



Vestfold
og Telemark
revisjon

Korona - Beredskap

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

2022:3803 403

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	5
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2. Bakgrunn for bestillingen	5
1.3. Problemstilling og revisjonskriterier	5
1.4. Avgrensning.....	6
1.5. Metode og kvalitetssikring	6
1.6. Kommunedirektørens uttalelse.....	6
2. Kommunalt beredskap	7
3. Erfaringer fra andre forvaltningsrevisjoner om håndtering av koronapandemien	10
4. Kommunens etterlevelse av Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan/ Pandemiplan under koronapandemien	11
4.1. Overordnet beredskapsplan	11
4.2. Kommunens etterlevelse av Overordnet beredskapsplan.....	12
4.3. Kommunens etterlevelse av Smittevernplan/ Pandemiplan.....	31
4.4. Oppsummering – kriseledelsens vurdering	36
4.5. Konklusjon problemstilling 1	38
5. Kriseledelsens beslutninger om inngripende tiltak	40
5.1. Myndighet til å fatte vedtak – data.....	41
5.2. Myndighet til å fatte vedtak - vurdering	44
5.3. Beslutninger om inngripende tiltak – data	45
5.4. Beslutninger om inngripende tiltak - vurdering	56
5.5. Konklusjon problemstilling 2	57
6. Anbefalinger	59
6.1. Anbefalinger.....	59
Litteratur og kildereferanser	60
Vedlegg.....	61
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	61
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	62
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	83

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi besvart to problemstillinger:

1. I hvilken grad har Tønsberg kommune fulgt Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan/ Pandemiplan under koronapandemien?

Vårt hovedinntrykk er at Tønsberg kommune har håndtert koronapandemien på en god måte. Vi vurderer at dette i stor grad skyldes kompetente og dedikerte personer i kommunens ledelse, mer enn bruken av kommunens overordnet beredskapsplan og smittevernplan/ pandemiplan. Blant de vi har intervjuet, er det et gjennomgående svar, at kommunens overordnede planverk ikke har vært i aktiv bruk under pandemien.

Overordnet beredskapsplan

For å vurdere kommunens etterlevelse av overordnet beredskapsplan, har vi valgt å se nærmere på planen punkt for punkt. Våre undersøkelser viser at Tønsberg kommune til en viss grad har fulgt Overordnet beredskapsplan under koronapandemien.

En av hovedårsakene til at planen ikke har vært fulgt på alle områder, er at den ikke var tilpasset langvarige kriser. Den overordnede beredskapsplanen er i større grad utarbeidet med tanke på en akutthendelse/krise, og ikke en pandemi som går over flere år.

Erfaringer fra andre forvaltningsrevisjoner om kommunens håndtering av koronapandemien, viser også at overordnede planer ikke har vært fullt ut anvendelige på koronapandemien.

Kommunens overordnede beredskapsplan er ikke revidert etter at den ble vedtatt i februar 2020, og det fremgår ikke av planen hvem som har ansvaret for revidering. Dette er ikke i tråd med forskrift om lokal beredskapsplikt § 6, 2. ledd. Når kommunens planverk nå skal revideres, blir det en viktig avveining å tilpasse planverket til en krise av langvarig karakter uten at det går på bekostning av andre typer kriser som vil kunne oppstå.

Smittevernplan/ Pandemiplan

Våre undersøkelser viser at Tønsberg kommune til en viss grad har fulgt Smittevernplan/ Pandemiplan (Beredskapsplan for pandemisk influensa for Tønsberg kommune – 2020) under koronapandemien. Tilbakemeldinger fra de to kommuneoverlegene, var at pandemiplanen ikke har vært aktivt brukt under pandemien. Det ble opplyst at årsaken til dette, var at planen ikke var tilpasset en langvarig pandemi. Vi vurderer likevel at mye av det mest grunnleggende i Pandemiplanen er fulgt i pandemiarbeidet.

2. I hvilken grad ble kriseledelsens beslutninger om inngripende tiltak fattet i tråd med gjeldende regler?

Under koronapandemien har det blitt fattet flere beslutninger om inngripende tiltak i Tønsberg kommune. Vi har undersøkt om tiltakene er fattet av riktig myndighet og om de er i tråd med de grunnleggende kravene i smittevernloven.

Våre undersøkelser viser at beslutningene om inngripende tiltak i stor grad er fattet i tråd med gjeldende regelverk; beslutningene er fattet av myndighet som hadde hjemmel til å fatte beslutninger og alle smitteverntiltakene, med unntak av to, er basert på klare medisinskfaglige begrunnelser og vurdert som nødvendige av hensyn til smittevernet. Kriseledelsen har vurdert tiltakene som tjenlige etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet), men dette er i liten grad dokumentert. Vi har forståelse for at det har vært krevende å finne tiden til å dokumentere alt som er gjort i løpet av pandemien, men mener likevel at dokumentasjon av kommunens vurderinger på dette punktet er så sentrale, at dette arbeidet bør prioriteres. Dokumentasjon på forholdsmessighetsvurderingene manglet i de fleste vedtakene fram mot slutten av 2021.

Kommunens tiltak er opphevet/begrenset når de ikke lenger er nødvendige og alle lokale forskrifter er kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend.

Anbefalinger

Vi anbefaler Tønsberg kommune å

- sørge for at Overordnet beredskapsplan til enhver tid er oppdatert og revideres årlig, og at det framgår av planen hvem som har dette ansvaret og når planen sist ble revidert, jf forskrift om kommunal beredskap § 6
- revidere Overordnet beredskapsplan og Pandemiplan, basert på erfaringene med koronapandemien
- iverksette tiltak som sikrer at smitteverntiltakenes helhetsvurdering/forholdsmessighet dokumenteres, jf smittevernloven § 1-5

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

I kontrollutvalgets møte den 21.10.2021 la revisor frem prosjektplanen «Korona – beredskap og skole». Kontrollutvalget og administrasjonen diskuterte revisors foreslåtte problemstillinger. Basert på innspillene som framkom i møtet, ba kontrollutvalget revisjonen fremlegge en ny prosjektplan i kontrollutvalgets påfølgende møte, jf. KU-sak 34/21.

For å få innspill og drøfte aktuelle områder for forvaltningsrevisjonen, hadde revisor et møte med kommunens administrasjon den 16.11.2021. I kontrollutvalgets møte den 25.11.21 la revisor frem to prosjektplaner: 1 – Korona – beredskap og 2 – Korona – skole – spesialundervisning. Begge prosjektplanene ble vedtatt i møtet. Denne forvaltningsrevisjonen omhandler prosjekt 1 – Korona – beredskap.

1.2. Bakgrunn for bestillingen

Den 12. mars 2020 ble noen av de sterkeste og mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid iverksatt. Helsedirektoratet fattet blant annet vedtak om å stenge barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner. Videre ble det fattet vedtak om å stenge og forby ulike arrangementer som for eksempel konserter og idrettsarrangementer.

Koronapandemien har fått dramatiske konsekvenser. I tillegg til at den setter det kommunale beredskapsapparatet på en alvorlig prøve påvirkes både det kommunale tjenestetilbudet, organiseringen av kommunens arbeid og kommunens økonomi.

I skrivende stund er alle nasjonale forskriftsfestede tiltak mot covid-19 fjernet.¹

1.3. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Tønsberg kommune fulgt Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan / Pandemiplan under koronapandemien?
2. I hvilken grad ble kriseledelsens beslutninger om inngripende tiltak fattet i tråd med gjeldende regler?

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak hentet fra kommuneloven, smittevernloven, sivilbeskyttelsesloven, forvaltningsloven, Overordnet beredskapsplan – Tønsberg

¹ Regjeringen fjernet alle nasjonale forskriftsfestede tiltak mot covid-19 fra lørdag 12. februar 2021.

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

kommune og Smittevernplan/ Pandemiplan, Tønsberg kommune. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4. Avgrensning

Ved undersøkelse av kommunens etterlevelse av Overordnet beredskapsplan og Pandemiplanen har vi kun vurdert punktene, som vi har vurdert, som relevante under pandemien. Kommunens beredskapssjef har vært involvert i denne vurderingen. Hva gjelder pandemiplanen har vi heller ikke vurdert punktene som gjentas fra Overordnet beredskapsplan. Mer om dette framgår av revisjonskriteriene i vedlegg 3.

Vaksineringen under koronapandemien har vært styrt nasjonalt. Vi har ikke sett nærmere på kommunens prioritering av vaksinering.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hanne Britt Nordby Sveberg, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi hadde oppstartsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef Eiendom og teknisk tjenester den 15.12.2021. Etter oppstartsmøtet fikk vi oversendt mye dokumentasjon fra kommunen, blant annet en logg som er ført fra 12. mars 2020. Vi har foretatt en rekke intervjuer i prosjektet, av:

- Anne Rygh Pedersen, ordfører
- Egil Johansen, kommunedirektør
- Mette Vikan Andersen, kommunalsjef Mestring og helse
- Jan Ronald Eide, kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester
- Espen Riiser, kommunalsjef Oppvekst og læring
- Geir Viksand, kommunalsjef Kultur- og samfunnsutvikling
- Ivar Jostedt, kommunalsjef Økonomi og virksomhetsstyring
- Birgitte Tørnby, kommunalsjef Digitalisering, kommunikasjon og administrativ støtte
- Trond Wifstad, kommunalsjef HR (personalsjef)
- Sigmund Skei, tidligere kommuneoverlege Tønsberg kommune
- Per Kristian Opheim, tidligere kommuneoverlege Tønsberg kommune
- Astrid Holwech, advokat, Stab Mestring og helse

Vi har også vært i kontakt med fire hovedtillitsvalgte i kommunen, og leder for Forebyggende tjenester barn og unge. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 21.04.2022, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

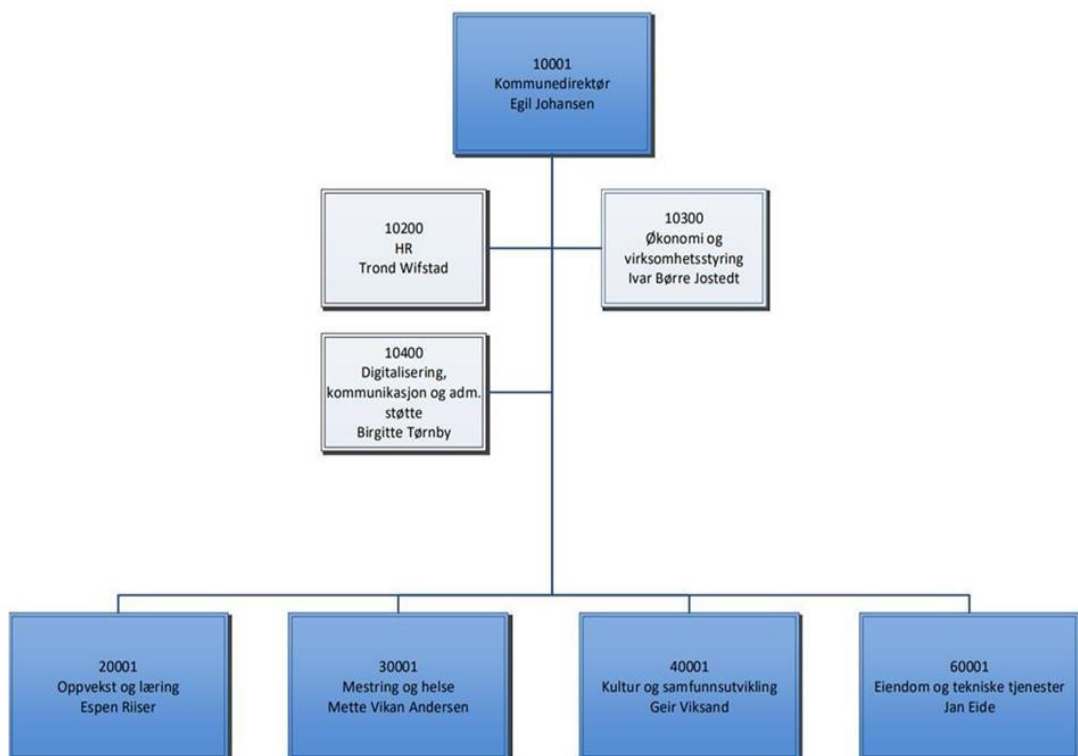
2. Kommunalt beredskap

2.1.1. Generelle krav om kommunalt beredskap

Kommunens oppdrag innen beredskapsarbeid følger av lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelses beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) §§ 14,15 og 29, med tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt, sikkerhetsloven med forskrifter og sektorlovverk. Ifølge formålsparagrafen i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen ivareta 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. Plikten omfatter kommunen som *myndighet* innenfor sitt geografiske område, som *virksomhet* og som *pådriver* overfor andre aktører.

2.1.2. Beredskap i Tønsberg kommune

Tønsberg kommune ble sammenslått med Re kommune 1.1.2020. Ny kommune har følgende overordnede organisasjon:



Kommunens beredskap ligger innenfor Eiendom og tekniske tjenester. Leder av dette kommunalområdet er kommunens beredskapssjef.

2.1.3. Fylkesmannens tilsyn med Tønsberg kommunes beredskapsarbeid 2018

Fylkesmannen i Vestfold (Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fra 2021) gjennomførte tilsyn med beredskap i Tønsberg kommune i 2018. Tilsynet undersøkte om kommunen gjennom

systematisk styring og kontroll sikret forsvarlig oppfølging av beredskapsarbeidet i kommunen i henhold til aktuelt lovverk.

Det ble ikke funnet avvik, dvs. brudd på krav gitt i, eller i medhold av lov eller forskrift, og tilsynet ble derfor lukket. Kommunen fikk imidlertid åtte merknader.

Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester har gitt oss følgende tilbakemeldinger (i kursiv) på merknadene fra Fylkesmannens tilsyn i 2018:

- Merknad 1: Kommunens manglende sengekapasitet i sykehjem utgjør en beredskapsmessig risiko.
Planen for «forskyvning» av pasienter er gjennomgått. Utfordringen er løst ved at det er ledige plasser på Re helsehus.
- Merknad 2: Kommunen har utarbeidet en kontinuitetsplan, men den har ikke tatt tilstrekkelig høyde for en langvarig krise som ved for eksempel en pandemi som vil påvirke driftsevne i sykehjem, skole, barnehage og hjemmesykepleie over lenger tid. Det bør utarbeides en prioriteringsliste for kommunale tjenester ved langvarige krise. Det bør klargjøres hvilket nøkkelpersonell i kommunen som skal prioriteres for vaksinerings i en pandemisituasjon.
Her har pågående pandemi løst dette, og planer er etablert.
- Merknad 3: Kommunen har laget en ROS-analyse på leveringssvikt av medikamenter og mangel på medisinsk forbruksutstyr, men kommunen har ikke iverksatt tiltak for å bedre denne beredskapen.
Helse og omsorg har økt lager av nødvendige medisiner noe.
- Merknad 4: Kommunens opplæringsplan innen samfunnssikkerhet og beredskap synes i liten grad å være fulgt opp med heving av kompetanse for kriseledelse og krisestab. Kommunen bør sikre kompetanseheving for de nye i kriseledelsen slik at den ivaretar prinsippene for samfunnssikkerhet.
Har vært gjennomført en «øvelse» med ny kriseledelse etter sammenslåingen. Dette har vært vanskelig å følge opp på grunn av corona.
- Merknad 5: Funksjonen brannsjef er ikke definert som fast medlem i kommunens krisestab, men tiltrer ved behov. Flertallet av hendelsene i overordnet ROS-analyse dekkes av brannsjefens kompetanse.
Ny vurdering foretatt, vi har et nært samarbeid med VIB. VIB er involvert i revisjon av kommunens beredskapsplanverk.

- Merknad 6: Kommunen har opprettet et beredskapsråd, men det har ikke avholdt møter siden 2015. Kommunen bør vurdere å utvide rådet med private virksomheter, som for eksempel Esso Slagentangen og eventuelt andre industrivernpliktige bedrifter.
Ikke innkalt på grunn av pandemi, planer for reetablering er lagt.
- Merknad 7: Kommunen bør gjennomgå ansvar for private skoler og barnehager i kommunen for ivaretagelse av myndighetsinformasjon.
Er gjort, fungerer godt under pandemien.
- Merknad 8: Kommunen har ikke tilstrekkelig oversikt om de private helseinstitusjonene har planer og tiltakskort for beredskap.
Er gjennomført av helse og mestring.

3. Erfaringer fra andre forvaltningsrevisjoner om håndtering av koronapandemien

Rogaland revisjon IKS har gjennomført forvaltningsrevisjoner av fire kommuners³ håndtering av koronapandemien. Fra deres funn kan, på generelt grunnlag, trekkes frem at kommunens planer ser ut til å ha hatt lite å si for håndteringen av pandemien. Dette begrunnes særlig i stram statlig styring, stadige endringer i smitte og at planene ikke var konkrete og gode nok til situasjonen som oppstod. Det ble også stilt spørsmål ved om planene stilte urimelige krav.

I og med at kommunenes planer ikke har vært viktige for pandemihåndteringen, trekkes følgende faktorer frem som særlig viktige:

- god planlegging/forberedelser med
 - o tydelig organisering og samhandlingsstruktur (også med statsforvalteren, sykehus – andre kommuner),
- evne til improvisasjon, og
- tillit i befolkningen (inkludert dugnadsånd).

Revisjonen påpekte også at det bør vurderes et regionalt samarbeid rundt helse- og pandemiplanene.

³ Stavanger, Sandnes, Strand og Gjesdal

4. Kommunens etterlevelse av Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan/ Pandemiplan under koronapandemien

Problemstilling 1 - I hvilken grad har Tønsberg kommune fulgt Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan/ Pandemiplan under koronapandemien?

I denne delen av rapporten har vi undersøkt kommunens etterlevelse av Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan/ Pandemiplan. Vi ser først kort på noen grunnleggende krav til planen, før vi går nærmere inn på planverket i Tønsberg kommune.

4.1. Overordnet beredskapsplan

Revisjonskriterium

Beredskapsplanen skal

- til enhver tid være oppdatert og revideres årlig. Det skal framgå av planen hvem som har ansvar for oppdatering av planen og når planen sist ble revidert.

4.1.1. Overordnet beredskapsplan - data

Tønsberg kommunes Overordnede beredskapsplan ble vedtatt av kommunestyret 5.2.2020, sak KST-014/2020. Det fremgår ikke av planen hvem som har ansvar for den, og ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester, er ikke den Overordnede beredskapsplanen revidert siden den ble vedtatt i 2020.

4.1.2. Overordnet beredskapsplan - vurdering

Det følger av forskrift om beredskap at beredskapsplanen skal oppdateres. Planen skal gjenspeile de aktuelle forholdene i kommunen, og dette innebærer at planen, som et minimum, må undergis årlig revidering. Tønsberg kommune har en Overordnet beredskapsplan, som ble vedtatt kort tid etter kommunesammenslåingen, men er ikke revidert etter det. Det fremgår heller ikke av planen hvem som har ansvaret for revidering.

I tiden fra beredskapsplanen ble vedtatt, har kommunen vært svært opptatt med å håndtere koronaen, noe som har medført at øvrige oppgaver har måttet vike. Vi er kjent med at kommunen har planlagt revisjon av beredskapsplanen i nær fremtid.

4.2. Kommunens etterlevelse av Overordnet beredskapsplan

For å vurdere kommunens etterlevelse av Overordnet beredskapsplan, har vi valgt å se nærmere på planen punkt for punkt, slik at punktene utgjør våre revisjonskriterier. Særlig på bakgrunn av krisens varighet, har enkelte av punktene i planen ikke vært aktuelle og disse har vi da ikke undersøkt. Revisjonskriterier er gjennomgått med kommunens beredskapsansvarlig. Nedenfor følger de ulike punktene fra planen, med tilhørende data og vurdering.

4.2.1. Etablering av kriseledelse og krisestab – data

Revisjonskriterier:

Kommunen skal tidlig i et pandemiforløp:

- **Etablere en kriseledelse med faste medlemmer**
- **Etablere en krisestab med faste medlemmer**

Data

Ifølge kommunens Overordnede beredskapsplan, skal kommunen ved en stor og alvorlig hendelse tidlig i pandemiforløpet etablere en kriseledelse og krisestab, med faste medlemmer. Ifølge overordnet beredskapsplan skal kriseledelse og krisestab ha følgende faste medlemmer:

Kriseledelsen - faste medlemmer:

- Ordfører
- Rådmann (leder)
- Kommunalsjef Digitalisering, kommunikasjon og administrativ støtte
- Kommunalsjef Mestring og helse
- Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester
- Kommunalsjef Oppvekst og læring
- Kommuneoverlege

Krisestab – faste medlemmer

- Beredskapskoordinator (leder)
- Kommunalsjef Økonomi og virksomhetsstyring
- Kommunalsjef HR
- Kommunalsjef Samfunns- og næringsutvikling
- Kommunalsjef Kultur, nærdemokrati og inkludering
- Stabsleder digitalisering

- *Stabsleder Dokumentsenter og politisk sekretariat*
- *Stabsleder Kommunikasjon og servicesenter (leder også kommunikasjonsgruppa)*

Kommunedirektørens ledergruppe består av kommunedirektør og åtte kommunalsjefer med ansvar for hvert sitt område;

- Mestring og helse
- Eiendom og tekniske tjenester
- Oppvekst og læring
- Kultur, nærdemokrati og inkludering
- Samfunn- og næringsutvikling
- Økonomi og virksomhetsstyring
- Digitalisering, kommunikasjon og administrativ støtte
- HR (Personalsjef)

Den 12. mars 2020 kl. 10.00 ble det satt kriseledelse/-stab i Tønsberg kommune, bestående av rådmannens ledergruppe, kommuneoverlegen, ordfører og sekretær (seniorrådgiver stab Mestring og helse) – totalt 12 personer. Dette var samme dag som statsminister Erna Solberg presenterte de mest inngripende tiltak Norge har innført i fredstid, for å hindre spredning av sykdommen covid-19. Kommunen besluttet raskt og kun operere med kriseledelse i det videre, og ikke stab, da stabsnivået ble vurdert som mer egnet for kortvarige kriser.

Kommunens logg viser at kommunalsjefene for henholdsvis *Kultur, nærdemokrati og inkludering, Samfunns- og næringsutvikling* og *Økonomi og virksomhetsstyring*, deltok i kriseledelsens møter i starten av pandemien, men at de ikke var medlemmer av kriseledelsen, og heller hadde status som faste observatører – på medlytt. De aktuelle kommunalsjefene forteller at de opplevde at de fikk komme med sine synspunkter, selv om de ikke var medlemmer av kriseledelsen. Etter en intern evaluering av kriseledelsen våren 2021, ble det bestemt at alle kommunalsjefer skulle delta som fullverdige medlemmer av kriseledelsen. Loggen viser at de tre nevnte observatørene ble faste medlemmer i kriseledelsen fra 3. juni 2021.

Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester har sendt oss en beskrivelse av hvordan kriseledelsen ble besluttet endret:

I henhold til beredskapsplanen er det definerte medlemmer i kriseledelsen. Vi så relativt tidlig i pandemien at det var formålstjenlig å endre litt på sammensetning i ledelsen. Det var en rekke tiltak og oppfølginger som måtte følges opp av linjen. Det ble derfor besluttet at alle kommunalsjefer var en del av kriseledelsen og at linjestabene ble krisestab. Denne organiseringen viste seg å være mer effektiv, da kommunalsjef for området, som fikk

tiltaket utført og meldte tilbake til kriseledelsen. Ordinære kommandolinjer ble opprettholdt og kommunalsjefen hadde «kontroll» på sine egne ressurser og personell.

Begrunnelsen for endringen i kriseledelsen fremgår ikke av loggen.

Vi har hatt intervju med alle medlemmene av kriseledelsen, foruten sekretær/loggfører, og spurt hvordan de mener den valgte organiseringen har fungert. Hovedinntrykket er at den valgte organiseringen har fungert veldig godt, og vært hensiktsmessig i en langvarig krise som den foreliggende. Det ble uttrykt at dersom dette hadde vært en mer kortvarig krise, ville det vært mye mulig, at kriseledelsen hadde vært satt sammen i tråd med planen. Av tilbakemeldinger om valgt organisering kan nevnes:

- *Positivt at både ordfører, som er faglig sterk på beredskap og har vært et bindeledd mot politikere og talsmannen ut mot befolkningen, og kommuneoverlegen, med sin medisinskfaglige kompetanse, var med i kriseledelsen, samt alle kommunalområdene representert.*
- *Alle fikk samme informasjon samtidig. Positivt at man enkelt kunne hente inn informasjon i linja ved behov (alle linjene var involvert)*
- *Mulighet for raske beslutninger. Likevel lite hastverksarbeid, selv om de har hatt høyt tempo.*

Revisors vurdering

Tønsberg kommune etablerte en kriseledelse tidlig i pandemiforløpet, dvs. den 12. mars 2020. Det ble ikke etablert noen krisestab. Kriseledelsen ble endret ca. et år ut i pandemien, men heller ikke da ble det etablert noen krisestab. Det lå relevante og grundige vurderinger til grunn for kommunens valg av organisering, og basert på både evalueringer underveis og tilbakemeldinger til revisjonen, virker organiseringen hensiktsmessig. Den er likevel ikke i tråd med kommunens beredskapsplan.

4.2.2. Kriseledelsens ansvar og oppgaver

Fra Overordnet beredskapsplan har vi undersøkt ni revisjonskriterier:

Revisjonskriterium:

- **Kriseleder skal lede kommunens krisehåndtering etter avtale, og med klare grensesnitt mot kommunens politiske ledelse (ordfører)**

Data

Kriseledelsens loggføring viser at kommunedirektøren har ledet kriseledelsen under pandemien. Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester har også bekreftet dette. Kriseledelsens logg viser også at kommunedirektør og kommunalsjefene har hatt faste stedfortredere. Kommunalsjef Samfunns- og næringsutvikling har vært kommunedirektørens stedfortreder. Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester, ligger «avtalen» i det overordnede beredskapsplanverket, som er politisk godkjent. Under koronapandemien har politisk ledelse (ordfører) vært en del av kriseledelsen. Dette har vært et bevisst valg, og i tråd med beredskapsplanen.

Revisors vurdering

Basert på logg og intervju, vurderer vi at kommunedirektør, som kriseleder, i hovedsak har ledet krisehåndteringen, i tråd med avtalen, som ligger i den overordnede beredskapsplanen. Det at ordfører har vært en del av kriseledelsen, har vært et bevisst valg.

Revisjonskriterium:

- **Kriseleder leder statusmøtene i kriseledelsen**

Data

Kriseledelsens loggføring viser at kriseleder (kommunedirektøren) i hovedsak har ledet statusmøtene i kriseledelsen under pandemien. I en periode, hvor kommunedirektør var i karantene, ledet kommunalsjef for Eiendom og tekniske tjenester statusmøtene. Kriseleder har ellers hatt en fast stedfortreder ved fravær.

Flere av de vi har intervjuet i kriseledelsen, har trukket fram at kriseleder har vært en dyktig møteleder. Balansen mellom å lytte til alle, ta seg tid til drøftelser og samtidig være effektiv er trukket frem.

Revisors vurdering

Basert på logg og intervju, er vår vurdering at kriseleder har ledet statusmøtene i kriseledelsen.

Revisjonskriterium:

- **Kriseledelsen fordeler ansvar for og ressurser til krisehåndteringen**

Data

Kriseledelsens loggføring viser at allerede fra 14.3.2020 hadde møtene en fast agenda;

Åpning	Direktør
Godkjenning referat fra siste møte	Alle
Situasjonsbildet	SBE og/eller berørt avdeling
Kommunikasjonsutfordringer	KOM
Statusrapportering	Alle
Forventet utvikling	Alle
Drøfting av videre tiltak	Alle
Fordeling av oppdrag	Direktør
Oppsummering og konklusjoner	Direktør
Neste møte	Direktør

Ukentlig risikovurdering ble innført som fast tema i kriseledelsen i 2021.

Det som i hovedsak er loggført fra hvert møte er:

- Koronastatus for prøver analysert ved SIV
- Statusrapport fra alle møtedeltakerne
- Fordeling av oppdrag, i form av *Aksjonspunkter*, som er oppgaver som skal gjøres, hvem som har ansvar for oppfølgingen, og med frister og status (utført (grønt)/ under arbeid (gult))
- Neste møte i kriseledelsen med dato, klokkeslett og sted

Loggen viser at oppgaver er fordelt gjennom aksjonspunkter, med ansvarlig for oppfølging, frist og rapportering på status (utført/ under arbeid).

Fordeling av ressurser til krisehåndteringen har ofte vært tema i kriseledelsens møter (som f.eks. omfordeling av ressurser til testing, smittesporing, lege ved Luftveis-legevakt, vaksinerings mm).

Medlemmer av kriseledelsen opplyser i intervju at fordeling av ansvar, og den enkeltes rolle i kriseledelsen har vært tydelig og klart, da alle medlemmene har hatt ansvar for sitt område i kommunen. Kommunalsjefene har brukt egen stab (linja) til informasjonsutveksling «begge veier» og opplyser at det har fungert bra.

Revisors vurdering

Basert på logg og intervju, vurderer vi at kriseledelsen har fordelt ansvar for og ressurser til krisehåndteringen.

Revisjonskriterium:

- **Kriseleder sørger for at alle beslutninger og meldinger under statusmøtene i kriseledelsen blir loggført i CIM⁴**

Data

Kriseleder har sørget for at statusrapportering, fordeling av oppgaver og andre beslutninger i kriseledelsens møter, har blitt loggført fra første dag kriseledelsen ble etablert 12. mars 2020. Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjeneste sier at alle møter i kriseledelsen er loggført, og i hovedsak skrevet av samme person, seniorrådgiver i Stab Mestring og helse.

Vi har på stikkprøvebasis undersøkt om beslutninger er loggført. Vi så at de fleste var dokumentert i loggen, men har også sett at det mangler noen beslutninger i loggen. Mer om dette under problemstilling 2.

Kriseledelsen valgte og ikke loggføre i CIM, da det systemet ble vurdert som mer egnet for akutte kriser. Kommunen opplyser at CIM ville fungert bra dersom de hadde beholdt kriseledelse og krisestab, som Overordnet beredskapsplan legger opp til. Loggføringen har skjedd i word-dokumenter, som er lagret i Acos – Websak (kommunens sak- og arkivsystem). Vi har fått oversendt kriseledelsens logg (logg 1-7, totalt 1061 sider). Per 20.1.22 er det skrevet logg i 8 word-dokumenter.

Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester har opplyst at loggføring i CIM ble diskutert i fellesmøte med alle kommunene i Vestfold og Telemark tidlig i pandemien. Kun en av kommunene har brukt CIM. Statsforvalteren har heller ikke benyttet CIM til loggføring.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon i fire kommuner (både store og mindre kommuner) i Norge under koronapandemien, har konkludert med at CIM ikke fungerer så godt under langvarige kriser, men er et godt verktøy ved akutte kriser.

Revisors vurdering

Kommunen har ført en omfattende logg fra statusmøtene i kriseledelsen underveis i pandemiløpet. Våre undersøkelser viste at de fleste beslutninger var dokumentert i loggen, men har også sett at noen beslutninger manglet. Loggføringen har ikke skjedd i CIM. Det synes å ligge gode vurderinger for at CIM ikke ble benyttet, og kommunens avgjørelse rundt dette er i samsvar med

⁴ CIM - Crisis Information Management (CIM) er et digitalt krisestøtteverktøy

praksis både i omkringliggende kommuner og hos Statsforvalteren. Loggføringen er likevel ikke i tråd med egen plan.

Revisjonskriterium:

- **Kriseleder setter opp vaktplan for kriseledelsen**

Data

Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester er dette punktet ment for korte, akutte hendelsen, f.eks. over tre – fire døgn.

Under pandemien har det ikke vært satt opp vaktplaner for kriseledelsen, men i en periode ble det laget turnuslister for kriseledelsens oppmøte på rådhuset. Dette var først og fremst for å forsøke å unngå at hele kriseledelsen skulle bli syke samtidig.

Fra kriseledelsens logg fra møtet 18.3.20, ligger det ved en turnus for de tre kommende ukene (uke 12-14), som viser minimum og maks tilstedeværelse på rådhuset. Vedlegget viser også hvem som har hjemmekontor inntil annet er bestemt. Videre viser vedlegget hvem som er stedfortredere for hver av deltakerne i kriseledelsen. Loggen viser at turnusen for kriseledelsen er endret underveis i pandemien.

Medlemmer av kriseledelsen har opplyst at det har vært krevende, men engasjerende å være en del av kriseledelsen. Det har stort sett vært 100% oppmøte i møtene i kriseledelsen gjennom hele pandemien. Etter hvert kjente flere på at de ble slitne, og alle ble pålagt en fridag i uka.

Flere medlemmer av kriseledelsen har opplyst at særlig kommuneoverlege-funksjonen har hatt en ekstremt stor belastning under pandemien. Sigmund Skei var kommuneoverlege da kriseledelsen ble etablert 12.3.20. Han begynte i ny stilling som Fylkeslege hos Statsforvalteren fra 1. februar 2021. Per Kristian Opheim var konstituert kommuneoverlege fra 1. februar 2021- 1. februar 2022, og han var assisterende kommuneoverlege fra mars 2020. Fra 1. mars 2022 har Tønsberg kommune ny kommuneoverlege. Både Skei og Opheim har i intervju gitt uttrykk for at funksjonen, som kommuneoverlege, medførte en ekstrem arbeidsbelastning. Opheim har uttalt at han var alene i kommuneoverlegefunksjonen i store deler av 2021. Til forskjell fra andre kommunalsjefer, hadde ikke kommuneoverlegen en egen stab å delegere til.

Revisors vurdering

Kommunen har til en viss grad satt opp vaktliste for kriseledelsen. Med tanke på at pandemien viste seg å være så langvarig, kan det være at vaktlister burde ha vært benyttet i større grad.

I og med at kommunen kun har en kommuneoverlege, var det ikke aktuelt med noen vaktliste for denne funksjonen. På bakgrunn av kommuneoverlegens svært sentrale rolle, sammenholdt med krisens varighet, burde det muligens ha vært gjort ytterligere grep på dette området.

Revisjonskriterium:

- **Prioritere kommunens egne ressurser**

Data

Kriseledelsens loggføring viser at prioritering av kommunens ressurser har vært tema helt fra første møte, den 12.3.2020, da blant annet helsesykepleiere ble omprioritert til å bemanne koronatelefonen. Senere har helsesykepleiere blitt omprioritert til både smittesporing og vaksinerings.

Kriseledelsens loggføring viser også at prioritering av kommunens ressurser har vært aksjonspunkter (oppgaver som noen har fått ansvar for å følge opp) i kriseledelsen. Et eksempel på dette er fra loggen 10.8.20 hvor kommunalsjef Mestring og helse, så raskt som mulig ønsker en liste over omdisponibelt personell, både helsemessig og annet, for å være i forkant i forhold til behov for ekstra ressurser på flere områder.

Kommunalsjef Mestring og helse opplyser i intervju, at de har jobbet mye med kontinuitetsplaner i sektoren, for å kunne opprettholde kritiske funksjoner ved høyt fravær. Kommunalsjefen ga uttrykk for at dette har vært viktig for at hverdagen skulle fungere. Mange praktiske oppgaver har falt på Mestring og helse under pandemien, bl.a. organisering av beredskapskontor, test- og luftveisklinikk og vaksinasjonskontor, noe som i perioder har vært utfordrende. I perioder har de vært nødt til å redusere tjenestenivået, og særlig i starten av pandemien var det tjenester som har vært stengt, f.eks. dagsenter. De ansatte på for eksempel dagsenter og transporttjenesten, ble da omdisponert til å jobbe med andre oppgaver i sektoren. Det har vært svært ulik organisering rundt dette i Vestfoldkommunene.

Kommunen har ikke hatt planer for bemanning av helsepersonell og omdisponering av personell, men tatt det etter hvert. Fra januar 2022 har det blitt utarbeidet planer for dette.

Kommunalsjef Oppvekst og læring har opplyst i intervju, at omplassering av helsesykepleiere til smittesporing i 2020, ikke tok så mye ressurser, da det var lite smitte. Det ble annerledes da smitten tok seg opp i 2021 - da var helsesykepleierne i mindre grad tilgjengelig for foreldre og barn.

Kommunalsjefen mener at helsesykepleierne ikke burde vært brukt til smittesporing, da smittetallene økte og skolene skulle holdes åpent. Dette ble tatt opp i en evaluering. Kommunalsjefen sa videre at på slutten av pandemien ble det rigget om, slik at smittesporing ble knyttet til beredskapskontoret. Det var diskusjoner på dette underveis.

Kommuneoverlege Skei har opplyst at kontinuitetsplanleggingen fungerte i perioden han var kommuneoverlege. Kontinuitetsplanlegging går på hvordan man skal sørge for bemanning hvis veldig mange er syke, f.eks. med vikarlister og hva man gjør med oppgavene som skal utføres og

hva skal prioriteres. Dette har vært lagt til hver enkelt virksomhet under pandemien. Skei mener kontinuitetsplanene var til stede og ble brukt, og at de kritiske tjenestene, som f.eks. boliger og hjemmesykepleie, fungerte.

Tønsberg kommune har også gitt tilbud om testing til innbyggere i Holmestrand og Færder. Dette på bakgrunn av at Tønsberg har legevakt for de to kommunene. Det framkommer av intervjuer at dette har vært en stor belastning for organisasjonen.

Ifølge kommuneoverlege Opheim, ble helsesykepleiere noe brukt til vaksinerings; dette arbeidet utgjorde maks 10 % av stillingen deres, dvs. en halv dag per uke per helsesykepleier. Det var ikke alle dager de fikk vaksiner nok til å vaksinere, så da var det kun et begrenset antall som deltok i vaksineringsen.

Vi spurte tjenesteleder Barn og unge/ forebyggende helse, om hennes kommentarer til ressursituasjonen, som følge av omplassering av helsesykepleiere under pandemien, og fikk følgende svar på e-post:

Noen av helsesykepleierne ble i varierende grad omplassert til andre oppgaver under pandemien. I begynnelsen av pandemien, da det også skulle drives koronatelefon, ble det litt mange roller som helsesykepleiere skulle dekke f.eks koronatelefon, smittesporing, vaksinasjon og opptrekk av vaksiner. Kompetansen til helsesykepleiere ble etterspurt fra mange. Dette ble drøftet og begrenset fra ledelsen slik at helsesykepleierne ble tatt ut ca 10 % av sin stilling for å kunne bidra med oppgaver knyttet til pandemien. Dette samsvarte godt med at tjenestens oppgaver ble noe redusert grunnet smittevern hensyn f.eks gruppevirksomhet ble avlyst.

Vaksinekoordinator ble omplassert 100 % ut fra helsestasjonsoppgaver på Slagen helsestasjon. Vi måtte da omplassere en helsesykepleier i 60 % fra Familiehuset til Slagen helsestasjon for å dekke opp tapet og derfor nedskalerte psykisk helse arbeid på Familiehuset.

Oppgavene i helsestasjon- og skolehelsetjenesten ble opprettholdt, men noen av skolene fikk blant annet litt mindre tilstedeværelse av helsesykepleier grunnet behov for deres kompetanse til vaksinerings og smittesporing. Noen helsesykepleiere takket ja til å jobbe i ferien, fikk da kompensasjon for dette. Kommunen var god på å rekruttere pensjonerte helsesykepleiere, sykepleiere og leger til vaksinasjons- og smittesporingsarbeidet, slik at det ikke fikk så store konsekvenser for de forebyggende helsetjenestene.

Ved vaksinerings av dose tre, var de fleste på vaksinekontoret sagt opp. Da måtte det rekrutteres på ny, og noen interne krefter måtte innhentes.

Revisors vurdering

Basert på kommunens logg, intervjuer fra medlemmene av kriseledelsen og svar på e-post, vurderer vi at kommunen kontinuerlig har vurdert prioriteringen av sine egne ressurser. Vårt inntrykk er at kommunen i stor grad har klart å opprettholde tjenestetilbudet til kommunens innbyggere.

Revisjonskriterium:

- **Kriseledelsen utarbeider og sender ut informasjon til egne ansatte, innbyggerne og medier**

Data

Loggen viser at behov for en tydelig strategi for pressehåndtering var tema i kriseledelsen allerede 13. mars 2020. Kommunikasjonsavdelingen fikk i oppgave å utarbeide og sende ut tydelige retningslinjer for hvordan virksomhetsledere skulle forholde seg til media og hva det medfører at kommunen har satt kriseledelse.

Kriseledelsens loggføring viser at informasjon jevnlig har vært lagt ut til egne ansatte på kommunens intranett. Innbyggere har kunnet finne informasjon på kommunens eksterne nettsider, innbygger-app og facebook. Informasjon har også vært sendt ut på sms, e-post og via informasjonsskriv. Det har i tillegg vært gitt løpende informasjon til media, og da særlig Tønsbergs blad. Kriseledelsen opplever at samarbeidet med lokalavisen har vært godt under pandemien.

Ifølge kriseledelsen fikk kommunikasjonsavdelingen økte ressurser i forbindelse med kommunesammenslåingen. Mange har trukket fram at de mener at kommunen har vært gode på kommunikasjon under pandemien. Her kan nevnes at de mener at de har vært raskt ute med informasjon - både internt og eksternt – noe som har vært med på å trygge både ansatte og befolkningen. Videre var alle virksomhetsledere med på å utarbeide HR-nytt, der lederne kontinuerlig informerte ut i organisasjonen. Dette ble verdsatt ute i virksomhetene.

Ifølge kommunalsjef Digitalisering, kommunikasjon og administrativ støtte, som var ansvarlig for kommunikasjonen, har det vært stort fokus på informasjon ut fra kriseledelsens side. Mange i kriseledelsen hadde lang erfaring, og både ordfører og kriseleder har dessuten vært svært gode på å formidle informasjon ut.

Antall daglige besøk på egen nettside gikk fra vanligvis ca 10.000 til 60.000 enkelte dager. På nettsiden hadde de fokus på å formidle det som gjaldt for Tønsberg, ikke det som gjaldt mer generelt og andre steder. Tempo ble vurdert som viktig, likeså at informasjonen skulle ha en

hensikt (strategisk informasjon). Et eksempel, som ble trukket frem i denne forbindelse, var at da de etterlyste 322 armer (personer) til vaksinerings, etter at det ved en anledning var åpnet for mange doser, møtte det i løpet av kort tid opp tilstrekkelig antall innbyggere til at alle dosene ble brukt.

Vi har spurte de hovedtillitsvalgte i kommunen, om hvordan informasjon til egne ansatte (internt) har fungert, og fått tilbakemelding om at det fungerte godt. Det ble påpekt at mye usikkerhet i perioder gjorde planlegging og gjennomføring av tjenester utfordrende, uten at kommunens ledelse kan klandres for dette. Videre fikk vi tilbakemelding om at det har vært god oppdatering begge veier i virksomhetene.

Revisors vurdering

Vårt inntrykk, basert på logg, intervju med kriseledelsens medlemmer og tilbakemeldinger fra hovedtillitsvalgte i kommunen, er at kriseledelsens utarbeidelse og utsendelse av informasjon til egne ansatte, innbygger og media, har vært godt håndtert under pandemien.

Revisjonskriterium:

- **Kriseledelsen har daglig oversikt over sykefraværet i kommunen**

Data

Kommunalsjef HR har løpende rapportert til kriseledelsen om sykefraværet i kommunen, herunder antall i karantene, antall syke med covid-19, antall i annen sykdom, og antall med sykt barn/ tilsyn. De enkelte virksomhetene har samtidig rapportert til HR. Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester, var det i starten av pandemien daglig rapportering på dette. Etter hvert vurderte de at de ikke lenger hadde behov for å rapportere dette daglig. Rapporteringen følger av kriseledelsens logg.

Revisors vurdering

I begynnelsen av pandemien hadde kriseledelsen daglig oversikt over sykefraværet i kommunen. Utover i pandemiforløpet så man at det ikke lenger var behov for daglig rapportering. Selv om dette virker velfundert med tanke på pandemiens varighet, så er det likevel ikke i samsvar med beredskapsplanen.

Revisjonskriterium:

- **Kriseledelsens gjennomføring under koronapandemien skal evalueres**

Data

Vi har mottatt dokumentasjon som viser at det er gjennomført tre evalueringer av kriseledelsen så langt i koronapandemien:

1. Evaluering i periode 12. mars til juni 2020 - Både intern og ekstern evalueringsundersøkelse av kriseledelsen, og evalueringsmøte med HTV⁵/HVO⁶

Oppsummering av evalueringene:

Intern evaluering av kriseledelsen – spørreundersøkelse til stab og virksomhetsledere:

Leder HR presenterte følgende resultater fra undersøkelsen:

Forholdsvis gode resultater. Noen forbedringsforslag/ kunne gjort annerledes:

- Satt i verk tiltak og ut med info tidligere/ før nedstenging
- Ledergruppa for bundet opp av krisehåndtering – krisestab/ beredskapskoordinator kunne vært etablert – for mange oppgaver utsatt unødvendig? For introvert?
- Sentral info på flere språk
- Godtgjøring for ekstraarbeid i kriser bør nedfelles i beredskapsplanen
- Arbeids- og ansvarsfordeling – smittevern – kommuneoverlege – legevakt – folkehelse
- Arrangere Webinar om praktisk kriseledelse og verktøy

Kommentarer fra kriseledelsen til spørreundersøkelsen:

I all hovedsak fornøyd med resultatene fra undersøkelsen. Meget gode resultater totalt sett. Kriseledelsen tar til seg de ulike forbedringsforslagene, selv om noen av disse også handler om den nasjonale håndtering av krisen. Kommunens sammensetning av kriseledelsen har fungert meget godt, med alle tjenestoområder representert, ordfører og kommuneoverlege.

Kriseledelsen bestemte at evalueringen skulle kunngjøres på intranett. Ifølge kommunedirektøren ble det gjort.

Evalueringsmøte med HTV/ HVO, tilbakemeldinger:

- Sikre at info blir spredt i hele organisasjonen
- Ha et lager av komplett smittevernutstyr – manglet i starten
- Synliggjort behovet for teknisk utstyr også hos plasstillitsvalgte
- God informasjon fra alle – bra med en synlig rådmann
- Medbestemmelse lokalt må ivaretas bedre og raskere neste gang
- Etablere kultur for å bruke intranettet

⁵ HTV = hovedtillitsvalgte

⁶ HVO = hovedverneombud

Ekstern spørreundersøkelse: (innbyggere i kommunene – 330 svar, nær 30 % av disse er ansatt i kommunen)

Kommentarer til ekstern undersøkelse:

Fra leder Digitalisering, kommunikasjon og administrativ støtte:

Mange positive tilbakemeldinger fra start til rundt midt i perioden, deretter, under gradvis gjenåpning, noe mer varierende tilbakemeldinger, og forbedringsforslag, som den enkelte kommunalsjef bør se nærmere på.

Fra kriseledelsen:

Ble nok opplevd strengere enn flere kommuner rundt oss, samtidig som kriseledelsen i Tønsberg kommune har vært bevisst på å forholde seg til nasjonale råd og veiledere, selv om andre kommuner har åpnet opp på et tidligere tidspunkt. Totalt sett gode tilbakemeldinger. Kriseledelsen tar til seg de ulike forbedringsforslagene som er beskrevet og følger dette opp innenfor de ulike aktuelle tjenesteområdene.

Ifølge kommunedirektøren ble denne evalueringen publisert både på intranett, på kommunens nettside, og også sendt til Tønsbergs blad.

2. Intern evaluering kriseledelse Covid 19 – Tønsberg kommune – i perioden 22.4.21 – 3.6.21 - eget dokument, som viser at det har vært flere evalueringer i denne perioden

Deltakere i evalueringen var i kriseledelsen og de tre kommunalsjefene, som var faste observatører i starten av pandemien.

Følgende ansvarsområder ble evaluert, med hva fungerte bra og hva fungerte mindre bra?:

1. Organisering og gjennomføringen av krisehåndteringen, knyttet til
 - Møtehyppighet
 - Deltakere
 - Fordeling av ansvar og roller
 - Hjelpemidler
 - Kommunikasjon i kriseledelsen
2. Håndtering av situasjonen:
 - Rette tiltak iverksatt?
 - Hurtighet i beslutninger?
 - Er det tiltak som burde vært gjennomført annerledes?
 - Andre ting?
3. Samarbeid med andre (eksternt):
 - Samarbeid med eksterne aktører

- Kontakt/dialog med Fylkesmannen
 - Samarbeid med frivilligheten
 - Samarbeid med næringslivet
4. Kommunikasjon:
- Internt i kommunen
 - Raskt nok og riktig intern informasjon
 - Med myndigheter og samarbeidspartnere
 - Med befolkning/allmenheten
 - Med politikere
5. Mediehåndtering:
- Utforming av budskap og talsperson
 - Aviser, radio, tv
 - Sosiale medier
 - Annet
6. Ivaretagelse av kommunale tjenester:
- Ble kommunale tjenester ivaretatt?
 - Noen endringer som bør tas med
 - Utfordringer med tjenestene
 - Lovverk
 - Annet
7. TISK:
- Hvordan har dette arbeidet fungert
 - Ansvarsforhold
 - Kapasitet
 - Annet
8. Ivaretagelse av innbyggere:
- Generelt
 - Informasjon
 - Støtte telefoner
 - Annet
9. Helse, miljø og sikkerhet:
- Generelt
 - For egne ansatte
 - Brukere
 - Innbyggere

Resultatet av denne evalueringen ga forslag til umiddelbare tiltak, skrevet i kursiv nedenfor. Vi har spurt enkelte av kriseledelsens medlemmer om status for oppfølgingen av tiltakene, disse tilbakemeldingene er også tatt inn nedenfor:

- *Alle kommunalsjefer deltar fra og med nå som fullverdige medlemmer av kriseledelsen (Unni, Ivar og Geir) – kriseledelsens loggføring viser at alle kommunalsjefer ble fullverdige medlemmer fra sommeren 2021.*
- *Kommuneoverlegefunksjon for sårbar. Må vurderes tiltak for å gjøre denne mindre sårbar.* Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester ble det her gjort flere tiltak. De hadde vikariater inne, samt at det ble etablert et samarbeid med Færder kommune. Det ble også laget avlastningsordninger som besto av at kommunalsjef Mestring og helse og kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester tok over kommuneoverlege telefonen i helger, samt at vi avlastet PK på telefon og e post. Det de besvarte var ordinære korona-spørsmål, ikke helsefaglige spørsmål.
Ifølge kommuneoverlege Opheim skulle det etter evaluering påsken 2021 settes inn tiltak for å avlaste han. Det ble rett før sommeren 2021 utlyst en 50 % assisterende kommuneoverlegestilling, men de fikk ingen søkere. Opheim fikk derfor ingen medisinskfaglig assistanse i perioden han var kommuneoverlege. Begge kommuneoverlegene, som har vært under pandemien, har opplyst at de har hatt veldig mye ansvar og hatt en arbeidsbelastning langt over det normale, uten vern av deres arbeidstid, eller en stab å delegere til.
- *Bør vurdere å styrke teknisk med en beredskapsrådgiver som støtte for kommunens beredskapskoordinator (Jan)* Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester er dette et langsiktig arbeid, og vil bli vurdert i budsjett 2023.
- *Pandemiplan må oppdateres, noe utdatert.* Denne planen er ikke oppdatert etter pandemien, var oppdatert og politisk godkjent i februar 2020.
- *Helse og sosial beredskapsplan må også revideres.* Denne planen er ikke revidert.
- *ROS-analyse må gjennomføres.* Det ble utarbeidet ROS analyser underveis i pandemien.

Forslag til videre evalueringstiltak framgår også av dokumentet:

- *Det gjennomføres en ekstern evaluering av kriseledelsen så langt – opplevelsen av beslutningene som er tatt, kommunikasjonstiltakene som er iverksatt så langt.*

Aktuelle målgrupper:

Statsforvalter

Kommunestyret

Utvalgte FAU

Enkelte lag og foreninger

Innbyggerpanel («10 råd for å bli enda bedre fremover»)

Det vurderes en intern revisjon av kriseledelsen gjennom kontrollutvalget

Punktet ovenfor ble fulgt opp i kriseledelsens møte 3. juni 2021, og det ble konkludert med at kontrollutvalget skulle engasjeres til å gjennomføre en internrevisjon av kriseledelsen. Innbyggerundersøkelse skulle avventes.

Revisors vurdering

Det er gjennomført flere evalueringer av kriseledelsens arbeid. Det fremgår av tilbakemeldingene fra kriseledelsen at evalueringene skulle følges opp. Vi har merket oss at kommuneoverlegefunksjonen har hatt en svært stor belastning under hele pandemien. Det ble søkt etter ressurser for avlastning før sommeren 2021, men de fikk ingen søkere.

4.2.3. Kriseledelsens fullmakter under koronapandemien

Fra Overordnet beredskapsplan har vi undersøkt fire revisjonskriterier:

Revisjonskriterium:

- **Kriseleder er delegert nødvendig myndighet over kommunens virksomheter og ansatte slik at relevante tiltak kan sette i gang umiddelbart**

Data

Kommunen har forklart at nødvendig myndighet er delegert kriseleder ved at Overordnet beredskapsplan ble vedtatt av kommunestyret 5.2.2020, i sak KST-014/2020.

Revisors vurdering

Kommunestyrets vedtak i sak KST-014/2020 innebærer at kriseleder er delegert nødvendig myndighet over kommunens virksomheter og ansatte, slik at relevante tiltak kan sette i gang umiddelbart.

Revisjonskriterium:

- **Kriseleder er kommunens øverste myndighetsperson inntil rådmannen har satt kriseledelse**

Data

Som tidligere nevnt, har kommundirektøren i hovedsak vært kriseleder og kommunens øverste myndighetsperson. I en periode i starten av pandemien, hvor kommundirektøren var i karantene, ledet kommunalsjef for Eiendom og tekniske tjenester kriseledelsen.

Revisors vurdering

Basert på logg og intervju, vurderer vi at kriseleder var kommunens øverste myndighetsperson inntil rådmannen hadde satt kriseledelse.

Revisjonskriterium:

- **Når kriseledelsen er samlet, overtar den alle fullmakter. Dersom rådmannen ikke er til stede, overtar kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester rådmannens rolle som leder for kriseledelsen. Dersom kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester ikke er til stede, går en annen kommunalsjef i kriseledelsen inn i rollen**

Data

Som nevnt over var myndighet delegert kriseleder ved at Overordnet beredskapsplan ble vedtatt av kommunestyret 5.2.2020, i sak KST-014/2020.

Som også tidligere nevnt var kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester, leder for kriseledelsen i begynnelsen av pandemien, da kommunedirektøren var i karantene. Kommunedirektøren tok over som leder etter ca. 14 dager. Underveis i pandemien har kommunedirektør hatt en fast stedfortreder; kommunalsjef for Samfunns- og næringsutvikling.

Revisors vurdering

Basert på kommunestyrevedtak KST-014/2020, vurderer vi at kriseledelsen har overtatt alle fullmakter. Basert på logg og intervju, vurderer vi videre at kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester overtar rådmannens rolle, som leder for kriseledelsen, dersom kommunedirektøren ikke er til stede. Videre går kommunalsjef for Samfunns- og næringsutvikling inn i rollen, som leder for kriseledelsen, dersom kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester ikke er til stede.

Revisjonskriterium:

- **Kommunestyret vil i egen politisk sak gi ordføreren og rådmannen fullmakt til å foreta de økonomiske disposisjoner han finner nødvendig ved eventuelle kriser/katastrofer. Hastebeslutninger kan dermed vedtas av kriseledelsen, uten at saken må gå gjennom kommunestyret eller formannskap**

Data

Kommunestyrets vedtak KST- 014/20 lyder:

1. *Overordnet beredskapsplan 2020 vedtas.*
2. *Overordnet ROS-analyse 2020 vedtas.*
3. *Helse- og sosialberedskapsplan 2020 vedtas*
4. *Beredskapsplan for miljørettet helsevern 2020 vedtas*
5. *Atomberedskapsplanen, Pandemiplanen og Smittevernplanen tas til etterretning.*
6. *Rådmannen gis myndighet til å foreta økonomiske disposisjoner i krisesituasjon.*

Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester, har det ikke vært en egen sak som gir ordfører fullmakt. Ifølge kommunalsjefen forutsettes det at ordfører fikk denne fullmakten i samme sak som rådmannen fikk det.

Revisors vurdering

Av kommunestyrets vedtak følger at rådmannen gis myndighet til å foreta økonomiske disposisjoner i kritesituasjon. Vi kan ikke se at tilsvarende fullmakt er gitt til ordfører.

4.2.4. Krisestabens ansvar og oppgaver

Som tidligere nevnt, ble det ikke etablert en krisestab, da Tønsberg kommune valgte å ta oppgavene til både kriseledelse og krisestab inn i kriseledelsen.

Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester, har krisestabens oppgaver i Overordnet beredskapsplan blitt ivaretatt av ulike aktører (ulike kommunale deler, inkludert HR), mye er jo gjort i linjene og stabene.

Fra overordnet beredskapsplan har vi undersøkt seks revisjonskriterier:

Revisjonskriterium:

- **Utforming av krisestøtte til kriseledelsen i samsvar med hendelser og situasjoner**

Data

Aksjonspunkter i kriseledelsens loggføring viser at blant annet linjestabene (stabene under hvert kommunalområde) har fungert som krisestab for kriseledelsen ved behov. Denne måten å jobbe på under pandemien, er også bekreftet av kriseledelsens medlemmer.

Revisors vurdering

Vi vurderer at linjestabene har bistått kriseledelsen ved behov.

Revisjonskriterium:

- **Oppfølging av kriseledelsens beslutninger og koordinering mot virksomhetene**

Data

Kriseledelsens loggføring viser at medlemmer av kriseledelsen har hatt ansvar for å følge opp beslutninger innenfor eget ansvarsområdet, ved å koordinere dette mot linjestaben/ virksomheter, avhengig av hva oppgavene har gått ut på. Aksjonspunkter i loggføringen viser dette, og denne måten å følge opp beslutninger og koordinere dem ut mot virksomhetene, støttes også av både kriseledelsen og de hovedtillitsvalgte.

Revisors vurdering

Basert på logg og intervjuer vurderer vi at kriseledelsens beslutninger og koordinering mot virksomhetene har blitt fulgt opp, gjennom kriseledelsens medlemmer og deres linjestaber.

- **Utarbeide situasjonsrapporter for kriseledelsen**

Data

Under koronapandemien har Kommunalsjef HR i perioder rapportert oversikt over sykefraværet i kommunen, med antall i karantene, antall syke med covid-19, antall i annen sykdom, og antall med sykt barn/ tilsyn. Kriseledelsens logg viser dette. Ellers har medlemmer av kriseledelsen rapportert status for sitt område på hvert møte i kriseledelsen.

Loggføringen viser at linjestabene/ virksomhetene har bistått kriseledelsen i statusrapporteringen. Kriseledelsens medlemmer bekreftet at de har brukt sin egen stab/linjeorganisasjon til å innhente aktuell informasjon til statusrapportering.

Revisors vurdering

Basert på logg og intervju, vurderer vi at linjestabene/ virksomhetene har bistått kriseledelsens medlemmer i statusrapporteringer fra aktuelt område.

Revisjonskriterium:

- **Innhenting og bearbeiding av informasjon for faglig rådgivning og tilrettelegging overfor kriseledelsen**

Data

Kriseledelsens loggføring viser at linjestabene/ aktuelle virksomheter har sørget for informasjon/ faglig rådgivning overfor kriseledelsen. Intervju med kriseledelsens medlemmer bekrefter også dette.

Revisors vurdering

Basert på logg og intervju, vurderer vi at linjestabene/ aktuelle virksomheter har sørget for informasjon/ faglig rådgivning overfor kriseledelsen.

Revisjonskriterium:

- **Koordinering av informasjon til og fra virksomhetene**

Data

Ved at alle kommunalområder har vært representert i kriseledelsen, har informasjon til og fra virksomhetene innenfor eget område blitt ivaretatt. Kriseledelsens loggføring viser eksempel på at informasjon er koordinert til og fra virksomheter, og kriseledelsens medlemmer har bekreftet dette.

Revisors vurdering

På bakgrunn av intervju og logg, vurderer vi at informasjon er koordinert til og fra virksomhetene gjennom kriseledelsens medlemmer.

Revisjonskriterium:

- **Krisestaben starter snarest loggføring i CIM og distribusjon av aktuelle beredskapsplaner til ledelsen. Stabsleder dokumentsender er ansvarlig**

Data

Som tidligere nevnt skjedde ikke kommunens loggføring i CIM, og det ble heller ikke etablert en krisestab.

Vi spurte medlemmene i kriseledelsen om de kjente til kommunens beredskapsplaner (overordnet beredskapsplan og pandemiplan) da pandemien startet, og fikk noe varierende svar. De aller fleste kjente likevel til den Overordnede beredskapsplanen. Den ene av de to kommuneoverlegene, som har fungert under pandemien, opplyste at han ikke kjente til verken Overordnet beredskapsplan eller kommunens Pandemiplan.

Som følge av at krisestaben i praksis var en del av kriseledelsen, var kriseledelsen kjent med beredskapsplanene som fantes på virksomhetsnivå.

Revisors vurdering

Dette punktet i beredskapsplanen passer ikke for aktuelle situasjon, i og med at det ikke ble opprettet noen krisestab. På bakgrunn av at de som ville ha utgjort krisestaben har vært involvert i kriseledelsen, er deres synspunkter loggført og eventuelle relevante beredskapsplaner kunne også lett fremskaffes.

4.3. Kommunens etterlevelse av Smittevernplan/ Pandemiplan

Tønsberg kommune har en Smittevernplan som er datert 7.1.19 og vedtatt av kommunestyret 5.2.2020, sak KST-014/20. Planen er digital (internettbasert), og har linker til aktuelle tema i smittevernarbeidet. Pkt. 2. *Spesielle tema* i planen, viser til kommunens pandemiplan; Beredskapsplan for pandemisk influensa for Tønsberg kommune – 2020. Denne planen ble også vedtatt av kommunestyret 5.2.20 (KST-014/22).

Vi har brukt Pandemiplanen som kilde til revisjonskriterier. Vi har ikke tatt med alle punktene i planen, kun de vi har vurdert som relevante og dessuten ikke de som allerede er vurdert i forbindelse med overordnet beredskapsplan. Våre revisjonskriterier er gjennomgått sammen med kommunens beredskapssjef.

Innledningsvis kan vi si at tilbakemeldingen fra de to kommuneoverlegene var at pandemiplanen ikke hadde vært aktivt brukt i løpet av koronapandemien. Kommuneoverlege Skei fortalte i intervju at de raskt fant ut at pandemiplanen ikke passet på koronapandemien. Dette fordi den var skrevet for pandemier som svineinfluensaen. Opheim sier at han ikke brukte pandemiplanen i det hele tatt i sin periode som kommuneoverlege.

En nærmere beskrivelse av revisjonskriteriene framgår av vedlegg 2.

4.3.1. Informasjonsberedskap

Når det gjelder informasjonsberedskap har vi vurdert to revisjonskriterier fra Pandemiplanen.

Revisjonskriterium

- **Kommuneoverlegen har ansvaret for å godkjenne og koordinere helsefaglig informasjon til befolkningen, og for faglig samarbeid med spesialisthelsetjenesten**

Data

Begge kommuneoverlegene har bekreftet at de kvalitetssikret helsefaglig informasjon før den gikk ut. Ifølge kommuneoverlege Skei ble dette gjort ved daglige og etter hvert ukentlige møter i kriseledelsen, hvor informasjonsansvarlig var til stede. Skei kvalitetssikret det som var skrevet, eventuelt skrev han det selv. Han hadde også direkte kontakt med media.

Kommuneoverlege Opheim opplyser at det meste av informasjon, som skulle ut, kom innom han for godkjenning. Dette fungerte ganske fint, og de involverte i dette arbeidet var stort sett enige. Han opplevde at hans stemme veide tungt, og dersom han var uenig i det, som skulle ut, stod ikke hans navn under teksten. Skolestengningen før påsken 2021, stod han ikke inne for.

Opheim har opplyst at han var med på møter med Statsforvalter og mikrobiologene, og at det var kommunalsjef for Mestring og helse som hadde det faglige samarbeidet med spesialisthelsetjenesten.

Kriseledelsen loggføring viser at kommuneoverlegen har vært sentral i forbindelse med helsefaglig informasjon til befolkningen.

Revisors vurdering

Det følger av både loggen og intervjuer, at kommuneoverlegen har hatt ansvar for å godkjenne og koordinere helsefaglig informasjon til befolkningen. Når det gjelder det faglige samarbeidet med spesialisthelsetjenesten, har dette vært håndtert at kommunalsjef for Mestring og helse. Dette er ikke i samsvar med planen.

Revisjonskriterium

- **Informasjon omhandler hvordan befolkningen skal forholde seg i forhold til helsetjenestene, medisiner, vaksinasjon og utdeling av antivirale medisiner**

Data

Kriseledelsens loggføring viser at informasjon jevnlig er lagt ut til innbyggere på kommunens eksterne nettsider.

Fra 12. mars 2020 - og under hele pandemien, har kommunen på sin nettside – med egen link til *Koronavirus* - lagt ut aktuell informasjon til befolkningen om hvordan de kan bestille test, vaksiner, samt lokale regler og anbefalinger og antall smittede i Tønsberg.

Kommunikasjonsavdelingen har vært ansvarlig for dette. Det har også blitt lagt ut informasjon på facebook og det har jevnlig blitt sendt pressemeldinger til media under hele pandemien.

Kommunen har også hatt en *koronatelefon*, som ble gjort tilgjengelig fra 13. mars 2020.

Koronatelefonen har vært stengt ned i perioder, på grunn av nedgang i henvendelser, men åpnet igjen ved behov.

Revisors vurdering

På bakgrunn av logg og intervju, vurderer vi at kommunens innbyggere har fått informasjon om hvordan befolkningen skal forholde seg i forhold til helsetjenestene, medisiner, vaksinasjon og utdeling av antivirale medisiner.

4.3.2. Etablering av kriseledelse og krisestab

Revisjonskriterium

- **I samsvar med overordnet beredskapsplan, etableres kriseledelse og krisestab tidlig i et pandemiforløp for å kunne holde seg fullt orientert om utviklingen nasjonalt og lokalt.**

Etablering av kriseledelse og krisestab er omtalt i pkt. 3.1.1 foran og ikke omtalt nærmere her.

4.3.3. Kriseledelsens og krisestabens oppgaver ved en pandemi

Når det gjelder kriseledelsen og krisestabens oppgaver ved en pandemi har vi undersøkt tre revisjonskriterier fra Pandemiplanen.

Revisjonskriterium

- **Kommuneoverlegen er ansvarlig for kommunikasjon med sykehus og Fylkesmannen, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.**

Data

Begge kommuneoverlegene har bekreftet at de har hatt ukentlige møter med Statsforvalteren – sammen med alle de andre kommuneoverlegene i VTFK. I tillegg var det ukentlige møte mellom Statsforvalteren og ledelsen i alle kommunene.

Ifølge kommuneoverlege Opheim hadde kommuneoverlegene i gamle Vestfold fylke, et eget kvarters morgenmøte hver hverdag. Fra november 2021, gikk de over til å ha møte to ganger uken. Han har også opplyst at han har samarbeidet med Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet, mens Kommunalsjef for Mestring og helse, som tidligere nevnt, har stått for samarbeid med sykehuset.

Revisors vurdering

Basert på intervju med kommuneoverlegene, vurderer vi at kommuneoverlegen har vært ansvarlig for kommunikasjon med Fylkesmannen, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet. At Kommunalsjef for Mestring og helse har stått for samarbeid med sykehuset, er ikke i samsvar med pandemiplanen.

Revisjonskriterium

- **Kommuneoverlegen skal skaffe seg best mulig oversikt over sykkelighet i befolkningen**

Data

Ifølge kommuneoverlege Skei, kom Smittesporingssystemet i gang fra vinterferien til 12. mars 2020. I begynnelsen satt han alene med dette, og jobbet 20 timer pluss per dag. Etter hvert fikk han noen bistand, og fra mai 2020 ble dette ordentlig satt i system. Deretter ble det gradvis bygget opp.

Ifølge begge kommuneoverlegene hadde de etter hvert kontroll på antatt smittede per dag og statistikk over antall koronapositive mm. Sykehuset hadde systemet Sykdomspulsen, som ga aggregerte data, og de rapporterte daglig på dette.

Revisors vurdering

Basert på intervju med kommuneoverlegene, vurderer vi at kommuneoverlegen har skaffet seg best mulig oversikt over sykkelighet i befolkningen.

Revisjonskriterium

- **Kriseledelsen må ha oversikt over kommunens sengekapasitet og pleie- og omsorgs kapasitet**

Data

Ifølge begge kommuneoverlegene, har kommunalsjef for Mestring og helse rapportert kontinuerlig på dette, og disse tallene var lett tilgjengelige.

Ved presset kapasitet konfererte kommunalsjef for Mestring og helse med kommuneoverlegen. Ved enkelte anledninger var kommuneoverlegen med i statusmøter innenfor Mestring og helse. Da var tematikken gjerne bemannings-kapasitet.

Ifølge kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester (og beredskapsansvarlig) har de hatt ukentlige møter med sykehusene vedrørende planer for forskyving av pasientstrømmen. Kommunalsjefen fortalte at de for eksempel i en periode hadde en koronaavdeling på Re helsehus, med spesialsykepleiere der. De mindre syke skulle til gamle Våle sykehjem.

Revisors vurdering

Basert på intervju, vurderer vi at kriseledelsen har hatt oversikt over kommunens sengekapasitet og pleie- og omsorgs kapasitet.

4.3.4. Vaksinerings

Vaksineringen under koronapandemien har vært styrt nasjonalt. Vi har ikke sett nærmere på kommunens prioritering av vaksinerings.

4.3.5. Mobilisering og organisering av helsepersonell

Revisjonskriterium

- **Kommunehelsetjenesten vil få stor belastning under en pandemi. I tillegg til vesentlig økt press på primærhelsetjenesten, vil bemanningen bli redusert på grunn av sykdom. Det vil også være behov for ekstraordinær innsats fra personellet, blant annet i form av massevaksinering. En pandemi vil få store konsekvenser for pleie og omsorgssektoren med dens ansvar for hjemmeboende eldre, funksjonshemmede og syke. Sykelighet, dødelighet og prioriteringsproblemer vil øke. Pandemien vil ramme faste brukere av tjenesten, tilføre nye brukere og ramme personalet og fastlegekontorene.**

Data

Dette punktet i Pandemiplanen har vært veldig sentralt under koronapandemien. Dette er omtalt under Overordnet beredskapsplan *Prioritere kommunes egne ressurser*, og ikke nærmere omtalt her.

4.3.6. Tiltak

Revisjonskriterier:

- ***Kommuneoverlegen gir i samråd med Folkehelseinstituttet råd om hvordan befolkningen skal forholde seg til en pandemi.***

Tiltak under koronapandemien har mye vært styrt nasjonalt, og kommunen har fulgt disse. Det er også fattet lokale beslutninger/ forskrifter om inngripende tiltak under pandemien. Disse er nærmere omtalt i problemstilling 2.

4.4. Oppsummering – kriseledelsens vurdering

I intervju med kriseledelsen, spurte vi avslutningsvis: *Alt i alt – hvordan mener du kriseledelsen har fungert under koronapandemien?* Nedenfor oppsummerer vi tilbakemeldingene vi mottok:

- **Hva har fungert bra i kriseledelsen?**
 - *Etter det aller første møtet hadde de god kontroll*
 - *Alle hadde et tydelig ønske om å gjøre sitt beste og strukket seg langt*
 - *Var raske og flinke til å informere ut*
 - *Hadde nok ressurser til å bygge opp det som trengtes av nye ting*

- *Lite hastverksarbeid selv om det har vært høyt tempo, har alltid tatt seg tid til å drøfte saker.*
- *Alle kommunalsjefene var veldig operative*
- *Til tross for stor gruppe, har alle vist fleksibilitet, når de har vært uenige, har de likevel stått sammen utad – vært et lag*
- *Trygg gruppe med mye erfaring – garva gjeng – tro mot runden (informasjonsutveksling)*
- *Kriseledelsen har i all hovedsak fulgt FHI og kommuneoverlegens anbefalinger*
- *Vært en velfungerende gruppe, med veldig god stemning og godt samarbeidsklima*
- *Det var positivt at det ble laget kohorter, det gjorde administrasjonen mindre sårbar*
- *Kom raskt i gang med smittesporing, vaksiner, karantenehotell mm – det har vært et aksjonspreget arbeid, og fått til gode løsninger for innbyggerne*
- *Faglig oppdatering i linja (inn i kriseledelsen) har vært veldig bra. .*
- *Bra med hyppige møter, for å unngå soloutspill*
- *Kommunikasjonsarbeidet har fungert veldig bra*
- *Var raske på å få opp smittevern faglig telefon og bekymringstelefon*
- *Vært kreative – kjøpte campingbil til testing – kjørte rundt, også i rusmiljøet*
- *Det har vært et stort ansvar å ha, men det har vært trygghet i gruppa og takhøyde for å ta opp tanker og bekymringer*
- *Vi har fått til utrolig mye! Stolt av laget! Det er mye, som vi har løst, som vi aldri trodde vi skulle få til*
- *Veldig bra at ordfører hadde erfaring fra DSB og politiet. Det var også viktig at ordfører ble en «kommuneleder» som alle politiske partier stod bak. Det har ikke vært tilfelle i alle kommuner*
- *Var gode personer i viktige roller*
- **Hva har fungert mindre bra i kriseledelsen?**
 - *Var ikke helt tro mot eget planverk – improviserte noe*
 - *Var ikke alltid like lett å samarbeid med andre kommuner*
 - *Mulig formannskapet skulle vært koplet på tidligere i forhold til større beslutninger*
 - *Kommunen hadde ikke tilpasset overordnet planverk, kun kontinuitetsplaner som fungerte. Myndighetene kom etter hvert med klare tiltak – det hjalp på*
 - *Ble kriseledelsen avvirket for tidlig? Avviklet okt./nov. 2021*
- **For øvrig:**
 - *Enorm innsats fra alle i organisasjonen for å holde tjenestene gående*
 - *Positivt med støtte fra politikere*
 - *Tror pandemien har bragt ny kommune tettere sammen – alle, på alle nivå, har utvist en real dugnadsånd*
 - *Formidabel innsats fra frivillige*
 - *Opplever at befolkningen og ansatte rundt skole og barnehage har opplevd seg ivare tatt og informert*

- *Vaksineopplegget har vært en suksess. De laget planen på åtte døgn, det var utrolig mye jobb, bl.a. måtte hallen rigges. Mange snudde seg raskt rundt, også de eksterne – både de som bygget og de som leverte fiber*
- *Sårbart at SS ikke hadde noen stand in innledningsvis*
- *Norm kommuneoverlege; normalsituasjon: 1 kommuneoverlege per 20 000 innbyggere. Og dette har ikke vært en normalsituasjon.*
- *Kommuneoverlegen har ingen stab å delegere til.*

4.5. Konklusjon problemstilling 1

I hvilken grad har Tønsberg kommune fulgt Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan / Pandemiplan under koronapandemien?

Vårt hovedinntrykk er at Tønsberg kommune har håndtert koronapandemien på en god måte. Dette skyldes nok i større grad kompetente og dedikerte personer i kommunens ledelse, enn bruken av overordnet beredskapsplan og smittevernplan/pandemiplan. Det er et gjennomgående svar blant de vi har snakket med, at kommunens overordnede planverk ikke har vært i aktiv bruk under pandemien.

Etter en gjennomgang av kommunens planverk passer enkelte deler dårlig på en langvarig beredskapssituasjon som den foreliggende, mens andre punkter passer bedre. På bakgrunn av at planverket har vært lite i bruk under koronapandemien, fremstår det som noe tilfeldig når kommunens praksis har vært i samsvar med planen.

Kommunens overordnede beredskapsplan er ikke revidert etter at den ble vedtatt i februar 2020. Det fremgår heller ikke av planen hvem som har ansvaret for revidering. Når kommunens planverk nå skal revideres, blir det en viktig avveining å tilpasse planverket til en krise av langvarig karakter uten at det går på bekostning av andre typer kriser som vil kunne oppstå.

Overordnet beredskapsplan

Tønsberg kommune har til en viss grad fulgt Overordnet beredskapsplan under koronapandemien. En av hovedårsakene til at planen ikke har vært fulgt på alle områder er at den ikke var tilpasset langvarige kriser. Den overordnede beredskapsplanen er i større grad utarbeidet med tanke på en akutthendelse/krise, og ikke en pandemi som går over flere år. Det ble blant annet ikke etablert en formell krisestab, i tråd med planen. Vi vurderer at kriseledelsen tok bevisste valg knyttet til organiseringen av kriseledelsen når den ble etablert, og valgte den organiseringen de mente var mest effektiv. Intervju med alle medlemmene i kriseledelsen viser at valgt organisering har vært vellykket og fungert godt, og vi har fått mange tilbakemeldinger knyttet til fordeler med valgt organisering. De fleste av kriseledelsens ansvar og oppgaver i Overordnet beredskapsplan vurderes å være ivaretatt av kriseledelsen. Videre vurderer vi at de fleste av krisestabens oppgaver i Overordnet beredskapsplan, ser ut til å være ivaretatt av linjestabene, HR eller andre aktører. Noen av pkt. under krisestabens oppgaver i planen, har ikke vært aktuelle å følge under koronapandemien, da disse er mer aktuelle ved akutte hendelser/ kriser.

Erfaringer fra andre forvaltningsrevisjoner om kommunens håndtering av koronapandemien, viser også at overordnede planer ikke har vært gode og konkrete nok til å passe på koronapandemien.

Smittevernplan/ Pandemiplan

Tønsberg kommune har til en viss grad fulgt Smittevernplan/ Pandemiplan under koronapandemien. Årsaken til at ikke Pandemiplanen har vært så aktivt brukt er at heller ikke denne var tilpasset en langvarig pandemi. Planen ble laget etter en svineinfluensa, og ikke med tanke på en pandemi over flere år. Vi vurderer at det mest grunnleggende i Pandemiplanen er fulgt i pandemiarbeidet: kommuneoverlegen har ivaretatt det helsefaglige ansvaret når det gjelder helsefaglig informasjon til befolkningen, helsefaglige vurderinger og beslutninger og faglig samarbeid med andre kommuner, sykehus, Statsforvalteren, FHI, Helsedirektoratet, og andre kommuner. Videre har mobilisering og organisering av helsepersonell vært sentralt under koronapandemien.

5. Kriseledelsens beslutninger om inngripende tiltak

Problemstilling 2 - I hvilken grad ble kriseledelsens beslutninger om inngripende tiltak fattet i tråd med gjeldende regler?

Under koronapandemien har det blitt fattet beslutninger om inngripende tiltak i Tønsberg kommune.

Vi har undersøkt hvem som kan fatte vedtak om lokale inngripende tiltak og om tiltakene, som kommunen har fattet, er i tråd med kravene i smittevernloven.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunestyret kan, når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1.**
- **Kommunestyret kan delegere myndighet til formannskapet å fatte vedtak etter smittevernloven, jf kommuneloven § 5-3, tredje ledd**
- **Kommunelegen kan i hastesaker fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1.**
- **Ved kommunalt vedtak etter smittevernloven § 4-1, skal smitteverntiltaket være**
 - basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse
 - nødvendig av hensyn til smittevernet
 - tjenlig etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet), jf smittevernloven § 1-5
- **Den som har satt i verk tiltaket, skal straks oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig, jf smittevernloven § 4-1.**
- **Alle lokale forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, det samme gjelder endring og opphevelse av forskriften, jf forvaltningsloven § 38.**

5.1. Myndighet til å fatte vedtak – data

Revisjonskriterier:

- **Kommunestyret kan, når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1**
- **Kommunestyret kan delegere myndighet til å fatte vedtak til formannskapet, jf kommuneloven § 5-3, tredje ledd**

Under pandemien har ikke kommunestyret i Tønsberg fattet noen vedtak etter smittevernloven § 4-1. Vedtak er fattet av formannskapet eller kommunelegen.

Kommunestyret i Tønsberg kommune vedtok den 7.11.2019 å delegere myndighet til formannskapet, sak KST-020/19 - Politisk reglement 2020 – 2023, Del III Delegeringsreglement;

3.2. FORMANNSKAPET OG HASTESAKER⁷

Formannskapet gis myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av kommunestyret, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle kommunestyret. Melding om vedtak skal legges frem i det neste møtet i kommunestyret.

Som følge av dette vedtaket, hadde formannskapet myndighet til å fatte vedtak i hastesaker, da pandemien startet i mars 2020.

Tabellen på neste side viser en oversikt over kommunestyrets mer konkrete delegering av myndighet til formannskapet i forbindelse med koronapandemien, i perioden 22.4.20 til 8.12.21. I noen saker, der vi har fått særskilte opplysninger, har vi satt inn noen kommentarer i blått.

⁷ koml. (2018) § 11-8 første ledd

Sak nr.- Møtedato	Sakstittel – vedtak	Rettslig grunnlag	Vedtaket varighet
1 - 31.3.2020 og 22.4.2020	Midlertidig endring av Politisk reglement Tønsberg kommune 2020-2024 i anledning Covid-19. KST - 052/20 Vedtak: <i>1. Alle politiske utvalg inklusive kommunestyret sine møter settes opp som fjernmøter etter oppsatt møteplan, jf kommunelovens § 11-7</i> <i>2. Formannskapet gis hastemyndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken., jf. kommuneloven § 11-8.</i> <i>3. Gruppeleder i Rødt og gruppeleder i Venstre innkalles til møter i formannskapet og får tilsendt saksdokumenter samtidig med formannskapets medlemmer. Representanten for Rødt og for Venstre skal ha møte -, tale - og forslagsrett ved behandling av saker i formannskapet.</i> <i>4. Kommunestyret skal hvis 1/3 av organets medlemmer krever det behandle saker som er vedtatt etter punkt 2 og 3 ordinært, jf. kommuneloven § 11 - 8.</i> <i>5. Midlertidig Politisk reglement gjelder i stedet for tilsvarende bestemmelser i gjeldende Politisk reglement for Tønsberg kommune 2020 - 2023 frem til 19.05.2020.</i> Ifølge advokat – Mestring og helse, var deler av dette vedtaket muligens ikke helt nødvendig. Men i denne saken fikk formannskapet hastemyndighet i alle typer saker fra alle folkevalgte organer, og ikke bare fra kommunestyret. I tillegg fikk de partiene, som ikke var medlem av formannskapet, møterett mm. Senere ble det sendt ut brev fra departementet om at det ikke var i tråd med kommuneloven å gi andre enn medlemmene møte og talerett.	Kommuneloven § 5-6 siste ledd siste punktum Kommuneloven § 11-8	22.4.20-19.5.20
2 - 17.6.2020	Forskrift om forebyggende tiltak mot koronasmitte, Tønsberg kommune KST-097/20 Vedtak: <i>1. Kommunestyret gir formannskapet fullmakt til å vedta forskrift om åpningstider og skjenketider for skjenke- og serveringssteder, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark fylke med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b.</i> <i>2. Rådmannen gis fullmakt til å informere, veilede samt kontrollere om smitteverntiltakene gitt i Covid-19</i>	Smittevernloven Covid-19- Forskriften Alkoholoven Serveringsloven Forskrift om salgs- og skjenketider for alkoholholdig drikk Tønsberg kommune	

	forskriften følges av skjenke- og serveringsstedene i Tønsberg kommune. 3. Ved en eventuell vedtakelse av ovennevnte forebyggende forskrift, gis rådmannen også fullmakt til å foreta kontroll med at den forebyggende forskriften blir overholdt. Forskrift om åpningstider og skjenketider ble ikke vedtatt av formannskapet ifølge advokat – Mestring og helse.	17.6.2 Forskrift om åpningstider for serveringssteder, Tønsberg kommune	
3 - 10.3.2021	Midlertidig delegering av myndighet til formannskapet i anledning covid-19 KST- 041/21 Vedtak: 1. Formannskapet delegeres myndighet etter smittevernloven (lov 5. august 1994 nr. 55). 2. Formannskapet delegeres myndighet til å fatte vedtak etter andre lover hvis dette er nødvendig i forbindelse med covid-19 smitteverntiltak. 3. Delegeringen varer til kommunestyremøte 16 juni. Dersom det er behov for forlengelse fremmes dette som en begrunnet sak i dette kommunestyremøte. Tilleggs punkter til innstillinga: 4. Kommunestyret skal informeres om alle vedtak fatta etter dette delegeringsvedtaket i egne saker på hvert kommunestyremøte så lenge delegeringen gjelder.	Kommuneloven § 5-3 Smittevernloven Politisk reglement -Del III Delegeringsreglement og særlover	10.3.21 - 16.6.21
4 - 16.6.2021	Forlengelse av vedtaket 10.3.21 og orientering om formannskapets delegerede myndighet i smittevernloven KST- 103/21 Vedtak: 1. Kommunestyret viderefører eget vedtak av 10.3.2021 i KST-041/21 om midlertidig delegering mm. av myndighet etter smittevernloven til formannskapet, med varighet til kommunestyrets møte den 8.9.2021. Ved behov for forlengelse må dette begrunnes og forelegges i egen sak til kommunestyret. 2. Formannskapets vedtak i perioden mellom 7.4.2021 og 26.5.2021 tas til orientering. Vedtaket ble ikke forlenget i møte 8.9.21.	Smittevernloven Kommuneloven	16.6. - 8.9.21
5 - 08.12.2021	Midlertidig delegering av myndighet til formannskapet i anledning covid-19 KST- 185/21 Vedtak: 1. Kommunestyret delegerer egen myndighet etter smittevernloven til formannskapet.	Smittevernloven, Kommuneloven	8.12.21 - 9.3.22

	2. Kommunestyret gir formannskapet myndighet til å fatte vedtak etter andre lover hvis dette er nødvendig i forbindelse med covid-19-tiltak. 3. Delegeringsvedtaket gjelder til kommunestyrets møte 9.3.2022. Dersom det er behov for forlengelse fremmes dette som en begrunnet sak i dette møtet. 4. Kommunestyret skal på det påfølgende kommunestyremøtet orienteres i egne saker om alle vedtak Det var ingen sak om forlengelse i møtet den 9.3.22.		
--	---	--	--

Tabell 1 – Oversikt over kommunestyrets delegering av myndighet til formannskapet ifb koronapandemien

5.2. Myndighet til å fatte vedtak - vurdering

Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, kan kommunestyret fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1. Kommunestyret i Tønsberg kommune har ikke vedtatt egne covid-19-tiltak.

Formannskapet har under hele koronapandemien hatt myndighet til å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1 i hastesaker, jf. Kommuneleven § 11-8. Kommunestyret delegerte denne myndigheten til formannskapet allerede 7.11.2019, da sak KST - 020/19 - Politisk reglement 2020 – 2023, Del III Delegeringsbestemmelser, ble behandlet.

Vår tabell viser at kommunestyret har gitt formannskapet myndighet til å treffe vedtak i saker, som skulle vært vedtatt i kommunestyret under koronapandemien, i tråd med kommuneloven § 5-3, tredje ledd.

Vi vurderer at formannskapet har hatt myndighet til å fatte vedtak, når de har hatt behov for det under pandemien.

5.3. Beslutninger om inngripende tiltak – data

Revisjonskriterier:

- **Kommunelegen kan i hastesaker fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1.**
- **Ved kommunalt vedtak etter smittevernloven § 4-1, skal smitteverntiltaket være**
 - basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse
 - nødvendig av hensyn til smittevernet
 - tjenlig etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet), jf smittevernloven § 1-5
- **Den som har satt i verk tiltaket, skal straks oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig, jf smittevernloven § 4-1.**
- **Alle lokale forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, det samme gjelder endring og opphevelse av forskriften, jf forvaltningsloven § 38.**

Tabellene nedenfor viser en oversikt over alle lokale beslutninger/vedtak/ forskrifter om inngripende tiltak, vi har blitt gjort kjent med, i 2020 og 2021.

Vi har undersøkt om tiltakene i tabellene er

- basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse
- nødvendig av hensyn til smittevernet
- tjenlig etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet)

i tråd med smittevernloven § 1-5. Videre har vi undersøkt om lokale forskrifter er kunngjort i Norsk Lovtidend, og om endring/opphevelse av forskriften er publisert.

Sak nr. - dato – ikrafttredelse	Type beslutning	Rettslig grunnlag og vilkår	Varighet
1 - 19.3.2020	Enkeltvedtak Muntlig beskjed til 3 campingplasser (Furustrand, Skalle vold, Sand -Tønsberg kommune har driftsansvar) om umiddelbar stenging - vedtatt i kriseledelsen 16. og 17. mars 2020. Beslutningen framgår av kriseledelsens logg (20.3.20).	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b) Hastevedtak kommuneoverlege § 4-1 femte ledd siste punkt. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en	Fra 19.03.20 og inntil videre, i hvert fall til over påske.

		helhetsvurdering/ forholdsmessigheten av tiltaket.	
2 - 26.3.2020	Enkeltvedtak Skriftlig likelydende vedtak med begrunnelse og klageadgang sendt til 3 campingplasser i Tønsberg om stenging.	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b) Hastevedtak kommuneoverlege § 4-1 femte ledd siste punkt Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/ forholdsmessigheten av tiltaket.	26.3.20 Vedtaket løper uten varsel om forlengelse. Opphevelse av vedtaket vil bli varslet så snart det ikke lenger vurderes som nødvendig av smittevern hensyn.
3 - 27.3.20	Forskrift om forbud mot fortøyning ved kommunale kaianlegg, stenging av campingplasser, gjestehavner, bobilcamping og bruk av oppstillingsplasser for bobil mv. i anledning utbrudd av covid-19, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR-2020-03-27-457	Fastsatt av smittevernoverlegen i Tønsberg kommune 27. mars 2020 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 første ledd bokstav b og femte ledd, jf. forskrift 26. april 2019 nr. 638 om bruk av og orden i havner og farvann, Tønsberg kommune, Vestfold § 11. Det foreligger ingen dokumentasjon som viser verken medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket eller en helhetsvurdering/ forholdsmessigheten av tiltaket.	Forskriften gjelder inntil tiltakene etter smittevernloven ikke er nødvendig og vedtaket oppheves. Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
4 -27.4.2020	Endring av vedtak etter at FOR-2020-03-27-457 § 3 ble opphevet i FOR-2020-04-27-872 Nytt vedtak med litt færre begrensninger i forskrifts form.	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b) Hastevedtak kommuneoverlege smittevernloven § 4-1 femte ledd siste punkt.	27.4.20 – 27.05.20 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend

		Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	
5 – 28.4.2020	Endring av vedtak om stenging av Furustrand Camping (sak 26.3.20 over) – som åpner for utvidelse av virksomhetens aktiviteter.	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b) Hastevedtak kommuneoverlege smittevernloven § 4-1 femte ledd siste punkt. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	Vedtaket er varslet per telefon 28.4.20, med varlighet inntil videre.
6 - 03.07.20	Forskrift om begrensninger i den sosiale omgangen i båter og fartøy fortøyd ved kommunale kaianlegg og gjestehavner som smitteverntiltak mot covid-19, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR-2020-07-02-1470 Det er informert om tiltaket i kommunestyret 9.9.2020	Fastsatt av smittevernoverlegen i Tønsberg 2. juli 2020 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 første ledd bokstav a og femte ledd, forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) § 4, jf. forskrift 26. april 2019 nr. 638 om bruk av og orden i havner og farvann, Tønsberg kommune, Vestfold § 11. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	Forskriften trer i kraft 3. juli 2020 kl. 09.00. Forskriften gjelder inntil tiltakene etter smittevernloven og covid-19-forskriften ikke er nødvendig og vedtaket oppheves. Opphevet ved forskrift 16 sep 2020 nr. 1772 (i kraft 21 sep 2020). Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend

7 - 06.08.20	Forskrift om midlertidig begrensning av ferdsel og opphold innenfor kaiområder m.m. i forbindelse med Tønsberg Båtrace 2020, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR-2020-08-06-1615 Det er informert om tiltaket i kommunestyret 9.9.2020	Fastsatt av smittevernoverlegen i Tønsberg kommune 6. august 2020 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 første ledd bokstav a og femte ledd. Det foreligger ingen dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket eller en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket. Kommuneoverlege Opheim har opplyst at de rådførte seg med FHI og Helsedirektoratet vedrørende dette tiltaket.	06.08.20 – 08.08.20 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
8 - 20.11.2020	Enkeltvedtak Covid-19-tiltak for skoleskyss i Tønsberg kommune	Fastsatt at kommunelegen etter smittevernloven § 4-1 bokstav c) og <u>delegeringsreglementet</u> Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	Fra 23.11.2020 og så lenge tiltakene er nødvendig

Tabell 2 - Oversikt over alle lokale beslutninger/vedtak/ forskrifter om inngripende tiltak i 2020

Tabellen nedenfor viser en oversikt over lokale beslutninger/ vedtak/ forskrifter om inngripende tiltak i 2021:

Sak nr. – dato – ikrafttredelse	Sakstittel – vedtak – forskrift	Rettslig grunnlag	Forskriftens varighet
1 – 23.1.21	Forskrift om covid-19-tiltak (<i>forbud mot arrangementer som samler deltakere fra andre kommuner</i>), Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark, som omhandler FOR-2021-01-23-184	Fastsatt av smittevernoverlegen i Tønsberg kommune 23. januar 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 første ledd bokstav a og femte ledd. (hastevedtak) Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/ forholdsmessigheten av tiltaket.	23.01.2021 kl. 12.00 – 31.01.2021 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
2 - 01.02.21	Forskrift om midlertidige covid-19-tiltak (<i>forbud mot arrangementer</i>), Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark, som omhandler FOR-2021-02-01-278	Fastsatt av smittevernoverlegen i Tønsberg kommune 1. februar 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 første ledd bokstav a og femte ledd. (hastevedtak) Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket, og en anbefaling fra Helsedirektoratet til Tønsberg om å forby arrangementer som samler deltakere fra flere kommuner. Vedtaket bygger på vurderinger fra Helsedirektoratet, Statsforvalteren i V & T og FHI.	01.02.21 – 15.02.21 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
3 - 16.2.21	Enkeltvedtak Kommuneoverlegens vedtak om å forby travløp ved Jarlsberg Travbane den 17.2.21	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b) og <u>delegeringsreglementet</u> smittevernloven Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Vedtaket bygger på vurderinger fra	Gjelder for 17.2.21

		Helsedirektoratet, Statsforvalteren i V & T og FHI.	
4 - 03.03.21	Forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark, som omhandler: § 2 – <i>Forbud mot arrangementer</i> § 3 – <i>Plikt til munnbind</i> § 4 – <i>Forsterkede tiltak helsevirksomheter</i> FOR-2021-03-02-580	Fastsatt av smittevernoverlegen i Tønsberg 2. mars 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. (Hastevedtak) Det som finnes av dokumentasjon for beslutningen er i kriseledelsens logg. Kriseledelsens logg viser at kriseledelsen og kommuneoverlegen har tatt beslutningen. Loggen viser at det var noe diskusjoner rundt hensiktsmessigheten av påbud om bruk av munnbind i kriseledelsen. Ut fra en helhetsvurdering, anses munnbindpåbud likevel som hensiktsmessig som signaleffekt, samtidig som det har en viss forebyggende effekt, iflg. loggen.	03.03.21 – 15.03.21
5 - 19.3.21	Formannskapet FSK-024/21 Vedtak om digital hjemmeundervisning	Formannskapet – smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b) Krav om godkjenning av Helsedirektoratet jf covid-19 forskriften § 12c (opphevet). Ble godkjent i Hdir brev 20.3.21 Ifølge kommuneoverlege Opheim, hadde ikke dette vedtaket medisinskfaglige begrunnelser. Dette var en politisk beslutning, ikke i tråd med han og FHI. Det samme gjelder for vedtaket 15.12.21, se nedenfor. Han mener alle andre vedtak, i hans periode som kommuneoverlege, har hatt medisinskfaglige begrunnelser.	5. – 10. trinn fra 22.3.21 til påskeferien 26.3.21 Vedtaket ble forlenget av kommuneoverlegen for Træleborg skole til 24.3.24.
6 - 24.03.21	Forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark, som omhandler: FOR-2021-03-24-867 § 2 – <i>Forbud mot fortøyning ved kommunale kaier og brygger</i>	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 24. mars 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 første ledd bokstav b. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinskfaglig begrunnelse og nødvendigheten av	Opprinnelig 24.3.21 – 6.4.21 Endret ved forskrifter 25 mars 2021 nr. 951, 31 mars 2021 nr. 1055, 7 april 2021

	§ 3 – Stenging av campingplasser § 4 – Forbud mot bruk av bobilcamping og oppstillingsplasser for bobil	smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	nr. 1088, se nedenfor. Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
7 - 25.3.21	Forskrift om endring i forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR-2021-03-25-951 Forskriften gjelder mindre endring av forskriften over, for å tydeliggjøre teksten.	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 25. mars 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 første ledd bokstav b. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	25.3.21 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
8 – 31.3.21	Forlengelse av nasjonale tiltak covid-19 i Vestfold og nytt tiltak lokalt om ventekarantene FOR-2021-03-31-1055 Forskriften gjelder endring av forskriften over, med nytt lokalt tiltak om ventekarantene	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 31. mars 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	31.03.21 – 30.04.21 Forskriften trer i kraft straks og gjelder til og med 30. april 2021 kl. 24.00 unntatt § 2, § 3 og § 4 som gjelder til og med 11. april 2021. Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
9 – 7.4.21	Forskrift om endring i forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR-2021-04-07-1088 Forskriften gjelder oppheving av bestemmelsen om utvidet ventekarantene i forskriften over og fullmakt til rådmannen om å vedta varighet av forskrift nr. 867, tilsvarende	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 7. april 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Saken viser at Statsforvalteren har informert kommunen om at den utvidete	7.4.21 og gjelder til og med 11. april 2021. Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend

	varighet som nasjonale covid-19-tiltak forskrift Kap 5 A for Tønsberg kommune.	ventekarantenen, som ble vedtatt 24.3.21, <u>ikke</u> oppfyller kravene til forholdsmessighet og gjennomførbarhet, og den bør oppheves.	
10 - 22.4.21	Forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark, som omhandler: <i>§ 2 – Antall personer som kan være til stede på et arrangement</i> <i>§ 3 – Stenging av virksomhet</i> <i>§ 4 – Plikt til å bruke munnbind</i> FOR-2021-04-22-1219	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 22. april 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket, samt en helhetsvurdering/forholdsmessighet av tiltaket.	22.4.- 3.5.21 Endret ved forskrifter 3 mai 2021 nr. 1351, 10 mai 2021 nr. 1450, 26 mai 2021 nr. 1636, 7 juni 2021 nr. 1821, 19 juni 2021 nr. 2005 (i kraft 20 juni 2021 kl. 12.00). Se saker nedenfor. Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
11 – 3.5.21	Forlengelse av tiltak i forskrift 22. april 2021 om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark, FOR -3 mai 2021 nr. 1351 Endring av forskrift 1219	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 22. april 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. Endret ved forskrift 3. mai 2021 nr. 1351 Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/forholdsmessigheten av tiltaket.	Forlenget til 10. mai 2021 kl 24.00 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
12 – 10.5.21	Forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR 10 mai 2021 nr. 1450 Endring i forskrift 1219	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 10. mai 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en	10.05.21 – 26. mai 2021 kl.24.00 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend

		helhetsvurdering/ forholdsmessigheten av tiltaket.	
13 – 26.5.21	Forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR 25 mai 2021 nr. 1636 Endring i forskrift 1219	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 26. mai 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket. Dokumentasjonen mangler en helhetsvurdering/ forholdsmessigheten av tiltaket.	26.05.21 – 7. juni 2021 kl.24.00 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
14 – 07.06.21	Forskrift om endring i forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR 07 juni 2021 nr. 1821 Endring i forskrift 1219	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 7. juni 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket, samt en helhetsvurdering/ forholdsmessighet av tiltaket.	07.06.21 – 21. juni 2021 kl.24.00 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
15 – 19.6.21	Forskrift om endring i forskrift om midlertidige covid-19-tiltak, Tønsberg kommune, Vestfold og Telemark FOR 19 juni 2021 nr. 2005 Endring i forskrift 1219	Fastsatt av formannskapet i Tønsberg kommune 19. juni 2021 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1. Det foreligger dokumentasjon som viser medisinsk faglig begrunnelse og nødvendigheten av smitteverntiltaket, samt en helhetsvurdering/ forholdsmessighet av tiltaket.	19.06.21 – 21. juni 2021 kl.24.00 Kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend
16 - 15.12.21	Vedtak i formannskapet FSK-147/21 – Tiltak – digital hjemmeskole for 5. – 10. klasse fram til juleferien	Ifølge kommuneoverlege Opheim, hadde ikke dette vedtaket medisinsk faglige begrunnelser. Dette var en politisk beslutning, ikke i tråd med han og FHI.	5. – 10. klasse fra og med 16.12.21 fram til juleferien 1. – 4. klasse fra 20.12.21

Tabell 3 - Oversikt over alle lokale beslutninger/vedtak/ forskrifter om inngripende tiltak i 2021

Kriseledelsens kommentarer til beslutninger om inngripende tiltak

I intervju stilte vi kriseledelses medlemmer og advokat – stab – Mestring og helse noen spørsmål knyttet til beslutninger om inngripende tiltak. Nedenfor gjengir vi noen av spørsmålene og oppsummerer svarene vi fikk.

- *Hvordan jobbet kriseledelsen med beslutninger og myndighet til å fatte inngripende lokale tiltak i første del av pandemien (første året)?*

Ifølge kommuneoverlege Skei ble mange beslutninger tatt i den første delen av pandemien. Muligens bar både avgjørelser om nedstengning og varigheten av tiltakene preg av lite kunnskap i starten, f.eks. ved tiltak som stenging av gjestehavnen. I denne perioden forholdt kommunen seg også i stor grad til nasjonale tiltak, f.eks. ved stengning av treningssentre. Etter hvert som man fikk mer kunnskap og mer tid var det lettere å fatte bedre vedtak, da ble også beslutningene løftet til formannskapet.

Ifølge kommuneoverlege Opheim fattet han kun et vedtak i denne perioden, dvs i august 2020, da Skei hadde ferie. Saken gjaldt et båtrace som skulle avholdes i Tønsberg. Formannskapet hadde også ferie i denne perioden, og da var kommuneoverlegens hastevedtak eneste mulighet. Kommunen var på dette tidspunktet ganske rådvill og forespurte derfor FHI og Helsedirektoratet om råd. Vedtaket om midlertidig forbud om ferdsel i forbindelse med båtracet baserte seg på råd fra FHI og Helsedirektoratet.

Opheim mener det ble utarbeidet flere forskrifter i 2020 enn i 2021, da dette var mest aktuelt i starten av pandemien. I 2021 tok man i bruk «forvarsel» av formannskapet, dette skjedde f.eks. ved smittekingen i februar-mars. Da varslet administrasjonen at de ønsket et møte på Teams innen 3-4 dager. Dette ble ikke rigget på samme måte året før, da ble heller vedtak fattet «på stedet» av kommuneoverlegen.

Ifølge advokat – stab Mestring og helse, var det mye «fra dag til dag»-arbeid det første året. Hun sier det er mulig at kriseledelsen «dro det litt langt» i denne perioden, og at enkelte av de hastevedtakene kommuneoverlegen fattet burde ha vært behandlet i formannskapet.

Ifølge også andre medlemmer av kriseledelsen var opplevelsen av dårlig tid og behov for å handle raskt, blant årsakene til at kommuneoverlegen fattet vedtakene i starten. Videre har vi fått opplyst at det tok litt tid å få politiske møter opp på Teams.

Også ifølge ordfører burde muligens noen av de tidlige lokale tiltakene ha vært forankret politisk. De valgte imidlertid heller først å ta en beslutning administrativt, for deretter å informere politisk. Det ble gjort om på dette senere. Ordfører fikk tilbakemeldinger fra politikere som støttet at

tiltakene var av en slik art at de var mer egnet for administrasjonen enn politikerne å avgjøre. Hver 14. dag møttes kommunedirektør, ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. Den gjennomgående tilbakemeldingen fra politikerne var at de heller ønsket strengere enn mildere tiltak. Etter hvert som pandemien varte, opplevdes det ikke lenger så akutt å skulle handle, og det var da mer naturlig at formannskapet ble mer koplet på.

Kommunalsjef Mestring og helse ga uttrykk for at det var først når det ble «mye» rundt skole og barnehage, og man måtte tilpasse tiltakene til forskjellige smittenivå i landet, at det ble aktuelt med involvering av formannskapet.

- *I hvilken grad mener du kravene i smittevernloven⁸ har vært vurdert og begrunnet i både hastevedtak (forskrifter) fattet av kommuneoverlegen og vedtak (forskrifter) fattet av formannskapet? Hvor er ev. vurderingene dokumentert?*

Alle vi har intervjuet mener at det ligger grundige vurderinger til grunn for tiltakene som er iverksatt. Det har vært gode diskusjoner i kriseledelsen, med ulike syn på hvor streng man skulle være med tanke på tiltak. Ifølge kommunedirektøren har det til tider vært krevende å konkludere, men de fikk alltid konkludert. Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester har uttalt at de har hatt mange diskusjoner på ren forholdsmessighet av tiltak.

Tidligere kommuneoverlege Opheim mener alle vedtak, foruten skolestengningen før påske og før jul 2021, hadde medisinskfaglige begrunnelser. Skolestengningene var politisk beslutninger, og ikke i tråd med kommuneoverlegen og FHIs råd. Det ble hele tiden gjort vurderinger av behov for og omfanget av tiltak, og det var veldig mye rådslaging med FHI, Helsedirektoratet og nabokommuner.

Ifølge kommunalsjef Oppvekst og læring har det vært lite stengning av hele skoler, til tross for at det i perioder har vært mye smitte. Skolene ble stengt før påske og før jul i 2021 – begge disse avgjørelsene ble foretatt av formannskapet. Formannskapet valgte å stenge noe mer enn hva administrasjonen hadde lagt opp til (også 1. – 4. trinn). Begrunnelsen handlet om å ta befolkningens bekymring på alvor. Det ble foretatt drøfting av befolkningens frykt, kontra

⁸ Ved kommunalt vedtak etter smittevernloven § 4-1, skal

- smitteverntiltaket være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse
- tiltaket være nødvendig av hensyn til smittevernet
- tiltaket være tjenlig etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet)

kostnadene ved tiltaket. Sårbare barn ble ivaretatt. I 2021 har det blitt satt inn noen tiltak for enkeltskoler, dvs. hjemmeskole for deler av skolen med mye smitte. Disse vedtakene ble fattet av kommuneoverlegen, men finnes nok ikke i loggen.

- *I hvilken grad mener du tiltakene ble opphevet eller omfanget begrenset, når de ikke lenger var nødvendige?*

Ifølge Skei var noen av tiltakene datobestemt, og man så etter hvert at de ikke lenger var nødvendige.

Ifølge Opheim kunne kanskje noen av tiltakene vært stanset noen dager før, men det opplevdes ikke slik da. Det var også (naturlige) forsinkelser i smittestatistikken. Han mener at de traff på det aller meste.

Ifølge kommunalsjef Mestring og helse gjorde kohorttenkningen det utfordrede å drive skole og barnehage. Det ble derfor drøftet mye rundt varighet av tiltak. De hadde fokus på at tiltak ikke skulle vare for lenge, men særlig tidsforsinkelsen fra smitte til sykehusinnleggelser gjorde dette til tider noe utfordrende å vurdere. Hun mener at kommunen ikke hadde tiltak lenger enn nødvendig.

- *I hvilken grad ble vedtatt forskrifter kunngjort på Lovdata? Ansvarlig person for dette?*

Alle forskrifter ble kunngjort i Norsk Lovtidend, advokat – stab – Mestring og helse var ansvarlig for dette.

- *I hvilken grad har kommunen samarbeidet med nabokommuner og andre om lokale tiltak? Ev. hvem har dere samarbeidet med?*

Ifølge de tidligere kommuneoverlegene, hadde de utstrakt dialog med Færder, og de to kommunene samordnet seg stort sett alltid. De hadde også samarbeid med Horten og Sandefjord (bl a knyttet til kollektivtransport). Kommuneoverlegene i Vestfold hadde hyppige møter, noen ganger 2-3 ganger i uken, for å kalibrere og samordne informasjon. Da ble tiltakene så like som mulig, og det var lettere å vurdere effekt.

Flere trekker også frem Statsforvalterens koordineringsrolle som nyttig.

5.4. Beslutninger om inngripende tiltak - vurdering

Vår gjennomgang av de inngripende tiltakene som er gjort i Tønsberg kommune viser at mye er i samsvar med gjeldende regelverk. Hva gjelder kommuneoverlegens myndighet til å fatte hastevedtak er det vanskelig i ettertid å overprøve hvorvidt det hastet så mye å fatte vedtak at de ordinære prosesser ikke kunne følges. Ideelt sett burde det ha vært dokumentert noe mer rundt

dette, samtidig ligger det i naturen for denne type beslutninger at ting går fort. Vi vil i denne forbindelse også påpeke at det i utgangspunktet skal mye til for å forsvare at et hastetiltak forlenges.

Smittevernloven § 1-5 oppstiller tre vilkår for å iverksette smitteverntiltak; tiltaket skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Nytt av tiltaket må altså veies opp mot den belastning og ulempe tiltaket påfører den enkelte, og denne avveiningen skal være synlig og etterprøvable.

Både oversendt dokumentasjon, intervju med kriseledelsen og advokat - stab Mestring og helse, viser at flertallet av beslutningene om inngripende tiltak er basert på en medisinskfaglig / smittevernfaglig begrunnelse, og vurdert som nødvendige av hensynet til smittevernet på aktuelt tidspunkt, i tråd med smittevernloven § 4-1. I to vedtak fra 2020 fant vi likevel ingen dokumentasjon med begrunnelser for dette.

To vedtak gjort av formannskapet i 2021, stenging av skoler før påske og før jul, er ikke basert på medisinskfaglig begrunnelse, men på andre hensyn. Dette er ikke i tråd med smittevernloven.

Vår undersøkelse av kommunens smitteverntiltak, i form av enkeltvedtak og forskrifter, viser at vurderingen av forholdsmessighet/ helhetsvurderingen av tiltaket i liten grad er dokumentert. Det var større fokus på forholdsmessighet i 2021, sammenliknet med i 2020, noe også kriseledelsen har bekreftet. Fra kriseledelsen har vi likevel fått inntrykk av at det gjennom hele pandemien har vært gjort grundige vurderinger, også av forholdsmessigheten, og at mulige lokale tiltak ofte har blitt drøftet med både Statsforvalteren, FHI og Helsedirektoratet. Vi vurderer at når tiltak er anbefalt av Statsforvalteren, FHI og/eller Helsedirektoratet kreves det i mindre grad dokumentasjon av kommunens egen forholdsmessighetsvurdering, enn når kommunen foretar en selvstendig vurdering. Dersom kommunen bygger på eksterne vurderinger, bør dette framkomme av saken.

Vi har forståelse for at det har vært krevende å finne tiden til å dokumentere alt som er gjort i løpet av pandemien. Likevel er dokumentasjon av kommunens vurderinger på dette punktet så sentrale at dette arbeidet bør prioriteres. Dokumentasjon på forholdsmessighetsvurderingene manglet i de fleste vedtakene fram mot slutten av 2021.

Basert på logg og intervjuer, vurderer vi at tiltakene er opphevet/begrenset, når de ikke lenger er nødvendige.

5.5. Konklusjon problemstilling 2

Kriseledelsens beslutninger om inngripende tiltak er i stor grad fattet i tråd med gjeldende regelverk; beslutningene er fattet av riktig myndighet og alle smitteverntiltakene, med unntak av to, er basert på klare medisinskfaglige begrunnelser og vurdert som nødvendige av hensyn til

smittevernet. Kriseledelsen har vurdert tiltakene som tjenlige etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet), men dette er i liten grad dokumentert. Kommunens tiltak er opphevet/begrenset når de ikke lenger er nødvendige og alle lokale forskrifter er kunngjort og opphevet i Norsk Lovtidend.

6. Anbefalinger

6.1. Anbefalinger

Vi anbefaler Tønsberg kommune å

- sørge for at Overordnet beredskapsplan til enhver tid er oppdatert og revideres årlig, og at det framgår av planen hvem som har dette ansvaret og når planen sist ble revidert, jf forskrift om kommunal beredskap § 6
- revidere Overordnet beredskapsplan og Pandemiplan, basert på erfaringene med koronapandemien
- iverksette tiltak som sikrer at smitteverntiltakenes helhetsvurdering/forholdsmessighet dokumenteres, jf smittevernloven § 1-5

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)
- Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbrudd (Covid-19-forskriften)
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven)
- Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt
- Lov av 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Offentlige dokument

- Rundskriv om kommunale smitteverntiltak 1-7/2020
- Rundskriv om kommunale smitteverntiltak 1-6/2021

Kommunens dokumenter

- Overordnet beredskapsplan, Tønsberg kommune 2020 - med vedlegg
- Smittevernplan (internettbasert) for Tønsberg kommune 2020
- Beredskapsplan for pandemisk influensa for Tønsberg kommune 2020 (Pandemiplan)

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Eiendom og tekniske tjenester

Saksbehandler: Jan Ronald Eide
Direkte telefon: 33 40 60 15
Vår ref.: 22/47207
Deres ref.:
Dato: 03.05.2022

Vestfold og Telemark revisjon IKS
VT revisjon

Forvaltningsrevisjonsrapport om Corona

Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren vurderer at revisjonsrapporten gir et samlet og godt inntrykk av kommunens arbeid med Corona relaterte problemstillinger.

Rapporten gir konkrete innspill til hvordan kommunen i enda større grad kan sikre bedre rutiner og kvalitet ved fremtidige pandemier og lignende hendelser.

Kommunedirektøren tar med disse innspillene i det videre arbeidet med planlegging og oppfølging av arbeidet.

Kommunedirektøren benytter også anledningen til å takke for et godt samarbeid med revisor og Vestfold og Telemark revisjon IKS

Med hilsen

Jan Ronald Eide
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Tønsberg kommune
Postboks 2410
3104 Tønsberg

Tønsberg rådhus
Henvendelse Servicesenteret
Halfdan Wilhelmsens alle 1C
3110 Tønsberg

Telefon(sentralbord): 33 40 60 00
E-post: postmottak@tonsberg.kommune.no
Organisasjonsnummer: 921 383 681

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Problemstilling 1:

I hvilken grad har Tønsberg kommune fulgt Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan under koronapandemien?

Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskriften skal 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.

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Det følger av forskrift om lokal beredskapsplikt § 6, 2. ledd at

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

Fra forskrift om lokal beredskapsplikt har vi utledet følgende revisjonskriterium:

Beredskapsplanen skal

- **til enhver tid være oppdatert og revideres årlig. Det skal framgå av planen hvem som har ansvar for oppdatering av planen og når planen sist ble revidert.**

Overordnet Beredskapsplan – Tønsberg kommune 2020

Tønsberg kommune har en overordnet beredskapsplan, som ble vedtatt av kommunestyret 5.2.2020.

Den overordnede beredskapsplanen er kriseledelsens plan for å håndtere store hendelser som måtte ramme kommunen.

Det følger av planen at *når virkningene av hendelsen krever koordinering og prioritering på nivået over Virksomhetene, bruker rådmannen og kommunens overordnede kriseledelse denne beredskapsplanen. Planen er basert på kommunens overordnede ROS-analyse av hendelser som også må håndteres av kommunens øverste ledelse.*

Lovgrunnlaget for denne planen er Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), som trådte i kraft 1. januar 2010.

Utdrag fra Overordnet Beredskapsplan:

3.1. Overordnet Kriseledelse

En krise kan defineres som en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke kommunens evne til å ta vare på befolkningens liv og helse.

Når det inntreffer en stor ulykke eller en annen stor hendelse vil rådmannen beslutte at kriseledelse etableres. Kriseledelsen skal støttes av en krisestab som fører logg og utreder innkomne meldinger og forespørsler før de legges frem for kriseledelsen. Kriseledelse og krisestab er satt sammen av personer som er ansatt i kommunen. Den kommunale kriseledelse er en overordnet funksjon som ikke skal delta på skadestedet. Kriseleder vil være den som i øyeblikket har det kommunale ansvaret for å lede krisen. I akutfasen vil det normalt være politi / brannvesen. I en større hendelse vil normalt hele kriseledelsen bli innkalt, og rådmannen vil etter hvert overta ledelsen.

3.2. Kriseledelsen - faste medlemmer:

- Ordfører
- Rådmann (leder)
- Kommunalsjef Digitalisering, kommunikasjon og administrativ støtte
- Kommunalsjef Mestring og helse
- Kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester
- Kommunalsjef Oppvekst og læring
- Kommuneoverlege

3.3. Krisestab – faste medlemmer

- Beredskapskoordinator (leder)
- Kommunalsjef Økonomi og virksomhetsstyring
- Kommunalsjef HR
- Kommunalsjef Samfunns- og næringsutvikling
- Kommunalsjef Kultur, nærdemokrati og inkludering
- Stabsleder digitalisering
- Stabsleder Dokumentsenter og politisk sekretariat
- Stabsleder Kommunikasjon og servicesenter (leder også kommunikasjonsgruppa)

Rådgivere som tiltrer krisestaben etter behov avhengig av hendelsens art.

- Stabsleder oppvekst stab og støtte
- Virksomhetsleder Hjemmetjenesten
- Virksomhetsleder Sykehjemmene
- Virksomhetsleder Mestring og forebyggende tjenester
- Virksomhetsleder Tønsberg kommunale eiendom
- Virksomhetsleder Teknisk drift
- Driftssjef havn
- Brannsjef
- Øvrige etter behov

3.4. De viktigste ansvars og arbeidsoppgaver for Kriseledelsen:

1. Kriseledelsen definerer og beskriver omfanget av hendelsen

2. Kriseleder leder kommunens krisehåndtering etter avtale, og med klare grensesnitt mot kommunens politiske ledelse (ordfører).
3. Kriseledelsen bestemmer om/når kommunens psykososiale støttetjeneste settes i beredskap/innkalles.
4. Kriseleder leder statusmøtene i kriseledelsen.
5. Kriseledelsen fordeler ansvar for og ressurser til krisehåndteringen.
6. Kriseleder sørger for at alle beslutninger og meldinger under statusmøtene i kriseledelsen blir loggført.
7. Kriseleder setter opp vaktplan for kriseledelsen.
8. Etablere kontakt med lokal redningstjeneste (LRS).
9. Ta avgjørelser om å sette i verk tiltak for å hindre skader på personer og materielle verdier
10. Prioritere kommunens egne ressurser
11. Utarbeide og sende ut informasjon til egne ansatte, innbyggerne og medier.
12. Beslutte etablering av evakueringssenter
13. Yte bistand til evakuering
14. Innkvartering og forpleining av forulykkede og redningsmannskaper
15. Sørge for at personer som har vært utsatt for store påkjenninger får hjelp fra kommunens psykososiale kriseteam
16. Sikre vann- og strømforsyning
17. Rette opp skader på kommunikasjoner og andre anlegg
18. Gjennomføre rasjonerings- og reguleringstiltak
19. Rydde et skadested og yte en innsats for å beskytte miljøet

Kriseledelsen har etablert operasjonsrom på Rådhuset, Byfogdløkka 4. etasje (kantina). Alternativ plassering for kriseledelsen, Re kommunehus 4. etasje. Begge lokasjonene har nødstrøm.

3.5. Fullmakter for Kriseledelsen.

Kriseleder er delegert nødvendig myndighet over kommunens virksomheter og ansatte slik at relevante tiltak kan sette i gang umiddelbart. Kriseleder er kommunens øverste myndighetsperson inntil rådmannen har satt kriseledelse. Når kriseledelsen er samlet, overtar den alle fullmakter. Dersom rådmannen ikke er til stede, overtar kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester rådmannens rolle som leder for kriseledelsen. Dersom kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester ikke er til stede, går en annen kommunalsjef i kriseledelsen inn i rollen. Kommunestyret vil i egen politisk sak gi ordføreren og rådmannen fullmakt til å foreta de økonomiske disposisjoner han finner nødvendig ved eventuelle kriser/katastrofer. Hastebeslutninger kan dermed vedtas av kriseledelsen, uten at saken må gå gjennom kommunestyret eller formannskap.

3.6. Økonomisk ansvar

Kommunen vil normalt stå økonomisk ansvarlig for de utgifter som påløper i forbindelse med katastrofeinnsats. Dette begrenser seg til utgifter kommunen selv har tatt initiativet til. Dersom disse er betydelige, er det mulig i ettertid å søke staten om delvis dekning av disse.

Brannvesenet ved vakthavende brannsjef er gitt fullmakter i Brann- og eksplosjonsvernloven til å iverksette tiltak ved brann og andre ulykkessituasjoner. Kommunen skal betale erstatning til

tredjepart dersom denne har lidt tap som følge av tiltakene. Dette gjelder ikke eier av bygninger og eiendommer som innsatsen er rettet mot. I selskapsavtalen til VIB er det fastsatt at selskapet dekker inntil kr 200 000,-. Beløp utover dette dekkes av den berørte kommunen. Kommunen kan i ettertid søke staten om hel eller delvis dekning av utgiftene.

Ved akutt forurensning har også vakthavende brannsjef fullmakt til å iverksette nødvendige tiltak. Forurensningsloven pålegger skadevolder å dekke alle kostnader brannvesenet og kommunen har til opprydning. Dersom skadevolder er ukjent eller ikke kan dekke kostnadene må kommunen selv dekke kostnadene. Kommunen kan søke staten om helt eller delvis dekning av disse. Er forurensningen av en slik art eller størrelse at staten overtar ledelsen får kommunen forskuttet midler til dekning av egne kostnader.

Kommunen er, iht direktiv for redningstjenesten, pliktig til vederlagsfritt å stille ressurser til disposisjon for den offentlige redningstjenesten hvis det anmodes om dette. Normalt vil en på anmodning kunne få nødvendig støtte fra andre offentlige organer vederlagsfritt i en krisesituasjon. De bestillinger, rekvisisjoner som skjer gjennom politiet, eks. LRS (lokal redningstjeneste) og sivilforsvaret står de selv ansvarlig for. Det kan være hensiktsmessig å vurdere om ansvaret for oppgaven som skal løses ligger hos politiet, og avklare det økonomiske med disse før en gjennomfører enkeltaksjoner.

3.7. Nedtrapping

- *Kriseledelsen bestemmer når krisen er over og at kommunen går tilbake til vanlig drift*
- *Nødvendig etterbehandling av innsatspersonell og eventuelt pårørende i en kort nedtrappingsfase. Senere behandling bør overtas av primærhelsetjenesten.*
- *Evaluerer (av hendelse og gjennomføring av kriseledelsen).*

3.8. Krisestab

Krisestaben er en arbeidsgruppe som etableres allerede i varslingsfasen. Medlemmene er utpekt på forhånd og har fått målrettet opplæring. Krisestabens oppgaver er blant annet å gi beslutningsstøtte til kriseledelsen og virksomhetsledere. Staben skal utrede og vurdere innkomne meldinger og forespørsler. Videre skal staben føre logg og holde orden på meldinger mellom kriseledelsen og virksomhetene, mot eksterne etater og organisasjoner.

Beredskapskoordinator leder krisestaben og sørger for koordinering av krisestabens arbeidsoppgaver på oppdrag fra kriseledelsen.

Krisestaben har etablert operasjonsrom på Rådhuset, Byfogdløkka 4 etasje (utenfor kantina).

4. Krisestab

4.1. De viktigste ansvars og arbeidsoppgaver for krisestaben:

- *Utforming av krisestøtte til kriseledelsen i samsvar med hendelser og situasjoner*
- *Oppfølging av kriseledelsens beslutninger og koordinering mot virksomhetene.*
- *Utarbeide situasjonsrapporter for kriseledelsen.*
- *Innhenting og bearbeiding av informasjon for faglig rådgivning og tilrettelegging overfor kriseledelsen.*
- *Koordinering av informasjon til og fra virksomhetene.*
- *Holde seg oppdatert og koordinerer informasjon til og fra politi/LRS, brann/redning og AMK via definerte liaisonmedarbeidere.*
- *Utsteder/formidler og registrerer fullmakter utarbeidet av kriseledelsen.*
- *Ivaretar en helhetlig informasjonsstrategi gjennom medieberedskapsplan og krisekommunikasjon. Stabsleder kommunikasjon er ansvarlig.*
- *Fagenhet kommunikasjon bemanner sentralbord, sikrer intranettet, etablerer adgangskontroll og drift av hjemmesiden. Stabsleder kommunikasjon er ansvarlig.*
- *Krisestaben starter snarest loggføring i CIM og distribusjon av aktuelle beredskapsplaner til ledelsen. Stabsleder dokumentsenter er ansvarlig.*

5. Varsling

Den som ønsker å varsle kommunens kriseledelse, kontakter legevaktsentralen i Tønsberg på telefon nummer 116117. Vakthavende på legevaktsentralen innhenter relevante opplysninger om hendelsen.

Legevaktsentralen ringer til kommunens kriseledelse etter en liste. Den leder som først svarer anropet, påtar seg rollen som kriseleder i Tønsberg kommune.

5.1 Varslingssystem

5.2 Kriterier for varsling av kriseleder

5.3 Varslingslister

På bakgrunn av Overordnet beredskapsplan har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Etablering av kriseledelse og krisestab

Kommunen skal tidlig i et pandemiforløp:

- *Etablere en kriseledelse med faste medlemmer*
- *Etablere en krisestab med faste medlemmer*

Kriseledelsens ansvar og arbeidsoppgaver under koronapandemien:

- *Kriseleder skal lede kommunens krisehåndtering etter avtale, og med klare grensesnitt mot kommunens politiske ledelse (ordfører).*
- *Kriseleder leder statusmøtene i kriseledelsen.*
- *Kriseledelsen fordeler ansvar for og ressurser til krisehåndteringen.*

- *Kriseleder sørger for at alle beslutninger og meldinger under statusmøtene i kriseledelsen blir loggført i CIM*
- *Kriseleder setter opp vaktplan for kriseledelsen.*
- *Prioritere kommunens egne ressurser*
- *Kriseledelsen utarbeider og sender ut informasjon til egne ansatte, innbyggerne og medier*
- *Kriseledelsen har daglig oversikt over sykefraværet i kommunen.*
- *Kriseledelsens gjennomføring under koronapandemien skal evalueres*

Fullmakter for kriseledelsen:

- *Kriseleder er delegert nødvendig myndighet over kommunens virksomheter og ansatte slik at relevante tiltak kan sette i gang umiddelbart.*
- *Kriseleder er kommunens øverste myndighetsperson inntil rådmannen har satt kriseledelse.*
- *Når kriseledelsen er samlet, overtar den alle fullmakter. Dersom rådmannen ikke er til stede, overtar kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester rådmannens rolle som leder for kriseledelsen. Dersom kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester ikke er til stede, går en annen kommunalsjef i kriseledelsen inn i rollen.*
- *Kommunestyret vil i egen politisk sak gi ordføreren og rådmannen fullmakt til å foreta de økonomiske disposisjoner han finner nødvendig ved eventuelle kriser/katastrofer. Hastebeslutninger kan dermed vedtas av kriseledelsen, uten at saken må gå gjennom kommunestyret eller formannskap.*

Krisestabens ansvar og arbeidsoppgaver under koronapandemien:

- *Utforming av krisestøtte til kriseledelsen i samsvar med hendelser og situasjoner*
- *Oppfølging av kriseledelsens beslutninger og koordinering mot virksomhetene.*
- *Utarbeide situasjonsrapporter for kriseledelsen.*
- *Innhenting og bearbeiding av informasjon for faglig rådgivning og tilrettelegging overfor kriseledelsen.*
- *Koordinering av informasjon til og fra virksomhetene.*
- *Krisestaben starter snarest loggføring i CIM og distribusjon av aktuelle beredskapsplaner til ledelsen. Stabsleder dokumentsender er ansvarlig.*

Smittevernplan – Tønsberg kommune

Tønsberg kommune har en Smittevernplan (internettbasert) fra 2020, datert 7.1.19 av kommuneoverlege. og vedtatt av kommunestyret 5.2.2020, sak KST-014/20. Planen har linker til aktuelle tema i smittevernarbeidet. Pkt. 2. *Spesielle tema* i planen, viser blant annet til Tønsberg kommunes pandemiplan; Beredskapsplan for pandemisk influensa for Tønsberg kommune – 2020.

Beredskapsplan for pandemisk influensa for Tønsberg kommune – 2020

Denne planen ble også vedtatt av kommunestyret 5.2.20, i samme sak KST-014/22. Vi har brukt Pandemiplanen, som kilde til revisjonskriterier, se nedenfor.

Planen har følgende innhold:

1. Lovgrunnlag og ansvar
2. Informasjonsberedskap
3. Kommunens kriseledelse
4. Oppgaver
5. Tiltak

Utdrag fra planen er tatt inn nedenfor:

1.1 Kommunens ansvar for smittevernet

Smittevernhelp er en del av retten til nødvendig helsehjelp, og kommunen skal yte nødvendig smittevernhelp til alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen, jf. smittevernloven § 6-1. I tillegg skal kommunen sikre sine innbyggere eller besøkende nødvendige forebyggende tiltak, undersøkelsesmuligheter, behandling og pleie utenfor institusjon, og pleie i sykehjem eller annen kommunal institusjon, jf. smittevernloven § 7-1 første ledd.

Kommunens smittevern inkluderer:

- ☐ *Vaksinasjon av befolkningen, jf. smittevernloven §§ 3-8 og 6-1.*
- ☐ *Å holde oversikt over arten av og omfanget av de smittsomme sykdommene som finnes i kommunen, jf. § 7-1 annet ledd.*
- ☐ *Å drive opplysning om smittsomme sykdommer, jf. § 7-1 annet ledd.*
- ☐ *Å gi råd og veiledning om hvordan smittsomme sykdommer forebygges og sørge for at individuelt forebyggende tiltak settes i verk, jf. § 7-1 annet ledd.*
- ☐ *Å vedta smitteverntiltak som eksempelvis møteforbud, stengning av virksomheter, begrensning i kommunikasjon og lignende, jf. smittevernloven § 4-10.*

Kommunelegen er delegert myndighet til å treffe beslutninger basert på faglig vurdering; jf. smittevernloven § 7-2. For øvrig skal Bystyret godkjenne tiltak av mer omfattende natur.

1.2 Kommunens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap:

Se overordnet beredskapsplan for Tønsberg kommune

1.3 Statens oppgaver og ansvar:

Det er Helse- og Omsorgsdepartementet (HOD) som har ansvaret for å håndtere epidemier på et nasjonalt nivå.

HOD har inngått avtale med legemiddelfirma om leveranse av influensavaksine i en pandemisituasjon som omfatter levering av tilstrekkelig mengde vaksine til fullstendig immunisering av befolkningen.

Helse- og omsorgsdepartementet kan i forskrift fastsette at befolkningen eller deler av den skal ha plikt til å la seg vaksinere, når det er avgjørende for å motvirke et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 3-8 annet ledd. Etter § 3-8 fjerde ledd kan Helsedirektoratet påby slik vaksinering når det ved et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom er nødvendig å vaksinere befolkningen eller deler av den med en gang.

2. Informasjonsberedskap.

Kommuneoverlegen har ansvaret for å godkjenne og koordinere helsefaglig informasjon til befolkningen, og for faglig samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Informasjon omhandler hvordan befolkningen skal forholde seg i forhold til helsetjenestene, medisiner, vaksinasjon og utdeling av antivirale medisiner.

Oppdatert informasjon blir gjort tilgjengelig for publikum på kommunens hjemmeside. Helsestasjonen og fastlegene vil gi individuell veiledning på dagtid. Legevakten gir informasjon 24/7.

Kommunens helse- og omsorgspersonell vil ha tilgjengelig oppdatert skriftlig informasjon som kan distribueres til pasienter og pårørende. Informasjonen skal være godkjent av kommuneoverlegen.

3. Kommunens kriseledelse.

I samsvar med overordnet beredskapsplan, etableres kriseledelse og krisestab tidlig i et pandemiforløp for å kunne holde seg fullt orientert om utviklingen nasjonalt og lokalt.

4. Oppgaver

Kriseledelsen og krisestabens oppgaver ved en pandemi:

- ☐ Kommuneoverlegen er ansvarlig for kommunikasjon med sykehus og Fylkesmannen, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.
- ☐ Kommuneoverlegen skal skaffe seg best mulig oversikt over sykkelighet i befolkningen.
- ☐ Kriseledelsen må ha oversikt over kommunens sengekapasitet og pleie- og omsorgs kapasitet.
- ☐ Kriseledelsen må sikre at rett og oppdatert informasjon formidles til publikum, media og myndigheter.
- ☐ Kriseledelsen har daglig oversikt over sykefraværet i kommunen.

4.1 Antiviral behandling

Sentrale helsemyndigheter har ansvar for å skaffe aktuell medikasjon. Kommuneoverlegen skal sørge for at den distribueres og gis i tråd med de til enhver tid gjeldende sentrale føringer.

4.2 Vaksinerings:

Følgende prioritering gjelder:

1. Vaksinerings av "nøkkelpersonell" og spesielle grupper som ikke har hatt influensa
2. Kronisk syke med høy risiko for komplikasjoner, og som ikke er blitt smittet enda.
 - Voksne og barn med alvorlige luftveissykdommer, spesielt personer med nedsatt lungekapasitet
 - Voksne og barn med kroniske hjerte/karsykdommer, spesielt personer med alvorlig hjertesvikt, lavt minuttvolum eller pulmonal hypertensjon
 - Voksne og barn med nedsatt infeksjonsresistens
 - Voksne og barn med diabetes (både type 1 og type 2)
 - Voksne og barn med kronisk nyresvikt
 - Gravide
 - Personer med nedsatt mekanisk ventilasjonskapasitet.
 - Helsepersonell som arbeider eksponert.
4. Helsepersonell som utfører livsviktige oppgaver knyttet til pasienter.
5. Nøkkelpersonell i virksomheter som vedlikeholder viktig infrastruktur i samfunnet, for eksempel IKT, kraftforsyning, drift av vannverk, avløp, renseanlegg og renovasjon, transport, bankvirksomhet, dagligvarehandel og Apotek.
6. Kriseledelsen i kommunen og ledere for viktige virksomheter.

Se egen plan for massevaksinering

4.3 Mobilisering og organisering av helsepersonell

Kommunehelsetjenesten vil få stor belastning under en pandemi. I tillegg til vesentlig økt press på primærhelsetjenesten, vil bemanningen bli redusert på grunn av sykdom. Det vil også være behov for ekstraordinær innsats fra personellet, blant annet i form av massevaksinering. En pandemi vil få store konsekvenser for pleie og omsorgssektoren med dens ansvar for hjemmeboende eldre, funksjonshemmede og syke. Sykelighet, dødelighet og prioriteringsproblemer vil øke. Pandemien vil ramme faste brukere av tjenesten, tilføre nye brukere og ramme personalet og fastlege kontorene.

4.4 Ressursoversikt

Helse- og sosial beredskapsplan/kontinuitets plan gir føringer for prioriteringer.

5. Tiltak

Kommuneoverlegen gir i samråd med Folkehelseinstituttet råd om hvordan befolkningen skal forholde seg til en pandemi.

Den overordnede beredskapsplanen er kriseledelsens plan for å håndtere store hendelser som måtte ramme kommunen.

På bakgrunn av Beredskapsplan for pandemisk influensa for Tønsberg kommune – 2020

har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Informasjonsberedskap:

- Kommuneoverlegen har ansvaret for å godkjenne og koordinere helsefaglig informasjon til befolkningen, og for faglig samarbeid med spesialisthelsetjenesten.
- Informasjon omhandler hvordan befolkningen skal forholde seg i forhold til helsetjenestene, medisiner, vaksinasjon og utdeling av antivirale medisiner.

Etablering av kriseledelse og krisestab:

- I samsvar med overordnet beredskapsplan, etableres kriseledelse og krisestab tidlig i et pandemiforløp for å kunne holde seg fullt orientert om utviklingen nasjonalt og lokalt.

Kriseledelsen og krisestabens oppgaver ved en pandemi:

- Kommuneoverlegen er ansvarlig for kommunikasjon med sykehus og Fylkesmannen, Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet.

- *Kommuneoverlegen skal skaffe seg best mulig oversikt over sykkelighet i befolkningen.*
- *Kriseledelsen må ha oversikt over kommunens sengekapasitet og pleie- og omsorgs kapasitet.*

Mobilisering og organisering av helsepersonell

- *Kommunehelsetjenesten vil få stor belastning under en pandemi. I tillegg til vesentlig økt press på primærhelsetjenesten, vil bemanningen bli redusert på grunn av sykdom. Det vil også være behov for ekstraordinær innsats fra personellet, blant annet i form av massevaksinering. En pandemi vil få store konsekvenser for pleie og omsorgssektoren med dens ansvar for hjemmeboende eldre, funksjonshemmede og syke. Sykelighet, dødelighet og prioriteringsproblemer vil øke. Pandemien vil ramme faste brukere av tjenesten, tilføre nye brukere og ramme personalet og fastlegekontorene.*

Tiltak

- *Kommuneoverlegen gir i samråd med Folkehelseinstituttet råd om hvordan befolkningen skal forholde seg til en pandemi.*

Problemstilling 2:

I hvilken grad ble kriseledelsens beslutninger om inngripende tiltak fattet i tråd med gjeldende regler?

Kommuneloven

Kommuneloven har bestemmelser om kommunestyrets mulighet for intern delegering av myndighet til å treffe vedtak:

§ 5-3. Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen.

Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, og fylkestinget treffer vedtak på vegne av fylkeskommunen, hvis ikke noe annet følger av lov.

Kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne loven eller annen lov.

Smittevernloven

Kommunens hjemmel for å fatte vedtak om lokal forskrift/ enkeltvedtak med formål å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, finnes i smittevernloven §§ 4-1, jf 1-5, og forvaltningsloven kap VII.

§ 1-5. Grunnleggende krav ved iverksetting av smitteverntiltak

Smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep.

§ 4-1. Møteforbud, stenging av virksomhet, begrensning i kommunikasjon, isolering og smittesanering

Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, kan kommunestyret vedta

§ 4-1. Møteforbud, stenging av virksomhet, begrensning i kommunikasjon, isolering og smittesanering

Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, kan kommunestyret vedta

- a) forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet,*
- b) stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoler, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der,*
- c) stans eller begrensninger i kommunikasjoner,*
- d) isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen,*
- e) pålegg til private eller offentlige om rengjøring, desinfeksjon eller destruksjon av gjenstander eller lokaler. Pålegget kan også gå ut på avliving av selskapsdyr, utrydding av rotter og andre skadedyr, avlusing eller annen smittesanering.*

Ved et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom og når det er avgjørende å få satt tiltak i verk raskt for å motvirke overføring av sykdommen, kan Helsedirektoratet treffe vedtak som nevnt i første ledd for hele landet eller for deler av landet.

Har kommunestyret eller Helsedirektoratet truffet vedtak om tiltak etter første eller andre ledd som den ansvarlige ikke retter seg etter, kan kommunestyret sørge for at tiltakene blir satt i verk. Kommunestyret kan sørge for iverksetting av tiltakene også dersom den ansvarliges holdning eller atferd kan medføre at iverksettingen blir forsinket, eller dersom det er uvisst hvem som er den ansvarlige. Tiltakene gjennomføres for den ansvarliges regning, kommunen hefter for kravet om vederlag.

Den som har satt i verk tiltaket, skal straks oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig. I hastesaker kan kommunelegen utøve den myndighet kommunestyret har etter denne paragrafen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om de forskjellige tiltak, herunder fastsette krav til metoder og midler som skal brukes og til kvalifikasjoner hos de personer som skal sette i verk tiltak. I forskrift kan det også fastsettes bestemmelser om plikt til løpende gjennomføring av tiltak som nevnt i første ledd bokstav e.

Smittevernloven gir således kommunene en mulighet til å fatte vedtak om lokal forskrift med formål å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, jf. smittevernloven § 4-1. Når tiltak ikke lenger er nødvendig, skal den straks begrenses, jf. Smittevernloven § 4-1 femte ledd. Kommunelegen har myndighet til å fatte vedtak etter smittevernloven i hastesaker, jf. Smittevernloven § 4-1 femte ledd.

Helse- og omsorgsdepartementet har i Rundskriv 1-7/2020 (fra 21.9.20 - opphevet) og Rundskriv I-6/2021 (erstatte 1-7/2020 - fra 26.10.21 - revidert) gitt veiledning om lokale smitteverntiltak til kommune.⁹

Smittevernloven § 1-5 regulerer grunnleggende krav ved iverksetting av smitteverntiltak. De skal være medisinskfaglig begrunnet, forholdsmessige og nødvendige, og det skal legges vekt på frivillig medvirkning.

Videre er det i revidert Rundskriv I-6/2021 (utdrag) bla. fastsatt regler for lokale tiltak:

Lokale tiltak må være begrunnet i et særlig lokalt behov, for eksempel som følge av stort lokalt smittepress eller mangel på ressurser.

I den medisinskfaglige begrunnelsen må det tas utgangspunkt i smittevernfarene vurderinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, og lokale medisinskfaglige vurderinger av kommunelegen. Dersom det i kommunen vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak, må det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.

Forvaltningsloven

Når kommunen vurderer at det er nødvendig med lokale smitteverntiltak bør det i første omgang vurderes gitt i form av anbefalinger som bidrar til frivillig medvirkning. Om det ikke gir ønsket effekt kan det være nødvendig med kommunal forskrift eller enkeltvedtak. Forvaltningsloven kapittel VII gjelder forskrifter, og inneholder regler om utredningsplikt, høring og uttalelser fra interesserte i § 37. Utredningsplikten innebærer at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Kommunen kan ikke utelukkende vedta lokale forskrifter av forebyggende hensyn, men må begrunne tiltakene utfra den lokale smittesituasjonen og hensynet til forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenestene på alle nivå. Statsforvalteren¹⁰ anbefaler at kommunen før det innføres lokale forskrifter gjennomfører og dokumenterer en risikovurdering og begrunner forholdsmessighet og nødvendighet.

Smittevernloven er en fullmaktslov som skal sikre at nødvendige tiltak iverksettes og samordnes, og den er samtidig en rettssikkerhetslov som skal sikre innbyggerne grunnleggende rettigheter. Enkelte av tiltakene som kan være aktuelle etter smittevernloven § 4-1, medfører begrensninger i

⁹ [Kommunens virkemidler - Helsedirektoratet](#)

¹⁰ <https://www.statsforvalteren.no/agder/helse-omsorg-og-sosialtjenester/smittevern/smittevernloven-og-lokale-forskrifter/>

grunnleggende rettigheter. Inngrep i menneskerettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Når en kommune vedtar forskrift med hjemmel i smittevernloven, blir overtredelser av forskriften straffbare, jf. smittevernloven § 8-1. Begrunnelsen for å iverksette slike tiltak blir derfor veldig viktig.

Alle forskrifter skal kunngjøres på Norsk Lovtidend, det samme gjelder endring og opphevelse av forskriften¹¹, jf. forvaltningsloven § 38:

§ 38.(formkrav og kunngjøring).

En forskrift skal:

- a. inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften, og en henvisning i samsvar med EØS-høringsloven § 12 hvis forskriften inneholder tekniske regler i henhold til nevnte lov.*
- b. nevne det forvaltningsorgan som har gitt forskriften;*
- c. **kunngjøres i Norsk Lovtidend;***
- d. i kunngjøringen betegnes som forskrift.*

Når praktiske hensyn gjør det hensiktsmessig, kan kunngjøringen begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor teksten kan fåes eller finnes.

Knytter en forskrift seg til en bestemt hendelse eller skal den ellers gjelde for bare kort tid, og kunngjøring som nevnt i første ledd bokstav c ikke er formålstjenlig, kan kunngjøring i stedet foregå på annen måte. Det samme kan Kongen bestemme for saksområder eller tilfelle for øvrig der kunngjøring etter reglene i første ledd bokstav c ikke er formålstjenlig på grunn av forskriftens art, innhold eller virkefelt.

Kongen kan fastsette retningslinjer for anvendelsen av annet og tredje ledd og kan bestemme at forskrifter skal holdes allment tilgjengelige.

Covid-19-forskriften

Helse- og omsorgsdepartementet vedtok Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koroanutbruddet (Covid-19-forskriften) med virkning fra 27.3.2020. Statlige helsemyndigheter har regulert innholdet i virkemidlene i Covid-19-forskriften fortløpende.¹² Videre har statlige helsemyndigheter gitt anbefalinger til kommunene om utformingen av disse tiltakene.¹³

¹¹ [Kunngjøring av forskrift - Jusinfo.no](https://jusinfo.no/kunngjoring-av-forskrift)

¹² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-03-27-470>

¹³ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/koronavirus>

Helse- og omsorgsdepartementet har fra 21. september 2020 gitt ut to rundskriv om kommunale smitteverntiltak under koronapandemien.¹⁴

Rundskriv om kommunale smitteverntiltak 1-7/2020

Rundskrivet ble publisert første gang 21. september 2020 som I-7/2020, og er tidligere oppdatert 8. oktober, 28. oktober, 5. november, 17. desember 2020 og 19. februar 2021.

Rundskrivet er opphevet – og erstattet av Rundskriv I-6/2021 om kommunale smitteverntiltak.

Rundskriv om kommunale smitteverntiltak 1-6/2021

Dato: 26.10.2021

Erstatter rundskriv I-7/2020 om kommunale smitteverntiltak.

Utdrag fra rundskrivet er tatt inn nedenfor:

1 Formålet med rundskrivet

Rundskrivet er oppdatert 26. oktober 2021 og inneholder omtale av smitteverntiltak som kan være aktuelle å vurdere ved lokale utbrudd i en normal hverdag med økt beredskap. Rundskrivet ble publisert første gang 21. september 2020 som I-7/2020, og er tidligere oppdatert 8. oktober, 28. oktober, 5. november, 17. desember 2020 og 19. februar 2021. Denne versjonen av rundskrivet er gitt nytt nummer og vesentlig omarbeidet på bakgrunn av at de nasjonale tiltakene i all hovedsak ble opphevet 25. september 2021. Se også vedlagt mal for enkeltvedtak om smittekarantene. Endringene i rundskrivet bygger også på Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien fra 27. september 2021 og Folkehelseinstituttets Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen (heretter Kommunelegehåndboka) som inneholder konkrete smittevernfaglige råd ved håndtering av lokale utbrudd.

Formålet med rundskrivet er å gi kommunene veiledning om ulike lokale smitteverntiltak som kan være aktuelle dersom den lokale smittesituasjonen tilsier det. Departementet gjør rede for de rettslige rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som skal vurderes etter loven. Rundskrivet gir også veiledning om vedtak ved bruk av hastesituasjon, hvordan kommunale vedtak kan utformes, og enkelte avgrensningsspørsmål som bør tas i betraktning.

4 Rettslige rammer for kommunale vedtak etter smittevernloven

4.1 Kort om smittevernloven

Smittevernloven er en beredskaps- og fullmaktslov. Den gir nasjonale og lokale myndigheter hjemmel til å sette inn tiltak raskt når en beredskapssituasjon oppstår. Når det vurderes å iverksette et smitteverntiltak, må det tas utgangspunkt i situasjonen og tilgjengelig informasjon på vedtakstidspunktet. Smittevernloven har også til formål å ivareta rettssikkerheten til den enkelte som blir omfattet av smitteverntiltak etter loven, noe som fremgår av § 1-1 tredje ledd. Hensynet til

¹⁴ Kilde: [Kommunens virkemidler - Helsedirektoratet](#)

samfunnets interesser må veies mot enkeltmenneskets personlige integritet og rettsvern. Loven krever at tiltakene ikke er mer inngripende eller varer lenger enn nødvendig, det vil si at smittevernloven bygger på minste inngreps prinsipp. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

4.2 Kommunens ansvar etter smittevernloven

Kommunen skal sørge for at alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen er sikret nødvendige forebyggende tiltak mot smittsomme sykdommer, jf. smittevernloven § 7-1.

Kommunen skal videre utføre oppgaver som blant annet å skaffe seg oversikt over omfanget av smittsomme sykdommer i kommunen, drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om forebygging. Kommunen skal også sørge for at individuelle forebyggende tiltak for enkeltpersoner blir satt i verk. Planen for kommunens helse- og omsorgstjeneste skal ha en egen del om tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført. Helse- og omsorgstjenesten i kommunen er pålagt å samarbeide med myndigheter som har oppgaver av betydning for tiltakene. Kommunen har også ansvar for å føre tilsyn og sørge for at reglene i smittevernloven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført.

4.3 Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5

Covid-19 er definert som en allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven. Dette medfører blant annet at kommunen har adgang til å vedta egne regler om smitteverntiltak etter § 4-1.

Smittevernloven § 4-1 gir hjemmel til å vedta en rekke ulike befolkningsrettede smitteverntiltak. Forarbeidene⁵ peker på at slike befolkningsrettede tiltak kan være aktuelle for sykdommer som overføres ved dråpesmitte eller inhalasjon (luftbåren smitte), og som derfor særlig lett smitter fra person til person. Slik smitte kan lett overføres i et samfunn med dets normale aktiviteter. For å motvirke at situasjoner som innebærer økt risiko for smitteoverføring skal oppstå, har smittevernloven hjemler for å motvirke nær kontakt mellom mange mennesker. Når et tiltak ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd.

4.3.1 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a vedta "forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet". Det fremgår av forarbeidene⁶ at hensikten med bestemmelsen er å gi adgang til å hindre at flere mennesker samles hvis dette representerer en fare for overføring av smitte. Hensynet til å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller motvirke at den blir overført vil kunne slå igjennom som et overordnet hensyn i slike tilfeller. Bestemmelsen er ment å gi hjemmel for å forby alle typer møter, uansett om de er i offentlig eller privat regi og om de er politiske eller upolitiske. Også blant annet idrettsarrangementer, utstillinger, konserter og lignende kan forbys.

Bestemmelsen er også ment å gi adgang til å forby private sammenkomster hvis vilkårene for øvrig er til stede, men det vil likevel ikke være adgang til å isolere nære familiemedlemmer eller andre som bor sammen. Derimot vil det kunne være adgang til å pålegge restriksjoner i den sosiale omgangen i et større bofellesskap eller bokollektiv. I bestemmelsen er det videre direkte uttrykt at det er adgang til å foreta andre begrensninger i den sosiale omgangen enn et totalt forbud, hvis disse begrensningene tjener formålet tilstrekkelig.

4.3.2 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b vedta

"stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoler, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der". Det fremgår av forarbeidene⁷ at bestemmelsen gir adgang til å stenge alle slags virksomheter som samler flere mennesker og som dermed kan representere en smitteoverføringsfare. Eksempler på virksomheter som også vil være omfattet i tillegg til oppregningen i bestemmelsen er serveringssteder (restauranter, puber mv.), campingplasser, kino, teater, sirkus mv. Det er adgang til å stenge hele virksomheten eller pålegge nærmere begrensninger i aktivitetene. Nærmere begrensninger i aktiviteter kan være antallsbegrensninger, begrensninger i åpningstid, avstandskrav, krav til bruk av munnbind, krav til å drive på en smittevernfaslig forsvarlig måte mv. Slike begrensninger kan innebære at virksomheter som kunne vært stengt allikevel kan holdes åpne eller delvis åpne.

4.3.3 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c vedta "stans eller begrensninger i kommunikasjoner". Ifølge forarbeidene⁸ gir bestemmelsen adgang til å stanse eller legge begrensninger i bruken av offentlige eller private kommunikasjoner som eksempelvis tog eller buss.

4.3.4 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d vedta "isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen." Bestemmelsen kan benyttes til å innføre lokale regler om isolering og smittekarantene, både for smittede personer og for deres nærkontakter. Definisjonen av en smittet person i smittevernloven § 1-3 nr. 2 er «en person som har eller etter en faglig vurdering antas å ha en smittsom sykdom». Formålet med å omfatte også antatt smittede personer er at disse personene må behandles på samme måte som smittede personer inntil det eventuelt kan bekreftes at de ikke er smittet. Det legges altså til grunn at isolering som tiltak ikke bare er aktuelt for personer som er eller er mistenkt smittet, men også for personer som har vært i nærkontakt med en smittet person nettopp fordi disse også kan antas å være smittet. Disse personene kan derfor pålegges restriksjoner i bevegelsesfriheten fordi de er mistenkt smittet. Hvilke restriksjoner som er nødvendig vil måtte vurderes konkret utfra situasjonen og på hvilken måte det er nødvendig å forebygge eller motvirke spredning av sykdommen.⁹ Departementet har i rundskriv 1-4/2020 - Veileder til kommunene om lokale karanteneregler eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19¹⁰ redegjort for rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som etter loven skal vurderes. Veilederen gir også anbefalinger på hvordan eventuelle kommunale vedtak bør utformes og hvordan berørte parter bør involveres. Dersom det er behov for å fatte vedtak som pålegger begrensninger som varer i en periode mer enn sju dager, er det krav etter ordlyden at tiltaket må vedtas på nytt hver sjuende dag for å være gyldig. Det vil si at det er adgang til å fatte vedtak om smittekarantene i ti dager, men kommunen må vurdere nødvendigheten på nytt og fornye sitt vedtak før det har gått sju dager fra det første vedtaket ble fattet.

4.3.5 Grunnleggende krav til smitteverntiltak i § 1-5

Tiltak etter smittevernloven skal oppfylle de grunnleggende kravene i § 1-5. For det første skal smitteverntiltak være basert på en «klar medisinskfaglig begrunnelse», for det andre være

«nødvendig av hensyn til smittevernet» og for det tredje fremstå «tjenlig etter en helhetsvurdering». Utgangspunktet er at smitteverntiltak skal baseres på frivillighet og i forståelse med den som tiltaket retter seg mot. Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Også etter smittevernloven § 4-1 stilles det krav om at tiltaket må være nødvendig. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig etter §§ 4-1 og 1-5 vil i utgangspunktet være den samme. Kravene til å utrede konsekvenser og til nødvendighets- og helhetsvurderinger vil slå sterkere inn etter en viss tid når man får mer oversikt og en mer klarlagt situasjon.

4.3.6 Kravet om medisinskfaglig begrunnelse

Smitteverntiltak skal ha en klar medisinskfaglig begrunnelse. Kravet om medisinskfaglig begrunnelse skal ikke tolkes for strengt. Det er for eksempel ikke krav til vitenskapelig bevist effekt, men tiltaket må være egnet til å ha en ønsket effekt. Smitteverntiltaket må sees i forhold til både grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Det sentrale i denne situasjonen er at tiltaket skal være relevant for å motvirke spredning av covid-19. I den medisinskfaglige begrunnelsen bør kommunen ta utgangspunkt i smittevernfaglige vurderinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, og lokale medisinskfaglige vurderinger av kommunelegen. Dersom det i kommunen vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak, bør det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.

4.3.7 Nødvendighetskravet

Smitteverntiltak må være nødvendige av hensyn til smittevernet og for å forebygge eller motvirke smittespredning. Det innebærer at tiltaket må være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning, men det kreves ikke sikker kunnskap om at tiltaket vil ha effekt. Tiltaket skal være så lite inngripende som mulig, ut fra den smitteverneffekten man søker å oppnå. Lokale tiltak må være begrunnet i et særlig lokalt behov, for eksempel som følge av stort lokalt smittepress eller mangel på ressurser. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig, må bygge på tilgjengelig kunnskap om smitten gir betydelig sykdomsbyrde, inkludert smitterisiko og hvordan smitten kan begrenses, risikoen for smittespredning i den enkelte kommune og når smitte oppstår. Dersom vedtaket ikke er nødvendig av hensyn til smittevernet, skal det ikke settes i verk. Nødvendighetskravet følger også av § 4-1 femte ledd som forutsetter at det gjøres en løpende vurdering. Når tiltaket ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses. Hva som er nødvendig av hensyn til smittevernet må vurderes opp mot målet for håndteringen av pandemien. Det vises til omtalen i punkt 2 i dette rundskrivet der målet og strategien for pandemihåndteringen er omtalt. 4.3.8 Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering Smitteverntiltak skal fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører, for eksempel om man hindrer prosesser som er nødvendig for å holde samfunnet i gang og i hvilken grad man griper inn i privatpersoners grunnleggende rettigheter. Dersom nytten av tiltaket er liten eller tvilsom, mens skadevirkningene er store, bør ikke tiltaket iverksettes. Eksempelvis dersom lokale tiltak har liten smitteverneffekt, og har negative konsekvenser for eksempel for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, bør andre tiltak vurderes. Tiltak som iverksettes for å avdemp negative konsekvenser av et smitteverntiltak, kan gjøre at smitteverntiltakene samlet sett likevel fremstår som tjenlige etter en helhetsvurdering. Det kan eksempelvis dreie seg om å gi unntak for enkelte grupper som i utgangspunktet ville omfattes av tiltaket. Å innføre

antallsbegrensning for private samlinger er et inngripende tiltak. I vurderingen av om tiltaket bør anbefales, må hensynet til enkeltpersoners handlefrihet avveies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper, og hensynet til så langt mulig å sikre normal drift internt i Norge. Departementet legger til grunn at tiltak som retter seg mot private sammenkomster, er egnet til å motvirke økt smittespredning. Målet bør være å unngå å måtte iverksette ytterligere nedstengninger som påvirker enkeltpersoner og virksomheter i større grad enn en antallsbegrensning vil gjøre.

4.4 Forholdet til Grunnloven, Barnekonvensjonen og EMK

Enkelte av tiltakene som kan være aktuelle etter smittevernloven § 4-1, medfører begrensninger i grunnleggende rettigheter. I slike tilfeller må forholdet til Grunnloven og EMK vurderes. Inngrep i menneskerettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Forbud mot private og andre sammenkomster eller begrensninger i antallet personer som kan delta på slike sammenkomster, reiser spørsmål om forholdet til flere grunnlovsbestemmelser og bestemmelser i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 bestemmer at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv og sitt hjem. Grunnloven § 101 andre ledd og EMK artikkel 11 bestemmer at alle kan møtes i fredelige forsamlinger. Inngrep i disse rettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Hensynet til å beskytte helse er blant de legitime formålene som angis i EMK artikler 8 og 11 nr. 2. Det er den enkelte kommunen som må vurdere om Grunnlovens og EMKs krav er oppfylt dersom det vedtas forbud mot sammenkomster eller andre begrensninger i adgangen til å samles. Slik det fremgår ovenfor, gir smittevernloven § 4-1 bokstav a hjemmel til å forby både sammenkomster i private hjem og andre forsamlinger dersom lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Kommunene må selv vurdere om vilkårene i § 4-1 bokstav a og § 1-5 er oppfylt, slik at tiltaket har hjemmel i lov. Det legges til grunn at hensynet til å verne befolkningen mot covid-19 ved å forebygge eller motvirke at viruset blir overført mellom personer, er et legitimt formål. Forholdsmessighetskravet innebærer at inngrepet må være (1) egnet til å oppnå det legitime formålet, (2) nødvendig for å oppnå formålet og (3) står i forhold til det som skal oppnås. Inngrepet må altså ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende i privatlivet eller forsamlingsfriheten.

Tiltaket må heller ikke gis lengre varighet enn nødvendig, og det må gjøres jevnlige vurderinger av behovet for å opprettholde det. Også smittevernloven stiller krav om forholdsmessighet. Der et smitteverntiltak gjør inngrep i grunnlovfestede rettigheter, skal det imidlertid mer til for at det anses forholdsmessig sammenlignet med andre tiltak. Hvor strenge krav som stilles, vil bero på hvor inngripende tiltaket er. Retten til privatliv og forsamlingsfrihet må blant annet veies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper og hensynet til så langt som mulig å sikre normal drift av næringslivet og samfunnet for øvrig. Politiets håndheving av smitteverntiltak som retter seg mot det som foregår i private hjem, reiser også spørsmål om forholdet til forbudet mot husransaker i Grunnloven § 102 første ledd andre punktum. For tiltak som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barn har også rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem, og det skal legges vekt på meningen deres, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12. Dersom smitteverntiltaket berører barn, krever konvensjonen at kommunen vurderer hva som vil være det beste for barnet eller gruppen barn. Hensynet til barnets

beste skal ha stor vekt, men barnekonvensjonen stiller ikke krav om at hensynet til barns beste skal være det avgjørende hensynet i alle tilfeller. Det betyr at andre hensyn kan veie tyngre. I noen tilfeller vil også hensynet til barns beste trekke i ulike retninger. Uansett er det viktig å få frem eventuelle interessekonflikter, og vise tydelig i vurderingen hvordan barnets beste er tatt hensyn til.

4.5 Hvem kan fatte vedtakene? Bruk av hastekompetanse

Det er kommunestyret som har myndigheten til å fatte vedtak etter § 4-1 første ledd.

Kommunestyret kan etter § 7-1 sjette ledd delegerer sin myndighet etter reglene i kommuneloven eller til et interkommunalt organ. I hastesaker kan kommunelegen etter § 4-1 femte ledd utøve den myndighet kommunestyret har etter bestemmelsen. Det fremgår av forarbeidene at kommunelegens hastekompetanse skal sikre at det kan innføres tiltak "uten særlig forsinkelse som skader den interessen bestemmelsen skal beskytte". Dersom tiltak som er innført ved bruk av hastekompetanse, skal videreføres, vil det normalt ikke lenger dreie seg om en hastesak i lovens forstand. Slike saker bør derfor behandles av kommunestyret eller etter ordinær delegering av myndighet i samsvar med kommunelovens regler. Dersom situasjonen endres, kan imidlertid hastekompetanse igjen være aktuelt.

Også kommuneloven § 11-8 gir muligheter for å kunne fatte hastedtak. Forarbeidene¹¹ sier imidlertid at kommunene i størst mulig grad bør vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte, framfor at saken behandles som en hastesak.

4.6 Utforming av kommunal forskrift

Når kommunen vurderer at det er nødvendig med lokale smitteverntiltak bør det i første omgang vurderes gitt i form av anbefalinger. Om det ikke gir ønsket effekt kan det være nødvendig med kommunal forskrift eller enkeltvedtak. Forvaltningsloven kapittel VII gjelder forskrifter, og inneholder regler om utredningsplikt, høring og uttalelser fra interesserte i § 37. Utredningsplikten innebærer at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev til landets kommuner beskrevet hvordan forskrifter kan utformes, vedtas og kunngjøres¹². Når det skal fastsettes en kommunal forskrift bør saksframlegget til kommunestyret inneholde en vurdering av smitteverntiltaket og smittevernloven § 1-5, samt forholdet til Grunnloven og EMK dersom tiltakene berører grunnleggende rettigheter. Etter forvaltningsloven har kommunen som hovedregel plikt til å foreta høring før en forskrift blir fastsatt, endret eller opphevet, jf. § 37 annet ledd. Unntak gjelder hvis høring ikke lar seg gjennomføre praktisk, hvis høring vil vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke effektiviteten av den, eller hvis høring er åpenbart unødvendig, se § 37 fjerde ledd.

På bakgrunn av ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 2:

- **Kommunestyret kan, når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1.**
- **Kommunestyret kan delegerer myndighet til formannskapet å fatte vedtak etter smittevernloven (jf kommuneloven § 5-3, tredje ledd)**
- **Kommunelegen kan i hastesaker fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1.**

- **Ved kommunalt vedtak etter smittvernloven § 4-1, skal smitteverntiltaket være**
 - basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse
 - nødvendig av hensyn til smittevernet
 - tjenlig etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet), jf smittevernloven § 1-5
- **Den som har satt i verk tiltaket, skal straks oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig, jf. smittevernloven § 4-1.**
- **Alle lokale forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, det samme gjelder endring og opphevelse av forskriften, jf. forvaltningsloven § 38.**

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 02.12.2021. Oppstartsmøte ble holdt 15.12.2021 på Teams, med kommunedirektør og kommunalsjef eiendom og teknisk til stede. Det ble skrevet referat fra møtet, som ble bekreftet fra kilden.

Vi har hatt oppsummeringsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester den 20.04.2022.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden desember 2021 til april 2022.

For å undersøke om Tønsberg kommune har fulgt Overordnet beredskapsplan og Smittevernplan/ Pandemiplan under koronapandemien, og om kriseledelsens beslutninger om inngripende lokale tiltak er fattet i tråd med gjeldende regler, har vi innhentet informasjon fra flere kilder med ulike metoder.

Dokumentgjennomgang

Vi har innhentet og gjennomgått en rekke dokumenter.

- Overordnet beredskapsplan, Tønsberg kommune 2020 - med vedlegg
- Smittevernplan (internetbasert) for Tønsberg kommune 2020
- Beredskapsplan for pandemisk influensa for Tønsberg kommune 2020 (Pandemiplan)
- Kriseledelsens logg under koronapandemien – nr. 1 (fra. 12.3.20) – 7 (t.o.m. 29.9.21)
- Evalueringer av kriseledelsen under koronapandemien
- Beslutninger om inngripende lokale tiltak i 2020 og 2021 (i form av vedtak/ lokale forskrifter)

Intervju

Det er gjennomført en rekke intervjuer i prosjektet, av:

- Anne Rygh Pedersen, ordfører
- Egil Johansen, kommunedirektør
- Mette Vikan Andersen, kommunalsjef Mestring og helse
- Jan Ronald Eide, kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester
- Espen Riiser, kommunalsjef Oppvekst og læring

- Geir Viksand, kommunalsjef Kultur- og samfunnsutvikling
- Ivar Jostedt, kommunalsjef Økonomi og virksomhetsstyring
- Birgitte Tørnby, kommunalsjef Digitalisering, kommunikasjon og administrativ støtte
- Trond Wifstad, kommunalsjef HR (personalsjef)
- Sigmund Skei, tidligere kommuneoverlege Tønsberg kommune
- Per Kristian Opheim, tidligere kommuneoverlege Tønsberg kommune
- Astrid Holwech, advokat, Stab Mestring og helse

Referat fra intervjuene er verifisert av kildene.

Vi har også hatt dialog på e-post med kommunalsjef Eiendom og tekniske tjenester, advokat, Stab Mestring og helse og seniorrådgiver i Stab Mestring og helse.

Spørreundersøkelse på e-post

Det ble også sendt ut spørsmål til på e-post til hovedtillitsvalgte i kommunen, via deres koordinator, og vi fikk fire svar. Spørsmålene var relatert til problemstilling 1, og hvordan de mente informasjonen til egne ansatte, og til innbyggere og medier, samt informasjonsflyten begge veier i organisasjonen, har fungert under koronapandemien. Vi spurt også om hvordan de mente kriseledelsen har fungert under pandemien.

Vi sendte også spørsmål på e-post til leder Forebyggende tjenester barn og unge, som ble besvart. Vi ba om hennes kommentarer til ressursituasjonen i Forebyggende tjenester barn og unge, som følge av at helsesykepleiere ble omplassert til koronatelefonen tidlig i pandemien, og senere til smittesporing og teststasjon.

Undersøkelse av beslutninger om lokale smitteverntiltak

Vi har undersøkt hvem som kan fatte vedtak om lokale inngripende tiltak og om tiltakene som kommunen har fattet er i tråd med kravene i smittevernloven. Vi har undersøkt alle beslutninger/vedtak/ forskrifter om inngripende tiltak, har blitt gjort kjent med at har funnet sted i 2020 og 2021, se oversikt over tiltak, som er vist i tabeller under kapittel 5.3. Vi har undersøkt om disse tiltakene er

- o basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse
- o nødvendig av hensyn til smittevernet
- o tjenlig etter en helhetsvurdering (forholdsmessighet)

i tråd med smittevernloven § 1-5. Videre har vi undersøkt om lokale forskrifter er kunngjort i Norsk Lovtidend, og om endring/opphevelse av forskriften er publisert.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn, stilling og epostadresse til noen ansatte i Tønsberg kommune.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.¹⁵

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹⁶ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁵ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

¹⁶ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no