

FORVALTNINGSREVISJON AV
BEREDSKAPSARBEIDET
PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ



STAVANGER KOMMUNE
SEPTEMBER 2016

INNHold

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	10
Rapporten	12
1 Innledning	13
1.1 Formål og problemstillinger	13
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	14
2 Faktabeskrivelse.....	16
2.1 Kort om spørreundersøkelsen	16
2.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse	17
2.3 Beredskapsplan	21
2.4 Ansvarsdeling.....	27
2.5 Varsling	30
2.6 Øvelser.....	36
2.7 Hendelser som har satt beredskapsapparatet på prøve?.....	41
2.8 Samarbeid.....	43
2.9 Kursing	45
2.10 Beredskapsutfordringer	48
Vedlegg	52

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å vurdere beredskapen i kommunen på virksomhetsnivå. Hovedgrepet har vært å gjenta spørreundersøkelsen vi foretok i 2014, som var rettet mot virksomhetene innen oppvekst og levekår. I tråd med kontrollutvalgets betoning av øvelser, har vi lagt til et nytt spørsmål i 2016 (mer om dette i eget avsnitt nedenfor).

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til virksomhetsledere, mellomledere og verneombud innen oppvekst og levekår. Vi fikk inn totalt 230 svar, noe som gir en svarprosent på 40 (mot 49 prosent i 2014).

Hovedbudskap

- De fleste virksomhetene oppgir å ha en egen risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og beredskapsplan. Sammenlignet med forrige undersøkelse ser vi her en bedring.
- Fremdeles er det få som har øvd på beredskapsplanen. Tre av fire respondenter svarer at virksomheten ikke har gjennomført en egen beredskapsøvelse.
- Av virksomhetene er det skolene som oppgir å ha øvd mest, 45 prosent av respondentene innenfor skolesektoren svarer at de har øvd. Innenfor levekårssektoren er det svært få som oppgir at de har øvd.
- De som har øvd, opplever at øvelsenes hyppighet og kvalitet skaper gode rammebetingelser for å håndtere en eventuell krise- og beredskapssituasjon på en god måte.

Flere har utarbeidet ROS-analyse og beredskapsplan

Et klart flertall svarer at de har utarbeidet en egen ROS-analyse og beredskapsplan, og andelen har økt siden 2014 (88 prosent av de spurte). De aller fleste har oppdatert ROS-analysen og beredskapsplanen det siste året.

Et sentralt moment i beredskapstenkingen er at det skal være en klar kobling mellom ROS-analysen og beredskapsplanen. Undersøkelsen tyder på at det finnes en slik kobling i de fleste virksomhetene. Langt flere oppgir dette i 2016, sammenlignet med 2014. Undersøkelsen avdekker også at arbeidet med ROS-analysen og beredskapsplanen har hatt en bred forankring i de fleste virksomhetene.

Hovedbildet er altså en positiv utvikling siden 2016.

Blant virksomhetene er det de private barnehagene som kommer dårligst ut. Nesten førti prosent svarer at de ikke har utarbeidet ROS-analyse og beredskapsplan. Vi er imidlertid litt usikre på hvor representative disse tallene er, ettersom det bare er åtte virksomhets-

ledere som har svart. Men tilbakemeldingen fra barnehagesjefen kan tyde på at de private barnehagene ofte har gjort et viktig ROS-arbeid, uten at dette alltid er nedfelt i plan-dokumentene.

Helsesjefen fører jevnlig tilsyn med barnehagene etter *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler*, og tilsynene er rettet mot både kommunale og private barnehager. Tilsynene omfatter ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelsesdokumenter, og våre funn bør følges opp i disse tilsynene. Kommunen vil her kunne avdekke hvor representative våre funn er, for deretter å sørge for at avvik lukkes og planverk kommer på plass.

Det bør til slutt legges til at kommunen i inneværende år prioriterer utbedring av ROS/beredskapsplanarbeid i skolesektoren. Alle skoler har fått et nytt og skreddersydd kursopplegg, utarbeidet av kommunens beredskapsavdeling. Det jobbes spesifikt med «skarpe situasjoner» på skolene. Kurset inneholder ROS-analyse, egne beredskapsplaner og avsluttes med en øvelse. I 2017 står barnehagene for tur, og både kommunale og private barnehager vil bli involvert i dette.

Fremdeles få som øver

De aller fleste virksomhetene svarer at de ikke har hatt en egen beredskapsøvelse, til tross for at dette var et krav allerede i 2011. Andelen har imidlertid økt noe, fra 10 prosent i 2014 til 25 prosent i 2016.

Av virksomhetene er det skolene som oppgir å ha øvd mest (45 prosent). Innenfor leve-kårssektoren er det svært få som svarer at de har øvd.

Vi anbefaler kommunen å sikre at virksomhetene øver årlig, og sørge for at øvelsene evalueres skriftlig i etterkant.

I kommentarfeltene gir mange uttrykk for at det er viktig å øve for å håndtere bered-skapsutfordringene i virksomhetene. Samtidig er det bare et mindretall som oppgir at de øver. Hva kan være grunnen til dette paradokset?

Intervjuene og innspillene i kommentarfeltene kan tyde på at mange er usikre på hvordan øvelsene skal gjennomføres. Det dreier seg om hva de skal øve på, og i hvor stort omfang det skal øves (fullskala eller skrivebordsøvelser). Til tross for at kommunen har kurset virksomhetene i dette, kan det se ut til at mange likevel kvier seg for å øve.

Etter vår vurdering bør Rådmannen gjøre to ting: Det bør stilles tydelige krav om at virksomhetene skal prioritere å øve på beredskapsplanen, og dette bør etterspørres. Samtidig bør man bistå virksomhetene i dette arbeidet, slik at terskelen for å gjennom-føre øvelser, senkes.

Men før man velger hvordan man vil bistå virksomhetene i øvelsesarbeidet, er det viktig å finne ut hva som gjør at de ikke øver.

De få som oppgir at de har øvd mener at øvelsene skaper gode rammebetingelser for å håndtere en eventuell krise- og beredskapssituasjon på en god måte.

Undersøkelsen tyder på at de fleste som øver gjør dette regelmessig, dvs. minst én gang hvert år. Øvelsene blir som regel evaluert, men de fleste oppgir å ha gjort dette muntlig. Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal øvelser evalueres skriftlig, men lovkravet gjelder kommunens overordnede beredskapsplan, ikke virksomhetenes. Det viktigste er selvfølgelig at øvelsene evalueres, men vi mener at det kan være fornuftig å følge lovens intensjon, også på virksomhetsnivå.

Etter vår vurdering er det viktig å sikre at øvelsene har sitt utspring i overordnet planverk, og at erfaringene fra øvelsene evalueres skriftlig. Dette vil bidra til å sikre bedre læring fra tidligere øvelser, noe som vil gi mer systematisk kunnskap om virksomhetens utfordringer over tid. Er det eksempelvis de samme utfordringene som gjør seg gjeldende ved hver øvelse? Er det den samme sårbarhet som registreres, samme feil som gjøres, eller har det oppstått nye utfordringer?

Skriftlige evalueringer og systematisk refleksjon vil også kunne sikre en bedre kobling av øvelsene opp mot ROS-analysen og beredskapsplanen. Deltakelse i øvelser er kompetansecfremmende, og erfaringer fra øvelser vil også si noe om behovet for kompetanseheving i organisasjonen.

Ansvarsdelingen i en krise- eller beredskapssituasjon

Tilbakemeldingene tyder på at ansvarsdelingen internt i virksomhetene oppleves å være klar i en krise- eller beredskapssituasjon, men ikke fullt så klar mellom virksomhetene og fagstab. Hovedbildet er nokså likt slik det var i 2014.

Men bildet innenfor de ulike virksomhetene har endret seg noe. I 2014 var det de private barnehagene og ideelle/private sykehjemmene som opplevde ansvarsdelingen mellom dem og fagstab som klarest i en beredskapssituasjon. Dette funnet overrasket oss noe, ettersom fagstabene gjerne har en tettere relasjon til kommunale enn ikke-kommunale virksomheter. Samtidig pekte vi på at det ikke nødvendigvis er tettheten i relasjonen som påvirker hvordan ansvarsdelingen oppleves.

I 2016 er det de private barnehagene som opplever ansvarsdelingen mellom seg og fagstab som minst klar. Også tilbakemeldingene fra skolene kan tyde på at ansvarsdelingen i beredskapssituasjoner kan bli bedre.

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på hva man kan gjøre tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom fagstab og private barnehager og skoler i krisehåndteringssituasjoner.

Dette punktet kan også knyttes til øvelser. I akuttsituasjoner det viktig at rolle- og ansvarsforhold er klare og at riktige tiltak blir iverksatt. Dette er noe øvelser kan bidra til.

Planer og prosedyrer for hva man skal gjøre i en krisesituasjon er ikke tilstrekkelig - det er først når virksomheten har øvd man vet hvordan disse fungerer i praksis og hvordan man skal handle.

Varslingskanaler

Alarm og telefon er de vanligste varslingskanalene for varsling av brukere, mens telefon er den dominerende varslingskanalen for varsling av ansatte og pårørende/foreldre.

18 prosent oppgir at de ikke har et varslingsystem ved deres virksomhet, noe som er fem prosent flere enn ved forrige undersøkelse. Det er flest innenfor bokollektiv/bofellesskap og hjemmebaserte og skole som svarer dette.

Spørsmålet er hvordan dette skal tolkes. I noen tilfeller, for noen virksomheter, vil det kanskje ikke være aktuelt å varsle brukerne. Virksomheter som for eksempel hjemmebaserte tjenester ønsker ofte ikke en høylytt alarm, både av hensyn til beboerne og fordi en tradisjonell alarm ikke vil virke etter hensikten. Mens i andre virksomheter vil det være helt nødvendig å varsle brukerne.

Det viktigste er imidlertid å ha et system for varsling tilpasset virksomhetens drift, og at virksomhetene selv har avklart i beredskapsplanen hvordan varslingen skal skje og hvem som skal varsles.

Skolene har etterlyst toveis varslingsanlegg. Et slikt varslingsystem skal i løpet av høsten vurderes i fellesskap av direktørene i Oppvekst og levekår, Stavanger Eiendom og IT-avdelingen, parallelt med beredskapsarbeidet vedrørende «skarpe situasjoner» i skolene.

Det er positivt at et klart flertall oppgir at de har egne varslingsrutiner, og denne andelen har økt siden 2014. Men fortsatt er det 11 prosent som oppgir at de ikke har egne varslingsrutiner. Blant lederne er det forøvrig 16 prosent som svarer dette.

De aller fleste av de som svarer at de har egne varslingsrutiner svarer at de er kjent med disse, noe som er positivt.

Vi anbefaler kommunen å sørge for at alle virksomhetene har egne varslingsrutiner, og at virksomhetene avklarer hvordan varslingen skal skje og hvem som skal varsles i en krisesituasjon.

Andelen som samarbeider med andre om beredskapsarbeidet har økt

66 prosent av respondentene oppgir at virksomheten samarbeider med andre i beredskapsarbeidet (i 2014 var andelen 59 prosent). Som ved forrige undersøkelse er det kommunale sykehjem, skoler og barnehager som samarbeider mest med andre. Virksomhetene samarbeider som regel med virksomheter i samme bydel og HMS-avdelingen.

Flere har deltatt på kurs i beredskapsarbeid

Stavanger kommune har arrangert kurs i beredskapsarbeid siden 2013 og pålagt alle virksomheter å delta. Undersøkelsen avdekker at flere har deltatt på kurs i beredskapsarbeid. Kursingen ser ut til å ha gitt virksomhetene god drahjelp i beredskapsarbeidet blant dem som har deltatt på kursene.

Til tross for dette kan det altså se ut til at terskelen for å øve fremdeles er høy for mange virksomheter.

Utfordringer

Spørreundersøkelsen inneholdt noen åpne spørsmål om hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende i den enkelte virksomhet når det gjelder beredskap/krisehåndtering, og hva som skal til for å løse disse. Kommentarene er nokså like de vi fikk i forrige undersøkelse: Én utfordring som går igjen, er å nå ut til alle ansatte med informasjon. Respondentene fra skolene knytter dette opp mot at skolen er fordelt på flere bygg og flere innganger, og at det er vanskelig å varsle lærere og elever, siden det ikke finnes noe callingsystem.

I virksomhetene innenfor levekår knyttes informasjonsutfordringen først og fremst opp mot høy rotasjon av ansatte, og at de er spesielt sårbare på tidspunkter med få ansatte på jobb.

Når det gjelder tiltak for å håndtere utfordringene går følgende momenter igjen, på tvers av virksomhetene: Gode og lett tilgjengelige lokale planer og rutiner som er tydelige og enkle å forstå, regelmessige øvelser, opplæring og stadige repetisjoner av lokale beredskapsprosedyrer (også for vikarer og de med små stillinger). Flere gir uttrykk for at det er viktig å sikre en regelmessighet i beredskapsarbeidet, men mange synes det er utfordrende å sette av tid til det. I kommentarfeltene er det mange som gir uttrykk for at øvelser er viktig for å kunne håndtere utfordringer knyttet til krisehåndtering.

Vi anbefaler kommunen å:

- Sikre at virksomhetene øver årlig, og at øvelsene evalueres skriftlig i etterkant.
- Sørgе for at alle virksomhetene har egne varslingsrutiner, og at virksomhetene avklarer hvordan varslingen skal skje og hvem som skal varsles i en krisesituasjon.
- Se nærmere på hva man kan gjøre for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom fagstab på den ene siden og skoler og private barnehager på den andre siden, i en krisesituasjon.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar mottatt 21.09.2016:

Rådmannen er svært opptatt av at Stavanger kommune skal ha en så god beredskap som mulig. Rådmannen er derfor tilfreds med at rapporten fra Rogaland Revisjon fastslår at det er gode rutiner for beredskapsarbeidet på virksomhetsnivå innen Oppvekst og levekår.

Svarprosenten på 40 er forholdsvis lav. Svarene er likevel representative for det totale utvalget, jfr. revisjonens vurdering. At det er en forbedring fra undersøkelsen gjort i 2014 er en indikator på at Stavanger kommune har et godt system. Likevel er det rom for forbedringer.

Den tunge satsingen på grunnopplæring i virksomhetene startet i 2013 og ble ferdig i 2016. Det viser seg at arbeidet har gitt gode resultater og medført at det utarbeides beredskapsplaner og øves. Utfordringen framover blir å gjøre øvelsene enklere og mer tilgjengelige slik at det øves hyppigere, helst årlig. Dette tas med virksomhetsgruppene og den enkelte virksomhetsleder. Øvelsestyper og eksempler ligger klare på intranett. Virksomhetene bør bli bedre på å bruke materiellet i øvelser.

I inneværende halvår satser Stavanger kommune på et spesialkurs for skoler innen temaet «skarpe situasjoner» (herunder også «skoleskyting»). Kurset er utarbeidet av beredskapsavdelingen og tilbys både til barne- og ungdomsskolene. Samarbeid med politi, legevakt, kriseteam m.m. er sentralt i kursrekken. Kurset består av tre halve dager med ROS-analyse på første dag, beredskapsplan på dag 2, herunder revidering og oppdatering av eksisterende plan, og øvelse på en skole siste dag. Merk at øvelsen foregår etter skoletid uten elever.

Kurset er oppbygd slik:

- 1) Presentasjon av «Risikoanalyse av skoleskyting i Nordland – delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015, ROS-analyse Stavanger-skolene og forebygging: Hvordan kan skolen oppdage tegn på selvmordstanker (75% av alle som skyter på en skole har gått med selvmordstanker i tiden før hendelsen).
- 2) Innsatsledere fra Stavanger politistasjon forteller hva de gjør når de rykker ut til alvorlige hendelser. Avklare forventninger skole-politi. Gjennomgang av tiltakskort for skarpe situasjoner. Leder for psykososialt kriseteam forteller hva de kan bidra med i tiden etter alvorlige hendelser på en skole.
- 3) Øvelse i samarbeid med Stavanger politistasjon. Praktisk øvelse uten elever på en skole, med debriefing og gjennomgang/evaluering av øvelsen i etterkant.

Kommentarer til anbefalingene:

- *Sikre at virksomhetene øver årlig, og at øvelsene evalueres i etterkant.*

Rådmannen ser at dette pr i dag er en utfordring, og vil sette inn krefter på å motivere virksomhetslederne til å avholde en egen øvelse hvert år innen egen virksomhet. Øvelsene skal også omhandle egne punkter i beredskapsplanen. Skriftlige evalueringer er nyttige både til dokumentasjon og læring. Det er også hensiktsmessig å undersøke grundigere hvorfor virksomhetene ikke øver så ofte som forventet. Dette for bedre å kunne finne gode løsninger på hvordan gjøre det mindre «skummelt» å arrangere øvelse innen egen virksomhet.

- *Sørge for at alle virksomhetene har egne varslingsrutiner, og at virksomhetene avklarer hvordan varslingen skal skje og hvem som skal varsles i en krisesituasjon.*

Varslingsrutiner er helt avgjørende for å kunne ha en god beredskap. Hvilke rutiner, og hvorvidt de skal kalles «varslingsrutiner», vil være ulikt fra virksomhet til virksomhet. Kompetanse på forståelsen av innholdet, og for den del begrepet varslingsrutiner, må forbedres. Rådmannen er imidlertid helt enig i revisjonens anbefaling her.

- *Se nærmere på hva man kan gjøre for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom fagstab på den ene siden og skoler og private barnehager på den andre siden, i en krisesituasjon.*

Ifølge loven har kommunen ikke ansvar for private barnehager i krisesituasjoner. Kommunen vil likevel ta initiativ til at det etableres en rutine for at barnehagesjefen varsles i krisesituasjoner, også for private barnehager. De private barnehagene følger da sine egne varslingsrutiner, men varsler i tillegg barnehagesjefen i kommunen.

Rådmannen mener at dette viser at Stavanger kommune på virksomhetsnivå er på vei til å bli svært gode på å håndtere det forebyggende aspektet. Men beredskapsevnen avdekkes først når en løser/håndterer ulike oppdrag. Her er øvelser helt essensielle, og det forventes en større vektlegging på viktigheten av å øve. Oppvekst og levekårs ledelse vektlegger beredskapsarbeidet, herunder øvelser, i virksomhetene framover.

Med hilsen

Per Kristian Vareide
rådmann

Per Haarr
direktør

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen. Mandatet for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte den 15.03.2016.

Prosjektet er en oppfølging av en tilsvarende forvaltningsrevisjon 2014. Sentralt i denne forvaltningsrevisjonen stod en spørreundersøkelse rettet mot virksomheter innen oppvekst og levekår.

I vedtaket den 15.03 presiserte kontrollutvalget at forrige undersøkelse skulle gjentas i sin helhet, med hovedvekt på spørsmål knyttet til gjennomføring av øvelser. Vi har i den forbindelse lagt til et ekstra spørsmål om øvelser i 2016: I hvilken grad skaper øvelsens kvalitet og hyppighet gode rammebetingelser for å håndtere en eventuell krisesituasjon på en god måte? Dette spørsmålet ble stilt til de som svarte at de hadde øvd.

Ettersom spørreundersøkelsen i utgangspunktet var nokså omfangsrik, ble det ikke lagt til flere spørsmål, for å sikre at undersøkelsen ikke ble for lang, og at flest mulig svarte på den.

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er: Hvordan fungerer beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen?

I mandatet ble følgende problemstillinger skissert som aktuelle for å svare på hovedproblemstillingen.

- Er ansvarsdelingen klar i en krise- eller beredskapssituasjon? Mellom virksomhet og sentraladministrasjon, og internt i virksomheten?
- Hvilket varslingsystem og hvilke varslingsrutiner har virksomhetene, og hvordan fungerer disse?
- I hvilken grad øves det, hvor hyppig øver man, hva er utgangspunktet for øvelsene, og hvordan lærer man av dem?
- I hvilken grad skaper øvingshyppigheten og øvingskvaliteten gode rammebetingelser for å håndtere en eventuell krisesituasjon på en god måte? I hvilken grad bidrar de til at alle vet hva de skal gjøre i en krisesituasjon?
- Hvordan fungerer samarbeid og kommunikasjon i forbindelse med trenings- og øvelsedelen av beredskapsarbeidet? (Vi tenker da spesielt på samarbeidet mellom ledelse og ansatte, mellom ledelse og verneombud som har et spesielt ansvar på feltet, mellom virksomhetene, for eksempel i form av kunnskapsdeling, og mellom virksomheter og avdelingsnivå).

Kommentar: I punkt fire har vi først og fremst konsentrert oss om hvorvidt de spurte mener at øvelsene skaper gode rammebetingelser for å kunne håndtere en krisesituasjon på en god måte. Når det gjelder punkt fem så omhandler rapporten både øvelser og samarbeid, men ikke så mye samarbeid i forbindelse med øvelser. Grunnen til dette er at svært få virksomheter oppgir at de øver – dette gjelder også de vi gjennomførte kvalitative intervjuer med.

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

1.2.1 FØRINGER

I 2011 trådte Lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven) i kraft. Med loven ble kommunene pålagt et større ansvar for befolkningens sikkerhet og trygghet. Blant annet skal kommunen utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og med utgangspunkt i denne skal kommunen utforme en overordnet beredskapsplan. Videre stilles det krav om opplæring og gjennomføring av øvelser.

Forskrift til loven stiller krav om at risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og ellers ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Dette innebærer minimum hvert fjerde år. Beredskapsplanen skal til enhver tid være oppdatert (den skal minimum revideres én gang per år), mens øvelser skal som et minimum gjennomføres annet hvert år.

Kommunens handlings- og økonomiplaner har ved gjentatte anledninger spesifisert en rekke krav til beredskapsarbeidet, ikke bare på avdelingsnivå, men også den enkelte virksomhet innenfor den enkelte avdeling. Blant annet skal den enkelte virksomhet lage sin egen krise- eller beredskapsplan med i utgangspunkt i den overordnede kriseplanen. Den enkelte virksomhet skal til enhver tid ha oppdaterte beredskapsplaner i forhold til de risikofaktorer knyttet til eget ansvarsområde ([se vedlegg](#))¹. Disse skal oppdateres årlig og det skal gjennomføres årlige øvelser ([se faktadel](#)).

Gjeldende handlings- og økonomiplan 2016-19 inneholder utelukkende føringer på kommunenivå, men fra ledelsen i avdeling Oppvekst og levekår får vi opplyst at føringene på avdelings- og virksomhetsnivå fremdeles er gjeldende².

Beredskap er et linjeansvar, noe som innebærer at det er avdelingsdirektørene som gir føringer til virksomhetslederne. Kommunens beredskapsavdeling forholder seg til avdelingsdirektør, og går normalt aldri til virksomhetsleder direkte.

¹ Dette er senest spesifisert i Handlings- og økonomiplan 2013-16.

² Mer om tidligere føringer i rapportens vedlegg.

I forrige eller gjeldende handlings- og økonomiplan er det heller ikke formulert noen tydelige forventninger mht. øvelser eller trening på virksomhetsnivå. Men «innen utgangen av 2016 skal alle virksomheter i Oppvekst og levekår gis tilbud om kurs i risiko og sårbarhetsanalyser (står i begge de to siste HØPene).

1.2.2 AVGRENSNING OG KORT OM METODE

Dette prosjektet omhandler ikke det overordnede beredskapsarbeidet i kommunen, men beredskapsarbeidet på virksomhetsnivå, avgrenset til avdeling Oppvekst og levekår. I prosjektet har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant virksomhetene på dette tjenestområdet, og undersøkelsen er sendt til virksomhetsledere, mellomledere og verneombud.

I prosjektet er det trukket veksler på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med en forvaltningsrevisjonen fra 2014. Et meget sentralt revisjonskriterium i dette prosjektet har vært sammenligningen mellom spørreundersøkelsens resultater fra 2014 kontra resultatene fra 2016. Spørreundersøkelsen fra 2014 er i all hovedsak gjentatt i sin helhet, med noe som gjør en sammenligning mulig. Vi har lagt til et nytt spørsmål, som omhandler øvelser (nevnt over).

I tillegg har vi foretatt intervjuer med virksomhetsledere og beredskapsansvarlige ved et knippe virksomheter ([se vedlegg](#)), samt gjennomført en dokumentanalyse.

Svarprosenten denne gangen ble 40 prosent, noe som er en nedgang på ni prosent fra forrige gang. Vi registrerer at svarene er relativt like i de to undersøkelsene, noe som gir grunn til å tro at vår nye undersøkelse likevel gir et representativt bilde, til tross for lav svarprosent.

En nærmere omtale av revisjonskriterier, metode og kildehenvisninger er lagt i rapportens [vedlegg](#).

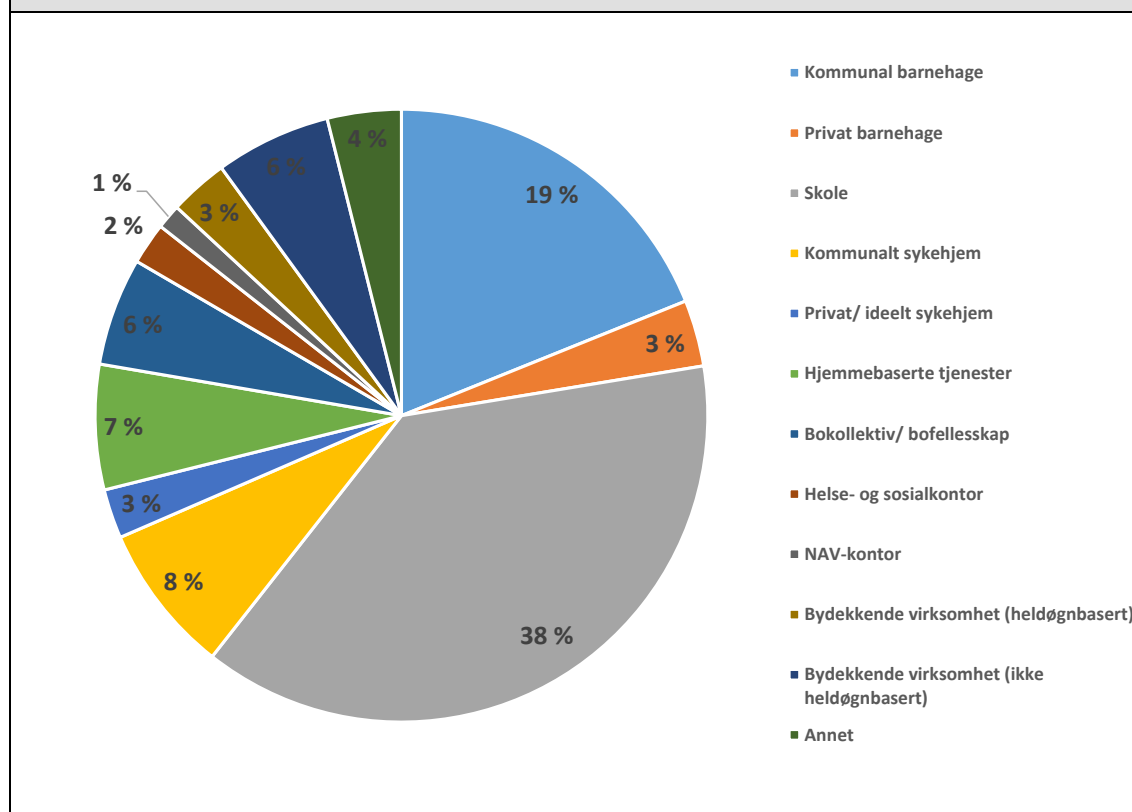
2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 KORT OM SPØRREUNDERSØKELSEN

2.1.1 SVARFORDELING OG SVARPROSENT

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 577 personer og vi fikk inn 230 svar, dvs. en svarprosent på 40 prosent. I figuren under viser vi svarfordelingen blant de ulike virksomhetstypene.

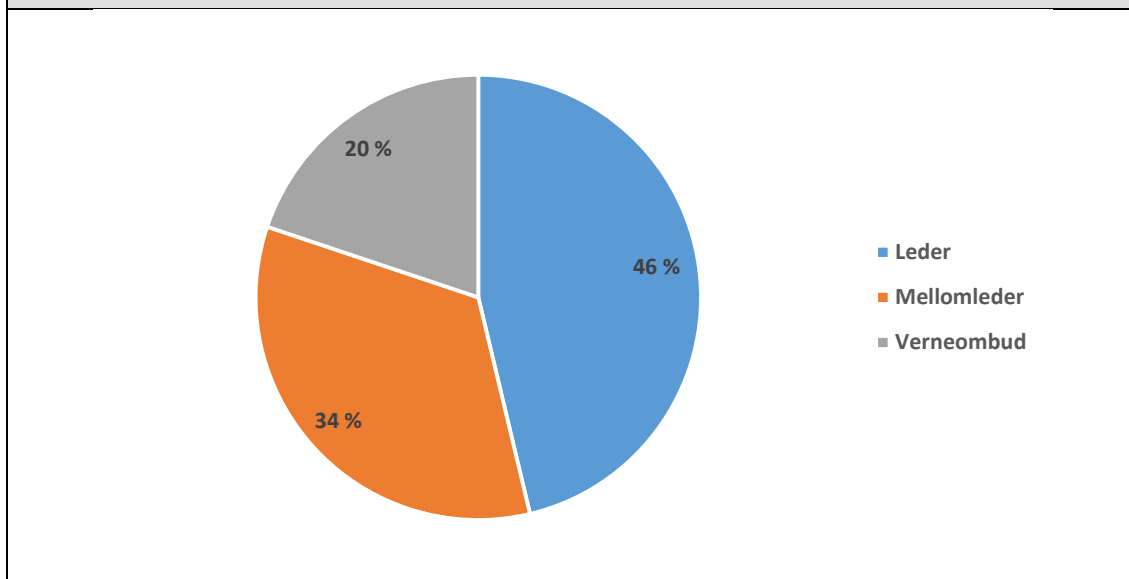
Figur 1 – Svarfordeling ulike typer virksomheter (N = 230)



Kommentar: Vi ser at barnehage og skole utgjør 60 prosent av respondentene, ellers er svarene spredt på ulike virksomheter, primært innen levekår.

Bydekkende tjenester er tjenester som Ungdom og Fritid, barnevernet, K46, Embo, arbeidstreningssesjonen, dagsenter- og avlastningsseksjonen, flyktningekontoret, fysio- og ergoterapiseksjonen, krisesenteret, rehabiliteringsseksjonen, tekniske hjemmetjenester, Stavanger hjemmehjelp mm.

Vi sendte undersøkelsen til ledere, mellomledere og verneombud ved virksomhetene. Svarfordelingen vises i figuren under.

Figur 2 – Funksjonsinndeling (N= 229)

Kommentar: En overveiende andel av svarene vi har fått er fra ledere/mellomledere. Svær fra verneombud utgjør en femtedel.

2.2 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

2.2.1 HVA ER EN RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE?

Stavanger kommune har utarbeidet en egen veileder for utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser. I veilederen blir en risiko- og sårbarhetsanalyse definert som en kvalitativ risikovurdering som bygger på faglig skjønn og egen erfaring, hvor man kartlegger sannsynligheten for, og konsekvenser av, en uønsket hendelse.

Veilederen gir følgende eksempler på uønskede hendelser: Personskader, feilmedisinering, høyt sykefravær, personalmangel, strømbrudd, telefonbrudd, nedetid i IT-system, flom, trusler og terror³.

Risiko- og sårbarhetsanalysen kartlegger og gir en vurdering av følgende spørsmål:

- Hva kan gå galt hos oss?
- Hva er årsakene til at det kan gå galt?
- Hva vil konsekvensene være dersom noe går galt?
- Hva kan vi gjøre med det?

³ Kilde: Stavanger kommunes veileder for risiko- og sårbarhetsanalyse 2014.

Analysen gir kommunen en oversikt over uønskede hendelser, den bevisstgjør de ansatte om risiko og sårbarhet, og den gir en prioritering av hva man bør jobbe med for å redusere risiko og sårbarhet i virksomheten.

2.2.2 HELHETLIG RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

I 2012 gikk Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg sammen om å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for hele regionen⁴. Analysen omfatter uønskede hendelser som vil kunne ramme to eller flere kommuner samtidig, samt uønskede hendelser som er felles for kommunene. Hendelser som er særskilte for kommunene blir forøvrig omhandlet i kommunespesifikke risiko- og sårbarhetsanalyser. Både den regionale- og den kommunale risiko- og sårbarhetsanalysen for Stavanger ble utarbeidet i 2013.

Det legges opp til en revidering av analysene hvert fjerde år, i tråd med kravet i forskriften.

2.2.3 FØRINGER FOR AVDELINGENE OG VIRKSOMHETENE

Hver avdeling og hver virksomhet innenfor den enkelte avdeling skal ha oversikt over risikoområder innenfor sitt ansvarsfelt. Og alle avdelinger og virksomheter skal ha utarbeidet en egen ROS-analyse, som skal danne grunnlaget for utarbeidelse av beredskapsplan og eventuelle tiltak⁵.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres jevnlig, minimum én gang pr år.⁶

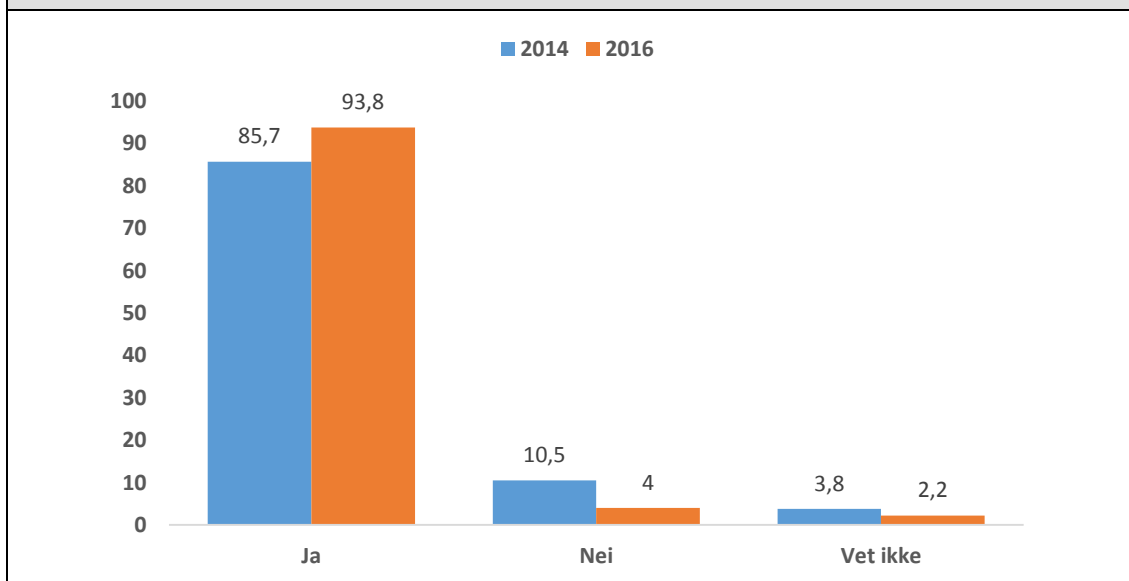
⁴ Kommunene har i flere år samarbeidet uformelt om spørsmål og utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. I 2006/2007 ble det gjennomført en felles risiko og sårbarhetsanalyse for Stavangerregionen. Dette samarbeidet ble formalisert i form av en avtale om regionalt samarbeid om samfunnssikkerhet inngått mellom rådmennene i kommunene, gjeldende fra januar

⁵ HØP 2012-2015 og HØP 2013-2016.

⁶ Kommunens mal for ROS-analyser., januar 2014.

2.2.4 FUNN I UNDERSØKELSEN

Figur 3 – Har virksomheten din utarbeidet en egen risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)? (Prosent. N= 225)

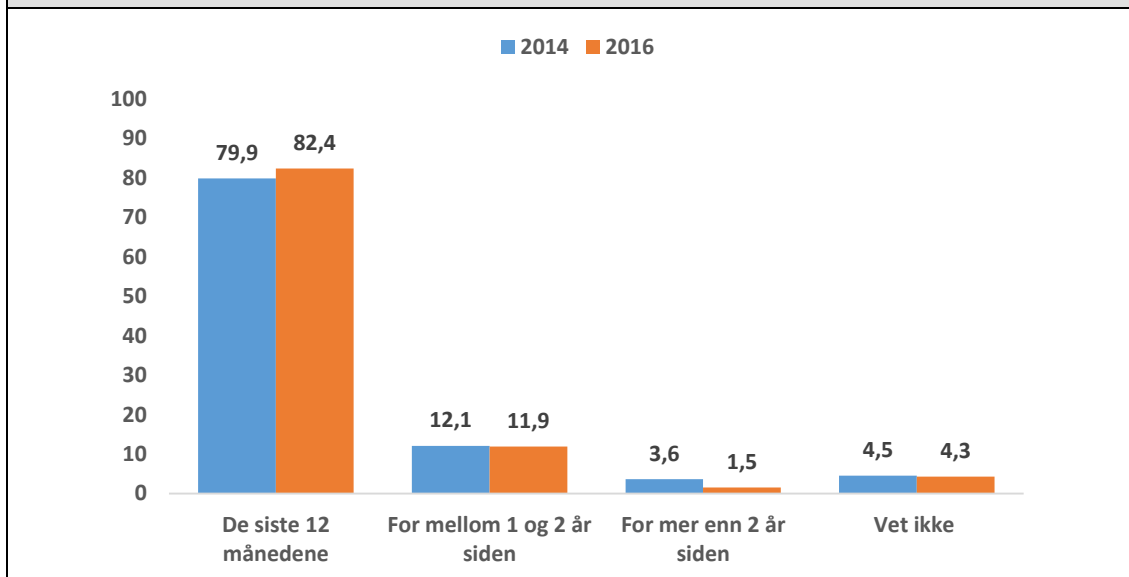


Kommentar: Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at de aller fleste virksomhetene har utarbeidet en egen risiko- og sårbarhetsanalyse. Samtidig ser vi en positiv utvikling fra 2014 til 2016.

Det er små forskjeller mellom svarene fra de ulike virksomhetene og de ulike ansattegruppene.

Ledere i flere virksomheter understreker at både ROS-analyse og beredskapsplan er utarbeidet, men at utfordringen er først og fremst å holde dokumentene oppdatert og kjent for personalet. En leder sier det slik: «Erfaring tilsier at ledelsen må minne personalet på å foreta ROS-analyser og repetere rutiner og etterspørre kopi av disse. Ledelsen er tydelig på at terskelen skal være lav for å be om hjelp til å få dette til. Ansatte uttrykker jevnlig at HMS-fokuset fører til bedre trivsel og trygghet på jobb».

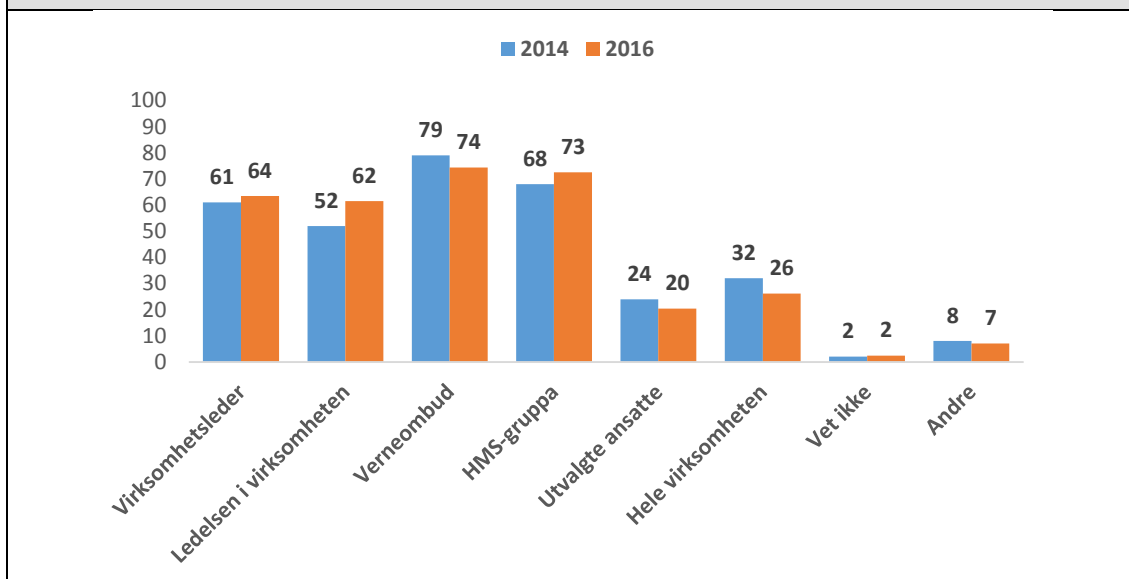
De som svarte ja på spørsmålet om de hadde ROS-analyse, fikk spørsmål om når ROS-analysen sist ble oppdatert. Figuren under viser at de aller fleste har oppdatert ROS-analysen i løpet av de siste 12 månedene;

Figur 4 – Tidspunkt for når ROS-analysen sist ble oppdatert ? (Prosent. N=210)

Kommentar: De aller fleste har oppdatert ROS-analysen i løpet av siste 12 måneder, og vi ser en positiv utvikling fra 2014 til 2016.

2.2.5 FORANKRING

I undersøkelsen spurte vi om hvem som er involvert i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen. Svarene gjengis i figuren under.

Figur 5 – Hvem er involvert i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen (det er mulig å sette flere kryss) (Prosent. N=211)

Kommentar: Svarene tyder på at arbeidet med ROS-analysen har en nokså bred forankring i de fleste virksomhetene. De samme trendene viser seg når vi ser på svarene fra de tre ansattgruppene. Fra 2014 til 2016 er det kun små endringer.

Undersøkelsen indikerer bred involvering av verneombud og ansatte både i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalysen, og beredskapsarbeidet. Sammlignet med forrige undersøkelsen ser det ut til at særlig ledelse og HMS-gruppe er blitt mer aktive deltakere i beredskapsarbeidet.

Svarene tyder på at det ikke er vanlig å involvere hele personalgruppen innenfor levekårsvirksomhetene, som for eksempel kommunale sykehjem, bofellesskap og hjemmebaserte tjenester. Dette kan skyldes at ansatte innenfor disse virksomhetene i stor grad jobber turnus, slik at det i praksis er vanskelig å samle hele personalgruppen om denne oppgaven.

2.3 BEREDSKAPSPLAN

2.3.1 HVA ER EN BEREDSKAPSPLAN?

Beredskapsplanen skal tilpasses hver virksomhets ROS-analyse, og skal gjennomføres i etterkant av ROS-analysen. Planen skal være et hjelpemiddel for å kunne reagere rasjontelt og effektivt i en krise, og sørge for førre tilfeldige avgjørelser. Den skal inneholde opplysninger om;

- organisering,
- personal,
- varsling og ressursoversikt, i tillegg til
- informasjonsstrategi,
- omsorg for rammede og berørte,
- koordinering og fullmakter, samt
- tiltakskort for konkrete hendelser som beskrevet i ROS-analysen⁷

I beredskapsplanen skal det stå:

- Hva som skal gjøres
- Hvem skal gjøre det
- Hvordan det skal gjøres
- I hvilken rekkefølge det skal gjøres

2.3.2 PLANHIERARKI

Plan for krisehåndtering er den overordnede planen for krisesituasjoner innenfor Stavanger kommunes ansvarsområde. «Den skal være et hjelpemiddel ved ulykker og andre påkjenninger som går ut over det som regnes som normalrisiko og normalbelastning i fredstid. Hovedmålet med planen er at de som befinner seg i en krisesituasjon får riktig og best mulig hjelp raskest mulig⁸.»

⁷ Kilde: Powerpointpresentasjonen *Beredskapskurs for Oppvekst og levekår, Beredskapsplaner*, 2014.

⁸ Plan for krisehåndtering, revidert utgave 2016.

Ifølge kommunens krisehåndteringsplan skal planen evalueres og oppdateres ved behov, og ansvaret for dette ligger hos beredskapssjefen. Plan for krisehåndtering ble sist revidert april 2016. Ifølge lov om kommunal beredskapsplikt skal beredskapsplanen oppdateres minst én gang i året. Varslingslistene og nødnummer revideres fortløpende, ved endringer av telefonnummer, utskifting av nøkkelpersoner etc.

2.3.3 FØRINGER OVERFOR AVDELINGER OG VIRKSOMHETER

Med utgangspunkt i den overordnende kriseplanen skal den enkelte avdeling og virksomhet lage sin egen krise- eller beredskapsplan. Virksomhetene og avdelingene skal til enhver tid ha oppdaterte beredskapsplaner i forhold til risikofaktorer knyttet til eget ansvarsområde.

Disse føringene ble utførlig spesifisert i tidligere handlings- og økonomiplaner, med tidsfrister for revidering. I inneværende handlings- og økonomiplan gjeldende fra 2016-19 er disse ikke nevnt. Men fra ledelsen i oppvekst og levekår får vi opplyst at føringene fremdeles er gjeldende⁹.

Avdelingene i Stavanger kommune er for øvrig Personal og organisasjon, Kultur og byutvikling, Bymiljø og utbygging, Oppvekst og levekår, Økonomi og kommunikasjon. Avdeling for oppvekst og levekår har utarbeidet en egen ROS-analyse og beredskapsplan for tjenesteområdet.

Med bakgrunn i gjennomførte ROS-analyser skal det utarbeides beredskapsplaner for tre ulike nivåer:

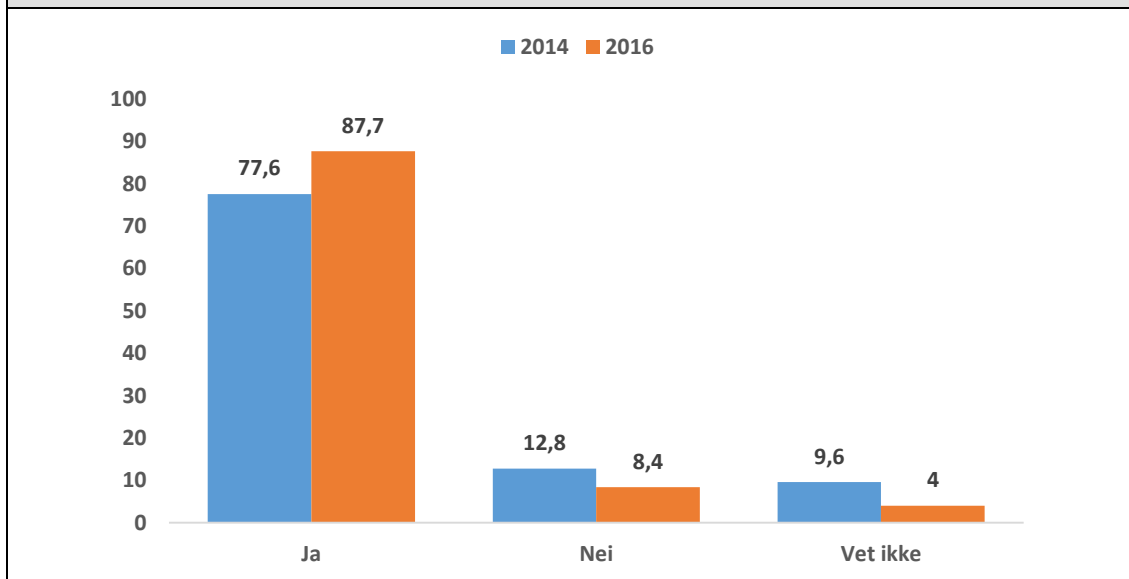
1. Taktisk – Virksomhetsnivå
2. Operativt – Tjenesteområdenivå – Rådmannsnivå
3. Strategisk – Ordfører

På operativt nivå har kommunen utarbeidet Plan for krisehåndtering, mens undersøkelsen vår er rettet mot det taktiske nivået, dvs. virksomhetene.

2.3.4 FUNN I UNDERSØKELSEN

I undersøkelsen spurte vi respondentene om virksomheten har en egen beredskapsplan.

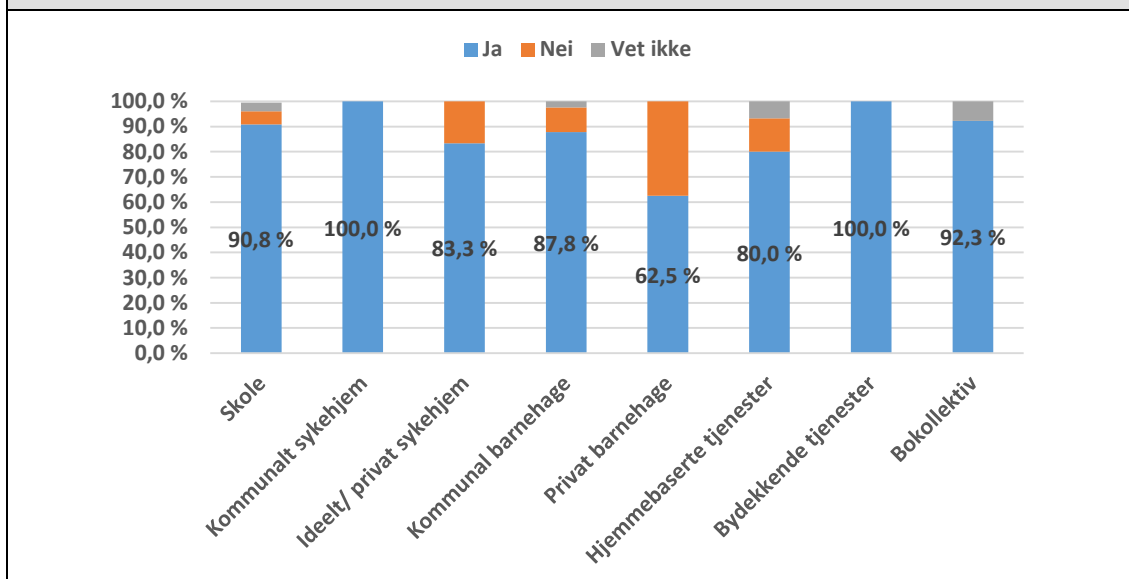
⁹ Mer om tidligere føringar i rapportens vedlegg.

Figur 6 – Har virksomheten din en egen beredskapsplan/krisehåndteringsplan? (N=227)

Kommentar og vurdering: Hoveddelen svarer ja på spørsmålet, og her ser vi en positiv utvikling fra 2014, i likhet med spørsmålet om de har en egen ROS-analyse, jmfør tidligere figur. Andelen som har utarbeidet beredskapsplan er for øvrig noe lavere enn andelen som har utarbeidet ROS-analyse.

Andelen som svarer ja på dette spørsmålet er nokså lik, uavhengig av om man er leder, mellomleder eller verneombud.

I figuren under ser vi på forskjeller mellom virksomhetene;

Figur 7 – Har virksomheten din en egen beredskapsplan/krisehåndteringsplan? (Kun svar fra spørreundersøkelsen i 2016. N=225)

Kommentar: Det er visse forskjeller mellom virksomhetene. Best ut kommer kommunale sykehjem og bydekkende tjenester. Her oppgir samtlige respondenter at de har utarbeidet en egen beredskapsplan.

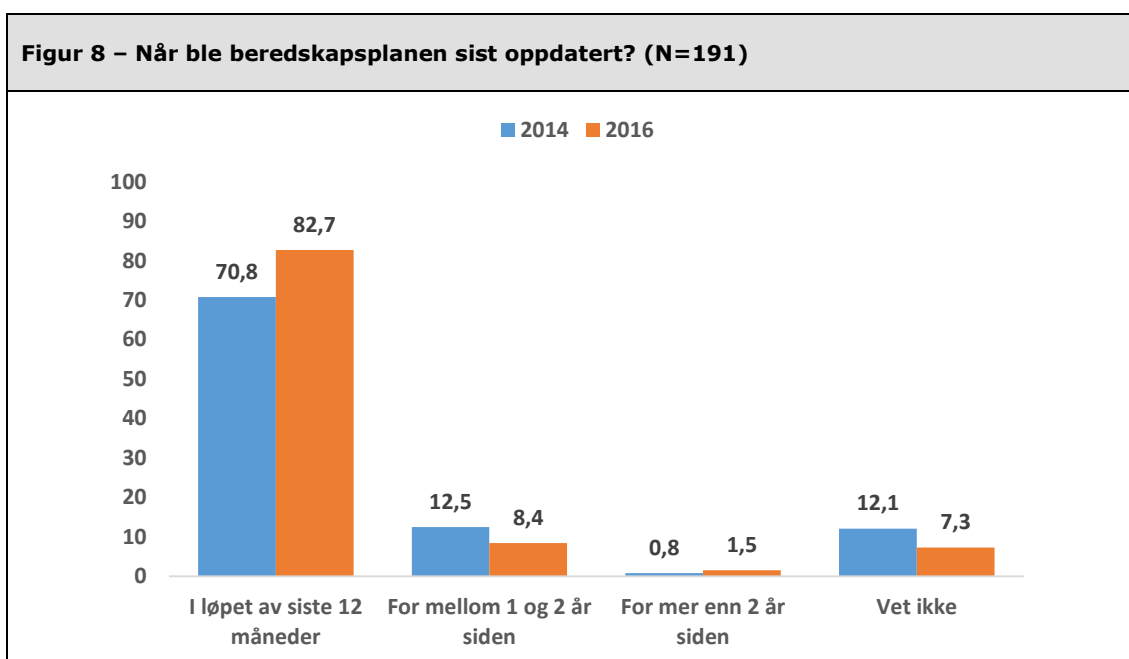
Dårligst ut kommer de private barnehagene, der nesten førti prosent oppgir at de ikke har en egen beredskapsplan. Det samme bildet gjør seg gjeldende på spørsmål om virksomheten har utarbeidet en egen ROS-analyse. Det er imidlertid bare åtte virksomhetsledere som har svart på disse spørsmålene, slik at vi ikke vet hvor representative svarene er. Tre av åtte svarer at de ikke har gjort det. Til sammenligning svarer alle de kommunale barnehagene at de har utarbeidet en egen ROS-analyse.

Vi får opplyst fra barnehagesjefen at man ikke har full oversikt over status på ROS/beredskapsplaner i de private barnehagene, og at det derfor er vanskelig å si om tallene er representative. Samtidig peker hun på at erfaringene hennes gjennom dialog med en del virksomhetsledere, at det fortsatt er en del mangler innen beredskapsarbeidet, særlig mht. dokumentasjon. Hun utdyper: «Det kan feks være gjort viktig ROS-arbeid for hvordan barnehagen skal forebygge uønskede hendelser i forbindelse med konkrete situasjoner som f.eks turer med barn, men interne rutiner er ikke nødvendigvis nedfelt og dokumentert i gode plandokumenter mv».

Mange barnehager er tilknyttet større organisasjoner som PBL eller eies av større aktører. Vi får opplyst fra barnehagesjefen at mange private barnehager bruker et kvalitets-system som heter PBL Mentor, som kom i virke ved nyttår 2016. Ifølge barnehagesjefen gir dette mye bakgrunnsstoff og maler og hjelp på veien, men nødvendige forankring og tilpasningen til lokale forhold må barnehagene utføre selv.

De fleste har oppdatert beredskapsplanene i løpet av det siste året, jamfør figuren under.

Når det gjelder oppdatering av beredskapsplanen er bildet nokså likt oppdatering av ROS-analysen, jamfør neste figur;

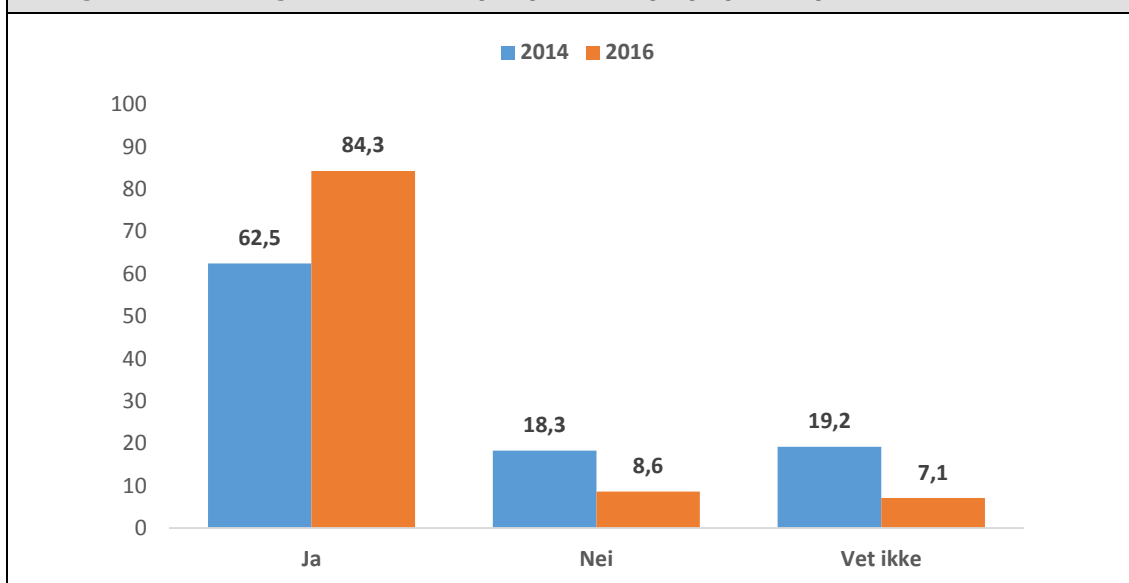


Kommentar og vurdering: De aller fleste har oppdatert beredskapsplanen i løpet av siste 12 måneder, og vi ser en positiv utvikling fra 2014 til 2016.

Også arbeidet med beredskapsplanen ser ut til å ha bred forankring i virksomhetene. Som regel er ledelsen, verneombud og HMS-gruppe involvert, og i den virksomheter er alle ansatte involvert i arbeidet¹⁰.

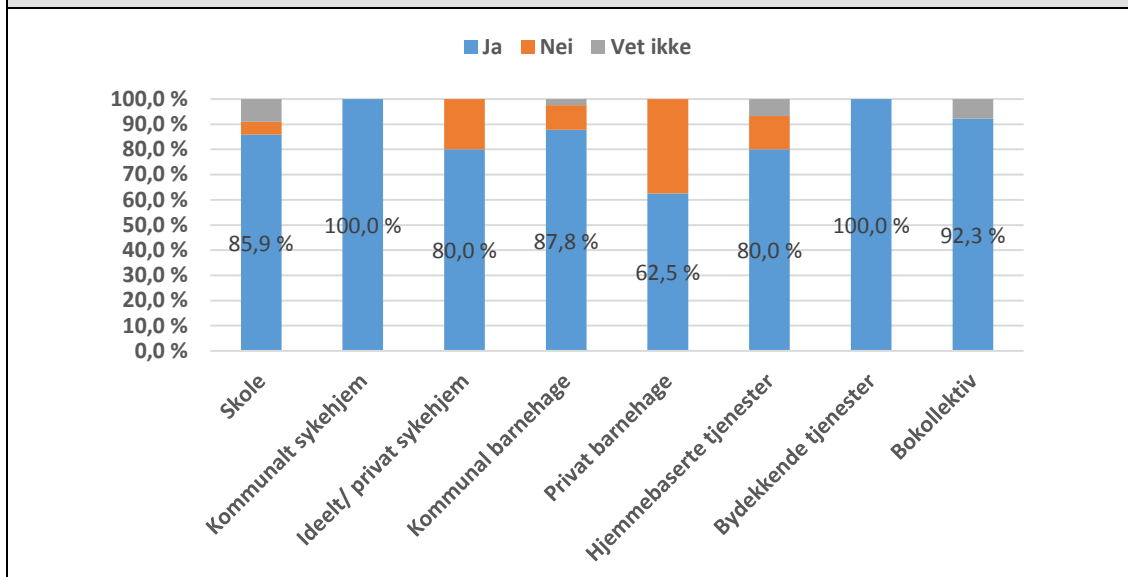
Vi spurte respondentene som svarte «ja» på spørsmålet om de hadde en beredskapsplan, om beredskapsplanen var utarbeidet på bakgrunn av en forutgående risiko- og sårbarhetsanalyse. Beredskapstenkningen forutsetter nemlig en klar kobling mellom disse dokumentene: Mens ROS-analysen skaper en forståelse av hvilken risiko som gjør seg gjeldende, skisserer beredskapsplanen hvordan risikoen skal håndteres;

Figur 9 – Er beredskapsplanen/krisehåndteringsplanen utarbeidet på bakgrunn av en forutgående risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)? (N=197)



Kommentar: Også her ser vi en positiv utvikling fra 2014. I figuren under ser vi nærmere på forskjellene mellom virksomhetene;

¹⁰ Det var en teknisk feil med dette spørsmålet, det skulle være et flervalgsspørsmål, men det var bare mulig å sette ett kryss. Både de kvantitative svarene og kommentarene indikerer at det er vanlig at ledelsen, verneombud og HMS-gruppe er de mest sentrale i arbeidet med beredskapsplanen, gjerne supplert med noen utvalgte ansatte.

Figur 10 – Er beredskapsplanen/krisehåndteringsplanen utarbeidet på bakgrunn av en forutgående risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)? Sektorvis fordeling¹¹

Kommentar: Vi ser at svarene her er nokså like svarene i figur syv, der vi spurte om virksomhetene hadde en egen beredskapsplan. Kommunale sykehjem og bydekkende tjenester kommer for øvrig best ut, mens private barnehager kommer dårligst ut.

2.3.5 VURDERING

Et klart flertall svarer at de har utarbeidet en egen ROS-analyse og beredskapsplan, og andelen har økt siden 2014. (88 prosent av de spurte). De aller fleste har oppdatert ROS-analyser og beredskapsplaner det siste året.

Undersøkelsen tyder på at arbeidet med ROS-analysene har en bred forankring i de fleste virksomhetene.

Et sentralt moment i beredskapstenkningen er at det skal være en klar kobling mellom ROS-analysen og beredskapsplanen. Undersøkelsen tyder på at det finnes en slik kobling i de aller fleste virksomheter. Langt flere oppgir dette i 2016, sammenlignet med 2014.

Hovedbildet er altså en positiv utvikling siden 2016.

Hvis vi ser på virksomhetene er det de private barnehagene som kommer dårligst ut. Nesten førti prosent svarer at de ikke har utarbeidet ROS-analyse og beredskapsplan. Vi er imidlertid litt usikre på hvor representative disse tallene er, ettersom det bare er åtte virksomhetsledere som har svart. Men tilbakemeldingene fra barnehagesjefen kan tyde på at de private barnehagene ofte har gjort viktig ROS-arbeid, uten at dette alltid er nedfelt i plandokumentene.

¹¹ N er hhv. 78, 17, 5, 36, 8, 12, 7 og 12

Kommunen er tilsynsmyndighet overfor barnehagene, både med hjemmel i barnehage-loven og med hjemmel i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Beredskap inngår ikke i barnehagemyndighetens ansvar i barnehageloven. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler gir dessuten eier et selvstendig ansvar for å påse at bestemmelsene overholdes (§ 4). Samtidig sier forskriften at leder leder for virksomheten skal rette seg etter de pålegg som kommunen gir.

Helsesjefen fører jevnlig tilsyn med barnehagene etter den nevnte forskriften, og tilsynet er både rettet mot kommunale og private barnehager (og skoler). Disse tilsynene omfatter ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelsesdokumenter¹². Gjennom disse tilsynene vil kommunen kunne avdekke hvor representative våre funn er, for deretter å sikre at avvik lukkes og planverket kommer på plass.

Det bør til slutt legges til at kommunen i inneværende år prioriterer utbedring av ROS/beredskapsplanarbeid i skolesektoren. I 2017 står barnehagene for tur, og både kommunale og private barnehager involveres i dette.

2.4 ANSVARSDILING

2.4.1 BEREDSKAP ER ET LINJEANSVAR

I henhold til kommunens krisehåndteringsplan bygger kommunens krisehåndtering på 4 prinsipper:

- **Ansvarsprinsippet** betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon også skal ha ansvaret ved ekstraordinære hendelser.
- **Likhetsprinsippet** betyr at den organisasjonen man operer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man opererer med under kriser.
- **Nærhetsprinsippet** betyr at kriser skal løses på lavest mulig nivå.
- **Samvirkeprinsippet** innebærer at 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.

Dette innebærer at den enkelte virksomhetsleder skal håndtere krisen innenfor sitt virksomhetsområde, så langt dette er hensiktsmessig. Kriseledelsen ved Rådhuset etableres bare dersom krisen er av et slikt omfang at dette er naturlig. Kriseledelsen har fullmakt til å handle på vegne av bystyret.

I en krisesituasjon har vakthavende beredskapsleder arbeidsgivers styringsrett til å beordre ansatte i Stavanger kommune til å utføre oppgaver som ikke kan utsettes.

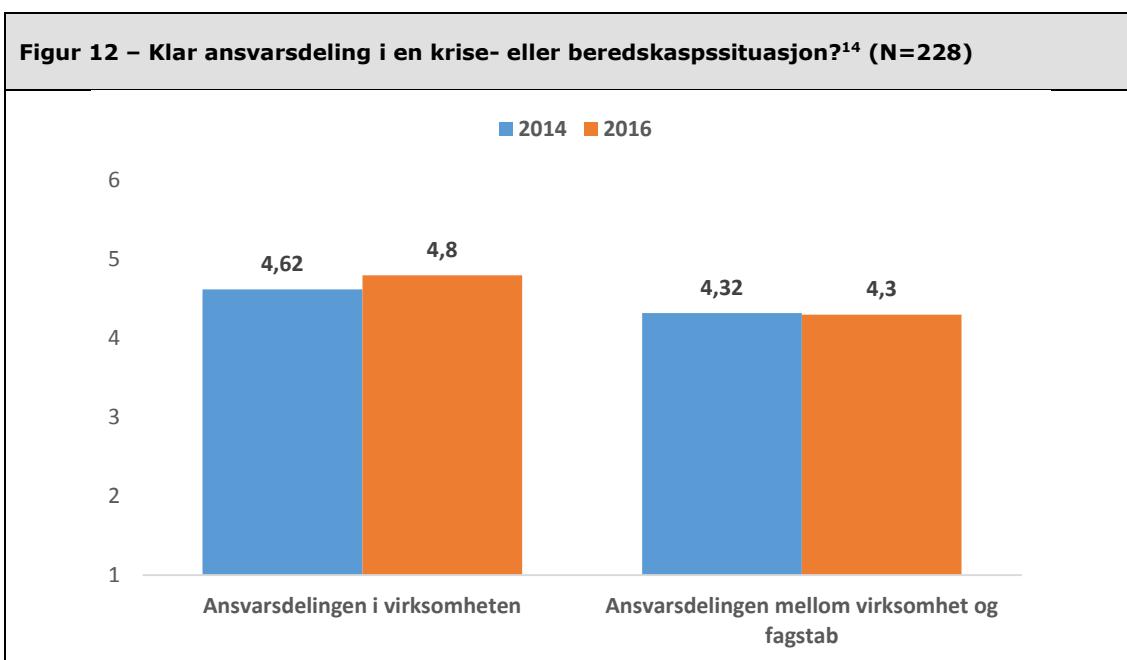
¹² Alle barnehagene skal ha et tilsyn i løpet av en treårsperiode. Dersom Helsejefen finner avvik, for eksempel av barnehagene ikke har en egen ROS-analyse eller beredskapsplan, får barnehagene en tidsfrist på å lukke avviket. Opplysninger fra Helsejefen.

Beredskap er et linjeansvar, noe som innebærer at det er direktørene som gir føringer til virksomhetene. Dersom ulykker og kriser oppstår og er av en slik størrelse eller art at det er naturlig at kommunen sentralt også får kjennskap til dette, skal det umiddelbart rapporteres tjenestevei til direktøren¹³. Dette innebærer at skolene rapporterer til skole-sjef og hennes fagstab, barnehagene rapporterer til barnehagesjef og hennes fagstab osv. Så informeres direktør dersom dette er hensiktsmessig.

Vi får opplyst at beredskapsavdelingen forholder seg til direktør, og går normalt aldri til virksomhetene direkte.

I undersøkelsen spurte vi respondentene om ansvarsdelingen i en beredskapssituasjon. De to spørsmålene ble formulert slik:

- Vil du si at ansvarsdelingen i virksomheten er klar i en krise- eller beredskapssituasjon?
- Vil du si at ansvarsdelingen mellom virksomhet og fagstab er klar i en krise- eller beredskapssituasjon?



Kommentar og vurdering: Hovedbildet er at ansvarsdelingen oppleves å være nokså klar, og fra 2014-undersøkelsen er det kun marginale endringer. Ansvarsdelingen oppleves å være litt klarere internt i virksomheten, enn mellom virksomheten og fagstab.

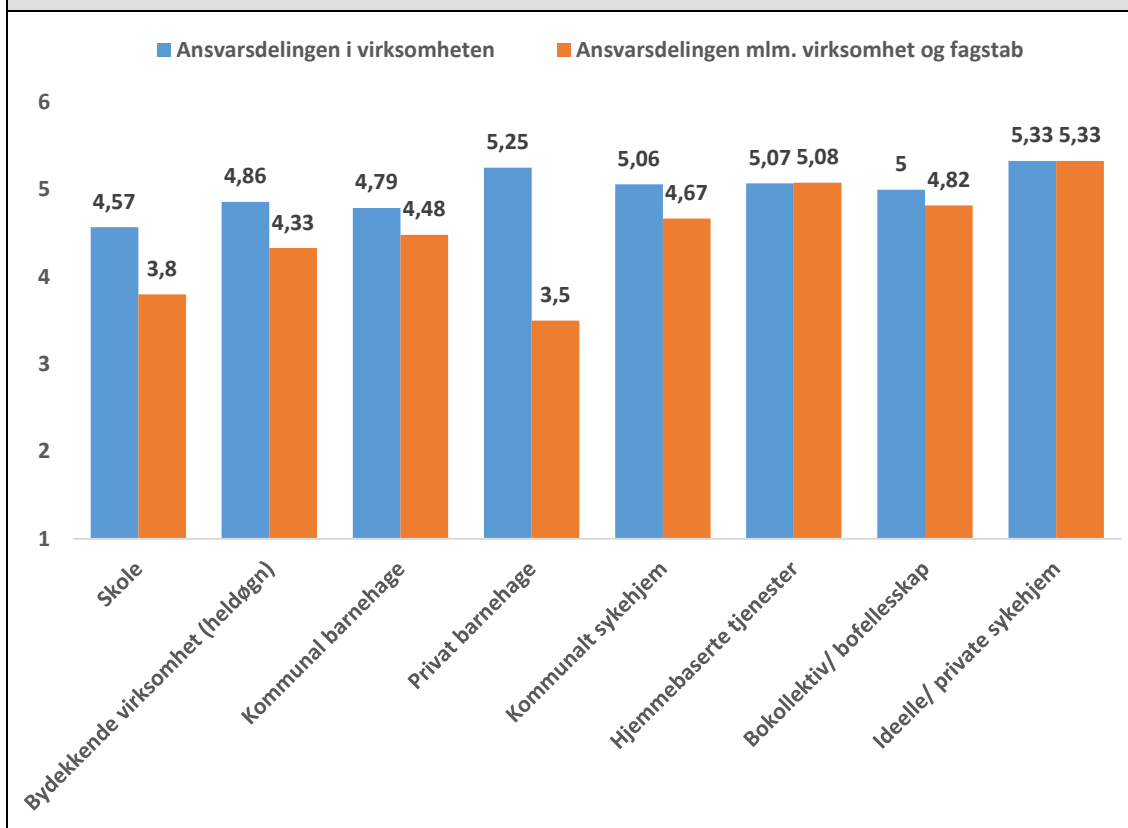
Når det gjelder ansvarsdelingen i virksomheten gir virksomhetslederne mest positive tilbakemeldinger (5 mot 4,5 for de to andre gruppene).

¹³ Kilde: Plan for krisehåndtering, 2016.

¹⁴ De to spørsmålene ble formulert slik i spørreundersøkelsen: Vil du si at ansvarsdelingen i virksomheten er klar i en krise- eller beredskapssituasjon? Vil du si at ansvarsdelingen mellom virksomhet og fagstab er klar i en krise- eller beredskapssituasjon?

I figuren under ser vi nærmere på svarene fra de ulike virksomhetene mht. ansvarsdelingen mellom virksomhet og fagstab.

Figur 13 – Ansvarsdelingen i en krise- og beredskapssituasjon (N= 228)



Kommentar: Hovedinntrykket er at ansvarsdelingen i en krise- og beredskapssituasjon oppleves som klar, både internt i virksomhetene og mellom virksomhetene og fagstab.

Ansvarsdelingen mellom nivåene synes å være klarest innen levekår, og ikke fullt så klar innen oppvekst. Innen oppvekst er det spesielt ansvarsdelingen mellom private barnehager og fagstab som får relativt lav score, men også tilbakemeldingene fra skolene kan tyde på at ansvarsdelingen mellom nivåene kan tydeliggjøres.

VURDERING

Tilbakemeldingene tyder på at ansvarsdelingen internt i virksomhetene oppleves å være klar, men ikke fullt så klar mellom virksomhetene og fagstab. Hovedbildet er nokså likt slik det var i 2014.

Men bildet innenfor de ulike virksomhetene har endret seg noe. I 2014 var det private barnehager og ideelle/private sykehjem som opplevde ansvarsdelingen mellom dem og fagstab som klarest i en beredskapssituasjon. Dette funnet overrasket oss noe, ettersom fagstabene gjerne har en tettere relasjon til kommunale enn ikke-kommunale virksomheter. Samtidig pekte vi på at det ikke nødvendigvis er tettheten i relasjonen som påvirker hvordan ansvarsdelingen oppleves.

I 2016 er det de private barnehagene som opplever ansvarsdelingen i en krisesituasjon mellom seg og fagstab som minst klar. Også tilbakemeldingene fra skolene kan tyde på at ansvarsdelingen i beredskapssituasjoner kan bli bedre.

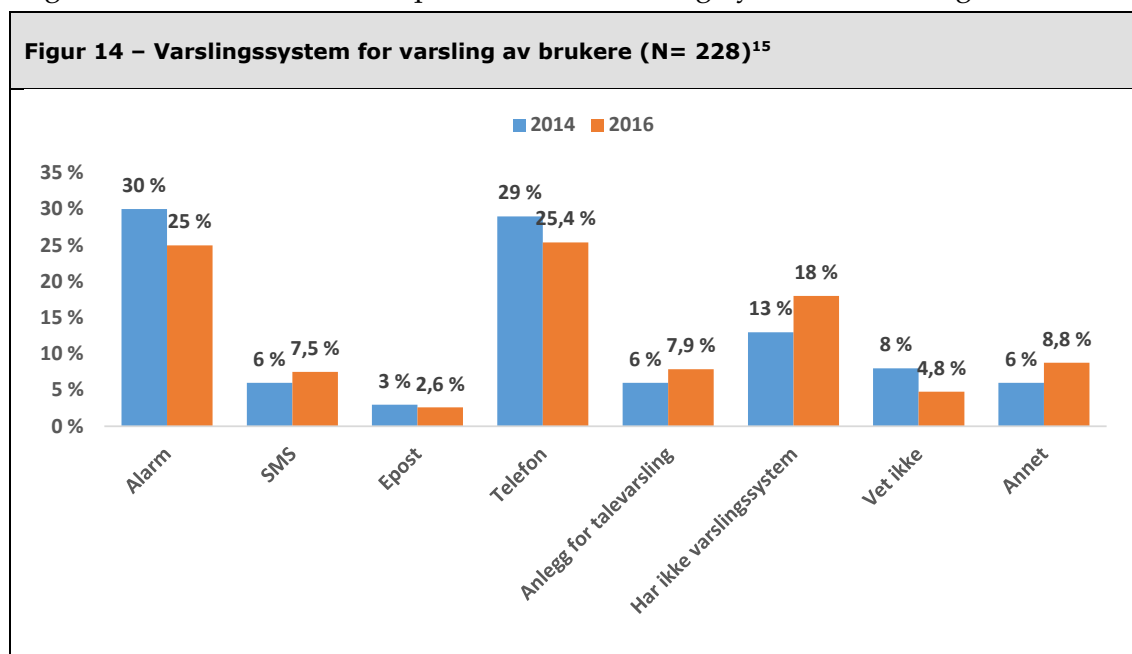
Vi anbefaler kommunen å se nærmere på hva man kan gjøre tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom fagstab og private barnehager og skoler i krisehåndteringssituasjoner.

2.5 VARSLING

2.5.1 VARSLINGSSYSTEM

I undersøkelsen spurte vi virksomhetene om hvilket varslingsystem de hadde for varsling av brukere, ansatte og foresatte/pårørende.

I figuren under ser vi nærmere på svarene for varslingsystem for varsling av brukerne.



Kommentar: Vi ser at alarm og telefon er de vanligste måtene å varsle brukere på. Telefon er det som rapporteres hyppigst blant respondentene fra kommunale sykehjem (om lag 72 prosent), hjemmebaserte tjenester (60 prosent) og skoler (29 prosent). I bofellesskap varsles det i all hovedsak pr. telefon (92 prosent). Om lag 17 prosent av respondentene fra skolene svarer at de bruker anlegg for talevarsling.

Vi ser at 18 prosent (dvs. 41 respondenter) svarer at de ikke har varslingsystem ved deres virksomhet. Det er flest innenfor bokollektiv/bofellesskap som svarer dette (31 prosent).

Svarene tyder på at det er flest skoler og barnehager som bruker SMS-varslingsystem for å varsle ansatte og foresatte, noe som har vist seg å være både effektivt og rimelig.

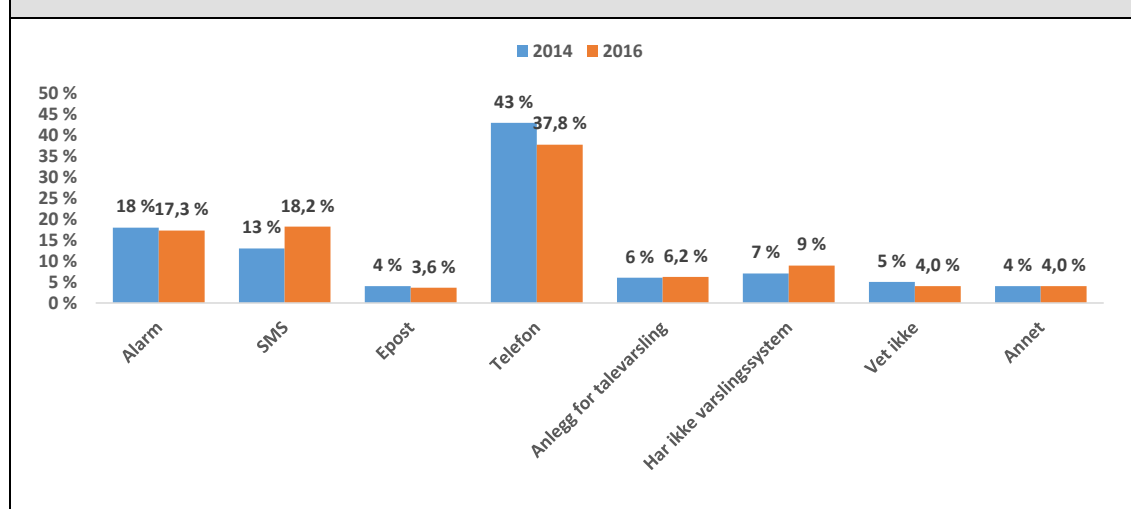
¹⁵ Det gis noen eksempler på hva som regnes som annet: Via kontaktlærer, ansatte informerer elevene. Annet ser først og fremst ut til å være direkte kontakt mellom ansatte og brukere.

Skolene gir ulike tilbakemeldinger på dette spørsmålet i kommentarene. En del eksempler:

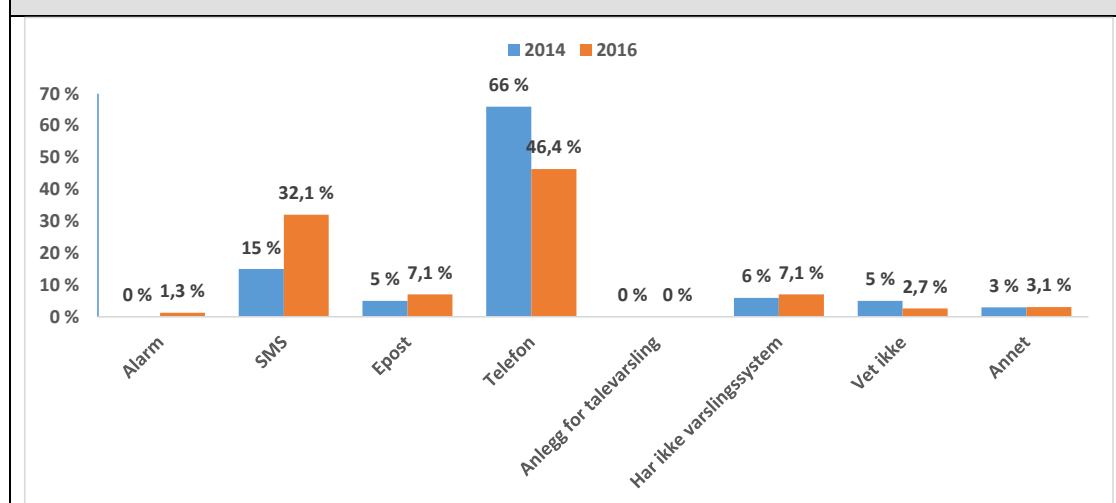
- «Vi har alarmvarsling og varsling via SMS. Vi savner å ha et bedre internt varslingssystem på bygget og mellom ulike bygg (telefon, signalanlegg eller annet), for eksempel ved inntrengning av uønskede personer, terroranslag og annet».
- «Vi ser nok at vi må gjøre noe i forhold til varsling, og kommer nok til å benytte oss av SMS-varslingssystem neste år. Dette burde egentlig vært i orden fra sentralt hold i kommunen, slik at ikke hver enkelt virksomhet må finne sin egen løsning».
- «Sårbart å varsle ansatte via SMS, noen har ikke mobil med eller hører den ikke i tiden sammen med elever».

I figurene under ser vi på hvordan respondentene har svart med hensyn til varslingssystem mot henholdsvis ansatte og foresatte/pårørende. Telefon er den mest sentrale varslingsskanalen i begge tilfeller:

Figur 15 – Varslingssystem for varsling av de ansatte (N=225)



Figur 16 – Varslingssystem for varsling av foresatte/pårørende (N=224)



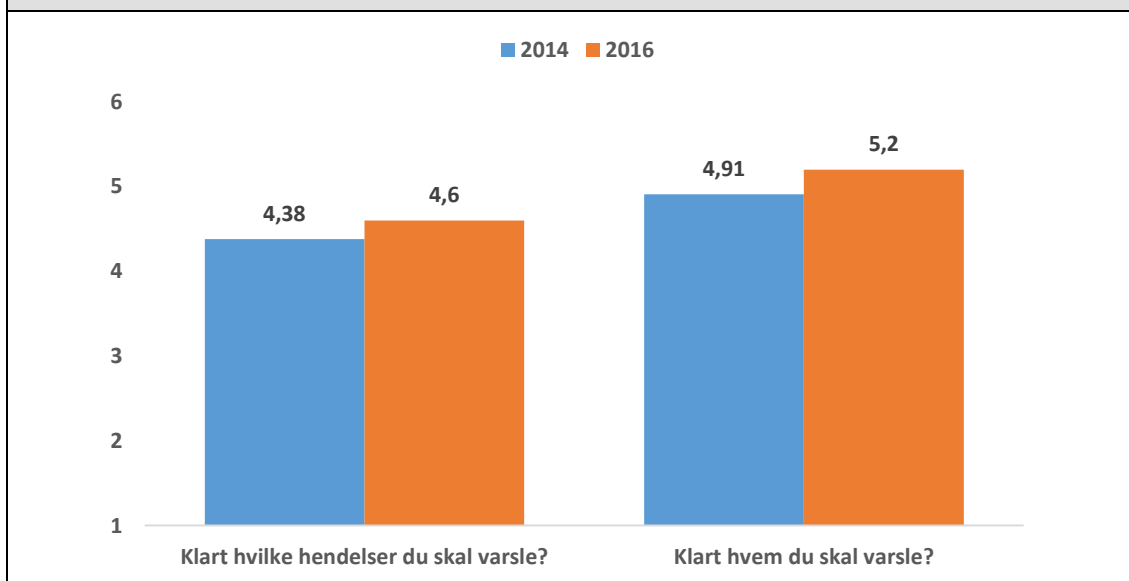
Kommentar: Som nevnt har flere skoler og barnehager også begynt å bruke SMS, noe som er med å forklare økningen mht. denne varslingsskanalen..

2.5.2 HVA OG HVEM SOM SKAL VARSLES

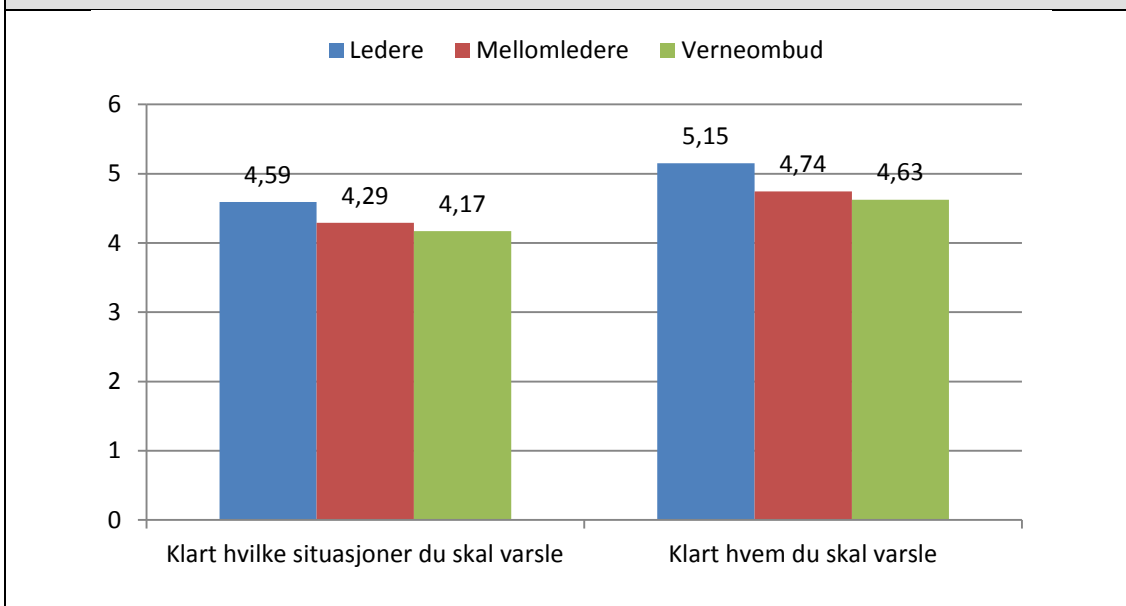
Svarene i undersøkelsen tyder på at de aller fleste synes det er klart hvilke hendelser man skal varsle, og hvem man skal varsle.

På spørsmålet om det er klart hvem man skal varsle finner vi en jevnt over høy score på i alle virksomhetene, og vi ser en positiv utvikling fra forrige undersøkelse.

Figur 17 – I hvilken grad vil du si det er klart hvilke hendelser/situasjoner du skal varsle? I hvilken grad vil du si det er klart hvem du skal varsle? (N=225)

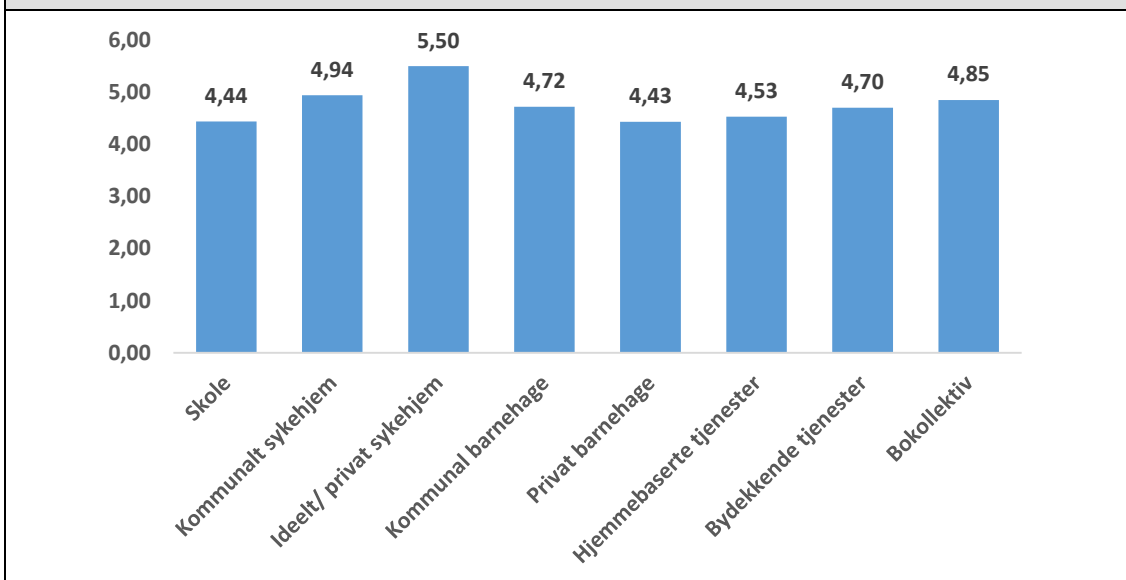


I figuren under har vi brutt opp dette på funksjonsnivå, dvs. leder, mellomleder og verneombud;

Figur 18 – I hvilken grad vil du si det er klart hvilke hendelser/situasjoner du skal varsle? I hvilken grad vil du si det er klart hvem du skal varsle? (N=225)

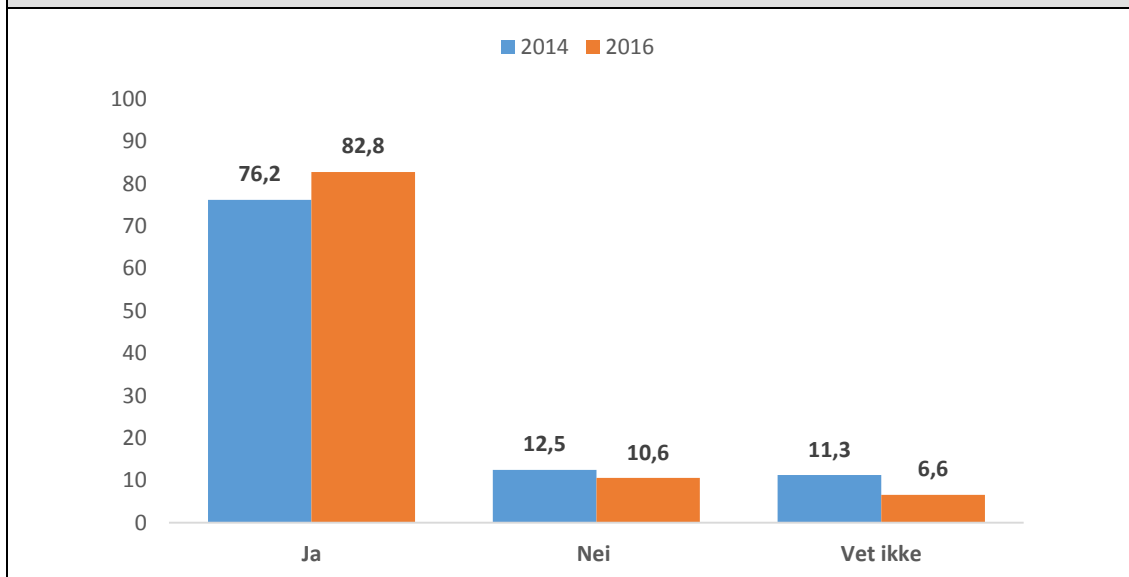
Kommentar: Vi ser at virksomhetslederne opplever begge disse forholdene som klarest, mens mellomlederne og verneombudene opplever dette som noe mindre klart.

I figuren under ser vi at det er visse forskjeller mellom virksomhetene mht. klarhet i hvilke hendelser/situasjoner man skal varsle;

Figur 19 – I hvilken grad vil du si det er klart hvilke hendelser/situasjoner du skal varsle?

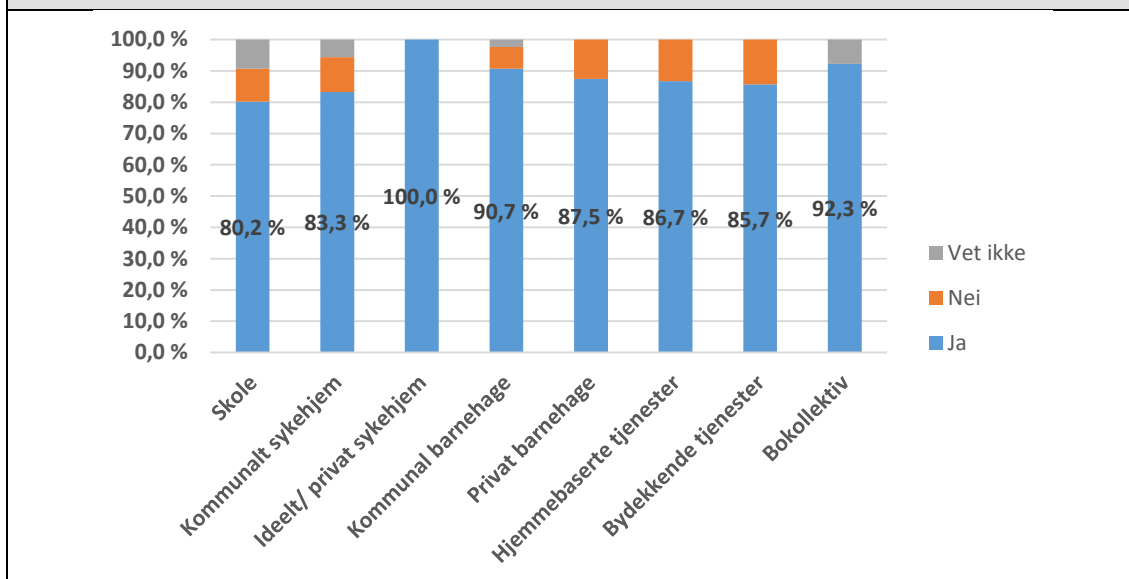
2.5.3 VARSLINGSRUTINER

I undersøkelsen spurte vi respondentene om de hadde egne varslingsrutiner;

Figur 20 – Har virksomheten egne varslingsrutiner (N=227)

Kommentar: Vi ser at over 80 prosent svarer ja på dette, og at utviklingen har gått i positiv retning siden forrige undersøkelse. Men fortsatt svarer 10,6 prosent av respondentene at de ikke har varslingsrutiner, og 15,5 prosent av lederne svarer nei på dette spørsmålet. Kjennskapen til om virksomheten har varslingsrutiner svekkes jo lenger ut i leddene man kommer, 7,8 prosent av mellomlederne vet ikke om virksomheten har egne varslingsrutiner, mens 15,6 prosent av verneombudene svarer at de ikke vet dette.

I figuren under ser vi nærmere på forskjellene mellom virksomhetene i forbindelse med dette spørsmålet;

Figur 21 – Har virksomheten egne varslingsrutiner? (fordelt på virksomheter)

Kommentar: Hovedinntrykket er at de fleste virksomhetene har etablert egne varslingsrutiner. Med unntak av Hjemmebaserte tjenester har alle virksomhetene en høyere andel som svarte Ja på spørsmålet, sammenlignet med forrige undersøkelse.

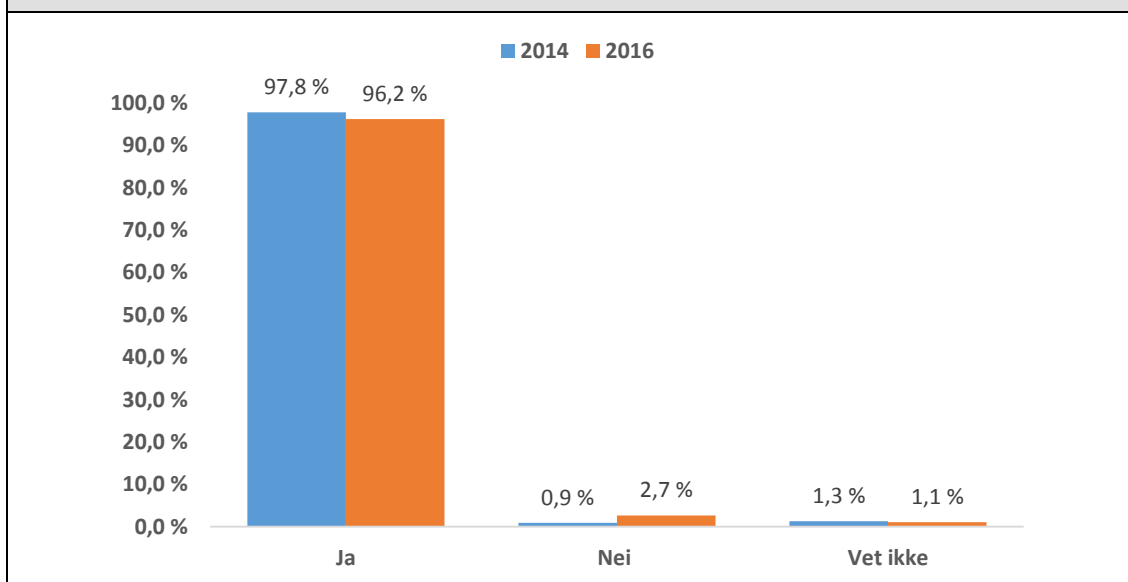
Andel som svarte ja i 2014-undersøkelsen:

- Skole – 69 prosent
- Kommunalt sykehjem – 81 prosent
- Ideelt/privat sykehjem – 67 prosent
- Kommunal barnehage – 96 prosent
- Privat barnehage – 95 prosent
- Hjemmebaserte tjenester – 89 prosent
- Bydekkende tjenester – 53 prosent
- Bokollektiv/bofellesskap – 78 prosent

I 2016-undersøkelsen ser vi at ideelle/private sykehjem og bokollektiv/bofellesskap kommer best ut.

De som svarte at virksomheten hadde egne varslingsrutiner ble spurt om de var kjent med varslingsrutinene;

Figur 22 – Er du kjent med varslingsrutinene? (N=186)



Kommentar: Det er tydelig at kjennskapen til varslingsrutinene er høy blant respondentene. Ved flere virksomheter svarer alle at de er kjent med virksomhetens varslingsrutiner.

Vi spurte også om hvordan varslingsrutinene fungerte. Respondentene mener at varslingsrutinene fungerer ganske bra i virksomhetene, med en score på 4,5, på en skala fra 1 til 6.

2.5.4 VURDERING

Alarm og telefon er de vanligste varslingskanalene for varsling av brukere, mens telefon er den dominerende varslingskanalen for varsling av ansatte og pårørende/foreldre.

18 prosent oppgir at de ikke har et varslingsystem ved deres virksomhet, og det er fem prosent flere som oppgir dette i 2016, sammenlignet med 2013. Det er flest innenfor bokollektiv/ bofellesskap og hjemmebaserte og skole som svarer dette, ca. 31 prosent, og skolene, ca. 20 prosent.

Spørsmålet er hvordan dette kan tolkes? I noen tilfeller, for noen virksomheter, vil det kanskje ikke være aktuelt å varsle brukerne. Eksempler her kan være virksomheter der brukerne trenger hjelp til å komme seg ut og/eller der varsling av brukerne vil kunne skape uro eller panikk. I andre virksomheter vil det være helt nødvendig å varsle brukerne.

Det viktigste er imidlertid at virksomhetene selv har avklart i beredskapsplanen hvordan varslingen skal skje og hvem som skal varsles i en krisesituasjon.

Det er positivt at et klart flertall oppgir at de har egne varslingsrutiner, og andelen har økt siden 2014. Men fortsatt er det 11 prosent som oppgir at de ikke har egne varslingsrutiner og 16 prosent av lederne svarer dette.

De aller fleste av de som svarer at de har egne varslingsrutiner svarer at de er kjent med disse, noe som er positivt.

Vi anbefaler kommunen å sørge for at alle virksomhetene har egne varslingsrutiner, og at virksomhetene avklarer hvordan varslingen skal skje og hvem som skal varsles i en krisesituasjon.

2.6 ØVELSER

2.6.1 FØRINGER

I følge handlings- og økonomiplan 2011-2014 og 2012-2015 heter det at «*En plan er ingen garanti for at krisehåndteringen vil fungere når den trengs. Derfor skal øvelser gjennomføres for å tydeliggjøre roller, kommunikasjonslinjer, planer etc. koblet til kommunens og nødetatenes håndtering av kriser og ulykker etter følgende opplegg (gjengitt i tabellen under):*»:

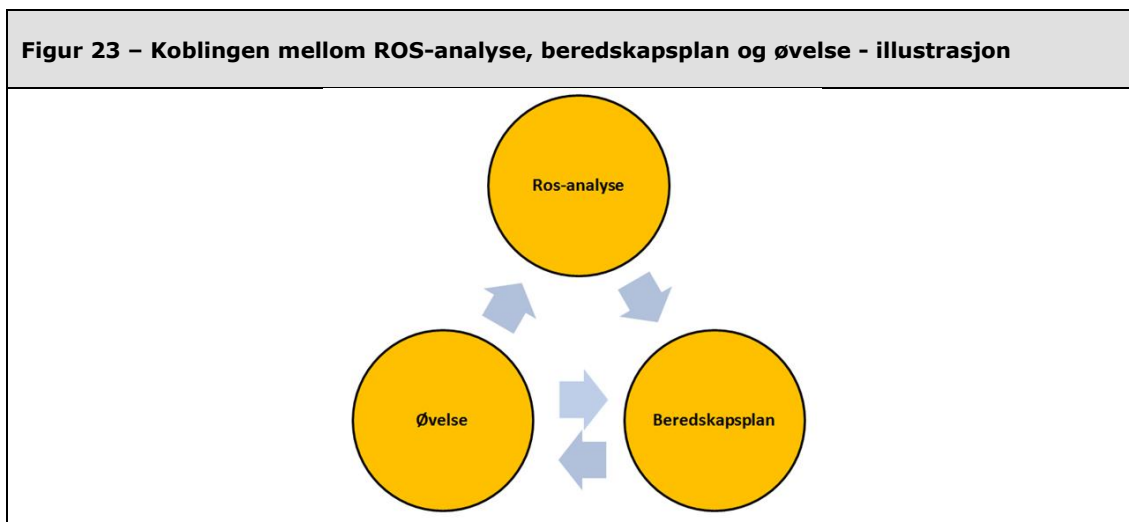
Tabell 1 – Forventninger til øvelser, formulert i handlings- og økonomiplan 2011-2014		
Hvem	Når	Ansvar
Sentral kriseledelse/rådmannens lederteam	Hvert halvår	Rådmannen/beredskapssjef
Avdelingene	Årlig	Direktør/beredskapsansvarlig
Virksomhetene	Årlig	Virksomhetsleder

2.6.2 KOBLINGEN MELLOM ROS, BEREDSKAPSPLAN OG ØVELSER

Fundamentet for å håndtere kriser ligger i forberedelsene, dvs. i planer, øvelser, samarbeid og læring. Risikoforståelsen dannes som nevnt i forbindelse med ROS-analysen, deretter utdypes de viktigste forholdene i beredskapsplanen. Risikoforståelsen herfra bør videre være førende for hva man øver på. I sum skaper dette økt robusthet i organisasjonen for å kunne håndtere en krisesituasjon.

I figuren under har vi forsøkt å illustrere koblingen mellom ROS-analyse, beredskapsplan og øvelser.

Figur 23 – Koblingen mellom ROS-analyse, beredskapsplan og øvelse - illustrasjon

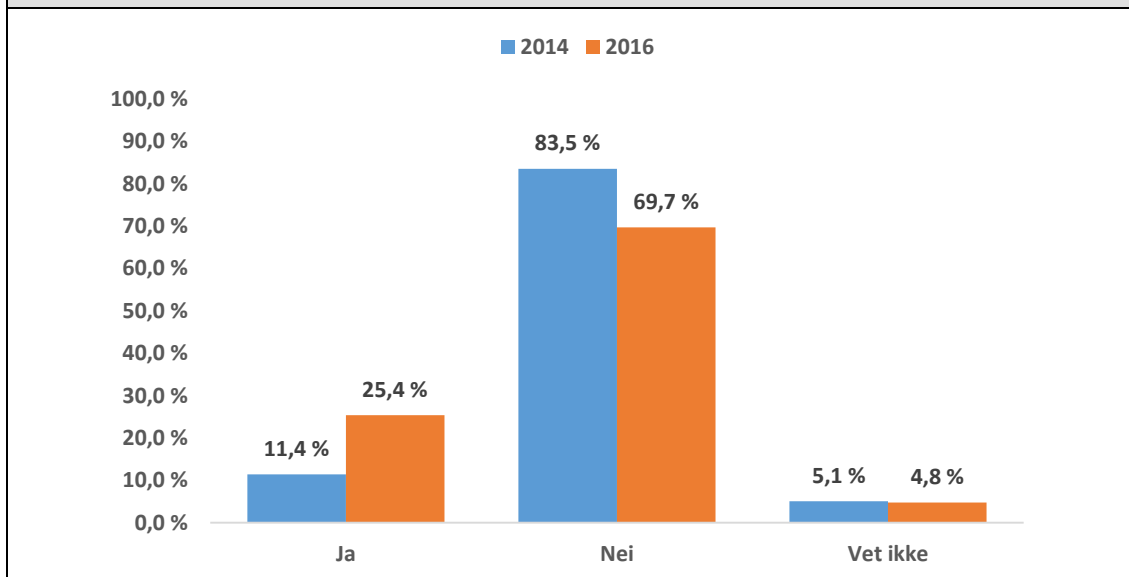


Kommentar: Det er viktig at erfaring og innsikt fra øvelsene skrives ned, og at læringen herfra vurderes opp mot innholdet i eksisterende ROS-analyser og beredskapsplaner (derfor peker pilen fra øvelse både mot ROS-analyse og beredskapsplan)¹⁶

2.6.3 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

I undersøkelsen spurte vi om virksomhetene hadde hatt en egen beredskapsøvelse;

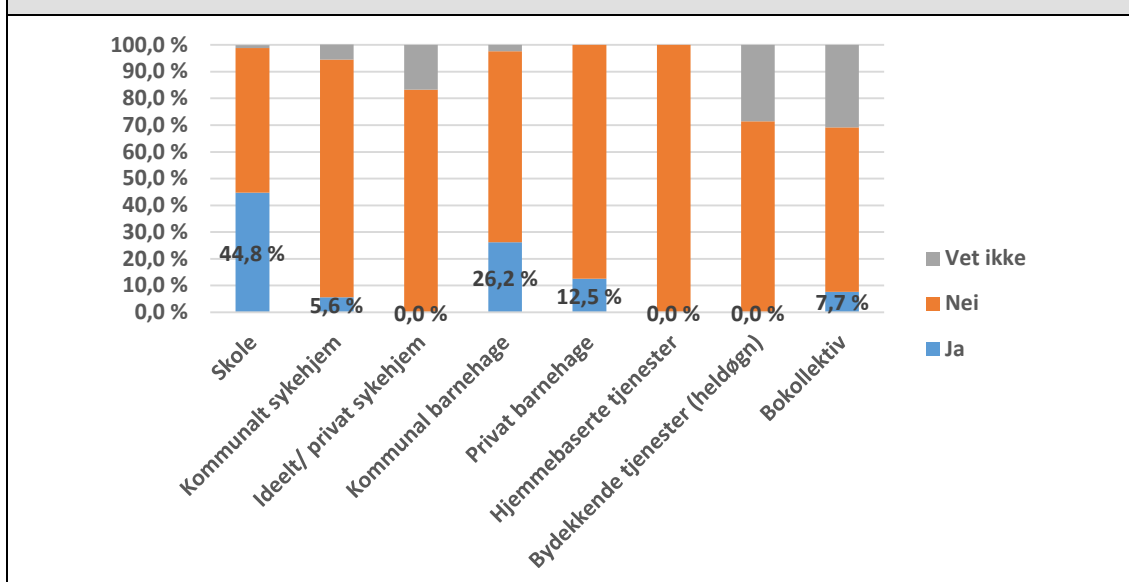
¹⁶ Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen og, om nødvendig, gjøre endringer i ROS-analysen og beredskapsplanen (forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 7 og 8). I § 9 står det at kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.

Figur 24 – Har virksomheten hatt en egen beredskapsøvelse? Dvs. en øvelse der man øver på beredkapsplanen/krisehåndteringsplanen (ikke brannøvelse) (N=228)

Kommentar: Andelen som svarer ja har økt, men flertallet svarer likevel fortsatt nei. De aller fleste virksomhetene ikke har hatt en slik øvelse, til tross for at dette ble et krav til virksomhetene i handlings- og økonomiplanen for 2011-2014.

Svarene fra alle de tre ansattgruppene gir et nokså likt bilde. Det er flest verneombud som svarer nei på dette spørsmålet (71 prosent).

Nedenfor ser vi på forskjellene mellom de ulike virksomhetstypene.

Figur 25 – Har virksomheten hatt en egen beredskapsøvelse? (Fordelt på virksomheter)

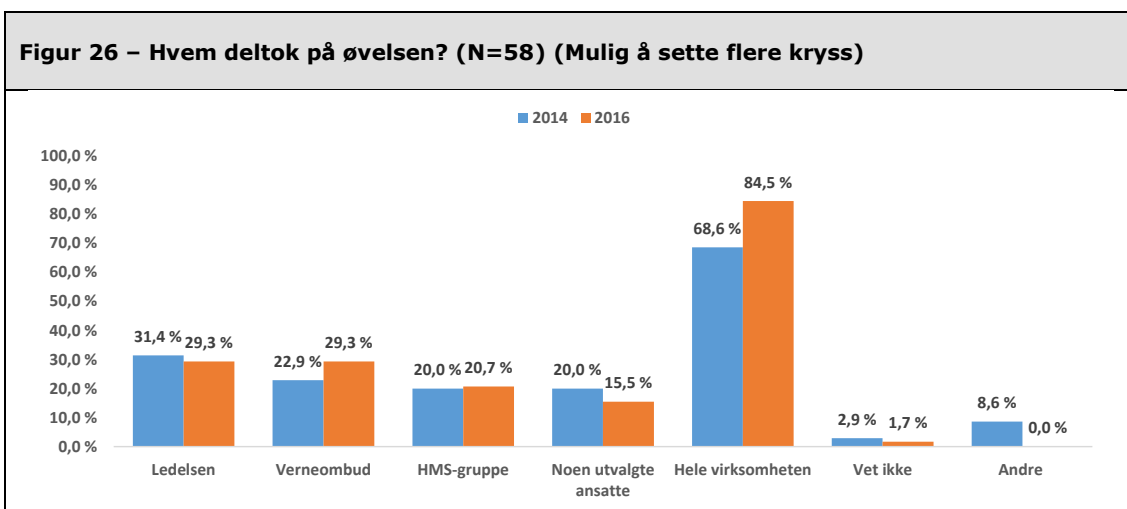
Kommentar: Av virksomhetene er det skolene som rapporterer at de har øvd mest (45 prosent svarer ja), mens det er svært få innenfor levekår som oppgir at de har øvd.

Gjennomgangen tyder på at flere skoler både har gjennomført skrivebordsøvelser og fullskalaøvelser (for skille mellom disse, se rapportens vedlegg).

Fra kommentarfeltet kan vi se at mange respondenter, uavhengig hvilken virksomhet de jobber i, gir uttrykk for at det er behov for flere øvelser.

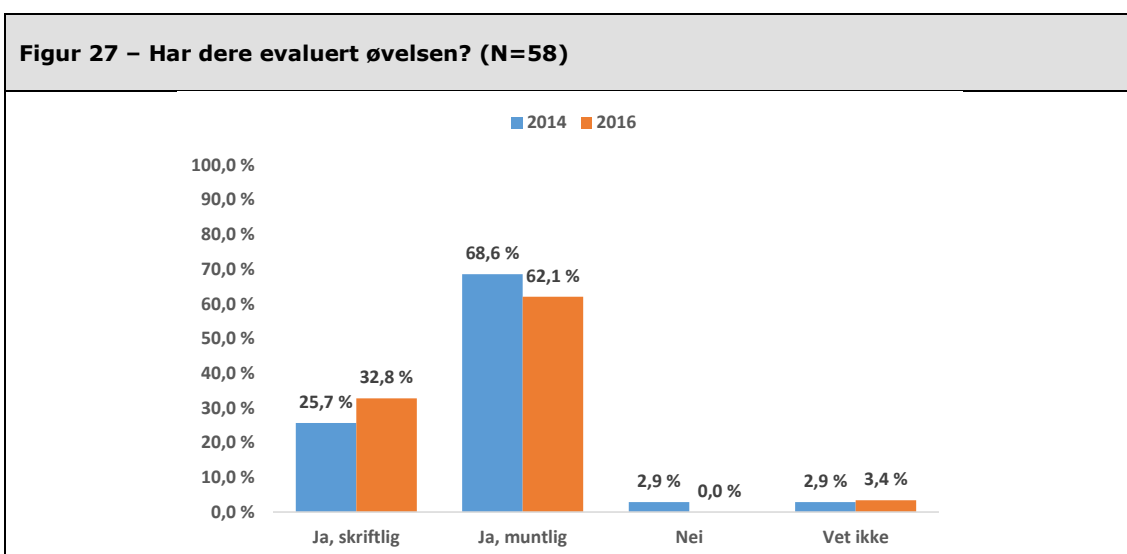
De få som øver, øver som regel minimum én gang i året (70 prosent). De aller fleste av de få som har svart ja på dette spørsmålet svarer at de øver minimum én gang hvert år (70 prosent).

Figurene under viser at de som har øvd involverer store deler av virksomheten i øvelsene, og at de aller fleste har evaluert øvelsene;



Kommentar: Sammenlignet med forrige undersøkelse ser vi at hele virksomheten i større grad har vært involvert.

Det ser ut til at de alle fleste av de som øver, evaluerer øvelsen. Dette gjøres i all hovedsak muntlig.



Vi spurte også om hvem som evaluerte øvelsen. Her var det mulig å sette flere kryss, og 56 personer svarte på dette spørsmålet. Nærmere femti prosent svarte at HMS-gruppa var involvert, mens 41 prosent svarer alle ansatte. 34 prosent rapporterer at vernombudets har deltatt.

I tråd med kontrollutvalgets betoning av øvelser, har vi lagt til et nytt spørsmål i 2016, som ikke var med da undersøkelsen ble gjennomført første gangen:

- I hvilken grad skaper øvelsenes kvalitet og hyppighet gode rammebetingelser for å håndtere en eventuell krisesituasjon på en god måte?

På en skala fra 1 til 6, der alternativ 6 er «i stor grad», ble gjennomsnittlig score for hele respondentgruppen er 5,0. Respondentene opplever med andre ord at øvelsene gjør dem bedre til å håndtere krisesituasjoner. Mellom virksomhetene er det kun små forskjeller.

2.6.4 VURDERING

De aller fleste virksomhetene svarer at de ikke har hatt en egen beredskapsøvelse, til tross for at dette var et krav allerede i 2011.

Av virksomhetene er det skolene som oppgir å ha øvd mest. 45 prosent av respondentene fra skolesektoren svarer ja på dette. Innenfor levekårssektoren er det svært få som svarer at de har øvd.

I kommentarfeltene gir mange uttrykk for at det er viktig å øve for å håndtere beredskapsutfordringene i virksomhetene. Samtidig er det bare et mindretall som oppgir at de øver. Hva kan være grunnen til dette paradokset?

Intervjuene og kommentarfeltene kan tyde på at mange er usikre på hvordan øvelsene skal gjennomføres. Det dreier seg om hva de skal øve på, og i hvor stort omfang det skal øves (fullskala eller skrivebordsøvelser). Til tross for at kommunen har kurset de fleste virksomhetene i dette, kan det se ut til at mange likevel kvier seg for å øve.

Etter vår vurdering bør Rådmannen gjøre to ting: Det bør stilles tydelige krav til at virksomhetene skal prioritere å øve på beredskapsplanen. Samtidig bør fagstaben bistå virksomhetene i dette arbeidet, slik at terskelen for å gjennomføre øvelser, senkes.

Et eksempel på det siste kan være å sende ut ulike typer aktuelle øvelsesscenarier til bestemte type virksomheter. Dette vil kunne hjelpe virksomhetene i å gjennomføre øvelser tilpasset sin egen beredskapsplan. En annen mulighet er at man sørger for at de som har øvd, deler sine øvelseserfaringer med de som ikke har øvd.

Men før man velger hvordan man vil bistå virksomhetene i øvelsesarbeidet er det viktig å finne ut hva som gjør at de ikke gjennomfører øvelser.

De få som oppgir at de har øvd mener at øvelsene skaper gode rammebetingelser for å håndtere en eventuell krise- og beredskapssituasjon på en god måte.

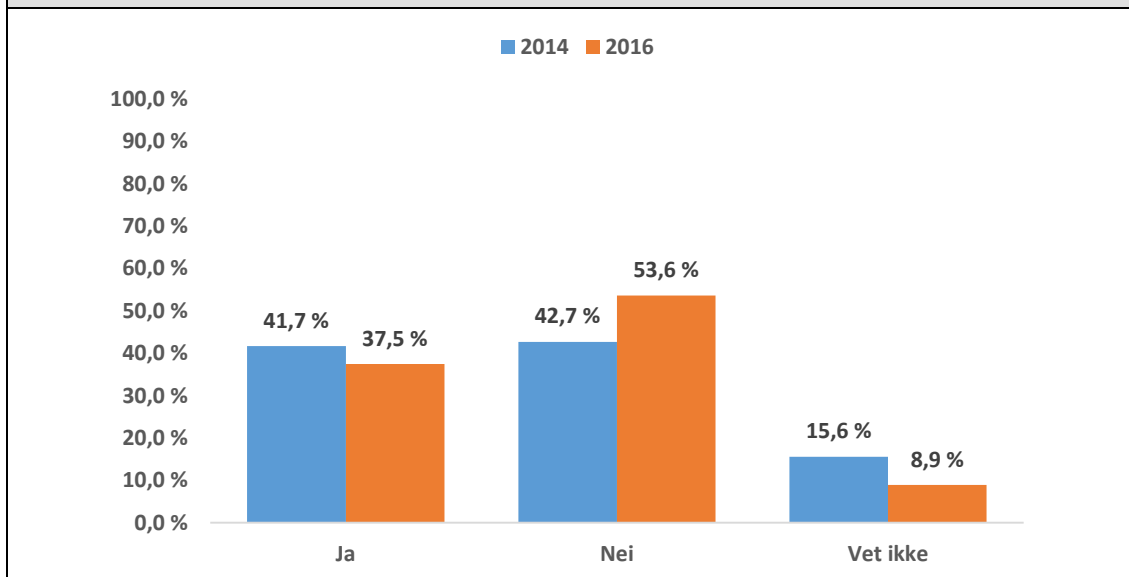
Undersøkelsen tyder på at de som øver gjør dette regelmessig, de fleste minst en gang hvert år. De aller fleste har evaluert øvelsene, men de fleste oppgir å ha gjort dette muntlig. Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt skal øvelser evalueres skriftlig, men lovkravet gjelder kommunens overordnede beredskapsplan, ikke virksomhetenes. Det viktigste er selvfølgelig at øvelsene evalueres, men vi mener at det kan være fornuftig å følge lovens intensjon, også på virksomhetsnivå.

Etter vår vurdering er det viktig å sikre at øvelsene har sitt utspring i overordnet planverk, og at erfaringene fra øvelsene evalueres skriftlig. Dette vil bidra til å sikre bedre læring av erfaringer fra tidligere øvelser, noe som vil gi mer systematisk kunnskap om virksomhetens utfordringer over tid. Er det eksempelvis de samme utfordringene som gjør seg gjeldende ved hver øvelse? Er det samme sårbarhet som registreres, samme feil som gjøres, eller oppstår nye utfordringer?

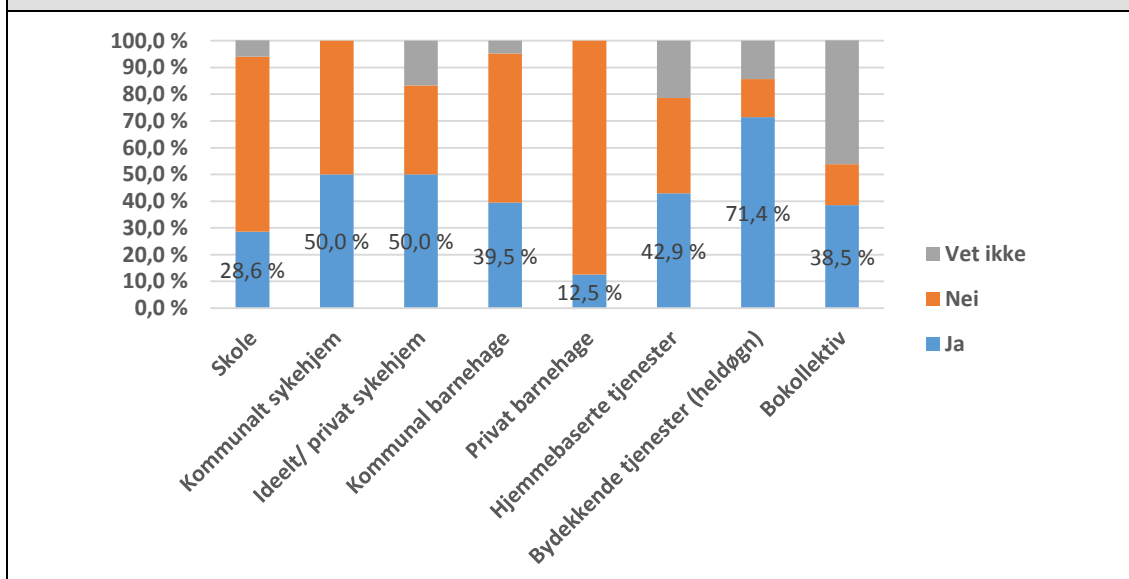
Skriftlige evalueringer og systematisk refleksjon vil også kunne sikre en bedre kobling av øvelsene opp mot ROS-analyser og beredskapsplan. Deltakelse i øvelser er kompetansecfremmende, og erfaringer fra øvelser vil også si noe om behovet for kompetanseheving i organisasjonen. I så måte er det gledelig å registrere at de få som øver involverer store deler av organisasjonen i øvelsene, og at andelen har økt (85 prosent oppgir at de involverer hele virksomheten. Ved forrige undersøkelse var prosentandelen 69).

2.7 HENDELSER SOM HAR SATT BEREDSKAPSAPPARATET PÅ PRØVE?

Vi spurte respondentene om virksomhetene har opplevd hendelser/ situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve i løpet av siste fem år. Hensikten var å fange opp omfanget og respondentenes vurderinger av virksomhetenes håndtering.

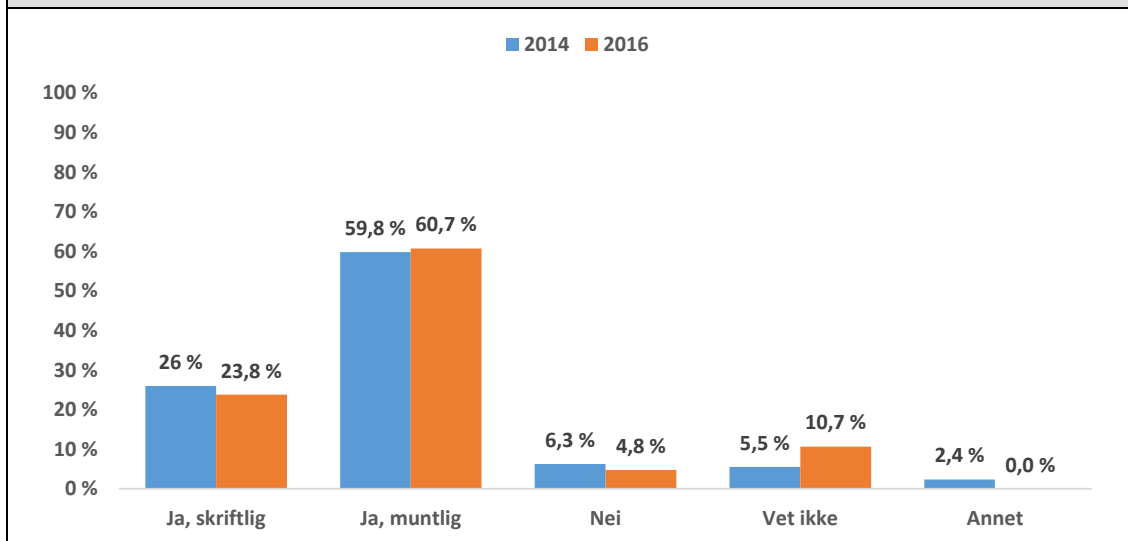
Figur 29 – Har virksomheten din opplevd hendelser/situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve, i løpet av de siste fem årene? (N=224)

Kommentar: Figuren under viser at litt under halvparten av virksomhetene har opplevd slike hendelser i løpet av en femårsperiode. I figuren under ser vi på forskjellene mellom virksomhetene;

Figur 30 – Har virksomheten din opplevd hendelser/situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve, i løpet av de siste fem årene? (Fordelt på virksomhetstyper)

Kommentar: Hovedinntrykket er at hendelser/situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve forekommer. Bydekkende tjenester sammen med sykehjemmene har hatt flest hendelser.

De fleste mener at virksomhetene håndterte hendelse på en meget god måte (4,8). De aller fleste virksomhetene har evaluert hendelsen som oppstod;

Figur 31 – Har dere evaluert virksomhetens håndtering av denne hendelsen? (N=84)

Kommentar: På samme måte som ved evaluering av øvelser som nevnt ovenfor, har hovedvekten av virksomhetene har valgt å evaluere hendelsene muntlig.

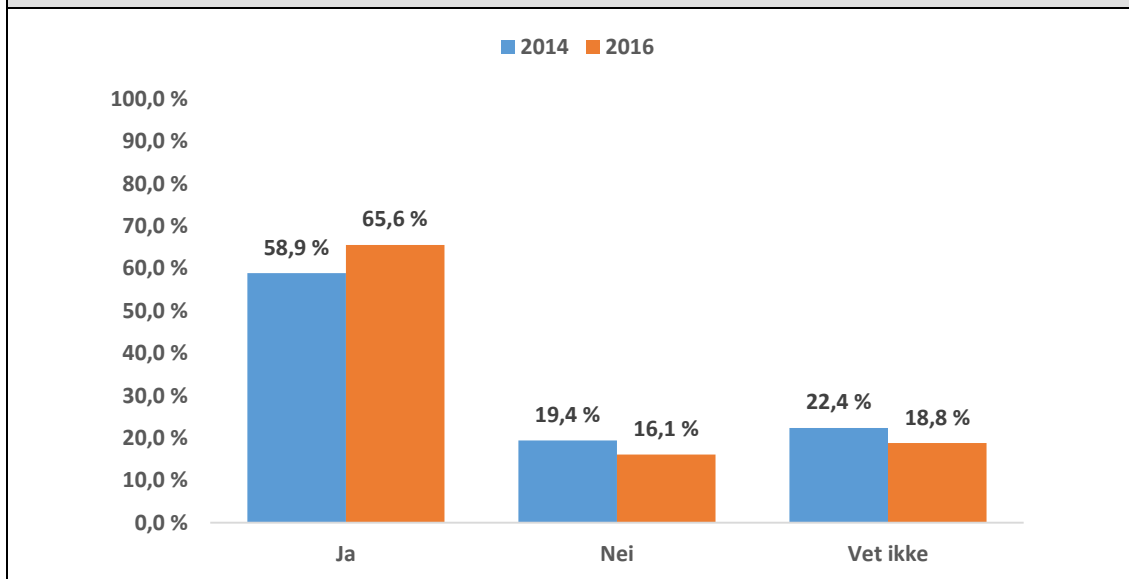
2.7.1 VURDERING

Selv om mange virksomheter ikke har øvd, har flere opplevd hendelser som har satt beredskapsapparatet på prøve, de siste fem årene. De fleste mener at virksomheten har håndtert hendelsen på en meget god måte (4,8), og et stort flertall oppgir å ha evaluert hendelsen. Dette er viktig læring for den enkelte virksomhet, men erstatter ikke kravet til årlige øvelser.

I likhet med praksien i forbindelse med øvelser har de fleste evaluert hendelsene, men dette er i de fleste tilfeller gjort muntlig. Etter vår vurdering bør evalueringene være skriftlige, både i etterkant av konkrete hendelser som har satt beredskapsapparatet på prøve, og i etterkant av øvelser.

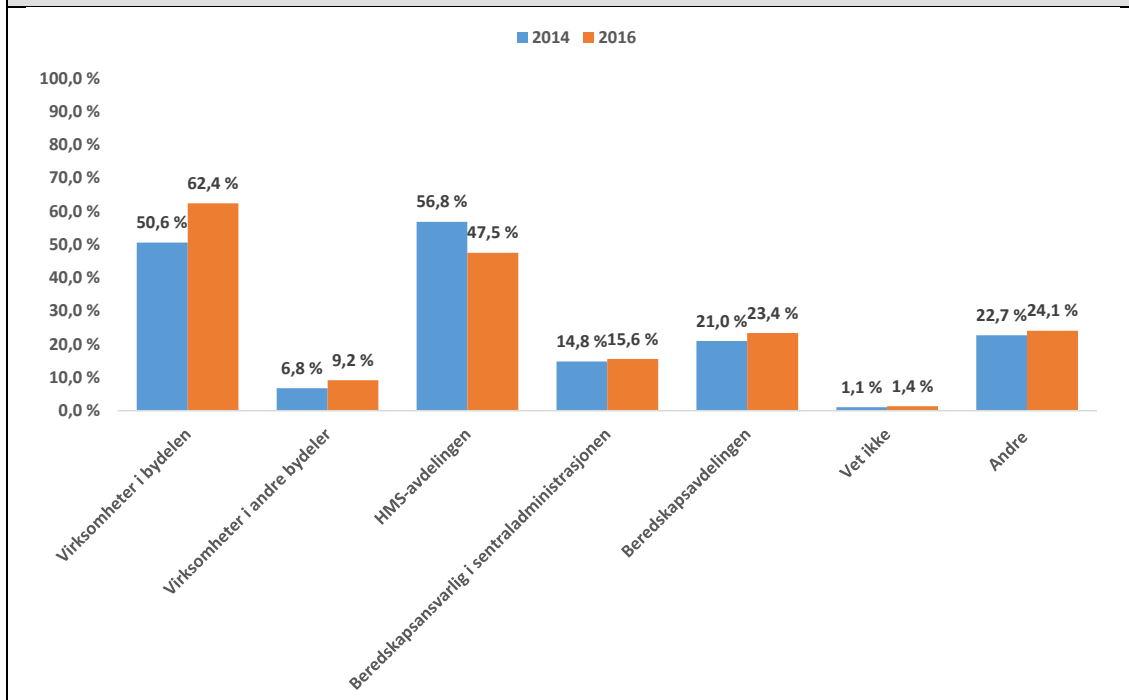
2.8 SAMARBEID

De fleste respondentene oppgir at virksomheten samarbeider med andre i beredskapsarbeidet;

Figur 32 – Samarbeider dere med andre i forbindelse med beredskapsarbeidet? (N=224)

Kommentar: Andelen som samarbeider med andre har gått opp siden forrige undersøkelse.

Kommunale sykehjem, skoler og barnehager ser ut til å ha mest samarbeid mest med andre (fra 63-79 prosent ja). Vi spurte også respondentene om hvem de samarbeider med;

Figur 33 – Hvem samarbeider dere med (kan sette flere kryss) (N=176)

Kommentar: Svarene tyder på at virksomhetene har mest samarbeid med andre virksomheter i samme bydel og HMS-avdelingen. Skolene oppgir at de først og fremst samarbeider med virksomheter i bydelen (75 prosent)¹⁷.

Vi ser at forholdsvis mange svarer at de samarbeider med andre¹⁸. I all hovedsak dreier dette seg om respondenter fra ideelle/private sykehjem og private barnehager. Fylkeskommunen og politiet er eksempler på aktører bydekkende virksomheter samarbeider med. Eksempler på hvem de private barnehagene samarbeider med er HMS-avdelingen i private barnehagers landsforening og andre virksomheter i samme organisasjon.

I kommentarene gir en del respondenter uttrykk for at de ønsker mer bistand fra beredskapsavdelingen, spesielt i forbindelse med øvelser: «Ønsker at beredskapsavdelingen blir mer aktive og deltar mer ute i den enkelte virksomhet ved gjennomgang av øvelser. Et samarbeid med beredskapsavdelingen kunne vært ønskelig. Mer kursing i hvordan lage gode beredskapsplaner.»

2.9 KURSING

Ifølge forskrift om beredskapsplikt skal kommunen ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner¹⁹.

I handlings- og økonomiplan 2016-19 står det at innen utgangen av 2016 skal alle virksomheter i Oppvekst og levekår gis tilbud om kurs i risiko og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), beredskapsplaner og øvelser.

Kursingen av virksomhetene innen oppvekst og levekår startet våren 2013. Først ute av virksomhetene var barnehagene, deretter skolene (våren 2014)²⁰. Status sommeren 2016 er at samtlige 159 virksomheter i oppvekst og levekår har deltatt på kurs i regi av beredskapsavdelingen og beredskapskoordinator i oppvekst og levekår²¹. Hver virksomhet har stilt med leder og verneombud (eller annen representant)²², noe som innebærer at over 300 personer har deltatt. Hver person har for øvrig deltatt på tre kurs hver.

¹⁷ Skolene har et formalisert samarbeid mellom rektorer med skoler i samme bydel.

¹⁸ Eksempler på andre: Huseier, Byggedrift, brannvesen, helsesøster/prest, foresatte, SUS, kommunikasjon og medianansvarlig, personal, fagstab.

¹⁹ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7, andre ledd.

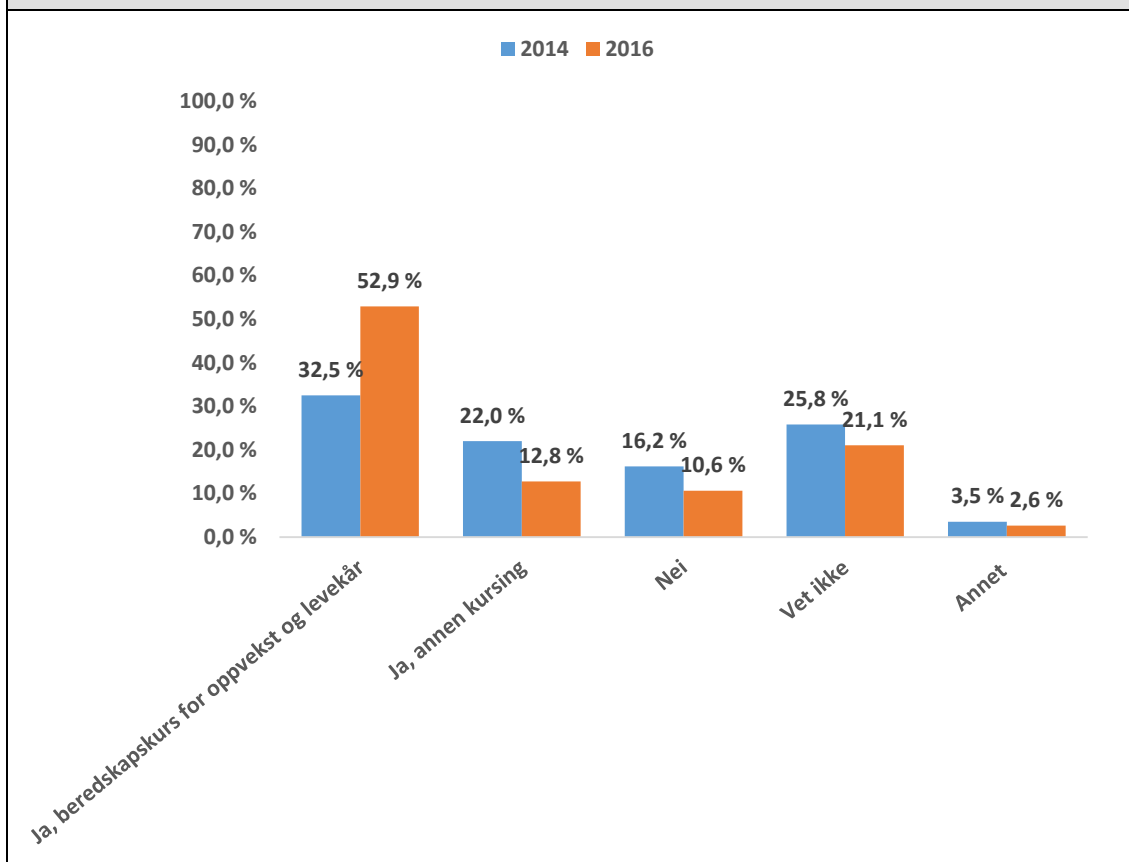
²⁰ Jf. forrige forvaltningsrevisjon.

²¹ Opplyst fra kommunen.

²² Hjemmebaserte tjenester (6 virksomheter) har fått flere plasser, nærmere bestemt inntil 15 plasser hver, grunnet virksomhetens kompleksitet.

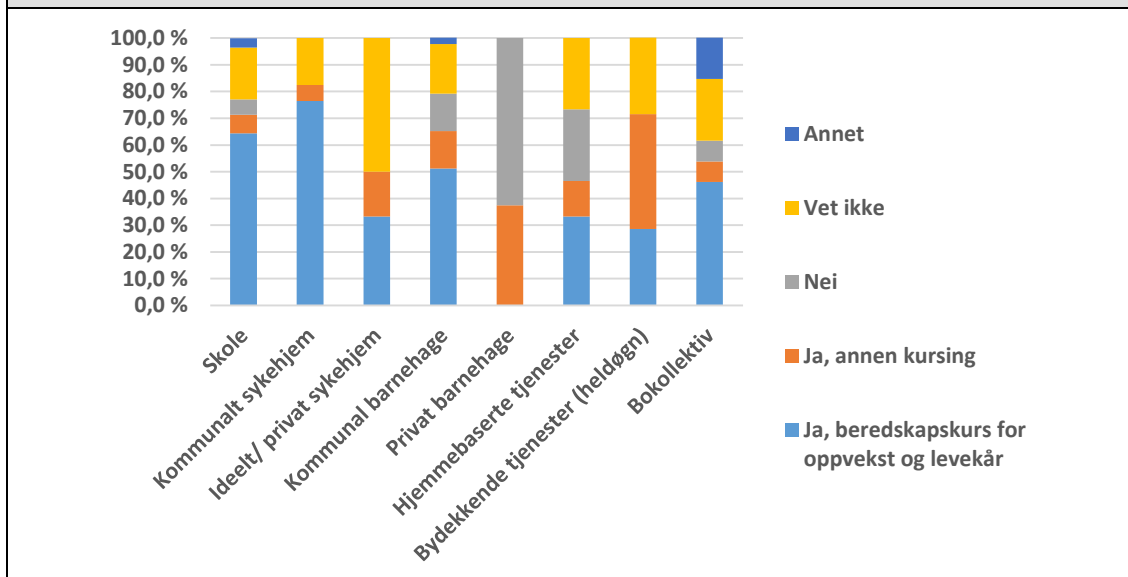
2.9.1 FUNN I UNDERSØKELSEN

Figur 34 – Har representanter for din virksomhet deltatt på kurs i krisehåndtering/beredskapsarbeid? (N=227)



Kommentar: Andelen som har deltatt på kurs har økt. Over 60 prosent oppgir å ha deltatt på kurs i krisehåndtering og beredskapsarbeid. 44 prosent av verneombudene svarer at de ikke vet om noen i sin virksomhet har deltatt på et kurs i krisehåndtering og beredskap (tilsvarende tall for mellomledere og virksomhetsledere er hhv. 28 og 6,7 prosent).

I figuren under ser vi nærmere på forskjellene mellom virksomhetene;

Figur 35 – Har representanter for din virksomhet deltatt på kurs i krisehåndtering/beredskapsarbeid?

Kommentar: Svarene tyder på at det er representanter fra skole, sykehjem, barnehage og bokollektiv som i størst grad er blitt kurset.

Det er i dag i underkant av 50 private barnehager i Stavanger kommune. De private barnehagene har ikke blitt tilbudt tilsvarende kursopplegg som de kommunale barnehagene²³. Det er ikke så mange kommentarer om dette fra de private barnehagene, men de få vi fikk tyder på at det ikke er behov for å delta på kommunens beredskapskurs: «Vi skal på kurs i løpet av kommende barnehageår. Har ellers kurs i HMS-arbeid både fra AOF og PBL».

Respondentene rapporterer at de har hatt et ganske godt utbytte av kursene de har deltatt på (4,4). Også i kommentarfeltene får kurset gode skussmål fra respondentene. Flere tar til orde for at man på kursene kan utarbeide beredskapsplaner som man kan ta med til virksomheten, da det er vanskelig å finne tid til dette selv i en travel hverdag.

2.9.2 VURDERING

De siste årene har kommunen satsset på styrke grunnberedskapen i kommunen. En viktig del av dette er en pågående kursrekke blant virksomheter innen oppvekst og levekår. Kursingen ser ut til å ha gitt virksomhetene god drahjelp i beredskapsarbeidet til de virksomhetene som har deltatt på kursene.

Til tross for dette kan det altså se ut til at terskelen for å øve, fremdeles er høy for mange virksomheter.

²³ De private barnehagene har for øvrig fått tilsendt kommunens maler for ROS-analyser og beredskapsplaner.

2.10 BEREDSKAPSUTFORDRINGER

I undersøkelsen stilte vi respondentene to åpne spørsmål: Hva vil du si er de største utfordringene for din virksomhet med hensyn til beredskap/krisehåndtering, og hva skal til for å håndtere utfordringene på en best mulig måte? Det kom inn veldig mange kommentarer, og i teksten under gjengir vi de som gikk mest igjen.

2.10.1 STØRSTE UTFORDRINGER

- **Barnehage:**
 - Opplæring og gjøre beredskapsplaner kjent for hele personalgruppen.
 - Lav bemanning på ettermiddager og ved fravær blant ansatte er også en utfordring.
 - Noen barnehager gir uttrykk for at de er sårbare i hente- og leverings-situasjonen.
 - Hva med et felles forenklet system på nett for beredskap/krisehåndtering for kommunale barnehager i Stavanger? (inkludert tiltakskort for ulike situasjoner som kan oppstå).

- **Skole:**
 - Å få varslet samtlige ansatte, foresatte og elever ved en akutt situasjon. Mange bygg som ligger spredt. Ikke mulig å låse dørene samtidig.
 - Manglende løsninger for opplæring av nyansatte og vikarer.
 - Generell opplæring: Hva gjør man når man står overfor en ruset, væpnet og voldelig person? (for egen del og hva gjør en med klassen?)
 - Det må settes av mer tid til øvelser.

- **Sykehjem:**
 - Strømstans over tid, da vi ikke har eget nødaggregat
 - Turnusarbeid gjør felles kurs og øvelser vanskelig å gjennomføre.
 - Brukergruppen er i stor grad immobil og i en krise vil de måtte ha mye assistanse for å evakuere. Bemanningen er marginal, så det vil ta lang tid.
 - Få ansatte på jobb om natten.

- **Hjemmebaserte:**
 - Trafikkulykker for ansatte i tjenestebil
 - Strømbrydd, uvær og utfordrende atferd

- **Bokollektiv/bofellesskap:**
 - Beboer som forsvinner, beboere som utagerer, besøkende som oppfører seg truende/utøver vold.
 - Bygg som ikke er tilrettelagt for utfordrende beboere.

- **Bydekkende:**

- Risikobildet endres hele tiden og dermed er det en utfordring å holde skriftlige planer og analyser oppdaterte.
- Flere ulike bygg, noen med stort vedlikeholdsbehov som gjør ivaretaking av HMS utfordrende.

2.10.2 TILTAK FOR Å HÅNDTERE UTFORDRINGENE

- **Barnehager**
 - Gode planer og tydelig ansvarsfordeling
 - Sette av tid, informere og trene på situasjoner som kan oppstå.
 - Avvikle møter selv om ikke alle er tilstede.
 - Personalet må være bevisst på at ulike situasjoner kan oppstå, og hva som må gjøres av den enkelte
- **Skoler:**
 - Montere tekniske løsninger for varsling av lærere, elever og foresatte
 - Sentralstyrt låsesystem.
 - Årlig kriseøvelser på lik linje med andre HMS-øvelser og kurs.
 - Tilbakemelding på innmeldte avvik må gis.
- **Sykehjem:**
 - Utfordringen med turnusarbeid kan løses med faste kurs som gjentas flere ganger, i tillegg til at man arrangerer en ekstra samling der de som ikke fikk delta på gjennomførte øvelse også får være med.
 - Gode lokale rutiner som er tydelige og enkle å forstå, gode planer og god opplæring av personalet
 - Ramper ved nødutgangene som gjør det enklere å trille ut pasientene.
 - Gjentatte øvelser slik at flest mulig får øve.
- **Hjemmetjenester:**
 - Gode planer, ROS-analyser, prosedyrer. Kjent i personalet
 - Årlige øvelser.
 - Ekstra personell på nattestid, securitas og politi ved behov.
 - Et kriseteam å ringe til.
 - Fokus på sikker kjøring.
- **Bokollektiv/bofellesskap:**
 - Gode beredskapsplaner og tett samarbeid med andre bofellesskap.
 - God opplæring i rutine/krisehåndteringsplan. Øve nok.
 - Tilstrekkelig bemanning.
- **Bydekkende:**
 - Gode rutiner

- Høy faglig kunnskap innen akuttmedisin, terapeutisk mestring av aggresjon, samt gode prosedyrer ved hendelser.
- Forebyggende miljøterapeutisk arbeid for å forhindre vold, trusler og utagering fra brukere.

2.10.3 VURDERING

Kommentarene tyder på at det er noen felles og noen virksomhetsspesifikke utfordringer. Noen barnehager gir uttrykk for at de er sårbare i hente- og leverings situasjonen, spesielt ser dette ut til å gjelde store barnehager med mange foresatte som skal hente eller levere på samme tid. Enkelte peker på at barnehagen har lavest bemanning på disse tidene (dagens start og slutt), og at disse to forholdene må ses i sammenheng.

Brann ser ut til å være en felles utfordring, men kommenteres mest av sykehjem og institusjoner med ansvar for mennesker som trenger mye hjelp til å komme seg ut. Innenfor hjemmetjenester, bokollektiv, bofellesskap og bydekkende nevnes gjerne utageringer fra brukerne som en utfordring.

En av de virksomhetsspesifikke utfordringene som går igjen, er å nå ut med informasjon til alle ansatte. Respondentene fra skolene knytter dette opp mot at skolen er fordelt på flere bygg og flere innganger, og at det er vanskelig å varsle lærere og elever, spesielt dersom det ikke finnes et callingsystem. En del setter utfordringene med bygningsmassen i sammenheng med at skolene er komplekse organisasjoner med mange elever og ansatte.

Ved levekårsvirksomhetene knyttes informasjonsutfordringen først og fremst opp mot at det er en meget høy rotasjon av ansatte, gjerne tre skift pr. døgn, samt at mange er ansatte i små stillinger. Flere peker på at det er utfordrende å holde alle oppdatert på planer, varslingsrutiner osv., samt å nå ut med informasjon til alle når noe skjer. Ved bofellesskapene pekes på at de er spesielt sårbare i helger og på nattevakter grunnet få personer på jobb, og de som er på jobb er gjerne de som er minst erfarne eller de som har lavest stillingsprosent.

Når det gjelder tiltak for å håndtere utfordringene går følgende momenter igjen: Gode og lett tilgjengelige lokale planer og rutiner som er tydelige og enkle å forstå, foruten regelmessige øvelser. Øvelsene bringer liv til planer og krisehåndteringsprosedyrer, og gir svar på hvordan disse fungerer og hvordan virksomheten håndterer en krisesituasjon i praksis.

Tilbakemeldingene tyder på at mange synes det er utfordrende å sette av tid til beredskapsarbeidet. Flere gir uttrykk for at det er viktig å sikre en regelmessighet i beredskapsarbeidet, slik at ikke arbeidet blir for tilfeldig. Forslag som nevnes (i tillegg til øvelser) er obligatoriske kurs/møter der beredskap er tema. Flere understreker at det er viktig at også vikarer og ansatte med små stillinger er med på kurs/øvelser.

Enkelte barnehager har krisehåndtering som fast tema på personalmøter, og beredskap blir også diskutert under planleggingsdagene.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

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

Rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor, Frode K. Gøthesen, og kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks lovverk og politiske vedtak. Et meget sentralt revisjonskriterium i dette prosjektet er sammenligning mellom spørreundersøkelsens resultater i 2014 kontra resultatene fra 2016. Spørreundersøkelsen fra 2014 er gjentatt i sin helhet, noe som gjør en sammenligning mulig.

Føringer i tidligere handlings- og økonomiplaner

Den tydeligste forventningen knyttet til øvelser på virksomhetsnivå formulert i handlings- og økonomiplan fra 2011-2014. Her står det virksomhetene skal øve årlig og at det er virksomhetsleder som er ansvarlig for dette.

I handlings- og økonomiplanen for 2013-2016 er følgende forventninger til virksomhetene formulert: «Hver enhet (virksomhet, tjenesteområder, fagstaber osv.) skal ha oversikt over risiko innen eget ansvarsområde. Senest i løpet av 2013 skal alle avdelinger og virksomheter ha utført en egen ROS-analyse. Denne skal danne grunnlaget for utarbeidelse av beredskapsplaner og eventuelle tiltak (side 69).»

«Krisehåndtering innebærer krevende beslutningssituasjoner. Når det haster med å handle og mange ting skjer samtidig, blir man sjelden bedre enn forberedelsene tilsier. Fundamentet for evnen til å håndtere kriser legges derfor i forberedelsene: Planer, trening, øvelser, samhandling og tankesett (side 69).»

Ifølge handlings- og økonomiplanen for 2011-2015 skal alle avdelinger ha utarbeidet ny, eller eventuelt revidert sin risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) innen 2011, med utgangspunkt i arbeidet som er utført sentralt. Og i løpet av 2012 skal avdelingene ha utarbeidet en ny eller eventuelt revidert sin beredskapsplan. Begge skal baseres på kommunens overordnede planverk. I de to neste handlings- og økonomiplanene er denne tidsfristen endret til 2013, både for ROS-analysen og beredskapsplanen (Kilde: Handlings- og økonomiplanen 2012-2015 og 2013-16).

Beredskapsplanen skal oppdateres etter behov, men minimum én gang pr. år (Jf. kommunens mal for beredskapsplaner, Beredskapsplan for Solsiden skole 2014. Ifølge kursmateriellet fra kommunens beredskapskurs kan oppdateringer skje i forbindelse med utskifting av nøkkelpersoner, i etterkant av oppdatering av ROS-analysen eller i forbindelse med avvikshåndtering mm (Kilde: Powerpointpresentasjonen *Beredskapskurs for Oppvekst og levekår, Beredskapsplaner, 2014*).

Metode

Det er ikke det overordnede beredskapsarbeidet i kommunen som er objektet for denne undersøkelsen. I dette prosjektet går vi først og fremst inn på beredskapsarbeidet på virksomhetsnivå, men vi ser på dette i relasjon til det overordnede beredskapsarbeidet. Hovedgrepet i denne forvaltningsrevisjonen har vært en stor spørreundersøkelse om beredskap til virksomhetsledere, mellomleder og verneombud innen oppvekst og levekår. I tillegg har vi gjennomført en intervjuer og dokumentanalyser av sentrale dokumenter på beredskapsområdet.

En del av spørsmålene i spørreundersøkelsen er rene faktaspørsmål, som for eksempel om virksomhetene har en beredskapsplan, om man har gjennomført en beredskapsøvelse osv. Dette innebærer at flere representanter fra samme virksomhet svarer på samme faktaspørsmål. Gjennom å spørre alle tre gruppene får vi en kryss-sjekking av disse faktaopplysningene. På denne måten vil det være mulig å undersøke om de ulike gruppene har ulik virkelighetsoppfatning.

I tråd med kontrollutvalgets betoning av øvelser, har vi lagt til et nytt spørsmål i 2016, som ikke var med da undersøkelsen ble gjennomført første gangen: I hvilken grad skaper øvelsenes kvalitet og hyppighet gode rammebetingelser for å håndtere en eventuell krisesituasjon på en god måte? Med unntak av dette tilleggs-spørsmålet, er spørreundersøkelsen helt lik versjonen som ble benyttet i 2014.

Prosess

1. Vi utarbeidet en spørreundersøkelse på bakgrunn av problemstillinger av mandatet og et utvalg dokumenter.
2. Vi tok kontakt med et utvalg virksomheter og avtalte kvalitative intervjuer. Hensikten med disse intervjuene var å få et inntrykk av virksomhetenes utfordringer, og hvordan spørreundersøkelsen traff i forhold til deres virkelighet og begrepsbruk.
3. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 08.06.2016, med svarfrist 27.06.2016.
4. Undersøkelsen ble sendt ut til alle virksomhetsledere, mellomledere og verneombud innen oppvekst og levekår, til sammen 577 personer.
 - a. Vi har ikke mottatt epostadresse til verneombud fra alle de private barnehagene. Vi er informert om at en del av disse ikke har eget verneombud, det samme gjelder de minste private sykehjemmene. Foruten disse skal de aller fleste verneombudene være med.
5. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 577 personer og vi fikk inn 230 svar, dvs. en svarprosent på 40 prosent.
6. En foreløpig presentasjon ble laget. Denne ble presentert for
 - a. ledergruppen i Oppvekst og levekår og representanter fra Personal og organisasjon.
 - b. hovedverneombudene for oppvekst og levekår.
 - c. Tilbakemeldingene fra ledergruppen og verneombudene utgjør en del av datagrunnlaget for undersøkelsen.

En presisering: Denne undersøkelsen er i utgangspunktet rettet mot beredskapsarbeidet i den enkelte virksomhet. For bokollektiv og bofellesskap innen levekår siktes det imidlertid til beredskapsarbeidet innenfor det enkelte bokollektiv/bofellesskap, ikke i hjemmebaserte tjenester.

Intervjuer

De som ble intervjuet/ deltatt på møter med revisjonen:

- Direktør for oppvekst og levekår, direktør for personal og organisasjon.
- Beredskapsansvarlig oppvekst og levekår
- Virksomhetsleder og avdelingsleder for hjemmebaserte tjenester Madla

- Rektor og beredskapsansvarlig ved Byfjord skole
- Barnehagestyrer og beredskapsansvarlig, Bråde barnehage
- Sykehjemsstyrer og beredskapsansvarlig, Stokka sykehjem

I tillegg har vi, som nevnt, gjennomført to samlinger med et utvalg verneombud og ledergruppen innen oppvekst og levekår, samt representanter fra personal- organisasjon.

Dokumenter

- Handlings- og økonomiplaner
 - 2011-2014
 - 2012-2015
 - 2013-2016
 - 2014-2017
 - 2015-2018
 - 2016-2019
- Kommunens krisehåndteringsplan, versjon 2016
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Stavanger kommune, 2014-16
- ROS-analyse mal for virksomhetene
- ROS-veileder for virksomhetene
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for Stavanger-regionen 2014-16
- Beredskapsstrategi for Stavangerregionen

Utdypende informasjon om skillet mellom skrivebordsøvelser og fullskalaøvelser.

Skrivebordsøvelser og fullskalaøvelser er de vanligste måtene å teste en plan på²⁴. I en skrivebordsøvelse bør minimum ledelsen delta. Øvelsen foregår rundt bordet og har ofte karakter av et seminar. Beredskapsplanen gjennomgås med utgangspunkt i flere krisescenarier for å se hvordan virksomheten takler ulike informasjonsutfordringer. Ulike aktuelle krisescenarier gjennomgås med fokus på hvordan virksomheten løser ulike informasjonsutfordringer.

Under en *fullskalaøvelse* må alle som inngår i beredskapsplanen delta. På en skole vil også elever involveres i øvelsen og kanskje også foresatte, nødetater og journalister. I tillegg til å planlegge tiltak (som i skrivebordsøvelsene) må deltakerne utføre oppgaver som i en reell situasjon. Dette kan være alt fra føring av logg til å svare på spørsmål fra mediene, pårørende, samarbeidsparter og ansatte. Øvelsen skal foregå i sann tid, og så langt det er mulig gi like store informasjons- og kommunikasjonsutfordringer som i en faktisk krise²⁵.

²⁴ Det finnes flere typer øvelser enn de to typene som nevnes her.

²⁵ Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon, veileder 2007. DSB



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no