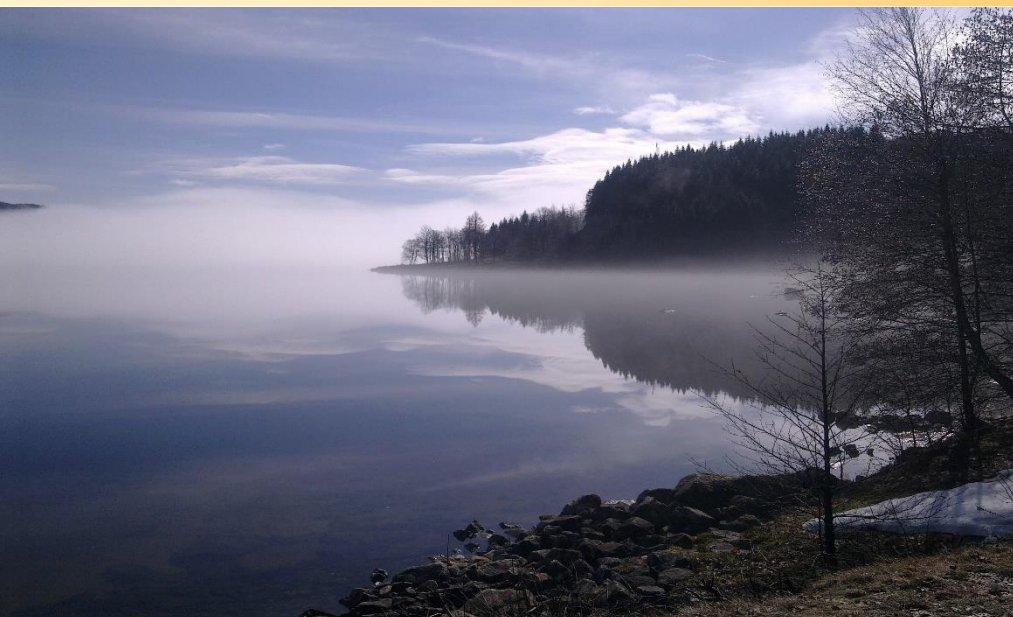


FORVALTNINGSREVISJON AV  
**KRISEHÅNDTERING OG  
BEREDSKAP**



LUND KOMMUNE  
JUNI 2019



# INNHold

<b>Innhold</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>Rådmannens kommentar</b> .....	<b>8</b>
<b>Rapporten</b> .....	<b>10</b>
1    Innledning .....	11
1.1    Formål og problemstillinger .....	11
1.2    Revisjonskriterier og metode.....	11
2    Fakta og vurderinger.....	13
2.1    Fylkesmannens tilsyn med kommunens beredskapsarbeid .....	13
2.2    Beredskap på virksomhetsnivå .....	21
<b>Vedlegg</b> .....	<b>28</b>

# SAMMENDRAG

## FORMÅL

---

Hovedformålet med prosjektet har vært å vurdere beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen. I tillegg har vi undersøkt hvordan kommunen har fulgt opp tilbakemeldingene fra Fylkesmannen.

## HOVEDBUDSKAP

---

Kommunen har hovedsakelig fulgt opp avvikene i tilsynet fra Fylkesmannen på en god måte, men har ikke revidert overordnet beredskapsplan siden den ble vedtatt høsten 2016. Kun to av åtte kontrollerte virksomhetene har en egen ROS-analyse, alle har en beredskapsplan, men få har øvd på beredskapsplanen. Det er urovekkende at skolene mangler varslingsystem for å varsle elever ved alvorlige hendelser som ikke er brann.

## OPPFØLGING AV FYLKESMANNENS TILSYN

---

Etter vår vurdering ser det ut til at kommunen hovedsakelig har fulgt opp avvikene i tilsynet fra Fylkesmannen på en god måte. Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnede beredskapsplan er utarbeidet høsten 2016, men er ikke revidert siden. Dette innebærer at beredskapsplanen ikke er oppdatert, eksempelvis er ikke varslingslisten oppdatert og ressursoversikten er ikke komplett. Det er positivt at virksomhetslederne og verneombud oppgir at vet hvor de kan finne kommunens overordnede beredskapsplan, men flere poengterer at den ikke er oppdatert.

Kommunen har ikke plan for opplæring av alle som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Dette ble også påpekt av Fylkesmannen etter tilsynet i 2015 og revisjonen anbefaler at dette utarbeides. Kommunens ROS-analyse inneholder en oppsummering av de uønskede hendelsene med forslag til tiltak i prioritert rekkefølge.

Kommunen har i kort tid etter ekstremværet «Synne» evaluert hendelsen. De fire læringspunktene som fremkom av evalueringen er fulgt opp og ROS-analyse samt beredskapsplan er revidert i henhold til evalueringen. Kommunen har i tråd med lovkravet<sup>1</sup> gjennomført én øvelse i løpet av de siste to årene og scenarioene i øvelsen er hentet fra kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse. Det er positivt at kommunen har evaluert øvelsen og den er i tillegg evaluert av Fylkesmannen, men kommunen har ikke revidert beredskapsplanen i henhold til tiltakene som fremkommer av evalueringen.

Vi anbefaler kommunen å revidere beredskapsplanen hvert år, i tillegg anbefaler vi kommunen å foreta nødvendige endringer i beredskapsplanen når evalueringen av øvelser og hendelser gir grunnlag for det.

---

<sup>1</sup> Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7

Kommunen har gjennomført en øvelse de siste to årene, i april 2017. Det er per mai 2019 over to år siden og kommunen har ingen plan for neste øvelse. Revisjonen anbefaler kommunen å øve på beredskapsplanen hvert annet år, slik lovverket legger opp til.

#### BEREDSKAP PÅ VIRKSOMHETSnivå

---

Til tross for at virksomhetene i følge kommunens overordnede ROS-analyse skal utarbeide ROS-analyse på virksomhetsnivå, har kun to av de åtte kontrollerte virksomhetene utarbeidet dette. Dette er lavere andel enn i Time, Stavanger og Sola kommune. Dette kan ha sammenheng med at kommunen ikke har mal for ROS-analyse som virksomhetene skal bruke, noe blant annet Time kommune har.

Alle de kontrollerte virksomheten i Lund kommune har derimot utarbeidet en beredskapsplan. Disse er hovedsakelig utarbeidet på bakgrunn av lovverk og beredskapserfaringer hos lignende virksomheter. Det er sentralt i beredskapsarbeidet at det skal være en klar kopling mellom ROS-analyse og beredskapsplan og vi anbefaler kommunen å sørge for at virksomhetene får planverket på plass. Fundamentet for å håndtere kriser ligger i forberedelsene, dvs. i planer, øvelser, samarbeid og læring. Risikoforståelsen dannes i forbindelse med ROS-analysene, deretter utdypes de viktigste forholdene i beredskapsplanen. Risikoforståelsen herfra bør videre være førende for hva man øver på.

Kommunen har ikke egne maler for ROS- analyse og beredskapsplan på virksomhetsnivå og etter vår vurdering bør kommunen vurdere å utarbeide slike maler. Dette fordi det er ressurskrevende for den enkelte virksomhet, det er en del virksomheter som ikke har ROS-analyse og planverket som eksisterer er nokså forskjellig. Kommunen kan med fordel hente ideer fra andre kommuner og gjøre lokale tilpasninger.

Gjennomgangen tyder på at arbeidet med ROS- analyser og beredskapsplaner har nokså bred forankring i de fleste virksomhetene og planene blir oppdatert årlig.

Til tross for at virksomhetene i følge kommunens overordnede ROS-analyse skal øve på beredskapsplanen, er det kun Lundbadet som oppgir at de jevnlig øver på andre scenarioer fra beredskapsplanen enn brann. At virksomhetene ikke øver på beredskapsplanen er etter vår vurdering med på å svekke virksomhetenes evne til å kunne håndtere en krisesituasjon. Flere av intervjuobjektene opplyser at det er ønskelig å øve mer og dette vil mest sannsynlig også medføre at det blir mindre personavhengig hvem som er til stede ved en eventuell krisesituasjon. Etter vår vurdering bør kommunen stille tydelige krav til at virksomhetene skal prioritere å øve på beredskapsplanen. Det er viktig at kommunen bistår virksomhetene i dette arbeidet, slik at terskelen for å gjennomføre øvelser senkes. Et eksempel kan være å sende ut ulike typer aktuelle øvingsscenarioer til bestemte virksomheter eller utveksle erfaringer med andre kommuner. Det er også viktig å sørge for at de som har øvd deler erfaringene sine med andre. Rektor ved skolene vi har intervjuet oppgir at de ikke ønsker å skremme elever gjennom en øvelse, men en øvelse kan også være en

skrivebordøvelse. I en skrivebordøvelse bør minimum ledelsen delta. Øvelsen skjer da rundt bordet, har ofte karakter av et seminar, og involverer ikke brukerne.

Intervjuobjektene opplever hovedsakelig at ansvarsdelingen er klar i en krise- eller beredskapssituasjon, men enkelte oppgir at sårbarheten øker når de fast ansatte ikke er til stede. Hvem som har ansvar for hva og i hvilken rekkefølge det skal gjøres er ikke alltid like tydelig i beredskapsplanene revisjonen har mottatt fra virksomhetene. Å øve på scenarioer i beredskapsplanen vil gi et bilde av om ansvarsdelingen rent praktisk er klar i en krisesituasjon, eller om det er behov for å justeringer. Flere av virksomhetene oppgir at de har opplevd situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve. Det er positivt at evalueringen som er utført i etterkant, hovedsakelig muntlig, har vist at de har håndtert hendelsene på en god måte. Vi anbefaler at evalueringen gjøres skriftlig, både i etterkant av konkrete hendelser som har satt beredskapsapparatet på prøve, og i etterkant av øvelser. Dette vil kunne bidra til å sikre bedre læring av erfaringene fra tidligere øvelser, noe som kan gi mer systematisk kunnskap om utfordringene til virksomhetene over tid. Er det for eksempel de samme utfordringene som gjør seg gjeldende ved hver øvelse, eller oppstår det nye utfordringer?

Det er positivt at alle de kontrollerte virksomhetene har varslingsrutiner. Etter vår vurdering er det grunn til uro når flere av virksomhetene oppgir at de mangler varslingssystem for å varsle brukere i situasjoner hvor alarmen ikke skal benyttes. Vi får blant annet opplyst at ungdomsskolen savner calling-anlegg. I henhold til skolens varslingsrutine skal administrasjonen ved uønskede hendelser varsle tilstedeværende lærere hurtigst mulig. Hvordan dette skal gjøres sier den ingenting om. Denne utfordringen er spesielt stor for virksomheter med mange bygg. Flere skoler har de siste årene mistet kontakten med klasserommene ettersom de gamle calling-anleggene er tatt vekk, eller fordi det ikke settes opp i nyere skolebygg. Det ser likevel ut som at toveis talesystem er på vei tilbake. I Stavanger kommune er de for eksempel i gang med en pilotordning ved en skole, hvor et nytt toveis talesystem blir testet ut. Per mai 2019 har talesystemet vært i bruk i ca. 0,5 år, og prosjektet skal snart evalueres. En av årsakene til at virksomheter ønsker toveis talesystem er at dette vil gi mer presis informasjon enn en SMS, som lett kan misforstås. Det er og mulig å kommunisere tilbake. SMS-varsling fungerer bedre direkte til foresatte og resten av administrasjonen. I etterkant av to skoleskytinger i Finland er det utarbeidet flere rapporter om skolesikkerhet og sentrale myndigheter anbefaler blant annet alle nye skoler å montere toveis talevarslingsanlegg (med batteri-backup) for å kunne varsle om type hendelsen, berørte arealer etc. I Akershus har de testet å ha egen varslingsknapp på noen skoler. Vi har fått opplyst at dette ikke har fungert så bra, blant annet fordi det innebærer at elevene må ha mobiltelefon fremme i undervisningssituasjonen, noe en ikke ønsker. Det er viktig å presisere at det viktigste med et varslingssystem er at alle er enige om hvordan det skal varsles og at man vet at det vil fungere.

De fleste intervjuobjektene oppgir at de ikke har gjennomført kurs i krisehåndtering/ beredskapsarbeid og flere oppgir at de er usikre på om de har nødvendig kompetanse til å utarbeide ROS-analyse og beredskapsplan. Det er kun to av de kontrollerte virksomhetene

som har utført ROS-analyse, virksomhetenes beredskapsplaner er nokså forskjellige og det gjennomføres sjelden øvelser. Kommunen bør derfor undersøke behovet for kurs i virksomhetene om hvordan en skal utarbeide ROS-analyse og beredskapsplan samt gjennomføre øvelser. Mer kurs vil også kunne bidra til å senke terskelen for å gjennomføre øvelser, eksempelvis gjennom at øvelser inngår som en del av kursopplegget.

REVISJONEN ANBEFALER KOMMUNEN Å:

---

- Revidere overordnet beredskapsplan hvert år, samt å foreta nødvendige endringer i beredskapsplanen når evalueringen av øvelser og hendelser gir grunnlag for det.
- Utarbeide plan for opplæring av alle som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
- Øve på overordnet beredskapsplan annen hvert år.
- Vurdere å utarbeide en mal for virksomhetenes ROS-analyser og beredskapsplaner.
- Sikre at virksomhetene øver, og sørge for at øvingene blir evaluert skriftlig i etterkant.
- Undersøke hva en kan gjøre for å sikre en bedre varsling av ansatte og brukere i en krisesituasjon.
- Vurdere behovet for beredskapskurs i virksomhetene.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

*Rådmannens kommentarer mottatt 29.05.19.*

Rapporten avdekker mangler ved kommunens krisehåndtering og beredskap.

- Overordnet beredskapsplan, inkl. varslingslister og ressursoversikt, må revideres.
- Alle virksomhetsområder har beredskapsplan, men få øver på den.
- Det avholdes ikke øvelser hvert annet år slik lovverket legger opp til.
- Kun to av åtte virksomheter har egen ROS-analyse
- Kommunen har ikke egne maler for bl a ROS-analyser.
- Skolene mangler varslingsystem.
- Evaluering etter hendelser er som oftest muntlig. Denne bør være skriftlig.
- Revisjonen har avdekket at flere ansatte ønsker seg kurs/faglig påfyll.
- Det må utarbeides en plan for opplæring av alle som har en rolle i beredskap/kri-  
sehåndtering.

Rapporten avdekker også positive elementer, bl a:

- Avvikene fra Fylkesmannens tilsyn er i all hovedsak lukket.
- Virksomhetslederne og verneombudene vet hvor de kan finne overordnet bered-  
skapsplan.
- Læringspunktene etter «Synneflommen» er innarbeidet og fulgt opp.
- Kommunen gjennomførte øvelse i form av «skrivebordsøvelse» i 2017.
- Revisjonens gjennomgang tyder på at arbeidet med ROS-analyser og beredskaps-  
planer har nokså bred forankring i de fleste virksomhetene og at planene blir opp-  
datert årlig.
- Lundbadet øver jevnlig på beredskap.
- Ansvarsfordelingen i en krisesituasjon oppleves som klar, men med forbedrings-  
punkter.
- Hendelser blir evaluert.

Plan for å rette opp manglene som blir påpekt av revisjonen:

Rådmann og kommunalsjef for økonomi har pt hhv mindre enn ni og tre måneders «farts-  
tid» i Lund kommune. Kommunalsjef for helse og omsorg begynner 1. august og digita-  
liseringsjef begynner i uke i 30. På bakgrunn av dette vil det bli startet en prosess i au-  
gust, når ledergruppen er komplett. Vi tar sikte på å avslutte arbeidet innen årsskiftet.

Forslag til fremdriftsplan. Tidspunktene er under er tentative.

- August: Gjennomgang av «Forvaltningsrevisjon av Krisehåndtering og bered-  
skap» i rådmannens ledergruppe og deretter andre relevante som har en rolle i  
dette arbeidet.
- September: Oppstart av prosessen i form av faglig påfyll for samtlige med en rolle  
i dette arbeidet.
- September: Fordeling av oppgaver iht punktene over og oppstart av praktisk ar-  
beid med å dekke avvikene, oppdatere instruksjer og rutiner mm.



- Oktober: samling med gjennomgang av arbeidet. Maler, analyser, planer mm gjennomgås, kvalitetssikres og ferdigstilles.
- Oktober/november: Avslutning av arbeidet i form av øvelse. Om det blir «skrivebordsøvelse» eller praktisk øvelse tas stilling til irla prosessen. Evaluering og evt retting/oppdatering av instruksjer/rutiner/maler/planer mm.

# RAPPORTEN

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Hovedformålet med dette prosjektet er å vurdere beredskapen på virksomhetsnivå i kommunen. I tillegg skal prosjektet se nærmere på hvordan kommunen har fulgt opp tilbakemeldingene fra Fylkesmannen.

Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 28.11.2018. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan har kommunen fulgt opp tilbakemeldingene fra Fylkesmannen?
  - Risiko- og sårbarhetsanalyser
  - Mål og planer for oppfølging av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid
  - Beredskapsplanens innhold
  - Opplæring og øvelser
- Hvordan fungerer beredskapen på virksomhetsnivå?
  - Har virksomhetene egne beredskapsplaner som er basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse?
  - Er ansvarsdelingen klar i en krise- og beredskapssituasjon?
- Hvordan har kommunen fulgt opp evalueringsrapportene etter større uønskede hendelser og øvelser?

## 1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Sivilbeskyttelsesloven
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt

En nærmere beskrivelse av bakgrunn og utledning av revisjonskriterier fremkommer i kapittel 2.

Metodisk er det benyttet intervju med leder plan, næring og miljø, kommunalsjef oppvekst og kultur, samt leder og verneombud ved utvalgte virksomheter. I tillegg har vi benyttet dokumentgjennomgang samt sammenligninger med andre kommuner. Rogaland revisjon har gjennomført spørreundersøkelser om beredskap på virksomhetsnivå i Time kommune i 2018 og i Stavanger og Sola kommune i 2016. Spørreundersøkelsene er sendt til virksomhetsleder, mellomleder og verneombud og vil benyttes i rapporten som sam-

menligning. Ettersom det er så få virksomheter i Lund, langt færre enn de andre kommunene, mener vi en kvalitativ tilnærming vil fungere langt bedre her. Derfor har vi valgt dybdeintervjuer i stedet for å gjennomføre en spørreundersøkelse.

Revisjonen har etterspurt ROS-analyser og beredskapsplaner fra kommunens skoler (tre barneskoler og en ungdomsskole), kommunale barnehager (to kommunale barnehager med samme styrer), Lund sykehjem og Lundbadet. Det er gjennomført intervju med rektor og verneombud for Lund ungdomsskole, rektor og verneombud Nygård barneskole, styrer for Heskestad og Hovsherad barnehage, leder og verneombud Lund sykehjem samt leder, verneombud og vaktmester ved Lundbadet. Verneombudene skal ivareta de ansattes interesser i saker som gjelder helse, miljø og sikkerhet, og de har som regel en sentral rolle i beredskapsarbeidet i virksomhetene. Det er en tett kobling mellom HMS og beredskap, og koblingen er tettere på virksomhetsnivå enn på rådmannsnivå. Dette utdypes i rapportens vedlegg. Kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

## 2 FAKTA OG VURDERINGER

### 2.1 FYLKESMANNENS TILSYN MED KOMMUNENS BEREDSKAP SARBEID

Høsten 2015 gjennomførte Fylkesmannen i Rogaland et tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Lund kommune. Fylkesmannen mente at kommunen hadde håndtert de siste års ekstraordinære hendelser med operative nøkkelpersoner som hadde god lokalkunnskap og evne til å håndtere slike situasjoner. For at kommunen skal være mer robust ved mer omfattende hendelser eller hendelser som vil vare over tid må flere personer bli involvert i dette arbeidet. Lund har til nå hatt høy terskel for å etablere kriseledelse. Fylkesmannen viser til at risiko- og sårbarhetsanalysen ikke bare er et verktøy for å kartlegge utfordringer i kommunen. Den skal og være et utgangspunkt for prioriteringer i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og grunnlag for nødvendige forebyggende og skadereuserende tiltak.

Fylkesmannen avdekket fire avvik, og kommunen fikk en merknad:

- Lund kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse oppfyller ikke alle kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Lund kommune har ikke med utgangspunkt i helhetlig ROS utarbeidet langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Kommunen oppfyller derfor ikke kravene til dette i forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Lund kommunes overordnede beredskapsplan oppfyller ikke alle kravene etter sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Lund kommune oppfyller ikke kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt til et system for opplæring og øvelser.

Merknad: Når kommunen har hatt større uønskede hendelser og øvelser er det viktig at evalueringsrapportene blir fulgt systematisk opp. Nødvendige endringer innarbeides i beredskapsplan, ROS-analyse eller planarbeid.

Kommunen har i desember 2016 etterspurt tilbakemelding fra Fylkesmannen angående om avvikene som ble avdekket i 2015 er lukket. Fylkesmannen presiserer i epost til kommunen at det er kommunen selv som lukker avvikene og sender dokumentasjon på dette til Fylkesmannen – slik de har gjort i desember 2016. Normal prosedyre er da at Fylkesmannen blar gjennom dokumentene og tar dem til etterretning. Å kontrollere at alt er i henhold til kommunale beredskapsplikt, innebærer et nytt tilsyn. At kommunen ikke har hørt noe fra fylkesmannen antydes å være et godt tegn, men det er først et nytt tilsyn uten avvik som vil være den endelige bekreftelsen.

---

## 2.1.1 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSER

---

Ifølge Sivilbeskyttelsesloven § 14 plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse skal som et minimum inneholde, jfr. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2:

- Eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- Risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- Hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- Særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- Kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- Behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Oppsummerte er ROS- analyse en strukturert kartlegging og vurdering av følgende spørsmål:

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

### Revisjonskriterier:

- Kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse skal tilfredsstillende kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

---

## LUND KOMMUNES RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

---

Lund kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse er vedtatt høsten 2016 og er i prinsippet bygd opp etter veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Analysen er en revisjon av risiko- og sårbarhetsanalyse for Lund kommune utarbeidet i 2012. Revidering av helhetlig ROS-analyse etter Fylkesmannens tilsyn ble ledet av rådmannen. IVAR hadde rollen som prosjektsekretær.

Kommunen har i ROS-analysen analysert eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer og hvordan disse kan påvirke hverandre. I tilsynet ble det bemerket at kommunen ikke i tilstrekkelig grad hadde undersøkt hvor sårbart vannforsyningen eller strøm-

systemet er i kommunen. Dette er nå grundig beskrevet i revidert analyse. I ROS- analysen har kommunen også vurdert om det er risiko i nabokommunene/ regionen som kan ha betydning for Lund. Kommunen har også analyser hvordan ulike risikofaktorer påvirker hverandre. Langvarig strømutfall vil eksempelvis ha konsekvenser for skoler, barnehager og omsorgssenteret samtidig som kommunens telefonsentral vil bli satt ut av drift og mobilnettet vil falle ut, brukere vil få utfordringer med å varsle nødetater, kommunens datasystem vil falle ut og elektronisk betalingsformidling vil stanse. I alle de identifiserte hendelsene har kommunen vurdert behov for befolkningsvarsling og evakuering. Avslutningsvis i ROS-analysen presenteres en oppsummering av de uønskede hendelsene med forslag til tiltak i prioritert rekkefølge. Det forutsettes i analysen at tiltakene skal innarbeides i kommunens økonomiplan og integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

Kommunens ROS- analyse er forankret i kommunestyret.

## **2.1.2 MÅL OG PLANER FOR OPPFØLGING AV SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAPSARBEID**

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen blant annet utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet<sup>2</sup>.

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde, jfr. Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4:

- Plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- Varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering.
- Ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser.
- Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling.
- Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang per år<sup>3</sup>.

Oppsummert skal beredskapsplanen gi svar på følgende<sup>4</sup>:

- Hva som skal gjøres
- Hvem skal gjøre det

<sup>2</sup> Kilde: forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3.

<sup>3</sup> Kilde: Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6.

<sup>4</sup> Kilde: Sivilbeskyttelsesloven § 15.

- Hvordan det skal gjøres
- I hvilken rekkefølge det skal gjøres

#### **Revisjonskriterier:**

- På bakgrunn av ROS-analysen skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Kommunens overordnede beredskapsplan skal tilfredsstillende alle kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.
- Kommunens beredskapsplan skal revideres en gang per år.

---

#### LANGSIKTIGE MÅL, STRATEGIER OG PLANER

Fylkesmannens tilsyn med Lund kommune i 2015 avdekket at Lund kommune med utgangspunkt i helhetlig ROS- analyse ikke har utarbeidet langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

I ROS-analysen har kommunen identifisert 13 uønskede hendelser som kan inntreffe, eksempelvis flom i Moivassdraget og møteulykke på E39. Til hver hendelse har kommunen kommet med forslag til tiltak. Avslutningsvis i ROS-analysen presenteres en oppsummering av de uønskede hendelsene med forslag til tiltak i prioritert rekkefølge. Det forutsettes i analysen at tiltakene skal innarbeides i kommunens økonomiplan og integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

---

#### LUND KOMMUNES BEREDSKAPSPLAN

Ett av avvikene etter Fylkesmannens tilsyn i 2015 angikk kommunens overordnede beredskapsplan og at den ikke oppfylte alle kravene etter sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeidet Lund kommune overordnet beredskapsplan høsten 2016. Planen omfatter og gjelder alle avdelinger, alt personell, alle anlegg og eiendommer i Lund kommune. Kommunalsjef plan, næring og miljø er kommunens beredskapskoordinator.

Revisjonen har gjennomgått avvikene som ble avdekket i 2015. Kommunens varslingsliste inneholder informasjon om hvem som er stedfortreder når nøkkelpersonell i kriseledelsen er fraværende. Kriseledelsen oppgaver er beskrevet og det fremgår hvem som har ansvar for hva. Kommunen har oppdatert ressurslisten etter tilsynet, men ettersom kommunen ikke har oppdatert ressurslisten etter evalueringen av øvelsen som ble gjennomført i april 2017, er den ikke komplett per april 2019. Beredskapsplanen inneholder varslingslisten til den kommunale kriseledelsen og handlingsplanene gir informasjon om hvem som eventuelt skal varsles og gjennom hvilke kanaler. Kommunen har plan for informasjon og pårørendehåndtering samt evakuering. Informasjonsplanen inneholder informasjon om hvem som skal gjøre de ulike kommunikasjons- og informasjonsoppgavene i



praksis. Når det gjelder evakuering fremgår det blant annet hva som er kommunens oppgaver og hvem som er ansvarlig for evakuering.

For hver av de tretten uønskede hendelsene som er identifisert i ROS-analysen har kommunen vurdert behov for befolkningsvarsling og behov for evakuering. Hvilken kanal som skal brukes til å varsle, er også vurdert. Kommunens beredskapsplan er ikke revidert i etterkant av at den ble vedtatt høsten 2016.

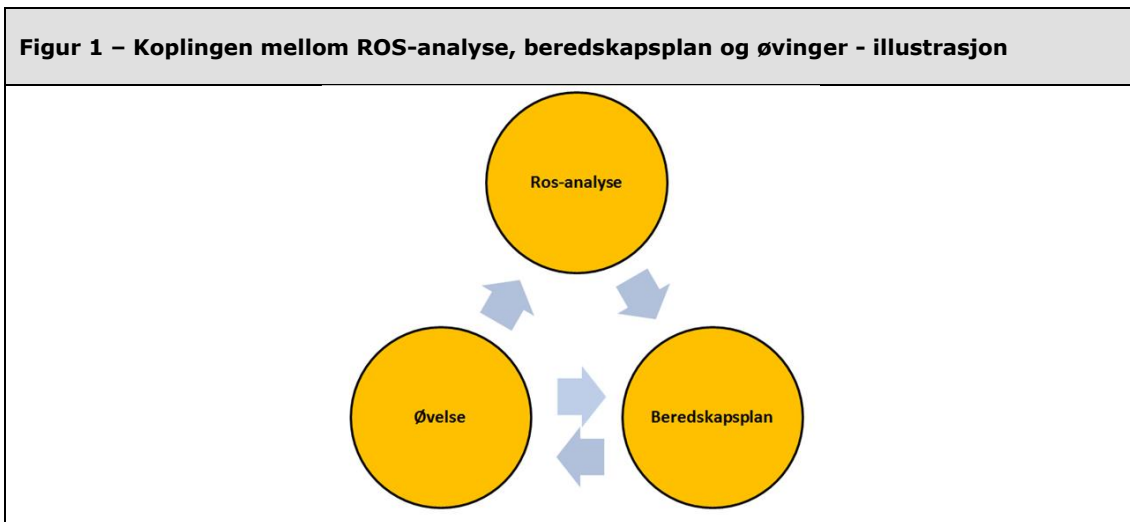
### 2.1.3 OPPLÆRING OG ØVELSER

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 skal det øves på kommunens beredskapsplan hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

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

Ifølge 22. juli-kommisjonen må samfunnet øve på å bruke beredskapsplanene, og vi må lære «..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 koplingen mellom ROS, beredskapsplan og øvelser.

**Figur 1 – Koplingen mellom ROS-analyse, beredskapsplan og øvinger - illustrasjon**



#### Revisjonskriterier:

- Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år.
- Kommunen skal ha et system for opplæring og øving som tilfredsstillende kravene i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

---

## OPPLÆRING OG ØVELSER LUND KOMMUNE

---

Ett av avvikene etter tilsynet fra Fylkesmannen var at kommunen ikke kunne dokumentere at de har et system for opplæring av personene som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kravet til opplæring gjelder ikke bare kriseledelsen, men alle som har en vesentlig rolle i kommunenes krisehåndtering. Kommunen oppfylte heller ikke kravene til øving av kriseorganisasjonen.

Ifølge kommunens beredskapsplan skal det gjennomføres nødvendig opplæring av kriseledelsen og alle som har en vesentlig rolle i kommunens krisehåndtering. Gjennom øvelser, interne kurs og planverk skal alle ansatte som har en funksjon i en beredskapssituasjon være godt forberedt på oppgaven. Rådmannen er ansvarlig for opplæringen. Revisjonen har etterspurt, men ikke mottatt, plan for opplæring av alle som har en rolle i kommunens krisehåndtering.

I kommunens beredskapsplan står det at det skal gjennomføres øvelser for kriseledelsen minimum annet hvert år og alle øvelser skal evalueres bl.a. for å identifisere forbedringsmuligheter. Rådmannen er ansvarlig for gjennomføring av øvelser.

Revisjonen har etterspurt dokumentasjon på gjennomførte øvelser i Lund kommune de siste to år. Kommunen har gjennomført øvelse 26. april 2017 og vi har mottatt en beskrivelse av øvelsen samt evalueringen. Hendelsene det ble øvet på var en bussulykke i Drangsdalen, strømutfall og forurensing av vannkilde. Målene med øvelsen var å:

- Anvende overordnet beredskapsplan for Lund kommune, og relevante handlingsplaner.
- Øve på samhandling, kommunikasjon og varslingsrutiner.
- Øve på kommunens operative nivå og strategiske nivå.

Øvelsen foregikk hovedsakelig som en «skrivebordøvelse», men med pårørende og presse som ringte inn. Dette innebar en presentasjon av hendelser/ scenarier som øvingsdeltakerne skulle respondere på, samt telefoner til kriseledelsen fra pårørende og presse. Deltakerne var Rådmann, ordfører og operative ledere fra Lund kommune. I tillegg var lensmannen representert og Fylkesmannen deltok som observatør og har i etterkant evaluert øvelsen.

Kommunen har per mai 2019 ingen konkrete planer for når gjennomføring av neste beredskapsøvelse skal være.

---

### 2.1.4 OPPFØLGING

---

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8 skal kommunen etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

**Revisjonskriterier:**

- Kommunen skal evaluere krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser.
- Kommunen skal foreta nødvendige endringer i ROS-analysen og beredskapsplaner når evalueringen gir grunnlag for det.

**KOMMUNENS EVALUERING OG OPPFØLGING ETTER STØRRE UØNSKEDE HENDELSER OG ØVELSER**

Etter Fylkesmannens tilsyn i 2015 fikk kommunen en merknad om at det er viktig at større uønskede hendelser og øvelser blir fulgt opp systematisk. Nødvendige endringer skal innarbeides i beredskapsplan, ROS-analyse eller planarbeid.

Revisjonen har mottatt rapport om ekstremværet «Synne» i Lund kommune 5.-7. desember 2015. Rapporten gir blant annet en beskrivelse av hendelsesforløpet, referat fra evalueringsmøtet og oppsummerte lærepunkter. Det ble gjennomført evalueringsmøte 9. desember 2015 hvor representanter fra Nordan, Dalane Energi, Sira Kvina Kraftselskap, Sivilforsvaret, Politiet og Lund kommune var til stede. Brannsjef i Lund hadde en gjennomgang av hendelsesforløpet slik det fremsto for aksjonsledelsen i Lund. Politiet, representanter fra Nordan, Sivilforsvaret, Dalane Energi, Sira Kvina og ordførere i Lund hadde en kort gjennomgang av hendelsen fra sitt ståsted. Evalueringen resulterte i følgende læringspunkter:

- Elveløpet fra Lundevannet og nordover må gjøres noe med
- Øysteinsbekken er en stor utfordring. Den går 90 grader rett på Moisånå, under fabrikk.
- Informasjon til publikum kan bli bedre.
- Vannstanden i Lundevannet bør i større grad forhindres fra å nå slike høyder.

Erfaringene etter ekstremværet «Synne» er inkludert i kommunens overordnede ROS-analyse i forbindelse med revisjonen i 2016. Ifølge leder for plan, næring og miljø er det ved hjelp av statlige midler fra NVE brukt over kr 10 millioner på å utrede elveløpet fra Lundevannet og Øysteinsbekken, punkt en og to over. I forhold til punkt fire har kommunen tatt opp problemstillingen med Sira Kvina som nå har rutiner for å forebygge for høy vannstand. Læringspunktet i forhold til informasjon til publikum er innbakt i beredskapsplanen ved revisjonen høsten 2016.

**Øvelser**

Like etter øvelsen som ble gjennomført i april 2017 ble det foretatt en muntlig evaluering. Deretter fikk deltakerne et skjema med noen spørsmål som ble besvart. Her ble følgende gjennomgått:

- Hva var målene for øvelsen?
- Hva var bra med øvelsen?
- Hva lærte du av øvelsen?
- Hva kan bli bedre?

- Forslag til videre oppfølging.

Det står i evalueringen av øvelsen at enkelte punkt i beredskapsplanen må endres, eksempelvis står det: «Vi må bli tydeligere på kommunikasjon». Det står i tillegg at det er mye bra i beredskapsplanen, men at det bør foretas en revidering i etterkant av øvelsen. Evalueringen avsluttes med forslag til tiltak. Et av tiltakene er å redigere ressuroversikten i beredskapsplanen ettersom det ikke står at kommunen har tre nødstrømsaggregat. Et annet tiltak er å redigere handlingsplan ved forurensning av drikkevann ved å sette inn at en skal vurdere kokepåbud (kommunelege i samarbeid med mattilsynet).

Fylkesmannens konkluderte med at det var en godt planlagt øvelse og relevant scenario. I tillegg oppfattet Fylkesmannen at Lund kommune håndterte hendelsene/ scenarioene på en god og tilfredsstillende måte, samtidig som det alltid er forbedringspunkter. Fylkesmannen anbefalte kriseledelsen og drøfte og eventuelt endre sitt planverk på følgende områder:

- Lavere terskel for å involvere og rådføre seg med andre i kriseledelsen. Ordfører bør informeres tidlig, slik at han kan være forberedt hvis pressen ringer.
- Gjennomføre et tidlig første møte for å vurdere forventet omfang, eventuelle konsekvenser av hendelsen. Være proaktive og vurdere situasjonen fortløpende.
- Det må avklares hvem som gjør hva innen helsetjenesten. Avklare rolle/funksjon ift. leder i kriseledelsen, kommunelegen, legevakt og ande privatpraktiserende leger.
- Kommunen har flere sentrale personer i kriseledelsen som kan sitt fagfelt, ordner opp og er stort sett tilgjengelige. Dette kan være sårbart, og kommunen bør ha andre personer (vara), som kan gå inn i samme rolle og håndtere en krise dersom ferieavvikling, sykdom etc.
- Varslingslister med vara, og til enhver tid oppdatert kontaktinformasjon.

Kommunen har ikke oppdatert ROS- analysen og beredskapsplanen i etterkant av øvelsen og dermed er blant annet varslingslisten og ressuroversikten i beredskapsplanen ikke oppdatert.

### 2.1.5 VURDERINGER

Etter vår vurdering ser det ut til at kommunen hovedsakelig har fulgt opp avvikene i tilsynet fra Fylkesmannen på en god måte. Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og overordnede beredskapsplan er utarbeidet høsten 2016 og er ikke revidert siden. Dette innebærer at beredskapsplanen ikke er oppdatert, eksempelvis er ikke varslingslisten oppdatert og ressuroversikten er ikke komplett, jfr. evaluering av øvelse utført i 2017.

Revisjonen har etterspurt, men ikke mottatt plan for opplæring av alle som har en rolle i kommunens krisehåndtering. En slik plan skal sikre at alle som har en rolle i kommunens krisehåndtering har nødvendig kunnskap. Dette ble også påpekt av Fylkesmannen etter

tilsynet i 2015 og revisjonen anbefaler at dette utarbeides. Kommunens ROS-analyse inneholder en oppsummering av de uønskede hendelsene med forslag til tiltak i prioritert rekkefølge.

Kommunen har i kort tid etter ekstremværet «Synne» evaluert hendelsen. De fire læringspunktene som fremkom av evalueringen er fulgt opp og ROS-analyse samt beredskapsplan er revidert i henhold til evalueringen. Kommunen har i tråd med lovkravet<sup>5</sup> gjennomført én øvelse i løpet av de siste to årene og scenarioene i øvelsen er hentet fra kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse. Det er positivt at kommunen har evaluert øvelsen og den er i tillegg evaluert av Fylkesmannen, men kommunen har ikke revidert beredskapsplanen i henhold til tiltakene som fremkommer av evalueringen. Revisjonen anbefaler kommunen å revidere beredskapsplanen hvert år, i tillegg anbefaler vi kommunen å foreta nødvendige endringer i beredskapsplanen når evalueringen av øvelser og hendelser gir grunnlag for det.

Kommunen har gjennomført en øvelse de siste to årene, i april 2017. Det er per mai 2019 over to år siden og kommunen har ingen plan for neste øvelse. Revisjonen anbefaler kommunen å øve på beredskapsplanen hvert annet år, slik lovverket legger opp til.

## 2.2 BEREDSKAP PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ

### 2.2.1 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE (ROS-ANALYSE)

Lund kommunes ROS-analyse er begrenset til overordnet nivå. ROS-analysen skal være et utgangspunkt for de ulike tjenestoområdene til utarbeiding av ROS-analyse og handlingsplaner på detaljnivå for hendelser der de kan bli involvert<sup>6</sup>. Kommunen har ikke utarbeidet mal for ROS-analyse som virksomhetene skal bruke.

#### Revisjonskriterier

- Virksomhetene skal utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse.

#### ROS-ANALYSE PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ

Revisjonen har kun mottatt ROS-analyse av Lundbadet og Lund sykehjem, det vil si 25 prosent av de kontrollerte virksomhetene<sup>7</sup>. Dette er en årlig gjennomgang i kombinasjon med vernerunden. På Lundbadet gjennomgår de alt fra biltrafikk ut/ inn fra hallen til spiker som stikker opp fra benken i badstuen og sykdom som gjør at en ikke er svømmedyktig. På sykehjemmet går de gjennom alt fra vold og trusler til behandling av pasienter. Fra Lund ungdomsskole har vi mottatt et skjema for kartlegging og risikovurdering, som

<sup>5</sup> Kilde: Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7

<sup>6</sup> Kilde: Lund kommunes overordnede ROS-analyse.

<sup>7</sup> To av åtte virksomheter.

ikke er fylt ut. I intervjuet får vi opplyst at dette ikke blir brukt, men at det er noe de skal ta tak i. Alle virksomhetene revisjonen har intervjuet, har en årlig vernerunde hvor blant annet risikofaktorer knyttet til HMS gjennomgås. I spørreundersøkelsen om beredskap på virksomhetsnivå i Time, Sola og Stavanger kommune oppga henholdsvis 74, 78 og 94 prosent at de har utarbeidet ROS-analyse.

«Hva som kan gå galt hos oss» er utgangspunktet for de fleste av de kontrollerte virksomhetenes beredskapsplaner og det fremkommer av intervjuene at disse hendelsene er basert på ROS-analyse (de som har), lovkrav samt lån av dokumenter fra andre virksomheter. «Hva vil konsekvensene være dersom det går galt?» samt «Hva kan vi gjøre med det?» fremgår i Lundbadet og Lund sykehjem sin risikokartlegging.

## 2.2.2 BEREDSKAPSPLAN

Ifølge kommunens overordnede ROS-analyse skal de enkelte virksomheter utarbeide egen beredskapsplan for sine områder, og planene må øves. Kommunen har ikke utarbeidet mal for beredskapsplan som virksomhetene skal bruke.

Beredskapsplanen skal tilpasses hver virksomhets ROS-analyse, og skal gjennomføres i etterkant av ROS-analysen. Planen skal være et hjelpemiddel for å kunne reagere rasjonelt og effektivt i en krise. Basert på funn i tidligere forvaltningsrevisjoner inneholder beredskapsplaner vanligvis en generell del om organisering, personal, varsling og ressursoversikt. I tillegg pleier de å inneholde en informasjonsstrategi, omsorg for de som er påvirket av hendelsen, koordinering og fullmakter, samt tiltakskort for konkrete hendelser som er skildret i ROS-analysen.

### Revisjonskriterier

- Virksomhetene skal ha en beredskapsplan, og planene skal øves på.

### BEREDSKAPSPLAN OG ØVELSER PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ

Alle de åtte virksomhetene revisjonen har kontrollert har en beredskapsplan. I spørreundersøkelsen om beredskap på virksomhetsnivå oppga henholdsvis 70, 77 og 88 prosent av respondentene i Time, Sola og Stavanger kommune at de har utarbeidet en beredskapsplan. Beredskapsplanene revisjonen har mottatt er hovedsakelig inndelt ut i fra ulike hendelser som kan inntreffe, eksempelvis brann, kutt, forgiftning, dersom et barn forsvinner, vold og trusler, slag og spark osv. I tillegg inneholder de blant annet varslingsliste, evakueringsrutiner og informasjonshåndtering. Styrer for kommunens to kommunale barnehager oppgir at de mangler plan for terror i sin beredskapsplan. Lund ungdomsskole og Nygård barneskole har inkludert trussel eller angrep mot skolen i sin beredskapsplan. Beredskapsplanene sier noe om hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det, hvordan det skal gjøres og i hvilken rekkefølge. Hvem som har ansvar og i hvilken rekkefølge det skal gjøres er ikke alltid like tydelig. Alle virksomhetene vi har intervjuet oppdaterer beredskapsplanen minst årlig og har en årlig gjennomgang. Eksempelvis har skolene og

barnehagene vi har intervjuet en årlig gjennomgang på planleggingsdag i august før nytt skole-/barnehageår. Det er ulikt hvem som er involvert i arbeidet med beredskapsplanen. En skole oppgir at rektor, inspektør, sosiallærer, kontorpersonell og verneombud har vært involvert, mens barnehagene oppgir at alle ansatte og verneombud er involvert i arbeidet med beredskapsplanen. På sykehjemmet er leder, verneombud og vaktmester involvert i utarbeidelsen, i tillegg får hele personalet mulighet til å komme med innspill til utkastet.

Virksomhetene revisjonen har intervjuet har hovedsakelig kun gjennomført brannøvelse de siste årene. De kommunale barnehagene hadde en gjennomgang med politiet for to år siden hvor de gjennomgikk noen av scenarioene i beredskapsplanen, som alvorlige trusler mot personalet og gisselsituasjon. På sykehjemmet har de brannøvelse en gang i måneden og litt i forhold til vold og trusler, hvordan de skal nærme seg brukerne. Lundbadet gjennomfører beredskapsøvelse en gang i året hvor de blant annet øver på livredning med dukker, sårskader og brudd. Flere av intervjuobjektene fra skole og barnehage oppgir at de ønsker å øve mer på scenarioer i beredskapsplanen, gjerne uten barn til stede.

De fleste intervjuobjektene oppgir at de ikke har gjennomført kurs i krisehåndtering/beredskapsarbeid og flere oppgir at de er usikre på om de har nødvendig kompetanse til å utarbeide ROS-analyse og beredskapsplan. Kurs i forhold til brann, utfordrende atferd blant barn, førstehjelpskurs og livreddingskurs oppgis, og skolene har hatt gjennomgang med politiet, blant annet i forhold til hva en kan gjøre for å ikke provosere. På sykehjemmet har alle ansatte årlig kurs i internkontroll. Flere av intervjuobjektene oppgir at manglende kapasitet er årsaken til at de ikke har deltatt på flere kurs. På Lundbadet oppgir de at det er vanskelig å finne kurs til de erfarne som er ansatt, derfor samarbeider de med andre profesjonelle bad.

### 2.2.3 ANSVARSDDELING, SAMARBEID OG UTFORDRINGER

I henhold til kommunens beredskapsplan bygger kommunens krisehåndtering på fire prinsipper:

- **Ansvarsprinsippet** betyr at den som til daglig har ansvar for en oppgave skal ivareta den også i en krise.
- **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 laveste effektive nivå.
- **Samvirkeprinsippet** innebærer at virksomheten må ta et selvstendig ansvar for å samordne seg med andre virksomheter innenfor beredskap og krisehåndteringsoppgaver.

Alle intervjuobjektene opplever at ansvarsdelingen i virksomheten er klar i en krise- eller beredskapssituasjon. Det samme gjelder ansvarsdelingen mellom den enkelte virksomhet og rådmannsnivå. En leder oppgir at hun ikke er like trygg når de fast ansatte ikke er til stede, for eksempel ved sykdom, ferie og lignende. Vi får også opplyst at tittel i en virksomhet skal byttes ut med navn for å tydeliggjøre hvem som har ansvar for hva ettersom



flere kan ha samme tittel. En skole oppgir at de etter en gjennomgang av arbeidsmiljøet med bedriftshelsetjenesten hadde en gjennomgang av risikopunkter og konkluderte med å dele inspektørstillingen på to, for å spre ansvaret.

Flere av virksomhetene oppgir at de har opplevd situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve. Virksomhetene har i etterkant av hendelsene gjennomgått situasjonene med de som har vært direkte involvert og vi får opplyst at resten av personalet blir informert med mindre noen ønsker noe annet. Intervjuobjektene opplyser at evalueringen har vist at rutiner har fungert, men enkelte oppgir at det nok er personavhengig. Evalueringen er hovedsakelig utført muntlig.

På spørsmål om hva som oppleves som de største utfordringene for virksomhetene med hensyn til beredskap og krisehåndtering oppgis av de aller fleste tid til å oppdatere beredskapsplaner og holde seg selv og personal oppdatert, samt skifte av personell midt i året. Sykehjemmet oppgir evakuering av beboerne som den største utfordringen, selv om de har hyppige øvelser og plan for evakuering som gir informasjon om hva som skal gjøres og hvem som har ansvar for hva.

Gode rutiner, hyppig informasjon og det å sette av tid til å gjennomgå og sette seg inn i regelverk og planer for alle ansatte oppgis som tiltak for å kunne håndtere utfordringene på en tilfredsstillende måte.

Intervjuobjektene opplyser hovedsakelig at de samarbeider med andre tilsvarende virksomheter internt i kommunen angående beredskapsarbeid, samt blant annet politiet, skolehelsetjenesten, fysioterapeut og ergoterapeut. Det er kun Lundbadet som oppgir at de samarbeider med tilsvarende virksomheter i andre kommuner. En av virksomhetslederne savner informasjon fra ledelsen ved endringer i lovverk og lignende.

## **2.2.4 VARSLING**

Alle virksomhetene vi har intervjuet oppgir at de har varslingsrutiner som er kjent i virksomheten. Flere av virksomhetenes varslingsrutiner er ikke oppdatert i henhold til kommunens kriseledelse. Det vil si at de er identisk med kommunens overordnede beredskapsplan. Av intervjuene fremgår det at telefon blir mest brukt til å varsle pårørende og ansatte og at alarm brukes ved brann. Telefon og alarm er også de vanligste måtene å varsle brukere på i følge spørreundersøkelsen som ble gjennomført i Time kommune. Rektor ved Nygård barneskole oppgir at hun varsler internt på skolen ved å informere ansatte og brukere ansikt til ansikt, ettersom en ved en ekstern trussel situasjon mot skolen ikke skal bruke brannalarm. Rektor ved Lund ungdomsskole oppgir at skolen mangler internt calling-anlegg. Vi får opplyst at alle lærerne og de ansatte i barnehagen og på Lundbadet alltid har telefon tilgjengelig. Sykehjemmet har en felles portal for varslings



internt. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i Time kommune svarte 30 prosent av respondentene fra skolene<sup>8</sup> at de ikke har et varslingsystem.

## 2.2.5 VURDERINGER

Til tross for at virksomhetene i følge kommunens overordnede ROS-analyse skal utarbeide ROS-analyse på virksomhetsnivå har kun to av de åtte kontrollerte virksomhetene utarbeidet dette. Dette er lavere andel enn i Time, Stavanger og Sola kommune. Dette kan ha sammenheng med at kommunen ikke har mal for ROS-analyse som virksomhetene skal bruke, noe blant annet Time kommune har.

Alle de kontrollerte virksomheten i Lund kommune har derimot utarbeidet en beredskapsplan. Disse er hovedsakelig utarbeidet på bakgrunn av lovverk og beredskapserfaringer hos lignende virksomheter. Det er sentralt i beredskapsarbeidet at det skal være en klar kopling mellom ROS-analyse og beredskapsplan og vi anbefaler kommunen å sørge for at virksomhetene får planverket på plass. Fundamentet for å håndtere kriser ligger i forberedelsene, dvs. i planer, øvelser, samarbeid og læring. Risikoforståelsen dannes i forbindelse med ROS-analysene, deretter utdypes de viktigste forholdene i beredskapsplanen. Risikoforståelsen herfra bør videre være førende for hva man øver på.

Kommunen har ikke egne maler for ROS- analyse og beredskapsplan på virksomhetsnivå og etter vår vurdering bør kommunen vurdere å utarbeide slike maler. Dette fordi det er ressurskrevende for den enkelte virksomhet, det er en del virksomheter som ikke har ROS-analyse og fordi planverket som eksisterer er nokså forskjellig. Kommunen kan med fordel hente ideer fra andre kommuner og gjøre lokale tilpasninger.

Styrer for kommunens to kommunale barnehager oppgir at de mangler plan for terror. Utdanningsdirektoratets veileder i beredskapsplanlegging anbefaler blant annet at barnehager og skolars beredskapsplaner skal omfatte alvorlige hendelser. I veiledningen defineres en alvorlig hendelse som en tilsiktet hendelse der våpen eller annen form for vold brukes eller trues med å tas i bruk. Alvorlige hendelser vil være ulike for barnehager og skoler, og virksomhetene må derfor selv kartlegge egne risikosituasjoner.

Gjennomgangen tyder på at arbeidet med ROS- analyser og beredskapsplaner har nokså bred forankring i de fleste virksomhetene og planene blir oppdatert årlig.

Til tross for at virksomhetene i følge kommunens overordnede ROS-analyse skal øve på beredskapsplanen, er det kun Lundbadet som oppgir at de jevnlig øver på andre scenarier fra beredskapsplanen enn brann. At virksomhetene ikke øver på beredskapsplanen er etter vår vurdering med på å svekke virksomhetenes evne til å kunne håndtere en krisesituasjon. Flere av intervjuobjektene opplyser at det er ønskelig å øve mer og dette vil mest sannsynlig også medføre at det blir mindre personavhengig hvem som er til stede ved en

---

<sup>8</sup> N= 17

eventuell krisesituasjon. Etter vår vurdering bør kommunen stille tydelige krav til at virksomhetene skal prioritere å øve på beredskapsplanen. Det er viktig at kommunen bistår virksomhetene i dette arbeidet, slik at terskelen for å gjennomføre øvelser senkes. Et eksempel kan være å sende ut ulike typer aktuelle øvingsscenarioer til bestemte virksomheter eller utveksle erfaringer med andre kommuner. Det er også viktig å sørge for at de som har øvd deler erfaringene sine med andre. Rektor ved skolene vi har intervjuet oppgir at de ikke ønsker å skremme elever gjennom en øvelse, men en øvelse kan også være en skrivebordøvelse. I en skrivebordøvelse bør minimum ledelsen delta. Øvelsen skjer da rundt bordet, har ofte karakter av et seminar, og involverer ikke brukerne.

Intervjuobjektene opplever hovedsakelig at ansvarsdelingen er klar i en krise- eller beredskapssituasjon, men enkelte oppgir at sårbarheten øker når de fast ansatte ikke er til stede. Hvem som har ansvar for hva og i hvilken rekkefølge det skal gjøres er ikke like tydelig i beredskapsplanene revisjonen har mottatt fra virksomhetene. Å øve på scenarioer i beredskapsplanen vil gi et bilde av om ansvarsdelingen rent praktisk er klar i en krisesituasjon, eller om det er behov for å justeringer. Flere av virksomhetene oppgir at de har opplevd situasjoner som har satt beredskapsapparatet på prøve. Det er positivt at evalueringen som er utført i etterkant, hovedsakelig muntlig, har vist at de har håndtert hendelsene på en god måte. Vi anbefaler at evalueringen gjøres skriftlig, både i etterkant av konkrete hendelser som har satt beredskapsapparatet på prøve, og i etterkant av øvelser. Dette vil bidra til å sikre bedre læring av erfaringene fra tidligere øvelser, noe som vil gi mer systematisk kunnskap om utfordringene til virksomhetene over tid. Er det for eksempel de samme utfordringene som gjør seg gjeldende ved hver øvelse, eller oppstår det nye utfordringer?

Det er positivt at alle de kontrollerte virksomhetene har varslingsrutiner. Etter vår vurdering er det grunn til uro når flere av virksomhetene oppgir at de mangler varslingsystem for å varsle brukere i situasjoner hvor alarmen ikke skal benyttes. Vi får opplyst at ungdomsskolen savner calling-anlegg. I henhold til skolens varslingsrutine skal administrasjonen ved uønskede hendelser varsle tilstedeværende lærere hurtigst mulig. Hvordan dette skal gjøres sier den ingenting om. Denne utfordringen er spesielt stor for virksomheter med mange bygg. Flere skoler har de siste årene mistet kontakten med klasserommene ettersom de gamle calling-anleggene er tatt vekk, eller fordi det ikke settes opp i nyere skolebygg. Det ser likevel ut som at toveis talesystem er på vei tilbake. I Stavanger kommune er de for eksempel i gang med en pilotordning ved en skole, hvor et nytt toveis talesystem blir testet ut. Per mai 2019 har talesystemet vært i bruk i ca. 0,5 år, og prosjektet skal snart evalueres. En av årsakene til at virksomheter ønsker toveis talesystem er at dette vil gi mer presis informasjon enn en SMS, som lett kan misforstås. Det er og mulig å kommunisere tilbake. SMS-varslings fungerer bedre direkte til foresatte og resten av administrasjonen. I etterkant av to skoleskytinger i Finland er det utarbeidet flere rapporter om skolesikkerhet og sentrale myndigheter anbefaler blant annet alle nye skoler å montere toveis talevarslingsanlegg (med batteri-backup) for å kunne varsle om type hendelsen, berørte arealer etc. I Akershus har de testet å ha egen varslingsknapp på noen skoler. Vi har fått opplyst at dette ikke har fungert så bra, blant annet fordi det innebærer

at elevene må ha mobiltelefon fremme i undervisningssituasjonen, noe en ikke ønsker. Det er viktig å presisere at det viktigste med et varslingssystem er at alle er enige om hvordan det skal varsles og at man vet at det vil fungere.

De fleste intervjuobjektene oppgir at de ikke har gjennomført kurs i krisehåndtering/ beredskapsarbeid og flere oppgir at de er usikre på om de har nødvendig kompetanse til å utarbeide ROS-analyse og beredskapsplan. Det er kun to av de kontrollerte virksomhetene som har utført ROS-analyse, virksomhetenes beredskapsplaner er nokså forskjellige og det gjennomføres sjelden øvelser. Kommunen bør derfor undersøke behovet for kurs i virksomhetene om hvordan en skal utarbeidede ROS-analyse og beredskapsplan samt gjennomføre øvelser. Mer kurs vil også kunne bidra til å senke terskelen for å gjennomføre øvelser, eksempelvis gjennom at øvelser inngår som en del av kursopplegget.

# VEDLEGG

## Vedlegg 1

### 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](http://www.rogaland-revisjon.no).

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Therese Kristiansen. Den har blitt kvalitets-sikret av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg og fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Christian J. Friestad.

### Metode

#### Muntlige kilder:

- Rådmann
- Leder plan, næring og miljø
- Kommunalsjef oppvekst og kultur
- Styrer Heskestad og Hovsherad barnehage
- Styrer og verneombud Lund sykehjem
- Rektor og verneombud Lund ungdomsskole
- Rektor og verneombud Nygård barneskole
- Leder, verneombud og vaktmester Lundbadet

#### Skriftlige kilder:

- Fylkesmannen i Rogaland; Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskap i Lund kommune 10. november 2015.
- ROS-analyse Lund kommune
- Beredskapsplan Lund kommune
- Rapport etter Synne
- Rapport etter øvelse i Lund kommune
- ROS-analyser og beredskapsplaner for kontrollerte virksomheter

## Vedlegg 2

# Kopling 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 avdelingene/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 hendelser. HMS dreier seg i første rekke om forebygging av uønskede hendelser 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 hendelser, som terror, flom, epidemi osv. Det dreier seg videre om å ivareta hele befolkningens sikkerhet og trygghet, der det stilles krav til evakueringsplaner og ressuroversikt. HMS er ofte i en lavere del av skalaen, både mht. hendelser og målgrupper.

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 hendelser 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](http://www.rogaland-revisjon.no)**