



Vestfold
og Telemark
revisjon

Beredskap

Forvaltningsrevisjon | Vestfold fylkeskommune

Innhold

1. Innledning.....	5
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2. Bakgrunn, problemstilling og revisjonskriterier	5
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Fylkesdirektørs uttalelse	7
2. Styringssystem og internkontroll.....	8
2.1. Organisering og oppgaver	8
2.2. Roller og ansvar	13
2.3. Rapportering og evaluering	15
2.4. Revisors vurdering.....	17
3. ROS-analyser og beredskapsplaner	21
3.1. ROS-analyser	21
3.2. Beredskapsplaner	27
4. Opplæring og øvelser.....	34
4.1. Tiltak og praksis	34
4.2. Revisors vurdering.....	40
5. Samarbeid	42
5.1. Råd, nettverk og grupper.....	42
5.2. Annet samarbeid	42
5.3. Revisors vurdering.....	44
6. Konklusjon og anbefalinger.....	45
6.1. Konklusjon	45
6.2. Anbefalinger.....	45
Litteratur og kildereferanser	46
Vedlegg.....	47
Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse.....	47
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	51
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	63

Sammendrag

Forvaltningsrevisjon er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune, jf. vedtak i sak 35/24.

Forvaltningsrevisjonen undersøker følgende problemstilling:

Har fylkeskommunen etablert tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp krisesituasjoner?

I forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt fylkeskommunens beredskapsarbeid på overordnet nivå, beredskapsarbeidet i sektor for opplæring og tannhelse, og beredskapsarbeidet i sektor for samferdsel.

Våre undersøkelser viser følgende:

Vi mener at fylkeskommunen har etablert tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp krisesituasjoner.

Fylkeskommunen har blant annet utarbeidet overordnet ROS-analyse og overordnet beredskapsplan. Fylkeskommunen har videre utarbeidet lokale beredskapsplaner for skoler, tannklinikker og øvrige seksjoner innenfor sektor for opplæring og tannhelse. Sektor for samferdsel har også utarbeidet beredskapsplaner for mobilitet og veidrift.

Vi mener at fylkeskommunen i hovedsak oppfyller de krav som gjelder for fylkeskommunalt beredskapsarbeid. Men samtidig mener vi at beredskapsarbeidet på enkelte områder er mangelfullt og ikke tilstrekkelig helhetlig og systematisk. Dette gjelder blant annet:

- Fylkeskommunens beredskapsansvar er ikke dekkende beskrevet i beredskapsplanene.
- Lokale ROS-analyser blir ikke alltid gjennomført eller dokumentert.
- Fylkeskommunen har ikke systematiske tiltak som i tilstrekkelig grad sikrer
 - rapportering om beredskap
 - at planer og rutiner for beredskap blir tilstrekkelig evaluert
 - at ansatte som har en rolle i beredskapsarbeidet får tilstrekkelig opplæring
 - at det blir gjennomført beredskapsøvelser

Vi mener for øvrig at fylkeskommunen ikke har vurdert godt nok hvilke bestemmelser som regulerer innsynsrett og taushetsplikt knyttet til opplysningene i beredskapsdokumentene.

Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å

- sørge for at beredskapsarbeidet er helhetlig og systematisk og i samsvar med de krav som gjelder
- sørge for at beredskapsopplysninger er beskyttet, men offentlige i samsvar med offentligloven

Bakgrunn, grunnlag og metode

Våre vurderinger og anbefalinger bygger på gjeldende regelverk og anbefalinger på området. Det er per nå lite spesifikke krav, og til dels stort handlingsrom innenfor lovgivningen, når det gjelder beredskap i fylkeskommunen. Det er likevel krav om fylkeskommunalt beredskapsarbeid blant annet i vegloven, forskrift om sivil transportberedskap og forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger og i helseberedskapsloven.

Det er gjort enkelte avgrensninger i hva vi har undersøkt. Disse er det redegjort for under punkt. 1.3.

Vi har gjennomgått relevant dokumentasjon, herunder ROS-analyser, systembeskrivelser og beredskapsplaner. Vi har intervjuet ansatte som ansvar for beredskap på ulike nivåer i fylkeskommunen. Det er også gjennomført en enkel spørreundersøkelse rettet mot to videregående skoler.

Bø, 13. mai 2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune i sak 35/24. Bakgrunnen for bestillingen, er plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027 vedtatt i fylkestinget i sak 109/24.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Bakgrunn, problemstilling og revisjonskriterier

Beredskap kan defineres som planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.¹

Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er at man ønsker å undersøke hvordan fylkeskommunen ivaretar sitt beredskapsansvar.

I Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024-2025)) blir det pekt på at fylkeskommunene er tildelt sentrale oppgaver i det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet fra departementer og sentrale fagmyndigheter. Dette inkluderer gjennomføring av stortingsvalg, fylkestingsvalg, samferdsel og sivil transportberedskap, næringsberedskap, folkehelsetiltak, kulturminneforvaltning, den offentlige tannhelsetjenesten og videregående opplæring.

Det er per nå lite spesifikke krav og til dels stort handlingsrom innenfor lovgivningen når det gjelder beredskap i fylkeskommunen.

Det er forventet at fylkeskommunen vil få et større ansvar for beredskap. I Totalberedskapsmeldingen sier regjeringen at de vil

- legge til rette for at fylkeskommunen har bedre forutsetninger for å ivareta sitt ansvar innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.
- tydeliggjøre fylkeskommunens ansvar for sivil transportberedskap

Rapporten handler om følgende problemstilling:

- **Har fylkeskommunen etablert tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp krisesituasjoner?**

¹ Meld. St. 5 Samfunnssikkerhet i en usikker verden.

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra flere ulike kilder, blant disse er sivilbeskyttelsesloven, veglova, forskrift om sivil transportberedskap og forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Kriteriene er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Ifølge problemstillingen skal forvaltningsrevisjonen også undersøke fylkeskommunens arbeid med å forebygge krisesituasjoner. Forebygging er et svært omfattende tema. Vi har derfor avgrenset denne delen av problemstillingen til fylkeskommunens arbeid med å kartlegge risikoer, utarbeide beredskapsplaner, sørge for opplæring og gjennomføre beredskapsøvelser.

Vi har sett på overordnet ROS-analyse, men vi har ikke undersøkt lokale beredskapsplaner som gjelder IKT og informasjonssikkerhet. Vi har heller ikke intervjuet ansatte på IKT. Dette er også et omfattende område som i stor grad har egne systemer og rutiner. Informasjonssikkerhet er i liten grad omfattet av de planene og rutinene vi undersøker i denne forvaltningsrevisjonen.

Vi avgrenser også mot fylkeskommunens ansvar for etter næringsberedskap og for beredskap for transport av gods. Fylkeskommunen har ifølge næringsberedskapsloven et ansvar for å bistå næringsdrivende med planlegging, forberedelse og gjennomføring av deres beredskapsoppgaver. Det er uklart hva dette ansvaret innebærer. Forskrift om sivil transportberedskap gir fylkeskommunen et ansvar for beredskap knyttet til transport av gods. Fylkeskommunen og Statsforvalter mener at fylkeskommunen ikke kan ha noen rolle her.

Det er kommunene som har ansvar for offentlige tilfluktsrom. Private tilfluktsrom er tilfluktsrom som for tiltakshavers regning bygges for dem som normalt oppholder seg på den enkelte eiendom, f.eks. et fylkeshus eller en videregående skole. Dersom fylkeskommunen eier tilfluktsrom, plikter fylkeskommunen å vedlikeholde dem, og til enhver tid ha nødvendig utstyr på plass. Tilfluktsrommene kan benyttes til andre formål, men skal kunne klargjøres som tilfluktsrom innen 72 timer, jf. forskrift om tilfluktsrom. Fylkeskommunens tilfluktsrom er ikke omtalt i fylkeskommunens beredskapsplaner. Vi har ikke undersøkt om fylkeskommunens ansvar for sine tilfluktsrom er ivaretatt på annen måte.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

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.

Vi har intervjuet ansatte i fylkeskommunen, og gjennomført en enkel spørreundersøkelse rettet mot ansatte i to videregående skoler. Vi har videre gjennomgått relevant dokumentasjon, som for eksempel ROS-analyser og beredskapsplaner.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Fylkesdirektørs uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i fylkeskommunen og sendt til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra fylkesdirektør har ikke ført til endringer i rapporten. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

2. Styringssystem og internkontroll

Revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen må ha beskrivelse av oppgaver og organisering av beredskapsarbeidet.
- Fylkeskommunen må ha dokumentert oversikt over ansvar og roller i beredskapsarbeidet.
- Fylkeskommunen må ha rutiner for rapportering og evaluering av beredskap, herunder internkontrollen knyttet til beredskap.
- Beredskapsdokumenter må være beskyttet, men tilgjengelige i samsvar med offentligloven.

2.1. Organisering og oppgaver

2.1.1. Systembeskrivelse

Fylkeskommunen har utarbeidet dokumentet *Samfunnssikkerhet og beredskapsplan – systembeskrivelse* (her omtalt som systembeskrivelsen). Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator er dokumentet basert på flere maler som ble brukt i gamle Vestfold fylkeskommune. Disse malene ble sydd sammen til et felles dokument høsten 2024. Systembeskrivelsen ble lagt fram til orientering i fylkestinget i sak 159/24.

I dette kapittelet beskriver vi den delen av dokumentet som vi forstår som systembeskrivelse. Den delen som vi oppfatter som beredskapsplan, er omtalt under pkt. 3.2.

Systembeskrivelsen er ikke datert, men skal ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator oppdateres fortløpende.

Det står på forsiden av dokumentet at det i sin helhet unntatt offentlighet iht. offentligloven § 21, og underlagt taushetsplikt iht. forvaltningsloven § 13. Senere i dokumentet (under pkt. 5 Tilgjengelighet) står det at sentral samfunnssikkerhet og beredskapsplan er unntatt offentlighet og underlagt krav om taushetsplikt, jf. offentligloven § 13 og forvaltningsloven § 13.

Som vedlegg til systembeskrivelsen ligger:

- Vedlegg 1: Beredskapsplan drift fylkesvei og sivil transportberedskap, systembeskrivelse
- Vedlegg 2: Beredskapsplan tannhelsetjenesten, systembeskrivelse
- Vedlegg 3: Forebyggende sikkerhet iht. sikkerhetsloven, systembeskrivelse
- Vedlegg 4: Kommunikasjon i krise og alvorlige hendelser

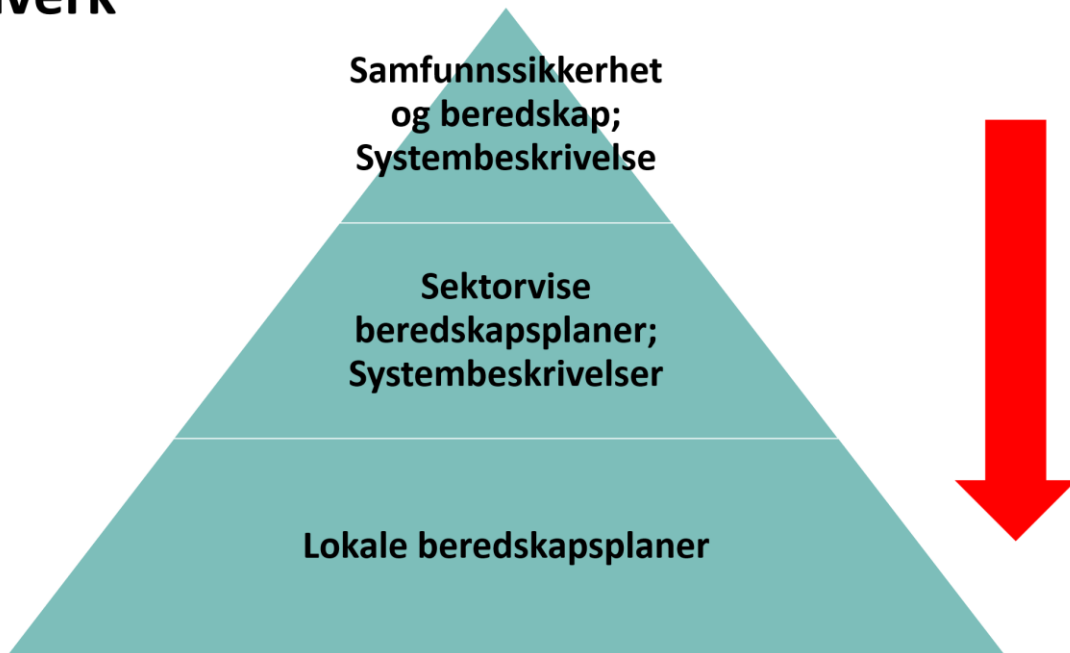
Formålet med dokumentet er å:

- avklare roller og definere ansvar for beredskapsarbeid og krisehåndtering
- arbeide aktivt for å forebygge alvorlige hendelser

- sikre rask respons på alvorlige hendelser
- sikre effektiv håndtering av alvorlige hendelser
- sørge for at daglig drift gjenopprettes på en rask, sikker og effektiv måte.

Figuren under viser hvordan fylkeskommunen beskriver sitt planhierarki for beredskap:

Planverk



I systembeskrivelsen er det redegjort for hvilke tjenesteområder som skal gjennomføre kontinuitetsplanlegging og hvilke tjenesteområder som årlig må utføre GAP-analyser³.

Følgende virksomheter må planlegge for kontinuerlig drift ved en personalmangel på inntil 60 %:

- Tannhelsetjenesten
- Videregående skoler med støttetjenester
- Drift fylkesvei
- Sivil transportberedskap
- Sentraladministrasjonen
- IKT-seksjonen

Følgende virksomheter skal utføre gjennomføre GAP-analyser for å sikre at fylkeskommunen er i stand til å oppfylle oppgaver innen de viktigste delene av totalforsvaret:

- Akutt tannberedskap

³ GAP-analyse er en modell som ser på avstanden eller forskjellen mellom forventninger og faktiske muligheter. (SnI.no)

- Sikre den sivile transportberedskapen
- Sikre driften av fylkesveiene

Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator har Statsforvalter bedt fylkeskommunen om å utarbeide GAP-analyser på disse tre områdene.

Fylkesdirektør har fullmakt til å bruke inntil 1 mill. kr i beredskapssituasjoner.

Systembeskrivelsen/beredskapsplan og overordna ROS-analyse ligger på fylkeskommunens intranett Innsida på en egen flis kalt Samfunnssikkerhet og beredskap. Dokumentene ligger ikke ute i fullversjon. Alle ansatte har tilgang til denne flisa og disse overordnede dokumentene. Lokale beredskapsplaner for skoler, seksjoner og virksomheter i Opplæring ligger under Styrende dokumenter i SharePoint. Det gjør også beredskapsplanene til tannklinikkene og til fylkeshuset. Samferdsel har sine beredskapsdokumenter på egen server.

Fylkesdirektør mener at det er problem at fylkeskommunen ikke har et samlet internkontrollsystem. Slik det er nå, ligger fylkeskommunens beredskapsdokumenter på forskjellige steder. Fylkesdirektøren mener at alle beredskapsdokumenter skal ligge på ett sted.

Direktør for Samferdsel erfarer også at det er vanskelig å få oversikt over hvilke beredskapsdokumenter som gjelder for hans sektor.

Fylkeskommunen er i gang med å anskaffe nytt internkontrollsystem/kvalitetssystem.

2.1.2. Beskrivelse av oppgaver

Fylkeskommunens lovmessige beredskapsplikt er i systembeskrivelsen beskrevet slik:

Fylkeskommunens beredskapsplikt knytter seg til flere lovverk, forskrifter, veiledninger og anbefalinger. Fylkeskommunen som skoleeier sitt ansvar for sikkerhet og beredskap er regulert i:

- *Lov om miljørettet helsevern §12, med utfyllende bestemmelser⁴*
- *Forskrift om miljørettet helsevern §14⁵*
- *Helse og Omsorgsdepartementets Rundskriv 1-6/215*
- *Utdanningsdirektoratets veiledning, siste oppdatert 09.06.2023. Her presiseres at skoleeiers ansvar omfatter; ROS-analyse, Tiltak, beredskapsplaner og øvelser.*
- *Hvordan forebygge og håndtere alvorlige hendelser i barnehage og skole? (udir.no)*
- *Nasjonalt risikobilde, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, kapittel 5.4*
- *nrb_2015_delrapport_risikoanalyse_av_skoleskyting_i_nordland.pdf (dsb.no)*

⁴ Denne loven eksisterer ikke.

⁵ Denne bestemmelsen gjelder hvilke virksomheter som skal melde fra til kommunen før oppstart og ved vesentlige utvidelser eller endringer.

Den enkelte kommune skal iht. lov og forskrift om miljørettet helsevern føre tilsyn med de videregående skolene.

Samferdsel

Beredskapsplikten til Samferdsel er nærmere omtalt i systembeskrivelsens vedlegg 1

Beredskapsplan drift fylkesvei og sivil transportberedskap.

Når det gjelder sivil transportberedskap, er det vist til yrkestransportloven og til forskrift om sivil transportberedskap, og videre til at fylkeskommunen har ansvar for å organisere den regionale transportberedskapen også under ekstraordinære krisehendelser i fredstid og i krig.

Det står også i vedlegget at det er en målsetning at fylkeskommunen skal indentifisere transportaktører og verksteder som skal inngå i den sivile transportberedskapen i fylket, og videre at behovet for transport gjelder både transport av mennesker og av gods.

Direktør for samferdsel mener at fylkeskommunen bare har ansvar for beredskap som gjelder persontransport. Fylkeskommunen er ikke løyvemyndighet for transport av gods, jf. yrkestransportloven kapittel 3. Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator har Statsforvalter sagt at fylkeskommunen skal konsentrere seg persontransport.

Når det gjelder drift av fylkesvei, står det i vedlegget at fylkeskommunens ansvar for beredskap for drift og vedlikehold er forankret i vegloven §§ 9 og 10.

Tannhelse

Systembeskrivelsens vedlegg 2 *Beredskapsplan for tannhelsetjenesten*, systembeskrivelse er i sin helhet unntatt offentlighet og pålagt taushetsplikt med henvisning til offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13.

Vedlegget sier at fylkeskommunen etter tannhelseloven og nasjonal helseberedskapsplan har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten, og har plikt til å utarbeide beredskapsplaner for helsetjenester de er ansvarlige for. Vedlegget sier videre at fylkeskommunen omfattes av forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid, og at tannklinikkene skal utføre beredskapsplanlegging som gjør dem i stand til å tilby nødvendige tjenester under krig og kriser i fredstid.

Forebyggende sikkerhet iht. sikkerhetsloven

Det står i systembeskrivelsens vedlegg 3 at fylkeskommunen er underlagt lov om nasjonal sikkerhet, jf. sikkerhetsloven § 1-2. For fylkeskommunen gjelder dette følgende oppgaver:

- Sikring av virksomheten til sentral politisk ledelse for slik at viktige politiske vedtak kan bli fattet i en krisesituasjon v/Fylkesdirektøren
- Sikring av sentral administrativ ledelse slik at viktige politiske og administrative vedtak blir iverksatt i en krisesituasjon v/Fylkesdirektøren
- Sikring av akutt tannbehandling v/seksjon for Tannhelse

- Sikring av sivil regional transportberedskap v/ seksjon for Mobilitet
- Sikring av drift og vedlikehold av fylkesveiene v/ seksjon for Veidrift
- Informasjonssikkerhet v/ seksjon for Digitale tjenester

Innenfor disse seks områdene krever sikkerhetsloven at det skal foreligge et planverk som i tillegg til å beskrive det helhetlige systemet også beskriver og sikrer følgende forhold:

- Skjermingsverdige forhold
- Objekt- og infrastrukturens sikkerhet
- Personellsikkerhet/autorisasjon/tilgangsstyring
- Sikkerhetsgraderte anskaffelser
- Eierskapskontroll⁶
- Systembeskrivelse

2.1.3. Maler

Sikkerhets- og beredskapskoordinatoren har utarbeidet mal for lokale beredskapsplaner. Malen inneholder følgende punkter:

- 1. Innledning
- 2. Bygninger med skallmerking
- 3. Beredskapsledelse og varsling
- 4. Informasjon
- 5. Branninstruks og rømningsplan
- 6. – 32. Tiltakskort for ulike hendelser/situasjoner

Under pkt. 1 Innledning er det redegjort for lov og forskrift. Følgende fremgår av malen:

- Forskrift om miljøretta helsevern § 14
- Rundskriv beredskap i skoler 1-6/juni 2015 fra HOD

Malen er merket unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven §§ 20 og 21 og forvaltningsloven § 19 bokstav A.

Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator skal alle i fylkeskommunen bruke malene, men malene er utformet med tanke på virksomheter/seksjoner som har en egen lokasjon. Når det gjelder Samferdsel sitter de ansatte på fylkeshuset, men funksjonene i sektoren (dvs. drift av fylkesvei og transportberedskap) har ikke en egen lokasjon på samme måte som f.eks. en skole.

Seksjon for veidrift bruker vegvesenets maler og rutinehåndbøker for sin beredskapsplanlegging. Fylkeskommunene og staten følger disse rutinehåndbøkene. For fylkeskommunen er *Håndbok*

⁶ Den som skal erverve en kvalifisert eierandel i en virksomhet som er underlagt sikkerhetslovens bestemmelser, skal sende melding til departementet om dette.

R611 – Trafikkberedskap. Håndtering av uforutsette hendelser på veg den mest sentrale håndboka når det gjelder transportberedskap. Ifølge beredskapskontakten i seksjonen, gir den føringer for det meste når det gjelder beredskapsplaner for vei.

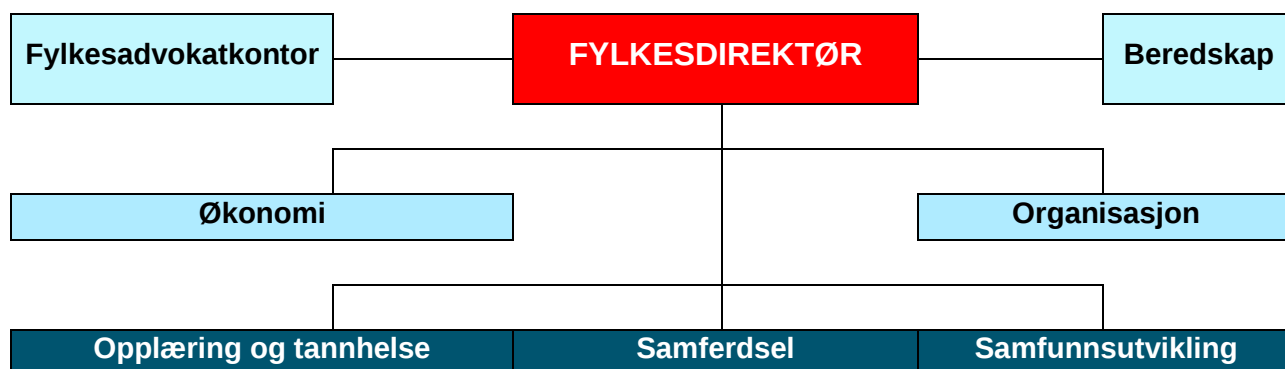
Seksjon for mobilitet har også egen mal for beredskapsplan. Dette er en mal som man hadde med seg fra det tidligere selskapet Vestfold kollektivtrafikk AS. Dette selskapet ble lagt ned 1.1.2020 og de ansatte ble samtidig overført til Seksjon for mobilitet i fylkeskommunen.

Det fremgår av systembeskrivelsen at det er laget en felles mal for lokale beredskapsplaner. Malene som brukes av Samferdsel er ikke omtalt i systembeskrivelsen, heller ikke vedlegg 1.

Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator skal seksjoner og virksomheter bruke KS sin mal for ROS-analyse dersom det skal lages lokale ROS-analyser. I vedlegg 2 til Systembeskrivelsen er det vist til mal for ROS-analyser som ligger på Innsida. Vi kjenner ikke til om det er KS-malen som det her er vist til. Vi kan ikke se at Systembeskrivelsen ellers omtaler mal for lokale ROS-analyser.

2.2. Roller og ansvar

Fylkeskommunen er organisert på følgende måte:



Figur 1 Organisering Vestfold fylkeskommune

Fylkeskommunen er organisert med to stabsfunksjoner, Økonomi og Organisasjon, og tre sektorer – Opplæring og tannhelse, Samferdsel og Samfunnsutvikling.

Fylkesdirektør har det overordnede ansvar for beredskapsarbeidet. Ansaret følger linjen, dvs. fra fylkesdirektør til seksjonsleder eller virksomhetsleder. Systembeskrivelsen sier at direktørene og lederne i linje etter direktørene, har ansvar for å følge opp de underliggende enheters beredskapsarbeid.

Systembeskrivelsen gjelder for alle enheter som styres gjennom fylkesdirektørens linje. Ifølge systembeskrivelsen har fylkeskommunen også ansatte i enheter med egne styrer, og styrene i disse virksomhetene har samme ansvar for beredskap som fylkesdirektør. Dette gjelder Fagskolen

i Vestfold⁷, Sandefjord folkehøyskole⁸ og Karrieresenter Vestfold. I vedlegget om forebyggende sikkerhet iht. sikkerhetsloven, står det at systembeskrivelsen gjelder for Sandefjord folkehøyskole og Fagskolen i Vestfold, og at skolene må sørge for at systembeskrivelsen inngår som en del av lokale styrende dokumenter.

Sikkerhet- og beredskapskoordinator er organisert direkte under fylkesdirektør. Ifølge systembeskrivelsen er sikkerhet- og beredskapskoordinator en faglig rådgiver, og koordinerer på vegne av fylkesdirektøren det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylkeskommunen. Han kan også gjennomføre tilsyn for å sikre at sikkerhets- og beredskapsarbeidet etterleveres i samsvar med gjeldende lovverk og fylkeskommunens egne planer. Dette står beskrevet i systembeskrivelsen under hovedkapittelet 20 - *Om det skjer en alvorlig hendelse*.

I systembeskrivelsens vedlegg 3 *Forebyggende sikkerhet iht. sikkerhetsloven* har fylkesdirektøren delegert oppgaven med å forvalte systembeskrivelsen, samt lede fylkeskommunens forebyggende sikkerhetsarbeid til sikkerhets- og beredskapskoordinatoren. Denne oppgaven innebærer:

- å utarbeide og oppdatere beskrivelse av fylkeskommunens hovedoppgaver, mål og organisering av det forebyggende sikkerhetsarbeidet
- å påse at det forebyggende sikkerhetsarbeidet fungerer i alle ledd og at myndighetenes krav etterleveres
- rådgiving, veiledning og opplæring om forebyggende sikkerhet
- rapportering administrativt og politisk om det forebyggende sikkerhetsarbeidet

Sikkerhets- og beredskapskoordinatoren mener selv at hans arbeidsoppgaver blant annet er å:

- ajourholde overordnet ROS-analyse
- koordinere beredskapsarbeidet internt mellom sektorer
- planlegge og gjennomføre øvelser
- koordinere med Nasjonal klareringsmyndighet⁹
- være fylkeskommunens ansikt utad i saker som gjelder beredskap og sikkerhet

Tannhelse

Ansvar for beredskapsarbeid i tannhelse er nærmere beskrevet i systembeskrivelsens *Vedlegg 2 - Beredskapsplan tannhelsetjenesten, systembeskrivelse*

Ifølge vedlegg 2 skal seksjonsleder for Tannhelsetjenesten

- sørge for at beredskapsbeskrivelsen er blir løpende oppdatert og revidert

⁷ Fagskolen i Vestfold og Telemark er organisert som et kommunalt oppgavefelleskap, og er eid av Vestfold og Telemark fylkeskommuner med 50 % hver. Fagskolens virksomhet er regulert av fagskoleloven. Telemark fylkeskommune er kontorkommune.

⁸ Folkehøyskolen er eid av fylkeskommunen og regulert av lov om folkehøyskoler.

⁹ Sivil klareringsmyndighet

- sørge for at tannklinikkene har system for operativ ledelse og at det er utarbeidet lokale beredskapsplaner
- sørge for at sikkerhet- og beredskapsledelsen i fylkeskommunen orienteres om hendelser som vil kunne påvirke fylkeskommunen som helhet
- påse at varsel om hendelse og anmodning om støtte fra tannklinikkene eller annen myndighet følges opp
- ivareta en helhetlig sektorkoordinering i henhold til eget ansvarsområde

Tannhelse har egen beredskapskontakt. Hans oppgaver er å

- gi støtte og rådgivning til sektorleder Tannhelse og til klinikkledere om sikkerhet og beredskapsfaglige spørsmål
- følge med på at alle klinikkene har en oppdatert beredskapsplan
- sørge for at klinikkenes beredskapsplaner er tilgjengelige på felles side på fylkeskommunens intranett, Innsida, der lenke til alle lokale beredskapsplaner ligger
- kontaktpunkt mellom fylkeskommunens sentrale beredskapsledelse og tannhelsetjenesten
- inngå som rådgiver i sektorens beredskapsledelse

Opplæring

Det er ikke utarbeidet en egen systembeskrivelse/beredskapsplan for Opplæring. Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator er det fordi at Opplæring ikke oppfattes som en samfunnskritisk funksjon, slik som tannhelse, sivil transportberedskap og drift fylkesvei.

Opplæring har ikke egen beredskapskontakt, men en rådgiver i Seksjon for sektorstøtte, inntak og eksamen følger opp at skoler og seksjoner implementerer endringer i de lokale beredskapsplanene og i tiltakskortene.

Samferdsel

Direktør for samferdsel har i systembeskrivelsens *Vedlegg 1 - Beredskapsplan drift fylkesvei og sivil transportberedskap systembeskrivelse* delegert oppgaven med å være kontaktperson internt og eksternt for transportberedskap til seksjonsleder for mobilitet.

Seksjonsleder for veidrift er tilsvarende delegert oppgaven med å være kontaktperson internt og eksternt med kontaktperson for drift og vedlikehold av fylkesvei. Det fremgår ikke av systembeskrivelsen, men seksjonen har egen beredskapskoordinator i 50 % stilling. Han skal støtte beredskapsstaben, oppdatere all dokumentasjon og samkjøre seksjonens beredskapsarbeid med fylkeskommunen sentralt.

2.3. Rapportering og evaluering

2.3.1. Føringer i systembeskrivelsen

Ifølge systembeskrivelsen skal lokal beredskapsleder løpende informere sektordirektør om lokal beredskapsplan blir aktivert. Sektordirektør skal tilsvarende informere fylkesdirektør. Avvik fra Sentral beredskapsplan, systembeskrivelsen eller lokal beredskapsplan skal meldes til nærmeste leder.

Samtidig fremgår det av vedlegg 2 til systembeskrivelsen om tannhelse, at det er alvorlige hendelser som seksjonsleder skal varsles om. Det er gitt eksempler på hendelser som regnes som alvorlige.

Når det gjelder den delen av virksomheten som er omfattet av sikkerhetsloven, sier systembeskrivelsen i vedlegg 3 at fylkesdirektørens ledergruppe årlig skal gjennomgå avvik og forbedringsforslag innenfor forebyggende sikkerhet som har vært registrert gjennom året. Ledelse i linje skal sørge for at avvik blir lukket og at forbedringsforslag blir vurdert og eventuelt iverksatt fortløpende.

Fylkesdirektøren og ledere i linje har ansvar for evaluering. I vedlegg 4 til systembeskrivelsen om kommunikasjon i krise og alvorlige hendelser står følgende om evaluering:

Etter en hendelse er det viktig å gjennomføre en evaluering med en åpen kommunikasjon som involverer flest mulig.

En evaluering skal være en systematisk gjennomgang (egen rutine) som skal gi svar på hva kommunen håndterte på en tilfredsstillende måte og hva det er ønske om å forbedre. Derfor er det viktig at dialogen i evalueringsprosessen er preget av at makt er jevnt fordelt mellom partene, at det er rom for å komme frem med det en har på hjertet, logiske rasjonelle argumenter så vel som emosjonelle utsagn.

Det er ikke nødvendig å komme til enighet i en slik dialog, men gi ansvarlige ledere nok kunnskap og innsikt til å lede en videreutvikling mot økt sikkerhet og bedre beredskap. Selv om krisen er over er det ikke sikkert at behovet for å snakke om det, er over.

2.3.2. Praksis

Fylkesdirektør sier hun blir varslet raskt om det har skjedd noe innenfor Samferdsel, men når det gjelder skolene er det ikke alltid hun blir varslet før i etterkant av hendelsen. Sikkerhets- og beredskapskoordinator opplever også at det varierer til mye hva skolene varsler om, og når de eventuelt varsler.

Fylkesdirektør har erfart at hva som er avvik, tolkes veldig ulikt. Hun mener at det har sammenheng med at fylkeskommunen ikke har et systematisk internkontrollsystem. Sikkerhets- og beredskapskoordinator sier at han aldri har mottatt noe avvik på beredskap.

Opplæring og tannhelse

Direktør for opplæring og tannhelse sier at rektorer og virksomhetsleder skal rapportere beredskapshendelser til henne. Hendelser i tannhelse skal først rapporteres til seksjonsleder for Tannhelse. Rapportering deretter går i «beredskapslinjene», dvs. fra skolene/virksomhetene til sikkerhets- og beredskapskoordinator.

Innenfor Tannhelse skjer rapportering til seksjonsleder primært i klinikkledermøter. Det varierer om hendelser som er omfattet av beredskapsplanene, blir rapportert videre fra klinikken. Enklere og kortvarige hendelser blir ofte løst uten at det er behov for å involvere ledelsen.

Bortsett fra brannøvelser, har det vært lite beredskapsøvelser de siste årene. De klinikklederne vi har snakket med, har hatt en muntlig debrief med de ansatte på klinikken etter øvelsen.

Ifølge seksjonsleder skriver Tannhelse avvik, men ikke om beredskap. Seksjonen jobber med å avklare hva det skal skrives avvik om.

Vi har snakket med skoleledelsen på to videregående skoler. Det er primært mer alvorlige hendelser som blir rapport til sektordirektør fra disse skolene. Begge skolene skriver avvik. Den ene skolen sier at de også ville ha skrevet avvik dersom ett av tiltakskortene i den lokale beredskapsplanen ikke ble fulgt.

Brannøvelser blir evaluert internt på de to skolene vi har snakket med. Evaluering av andre øvelser har blitt gjort av sikkerhets- og beredskapskoordinator.

Samferdsel

Direktør for samferdsel sier han blir orientert om beredskap i ulike ledermøter, og da helst i tilknytning til konkrete saker og hendelser.

Samferdsel har egne rutiner. Seksjon for veidrift har beredskapsvakt hele døgnet alle dager. Det er utarbeidet et eget tiltakskort som beskriver vaktordningen og hvem som skal varsles internt og eksternt ved hendelser. Sektoren har en egen Teamskanal der alle hendelser blir meldt inn.

De fleste beredskapshendelser innenfor samferdsel er knyttet til vær. Ved oransje farevarsel blir det satt beredskapsstab. Sektordirektør og fylkesdirektør varsles når det blir satt stab.

2.4. Revisors vurdering

Oppgaver og organisering

Fylkeskommunen har beskrevet oppgaver og organisering av beredskapsarbeidet i den kombinerte beredskapsplanen og systembeskrivelsen med vedlegg. Dette dokumentet er satt sammen av flere tidligere dokumenter/maler, og bærer til en viss grad preg av dette. Dokumentet skal oppdateres fortløpende, ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator. Dokumentet er ikke datert. Vi mener at det bør fremgå av dokumentet når det er oppdatert sist, og at fylkeskommunen må sikre at hele dokumentet jevnlig blir evaluert. Se også vurdering om evaluering under.

I systembeskrivelsen er det redegjort for hierarkiet for beredskapsplaner, for hvilke virksomheter som må gjennomføre GAP-analyser og kontinuitetsplanlegging. Det fremgår også hvilke av fylkeskommunens oppgaver som er omfattet av sikkerhetsloven.

Opplistingen av hvilken beredskapsplikt fylkeskommunen har etter gjeldende regelverk, er mangelfull. I hoveddokumentet vises til lov om miljørettet helsevern. Denne loven finnes ikke, men dette er muligens en skrivefeil. Det vises til forskrift om miljørettet helsevern § 14, men denne bestemmelsen er ikke særlig relevant i beredskapssammenheng. Hoveddokumentet viser ikke til veglova, forskrift om sivil transportberedskap eller sikkerhetsloven. Det fremgår i vedlegg 1-3 at fylkeskommunen også har beredskapsplikt etter disse regelverkene. Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, som gir beredskapsplikt for de videregående skolene, er ikke omtalt verken i hoveddokument eller i vedlegg. Fylkeskommunens ansvar for beredskap i de videregående skolene er ikke omtalt noe sted i systembeskrivelsen. Vi mener at systembeskrivelsen burde ha gitt en samlet og helhetlig oversikt over fylkeskommunens beredskapsplikt.

Det er også uklarheter knyttet til hvilken plikt fylkeskommunen har til blant annet å føre liste over ulike transportører, jf. forskrift om sivil transportberedskap § 4, som etter ordlyden ikke avgrenser fylkeskommunens beredskapsplikt. Fylkeskommunen mener, muligens etter avklaring med Statsforvalter, at denne plikten i praksis gjelder persontransport. Denne avklaringen/forutsetningen burde ha fremgått av systembeskrivelsen.

Fylkeskommunen har utarbeidet mal for lokale beredskapsplaner. Dette er omtalt i systembeskrivelsen, men det fremgår ikke hvem som skal bruke malen, og heller ikke om det er rom for å bruke andre maler. For eksempel har Samferdsel egne maler.

Beskrivelsen av fylkeskommunens beredskapsplikt er mangelfullt beskrevet også i malen for lokal beredskapsplan.

Ansvar og roller

Vi mener at ansvar og roller i beredskapsarbeidet i alt det vesentligste er beskrevet i systembeskrivelsen, men vi mener likevel at det er enkelte uklarheter/mangler.

Systembeskrivelsen plasserer ansvar for beredskapsarbeid på fylkesdirektør og ledere i linje under fylkesdirektør.

Arbeids- og ansvarsoppgavene til sikkerhets- og beredskapskoordinator er omtalt to steder i systembeskrivelsen. Først i hoveddokumentet i kapittelet *Om det skjer en alvorlig hendelse* og dessuten i vedlegg 3 om *Forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven*. I hoveddokumentet beskrives arbeids- og ansvarsoppgaver i en normalsituasjon, og plasseringen av dette i kapittelet *Om det skjer en alvorlig krise* er derfor noe misvisende.

Ansvarsoppgavene til beredskapskontakten på Tannhelse er beskrevet i vedlegg 2 til systembeskrivelsen. Seksjon for veildrift har også en beredskapskontakt, men det fremgår ikke av systembeskrivelsen.

Systembeskrivelsen gir ikke særskilte føringer for Opplæring. Ifølge fylkeskommunen er dette fordi videregående opplæring ikke regnes som en samfunnskritisk funksjon. Opplæring består av store virksomheter med mange ansatte, og med ansvar for mange elever i skoletiden. Det kan derfor være grunn til å vurdere om det er behov for å gi nærmere føringer beredskapsarbeidet i denne sektoren.

Systembeskrivelsen omtaler også forholdet til Fagskolen i Vestfold (nå Fagskolen i Vestfold og Telemark KO), Sandefjord folkehøyskole og til Karrieresenteret i Vestfold. Omtalen av disse virksomhetene er ikke oppdatert i samsvar med gjeldende organisering, og det er uklart i hvilken grad fylkeskommunen administrativt kan pålegge disse virksomhetene å følge fylkeskommunens administrative rutiner og planer, slik som systembeskrivelsen/beredskapsplanen gjør.

Fylkeskommunen kan eventuelt vurdere å gi føringer om beredskapsarbeid i sin eierskapsmelding.

Rapportering og evaluering

Å rapportere, avdekke og følge opp avvik og å evaluere, er sentrale elementer i et godt fungerende internkontrollsystem. I Systembeskrivelsen er det til en viss grad gitt føringer om rapportering og evaluering, men beskrivelsene er mangelfulle og blir i varierende grad fulgt.

Det skal primært rapporteres dersom det har vært en hendelse. Beskrivelsen i systembeskrivelsen om hvilke hendelser det skal rapporteres om, er ikke konsistent. I hoveddokumentet står det at det skal rapporteres hver gang lokal beredskapsplan blir aktivert, mens det i vedlegg 2 står at det bare skal rapporteres om alvorlige hendelser. Det er ikke gitt føringer om annen rapportering enn rapportering om hendelser. Etter hva vi har fått opplyst, varierer det noe om og når det blir rapportert om hendelser.

Vi mener at fylkeskommunen ikke har rutiner for systematisk å rapportere om beredskap. For eksempel kunne fylkeskommunen ha rapportert årlig om bla. om hendelser, gjennomføring av øvelser og opplæring.

Systembeskrivelsen sier at avvik skal meldes. Så vidt vi kan se, blir ikke dette gjort. Manglende internkontrollsystem og ulikheter i forståelsen av hva avvik er, blir oppgitt som årsaken til dette.

Det er lagt opp til en viss systematisk evaluering, men hovedvekten er på evaluering av hendelser. Kravet til internkontroll innebærer at skriftlige prosedyrer og andre tiltak skal evalueres og ved behov forbedres. Vi mener at dette kravet ikke i tilstrekkelig grad er ivarettatt når det gjelder rutinene for beredskap.

Offentlighet

Det er gjentatt flere steder i dokumentet at dokumentet er unntatt offentlighet og underlagt taushetsplikt. Hjemlene for dette blir oppgitt å være forvaltningsloven § 13 og offentlighetsloven § 13 og § 21. Malen for lokal beredskapsplan er også merket unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven § 20 og § 21 og forvaltningsloven § 19 bokstav A. Offentlighetsloven § 24 om at det kan gjøres unntak fra innsynsretten når innsyn kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger, er ikke nevnt.

Vi har ikke vurdert hvilke deler av dokumentet som fylkeskommunen har hjemmel til å unnta fra offentlighet. Generelt kan opplysninger som gjelder nasjonale sikkerhetshensyn eller forsvaret av landet og opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger unntas, jf. offentligloven § 21 og § 24. Opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt skal unntas offentlighet, jf. offentligloven § 13. Hjemmel for taushetsplikten skal oppgis. Forvaltningsloven § 13 regulerer taushetsplikt om noens personlige forhold og om forretningshemmeligheter, og denne bestemmelsen er ikke riktig hjemmel for taushetsplikt om skjermingsverdige opplysninger om beredskap.

3. ROS-analyser og beredskapsplaner

3.1. ROS-analyser

Revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen bør utarbeide en helhetlig ROS-analyse
- Fylkeskommunen må utarbeide ROS-analyser på de områder der det er et krav, dvs.
 - for tannhelsetjenesten
 - for de videregående skolene
 - for drift av fylkesvei og sivil transportberedskap
- ROS-analyser må revideres jevnlig og i samsvar med gjeldende føringer

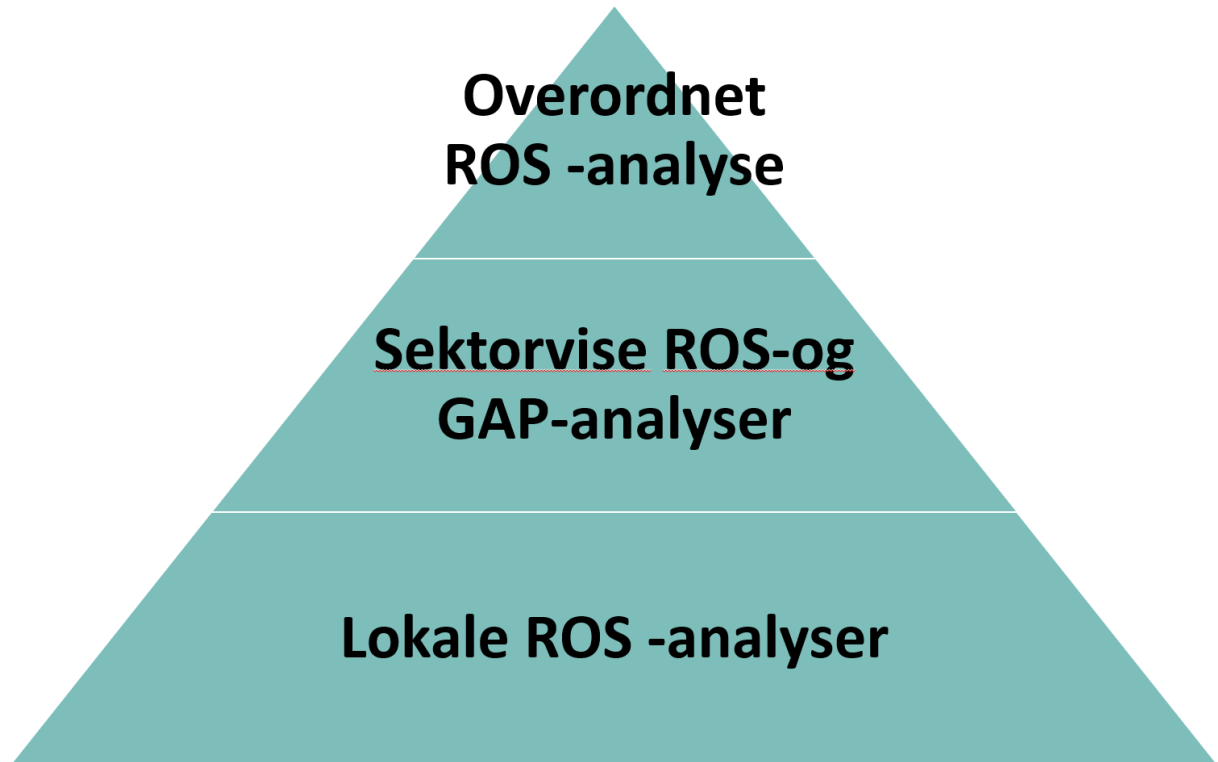
3.1.1. Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse 2024-2027

Fylkeskommunen har utarbeidet en overordnet ROS-analyse for hele virksomheten.

Fylkeskommunen har også utarbeidet overordnet beredskapsplan, se pkt. 3.2.1. Ifølge fylkesdirektør er dette gjort blant annet fordi man forventer at fylkeskommunen vil få økt ansvar for beredskap fremover.

ROS-analysen er lagt fram til orientering i fylkestinget i sak 159/24.

ROS-analysen er, ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator, laget etter samme mal og struktur som FylkesROS. FylkesROS utarbeides av Statsforvalter for fire år av gangen. Sist utarbeidede fylkesROS for Vestfold og Telemark gjelder for perioden 2024-2027. Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator, skal fylkeskommunens ROS-analyse skal også som hovedregel oppdateres hvert fjerde år, og eventuelt hvis det skulle oppstå nye risikoer som ikke er omfattet. Dette fremgår ikke av ROS-analysen.



Figur 2 Struktur - ROS-analyser (Kilde: Vestfold fylkeskommune)

Vurderingene i den overordnede risikovurderingen (ROS-analysen) skal være grunnlag for sentrale og lokale beredskapsplaner.

I ROS-analysen er det vurdert risiko for følgende scenarioer:

- Store ulykker – f.eks. togulykke eller flyulykke
- Naturhendelser – f.eks. flom, kvikkleireskred, ekstremvær eller skogbrann
- Kritiske samfunnsfunksjoner – f.eks. bortfall av strøm eller internett
- Tilsiktede hendelser – f.eks. skoleskyting, sabotasje, terror eller cyberangrep

For hvert av scenarioene er det vurdert sannsynlighet og sårbarhet. I sårbarhetsvurderingen blir det vurdert hvordan den aktuelle hendelsen vil påvirke kritiske samfunnsfunksjoner. Det blir også vurdert hvilke konsekvenser hendelsen kan ha. Behovet for nye tiltak blir vurdert og ev. foreslått.

Ifølge ROS-analysen viser det nasjonale, regionale og lokale risikobildet at pandemi og bortfall av strøm, GSM-nett og digitale nettverk er de scenarioene som har høyest risiko og gir størst sårbarhet.

Som vedlegg til den overordnede ROS-analysen ligger det ROS-analyser som er sektorspesifikke og mer detaljerte. Disse er:

- ROS-analyse for bortfall av strøm, mobildekning og forhåndsdisponert personell i videregående skoler

- ROS-analyse for Drift fylkesvei som følge av bortfall av strøm og digitale ressurser
- ROS-analyse for Seksjon for kollektiv ved bortfall av digitalt nettverk og strøm
- ROS-analyse for bortfall av strøm og digitale tjenester i Tannhelse
- ROS-analyse for bortfall av strøm og digitalt nettverk i Arkiv
- ROS-analyse for bortfall av IT-struktur og fellesløsninger i VFK uavhengig av årsak til bortfallet

I tillegg ligger GAP-analyser for samfunnskritiske funksjoner som vedlegg, dvs. for tannhelse, drift fylkesvei og sivil transportberedskap.

3.1.2. Lokale ROS-analyser

Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator skal det prinsipielt utarbeides lokale ROS-analyser dersom det foreligger risiko for andre alvorlige hendelser enn det som fremgår av den overordnede risikoanalysen.

Tannhelse

I systembeskrivelsens vedlegg 2 om tannhelse står det at de lokale beredskapsplanene i tannhelse skal bygge på Fylkes-ROS og overordnet ROS i Vestfold fylkeskommune. Dersom lokale forhold gjør det nødvendig med ROS-analyser utover dette, har klinikkleder ansvar for at det blir laget en ROS-analyse og at den lokale beredskapsplanen oppdateres med bakgrunn i analysen.

Ifølge seksjonsleder Tannhelse ble det laget lokale ROS-analyser for beredskap på tannklinikkene i 2020, men disse er ikke oppdatert siden. Disse ROS-analysene er ikke kjent av klinikklederne, som på spørsmål svarer at det ikke er utarbeidet egne ROS-analyser for klinikkene.

Seksjonsleder vurderer at risikobildet generelt er likt i alle tannklinikkene.

Opplæring

Direktør for opplæring og tannhelse sier at Opplæring har rutiner for å avdekke og følge opp risiko for avvik. Virksomhetsleder har ansvaret for å gjennomføre risikovurderinger.

Seksjon for voksenopplæring og karriereutvikling har ikke utarbeidet ROS-analyse. Seksjonsleder mener at det kunne seksjonen ha hatt. Seksjonen har oppfølgingsansvar for fagskolene, og seksjonsleder mener det kunne være nyttig å diskutere hvor langt dette ansvaret går i beredskapssammenheng, se også pkt. 2.2.

Seksjonsleder mener at det kan være en viss risiko knyttet til den brukergruppen som seksjonen har.

Seksjonsleder for oppfølgingstjenesten og PPT sier at seksjonen med jevne mellomrom utarbeider ROS-analyser. Seksjonen skal i gang med ny ROS-analyse nå. Da skal de blant annet vurdere risiko knyttet til arbeid i verksted, og risiko for trusler og vold. Seksjonsleder sier at de starter

arbeidet med ROS-analysen etter at det har vært gjennomført vernerunde. Da har alle ansatte fått mulighet til å gi innspill om risiko.

Når det gjelder risiko sier seksjonsleder at de er opptatt av skoleskyting. Seksjonen har kontakt med en del unge som står langt utenfor på flere måter, men samtidig har det vært lite vold og trusler i seksjonen. De fleste ansatte i PPT har sin arbeidsplass ute i skolene mesteparten av tiden, og må forholde seg til skolenes beredskapsplaner.

Re og Færder videregående skole utarbeider ROS-analyser.

Rektor på Re videregående skole sier at skolen utarbeider ROS-analyser på alle avdelinger hver høst. Vi har sett risikovurdering for én avdeling. Den har vurdert risiko knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet. Når det gjelder sikkerhet, har skolen vurdert risiko som følge at det legger seg is utenfor en av inngangene og rygging av busser som en risiko for denne avdelingen.

Ifølge rektor inneholder skolens planleggingsrutine for turer og ekskursjoner også en egen risikovurdering. Rektor nevner også vernerunder som tiltak for å avdekke risiko.

Færder videregående skole har også utarbeidet ROS-analyser. Skolen har utarbeidet en overordnet ROS-analyse for skolen. Her er det blant annet vurdert risiko for PLIVO (Pågående livstruende vold), gisselsituasjoner, trusler/aggressiv atferd og alvorlig smittsomme sykdommer. ROS-analysen redegjør for hvilke tiltak man har for å redusere risikoen, og gir forslag om nye tiltak der det vurderes som nødvendig.

I tillegg har skolen risikovurderinger for verkstedene. Vi har sett risikovurderinger for lakk, sveiseverksted og kjøretøyverksted. Disse risikovurderingene har lik utforming, og vurderer arbeidsmiljørisiko knyttet til bruk av maskiner og utstyr på verkstedene. Elever må skrive under på at de har gjennomgått og forstått punktene i risikovurderingene.

De to videregående skolene har ikke like maler for sine ROS-analyser/risikovurderinger.

Risikobildet på de to skolene blir beskrevet forskjellig. Rektor på Færder mener at skolen har en høyere risiko enn mange andre skoler. Dette er fordi at Færder har mye yrkesfaglig som håndterer maskiner og utstyr. På Re videregående skole er det studiespesialisering og idrettsfag som har de fleste elevene, og rektor vurderer ikke risikoen på skolen som spesielt høy.

Samferdsel

Vedlegg 1 om sivil transportberedskap i systembeskrivelsen sier at fylkeskommunen skal avklare fylkets transportberedskap ved å gjennomføre ROS-analyse for hvilke kriser som kan utløse transportbehov, hvilke typer transportbehov det dreier seg om og hvordan organiseringen kan gjøres mest hensiktsmessig.

Seksjon for mobilitet var involvert i å utarbeide ROS-analysen om bortfall av strøm og digitalt nettverk, som ligger vedlegg til den overordna ROS-analysen. Seksjonen har ikke andre ROS-analyser enn denne.

Seksjon for veidrift har som nevnt egne maler for sine beredskapsdokumenter. Vi har sett

- Vegeiers beredskapsplan for håndtering av naturfarer
- Beredskapsplan Del 2 Spesiell del for Frodåstunnelen

Beredskapsplanen for naturfarer gjelder for fylkesveinettet i et definert område og viser blant annet veinettets sårbarhet for uønskede hendelser knyttet til skred, flom og vind.

I beredskapsplanen for Frodåstunnelen ligger risikoanalyse som vedlegg. Risikoanalysen ble gjennomført for tunnelen før åpning, og beregner statistisk sannsynligheten for ulike hendelser, for eksempel for brann i tung bil og uhell med farlig gods.

Det er også utarbeidet felles ROS-analyse for Kanalbroa. I ROS-analysen er det vurdert sannsynlighet for og konsekvenser av at Kanalbroa settes ut av spill. ROS-analysen er utarbeidet i samarbeid med Tønsberg og Færder kommuner.

Direktør mener at risiko i Samferdsel primært er knyttet til vær, og dessuten til Kanalbroa, som er eneste veiforbindelse mellom Færder og fastlandet.

Kulturminne

Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide ROS-analyse for kulturminner. Ifølge seksjonsleder for kulturarv skal de vurdere hvilken risiko som kulturminnene som fylkeskommunen har ansvar for, er utsatt for. Seksjonsleder sier at de planlegger å vurdere risiko ved hjelp av eksisterende kulturminnebaser (for eksempel Askeladden) og egne GIS-verktøy. Da kan man for eksempel vurdere hvilke kulturminner som ligger i områder som er særlig utsatt for erosjon langs vassdrag, flom, brann, skred mv. Ifølge seksjonsleder kan ROS-analysen synliggjøre grunnleggende forvaltnings- og utviklingsbehov som kan inngå i arbeidet med rullering av Regional plan for bærekraftig arealpolitikk og Strategi for reiseliv, opplevelser og kultur.

ROS-analysen skal være ferdig til 15. juni 2025.

3.1.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har utarbeidet helhetlig ROS-analyse for beredskap, selv om dette ikke er et krav, slik som det er for kommunene. ROS-analysen kartlegger risiko og sårbarhetsfaktorer innenfor Vestfold fylke, og vurderer hvilke konsekvenser en uønsket hendelse vil ha for fylkeskommunens virksomhet. Vi mener at fylkeskommunens overordnede ROS-analyse for beredskap inneholder de elementer og vurderinger som forskrift om kommunal beredskap krever at kommunenes ROS-analyser knyttet til beredskap skal inneholde.

Det er utarbeidet ROS-analyser for beredskap i videregående skoler, drift fylkesvei, kollektiv og tannhelse. Disse ligger som vedlegg til den overordnede ROS-analysen. Det er risiko ved bortfall

av strøm, digitalt nettverk og bortfall av personell (gjelder skolene) som er vurdert. Dette er regnet som de største risikoene. Drift av fylkesvei, kollektiv (sivil transportberedskap) og tannhelse er regnet som kritiske samfunnsfunksjoner, omfattet av sikkerhetsloven.

Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator skal seksjoner og virksomheter utarbeide lokale ROS-analyser, dersom det foreligger risiko for andre alvorlige hendelser enn de som fremgår av den overordnede analysen. Det varierer i hvilken grad slike lokale ROS-analyser har blitt utarbeidet i de virksomhetene og seksjonene som vi har undersøkt. Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator skal KS sin mal for ROS-analyser brukes til lokale ROS-analyser. Ingen av de virksomhetene eller seksjonene som vi undersøkte, hadde brukt denne malen. Samferdsel har egne maler.

De lokale ROS-analysene vi har sett fra skolene, handler først og fremst om risiko knyttet til arbeidsmiljø/HMS. På noen områder kan det være en glidende overgang mellom hva som er vanlige HMS-vurderinger og tiltak, og hva som er beredskap mot det ekstraordinære. Det er mulig at det ikke er et klart skille her.

Når virksomhetene skal utarbeide sine lokale beredskapsplaner, vurderer de hvilke tiltakskort de vil ha i sin beredskapsplan. Dette er reelt sett en lokal risikovurdering. For at fylkeskommunens beredskapsarbeid skal være helhetlig og systematisk, bør slike risikovurderinger dokumenteres. Det vil variere blant annet ut fra virksomhetenes størrelse og risikoforhold, hvor omfattende en slik vurdering bør være. Tannklinikken er små virksomheter med et homogent risikobilde, mens skolene er store virksomheter med mange ansatte og et risikobilde som kan variere mye fra skole til skole. Vi mener at det bør utarbeides ROS-analyser om beredskap for hver skole. Dette er også i samsvar med Udirs veileder om håndtering av alvorlige hendelser i barnehager og skoler.

Fylkeskommunen er i gang med å utarbeide ROS-analyse for kulturminne.

Den overordnede ROS-analysen gjelder perioden 2024-2027, og er derfor oppdatert for gjeldende periode.

3.2. Beredskapsplaner

Revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen bør utarbeide en overordnet beredskapsplan
- Fylkeskommunen må utarbeide beredskapsplan på de områder der det er et krav, dvs.
 - for de videregående skolene
 - for tannhelsetjenesten
 - for drift av fylkesvei og sivil transportberedskap
- Beredskapsplanene skal utarbeides på grunnlag av ROS-analyser
- Beredskapsplaner må revideres jevnlig og i samsvar med gjeldende føringer.

3.2.1. Overordnet beredskapsplan

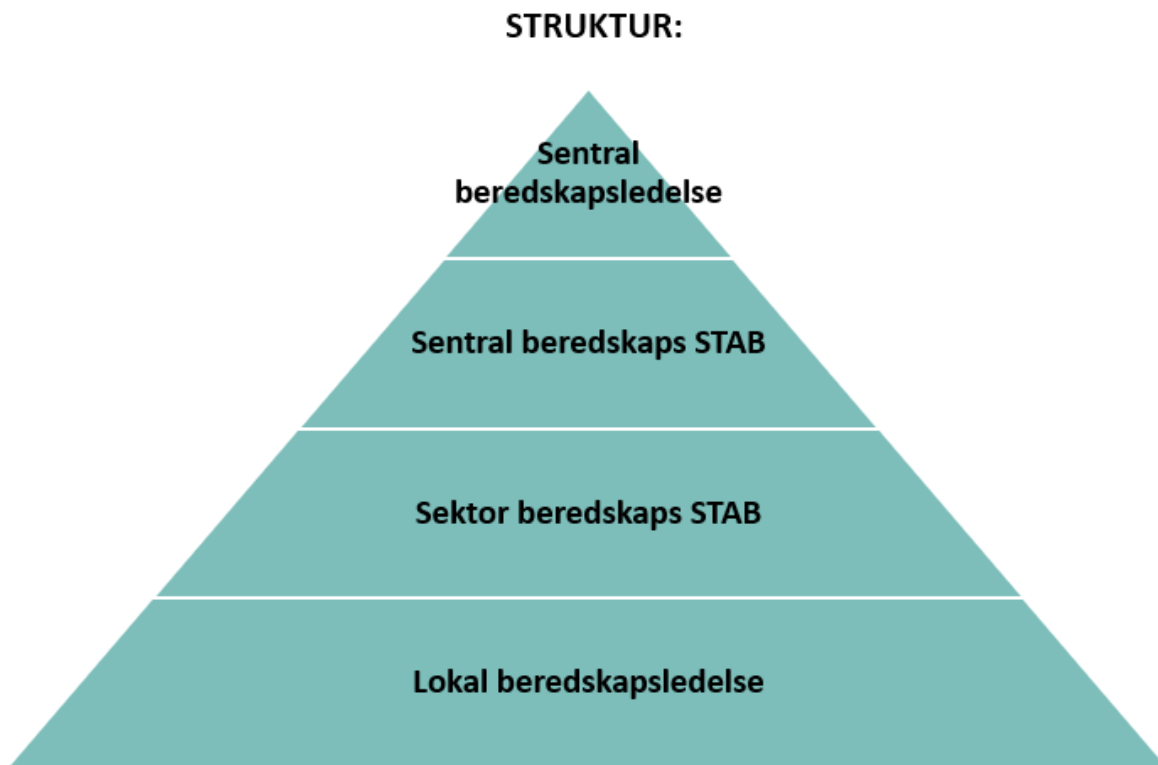
Fylkeskommunen har utarbeidet overordnet beredskapsplan, som inngår i dokumentet *Samfunnssikkerhet og beredskapsplan; Systembeskrivelse*. I tillegg er det utarbeidet lokale beredskapsplaner.

I dette kapitlet redegjør vi for det som vi oppfatter utgjør beredskapsplanen i dokumentet *Samfunnssikkerhet og beredskapsplan; Systembeskrivelse*.

Systembeskrivelsen redegjør blant annet for

- beredskapsledelse – sentralt, per sektor og lokalt på virksomhetene
- nødnett og krisestøtteverktøy
- varsling og kontaktinformasjon
- nødstrøm og hva som skal gjøres ved bortfall av strøm

Figuren under inngår i systembeskrivelsen og viser hvordan beredskapsarbeidet skal organiseres om det skjer en alvorlig hendelse.



Figur 3 Beredskapsstruktur - kilde Vestfold fylkeskommune

Sentral beredskapsledelse består av fylkesdirektøren, direktørens ledergruppe, sikkerhet- og beredskapskoordinator og kommunikasjonsansvarlig.

Sentral beredskapsstab – fylkesdirektør bestemmer hvem som skal delta.

Sektor beredskapsstab – sektordirektør kan opprette egen beredskapsstab for å håndtere hendelser som ikke krever involvering av den sentrale beredskapsledelsen.

Lokal beredskapsledelse – alle virksomheter skal ha en lokal beredskapsledelse. Dette vil være virksomhetsleder, f.eks. rektor eller klinikkleder. Det skal fremgå av lokal beredskapsplan hvem som skal delta i den lokale beredskapsledelsen.

Beredskapsplan for de funksjonene som fylkeskommunen mener er samfunnskritiske, ligger i vedleggene til dokumentet Samfunnssikkerhet og beredskapsplan; Systembeskrivelse. Disse beredskapsplanene kommer i tillegg til føringer i den overordnede beredskapsplanen (hoveddokumentet) og til de lokale beredskapsplaner som seksjoner og virksomheter måtte ha.

Samferdsel

I systembeskrivelsens vedlegg 1 om sivil regional transportberedskap (del 1 av vedlegg 1) er det bla. redegjort for hvor mange busser fylkeskommunen kan mobilisere og hvor mange mennesker

man kan forflytte. Det vises til hvor mange busser fylkeskommunen kan mobilisere under forutsetning av 60 % fravær av mannskap (kontinuitetsplanlegging).

Når det gjelder drift og vedlikehold av fylkesvei, er det i vedlegget redegjort for hvilke ressurser sektoren har, herunder byggeledelse og kompetanse på konstruksjon og veibygging. I tillegg står det hvor mange enheter fylkeskommunen har til disposisjon til for eksempel brøyting. Det vises også til at sektoren har gjennomført kontinuitetsplanlegging, med forutsetningen om inntil 60 % fravær av mannskap.

Det er redegjort for etterforsyning av drivstoff, og om hva som må gjøres ved bortfall av strøm og GSM-nett, både når det gjelder sivil transportberedskap og drift av fylkesvei.

Tannhelse

I systembeskrivelsens vedlegg 2 om tannhelse er det blant annet redegjort for mobil tannlegeenhet, hvilke tannklinikker som skal få strøm dersom strømforsyningen blir begrenset, mulighet for nødstrøm og beredskapslager. Det er også redegjort for hva som skal gjøres ved bortfall av EJP (pasientjournalssystem).

3.2.2. Lokale beredskapsplaner

Ifølge systembeskrivelsen skal lokale beredskapsplaner revideres helhetlig minst én gang per år og ellers ved behov.

Sikkerhets- og beredskapskoordinator sier at det bare er situasjoner som gir fare for liv og helse som skal omfattes av beredskapsplanene.

Opplæring

Det er utarbeidet lokale beredskapsplaner for

- videregående skoler
- SMI-skolen
- PPT
- Kompetansebyggeren
- Oppfølgingstjenesten

Beredskapsplanene følger malen for lokale beredskapsplaner, og inneholder blant annet

- kart som viser skolebygningene med skallmerking
- oversikt over og kontaktinformasjon til lokal og sentral beredskapsledelse
- varslingsplan og liste over hvem som skal varsles
- kontaktinformasjon til andre relevante ressurser i en beredskapssituasjon – f.eks. politi, sykehus, legekantor, kommunal beredskapskontakt og andre kontaktpersoner i kommunen
- føringer for hvordan det skal informeres om hendelsen
- brann og rømningsplan

Planene inneholder i tillegg tiltakskort som beskriver hva som skal gjøres om ulike situasjoner oppstår. Det varierer hvilke tiltakskort skolene/virksomhetene har og hvor mange tiltakskort skolene har. I de videregående skolene varierer antall tiltakskort i beredskapsplanene fra 9 til 21.

De fleste skolene/virksomhetene har tiltakskort som gjelder

- pågående livstruende vold (PLIVO)
- alvorlige trusler
- utøvelse av vold/truende atferd
- generelle trusler og truende eller aggressiv atferd
- gisselsituasjoner
- strømgjennomgang
- mistanke om bioterror
- mistanke om tvangsekteskap og æresrelatert vold
- mistanke om ansatt eller elev som planlegger selvmord
- smittsomme sykdommer
- bortfall av strøm
- frostsikring

Oppfølgingstjenesten (alle lokasjoner), Kompetansebyggeren og PPT har alle tiltakskort som gjelder omdømmekrise og svikt i kritiske systemer.

Eksempler på tiltakskort som noen av skolene/virksomhetene har er

- bygningskollaps
- gasslekkasje
- uhell og ulykker på ekskursjoner og ulykker
- bombetrussel
- funn av mistenkelig gjenstand

Av de beredskapsplanene vi har mottatt, er det tre planer som ikke er revidert siden 2022. De øvrige er revidert i 2024.

Tannhelse

Det er utarbeidet beredskapsplaner for alle tannklinikene. Det er mindre forskjeller i utformingen og innhold i planene, men alle planene inneholder følgende:

- oversikt over og kontaktinformasjon til lokal beredskapsledelse
- oversikt over ansatte på klinikken og deres ansiennitet
- varslingsplan og liste over hvem som skal varsles
- føringer for hvordan det skal informeres om hendelsen
- branninstruks og rømningsplan

I tillegg har planene tiltakskort for ulike hendelser. De fleste klinikkene har tiltakskort som gjelder

- pågående livstruende vold (PLIVO)
- generelle trusler og truende/aggressiv atferd
- gisselsituasjoner
- strømgjennomgang
- bioterror
- ruspåvirket pasient eller foresatt
- dødsfall
- alvorlig smittsomme sykdommer
- uhell med strålekilder
- pasienter på adressesperre

Ellers varierer det hvilke tiltakskort som klinikkene har. Noen klinikker har for eksempel tiltakskort for

- bortfall av strøm
- vannlekkasje
- bombetrussel
- omdømmekrise

To beredskapsplaner ble sist revidert i 2023, de øvrige planene er revidert i 2024.

Samferdsel

Seksjonen for mobilitet har beredskapsplan. Den inneholder følgende punkt:

- Introduksjon – her blir det redegjort for mål for planen, hvem som har ansvar for å administrere planen og for hvor lenge planen er gyldig.
- Roller og ansvar – planen beskriver her blant annet hva som er fylkeskommunens ansvar for beredskap i kollektivtrafikken, hva som operatørenes ansvar og hva som er politiets ev. den lokale redningssentralens ansvar.
- Etablering av seksjonens beredskapsledelse – her blir det redegjort hvilke typer kriser det skal etableres beredskapsledelse for. Det er vurdert kriser som gjelder skader/ulykker som gjelder personer, forurensning, trusler og terror, skader på bygg og materiell, hendelser som medfører store økonomiske kostnader og driftsforhold som gir redusert funksjonalitet. Planen sier også hvem som er beredskapsledelse og hvilke ressurser og hjelpemidler seksjonen har til rådighet i en beredskapssituasjon.
- Beredskapsledelsens oppgaver – planen beskriver hva beredskapsledelsen skal gjøre ved etablering, under drift og ved avslutning.
- Plan for informasjon og kommunikasjon – inneholder informasjonspolicy og beskrivelser av hvem har ansvar for å informere og av når skal det informeres.
- Varsling – inneholder plan og liste over hvem som skal varsles.
- Kontaktinformasjon – inneholder kontaktinformasjon internt i fylkeskommunen, til nødetater, skoler, kommuner og transportører.

Planen er fra august 2024.

Ifølge systembeskrivelsens vedlegg 1 om sivil transportberedskap skal fylkeskommunen peke ut og føre tilsyn over løyvehavere, andre som eier eller bruker motorvogn for gods- eller persontransport eller målepliktig fartøy og verksteder, inkludert personell og transportmateriell som skal ha en særskilt rolle innen sivil transportberedskap. Systembeskrivelsen sier videre at det skal lages en ressuroversikt som viser hvilke transportressurser som er tilgjengelig i Vestfold. Ressuroversikten skal inkludere private reiseaktører som har busser/minibusser for persontransport. Seksjon for mobilitet skal ajourføre oversikten hver sjette måned.

Vi har mottatt oversikt over transportressurser. Oversikten inneholder

- rutebusser
- andre busser, minibusser og drosjer
- ferjer
- godstransport og verksteder
- oversikt over transportressurser i bedrifter

Oversikten inneholder flere bedrifter og transportressurser som er lokalisert både i Vestfold og i Telemark, herunder minibuss i Fyresdal og Fjellvåken som går på Møsvatn i Tinn.

Seksjon for veidrift har beredskapsplaner på ulike områder. Som nevnt over, har vi sett beredskapsplanene for naturfarer og for Frodåstunnelen.

Beredskapsplanen for naturfarer inneholder/inneholder informasjon om

- kontaktinformasjon
- entrepriser/entreprenører som gjelder/har ansvar for det aktuelle området
- kart med beskrivelser av risikoområder
- klimakart og beskrivelser av værdata
- skred og flomvarsling
- utsatte vegobjekt
- utførte sikringstiltak
- beredskapsinformasjon – beredskapsmateriell og omkjøringsruter
- vegnett som sårbart for skred, flom og vær

Planen er datert 20.11.2020.

Beredskapsplanen for Frodås-tunnelen inneholder blant annet

- opplysninger om tunnelen
- planer for hva som skal gjøres ved ulike hendelser

Planen er sist revidert 23.01.2024

Samferdsel har egen vaktordning. Vaktordningen er beskrevet i eget tiltakskort. Tiltakskortet beskriver hva den som først får kjennskap til hendelsen skal gjøre, og hvem som skal varsles internt og eksternt.

Fylkeskommunen er, i samarbeid med Tønsberg og Færder kommuner, i gang med å utarbeide beredskapsplan for Kanalbroa.

3.2.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen har utarbeidet en overordnet beredskapsplan, selv om det ikke er et krav. Den inneholder blant annet informasjon om hvem som er kriseledelse, varslingsliste og kontaktinformasjon. Dette er i samsvar med informasjon som forskrift om kommunal beredskap krever at kommunene skal ha sine beredskapsplaner.

Fylkeskommunen har utarbeidet beredskapsplaner på de områdene der dette er et krav, dvs. for de videregående skolene, tannhelsetjenesten og for fylkesvei og sivil transportberedskap. Beredskapsplaner for drift fylkesvei, sivil transportberedskap og tannhelse ligger som vedlegg til den overordnede beredskapsplanen. Som tidligere nevnt, er disse oppgavene regnet som kritiske samfunnsfunksjoner, dvs. omfattet av sikkerhetsloven. For disse virksomhetene/seksjonene vil overordnet beredskapsplan, beredskapsplaner i vedlegg og lokale beredskapsplaner gi føringer for beredskapsarbeidet. For seksjoner/virksomheter i Opplæring vil overordnet beredskapsplan og de lokale beredskapsplanene gi føringer for beredskapsarbeidet. Alle tannklinikker, seksjoner og videregående skoler har utarbeidet lokale beredskapsplaner. Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator er det situasjoner som gir fare for liv og helse som skal omfattes av planene. Det varierer en del hvilke situasjoner tannklinikker, seksjoner og videregående skoler har tiltakskort for i sin beredskapsplan. Ikke alle tiltakskortene gjelder situasjoner som gir fare for liv og helse. Dette gjelder for eksempel tiltakskort for omdømmekrise og frostsikring.

Det varierer også hvor mange tiltakskort som er tatt inn i de ulike beredskapsplanene, noe som burde indikere at risikobildet varierer tilsvarende. Det er ikke en fast praksis for å utarbeide lokale ROS-analyser, og vi kan derfor ikke se om de lokale beredskapsplanene er utarbeidet på bakgrunn en konkret vurdering av risiko og sårbarhet.

Beredskapsplanen til Seksjon for mobilitet har også egen mal. Så vidt vi kan se, inneholder den mye av de samme opplysningene som de andre lokale beredskapsplanene, bortsett fra at den ikke har tiltakskort. Oversikten over transportressurser er ikke oppdatert etter fylkesdelingen.

Vi har ikke vurdert om beredskapsplanene til Seksjon for veidrift er i samsvar med relevante rutinehåndbøker.

Lokale beredskapsplaner skal ifølge systembeskrivelsen revideres årlig. Fem lokale beredskapsplaner innenfor Opplæring og tannhelse var ikke oppdatert i 2024. De øvrige planene var oppdatert i 2024.

4. Opplæring og øvelser

Revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen bør ha tiltak som sikrer opplæring til alle som har en rolle i beredskapsarbeidet.
- Fylkeskommunen må ha tiltak som sikrer at det blir gjennomført beredskapsøvelser.

4.1. Tiltak og praksis

4.1.1. Føringer i systembeskrivelsen

Ifølge systembeskrivelsen har ledere i linje under fylkesdirektøren ansvar for regelmessig opplæring og øvelser innenfor hendelsene i lokal beredskapsplan. Fylkesdirektøren har det overordnede ansvaret for å kontrollere at dette blir gjort. Når det gjelder Tannhelse, skal klinikklederne sørge for at de lokale beredskapsplanene er tilgjengelige og kjent for de ansatte. Det skal også gjennomføres beredskapsøvelser minst én gang per år på hver klinikk. Samferdsel skal delta i beredskapsøvelser etter oppfordring fra Samferdselsdepartementet, Statsforvalteren eller forsvaret. Det er ikke gitt særskilte føringer for beredskapsøvelser innenfor Opplæring.

Vi har ikke undersøkt om det er gitt føringer for brannøvelser i andre styrende dokumenter.

I vedlegg 3 – *Forebyggende sikkerhet iht. sikkerhetsloven, systembeskrivelse* står det at det er et lederansvar å gjøre vedtatte prosedyrer, rutiner og målsettinger kjent for ansatte, og dessuten å sørge for nødvendig opplæring og følge opp målsettingene.

Fylkeskommunen har ikke overordnede planer for øvelser.

4.1.2. Opplæring og øvelser i praksis

Sikkerhets- og beredskapskoordinator planlegger og gjennomfører øvelser i Tannhelse og Opplæring, men ikke i Samferdsel.

I 2025 er det planlagt følgende øvelser:

- Bortfall av nødnummer, strøm og GSM i alle tannklinikene
- Bortfall av strøm og GSM i alle videregående skoler
- Alvorlige hendelser i fire videregående skole
- PLIVO i alle skolene¹⁰ (se eksempel under)
- Sentral beredskapsledelse (tema ikke fastsatt)

Noen av øvelsene er gjennomført allerede. For eksempel har noen tannklinikker gjennomført øvelser om bortfall av nødnummer, strøm og GSM.

Tannhelse

¹⁰ Gjøres for å følge opp Samarbeidsavtalen med politiet og Telemark og Buskerud fylkeskommuner, se pkt. 5.2.

Tannhelse har en beredskapsgruppe som består av seksjonssjef, to klinikkledere og to fra sektorutvikling. En overordnet målsetning for denne gruppa er at nyansatte skal få opplæring i beredskap av sine klinikkledere. Denne gruppa har ikke hatt møter i 2024 eller i 2025. Ifølge seksjonsleder skyldes dette at man på grunn av fylkesdelingen har måttet prioritere andre forhold.

Seksjonsleder sier at beredskap jevnlig er tema i klinikkledermøter. Klinikklederne sier at de har blitt orientert om overordnet ROS-analyse og overordnet beredskapsplan på et klinikkledermøte i 2025. De klinikklederne vi har snakket med, sier at de har fokus på de lokale beredskapsplanene når de informerer de ansatte på klinikkene. Klinikklederne opplyser at beredskap jevnlig er tema på møter i klinikken. Mange klinikkledere sier at de har en grundig gjennomgang av beredskapsplanen årlig og dessuten når det er endringer i planen.

Alle ansatte i tannklinikkene gjennomgår årlige førstehjelpskurs.

Ifølge beredskapskoordinator tannhelse skal alle klinikkene gjennomgå tiltakskortene i beredskapsplanen i år. Fylkeskommunens sikkerhets- og beredskapskoordinator har satt av tid der klinikklederne kan be om bistand fra ham til å gjennomgå tiltakskort. I år er det tiltakskortene for bortfall av strøm, vann og elektronisk pasientjournal som skal gjennomgås.

Ansatte på klinikkene har årlige brannøvelser.

Opplæring

Direktør for opplæring og tannhelse sier at informasjon om den overordnede beredskapsplanen skjer først i fylkesdirektørens ledergruppe, deretter blir det informert videre i de faste ledermøtene i sektoren. Det blir informert om beredskap hver gang det er noe nytt.

Seksjonsleder for Oppfølgingstjenesten og PPT har blitt orientert om den overordnede ROS-analysen og overordnet beredskapsplan på ledermøter i sektoren. Ifølge seksjonsleder er beredskap tema på ledermøter i seksjonen, både i Oppfølgingstjenesten og i PPT.

Fagkoordinatorerne har ansvar for sine avdelinger. Seksjonen har også hatt møter med sikkerhets- og beredskapsansvarlig, og fått informasjon om beredskap der.

PTT er i en særstilling, fordi de ansatte primært arbeider ute i skolene. Ifølge seksjonsleder får de ansatte i PPT derfor beskjed om å sette seg inn beredskapsplanen til den skolen de til enhver tid arbeider på.

Seksjonsleder sier også at de ansatte tidligere fikk slike dokumenter tilsendt på epost. Nå ligger alt på Innsida, og de ansatte må selv gå inn og lese.

Seksjonen har jevnlige førstehjelpskurs for de ansatte.

Seksjonen har to brannøvelser i året, én som er varslet og én som ikke er varslet. Siste PLIVO-øvelse var i 2021.

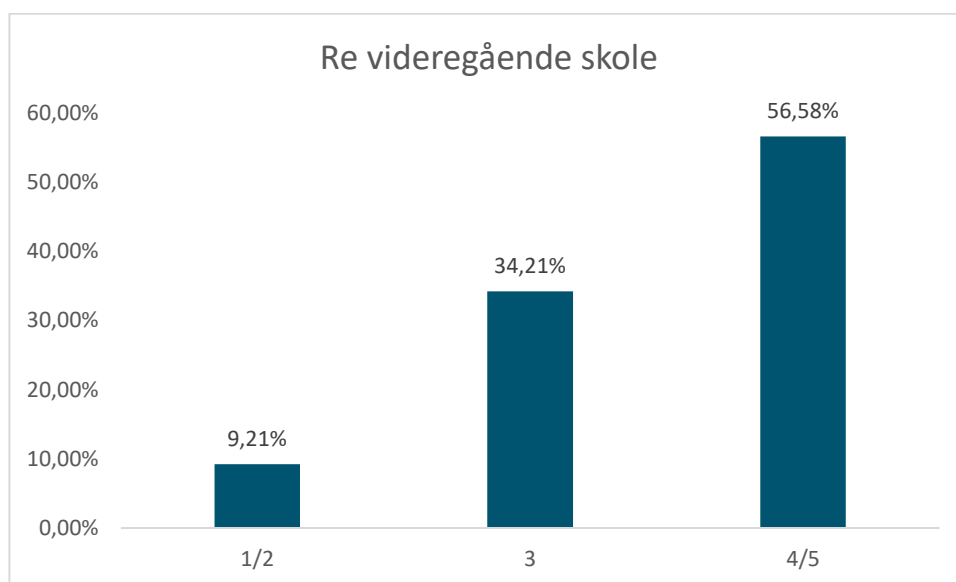
Seksjonsleder for Voksenopplæring og karriereutvikling er ny i stillingen, og har derfor ikke deltatt i noen orienteringer om overordna ROS-analyse og overordna beredskapsplan. Hun har lest disse dokumentene selv. De ansatte på seksjonen blir orientert om hvor dokumentene ligger, og må lese selv.

Det er planlagt en PLIVO-øvelse i 2025 for de virksomhetene i seksjonen som er lokalisert i Nordbyen 40. Seksjonsleder mener at det også burde være en øvelse for fylkeshuset. Resten av de ansatte på seksjonen er lokalisert der.

De to rektorene som vi har snakket med, hadde fått noe informasjon om den overordnede ROS-analysen og overordnet beredskapsplan i ledermøter. En av rektorene mener at den informasjonen ble gitt før fylkesdelingen.

Ifølge rektor på Re videregående skole blir den lokale beredskapsplanen tatt opp i ledergruppa på skolen og i møter med driftsansvarlige på skolen. I tillegg er det plandager for alle ansatte på skolen hvert år. De tre siste årene har beredskap vært tema på plandagene. Vold og truende atferd ble tatt opp 2023 og PLIVO i 2024.

Vi har spurt de ansatte på Re videregående skole om hvor godt de kjenner skolens beredskapsplan. 48 % av de ansatte svarte på undersøkelsen.



Figur 4 Kjennskap til skolens beredskapsplan. 1=kjenner ikke planen og 5=kjenner planen godt

57 % av de ansatte som svarte på undersøkelsen, kjenner planen godt. 34 % kjenner noe til planen og 9 % kjenner lite til planen.

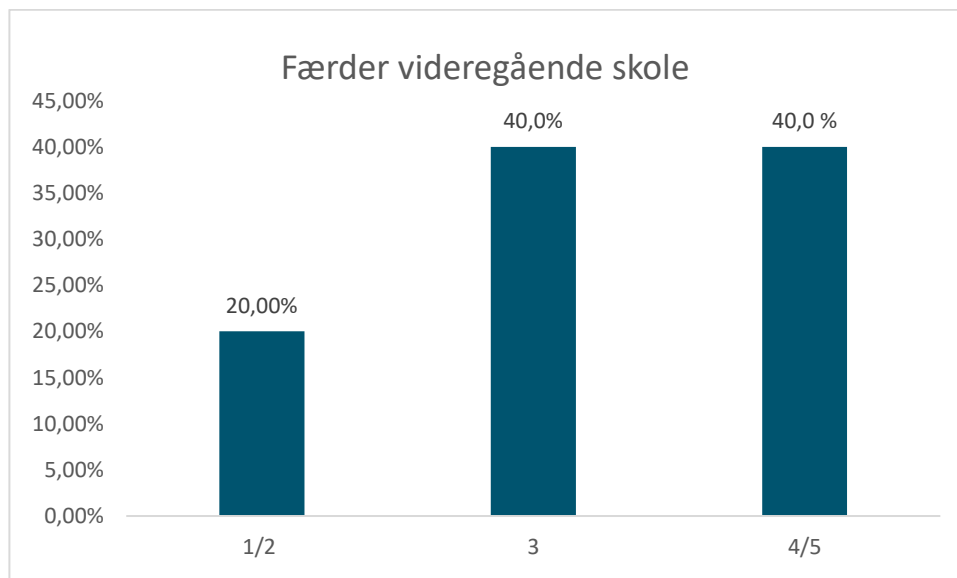
84 % av de som svarte på spørreundersøkelsen, hadde blitt orientert av skolens ledelse. 49 % av de ansatte hadde lest planen selv. Her var det mulig å krysse av for begge svaralternativene, dvs. at den ansatte både kunne ha blitt orientert av ledelsen og lest planen selv, eller bare én av delene.

Det er årlig førstehjelpskurs for alle ansatte på skolen. I tillegg kan alle ansatte delta på Vergekurs¹¹.

Re har to brannøvelser i året. Skolen har hatt PLIVO-øvelse nå i år. Nesten alle som svarte på spørreundersøken svarte at de hadde deltatt både på brannøvelse og PLIVO-øvelse.

Rektor på Færder videregående skole sier at de orienterer jevnlig i avdelingsmøtene på skolen. Alle ansatte skal være til stede på avdelingsmøtene. Dette ble sist gjort høsten 2024. Da ble det blant annet orientert om brannmeldere og fluktveier.

Vi har spurt de ansatte på Færder videregående skole om hvor godt de kjenner skolens beredskapsplan. 44 % av de ansatte svarte på undersøkelsen.



Figur 5 Kjennskap til skolens beredskapsplan. 1=kjenner ikke planen og 5=kjenner planen godt

40 % av de ansatte som svarte på undersøkelsen, kjenner skolens beredskapsplan godt, 40 % svarer at de kjenner noe til planen, og 20 % svarer at de kjenner lite til planen.

75 % av de som svarte på spørreundersøkelsen hadde blitt orientert om planen av skolens ledelse. 52 % hadde lest planen selv. Her var du mulig å krysse av for begge svaralternativene,

¹¹ Et kurs som har som formål å gi kompetanse og mestring i håndtering i utfordrende atferd i skolen.

dvs. at den ansatte både kunne ha blitt orientert av ledelsen og lest planen selv, eller bare én av delene.

På Færder videregående skole er det noen ansattgrupper som gjennomfører årlige førstehjelpskurs. Rektor nevner også at mange ansatte har gjennomført HMS-kurs. I tillegg er det mange ansatte og elever som må gjennomgå sikkerhetsopplæring, fordi de håndterer potensielt farlig utstyr og maskiner.

Færder har én brannøvelse i året. Ifølge rektor hender det tillegg at elever utløser brannalarmen, og også da får skolen trent på evakuering. Det er fem år siden siste PLIVO-øvelse på skolen. 78 % av de som svarte på spørreundersøkelsen hadde deltatt på brannøvelse og 53 % hadde deltatt på PLIVO-øvelse. 23 % svarte at de ikke hadde deltatt på beredskapsøvelse.

Under viser vi et eksempel på skrivebords-øvelse. Denne øvelsen skal gjennomføres i videregående skoler i 2025. ¹²

Del 1.

De siste ukene har en elev hatt et økende fravær. Elevene i klassen har snakket en del om hendelser som har skjedd utenfor skolen, på fritiden.

Det snakkes om at eleven har endret sin atferd og oppført seg avvisende til venner og agitert, også mot sine nærmeste medelever.

Det snakkes også om mistanke om rusproblematikk.

Hvordan følger skolen opp saken?

Del 2.

Det er vanlig skoledag og storefri. Mange elever sitter i kantina og spiser lunsj. Andre sitter med mobiltelefon i fellesarealet, rett utenfor kantina.

Eleven det gjelder er ikke på skolen denne dagen heller. Plutselig kommer eleven iført mørke klær og kniv i den ene hånden, snikende inn i kantina, fra utgangsdøren i kantina.

Elevene ser dette og mange skriker, løper vekk og det oppstår kaos.

Hva gjør du?

¹² Øvelsen gjennomføres i forbindelse med samarbeidsavtalen med politiet og Telemark og Buskerud fylkeskommuner

Del 3.

Situasjonen eskalerer. Flere elever har klart å rømme vekk fra kantina, men eleven har klart å ta en annen elev som gissel og truer nå andre elever som har forsøkt å roe situasjonen.

Noen elever filmer situasjonen diskret fra mobiltelefonen. Det tikker løpende inn videosnutter fra hendelsen på sosiale medier.

Hva gjør skolen nå?

Samferdsel

Som tidligere nevnt, peker direktør for samferdsel på at fylkeskommunen mangler et helhetlig kvalitetssystem og at det er vanskelig for ham å få oversikt over hvilke dokumenter seksjonen har når det gjelder beredskap.

Direktør mener at fylkeskommunen burde øve mer på beredskap sammen med Sivilforsvaret og Heimevernet, men samtidig er det en utfordring å ha kapasitet og ressurser til beredskapsarbeid og øvelser.

Ifølge seksjonsleder på Veidrift er det delegert til teamleder å sørge for at det blir gitt tilstrekkelig opplæring.

Seksjonen deltok i øvelse på Frodås-tunnelen sammen med veivesenet, politi og brannvesen i 2023. Tunnelsikkerhetsforskriften krever at det gjennomføres øvelser i tunneler med en viss frekvens. Det skal være en ny fullskala øvelse nå i år. Seksjonen har ellers deltatt i skrivebordsøvelse om Kanalbroa.

Seksjonsleder sier at de ansatte har fått mye trening i beredskapsarbeid når de har måttet håndtere ulike værhendelser de siste årene.

Seksjonsleder for Mobilitet sier at de var med på å utarbeide den overordna ROS-analysen og vedlegg 1 i den overordna systembeskrivelsen/beredskapsplanen. Seksjonsleder mener at de lærte mye av samarbeidet med sikkerhets- og beredskapskoordinator. Det var også flere interne gjennomganger på seksjonen i forbindelse med arbeidet med ROS-analysen.

Det er primært seksjonsleder og en av teamlederne som jobber med beredskap i seksjonen. Begge sier de har lang erfaring fra beredskapsarbeid fra tidligere i VKT AS. Seksjonsleder sier videre at de ansatte på seksjonen lærte mye om beredskap under pandemien og når de har håndtert ulike værhendelser. Samarbeidet med Statsforvalter og politi har også gitt mye læring.

Seksjonen deltok i skrivebords-øvelse om Kanalbroa i 2024. Seksjonen har ellers deltatt i øvelse i bruk av varslingsystemet RAYVN¹³.

4.2. Revisors vurdering

Opplæring og informasjon

Vi mener at fylkeskommunen ikke har systematiske tiltak som sikrer at alle som har en rolle i beredskapsarbeidet får tilstrekkelig opplæring.

Systembeskrivelsen legger ansvar for regelmessig opplæring på ledere i linje under fylkesdirektøren. Det er videre et lederansvar å følge opp at opplæring blir gitt.

Det varierer hvordan informasjon og opplæring blir gitt i de seksjonene og virksomhetene som vi har undersøkt. Lederne svarer at de har fått noe informasjon om overordnet ROS-analyse og systembeskrivelse/beredskapsplan, men det er primært de lokale beredskapsplanene som det er fokus på ute i seksjoner og virksomheter. Informasjon om den blir gitt på ulike møter og samlinger i seksjoner og virksomheter innenfor Opplæring og tannhelse. I noen tilfeller er det sikkerhets- og beredskapskoordinator som informerer.

Spørreundersøkelsen i Re og Færder videregående skole viser at det er noen flere ansatte på Re videregående skole som svarer de kjenner den lokale beredskapsplanen godt, enn det er på Færder videregående skole. Svarprosenten er for lav til at resultatene fra spørreundersøkelsene kan sies å være representative for alle ansatte på skolene. Men samtidig viser undersøkelsene at det er ansatte på skolene som ikke kjenner de lokale beredskapsplanene i tilstrekkelig grad (de som har svart 1,2 eller 3). Denne gruppen utgjør 60 % av de som har svart på Færder videregående skole, og 43 % på Re videregående skole. Dette er en indikasjon på at informasjonen/opplæringen om beredskap ikke har vært god nok.

Når det gjelder kurs, er det primært førstehjelpskurs som blir gitt til de ansatte.

Det er uklart i hvilken grad og omfang det blir gitt opplæring og informasjon om beredskap i Samferdsel. Denne sektoren har annen struktur enn Opplæring og tannhelse, og mye av det praktiske beredskapsansvaret for ligger på de transportører og entreprenører som fylkeskommunen har avtale med. Samtidig er Samferdsel nok den sektoren i fylkeskommunen har mest praktisk erfaring i beredskapsarbeid, fordi de har måttet håndtere flere værhendelser de siste årene.

Øvelser

Vi mener at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad gir føringer for gjennomføring av øvelser i hele organisasjonen.

¹³ Krisehåndteringsverktøy som fylkeskommunen bruker.

Systembeskrivelsen gir noen føringer når det gjelder øvelser. Tannhelse skal gjennomføre minst én øvelse i året, og Samferdsel skal delta øvelser som er initiert av andre. Det er ikke gitt noen føringer for Opplæring.

Det blir likevel gjennomført øvelser. Alle seksjoner og virksomheter i Opplæring og Tannhelse gjennomfører jevnlig brannøvelser. Det er videre planlagt andre former for øvelser som skal gjennomføres i 2025.

5. Samarbeid

Revisjonskriterium:

- Fylkeskommunen må samarbeide med relevante myndigheter og virksomheter om beredskap

5.1. Råd, nettverk og grupper

Statsforvalter har en sentral rolle i å samordne beredskapsarbeidet i fylket. Statsforvalter skal blant annet oppnevne og lede et fylkesberedskapsråd.¹⁴ Fylkesberedskapsrådet skal bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket.

Fylkesdirektør deltar i fylkesberedskapsrådet fra Vestfold fylkeskommune. Rådet har fire faste møter i året, og møtes ellers ved behov.

Sikkerhets- og beredskapskoordinator deltar i nettverk for beredskap for kommunen sammen med beredskapskoordinatorene fra kommunene i Vestfold. Dette er det første året han deltar i dette nettverket. Nettverket har tre møter i året.

Sikkerhets- og beredskaps koordinator deltar også i nasjonal gruppe bestående av beredskapskoordinatorer fra de andre fylkeskommunene. Denne gruppa har digitalt møte ca. hver femte uke og en årlig samling i tillegg.

5.2. Annet samarbeid

Fylkeskommunen samarbeider ikke med andre, f.eks. kommuner, ved utarbeidelsen av overordnet ROS-analyse og heller ikke ved utarbeidelsen av overordnet beredskapsplan. Fylkeskommunen er heller ikke invitert med i samarbeid om kommunens beredskapsplaner.

Opplæring

Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Vestfold, Telemark og Buskerud fylkeskommuner og Sør-øst-politidistrikt. Formålet med avtalen er blant annet å sikre et forutsigbart og strukturert samarbeid mellom lokalt politi og de videregående skolene og andre fylkeskommunale opplæringsarenaer som bidrar til gode og trygge arbeidsmiljøer.

Det er satt ned en styringsgruppe med deltakere fra politiet og fylkeskommunene. Styringsgruppen skal blant annet bidra til at samarbeidsavtalen blir godt implementert på de videregående skolene og hos politiet. Det er også nedsatt nærmiljøgrupper bestående av rektor, helsesykepleier,

¹⁴ Jf. instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering VII

minoritetsrådgiver og ev. andre i tillegg til lokalt politi. Det er utarbeidet en tiltaksplan som inngår i samarbeidsavtalen. Den sier blant annet at det skal være to digitale samarbeidsmøter i nærmiljøgruppene i året, og at nærmiljøgruppene i fellesskap skal utarbeide forslag til rutiner for forebyggende arbeid.

Ifølge sikkerhets- og beredskapskoordinator handler denne avtalen primært om forebygging, men det blir også gjennomført felles beredskapsøvelser i de videregående skolene som følge av avtalen, se pkt. 4.1.

De skolene vi har snakket med, sier at de samarbeider med kommunen på ulike områder, men ikke direkte om beredskap. Samarbeidet gjelder primært forebygging, og omfatter for eksempel barnevern og SLT-koordinator.

Tannhelse

Tannhelsetjenesten har noe samarbeid med Statsforvalter i forbindelse med arbeidet med å etablere en beredskapsklinikk. Det er også et samarbeid med Larvik sykehus om nødstrøm.

Det har ikke vært noe samarbeid verken med kommunene eller med sykehusene når det gjelder beredskapsplaner.

Samferdsel

Ifølge direktør for samferdsel samarbeider sektoren med Statsforvalter og kommunene både forebyggende og ved konkrete hendelser.

Sektoren har vært på møte med Forsvaret om hvordan fylkeskommunen kan bidra til totalforsvaret.

Seksjon for mobilitet deltar i beredskapsgrupper, som blir nedsatt ved oransje farevarsel. Her deltar også Statsforvalter, politiet og kommunene. Det er mye som må koordineres når det gjelder skoleskyss, og kommunene vil gjerne vite så tidlig som mulig om fylkeskommunen greier å frakte elevene til skolen.

Seksjonen har ellers månedlige møter med de store transportørene som fylkeskommunen har avtaler med. Der blir alle tema tatt opp, også beredskap. Seksjonen har ikke fått på plass en ordning med årlige kontaktmøter med alle transportører. Seksjonen mener at virkningen av de månedlige møtene vil være større enn virkningen av ett årlig møte.

Seksjon for veidrift samarbeider med Vegtrafikksentralen, kommunene, politi og brannvesen når det har vært en hendelse. Seksjonen samarbeider også preventivt, for eksempel i forbindelse med Slottsfjellfestivalen og idrettsarrangement.

Ved værhendelser blir det satt ned beredskapsgruppe i regi av Statsforvalter. Statsforvalter forholder seg da til vegvesenet for å få informasjon om status på fylkesveiene. Vegvesenet henter informasjon fra Vegtrafikksentralen. Dette er informasjon som Vegtrafikksentralen har fått fra

fylkeskommunen. Veidrift opplever dette som utfordrende. Ifølge seksjonsleder, er det vanlig i andre fylker at Statsforvalteren henter denne informasjonen direkte fra fylkeskommunene.

Beredskapsplanene til Veidrift ligger som vedlegg til kontraktene med entreprenørene. Det er en samhandlingsperiode ved oppstart av hver ny kontrakt der planer blir gjennomgått, også beredskapsplaner.

5.3. Revisors vurdering

Fylkeskommunen samarbeider med andre aktører om beredskap. Statsforvalter har ansvaret for å koordinere beredskapsarbeidet i fylkene, og er en sentral samarbeidspartner for fylkeskommunen.

Fylkeskommunen samarbeider til en viss grad med kommunene. Dette skjer i nettverk der sikkerhets- og beredskapskoordinator, og for eksempel ved værhendelser (oransje farevarsel). Fylkeskommunen samarbeider med Færder og Tønsberg kommuner om ROS-analyse og beredskapsplan for Kanalbroa. Det er ellers ikke, så vidt vi kan se, noe særskilt samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene om deres respektive beredskapsplaner.

Samferdsel har også ulike samarbeidsarenaer med transportører og entreprenører som fylkeskommunen har kontrakt med.

6. Konklusjon og anbefalinger

6.1. Konklusjon

Har fylkeskommunen etablert tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp krisesituasjoner?

Vi mener at fylkeskommunen har etablert tiltak for å forebygge, håndtere og følge opp krisesituasjoner. Fylkeskommunen har blant annet utarbeidet overordnet ROS-analyse og overordnet beredskapsplan, noe som det ikke er krav om at fylkeskommunene skal gjøre.

Vi mener videre at fylkeskommunen i hovedsak oppfyller de krav som gjelder for fylkeskommunalt beredskapsarbeid. Men samtidig mener vi at beredskapsarbeidet på noen områder er mangelfullt og ikke tilstrekkelig helhetlig og systematisk. Dette gjelder blant annet:

- Fylkeskommunens beredskapsansvar er ikke dekkende beskrevet i beredskapsplanene.
- Lokale ROS-analyser blir ikke alltid gjennomført eller dokumentert.
- Fylkeskommunen har ikke systematiske tiltak som i tilstrekkelig grad sikrer
 - rapportering om beredskap
 - at planer og rutiner for beredskap blir tilstrekkelig evaluert
 - at ansatte som har en rolle i beredskapsarbeidet får tilstrekkelig opplæring
 - at det blir gjennomført beredskapsøvelser

Vi mener for øvrig at fylkeskommunen ikke har vurdert godt nok hvilke bestemmelser som regulerer innsynsrett og taushetsplikt knyttet til opplysningene i beredskapsdokumentene.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler fylkeskommunen å

- sørge for at beredskapsarbeidet er helhetlig og systematisk og i samsvar med de krav som gjelder
- sørge for at beredskapsdokumenter er beskyttet, men offentlige i samsvar med offentligloven

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 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt
- Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Forskrift 28. mars 2023 nr. 449 om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger
- Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (vegloven)
- Forskrift 14. juni 2006 nr. 548 om sivil transportberedskap
- Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)
- Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap
- Lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Offentlige dokument

Meld. St. 9 (2024-2025)	Totalberedskapsmeldingen
Meld. St. 10 (2016-2017)	Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerheten

Veiledere mm

- Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021
- Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022
- Veileder i sikring, beredskap og krisehåndtering for historiske bygninger og kulturmiljøer, Norsk institutt for kulturminneforskning, 2023
- Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, Kunnskapsdepartementet, 2021
- Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren, Samferdselsdepartementet, 2020

Vedlegg

Vedlegg 1: Fylkesdirektørens uttalelse

UTTALELSE TIL FORVALTNINGSREVISJONENS OM BEREDSKAPSARBEIDET I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE

Fylkesdirektøren takker for et godt samarbeid og har gått igjennom forvaltningsrevisjonsrapporten om beredskapsarbeidet i Vestfold fylkeskommune.

Fylkeskommunens oppgaver innen beredskap

Fylkesdirektøren har etter den foreløpige revisjonsrapporten fylkeskommunen fikk tilgang til, gjennomført en gjennomgang av de sentrale beredskaps dokumentene og oppdatert dem med en tydeligere presisering av:

- Fylkeskommunens beredskapsansvar generelt
- Sivil transportberedskap
- Drift fylkesvei
- Tannhelse

Det er en utfordring for alle landets fylkeskommuner, at dette er samfunnsoppdrag som ikke er konkretisert/operasjonalisert i detaljer av de ulike departementene hverken i lov, forskrift, veiledere eller rundskriv. Dette har bla. gjort det utfordrerne å lage GAP-analyser, der differansen mellom hva som er forventet at fylkeskommunen skal gjøre og evnen til å løse disse forventningene.

Sikkerhetspolitisk er det usikre tider i Norge, Norden og Europa og det pågår derfor et arbeid ledet av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark for å avklare det konkrete innholdet i fylkeskommunens, kommunenes og Statsforvalterembedets ansvar og oppgaver og hva det i praksis innebærer for Vestfold samfunnet.

Fylkeskommunen, ved sikkerhet og beredskapskoordinator, deltar i en arbeidsgruppe hos Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, der det kartlegges sårbarheter og tiltak knyttet til forsyningssikkerhet.

Det pågår også et arbeid med statsforvalteren i Vestfold og Telemark for å avklare hva fylkeskommunen må bidra med av ressurser og belastning på fylkesveier knyttet til mottak av allierte styrker som kommer til Vestfold, enten for å bli i Sør-Norge, eller skal i transitt til Sverige. Dette er en del av vertslandstøtte konseptet i NATO's artikkel 3 og det såkalte Vertslandstøtte direktivet.

Fylkesdirektøren har på grunnlag av forvaltningsrevisjonen oppdatert gjeldende planverk med riktig og mer komplett hjemler for beredskapsarbeidet for de ulike samfunnsoppdrag fylkeskommunen har.

Fylkesdirektøren vil sørge for oppdatering av planverket innen Drift fylkesvei slik at det kommer frem av planverket at de bruker som håndboka «R611 – Trafikkberedskap. Håndtering av uforutsette hendelser på veg» som støtteverktøy.

ROS-analyser

Fylkesdirektøren vil igangsette arbeidet der alle lokasjoner bes gå igjennom fylkeskommunens «Overordnede ROS og GAP analyse for perioden 2024 til 2027» for å vurdere det er alvorlige hendelser, som er aktuelle for lokasjonene og som ikke er tatt inn i lokal beredskapsplan og evt. følge opp det med nye tiltaks kort.

Fylkesdirektøren vil gjennom «Overordnede ROS og GAP analyse for perioden 2024 til 2027» **gjennom internkontroll** pålegge alle lokasjoner om å en gang pr. år revidere systematisk de lokale ROS-analysene og lokale beredskapsplaner og dokumentere at dette er utført.

Fylkesdirektøren vil sørge for, at dersom det gjøres endringer i «Overordnede ROS og GAP-analyse for perioden 2024 til 2027» skal alle lokasjoner informeres om endringene og lokasjonene må gjøre en vurdering av om endingene er relevant for lokasjonen. Ikke alle alvorlige hendelser er relevante for alle lokasjoner.

Fylkesdirektøren vil også sørge for at det blir gitt opplæring i bruk av ROS for å sikre god kvalitet i analysene

Det innføres nytt avvik og kvalitetssystem / internkontrollsystem i Vestfold fylkeskommune. Kvalitetssystemet har en tilhørende ROS-analyse modul, og Fylkesdirektøren vil etablere rutiner for oppfølging av at alle lokale ROS-analyser i virksomhetene blir dokumentert i systemet.

Felles bruk av ROS-analyse modulen i det nye kvalitetssystemet vil sikre, at alle ROS-analyser gjøres etter samme struktur og metode og i tillegg lagres på samme sted. Dette vil bli presisert i «Overordnede ROS og GAP analyse for perioden 2024 til 2027» når kvalitetssystemet tas i bruk.

«Overordnede ROS og GAP analyse for perioden 2024 til 2027» vil ikke bli tatt inn i ROS-analyse modulen i det nye kvalitetssystemet, da den analysen er bygget opp etter en mal og veiledning fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som følger en annen struktur enn i kvalitetssystemet.

Avvik

Fylkesdirektøren vil etablere rutiner for å rapportere og håndtere alle avvik innen beredskap i avvikssystemet. Det er svært viktig at dette praktiseres likt, da rapporten peker på at det ikke alltid er tilfelle. Det ligger verdifull læring i å dele avvik og løsning av avvikene.

Rapportering av beredskapsaktiviteter

Fylkesdirektøren vil for rapporteringsåret 2025 innføre en felles mal for årlig rapportering av beredskapsarbeidet på alle lokasjoner, der det bla. skal gjøres rede for hvordan lokasjonen

arbeider med beredskapsplaner, opplæring, øvelser, evaluering, dokumentasjon og avvikshåndtering.

Opplæring innen beredskap

Fylkesdirektøren vil høsten 2025 gi alle beredskaps kontaktene på lokasjonene opplæring i fylkeskommunens beredskapsarbeid og planverket for å øke deres kunnskap og forståelse for hvilken rolle fylkeskommunen har, og viktigheten av lokalt beredskapsarbeid. Her vil også forvaltningsrapporten gjennomgås.

Beredskapsøvelser

Fylkesdirektøren vil for å sikre en best mulig håndtering av alvorlige hendelser gjennomføre en «Table-top» øvelse som alle lokasjoner, inkludert fylkeshuset skal gjennomføre. Utgangspunkt for øvelsen er håndtering av bortfall av samfunnskritisk infrastruktur/hendelser.

Øvelser vil bidra til å redusere lokasjonenes sårbarhet, øke robustheten og være med på å sikre fylkeskommunens kritiske samfunnsoppdrag i krise og krig. Gjennom øvelser økes mulighetene for å ivareta fylkeskommunens oppgaver i en Totalforsvars sammenheng.

Alle tannklinikker og alle ansatte i Tannhelse har i februar/mars 2025 gjennomgått øvelse. Øvelsen medførte mange gode forslag til håndtering av utfordringer som kan oppstå.

Fylkesdirektøren vil gjennom planverket etablere rutiner slik at beredskapsøvelser blir gjennomført på lokasjonene og at dette blir dokumentert i kvalitetssystemet.

Fylkesdirektøren planlegger høsten 2025 en «Table-top» øvelse for sentral beredskapsledelse innen tema IKT-sikkerhet og det er inngått en avtale med KINS (*foreningen Kommunal informasjonssikkerhet*) om et øvingsopplegg.

Opplæring/informasjon til politikere

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har tatt initiativ til en to dagers samling høsten 2025 for fylkeskommunens politikere med tema samfunnssikkerhet og beredskap i krise og krig. Det er svært viktig at politikerne er informert om trusler, risiko og sårbarhet fylkeskommunen og Vestfold samfunnet står overfor i krise og krig. Pga ressursituasjonen hos Statsforvalteren vurderes det alternativt en kortere opplæring / orientering høsten 2025.

Revisjonens anbefalinger

Fylkesdirektøren mener at de tiltak som er, eller blir iverksatt, bidrar til å sørge for at fylkeskommunens beredskapsarbeid blir mer helhetlig, robust og systematisk og i tillegg iht. de krav som lov, forskrift og veiledere setter.

Fylkesdirektøren har allerede lagt ut versjoner av planverket på plattformen Innsida som kan deles med alle ansatte i fylkeskommunen.

Dette gjelder de styrende dokumentene:

- Samfunnssikkerhet og beredskap; Systembeskrivelse

- Overordnet ROS og GAP-analyse for perioden 2024 til 2027
- Mal for lokale beredskapsplaner

Fylkesdirektøren vil vurdere hvilke av fylkeskommunens detaljerte planverk som kan være offentlig uten å komme i konflikt med nasjonale sikkerhetsinteresser og lovverk.

Fylkesdirektøren vil i løpet av 2025 starte forberedelse til at fylkeskommunen tar i bruk **Nasjonal Begrenset Nett (NBN)** fra 2026. Det vil gjøre det mulig for fylkeskommunen å lagre gradert materiale og i tillegg gradere egne sentrale beredskaps dokumenter.

Nåværende beskyttelse av styrende dokumenter baserer seg på tilsvarende beskyttelse Statsforvalteren praktiserer.

Fylkesdirektøren vil følge opp de avvik som revisjonen avdekket i forvaltningsrevisjonsrapporten på virksomhetene i Vestfold fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjonsrapporten er etter fylkesdirektørens vurdering en god kunnskapskilde i arbeidet med systematiske arbeid med å forbedre kvaliteten på beredskapsarbeidet.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

I Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024-2025)) blir det pekt på at fylkeskommunene er tildelt sentrale oppgaver i det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet fra departementer og sentrale fagmyndigheter. Dette inkluderer gjennomføring av stortingsvalg, fylkestingsvalg, samferdsel og sivil transportberedskap, næringsberedskap, folkehelsetiltak, kulturminneforvaltning, den offentlige tannhelsetjenesten og videregående opplæring.

Prinsipper for samfunnssikkerhet

I Norge baseres arbeidet med samfunnssikkerhet på fire grunnleggende prinsipper: ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Prinsippene gjelder for alle typer kriser fra naturhendelser, ulykker, sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, og blant annet omtalt i Stortingsmelding 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerheten.

Ansvarsprinsippet innebærer at alle organisasjoner som til daglig har ansvar for et fagområde, også har ansvaret for samfunnssikkerhet på området. Ansvaret innebærer å identifisere hvilke trusler og hendelser som kan ramme organisasjonen, forebygge hendelser, utarbeide krise- og beredskapsplaner, ved behov etablere kriseorganisasjon og iverksette beredskapstiltak.

Ansvarsprinsippet gjelder for alle departementer innenfor egen sektor, direktorater og andre statlige etater, kommuner og fylkeskommuner.

Likhetsprinsippet innebærer at organisasjonen under en krise, skal være mest mulig lik den daglige organisasjonen.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal løses på lavest mulig nivå. Hva som er lavest mulig nivå, avhenger hvilken type krise det er. Målet er å sikre rask og effektiv håndtering av krisen, av aktører som har nødvendig kunnskap og rår over nødvendige ressurser, materiell og kompetanse.

Samvirkeprinsippet presiserer at ansvarlige myndigheter, virksomheter og etater skal sikre best mulig samvirke og samarbeide med alle relevante aktører.

Krav til beredskap i fylkeskommunen

Kommunene er sivilbeskyttelsesloven og i forskrift om kommunal beredskap pålagt beredskapsplikt, herunder plikt til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan for kommunens virksomhet. Det er ikke tilsvarende krav til overordnet beredskapsarbeid i fylkeskommunen, for fylkeskommunen ligger kravene primært særlover/forskrifter. Det er likevel naturlig å legge til grunn at fylkeskommunen, basert på de nasjonale prinsippene for samfunnssikkerhet, bør arbeide systematisk med beredskap. Vi mener derfor at kravene som gjelder for kommunene også kan legges til grunn for fylkeskommunen som en beste praksis.

Det er stilt krav til beredskapsarbeid i fylkeskommunen i følgende lover og forskrifter:

- Sikkerhetsloven
- Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

- Helseberedskapsloven og forskrift om beredskapsplanlegging
- Veglova
- Forskrift om sivil transportberedskap
- Næringsberedskapsloven

Sikkerhetsloven gjelder ifølge § 1-2 for fylkeskommunale organer, og kommer til anvendelse for del av virksomheten som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, dvs. landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styringsform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til

- de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
- forsvar sikkerhet og beredskap
- forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
- økonomisk stabilitet og handlefrihet
- samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet

Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger gjelder for planlegging, tilrettelegging og drift av bla. videregående skole. Ifølge § 14 skal virksomheten ha planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser.

Ifølge helseberedskapsloven § 2-1, har den som har ansvar for en tjeneste, også ansvar for nødvendige beredskapsforberedelser. Fylkeskommunen plikter, ifølge § 2-2, å utarbeide beredskapsplan for de helse- og omsorgstjenester som de skal sørge for et tilbud av eller er ansvarlige for.

Veglova § 10 sier at fylkeskommunen har et selvstendig ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på fylkesveiene.

Forskriften om sivil transportberedskap for som formål å gi grunnlag for å sikre en nødvendig nasjonal sivil transportberedskap i fredstid, ved beredskap, i krig og ved ekstraordinære kriseforhold ved å pålegge fylkeskommunene transportberedskapsoppgaver.

Formålet med næringsberedskapsloven er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndighet og næringsdrivende. Fylkeskommunen er i næringsberedskapsloven § 11 pålagt å bistå næringsdrivende med planlegging, forberedelse og gjennomføring av deres beredskapsoppgaver.

I tillegg kommer Veileder i sikring, beredskap og krisehåndtering for historiske bygninger og kulturmiljøer¹⁵. Fylkeskommunen har ansvar som regional myndighet for kulturmiljø.

¹⁵ Utgitt av Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), 2023

Fylkeskommunens ansvar som kulturmiljømyndighet fremgå av forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven. Fylkeskommunen er etter denne forskriften blant annet myndighet for fartøyvern, statlige freda bygg og anlegg kirkenes omgivelser, private freda bygg og arkeologiske kulturminner (med noen unntak). Ifølge veilederen, bør alle som på ulike nivåer er ansvarlig for forvaltning av kulturhistoriske verdier arbeide med beredskap og forebyggende tiltak.

Krav til styringssystem og internkontroll

Generelle krav

Kommunelovens krav til internkontroll gjelder for de områder der det ikke er gitt krav om internkontroll i særlov.

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommuner og fylkeskommuner ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. *utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b. *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c. *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d. *dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e. *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Denne bestemmelsen innebærer at fylkeskommunen må ha dokumentert internkontroll som sikrer at lover og forskrifter om beredskap holdes. Ifølge KS sin veileder til kommunedirektørs internkontroll Orden i eget hus, er det følgende forutsetninger for god internkontroll:

- *Risikobasert*
 - *Grunnlag for innretning av internkontrollen*
 - *Grunnlag for tiltak og kontrollaktiviteter*
 - *Strategisk nivå og operativt nivå*
- *Formalisering*
 - *Organisering, ansvar og roller*
 - *Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer*
 - *Rapportering og aggregering*
- *Kontrollaktiviteter*
 - *Gjennom daglig og faglig virksomhet*

- Planlagte stikkprøver og faste kontroller
- Avvikshåndtering

Ifølge forskrift om kommunal beredskap § 1 skal kommunen 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.

I Totalberedskapsmeldingen blir pekt på at fylkeskommunen har en viktig planleggings- og utviklingsrolle på regionalt nivå, inkludert rollen som regional planmyndighet. Meldingen sier videre:

I denne rollen er det viktig å se ulike sektormål, virkemidler og tiltak i sammenheng. Dette gjelder særlig for tverrgående samfunnsutfordringer som krever innsats fra flere aktører og forvaltningsnivå, som samfunnssikkerhet og beredskap. Regionale risiko- og sårbarhetsanalyser skal legges til grunn for den regionale planleggingen. God planlegging kan bidra til å forebygge uønskede hendelser og legger til rette for mer motstandsdyktige lokalsamfunn.

Fylkeskommunen skal være en mobiliserende og koordinerende regional utviklingsaktør. Det er viktig at virkemidlene knyttet til regional planlegging utnyttes. Dette krever god samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og inkluderer å involvere kommunene i regionale planprosesser, i tillegg til å samhandle med statlige virksomheter i den regionale planleggingen. Totalberedskapskommisjonen påpekte at det er behov for å tydeliggjøre samfunnssikkerhetsansvaret til fylkeskommunen, og at ansvaret må avklares også overfor kommuner, andre regionale aktører og departementene. Regjeringen vil derfor legge til rette for at fylkeskommunen har bedre forutsetninger for å ivareta sitt ansvar innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

Sikkerhetsloven

§ 4-1 sier at virksomhetens leder har ansvar for det forebyggende sikkerhetsarbeidet, og det forebyggende sikkerhetsarbeidet skal være en del av virksomhetens styringssystem.

Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

§ 18 sier at virksomheter skal ha internkontroll for å sikre at kravene i forskriften etterleves.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal virksomheten

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering,*
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer,*
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik,*

- d. dokumentere internkontrollen i den form og det omfang som er nødvendig, og
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren¹⁶

Samferdselsdepartementet har utarbeidet en overordnet strategi for å bidra til en helhetlig og systematisk tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet i samferdselssektoren. Målgruppen for strategien er samferdselsdepartementets underliggende etater, tilsyn og tilknyttede statsforetak og aksjeselskaper. Fylkeskommunen regnes med blant disse. Strategiens nedslagsfelt skal være transportsektoren i sin helhet, herunder private virksomheter.

Samferdselsdepartementet forutsetter blant annet at virksomhetene i transportsektoren:

- *Definerer egen virksomhets ansvar og rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet, herunder avklarer grenseflater og ev. uavklarte ansvarsforhold mot andre virksomheter.*
- *Integrerer samfunnssikkerhetsarbeidet i den ordinære virksomhetsstyringen, herunder sikrer god ledelsesforankring av samfunnssikkerhetsarbeidet.*

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal løses på lavest mulig nivå. Det avhenger av krisen hva som regnes som lavest mulig nivå. Vi legger til grunn at det betyr at fylkeskommunen må sørge for helhetlige og systematiske beredskapsrutiner som favner hele organisasjonen.

Forholdet til offentlighet

Hovedregel i § 3 i offentligloven er at det er rett til innsyn i saksdokument, journaler og lignende, med mindre annet følger av lov eller forskrift. Det er unntak fra innsynsretten. Opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt skal unntas, jf. offentligloven § 13. Ellers kan det gjøres unntak for innsyn i opplysninger når det er påkrevd av nasjonale sikkerhetshensyn eller forsvaret av landet, jf. offentligloven § 21. Det kan også gjøres unntak for innsyn i opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger, jf. offentligloven § 24 tredje ledd.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen må ha beskrivelse av oppgaver og organisering av beredskapsarbeidet.
- Fylkeskommunen må ha dokumentert oversikt over ansvar og roller i beredskapsarbeidet.
- Fylkeskommunen må ha rutiner for rapportering og evaluering av beredskap, herunder internkontrollen knyttet til beredskap.
- Beredskapsdokumenter må være beskyttet, men tilgjengelig i samsvar med offentligloven.

ROS-analyser og planer

Totalberedskapsmeldingen sier at fylkeskommunens planer skal bygge på regionale ROS-analyser. Det er krav om ROS-analyser og beredskapsplaner i særlover som gjelder for fylkeskommunen, men det er ellers ikke et krav om at fylkeskommunen skal utarbeide en helhetlig

¹⁶ Samfunnsdepartementet, 2020

ROS-analyse eller ha en helhetlig beredskapsplan. Som nevnt over, har vi lagt til grunn at kravene som gjelder for kommunene kan brukes som en «beste praksis» for fylkeskommunen på dette området.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 sier følgende:

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Analysen skal som et minimum omfatte:

- a. eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.*
- b. risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.*
- c. hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.*
- d. særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.*
- e. kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.*
- f. behovet for befolkningsvarsling og evakuering.*

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.

Videre sier forskriften i § 4 at:

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde:

- a. en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.*

- b. en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.*
- c. En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.*
- d. evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.*
- e. plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.*

Beredskapsplanen kan utarbeides som en handlingsdel til kommunedelplanen i henhold til plan- og bygningsloven.

Ifølge forskriften § 5 skal:

Virksomheten skal ved en krise eller katastrofe kunne treffe beslutninger om egen virksomhets organisering og ressursdisponering samt samvirke med overordnede ledd, myndigheter og samarbeidspartnere.

Beredskapsplanen skal også omfatte informasjonstiltak.

Forskriften § 6 sier følgende om revidering/oppdatering:

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

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.

Ifølge sikkerhetsloven § 4-2 skal virksomheten regelmessig gjennomføre vurdering av risiko som skal være grunnlag for iverksetting av forebyggende sikkerhetstiltak. Sikkerhetstilstanden skal kontrolleres regelmessig, jf. § 4-1.

Videregående skole

Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordning § 14 sier at virksomheter skal planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser.

I Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor¹⁷ anbefaler departementet at underliggende virksomheter/andre virksomheter bør

- *Utarbeide ROS-analyser som omfatter de tre sikkerhetsområdene samfunnssikkerhet og beredskap, nasjonal sikkerhet, og informasjonssikkerhet og personvern.*
- *Analysen skal gjennomgå minimum hvert år og revideres ved behov.*
- *Analysen skal presenteres i en helhetlig rapport.*
- *Utarbeide en tiltaksplan til ROS-analysen for samtlige uønskede hendelser med middels eller høy risiko (denne kan inkluderes i den helhetlige ROS-rapporten).*
- *Tiltaksplanen skal beskrive hvordan de enkelte tiltakene reduserer sannsynligheten for, og konsekvensene av, de uønskede hendelsene.*
- *Utarbeide en krise- og beredskapsplan. Gjennomgå årlig og revideres ved behov. Planen skal som et minimum inneholde:*
 - *Definerte roller, oppgaver og fullmakter i en beredskapssituasjon eller krise*
 - *Rutiner for krisekommunikasjon internt og eksternt*
 - *Varslingsrutiner (herunder varsling av departementet)*
 - *Rutiner for koordinering med andre aktører*
- *Utarbeide en kontinuitetsplan som del av beredskapsplanen. Holdes oppdatert og revideres ved behov.*
- *Utarbeide en pandemiplan som utfyller beredskapsplanen. Revideres ved behov.*

Udir har også utarbeidet en veiledning for hvordan å håndtere alvorlige hendelser i barnehage og skole. Ifølge veilederen bør skolene:

- utarbeide ROS-analyser
- finne sannsynlighetsreduserende og konsekvensreduserende tiltak
- lage beredskapsplaner

Tannhelse

Helseberedskapsloven og forskrift om beredskapsplanlegging gjelder for tannhelsetjenesten. I henhold til helseberedskapsloven § 2-2 og forskrift for beredskapsplanlegging § 2 skal fylkestinget sørge for å fastsette og oppdatere beredskapsplan for de helsetjenester de er ansvarlige for. Beredskapsplanen skal ifølge forskriften § 3 utarbeides på grunnlag som en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Samferdsel

Det er ikke nærmere regulert i lov eller forskrift hvordan ansvaret for beredskap og samfunnssikkerhet i veglova § 10, skal gjennomføres.

¹⁷ Kunnskapsdepartementet 2021

Ifølge forskrift for sivil transportberedskap § 4 skal fylkeskommunen

Avklare fylkets transportberedskapsbehov ved å avdekke hvilke kriser som kan utløse transportbehov, hvilke typer transportbehov det dreier seg om og hvordan organiseringen gjøres mest hensiktsmessig. Avklaring basert på risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) etter nærmere retningslinjer gitt av Samferdselsdepartementet anses tilstrekkelig

I Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren anbefaler departementet

- *Utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser og har god oversikt over tilstanden på egne ansvarsområder.*
- *Iverksetter nødvendige forebyggende sikkerhetstiltak for å redusere sannsynligheten for alvorlige ulykker og sikkerhetstruende hendelser på egne ansvarsområder.*
- *Gjennomfører systematiske beredskapsanalyser som grunnlag for dimensjonering av beredskap og utforming av beredskaps- og kontinuitetsplaner.*

Ansvarsprinsippet innebærer at alle som til daglig har ansvar for et fagområde, også har ansvar for å identifisere hvilke trusler og hendelser det er risiko for, og videre utarbeide beredskapsplaner- og tiltak.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen bør utarbeide en helhetlig ROS-analyse
- Fylkeskommunen må utarbeide ROS-analyser på de områder der det er et krav, dvs.
 - for tannhelsetjenesten
 - for de videregående skolene
 - for drift av fylkesvei og sivil transportberedskap
- Fylkeskommunen bør utarbeide en overordnet beredskapsplan
- Fylkeskommunen må utarbeide beredskapsplan på de områder der det er et krav, dvs.
 - for tannhelsetjenesten
 - for de videregående skolene
 - for fylkesvei og sivil transportberedskap
- Beredskapsplanene skal utarbeides på grunnlag av ROS-analyser
- Både ROS-analyser og beredskapsplaner må gjennomgås og revideres jevnlig og i samsvar med gjeldende føringer.

Opplæring, øvelser og evaluering

Forskrift om kommunal beredskapsplikt som gjelder for kommunene, sier i § 7 at

kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Sikkerhetsloven § 4-3 sier at virksomheter jevnlig skal gjennomføre øvelser.

Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor anbefaler å:

- *Gjennomføre minimum en krise- og beredskapsøvelse per år. Øvelsene skal ta utgangspunkt i uønskede hendelser identifisert i virksomhetens ROS-analyse.*
- *Utarbeide en årlig øvelsesplan som minimum skal inneholde:*
 - *Formålet med den enkelte øvelse*
 - *Tid og sted for gjennomføring*
 - *Øvelsesscenario*
 - *Type øvelse*
 - *Målgruppe*
- *Gjennomføre og dokumentere evalueringer av gjennomførte beredskapsøvelser og reelle hendelser.*
- *Gjennomføre ledelsesforankrede oppfølgingsplaner. Disse skal som et minimum inneholde:*
 - *Læringspunkter*
 - *Beskrivelse av tiltakene*
 - *Tidsramme/frist for gjennomføring av tiltakene*
 - *Ansvarlig for hvert enkelt tiltak*

Ifølge forskrift om sivil transportberedskap § 4 bokstav d, skal fylkeskommunen:

Delta i beredskapsøvelser etter anmodning fra departement, statsforvalter, politiet eller Forsvaret.

I Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren anbefaler departementet at virksomhetene

- *Øver målrettet og systematisk for å styrke håndteringen av kriser og alvorlige hendelser som vil berøre egen virksomhet og egne ansvarsområder.*
- *Evaluerer og øvelser, kriser og alvorlige hendelser.*

Veileder i sikring, beredskap og krisehåndtering for historiske bygninger og kulturmiljøer sier at det bør være et mål at alle museer og arkiv, samt utvalgte ansatte i fylkeskommunen har kunnskap om verdiberging, og at det bør gjennomføres jevnlige øvelser sammen og innenfor egen organisasjon.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen bør ha tiltak som sikrer opplæring til alle som har en rolle i beredskapsarbeidet.
- Fylkeskommunen må ha tiltak som sikrer at det blir gjennomført beredskapsøvelser.

Samarbeid

Samvirkeprinsippet presiserer at ansvarlige myndigheter, virksomheter og etater skal sikre best mulig samvirke og samarbeid med alle relevante aktører.

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 5 bør det der det er hensiktsmessig

etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser.

Styringsdokumentet for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor sier at beredskapsplanen skal inneholde rutiner for koordinering med andre aktører.

Forskrift om sivil transportberedskap § 3 gir fylkeskommunen følgende ansvar:

Fylkeskommunen har ansvar for å sikre og tilrettelegge for en nødvendig og regionalt tilpasset sivil transportberedskap i fylket.

Fylkeskommunen skal samarbeide med statsforvalter, politiet, transportnæringen og andre sivile og militære myndigheter for en best mulig koordinert sivil transportberedskap.

Fylkeskommunen skal bidra med transportfaglige råd, og på anmodning fra departement, statsforvalter, politiet eller andre sivile eller militære myndigheter formidle kontakt med løyvehavere, andre som eier eller bruker motorvogner for gods- eller persontransport eller målepliktig fartøy og verksteder.

Det følger videre av forskriften § 4 bokstav b) og c) at fylkeskommunen skal:

b) Utpeke og føre oversikt over løyvehavere, andre som eier eller bruker motorvogner for gods- eller persontransport eller målepliktig fartøy og verksteder, herunder deres personell og transportmateriell, som kan ha en særskilt rolle innen den sivile transportberedskapen.

c) Årlig avholde kontaktmøter med aktører som nevnt i bokstav b) og andre samarbeidsparter.

Ifølge strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren skal virksomhetene koordinere

eget arbeid med forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering av kriser og alvorlige hendelser med relevante aktører i egen og andre sektorer, på tvers av forvaltningsnivåer og mellom offentlige og private virksomheter.

Veileder i sikring, beredskap og krisehåndtering for historiske bygninger og kulturmiljøer sier at fylkeskommunen bør bistå kommuner uten by- eller kommuneantikvar blant annet i arbeidet med ROS-analyser og brannsikringsplaner. Fylkeskommunen kulturminneforvaltning har en regional oversikt og kan bidra til å legge for rette for samarbeid på tvers.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Fylkeskommunen må samarbeide med relevante myndigheter og virksomheter om beredskap

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 13. november 2024. Oppstartsmøte ble holdt 4. desember 2024 med blant annet fylkesdirektør og sikkerhets- og beredskapskoordinator til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger og plan for gjennomføringen.

Fylkeskommunen har fått revisjonskriteriene til denne forvaltningsrevisjonen til gjennomlesning og godkjenning.

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 2024 til april 2025.

For å undersøke problemstillingen har vi gjennomgått relevant dokumentasjon, gjennomført intervjuer og dessuten gjennomført en enkel spørreundersøkelse rettet mot ansatte ved to skoler.

Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

- Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for Vestfold fylkeskommune 2024-2027
- Samfunnssikkerhet og beredskapsplan, systembeskrivelse
- Mal for lokale beredskapsplan
- 30 lokale beredskapsanalyser fra Sektor for opplæring og tannhelse, herunder beredskapsplaner fra alle tannklinikkene og alle videregående skolene
- Et utvalg risikovurderinger/ROS-analyser fra Færder og Re videregående skoler
- Beredskapsplan for seksjon for Mobilitet i Vestfold fylkeskommune
- Vegeiers beredskapsplan for håndtering av naturfarer
- Beredskapsplan. Del 2 Spesiell del for Frodeåstunnelen
- Tiltakskort for den byggherreorganisasjon som håndterer en uønsket hendelse (varslingsrutine fra Seksjon for veidrift)

I rapporten gjengir vi informasjon fra dokumenter som er ikke offentlige. Vi har sjekket ut med fylkeskommunen at den informasjonen som vi gjengir, kan være offentlig.

Vi har intervjuet:

- Fylkesdirektør
- Sikkerhets- og beredskapskoordinator
- Direktør for opplæring og tannhelse
- Direktør for samferdsel
- Seksjonsleder for tannhelse
- Klinikkleder for Haugar tannklinikk 3. etg.
- Klinikkleder for Holmestrand, Sande og Hof tannklinikker

- Rådgiver og beredskapskontakt for tannhelse
- Rektor og administrasjonsleder Færder videregående skole
- Rektor og administrasjonsleder Re videregående skole
- Seksjonsleder Oppfølgingstjenesten og PPT
- Teamleder Oppfølgingstjenesten
- Teamleder PPT
- Seksjonsleder for voksenopplæring og karriereutvikling
- Seksjonsleder for kulturarv

Vi har valgt ut skoler og tannklinikker der vi skulle intervju ansatte, i samarbeid med fylkeskommunen. I valget av skoler og tannklinikker, er det lagt vekt på at en av skolene/tannklinikkene skulle være plassert i by. Når det gjelder skolene er det også lagt vekt på både at den ene skulle primært ha yrkesfag, og den andre en høy andel av studiespesialisering.

I tillegg til å intervju to klinikkledere, har vi sendt spørsmål til de andre klinikklederne på epost.

Vi har gjennomført en enkel spørreundersøkelse. Den er sendt til ansatte i Færder og Re videregående skoler.

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 har gjort ulike tiltak for å sikre at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig.

- Vi har gjennomgått dokumenter som gir oversikt over det området vi undersøker.
- Vi har intervjuet ledere og ansatte med ansvar for beredskap for å få utfyllende informasjon om det temaet vi skal undersøke, og for å sikre at vi forstår systembeskrivelser og planer riktig. Det er utarbeidet intervjuguider på forhånd, og skrevet referat fra intervjuene som intervjuobjektene har gjennomgått og godkjent. Vi har vurdert om det er samsvar mellom informasjon gitt av flere kilder.
- Vi har valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse i de utvalgte skolene. Dette gjorde vi fordi vi ønsket å få informasjon om hvorvidt de ansatte i skolene kjente til skolens lokale beredskapsplan. Vi hadde på forhånd hatt dialog med skolene, som informerte og oppfordret de ansatte til å svare på undersøkelsen. Svarprosenten er hhv. 44 % og 48 %. Vi mener at svarprosenten er for lav til at vi kan anta at det er sannsynlig at de som ikke har svart, mener det samme som de som har svart. Fordi svarprosenten er lavere enn ønsket, har vi ikke så god informasjon om ansattes kjennskap til beredskapsplanene som vi gjerne ville hatt. Resultatene fra spørreundersøkelsen er brukt i rapporten, men det er orientert om konsekvensene av lav svarprosent.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt fylkesdirektøren 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 og epostadresse til ansatte i kommunen (evt. foretaket). Vi har også behandlet personopplysninger som navn og kontakinformasjon på ansatte i fylkeskommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd, jf. personopplysningsloven art. 6 (1) c.

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.¹⁸

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 kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring og oppdragskontroll.¹⁹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁸ 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).

¹⁹ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for fellesskapets 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

25: 3900 402