

FORVALTNINGSREVISJON AV
BEREDSKAP



TIME KOMMUNE
APRIL 2018

INNHALD

Innhald	2
Samandrag	3
Rådmannens kommentar	8
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillingar	10
1.2 Spørjeundersøking	10
2 Beredskap på verksemdnivå	13
2.1 Overordna beredskapsplan	13
2.2 ROS-analyse	14
2.3 Beredskapsplan	16
2.4 Ansvarsdeling	21
2.5 Varsling	23
2.6 Øvingar	28
2.7 Hendingar	34
2.8 Samarbeid	36
2.9 Kurs	38
2.10 Største utfordringar og tiltak for å handtere desse utfordringane	39
2.11 Status for overordna beredskapsarbeid	42
Vedlegg	44

HOVEDUTFORDRINGAR

- Det er positivt at dei aller fleste verksemdene har ein eigen ROS-analyse og beredskapsplan, men det er grunn til uro når få har øvd på beredskapsplanen.
- Alarm og telefon er dei vanlegaste kanalane for varsling av brukarar i krisesituasjonar ved verksemdene. Det er likevel urovekkande at 33 prosent av respondentane svarar at dei ikkje har eit varslingsystem eller ikkje veit korleis brukarane skal varslast. For skulane er andelen 41 prosent.
- Relativt mange svarar at dei ikkje har eigne varslingsrutinar.

FUNN OG VURDERING

Føremålet med dette prosjektet har vore å vurdere beredskapen i verksemdene i kommunen.

Hovudgrepet har vore ein stor spørjeundersøking retta mot alle verksemdene i kommunen. Spørjeundersøkinga vart sendt ut til verksemdleiarar, mellomleiarar og verneombod. Undersøkinga vart sendt ut til 108 personar og returnert av 68, dvs. 63 i svarprosent. Undersøkinga er følgd opp med ein presentasjon for rådmannen si leiargruppe og for eit knippe verneombod. Føremålet med denne var todelt: Å dele resultatane og få synspunkta deira på funna. I etterkant av undersøkinga intervjuar vi òg enkelte verksemdar om moment vi vurderte i samband med undersøkinga.

Planverk. Eit klart fleirtal av verksemdene svarar at dei har utarbeidd ein eigen ROS-analyse og beredskapsplan. Det er likevel ein lågare andel enn i Stavanger og Sola.

Undersøkinga tyder på at det er ein del verksemdar innan Omsorg og Samfunn som ikkje har ROS-analyse og beredskapsplan. Rådmannen bør sørgja for at verksemdene innan desse sektorane får planverket på plass.

Malar. Time kommune har ikkje eigne malar for beredskapsplan på verksemdnivå, men fleire kunne tenkt seg dette. Etter vår vurdering bør kommunen utarbeida slike malar. Dette fordi det vil kunne vera ressursreducerande, det er ein del verksemdar som ikkje har beredskapsplan, og fordi dei ser ut til å velja ulike planløysingar. Blant anna nyttar dei to sjukeheimane kommunen sin overordna beredskapsplan, men har ingen beredskapsplan sjølv. Kommunen sin overordna beredskapsplan vert etter vår vurdering for overordna og grovkorna, og er ikkje konkret nok i tilhøve til det lokale risikobiletet i verksemdene.

Forankring. Undersøkinga tyder på at arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplanar har nokså brei forankring i dei fleste verksemdene. Gjennomgangen tyder òg på at både beredskapsplan og ROS-analyse vert oppdatert relativt hyppig.

Kopling. Eit sentralt moment i beredskapstenkinga er at det skal vera ein klar kopling mellom ROS-analyse og beredskapsplan. I Time er det berre drygt femti prosent som svarar at det er ein slik kopling, noko som er ein del lågare enn i Sola og Stavanger. Dette kan tyda på at ein relativt høg del av respondentane ikkje har eit medvite tilhøve til koplinga mellom ROS-analysen og beredskapsplanen. Men det kan òg tenkjast at mange ikkje heilt har omgrepa og beredskapstenkinga «under huda».

Ansvar. Det faktum at dei nasjonale beredskapsprinsippa ikkje er knesett i Time sin beredskapsplan, ser ikkje ut til å påverka respondentane oppleving av ansvarsdelinga i ein krisesituasjon. Ansvarsdelinga i ein krisesituasjon blir opplevd som nokså klar, både internt i verksemdene og mellom verksemdene og rådmannsnivået. Rådmannen bør likevel vurderer å kommunisera ut desse prinsippa til verksemdene, fordi dei seier noko om forventingane til organisering, ansvar og samvirke i ein krisesituasjon. Kommunen bør òg inkorporera desse prinsippa i den overordna beredskapsplanen.

Varsling. Etter vår vurdering er det urovekkande at 33 prosent av respondentane svarar at dei ikkje har eit varslingsystem eller ikkje veit korleis brukarane skal varslast. For skulane er andelen 41 prosent, kor 29 prosent svarar at dei ikkje har eit varslingsystem.

Både i kommentarfelta og i intervjua blir det ved skulane uttrykt uro fordi ein ikkje har høve til å melda frå til alle klasserom/bygg samstundes. Denne utfordringa er spesielt stor for skular med mange bygg.

Fleire skular har dei siste åra mista kontakten med klasseromma fordi dei gamle inter-call-systema har vorte tekne vekk, eller fordi dei ikkje finst i nyare skulebygg. Det ser likevel ut til at tovegs callinganlegg er på veg tilbake igjen i skulane. I Stavanger er ein til dømes i gang med ei pilotordning ved ein skule, der eit nytt callinganlegg vert testa ut.

Varslingsrutinar. Under 60 prosent svarar at dei har eigne varslingsrutinar ved verksemda. Dette er relativt få samanlikna med Sola og Stavanger kommune.

Øvingar. Undersøkinga tyder på at eit fåtal av verksemdene har hatt ein eigen beredskapsøving. Berre 18 prosent svarar at dei har gjennomført ei slik øving. Dette er etter vår vurdering med på å svekke verksemdene sin evne til å kunne handtera ein krisesituasjon.

I undersøkinga støyter vi på eit paradoks: Det synest å vera brei semje om at regelmessige øvingar er ein nøkkelfaktor for å kunna handtera kriser på ein god måte. Likevel er det få som øver. Kvifor?

Der ser ut til å vera fleire årsaker til dette. Verksemdene fryktar *for det første* at mange brukarar vil verta redde som følgje av ei øving. Dei fryktar òg at enkelte skal få idear til

kva dei kan gjera. Eit døme her er øvingar på skarpe situasjonar i skulen. *For det andre* er ein del usikre på korleis øvingane skal gjennomførast. Usikkerheten er knytt til kva dei skal øva på og i kor stort omfang det skal øvast (fullskala eller skrivebordsøvingar). *For det tredje* synest ein del at det er utfordrande å setja av tid til beredskapsarbeid. Dette heng saman med at dette ikkje er verksemdene sin kjerneaktivitet, og at det kjem «på toppen av alt det andre» som skal gjerast.

Ei anna mogleg forklaring er at det ikkje er nokon skriftlege føringar frå rådmannen med tanke på øvingar. Men dette gjeld òg ROS-analyser og beredskapsplaner, noko dei fleste verksemdene ser ut til å ha. Eit anna moment er at tendensen i Time er nokså like tendensen i Sola og Stavanger, der det er tydelege føringar knytt til øvingar.

Etter vår vurdering bør rådmannen likevel stilla tydelege krav til at verksemdene skal utarbeida planverk og å øva på beredskapsplanen. Det er ein forventning frå rådmannen om at kvar verksemd utarbeider et eige beredskapsplanverk og øver, men dette er ikkje skriftleggjort i kommunale styringsdokument. Ein tydeliggjøring av forventingane vil kunne bidra til å løfta det samla beredskapsarbeidet i kommunen. Vi anbefaler rådmannen til å skriftleggjera forventingane på beredskapsfeltet, til dømes i Timeplanen. Rådmannen bør også stille krav om tilbakerapportering frå verksemdene.

Det er samstundes viktig at rådmannen bistår verksemdene i dette arbeidet, slik at terskelen for å gjennomføra øvingar, blir lågare ([sjå faktadel](#)).

Ein del verksemdar avstår frå å øva fordi dei fryktar at ein fullskalaøving vil ha negativ effekt på brukarane. Dette er i utgangspunktet ei vurdering vi kan vera samde i. Men ei øving treng ikkje å vera i full skala, det kan like gjerne vera eit skrivebordsøving. Vi trur det er viktig å understreka dette overfor verksemdene ([for meir om dette, sjå faktadel](#)).

Hendingar. Sjølv om dei fleste verksemdene ikkje har øvd, har 35 prosent opplevd hendingar som har sett beredskapsapparatet på prøve, dei siste fem åra.

Undersøkinga viser at 42 prosent av verksemdene anten har øvd eller opplevd hendingar som har sett beredskapsapparatet på prøve, dei siste fem år. Og 10 prosent svarar at dei både har øvd og opplevd hendingar som har sett beredskapsapparatet på prøve. Dei fleste meiner at verksemda handterte hendinga på ein særskild god måte.

Dei fleste som har øvd eller opplevd større eller mindre kriser, har evaluert hendinga, men dei fleste har gjort det munnleg. Etter vår vurdering bør evalueringane vera skriftlege. Dette vil bidra til å sikra betre læring av erfaringane frå tidlegare øvingar, noko som vil gje meir systematisk kunnskap om utfordringane til verksemdene over tid. Er det til dømes dei same utfordringane som gjer seg gjeldande ved kvar øving eller oppstår nye utfordringar?

Samarbeid. Det ser ut til at samarbeid med andre aktører i beredskapsarbeidet er mindre utbreidd blant verksemdene i Time enn i verksemdene i referansekommunane. Dette kan vera ein indikasjon på at det er behov for meir samarbeid, men treng ikkje å vera det.

Erfaringsdeling i samband med planverk og øvingar vil kunna styrkja samarbeidet. Det er òg fullt mogleg å øva saman med andre verksemdar i same område, dersom ein har felles utfordringar, noko vi finn døme på i gjennomgangen.

Kurs. Det er få som har delteke på kurs i beredskap eller krisehandtering i Time dei siste åra, samanlikna med andre kommunar. Kommunen bør etter vår vurdering sjå nærare på behovet for denne typen kurs i verksemdene, slik at eventuelle kurs kan spissast i tilhøve til tema og målgruppe.

Økt kursing vil kunna bidra til å senka terskelen for å gjennomføra øvingar ([jf. over](#)), til dømes gjennom at øvingane inngår som ein del av kursopplegget.

Utfordringar. I spørjeundersøkinga spurde vi verksemdene om kva dei såg på som dei største utfordringane for verksemda med tanke på beredskap/krisehandtering, og kva som skal til for å løysa desse. Eit moment som går igjen, er å nå ut med informasjon til alle tilsette. Dette fann vi òg i Sola og Stavangar. Respondentane frå skulene knyter dette opp mot at skulen er fordelt på fleire bygg og fleire inngangar, og at det er vanskeleg å varsla lærarar og elevar, spesielt når det ikkje finst eit callingsystem.

Ved verksemdene innan omsorg er informasjonsutfordringa òg knytta opp mot at det er mange små stillingar og høg rotasjon av tilsette, gjerne tre skift pr. døgn. Fleire peikar på at det er utfordrande å halda alle oppdatert på planar, varslingsrutinar osv., og dessutan å nå ut med informasjon til alle når noko skjer. I dei andre kommunane peikte nokre verksemdar innan omsorg på at dei var spesielt sårbare i helgene og om nettene. Årsak: Det er få på jobb, og det er gjerne dei minst erfarne eller dei som har lågast stillingsprosent som er på jobb. Dette vart ikkje kommentert i Time, men vi trur dette òg vil kunna vera ei utfordring her.

Tiltak for å handtera utfordringane. Når det gjeld tiltak for å handtera utfordringane går følgjande moment igjen, på tvers av verksemdene: Gode og lett tilgjengelige lokale planar og rutinar som er tydelege og enkle å forstå, regelmessige øvingar, og stadige repetisjonar av lokale beredskapsprosedyrar for dei tilsette (òg for vikarar og dei med små stillingar). Fleire gjev uttrykk for at det er viktig å sikra regelmessig arbeid med beredskap, men mange hevdar at det er utfordrande å setja av tid til det.

STATUS FOR DET OVERORDNA BEREDSKAPSARBEIDET

Ein av problemstillingane i prosjektet har vore å skildra korleis kommunen har følgd opp tilsynet frå Fylkesmannen i 2015, og status for det overordna beredskapsarbeidet i kommunen. Gjennomgangen tydar på at kommunen har følgd opp tilsynet på ein god måte. Kommunen har utarbeidet ny ROS-analyse i etterkant av tilsynet. Fylkesmannen omtalar Time som ein solid beredskapskommune. Det vert peikt på at det er eit stort engasjement omkring beredskap, det er god leiarforankring og at beredskapsarbeidet ikkje berre «heng på ein person».

Dei siste åra har kommunen øvd på den overordna beredskapsplanen annakvart år, i tråd med beredskapsforskriften. Øvingane har vorte grundig evaluert i etterkant.

TILRÅDINGAR

Vi tilrår Time kommune å:

1. sikre at verksemdene øver, og sørge for at øvingane blir evaluert skriftleg i etterkant
 - a. Vi er kjend med at det i andre kommunar har vore ei forventning om årlege øvingar. Time kommune kan vurdere om dette òg er aktuelt her. Eit anna alternativ er å øva anna kvart år, slik det vert lagt opp i føringane for den overordna kommunale beredskapen
2. sjå nærare på kva ein kan gjera for å sikra ein betre varsling av brukarane i ein krisesituasjon. Ein bør òg sikra at verksemdene har avklart korleis varslinga skal skje og kven som skal varslast
3. sørgja for at alle verksemdene har varslingsrutinar
4. skriftleggjera forventingane på beredskapsfeltet, til dømes i Timeplanen, og leggja opp til tilbakerapportering frå verksemdene til rådmannen
5. utarbeida ein mal for verksemdene sine beredskapsplanar
I same omgang bør ein vurdere om det er behov for å justera malen for ROS-analysar og om det kan vera behov for malar/døme for tiltakskort eller øvingar
6. vurdere behovet for beredskapskurs i verksemdene, slik at eventuelle kurs kan spissast i tilhøve til tema og målgruppe.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar 23.03.18:

Det er rådmannen si oppfatning at rapporten er ei grei framstilling av beredskapen i Time kommune og også dei utfordringane som kan liggja her. Rådmann vil likevel kommentera det at fleire av respondentane oppgir at dei ikkje har eit varslingsystem eller veit korleis brukarane skal varslast. Dei fleste skular og barnehagar har system som kan nyttast til varsling av føresette, som mellom anna digital dialog med e-post, sms varsling og «schoolLink». Det desse einingane ikkje har, er eit «calling system» til varsling ved for eksempel skarpe hendingar. Utover dette er det sjølsagt varlingsanlegg for brann på alle kommunale bygg, som skular, barnehagar og omsorgsintitusjonar.

Det går fram av rapporten at Time kommune samanlikna med andre kommunar har mindre samarbeid med andre aktørar i beredskapsarbeidet. I Time er det etablert beredskapsråd der representantar for brann, politi, sivilforsvaret, heimevernet, kyrkja, saniteten og røde kors deltek. Det er også inngått samarbeidsavtalar med lokalt næringsliv, som matbutikker, hotell, apotek, bondelaget og andre organisasjonar. Kommunen samarbeider med Klepp kommune om felles psykososialt kriseteam og krisekommunikasjon. Det er også ei felles barnevernvakt mellom fleire kommunar, med Sandnes som ansvarleg vertskommune.

I Time kommune er beredskapsarbeid eit viktig satsingsområde, og forvaltningsrevisjonen bidreg til å styrkja dette arbeidet. Tilbakemeldingane i rapporten vil vera grunnlag for ein oppfølgingsplan, der rutinar for evaluering, mal for beredskapsplan og rapporteringar i internkontrollsystemet vil stå sentralt.

Når det gjeld beredskapsøvinger starta kommunen kompetansebygging i leiarteama på alle skulane i Time kommune hausten 2017. Ved hjelp av ekstern kompetanse vart det utvikla og innført ein metode for krisehandtering som det vart gitt felles opplæring i. Rådmannen si leiargruppe fekk same opplæringa og metoden blei nytta i påfølgande beredskapsøving i november. Ein konkret skule var ein del av øvinga saman med kriseleiinga. Leiargruppene i alle dei andre skulane var observatørar med overføring på webkamera under øvinga. Evaluering av øvinga, førebuingane til denne og metoden som vart nytta vart vurdert som svært god. Rådmann har difor bestemt at alle leiarar og leiargrupper i Time kommune skal ha opplæring i denne metoden. Det vil verta laga ein plan for implementering som går over to år.

RAPPORTEN

1 INNLEIING

1.1 FØREMÅL OG PROBLEMSTILLINGAR

Hovudføremålet med dette prosjektet er å vurdere beredskapen på verksemdnivå i kommunen. I tillegg skal prosjektet sjå nærare på kva som er status for det overordna beredskapsarbeidet, herunder korleis kommunen har følgd opp tilbakemeldingane frå Fylkesmannen.

Hovudproblemstillingar:

- Korleis fungerer beredskapen på verksemdnivå i kommunen?
- Korleis har kommunen følgd opp tilbakemeldingane frå Fylkesmannen? Kva er status for det overordna beredskapsarbeidet?

Utdjuping av aktuelle problemstillingar på verksemdnivå:

- Har verksemdene ein eigen beredskapsplan som er basert på ein føregåande risiko- og sårbarheitsanalyse?
- Korleis er beredskapsarbeidet forankra internt i den enkelte verksemd?
- Er ansvarsdelinga klar i ein krise- eller beredskapssituasjon? Mellom verksemd og sentraladministrasjon, og internt i verksemda?
- Korleis varslar verksemdene i krise- eller beredskapssituasjonar, og korleis er varslingsrutinane?
- I kva for ein grad blir det øvd, kva er utgangspunktet for øvingane, og korleis lærer ein av dem?
- I kva for ein grad samarbeider verksemdene seg i mellom, eller med andre aktørar, i samband med beredskapsarbeidet?

1.2 SPØRJEUNDERSØKING

Det metodiske hovudgrepet i dette prosjektet har vore ei stor spørjeundersøking retta mot verksemdene innan Omsorg, Oppvekst og Samfunn. Undersøkinga vart sendt til verksemdleiarar, mellomleiarar og verneombod¹.

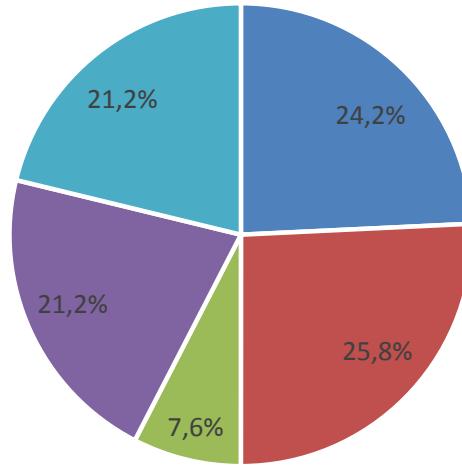
Undersøkinga er basert på ei tilsvarande undersøking gjennomført i Stavanger (2014 og 2016) og Sola (2016). Vi har lagt til eit ekstra spørsmål, etter innspel frå administrasjonen: *Veit du kor du finn kommunen sin overordna beredskapsplan?*

Undersøkinga vart sendt ut til 108 respondentar, 68 svarte, dvs. 63 prosent. Dette er ein relativt høg svarprosent, det var mellom 45 og 50 prosent som svarta i dei to andre kommunane.

¹ Døme på tenesteleiar er Kultursjef, leiar for NAV, rektor, barnehagestyrer og leiar for heimetenester. Døme på verksemdsleiar er assisterende rektor, assisterende barnehagestyrar, leiar for heimetenesteditrikta

Figur 1 - Svarfordeling ulike typar verksemder (N=66)

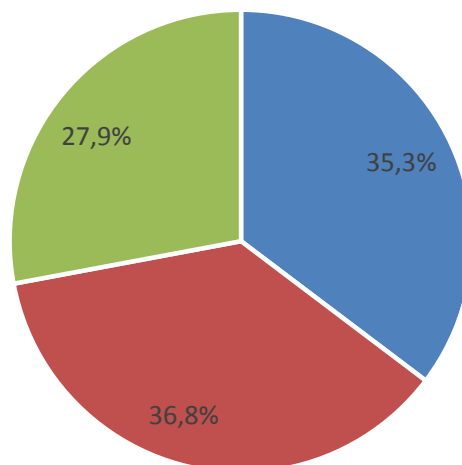
■ Barnehage ■ Skole ■ Annet Oppvekst ■ Omsorg ■ Samfunn



Vi sendte undersøkinga til leiarar, mellomleiarar og verneombod ved verksemdene. Svarfordelinga blir vist i figuren under.

Figur 2 – Respondentar etter funksjonsinndeling (N=68)

■ Tjenesteleder ■ Mellomleder ■ Verneombud



Vi ser at dei ulike gruppene av tilsette er nokså likt representert i undersøkinga. Verneomboda skal ivareta dei tilsette sine interesser i saker som gjeld arbeidsmiljø og helse-

miljø og tryggleik, og dei har som regel ei sentral rolle i beredskapsarbeidet i verksemdene. Det er ein særst tett kopling mellom HMS og beredskap, og koplinga er tettare på verksemdnivå enn på rådmannsnivå. Dette går vi nærare inn på i rapporten sin [vedleggsdel](#).

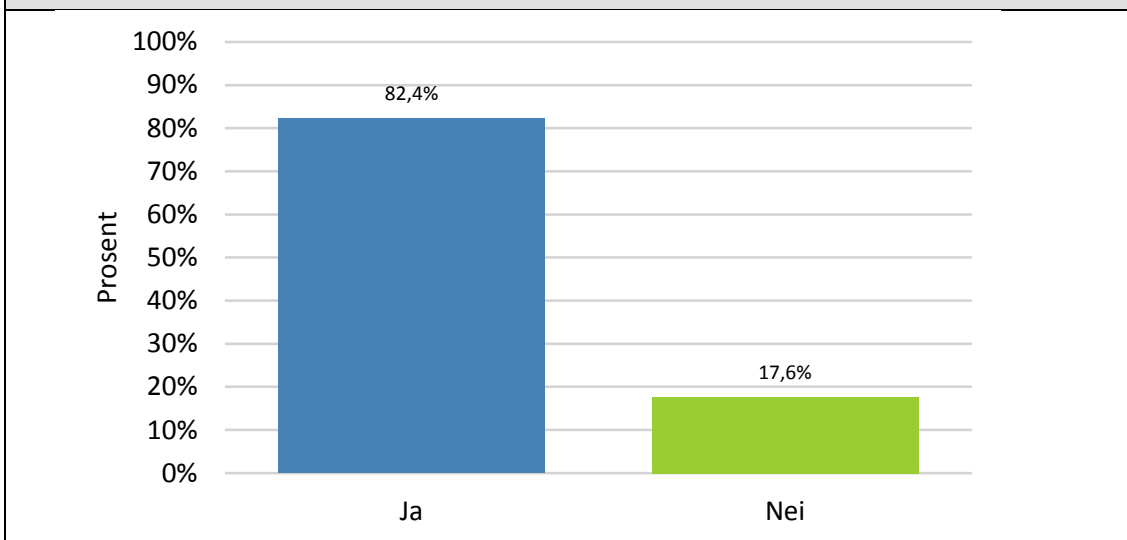
Ein nærare skildring av revisjonskriterium, metode og utval finn ein i vedleggsdelen.

2 BEREDSKAP PÅ VERKSEMDNIVÅ

2.1 OVERORDNA BEREDSKAPSPLAN

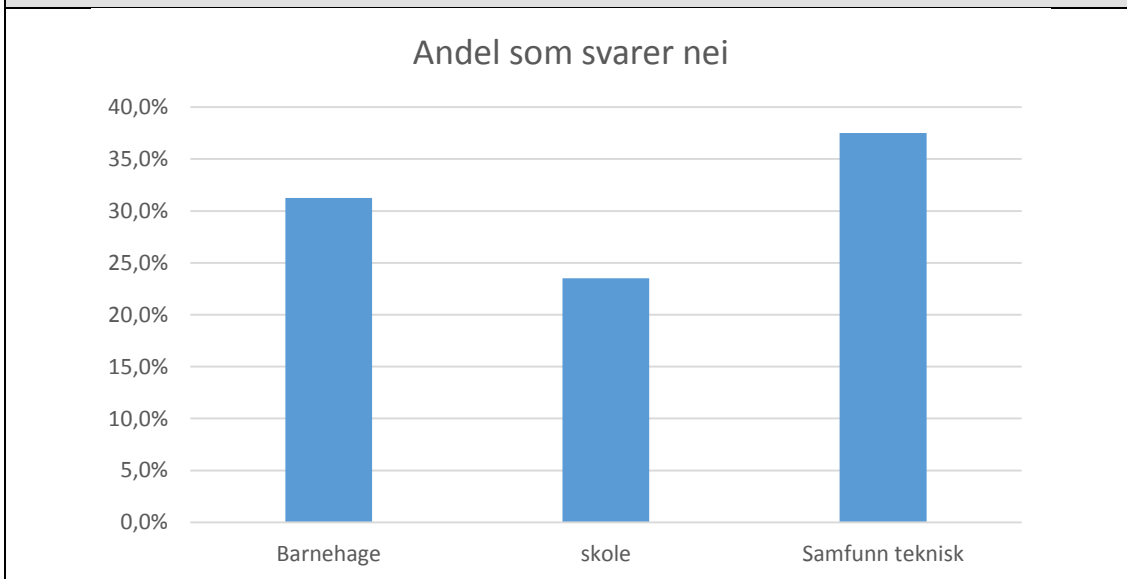
Kommunen har nyleg utarbeida ein overordna ROS-analyse, og på bakgrunn av dette oppdatert kommunen sin overordna beredskapsplan. Derfor ønskte administrasjonen å inkludera følgjande spørsmål i undersøkinga: Veit du kor du finn kommunen sin overordna beredskapsplan? Svara er attgjeve i figuren under.

Figur 3 – Veit du kor du finn kommunen sin overordna beredskapsplan? (N=68)



Det ser ut til at dei aller fleste veit kor dei finn kommunen sin overordna beredskapsplan. Men nesten kvar femte respondent svarar at dei ikkje veit kor dei finn den. I figuren under ser vi på kven som svarar at dei ikkje veit kor dei finn planen.

Figur 4 – Veit du kor du finn kommunen sin overordna beredskapsplan - sektorvis fordeling av dei som svarer nei (N = 12)



Kommentar: Vi har delt tenestekområdet Samfunn inn i to, Samfunn teknisk (Teknisk, eigedom, landbruk, plan) og Samfunn levekår (Helse, kultur, flyktning, NAV).

Vi ser at det er ein del respondentar innan barnehage, skule og Samfunn teknisk som ikkje veit kor dei finn planen. **Det bør presiserast at talet på svaret er lågt her, innan Samfunn teknisk har 3 av 8 svara nei, mens 4 av 17 har svara nei på dette spørsmålet innan skule.**

Når det gjeld funksjonsfordeling er det seks mellomleiarar, fire verneombod og to einingsleiarar som ikkje veit kor dei finn den overordna planen.

I intervjuet blir det peika på at det er viktig at kommunen sitt sentral nivå informerer alle verksemdene om endringar/oppdateringar av planen, til dømes namneendringar i varslingslistene. Vi får opplyst at dette ikkje alltid skjer, men at det er viktig at dette vert gjort.

Vurdering: Det er positivt at dei fleste veit kor dei finn kommunen sin overordna beredskapsplan. Kommunen bør likevel sikra at alle dei sentrale aktørane i beredskapsarbeidet veit dette, spesielt innan barnehagar, skular og Samfunn. Det er også viktig å sikre at verksemdene blir oppdaterte om endringar/oppdateringar av varslingslistene og andre deler av planverket.

2.2 ROS-ANALYSE

2.2.1 KVA ER EIN ROS-ANALYSE?

ROS-analyse er ein forkorting for risiko- og sårbarheitsanalyse. ROS-analysen er i hovudsak ein kvalitativ risikovurdering, bygd på fagleg skjønn og eiga røynsle.

Sagt på ein litt annan måte er ein ROS-analyse ein strukturert kartlegging og vurdering av følgjande spørsmål:

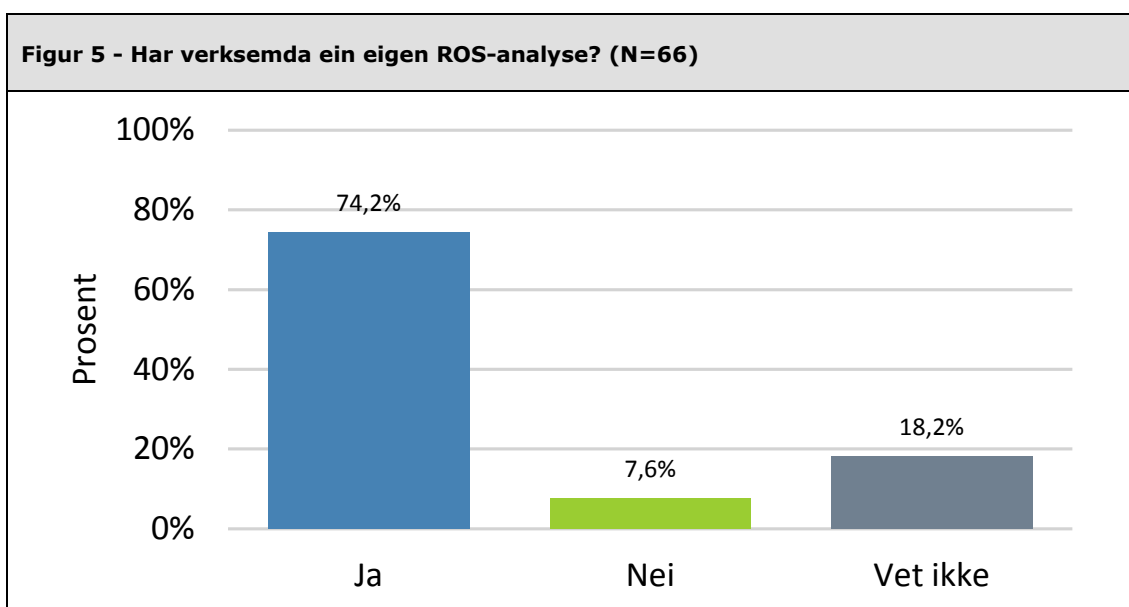
- Kva kan gå gale hos oss?
- Kva er årsakene til at det kan gå gale?
- Kva vil konsekvensane vera dersom det går gale?
- Kva kan vi gjera med det?

2.2.2 FØRINGAR FOR VERKSEMDENE

Vi får opplyst frå rådmannen at det er ei forventning om at kvar verksemd utarbeidar ein eigen ROS-analyse, sjølv om dette ikkje er skriftleggjort i kommunale styringsdokument, til dømes Timeplanen.

2.2.3 FUNN I UNDERSØKINGA

Dei aller fleste svarar at verksemda deira har ein eigen ROS-analyse, men ganske mange gjer uttrykk for at dei ikkje er sikre på dette.



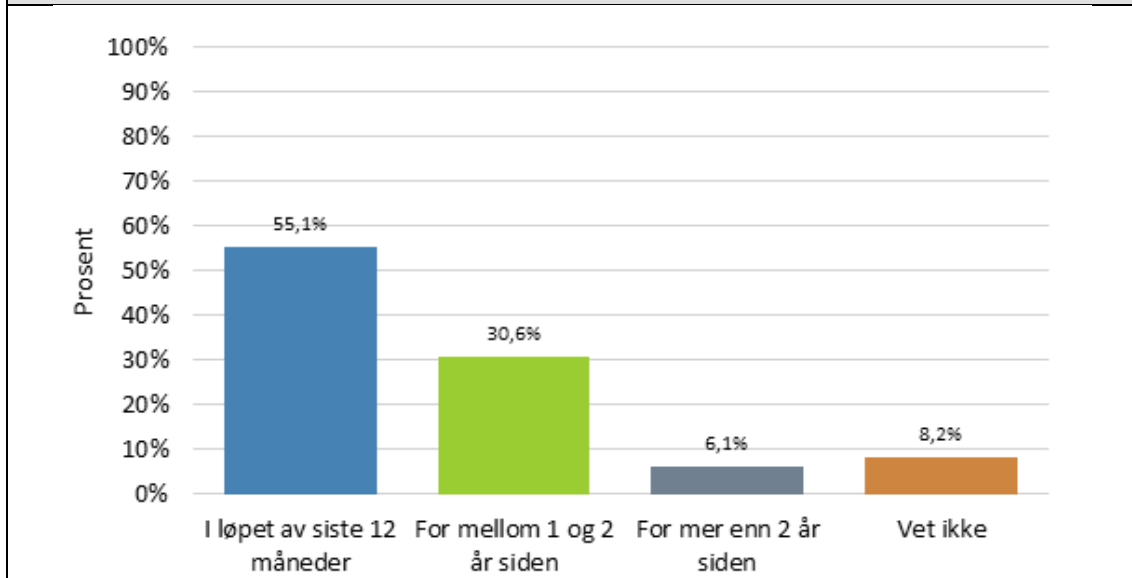
Andre kommunar: Dette er færre verksemda med eigen ROS-analyse enn i Sola kommune i 2016 (78 prosent), og betydeleg lågare enn i Stavanger (94 prosent i 2016 og 86 prosent i 2014). Det bør leggjast til at Stavanger kommune i handlings- og økonomiplanane har pålagt verksemdene og avdelingane å utarbeida ROS-analyse, beredskapsplan og gjennomføra øvingar. Desse føringane vart første gong gitt i planen for 2011-2014. Også i Sola er det gitt føringar for verksemdene i handlings- og økonomiplanen, men desse kom i planen for 2016-2019, dvs. rett før vår undersøking.

Andelen som svarar nei eller veit ikkje i Time er nokså jamt fordelt mellom sektorane, men dei tilsette i verksemdene innan Samfunn er dei som i størst grad svarar dette.

I datamaterialen finn vi enkelte indikasjonar på at ROS-analysane i stor grad svarar på dei tre første spørsmåla over, men at dei i langt mindre grad seier noko om kva verksemdene kan gjera for å redusera risikoen som vert identifisert. Det vil seie: Kva som kan vera med på å førebyggja at desse uønskte hendingane oppstår, og som vil kunna avgrensa omfanget av dei uønskte hendingane dersom dei skulle oppstå.

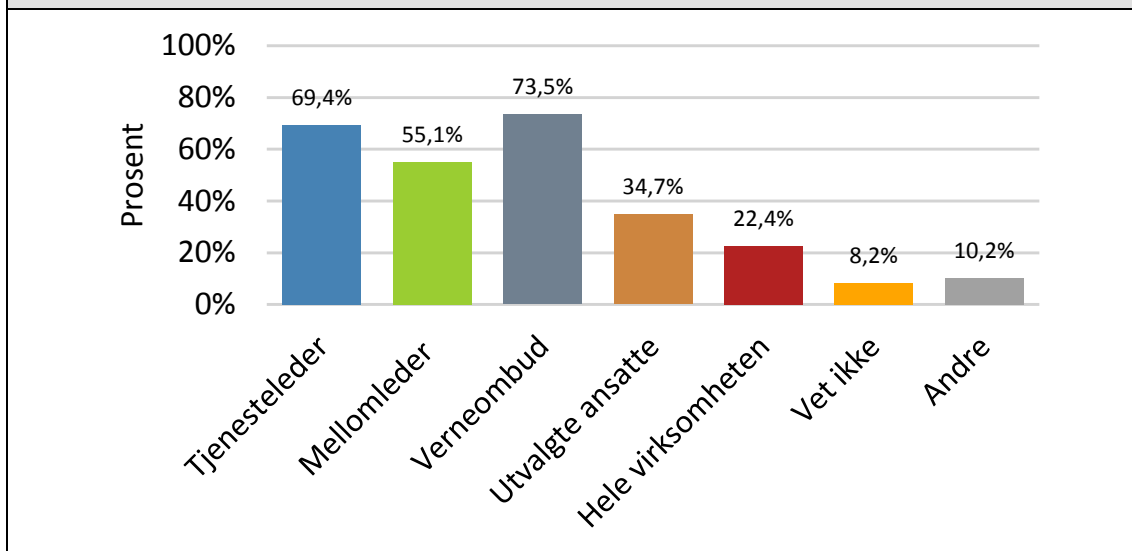
Dei som svara ja på spørsmålet over, vart spurt om når ROS-analysen sist ble oppdatert. Svara er illustrert i figuren under.

Figur 6 – Når vart ROS-analysen sist oppdatert? (N=49)



Kommentar: Undersøkinga tydar på at verksemdene har ein noko hyppigare oppdatering av beredskapsplanen enn av ROS-analysen, 72 mot 55 prosent rapporterer årleg. Men bildet er nokså likt dersom vi slår dei to første alternativa saman, dvs. ca. 85 prosent for både ROS og plan.

Figur 7 – Kven var involvert i arbeidet med ROS-en (fleire kryss) (N=49)



2.3 BEREDSKAPSPLAN

2.3.1 KVA ER EIN BEREDSKAPSPLAN?

Beredskapsplanen skal tilpassast kvar verksemd sin ROS-analyse, og skal gjennomførast i etterkant av ROS-analysen. Planen skal vera eit hjelpemiddel for å kunna reagera rasjonelt og effektivt i ei krise. Beredskapsplanar inneheld vanlegvis ein generell del om organisering, personal, varsling og ressursoversyn mm. Dei pleier òg å innehalda ein

informasjonsstrategi, omsorg for dei som er råka av hendinga, koordinering og fullmakter, og dessutan tiltakskort for konkrete hendingar som skildra i ROS-analysen².

Ein god beredskapsplan sikrar færre tilfeldige avgjerder i ei krise. I beredskapsplanen skal det stå:

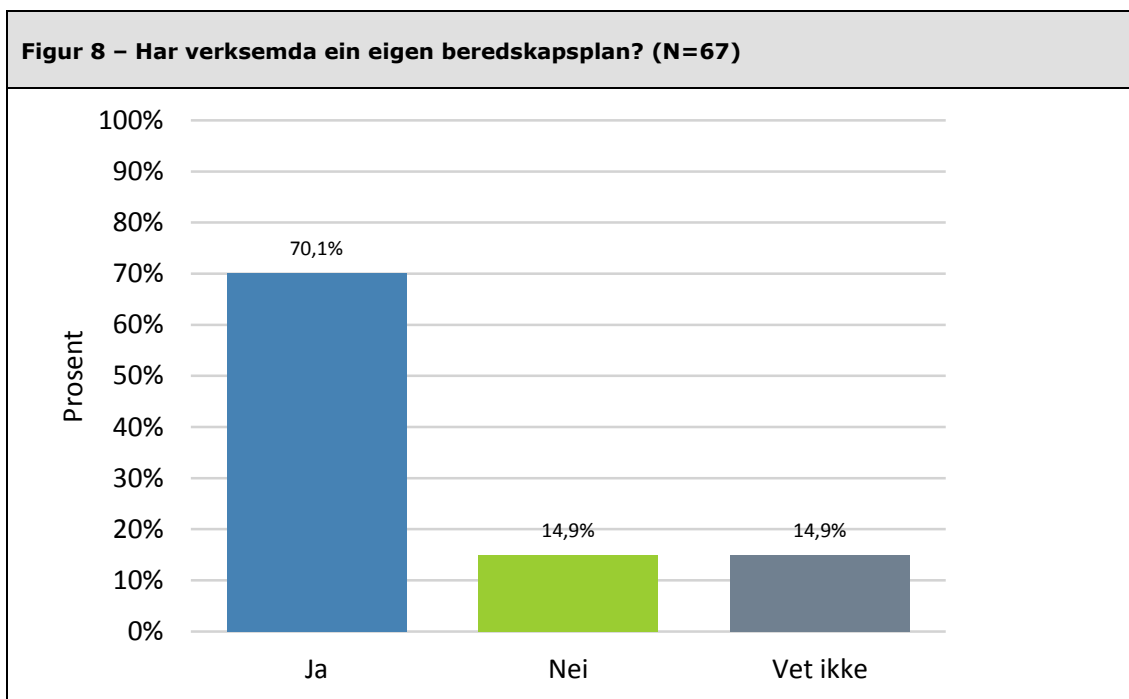
- Kva som skal bli gjort
- Kven skal gjera det
- Korleis det skal gjerast
- I kva for ei rekkjefølgje det skal gjerast

2.3.2 FØRINGAR

Vi får opplyst frå rådmannen at det er ei forventning om at kvar verksemd utarbeider ein eigen beredskapsplan, sjølv om ikkje dette er skriftleggjort i kommunale styringsdokument, til dømes Timeplanen.

2.3.3 FUNN I UNDERSØKINGA

I undersøkinga spurde vi respondentane om verksemda har ein eigen beredskapsplan. Òg her svarar hovuddelen ja på dette spørsmålet, men fleire svarar nei, samanlikna med spørsmål om dei har ein eigen ROS-analyse.



I Sola var det 77 prosent som svara ja på dette spørsmålet i 2016, men det var 88 prosent i Stavanger.

² Jf. funn og føringar i tidlegare forvaltningsrevisjonar.

Delen som svarar nei eller veit ikkje er nokså jamt fordelt mellom sektorane, men dei tilsette i verksemdene innan Samfunn er òg her dei som i størst grad rapporterer at dei ikkje har ein beredskapsplan eller at dei ikkje veit om dei har ein eigen plan.

I etterkant av undersøkinga intervjuja vi eit knippe verksemdar om moment vi funderte på i samband med undersøkinga, til dømes knytt til ROS- og beredskapsplan³. Denne viste mellom anna at dei to sjukeheimen til kommunen brukar kommunen sin overordna beredskapsplan, men har ingen eigen beredskapsplan sjølv⁴.

I intervjuja får vi opplyst at kommunen har ein eigen mal for ROS-analyser, men ikkje for beredskapsplanar. Det er kanskje difor dei ulike verksemdene vel ulike løysingar for beredskapsplanen. Enkelte vel å bruka den overordna planen, andre har ein eigen plan, medan atter andre har planar for 10-15 ulike hendingar. Sistnemnde berar meir preg av å vera tiltakskort enn ein beredskapsplan. Tiltakskort er enkle handlingsretta bruksanvisningar på korleis ein skal handla i gjevne situasjonar, til dømes ved brann. Ein kan gjerne seia at korta er ein operasjonalisering av beredskapsplanen. Tiltakskorta er gode og handlingsretta løysingar, som kan brukast av den enkelte tilsette. Dei skal likevel baserast på beredskapsplanen, men erstattar han ikkje.

Fleire kunne tenkja seg malar for utarbeiding av beredskapsplanen.

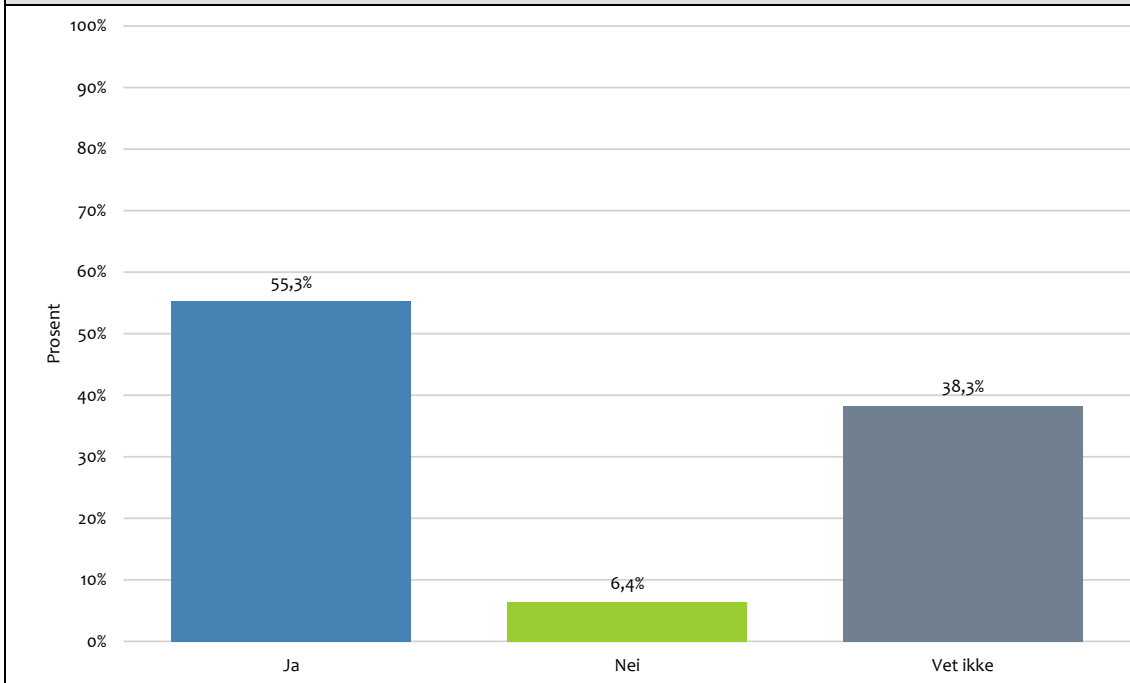
2.3.4 KOPLINGA MELLOM ROS OG PLAN?

Vi spurde respondentane som svara ja til at dei hadde ein beredskapsplan, om planen var på bakgrunn av ein føregåande risiko- og sårbarheitsanalyse. Det er sentralt i beredskapstenkinga at det skal vere ei klar kopling mellom desse dokumenta, dvs. at risikoforståinga vert danna i samband med ROS-analysane, deretter vert dei viktigaste tilhøva utdjupa i beredskapsplanen. Vi ser at drygt 50 prosent svarar ja på dette.

³ Ein barnehage, ein skule og einingsleiar for dei to sjukeheimane. Sistnemnde var ikkje eit intervju, men ein telefonsamtale, der vi fekk oppklart nokre moment.

⁴ Sjukeheimene i Time har ein evakueringsavtale med Jæren DPS. Dette er positivt, men erstattar ikkje kravet om ein eigen beredskapsplan.

Figur 9 – Er beredskapsplanen utarbeida på bakgrunn av ein forutgåande ROS-analyse? (N=47)



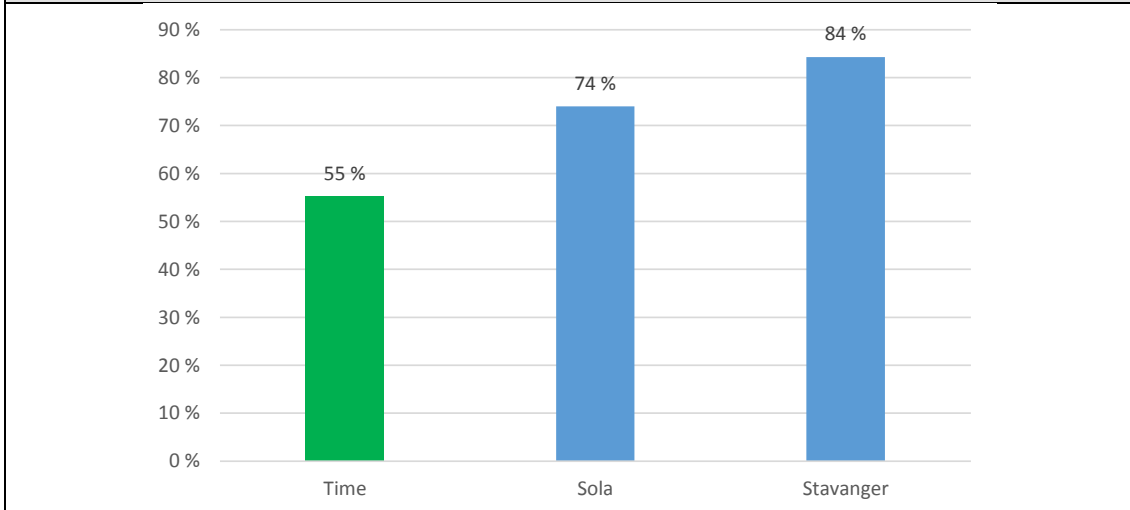
Essensen i tenkinga rundt koplinga av dei to dokumenta blei formulert slik av ein av respondentane i undersøkinga: *"ROS-analysen er hovudsakleg utarbeidd felles for skulane, då det ofte er felles problemstillingar. Beredskapsplanen tek utgangspunkt i denne analysen, men er tilpassa spesielle utfordringar hos oss."*

Men det er ganske mange som ikkje har kjennskap til om planen er utarbeida på bakgrunn av en forutgåande ROS-analyse. Men her er det betydelege skilnader mellom respondentgruppene. Dei som svarar veit ikkje, er:

- 10 av 15 verneombod
- 6 av 14 mellomleiarar
- 2 av 18 leiarar

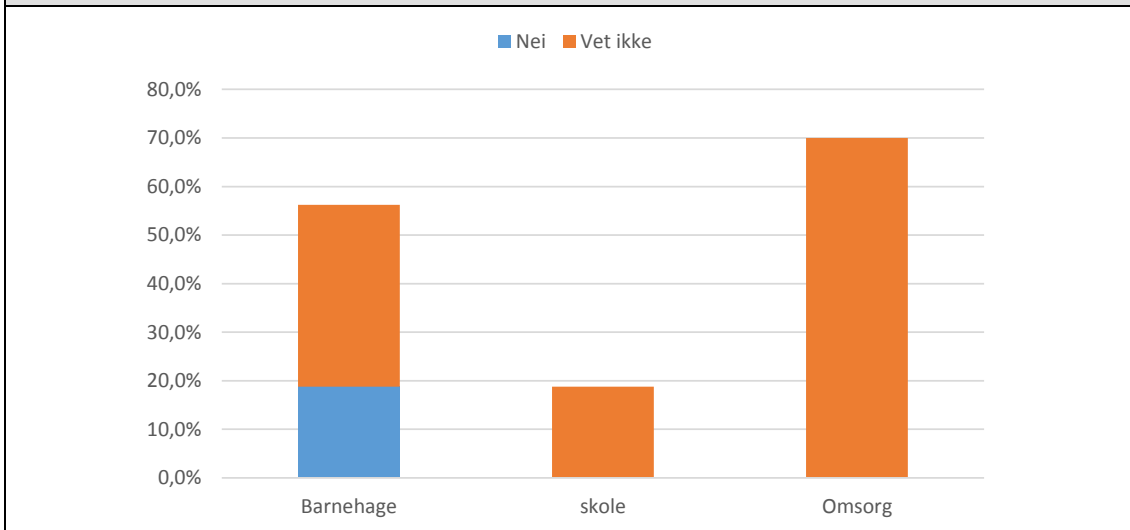
I figuren under, samanliknar vi Time med Stavanger og Sola kommune. Vi ser at delen som svarar ja på dette spørsmålet er betydeleg lågare i Time.

Figur 10 – Er beredskapsplanen utarbeida på bakgrunn av ein forutgåande ROS-analyse? (Andelen som svarer JA i Time, Sola og Stavanger)



I figuren under ser vi nærare på den sektorvisa fordelinga på dei som svarar veit ikkje eller nei på dette spørsmålet. Det er først og fremst innan omsorg og barnehage at ein ikkje veit om det er ei kopling mellom ROS og beredskapsplan.

Figur 11 – Er beredskapsplanen utarbeida på bakgrunn av ein forutgåande ROS-analyse? (Andelen som svarer nei eller veit ikkje, fordelt på sektorar)



2.3.5 VURDERING

Eit klart fleirtal av verksemdene svarar at dei har utarbeidd ein eigen ROS-analyse og beredskapsplan. Det er likevel ein lågare andel enn i Stavanger og Sola.

Undersøkinga tyder på at det er ein del verksemdar innan Omsorg og Samfunn som ikkje har ROS-analyse og beredskapsplan. Rådmannen bør sørgja for at verksemdene innan desse sektorane får planverket på plass.

Malar. Time kommune har ikkje egne malar for beredskapsplan på verksemdnivå, men fleire kunne tenkja seg dette. Etter vår vurdering bør kommunen utarbeida slike malar. Dette fordi det vil kunna vera ressursreducerande, det er ein del verksemdar som ikkje har beredskapsplan, og fordi dei ser ut til å velja ulike planløyningar. Blant anna nyttar dei to sjukeheimane kommunen sin overordna beredskapsplan, men har ingen beredskapsplan sjølv. Denne vert etter vurderinga vår for overordna og grovkorna, og er ikkje konkret nok i tilhøve til det lokale risikobiletet til verksemdene.

Kommunen bør òg undersøkje om dagens malar for ROS-analysar bør reviderast. Vi finn indikasjonar på at ROS-analysane i liten grad fokuserer på kva verksemdene kan gjera for å avgrensa risikoen som vert identifisert. Det bør leggjast til at vi har set på eit fåtal ROS-analysar, men vi trur likevel det kan vera verd å sjå nærare på om dette gjeld fleire

Det kan tenkjast at det finst ei rekkje gode døme blant verksemdene sine ROS-analysar og beredskapsplaner. Då kan ein eventuelt vurdere å bruka desse som malar. Ein kan også kontakta andre kommunar for å spørja om dei kan bidra i dette arbeidet. Nokre kommunar har egne malar for ROS-analyse, beredskapsplan, tiltakskort og ein eigen beredskapsavdeling.

Forankring. Undersøkinga tyder på at arbeidet med ROS-analysar og beredskapsplanar har nokså brei forankring i dei fleste verksemdene.

Gjennomgangen tyder på at både beredskapsplan og ROS-analyse vert oppdatert relativt ofte. Om lag 85 prosent har oppdatert desse i løpet av dei to siste åra. Det er ein høgare andel som svarar at dei har oppdatert beredskapsplanen det siste året, enn ROS-analysen. Dette verkar å vera naturleg og fornuftig, sidan lov om kommunal beredskapsplikt legg opp til ei hyppigare oppdatering av beredskapsplanen (årleg) enn av ROS-analysen (kvart fjerde år). No er ikkje dei kommunale verksemdene i seg sjølv regulert av denne forskrifta, men det vil vera fornuftig å følgja same oppdateringslogikken.

Kopling. Eit sentralt moment i beredskapstenkinga er at det skal vera ein klar kopling mellom ROS-analyse og beredskapsplan. I Time er det berre drygt femti prosent som svarar at det er ein slik kopling, noko som er lågt. Dette kan tyda på at ein relativt høg andel av respondentane ikkje har eit medvite tilhøve til koplinga mellom ROS-analysen og beredskapsplanen. Men det kan òg tenkjast at mange ikkje heilt har omgrepa og tenkinga «under huden».

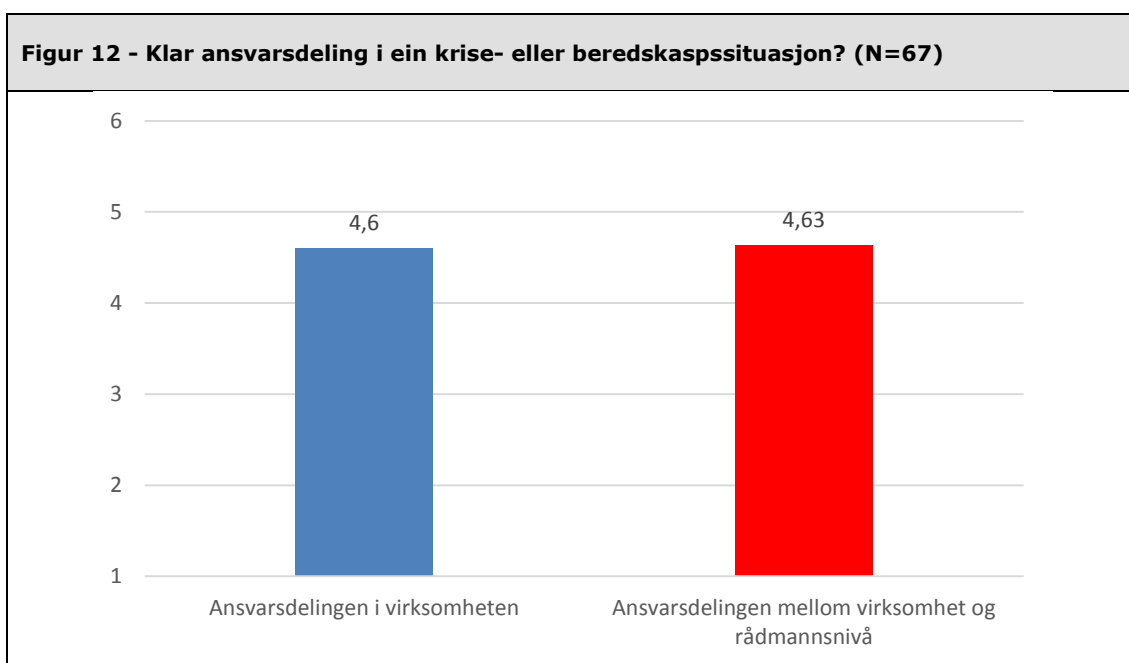
2.4 ANSVARSDDELING

Dei nasjonale beredskapsprinsippa er tilrådd nytta i all organisering av beredskap i Noreg. Prinsippa er likskaps-, nærleiks-, ansvars- og samvirkeprinsippet, og desse vert lagt til grunn for både Stavanger og Sola kommune sin beredskapsorganisering. Vi finn ikkje desse prinsippa i Times overordna beredskapsplan.

Nedanfor framgår desse prinsippa, som seier noko om forventingar knytte til organisering, ansvar og samvirke i ein krisesituasjon:

- **Ansvarsprinsippet** inneber at han som har eit ansvar i ein normalsituasjon òg skal ha ansvaret i tilfelle ekstraordinære hendingar.
- **Likskapsprinsippet** tyder at den organisasjonen ein operer med til dagleg skal vera mest mogleg lik den organisasjonen ein opererer med under kriser.
- **Nærleiksprinsippet** tyder at krisar skal løysast på lågast mogleg nivå.
- **Samvirkeprinsippet** inneber at styresmakt, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikra eit best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemder i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering.

I undersøkinga spurde vi respondentane om ansvarsdelinga i ein beredskapssituasjon. Dei to spørsmåla vart formulert slik: Vil du seia at ansvarsdelinga i verksemda er klar i ein krise- eller beredskapssituasjon? Vil du seia at ansvarsdelinga mellom verksemd og rådmannsnivå er klar i ei krise- eller beredskapssituasjon?



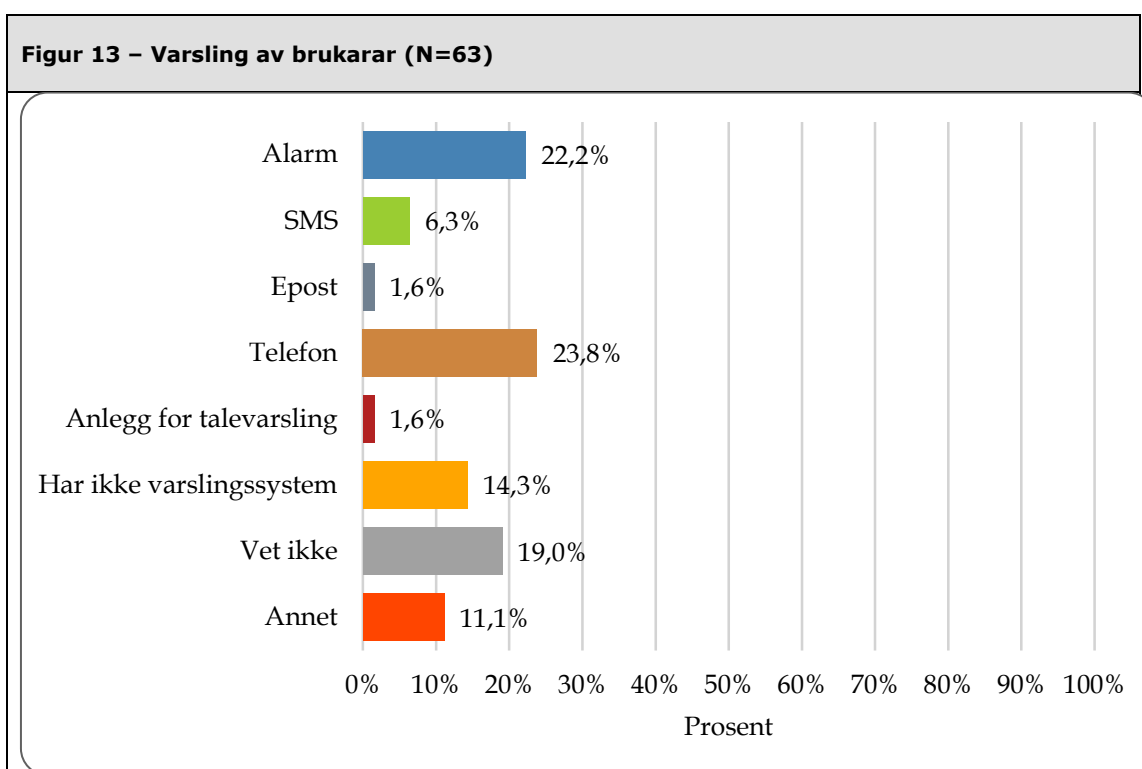
Kommentar og vurdering: Det faktum at dei nasjonale beredskapsprinsippa ikkje er knesett i Time sin beredskapsplan, ser ikkje ut til å påverka respondentane si oppleving av ansvarsdelinga i ein krisesituasjon. Hovudbiletet er at ansvarsdelinga opplevast å vera nokså klar, både internt i verksemdene og mellom verksemdene og rådmannsnivået. Dette skil seg litt frå biletet i Stavanger, der ansvarsdelinga blir opplevd klårare i verksemda enn mellom verksemdene og rådmannsnivået (4,8 og 4,3). I Sola var biletet nokså likt som i Time (4,7 og 4,8, på dei to indikatorane).

Etter vår vurdering bør rådmannen kommunisera ut desse prinsippa til verksemdene, fordi dei seier noko om forventingane til kommunen si organisering, ansvar og samvirke i ein krisesituasjon.

2.5 VARSLING

2.5.1 VARSLING I KRISESITUASJONAR

I undersøkinga spurde vi verksemdene om korleis dei varsla brukarar, tilsette og pårørande i krisesituasjonar. Først ser vi på brukarane.

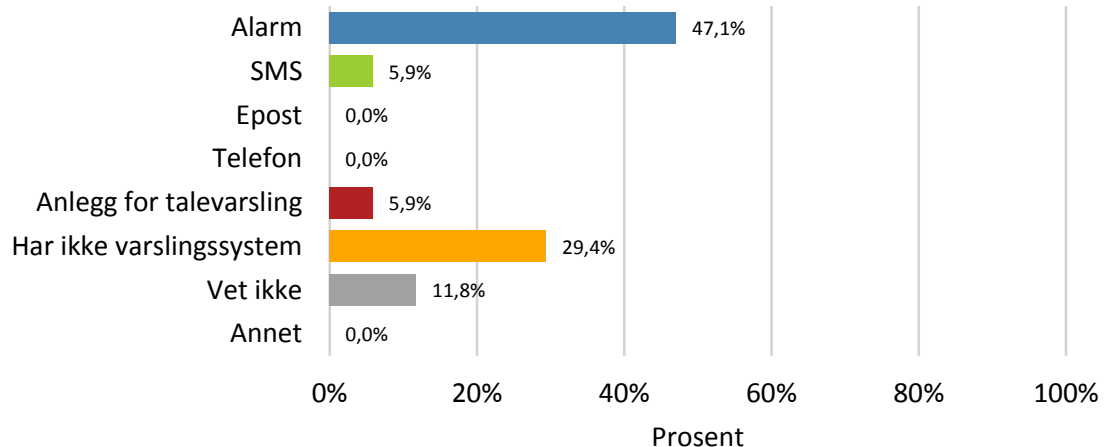


Kommentar: Døme på anna er direkte, munnleg kommunikasjon, gjennom dei tilsette.

Vi ser at alarm og telefon er dei vanlegaste måtane å varsla brukarane på. Men heile 33 prosent svarar at dei anten ikkje har varslingssystem eller ikkje veit korleis dei varslar brukarane. Heile 42 prosent av mellomleiarane svarar dette (17 prosent har ikkje varslingssystem og 24 prosent svarar veit ikkje).

Nesten tretti prosent av respondentane frå skulene svarar at dei ikkje har eit varslingssystem (sjå figur under).

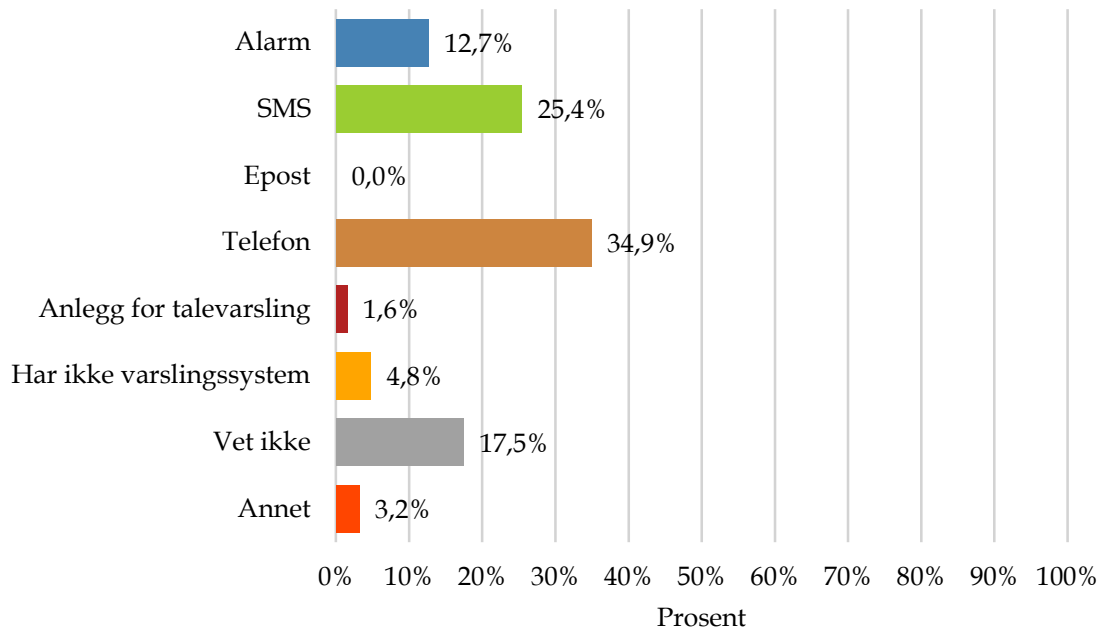
Figur 14 – Varsling av brukarar- skule (N=17)



Ein annan ting som er verd å merka seg, er at nesten halvparten svarar at dei brukar alarmen for å varsle brukarane. Dette er overraskande, sidan alarm vil fungera godt dersom det brenn, men dårleg dersom det er ein skarp situasjon på skulen, og elevane bør halda seg inne. Ei mogleg tolking er at dei fleste som har kryssa av for alarm har tenkt varsling av brukarar ved brann, og ikkje andre beredskapssituasjonar⁵.

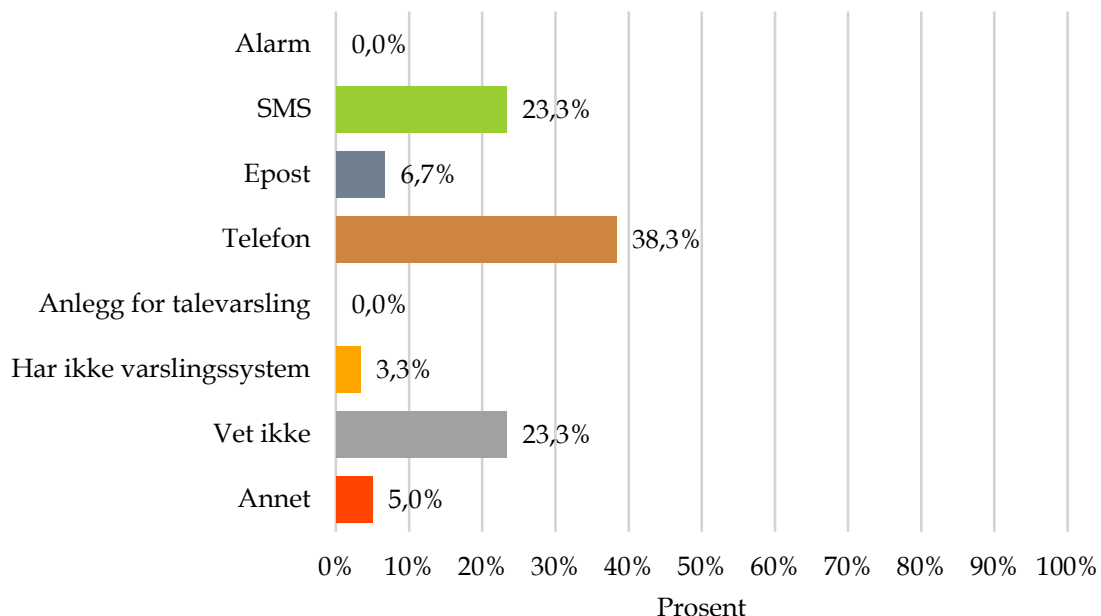
Innan omsorg svarar femti prosent at dei varslar brukarane per telefon, berre 7 prosent (dvs. éin) svarar at dei ikkje har varslingssystem, medan nesten tretti prosent ikkje veit.

Figur 15 – Varsling av tilsette (N=63)



⁵ Det kan godt tenkast at undersøkinga vår burde vore meir presis på dette punktet. Takk til verneombod på Bryna skula for at han gjorde oss oppmerksom på dette.

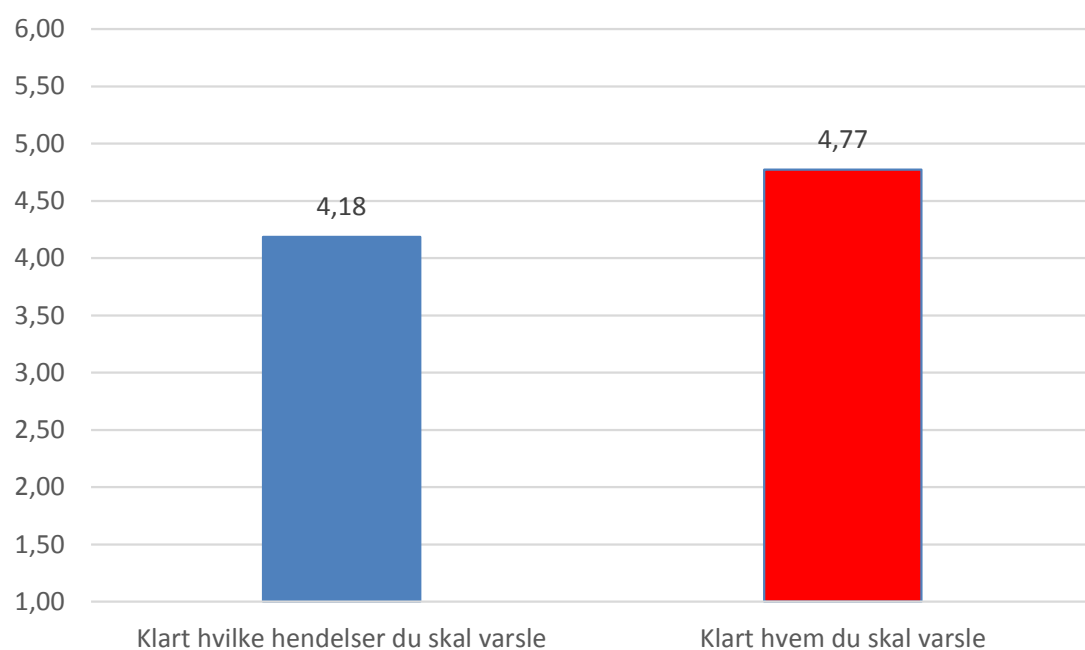
Figur 16 – Varsling av pårørende (N=60)



Når det gjeld varsling av tilsette og pårørende er telefon og SMS dei hyppigaste varslingskanalane, men òg her er det eit betydeleg mindretal som ikkje veit korleis dei varslar desse gruppene i krisesituasjonar.

Undersøkinga tyder vidare på at det er klart kven ein skal varsle i ein krisesituasjon, men ikkje fullt så klart kva for hendingar ein skal varsle.

Figur 17 – Er det klart kva for nokre hendingar du skal varsle og kven du skal varsle (N=67)?

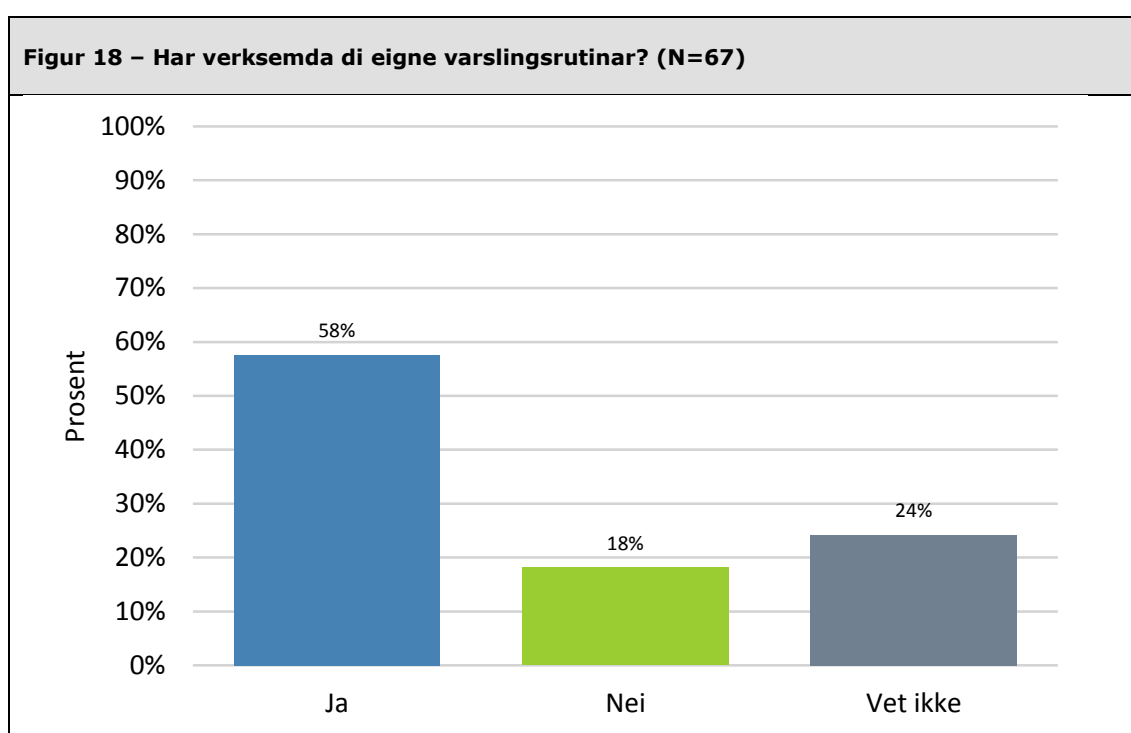


Leiarane har høgast score på hendingsspørsmålet, medan både mellomleiarar og vernombod scorar rett under fire på kva for hendingar ein skal varsle. Vi bad respondentane vise døme på beredskapshendingar/krisesituasjonar der det er naudsynt å varsle:

- Brann, dødsfall, pasientar som stikk av, barn som forsvinn, epidemi, ulykker, skuleskyting og terror.

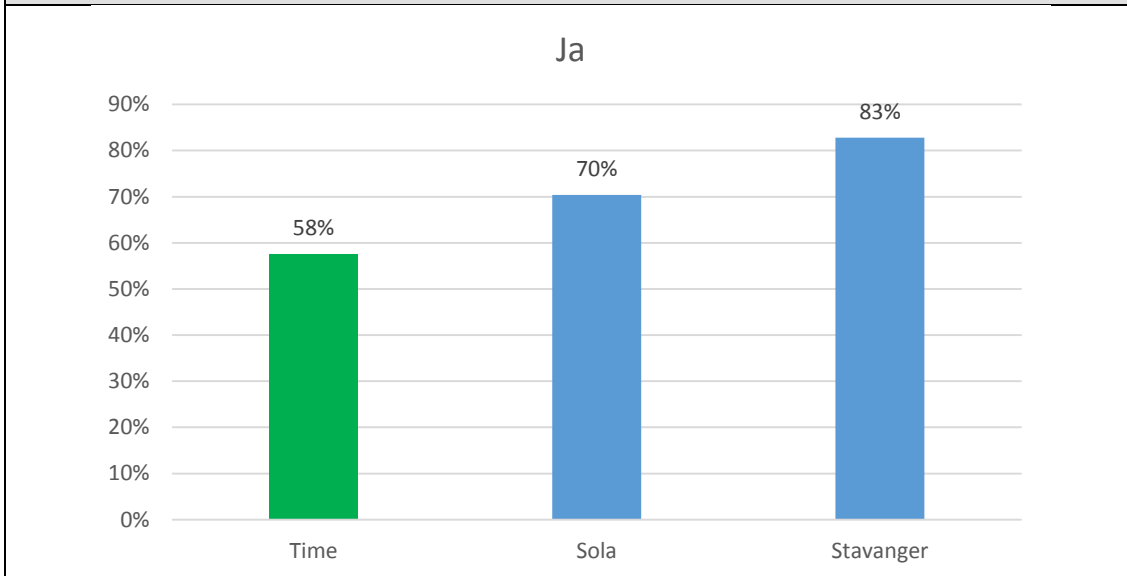
2.5.2 VARSLINGSRUTINAR?

Vi spurde respondentane om verksemda deira hadde eigne varslingsrutinar. Her var det relativt få som svara ja, samanlikna med andre kommunar. I Sola og Stavanger var det hhv. 70 og 83 prosent som svara ja på dette spørsmålet, i 2016.



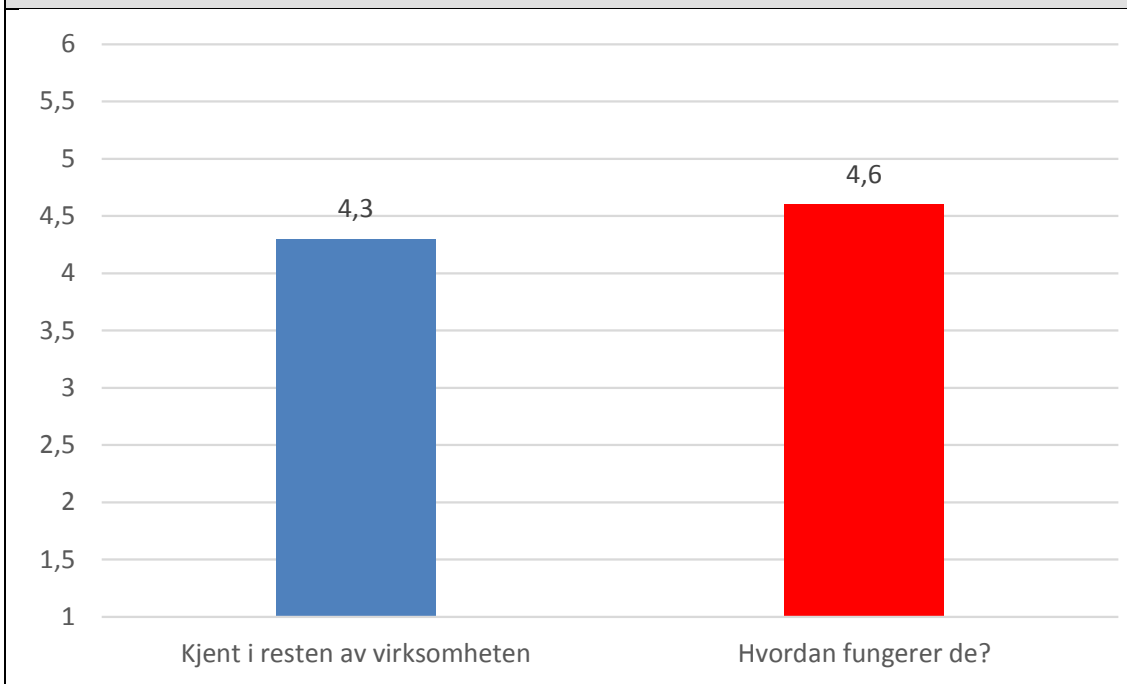
Av dei som svarar at dei har eigne varslingsrutinar, svarar 94 prosent at dei er kjend med varslingsrutinane i verksemda. Vi spurde dei òg i kva for ein grad dei meinte varslingsrutinane er kjend i resten av verksemda og korleis dei meinte dei fungerte.

Figur 19 – Har verksemda di egne varslingsrutinar?



Respondentane svarar at varslingsrutinane er nokså godt kjende i verksemda og at dei fungerer bra. På fungeringsspørsmålet er det verneomboda som er mest positive, med ein score på 5.

Figur 20 – Varslingsrutinar – kjennskap og fungering (N=38)



2.5.3 VURDERING

Etter vår vurdering er det grunn til uro når 33 prosent av respondentane svarar at dei ikkje har eit varslingsystem eller at dei ikkje veit korleis brukarane skal varslast. For skulene er andelen 41 prosent, kor 29 prosent svarar at dei ikkje har ei varslingsystem.

Både i kommentarfelta og i intervjuet blir det ved skulane uttrykt bekymring fordi ein ikkje har høve til å melde frå til alle klasserom/bygg samstundes. Denne utfordringa er spesielt stor for skular med mange bygg. Den einaste høvet er å bruka brannalarmen, men denne vil berre fungera dersom ein ynskjer å få alle ut av bygga.

Fleire skular har dei siste åra mista kontakten med klasseromma fordi dei gamle inter-call-systema har vorte tekne vekk, eller fordi dei ikkje finst i nyare skulebygg. Det ser likevel ut til at tovegs callinganlegg er på veg tilbake igjen i skulane. I Stavanger er ein til dømes i gang med ei pilotordning ved ein skule, der eit nytt callinganlegg vert testa ut. Ein av grunnane for dette er at dette vil kunna gje meir presis og god informasjon enn ein SMS, som lett vil kunna misforståast. Det er òg mogleg å snakka tilbake. SMS-varslingsfungerer betre rett mot føresette og resten av administrasjonen.

I Akershus har ein testa ein eigen varslingsapp ved nokon skular. Vi får likevel opplyst at dette ikkje har fungert så godt, blant anna fordi det inneber at elevane må ha mobiltelefonen framme i undervisings situasjonen, noko ein ikkje ynskjer.

For verksemdar med fleire inngangar er det viktig med god merking. Dette blir det også peikt på i intervjuet. Vi får opplyst at det er viktig for politiet at inngangane vert merkt med store bokstavar eller tal, slik at politiet ikkje er i tvil om kor dei skal i ein krisesituasjon⁶.

Varslingsrutinar. Under 60 prosent svarar at dei har eigne varslingsrutinar ved verksemda. Dette er relativt få samanlikna med andre kommunar.

2.6 ØVINGAR

2.6.1 FØRINGAR

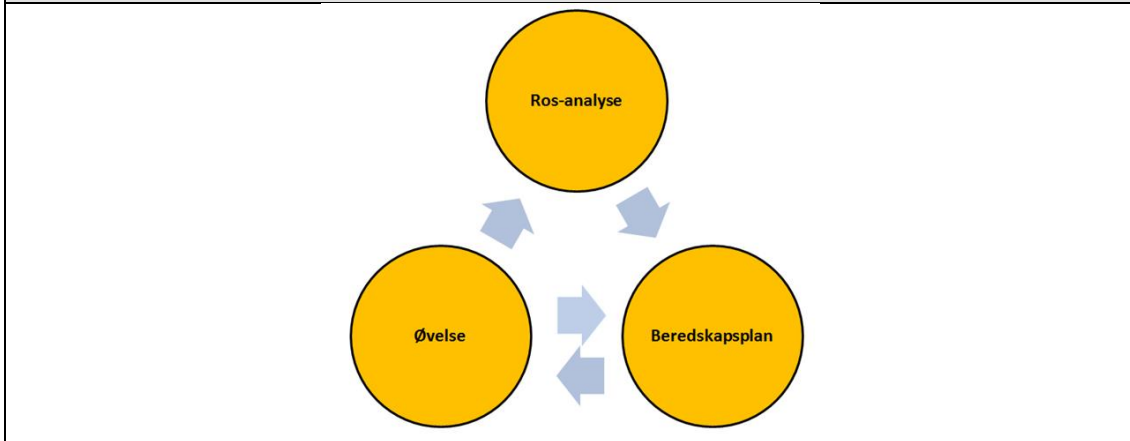
Vi får opplyst frå rådmannen at det er ei forventning om at kvar verksemdene øver på eigen beredskapsplan. Men på same måte som med planverket, er heller ikkje føringane for øvingar skriftleggjort.

2.6.2 KOPLING MELLOM ROS, BEREDSKAPSPLAN OG ØVINGAR

Ifølgje 22-juli-kommisjonen må samfunnet øva på å bruka beredskapsplanane, og vi må læra «.. av de forbedringspunktene som øvelsene avdekker. *Godt forberedte øvelser, kan fungere som en dynamisk form for tilsyn. Etter øvelsen har aktørene praktiske erfaringer som gir en dypere innsikt i utfordringer og endringsbehov.*» I figuren under har vi illustrert koplinga mellom ROS, beredskapsplan og øvingar.

⁶ Opplyst frå beredskapssjef i Stavanger kommune.

Figur 21 – Koplingen mellom ROS-analyse, beredskapsplan og øvingar - illustrasjon



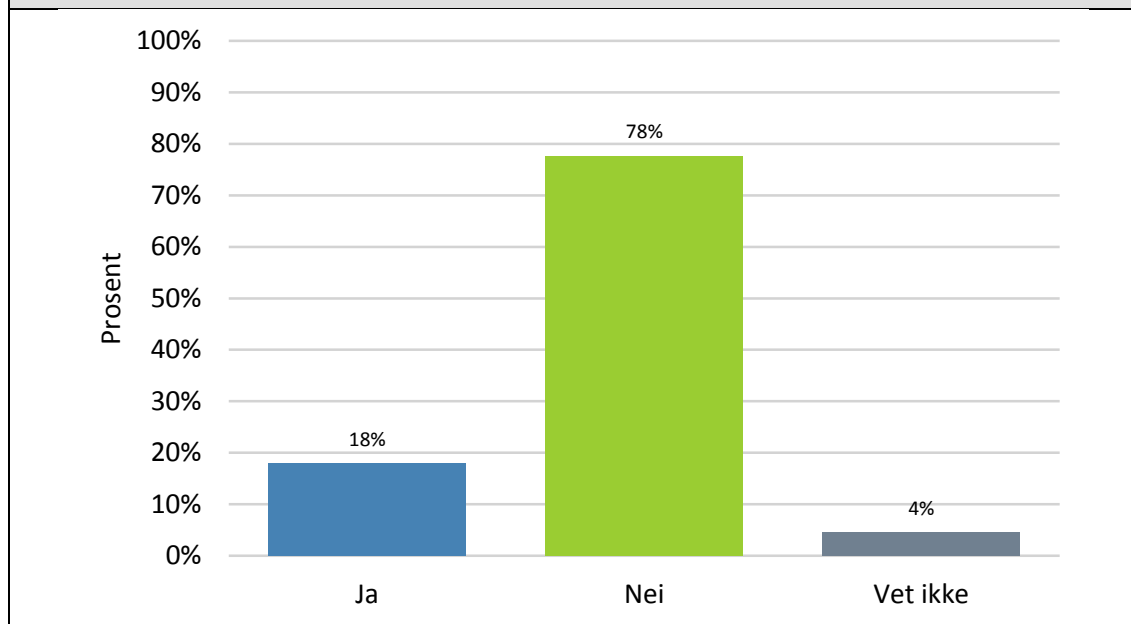
Fundamentet for å handtera kriser ligg i førebuingane, dvs. i planar, øvingar, samarbeid og læring. Risikoforståinga vert danna i samband med ROS-analysane, deretter vert dei viktigaste tilhøva utdjupa i beredskapsplanen. Risikoforståinga herifrå bør vera førande for kva ein øver på. Det er viktig at røynsle og innsikt frå øvingane vert skrive ned, og at læringa herifrå vert vurdert opp mot innhaldet i eksisterande ROS-analysar og beredskapsplanar (difor peikar pila frå øving både mot ROS-analyse og beredskapsplan).⁷

I sum skapar dette auka ein meir robust organisasjon for å kunna handtera ein krisesituasjon.

⁷ Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen etter øvingar og uønska hendingar evaluera krisehandteringa og, om nødvendig, gjere endringar i ROS-analysen og beredskapsplanen (forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 7 og 8). I § 9 står det at kommunen skal kunne dokumentera skriftleg at krava i forskriftens er oppfylt

2.6.3 ANDEL SOM ØVER

Figur 22 – Har verksemda di hatt ein eigen beredskapsøvelse (N=67)?⁸



Vi ser at under ein femtedel av verksemdene har hatt ein eigen beredskapsøving. Dette er same tendens som i andre kommunar: Verksemdene har ROS-analysar, dei har planar, men dei øver ikkje.

I Stavanger kommune var det i 2016 ein fjerdedel av dei spurde som svara at dei hadde øvd, mot 1 av 9 i 2014 . I undersøkinga frå Sola i 2016 svara berre 1 av 11 at dei hadde øvd.

Skulene kjem best ut blant verksemdene i Time kommune, dvs. at nesten 30 prosent herifrå svarar at dei har øvd.

Fleire av respondentane i Time gjev uttrykk for at øvingar bør gjennomførast. Ein sa det slik: «Me har reist spørsmål om øvingar men fått negativt svar. Truleg fordi ei slik øving kan opplevast skremmande for mange elevar. Eg skulle gjerne sett at me hadde ei øving i personalet. Det er likevel sårbart fordi her er mange vikarar. Me har og elevar og lærarar frå andre skular som nyttar våre lokale». Andre peikar på at ein må vurdera om ei øving er føremålstenleg, sidan det kan spreia frykt og redsel blant elevane under og i etterkant av øvinga.

Det bør leggjast til at skulene i Time har vært involvert i ei felles øving mens undersøkinga var ute. Øvinga var ein del av eit kursopplegg for skuleleiarar og kommunal leiing, der beredskapsmetodikk og funksjonstrening inngjekk som ein del av opplegget.

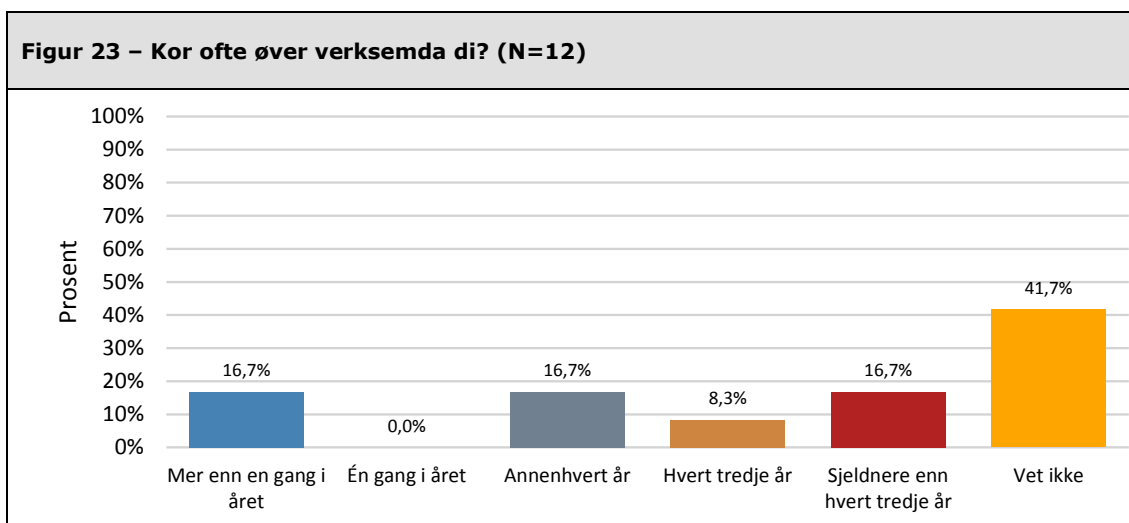
⁸ På scenarier i beredskapsplanen. Ikkje brannøvingar.

Øvingscaset var ei bussulukke med elevar frå Bryne ungdomsskule, der leiinga ved skulen og leiargruppa i kommunen jobba parallelt. Rektorane ved dei øvrige skulene observerte korleis krisen vart handtert.

Dei vi har intervjuet, meiner dette var eit godt opplegg, som var lærerikt for dei involverte. Ved barnehagen vi besøkte, fortalte dei at dei kunne tenkt seg å vera med som observatør: «Eg skulle gjerne vore med og observert den øvinga. Det kunne vi lært av».

2.6.4 HYPPIGHET

Dei som svarte ja på at dei hadde øvd, vart spurt kor ofte dei øver. Vi ser svara i figuren under.



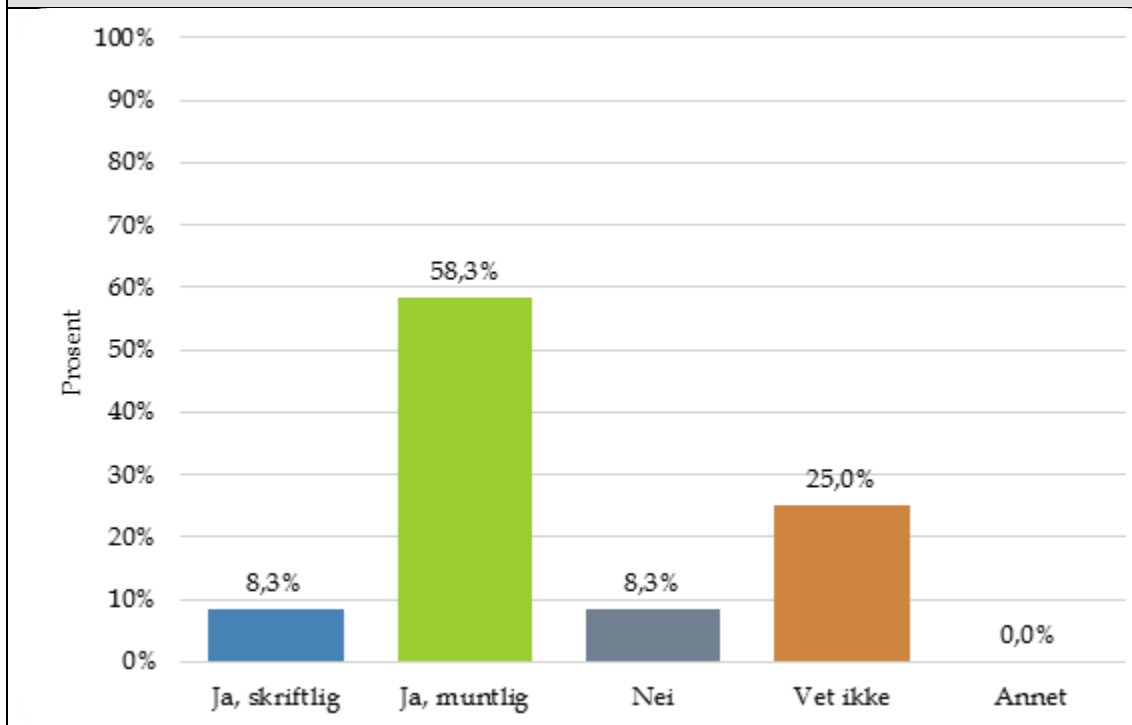
Dette indikerer at dei få som øver, ikkje øver særleg hyppig. Det er to respondentar som svarar at dei øver meir enn éin gong i året, medan to svarar at dei øver anna kvart år. Dei to første representerer barnehagane, medan dei to sistnemnde representerer skulene.

Deltakarar. Det ser ut til at den leiinga og verneombod/nokon utvalde tilsette er seint-rale deltakarar på øvingane. Ein tredjedel svarar at heile verksemda deltok.

2.6.5 EVALUERING

Tilbakemeldingane tyder at på dei få som øver, evaluerer øvinga. Men svært få evaluerer øvinga skriftleg (1 av 12).

Figur 24 – Har øvinga blitt evaluert? (N=12)



Vi stilte respondentane spørsmål om i kva for ein grad kvaliteten og hyppigheten til øvingane skapte gode rammebetingelser for å handtera ein eventuell krisesituasjon på ein god måte. På ein skala frå ein til seks, fekk dette spørsmålet scoren 5,6 . Respondentane opplever med andre ord at øvingane gjer dei betre til å handtera krisesituasjonar. Dette tilsvarer tilbakemeldingane frå respondentane i Sola og Stavanger.

I dei fleste tilfella er det leing, verneombod eller nokon utvalde tilsette som har vore med å evaluera øvinga.

2.6.6 VURDERING

Undersøkinga tyder på at eit fåtal av verksemdene har hatt ein eigen beredskapsøving. Berre 18 prosent svarar at dei har gjennomført ei slik øving. Dette er etter vår vurdering med på å svekke verksemdene sin evne til å kunna handtera ein krisesituasjon.

I kommentarfeltet vart det til dømes peikt på at ansvarsdelinga formelt sett var klar, men at han ikkje var testa ut i ein krisesituasjon eller øving. Dette er litt av poenget med øvingane: At ein testar ut eige planverk, varslingsrutinar, organisering og ansvarsdeling, og at ein gjer dette målretta. Dette vil gje ei djupare innsikt i verksemdene sine utfordringar på beredskapsfeltet, og eventuelle endringsbehov. Er rollefordelinga klar? Er det til dømes slik at verksemdleiar har for mange oppgåver? Ventar ein for lengje med å involvera andre? Agerer ein på faktum, i staden for moglege konsekvensar? Korleis reagerer ein dersom leiar(ar) ikkje er til stades? Vert planen følgt?

I undersøkinga støyter vi på eit paradoks: Det synest å vera brei semje om at regelmessige øvingar er ein nøkkelfaktor for å kunna handtera kriser på ein god måte. Likevel er det få som øver. Kvifor er det slik?

Våre data gjev nokon svar⁹:

- Verksemdene fryktar at mange brukarar vil kunna verta redde som følge av ei øving. Dei fryktar dessutan at enkelte skal få idear til kva dei kan gjera. Eit døme her er at ein øver på skarpe situasjonar i skulen
- Ein del er usikre på korleis øvingane skal gjennomførast. Det dreier seg om kva dei skal øva på, og i kor stort omfang det skal øvast (fullskala eller skrivebordsøvingar).
- Tid. Verksemdene tek seg ikkje tid til å øva. Fleire gjev uttrykk for at det er viktig å sikra ein regelmessighet i beredskapsarbeidet, men synast det er utfordrande å setja av tid til det. Dette hengjer saman med at dette ikkje er verksemdene sin kjerneaktivitet og kjem «på toppen av alt det andre» som skal gjerast.

Ein anna mogleg forklaring er at det ikkje er nokon skriftlege føringar frå rådmannen med tanke på øvingar. Men dette gjeld òg ROS-analysar og beredskapsplaner, noko dei fleste verksemdene ser ut til å ha. Eit anna moment er at tendensen i Time er nokså like tendensen i Sola og Stavanger, der det er tydelege føringar knytt til øvingar.

Etter vår vurdering bør rådmannen likevel stilla tydelege krav til at verksemdene skal prioritera å øva på beredskapsplanen (i tillegg til at dei skal ha ein eigen ROS og beredskapsplan). Krava eller forventingane kan til dømes nedfellast i Timeplanen. Dette vil tydeleggjera forventingane til verksemdene, noko som etter vår vurdering vil kunna bidra til å løfta det samla beredskapsarbeidet i kommunen.

Det er samstundes viktig at rådmannen bistår verksemdene i dette arbeidet, slik at terskelen for å gjennomføra øvingar senkast. Eit døme på det siste kan vera å senda ut ulike typar aktuelle øvingsscenario til bestemte type verksemdar. Dette vil kunna hjelpa verksemdene i å gjennomføra øvingar tilpassa sin eigen beredskapsplan. Eit anna moment er at ein sørgjer for at for dei som har øvd, deler røynslene sine med dei andre. Sidan det er avgrensa med stabsressursar på dette feltet, trur vi ein systematisk deling av røynslar er det viktigaste tiltaket for å sikra at fleire øver.

Verksemdene avstår frå å øva fordi dei fryktar at ein fullskalaøving vil ha negativ effekt på brukarane. Dette er i utgangspunktet ei vurdering vi kan vera samde i. Men ei øving treng ikkje å vera i full skala, det kan like gjerne vera ei skrivebordøving. Vi trur det er viktig å understreka dette overfor verksemdene. I ein skrivebordsøving bør minimum

⁹ Ettersom datagrunnlaget er noko svakere her, supplerer vi med tilbakemeldinger frå respondentar i Sola og Stavanger, i tillegg til Time kommune.

leiinga delta. Øvinga skjer rundt bordet og har ofte karakter av eit seminar. Ei skrivebordøving involverer ikkje brukarane (for meir om skiljet, sjå, fotnote)¹⁰.

Dei fleste som har øvd, har evaluert øvingane, men hovuddelen oppgjer at dette er gjort munnleg. Etter vår vurdering bør røynslene frå øvingane skriftleggjerast. Dette vil bidra til å sikra betre læring av røynslene frå tidlegare øvingar, noko som vil gje meir systematisk kunnskap om utfordringane til verksemda over tid. Er det til dømes dei same utfordringane som gjer seg gjeldande ved kvar øving? Er det same sårbarheit som vert registrert, same feil som vert gjort, eller oppstår nye utfordringar?

Etter vår vurdering er det viktig å sikra at øvingane er målretta og har utspringet sitt i verksemda si eigen beredskapsplan. Skriftlege evalueringar og systematisk refleksjon vil òg kunna sikra ei betre kopling av øvingane opp mot både ROS-analysar og beredskapsplan. Deltaking i øvingar styrkar kompetansen og røynslene frå øvingane vil òg seia noko om behovet for kompetanseheving i organisasjonen.

2.7 HENDINGAR

Vi spurde respondentane om verksemdene deira har opplevd hendingar/situasjonar som har sett beredskapsapparatet på prøve, i løpet av dei siste fem åra. Føremålet med dette spørsmålet var å fanga opp omfanget av slike hendingar, og dei spurde sin vurdering av korleis verksemda handterte slike hendingar.

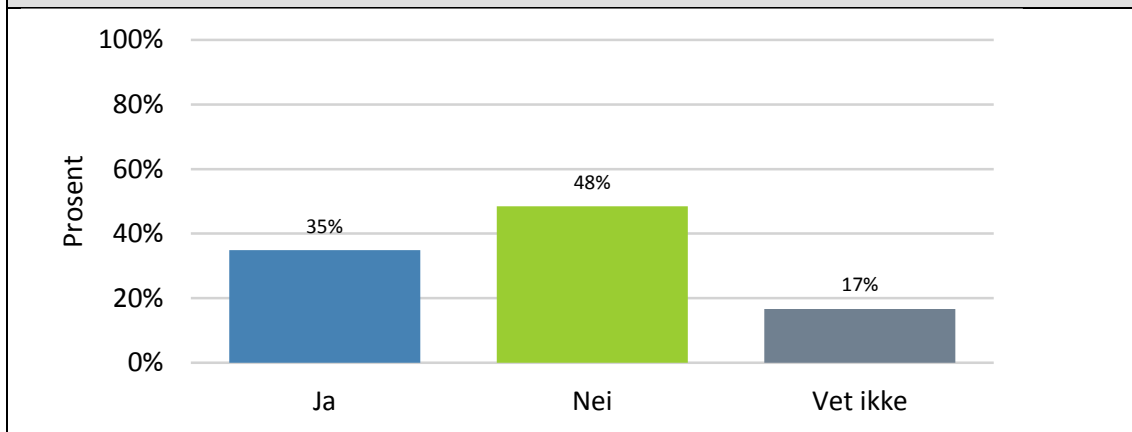
I kommentarfelta gjev enkelte uttrykk for at slike hendingar har erstatta øvingane fordi ein gjennom hendingar har fått testa planverket: «*Vi har nytta beredskapsplanane i reelle døme, og opplevde då at plana fungerte, og har difor ikkje øvd*».

Figuren under viser at drygt ein tredjedel av verksemdene har opplevd slike hendingar i løpet av ein femårsperiode.

¹⁰ Skrivebordøvingar og fullskalaøvingar er dei vanligste måtene å testa ein plan på. I ei skrivebordøving bør min-mum ledelsen delta. Øvinga føregår rundt bordet og har ofte karakter av eit seminar. Beredskapsplanen blir gjennomgått med utgangspunkt i fleire krisescenarior for å sjå korleis verksemda takler ulike informasjonsutfordringar. Ulike aktuelle krisescenarior blir gjennomgått med fokus på korleis verksemda løysar ulike informasjonsutfordringar.

Under ein fullskalaøving må alle som inngår i beredskapsplanen delta. På ein skule vil òg elevar vert involvert i øvingar og kanskje òg føresette, nødetatar og journalistar. I tillegg til å planleggja tiltak (som i skrivebordsøvingar) må deltakerne utføre oppgaver som i ein reell situasjon. Dette kan vera alt frå føring av logg til å svara på spørsmål frå mediene, pårørende, samarbeidspartar og ansatte. Øvinga skal føregå i sanntid, og så langt det er muleg gi like store informasjons- og kommunikasjonsutfordringar som i ein faktisk krise (Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon, veileder 2007. DSB).

Figur 25 – Hendingar som har satt beredskapsapparatet på prøve, siste fem år (N=66)¹¹



Om lag ein tredjedel av respondentane svarar at dei har opplevd hendingar som har sett beredskapsapparatet på prøve dei siste fem åra. Dei fleste meiner dei handterte desse situasjonane på ein særst god måte (5,1). Dette vart utdjupa i nokon av kommentarane:

- *Det dreide seg om snøfall. Ting var godt planlagt, og ingen var trua, eller kome til skade.*
- *Det vart ført logg for hendingane, slik at det er dokumentert kva me konkret gjorde. Evalueringa i leiinga var basert på kva me gjorde, og kva for tilbakemeldingar me fekk frå ulike hald i etterkant. Me konkluderte med at me hadde løyst hendingane på ein god måte.*
- *Det ble i etterkant gjort ein ROS-analyse for typen hendingar og handlingsplan regelverk er utarbeidet.*

Frå den eine skulen vi vitja vart det òg peikt på at det kan vera veldig god læring i slike hendingar. Dei opplevde ein nestendrukning i Sivdammen, som avdekte svikt i systema og rutineane. Dette resulterte i ein langt betre beredskap i samband med symjing i etterkant.

Når det gjeld evaluering, er biletet nokså likt biletet med tanke på øvingar. Dei fleste seier at dei har evaluert handteringa til verksemda av hendinga, men hovuddelen har gjort det munnleg (65 prosent). Knappt 22 prosent seier at dei har evaluert handteringa skriftleg.

VURDERING

Sjølv om dei fleste verksemdene ikkje har øvd, har 35 prosent opplevd hendingar som har sett beredskapsapparatet på prøve, dei siste fem åra.

Undersøkinga viser at 42 prosent av verksemdene anten har øvd eller opplevd hendingar som har sett beredskapsapparatet på prøve, dei siste fem åra. 10 prosent svarar at dei både har øvd og opplevd hendingar som har sett beredskapsapparatet på prøve.

¹¹ Har virksomheten din opplevd hendingar/situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve, i løpet av de siste fem årene?

Dei fleste meiner at verksemda handterte hendinga på ein sær god måte, og mange har evaluert hendinga. Dette er viktig læring for den enkelte verksemda.

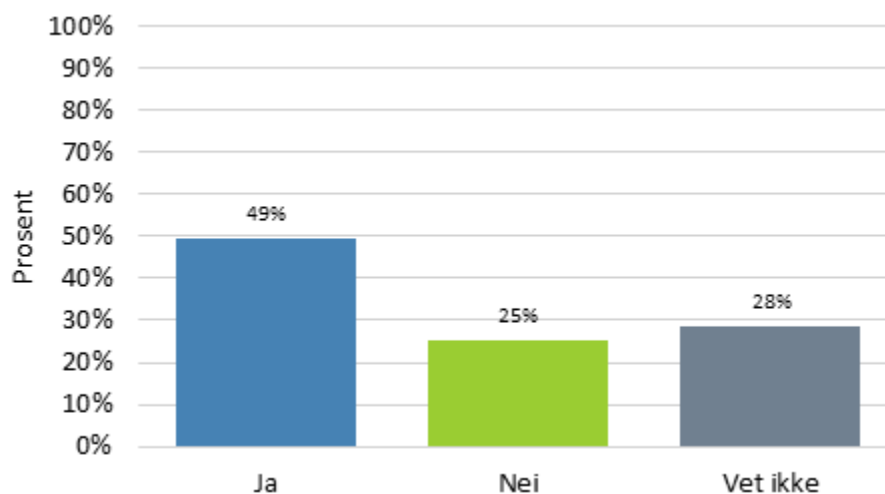
Øg her seier dei dei fleste at dei har evaluert hendinga munnleg. Etter vurderinga vår bør evalueringane vera skriftlege, både i etterkant av konkrete hendingar som har sett beredkapsapparatet på prøve, og i etterkant av øvingar.

2.8 SAMARBEID

Det ser ut til at verksemdene i Stavanger og Sola samarbeider meir med andre i samband med beredskap, enn verksemdene i Time. I Stavanger og Sola rapporterte 66 prosent av respondentane i 2016 at dei samarbeidde med andre, medan 49 prosent gjorde det i Time (Sjå neste side).

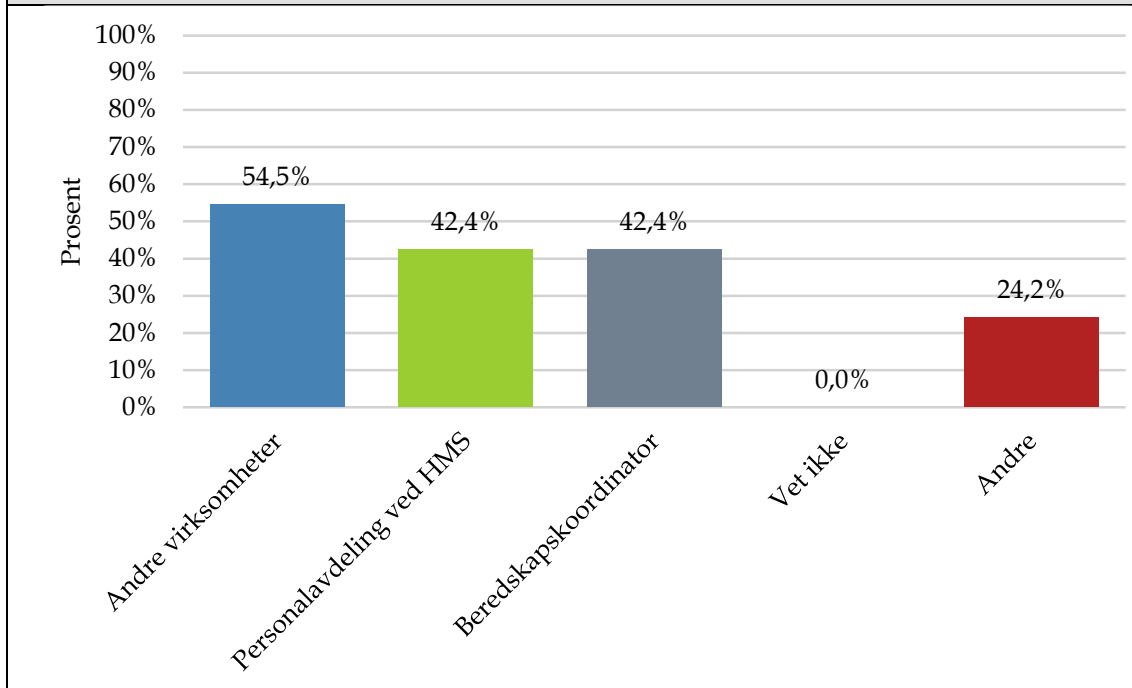
På same måte som med svara i undersøkinga gjev òg kommentarfeltet eit veldig variert bilete av i kva grad verksemdene samarbeid med andre. Fleire gjev uttrykk for nyttig og godt samarbeid med andre aktørar, medan andre gjev uttrykk for at dei ikkje har noko samarbeid med andre i dei heile teke. Nokre gjev uttrykk for at dei saknar eit tettare samarbeid, for å jobba smartare og meir effektivt med beredskap: «*Det har vore utveksla ideer og tankar, men eg savner eit tettare samarbeid med dei andre skulene slik at vi ikkje treng å ha alle prosessar parallelt på alle skular. Mykje kan lagas felles for så å bli oppjustert.*»

Figur 26 – Samarbeider de med andre i samband med beredskapsarbeidet? (N=67)



Dei som svarte ja på spørsmålet over, vart spurt om kven dei samarbeidet med, som vert illustrert under.

Figur 27 – Kven samarbeider de med? (N=33)



Kommentar: Døme på andre er leiargruppa, brannvesenet, politi eller driftsoperatør

Nokre fleire i Stavanger oppga at dei samarbeidde med andre verksemdar (62 prosent).

VURDERING

Det ser ut til at samarbeid med andre aktørar i beredskapsarbeidet er mindre utbreidd blant verksemdene i Time enn i verksemdene i referansekommunane.

Dette kan vera ein indikasjon på at det er behov for meir samarbeid, men treng ikkje å vera det.

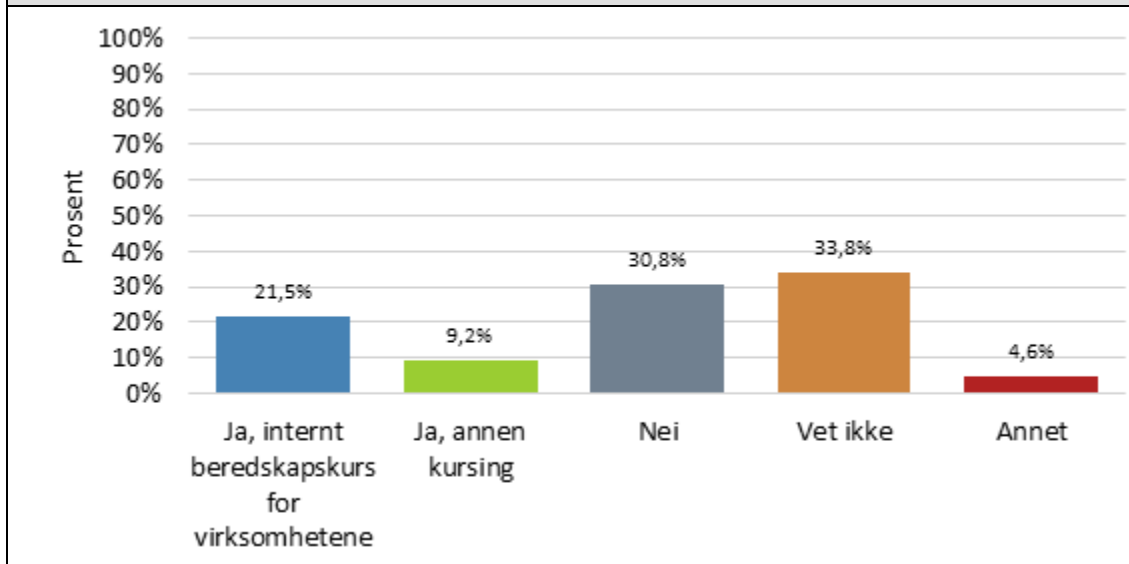
Røynsla frå andre kommunar er at verksemdene ofte tenkjer sektorvis når dei tenkjer samarbeid. Eit døme på dette er at ungdomsskulen varslar barneskulen på nabolaget (eller har rutinar for dette), dersom noko kritisk skjer. Men dei gløymer barnehagen som ligg like ved.

Erfaringsdeling i samband med planverk og øvingar vil kunna styrkja samarbeidet. Det er òg fullt mogleg å øva saman med eit knippe andre verksemdar i same område. Til dømes vil Austbø barnehage kunna øva på varsling, evakuering o.l. saman med Jæren DPS og dei to private barnehagane i nabolaget.

2.9 KURS

Tilbakemeldingane tyder på at få av respondentane har vore med på kurs i krisehandtering eller beredskapsarbeid i Time. Det er verneomboda som meiner å ha fått minst kursing, 12 prosent totalt (dvs. intern og annan kursing).

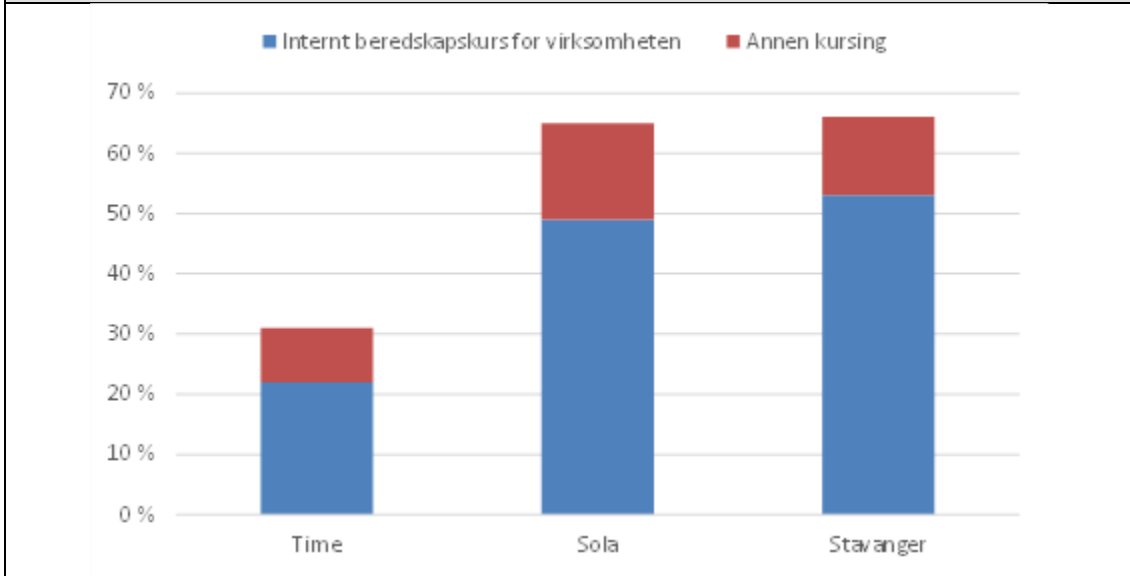
Figur 28 – Har repr. for di verksemd vore med på kurs i krisehandtering/beredskapsarbeid?(N=65)



I kommentarfeltet gjev nokon uttrykk for at det er behov for meir kursing, medan andre ser ikkje heilt behovet. Det vert òg peika på at ein må definera tydeleg kven som skal kursast i kva.

I figuren under har vi samanlikna svara frå Time med svara frå Sola og Stavangar kommune. Vi ser det er ganske store skilnader, noko som tyder at langt færre har vorte kursa i krisehandtering/beredskapsarbeid i Time enn i dei andre kommunane.

Figur 29 – Har repr. for di verksemd vore med på kurs i krisehandtering/beredskapsarbeid?



Dei få som har vorte kursa i Time svarar at dei hadde eit nokså godt utbytte av kursinga (4,3).

VURDERING

Det er få som har vore med på kurs i beredskap eller krisehandtering i Time dei siste åra, samanlikna med andre kommunar. Kommunen bør etter vår vurdering sjå nærare på behovet for denne typen kurs i verksemdene, slik at eventuelle kurs kan spissast i tilhøve til tema og målgruppe.

Meir kursing vil kunna bidra til å senka terskelen for å gjennomføra øvingar ([jf. over](#)), til dømes gjennom at øvingane inngår som ein del av kursopplegget.

2.10 STØRSTE UTFORDRINGAR OG TILTAK FOR Å HANDTERE DESSE UTFORDRINGANE

I undersøkinga stilte vi respondentane to opne spørsmål: Kva vil du seie er dei største utfordringane for verksemda med tanke på beredskap/krisehandtering, og kva skal til for å handtera utfordringane på ein best mogleg måte. Det kom inn veldig mange kommentarar, og i teksta under framgår dei som gjekk mest igjen. Vi deler det første spørsmålet opp i to avsnitt, eitt som tek for seg hendingar som kan by på utfordringar, og eitt som tek for seg utfordringar som kan knytast til tilhøve ved verksemda.

2.10.1 STØRSTE UTFORDRING – HENDINGAR

Barnehagar

- Barn som forsvinner på tur eller skader seg
- Brann

- Krisesituasjon ved dødsfall eller stor ulykke
- Gisselsituasjon
- Nabobygget har bare psykisk sjuke menneske. Desse rømmer jamleg, men etter kva eg har forstått er ikkje barnehagen med i ei varslingsliste sjå dei.
- Ein annan: I forbindelse med det har vi inngangar som er lite oversiktlige

Skular

- Skarpe hendingar

Omsorg

- Brann, trafikkulykke, Vold, skade, feilbehandling av pasientar
- Holde pasientane i ro, og få gitt den beste omsorgen og informasjonen
- Personer i psykisk ubalanse.
- Brann

Samfunn

- Overvatn, flaumsituasjon
- Ved brann, få alle ut
- Badegjester og fare for drukning

2.10.2 STØRSTE UTFORDRING – HØVE VED VERKSEMDA

Barnehagar

- At vi er mange barn, soveskur med barn
- Me har ikkje oversikt over inngangen/ ankomst til barnehagen. Har ikkje kontroll over kven som kjem/ går ut og inn i barnehagen
- Nok tid til å halde beredskapsarbeidet varmt
 - Liten tid til oppfølging og opplæring
 - Vanskelig å få trent personalet på nokre av dei tenkte utfalla. Har liten tid der barna ikkje er tilstede

Skular

- Stort bygg. Mange inngangar, mange elever og lærere. Dører som ikkje kan låsas.
- Klare å få til varslings. Manglande varslingsanlegg. Ingen mulighet til å melde frå til alle klasserom/tilsette/ arbeidsrom. Har berre brannalarmen.
- At vi ikkje har øvd på krisehandtering (og hjelp til å gjennomføre den)

Omsorg

- Begrensa med tid og ressursar til gjennomføring av øvingar, tid til at tilsette tek del i utarbeiding av ROS-analyser og informasjonsflyt
- Å gjere planen og løypande endringar kjent for alle berørte tilsette til ei kvar tid
- Spisse beredskapsplanen
- Få rett informasjon til rett tid frå samarbeidspartnarane, spesielt frå Jæren DPS

- Har også opplevd samarbeid mellom andre avdelingar i kommunen som vanskelig ved krise. Eg ser at det har blitt slik fordi ingen har ønskt å "ta i ansvaret" hvis ein person er hos en annan avdeling eller område
- Mange tilsette i små stillingar
- Har ansvar for barn og ungdom som kommer og går i kommunal bygg med opne ytterdører utover ettermiddag og kveld. Det er ikkje tilsynsvakt

Samfunn

- Mangel på praktiske øvingar og drilling av beredskapspersonell
- Planer kjent for alle. Alle må vite kva dei skal gjere.
- Liten avdeling, mykje utskifting av personal, verneombod med lite erfaring

2.10.3 TILTAK FOR Å HANDTERE UTFORDRINGANE

Barnehagar

- Me bør vær ein del av varslingslista til JDPS
- Gode rutinar og risikovurderingar
- Gode planer med god forankring i organisasjonen
- Alle kjenner planen. Alle vet kva dei skal gjere i krisesituasjonar
- Må prioritera meir, samtidig som det er vanskelig å få tid til det da kvardagen er travel og når ein jobbar med menneske, er det ikkje alltid like enkelt å "gå frå."

Skular

- Øvingar. Ikkje bare leiinga men alle vaksne på skulen slik at alle kjenner sin plass og sine oppgåver til ei kvar tid
- Ha gode rutinar, bruka tid til å reflektera rundt dei, og øva på konkrete saker
- Gode malar og system som kan brukas på tvers av skulene. Kanskje treng ikkje kvar skule å lage egne planar, men heller tilpasse planar som er laget av kyndige folk.
- Forutan varslingsanlegg, så har me vurdert koss me skal løysa utfordringane, men me har ikkje funnet gode løysingar.
- Me får i desse dagar eit betre kommunikasjonsverktøy ved innføring av Schoollink

Omsorg

- Få meir opplæring i gode måtar å gjere det på
- Fleire må eige problemet
- Klar oversikt over kvar du skal ringe om krise
- Gode rutinar, og holde oss til rutinane
- Tilsynsvakt

Samfunn

- Få meir erfaring via øving. Øving må vera mest mogleg realistisk.

- Til ei kvar tid ha utstyret intakt i utleigeboligar med leietakarar som er svakt fungerande.
- Nok personell og godt tverrfaglig samarbeid
- Gode rutinar og de tilsette må kjenne desse.
- Ressursar til å følgje godt nok opp

2.11 STATUS FOR OVERORDNA BEREDSKAPSARBEID

Ein av problemstillingane i prosjektet er å skildra korleis kommunen har følgd opp tilbakemeldingane frå Fylkesmannen og status for det overordna beredskapsarbeidet.

Vi gjev ein kortfatta skildring under:

Fylkesmannen hadde tilsyn på beredskap i Time kommune i 2015 . Tilsynet avdekte eitt avvik og ein merknad¹². Avviket var knytt til kommunen sin Risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS).

I 2016 utarbeidde kommunen ein ny ROS, der ein følgde opp punkta frå Fylkesmannen. Mellom anna er analysane meir konkrete om kvifor dette gjeld Time og konsekvensane. Eit døme på dette er vurdering, konsekvens og tiltak mot. dyresjukdommar.

Etter vurderinga vår ser det ut til at kommunen har følgd opp punkta frå Fylkesmannen på ein god måte. Den einaste innvendinga er at kommunen kunne vore noko meir konkrete med tanke på koplinga mellom ROS og beredskapsplanen, dvs. kvifor ein landar på dei seks hendingane ein lagar ROS-tiltakskort for. Gjennomgangen vår tydar på at det er gode grunnar til dette, men kanskje ein kunne vore litt meir eksplisitt om kvifor nokre hendingar blir valgt vekk medan andre vert følgd opp vidare i beredskapsplanen.

¹² **Avvik:** Time kommune sin heilskaplege risiko- og sårbarheitsanalyse oppfyller ikkje alle krava i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Utfyllande kommentarar:

- Kommunen har god breidde når det gjeld analysetema, men kvaliteten på dei ulike analyseområda er ujamn. Fleire av analysane er for lite konkrete om kvifor dette gjeld Time, og kva konsekvensane er for akkurat denne kommunen. Døme på dette er dyresjukdommar, pandemi og distribusjon av gass.
- Kommunen går lite inn på korleis ulike risiko- og sårbarheitsfaktorar kan påverke kvarandre og kommunen si evne til å oppretthalde sitt tenestetilbod når den ramma av ei større uønskt hending. Kva tyder til dømes bortfall av vatn/forureining av vatn for kommunen sitt tenestetilbod?
- Sidan den overordna heilskaplege risiko- og sårbarheitsanalysen er grunnlag for handlingsplanen, er det naturleg å få fram hovedutfordringane på tvers av dei ulike risikoane. Det kjem ikkje klart fram av risiko- og sårbarheitsanalysen kva kommunen meiner er mest kritisk sidan dei ulike risiko- og sårbarheitsfaktorane ikkje er sett opp mot kvarandre. Til dømes finn me ikkje tiltaket når det gjeld pandemi igjen i handlingsdelen, sjølv om dette er noko kommunen har vurdert som farleg.
- Kommunen har ikkje analysert om det er risiko i nabokommunane som kan ha konsekvensar for Time. Dette kan til dømes vere storulykkeverksemdar eller anna verksemd kor ulykker kan føre til at også Time blir råka. Me viser til at fleire område i kommunen har vokse saman med utbyggingsområde i nabokommunane

Merknad: Kommunen har plikt til å lage langsiktige mål, strategiar og prioriteringar for samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet i kommunen ut frå resultata av den heilskaplege risiko- og sårbarheitsanalysen. Fylkesmannen meiner at måla, strategiane og prioriteringane som Time kommune har i samfunnsdelen til kommuneplanen bør ha ei sterkare kopling til kommunen sin risiko- og sårbarheitsanalyse. Det bør kome tydelegare fram kva utfordringar akkurat Time har når det gjeld risiko og sårbarheit, kva kommunen ut frå dette risiko- og sårbarheitsbiletet vil vektleggje og kva Time vil prioritere i sitt arbeid framover.

Fylkesmannen skildrar Time som ein solid og pliktoppfyllande beredskapskommune, og at ein har stor tillit til at kommunen følgjer opp avvik og merknader ved tilsyn¹³. Det vert peikt på at det er eit stort engasjement omkring beredskap, det er god leiarforankring og at det «*ikkje berre heng på ein person*».

Kommunen er i gang med revisjon av beredskapsplanen, som skal til politisk handsaming i vår, saman med smittevernplan og helse og sosialberedskapsplan.

I planstrategien er det avklart at beredskapsplanen, smittevernplanen, helse- og sosialplanen og beredskapsplanen skal reviderast og til politisk handsaming kvart 4. år. Elles vert beredskapsplanen justert etter evaluering av hendingar og øvingar, og varslingslistene og vedlegga vert oppdatert «kontinuerleg».

Dei siste åra har det vore gjennomført øvingar på den overordna beredskapsplanen anna kvart år, i tråd med beredskapsforskriften. Gjennomgangen viser at desse har vore gjenstand for ein grundig skriftleg evaluering i etterkant.

¹³ Telefonintervju 19. desember.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelova [§ 77.4](#) vert kontrollutvala i fylkeskommunane og kommunane pålagt å sjå etter at det gjennomførast forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon inneber systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå kommunestyrets vedtak og føresetnader. Innhalde i lova er nærare belyst i revisjonsforskrifta [kapittel 3](#) og kontrollutvalsforskrifta [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfattar både rekneskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor kor berre rekneskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag frå kontrollutvalet i kommunen. Arbeidet er gjennomført i samsvar til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les meir på www.rogaland-revisjon.no.

Prosjektleiari for denne rapporten har vore senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg. Rapporten har blitt kvalitetssikra av fagansvarleg for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventningar som revisjonen brukar for å vurdere funna i undersøkingane. Revisjonskriteriene skal vera begrunna i, eller utleda av, autoritative kjelder innafor det reviderte området, til dømes lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgjande kriterium anvendt:

- Samanlikningar med resultat i Stavanger og Sola, der vi har gjennomført tilsvarende undersøkingar. For meir om desse, sjå [Stavanger 2016](#), [Sola 2016](#) og [Stavanger 2014](#).
- Forventningar frå rådmannen om at verksemdene skal ROS-analyse, beredskapsplan og øvingar, sjølv om desse ikkje er nedfelt skriftleg nokon stad.

Metode

Avgrensing

Det er ikkje det overordna beredskapsarbeidet i kommunen som er objektet for denne undersøkinga. Her går vi først og fremst inn på beredskapsarbeidet på verksemdnivå, men vi ser på dette i relasjon til det overordna beredskapsarbeidet.

Hovudgrepet i denne forvaltningsrevisjonen har vert ein stor spørjeundersøking om beredskap retta mot ver leiarar, mellomleiarar og verneombod innan Oppvekst, Omsorg og Samfunn.

Inndeling. Vi har valt ein noko meir grovkorna sektorinndeling enn til dømes i Stavanger. Kategoriane sjukeheim og heimetenester finnast ikkje i denne undersøkinga. Årsaka til dette er at det er så få av desse einingane at det ikkje gjer eit godt nok statistisk grunnlag til å kunne samanlikna dei med kvarandre.

Bruk av omgrep: Forutan rådmannens leiargruppe, (kommunalsjefar) brukast primært omgrepa tenesteleiar og verksemdsleiar. Døme på tenesteleiar er Kultursjef, leiar for NAV, rektor, barnehagestyrer og leiar for heimetenester. Døme på verksemdsleiar er assisterande rektor, assisterande barnehagestyrar, leiar for heimetestedistrikta.

Ein del av spørsmåla i spørjeundersøkinga er reine faktaspørsmål, som til dømes om verksemdene har ein beredskapsplan, om ein har gjennomført ei beredskapsøving osv. Dette inneberer at fleire representantar frå same verksemd svarar på same faktaspørsmål. Gjennom å spørje alle tre gruppene får vi ein kryss-sjekking av desse faktaopplysingane. På denne måten vil det vera muleg å undersøke om dei ulike gruppene svarar ulikt.

Denne avgrensinga er nokså lik avgrensingane som vart gjort i Stavanger og i Sola, men med ein skilnad: Vi har også tatt med tenestekområdet Samfunn i Time kommune. Årsaka til det er at dette tenestekområdet inneheld einingar som i andre kommunar er organisert under omsorg/levkår. Døme på dette er helse- og rehabilitering, flyktingtenesta, NAV. Kultur er også organisert under tenestekområdet Samfunn i Time.

Sidan vi allereie hadde bestemt oss for å ta med fire einingar i undersøkinga, konkluderte vi med at det var mest naturleg og også inkludera dei andre einingane innan Samfunn: Kommunalteknikk, Eigedomsforvaltning, Landbruk og miljøvern og Plan og forvaltning.

Private barnehagar er ikkje inkludert i undersøkinga. Årsaka til dette er todelt. 1) De private barnehagane er sjølvstendige verksemder, og kommunen har ikkje noko arbeidsgjeveransvar for desse. 2) Erfaringsmessig er det svært få private barnehagar som svarar på desse undersøkingane pga. punkt 1.

Språk. Ettersom undersøkinga tidlegare har vore på bokmål, er dette av ressursmessige omsyn gjentatt i Time. Dette inneber at figurtekst er på bokmål. Òg ein del av kommentarene er på bokmål, fordi dei ble formulert slik av respondentane.

Datakjelder

- Oppstartsmøte med rådmann, omsorgssjef og beredskapskoordinator.
- Spørjeundersøking. Eit utkast basert på dei tidlegare undersøkingane blei sendt kommunen til gjennomlesing, for å sjekke om spørsmål, bruk av omgrep og kategoriar «treff» i Time. Deretter ble det gjort mindre endringar, så ble undersøkinga sendt ut i november.
- Spørjeundersøkinga vart sendt ut til leiarar, mellomleiarar og verneombod. Undersøkinga vart sendt ut til 108 personar og besvart av 68, dvs. 63 prosent. I faktadelen finn ein fleire detaljar omkring undersøkinga
- Undersøkinga er følgd opp med ein presentasjon for rådmannen sin leiargruppe og for eit knippe verneombod. Føremålet med denne var todelt: Dela resultatane og få synspunkta deira på funna.
- I etterkant av undersøkinga desse presentasjonane intervjuar vi òg enkelte verksemder om moment vi lura på i samband med undersøkinga, ein barnehage og ein skule. I tillegg hadde vi ein telefonsamtale med einingsleiar for dei to sjukeheimane, for å finne ut om det kunne vera aktuelt med et besøk også her, og for å få oppklara nokre moment vi lurte på.
- Vi har også fått ei rekke dokument, som kommune-ROS og beredskapsplan, med tilhøyrande dokument. Vi har også fått dokument frå øvingar og frå Fylkesmannens tilsyn og planverk frå nokre verksemder. I tillegg har vi pratet med beredskapssjefen hos Fylkesmannen.

Koplinga mellom HMS og beredskap

Det er en tett kobling mellom Helse Miljø og sikkerhet (HMS) og beredskap. ROS-analysen er både en del av beredskapsplanleggingen og en del av det forebyggende HMS-arbeidet.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS) er en samlebetegnelse for arbeid med helsevern, miljøvern, arbeidsmiljø, sikkerhet og trygghet for ansatte og brukere. Tilrettelegging for HMS skal forebygge skader og miljøforstyrrelser, sikre virksomhetens ansatte et sunt arbeidsmiljø. HMS-arbeidet er forankret i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften. I sistnevnte stilles det krav til kommunen om å ha et system som beskriver hvordan avdelingen/virksomhetene skal fremme forbedringsarbeid innen målområdene for HMS.

Beredskap kan beskrives som et sett av forberedende tiltak for å møte en oppstått krisesituasjon, dvs. alt fra formelle planer/analyser, til interne diskusjoner og øvelser. En beredskapsplan skal være et hjelpemiddel for å kunne reagere rasjonelt og effektivt i en krise. Kommunens beredskapsarbeid er forankret i lov og forskrift om kommunal beredskap: *Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.*

Hovedskillene dreier seg først og fremst om omfang, målgrupper og typer hendinger. HMS dreier seg i første rekke om forebygging av uønskede hendinger innenfor en organisasjon eller virksomhet, enten det er mot ansatte eller brukere. Beredskap dreier seg også om å vurdere sannsynligheten for og hvordan man skal forholde seg til **større eksterne hendinger**, som terror, flom, epidemi osv. Det dreier seg videre om å **ivareta hele befolkningens sikkerhet og trygghet**, der det stilles krav til evakueringsplaner og ressursoversikt. HMS er ofte i en lavere del av skalaen, både mht. hendinger og målgrupper.

I likhet med tilbakemeldingene i Stavanger og Sola opplever også en del av virksomhetene i Time kommune at det er uklart hva som er HMS og hva som er beredskap. **Etter vår vurdering blir skillet mellom beredskap og hms mer uklart dess lenger ned i organisasjonen en kommer.** For eksempel vil målgruppen både for en beredskaps- og HMS-plan være ansatte og brukere. Virksomhetene fokuserer sjelden på befolkningens sikkerhet i sin beredskapsplan, noe som er et sentralt tema for den overordnede beredskapsplanen. Hendelsestypene vil sannsynligvis også være mer sammenfallende på virksomhetsnivå.

ROS-analysen kan være et redskap for å utarbeide forebyggende HMS-rutiner/aktiviteter. På samme måte kan virksomhetenes innrapporterte avvik danne grunnlag for hendinger som skal inkluderes i arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplan. Dersom en virksomhet eksempelvis har meldt inn mange avvik knyttet til vold/trusler og utagering er det naturlig å innlemme dette i virksomhetens ROS-analyse.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no