



## **Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune**

Beredskap på vegnettet

Prosjektplan/engagement letter

Januar 2018

«Forvaltningsrevisjon av beredskap  
på vegnettet - prosjektplan»

Januar 2018

Prosjektplan utarbeidd for  
Hordaland fylkeskommune av  
Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 51 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)

# Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Revisjonskriterium	6
3.	Metode	8
4.	Tid og ressursbruk	9

# 1. Føremål og problemstillingar

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 18. desember 2017 i sak PS 141/2017 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av beredskap på vegnettet i Hordaland fylkeskommune.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil vere å undersøke i kva grad Hordaland fylkeskommune oppfyller sitt ansvar for transportberedskap på fylkesvegnettet, under dette korleis beredskapsarbeidet er organisert og om det er utarbeidd system og rutiner for å følgje opp beredskapsarbeid på veg i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer. Det er også eit føremål å undersøke korleis Hordaland fylkeskommune samarbeider med relevante aktørar som Statens vegvesen, politi og transportaktørar når det gjeld transportberedskap.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

### 1. Har fylkeskommunen avklart transportberedskapsbehovet i fylket?

- a. I kva grad er det gjennomført risiko- og sårbarheitsanalyser knytt til transportberedskap på veg i Hordaland fylkeskommune, som gir oversikt over:
  - kva kriser som kan utløyse transportbehov,
  - kva typar transportbehov det dreier seg om, og
  - korleis transportberedskapen kan organiserast for å sikre at dei kartlagde behova blir dekt på ein hensiktsmessig måte?

### 2. I kva grad har Hordaland fylkeskommune organisert arbeidet med transportberedskap på ein måte som ivaretek det ansvar og dei oppgåver fylkeskommunen har for sivil transport på vegnettet?

- a. I kva grad er det utarbeidd beredskapsplanar knytt til transportberedskap på vegnettet?
  - I kva grad er det utarbeidd planar for elevtransport ved eventuelle kriser og andre alvorlege hendingar som påverkar transport av elevar ved dei vidaregåande skulane?
  - I kva grad er planar for transportberedskap gjort kjent i organisasjonen?
  - I kva grad blir det gjennomført naudsynt opplæring og øvingar for relevant personale som er involvert i fylkeskommunen sin transportberedskap?
- b. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å sikre at arbeidet med transportberedskap blir følgt opp i samsvar med utarbeidd beredskapsplanar og krav i regelverk?
- c. I kva grad har fylkeskommunen etablert tenlege system for varsling og kommunikasjon ved større kriser og ulukker?

### 3. Har fylkeskommunen etablert system for evaluering og kontinuerleg forbetring av transportberedskapen på vegnettet i etterkant av større kriser?

- a. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å evaluere eiga handtering av transportbehov i samband med større kriser?
- b. I kva grad blir det sett i verk naudsynte tiltak for å utbetre og styrke arbeidet med transportberedskap på veg som følgje av ev. gjennomførte evalueringar?

### 4. I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid med relevante aktørar når det gjeld å sikre transportberedskapen på vegnettet?

- a. Har fylkeskommunen utarbeidd oversikt over kven som kan ha særskilte roller og oppgåver innan sivil transportberedskap, under dette oversikt over relevante transportaktørar, løyvehavarar mv.?

- b. I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid og inngått avtalar med aktuelle aktørar med omsyn til planlegging og utføring av transportberedskap, som t.d. Statens vegvesen, fylkesmannen, politi, transportnæringa eller andre?
- Er eventuelle samarbeid og avtalar som er inngått formidla til Samferdselsdepartement, i samsvar med gjeldande regelverk?
- c. Blir det gjennomført årlige kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen?
- d. I kva grad er det lagt til rette for samhandling med andre fylkeskommunar knytt til transportberedskap på vegnettet?

### **1.3 Avgrensingar**

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid knytt til transport på vegnettet i forbindelse med større kriser, som til dømes flaum, ras og større ulykker.

## 2. Revisjonskriterium

### 2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

### 2.2 Overordna ansvar for samfunnstryggleik og beredskap

St. meld.22 (2007-2008), St.meld. nr. 17 (2001-2002) og Meld. St. 29 (2011-2012) peikar på det ansvaret alle nivå i forvaltninga har for å ivareta samfunnstryggleiken. Det går fram av desse dokumenta at arbeidet med samfunnstryggleik skal ta utgangspunkt i følgjande prinsipp: ansvar, nærleik, likskap og samvirke. Prinsippa skal vere styrande for målet om at samfunnet skal kunne førebygge og handtere kriser på ein effektiv måte. Ansvarsprinsippet betyr at den som har ansvaret i ein normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendingar. Dette gjeld alle offentlege og private verksemder. Nærleiksprinsippet inneber at kriser skal handterast på lågast mogleg nivå. Prinsippet om likskap inneber at samfunnet må kunne fungere så normalt som mogleg, uansett kva det blir utsatt for, og at dei ordinære ansvarslinjene ligg fast. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndigheit, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemder i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering. Prinsippa om ansvar, nærleik, likskap og samvirke er skildra nærare i Meld. St. 29 (2011-2012):

- Ansvarsprinsippet: *«Den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.»*
- Liksapsprinsippet: *«Den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.»*
- Nærleiksprinsippet: *«Kriser skal organisatorisk håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes- eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.»*
- Samvirkeprinsippet: *«Myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.»*

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) om «Samfunnssikkerhet» går det fram at fylkeskommunane sitt beredskapsansvar er knytt til det ansvaret dei har innanfor dei ulike sektorane, under dette samferdselssektoren og skulesektoren. Det blir vidare vist til eit rundskriv om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanlegginga, utgitt av Miljøverndepartementet i august 1998, der det blei presisert at «..sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging..». I dette blir det utleia at det er forventa at jamleg oppdaterte risiko- og sårbarheitsanalyser blir lagt inn som ein del av ein kvar samfunnsplanprosess.

### 2.3 Beredskapsansvar innanfor samferdsleområdet

For å stå best mulig rusta til å handtere kriser, har Samferdselsdepartementet etablert ein transportberedskapsstruktur for samferdselssektoren. Transportberedskapsstrukturen (TBS) består av Samferdselsdepartementet og departementet sitt rådgjevande forum for sivil transportberedskap, samt av

fylkeskommunen og dei transportselskapa og verkstadane som fylkeskommunen har utpeika. Fylkeskommunane skal, saman med Samferdselsdepartementet, legge til rette for at det ved større kriser er ein transportberedskap på fylkesvegnettet.

Forskrift for sivil transportberedskap skildrar fylkeskommunen sitt ansvar for transportberedskap. Av § 3 i forskrifta går det fram at fylkeskommune har ansvar for å sikre og leggje til rette for ein naudsynt og regionalt tilpassa sivil transportberedskap, samt at fylkeskommunen skal samarbeide med fylkesmann, politi, transportnæring og andre sivil og militære mynde for å sikre at den sivil transportberedskapen er best mogleg koordinert.

Av § 4 i forskrifta går det vidare fram at fylkeskommunen mellom anna skal avklare transportberedskapsbehovet gjennom risiko- og sårbarheitsanalyser. Fylkeskommunen skal også gjennomføre årlege møte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen. Følgjande fylkeskommunale oppgåver går fram av forskrifta:

*«a) 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.*

*b) Utpeke og føre oversikt over løyvehavere, andre som eier eller bruker motorvogner for gods- eller persontransport eller målepliktige 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.*

*d) Delta i beredskapsøvelser etter anmodning fra departement, fylkesmann, politiet eller Forsvaret.*

*e) Orienter Samferdselsdepartementet om eventuelle avtaler som er inngått med aktører som nevnt i bokstav b) for planlegging og utførelse av beredskapsoppdrag.»*

I forskrifta § 5 går det i tillegg fram at fylkeskommunen skal legge fram dokumentasjon på at pliktene etter forskrifta er ivarettatt, på oppmoding frå Samferdselsdepartementet.

## **2.4 Krav til internkontroll**

Fylkesrådmannen har eit overordna ansvar for internkontroll i fylkeskommunen. I kommunelova § 23. pkt.2 står det at:

«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det fram at administrasjonssjefen har eit sjølvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunen si verksemd. Det er leiinga i ein organisasjon som har ansvaret for å etablere eit tilfredsstillande internkontrollsystem. Internkontroll blir definert i vidaste forstand som ein prosess, sett i verk og gjennomført av verksemdene sine leiarar og tilsette, med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk.

## **2.5 Kommunale styringsdokument og vedtak**

Relevante kommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium. Dette kan til dømes dreie seg om beredskapsplanar for handtering av transport på fylkesvegnettet og samarbeidsavtalar mellom fylkeskommunen og andre aktørar knytt til transportberedskap.

## 3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

### 3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. bli samla inn og analysert. Aktuelle dokument kan vere gjennomførte risiko- og sårbarheitsanalyser, beredskapsplanar for arbeid med transportberedskap, system og rutinar for oppfølging av beredskapsplanar, og dokument som skildrar samhandling mellom Hordaland fylkeskommune og andre aktørar. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert i forhold til revisjonskriteria.

### 3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervjuje utvalte personar frå Hordaland fylkeskommune som er involvert i arbeid med transportberedskap på vegnettet. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen, vil vi også gjennomføre intervju med relevante personar frå Statens vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland. Vi tek sikte på å gjennomføre om lag 5-6 intervju.

### 3.3 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuja for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkeskommunen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil ble vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.



## 4. Tid og ressursbruk

### 4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg teamet bestå av prosjektleiar Iver Fiksdal (seniorkonsulent) og prosjektmedarbeidar Kjersti Gjuvsland (seniorkonsulent). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

### 4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 273 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestinget vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

### 4.3 Gjennomføringsplan

Prosjektet vil kunne starte opp i andre halvdel av februar 2018 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av juni 2018. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen sender over etterspurd dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, og at utvalde personar stillar til og verifiserer intervju (ev. andre krav).

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 17.1.2018



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.