



## KONTROLLHANDLINGER FOR Å AVDEKKE EVENTUELLE MANGLER OG SVAKHETER I SIKKERHETS- OG BEREDSKAPSOPPLEGGET I BERGEN KOMMUNE

07. MAI 2018

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



# INNHOOLD

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>4</b>
<b>1 INNLEDNING.....</b>	<b>6</b>
1.1 FOKUSOMRÅDER .....	6
1.2 PROSESS OG GJENNOMFØRING .....	6
1.3 TILNÆRMING TIL SIKKERHETSSTYRING.....	6
1.4 FORBEHOLD .....	8
<b>2 SENTRALADMINISTRASJONEN I BYRÅDET .....</b>	<b>9</b>
2.1 OMFANG.....	9
2.2 STYRINGSSYSTEM FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BERGEN KOMMUNE .....	10
2.2.1 Observasjoner.....	10
2.2.2 Overordnede anbefalinger .....	11
2.3 ANSVAR FOR SIKKERHETS- OG BEREDSKAPSOPPLEGGET I ORGANISASJONEN .....	11
2.3.1 Observasjoner.....	11
2.3.2 Overordnede anbefalinger .....	12
2.4 PROSESSER FOR OPPFØLGING AV RISIKOANALYSER OG BEREDSKAPSPROSESSER PÅ ALLE NIVÅER.....	12
2.4.1 Observasjoner.....	13
2.4.2 Overordnede anbefalinger .....	13
<b>3 SIKKERHET OG BEREDSKAP I INSTITUSJONER UNDER BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE, SKOLE OG IDRETT.....</b>	<b>14</b>
3.1 OMFANG.....	14
3.2 IMPLEMENTERING AV STYRINGSSYSTEMET FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE, SKOLE OG IDRETT .....	15
3.2.1 Observasjoner.....	15
3.2.2 Overordnede anbefalinger .....	15
3.3 ANSVAR FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELINGEN, INSTITUSJONENE OG MELLOM MYNDIGHETSNIVÅENE .....	16
3.3.1 Observasjoner.....	16
3.3.2 Overordnede anbefalinger .....	16
3.4 GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING AV RISIKOANALYSER OG BEREDSKAPSPROSESSER .....	16
3.4.1 Observasjoner.....	16

3.4.2	Overordnede anbefalinger .....	17
<b>4</b>	<b>SIKKERHET OG BEREDSKAP I INSTITUSJONER UNDER BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG .....</b>	<b>18</b>
4.1	OMFANG.....	18
4.2	IMPLEMENTERING AV STYRINGSSYSTEMET FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG.....	19
4.2.1	Observasjoner.....	19
4.2.2	Overordnede anbefalinger .....	20
4.3	ANSVAR FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELINGEN, INSTITUSJONENE OG MELLOM MYNDIGHETSNIVÅENE .....	20
4.3.1	Observasjoner.....	20
4.3.2	Overordnede anbefalinger .....	21
4.4	GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING AV RISIKOANALYSER OG BEREDSKAPSPROSESSER I INSTITUSJONENE .....	21
4.4.1	Observasjoner.....	21
4.4.2	Overordnede anbefalinger .....	22
<b>5</b>	<b>OPPSUMMERING .....</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>KILDER .....</b>	<b>25</b>



# SAMMENDRAG

BDO har fått i oppgave av kontrollutvalget i Bergen kommune å gjennomføre *kontrollhandlinger* for å avdekke eventuelle mangler og svakheter i sikkerhet og beredskap i Bergen kommune. Det er først gjennomført kontrollhandlinger med fokus på styring av sikkerhets- og beredskapsopplegget på overordnet nivå i sentraladministrasjonen i Byrådet, herunder *Byrådsleders avdeling* og *Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom* (BFIE). Deretter er det gjennomført kontrollhandlinger som omhandler styring, kjennskap til og etterlevelse av sikkerhet og beredskap i 1) *Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett* og 2) *Byrådsavdeling for helse og omsorg*.

## Hovedobservasjoner

Gjennom kontrollhandlingene fremkommer det at Bergen kommune generelt jobber systematisk og målrettet med å forbedre sikkerhets- og beredskapsopplegget. Flere tilbakemeldinger fra møter med relevante nøkkelpersoner indikerte at arbeidet med dette fagområdet de siste årene har ført til vesentlige forbedringer. Basert på dokumentasjonsgjennomgang, intervjuer og generell risikokartlegging av sikkerhets- og beredskapsaspekter, er det likevel funnet indikasjoner på stor variasjon i både gjennomføring, kvalitet og omfang av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på flere nivåer og områder i sentraladministrasjonen og de to byrådsavdelingene.

Styringssystemet for sikkerhet og beredskap i sentraladministrasjonen i Byrådet fungerer ikke optimalt. En av grunnene er at det mangler formaliserte prosesser som bør inngå i et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap, samt personvern. Det er få spor av prosesser som sikrer periodisk rapportering på den enkelte enhets sikkerhetsrisiko. Det er heller ikke identifisert en klar myndighet til å samle inn slik informasjon. Det er dermed utfordrende å prioritere ressurser og identifisere hvilke tiltak som bør implementeres i og på tvers av de ulike avdelingene og seksjonene i kommunen. En av svakhetene ved styringssystemet er at kvaliteten på og omfanget av rapportering av sikkerhetshendelser er varierende. Dette vanskeliggjør utarbeidelse av formålstjenlige beredskapsplaner basert på den til enhver tid gjeldende sikkerhetsrisiko.

Kontrollhandlingene viser at det eksisterer en rekke gode sikkerhetstiltak som praktiseres i det daglige i byrådsavdelingene for barnehage, skole og idrett, samt helse og omsorg. Dette arbeidet er likevel ikke forankret i en helhetlig prosess for sikkerhetsstyring, noe som medfører at en rekke av tiltakene som er implementert primært er reaktive på et overordnet nivå. Tiltak som er iverksatt er som oftest ikke basert på en systematisk risikotilnærming i form av formaliserte og kontinuerlige risikovurderinger.

Prosesen som skal sikre en helhetlig tydeliggjøring av risikobildet gjennom risikovurderinger viste seg også å ha vesentlige mangler. Teknologiske, menneskelige og organisatoriske sårbarheter er ikke analysert samlet i en scenariobasert risikovurdering i kommunen. En ROS-analyse ble utarbeidet i 2014 og en beredskapsøvelse ble gjennomført deretter. Kontrollhandlinger indikerer at det ikke har blitt gjort nyere overordnede risikovurderinger siden den gang, samt at analysen fra 2014 var overordnet for hele kommunen og ikke nødvendigvis tilpasset risikobildet for de utvalgte byrådsavdelingene.

## Hovedanbefalinger

Den overordnede anbefalingen er at kommunen etablerer et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. Systemet bør integreres i kommunens øvrige virksomhetsstyring og

risikostyringsprosesser. Ved implementering av et velfungerende styringssystem, vil trolig flere mangler rundt styring og håndtering av sikkerhetsrisiko i kommunen kunne utbedres betraktelig.

Nedenfor følger hovedanbefalinger knyttet til organisering og styring, risikoanalyse og hendeshåndtering, og trening og øvelse. Kommunen bør:

- Etablere et styringssystem for sikkerhets- og beredskapsarbeidet, som er integrert i kommunens øvrige virksomhetsstyring og risikostyringsprosesser.
- Revidere gjeldende fullmaktdokumenter og organisasjonsbeskrivelser for å tydeliggjøre hvem som har ansvaret og myndighet til å vedlikeholde en samlet oversikt over risikobildet for sikkerhet og beredskap.
- I større grad sette målbare mål for sikkerhets- og beredskapsarbeidet som følges opp gjennom formelle prosesser og rutiner.
- Utarbeide en helhetlig prosess og rutiner for utarbeidelse, oppdatering og rapportering av overordnede så vel som fagrelaterte risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Utarbeide planer og prioriteringer for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, herunder etablere prosesser som sørger for at ansvar for implementering av tiltak blir delegert og gjennomført iht. de risikoer som identifiseres.
- Etablere et velfungerende system for internkontroll på fagområdet sikkerhet og beredskap.
- Prioritere å løfte innhold i styringssystemene over i et nytt, digitalt verktøy for å kunne samkjøre prosesser og fokusere på internkontroll, forbedring og læring på tvers.
- Øke bevissthet og årvåkenhet hos personell i både myndighetsnivå 1 og 2 knyttet til sikkerhetsstyring og integreringen av denne i den helhetlige virksomhetsstyringen.
- Forsterke overordnet arbeid med å etterleve personvernregelverket i de ulike byrådsområdene.
- Fremme læring av uønskede hendelser gjennom konkrete prosedyrer for innrapportering og oppfølging av disse, både i byrådsavdelinger og de ulike etatene.
- Utarbeide beredskapsplaner basert på funn fra risikovurderinger. Sørge for en sammenheng mellom scenarier brukt i risikovurderinger, tiltakskort og øvelser.
- Definere tydeligere krav til risikostyringsprosessen knyttet til sikkerhet og beredskap.

# 1 INNLEDNING

BDO har fått i oppgave av kontrollutvalget i Bergen kommune å gjennomføre kontrollhandlinger for å avdekke eventuelle mangler og svakheter i sikkerhets- og beredskapsopplegget i Bergen kommune. Følgende områder inngår i oppdraget:

1. Sikkerhet og beredskap i sentraladministrasjonen i Byrådet, herunder *Byrådsleders avdeling og Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom - BFIE*
2. Sikkerhet og beredskap i skoler og barnehager, som ligger under *Byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett*
3. Sikkerhet og beredskap i helse- og omsorgsinstitusjoner, som ligger under *Byrådsavdeling for helse og omsorg*

Kontrollutvalget i Bergen kommune har bestilt en sekvensiell gjennomføring av prosjektet<sup>1</sup>.

## 1.1 FOKUSOMRÅDER

I samarbeid med oppdragsgiver har BDO valgt å se nærmere på følgende spørsmål og fokusområder:

1. Har Bergen kommune etablert et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap?
2. Er ansvaret for sikkerhet og beredskap tydelig og forstått i organisasjonen?
3. Er det etablert gode prosesser for oppfølging av risiko- og sårbarhetsvurderinger og beredskapsprosesser på alle nivåer?

I tråd med kontrollutvalgets presisering av oppdragsbeskrivelsen ble det også inkludert et fokus på læring av uønskede hendelser.

## 1.2 PROSESS OG GJENNOMFØRING

BDO AS, som Bergen kommunes revisor, er ansvarlig for oppdraget. Selve gjennomføringen er gjort av BDOs Rådgivningsavdeling, av fagekspertene fra BDO Sikkerhet og beredskap i Oslo og ressurser fra BDOs kontor i Bergen.

Arbeidet er gjort ved innsamling og analyse av relevant dokumentasjon, samt innhenting av informasjon gjennom møter og intervjuer med ledende ansatte i Bergen kommune.

Innsamlet dokumentasjon og informasjon er sammenholdt med BDOs rammeverk for helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskap, med et spesielt fokus på dimensjonen *styring* (se rød ramme i *Figur 1*, punkt 1.3 nedenfor).

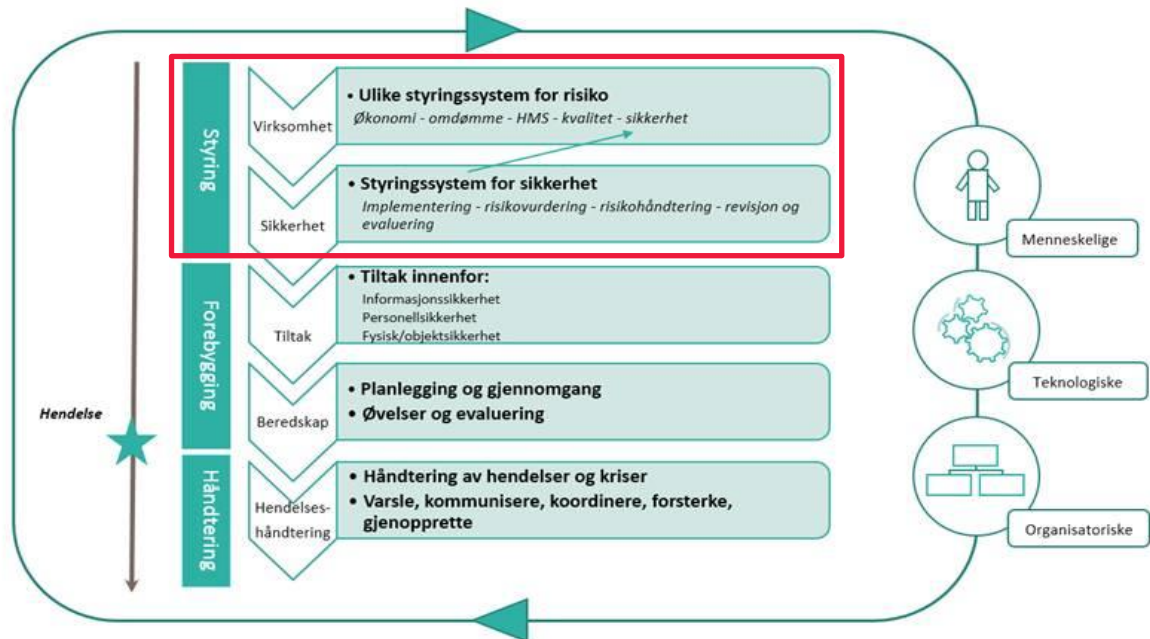
## 1.3 TILNÆRMING TIL SIKKERHETSSTYRING

BDO mener at god risikostyring av sikkerhet og beredskap i hvert offentlig forvaltningsorgan fordrer at et styringssystem er utarbeidet og forankret i etatsstyring på lik linje med andre typer risikoer - eksempelvis operasjonell-, finansiell-, og omdømmerisiko. Dette er illustrert i *Figur 1*.

---

<sup>1</sup> Utkast til Delrapport 1, som omhandlet *Byrådsleders avdeling og Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom*, ble levert 23.05.2017. Videre ble et utkast til Delrapport 3, om *helse og omsorg* levert 10.02.2018. Delrapport 2, om *barnehage, skole og idrett*, er inkorporert i dette utkastet til sluttrapport.

I praksis betyr dette at sikkerhets- og beredskapsrisikoen må identifiseres, vurderes og formidles til øverste ledelsesnivå.



Figur 1 - Faser og helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskap

Som figuren over viser, må systemet omhandle alle faser av sikkerhetsarbeidet, inkludert implementering av forebyggende sikrings- og beredskapstiltak, samt tilfredsstillende evne til å håndtere kriser og hendelser. Kvaliteten på arbeidet bør jevnlig kontrolleres internt, både periodisk og ved ekstraordinære hendelser og endringer. For at dette arbeidet skal fungere best mulig, er en kommune avhengig av et velsmurt samspill mellom menneskelige, organisatoriske og teknologiske prosesser og tiltak.

Menneskelige prosesser og tiltak rettes mot enkeltmennesker og grupper for å påvirke deres kompetanse, motivasjon og holdninger, med formål om å fremme en sikkerhetskultur for ansatte. Disse aspektene påvirker adferd og reell evne til å bruke teknologiske tiltak og til å følge organisatoriske tiltak. Typiske menneskelige prosesser og tiltak kan gå på opplysning og motivasjon rundt sikkerhet generelt og tiltak spesielt. Sikkerhet er et lederansvar, samtidig som den enkelte ansatte ved virksomheten også har et personlig ansvar.

Organisatoriske prosesser og tiltak inkluderer skriftlige eller muntlige beskrivelser, vurderinger og beslutninger som regulerer ledelse, prosesser, analyser, rutiner, adferd og/eller anvendelse av andre sikringstiltak. Organisatoriske tiltak kan omhandle hvordan menneskelige ressurser organiseres i en virksomhet og skriftlige dokumenter, dvs. alt som regulerer menneskelig adferd.

Teknologiske prosesser og tiltak inkluderer fysiske, elektroniske og logiske aspekter relatert til sikkerhet og beredskap. Fysiske tiltak er barrierer som skal hindre eller forsinke uønsket adgang til verdier (f.eks. en dør). Elektroniske tiltak består først og fremst av utstyr og løsninger som registrerer, varsler, overvåker og kontrollerer ulike funksjoner og hendelser (f.eks. en kortleser på døren). Med logiske tiltak menes tiltak for sikring av informasjon som lagres eller overføres elektronisk (f.eks. tilgangsstyring til dører via kortlesere). Logiske tiltak har som formål å beskytte informasjon, systemer og tjenester mot uautorisert bruk, manipulasjon eller ødeleggelse gjennom f. eks. design og styring av tilganger til datasystemer og ulike soner i en bygning.

Alle offentlige myndigheter, forvaltningsorganer, etater og virksomheter må ha et ledelsesforankret styringssystem for sikkerhet, og dermed være forberedt til å reagere på og håndtere eventuelle større eller mindre uønskede hendelser. Dette gjelder både for tilsiktede uønskede sikkerhetshendelser (som spionasje, sabotasje, terror eller andre kriminelle handlinger), så vel som for naturlige ulykker eller katastrofer (som alvorlige ulykker, naturkatastrofer, brann og lignende). I tillegg til at ledere er bevisste sitt ansvar for sikkerhet og beredskap, er det viktig at kommuner har en velorganisert organisasjon, der sikkerhets- og beredskapsarbeidet er delegert, forankret og beskrevet.

Gitt et helhetlig styringssystem for sikkerhet, kan sikkerhetsarbeidet overordnet deles i to:

1. Forebyggende grunnsikring og beredskap
2. Hendelseshåndtering

I førstnevnte inngår primært forebyggende arbeid med informasjons-, fysisk, objekt- og personellsikkerhet. I tillegg kommer beredskapsarbeid, inkludert utarbeidelse av beredskapsplaner og tiltakskort basert på scenarier fra sikringsrisikovurderinger, så vel som øvelser av disse planene.

I del to inngår også evnen til å håndtere hendelser og kriser som måtte oppstå om de forbyggende tiltakene ikke strekker til. Evnen til å håndtere hendelser er avgjørende for å begrense skadeomfang. Beredskaps- og hendelseshåndteringsfasene må derfor omfatte skadebegrensende reaksjonsaspekter som varsling og rapportering, kommunikasjon, koordinering og eventuelle forsterknings- og gjenopprettelsestiltak.

Gevinstene av å ha et slikt styringssystem vil blant annet sikre at sikkerhetsrisiko håndteres på en målrettet måte. Slik kan kommunens begrensede ressurser til dette arbeidet disponeres på en kosteffektiv måte. Et styringssystem for sikkerhet og beredskap sikrer ofte også en kontinuerlig forbedringsprosess av sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

## 1.4 FORBEHOLD

Det vil alltid være en risiko for at relevante forhold som ikke er avdekket gjennom kontrollhandlingene kunne ha medført andre vurderinger, anbefalinger og konklusjoner. Vårt arbeid er gjennomført innenfor en begrenset ressursramme. Omfanget og fullstendigheten av vurderingene og konklusjonene som er gjort, må derfor sees i lys av dette. BDO kan ikke garantere at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

Alle observasjonene og anbefalingene nedenfor er dokumentert iht. status på de tidspunktene som delprosjektene faktisk er gjennomført. Det tas derfor forbehold om at enkelte tiltak har blitt implementert i løpet av prosjektets totale gjennomføringstid.



## 2 SENTRALADMINISTRASJONEN I BYRÅDET

Den første delen av rapporten omhandler en vurdering av sikkerhet og beredskap i sentraladministrasjonen, herunder *Byrådsleders avdeling* og *Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom*. Nedenfor følger en overordnet gjennomgang, observasjoner og anbefalinger primært av styringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Bergen kommune.

### 2.1 OMFANG

Denne delen av kontrollhandlingene er avgrenset til å omhandle *styring* av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Grunnen er at mange funksjoner i sentraladministrasjonen jobber med konsernomfattende prosesser hvor sikkerhet og beredskap er sentrale elementer. Eksempelvis utarbeides ROS-analyser og beredskapsplaner i *Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap* i sentraladministrasjonen. I tillegg ligger internkontrollfunksjonen, digitale driftstjenester (herunder informasjonssikkerhet), forvaltning av eiendom og bygningsmasse (fysisk sikkerhet), samt brannvesen (en viktig beredskapsfunksjon) i sentraladministrasjonen.

På bakgrunn av et begrenset prosjektomfang og kontrollutvalgets godkjenning av tilnærmingen, er kun følgende relevante områder og enheter omhandlet i denne delen:

*Byrådsleders avdeling*, herunder:

#### Myndighetsnivå 1:

- Samfunnssikkerhet og beredskap, beredskapssjef
- Internkontroll, leder

#### Myndighetsnivå 2:

- Bergen brannvesen, brannsjef

*Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE)*, herunder:

#### Myndighetsnivå 1:

- HR konsern, direktør
- Digitalisering og innovasjon konsern, direktør

#### Myndighetsnivå 2:

- Enhet for digitale driftstjenester, leder

For å kunne kartlegge tilstanden til *styring* av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Bergen kommune, ble det avholdt innledende kartleggingsmøter med kommunaldirektør i *Byrådsleders avdeling* og kommunaldirektør i *Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom*. Senere i prosessen ble enkelte ledende ansatte og fagpersoner på myndighetsnivå 1. og 2. i disse avdelingene intervjuet.

I kartleggingsfasen av prosjektet ble BDO gjort oppmerksom på Fylkesmannen i Hordaland sitt tilsyn av *Samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet i Bergen Kommune*, utført i april 2016. Fylkesmannens hovedinntrykk på overordnet nivå var at kommunen har et godt grep om samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, der lovmessige krav til helhetlig og systematisk arbeid er godt ivaretatt. Det var ingen avvik eller merknader fra tilsynet. Fylkesmannen kom likevel med noen kommentarer som er av høy relevans for problemstillingene i dette prosjektet:

*Den heilskapelige ROS-analysen, Bergen ROS 2014, er utarbeidd på eit overordna nivå, og for sær mange av hendingane er det definert eit behov for å gjennomføre ytterlegare detaljerte og spesifikke ROS-analyser. For at kommunen skal få eit så komplett risikobilete som mogleg, er det viktig at kommunen klarar å følge opp alle desse tilhøva.*

*Den parlamentariske styreforma i kommunen med til dels 'autonome' byrådsavdelingar gjer det krevjande til ei kvar tid å ha eit samla bilete av oppfølginga (gjennomføring og framdrift) av risiko avdekt i den heilskapelege ROS-analysen. Fylkesmannen trur likevel eit slikt samla oversyn kunne vore gunstig for kommunen å ha, ikkje minst med tanke på å kunne utnytte eventuelle synergieffektar på tvers av fleire byrådsavdelingar ved gjennomføring av tiltak.<sup>2</sup>*

BDO har forsøkt å følge opp kommentarene fra Fylkesmannens tilsyn, samt belyse status og utfordringer av relevans til disse og andre aspekter hva gjelder styring av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i sentrale byrådsavdelinger.

## 2.2 STYRINGSSYSTEM FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BERGEN KOMMUNE

Først vil vi se hvorvidt Bergen kommune har etablert et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. For å besvare dette er det vurdert hvorvidt krav til sikkerhet er gjennomgått og forankret, hvordan sikkerhetsarbeidet styres, om det er gjennomført risikovurderinger og i hvilken grad disse ligger til grunn for sikkerhetsarbeidet og -tiltak i byrådsavdelingen. Dette innebærer at det også er undersøkt hvordan sikkerhets- og beredskapsarbeidet til kommunen forstås, hvordan dette brukes i kvalitetsstyring og hvordan man kommuniserer videre til resultatenehetene.

### 2.2.1 Observasjoner

Gjennom intervjuer fremkommer det at Bergen kommune generelt jobber systematisk og målrettet med å forbedre sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Flere tilbakemeldinger fra møter indikerer at dette arbeidet har ført til vesentlige forbedringer de siste årene. Blant annet er det lagt ned betydelig arbeid i å utarbeide en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for Bergen kommune (Bergen ROS 2014), et arbeid som ble ferdigstilt i 2014. Tilbakemeldingen fra flere intervjuobjekter var at alle avdelinger i større eller mindre grad har vært involvert i utarbeidelsen av Bergen ROS 2014. Dette har trolig økt både fokus og bevissthet rundt utfordringer relatert til styring og håndtering av sikkerhet og beredskap innad i byrådsadministrasjonen spesielt, og til samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen spesielt.

Videre har Bergen kommune etablert en overordnet beredskapsplan - en administrativ del - som beskriver hvordan beredskapen er organisert, samordnet og dokumentert. Denne planen er virksomhetsgripende og gjelder generelt for alle enhetene i kommunen, herunder bystyret, bystyrets kontor, byrådet, alle byrådsavdelingene og alle resultatenheter. Planen utgjør, sammen med de operative beredskapsplanene i enkelte enheter, et styringssystem for hvordan beredskapsprosesser skal utføres.

Når det er sagt, er det lite sammenheng å spore mellom scenarioene som er lagt til grunn i Bergen ROS 2014, som primært omhandler samfunnssikkerhet, og hvordan disse reflekteres i byrådsavdelingenes arbeid og plikter ifm. styring og håndtering av sikkerhetsrisiko. Det er også observert vesentlige forskjeller på gjennomføring, omfang og kvalitet hva gjelder de forskjellige

---

<sup>2</sup> Rapport etter tilsyn med Samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet i Bergen kommune. Tilsynsbrev: <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/830899/Oversendingsbrev%20-%20Rapport%20etter%20tilsyn%20med%20samfunnstryggleiks-%20og%20beredskapsarbeidet%20i%20Bergen%20kommune.pdf>.

byrådsavdelingenes og deres myndighetsnivåers styring og håndtering av sikkerhets- og beredskapsrisiko. Mens noen avdelinger og myndighetsnivåer har utarbeidet risikovurderinger og tilpassede beredskapsplaner med tiltakskort (eksempelvis brannvesenet), har andre knapt gjennomført noe arbeid på området. Dette gjelder spesielt risiko relatert til tilsiktede uønskede hendelser («security»-aspekter, som terror, sabotasje, spionasje og andre kriminelle handlinger).

Samlet sett, indikerer disse ovennevnte observasjonene at det mangler et helhetlig styringssystem for sikkerhet i byrådsadministrasjonen. Anbefalingene under er primært relatert til overordnet styring av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i byrådsavdelingene. Merk at empirien for å understøtte dette er begrenset. De påfølgende delene vil verifisere status og mangler på prosesseiervnivå i andre avdelinger og på lavere myndighetsnivå.

### 2.2.2 Overordnede anbefalinger

- Kommunen bør etablere et styringssystem for sitt sikkerhets- og beredskapsarbeid, som er integrert i kommunens øvrige virksomhetsstyring og risikostyringsprosesser.
- Kommunen bør i større grad sette målbare mål for sikkerhets- og beredskapsarbeidet, som følges opp gjennom formelle prosesser og rutiner.
- Kommunen bør fullføre det pågående arbeidet med den helhetlige ROS-analysen, herunder inkludere flere relevante scenarioer relatert til tilsiktede uønskede hendelser.
- Kommunen bør utarbeide en prosess og rutiner for utarbeidelse, oppdatering og rapportering av risiko- og sårbarhetsanalyser. Slike prosesser og rutiner vil være en forutsetning for å sikre jevnlig oppdatering av ROS-analyser. Dette gjelder både krav i lov og forskrifter som omhandler beredskapsplikt, og kvaliteten av styring og håndtering av gjeldende sikkerhetsrisiko.
- Flere av byrådsavdelingene bør utarbeide en prosess og rutiner som sikrer årlig styring med påfølgende gjennomgang av operasjonelle og taktiske beredskapsplanverk, som forankres hos respektive risiko-/prosseiere.

## 2.3 ANSVAR FOR SIKKERHETS- OG BEREDSKAPSOPPLEGGET I ORGANISASJONEN

Neste problemstilling omhandler ansvaret for sikkerhets- og beredskapsopplegget - om dette er tydelig og forstått i organisasjonen.

### 2.3.1 Observasjoner

Bergen kommune har opprettet en egen *Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap* organisert under *Byrådsleders avdeling*. Seksjonen har ansvar for å påse at Bergen kommune oppfyller kravene i «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret» (sivilbeskyttelsesloven) med tilhørende forskrifter, og koordinerer kommunens arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Ansvarsområdene i seksjonen innebærer blant annet å:

- gjennomføre og revidere helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for bysamfunnet
- forebygge uønskede hendelser som kan ramme bysamfunnet
- utarbeide og revidere kommunens overordnede beredskapsdokumentasjon
- gjennomføre og evaluere beredskapsøvelser for kommunens kriseledelse
- tilrettelegge for samvirke og samordning mellom kommunen og andre kommunale, regionale og nasjonale myndigheter, frivillige organisasjoner og næringslivet.

Seksjonen fungerer som en «prosessdriver» og fagområdet kan karakteriseres som konsernomfattende da det omfatter alle byrådsavdelinger og underliggende enheter.

Ansvar for beredkapsprosesser i Bergen kommune er tydelig beskrevet i *Overordnet beredkapsplan*. Gjennom intervjuene fremkommer det at det er god kjennskap til styringsdokumenter og hvor ansvar for revisjon og oppdatering er lagt. Dette gjelder også andre overordnede styringsdokument som ble gjennomgått.

Intervjuene bekrefter i stor grad at *Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap* har en rolle som «prosessdriver», og at dette er tydelig og forstått i organisasjonen. Videre er det tydelig at seksjonen involveres bredt for å øke kompetanse på fagområdet. Seksjonen er også sterkt involvert i å kartlegge overordnet samfunnssikkerhetsrisiko i kommunen, noe som bekreftes gjennom arbeidet med ROS Bergen 2014.

Våre funn viser likevel en større usikkerhet knyttet til anbefalinger og gjennomføring av tiltak relatert til overordnet ROS 2014. Mye tyder på at gjennomføring av tiltak er lite forankret og delegert. Det er likeledes observert tvil til om risikoreduserende tiltak faktisk er implementert iht. risikoer identifisert og vurdert i ROS 2014.

Det er videre identifisert ulikheter på hvordan «styringsløyfen» for sikkerhet og beredskap fungerer i praksis, noe som kan reflektere variasjon i modenhet på fagområdet. Når modenheten er varierende og det er uklart hvem som har ansvar for å sikre velfungerende internkontroll, kan det være utfordrende å prioritere hvilke og hvor store ressurser som skal benyttes for å redusere risiko.

Et eksempel på en fungerende «styringsløyfe» er *Bergen brannvesen*. Her er sikkerhet og beredskap integrert i virksomhetsstyringen på en måte som tydeliggjør rolle- og ansvarsfordeling mellom resultatansvarlig leder, kommunaldirektør og *seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap*.

Der hvor sikkerhet og beredskap i mindre grad er integrert i virksomhetsstyringen, ser vi at modenheten er lavere. I disse er det i større grad uklare roller og i mindre grad kjent hva som forventes av ledere innenfor sikkerhet og beredskap. Dette gjelder spesielt prioritering av tiltak, styring og rapportering. Eksempelvis er dette gjeldende innenfor informasjons- og IKT-sikkerhet. På dette området er det knyttet noe usikkerhet hva gjelder roller og ansvar.

Generelt er det likevel godt og økende fokus på informasjonssikkerhet. Det er gjennomført konsekvensvurderinger både i prosjektsammenheng og i drift. Det ble opplyst at det er utført kritikalitetsvurderinger av IKT-porteføljen. I intervjuene ble det likevel informert om at organiseringen av informasjonssikkerhet og digitale driftstjenester bør vurderes, for dermed å sikre et nødvendig skille mellom oppgavene sikkerhet og drift.

### 2.3.2 Overordnede anbefalinger

- Kommunen bør formalisere og tydeliggjøre hvem som har ansvar for sikkerhets- og beredkapsrisikoer, både overordnet og på de enkelte enheter og myndighetsnivåer i byrådsavdelingene.
- Kommunen bør vurdere behovet for å gi kriterier for gjennomføring og godkjenning av risiko- og sårbarhetsanalyser som utarbeides av både interne og eksterne, herunder kriterier knyttet til struktur, innhold, metode og sammenheng med den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Dette vil sikre lik praksis og enklere rapportering.

## 2.4 PROSESSER FOR OPPFØLGING AV RISIKOANALYSER OG BEREDSKAPSPROSESSER PÅ ALLE NIVÅER

Her kartlegges det om det er etablert gode prosesser for oppfølging av risiko- og sårbarhetsvurderinger og beredkapsprosesser på alle nivåer. Herunder, hvem tar eierskap og oppfølgingsansvar for å følge opp konkrete anbefalinger og tiltak, og hvem tar ansvar for helhetlig rapportering og status på tiltak på tvers i «konsernet»?

### 2.4.1 Observasjoner

Under intervjuer ble det typisk opplyst om at «man gjør det man kan» på sikkerhetsrisikoområdet, men at arbeidet i flere områder er lite formalisert og at det er uklart hvem som har myndighet til å følge opp tiltak innenfor sikkerhet og beredskap. Det erkjennes at kommunen har få formelle prosesser eller rutiner for å rapportere dette arbeidet inn sentralt, med den konsekvens at man ikke har en dokumentert helhetlig oversikt.

*Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap* beskriver at det gjennomføres etterkontroller og tilsyn med planer og tiltak, men at den selv ikke har kapasitet eller myndighet til å innhente fullstendig status. Overordnet rammeverk for internkontroll gir føringer for at myndigheten til og ansvar for å gjennomføre og følge opp nødvendige internkontrolltiltak for konsernomfattende fagområder og prosesser, ligger hos den enkelte kommunaldirektør.

Intervjuer avdekker at hverken internkontroll eller HMS-seksjonen, underlagt HR, har et spesielt fokus på oppfølging av sikkerhet og beredskap. I en kopi av risikokartlegging gjennomført av BFIE juni 2016, er det blant annet identifisert et risikoelement knyttet til manglende prioritering og oppfølging av HMS-arbeidet sentralt. Konsekvensen er at HMS-arbeid nedprioriteres i enheter på nivå 2 i kommunen, med mulig negative konsekvenser for arbeidsmiljøet til de ansatte. Etterkontroller innenfor risikoområder blir ikke gjennomført fra nivå 1.

Ansvaret for at det foreligger et fungerende internkontrollsystem på fagområdet sikkerhet og beredskap kan dermed virke uklart. Overordnet antas det derfor at dette også går utover læringseffekten på eget fagområde, noe som verifiseres nærmere i kapittel 3 og 4 nedenfor.

I kommunen benyttes det en rekke forskjellige IT-systemer for oppfølging av avvik, hendelser, tiltak m.v. Dette vanskeliggjør en helhetlig rapportering og kan være en viktig årsak til at overordnet oppfølging er mer stykkevis og delt enn helhetlig. Gjennom intervjuene er det opplyst at det foregår prosesser som på sikt vil kunne forbedre og forenkle helhetlig rapportering og oppfølging sikkerhetshendelser o.l.

Flere intervjuobjekter indikerer at øvelse av bedskapsplaner gjennomføres i varierende grad. Omfang, frekvens og kvalitet på øvelsene er derfor ofte basert på kunnskaps- og modenhetsnivå rundt dette i de forskjellige avdelingene og seksjonene.

### 2.4.2 Overordnede anbefalinger

- Kommunen bør etablere et velfungerende system for internkontroll på fagområdet sikkerhet og beredskap.
- Kommunen bør revidere gjeldende fullmaktdokumenter og organisasjonsbeskrivelser for å tydeliggjøre hvem som har ansvar og myndighet til å vedlikeholde en samlet oversikt over risikobildet for sikkerhet og beredskap.
- Kommunen bør utarbeide planer og prioriteringer for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, herunder etablere prosesser som sørger for at ansvar for implementering av tiltak blir delegert og gjennomført iht. de risikoer som identifiseres.
- Kommunen bør utarbeide tiltakskort i beredskapsplanverket til alle prosesseiere. Dette vil heve kvaliteten på kommunens beredskap.
- Kommunen bør implementere og dokumentere et system for opplæring, som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens styring og håndtering av sikkerhets- og beredskapsarbeidet, i alle relevante enheter og på alle myndighetsnivåer, har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

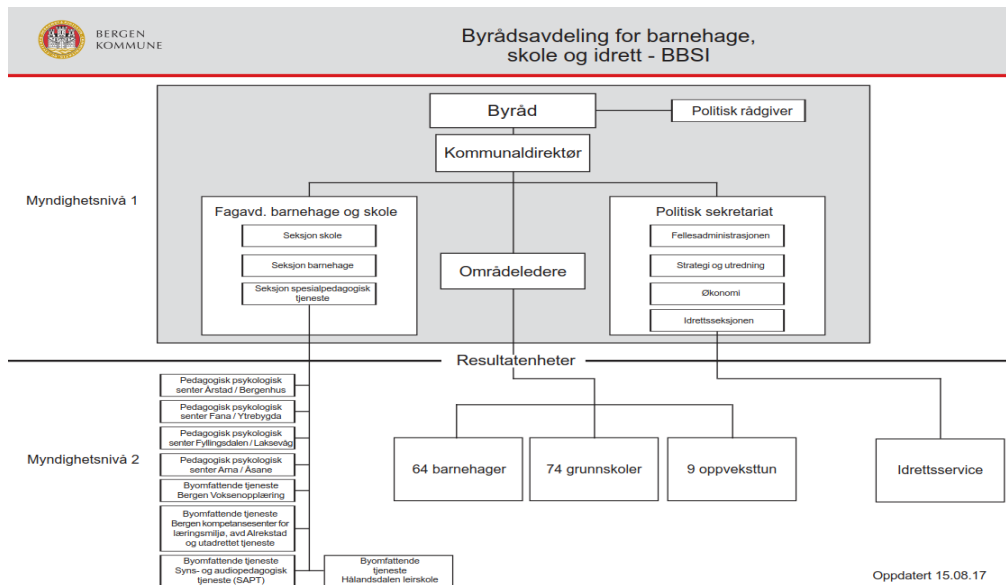


### 3 SIKKERHET OG BEREDSKAP I INSTITUSJONER UNDER BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE, SKOLE OG IDRETT

Denne delen omhandler en vurdering av sikkerhet og beredskap i institusjoner under *Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett*. Nedenfor følger en overordnet rapport på gjennomføring, observasjoner og anbefalinger hva gjelder *styring, kjennskap til og etterlevelse* av sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

#### 3.1 OMFANG

Der første del var begrenset til *styringen* av sikkerhet- og beredskapsopplegget på overordnet nivå, har følgende fokus på *styring, kjennskap til og etterlevelse* av sikkerhet og beredskap i fagområdene barnehage, skole og idrett.



Figur 2 - Organisasjonskart BBSI

På myndighetsnivå 1 er det sett på hvordan de overordnede retningslinjene for internkontroll, risikostyring og sikkerhets- og beredskapsarbeid forstås og etterleveres i *byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett*, samt hvordan dette styres ut mot resultatenhetene i etaten. På myndighetsnivå 2 er *kjennskap til og forståelse* av sikkerhet og beredskap vurdert. På bakgrunn av et begrenset prosjektomfang og kontrollutvalgets godkjenning av tilnærmingen, er kun følgende områder og enheter omhandlet i *delprosjekt 2*:

#### Myndighetsnivå 1, Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett:

- Kommunaldirektør
- Skole, områdeleder
- Barnehage, områdeleder

#### Myndighetsnivå 2, Etat for barnehage, skole og idrett:

- Storetveit skole, rektor
- Møhlenpris skole, rektor
- Gylenpris barnehage, styrer

Det ble gjennomført intervjuer med disse representantene, hvor det ble lagt vekt på overordnede analyser og vurderinger, forståelse av direktiver og styring etter disse ut mot resultatene. På myndighetsnivå 2 ble ledende ansatte ved utvalgte skoler og barnehager intervjuet med vekt på deres kjennskap til og etterlevelse av sikkerhets- og beredskapsopplegget.

## 3.2 IMPLEMENTERING AV STYRINGSSYSTEMET FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE, SKOLE OG IDRETT

Nedenfor belyses det om og eventuelt hvordan styringssystemet til Bergen kommune for sikkerhet og beredskap er forstått og implementert i *Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett*.

### 3.2.1 Observasjoner

Det gjøres mye godt arbeid og gode vurderinger innenfor i dette byrådsområdet. Samtidig er det ikke etablert et helhetlig styringssystem for sikkerhet. Det er iverksatt risikoreducerende tiltak på skoler og barnehager, og flere av disse fremstår som gjennomført på bakgrunn av gode lokale vurderinger. Likevel, inntrykket er at tiltakene ikke er basert på en helhetlig risikovurdering for byrådsområdet. Som en konsekvens av dette kan tiltakene være unødig kostnadsdrivende, og i ytterste konsekvens, kontraproduktive.

ROS-analysen er for generell for byrådsområdet. Det er inntrykk av at ROS-analysen ikke er etablert som en kontinuerlig prosess, ettersom den kom ut i 2014 og ikke har vært gjenstand for revisjon siden. Det er ikke gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse som er i tilstrekkelig grad rettet mot byrådsområdet. Tiltak som implementeres er følgelig ikke risikobaserte.

Det oppfattes at personvern ikke har fått den oppmerksomheten regelverket fordrer. Det vurderes også at byrådet mangler en overordnet helhetlig tilnærming og plan for arbeidet med personvern, og at dette også er gjeldende for det berørte byrådsområdet.

Det foreligger ikke dokumenterte risiko- eller konsekvensvurderinger knyttet til behandlinger av personopplysninger eller rutiner for gjennomføring av slike, verken på overordnet nivå eller i de enkelte juridiske enhetene. Samtidig opplyses det om at det arbeides med forbedringer på personvernområdet.

### 3.2.2 Overordnede anbefalinger

- Det bør etableres et styringssystem for sikkerhet som en integrert del av virksomhetsstyringen for byrådsområdet spesielt og for kommunen generelt. Styringssystemet bør gripe inn i begge myndighetsnivåene.
- Tiltakskortene for beredskap er et godt tiltak, men disse bør videreutvikles med utgangspunkt i en risiko- og sårbarhetsanalyse. Denne bør være scenariobasert.
- Det bør utvikles helhetlige tiltak som adresserer både forebyggende sikkerhet og beredskap. Teknologiske, menneskelige og organisatoriske tiltak bør vurderes samlet.
- Kommunen bør i løpet av 2018 etablere en systematisk tilnærming til personvernområdet.
- Roller og ansvar bør avklares.
- Det overordnede arbeid med rutiner for internkontroll bør systematiseres og dokumenteres.
- Det bør gjennomføres risikovurderinger på dette område, og med bakgrunn i disse, etableres rutiner for tilfredsstillende sikkerhetstiltak. Sett i et kost-nytte-perspektiv bør disse sikkerhetstiltakene med fordel ses i sammenheng med tiltak på sikkerhet og beredskapsområdet generelt.

### 3.3 ANSVAR FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELINGEN, INSTITUSJONENE OG MELLOM MYNDIGHETSNIVÅENE

Nedenfor belyses hvorvidt ansvaret for sikkerhet og beredskap er tydelig og forstått i *Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett*, i institusjonene under og mellom myndighetsnivåene.

#### 3.3.1 Observasjoner

Kjennskapen til styrende dokumenter for beredskapsprosesser for begge myndighetsnivåene i etaten anses som god. Samtidig er ansvarsfordeling knyttet til risikovurderinger, sikkerhetsstyringsprosessen og personvern er ikke godt avklart. Oppfølgingen av IKT- og fysisk sikkerhet i byrådet er delt mellom to avdelinger: IKT-drift og samfunnssikkerhet og beredskap. Det kan medføre til at menneskelige, organisatoriske og teknologiske tiltak ikke ses helhetlig.

Enkelte ledere på nivå 2 opplever at de selv har et ansvar for at sikkerhet og beredskap er tilstrekkelig ivare tatt på sin respektive skole eller barnehage, herunder også et ansvar for å identifisere og vurdere hvilke farer/trusler som er relevante. Roller og ansvar til ledere på nivå 1 er enten utydelige eller utilstrekkelig kommunisert til resten av organisasjonen. Enkelte ledere på nivå 2 savner også flere føringer fra nivå 1. Dette gjelder spesielt forebyggende tiltak som ivaretar liv og helse.

På nivå 2 er det usikkerhet rundt hvordan samarbeid med nivå 1 skal etableres, herunder hvem som kan kontaktes, samt roller og ansvar generelt. En sentral styringsmekanisme for samarbeid mellom nivå 1 og nivå 2 er regelmessig deltakelse i månedlige områdemøter.

#### 3.3.2 Overordnede anbefalinger

- Det bør etableres en prosess for sikkerhetsstyring som sikrer gode synergier til understøttelse for helhetlig tiltak hvor menneskelige, teknologiske og organisatoriske tiltak vurderes samlet.
- Rollebeskrivelser, herunder ansvar og myndighet knyttet til sikkerhet og beredskapsarbeid, til ledere på nivå 2, bør revideres og tydeliggjøres. Det må sørges for at dette er tilstrekkelig kommunisert til hele organisasjonen og har særskilt fokus på personvernområdet.
- Det bør etableres et personvernombud.

### 3.4 GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING AV RISIKOANALYSER OG BEREDSKAPSPROSESSER

Nedenfor belyses det hvorvidt risikoanalyser og beredskapsprosesser gjennomføres og følges opp i *Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett* med underliggende tjenesteområder.

#### 3.4.1 Observasjoner

Som nevnt tidligere, ROS-analysen fra 2014 er svært generell og omhandler i liten grad barnehage, skole og idrett. Der den har relevans, som for pågående livstruende vold i skolen, er den utelukkende basert på erfaringer fra andre land.

Det fremkommer at flere ledere på nivå 2 ikke har kjennskap til ROS-analysen fra 2014, ei heller hvordan den er tenkt til å brukes i forbindelse med risiko og beredskapsarbeid. For eksempel opplever enkelte ledere på nivå 2 at det er uklart hvilke farer/trusler de generiske tiltakskortene er ment å mitigere. For enkelte er det uklart hvilke farer/trusler som er relevante for sin skole/barnehage.

Våre undersøkelser tyder på at det ikke er gjennomført risikovurderinger knyttet til personvern med fokus på den registrerte. Det er heller ikke etablert tilfredsstillende sikkerhetstiltak på området. Utvikling av sikkerhetstiltak på området kan i et kost-nytte-perspektiv med fordel ses i sammenheng med tiltak på sikkerhet og beredskapsområdet generelt.

Kontrollhandlingene viser til lite fokus på internkontroll knyttet til sikkerhet og beredskap og personvern. Samtidig opplyses det om at tilsyn ved enkelte virksomheter har forekommet.

### 3.4.2 Overordnede anbefalinger

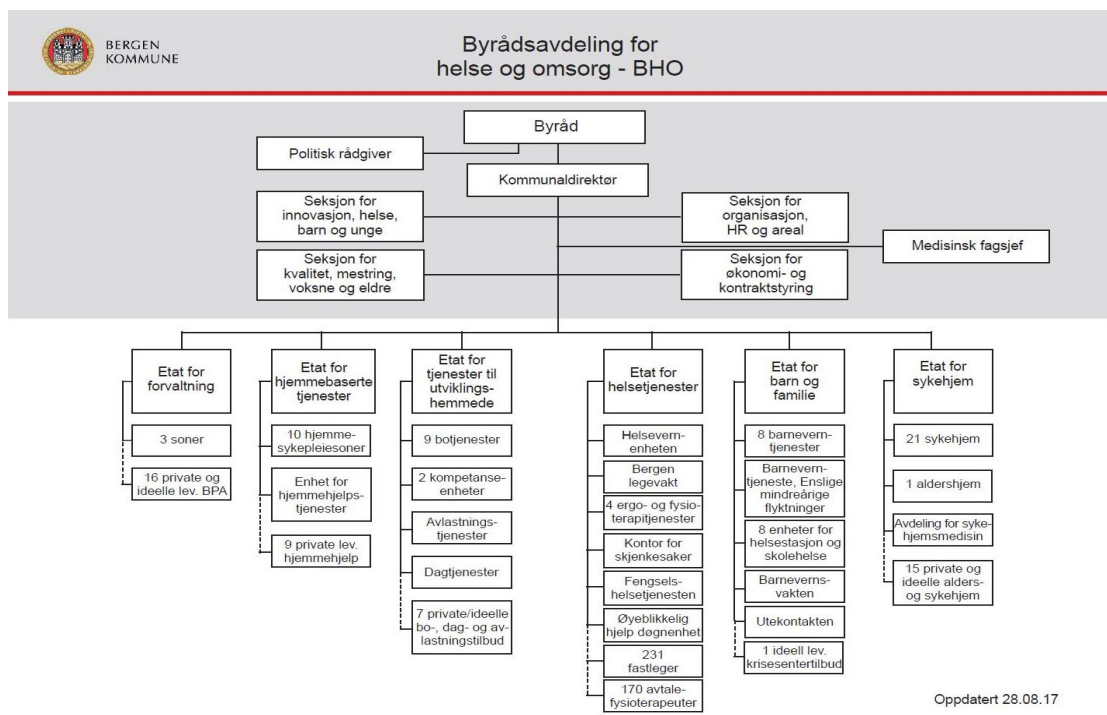
- Kommunen bør gjennomføre en helhetlig risikovurdering hvor man adresserer helhetlige tiltak for byrådsområdet. Risikovurderingen bør gjennomføres etter anerkjente metoder og inngå i virksomhetsstyringen, eksempelvis som faste milepæler i årshjulet.
- Tiltak bør være basert på en kombinasjon av teknologiske, organisatoriske og menneskelige sårbarheter som vurderes samlet. Disse tiltakene bør rettes mot både forebyggende sikkerhet og beredskap. Personvern kan også inkluderes i en slik prosess.
- På bakgrunn av en risikoanalyse, bør det utvikles formaliserte, helhetlige rutiner, policyer og prosedyrer for sikkerhetsstyring etter anerkjente standarder.
- Byrådsavdelingen kan sette tydeligere krav til risikostyringsprosessen spesielt knyttet til sikkerhet og beredskap.
- Beredskapsplanene, da spesielt tiltakskortene, bør bygges på funn fra risikovurderinger. Eksempelvis bør det være en sammenheng mellom scenarier brukt i risikovurderinger og tiltakskort som utarbeides og øvelser som gjennomføres.
- Det bør også gjennomføres risikovurderinger på personvernområdet, men da med fokus på den registrerte, og med bakgrunn i disse etableres rutiner for tilfredsstillende sikkerhetstiltak knyttet til lovkrav på området.

## 4 SIKKERHET OG BEREDSKAP I INSTITUSJONER UNDER BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG

Denne delen omhandler en vurdering av sikkerhet og beredskap i institusjoner under *Byrådsavdeling for helse og omsorg*. Nedenfor følger en overordnet rapport på gjennomføring, observasjoner og anbefalinger hva gjelder *styring, kjennskap til og etterlevelse* av sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

### 4.1 OMFANG

Der første del var begrenset til *styringen* av sikkerhet- og beredskapsopplegget på overordnet nivå, har følgende hatt fokus på *styring, kjennskap til og etterlevelse* av sikkerhet- og beredskap i fagområdene helse og omsorg. Institusjoner under Byrådsavdeling for helse og omsorg er i denne kontrollen forstått og avgrenset til sykehjemminstitusjonene under Etat for sykehjem.



Figur 3 - Organisasjonskart BHO

På Myndighetsnivå 1 er det sett på hvordan de overordnede retningslinjene for internkontroll, risikostyring og sikkerhets- og beredskapsopplegg forstås og etterlevs i byrådsavdelingen, samt hvordan det styres ut mot resultatene i etaten. For sykehjemmene på Myndighetsnivå 2 er *kjennskap til og forståelse* av sikkerhets- og beredskapsopplegget vurdert.

På bakgrunn av et begrenset prosjektomfang og kontrollutvalgets godkjenning av tilnærmingen, er kun følgende områder og enheter omhandlet i *delprosjekt 3*:

#### Myndighetsnivå 1, Byrådsavdeling for helse og omsorg:

- Kommunaldirektør
- Etat for sykehjem, direktør
- Kvalitet, mestring, voksne og eldre, seksjonssjef



### Myndighetsnivå 2, Etat for sykehjem:

- Løvåsen sykehjem, leder
- Engensenteret (Sentrumsykehjemmene), leder
- Søreide sykehjem, leder

Innledningsvis ble det holdt kartleggingsmøter med kommunaldirektør for byrådsavdelingen, direktør for Etat for sykehjem og seksjonssjef med ansvar for kvalitet, mestring, voksne og eldre. Her ble det fokusert på overordnede analyser og vurderinger, forståelse av direktiver og styring etter disse ut mot resultatene. Senere i prosessen ble ledende ansatte ved utvalgte sykehjem (resultatenheter) intervjuet rundt deres kjennskap til og etterlevelse av sikkerhet- og beredskapsopplegget.

## 4.2 IMPLEMENTERING AV STYRINGSSYSTEMET FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG

Nedenfor belyses hvordan styringssystemet til Bergen kommune for sikkerhet og beredskap er forstått og implementert i *Byrådsavdeling for helse og omsorg*.

### 4.2.1 Observasjoner

Det gis et inntrykk av at arbeidet med kvalitet og sikkerhet lider av mangelen på et felles (digitalt) system med prosesser, avviksbehandling m.m. Dette gjør arbeidet tungt og delvis individuelt i avdelingene.

*Byrådsavdelingen for helse og omsorg* har utarbeidet en overordnet risikoanalyse som beskriver kommunaldirektørens risikobilde. Videre er det innenfor Etat for sykehjem foretatt en egen, spesifikk risikovurdering for deres anliggende. Dette er i tråd med *Overordnet beredskapsplan for Bergen kommune*, som beskriver at det skal gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser, utarbeides beredskapsplaner og avholdes årlige øvelser. Risikoanalysen i etaten er utarbeidet med innspill fra de ulike sykehjemmene (resultatenheter) på Myndighetsnivå 2, men fremstår noe tynn. Konkrete beredskapsplaner beskrives å eksistere, men disse foreligger primært i skriftlig eksemplar i permer.

Det eksisterer konkrete beskrivelser for kommunens beredskapssykehjem, Løvåsen og Ladegården. Årlige øvelser gjennomføres hos de spesifikke resultatene på direktiv fra etaten (byrådsavdelingen), hvor det fokuseres på ulike scenarier som er relevante for sykehjemmene. Dette direktivet er godt beskrivende for arbeidet som skal gjøres, med klart definert hensikt og klare målsetninger.

Kvalitetsstyringssystemet beskrives til å ha hatt et betydelig løft de siste årene, uten at sikkerhet og beredskap er et område med prioritert fokus. Inn mot institusjonene er det vurdert at disse ikke er et av områdene med størst risiko, med bakgrunn i at dette er institusjoner med bemanning av profesjonelle ansatte hele døgnet. Det er beskrevet at selv om sikkerhets- og beredskapsrisikoene som kan inntreffe vil ha store konsekvenser, er sannsynligheten for hendelser svært lav.

Selv om håndteringen av pasientsikkerhet, risikoer knyttet til denne og systemer for dokumentasjon og avviksrapportering er gode for den enkelte pasient, er ikke det samme gjeldende for sikkerhets- og beredskapsrelaterte hendelser. Det gjennomføres årlige ledermøter, samt kvartalsvise KS-møter på hvert sykehjem, hvor risikoer diskuteres og kommuniseres med bakgrunn i risikovurderingen. Utover disse møtene gjennomføres det beredskapsøvelser inn mot sykehjemmene, med tilbakemeldinger. Det finnes imidlertid ingen enkle systemer for

rapportering om hendelser og avvik på sikkerhet og beredskap, og således heller ingen fellesfunksjon som håndtering, oppfølging og læring fra slike uønskede hendelser. Vårt inntrykk er at dette heller ikke er tema på nevnte årlige ledermøter. Ifølge kommunaldirektøren forventes det at et digitalt kvalitetssikringssystem, som inkluderer hendelses- og avvikshåndtering, skal være klart til 2. kvartal 2018.

Samlet sett indikerer funnene at sikkerhets- og beredskapsarbeidet i *byrådsavdeling for helse og omsorg* er tilstrekkelig sett opp imot de eksisterende rammevilkårene, men at det gjenstår enkelte utfordringer. Retningslinjer og den overordnede beredskapsplanen er forstått. Videre er styringssystemet tilpasset slik at det skal 1) gjennomføres risikovurderinger (helhetlig og på etats- og resultatnivå), 2) utarbeides beredskapsplaner og 3) avholdes årlige øvelser.

Det er likevel ikke en god nok oppfølging av det individuelle arbeidet i institusjonene og analyser/arbeid institusjonene selv utfører. Det er heller ikke tilrettelagt for gode systemer for hendelses- og avvikrapportering rundt sikkerhet og beredskap. Dette medfører at læring av uønskede hendelser ikke er sannsynlig på tvers av etatene innad i byrådsavdelingen og på tvers av byrådsavdelingene. Innenfor etaten har man et felles forum i det årlige ledermøtet, hvor læring kan være i fokus. Det er mistanke om underrapportering av eventuelle hendelser, primært da systemet er tungvint og fokus på rapportering og læring ikke står sentralt.

#### 4.2.2 Overordnede anbefalinger

- Byrådsavdelingen bør ha et bedre fokus på innrapportering av hendelser og avvik i sikkerhets- og beredskapsopplegget.<sup>3</sup>
- Sykehjemmene i etaten bør følges opp bedre på det individuelle arbeidet de selv gjennomfører, rettet mot sikkerhet og beredskap, noe som trolig vil forbedre kvaliteten og bevisstheten rundt temaet.
- Fokus på læring av uønskede hendelser bør bedres gjennom konkrete prosedyrer for innrapportering og oppfølging av hendelsene, både individuelt i etaten og overordnet for byrådsavdelingen.
- Beredskapsplaner og annen relevant informasjon for sikkerhet og beredskap som foreligger i permer, bør gjøres lettere tilgjengelig ved hjelp av digitale systemer for å bedre kommunikasjon til omfattede parter.

### 4.3 ANSVAR FOR SIKKERHET OG BEREDSKAP I BYRÅDSAVDELINGEN, INSTITUSJONENE OG MELLOM MYNDIGHETSNIVÅENE

Her vurderes det hvorvidt ansvaret for sikkerhet og beredskap er tydelig og forstått i *byrådsavdelingen for helse og omsorg*, i institusjonene og mellom myndighetsnivåene.

#### 4.3.1 Observasjoner

I etat for sykehjem fremstår kjennskapen til styrende dokumenter for beredskapsprosesser og risikovurderinger som god. Dette gjelder både i etatsledelsen og blant lederne for sykehjemmene som ble dekket i prosjektet. Kjennskapen fremstår spesielt god hva gjelder de lovpålagte prosessene etaten er underlagt, samt de overordnede retningslinjene i Bergen kommune.

---

<sup>3</sup> Dette forventes å bli bedre med nytt digitalt system, som rulles ut i 2018.

Det fremkommer at institusjonene selv har ansvaret for å kartlegge, identifisere tiltak, tilrettelegge for etterlevelse og sørge for oppfølging tillagt fagsykepleier. Fagsykepleier rapporterer til institusjonsleder, som har overordnet ansvar for styringssystemet. Denne ansvarsfordelingen virker å være standardisert og fornuftig. Hvert sykehjem har etablert kvartalsvise KS-møter, hvor det blant annet gjennomgås elementer knyttet til sikkerhet- og beredskapsopplegget.

Det er mer uklart hvor ansvaret for oppfølging av styringssystemer - innen kvalitet, HMS, sikkerhet og beredskap, etc. - og tiltak knyttet til identifiserte risikoer og avvik er plassert. Eksempelvis hadde ingen av undersøkte sykehjemmene hatt en revisjon/kontroll av hvordan styringssystemet etterleveres.

Lederne på sykehjemmene savner en samhandlingsplattform som muliggjør at man kan hente ut kunnskap og erfaring fra hva andre har utført og som ga positiv effekt, for dermed eksempelvis å lære av andres iverksatte tiltak på samme type systemhendelser. Mangelen på en samhandlingsplattform medfører utfordringer rundt det å hente ut og analysere data på tvers. Etablering av en slik plattform vil trolig sikre erfaringsoverføring på en enklere og mer strukturert måte.

#### 4.3.2 Overordnede anbefalinger

- Byrådsavdelingen kan etablere en bedre struktur og plan for oppfølging av styringssystemene, inkl. sikkerhet og beredskap på sykehjemmene.
- Byrådsavdelingen kan som et ledd i implementering av nytt digitalt styringssystem - etablere en samhandlingsplattform for i større grad bruke erfaringsoverføring som virkemiddel for forbedring.

## 4.4 GJENNOMFØRING OG OPPFØLGING AV RISIKOANALYSER OG BEREDSKAPSPROSESSER I INSTITUSJONENE

Her belyses det hvorvidt det er etablert gode prosesser for gjennomføring og oppfølging av risikoanalyser og beredskapsprosesser i institusjonene for helse og omsorg.

#### 4.4.1 Observasjoner

Det observeres at det utarbeides individuelle risikoanalyser hos de ulike sykehjemmene. Resultatet herfra blir videre kommunisert til etatsdirektør, som sammenfatter dette til en overordnet risikoanalyse for etaten. Denne diskuteres og kommuniseres på det årlige ledermøte. Det fremstår uklart om funn, risikoer og tiltak kommuniseres godt innad i sykehjemmene. Det er utarbeidet lokale styrende dokumenter som øvingsdirektiv for alle sykehjem og det kjøres beredskapsøvelser iht. styrende prosesser. Øvelsene blir evaluert og det blir gitt tilbakemelding i etterkant på forbedringsområder og tiltak.

Søreide sykehjem, som var en del av kontrollhandlingene, var tidligere et privat, ISO-sertifisert sykehjem, med et mer digitalt og modent styringssystem. I overgangen til Bergen kommune sitt styringssystem rapporterer de om et mindre brukervennlig system, samt at de savner et gjennomgående fokus på internkontroll og forbedring. Dette omfatter også arbeidet med sikkerhet og beredskap, som er integrert i styringssystemet. Øvrige intervjuobjekter indikerer en positiv utvikling i sikkerhets- og beredskapsopplegget, hvor individuelle risikoanalyser sammenstilles og kommuniseres. Det er imidlertid ulik prioritering og dermed omfang av risikoanalysene som gjøres hos de ulike sykehjemmene. Det er heller ikke en individuell,

dokumentert oppfølging av sykehjemmenes analyser, rapportering og tiltaksarbeid. Den samlede risikoanalysen for etaten fremstår noe tynn.

Som beskrevet tidligere, gjennomføres det årlige beredskapsøvelser for sykehjemmene. Disse fokuserer på ulike scenarier som er relevante for resultatene. Øvelser er rettet mot sykehjemmets håndtering av gitte hendelser, hvorpå man mottar en evaluering av hendelsehåndteringen og områder til forbedring. Øvelsene gjennomføres både for forbedring og bevisstgjøring, og vurderes som gode ut i fra gjennomgått dokumentasjon. Hvorvidt det er en sammenheng mellom risikoanalysene og beredskapsøvelsene som gjøres, fremstår uklart.

Det årlige ledermøtet blant resultatene i etaten fremstår som et godt forum for å adressere risikoer og ta opp erfaringen og uønskede hendelser for læring. Per i dag er det ikke en god nok rapportering eller oppfølging på dette. Beredskapsøvelsene fremstår som gode gitt den dokumentasjon og beskrivelser vi er forelagt, hvor disse både virker forebyggende og bevisstgjørende.

Oppsummerende for denne problemstillingen er at det er etablert gode systemer og prosesser for å gjennomføre risikoanalyser og beredskapsøvelser i tråd med gjeldende retningslinjer og regelverk. Forbedringsområder finner vi under oppfølgingen av spesielt styringssystemene og i risikostyringen.

#### 4.4.2 Overordnede anbefalinger

- Byrådsavdelingen for helse og omsorg kan sette tydeligere krav til risikostyringsprosessen spesielt knyttet til sikkerhet og beredskap.
- Beredskapsplanene, da spesielt tiltakskortene, bør bygges på funn fra risikovurderinger. Eksempelvis bør det være en sammenheng mellom scenarier brukt i risikovurderinger og tiltakskort som utarbeides og øvelser som gjennomføres.
- Byrådsavdelingen bør prioritere å løfte innhold i styringssystemene over i nytt verktøy for å kunne samkjøre prosesser og fokusere på internkontroll, forbedring og læring på tvers.

## 5 OPPSUMMERING

Selv om mye godt arbeid er gjennomført på området sikkerhet og beredskap i Bergen kommune de siste årene, er det fortsatt tydelige indikasjoner på at det er rom for ytterligere forbedringer. Den gjennomgående faktoren er at et velfungerende og helhetlig styringssystem mangler. Om et slikt system utvikles og implementeres, vil trolig flere mangler rundt styring og håndtering av risiko relatert til sikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen kunne utbedres betraktelig.

Gevinstene av å ha et slikt styringssystem vil blant annet bedre og sikre at sikkerhetsrisiko håndteres på en målrettet måte, slik at kommunens begrensede ressurser til dette arbeidet disponeres på en kosteffektiv måte. Et styringssystem for sikkerhet og beredskap sikrer ofte også en kontinuerlig forbedringsprosess av sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Innad i kommunen er det et varierende engasjement rundt utfordringer og problemstillinger rundt sikkerhet og beredskap. For eksempel oppleves personalet i *Byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett* som svært engasjerte i temaet. Selv om det er etablert gode sikkerhetstiltak på et taktisk nivå, både i byrådsavdelingene for barnehage, skole og idrett, samt helse og omsorg, er de reaktive på et overordnet nivå på grunn av mangelen på en helhetlig prosess for sikkerhetsstyring, både innenfor sikkerhet og beredskap, og personvern.

Av kontrollhandlingene fremkommer det at *Byrådsavdeling for helse og omsorg* jobber systematisk og målrettet med å forbedre styringssystem for kvalitet og HMS. Blant annet er det implementert felles arbeidsprosesser og prosedyrer for sykehjem som har ført til et kvalitetsløft i senere tid. Arbeid med å definere et styringssystem for sikkerhets- og beredskapsarbeid har ikke i like høy grad vært prioritert.

Arbeidet med sikkerhet og beredskap er gjennomgående ikke forankret i en helhetlig prosess for sikkerhetsstyring. Tiltak som er iverksatt er ikke basert på en systematisk risikotilnærming i form av en formalisert og kontinuerlig risikovurdering. Teknologiske, menneskelige og organisatoriske sårbarheter er ikke analysert samlet i en scenariobasert risikovurdering i kommunen. En slik helhetlig tilnærming er avgjørende for virksomhetens totale sikkerhet, og for at denne effektivt understøtter den helhetlige virksomhetsstyringen.

Å løfte styring og oppfølging av sikkerhets- og beredskapsopplegget i et digitalt styringssystem vil både forenkle den daglige bruken, muliggjøre bedre analyser og skape en arena for tettere samhandling og læring. Selv om det vises til høy prioritering i *Byrådsavdelingen for helse og omsorg*, er vår observasjon at dette ikke ivaretas helhetlig i kommunen.

Kontrollhandlinger viser at det mangler formaliserte prosesser som bør inngå i et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. Dette fører til en rekke overordnede anbefalinger knyttet til organisering og styring, risikoanalyse og hendelseshåndtering, og trening og øvelse.

Bergen kommune bør:

- Etablere et styringssystem for sikkerhets- og beredskapsarbeid, som er integrert i kommunens øvrige virksomhetsstyring og risikostyringsprosesser.
- Revidere gjeldende fullmaktdokumenter og organisasjonsbeskrivelser for å tydeliggjøre hvem som har ansvar og myndighet til å vedlikeholde en samlet oversikt over risikobildet for sikkerhet og beredskap.
- I større grad sette målbare mål for sikkerhets- og beredskapsarbeidet som følges opp gjennom formelle prosesser og rutiner.
- Utarbeide en helhetlig prosess og rutiner for utarbeidelse, oppdatering og rapportering av overordnede så vel som fagrelaterte risiko- og sårbarhetsanalyser.



- Utarbeide planer og prioriteringer for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, herunder etablere prosesser som sørger for at ansvar for implementering av tiltak blir delegert og gjennomført iht. de risikoer som identifiseres.
- Etablere et velfungerende system for internkontroll på fagområdet sikkerhet og beredskap.
- Prioritere å løfte innhold i styringssystemene over i et nytt, digitalt verktøy for å kunne samkjøre prosesser og fokusere på internkontroll, forbedring og læring på tvers.
- Øke bevissthet og årvåkenhet hos personell på både myndighetsnivå 1 og 2 knyttet til sikkerhetsstyring og integreringen av denne i den helhetlige virksomhetsstyringen.
- Styrke arbeidet med å forsterke overordnet arbeid med å etterleve personvernregelverket i de ulike byrådsområdene.
- Fremme læring av uønskede hendelser gjennom konkrete prosedyrer for innrapportering og oppfølging av disse, både i byrådsavdelinger og de ulike etatene.
- Utarbeide beredskapsplaner basert på funn fra risikovurderinger. Sørge for en sammenheng mellom scenarier brukt i risikovurderinger, tiltakskort og øvelser.
- Definere tydeligere krav til risikostyringsprosessen knyttet til sikkerhet og beredskap.

Mer spissede anbefalinger innenfor de forskjellige avdelingene finnes i kapitlene 2-4, ovenfor.

## 6 KILDER

Liste over dokumenter benyttet i forarbeidet og utarbeidelsen av kontrollhandlingene:

- Antikorrupsjonsprogram - Byrådssak 319/13
- BDO Rapport Bergen brannvesen 2016
- BDO Rapport Byrådsleders avdeling 2016
- BDO Rapport Evaluering av rammeverk for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon 2014
- Beredskapsplan BBS pr 21.01.2013
- Beredskapsøvelser sykehjem
- Bergen ROS 2014
- Deloitte Forvaltningsrevisjon Internkontroll BFEE 2014
- Intern kontroll i Bergen kommune - Allmenningen
- Intern kontroll i Bergen kommune - overordnet rammeverk - Byrådssak 1401-14
- Mulige tilleggsrevisjoner - KTRU /16
- Organisasjonskart BBSI
- Organisasjonskart BFIE
- Organisasjonskart BLED
- Overordnet Beredskapsplan for Bergen kommune 2016
- Overordnet regelverk
- Praksisendring, intern korrespondanse 201302442-98
- Fylkesmannen i Hordaland Rapport Sikkerhet og Beredskap 2016
- Risikovurdering Etat for sykehjem 2017
- Svar til kontrollutvalg vedr. Byrådets valg 2016
- Vedtak om oppfølging av forvaltningsrevisjon BFEE
- Virksomhetsstyring Risikostyring - Allmenningen
- Øvingsdirektiv, sykehjem - Øvelse 25.02.2016
- Årsmelding Bergen kommune 2016
- Årsrapport Sentrumssykehjemmene 2016
- Årsrapport Søreide 2016

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.