stilling til, forklarer beredskapsansvarlig. Det samme gjelder Hendelse 5 som omhandler en transportulykke over land med farlig/forurensende gods. Revisjonen får informasjon om at det ligger en evakueringsplan ved industribrann på Volden skole som ligger i nærheten av Esso-raffineriet. Volden skole har også utarbeidet en beredskapsplan for hendelse 5, men skolen har ikke noe spesielt samarbeid med Esso-raffineriet utover at skolen blir informert når raffineriet skal gjennomføre øvelser.

Revisjonen har vært i kontakt med beredskapsansvarlig på Slagentangen, og han forteller at Essos samarbeid med Tønsberg kommune innen beredskap primært gjelder brannvesenet. Kontakten med brannvesenet opplever beredskapsansvarlig på Slagentangen som god. Brannvesenet blir invitert til alle Essos øvelser, og de trener også sammen, blant annet på røykdykking. Beredskapsansvarlig anslår kontakten til å være av et omfang på fire til fem ganger i året.

Beredskapsansvarlig ved Esso sitter også i Fylkesberedskapsrådet og IUA. Han er ny som representant i begge disse foraene, men har fått opplyst fra sin forgjenger at samarbeidet der har fungert godt.

Beredskapsansvarlig opplever at samarbeidet de har med Tønsberg er tilstrekkelig. De har mest erfaring med samarbeid med nødetatene, og opplever ikke at de har noe behov for mer omfattende samarbeid med kommunen. Han opplever heller ikke at kommunen er noen pådriver for samarbeid innen beredskap. De har ikke tatt kontakt med ham for samarbeid om beredskapsarbeid, og de har ikke blitt invitert til å delta i kommunens arbeid med beredskapsplaner eller overordnet ROS-analyse.

I verifisering av rapporten skriver beredskapsansvarlig at kommunens brannvesen ikke er tema for verken Lov om kommunal beredskapsplikt eller denne forvaltningsrevisjonen. Brannvesenet er hjemlet i eget lovverk. Når det gjelder kommunens øvrige beredskap knyttet til en brann i raffineriet, er dette i hovedsak begrenset til å evakuere befolkningen i nærheten. Det er politiet som bestemmer om befolkningen skal evakueres. Kommunen har en plan om evakuering som er sentrert rundt Volden skole som utgangspunkt for registrering og forflytning. Dette blant annet fordi Volden skole ligger vest for raffineriet og ved en veg som kan brukes til evakuering i vestlig retning. Vinden i området blåser nordlig eller sydlig i 80 % av tiden. Denne planen er knyttet til Volden skoles planverk fordi evakuering av skolebarna og nærliggende barnehage er en beslutning som kommunen selv raskt vil ta, og effektivere.

4.6 Øvelser og opplæring

4.6.1 Øvelser

Tønsberg kommune har ikke gjennomført øving av overordnet kriseledelse og beredskapsstab. Tønsberg kommune har ikke utarbeidet rutiner for øvelser i tilknytning til beredskapsplanene eller rutine for evaluering av slike øvelser. Beredskapsansvarlig informerer om at Tønsberg ikke har initiert egne beredskapsøvelser i kommunen, utover kravet om å ha brannøvelse en gang i året. Samtidig påpeker beredskapsansvarlig at gjennomføring av årlige øvelser er viktig for å få prøvd ut de ulike tjenesteområdene sine beredskapsplaner slik at ansatte blir fortrolig med sine roller og oppgaver.

Tønsberg kommune har deltatt i øvelser som er initiert av andre. Tønsberg deltok på en beredskapsøvelse i regi av fylkesmannen i 2011. Dette var en øvelse som kun involverte ledelsen i kommunen, og scenarioet var strømbrydd. Rådmannen utarbeidet en situasjonsrapport fra øvelsen. Fylkesmannen evaluerte øvelsen, og ga tilbakemelding til kommunen. Revisjonen har mottatt evalueringsrapporten fylkesmannen utarbeidet og Fylkesmannen konkluderer med at kommunen gjennomførte øvelse på en god måte.³⁰

Tønsberg kommune, ved virksomhet Bydrift, har også deltatt i en øvelse i regi av Vestfold Interkommunale Vannverk (VIV) IKS. I følge VIV sin evaluering av øvelsen ble det opprettet kontakt med Tønsberg kommune når det skulle meldes fra om hendelsen på telefon, men det var ikke tydelig hvordan hendelsen skulle håndteres internt i kommunen etter at hendelsen var meldt

³⁰ Fylkesmannen i Vestfold, 2012. *Rapport fra øvelse for kriseledelsen i Tønsberg kommune 9. november 2011.*

på telefon. Dette forholdet er i følge VIV informert om både til ordfører som er kommunens eierrepresentant i VIV og til utpekte personer i Bydrift. Beredskapsansvarlig opplyser i forbindelse med verifisering at denne øvelsen omfattet bare virksomhet Bydrift, og var en skrivebordsøvelse som ikke omfattet Rådmannens stab. Beredskapsansvarlig har ikke er blitt gjort kjent resultatet av denne øvelsen.

18. september 2013 ble den årlige samvirkeøvelsen i Vestfold gjennomført. Scenarioet i denne øvelsen var en tellleir som tar fyr under Slottsfjellfestivalen. Øvingsplanlegging og ledelse ble ivaretatt av beredskapsforumet i Vestfold under ledelse av Vestfold politidistrikt. Revisjonen får opplyst i e-post fra beredskapsansvarlig at kommunen benyttet samvirkeøvelsen til også å øve på varsling og etablering av kriseledelse og krisestab. Kommunen ved beredskapsansvarlig utarbeidet en intern rapport i etterkant av øvelsen som ble behandlet av kriseledelsen i møte 18. oktober 2013.

Det er videre planlagt en stor «Øvelse Østlandet» i 2013, i regi av Statkraft og NVE, hvor Tønsberg skal delta.

Ingen av virksomhetene i kommunen som revisjonen har vært i kontakt med har gjennomført beredskapsøvelser utover brannøvelser.

4.6.2 Opplæring

Beredskapsansvarlig opplyser om at han har brukt mye tid på egen opplæring etter at han ble ansvarlig for kommunens beredskapsarbeid. Han har deltatt opplæringskurs i regi av DSB, og han har også bidratt i ulike arbeidsgrupper som jobber med samfunnssikkerhet og beredskap utenfor Tønsberg kommune.

Kommunen har ikke noen fast opplæring i beredskap for andre ansatte i kommunen. Beredskapsansvarlig opplyser om at det ikke finnes et stort tilbud om opplæring eksternt innen beredskap og kriser. Enkelte ansatte, blant annet informasjonsansvarlig, har deltatt på kurs hos DSB. Medarbeidere som skal bemanne kommunens call-senter ved en krise, har fått spesiell opplæring i dette (fem personer).

Beredskapsansvarlig holder foredrag og veileder virksomhetene i kommunen om utarbeidelse av analyser og beredskapsplaner. Beredskapsansvarlig opplyser om at han har holdt foredrag i alle virksomhetene i kommunen og presentert hva beredskapsplanene skal inneholde. Virksomhetslederne revisjonen har snakket med, informerer om at de som virksomhetsledere har fått opplæring i utviklingen av beredskapsplanene av beredskapsansvarlig gjennom felles møter og individuell oppfølging ved behov, men kommunen har ikke tilbudt eller gjennomført noen generell opplæring innen beredskap eller krisehåndtering.

4.7 Informasjon til innbyggerne

På kommunens nettsider er det en egen side viet samfunnssikkerhet og beredskap. Denne siden inneholder svært generell informasjon om kommunens målsetning med beredskapsarbeidet, dens rolle og ansvar, samt hvilke tjenesteområder som omfattes av beredskapsarbeidet. På nettsiden står det også noe om prinsippene Tønsberg legger til grunn for beredskapsplanleggingen og systematikken i beredskapsarbeidet. Siden ble sist oppdatert 28.4.2008.

Tønsberg kommune har en medieberedskapsplan. Denne oppsummerer Tønsbergs rolle overfor media under en krise på følgende måte:

- «Tønsberg kommune skal forholde seg aktivt til en krise som kan sette publikums helse eller liv i fare.
- Tønsberg kommune skal vise åpenhet i forhold til mediene, og ha et aktivt forhold til pressen i en krisesituasjon

- Krisehåndtering, også spørsmålet om informasjonsansvaret, håndteres etter nærhetsprinsippet
- Det er ordfører eller virksomhetsleder som uttaler seg til mediene
- Det er Politiet som uttaler seg om årsak til en hendelse, og gir informasjon i spørsmål om skadde eller døde personer
- Leder av Servicesenteret tar ved krisesituasjoner ansvar for å tilrettelegge for gode arbeidsforhold for pressen
- Alle henvendelser fra pressen skal loggføres
- NRK Vestfold og Tønsbergs Blad er de to viktigste mediekkanaler ved en krisesituasjon
- Pressesenter etableres i Bystyresalen
- Leder av Servicesenteret utpeker en person til å overvåke mediene i ulike kanaler som radio, tv og Internett
- I forhold til mediene er Tønsberg kommunes primære oppgave å kommunisere omsorg og ansvar for dem som er rammet av krisehendelsen»³¹

Medieberedskapsplanen ble sist oppdatert i 2003.

Beredskapsansvarlig opplyser om at per i dag har ikke kommunen utarbeidet noe informasjonsmateriell vedrørende kommunens kriseberedskap og hvor og hvordan innbyggerne skal få tilgang til informasjon under en krise. I utkastet til kapittel 1 i kommunens hovedplan for beredskap, omhandler kap 1.4.4 oppgavene til kommunens kriseledelse. Her fremgår det at ordfører skal informere eksternt til befolkning og media under en krise. Videre står det at leder for fagenhet kommunikasjon skal bistå ordfører i dette arbeidet, og derfor er denne funksjonen inkludert i krisestaben i kommunen. Det henvises i hovedplanen til «Plan for Informasjonsberedskap og krisekommunikasjon».

I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten fikk revisjonen oversendt utkast til Plan for informasjonsberedskap og krisekommunikasjon som skal inngå i hovedplanen. Denne ble sist oppdatert 2. oktober 2013. Her fremgår det hva krisekommunikasjon er og hvordan det skal organiseres på overordnet nivå. Det fremgår også av denne planen at den nevnte medieberedskapsplanen må oppdateres, og at det bør legges opp til en planprosess for krisekommunikasjon og medieberedskap.

Videre opplyser også beredskapssjefen i forbindelse med verifisering at informasjon til befolkningen også skal inngå i kapittel 6 i hovedberedskapsplanen, der det skisseres hvordan kommunen ser for seg beredskapen på husstandsnivå i kommunen.

Det blir presisert i verifisering at kommunen ikke har kommet så langt i arbeidet med hvordan informasjon om krisehåndtering skal formidles til kommunens innbyggere, og at dette skyldes at det er naturlig at kommunen søker samarbeid både med resten av fylkets kommuner, og andre aktører; gjennom Beredskapsnettverket. Viktige elementer i en informasjonsløsning er disponert av andre enn kommunene.

Kommunen har utarbeidet en webside som er klar til å brukes for å informere innbyggere om en eventuell krisesituasjon. Denne siden vil i slike tilfeller erstatte forsiden på kommunens nettside. Det er en dedikert person som er ansvarlig for kontinuerlig oppdatering av internettsiden under en eventuell uønsket hendelse.

Når det gjelder informasjonsformidling og kommunikasjon utad, understreker beredskapsansvarlig i intervju at de enkelte virksomhetene i kommunen ikke skal utføre dette selv. Ved en krise skal informasjonsarbeidet håndteres av kriseledelsen og -staben sentralt i kommunen. Dette fremgår også av veilederen til beredskapsplanene som skriver følgende:

³¹ Tønsberg kommune, 2003. *Medieberedskapsplan Tønsberg kommune.*

«Det er normalt informasjonsgruppen i den sentrale Krisestaben som bestemmer hvilken og hvordan informasjon gis til publikum og media. Virksomhetens informasjonsmedarbeider skal etablere kontakt med informasjonsansvarlig i krisestaben for å samordne informasjonsarbeidet. Dersom Virksomhetslederen håndterer Hendelsen uten at Kriseledelse er satt, er det Virksomhetsleder som godkjenner informasjonen som gis ut.»³²

I veilederen står det også at dersom omfanget av en krise tilsier at det skal etableres en kontakttelefon for eksterne, skal informasjon om dette legges ut på kommunens hjemmeside på internett. Det fremkommer videre at en eventuell kontakttelefon skal driftes fra rådhuset (eventuelt av politiet) og ikke av den enkelte virksomhet.

Beredskapsansvarlig informerer også om at det er ønskelig å gå i dialog med NRK for å sikre tilgang til en radiokanal hvor en kan oppdatere innbyggere ved en hendelse. Han forklarer videre at planen er å kommunisere til innbyggerne om at alle må ha en radio med batteri, og oppgi hvilken fm-kanal kriseradioen vil sende på. I og med at en avtale med NRK ikke er i havn, er ikke dette formidlet ut til innbyggerne ennå. Beredskapsansvarlig håper det skal være på plass en avtale med NRK i løpet av høsten 2013. Rådmannen eller beredskapsansvarlig vil sende en slik forespørsel først til Fylkesmannen, og beredskapsansvarlig vil følge opp prosessen fra kommunens side. Fylkesberedskapssjefen opplyser i intervju at han ikke er kjent med en slik forespørsel per i dag.

Beredskapsansvarlig forteller også at kommunen har etablert en løsning med mulighet for opprettelse av call-senter hvis det oppstår en situasjon med stort informasjonsbehov til befolkningen, og hvor mange vil ha behov for å kontakte kommunen. Call-senteret opprettes via Telenor, og har et eget telefonnummer som kommuniseres ut til befolkningen ved behov. Personene som skal bemanne et slikt call-senter, har fått spesiell opplæring. Tønsberg kommune har hatt fire operatører på kurs og har fire 4 pre-programmerte telefonapparater i skapet. I tilfeller med ekstra stort informasjonsbehov, kan Tønsberg få bistand fra et tilsvarende call-senter i andre kommuner, som for eksempel Horten. Beredskapsansvarlig påpeker imidlertid i verifiseringen av rapporten at det mangler en administrativ overbygning for tjenesten pr dags dato, og det er ikke laget en formell samarbeidsavtale mellom kommunene enda.

³² Tønsberg kommune, 2013. *Veiledning i risiko- og sårbarhetsanalyse og oppsett av beredskapsplaner i virksomhetene*, s. 22f.

5. Vurderinger

5.1 Innledning

Tønsberg kommune er i gang med å utarbeide en rekke planer og dokumenter knyttet til kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Kommunens beredskapsansvarlig har satt i verk en rekke tiltak for å involvere tjenestestedene i kommunen i arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplaner. Dette arbeidet skal danne grunnlaget for en «Hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap» som skal omfatte både en overordnet ROS-analyse og overordnede og virksomhetsspesifikke beredskapsplaner for kommunen, i tillegg til andre sentrale rutiner og planer. Hovedplanen og flere av dokumentene som inngår i hovedplanen er etter revisjonens vurdering ikke ferdigstilt på revisjonstidspunktet. I forbindelse med verifisering av rapporten fikk revisjonen tilsendt oppdaterte dokumenter som viser at dette er dokumenter som det arbeides aktivt med i kommunen. Hovedplanen er likevel ikke ferdigstilt, og kapitlene som skal inngå er etter revisjonens mening i varierende grad fullført. Revisjonen har ikke fått opplyst når hovedplanen skal være ferdigstilt

Revisjonen mener at det er positivt at kommunen har satt fokus på samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, og at dette er definert som et eget arbeidsområde. Samtidig vil revisjonen påpeke at kommunen ikke oppfyller flere av kravene i sivilberedskapsloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Flere av avvikene som revisjonen påpeker henger sammen med at dokumentene som kommunen har utarbeidet, eller har planlagt å utarbeide, etter revisjonens mening ikke er ferdigstilt i samsvar med kravene i regelverket. Revisjonen mener at manglende dokumentasjon på etterlevelse av sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt ikke er i samsvar kommunelovens § 23 nr. 2 som pålegger administrasjonssjefen et generelt internkontrollansvar. Revisjonen mener at kommunen snarest må iverksette tiltak som kan bidra til at kommunen får utarbeidet og ferdigstilt nødvendige planer og rutiner som sikrer etterlevelse av regelverket.

5.2 Er kommunens organisering av det kommunale beredskapsarbeidet tydelig og hensiktsmessig?

5.2.1 Er ansvar, myndighet og roller i beredskapsarbeidet tydelig formulert?

I § 3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt står det at kommuner skal sikre helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Det fremgår av DSBs veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt at dette blant annet innebærer at kommunen må etablere samfunnssikkerhet og beredskap som et eget ansvarsområde, og at det må etableres styringssystemer for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i samsvar med kravene til virksomhetsstyring i kommunen. Videre står det i DSBs veileder «Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen» at kommunen må identifisere ansvarlige for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Overordnet beredskapsarbeid

Tønsberg kommune har en spesialrådgiver for beredskap (referert til som beredskapsansvarlig) som er direkte underlagt rådmannen. Revisjonen får opplyst at beredskapsansvarlig har ansvar for det overordnede beredskapsarbeidet i henhold til Sivilbeskyttelsesloven med forskrift. Dette innebærer blant annet utarbeidelse av overordnet ROS-analyse og helhetlig beredskapsplan for kommunen. Revisjonen mener at det er tydelig identifisert hvem som har ansvar for å følge opp

sivilbeskyttelsesloven med forskrift, og at dette er etablert som et eget ansvarsområde i samsvar med forskriften og DSBs veileder. Samtidig er det revisjonens vurdering at det ikke er entydig avklart hvordan ansvaret er fordelt og hvordan det samlede arbeidet skal styres, samordnes og koordineres for å sikre tilstrekkelig helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i samsvar med forskriften og DSBs veileder.

En rekke virksomheter i kommunen har ansvar for sektorspesifikke krav til beredskap slik som for eksempel innen for plan og bygg, helse og sosial, brann o.l. Det finnes ikke noe formelt organisasjonskart eller styringssystem som tydeliggjør hvordan beredskapsarbeidet er organisert i Tønsberg kommune på tvers av sektorer, og det finnes heller ikke etablerte system eller arenaer hvor det samlede sikkerhets- og beredskapsarbeidet samordnes og følges opp.

Undersøkelsen viser at Tønsberg kommune heller ikke har etablert beredskapsråd med en sammensetning av de ulike premissleverandørene som kan være involvert ved en eventuell krise. Et beredskapsråd er i følge DSB et forum bestående av personer fra politisk og administrativ ledelse i kommunen og lokale/regionale representanter fra sentrale samarbeidspartnere/støttespillere i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.³³ DSB fokuserer på at et beredskapsråd er viktig både for å sikre at de virksomhetene som har ansvar for å løse en krise inviteres med i arbeidet med for eksempel kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (jf. krav i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2), og at rådet kan være en god arena for samordning av beredskapsplanene mellom aktørene (jf. krav i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4). Revisjonen merker seg at kommunen i forbindelse med verifiseringen opplyser om at det vil bli etablert et beredskapsråd som vil få tilsendt kortversjonen av hovedplanen til høring. Revisjonen mener det er viktig at kommunen etablerer et beredskapsråd i samsvar med DSBs anbefaling for å skape en tydeligere samordning og koordinering mellom de aktører som er involvert i beredskapsarbeidet i kommunen.

Organisering av arbeidet med ROS-analyse og beredskapsplaner

Tønsberg kommune har organisert arbeidet med utarbeidelse av ROS-analyse og beredskapsplaner i henhold til sivilbeskyttelsesloven med forskrift som en «bottom-up»-prosess. Basert på hendelsene som er identifisert i FylkesROS (hendelseslisten), samt et par egendefinerte hendelser for kommunen, skal 200 tjenestesteder i kommunen utarbeide egne ROS-analyser og beredskapsplaner for et utvalg av hendelser, samt tiltakskort for disse. Basert på dette arbeidet skal kommunens hovedplan (inkludert overordnet ROS-analyse og beredskapsplan) utarbeides.

Undersøkelsen viser at det har vært utfordrende å få alle tjenestestedenes analyser og planer ferdigstilt innen de tidsfrister som er satt, og at målet om å ferdigstille overordnet hovedplan derfor har blitt forsinket.

Revisjonen mener det er positivt at arbeidet med ROS-analyse og beredskap forankres i organisasjonen i samsvar med prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke, og at de enkelte tjenestestedene bevisstgjøres på beredskapsarbeid. Samtidig stiller revisjonen spørsmål ved om bruk av hendelseslisten til FylkesROS er tilstrekkelig som utgangspunkt for utarbeidelse av analyser og beredskapsplaner, og om de ulike sektorene i kommune i større grad skulle medvirket til og kommet med innspill til hendelser og utfordringer innenfor de ulike områdene. Revisjonen kan ikke se at relevante offentlige og private aktører, utover kommunen, har vært involvert i arbeidet med ROS-analysen i samsvar med § 2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og det fremgår ikke i hvilken grad eksisterende sektoranalyser inngår som en del av ROS-analysen. Revisjonen merker seg at kommunen i forbindelse med verifiseringen opplyser om at det vil bli etablert et beredskapsråd som vil få tilsendt kortversjonen av hovedplanen til høring.

³³ DSB, 2012. *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. s.9.

I undersøkelsen viser flere virksomhetsledere til at det ville vært en fordel med mer samarbeid og samhandling knyttet til gjennomføring av ROS-analyse og utarbeidelse av beredskapsplaner innenfor egen sektor, for eksempel på tvers av skoler. Slik dette er organisert i dag, arbeider de 200 tjenestestedene med ROS-analyse og beredskapsplaner hver for seg. Revisjonen stiller spørsmål ved om denne organiseringen er hensiktsmessig ettersom det har ført til at kommunen ikke har klart å ferdigstille hovedplan med overordnet ROS-analyse og beredskapsplan i samsvar med regelverket. Revisjonen mener videre at det er en fare for at arbeidet med beredskap blir fragmentert fordi det mangler systematisk koordinering og samordning av arbeidet både på overordnet nivå (mellom sektorene og sentrale premissleverandører) og på sektornivå (mellom virksomheter/ tjenestesteder). Manglende samordning er ikke i samsvar med § 3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt hvor det fremgår at kommuner skal sikre helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

Roller og ansvar ved en uønsket hendelse/krise

I § 4 i forskrift om kommunal beredskapsplikt fremgår det at det skal utarbeides en beredskapsplan. Planen 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.

Kommunen opplyser om at roller og organisering i en krise skal fremgå som er en del av hovedplanen. Revisjonen har fått tilsendt det som er skriftliggjort per i dag. I utkastet til kapittel til hovedplanen (kap 1.4) fremgår det at ordføreren, rådmannen, tre kommunaldirektører og beredskapsansvarlig inngår i den sentrale kriseledelsen. I tillegg kan rådmannen vurdere å inkludere andre i kriseledelsen basert på virkningene man antar en konkret hendelse vil ha.

Revisjonen har mottatt utkast til flere dokumenter som omhandler kommunens kriseledelse både i forbindelse med revisjonsbesøket og i forbindelse med verifiseringen av rapporten. Revisjonens vurdering er at de ulike dokumentene som er oversendt ikke er ferdigstilt. Revisjonen kan derfor ikke gjøre en endelig vurdering av innholdet i disse og hvordan de vil fremstå når de blir integrert i den endelige hovedplanen. For eksempel er det uklart hvem som er leder av kriseledelsen ved en hendelse og hvem som har fullmakt til å samle kriseledelsen:

- I Dokument 22-2-2 Varslingsrutiner ved store Hendelser fremgår det at den i kriseledelsen som først svarer anropet som påtar seg rollen som kriseleder og bestemmer om kriseledelse skal settes
- I Dokument 1.4.2. fremgår det at rådmannen fått delegert alle nødvendige fullmakter for å sette i verk relevante, skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer.
- I dokument 2.2.1 Beredskapsplan for Kriseledelsen i Tønsberg kommune. I kortversjonen fremgår det også at det er den som tar telefonen som tar på seg rollen som kommunens kriseleder
- I dokument 2.2.1 (som over) er det lagt ved flere tiltakskort. I tiltakskort 2 er ordfører nevnt som leder av kommunens kriseledelse, mens det i tiltakskort 3 er det rådmannen som er definert som leder av kriseledelsen.

Revisjonen vil understreke at en plan for kommunens kriseledelse er et minimumskrav i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Hovedplanen, med tilhørende beredskapsplan og plan for kriseledelse, må ferdigstilles, godkjennes og tilgjengeliggjøres for alle relevante parter i kommunens organisasjon, herunder sentrale aktører som kommunen samhandler med. Revisjonen mener at det også må fremgå enda tydeligere av planverket hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelse samles, og hvilke myndighet og ansvar den enkelte har i ulike situasjoner i samsvar med kravene i forskriften.

5.2.2 Hva er budsjettet til beredskapsarbeid og hvilke økonomiske avvik er rapportert?

DSB påpeker både i veilederen «Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen», og i «Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt» at

ressursbruken knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap må være avklart og fremgå i kommunes ordinære budsjettprosesser.

Som vist over har Tønsberg kommune etablert en fulltidsstilling dedikert til beredskapsarbeid. Utover dette, viser undersøkelsen at ressursbruken knyttet til beredskapsarbeid ikke blir budsjettert eller synliggjort som egne budsjettposter. Dette er ikke gjort frem til i dag, blant annet fordi den overordnede beredskapsplanen med identifiserte tiltak ikke er fullført og lagt frem for kommunestyret. Revisjonen har fått opplyst at kommunen vil synliggjøre beredskapstiltak i budsjettet når den overordnede beredskapsplan med handlingsplan er ferdigstilt. Revisjonen vil understreke at kommunen må ferdigstille beredskapsplanen i samsvar med § 4 i forskriften slik at nødvendige beredskapstiltak og påfølgende ressursbehov kan bli behandlet av kommunestyret.

5.2.3 Har kommunen søkt eller mottatt midler fra andre instanser til spesifikk tiltak/områder innen beredskap

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har mottatt midler til beredskapsarbeidet utover støtte til ulike opplæringstiltak som beredskapsansvarlig har deltatt på.

5.3 Etterlever kommunen kravene til kommunal beredskapsplikt i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt?

5.3.1 Har kommunen utarbeidet en tilstrekkelig helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse?

I sivilbeskyttelseslovens § 14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 står det at kommunen skal utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at de kan inntreffe, og konsekvensen av dem dersom de inntreffer. Videre presiserer loven at den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. I forskrift om kommunal beredskapsplikt (§ 2) står det at ROS-analysen skal forankres i kommunestyret, og at kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres til å bidra i analysen.

Tønsberg kommune hadde på tidspunktet da revisjonen startet, ikke utarbeidet noen helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen. Revisjonen fikk opplyst at kommunen arbeidet med denne analysen som en del av hovedplanen, og at den i hovedsak vil bli basert på FylkesROS (hendelseslisten), i tillegg til ROS-analysene og beredskapsplanene som utarbeides i de 200 tjenestestedene i kommunen.

I forbindelse med verifiseringen rapporten, fikk revisjonen opplyst at den delen som gjelder ROS-analyse i kommunens hovedplan nå er ferdigstilt, men at selve hovedplanen ikke er ferdig i sin helhet. Revisjonen fikk også oversendt dokument 3-1, dokument 3.2, og dokument 3.3 som i følge kommunen utgjør kommunens overordnede ROS-analyse. Revisjonen vurderer at selv om dokumentene inneholder elementer som kreves i henhold til forskriftens § 2, fremstår dokumentene som noe uferdige, og innholdet i de tilsendte dokumentene tilfredsstillende ikke alle krav til en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i forskriften og i DSBs veileder. Revisjonen kan likevel ikke se bort i fra at elementer i en overordnet ROS-analyse kan ivaretas av andre deler i hovedplanen som ikke er ferdigstilt.

Revisjonen vil spesielt påpeke at ROS-analysen i for liten grad har invitert andre offentlige og private aktører med i arbeidet med utarbeidelse av ROS-analysen i samsvar med § 2 tredje ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Revisjonen mener at ROS-analysen i for stor grad basert på hendelser i FylkesROS. Kommunen har i liten grad selv involvert sentrale premissleverandører på tvers av sektorer (plan og bygg, helse, teknisk sektor, brann), innenfor og utenfor kommune organisasjonen, for å identifisere og analysere aktuelle hendelser. Revisjonene mener det er viktig at FylkesROSen gjenspeiles i kommunens ROS-analyse, men at det er en

fare for at kommunen ikke avdekker andre hendelser som er mer spesifikk for kommunen når FylkesROSen blir så dominerende.

Revisjonen vil videre peke på at ROS-analysen ikke er forankret i kommunestyret i samsvar med § 2 andre ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt. I DSBs veileder³⁴ fremgår det at det er naturlig at kommunestyret involveres både ved oppstart og ved behandling av ferdig analyse, og revisjonen mener at kommunen må sette i verk tiltak som sikrer at både ROS-analyse og beredkapsplan kan bli lagt frem for kommunestyret så snart som mulig.

5.3.2 Sikring av helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeid

Det står i forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 3 at kommunen skal sikre helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeid. Kommunen skal blant annet utarbeide langsiktige mål, strategier og prioriteringer (jf. § 3 bokstav a). Undersøkelsen viser at Tønsberg kommune har mål og prioriterte områder knyttet til beredskap i kommuneplan, utfordringsdokument og årsmeldinger. Kommunen er i ferd med å utarbeide en ny kommuneplan, og revisjonen får opplyst at mål knyttet til beredkapsarbeid vil bli inkludert også i den nye planen. Revisjonen har også fått opplyst og sett eksempel på at mål om samfunnssikkerhets- og beredskap inngår i lederavtalene i kommunen.

I følge forskrift om kommunal beredskapsplikt (§ 3 bokstav b) skal kommunen også vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter plan og bygningsloven. I undersøkelsen fremgår det at beredkapsansvarlig i liten grad er involvert i ROS-analyser og planarbeid knyttet til plan- og bygningsloven, og at det mangler tilstrekkelig samordning mellom det overordnede beredkapsarbeidet og arbeidet med plan og bygg i kommunen. Revisjonen mener at det er viktig at kommunen sørger for at det er god samordning mellom ulike sektorer i kommunen som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap generelt, og i forbindelse med planlegging og byggesaksbehandling spesielt.

5.3.3 Fungerer kommunen som pådriver og samarbeidspartner overfor andre aktører i beredkapsarbeidet?

I følge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1 skal kommunen være en pådriver overfor andre relevante aktører i beredkapsarbeidet. Undersøkelsen har vist at kommunen i liten grad har involvert andre offentlige og private aktører i beredkapsarbeidet, og revisjonen har tidligere påpekt at kommunen ikke har etablert beredkapsråd eller andre forum for samhandling og involvering av viktige premissleverandører i beredkapsarbeidet.

Når det gjelder samarbeid med Fylkesmannen opplever både kommunen og Fylkesmannen at det er god samhandling mellom dem. Kommune og Fylkesmannen samhandler blant annet gjennom nettverk, arbeid med FylkesROS og gjennom deltagelse i øvelser.

Revisjonen har også undersøkt i hvilken grad Tønsberg kommune er en pådriver for beredkapsarbeid knyttet til Esso-raffineriet på Slagentangen. Det fremgår at kommunen deltar på et årlig møte hos Esso, og at Esso opplever samarbeidet med kommunen primært er et samarbeid med kommunens brannvesen. Kommunen blir ikke oppfattet som en pådriver for mer samarbeid med Esso knyttet til beredskap. Revisjonen mener at kommunen i for liten grad har involvert private og offentlige aktører i beredkapsarbeidet og at aktører slik som Esso Slagentangen i større grad burde vært involvert i utarbeidelse av ROS-analyse og beredkapsplaner for kommunen (se også pkt 5.2.1).

5.3.4 Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre at de ulike kommunale tjenesteområdene utarbeider lovpålagte beredkapsplaner?

Helseberedkapsloven pålegger kommuner å utarbeide en beredkapsplan for helse- og omsorgstjenester de er ansvarlige for (§ 2-2). Videre fremgår det også i loven at det i nødvendig

³⁴ DSB, 2012. *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. s.12.

utstrekning skal utarbeides delplaner for aktuelle institusjoner og tjenesteområder. Tønsberg kommune har utarbeidet tre felles planer for helse og omsorg, beredskapsplan for pandemisk influensa, plan for psykososial krisehåndtering og etablering av TBF og plan for psykososialt kriseteam, men har ikke utarbeidet en overordnet beredskapsplan for helse- og omsorgssektoren i samsvar med loven. I brev til Fylkesmannen 17.10.2013 opplyser kommunen om at kommunen mangler en smittevernplan og en oppdatert beredskapsplan for legevakten og allmennlegetjenesten.

Revisjonen får opplyst at tjenestesteder i helse- og omsorgssektoren er pålagt å utarbeide beredskapsplaner på lik linje med andre tjenestesteder i kommunen, og benytter samme malverk. Arbeidet med utarbeidelsen av beredskapsplaner er ikke fullført på alle tjenestestedene i sektoren. Det er i liten utstrekning samarbeid om beredskapsarbeid på tvers av virksomheter innen helse og omsorg. Revisjonen vil understreke at kommunen må utarbeide beredskapsplaner i samsvar med krav i helseberedskapsloven.

Når det gjelder undervisningsområdet i kommunen, fremgår det av Kunnskapsdepartementets styringsdokument for samfunnsikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren at virksomheter skal utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner, samt gjennomføre øvelser for å teste beredskapen. Revisjonens gjennomgang viser at alle skolene i kommunen har arbeidet med beredskapsplaner i tråd med kravene fra kommunen sentralt. Alle skolene er imidlertid ikke ferdig med arbeidet. Av undersøkelsen går det frem at flere av virksomhetsledere på skoler ønsker mer samordning av beredskapsarbeidet for skolesektoren.

Revisjonen vurderer også at mer sektorovergripende samordning vil kunne effektivisere og forenkle beredskapsarbeidet, og samtidig bidra til en mer oversiktlig organisering av beredskapen for kommunen som helhet. Manglende lovpålagte beredskapsplaner viser etter revisjonens vurdering at kommunen ikke har etablert et tilstrekkelig system for å sikre at de ulike kommunale tjenesteområdene utarbeider lovpålagte beredskapsplaner (se også pkt. 5.3.5 om manglende ferdigstilling av beredskapsplan for atomulykker).

5.3.5 Har kommunen utarbeidet en tilstrekkelig overordnet beredskapsplan?

I følge sivilbeskyttelseslovens § 15 skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen. De overordnede beredskapsplanene for de definerte risikoområdene ikke er ferdigstilt, men revisjonen får opplyst at de vil inngå som en del av hovedplanen. I forskrift om kommunal beredskapsplikt fremgår det at kommunens overordnede beredskapsplan som et minimum skal inkludere plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt over ressurser til rådighet, evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling og plan for krisekommunikasjon.

Revisjonen har mottatt utkast til dokumenter både i forbindelse med revisjonsbesøket og flere dokument i forbindelse med verifiseringen av rapporten som skal inngå som en del av den endelige hovedplanen til kommunen. Dokumentene som er oversendt viser at kommunen har utarbeidet utkast til plan for kriseledelse og krisestab, og rutiner for hvordan disse skal varsles. Kommunen har også en medieberedskapsplan fra 2003, og et utkast til en plan for informasjonsberedskap og krisekommunikasjon. Ettersom hovedplanen og beredskapsplanen ikke er fullført, og de ulike del-dokumentene ikke er ferdigstilt, vil ikke revisjonen gjøre en endelig vurdering av innholdet i dokumentene utover å presisere at manglende ferdigstilt beredskapsplan ikke er i samsvar med sivilbeskyttelseslovens § 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4. Revisjonen vil også understreke at beredskapsplanen skal være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner. Eksempel på to kritiske hendelser som er identifisert, men som kommunen ikke har ferdige beredskapsplaner for, er en hendelse som medfører skade på Kanalbrua (hendelse 10), og utslipp av radioaktivt materiale (hendelse 23).

I kommuneplanen har Tønsberg kommune hatt som mål å utarbeide en plan for hvordan beredskapen skal håndteres dersom Kanalbrua ikke er tilgjengelig.³⁵ Revisjonen mottatt et notat fra kommunen som omtaler to måter å etablere midlertidig kanalkryssing, men det er ikke fremlagt noen ferdig, overordnet beredskapsplan for denne hendelsen. Kommunen opplyser om at det er utfordrende å finne gode alternative løsninger for midlertidig kanalkryssing. Revisjonen vil understreke at arbeidet med å utarbeide en beredskapsplan for alternative overfartsløsninger må ferdigstilles så raskt som mulig og at berørte kommuner og andre relevante aktører må involveres i dette arbeidet.

Alle kommuner er pålagt en planleggingsplikt i forhold til atomulykker og andre strålingsulykker med hjemmel i Lov om helsemessig og sosial beredskap og Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap. I forbindelse med et tilsyn i 2011 ble det påpekt av Fylkesmannen at det blant annet var behov for å oppdatere den kommunale atomberedskapsplanen i Tønsberg kommune. Kommunen har i forbindelse med verifisering av rapporten oversendt ny plan for hendelse 23 (Atomulykke) som skal inngå som en del av hovedplanen som er under utarbeidelse. Dokumentet revisjonen har fått oversendt er merket «kladd» og er etter revisjonens vurdering ikke ferdigstilt. Revisjonen mener at kommunen må ferdigstille atomberedskapsplanen i samsvar med regelverket.

5.3.6 Har kommunen et hensiktsmessig samarbeid med andre kommuner om lokale og regionale løsninger for forebygging og beredskapsmessige oppgaver?

I følge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen samarbeide med andre kommuner om lokale og regionale løsninger i beredskapsarbeidet (§ 5). Tønsberg kommune samarbeider med andre kommuner i Vestfold, primært gjennom felles samhandling med Fylkesmannen. Rådmennene og ordførerne i Vestfold har også månedlige møter hvor beredskap kan være et tema. Samtidig mener revisjonen at kommunen i større grad bør ta initiativ til samarbeid med andre kommuner om lokale og regionale løsninger for forebygging og beredskapsmessige oppgaver. Revisjonen mener at kommunen i større grad bør være en pådriver i forhold til å finne en løsning sammen med andre kommuner når det gjelder for eksempel beredskapsplan for skade på Kanalbrua o.l.

5.3.7 Blir risiko- og sårbarhetsanalysen oppdatert/revidert i samsvar med kravene i forskriften?

I forskrift om kommunal beredskapsplikts § 6 står det at den helhetlig risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med kommuneplaner, og ved endringer i risiko- og sårbarhet. Videre er det et krav at kommunens overordnede beredskapsplan skal oppdateres kontinuerlig og minst en gang i året. Tønsberg kommune har ikke utarbeidet skriftlige rutiner hvor det fremgår krav til revisjon og oppdatering av ROS-analyser og beredskapsplaner, verken når det gjelder planer på overordnet nivå eller for planene på tjenestestedsnivå. Revisjonen får opplyst at kommunen vil følge lovkravet om årlig oppdatering av overordnede beredskapsplaner, og at dette vil legges inn i hovedplanen. Undersøkelsen viser at det ikke er en ensartet oppfatning i virksomhetene om hvordan og hvor ofte ROS-analyser og beredskapsplaner skal oppdateres. Revisjonen mener at kommunen må etablere system og rutiner som sikrer oppdatering og revisjon av planverket i samsvar med forskriften.

5.3.8 Gjennomfører kommunen tilstrekkelig med øvelser og opplæring knyttet til beredskapsarbeidet?

I følge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 skal kommunens beredskapsplan øves hvert annet år. Tønsberg kommune har ikke ferdigstilt overordnet beredskapsplan og har ikke etablert skriftlige rutiner for øvelser knyttet til kommunens beredskapsplaner. Frem til i dag har ikke kommunen initiert egne beredskapsøvelser, bortsett fra brannøvelser som gjennomføres årlig. Kommunen har deltatt på øvelser i regi av andre som for eksempel Fylkesmannen.

³⁵ Tønsberg kommune, 2008. *Kommuneplan 2008-2020. Måldelen*, s. 25.

Det fremgår også av undersøkelsen at ingen av virksomhetene som revisjonen har vært i kontakt med (skoler og ulike helseinstitusjoner) har gjennomført beredskapsøvelser av sine beredskapsplaner, utover brannøvelser. Revisjonen mener at dette ikke er i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikt, og vil understreke at manglende øving av kommunens beredskapsplaner utgjør en risiko for at kommunen ikke er tilstrekkelig forberedt for å håndtere en eventuell krise enten på virksomhetsnivå eller på overordnet nivå. Beredskapsøvelser er avgjørende for å sikre at kommunes planer er tilstrekkelig kjent blant de ansatte og at planene tar høyde for de hendelser og utfordringer som kan inntreffe.

Det er ikke etablert en rutine for opplæring knyttet til beredskapsarbeid i kommunen. Det fremgår av undersøkelsen at enkelte ansatte har deltatt på beredskapskurs hos DSB og at beredskapsansvarlig selv har brukt tid på opplæring. Det fremgår at personer som skal bemanne kommunens call-senter ved en krise, har fått opplæring i dette. Revisjonen mener at kommunen må etablere et system for opplæring av alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering i samsvar med § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

5.3.9 Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser, og blir beredskapsplanen oppdatert i henhold til evalueringresultatene?

Forskrift om kommunal beredskapsplikts § 8 krever at kommunen må sikre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser. Av DSBs veileder «Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid» går det frem at kommunen må dokumentere rutiner for evaluering etter øvelser og uønskede hendelser, og sikre at disse rutineene følges opp.

Undersøkelsen viser at Tønsberg kommune ikke har utarbeidet ferdigstilte, skriftlige rutiner for evaluering av øvelser eller uønskede hendelser i samsvar med forskriftens krav. Kommunen viser til evalueringer gjennomført av Fylkesmannen etter felles øvelser, og at kommunen i etterkant av Samvirkeøvelsen september 2013 utarbeidet en intern rapport fra øvelsen som ble gjennomgått av kriseledelsen. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har gjennomført en evaluering av øvelsen i regi av Fylkesmannen. Samtidig vil revisjonen understreke viktigheten av å etablere skriftlige rutiner både for gjennomføring av øvelser, evaluering av øvelsene og for oppdatering av beredskapsplanen i henhold til eventuelle forbedringsområder som fremkommer i evalueringen.

5.3.10 Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre skriftlig dokumentasjon på etterlevelse av forskriften i samsvar med krav om internkontroll i kommunen?

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9 krever at kommunen skal sikre skriftlig dokumentasjon på etterlevelse av forskriften i samsvar med krav om internkontroll. I DSBs veileder blir det vist til at dette kravet må ses i sammenheng med kommunelovens § 23 nr. 2 som pålegger administrasjonssjefen et generelt internkontrollansvar.³⁶ Undersøkelsen viser at kommunen ikke har etablert et slikt system i samsvar med forskriften, og kommunen kan ikke dokumentere (ved hjelp av ferdigstilte og godkjente rutiner og planer) at forskriften etterleves.

Revisjonen vil også påpeke at flere av dokumentene som revisjonen har fått oversendt endrer revisjonsdato til den dato dokumentet åpnes på, slik at det er vanskelig å identifisere når dokumentene sist ble revidert, og det går heller ikke tydelig frem om dokumentene formelt er godkjent som styrende dokument av kommunen. Revisjonen mener at det er viktig at det fremgår av all dokumentasjon (rutiner, planer, prosedyrer) hva som er riktig dato for siste revisjon, og i hvilken grad dokumentet er godkjent og inngår som en del av kommunens styringsdokumenter. I intervju blir det opplyst om at kommunen er i en prosess med å implementere et elektronisk kvalitetssystem, og at dokumentasjonskrav, revisjon av rutiner, avvikssystem m.m. skal ivaretas gjennom dette systemet. Revisjonen mener innføring av et kvalitetssystem kan være et viktig

³⁶ DSB, 2012. *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. s.38.

tiltak som vil bidra til styrket dokumentstyring og internkontroll knyttet til sikkerhet- og beredskapsområdet i kommunen.

5.4 Sikrer kommunen god og oppdatert informasjon om krisehåndtering til kommunens innbyggere?

5.4.1 Hvordan blir informasjon om krisehåndtering formidlet til innbyggerne i kommunen?

Det er et krav i sivilbeskyttelseslovens § 15 at kommunens beredskapsplan skal inneholde en plan for informasjon til befolkning og media. Tønsberg kommune har en medieberedskapsplan fra 2003 og det fremgår av utkast til plan for informasjonsberedskap og krisekommunikasjon som skal inngå i hovedplanen at det er behov for revisjon og tilpasning av medieberedskapsplanen til den nye kriseorganisasjonen. Det fremgår av planen at både fellestjenesten, servicesenter, IT-seksjon og ordfører bør delta i en ny planprosess for krisekommunikasjon og medieberedskap.

Revisjonen vil også peke på at Tønsberg kommune har ikke utarbeidet noe informasjonsmateriell til innbyggerne i kommunen knyttet til kriseberedskap eller rutiner for hvordan innbyggere skal få informasjon under en krise. Revisjonen har fått opplyst at kommunen har utarbeidet en webside som skal brukes til informasjon til innbyggerne i en krise. Denne siden vil i en krisesituasjon erstatte kommunens vanlige internettside. Kommunen har også etablert en løsning for opprettelse av et call-senter i kommunen hvis det oppstår en situasjon hvor informasjonsbehovet er stort, og mange vil ha behov for å kontakte kommunen. I hovedplanen skal det også inngå et kapittel seks om sikkerhet og beredskap på husstands- og gate/nabolagsnivå. Dette kapittelet er ikke ferdigstilt.

Revisjonens vurdering er at kommunen må oppdatere og ferdigstille en plan for krisekommunikasjon og medieberedskap for å sikre etterlevelse av sivilbeskyttelseslovens § 15 og krav til beredskapsplan i formskriftens § 4 andre ledd bokstav e. Revisjonen mener også det er viktig at befolkningen er informert om hvor de skal henvende seg for å få informasjon ved en eventuell krisesituasjon.

5.4.2 Er ansvaret for formidling av krisehåndtering tydelig og tilstrekkelig avklart i kommunen?

Revisjonen mener kommunen har identifisert og tydeliggjort ansvaret for formidling av informasjon til kommunens innbyggere ved en krise gjennom veileder og utkast til plan for informasjonsberedskap og krisekommunikasjon. Revisjonen vil understreke at kommunen må ferdigstille planen for krisekommunikasjon og beredskap og tilgjengeliggjøre den for alle relevante aktører (jfr sivilbeskyttelsesloven § 15).

6. Forslag til tiltak

Tønsberg kommune er i gang med å utarbeide en rekke planer og dokumenter knyttet til kommunalt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som skal inngå i hovedplanen som ennå ikke er ferdigstilt. Revisjonen har fått opplyst at hovedplanen vil inneholde all dokumentasjon som er nødvendig for å etterleve sivilberedskapsloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at denne hovedplanen og del-dokumentene som skal inngå i den ferdigstilles. Det må settes i verk nødvendige tiltak som gjør at kommunen raskt kan dokumentere at regelverket etterleves. Revisjonen vil spesielt påpeke at kommunen må:

1. Etablere et system for samordning og oppfølging av det samlede samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.
2. Etablere et beredskapsråd som inkluderer relevante premissleverandører, og som blir involvert i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen.
3. Ferdigstille en plan for kriseledelse, og sikre at planen tydeliggjør delegasjon, fullmakter, og roller til personer som er involvert i beredskapsarbeid og krisehåndtering i kommunen i samsvar med § 4 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.
4. Ferdigstille ROS-analysen og sikre at relevante offentlige og private premissleverandører er involvert i arbeidet med denne. Videre må ROS-analysen legges frem for kommunestyret for behandling i samsvar med § 2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Kommunen må også utarbeide en rutine for oppdatering av ROS-analysen i samsvar med § 6 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.
5. Ferdigstille beredskapsplaner i samsvar med § 4 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, herunder blant annet beredskapsplan for utslipp av radioaktivt materiale og beredskapsplan for hendelse som medfører skade på Kanalbrua.
6. Utarbeide en overordnet beredskapsplan for helse- og omsorgstjenestene i samsvar med Lov om helsemessig og sosial beredskap § 2-2.
7. Sikre at alle relevante private og offentlige premissleverandører blir involvert i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og at kommunen er en pådriver overfor andre aktører i beredskapsarbeidet.
8. Utarbeide rutiner for, og gjennomføre, øvelser i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikts § 7.
9. Utarbeide rutiner for opplæring for alle personer med en rolle i kommunens krisehåndtering i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikts § 7.
10. Utarbeide rutiner for evaluering etter øvelser og uønskede hendelser i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikts § 8.
11. Etablere et system for internkontroll for beredskapsområdet som sikrer at alle krav i forskriften etterleves, og at dette kan dokumenteres i samsvar med forskrift om kommunal beredskapsplikt § 9.

12. Vurdere å utarbeide generelt informasjonsmaterieil til befolkningen om hvordan de kan få informasjon fra, og kommunisere med, kommunen i en krisesituasjon.
13. Oppdatere medieberedskapsplanen.

Vedlegg 1: Høringsuttale

I vedlegg til e-post datert 7.11.2013 sendte Tønsberg kommune ved rådmannen følgende høringsuttalelse:

Høringsuttale fra rådmannen

Som det fremgår av forvaltningsrapporten er kommunen i prosess med utarbeidelse av helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse og overordnet beredskapsplan for Tønsberg kommune. I utgangspunktet skulle vi ønsket at revisjonen ble foretatt etter at planen var ferdig, og på den måten fått identifisert eventuelle mangler. På den annen side vil denne rapporten være en god veileder for kommunen i det videre arbeidet med å ferdigstille den overordnede beredskapsplan.

Forvaltningsrevisjonens rapport er en meget grundig gjennomgang av kommunens arbeide på beredskapsfeltet. Rapporten beskriver i det vesentligste klart og tydelig hvordan kommunen gjennomfører arbeidet, hvor langt kommunen har kommet, og hva som mangler.

Det kan på noen punkter se ut som om det hersker noe uklarhet om hvordan kommunens beredskapsarbeid og –organisasjon ser ut. Dette er kommentert under.

De av kommunens 35 Virksomheter som driver flere tjenestesteder, for eksempel Virksomhet Helse- og Omsorgstjenester i Bemannede boliger; har laget beredskapsplaner for egen administrasjon. I en krise vil Virksomhetsleder med stab holde kontakt med sine tjenestesteder, og gi dem nødvendig støtte. Tjenestedene i denne gruppen har ikke stab. Barnehagene er slått sammen til Virksomheter med 3 eller 4 separate barnehager i hver. På grunn av størrelsen/antall barn, vil hver barnehage ha en lokal leder og en kommunikasjonsansvarlig. Virksomhetslederen for gruppen med barnehager har overordnede oppgaver og derfor egen beredskapsplan for sin stab.

Overordnet Virksomhetene er Rådmannens kriseledelse og krisestab der strategiske og koordinerende beslutninger tas.

Det er flere dokumenter som omhandler kommunens kriseledelse, og disse er ikke innbyrdes konsistente. Det er derfor forståelig at revisjonen fremhever at det er uklart hvem som er leder av kriseledelsen ved en hendelse og hvem som har fullmakt til å samle kriseledelsen. Dette vil det bli ryddet opp i.

Det er rådmannen som er leder av kriseledelsen. Når en hendelse oppstår skal varslingen skje gjennom legevakten, som kontakter kriseledelsen etter en fast liste. Øverst på denne listen står rådmann, som da skal kontaktes først. Dersom rådmann er utilgjengelig, skal neste på listen kontaktes. Denne skal vurdere hendelsen og avgjøre om kriseledelse skal settes. Vedkommende vil i perioden til kriseledelse er satt, fungere som kriseleder. Når kriseleder er satt, er rådmann kriseleder.

Det er riktig som revisjonen påpeker at en rekke av delplanene ikke er ferdigstilt. Det er imidlertid viktig å påpeke at planene ikke nødvendigvis er så langt unna ferdigstillelse. Disse kan dermed tas i bruk ved en hendelse. Et eksempel på dette er kommunens beredskapsplan for Hendelse 23 ”Utslipp

av radioaktivt materiale” er laget etter Statens Strålevern sitt dokument ”Plangrunnlag for kommunal Atomberedskap”. Vi venter på en avklaring av noen punkter knyttet til blant annet til vedlikehold og bruk av tilfluktsrom. Planen foreløpig merket Kladd fordi det mangler svar på spørsmål om tilfluktsrom, men planen er ellers ferdig.

Revisjonen stiller spørsmål ved om bruk av hendelseslisten til FylkesROSen er tilstrekkelig som utgangspunkt for utarbeidelse av analyser og beredskapsplaner, og om de ulike sektorene i kommune i større grad skulle medvirket til, og kommet med innspill til; hendelser og utfordringer innenfor de ulike områdene.

Det er et relevant spørsmål, men vi vil bemerke at hendelseslisten er grundig utarbeidet av arbeidsgrupper satt sammen av representanter fra Vegvesenet, NVE, Skagerak Nett, Telenor, Sykehuset, Fylkeskommunen, kommunene, VIV, VESAR, TAU, Fylkeslegen, ESSO, osv. Listen er ment å være ”sektorovergripende” da den dekker alle generelle hendelser for alle kommunene i Vestfold.

Det har så langt ikke vært reist spørsmål om Hendelseslisten er et tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre ROS analyser i kommunene.

Tønsberg Kommune har 2 ekstra ”Hendelser” basert på vår interne gjennomgang av hendelseslisten og vurdering av forhold som vi anser som spesielle for Tønsberg.

Rådmannen hadde som ambisjon å få ferdigstilt en helhetlig beredskapsplan i løpet av 2013. Det har ikke lyktes, men i løpet av første kvartal 2014, skal planene være ferdigstilt. Det tas sikte på politisk behandling av planen første halvår 2014.

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk, veiledninger mv.

- Helse- og omsorgsdepartementet: Lov om helsemessig og sosial beredskap. LOV-2000-06-23-56.
- Helse- og omsorgsdepartementet: Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap. FOR-2001-07-23-881.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2010-06-25-45.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om kommunal beredskapsplikt. FOR-2011-08-22.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn. FOR-2002-06-26-847.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Kommunal- og regionaldepartementet: Ot.prp. nr. 70. Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)

I tillegg har følgende veiledninger og styrende dokumenter blitt lagt til grunn:

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2011): Faser i et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012): Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Kunnskapsdepartementet (2011): Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren.
- Fylkesmennene og Statens Strålevern (2008): Plangrunnlag for kommunal atomberedskap (revidert 2008) <http://www.nrpa.no/dav/d48a208e35.pdf>.

Dokumentasjon fra Tønsberg kommune:

- Beredskapsplaner for ulike hendelser ved et utvalg tjenestesteder
- Beredskapsplan for pandemisk influensa, sist oppdatert i 2008

- Kommuneplan 2008-2020
- Mal for oppsett av ROS-analyser og beredskapsplaner
- Medieberedskapsplan Tønsberg kommune
- Plan for psykososial krisehåndtering og etablering av TBF sist oppdatert i 2008
- Plan for psykososialt kriseteam sist oppdatert 23. mars 2011
- Rapport fra beredskapsøvelse 2011
- Utfordringsdokument 2012-2015
- Utkast til hovedplan for samfunnssikkerhet og beredskap i Tønsberg kommune, herunder utkast til flere kapitler i hovedplanen i ulike versjoner
- Utkast til overordnet atomberedskapsplan (hendelse 23)
- Utvalgte lederavtaler
- Veiledning i risiko- og sårbarhetsanalyse og oppsett av beredskapsplaner i virksomhetene
- Årsmelding 2011 og 2012

I tillegg har revisjonen gjennomgått tilsendte notater, brev og foredrag, og fått informasjon fra kommunens nettsider og i e-postkorrespondanse med kommunen.

Revisjonen fikk også oversendt fylkesmannens rapport fra øvelse for kriseledelsen i Tønsberg, 9. november 2011.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AS