



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune
Transportberedskap på vegnettet

Juni 2018

«Forvaltningsrevisjon av
transportberedskap på vegnettet»

Juni 2018

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av transportberedskap på vegnettet i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 8/2018, 5. februar 2018.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore 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 rutinar for å følgje opp beredskapsarbeidet. Det har også vore eit føremål å undersøke korleis Hordaland fylkeskommune samarbeider med relevante aktørar. I samband med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon frå Hordaland fylkeskommune. Revisjonen har også gjennomført intervju med leiarar og tilsette i samferdselsavdelinga, direktør i Skyss, og relevante personar frå Statens vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten (kapittel 3-6) kort oppsummert, og deretter er revisjonen sine tilrådingar lista opp. Avslutningsvis i samandraget er det også ei lesarrettleiing der ein kan finne informasjon om korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Avklaring av transportbehov

Risiko- og sårbarheitsanalysar

Forvaltningsrevisjonen viser at Hordaland fylkeskommune har gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til transportberedskap, som gir oversikt over både kva kriser som kan utløyse transportbehov, og kva typar transportbehov desse krisene utløyer. Fylkeskommunen har også gjennomført beredskapsanalysar knytt til dei hendingane som i ROS-analysane blir vurdert å ha høgast risiko. Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Hordaland fylkeskommune verken i ROS- eller beredskapsanalysane som er gjennomført, har sørge for ei tydeleg, detaljert planlegging av korleis transportberedskaper skal organiserast i praksis for å sikre at dei transportmessige behova som kjem fram i analysane blir dekt på ein føremålstenleg måte. Mangelen på detaljert planlegging av korleis transportberedskaper bør organiserast, er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med krava i forskrift for sivil transportberedskap, der det går tydeleg fram at fylkeskommunen skal avklare korleis transportberedskaper kan organiserast mest hensiktsmessig. Vidare viser undersøkinga at Transportberedskap Hordaland, som inneheld fylkeskommunen sine ROS- og beredskapsanalysar knytt til transportberedskap, ikkje har blitt formelt oppdatert sidan 2010. Det pågår ein revisjon av dokumentet, men denne er på revisjonstidspunktet ikkje ferdigstilt. For å sikre at fylkeskommunen har ein transportberedskap som i størst mogleg grad er innretta mot dei transportbehova ein vil møte dersom ei hendinga skulle inntreffe, er det viktig at beredskaper er dimensjonert ut frå oppdaterte tall og opplysningar og tilpassa dagens transportsituasjon i Hordaland. Revisjonen meiner derfor det er viktig at fylkeskommunen sørger at den pågåande revisjonen av Transportberedskap Hordaland 2010 blir ferdigstilt, behandla og følgt opp.

Organisering av transportberedskaper

Beredskapsplanar

Fylkeskommunen har i avgrensa grad utarbeidd beredskapsplanar knytt til transportberedskap på vegnettet. Med utgangspunkt i ROS- og beredskapsanalysane fylkeskommunen har gjennomført og dei risiki og beredskapshendingar som er identifisert gjennom desse, er det berre utarbeidd *ein* beredskapsplan for transportberedskap på veg (beredskapsplan for langvarig stenging/bortfall av Sotrabraua). Som det går fram i avsnittet over, har kommunen heller ikkje på andre måtar sørge for ei detaljert planlegging av transportberedskaper. På bakgrunn av dette er det revisjonen si vurdering at fylkeskommunen manglar dei beredskapsplanane som er naudsynte for å vere tilstrekkeleg førebudd på å handtere det transportbehovet som skulle oppstå som følgje av ei større hending/krise/ulukke. Revisjonen meiner derfor at det er viktig at fylkeskommunen sørger for at det blir utarbeidd planar som syner korleis transportbehov som er avdekt skal dekkast, og korleis transportberedskaper knytt til dette behovet skal organiserast.

Planar for elevtransport

Når det gjelder planar for elevtransport, viser undersøkinga at det ikkje er utarbeidd eigne beredskapsplanar for elevtransport til bruk i samband med kriser og andre alvorlege hendingar som påverkar transport av elevar i vidaregåande skule. Elevtransport i forbindelse med eventuelle kriser eller andre alvorlege hendingar blir handtert i samsvar med Skyss sin generelle beredskapsplan, av eigne tilsette med ansvar for oppfølging av skuleskyss. Skuleskyss er ikkje nemnt spesifikt i Skyss sin beredskapsplan. Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen bør nedfelle skriftleg korleis arbeidet med å handtere avvik og endringar i skuleskyssstilbodet er organisert, under dette korleis endringar som følgje av større/alvorlege hendingar blir handtert og kva oppgåver som skal utførast av kven. Skriftlege planar/rutinar som beskriv dette arbeidet vil kunne bidra til å gjere det tydelegare for både skular og trafikkoperatørar kva ansvar, roller og oppgåver dei har i samband med elevtransport i ein beredskapssituasjon, samt kva dei kan forvente av fylkeskommunen når det gjelder transportberedskap.

Formidling av planar for transportberedskap i organisasjonen

Det blir i liten grad arbeidd aktivt i den fylkeskommunale organisasjonen med formidling av transportberedskapsplanar, eller med opplæring og øving for relevant personale som er involvert i transportberedskapsplanen. Dette medfører risiko for at ikkje alle tilsette som har behov for å vere kjent med fylkeskommunen sitt transportberedskapsarbeid er tilstrekkeleg kjent med dette, og at det ikkje i tilstrekkeleg grad blir øvd på relevante scenario og situasjonar knytt til transportberedskap som kan oppstå. Dette medfører vidare risiko for mangelfull oppfølging og gjennomføring av transportberedskap i situasjonar der dette kan ha alvorlege konsekvensar. På bakgrunn av dette meiner revisjonen at Hordaland fylkeskommune må sikre at alle tilsette dette er relevant for, blir gjort kjent med aktuelle beredskapsplanar knytt til transportberedskap, (under dette ROS- og beredskapsanalysar som er gjennomført), samt sørger for at alle tilsette som er involvert i arbeid med transportberedskap blir involvert i naudsynte øvingar og mottek opplæring knytt til eigen rolle.

System og rutinar for oppfølging av arbeid med transportberedskap

Undersøkinga viser at det ikkje er etablert eigne skriftlege rutinar i Hordaland fylkeskommune for å sikre at arbeidet med transportberedskap blir følgt opp i samsvar med utarbeidd beredskapsplanar og krav i regelverk. Ein del moment som det ville vore relevant å inkludere i skriftlege rutinar for transportberedskapsarbeid, er imidlertid inkludert i andre dokument som til dømes Transportberedskap Hordaland 2010 og beredskapsanalyse for brusamband rundt Bergen. Men ettersom fylkeskommunen ikkje har sikra ei tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapsplanen i fylket, føreligg det ikkje skriftlege rutinar som skildrar i detalj korleis oppgåver innan transportberedskapsplanen skal løysast dersom hendingar med høg risiko som er identifisert skulle inntreffe. Dette medfører risiko for at oppfølging av arbeid med transportberedskap blir personavhengig, og for at sentrale aktiviteter som er planlagd innanfor transportberedskapsarbeidet ikkje blir gjennomført. På bakgrunn av dette meiner revisjonen at Hordaland fylkeskommunen bør vurdere om det i samband med vidare arbeid med detaljplanlegging av transportberedskap også bør utarbeidast skriftlege rutinar knytt til oppfølging av beredskapsplanar og -arbeid.

System for varsling og kommunikasjon ved større kriser og ulukker

Vidare har fylkeskommunen etablert system for varsling og kommunikasjon, som omtalar korleis og til kven det skal varslast ved kriser og ulukker knytt til transport, både internt i organisasjonen og til publikum. Revisjonen meiner at dei varslingsstrukturane som er etablert er hensiktsmessige og i samsvar med god praksis for arbeid med samfunnsstryggleik når det gjelder eskalering av hendingar etter prinsippa om ansvar og nærleik.

Evaluering og oppfølging av transportberedskapsplanen

Forvaltningsrevisjonen viser at Hordaland fylkeskommune ikkje arbeider systematisk med å evaluere eige transportberedskapsarbeid, under dette ROS- og beredskapsanalysar knytt til sivil transportberedskap. Revisjonen vil peike på at jamlege og systematiske evalueringar av transportberedskapsarbeidet er viktig med tanke på å sikre ein transportberedskap som baserer seg på korrekte data om til dømes trafikk- og befolkningsmengde, tilgjengelege transportressursar og geografiske førehald og vilkår, og for å sikre eit beredskapsopplegg som er målretta og effektivt. Revisjonen meiner derfor at fylkeskommunen må sørge for at det blir gjennomført jamlege evalueringar av transportberedskapsarbeidet.

Samarbeid med andre aktørar

Når det gjelder samarbeid, viser forvaltningsrevisjonen at Hordaland fylkeskommune i samsvar med forskrift for sivil transportberedskap har utarbeidd oversikt over transportressursar og løyvehavarar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapen. Fylkeskommunen har også etablert samarbeid med ei rekke aktørar i forbindelse med planlegging av transportberedskapsarbeidet, under dette kommunar, Statens vegvesen, Fylkesmannen, naudetatane og aktørar frå transportnæringa (både person og gods). Vidare har Skyss, som står for kollektivtilbodet i fylket, etablert formålstenlege samarbeid med relevante aktørar i forbindelse med utføring av transportberedskapen i Hordaland. Fylkeskommunen gjennomfører imidlertid ikkje jamlege møte i nettverksgruppa for Transportberedskap Hordaland, og det blir heller ikkje gjennomført andre årlege kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen. Dette er ikkje i samsvar med § 4 c) i forskrift for sivil transportberedskap, eller med dei føringane som er gitt i Transportberedskap Hordaland. Fylkeskommunen har per i dag ikkje etablert noko samarbeid med andre fylkeskommunar om transportberedskap på vegnettet. Revisjonen meiner slike samarbeid kan vere hensiktsmessig for Hordaland fylkeskommune å vurdere å etablere.

Tilrådingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjon tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sikrar tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapen, som synleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyser det ekstraordinære beredskapsbehovet, og oppdatert oversikt over beredskapsaktørar.
2. Vurderer å utarbeide skriftlege rutinar knytt til oppfølging av beredskapsplanar/-arbeid.
3. Sørger for at revisjonen av Transportberedskap Hordaland 2010 blir ferdigstilt, behandla og følgt opp, samt sikrar at dokumentet blir evaluert og oppdatert jamleg.
4. Skriftleggjer praksisen som er etablert for handtering av avvik og endringar i skuleskysstilbodet som følgje av hendingar på vegnettet.
5. Sikrar at beredskapsplanar knytt til transportberedskap blir gjort kjent for alle tilsette desse er relevante for, og sørger for at alle tilsette som er involvert i arbeid med transportberedskap deltek i naudsynte øvingar og mottek opplæring knytt til eigen rolle.
6. Vurderer å ta initiativ til meir samarbeid med kommunane i Hordaland og andre fylkeskommunar om planlegging og utføring av transportberedskap.
7. Gjennomfører årlege kontaktmøte med aktørar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapen.

Lesarretteiing

Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og oppsummerer nokre sentrale moment knytt til fylkeskommunen sitt ansvar for transportberedskap, samt organiseringa av dei prosessar og oppgåver som er gjenstand for forvaltningsrevisjon.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *Avklaring av transportberedskapsbehov*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Innleiingsvis blir problemstillingane og revisjonskriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Kapitlet

omhandlar risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til transportberedskap, gjennomføring av beredskapsanalysar, og utarbeiding av oversikt over transportberedskapsressursar og -aktørar som er relevante i beredskapsstrukturen. I dette kapittelet presenterer revisjonen eit samla datagrunnlag for alle temaa og ei samla vurdering knytt til hovudproblemstilling med underproblemstillingar.

- Kapittel 4: I kapittel fire, *Organisering av transportberedskapen*, svarer revisjonen på andre hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Også i dette kapitlet blir problemstillingane og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Tema i kapittel 4 er utarbeiding av beredskapsplanar, planar for elevtransport, system og rutinar for å sikre arbeidet med transportberedskap og system for varsling og kommunikasjon ved kriser og ulukker. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag og revisjonen si vurdering, under egne underkapittel.
- Kapittel 5: I kapittel fem, *System for evaluering og forbetring*, svarer revisjonen på tredje hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Problemstillingane og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapittelet. Tema i kapittel 5 er korleis fylkeskommunen arbeider med evaluering og forbetring av transportberedskapen. I dette kapittelet presenterer revisjonen eit samla datagrunnlag og ei samla vurdering for hovudproblemstilling med underproblemstillingar.
- Kapittel 6: I kapittel seks, *Samarbeid med andre aktørar*, svarer revisjonen på fjerde hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Problemstillingane og relevante revisjonskriterium blir presentert innleiingsvis i kapittelet. Tema i kapittel 6 er utarbeiding av oversikt over aktørar som kan ha særskilte roller og oppgåver innan sivil transportberedskap, etablering av samarbeid og inngåing av avtalar med aktuelle aktørar, gjennomføring av kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar, og tilrettelegging for samhandling med andre fylkeskommunar. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag og revisjonen si vurdering, under egne underkapittel.
- Kapittel 7: I kapittel sju, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at fylkeskommunen bør setje i verk basert på dei undersøkingar som er gjennomført.
- Vedlegg 1: I vedlegg 1 går høyringsuttale frå fylkesrådmannen fram, samt revisjonen sin kommentar til høyringsuttalen.
- Vedlegg 2: I vedlegg 2 gir revisjonen ein samla presentasjon av dei revisjonskriterium som er lagt til grunn i samband med forvaltningsrevisjonen.
- Vedlegg 3: I vedlegg 3 er det ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er lagt til grunn anten som revisjonskriterium eller datagrunnlag, og som det er vist til i rapporten.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	9
2. Om tenesteområdet	11
3. Avklaring av transportberedskapsbehov	13
4. Organisering av transportberedskapen	18
5. System for evaluering og forbetring	26
6. Samarbeid med andre aktørar	28
7. Konklusjon og tilrådingar	33
Vedlegg 1: Høyringsuttale	35
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	39
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	42

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Føremål og problemstillingar	9
1.3 Avgrensing	10
1.4 Metode	10
1.5 Revisjonskriterium	10
2. Om tenesteområdet	11
2.1 Fylkeskommunen sitt overordna ansvar for transportberedskap	11
2.2 Organiseringa av sivil transportberedskap i Hordaland	11
3. Avklaring av transportberedskapsbehov	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterium	13
3.3 Risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til transportberedskap	13
4. Organisering av transportberedskapen	18
4.1 Problemstilling	18
4.2 Revisjonskriterium	18
4.3 Utarbeiding av beredskapsplanar	19
4.4 System og rutinar for å sikre arbeidet med transportberedskap	22
4.5 System for varsling og kommunikasjon ved kriser og ulukker	24
5. System for evaluering og forbetring	26
5.1 Problemstilling	26
5.2 Revisjonskriterium	26
5.3 Evaluering og oppfølging av transportberedskapen	26
6. Samarbeid med andre aktørar	28
6.1 Problemstilling	28
6.2 Revisjonskriterium	28
6.3 Oversikt over transportaktørar og løyvehavarar	28
6.4 Samarbeid og avtalar om planlegging og utføring av transportberedskap	29
6.5 Kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar	31
6.6 Samhandling med andre fylkeskommunar	31
7. Konklusjon og tilrådingar	33
Vedlegg 1: Høyringsuttale	35
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	39
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	42

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av transportberedskap på vegnettet i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 8/2018, 5. februar 2018.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore 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 rutinar for å følgje opp beredskapsarbeid på veg i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer. Det har også vore eit føremål å undersøke korleis Hordaland fylkeskommune samarbeider med relevante aktørar som kommunane i fylket, statens vegvesen, politi og transportaktørar når det gjelder transportberedskap.

Med bakgrunn i føremålet blei det utarbeidd følgjande problemstillingar:

1. I kva grad har fylkeskommunen avklart transportberedskapsbehovet i fylket?

- a) I kva grad er det gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar 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 utarbeidde 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 gjelder 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. kommunane i fylket, Statens vegvesen, Fylkesmannen, politi, transportnæringa eller andre?
 - i) 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 Avgrensing

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.

1.4 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars til juni 2018.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Mellom anna har ramme- og leveranseavtalar mellom HFK og Statens vegvesen (SVV), gjennomførte risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til transportberedskap, beredskapsplanar og dokument som skildrar samhandling mellom Hordaland fylkeskommune og andre aktørar blitt gjennomgått. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert i forhold til revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Hordaland fylkeskommune som er involvert i arbeid med transportberedskap på vegnettet. Dette inkluderer mellom anna fylkesdirektør for samferdsel, direktør for Skyss og tilsette som til dagleg har oppgåver knytt til transportberedskap. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen, har vi også gjennomført intervju med relevante personar frå Statens vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland. Totalt har det blitt gjennomført seks intervju med ni personar.

1.4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Utkast til rapport er sendt til fylkesrådmannen for verifisering og høyring, og eventuelle faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale er lagt ved den endelege rapporten.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet blir vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå forskrift for sivil transportberedskap og kommunelova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Fylkeskommunen sitt overordna ansvar for transportberedskap

Fylkeskommunane fekk endra ansvar og oppgåver knytt til transportberedskap i 2005 ved *forskrift for sivil transportberedskap (2005)*, og påfølgande omorganisering av transportberedskapsstrukturen nasjonalt. Omorganiseringa innebar at den tidlegare sivile transportberedskapsorganisasjonen (TBO)¹ blei erstatta av ein meir fleksibel transportberedskapsstruktur som skulle vere betre tilpassa trussel- og sårbarheitsbiletet på dåverande tidspunkt.²

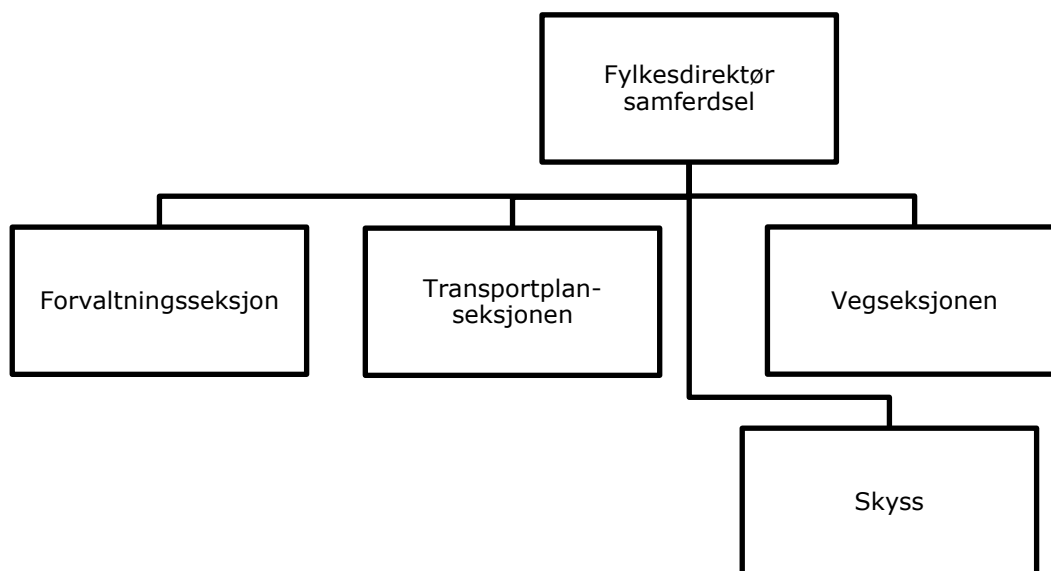
Forskrift for sivil transportberedskap stiller krav om ein naudsynt nasjonal sivil transportberedskap *i fredstid, i krig og ved ekstraordinære kriseforhold*. Ansvar til fylkeskommunen er dermed todelt; 1) sivil transportberedskap i fredstid, og 2) sivil transportberedskap i krig og ved ekstraordinære kriseforhold.

I Meld. St. 33 (2016-2017), Nasjonal transportplan 2018-2029, blir det vist til at fylkeskommunen har eit betydeleg ansvar for utvikling og drift av vegnett og kollektivtrafikk, under dette ferjeruter, og at fylkeskommunen er ein viktig aktør i arbeidet med å gjere transporttenestene sikre og robuste regionalt og lokalt. Vidare blir det vist til at fylkeskommunane gjennom forskrift for sivil transportberedskap har eit ansvar for å organisere den regionale transportberedskapen ved større kriser i fred, eller ved beredskap og krig.

2.2 Organiseringa av sivil transportberedskap i Hordaland

Det er samferdselsavdelinga i HFK som har det daglege ansvaret for arbeidet med å organisere ein regionalt tilpassa transportberedskap ved større kriser i fred eller ved beredskap og krig. Den formelle organiseringa av samferdselsavdelinga går fram av figuren under:

Figur 1: Organisering av samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune (Kjelde: Hordaland fylkeskommune sine nettsider)



Fylkeskommunen sine overordna oppgåver knytt til sivil transportberedskap har tradisjonelt vore lagt til transportplanseksjonen på samferdselsavdelinga. Frå 2013 har imidlertid oppgåvene blitt tatt i vare av

¹ Fra og med 1. juli 2005: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2005-06-17-662>

² Jf. Stortingsmelding nr. 17 (2001 – 2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn, og Stortingsmelding nr. 39 (2003 – 2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid.

vegseksjonen. For tida er desse to seksjonane organisert under felles seksjonsleiar og oppgåvene i samband med transportberedskap er delt mellom tilsette i desse seksjonane. Dei overordna oppgåvene omfattar mellom anna kartlegging og avklaring av kva transportberedskapsbehov som kan oppstå i Hordaland (gjennomføring av risiko- og sårbarheitsanalyser), utarbeiding av krise- og beredskapsplanar og koordinering av transportberedskapen i samarbeid med andre aktørar (Statens vegvesen, naudetatane, kommunar, transportaktørar).

Dei oppgåvene fylkeskommunen har innanfor den sivile transportberedskapen som er knytt til faktisk transport av personar, er lagt til Skyss. Som det går fram av figur 1 over, er Skyss ei eiga eining under samferdselsavdelinga i HFK, med hovudansvar å syte for kollektivtransport i fylket. Ansvaret for å sikre ein tilstrekkeleg sivil transportberedskap ved eventuelle hendingar som utløyer transportbehov utover den ordinære rutedriftinga, følgjer dermed den ordinære organiseringa av kollektivtransport i Hordaland. Skyss vil til dømes ha ansvar for å setje inn ekstra buss/bane eller organisere alternativ transport (for eksempel båt), dersom det inntreffer hendingar som skulle utløyse eit ekstraordinært transportbehov.

Når den gjelder den operative beredskapen på fylkesvegnettet, og ansvar for å handtere og følgje opp hendingar som til dømes ras/skred, flaum mv., er dette delegert frå fylkeskommunen til Statens vegvesen (SVV), og blir tatt i vare gjennom sams vegadministrasjon, rammeavtale for samarbeid mellom fylkeskommunen og SVV og årlege leveranseavtalar.³ Sams vegadministrasjon vil i praksis seie at SVV mellom anna legg planar for, bygger, held ved like, forvaltar og driftar fylkesvegnettet på vegne av fylkeskommunen som vegeigar. Av dette følgjer det at det er SVV som har ansvaret for å sikre god og sikker framkommelegheit på vegnettet i samband med hendingar på vegnettet som utløyer den sivile transportberedskapen, under dette sikring av gode og sikre omkøyringsmoglegheiter, trygg og rask opprydding etter til dømes ras eller flaum mv.

Vidare er fleire andre aktørar involvert i arbeid med sivil transportberedskap. Naudetatane (politi, brann, ambulanse) har i mange tilfelle der hendingar inntreffer eit førstlinjeansvar når det kjem til å iverksette og organisere innsatsen der liv og helse er trua, og har i denne samanheng mynde til å tinge og disponere dei transportressursane dei finn naudsynt for å kunne handtere redningsarbeidet. Vidare har kommunane, gjennom sivilbeskyttelseslova⁴, ansvar for å sikre beredskapstiltak for kommunale tenester og vern om tryggleiken til innbyggjarane. Den kommunale kriseberedskapen kan også omfatte transport av personar, varer, drivstoff mv., og vil følgeleg også kunne involvere fylkeskommunen. I tillegg vil Fylkesmannen kunne ha eit samordningsansvar i krise- eller katastrofesituasjonar, og under dette sjå til at naudsynt kommunale kriseberedskap blir sett i gang, samt vedta og fordele bruk av regionale ressursar.

³ Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen har sams vegadministrasjon fram til 01.01.2020. I samband med regionreforma er det imidlertid planlagt at deler av ansvaret SVV har per i dag, skal overførast til den fylkeskommunale organisasjonen. Det er ennå uklårt nøyaktig kva/om oppgåver skal overførast frå SVV til HFK i samband med reorganiseringa. Dette skal handsamast i Stortinget hausten 2018.

⁴ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelseslova): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>

3. Avklaring av transportberedskapsbehov

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har fylkeskommunen avklart transportberedskapsbehovet i fylket?

Under dette:

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

3.2 Revisjonskriterium

Forskrift for sivil transportberedskap skildrar fylkeskommunen sitt ansvar for transportberedskap. Av § 4 i forskrifta går det mellom anna fram at fylkeskommunen skal avklare transportberedskapsbehovet gjennom risiko- og sårbarheitsanalyser. Ei av dei fylkeskommunale oppgåver som går fram av § 4 i forskrifta er at fylkeskommunen skal:

«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.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til transportberedskap

3.3.1 Datagrunnlag

Samferdselsavdelinga gjennomførte risiko- og sårbarheitsanalyse knytt til transportberedskap på fylkesvegnettet første gong i 2005, som ein del av eit pilotprosjekt i regi av Samferdselsdepartementet i samband med omlegging av Transportberedskapsorganisasjonen og innføring av ny forskrift for sivil transportberedskap. Gjennom arbeidet i pilotprosjektet skulle fylkeskommunen mellom anna identifisere kva typar kriser som kan utløse eit behov for ulike typar transport i fylket (risiko- og sårbarheitsanalyse), kartleggje type transport og kapasitet (beredskapsanalyse), identifisere aktørar som skulle inngå i beredskapsorganisasjonen, og definere ein struktur for ny beredskap.⁵ Arbeidet med TransportROS og beredskapsanalyse som blei gjort i samband med pilotprosjektet, er samla i dokumentet *Transportberedskap Hordaland 2005 med analyse av risiko og sårbarheit* (TransportROS 2005).⁶

Arbeidet som blei utført i 2005, blei gjennomgått og revidert mot slutten av 2009, og oppdatert risiko- og sårbarheitsanalyse for transportberedskap med tilhøyrande beredskapsanalyse blei vedteke politisk i 2010 (*Transportberedskap Hordaland 2010 med analyse av risiko og sårbarheit*). I dokumentoversending i samband med forvaltningsrevisjonen, får revisjonen opplyst at risiko- og sårbarheitsanalysen frå 2010 for tida er under oppdatering, men at dette arbeidet på revisjonstidspunktet ikkje er ferdigstilt og at oppdatert TransportROS ikkje er formelt vedteke. Av sjølve dokumentet går det fram at risiko- og sårbarheitsanalyse for transportberedskap med tilhøyrande beredskapsanalyse skal oppdaterast, reviderast og ajourhaldast minst ein gong per år.

⁵ Hordaland fylkeskommune: *Transportberedskap Hordaland 2010 med analyse av risiko og sårbarheit*, s. 4.

⁶ Hordaland fylkeskommune: *Transportberedskap Hordaland 2005 med analyse av risiko og sårbarheit*.

Dokumentet *Transportberedskap Hordaland 2010 med analyse av risiko og sårbarheit* (Transportberedskap Hordaland 2010), som er Hordaland fylkeskommune sin gjeldande ROS- og beredskapsanalyse for transport på fylkesvegnettet, er bygd opp av fire deler:

- Risiko- og sårbarheitsanalyse
- Beredskapsanalyse
- Ressursoversikt
- Beredskapsstruktur

Den første delen av Transportberedskap Hordaland 2010 er bygd opp rundt 17 uønskte hendingar som fylkeskommunen har vurdert at kan utløyse eit ekstraordinært regionalt transportbehov.⁷ For kvar av desse hendingane er det gjennomført ei risiko- og sårbarheitsanalyse der det blir drøfta kor sannsynleg det er at hendinga inntreffer, og kva transportmessig konsekvens hendinga eventuelt vil ha. Kvar hending er oppsummert med ei endeleg risikovurdering, og plassert langs ein fargeskala (grøn, gul eller raud) som synleggjer kor stor risikoen som er knytt til den enkelte hendinga). På bakgrunn av dei gjennomførte vurderingane av sannsyn og konsekvens, er sju hendingar gitt den høgste risikovurderinga (raud), mens seks hendingar er vurdert til å ha middels risiko (gul). Fire av dei 17 hendingane fylkeskommunen meiner kan utløyse eit ekstraordinært transportbehov er vurdert å ha låg risiko (grøn).

I den andre delen av Transportberedskap Hordaland 2010 er det gjennomført ei beredskapsanalyse av dei 13 hendingane med høg og middels risiko som fylkeskommunen identifiserte i risiko- og sårbarheitsanalysen. Dei fire grønne hendingane, er vurdert å ikkje ha relevans for dimensjoneringa av transportberedskapskapen i fylket. I innleiinga til denne delen går det fram at føremålet med beredskapsanalysen er å identifisere og skildre dimensjonerande beredskapshendingar (DBH), samt krav til type transport og kapasitet for transportberedskapskapen.

I beredskapsanalysen som er gjennomført er dei 13 hendingane med høg eller middels risiko gruppert saman til dimensjonerande beredskapshendingar (DBH). Grupperinga av DBH-ar er gjort med bakgrunn i risikonivå og ut frå kva særlege beredskapsmessige utfordringar kvar enkelt hending har. I praksis omfattar beredskapsanalysen ei samanstilling av ulike hendingar som utløyer liknande beredskapsbehov, og ein gjennomgang av kva behov som oppstår dersom ei DBH skulle inntreffe. I Transportberedskap Hordaland 2010 er dei 13 hendingane identifisert i risiko- og sårbarheitsanalysen gruppert saman til fem DBH-ar:

- Alvorleg jernbaneulukke på fjellovergang
- Storbrann i by
- Flaum i fleire vassdrag
- Fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur
- Masseevakuering av eit byområde

For kvar av desse DBH-ane er det gjort ei analyse av talet på lokalitetar i fylket der hendinga kan inntreffe, talet på personar hendinga får følgjer for og årsaka til val av hendinga som DBH. Vidare blir det skildra eit tenkt scenario for korleis hendinga typisk vil kunne spele ut, før grensesnitt mot øvrige beredskapsaktørar blir gjennomgått. Til slutt er krav til transportberedskapsressursar dersom hendinga skulle inntreffe gjennomgått, der ressursbehov knytt til både person-, vare- og drivstofftransport blir skildra. Figuren under viser korleis beredskapsanalyse for DBH-ane er sett opp i Transportberedskap Hordaland 2010. DBH-en *Alvorleg jernbaneulukke på fjellovergang* er nytta som døme.

⁷ Langvarig regionalt straumbrot i kuldeperiode, alvorleg epidemisk utbrot/pandemi, flaum i vassdrag, flodbølge som følgje av masseutgliding på kontinentalsokkelen, ras(fare) som følgje av stein- jord- eller snøskred på land eller i sjø, dambrot, skog- og grasbrann, alvorleg jernbaneulykke på fjellovergang, storbrann i by, fare for eksplosjon i farleg stoff i tettbygd strøk, radioaktivt utslepp til luft eller vatn som trugar større tettstad/by eller region, fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur (bru, flyplass, jernbane mv.), uttalt trugsmål mot befolkninga, tankskiphavari med etterfølgjande akutt oljeureining og regionalt samanbrot i tenesteproduksjonen i samfunnet.

Figur 2: Døme på beredskapsanalyse knytt til DBH-en *Alvorleg jernbaneulukke på fjellovergang* i Transportberedskap Hordaland 2010 (Kjelde: Hordaland fylkeskommune)

DBH-A

Alvorleg jernbaneulukke på fjellovergang

Talet på lokalitetar i fylket:	Bergensbanen avgrensa til Hordaland fylke – t.d. Raundalen.
Talet på personar som hendinga får følgjer for:	Omlag 400
Arsaka til valet av DBH	Område med svak infrastruktur, krevande logistikk, spesialtenester

Scenario

Eit tog mellom Oslo og Bergen køyrer inn i eit rasområde i Raundalen. Raset har svekka grunnen under sporet. Toget forlet sporet og blir liggande i dalsida eit par km. ovanfor Ørneberget stasjon. Omlag 100 personar må transporterast ut for medisinsk behandling, medan dei resterande 300 personane som ikkje krev akutt behandling må venta ei tid på transport. Det er minus 20°C og djup snø i skadeområdet. Vegen i Raundalen er berre kjørbær fram til Mjølfjell fjellstove. Jernbanelina kan ikkje nyttast på grunn av fare for ytterlegare ras.

Grensesnitt - øvrig beredskap

Hendinga blir varsla til redningstenesta. HRS saman med etablert LRS iverkset ein redningsoperasjon som hentar ut dei som treng medisinsk behandling. Gjenverande og uskadde eller lettare skadde personar er, på grunn av

vertilhøva og terreng, også i akutt fare og må handterast av redningstenesta. Når alle dei råka personane er evakuerte, vil det vera behov for spesialiserte transportleveransar. Jernbaneverket har etablert følgjande beredskap: Parafinovnar- Finse 8 stk, Hallingskeid 5 stk, Haugastøl 5 stk, Myrdal 5 stk. Soveposar: 60 stk på Finse, Hallingskeid og Myrdal. NSB må medverka ved evakuering og har 2 vogner og et diesel-lok på Ål stasjon. Statens vegvesen: Ingen avtale med entreprenør om beredskap i områda ved Voss. Mjølfjell Servicesenter har m/ fres, lastebil, traktor og 1 snøskuter. Meiner å kunna framskaffa 50 pers. innan 2 timar. Forsvaret: Truleg ingen fast stasjonerte beltekøyretøy. Mjølfjell er også øvingsområde for det engelske forsvaret. Mjølfjell ungdomsherberge: 1 Løypemaskin, 1 snøskutar. Sivilforsvaret: Sivilforsvaret har tre fredsinnsettsgrupper på Voss, i Kvam og i Hardanger med personell med spesiell høg fjellskompetanse. Desse disponerer 3 x 2 snøskutarar som kan frakta telt, lys og varme evt annan type utrustning inn til ein skadestad. Responstida er ca 1 time frå varsel er gitt til avdelingane er klare til innsats. Røde kors: Ukjent.

Dimensjonerande krav til transportberedskapsressursar

Transport av 300 (ikkje skada) menneske mellom skadestad og Mjølfjell fjellstove

5 terrenggåande beltekøyretøy
20 snøskutarar med slede

Transport av varer

2 skapbilar for frakt av varer til Mjølfjell fjellstove.
5 opne lastebilar m/kran eller lem for transport av snøskutarar frå Voss til skadested

Transport av drivstoff

1 snøskutar med slede (til varmeaggregat)
1 tankbil med diesel til drift av utstyr og køyretøy

Spesialiserte leveranser

Beredskapen til Statens vegvesen m/underleverandør er vurdert som ikkje tilstrekkeleg for å sikra tilgang til skadestad etter evakueringsfase. Lokal flaskehals (kvitemuren, 2m. brei) på strekning mot rallarveg.

Tilgang til verkstadar og service

Formalisert beredskap med klede/teppe til 300 personar bør vurderast lokalt.

Hendinga kan berre skje langs jernbanetrasè, Raundalen, Haugastøl-Voss innanfor fylkesgrensa.

I dei to siste delane av Transportberedskap Hordaland 2010 er det laga ei ressursoversikt over kva transportressursar som er tilgjengelege i fylket (bilruter/buss, Bybane og jernbane, ferje og snøggåtar, og større godstransportørar), samt ei oversikt over dei aktørane som er relevante i beredskapsstrukturen, og over kva ansvar, oppgåver og roller dei ulike aktørane har i samband med transportberedskap.

I intervju opplyser Hordaland fylkeskommune at risiko- og beredskapsanalysen som er gjennomført blir opplevd som dekkjande, og at framgangsmåten med å samle ulike uønskete hendingar til DBH-ar blir opplevd som ein hensiktsmessige måte å nærme seg problematikken rundt transportberedskap på. Vidare blir det i intervju peikt på at dei dimensjonerande beredskapshendingane som er gjennomgått og planlagt for i beredskapsanalysen i Transportberedskap Hordaland 2010 blir opplevd som hensiktsmessige med omsyn til å dekkje dei beredskapsbehova som finst i Hordaland.

I intervju med fylkesberedskapssjef hjå Fylkesmannen i Hordaland, blir det opplyst at Fylkesmannen jamleg gjennomfører gjennomgangar av fylkeskommunen sitt arbeid med transportberedskap.⁸ Desse beredskapsgjennomgangane blir utført kvart fjerde år, sist i 2015. I rapport frå gjennomgangen som blei utført i 2015, peiker Fylkesmannen på at store delar av Hordaland fylke er sårbart med omsyn til hendingar på eller med infrastrukturen i fylket, og at det er behov for å arbeide vidare med tiltaksplanar knytt til dette. I rapporten blir det mellom anna peikt på at det er viktig at fylkeskommunen lagar planar for handtering av hendingar som gir realistiske vurderingar av om det er mogleg å løyse dei utfordringane ein vil møte i situasjonar der ekstraordinær transportberedskap blir sett i verk. I intervju blir det vist til at Fylkesmannen meiner fylkeskommunen ikkje i stor nok grad har tatt omsyn til og følgd opp *korleis* ulike utfordringar som har blitt identifisert i Transportberedskap Hordaland 2010 skal løysast i praksis. Dette gjelder mellom anna moment som reell dimensjonering av kapasitetsbehov, og praktisk gjennomføring av trafikkavvikling i situasjonar der det til dømes blir sett inn ei stor mengde ekstra bussar (eller andre transportressursar).

I intervju med fylkesberedskapssjefen hjå Fylkesmannen blir det også peikt på at Fylkesmannen er kritisk til at grunnlagsinformasjonen i Transportberedskap Hordaland 2010 ikkje er oppdatert. Fylkesmannen viser til at fleire av regionane og områda som er omfatta av beredskapsanalysane i Transportberedskap Hordaland 2010 er område i kraftig vekst, noko som medfører at talmaterialet blir raskt utdatert. Vidare blir det i intervju med Fylkesmannen vist til at fylkeskommunen gjennom Transportberedskap Hordaland 2010 ikkje har definert tydeleg nok kva som er akseptabel risiko når det kjem til dei ulike hendingane som er identifisert i ROS-analysen. Til dømes er det i analysen ikkje sagt noko om kor lenge det er akseptabelt at ein veg er stengt som følge av ras eller flaum. Ein slik definisjon vil vere avgjerande for korleis og når hendingar skal handterast, og er følgeleg eit grunnleggjande moment i denne typen analyser.

3.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Hordaland fylkeskommune har gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til transportberedskap, som gir oversikt over både kva kriser som kan utløyse transportbehov, og kva typar transportbehov desse krisene utløyser. I samband med risiko- og sårbarheitsanalysane har fylkeskommunen også gjennomført beredskapsanalysar knytt til dei krisene/hendingane som blir vurdert å ha høgast risiko, der hovudlinene i korleis transportberedskapen for kvar krise/hending blir trekt opp.

Etter revisjonen si vurdering framstår dei risiko- og sårbarheitsanalysane fylkeskommunen har gjennomført, med tilhøyrande beredskapsanalysar, som hensiktsmessige, og i hovudsak i samsvar med krava i § 4 a) i forskrift for sivil transportberedskap.

Samtidig viser undersøkinga at det verken i ROS- eller beredskapsanalysane fylkeskommunen har gjennomført, er gjort tydeleg greie for korleis transportberedskapen skal organiserast i praksis for å sikre at dei transportmessige behova som kjem fram i risiko- og sårbarheitsanalysane blir dekt på ein hensiktsmessig måte. Analysane tar for seg kva transportressursar som er tilgjengeleg, og kva ressursar det vil vere behov for i samband med ei hending som utløyser transportberedskapen (dimensjonerande krav). Analysane omtalar imidlertid ikkje korleis transportberedskapen skal organiserast dersom ei av dei identifiserte hendingane inntreffer, som til dømes korleis ein praktisk skal avvikle auka trafikkmengde

⁸ Gjennomgangane tek utgangspunkt i transportberedskapsforskrifta, og Fylkesmannen sin rett til innsyn i det fylkeskommunale transportberedskapsarbeidet. Sjølv om dette ikkje er eit formelt tilsyn (Fylkesmannen har ikkje eit formelt heimelsgrunnlag for å føre tilsyn på området), blir det opplyst at Fylkesmannen nyttar tilsynsmetodikk i forbindelse med gjennomgangen, og leverer ein rapport til fylkeskommunen etter utført gjennomgang.

innanfor eit gitt område i ein beredskapssituasjon, eller kor ein skal etablere omlastingsplassar for passasjerar som skal evakuerast i samband med ei hending. Revisjonen meiner at mangelen på detaljert planlegging av korleis transportberedskapen bør organiserast, ikkje er i samsvar med krava i forskrift for sivil transportberedskap, der det går tydeleg fram at fylkeskommunen skal avklare korleis transportberedskapen kan organiserast mest hensiktsmessig. Etter revisjonen si vurdering må Hordaland fylkeskommune derfor sikre ei tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapen, som tydeleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyser beredskapsbehov. Revisjonen vil peike på at dette tidlegare også har blitt tatt opp med fylkeskommunen av Fylkesmannen, i samband med førre beredskapsgjennomgang, gjennomført i 2015.

Revisjonen vil også peike på at det i Meld. St. 33 (2016-2017) blir vist til at fylkeskommunen i henhold til forskrift for sivil transportberedskap har ansvar for å organisere den regionale transportberedskapen ved større kriser i fred, eller ved beredskap og krig. Det blir i stortingsmeldinga vist til at dette inneber å ha kartlagt og avklart transportberedskapsbehov som kan oppstå i eige fylke, ha oversikt og kontakt med sentrale transportaktørar i fylket, og ha utarbeidd krise- og beredskapsplanar for korleis uønskte hendingar skal handterast i samarbeid med departement, fylkesmann, politiet eller Forsvaret.

Revisjonen meiner at det ikkje er tilfredsstillande at risiko- og sårbarheitsanalyse for transportberedskap ikkje har blitt oppdatert sidan 2010. Dette er heller ikkje i samsvar med dokumentet, som legg opp til ei årleg revidering. Revisjonen vil understreke at fylkeskommunen må sørge for at den pågåande revisjonen av Transportberedskap Hordaland 2010 blir ferdigstilt, behandla og følgt opp. For å sikre at fylkeskommunen har ein transportberedskap som i størst mogleg grad er innretta mot dei transportbehova ein vil møte dersom ei hendinga skulle inntreffe, er det viktig at beredskapen er dimensjonert ut frå oppdaterte tall og opplysningar og tilpassa dagens transportsituasjon i Hordaland.

4. Organisering av transportberedskapen

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

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?

Under dette:

- 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 utarbeidde beredskapsplanar og krav i regelverk?
- c) I kva grad har fylkeskommunen etablert tenlege system for varsling og kommunikasjon ved større kriser og ulukker?

4.2 Revisjonskriterium

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 gjelder 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.

For at ein fylkeskommune skal kunne ivareta sitt beredskapsansvar på ein tilfredsstillande måte, må dei fylkeskommunale beredskapsplanane vere tydelege på kven som gjer kva, og korleis, når fylkeskommunen blir utsett for alvorlege hendingar og ekstreme påkjenningar. Dette blir klargjort mellom anna gjennom samarbeid og koordinering mellom fylkeskommunen, statlege aktørar, frivillige organisasjonar og private verksemder.

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 sårbarheitsanalysar blir lagt inn som ein del av ein kvar samfunnsplanprosess.

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 instruksjoner, 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 fylkeskommunen 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.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Utarbeiding av beredskapsplanar

4.3.1 Datagrunnlag

Beredskapsplanar for transportberedskap

I forlenginga av Transportberedskap Hordaland 2010, har Hordaland fylkeskommune i samarbeid med Statens vegvesen utarbeidd ein eigen beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen. Beredskapsanalysen tok utgangspunkt i ein av dei fem dimensjonerande beredskapshendingane i Transportberedskap Hordaland 2010 - fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur. Beredskapsanalysen for brusambanda rundt Bergen tar for seg kva konsekvensar eventuell fysisk øydelegging av hhv. Sotra-, Askøy-, Osterøy- og Nordhordlandsbrua vil ha for transportbehovet på desse sentrale inn- og utfartsårene til Bergen, og identifiserer ulike alternativ for korleis transportberedskapsbehovet som skulle oppstå kan handterast.⁹

Vidare har HFK, saman med Bergen og omland havnevesen, SVV og dei involverte kommunane¹⁰, utarbeidd ein felles beredskapsplan for langvarig stenging/bortfall av Sotrabrua. Beredskapsplanen byggjer på beredskapsanalysen for brusambanda rundt Bergen, og omtalar ansvar og oppgåver for dei ulike involverte aktørane, korleis ein situasjon med stenging av Sotrabrua grunna mistanke om strukturell svikt skal handterast, kven som skal varslast. Planen inneheld også eit skjema for registrering og vurdering av meldingar om potensielle hendingar ved brusambandet der stenging må vurderast, samt kommunikasjonsplan for korleis ein skal kunne gjere folk som blir påverka av ei eventuell brustenging best mogleg i stand til å handtere situasjonen.

I intervju blir det opplyst at beredskapsplanen for Sotrabrua er den einaste beredskapsplanen knytt til sivil transportberedskap Hordaland fylkeskommune har utarbeidd så langt. Samferdselsavdelinga har imidlertid ein ambisjon om å utarbeide ein liknande beredskapsplan for brusambandet på Askøy. Brusambanda til Osterøy og Nordhordland, som også blei omfatta av beredskapsanalysen for brusamband rundt Bergen, er ikkje rekna som like kritisk å utarbeide egne beredskapsplanar for, då desse områda har tilgjengelege beredskapskaiar på begge sider av brusambandet, årstdøgtrafikken¹¹ er mindre, og fordi det går ferjer og snøggbåtar i daglege ruter til begge områda. Utover beredskapsplanen for Sotrabrua, og planen om å utarbeide tilsvarande beredskapsplan for brusambandet Askøybrua, er det verken utarbeidd eller planlagt å utarbeide beredskapsplaner for dei andre dimensjonerande beredskapshendingane som er omtalt i Transportberedskap Hordaland 2010.

Som vist til i kapittel 3.3.1, blir det i beredskapsgjennomgangen Fylkesmannen gjennomførte av transportberedskapen i Hordaland fylkeskommune i 2015 peikt på eit behov for meir detaljert planlegging av transportberedskapen i fylket. I rapporten blir det peikt på at dette behovet særleg er knytt til bortfall av bruer og tunnelar, samt hendingar på og/eller med hovudaksane ut frå Bergen sentrum. I intervju med fylkesberedskapssjef hjå Fylkesmannen i Hordaland blir det opplyst om at Fylkesmannen ved fleire høve

⁹ Vedtatt i Fylkesutvalet 19. mai 2016, i sak PS 132/2016.

¹⁰ Fjell, Sund, Øygarden og Bergen kommunar.

¹¹ Årstdøgtrafikken er eit gjennomsnittstal for dagleg trafikkmengde, berekna ut frå trafikkteilingar gjennomført på ulike dagar gjennom året.

har peikt på at HFK ikkje i tilstrekkeleg grad har utarbeidd konkrete beredskapsplanar for dei dimensjonerte beredskapshendingane som er identifisert i fylkeskommunen sin TransportROS.

Når det gjelder kollektivtransportmessige tilpassingar som følgjer av endra transportbehov som følgje av ulike hendingar, er dette ei oppgåve som ligg til Skyss. Skyss har utarbeidd ei eigen beredskapsplan for handtering av hendingar som fører til avvik og behov for justering i kollektivtrafikken. Planen blei sist oppdatert i 2017, og er planlagt gjennomgått og oppdatert på nytt i 2018. Beredskapsplanen omtaler mellom anna roller, ansvar og oppgåver i arbeidet med handtering av hendingar som medfører endringsbehov i kollektivtilbodet, korleis ulike typar avvik skal handterast (varslings- og tiltaksmatrise), informasjonsflyt ved avvik og kriser, samt opplæring og øvingar i forhold til beredskapsplaner tilsette i Skyss.

I intervju opplyser direktør i Skyss at Skyss som organisasjon er godt vant med å handtere avvik knytt til drift av dei rutene ein har. Avvik i rutedrift er noko som førekjem nærast dagleg, og Skyss er derfor organisert med ei eiga avvikskoordinatorgruppe som handterer alt som er av avvik i trafikken i tidsrommet frå kl. 6.30 til 17.30. Avvikskoordinatorane har ansvar for å halde i dei avvika som oppstår, og sikre at øvrige delar av organisasjonen blir involvert, etter behov. I tidsrommet mellom kl. 17.30 og 6.30, har Skyss ei eiga beredskapsvakt, som handterer og følgjer opp eventuelle trafikale avvik som inntreff i dette tidsrommet. Vidare blir det opplyst at avviksbereidskapsorganisasjonen har ein tett dialog med dei ulike operatørane i kollektivtrafikken (som for eksempel Tide), og arbeider fortløpande med å finne dei transportløysingane og –alternativa som er best for passasjerane. Alle avvik blir forsøkt løyst på lågast mogleg nivå, og så enkelt og raskt som mogleg. Dette gjelder både ordinære avvikhendingar knytt til dagleg trafikkavvikling, og eventuelle ekstraordinære hendingar som inntreff og som forårsakar større og meir omfattande/langvarige endringar i transportarbeidet Skyss utfører.

Det er ikkje sett av eigne midlar i Skyss sine budsjett til handtering av ekstra transportbehov utløynt av hendingar som ras, flaum mv., og som forårsakar avvik i den ordinære rutedrifta. Direktør i Skyss opplyser at det i liten grad er rom for slike avsetningar i dei fylkeskommunale budsjetta (det blei gjort eit forsøk med slik budsjettavsetning eit år, men ordninga blei avvikla pga. behov for innsparing og omfordeling av midlane). Direktøren peiker på at dei utgiftene Skyss har til ekstraordinær transport og transport i samband med avvik er forholdsvis små sett opp mot Skyss sitt samla budsjett (som er på cirka 2,7 milliardar kroner), og at kostnadane knytt til ekstraordinært transportberedskap i hovudsak lar seg handtere innanfor dei budsjetta ein har for drifta for øvrig.

Når det gjelder kapasitet til å handtere eventuelle transportbehov som dukkar opp som tillegg til ordinær drift, avhenger det i nokon grad av storleik og omfanget på hendingar og transportbehov om Skyss har kapasitet til å handtere dette så raskt og godt som ein ønskjer. Direktør i Skyss opplever imidlertid at ein i organisasjonen har god oversikt over og kontroll på dei moglege risikoar som finst og som kan medføre avvik og endra transportbehov, og at dei avvika som oppstår i all hovudsak lar seg handtere innanfor dei rammene Skyss har med omsyn til budsjett, materiell og personalressursar.

Planar for elevtransport ved eventuelle kriser og andre alvorlege hendingar

Undersøkinga viser at fylkeskommunen ikkje har utarbeidd eigne beredskapsplanar for elevtransport, til bruk i samband med kriser og andre alvorlege hendingar som påverkar transport av elevar i vidaregåande skule. Avvik knytt til elevtransport, også i forbindelse med eventuelle kriser eller andre alvorlege hendingar, blir handtert innanfor den beredskapsstrukturen som eksisterer innanfor Skyss sin organisasjon og den beredskapsplanen som er utarbeidd for handtering av avvik i kollektivtrafikken.

Skyss har fem til seks tilsette i sin organisasjon som har skuleskyss som sitt hovudarbeidsområde, og desse har tett dialog med både skulane og operatørane om både gjennomføring av skuleskyss og handtering av eventuelle avvik som skulle oppstå i samband med dette. Avvikshandtering knytt til skuleskyss er også omtalt i kontraktane mellom Skyss som oppdragsgjevar, operatørane som står for sjølve skyssen og skulane. I intervju opplyser direktør for Skyss at skuleskyss er det transportoppdraget verksemda har ansvar for som har den høgaste prioriteten. Skuleskyss er den einaste lovpålagte transportoppgåva Skyss utfører, og direktør opplyser at dersom Skyss er nøydd å gjere prioriteringar mellom ulike transportoppgåver i etterkant av hendingar som utløyser avvik i rutedrift eller ekstraordinær transportberedskap, vil skuleskyss alltid ha første prioritet. Direktør for Skyss opplyser at Skyss som

organisasjon opplever å ha god kontroll på gjennomføring av skuleskyss i Hordaland, og på handtering av avvik forårsaka av ulike hendingar som fører til endringar i transportbehov.

Formidling av planar for transportberedskap

I Hordaland fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan¹², går det fram at «*alle tilsette skal kjenne til overordna og lokal beredskapsplan, og eiga rolle/oppgåve i ein krisesituasjon*».

I intervju med spesialrådgjevar i fylkeskommunen med det daglege ansvaret for oppfølging av arbeidet med sivil transportberedskap blir det vist til at det ikkje blir arbeid spesifikt med å formidle og informere om planar og arbeid med ekstraordinær transportberedskap, verken intern eller internt. Då Transportberedskap Hordaland 2010 blei utarbeidd, blei denne formidla til dei etatane som hadde vore involvert i utarbeiding, samt lagt ut på fylkeskommunen sine nettsider. Dokumentet ligg imidlertid ikkje lenger tilgjengeleg på nettsidene, og den intervjuva opplever at dei analysane fylkeskommunen har gjort med omsyn til sivil transportberedskapsbehov og dei beredskapsplanane som er etablert i varierende grad er kjend blant tilsette i organisasjonen.

Når det gjelder Skyss sin beredskapsplan, fortel direktør for Skyss i intervju at det er godt kjent i Skyss-organisasjonen kven som skal involverast og kva arbeid som skal utførast i samband med hendingar som fører til avvik/endra transportbehov i kollektivtrafikken. Alle tilsette som er involvert i dette arbeidet, har vore gjennom spesifikk opplæring, og dei mottar også jamleg informasjon om status for Skyss sitt arbeid med handtering av avvik og ekstraordinært transportbehov.

Opplæring og øvingar for personale involvert i fylkeskommunen sin transportberedskap

I den overordna beredskapsplanen til fylkeskommunen, går det fram at det skal gjennomførast årlege beredskapsøvingar for fylkesadministrasjonen og alle einingane. I planen står det også at alle tilsette som har ei definert rolle i beredskapsarbeidet skal øve særskilt på denne. Døme på slike årlege øvingar kan vere varslingsøvingar, skrivebordsøvingar, «småskalaøvingar» med to ledd (fylkeskommunal kriseleiing og lokal kriseleiing) og fullskalaøvingar. Av Transportberedskap Hordaland 2010 går det vidare fram at fylkeskommunen, i samarbeid med andre beredskapsaktørar, skal koordinere og gjennomføre transportberedskapsøvingar som ein del av større øvingar.

I intervju blir det opplyst at det blir gjennomført årlege øvingar i kriseleiinga i Hordaland fylkeskommune, og at desse avhengig av kva tema og scenario det blir øvd på, kan omfatte transportberedskap. Vidare blir det opplyst at Fylkesmannen gjennomfører årlege beredskapsøvingar der mellom anna HFK er involvert. Tema for øvingane varierer, men har i nokre tilfelle omfatta transportberedskap. Til dømes arrangert Fylkesmannen for eit par år sidan ei øving knytt til omdirigering i ein beredskapsituasjonar av ferjer og hurtigbåtar som har kontraktar med fylkeskommunen. Utover desse øvingane, blir det ikkje gjennomført anna spesifikk øving eller opplæring for personale involvert i det fylkeskommunale arbeidet med transportberedskap.

I intervju kjem det fram at SVV gjennomfører ein rekke transportberedskapsøvingar saman med naudetatane, knytt til mellom anna brann i tunnelar. Fylkeskommunen er vanlegvis ikkje ein deltakande part i desse øvingane.

Direktør for Skyss opplyser at det innanfor Skyss er vanleg praksis å gjennomføre øvingar knytt til transportberedskap i samband med enkelte større hendingar som utløyser behov for særskilt transportberedskap, slik som til dømes sykkel-VM i Bergen. I samband med sykkel-VM blei det gjennomført ei skrivebordsøving der scenario var å evakuere Bergen sentrum for personar. Fylkeskommunal kriseleiing ved fylkesrådmannen var involvert i denne øvinga. Når det gjelder mindre hendingar knytt til meir avgrensa avvik i ordinær drift av kollektivtilbodet, opplyser direktør i Skyss at det er vurdert å ikkje vere behov for å gjennomføre eigne øvingar knytt til dette. Mindre hendingar og avvik i kollektivtrafikken skjer såpass ofte at Skyss gjennom det daglege arbeidet får øvd og repetert sine beredskapsrutinar og sin praksis i eit tilstrekkeleg omfang.

4.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det i svært avgrensa grad er utarbeidd beredskapsplanar knytt til transportberedskap på vegnettet i Hordaland fylkeskommune. Med utgangspunkt i ROS- og beredskapsanalysane

¹² Hordaland fylkeskommune: Overordna beredskapsplan – administrativ del. Vedtatt i Fylkestinget 14. juni 2016.

fylkeskommunen har gjennomført og dei risiki og beredskapshendingar som er identifisert gjennom desse, er det berre utarbeidd *ein* beredskapsplan for transportberedskap på veg (beredskapsplan for langvarig stenging/bortfall av Sotrabraua).

Revisjonen meiner dette ikkje er tilstrekkeleg, og etter revisjonen si vurdering manglar fylkeskommunen tilstrekkeleg med beredskapsplanar som er naudsynte for å vere tilstrekkeleg førebudd på å handtere det transportbehovet som skulle oppstå som følgje av ei større hending/krise/ulukke. Som det går fram av kapittel 3.3.1, har fylkeskommunen heller ikkje på andre måtar sørga for ei tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapen i samsvar med forskrift for sivil transportberedskap, som tydeleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyer beredskapsbehov. Revisjonen meiner derfor at det er viktig at fylkeskommunen sørger for at det blir utarbeidd planar som syner korleis transportbehov som er avdekt skal dekkast, og korleis transportberedskapen knytt til dette behovet skal organiserast (sjå også kapittel 3.3.2).

Undersøkinga viser vidare at Skyss har utarbeidd ein beredskapsplan knytt til handtering av hendingar som fører til mindre/kortvarige avvik og behov for justeringar i kollektivtrafikken. Planen definerer mellom anna roller, ansvar og oppgåver, og gjer greie for korleis ulike typar hendingar og avvik skal handterast. Skyss har også bygd opp ein organisasjon for å handtere avvik som følgjer dei oppgåvene som er definert i beredskapsplanen. Etter revisjonen si vurdering er Skyss sin beredskapsplan for å handtere avvik i kollektivtrafikken formålstenleg.

Når det gjelder planar for elevtransport, viser undersøkinga at det ikkje er utarbeidd eigne beredskapsplanar for elevtransport til bruk i samband med kriser og andre alvorlege hendingar som påverkar transport av elevar i vidaregåande skule. Alle avvik som oppstår knytt til elevtransport blir handtert innanfor Skyss sin beredskapsstruktur, av eigne tilsette med ansvar for oppfølging av skuleskyss. Skuleskyss er ikkje nemnt spesifikt i Skyss sin beredskapsplan. Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen bør nedfelle skriftleg korleis arbeidet med å handtere avvik og endringar i skuleskysstilbodet er organisert og fungerer, under dette korleis endringar som følgje av større/alvorlege hendingar blir handtert og kva oppgåver som skal utførast av kven. Skriftlege planar/rutinar som beskriv dette arbeidet vil kunne bidra til å gjere det tydelegare for både skular og trafikkooperatørar kva ansvar, roller og oppgåver dei har i samband med elevtransport i ein beredskapssituasjon, samt kva dei kan forvente av fylkeskommunen når det gjelder transportberedskap.

Undersøkinga viser at det i Hordaland fylkeskommune, med unntak av i Skyss, ikkje blir arbeidd aktivt i organisasjonen med formidling av transportberedskapsplanar eller med opplæring og øving for relevant personale som er involvert i transportberedskapen. Revisjonen meiner dette medfører risiko for at ikkje alle tilsette som har behov for å vere kjent med fylkeskommunen sitt transportberedskapsarbeid er tilstrekkeleg kjent med det, og at det ikkje i tilstrekkeleg grad blir øvd på relevante scenario og situasjonar knytt til transportberedskap som kan oppstå. Dette medfører etter revisjonen si vurdering vidare risiko for mangelfull oppfølging og gjennomføring av transportberedskap i situasjonar der dette kan ha alvorlege konsekvensar. På bakgrunn av dette meiner revisjonen at Hordaland fylkeskommune må sikre at alle tilsette dette er relevant for, blir gjort kjent med aktuelle beredskapsplanar knytt til transportberedskap, (under dette ROS- og beredskapsanalysar som er gjennomført), samt sørger for at alle tilsette som er involvert i arbeid med transportberedskap blir involvert i naudsynte øvingar og mottak opplæring knytt til eigen rolle.

4.4 System og rutinar for å sikre arbeidet med transportberedskap

4.4.1 Datagrunnlag

Hordaland fylkeskommune opplyser i samband med undersøkinga at det ikkje er etablert eigne skriftlege rutinar for å sikre at arbeidet med transportberedskap blir følgt opp i samsvar med utarbeidd beredskapsplanar og krav i regelverk. I intervju blir det stadfesta at utover dei føringane som er gitt for transportberedskapsarbeidet gjennom Transportberedskap Hordaland 2010, beredskapsanalysen for brusambanda rundt Bergen og den tilhøyrande beredskapsplanen for Sotrabraua, ikkje eksisterer skriftlege rutinar eller retningslinjer som omtalar korleis arbeid med sivil transportberedskap i fylkeskommunen skal utførast.

Som det går fram av kapittel 3.3.1, inneheld Transportberedskap Hordaland 2010 ein eigen del som omhandlar beredskapsstrukturen knytt til transportberedskap. Av dokumentet går det vidare fram at målet

med denne delen har vore å definere ein struktur for den nye beredskapen, og vurdere forholdet til eksisterande beredskapsstruktur innanfor samferdselsområdet. Som ein del av beredskapsstrukturen skildra i Transportberedskap Hordaland 2010, skulle HFK etablere ei rådgjevande nettverksgruppe for beredskapsplanlegging, beståande av sentrale offentlege aktørar og transportaktørar i fylket.¹³ Nettverksgruppa skulle ha til oppgåve å gjennomgå, gje faglege bidrag til utvikling av og å gje tilslutnad til dei revisjonane som vert gjort av TransportROS, med omsyn til både ROS-analysen, beredskapsanalysen og beredskapsstrukturen med ressursoversikt. Av Transportberedskap Hordaland 2010 går det vidare fram at fylkeskommunen, som ein del av arbeidet med oppfølging av transportberedskapsplanlegginga, skulle kalle inn til møte i nettverksgruppa om lag ein gong årleg.

I intervju opplyser fylkeskommunen at det ikkje har blitt heldt jamlege møter for nettverksgruppa knytt til revisjon av TransportROS. I februar 2016 inviterte imidlertid fylkeskommunen ei rekke av aktørane¹⁴ til møte i nettverksgruppa, men i intervju blir det opplyst at få av dei inviterte stilte opp.¹⁵ Fylkeskommunen opplyser i intervju at dei opplever at på grunn av manglande merksemd nasjonalt rundt viktigheita av sivil transportberedskap og lite oppfølging frå sentral mynde av sivil transportberedskap i etterkant av innføringa av ny forskrift i 2005, har det vore vanskeleg å halde i det planlagde samarbeidet og få dei ulike aktørane til å prioritere å delta.

Spesialrådgjevar med ansvar for oppfølging av sivil transportberedskap fortel i intervju at sjølv om Hordaland fylkeskommune er bevisste på beredskapsarbeid på overordna nivå, har ikkje arbeidet med oppfølging av transportberedskap hatt høg prioritet dei siste åra. Arbeid med sivil transportberedskap inngår til dømes ikkje i årshjul for samferdselsavdelinga, og er følgelig ikkje eit fast årleg oppfølgingstema. Spesialrådgjevar peiker på det å inkludere arbeid med transportberedskap i årshjul kunne ha vore nyttig for å sikre meir systematikk i oppfølginga av det.

Av intervju med fylkesberedskapssjefen hos Fylkesmannen i Hordaland, går det fram at Fylkesmannen opplever av at det ikkje blir arbeidd jamt nok med transportberedskap på veg i HFK, og at det ikkje er sett av tilstrekkelege ressursar til å følgje opp dette tett nok.

Vidare blir det opplyst at Fylkesmannen ser eit behov for sterkare forankring av transportberedskapsarbeidet på toppnivå i HFK, både administrativt og politisk. Sett frå Fylkesmannen sin ståstad, hadde det vore nyttig med ei meir aktiv forankring av arbeidet på politisk nivå for å sikre tilstrekkeleg prioritet og framdrift, og for forankre tydeleg kva risiko ein i fylket skal akseptere når det kjem til transport på fylkesnettet, samt kva transportberedskap samfunnet kan forvente dersom det skulle skje hendingar som utløyser eit ekstraordinært transportbehovet.

4.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det ikkje er etablert egne skriftlege rutinar i Hordaland fylkeskommune for å sikre at arbeidet med transportberedskap blir følgt opp i samsvar med utarbeidde beredskapsplanar og krav i regelverk. Ulike moment som det ville vore relevant å inkludere i skriftlege rutinar for transportberedskapsarbeid, er imidlertid inkludert i andre dokument som til dømes Transportberedskap Hordaland 2010 og beredskapsanalyse for brusamband rundt Bergen.

Samtidig har ikkje fylkeskommunen i tilstrekkeleg grad sørga for ei detaljert planlegging av transportberedskapen i fylket (dette er omtalt ytterlegare i kapittel 3.3 og 4.3). Dette medfører at sjølv om det i ulike dokument er omtalt til dømes roller og overordna oppgåver i transportberedskapsarbeidet, føreligg det ikkje skriftlege rutinar som skildrar i detalj korleis oppgåver innan transportberedskapen skal løysast dersom hendingar med høg risiko som er identifisert skulle inntreffe. På bakgrunn av dette meiner revisjonen at Hordaland fylkeskommunen bør vurdere om det i samband med vidare arbeid med detaljplanlegging av transportberedskap også bør utarbeidast skriftlege rutinar knytt til oppfølging av

¹³ Bergen Brannvesen, Bergen kommune, Bring Logistics (godstransportør), Nobina, Fylkesmannen i Hordaland, HFK Skyss, HFK Samferdselsavdelinga, Hordaland Politidistrikt, Jernbaneverket, Sivilforsvaret, Statens Vegvesen, Tide Buss AS, Bergen og omland havnevesen, Forsvarets logistikkorganisasjon, Haakonvern Orlogstasjon, Tollpost Globe AS (godstransportør), Schenker (godstransportør), DHL, Bertel O. Steen Bergen (Mercedes), Moderne Transport (Volvo), Norsk Scania AS (Scania).

¹⁴ Bergen brannvesen, Bergen- og omland havnevesen, Forsvarets logistikkorganisasjon, Fylkesmannen i Hordaland, Haakonvern Orlogstasjon, Hordaland politidistrikt, Hordaland sivilforsvarsdistrikt, Jernbaneverket, Nobina, Skyss, Statens vegvesen reigon vest, Tide Buss AS, Tollpost Globe AS.

¹⁵ Fylkesmannen, Jernbaneverket og Skyss stilte opp, men ingen av dei private transportnæringsaktørane.

beredskapsplanar. Skriftlege rutinar som skildrar dei oppgåvene og det arbeidet som skal utførast vil kunne bidra til å gjere oppfølging av transportberedskap mindre personavhengig, og vere i samsvar med god praksis for internkontroll. Skriftlege rutinar vil også kunne bidra til å sikre at ein i større grad får gjennomført aktiviteter som er planlagt innanfor transportberedskapsarbeidet, slik som jamleg revisjon av risiko- og sårbarheitsanalysar, og gjennomføring av møter i nettverksgruppe med sentrale transportberedskapsaktørar.

Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at arbeidet med sivil transportberedskap ikkje har vore prioritert, og at Fylkesmannen sine påpeikingar ikkje har vore følgt opp.

4.5 System for varsling og kommunikasjon ved kriser og ulukker

4.5.1 Datagrunnlag

Dersom det skjer kriser eller ulukker på fylkesvegnettet i Hordaland, vil dette typisk bli oppdaga først av enten innbyggjarar i fylket (trafikantar, passasjerar mv.), ev. operatørar i Skyss/underleverandørar av Skyss (førarar av transportmiddel), som igjen vil melde dette inn til anten politi, vegtrafikksentralen (Statens vegvesen) eller trafikkoperatøren (Skyss/underleverandør). Både Statens vegvesen og Skyss har etablert faste system for korleis meldingar om hendingar på vegnettet skal handterast og varslast vidare.

Statens vegvesen (SVV) har etablert ein beredskapsorganisasjon for varsling beståande av vegtrafikksentralen (VTS) og ei 24-timars byggherrevakt. VTS er SVV si fyrsteline, og tek imot alle meldingar som kjem inn frå trafikantar og trafikkoperatørar i fylket om hendingar på vegnettet, som til dømes skred/ras, flaum/overvatn og ulukker. Det er vidare etablert system for vidareformidling av meldingane til rette instans, avhengig av kva dei omhandlar. Dersom hendinga krev stenging, opprydding, vurdering av tryggleik eller likande, blir dette formidla vidare til byggherrevakta, som igjen involverer nødvendige ressursar (geolog, ressursar som kan stenge vegen og skilte/signalisere til trafikantar at veg er stengt, entreprenør til opprydding mv.). VTS formidlar også informasjonen om hendinga til relevante naudetatar, som har ansvaret for å ta i vare liv og helse på hendings-/ulukkesstaden.

Vidare har VTS eit system som sender ut varsel på SMS til alle relevante leiarar i SVV om hendinga. Avdelingsleiar i vegavdelinga i Hordaland har vidare ansvar for å informere fylkesdirektør for samferdsel i fylkeskommunen. I intervju opplyser avdelingsleiar i vegavdelinga at fylkeskommunen blir informert om ulike hendingar som påverkar framkommelegheita på vegnettet, slik som til dømes stengde vegar som følgje av skred/ras, flaum eller trafikale hendingar, samt hendingar i byggeprosjekt (skader, forsinkingar el.). Fylkesdirektør for samferdsel opplyser at han blir varsla av Vegtrafikksentralen gjennom avdelingsdirektør i Statens vegvesen dersom det har skjedd hendingar som dødsulukker eller større ras. Dersom det er meir ordinære hendingar (som ras som fører til ein stengt veg i ein kortare periode), er dette noko SVV sjølv handterer, innanfor sine system.

I tillegg til skilting og signal på staden, sender VTS også ut informasjon til publikum via ulike mediekanalar (nett, radio mv.) om ulukker, hendingar og stengte vegar.

Skyss har også etablert ein beredskapsorganisasjon som tydeleggjer korleis varsling og kommunikasjon skal handterast ved kriser og ulukker på vegnettet. Som omtalt i kapittel 4.3.1, er Skyss organisert med ei eiga avvikskoordinatorgruppe som handterer alt som er av avvik i trafikken i tidsrommet frå kl. 6.30 til 17.30. Avvikskoordinatorane har ansvar for å halde i dei avvika som oppstår, og sikre at øvrige delar av organisasjonen blir involvert, etter behov. Vidare har Skyss ei eiga beredskapsvakt, som handterer og følgjer opp eventuelle trafikale avvik som inntreff i tidsrommet mellom kl. 17.30 og 6.30. Ansvaret til avvikskoordinatorane og beredskapsvakta omfattar også å varsle og kommunisere vidare informasjon om kriser og ulukker som kjem inn frå til dømes trafikantar, trafikkoperatørar, VTS, naudetatar mv., og å sikre at andre delar av organisasjonen blir involvert (etter behov).

Som ein del av Skyss sin beredskapsplan for hendingar i kollektivtrafikken i Hordaland, er det utarbeidd ei varslings- og tiltaksmatrise som skildrar kven som skal varslast og involverast ved ulike hendingstypar. I matrisa er det mellom anna definert kva typar hendingar lokal beredskapsleiar skal involverast i og når, samt i kva situasjonar lokal beredskapsleiar i Skyss skal informere Hordaland fylkeskommune. Av matrisa går det fram at dei hendingane Skyss primært skal eskalere til fylkeskommunen, er ulukker med alvorleg personskade eller død, ulukker med fleire skadde, alvorlege hendingar som truar sikkerheita til passasjerar og trafikkoperatørar, hendingar som gir store konsekvensar for kollektivtrafikken totalt sett (som langvarig

stenging av veg, bru eller tunnel), og hendingar med store samfunnsmessige konsekvensar slik desse er skildra i Transportberedskap Hordaland 2010.

For å fange opp hendingar som blir løfta frå lokale beredskapsleiarar i anten SVV eller Skyss til Hordaland fylkeskommune, har fylkeskommunen etablert ein beredskapstelefon som er bemanna til ei kvar tid av ein av fylkesdirektørane/fylkesrådmann (månadleg vaktordning). Beredskapstelefon skal brukast ved reelle krisesituasjonar eller ved situasjonar som potensielt kan utvikle seg til alvorleg krise.

Eventuelle hendingar som blir meldt til HFK via beredskapstelefonen (eller via andre kanalar som SMS frå avdelingsleiar i vegseksjonen i SVV til fylkesdirektør for samferdsel), blir handtert i samsvar med den rutinen som er skildra i HFK sin overordna beredskapsplan. Av rutinen går det fram at fylkesrådmann har ansvar for å vurdere dei hendingane som blir eskalert til fylkeskommunen, og ved behov etablere fylkeskommunal kriseleiing (FKKL) som inkluderer leiing og personell frå det aktuelle fagområdet. Fylkesrådmannen har etter rutinen ansvar for kommunikasjon mot eksterne kontaktar, og for å avklare og samordne behov for ressursar og samarbeid med andre instansar.

Når det gjelder varsling og kommunikasjon til publikum om kriser og ulukker på fylkesvegnettet, har SVV i tillegg til informasjon på nett og via media, samt skilt og signal om stengte vegar, etablert ei SMS-varslingssteneste for innbyggjarar i berørte kommunar dersom brusambanda rundt Bergen må stenge. Direktør for Skyss opplyser i intervju at Skyss forsøker å bruke dei kanalar som er tilgjengelege for å sikre at ein får varsle publikum om avvik og endringar i kollektivtransporten, under dette informasjon i media, bruk av elektronisk varslingsystem på haldeplassar, push-varsling i reise-appen mv. Direktøren opplever at Skyss er forholdsvis flinke til å nå ut kjapt til publikum med meldingar om avvik i drifta. Samtidig peiker han på at det alltid vil vere eit potensial for forbetring i dette arbeidet, og at ein berre er i startgropa når det gjelder å utnytte mobilteknologi, push-varsel mv. til å nå passasjerane raskare og meir direkte med informasjon om eventuelle avvik eller endringar i transporttilbodet.

4.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det i Hordaland fylkeskommune, gjennom Skyss og SVV (sams vegadministrasjon), er etablert system for korleis det skal varslast og kommuniserast ved kriser og ulukker knytt til transport, både internt i organisasjonen og til publikum. Etter revisjonen si vurdering er dei varslingsstrukturane som er etablert hensiktsmessige når det gjelder å sikre at dei riktige hendingane/situasjonane blir eskalert til det riktige nivå og dei riktige personane, i samsvar med ansvars- og nærleiksprinsippet. Revisjonen meiner det er i samsvar med god praksis for arbeid med samfunnstryggleik at hendingar som fører til avvik/mindre justeringar i framkommelegheit og transporttilbod blir handtert av SVV/Skyss, mens større og meir alvorlege hendingar blir løfta til leiinga i HFK for oppfølging innanfor fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan.

5. System for evaluering og forbedring

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovudproblemstilling med underproblemstillinger:

Har fylkeskommunen etablert system for evaluering og kontinuerleg forbedring av transportberedskapen på vegnettet i etterkant av større kriser?

Under dette:

- 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?

5.2 Revisjonskriterium

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 fylkeskommunen 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.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Evaluering og oppfølging av transportberedskapen

5.3.1 Datagrunnlag

I Transportberedskap Hordaland 2010 går det fram at fylkeskommunen skal halde ROS-analyse, beredskapsanalyse, ressursoversikt og skildring av beredskapsstrukturen i dokumentet oppdatert, og at dei ulike delane skal evaluerast. Vidare står det at fylkeskommune i etterkant av hendingar som utløyser beredskapstiltak skal evaluere transportberedskapen og ta initiativ til revisjon av denne i samsvar med konklusjonane frå evalueringa.

I samband med oversending av dokumentasjon til forvaltningsrevisjonen, opplyser fylkeskommunen at det har ikkje vore hendingar som har løyst ut behov for den ekstraordinære transportberedskapen som fylkeskommunen har ansvar for. I intervju opplyser fylkesdirektør for samferdsel at det næraste ein har vore ei hending som utløyste den ekstraordinære transportberedskapen i HFK var ei hending på Hallingskeid i 2011, der eit togsett køyrde inn i eit brennande snøoverbygg. Fylkesdirektør peiker på at sjølv om hendinga ikkje utløyste den ekstraordinære transportberedskapen, viste dei tiltaka som blei sett i verk i samband med hendinga at eksisterande transportberedskapsplan ikkje var tilstrekkeleg gjennomarbeidd. På bakgrunn av dette blei det sett i verk gjennomgang og revidering av Transportberedskap Hordaland. Utover denne gjennomgangen, samt den pågåande revisjonsprosessen av Transportberedskap Hordaland 2010 som på revisjonstidspunktet ikkje enda er formelt vedteke (sjå også kapittel 3.3.1), har det i løpet av dei siste åra ikkje blitt arbeidd systematisk med evaluering av fylkeskommunen sitt arbeid med transportberedskap. Fylkesdirektør for samferdsel opplyser i intervju at

han gjorde ein gjennomgang av fylkeskommunen sitt arbeid med sivil transportberedskap i 2017, og fann at det var svært lite som var gjort med dette over dei siste åra.

I intervju opplyser spesialrådgjevar med ansvar for oppfølging av sivil transportberedskap at fylkeskommunen i etterkant av dei årlege beredskapsøvingane, som i nokre tilfelle også omfattar transportberedskap (sjå kapittel 4.3.1), pleier å gjennomføre nokon mindre evalueringar av kor godt øvingane har fungert. Evalueringane blir ikkje alltid skriftleggjort, og det er ikkje noko fast opplegg for å gjennomgå evalueringane for å identifisere i kva grad det bør gjerast justeringar i beredskapsarbeidet, under dette arbeidet med transportberedskap.

Når det gjelder arbeidet i Skyss, opplyser direktør for Skyss i intervju at Skyss gjennomfører jamlege oppfølgingsmøter der handteringa av hendingar som fører til mindre avvik i kollektivtrafikken blir evaluert. Når det gjelder større hendingar, som til dømes sykkel-VM i Bergen, er det vanleg praksis at Skyss gjennomfører evalueringar av kva som fungerte godt/mindre godt, anten på eigen hand eller saman med samarbeidspartnarar. Ifølgje direktør i Skyss bidreg dette til å sikre at organisasjonen lærer av arbeidet, og gjer det mogleg å tilpasse og utbetre transportberedskapen i forbindelse med eventuelle liknande hendingar på seinare tidspunkt.

5.3.2 Vurdering

Forvaltningsrevisjonen viser at Hordaland fylkeskommune ikkje arbeider systematisk med å evaluere eige transportberedskapsarbeid, under dette ROS- og beredskapsanalysar knytt til sivil transportberedskap. Det har tidlegare vore gjennomført eit par enkeltståande evalueringar/revisjonar i etterkant av enkelthendingar og beredskapsøvingar, men det føreligg ikkje eit fast system for å gjennomføre evalueringar og for å sette i verk tiltak for å utbetre og styrke transportberedskapen på bakgrunn av resultatane i evalueringane.

Revisjonen vil peike på at jamlege og systematiske evalueringar av transportberedskapsarbeidet, under dette evaluering av ROS- og beredskapsanalysar og beredskapsplanar, er viktig når det gjelder å sikre ein transportberedskap som til ei kvar tid er så godt tilpassa dei aktuelle førehalda i fylket som mogleg, og for å sikre eit beredskapsopplegg som er målretta og effektivt. Revisjonen meiner derfor det er viktig at fylkeskommunen sørger for at det jamleg blir gjennomført evalueringar av transportberedskapsarbeid, for å sikre at analysar og planar baserer seg på korrekte data om til dømes trafikk- og befolkningsmengde, tilgjengelege transportressursar og geografiske førehald og vilkår.

Revisjonen vil også peike på at det i Transportberedskap Hordaland 2010 spesifikt er vist til at fylkeskommunen skal halde dokumentet oppdatert, og at dei ulike delane dokumentet består av skal evaluerast. Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at dette ikkje er gjort. Det har heller ikkje vore tilfredsstillande oppfølging av gjennomførte evalueringar av transportberedskapen, og det er ikkje sett i verk tiltak for å utbetre og styrke transportberedskapen der det har blitt avdekt å vere behov for det.

6. Samarbeid med andre aktører

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovudproblemstilling med underproblemstillinger:

I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid med relevante aktører når det gjelder å sikre transportberedskapen på vegnettet?

Under dette:

- a) Har fylkeskommunen utarbeidd oversikt over kven som kan ha særskilte roller og oppgåver innan sivil transportberedskap, under dette oversikt over relevante transportaktører, løyvehavarar mv.?
- b) I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid og inngått avtalar med aktuelle aktører med omsyn til planlegging og utføring av transportberedskap, som t.d. kommunane i fylket, Statens vegvesen, Fylkesmannen, politi, transportnæring eller andre?
 - i) Er eventuelle samarbeid og avtalar som er inngått formidla til Samferdselsdepartement, i samsvar med gjeldande regelverk?
- c) Blir det gjennomført årlege kontaktmøte med aktører 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?

6.2 Revisjonskriterium

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 sivile transportberedskapen er best mogleg koordinert.

Av § 4 i forskrifta går det mellom anna fram at fylkeskommunen skal avklare transportberedskapsbehovet gjennom risiko- og sårbarheitsanalysar. Ei av dei fylkeskommunale oppgåver som går fram av § 4 i forskrifta er 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.

Det går vidare fram av § 4 i forskrifta at Fylkeskommunen skal avhalde årlege møte med aktører og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen. Vidare skal fylkeskommunen orientere Samferdselsdepartementet om eventuelle avtalar som er inngått med aktører for planlegging og utførsle av beredskapsoppdrag.¹⁶

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Oversikt over transportaktører og løyvehavarar

6.3.1 Datagrunnlag

Som nemnt i kapittel 3.3.1, inneheld Transportberedskap Hordaland 2010 ein eigen ressursoversikt-del. I denne delen har fylkeskommunen utarbeidd ei oversikt over sentrale leverandørar av transporttenester i

¹⁶ Forskrifta viser her til dei aktører som blir nemnt under § 4 b): «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».

fylket, og som vil kunne vere nyttige ressursar i den sivil transportberedskapen dersom det skulle skje hendingar som utløyser eit særskilt transportbehov. Oversikta inneheld opplysningar om og kontaklinformasjon til ulike bilrute-aktørar¹⁷, By- og jernbane-aktørar¹⁸, ferje- og snøggått-aktørar¹⁹ og store godstransportørar på veg.²⁰ I tillegg inneheld oversikta informasjon om og lenke til nettside for andre ressursoversikter, der det er mogleg å finne ytterlegare opplysningar om transportaktørar på både land og sjø. Ei av ressursoversiktene det er vist til her, er Nasjonalt løyveregister²¹, der ein kan søkje etter informasjon om løyvehavarar for mellom anna godstransport, turvogn og drosje. Løyveregisteret er utvikla i samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og Samferdselsdepartementet.

6.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Hordaland fylkeskommune gjennom Transportberedskap Hordaland 2010 har utarbeidd oversikt over transportressursar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapen. Fylkeskommunen har også utarbeidd oversikt over løyvehavarar, i samsvar med krav i forskrift for sivil transportberedskap. Etter revisjonen si vurdering omfattar oversikta alle dei transportaktørane som vil vere mest aktuelle å nytte i ein beredskapssituasjon. Revisjonen vil likevel peike på at ressursoversikta i Transportberedskap Hordaland ikkje har vore formelt revidert sidan 2010 (sjå kapittel 3.3.1). Dette medfører risiko for at opplysningar og informasjon om transportressursar i oversikt ikkje er oppdaterte og korrekte. Revisjonen meiner derfor det er viktig at fylkeskommunen ferdigstiller prosessen med å revidere og oppdatere Transportberedskap Hordaland, og i samband med dette arbeidet også gjennomgår og oppdaterer oversikta over tilgjengelege transportressursar i fylket.

6.4 Samarbeid og avtalar om planlegging og utføring av transportberedskap

6.4.1 Datagrunnlag

I samband med oversending av dokumentasjon, opplyser fylkeskommunen at samarbeid knytt til planlegging og utføring av transportberedskap i hovudsak har skjedd i samband med arbeidet med Transportberedskap Hordaland²², beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen²³ og utarbeiding av beredskapsplan for langvarig stenging av Sotrabraua.²⁴

I intervju opplyser både HFK og SVV at dei samarbeidsarenaane ein har hatt i forbindelse med planlegging av transportberedskap har fungert godt. Særlig blir utarbeidinga av beredskapsanalysen for brusambanda rundt Bergen trekt fram som positiv. Gjennom arbeidsprosessen, der også kommunane deltok aktivt, klarte dei ulike deltakarane å kommunisere sine behov og ønskjer tydeleg, og ein fikk avklart ei rekke sentrale utfordringar knytt til mellom anna fordeling av rollar og ansvar i ein tenkt situasjon der eit brusamband bryt saman.

Når det gjelder samarbeid i forbindelse med meir avgrensa transportberedskapshendingar som fører til mindre avvik og justeringsbehov i kollektivtrafikken, opplyser direktør i Skyss at Skyss samarbeider godt både med naudetatar, SVV, trafikkselskap og kommunane om å få avvika kollektivtrafikken på best mogleg vis når det inntreffer hendingar som utløyser eit transportbehov utover den ordinære rutedrifta. Samarbeidet blir opplevd som velfungerande, og dei ulike aktørane klarar i all hovudsak å identifisere kva behov ein har og kva løysingar ein bør velje for å sikre tilstrekkeleg transportberedskap i samband med mindre hendingar og avvik. Når det gjelder samarbeidet mellom Skyss og SVV i forbindelse med meir omfattande avvik som følgje av til dømes omfattande oppgraderingsarbeid på vegnettet, langvarige stengingar av tunnelar el., blir det frå Skyss si side opplyst at dette i enkelte tilfelle har vore utfordrande. Dette skuldast at Skyss i nokre tilfelle har opplevd at SVV er seint ute med å varsle om arbeida, noko som igjen har gitt Skyss og

¹⁷ Skyss, Tide, Nobina, Modalen og Eksingedalen Billag.

¹⁸ Bybanen AS, Fjord1Partner, NSB, Jernbaneverket.

¹⁹ Rødne & Sønner AS, Tide sjø, Fjord 1, Bergen – Nordhordland rutelag, Strønens båtservice, Fosen Namsos sjø.

²⁰ Bring, Schenker, Tollpost Globe, DHL.

²¹ Transportloyve.no

²² Arbeidet med Transportberedskap Hordaland 2010 blei gjennomført med bistand frå ei tverrfagleg kontaktgruppe med følgjande medlemmer: Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland politidistrikt, Bergen kommune, Statens vegvesen, Sivilforsvaret, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Bring Logistics, Tide Buss AS, Nobina buss.

²³ Arbeidet blei utført i samarbeid mellom HFK, Statens vegvesen, Bergen kommune, næringslivsrepresentantar frå Askøy og Sotra, og representantar frå dei aktuelle kommunane.

²⁴ Arbeidet blei utført i samarbeid mellom HFK, Statens vegvesen, Bergen, Fjell, Øygarden og Sund kommunar, og Bergen og omland havnevesen.

dei ulike trafikkselskapa utfordringar med omsyn til å planlegge og styre kollektivdrifta på best mogleg måte.

I intervju opplyser både Skyss og fylkeskommunen at ei anna utfordring når det gjelder samarbeid, er at kommunar i fylket i fleire tilfelle har inkludert Skyss som ein sentral aktør i eige transportberedskapsarbeid, utan at Skyss har blitt informert eller involvert i planleggingsarbeidet. Direktør i Skyss peiker i intervju på at det er behov for å avklare kven som har kva ansvar i slike situasjonar, og korleis Skyss eventuelt bør involverast i arbeid med kommunale beredskapsplaner på transportområdet. I rapport frå Fylkesmannen i Hordaland etter beredskapsgjennomgangen som blei gjennomført i fylkeskommunen i 2015, blir det tilrådd at fylkeskommunen vurderer å inngå formelle avtalar med kommunar i fylket som er påverka av analysane i Transportberedskap Hordaland 2010, ettersom kommunane vil vere sentrale samarbeidspartnarar for fylkeskommunen når det kjem til å korleis dei ulike utfordringar som har blitt identifisert i Transportberedskap Hordaland 2010 skal løysast i praksis (sjå kapittel 3.3.1). I intervju trekk Fylkesmannen fram at det ikkje er etablert tilstrekkeleg med arenaar der dei ulike aktørane som er involvert i arbeid med transportberedskap kan diskutere beredskapsarbeid, og formidle ønskjer og forventningar til kvarandre når det gjelder transportberedskap. Fylkesmannen meiner mangel på gode samhandlingsarenaar bidreg til å gjere det utfordrande å sikre at alle relevante aktørar er tilstrekkeleg sameint og avstemt om forståing av ansvar, roller og oppgåver knytt til sivil transportberedskap.

I intervju opplyser fylkeskommunen at det blir opplevd som tydeleg kva rolle og ansvar HFK har med omsyn til sivil transportberedskap. Likevel opplever fylkeskommunen at det blant andre aktørar er ulike forståingar av ansvarsdelinga innan transportberedskapsområdet, og kva HFK si rolle i dette arbeidet er.

Når det gjelder avtalar om planlegging og utføring av transportberedskap, får revisjonen opplyst at fylkeskommunen ikkje har inngått avtalar knytt til arbeidet med planlegging og utføring av transportberedskap, utover dei overordna avtalane fylkeskommunen har med Statens vegvesen gjennom sams vegadministrasjon knyt seg til sikring av god og sikker framkommelegheit på vegnettet, under dette sikring av gode og sikre omkøyringsmoglegheiter, trygg og rask opprydding etter til dømes ras eller flaum mv., samt dei kontraktane Skyss har med ulike trafikkselskap om rutekøyring. I kontraktane mellom Skyss og trafikkselskap blir det stilt krav til at leverandørane skal ha ein beredskapsplan for transport, som tar for seg korleis leverandørane handterer avvik og endringar i transportbehov som følgje av til dømes skred/ras og flaum, samt til at leverandørane skal ha tilgang på naudsynt ekstrapasitet for å kunne dekkje eventuelle endringar i transportbehov.

6.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Hordaland fylkeskommune har etablert samarbeid med fleire aktørar i samband med planlegging av transportberedskapsarbeidet, under dette kommunar, Statens vegvesen, Fylkesmannen, naudetatane og aktørar frå transportnæringa (både person og gods). Samarbeida er knytt til utarbeiding av dei spesifikke analysane og dokumenta fylkeskommunen har utarbeidd innan transportberedskap (Transportberedskap Hordaland, beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen og beredskapsplan for langvarig stenging av Sotrabraua). Utover samarbeidet i forbindelse med desse dokumenta, har ikkje HFK etablert faste samarbeid med andre aktørar når det gjelder planlegging av transportberedskapsplanlegging.

Når det gjelder samarbeid med andre aktørar i forbindelse med utføring av transportberedskapsplanlegging, er det særleg Skyss i Hordaland fylkeskommune som er involvert i dette, i forbindelse med avvikling av transport i tilfelle der ei hending medfører avvik og behov for tilpassing. I denne samanheng samarbeider Skyss med både naudetatane, Statens vegvesen og aktuelle kommunar der hendingane skjer, samt med dei trafikkoperatørane Skyss har inngått kontraktar med. Samarbeidet med dei ulike aktørane blir i hovudsak opplevd som velfungerande, men med nokon utfordringar knytt til saker som ligg i grensesnittet mellom utføring og planlegging, som til dømes manglande involvering av Skyss i kommunal transportberedskapsplanlegging.

Når det gjelder utfordringane som blir pekt på med omsyn til samarbeid med kommunane i fylket om ressursplanlegging i kommunale beredskapsplanar, er det revisjonen si vurdering at det kunne ha vore hensiktsmessig for fylkeskommunen å få til ein tettare dialog med kommunane om korleis Skyss bør involverast i kommunalt planleggingsarbeid. Sjølv om det er kommunane sitt ansvar å involvere Skyss i arbeid med eige planverk, meiner revisjonen at eit slikt samarbeid vil vere nyttig for fylkeskommunen med tanke på å ha betre oversikt over kva behov og forventningar kommunane har til fylkeskommunen når det

gjelder transportberedskap, særleg når det gjelder transportressursar frå Skyss. Tettare dialog med kommunane vil også vere viktig med tanke på meir detaljert planlegging av korleis transportberedskapen skal organiserast i praksis for å sikre at dei transportmessige behova som kjem fram i fylkeskommunen sine risiko- og sårbarheitsanalysar. Som det også blir peikt på av Fylkesmannen, vil kommunane i fylket vere viktige samarbeidspartnarar når det kjem til å finne gode løysingar på dei utfordringane ein har identifisert i Transportberedskap Hordaland. På bakgrunn av dette, meiner revisjonen at fylkeskommunen bør vurdere å ta initiativ til meir samarbeid med kommunane i Hordaland om planlegging og utføring av transportberedskap.

6.5 Kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar

6.5.1 Datagrunnlag

Som det går fram av kapittel 4.4.1, har det i HFK ikkje blitt gjennomført årlege møte i nettverksgruppa knytt til oppfølging og revisjon av Transportberedskap Hordaland. Det er heller ikkje etablert andre faste, årlege møtearenaar der fylkeskommunen kan halde kontakt med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen. Som peikt på i kapittel 4.4.1, opplyser fylkeskommunen at det på grunn av manglande merksemd rundt og interesse for sivil transportberedskap i etterkant av innføringa av ny forskrift i 2005, har vore vanskeleg å få samla transportaktørar og relevante samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen til årlege samlingar.

6.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Hordaland fylkeskommune ikkje gjennomfører jamlege møte i nettverksgruppa for Transportberedskap Hordaland, trass i at det i dokumentet blir vist til at dette om lag ein gong i året. Det blir heller ikkje gjennomført andre årlege kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen.

Etter revisjonen si vurdering er dette ikkje i samsvar med den plikta fylkeskommunen har som følger av § 4 c) i forskrift for sivil transportberedskap. Her går det klart fram at fylkeskommunen skal avhalde årlege møte med aktørar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapen, og revisjonen meiner derfor fylkeskommunen må arbeide meir aktivt med å forsøke å gjennomføre årlege kontaktmøte med transportaktørar og andre samarbeidspartnarar. Revisjonen registrerer at det kan vere krevjande for fylkeskommunen å halde i denne typen samarbeid og få dei ulike aktørane til å prioritere å delta i kontaktmøte og møte i nettverksgruppa, gitt at ein ikkje har mynde til å pålegge aktørar og samarbeidspartnarar å møte opp. Det er likevel revisjonen si oppfatning at Hordaland fylkeskommune i større grad bør prøve å få gjennomført årlege kontaktmøte med aktørar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapen. Dette vil slik revisjonen ser det kunne vere ein nyttig arena for fylkeskommunen til både å utveksle informasjon og erfaringar med og hente inn innspel og råd frå transportnæringa og andre samarbeidspartnarar, samt til å avstemme forventningar knytt til roller og oppgåver i arbeid med transportberedskap.

6.6 Samhandling med andre fylkeskommunar

6.6.1 Datagrunnlag

Revisjonen får opplyst i intervju at HFK i perioden etter innføring av forskrift for sivil transportberedskap i 2005 hadde god dialog med andre fylkeskommunar om transportberedskap. Dialogen blei imidlertid ikkje oppretthalde, og opphørte etter forholdsvis kort tid. Per i dag har ikkje fylkeskommunen nokon kontakt med andre fylkeskommunar om transportberedskap på vegnettet.

6.6.2 Vurdering

Som undersøkinga viser, har Hordaland fylkeskommune per i dag ikkje noko samarbeid med andre fylkeskommunar om transportberedskap på vegnettet. Revisjonen meiner det kan vere hensiktsmessig for Hordaland fylkeskommune å vurdere om ein kan få til meir samarbeid med andre fylkeskommunar, og då særleg Sogn og Fjordane. Samanslåing av Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar frå og med 1.1.2020 vil etter alt sannsyn gi eit betydeleg større fylkesvegnett, noko som igjen vil kunne medføre behov for endringar knytt til organisering og dimensjonering av transportberedskapen. Revisjonen meiner at det i denne samanheng vil kunne vere formålstenleg for Hordaland fylkeskommune om ein allereie no forsøker å få i stand ein dialog med Sogn og Fjordane fylkeskommune om desse temaa, slik at ein i størst mogleg grad er førebudd på dei utfordringane ein vil møte med omsyn til transportberedskap etter

fylkessamanslåinga. Eit eventuelt samarbeid knytt til transportberedskap bør slik revisjonen vurderer det også sjåast i samanheng med den planlagde overføringa av oppgåver frå Statens vegvesen til fylkeskommunen frå og med same dato.

7. Konklusjon og tilrådingar

Forvaltningsrevisjonen viser at Hordaland fylkeskommune har gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til transportberedskap, som gir oversikt over både kva kriser som kan utløyse transportbehov, og kva typar transportbehov desse krisene utløyser. I samband med risiko- og sårbarheitsanalysane har fylkeskommunen også gjennomført beredskapsanalysar knytt til dei krisene/hendingane som blir vurdert å ha høgast risiko. Vidare har fylkeskommunen etablert system for varsling og kommunikasjon, som omtalar korleis og til kven det skal varslast ved kriser og ulukker knytt til transport, både internt i organisasjonen og til publikum. Revisjonen meiner at dei varslingsstrukturane som er etablert er hensiktsmessige og i samsvar med god praksis for arbeid med samfunnsstryggleik når det gjelder eskalering av hendingar etter prinsippa om ansvar og nærleik.

I tillegg viser forvaltningsrevisjonen at Hordaland fylkeskommune, i samsvar med forskrift for sivil transportberedskap har utarbeidd oversikt over transportressursar og løyvehavarar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapen. Fylkeskommunen har også etablert samarbeid med ei rekke aktørar i forbindelse med planlegging av transportberedskapsarbeidet, under dette kommunar, Statens vegvesen, Fylkesmannen, naudetatane og aktørar frå transportnæringa (både person og gods). Vidare har Skyss, som står for kollektivtilbodet i fylket, etablert formålstenlege samarbeid med relevante aktørar i forbindelse med utføring av transportberedskapen i Hordaland.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Hordaland fylkeskommune verken i ROS- eller beredskapsanalysane som er gjennomført, har sørga for ei tydeleg, detaljert planlegging av korleis transportberedskapen skal organiserast i praksis for å sikre at dei transportmessige behova som kjem fram i analysane blir dekt på ein hensiktsmessig måte. Mangelen på detaljert planlegging av korleis transportberedskapen bør organiserast, er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med krava i forskrift for sivil transportberedskap, der det går tydeleg fram at fylkeskommunen skal avklare korleis transportberedskapen kan organiserast mest hensiktsmessig. Vidare viser undersøkinga at Transportberedskap Hordaland, som inneheld fylkeskommunen sine ROS- og beredskapsanalysar knytt til transportberedskap, ikkje har blitt formelt oppdatert sidan 2010. Det pågår ein revisjon av dokumentet, men denne er på revisjonstidspunktet ikkje ferdigstilt. For å sikre at fylkeskommunen har ein transportberedskap som i størst mogleg grad er innretta mot dei transportbehova ein vil møte dersom ei hendinga skulle inntreffe, er det viktig at beredskapen er dimensjonert ut frå oppdaterte tall og opplysningar og tilpassa dagens transportsituasjon i Hordaland. Revisjonen meiner derfor det er viktig at fylkeskommunen sørger at den pågåande revisjonen av Transportberedskap Hordaland 2010 blir ferdigstilt, behandla og følgd opp.

Fylkeskommunen har i avgrensa grad utarbeidd beredskapsplanar knytt til transportberedskap på vegnettet. Med utgangspunkt i ROS- og beredskapsanalysane fylkeskommunen har gjennomført og dei risiki og beredskapshendingar som er identifisert gjennom desse, er det berre utarbeidd ein beredskapsplan for transportberedskap på veg (beredskapsplan for langvarig stenging/bortfall av Sotrabraua). Som det går fram i avsnittet over, har kommunen heller ikkje på andre måtar sørga for ei detaljert planlegging av transportberedskapen. På bakgrunn av dette er det revisjonen si vurdering at fylkeskommunen manglar dei beredskapsplanane som er naudsynte for å vere tilstrekkeleg førebudd på å handtere det transportbehovet som skulle oppstå som følgje av ei større hending/krise/ulukke. Revisjonen meiner derfor at det er viktig at fylkeskommunen sørger for at det blir utarbeidd planar som syner korleis transportbehov som er avdekt skal dekkast, og korleis transportberedskapen knytt til dette behovet skal organiserast.

Når det gjelder planar for elevtransport, viser undersøkinga at det ikkje er utarbeidd eigne beredskapsplanar for elevtransport til bruk i samband med kriser og andre alvorlege hendingar som påverkar transport av elevar i vidaregåande skule. Elevtransport i forbindelse med eventuelle kriser eller andre alvorlege hendingar blir handtert innanfor Skyss sin beredskapsplan, av eigne tilsette med ansvar for oppfølging av skuleskyss. Skuleskyss er ikkje nemnt spesifikt i Skyss sin beredskapsplan. Revisjonen meiner difor at fylkeskommunen bør nedfelle skriftleg korleis arbeidet med å handtere avvik og endringar i skuleskyssstilbodet er organisert og fungerer, under dette korleis endringar som følgje av større/alvorlege hendingar blir handtert og kva oppgåver som skal utførast av kven. Skriftlege planar/rutinar som beskriv dette arbeidet vil kunne bidra til å gjere det tydelegare for både skular og trafikkoperatørar kva ansvar,

roller og oppgåver dei har i samband med elevtransport i ein beredskapssituasjon, samt kva dei kan forvente av fylkeskommunen når det gjelder transportberedskap.

Det blir i liten grad arbeidd aktivt i den fylkeskommunale organisasjonen med formidling av transportberedskapsplanar, eller med opplæring og øving for relevant personale som er involvert i transportberedskapsplanar. Dette medfører risiko for at ikkje alle tilsette som har behov for å vere kjent med fylkeskommunen sitt transportberedskapsarbeid er tilstrekkeleg kjent med det, og at det ikkje i tilstrekkeleg grad blir øvd på relevante scenarior og situasjonar knytt til transportberedskap som kan oppstå. Dette medfører vidare risiko for mangelfull oppfølging og gjennomføring av transportberedskap i situasjonar der dette kan ha alvorlege konsekvensar.

Vidare viser forvaltningsrevisjonen at Hordaland fylkeskommune ikkje arbeider systematisk med å evaluere eige transportberedskapsarbeid, under dette ROS- og beredskapsanalysar knytt til sivil transportberedskap. Revisjonen vil peike på at jamlege og systematiske evalueringar av transportberedskapsarbeidet er viktig med tanke på å sikre ein transportberedskap som baserer seg på korrekte data om til dømes trafikk- og befolkningsmengde, tilgjengelege transportressursar og geografiske førehald og vilkår, og for å sikre eit beredskapsopplegg som er målretta og effektivt.

Når det gjelder samarbeid, viser undersøkinga at Hordaland fylkeskommune ikkje gjennomfører jamlege møte i nettverksgruppa for Transportberedskap Hordaland, Det blir heller ikkje gjennomført andre årlege kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapsplanar. Dette er ikkje i samsvar med § 4 c) i forskrift for sivil transportberedskap, eller med dei føringane som er gitt i sjølve dokumentet Transportberedskap Hordaland. Vidare har fylkeskommunen per i dag ikkje noko samarbeid med andre fylkeskommunar om transportberedskap på vegnettet. Revisjonen meiner det kan vere hensiktsmessig for Hordaland fylkeskommune å samarbeide meir med andre fylkeskommunar, ettersom det grunna regionreform frå og med 1.1.2020 etter alt sannsyn vil vere behov for endringar knytt til organisering og dimensjonering av transportberedskapsplanar.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjon tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sikrar tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapsplanar, som synleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyer det ekstraordinære beredskapsbehovet, og oppdatert oversikt over beredskapsaktørar.
2. Vurderer å utarbeide skriftlege rutinar knytt til oppfølging av beredskapsplanar/-arbeid.
3. Sørger for at revisjonen av Transportberedskap Hordaland 2010 blir ferdigstilt, behandla og følgt opp, samt sikrar at dokumentet blir evaluert og oppdatert jamleg.
4. Skriftleggjer praksisen som er etablert for handtering av avvik og endringar i skuleskysstilbodet som følgje av hendingar på vegnettet.
5. Sikrar at beredskapsplanar knytt til transportberedskap blir gjort kjent for alle tilsette desse er relevante for, og sørger for at alle tilsette som er involvert i arbeid med transportberedskap deltek i naudsynte øvingar og mottak opplæring knytt til eigen rolle.
6. Vurderer å ta initiativ til meir samarbeid med kommunane i Hordaland og andre fylkeskommunar om planlegging og utføring av transportberedskap.
7. Gjennomfører årlege kontaktmøte med aktørar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapsplanar.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

SAMFERDSELSAVDELINGA

DELOITTE AS
Postboks 221 Sentrum
0103 OSLO

Dato: 20.06.2018
Vår ref.: 2018/11673-4
Saksbehandlar: ingedva
Dykkar ref.:

Att. Fiksdal, Iver

Forvaltningsrevisjon til høyring - transportberedskap på vegnettet

Fylkesrådmannen har fått til høyring forvaltningsrevisjonen sin rapport om transportberedskap på vegnettet med frist for å komme med uttale til 27. juni 2018.

Om arbeidet med transportberedskap

Rapporten til forvaltningsrevisjonen gir ei god skildring av korleis Hordaland fylkeskommune har gjennomført analysane etter krava i forskrift om sivil transportberedskap. Det er gjennomført ei risiko- og sårbarheitsanalyse, som kartlegg kva hendingar som kan råke fylket og vurdering av risikoen ved kvar av dei. I beredskapsanalysen er det gjort ei vurdering av dei hendingane med høgast risiko, og kva dei vil krevje av beredskap. I ressuroversikten finst ein oversikt over ressursar som er tilgjengeleg i fylket, og endeleg, ein oversikt over beredskapsstrukturen i fylket.

Metodikken i arbeidet er såleis at viss dei tilgjengelege ressursane og beredskapsstrukturen møter dei krava som dei analyserte hendingane i beredskapsanalysen krev, så har ein tilstrekkeleg beredskap og det er *ikkje* naudsynt å gjere ytterlegare tiltak. Skulle det derimot vere eit gap mellom tilgjengelege ressursar og analysert behov, vil det vere naudsynt å handtere den restrisikoen t.d. ved å utarbeide ein beredskapsplan.

På side 50 i dokumentet transportberedskap 2011, del 3, Ressuroversikt er det sagt: «Me har ikkje identifisert gap mellom operative mål og faktisk ressurstilgang...» Dette tyder, som det står; «...at transportberedskapen er dimensjonert for, og står i et rimelig forhold til, risiko for uønska hendingar som genererer ekstraordinære regionale transportbehov»

Så står det riktig nok i same kapittelet at for hendinga fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur vil det vere utfordringar i høve til rekvirering av ferjer og kaianlegg. Difor har fylkeskommunen følgd opp med dette punktet ytterlegare med ein beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen og ein beredskapsplan for Sotrasambandet.

Tilrådingar i rapporten

Rapporten til forvaltningsrevisjonen kjem med 7 tilrådingar til Hordaland fylkeskommune:

- 1. Sikrar tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapen, som synleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyser det ekstraordinære beredskapsbehovet, under dette beredskapsplanar for fleire område og oppdatert oversikt over beredskapsaktørar.*
- 2. Vurderer å utarbeide skriftlege rutinar knytt til oppfølging av beredskapsplanar/-arbeid.*
- 3. Sørger for at revisjonen av Transportberedskap Hordaland 2010 blir ferdigstilt, behandla og følgd opp, samt sikrar at dokumentet blir evaluert og oppdatert jamleg.*

Hordaland fylkeskommune
SAMFERDSELSAVDELINGA

Agnes Mowinkels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Org.nr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239



4. Skriftleggjær praksisen som er etablert for handtering av avvik og endringar i skuleskysstilbodet som følgje av hendingar på vegnettet.
5. Sikrar at beredskapsplanar knytt til transportberedskap blir gjort kjent for alle tilsette desse er relevante for, og sørger for at alle tilsette som er involvert i arbeid med transportberedskap deltek i naudsynte øvingar og mottek opplærings knytt til eigen rolle.
6. Vurderer å ta initiativ til meir samarbeid med kommunane i Hordaland og andre fylkeskommunar om planlegging og utføring av transportberedskap.
7. Gjennomfører årlege kontaktmøte med aktørar som kan ha ei særskilt rolle innan den sivile transportberedskapen.

Fylkesrådmannen sine merknadar

Fylkesrådmannen har ikkje merknadar til tilrådingpunkta 2-7 i rapporten, men har vesentlege merknadar til det første innstillingspunktet.

Forskriftsteksten seier at fylkeskommunen skal avklare transportberedskapsbehovet, og at det er tilstrekkeleg med avklaringar på bakgrunn av ein risikoanalyse. Ei slik analyse er gjennomført. Det er samferdselsdepartementet som er øvste nasjonale fagstyresmakt i arbeidet med sivil transportberedskap. Hordaland fylkeskommune har tidlegare bede departementet om ei avklaring om kva lovpålagte oppgåver fylkeskommunane har til sivil beredskap. Ei slik avklaring er ikkje motteke frå samferdselsdepartementet. Det er blant fylka ulike oppfatningar av kva krav forskrift om sivil transportberedskap stiller til fylkeskommunane. Sogn og fjordane fylkeskommune, som rapporten tilrår eit tettare samarbeid med, har på sine nettsider sagt at arbeidet med sivil transportberedskap ikkje har prioritet då ein ikkje har ressursar til å følgje det opp. Buskerud har utarbeida ein enkel risikoanalyse.

Fylkesrådmannen meiner fylkeskommunen har følgd opp krava i forskrifta gjennom den risikoanalysen og analysane som er gjennomført. Det er i forskrifta ikkje sett krav om detaljerte beredskapsplanar. Fylkesrådmannen meiner det vil vere uheldig om Hordaland fylkeskommune åleine skal påleggast ei anna, og mykje strengare, praktisering av forskrifta enn dei andre fylka. Eit slikt pålegg bør i så fall komme frå samferdselsdepartementet, og gjelde for alle fylka. Avslutningsvis må det leggast til at om tilrådingane vert ståande må det settast av større ressursar til arbeidet med sivil transportberedskap enn tilhøvet er i dag. I eit samla Vestland fylke vil det truleg vere behov for egne ressursar knytt til dette arbeidet.

Ingrid Holm Svendsen
konstituert fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Revisjonen sin kommentar til høyringsuttale frå fylkesrådmannen til rapport frå forvaltningsrevisjon av transportberedskap på vegnettet

I høyringsuttale frå konstituert fylkesrådmann i Hordaland fylkeskommune, går det i tredje siste avsnitt fram at fylkesrådmannen ikkje har merknader til tilrådingpunkt 2-7 i rapporten, men at fylkesrådmannen har vesentlege merknadar til det første punktet. Det første tilrådingpunktet i rapporten frå forvaltningsrevisjon av transportberedskap på vegnettet er som følgjer:

«Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjon tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

- 1. Sikrar tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapen, som synleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyser det ekstraordinære beredskapsbehovet, under dette beredskapsplanar for fleire område og oppdatert oversikt over beredskapsaktørar.»*

I høyringsuttala frå konstituert fylkesrådmann i Hordaland fylkeskommune, blir det peika på at forskrift for sivil transportberedskap seier at fylkeskommunen skal avklare transportberedskapsbehovet, og at det er tilstrekkeleg at denne avklaringar blir gjort på bakgrunn av ein risikoanalyse. Det blir også peika på at ein slik risikoanalyse er gjennomført. At det er gjennomført ein risikoanalyse går også fram av rapporten frå forvaltningsrevisjonen. I kapittel 3.3.2 skriv revisjonen at dei risiko- og sårbarheitsanalysane fylkeskommunen har gjennomført, med tilhøyrande beredskapsanalysar, er hensiktsmessige, og i hovudsak i samsvar med krava i § 4 a) i forskrift for sivil transportberedskap.

I siste avsnitt av høyringsuttala frå konstituert fylkesrådmann i HFK, blir det opplyst at fylkesrådmannen meiner at fylkeskommune har følgd opp krava i forskrift for sivil transportberedskap, gjennom den risikoanalysen og tilhøyrande beredskapsanalysar for bestemte dimensjonerande beredskapshendingar som er gjennomført. Vidare blir det peika på at det i forskrifta ikkje er sett krav om detaljerte beredskapsplanar, og at det vil vere uheldig om Hordaland fylkeskommune åleine skal påleggast ei anna, og mykje strengare, praktisering av forskrifta enn dei andre fylka.

Som nemnt over, er det revisjonen si vurdering at fylkeskommunen sine risiko- og sårbarheitsanalysar i hovudsak er i samsvar med krava i forskrifta. Revisjonen meiner også at dei ROS-analysane som er gjennomført etter forskrifta er tilstrekkelege med omsyn til å avklare fylket sitt transportberedskapsbehov. Samtidig meiner revisjonen at dei risiko- og sårbarheitsanalysane som er gjennomført, ikkje i tilstrekkeleg grad omtalar korleis organiseringa av transportbehov i beredskapssituasjon skal gjerast mest hensiktsmessig. Dette er omtalt i kapittel 3.3.2 i rapporten.

Revisjonen viser til følgjande tekst, henta frå § 4 a) i forskrift for sivil transportberedskap:

«Fylkeskommunen skal:

«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.»

Revisjonen vil peike på at sjølv om det i forskrifta ikkje er stilt eksplisitte krav til at fylkeskommunen skal utarbeide detaljerte beredskapsplanar, følgjer det av likevel av § 4 a) at fylkeskommunen skal avklare korleis organiseringa av transportberedskapen gjerast mest hensiktsmessig. Ettersom det er revisjonen si vurdering at Hordaland fylkeskommune sine ROS-analysar ikkje i tilstrekkeleg grad omtalar dette, står revisjonen fast ved tilrådinga om at HFK må sikre tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapen, som synleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyser det ekstraordinære beredskapsbehovet.

Revisjonen vil også peike på at det i Meld. St. 33 (2016-2017) blir vist til at fylkeskommunen i henhold til forskrift for sivil transportberedskap har ansvar for å organisere den regionale transportberedskapen ved større kriser i fred, eller ved beredskap og krig. Det blir i stortingsmeldinga vist til at dette inneber å ha kartlagt og avklart transportberedskapsbehov som kan oppstå i eige fylke, ha oversikt og kontakt med

sentrale transportaktører i fylket, og ha utarbeidd krise- og beredskapsplanar for korleis uønskte hendingar skal handterast i samarbeid med departement, fylkesmann, politiet eller Forsvaret.

Revisjonen har likevel gjort ei justering av tilrådingpunkt nr. 1 når det gjeld beredskapsplanar. Følgjande tekst er tatt ut av tilrådinga: «*under dette beredskapsplanar for fleire område*». Tilrådingpunkt nr. 1, i justert versjon, blir då som følgjer:

«Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjon tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

- 1. Sikrar tilstrekkeleg detaljert planlegging av transportberedskapen, som synleggjer korleis transporten skal gjennomførast i praksis dersom ei hending utløyer det ekstraordinære beredskapsbehovet, og oppdatert oversikt over beredskapsaktørar.»*

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

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 gjelder alle offentlege og private verksemdar. 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 myndighet, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemdar 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.»*

For at ein fylkeskommune skal kunne ivareta sitt beredskapsansvar på ein tilfredsstillande måte, må dei fylkeskommunale beredskapsplanane vere tydelege på kven som gjer kva, og korleis, når fylkeskommunen blir utsett for alvorlege hendingar og ekstreme påkjenningar. Dette blir klargjort mellom anna gjennom samarbeid og koordinering mellom fylkeskommunen, statlege aktørar, frivillige organisasjonar og private verksemdar.

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 kommunepanlegginga, 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.

Beredskapsansvar innanfor samferdselsområdet

Fylkeskommunen sitt ansvar for transportberedskap er heimla i Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy der det under § 37 står skildra at:

Departementet kan gje føresegnar om den sivile transportberedskap i fredstid, ved beredskap, mobilisering og i krig samt ved ekstraordinære krisetilhøve. Departementet kan òg i føresegnene gjere unntak frå reglane i lova. Departementet kan pålegge fylkeskommunane transportberedskapsoppgaver.

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) Orienterer 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 ivaretatt, på oppmoding frå Samferdselsdepartementet.

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 leiingar og tilsette, med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift

- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift med forarbeider

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Samferdselsdepartementet: Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy. LOV-2002-06-21-45.
- Samferdselsdepartementet: Forskrift for sivil transportberedskap. FOR-2005-06-14-548.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Ot.prp.nr.70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). 2003.
- Justis- og politidepartementet: St. meld.22 (2007-2008). Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning.
- Justis- og politidepartementet: St. meld. nr. 17 (2001-2002). Samfunnssikkerhet.
- Justis- og beredskapsdepartementer: St. meld. nr. 29 (2011-2012). Samfunnssikkerhet.
- Samferdselsdepartementet: St. meld. nr. 33 (2016-2017). Nasjonal transportplan 2018-2029.

Dokument frå Hordaland fylkeskommune

- Hordaland fylkeskommune: *Overordna beredskapsplan – administrativ del*. Vedteke av Fylkestinget 14.06.2016.
- Hordaland fylkeskommune: *Transportberedskap Hordaland 2005 med analyse av risiko og sårbarheit (TransportROS)*. 01.11.2005.
- Hordaland fylkeskommune: *Transportberedskap Hordaland 2010 med analyse av risiko og sårbarheit (TransportROS)*. 25.02.11.
- Hordaland fylkeskommune: *Transportberedskap Hordaland Revisjon 2018 med analyse av risiko og sårbarheit (TransportROS)*. Utkast.
- Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen: *Beredskapsanalyse for bruforbindelsene rundt Bergen*. Vedteke i Fylkesutvalet 19.05.2016.
- Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen, Fjell kommune, Sund kommune, Øygarden kommune, Bergen kommune og Bergen og omland havnevesen: *Felles beredskapsplan for langvarig stenging/bortfall Sotrabraua*. 14.11.2016.
- Rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest. 2016.
- Leveranseavtale 2018 mellom Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen Region Vest.



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 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.