

Revisjonsrapport for 2019 om samfunnssikkerhet og beredskap ved statlige universiteter og høyskoler



Foto: Beredskapsøvelse på Hovin skole i Oslo 2012, Stian Lysberg Solum/Scanpix.

Mottaker: Kunnskapsdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	7
4	Revisjonskriterier	7
4.1	Stortingets forutsetninger	7
4.2	Problemstilling 1: Kunnskapsdepartementets etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap	8
4.3	Problemstilling 2: UH-sektorens etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap.....	9
5	Metoder	11
5.1	Problemstilling 1: Kunnskapsdepartementets etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap	12
5.2	Problemstilling 2: UH-sektorens etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap...	13
6	Funn.....	13
6.1	Problemstilling 1: Kunnskapsdepartementets etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap	13
6.1.1	Etterlevelse av krav i samfunnssikkerhetsinstruksen	14
6.1.2	Departementets oppfølging av underliggende virksomheter	22
6.2	Problemstilling 2: UH-sektorens etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap...	25
6.2.1	ROS-analyser.....	26
6.2.2	Krise- og beredskapsplaner	28
6.2.3	Krise- og beredskapsøvelser	30
7	Konklusjon.....	32

Tabell

Tabell 1: Oppsummering av departementets etterlevelse av krav i samfunnssikkerhetsinstruksen.....	14
Tabell 2: Rapporteringspunkter i tildelingsbrev	23
Tabell 3: Avvik ROS-analyser og øvelser – NOKUTs rapportering.....	23
Tabell 4: Oversikt over funn i problemstilling 2.....	26
Tabell 5: Dokumentert ROS-analyse.....	26
Tabell 6: Reviderte ROS-analyser og gjennomgang av ROS-analyser	27
Tabell 7: Dokumenterte handlingsplaner til ROS-analyse	27
Tabell 8: Krise- og beredskapsplaner.....	28
Tabell 9: Alvorlige tilsiktede hendelser	29
Tabell 10: Pandemiplan.....	29
Tabell 11: Kriseøvelse i 2018	30
Tabell 12: Kriseøvelse i 2019	30

1 Sammendrag

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på hele departementets område. Ved universiteter og høyskoler er det store ansamlinger av studenter og ansatte, og det er virksomhetenes ansvar å sikre tryggheten deres. Med store ansamlinger av mennesker på avgrensede områder kan det oppstå hendelser som kan få store konsekvenser med hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Kunnskapsdepartementet og statlige universiteter og høyskoler (UH-sektoren) arbeider målrettet og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap i UH-sektoren i henhold til kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventninger.

Sentrale kriterier for å besvare revisjonens problemstillinger har vært samfunnssikkerhetsinstruksen, Prop. 1 S (2018–2019), *Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor* (styringsdokumentet) og tildelingsbrev for 2018 og 2019. Revisjonen omfatter Kunnskapsdepartementet og de 21 virksomhetene i UH-sektoren og er gjennomført ved intervju, brev med spørsmål, dokumentasjonsinnhenting og dokumentanalyse.

Revisjonen konkluderer med at Kunnskapsdepartementet og statlige universiteter og høyskoler kunne ha jobbet mer målrettet og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap.

Revisjonen viser:

- Kunnskapsdepartementet etterlever ikke kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen fullt ut.
- Kunnskapsdepartementet har ikke videreformidlet viktige styringssignaler fra budsjettproposisjonene til virksomhetene.
- Kunnskapsdepartementet har ikke fulgt opp alle avdekkede avvik fra rapporteringskrav i tildelingsbrev ved statlige universiteter og høyskoler.
- Flere UH-virksomheter mangler ROS-analyser og følger ikke opp risikoer som er vurdert å ha middels til høy risiko.
- Enkelte virksomheter i UH-sektoren mangler pandemiplan.
- Flere virksomheter har ikke gjennomført kriseøvelser, og flere mangler dokumentasjon på evaluering og oppfølging av øvelser.

Utkast til revisjonsrapport er lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 14.mai 2020. Departementet har i brev av 15. juni 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarer er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

2 Innledning

I Meld. St. 10 (2016–2017)¹ er samfunnssikkerhet definert som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger.»

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på sitt politikkområde. Dette ansvaret innebærer arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering i blant annet barnehagesektoren, opplæringssektoren, høyere utdanning og forskningssektoren.² Kunnskapsdepartementet har særskilt ansvar for beredskapen ved underliggende virksomheter og bruker ulike former for virkemidler i styringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sektoren. Departementet kan videre instruere de underliggende statlige virksomhetene i hvordan de skal jobbe med samfunnssikkerhet. De underliggende virksomhetene er av ulik størrelse og har ulike mandat og oppgaver. De statlige høyere utdanningsinstitusjonene (UH-sektoren) er virksomheter med egne styrever med særskilte fullmakter direkte underlagt departementet.

¹ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*.

² Kongelig resolusjon av 10. mars 2017, som tilsvarende omtalt i kongelig resolusjon av 15. juni 2012.

Kunnskapsdepartementet er organisert i sju avdelinger og en kommunikasjonsenhet:

- integreringsavdelingen
- avdeling for barnehage og grunnskole
- avdeling for videregående opplæring, fagskole og kompetansepolitikk
- avdeling for fellestjenester og strategisk satsingsområder
- juridisk avdeling
- avdeling for eierskap i høyere utdanning og forskning
- avdeling for høyere utdanning, forskning og internasjonalt arbeid
- kommunikasjon

Ansvar for sikkerhet og beredskap i UH-sektoren ligger i avdeling for eierskap i høyere utdanning og forskning.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) overtok ansvaret for beredskapstilsyn med virksomhetene i UH-sektoren fra Kunnskapsdepartementet 1. januar 2019 og rapporterer videre til departementet. Tildelingsbrevet til NOKUT legger føringer for dette arbeidet, og NOKUT har høsten 2019 utarbeidet et notat til Kunnskapsdepartementet om *NOKUTs metode for kontroll av de statlige virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* (NOKUTs metodedokument).

Totalt omfatter kunnskapssektoren om lag 1,6 millioner barn og voksne. UH-sektoren består av 21 statlige universiteter og høyskoler. Norsk senter for forskningsdata (NSD) har laget en database for statistikk om høyere utdanning (DBH). Tall fra DBH³ viser at statlige universiteter og høyskoler omfatter ca. 237 200 studenter og ca. 37 100 årsverk. Totalt antall ansatte forventes å være en del høyere. Ved universiteter og høyskoler er det store ansamlinger av studenter og ansatte, og institusjonene har et ansvar for å sikre tryggheten deres. Store ansamlinger av mennesker på avgrensede områder kan gi utfordringer med hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap innenfor ulike scenarier, som smittefare, ulykker, vold og terror. Alvorlige hendelser kan potensielt få store konsekvenser.

Kunnskapsdepartementets overordnede mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er å forebygge uønskede hendelser, minske konsekvensene av de hendelsene som likevel oppstår, og være forberedt på å håndtere alle typer kriser.⁴

Kunnskapsdepartementet har ikke hovedansvar for samfunnssikringsfunksjoner slik enkelte andre departementer har, men departementet har et omfattende ansvar ved at sektoren omfatter store deler av befolkningen og et stort mangfold av virksomheter med ulike behov og krav til sikkerhet. Kunnskapsdepartementet definerer menneskers liv og helse som den viktigste verdien sektoren skal beskytte.⁵

I 2017 oppnevnte Kunnskapsdepartementet Råd for samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren (Beredskapsrådet). Rådet er et frivillig tiltak for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sektoren og skal være et forum for kunnskapsdeling, erfaringsutveksling, utarbeidelse av felles tiltak, retningslinjer og veiledninger. Rådet har deltakere fra universiteter, høyskoler, fagskoler, folkehøyskoler, studentsamskipnader og Utdanningsdirektoratet.

En viktig oppgave for rådet er å legge til rette for at sektoren kan utvikle en samordnet praksis på områder der det er hensiktsmessig, og bidra til deling av beste praksis og erfaring mellom virksomhetene.⁶ Referater fra møter i beredskapsrådet har vist til mangler ved totaloversikten (gass, kjemikalier, labor, kjemikalier, virus m.m.), behov for arbeid med lokal ROS, lokale planer og øvelser. Det er også vist til at sektoren de senere årene har opplevd konkrete hendelser som gjelder sikkerhet og beredskap.⁷

³

https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=251&visKode=false&admdebug=false&columns=arstall&index=1&formel=1022&hier=instkode!9!campuskode!9!progkode&sti=¶m=arstall%3D2019!9!semester%3D3!9!dep_id%3D119!insttype%3D118!1218!02!9!kategori%3D3
https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=137&visKode=false&admdebug=false&columns=arstall&index=1&formel=329&hier=insttype!9!instkode!9!fakkode!9!ufakkode!9!st_kode&sti=¶m=arstall%3D2019!9!insttype%3D118!1218!02!9!dep_id%3D1

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/samfunnssikkerhet-og-beredskap-i-kunnskapssektoren/id2550118/>

⁵ Kunnskapsdepartementet (2019) *Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren*.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/samfunnssikkerhet-og-beredskap-i-kunnskapssektoren/id2550118/>

⁷ Beredskapsrådet – referat fra møte 27. mars 2019.

I henhold til kravene i *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen) gjennomførte Kunnskapsdepartementet i 2015 en risiko- og sårbarhetsanalyse av kunnskapssektoren (Sektor-ROS). Sektor-ROS gikk ut på å analysere hvilke alvorlige farer og trusler som kan ramme kunnskapssektoren, og gi anbefalinger til hva som kan gjøres for å redusere risikoene som finnes. Analysen viser at kunnskapssektoren kan bli rammet av svært ulike typer hendelser, blant annet innen fysisk sikkerhet, naturhendelser, store ulykker og tilsiktede handlinger. To av scenarioene som kom fram i Kunnskapsdepartementets Sektor-ROS, var skoleskyting og pandemi.⁸

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om Kunnskapsdepartementet og statlige universiteter og høyskoler arbeider målrettet og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap i KD-sektoren i henhold til kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventninger.

Revisjonens mål er besvart gjennom følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Etterlever Kunnskapsdepartementet kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventninger i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sektoren?

Problemstilling 2:

Etterlever statlige universiteter og høyskoler krav i tildelingsbrev og styringsdokumentet fra Kunnskapsdepartementet om samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner, pandemiplan og beredskapsøvelser?

Avgrensning

Revisjonen tar utgangspunkt i hvordan departementet og statlige universiteter og høyskoler har jobbet med samfunnssikkerhet og beredskap i 2018 og 2019. Revisjonen omfatter ikke sikkerhets- og beredskapsspørsmål som gjelder IKT og informasjonssikkerhet. Samfunnssikkerhetsarbeid på tverrdepartementalt nivå inngår heller ikke i undersøkelsen.

4 Revisjonskriterier

Revisjonen er rettet mot Kunnskapsdepartementet og statlige universitet og høyskoler. Kriteriene har betydning for hvilke revisjonsbevis revisjonen innhenter, og de blir brukt som grunnlag for revisjonens konklusjoner. Revisjonskriteriene ble sendt over til departementet i brev av 27. september og presentert i møte den 18. oktober. Departementet svarte i brev av 21. oktober at de ikke hadde merknader til kriteriene. I et møte med Kunnskapsdepartementet⁹ ble det avklart at veilederen til samfunnssikkerhetsinstruksen også kan brukes som en del av kriteriene.

4.1 Stortingets forutsetninger

Arbeidet med samfunnssikkerhet bygger på fire grunnleggende prinsipper: ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Dette framgår av Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* og *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen). Ansvarsprinsippet innebærer at hvert enkelt departement og hver statlig myndighet har ansvaret for samfunnssikkerheten på sitt område. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organisasjonen man har i det daglige. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulige organisatoriske nivå. Samvirkeprinsippet stiller krav til at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig

⁸ Risiko- og sårbarhetsanalyse av kunnskapssektoren, Kunnskapsdepartementet 2015.

⁹ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

samvirke med andre relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Meld. St. 29 (2011–2012) ble behandlet av justiskomiteen i Innst. 426 S (2012–2013), og innstillingens tilrådning ble enstemmig vedtatt av Stortinget 13. juni 2013. Meld. St. 10 (2016–2017) ble behandlet av justiskomiteen i Innst. 326 S (2016–2017), og innstillingens tilrådning ble enstemmig vedtatt av Stortinget 29. mai 2017.

I Innst. 426 S sier komiteen seg enig med regjeringen i at arbeidet med samfunnssikkerhet handler om at befolkningen skal føle seg trygge. Dette oppnår vi gjennom å

- effektivt forebygge og om mulig forhindre uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier og myndighetsfunksjoner og andre kritiske samfunnsfunksjoner
- sikre effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker
- sikre god evne til raskt å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner dersom uønskede hendelser ikke har latt seg forebygge
- sikre god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser

I Innst. 326 S (2016–2017) understreker justiskomiteen betydningen av at arbeidet med samfunnssikkerhet må være systematisk. Videre er justiskomiteen opptatt av at enkeltpersoner, organisasjoner og myndigheter lærer av øvelser og hendelser, og at dette er viktig for å bedre evnen til å håndtere ulike hendelser.

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) kapittel 5 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. Virksomhetsledelsen har videre ansvaret for å sørge for at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer tilfredsstillende, og at den kan dokumenteres. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.

I tillegg framgår det av Prop. 1 S (2018–2019) at Kunnskapsdepartementet kan instruere de statlige underliggende virksomhetene til å gjennomføre beredskapstiltak. Videre framgår at Kunnskapsdepartementet følger opp det arbeidet de underliggende virksomhetene gjør med samfunnssikkerhet og beredskap, gjennom den ordinære styringsdialogen og gjennom egne beredskapstilsyn. Departementet kan pålegge virksomhetene å gjennomføre øvelser. Departementet har en aktiv dialog med virksomhetene om oppfølging av mangler som blir avdekket under øvelsene.

Ved kongelig resolusjon 10. mars 2017 nr. 312 *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet* ble Justis- og beredskapsdepartementet gitt fullmakt til i sivil sektor å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhetsinstruksen presiserer kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet.

4.2 Problemstilling 1: Kunnskapsdepartementets etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap

Etterlever Kunnskapsdepartementet kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventninger i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor?

I Innst. 426 S (2012–2013) fra justiskomiteen om samfunnssikkerhet merker komiteen seg at de ulike departementene skal ha oversikt over risikoforholdene i egen sektor og ha planverk for å kunne håndtere hendelser og krisesituasjoner som kan oppstå. I tillegg merker komiteen seg at departementene skal se til at underliggende virksomheter har egnet planverk og er i stand til å håndtere mulige hendelser innenfor eget ansvarsområde. Komiteen understreker at det må legges særskilt vekt på lokale og regionale øvelser, som er svært viktige for de lokale nødetatenes evne til å opprettholde nødvendig beredskap og innsats.

I Innst. 326 S (2016–2017) uttaler komiteen at funn og læringspunkter fra øvelser og hendelser på samfunnssikkerhetsområdet må følges opp gjennom ledelsesforankrede tiltaksplaner, og at alvorlige funn må rapporteres videre til overordnet instans. Kravene er senere tatt inn i samfunnssikkerhetsinstruksen. Komiteen understreker at evaluering bør foregå i alle faser av en øvelse, både i planlegging, underveis i øvelsen, umiddelbart etter at den er avsluttet, og i ettertid, basert på systematisk analyse. Dette skal bidra til å identifisere svakheter og mangler, som er en forutsetning for å kunne bli bedre.

Kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er nærmere omtalt i samfunnssikkerhetsinstruksen.

Av instruksens kapittel IV framgår det at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være basert på systematisk risikostyring. Departementet skal kunne dokumentere at det

- avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder i samfunnssikkerhetsarbeidet (i eget departement og) i egen sektor
- utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser
- iverksetter nødvendige kompenserende tiltak som reduserer sannsynligheten for, og konsekvensene av, uønskede hendelser i egen sektor
- beskriver beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og håndtere konsekvensene av, uønskede hendelser i egen sektor
- utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor
- ivaretar ansvaret for krisehåndtering i egen sektor, herunder å utvikle og vedlikeholde planverk for håndtering av uønskede hendelser og å øve målrettet i egen sektor (og tverrdepartementalt) i henhold til øvelsesplaner
- evaluerer hendelser og øvelser og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan

Angående kravet om oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser framgår det av instruksen at analysen skal ta utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag, som krisescenarioer, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarheter m.m. Analysen kan bygge på analyser og vurderinger gjort av underliggende virksomheter. På bakgrunn av ROS-analysen og en vurdering av mulige tiltak skal departementet vurdere, vedta og gjennomføre tiltak slik at sårbarheter og svakheter blir redusert i hele sektoren.

Departementet har utarbeidet *Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor*. Dette dokumentet bygger blant annet på samfunnssikkerhetsinstruksen og Meld. St. 10 (2016–2017). Revisjonen legger til grunn at departementet følger opp at virksomhetene retter seg etter dette styringsdokumentet.

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen. Veilederen er et viktig verktøy for departementene i arbeidet med å innfri kravene i instruksen. Den redegjør for hvert enkelt krav i instruksen med tilhørende kommentarer og gir anbefalinger og forslag til hvordan kravene kan oppfylles.

4.3 Problemstilling 2: UH-sektorens etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap

Etterlever statlige universiteter og høyskoler krav i tildelingsbrev og styringsdokumentet fra Kunnskapsdepartementet om samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner, pandemiplan og beredskapsøvelser?

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på hele departementets politikkområde. I arbeidet med sikkerhet og beredskap har departementet utarbeidet *Styringsdokument for arbeid med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor* (revidert juni 2019). Styringsdokumentet er i tråd med nye føringer for feltet etter 2016, som *Instruks for departementets arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen) og Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*.

I tildelingsbrevene til virksomhetene i UH-sektoren 2018 og 2019 viser departementet til styringsdokumentet og at dette skal ligge til grunn for virksomhetenes arbeid på feltet. I tildelingsbrevene for 2018 påpeker departementet at virksomhetene skal utføre virksomhetstilpassede risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) minimum annethvert år, ha oppdaterte krise- og beredskapsplaner og gjennomføre årlige kriseøvelser. Videre viser departementet til at virksomhetene har ansvaret for å tilrettelegge for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ved underliggende institusjoner. Virksomhetene bør vurdere tilrettelegging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap overfor aksjeselskaper hvor institusjonene har over 50 prosent eierskap.

Tildelingsbrevene for 2018 viser til at virksomhetene skal rapportere på følgende i årsrapporten (2018–2019):

- Er det gjennomført/revidert en ROS-analyse i 2017 eller 2018, og er den fulgt opp gjennom dokumenterte tiltak?
- Er det gjennomført og evaluert en kriseøvelse i 2018, og er den fulgt opp gjennom dokumenterte tiltak?

Tildelingsbrevene for 2019 viser til at virksomhetene skal rapportere om øvelser i årsrapporten (2019–2020):

- Øvelser: Er det gjennomført og evaluert en kriseøvelse i 2018 eller 2019, og er læringspunktene fra øvelsen fulgt opp gjennom dokumenterte tiltak? Beskriv kort hvilken type øvelse som ble gjennomført.

Dersom en virksomhet svarer «nei» på spørsmålene i tildelingsbrevet, må virksomheten opplyse om hvorfor tiltaket ikke er gjennomført, og presentere en forpliktende plan for når og hvordan tiltaket skal gjennomføres.

I Kunnskapsdepartementets Sektor-ROS fra 2015 var to av scenarioene skoleskyting og pandemi. Disse er nærmere beskrevet i styringsdokumentets kapittel 6. I kapittel 6.1 *Skoleskyting* står det at departementet forventer at høyere utdanningsinstitusjoner regelmessig vurderer egne beredskapsplaner og gjennomfører øvelser for alvorlige hendelser. Departementet legger til grunn at skoleledelsen regelmessig vurderer om beredskapsplanene deres i tilstrekkelig grad dekker alvorlige tilsiktede hendelser som skoleskytinger. Øvelser må gjennomføres på en måte som ivaretar skolens behov for å være forberedt på en alvorlig hendelse, men uten å virke skremmende på elevene. I kapittel 6.2 *Pandemi* står det at departementet forventer at alle de underliggende virksomhetene i sektoren utarbeider en egen pandemiplan, og at denne oppdateres med jevne mellomrom slik at man er forberedt dersom et pandemiutbrudd skulle inntreffe.

Styringsdokumentets kapittel 7 inneholder krav og anbefalinger til departementets underliggende virksomheter og anbefalinger for andre virksomheter. Disse er delt inn i risiko- og sårbarhetsanalyser, krise- og beredskapsplanverk og krise- og beredskapsøvelser.

Risiko- og sårbarhetsanalyser

I styringsdokumentet kapittel 7.1 *Risiko- og sårbarhetsanalyser* går det fram at Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter skal utarbeide ROS-analyser knyttet til samfunnssikkerhet. ROS-analysene må tilpasses virksomhetenes størrelse og egenart, og departementet anbefaler at virksomhetene tar utgangspunkt i DSBs krisescenarioer.

Videre påpeker departementet at ROS-analysene skal gjennomgås hvert år og revideres minimum hvert fjerde år. Departementet viser til at det er vesentlig at analysen gir et oppdatert bilde av risiko og sårbarhet, og at dette kan bety at analysen bør oppdateres oftere dersom det skjer endringer i konteksten, som for eksempel at virksomheten blir omorganisert eller får nye oppgaver, eller dersom trusselbildet endrer seg. Departementet har utarbeidet en veiledning som virksomhetene kan bruke i arbeidet med ROS-analyser.

Det er videre viktig at ROS-analysene følges opp med konkrete tiltak for hendelser som er vurdert å ha middels og høy risiko. Virksomhetene bør dokumentere dette i en egen handlingsplan for disse hendelsene. ROS-analysen skal presenteres i en helhetlig rapport.

Krise- og beredskapsplanverk

I kapittel 7.2 *Krise- og beredskapsplaner* i styringsdokumentet er det påpekt at alle virksomheter må utvikle og vedlikeholde krise- og beredskapsplaner for håndtering av uønskede hendelser eller kriser. Planverket skal utarbeides på grunnlag av ROS-analysen. Planverket bør som et minimum inneholde rammer og vilkår for organisering i en beredskapssituasjon eller krise, definere roller, oppgaver og fullmakter i en beredskapssituasjon eller krise, rutiner for krisekommunikasjon internt og eksternt og varslingsrutiner. Departementet påpeker at det er viktig å ha utarbeidet et planverk som raskt kan tas i bruk for å håndtere ulike typer kriser. Planverket må være lett tilgjengelig for de ansatte.

Departementet viser til at pandemi er et scenario som kan ramme sektoren hardt, og at det må tas høyde for dette i planverket, fortrinnsvis gjennom en egen pandemiplan som oppdateres ved behov.

Departementet påpeker videre at planverket må gjennomgås jevnlig med tanke på revisjon, spesielt etter øvelser og reelle hendelser der krise- og/eller hendelseshåndteringsevnen til virksomheten er prøvd ut.

Krise- og beredskapsøvelser

I styringsdokumentet kapittel 7.3 *Krise- og beredskapsøvelser* står det at virksomhetene må gjennomføre minimum én øvelse hvert år for å teste egen beredskap og krisehåndtering. Øvelsene skal bidra til at planverk og roller er kjent i virksomheten, og være en test av at planverket fungerer. Virksomhetene bør ta utgangspunkt i ROS-analysen ved valg av øvelsesscenario, og tematikk og omfang bør variere. Det er ikke nødvendig at hele organisasjonen øver hver gang. Virksomhetene bør vurdere å gjennomføre krise- og beredskapsøvelser sammen med eksterne aktører/samarbeidspartnere. Departementet påpeker at kriseledelsen må håndtere hendelsen, for at den skal regnes som en krise- og beredskapsøvelse.

Funn og læringspunkter fra øvelsene og reelle kriser skal følges opp og evalueres. Forbedrings- og læringspunkter som blir avdekket i evalueringen, må følges opp og konkretiseres i en oppfølgingsplan.

Departementet viser til at DSB har utarbeidet en veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser (2016). Av veilederen framgår at alle offentlige aktører med et selvstendig ansvar for beredskap og krisehåndtering bør utarbeide en langsiktig plan for egne øvelser. Øvelsesplanen bør strekke seg over en periode på tre til fem år. En langsiktig plan for øvelser er et verktøy for å få oversikt over egne øvelser, skape sammenheng mellom de ulike øvelsene og vise hvordan disse bygger på hverandre for å nå det «overordnede målet om styrket samfunnssikkerhet og beredskap». For å ivareta helheten i beredskapsarbeidet kan det også være en fordel å inkludere andre tiltak i planen – som utdanning, opplæring, revidering av planverk og så videre. Basert på erfaringer etter øvelser og hendelser, risiko- og sårbarhetsanalyser, endringer i trusselbildet eller andre endrede forutsetninger bør øvelsesplanen revideres minimum én gang hvert år.

5 Metoder

Undersøkelsen omfatter Kunnskapsdepartementet og de 21 statlige universitetene og høyskolene som inngår i UH-sektoren. Metodene som er brukt i revisjonen, er møter/intervjuer med Kunnskapsdepartementet og tilsynsavdelingen i NOKUT, brev med spørsmål til og dokumentinnhenting fra virksomhetene i UH-sektoren og dokumentanalyse.

Kontaktpersoner i departementet og tilsynsavdelingen i NOKUT fikk presentert agenda/spørsmål i forkant av møtene/intervjuene. NOKUT og departementet valgte selv hvem som deltok på møtene. Referatene fra møtene ble sendt til departementet og NOKUT for verifisering. Alle virksomhetene har besvart brevet og sendt inn aktuell dokumentasjon. Dokumentasjonen er analysert og vurdert med hensyn til kriteriene for revisjonen. Revisjonen gjelder for budsjettåret 2018–2019 og er gjennomført i perioden juni 2019 til april 2020.

Resultatene av dokumentanalysen og gjennomførte intervjuer/møter er presentert i rapportens kapittel 6. Av sikkerhetsmessige årsaker er alle virksomhetene i undersøkelsen anonymisert.

5.1 Problemstilling 1: Kunnskapsdepartementets etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap

Etterlever Kunnskapsdepartementet kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventninger i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor?

For å besvare problemstilling 1 har revisjonen avholdt møter/intervjuer og analysert dokumenter.

Intervju/møter

Det er avholdt to møter/intervjuer med departementet for å kartlegge hvordan det arbeider med og følger opp samfunnssikkerhet og beredskap i sektoren. På møtene deltok aktuelle avdelingsdirektører og seniorrådgivere. 1. januar 2019 overtok NOKUT ansvaret for tilsyn med virksomhetene i UH-sektoren fra departementet. I den forbindelse er det også avholdt et kartleggingsmøte/intervju med tilsynsavdelingen i NOKUT.

Følgende intervju er avholdt og verifisert:

- intervju med tilsynsavdelingen i NOKUT 20. november 2019, referat verifisert av NOKUT 09. januar 2020
- intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019
- intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020

Dokumentanalyse

I forbindelse med møter/intervjuer med departementet og NOKUT ble det bedt om dokumentasjon på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Følgende dokumenter fra departementet er analysert:

- Sektor-ROS 2015
- KD-ROS 2014, datert 04.06.2014
- Rapporten *Kunnskapsdepartementets sektoransvar for samfunnssikkerhet og beredskap* fra 2015
- notat om revidering av Kunnskapsdepartementets interne risiko- og sårbarhetsanalyse og departementets sektoransvar innen samfunnssikkerhetsområdet, datert 12. desember 2019
- notat som Kunnskapsdepartementet har utarbeidet til RR i forbindelse med svar på spørsmål om ROS «Risiko- og sårbarhetsanalyse av kunnskapssektoren», udatert
- mandat for revidering av KD-ROS og Sektor-ROS, datert januar 2020
- *Milepælsplan – revidering av KD-ROS 2014 og sektor ROS-2015*, udatert
- oversikt over kriseøvelser i Kunnskapsdepartementet fra 2008 til 2019
- dokumentasjon på kriseøvelse i Kunnskapsdepartementet 2018 og 2019
- oversikt over registrerte hendelser fra UH-sektoren i 2018 og 2019
- Kunnskapsdepartementets kriseplan 2019 og 2020, datert 13. november 2019 og 30. januar 2020
- Kunnskapsdepartementets varslingsplan 2019 og 2020, datert 29. september 2019 og datert 30. januar 2020
- tiltakskort ved krise – sjekkliste Kunnskapsdepartementet, udatert
- tilsynsrapporter for universiteter og høyskoler fra 2018 og 2019
- *Oppfølgingsplan for Forum for SoB-arbeid i KD* fra 2016
- notat som Kunnskapsdepartementet har utarbeidet til RR i forbindelse med svar på spørsmål om sikkerhetsloven og grunnleggende nasjonale funksjoner: *Sikkerhetsloven og GNF*, udatert
- *Status for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren i 2017*, datert 15. august 2018, og vedlegget «Tabell rapportering SoB fra virksomhetene 2017»
- *Ledermøtenotat 13.12.17 – årsrapportering om arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren 2016*, datert 7. desember 2016 og vedlegget «Tabell rapportering SoB fra virksomhetene 2016»
- rapport fra DSB: *Rapport fra tilsynet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Kunnskapsdepartementet. Endelig rapport – november 2015*
- tildelingsbrev til NOKUT for 2018 og 2019
- tildelingsbrev til statlige universiteter og høyskoler for 2018 og 2019

- referat fra styringsdialog med NOKUT 2018 og 2019
- referat fra styringsdialog med statlige universiteter og høyskoler 2018 og 2019

Følgende dokumenter fra NOKUT er analysert:

- notat til Kunnskapsdepartementet: *NOKUTs metode for kontroll av de statlige virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap – November 2019*
- notat til Kunnskapsdepartementet: *Risikovurdering av årsrapportering på sikkerhet og beredskap 2018*, datert 11. november 2019
- rapport til Kunnskapsdepartementet: *Kontroll av årsregnskapene for 2018 på sikkerhets- og beredskapsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren – Mars 2019*
- NOKUTs årsrapporter for 2018 og 2019

I tillegg er årsrapporter fra statlige universiteter og høyskoler for 2018 og 2019 analysert.

5.2 Problemstilling 2: UH-sektorens etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap

Etterlever statlige universiteter og høyskoler krav i tildelingsbrev og styringsdokumentet fra Kunnskapsdepartementet om samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner, pandemiplan og beredskapsøvelser?

For problemstilling 2 har revisjonen brukt metodene brev med spørsmål og informasjonsinnhenting og dokumentanalyse.

Brev med spørsmål/informasjonsinnhenting:

Det er sendt brev til de 21 statlige universitetene og høyskolene som er direkte underlagt departementet. I brevet er det stilt spørsmål om hvordan virksomhetene arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap, og bedt om dokumentasjon på dette. Alle de 21 virksomhetene har sendt svar og dokumentasjon. Det har vært nødvendig å følge opp 17 av de 21 virksomhetene for å få inn all dokumentasjon som var etterspurt.

Dokumentanalyse:

Det er hentet inn dokumentasjon fra alle statlige universiteter og høyskoler gjennom brev med spørsmål.

Følgende dokumentasjon er innhentet:

- ROS-analyser knyttet til samfunnssikkerhet
- handlingsplaner/tiltak for hendelser som er vurdert å ha middels til høy risiko
- krise- og beredskapsplaner for håndtering av uønskede hendelser eller kriser
- pandemiplan
- plan for beredskapsøvelser
- rapporter og oppfølgingsplaner etter øvelser i 2018 og 2019

6 Funn

Funnene i problemstilling 1 og 2 er presentert i ulike tabeller. Virksomhetene er anonymisert og omtales i tilfeldig rekkefølge fra A til U.

6.1 Problemstilling 1: Kunnskapsdepartementets etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap

Etterlever Kunnskapsdepartementet kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventning i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor?

6.1.1 Etterlevelse av krav i samfunnssikkerhetsinstruksen

Som det framgår av kriteriene, stiller samfunnssikkerhetsinstruksen krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet. Veilederen til samfunnssikkerhetsinstruksen, som er utgitt av Justis- og beredskapsdepartementet, redegjør for hvert enkelt krav i instruksen og gir anbefalinger til hvordan kravene kan oppfylles.

Av samfunnssikkerhetsinstruksens kapittel IV framgår det at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være basert på systematisk risikostyring. Det stilles krav til at departementet skal kunne dokumentere at det (blant annet)

- avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder i samfunnssikkerhetsarbeidet i eget departement og i egen sektor
- utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser
- iverksetter nødvendige kompenserende tiltak for å redusere sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser i egen sektor
- beskriver beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for og til å håndtere konsekvensene av uønskede hendelser i egen sektor
- utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor
- ivaretar ansvaret for krisehåndtering i egen sektor, herunder planverk for håndtering av uønskede hendelser og målrettet øvelse i egen sektor.
- evaluerer hendelser og øvelser og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan

Tabell 1 viser hvordan Kunnskapsdepartementet etterlever kravene i kapittel IV i samfunnssikkerhetsinstruksen:

Krav i samfunnssikkerhetsinstruksen	Etterlever	Etterlever delvis	Etterlever ikke
Avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder	x		
Utarbeider og vedlikeholder systematiske ROS-analyser		x	
Iverksetter nødvendige kompenserende tiltak		x	
Beskriver og vurderer beredskapstiltakene			x
Utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor	x		
Ivaretar ansvaret for krisehåndtering i egen sektor	x		
Planverk for håndtering av uønskede hendelser	x		
Øve målrettet i egen sektor og tverrdepartementalt		x	
Evaluerer hendelser/øvelser, følger opp funn/læringspunkter		x	

Tabell 1: Oppsummering av departementets etterlevelse av krav i samfunnssikkerhetsinstruksen

Sentrale roller og ansvarsområder

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det «avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet i eget departement og i egen sektor».

Av kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår følgende:

«Beskrivelser av roller, ansvarsområder og oppgaver er utgangspunktet for arbeidet med samfunnssikkerhet. De nasjonale overordnede planleggingsgrunnlag, som oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner gjengitt i JDs budsjettproposisjon, vil sammen med DSBs dokument «Samfunnets kritiske funksjoner», være et nødvendig utgangspunkt for disse vurderingene. Departementene kan også identifisere andre områder som de mener det er viktig å følge opp.»

I veilederen til samfunnssikkerhetsinstruksen anbefales departementet å

«kartlegge tverrsektorielle problemstillinger og vurdere behov for ansvarsavklaringer. Departementet bør ha en oversikt over hvilke områder som må avklares for å unngå gråsoner i oppfølgingen av ansvarsområder»

«kartlegge lover, forskrifter, stortingsdokumenter, avtaler mv. som legger føringer for hvordan departementet innretter sitt samfunnssikkerhetsarbeid»

«vurdere å utarbeide et dokument som beskriver departementets roller og ansvarsområder på samfunnssikkerhetsområdet»

Kunnskapsdepartementet viser¹⁰ til følgende dokumenter når det gjelder departementets avklaringer og beskrivelser av sentrale roller og ansvarsområder i samfunnssikkerhetsarbeidet i kunnskapssektoren:

- rapporten *Kunnskapsdepartementets sektoransvar for samfunnssikkerhet og beredskap – en vurdering av aktører, omfang og virkemidler* fra 2015
- *Styringsdokument*¹¹ for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor (styringsdokumentet)
- Kunnskapsdepartementets kriseplan¹²

Analysen av disse dokumentene viser at avklaringer og beskrivelser av roller og ansvarsområder framkommer samlet for departementet og for sektoren.

Kunnskapsdepartementet opplyser¹³ til revisjonen at det ikke har ansvar for grunnleggende nasjonale funksjoner. Av departementets Sektor-ROS fra 2015 framgår det at analysen har tatt utgangspunkt i de 20 krisescenariene som i 2015 forelå fra DSB, og det ble vurdert hvordan disse eller lignende scenarier kunne tenkes å ramme kunnskapssektoren. Analysen konkluderte med at ingen hendelser hadde høy risiko, men flere ble regnet for å ha middels risiko. I kapittel 6 i styringsdokumentet er det beskrevet og redegjort nærmere for fire uønskede hendelser som kan ramme sektoren: skoleskyting, pandemi, cyberangrep og hybride trusler.

NOKUT har i møte med revisjonen opplyst¹⁴ at det etter 1. januar 2019 har vært uavklart hvordan virksomhetene i UH-sektoren skal informeres om mangler, hvordan mangler skal følges opp, og om det er NOKUT eller departementet som skal følge opp manglene. Kunnskapsdepartementet er av den oppfatning at det er departementets ansvar å følge opp virksomhetenes avvik etter NOKUTs kontroller, og viser til at dette framgår av endelig notat om metode for kontroll av de statlige virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, utarbeidet av NOKUT.¹⁵ Dokumentanalysen¹⁶ av NOKUTs metodedokument viser at NOKUT ikke er gitt virkemidler til å følge opp virksomhetene. I tilbakemelding på utkast til rapport av 15. juni 2020¹⁷ framgår at departementet er av den oppfatning at ansvarsforholdet dermed er avklart.

Departementet har gjort en vurdering av alle virksomheter i sektoren og definert hvor dypt sektoransvaret strekker seg til den enkelte virksomheten/virksomhetstypen. Departementet har med utgangspunkt i denne vurderingen gjennomgått aktuelle virkemidler de har til rådighet, og har også oversikt over krav til samfunnssikkerhet som er nedfelt og konkretisert i lover og forskrifter, samt forpliktelser i avtaler, føringer i stortingsdokumenter mv. Departementets vurderinger rundt disse temaene framgår av rapporten *Kunnskapsdepartementets sektoransvar for samfunnssikkerhet og beredskap* fra 2015 og av kapittel 3.3 og 3.4 i styringsdokumentet.

Kunnskapsdepartementet har valgt å ikke beskrive departementets roller og ansvar på samfunnssikkerhetsområdet i et eget dokument som gjennomgås jevnlig og oppdateres ved behov, da det mener styringsdokumentet dekker dette godt nok.

¹⁰ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

¹¹ Kunnskapsdepartementet opplyser at det har sett det formålstjenlig å dele departementets vurdering av roller og ansvar med sektoren, og at dette i hovedsak er gjort under kapittel 3 i styringsdokumentet.

¹² Beskrivelse av ansvar og roller i forbindelse med Kunnskapsdepartementets håndtering av kriser er omtalt under et eget punkt i kriseplanen.

¹³ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

¹⁴ Intervju med NOKUT 20. november 2019, referat verifisert av NOKUT 9. januar 2020.

¹⁵ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

¹⁶ Dokumentanalyse av *Notat om metode for kontroll av de statlige virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.

¹⁷ Brev fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2020 - tilbakemelding på utkast til rapport

Oppsummert viser dokumentanalysen at departementet har avklart og beskrevet sentrale roller og ansvarsområder i samfunnssikkerhetsarbeidet i kunnskapssektoren, og at det er departementet som har ansvar for å følge opp avvik som NOKUT avdekker i sin kontroll

Systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det

«utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser med grunnlag i vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare. Analysen skal ta utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag som krisescenarier, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet (eksempelvis vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og andre)».

Av kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår følgende:

«Departementet skal ta ansvar for å få utarbeidet oppdatert vurdering av risiko- og sårbarhet for sin sektor (inkludert departementet selv). Analysen kan der det er naturlig, bygge på analyser og vurderinger gjort av underliggende virksomheter.»

Av veilederen til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår det at

«det kan være hensiktsmessig å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse av departementets egen virksomhet adskilt fra den øvrige analysen i sektoren, da analyseobjektet og detaljeringsnivået er ulikt»

«oppdateringsfrekvens på ROS-analysene kan vurderes på grunnlag av utviklingen i risikoforholdene og/eller kunnskapsgrunnlaget innenfor departementets ansvarsområde»

Departementet uttaler¹⁸ at styringsdokumentets krav om at ROS-analyser må gjennomgås hvert år og revideres minimum hvert fjerde år, også gjelder for arbeidet med ROS-analyse for sektoren (Sektor-ROS) og departementets egen ROS-analyse (KD-ROS). Ifølge styringsdokumentet er det vesentlig at analysen gir et mest mulig oppdatert bilde av risiko og sårbarhet, noe som kan bety at analysen bør oppdateres oftere. Departementet har i tildelingsbrev for 2018 til underliggende virksomheter i UH-sektoren stilt krav om at det skal utføres virksomhetstilpassede risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) minimum annethvert år.

Gjeldende risiko- og sårbarhetsanalyse av kunnskapssektoren ble utarbeidet av Kunnskapsdepartementet i 2015. Kunnskapsdepartementet har også en ROS-analyse fra 2014 for departementets egen virksomhet. Kunnskapsdepartementet opplyser¹⁹ at de planlegger å revidere begge ROS-analysene før sommeren 2020. Departementet opplyser²⁰ at det ikke har hatt en dokumentert gjennomgang av KD-ROS eller Sektor-ROS årlig.

Ifølge departementets Sektor-ROS fra 2015 har vurderingene som gjelder statlige universiteter og høyskoler, tatt utgangspunkt i scenarier i *Nasjonalt risikobilde* (NRB) 2014, som er utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). ROS-analyser fra underliggende virksomheter har bidratt med ytterligere scenarier til analysen. Både tilsiktede og utilsiktede hendelser er omfattet av Sektor-ROS. Ifølge Kunnskapsdepartementets egen ROS-analyse for departementet er *Nasjonalt risikobilde* utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap lagt til grunn for analysen.

Departementet viser i svarbrev på utkast til rapport²¹ til at det er enig i at det er viktig både å utarbeide og revidere ROS-analysene jevnlig. Kravet om revisjon hvert fjerde år er imidlertid ikke å finne i

¹⁸ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

¹⁹ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

²⁰ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

²¹ Brev fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2020 - tilbakemelding på utkast til rapport

samfunnssikkerhetsinstruksen. Denne fristen på fire år er satt av departementet for å overholdes, men det at det ikke er gjort en større revisjon er ifølge departementet ikke et brudd på instruksen.

Etter at Kunnskapsdepartementet utarbeidet Sektor-ROS i 2015, har UH-sektoren gjennomført et stort antall fusjoner og interne omorganiseringer. Sektoren er tilført ny virksomhet, og etater er overført til andre sektorer. Dette har gitt større organisatoriske enheter og geografiske avstander. Kunnskapsdepartementet har byttet lokaler og har også fått overført integreringsavdelingen fra 1. mars 2018. Det framgår av styringsdokumentet at omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver kan være grunner til å revidere ROS-analysen.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet ROS-analyser, men har ikke oppdatert ROS-analysene siden hhv 2014 og 2015. Departementet har i styringsdokumentet satt krav om revisjon hvert fjerde år for underliggende virksomheter. Det har skjedd flere større organisatoriske endringer i kunnskapssektoren de senere årene, uten at departementet har revidert ROS-analysene. Departementet har heller ikke gjort en dokumentert gjennomgang av ROS-analysene årlig.

Kompenserende tiltak

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det

«iverksetter nødvendige kompenserende tiltak som reduserer sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser i egen sektor».

Av kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår det at

«departementet på bakgrunn av risikoanalysen og en vurdering av tiltak skal vurdere, beslutte og gjennomføre tiltak slik at sårbarheter og svakheter blir redusert innenfor hele ansvarsområdet»

Kunnskapsdepartementet opplyste i intervju²² at forbedringspunkter fra Sektor-ROS er fulgt opp i konkrete handlingsplaner og i ulike forum. Departementet utarbeidet oppfølgingsplan for departementets Sektor-ROS fra 2015, og det ble også utarbeidet en oppfølgingsplan etter departementets arbeid med sektoravgrensningen, jf. rapporten *Kunnskapsdepartementets sektoransvar for samfunnssikkerhet og beredskap – en vurdering av aktører, omfang og virkemidler* fra 2015. Handlingsplanene er ajourført fram til mai 2017, og etter dette gjensto kun ett tiltak som ikke var håndtert ferdig. Departementet opplyser²³ at det fortsatt arbeider med dette tiltaket, som handler om å etablere en hensiktsmessig rapporteringslinje til kommunene, som kan sikre departementet oversikt over tilstanden på ROS-analyser og beredskap for alvorlige hendelser i barnehager og skoler. Siden departementet ikke har direkte styringsansvar for skoler og barnehager, krever området et langsiktig arbeid. Det arbeides blant annet med ny NOU og vurdering av hjemmel i opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet opplyser²⁴ videre at det ikke er gjort en ny vurdering av om det er andre tiltak som burde vært med i en handlingsplan, men viser til at dette vil bli aktuelt i forbindelse med utarbeidelse av nye ROS-analyser.

Revisjonen viser at Kunnskapsdepartementet har iverksatt kompenserende tiltak for å bøte på risiko for uønskede hendelser i eksisterende ROS-analyser. Departementet har ikke gjort noen ny vurdering av om det eksisterer andre risikoer for uønskede hendelser i sektoren som burde vært fulgt opp etter at handlingsplaner for Sektor-ROS fra 2015 ble utarbeidet.

Beredskapstiltak

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det

«beskriver beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og håndtere konsekvensene av uønskede hendelser i egen sektor»

²² Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

²³ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

²⁴ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

Kravet er ikke omtalt i kommentarene til instruksen.

I veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen anbefales departementet å

«framskaffe et kunnskapsgrunnlag som kan si noe om i hvilken grad tiltakene har hatt ønsket effekt og medført den ønskede risikoreduksjon»

Departementet opplyser²⁵ at det ikke er gjort en systematisk vurdering av beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og evne til å håndtere konsekvensene av, uønskede hendelser i sektoren, men viser til at ingen av scenarioene i UH-sektoren er vurdert til å ha høy risiko i Sektor-ROS fra 2015. Departementet er likevel av den oppfatning²⁶ at det med jevne mellomrom bør gjøre en vurdering av om de ulike tiltakene er egnet til å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser, og i tillegg vurdere om de iverksatte tiltakene har gitt en risikoreduksjon.

I følge brev fra Kunnskapsdepartementet²⁷ uttaler departementet at de langt på vei etterlever krav til beredskapstiltak i samfunnssikkerhetsinstruksen. Samtidig uttaler departementet at det ikke har sett at det var behov for særskilte prosesser for å dokumentere tiltakenes effekt i etterkant av ROS-analysen. KD uttaler videre at det vil nå gjennomgå beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og evnen til å håndtere konsekvensene av, uønskede hendelser i sektoren på en mer systematisk måte fremover.

Kunnskapsdepartementet etterlever ikke samfunnssikkerhetsinstruksens krav om å beskrive beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og evne til å håndtere konsekvensen av, uønskede hendelser i sektoren.

Mål for samfunnssikkerhetsarbeidet

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det

«utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor. Mål, prioriteringer og tiltak skal fremgå av departementets budsjettproposisjon, tildelingsbrev og tilsvarende styringsdokumenter»

Av kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår det at departementet

«gjennom etats- og virksomhetsstyring skal forsikre seg om at underliggende etater, virksomheter og statlige selskaper ivaretar samfunnssikkerheten på en systematisk måte, herunder at det defineres mål og prioriteringer»

Kunnskapsdepartementet viser²⁸ til at målene for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren tidligere har vært et eget punkt under del 3 i budsjettproposisjonen. I Prop. 1 S (2019–2020) for budsjettåret 2020 er omtalen av arbeidet med samfunnssikkerhet kortet ned i forhold til tidligere, og teksten er lagt inn under del 2 i proposisjonen, som omtaler departementets mål for driften.

Ifølge *styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor* er dette dokumentet det viktigste virkemiddelet for å formidle krav som er konstante over en lengre tidsperiode. I tildelingsbrevene til UH-sektoren for 2018 og 2019 viser departementet til styringsdokumentet og gir uttrykk for at dokumentet skal ligge til grunn for arbeidet på dette området. Virksomhetene er bedt om å gi rapportering om ulike krav knyttet til samfunnssikkerhetsarbeidet i årsrapportene for de to årene. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er imidlertid ikke nevnt i tildelingsbrevene for 2020. Kunnskapsdepartementet uttaler i brev av 15. juni 2020²⁹ at mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren er omtalt i styringsdokumentet og at departementet har vurdert at det ikke var nødvendig med en ekstra omtale i tildelingsbrevene. Departementet vil gjøre en ny vurdering av dette for 2021.

²⁵ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

²⁶ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

²⁷ Brev fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2020 - tilbakemelding på utkast til rapport

²⁸ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

²⁹ Brev fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2020 - tilbakemelding på utkast til rapport

Oppsummert viser revisjonen at Kunnskapsdepartementet har utarbeidet mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren. Omtalen av mål, prioriteringer og krav for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er ikke formidlet i tildelingsbrevene for 2020 til virksomheter i UH-sektoren.

Ansvar for krisehåndtering

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det

«ivaretar ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor, også som eventuelt lederdepartement, og er i stand til å understøtte håndteringen i andre departementer»

Av kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår følgende:

«Departementene skal være i stand til å ivareta krisehåndteringen ved hendelser i, eller med konsekvenser for, egen sektor. I tillegg skal departementene vurdere hvilke situasjoner som kan oppstå hvor de selv kan få ansvar som lederdepartement og gjøre eventuelle nødvendige forberedelser til å ivareta denne rollen. Personer med roller i departementets kriseorganisasjon skal være identifisert, herunder også stedfortredere, og ansvar og oppgaver beskrives og øves.»

Kunnskapsdepartementet opplyser³⁰ at det har innført et krisehåndteringsverktøy til varsling, loggføring, oppbevaring av kriseplanverk og mediehandtering. Her er alle virksomhetene lagt inn med opplysninger om virksomhetsleder og sikkerhetsansvarlig, slik at departementet raskt kan nå ut til alle virksomhetene. Kunnskapsdepartementets erfaring er at løsningen fungerer tilfredsstillende, og at alle virksomhetene svarer innen kort tid. Departementet har utarbeidet et tiltakskort dersom det skulle oppstå en krise.

Oppgavene til et lederdepartement er beskrevet i kapittel 7 i departementets kriseplan. Hensikten med denne informasjonen er å være forberedt på hvilke oppgaver departementet vil få dersom kriserådet bestemmer at Kunnskapsdepartementet skal være lederdepartement. Det framgår ikke av kriseplanen hvilke situasjoner som kan oppstå der Kunnskapsdepartementet vil være aktuelt som lederdepartement, men dette er ifølge³¹ departementet diskutert i kriseledelsen. Departementet opplyser videre at det er i svært få situasjoner Kunnskapsdepartementet kan være aktuelt som lederdepartement, og nevner som eksempel oppfølgingsfase av berørte i etterkant av en krise, som ved skoleskyting eller en annen alvorlig situasjon i departementets sektor.

Revisjonen viser at Kunnskapsdepartementet ivaretar ansvaret for krisehåndtering i egen sektor, og det er vurdert hvilke situasjoner som kan oppstå hvor departementet selv kan få ansvar som lederdepartement.

Planverk for håndtering av uønskede hendelser

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det

«utvikler og vedlikeholder planverk for håndtering av uønskede hendelser. Planverket skal som et minimum inneholde rammer og vilkår for organisering, krisekommunikasjon, varslingsrutiner og koordinering med andre departementer. Kontinuitetsplaner og departementets egen underliggende plan til Sivilt beredskapssystem (SBS) skal også foreligge»

Kravet er ikke omtalt i kommentarene til instruksen.

I veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen anbefales departementet å

«definere hvilke av departementets funksjoner som må kunne opprettholdes til enhver tid og legge planer på bakgrunn av dette»

³⁰ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

³¹ Mail/brev av 2. mars 2020 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

Kunnskapsdepartementet har en kriseplan for å kunne håndtere krisesituasjoner som krever ekstraordinær håndtering og tiltak. Den inneholder egne punkter for varsling, ledelse og organisering samt informasjonsberedskap og krisekommunikasjon. Koordinering med andre departementer er også nevnt i planen. Plan for sivilt beredskapssystem ble forelagt revisjonen på møte med departementet 3. februar 2020.

I departementets beredskapsplan for pandemisk influensa er det definert hvilke interne funksjoner som er kritiske for å opprettholde departementets virksomhet. Kunnskapsdepartementet opplyser at å konkretisere behovet for ressurser for å opprettholde kritiske funksjoner i en krisesituasjon er noe departementet jobber med i forbindelse med oppfølging av planen.

Revisjonen viser at departementet utvikler og vedlikeholder planverk for uønskede hendelser.

Måltrettet øvelse

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det «øver måltrettet i egen sektor og tverrdepartementalt. Departementet skal ha en øvingsplan med formål, tid og øvingsform for øvelsene. Departementets ledelse og andre i departementet med definerte oppgaver ved krisehåndtering, skal øves i sine roller»

Av kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår følgende:

«Departementets øvingsaktivitet skal være tilstrekkelig til at det kan ivareta ansvaret for krisehåndtering i egen sektor, gi bidrag til andre departementers krisehåndtering og ivareta et eventuelt lederdepartementsansvar. Departementene forventes selv å delta i eller ta initiativ til å arrangere øvelser basert på de scenarioer som i henhold til risikoanalysene fremstår som de mest relevante. Ledelsen og nøkkelpersonell i departementet skal øves. Departementet skal også medvirke til en systematisk øvelsesaktivitet i underliggende virksomheter og om mulig i sektoren for øvrig.»

I departementets Sektor-ROS fra 2015 er ingen av de aktuelle scenarioene i UH-sektoren vurdert til å ha høy risiko, men fem scenarioer er vurdert til å ha middels sannsynlighet for å inntreffe:

- Snøskred rammer studentgruppe.
- Pandemi rammer UH-sektoren.
- 100-års solstorm rammer UH-sektoren.
- Studenter er involvert i en bussulykke.
- Norske studenter er involvert i en bussulykke i utlandet.

Ingen av disse er nevnt direkte som øvelsesscenarioer i oversikten over Kunnskapsdepartementets øvelser fra 2008 til 2019, som revisjonen har fått fra departementet. Revisjonen merker seg likevel at ekstremvær har vært øvelsesscenario i 2015, og at oppdateringen av departementets pandemiplan er nevnt under punktet «konklusjon med læringspunkter» i evalueringsrapporten etter øvelse i 2018. Revisjonen konstaterer også at departementet har øvd på scenarioer fra KD-ROS.

Oversikten over Kunnskapsdepartementets øvelser i perioden 2008–2019 viser at departementet har deltatt i øvelser sammen med Nord universitet i 2016 og 2017 og med Universitetet i Oslo i 2016. Medregnet UH-virksomhetene har departementet gjennomført øvelser med til sammen fem underliggende virksomheter og ett selskap i åtte ulike øvelser i tolvårsperioden.

Kunnskapsdepartementet uttaler i brev³² at det årlig deltar i en til to øvelser. Disse øvelsene kan være tverrsektorielle nasjonale øvelser, eller egne øvelser basert på relevante scenarioer fra departementets ROS-analyse og andre ganger øvelser planlagt av underliggende virksomheter. Departementet uttaler videre at med mer enn 40 underlagte virksomheter og med deltakelse i en til to øvelser årlig ikke er naturlig å prioritere større deltagelse mot UH-sektoren enn det som er tilfellet. Departementet uttaler videre at for å kunne delta i øvelser som planlegges av

³² Brev fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2020 - tilbakemelding på utkast til rapport

virksomhetene bør disse øvelsene være av typen spilløvelse eller fullskalaøvelse. I UH-sektoren er det i hovedsak Nord universitet som gjennomfører denne typen øvelser.

Oppsummert viser revisjonen at departementet ikke har deltatt i mer enn tre øvelser i to virksomheter i UH-sektoren de siste tolv årene. Departementet har heller ikke sett behov for å ta initiativ til å arrangere øvelser basert på scenarioene som ifølge Sektor-ROS fra 2015 er de mest relevante for UH-sektoren.

Oppfølging etter hendelser og øvelser

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det

«evaluerer hendelser og øvelser, og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Oppfølgingen etter øvelser og hendelser skal ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende»

Av kommentarene til samfunnssikkerhetsinstruksen framgår følgende:

«Det er innført nye krav til oppfølging etter hendelser og øvelser. Som omtalt i Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* må forbedrings- og læringspunkter etter hendelser og øvelser gjennomføres slik at både individer og organisasjonen lærer. Dette krever blant annet at øvelsesvirksomheten og oppfølging av øvelser og hendelser får nødvendig oppmerksomhet av ledelsen. Det er innført krav om at læringspunkter i evalueringer etter øvelser skal konkretiseres i en tiltaksplan. Denne skal inneholde en plan for hvordan de ulike evalueringene skal følges opp, av hvem og med hvilke tidsfrister. Tiltaksplanen skal behandles og godkjennes av ledelsen.»

I veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen anbefales departementet å

«utarbeide rutiner for evalueringer i departementet og eventuelt i underliggende virksomheter som bl.a. gir nærmere anvisning av hvilke hendelser som skal evalueres»

Kunnskapsdepartementet opplyser³³ at alle øvelser skal evalueres etter øvelsesmålene som gjelder for øvelsen, og at det umiddelbart etter øvelsen skal gjennomføres et oppsummeringsmøte («hot wash-up») med deltakerne. Deltakerne blir deretter bedt om å svare skriftlig på relevante spørsmål som er utarbeidet på forhånd, og evaluatorene gjennomfører vanligvis en skriftlig evaluering basert på egne observasjoner, informasjon og svar fra deltakerne. Etter øvelser skal det utarbeides evalueringsrapporter, som normalt munner ut i eventuelle læringspunkter. Departementet uttaler at evalueringsrapporter behandles i ledermøter, og at det utarbeides en oppfølgingsplan for læringspunktene med frister for oppfølging. Revisjonen har mottatt dokumentasjon fra departementets øvelser i 2018 og 2019, blant annet øvelsesdirektiv, gjennomføringsdirektiv, masterlogg og evalueringsrapport og oppfølgingsplan fra øvelsen i 2018.

I 2015 gjennomførte Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) tilsyn med Kunnskapsdepartementet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Av rapporten³⁴ framgår det at tilsynet anbefaler departementet å utarbeide rutiner for evaluering av uønskede hendelser og kriser i beredskapsplanverket og i styringsdokumentet, med kriterier for hva slags hendelser som skal evalueres. Kunnskapsdepartementet opplyser³⁵ at det ikke har utarbeidet interne retningslinjer for hvilke hendelser som skal evalueres og hvordan dette skal foregå, eller gitt føringer til underliggende virksomheter om hvilke hendelser som skal meldes til departementet. Departementet har imidlertid laget en tiltaksplan³⁶ for hendelser som kan utvikle seg til å bli kriser.

³³ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 25. november 2019.

³⁴ DSB: *Rapport fra tilsynet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Kunnskapsdepartementet. Endelig rapport – november 2015.*

³⁵ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

³⁶ [Tiltakskort krise – sjekkliste KD](#).

Departementet opplyser³⁷ at evaluering og oppfølging av reelle hendelser følger samme framgangsmåte som for øvelser. Revisjonen har mottatt en oversikt³⁸ fra departementet som viser tre innrapporterte hendelser i UH-sektoren i 2018 og 2019. Hendelsene skal rapporteres i en fast mal til departementet, som legger dem inn i CIM til oppfølging. Oversikten til departementet mangler én hendelse fra 2018. Kunnskapsdepartementet opplyste³⁹ at hendelsen burde ha vært innrapportert, men presiserer at det likevel har fulgt den opp. Departementet opplyser videre at det ikke er kjent med andre hendelser som burde ha vært innrapportert. En virksomhet rapporterer imidlertid om to hendelser i årsrapporten for 2019. Disse er heller ikke med i departementets oversikt.

I brev av 15. juni 2020⁴⁰ viser Kunnskapsdepartementet til vedlegg til departementets kriseplan og at dette vedlegget beskriver at øvingsmål skal utarbeides og evalueres etter øvelsen. Departementet uttaler videre at evaluering av hendelser og øvelser og hvordan dette skal gjøres, har blitt kommunisert i alle beredskapstilsyn ved KDs underliggende virksomheter.

Revisjonen viser at Kunnskapsdepartementet evaluerer øvelser og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Departementet har imidlertid ikke utarbeidet retningslinjer for evalueringer med kriterier for hva slags hendelser som skal evalueres. Revisjonen viser at tre av seks hendelser ved UH-virksomheter for årene 2018 og 2019 ikke er med i departementets oversikt over hendelser for perioden.

6.1.2 Departementets oppfølging av underliggende virksomheter

Av Prop. 1 S (2018–2019) framgår det at Kunnskapsdepartementet følger opp underliggende virksomheters arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom den ordinære styringsdialogen og gjennom beredskapstilsyn, og at departementet har en aktiv dialog med virksomhetene om oppfølging av mangler som blir avdekket i beredskapsøvelser. Videre beskriver proposisjonen at hovedmålet med samfunnssikkerhet og beredskap er å forebygge uønskede hendelser og redusere konsekvensene dersom slike hendelser skulle oppstå, og at det for å oppfylle målet er viktig at virksomheter på alle nivåer i kunnskapssektoren

- utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser tilpasset virksomheten samt delanalyser av særskilte utfordringer i den enkelte virksomheten
- utarbeider krise- og beredskapsplaner som sikrer god krisehåndtering, og som styrker evnen til krisehåndtering i organisasjonen
- gjennomfører øvelser for å teste sin egen beredskap og for å gjøre ansatte i stand til å takle de utfordringene som kan komme ved kriser, og følger opp læringspunkt fra disse øvelsene og reelle hendelser
- arbeider systematisk med informasjonssikkerhet og personvern⁴¹ og ser til at arbeidet med informasjonssikkerhet er i samsvar med lover og forskrifter

Den ordinære styringsdialogen

Ifølge samfunnssikkerhetsinstruksen skal departementet gjennom etats- og virksomhetsstyring forsikre seg om at underliggende etater, virksomheter og statlige selskaper ivaretar samfunnssikkerheten på en systematisk måte, herunder at det defineres mål og prioriteringer.

Kunnskapsdepartementet bekrefter⁴² at det formidler styringssignaler på området gjennom styringsdokumentet og tildelingsbrevene. Målene skal følges opp gjennom virksomhets- og etatsstyringen i tråd med grunnleggende styringsprinsipper i *reglement for økonomistyring i staten*. Dokumentanalyse av tildelingsbrevene til UH-sektoren for perioden 2018–2020 viser at Kunnskapsdepartementet i varierende grad har bedt om rapportering om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

³⁷ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

³⁸ Registrerte hendelser i UH-sektoren i 2018 og 2019.

³⁹ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

⁴⁰ Brev fra Kunnskapsdepartementet av 15. juni 2020 - tilbakemelding på utkast til rapport

⁴¹ Revisjonen omfatter ikke sikkerhets- og beredskapsspørsmål knyttet til IKT og informasjonssikkerhet.

⁴² Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

Rapporteringspunkter	År		
	2018	2019	2020
ROS	Ja	Nei	Nei
Krise- og beredskapsplaner	Nei	Nei	Nei
Øvelser	Ja	Ja	Nei

Tabell 2: Rapporteringspunkter i tildelingsbrev

I styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor er det presisert at styringsdokumentet er et viktig virkemiddel i styringsdialogen rundt samfunnssikkerhet. Her framgår det at departementet følger opp spørsmål knyttet til samfunnssikkerhet blant annet gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og brev med tilbakemelding til enkelte virksomheter etter eller i tilknytning til den årlige etatsstyringen.

Departementet oppgir⁴³ at det følger opp virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom styringsdialogen. Det avholdes etatsstyringsmøter med UH-virksomhetene normalt annethvert år, og det gis skriftlige tilbakemeldinger etter etatsstyringen hvert år.

Kunnskapsdepartementet opplyser⁴⁴ at det i perioden 2012–2018 ble gjort årlige oppsummeringer og analyser av UH-virksomhetenes samfunnssikkerhetsarbeid på bakgrunn av virksomhetenes årsrapporter, og at disse ble oppsummert i ledermøter i departementet. Mangler ble fulgt opp gjennom krav til rapportering i neste årsrapport eller gjennom særskilt rapportering med egen tidsfrist.

Revisjonen har analysert Kunnskapsdepartementets oppsummeringer av sikkerhets- og beredskapsarbeid for 2016 og 2017 og skriftlige tilbakemeldinger etter etatsstyringen. Denne analysen viser at avvik som departementet har avdekket i gjennomgangen av UH-virksomhetenes rapportering om samfunnssikkerhetsarbeidet i årsrapportene, i stor grad er fulgt opp av departementet i forbindelse med etatsstyringen eller ved tilbakemelding etter tilsyn. To virksomheter har likevel fortsatt ikke fått på plass ROS-analyser ved utgangen av 2019, to år etter at avvikene ble tatt opp med virksomhetene i forbindelse med tilsyn.

Fra og med 2019 (for rapporteringsåret 2018) har NOKUT overtatt ansvaret med å gjennomgå rapporteringen om samfunnssikkerhetsarbeidet i årsrapportene og å oppsummere status blant UH-virksomhetene. Tabell 3 viser avvik (markert med rød farge) NOKUT har registrert i forbindelse med gjennomgangen av årsrapporteringen for 2018 når det gjelder

- 1) ROS-analyser og handlingsplaner
- 2) gjennomføring av øvelser og dokumenterte tiltak etter øvelsene

Tabellen viser også hvorvidt de respektive avvikene er fulgt opp med skriftlige tilbakemeldinger til virksomhetene i forbindelse med etatsstyringen for 2019, eller i tilbakemeldinger etter gjennomført tilsyn (J = ja, N = nei). Virksomhetene er omtalt fra A til U.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
1) Avvik ved ROS-analyser																					
Skriftlig tilbakemelding	J	N	-	N	-	-	-	-	-	J	J	N	-	-	J	J	N	N	N	J	-
2) Avvik ved øvelser																					
Skriftlig tilbakemelding	-	-	N	-	-	-	N	-	-	-	N	N	-	-	N	J	N	-	-	J	-

Tabell 3: Avvik ROS-analyser og øvelser – NOKUTs rapportering

12 av 21 virksomheter har fått registrert avvik knyttet til ROS-analyser og handlingsplaner i forbindelse med NOKUTs kontroll. 6 av disse virksomhetene har ikke fått skriftlig tilbakemelding om avvikene i

⁴³ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

⁴⁴ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

forbindelse med etatsstyringen for 2019. 8 av 21 virksomheter har fått registrert avvik knyttet til gjennomføring av øvelser og dokumenterte tiltak etter øvelsene. 6 av disse har ikke fått skriftlig tilbakemelding om avvikene.

Ifølge veilederen til samfunnssikkerhetsinstruksen bør underliggende virksomheters evalueringer og risikovurderinger være en naturlig del av departementets informasjonsgrunnlag for styring. Departementet henter inn informasjon gjennom virksomhetenes årsrapportering og gjennom tilsyn, men har ikke etablert rutiner for systematisk innhenting av ROS-analyser, beredskapsplaner eller dokumentasjon på utførte beredskapsøvelser fra virksomhetene.

Oppsummert viser revisjonen at føringer for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som framkommer i departementets budsjettproposisjoner for budsjettårene 2018 og 2019, kun delvis er videreført som rapporteringspunkter i tildelingsbrevene til virksomheter i UH-sektoren for samme periode. I tildelingsbrevene for 2020 er det ingen rapporteringspunkter som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet har heller ikke bedt om rapportering på scenarier som skoleskyting, pandemi og cyberangrep, som framgår av Sektor-ROS fra 2015, i tildelingsbrevene.

Revisjonen viser videre at flere av avvikene som er avdekket gjennom NOKUTs kontroll av årsrapporteringen for 2018 om sikkerhets- og beredskapsarbeidet i UH-sektoren, ikke er meldt fra om skriftlig til virksomhetene gjennom etatsstyringen for 2019. Revisjonen viser også at det i enkelte tilfeller har gått langt tid uten at påpekte avvik om manglende ROS-analyser har blitt rettet opp. Departementet innhenter ikke ROS-analyser, beredskapsplaner og dokumentasjon på gjennomførte øvelser i arbeidet med oppfølging av UH-virksomhetene.

Beredskapstilsyn

Ifølge samfunnssikkerhetsinstruksen skal departementet gjennom etats- og virksomhetsstyring forsikre seg om at underliggende etater, virksomheter og statlige selskaper ivaretar samfunnssikkerheten på en systematisk måte, herunder at det defineres mål og prioriteringer.

Ifølge Prop. 1 S (2018–2019) følger Kunnskapsdepartementet opp det arbeidet de underliggende virksomhetene gjør med samfunnssikkerhet og beredskap, gjennom den ordinære styringsdialogen og gjennom egne beredskapstilsyn.

Kunnskapsdepartementet opplyser⁴⁵ at det fulgte opp beredskapstilsynene gjennom skriftlige tilbakemeldinger, fram til NOKUT overtok tilsynsansvaret. Departementet opplyser videre at det etterspurte rapportering etter tilsyn når mangler ble avdekket, enten i forbindelse med årsrapporteringen eller i egen rapportering.

1. januar 2019 overførte Kunnskapsdepartementet oppgaven med kontroll av samfunnssikkerhet og beredskap ved institusjoner innenfor høyere utdanning og forskning til NOKUT. Tildelingsbrevet for 2019 legger føringer for dette arbeidet. Med utgangspunkt i disse føringene er det utarbeidet et notat til Kunnskapsdepartementet om NOKUTs metode for kontroll av de statlige virksomhetenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Ifølge NOKUTs metodedokument vil NOKUTs arbeid gi departementet en oversikt over risiko og sårbarhet i universitets- og høyskolesektoren og styringsinformasjon som kan brukes i etatsstyringen av den enkelte institusjon og til sektorstyringen. Den operative metodikken for gjennomføring av kontroller på de ulike nivåene vil bli utarbeidet i løpet av 2019 og 2020. Dette omfatter blant annet framgangsmåte for innhenting av dokumentasjon fra virksomhetene og gjennomføring av stedlig kontroll med samtaler og nærmere undersøkelser.

NOKUTs kontrollmodell har tre ulike kontrollnivåer. På kontrollnivå 1 innhentes og gjennomgås offentlig tilgjengelig dokumentasjon, som årsrapporter. Dette gjøres for alle virksomheter. På kontrollnivå 2 innhentes dokumentasjon som ROS-analyser, planverk, dokumentasjon av øvelser og eventuelle redegjørelser fra et mindre utvalg virksomheter, mens man på kontrollnivå 3 gjennomfører stedlig kontroll. NOKUT opplyser⁴⁶ at det ikke er fastsatt om disse tre kontrollnivåene vil følge en årlig syklus, og viser til at kontrollene og vurderingspunktene kan bli endret basert på erfaringer med

⁴⁵ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

⁴⁶ Intervju med NOKUT 20. november 2019, referat verifisert av NOKUT 09. januar 2020.

kontroller og på krav i de årlige tildelingsbrevene. Metoden gir også føringer om at alle virksomhetene skal innom nivå 2 eller nivå 3 i løpet av en femårsperiode.

NOKUT utarbeidet en rapport til Kunnskapsdepartementet i mars 2019 på bakgrunn av en gjennomgang av UH-virksomhetens rapportering om sikkerhets- og beredskapsarbeidet i årsrapportene for 2018. Rapporten viser at et flertall av virksomhetene hadde ett eller flere avvik knyttet til rapporteringspunktene i tildelingsbrevet for 2018. NOKUT skal framover rapportere årlig⁴⁷ om tilsynsvirksomheten til departementet. Dokumentanalyse⁴⁸ viser at innhenting av dokumentasjon på gjennomførte ROS-analyser, planverk og øvelser gir et bredere grunnlag å konkludere på sammenlignet med virksomhetenes egenrapportering i årsrapportene.

NOKUT har ikke gjennomført stedlig kontroll av virksomheter under UH-sektoren i 2019, men har tatt kontakt med sju virksomheter på bakgrunn av årsrapporteringen deres for 2018 for å hente inn og gjennomgå ytterligere dokumentasjon.

Når det gjelder tilbakemelding/rapportering til virksomhetene etter gjennomført kontroll, vil NOKUT ha dialog med Kunnskapsdepartementet for å bestemme kriterier for og formen for dette. NOKUT opplyser⁴⁹ at det foreløpig er uavklart hvordan virksomhetene skal informeres om mangler, hvordan mangler skal følges opp, og om det er NOKUT eller departementet som skal gjøre de. Kunnskapsdepartementet uttaler⁵⁰ imidlertid til revisjonen at det er departementet som har ansvar for dette. Departementet opplyser videre at de planlegger å ha løpende dialog med NOKUT når det blir avdekket avvik.

Revisjonen viser at det er utarbeidet en metodikk for kontroll av statlige virksomheters arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, men at NOKUT ikke har gjennomført stedlig kontroll i 2019. Departementet har i tildelingsbrevene for 2020 ikke bedt virksomhetene rapportere om samfunnssikkerhet. NOKUT vil derfor ikke kunne gi departementet en samlet oversikt over rapporterte avvik for 2020, slik det framgår av metodokumentet. Revisjonen viser videre at å hente inn og analysere ROS-analyser, planverk og dokumentasjon på gjennomførte øvelser gir et bedre bilde av den faktiske situasjonen enn å kun basere seg på virksomhetenes egenrapportering i årsrapportene.

Beredskapsrådet

Departementet uttaler⁵¹ at det har tett kontakt med Beredskapsrådet, og at det arrangeres en årlig beredskapskonferanse for departementet og virksomhetene i UH-sektoren. Dokumentanalysen⁵² viser at 2 av 21 virksomheter ikke har noen erfaringer med Beredskapsrådet. Av de 19 virksomhetene som har erfaringer med Beredskapsrådet, viser 2 virksomheter til at de i svært liten grad benytter seg av informasjonen fra Beredskapsrådet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

6.2 Problemstilling 2: UH-sektorens etterlevelse av krav til samfunnssikkerhet og beredskap

Etterlever statlige universiteter og høyskoler krav i tildelingsbrev og styringsdokumentet fra Kunnskapsdepartementet om samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner, pandemiplan og beredskapsøvelser?

Styringsdokumentet⁵³ inneholder grunnleggende tiltak og krav til de underliggende virksomhetene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg viser styringsdokumentet til anbefalinger og veiledninger som kan brukes i samfunnssikkerhetsarbeidet, blant annet til utarbeidelse av ROS-analyser, beredskapsplaner og kriseøvelser.

Styringsdokumentet⁵⁴ kapittel 7 viser til at ROS-analysene skal ligge til grunn for det øvrige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Krise- og beredskapsplanverket skal utarbeides på grunnlag

⁴⁷ Intervju med NOKUT 20. november 2019, referat verifisert av NOKUT 09. januar 2020.

⁴⁸ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål.

⁴⁹ Intervju med NOKUT 20. november 2019, referat verifisert av NOKUT 09. januar 2020.

⁵⁰ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

⁵¹ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

⁵² Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål.

⁵³ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019.

⁵⁴ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019.

av ROS-analysen, og ved valg av øvelsesscenarioer bør virksomhetene ta utgangspunkt i ROS-analysen.

Funnene i problemstilling 2 er oppsummert i tabell 4, hvor virksomhetene er omtalt fra A til U. Grått vil si at dokumentasjon er på plass. Gult vil si at virksomhetene delvis har dokumentasjon på plass. Rødt vil si at dokumentasjonen mangler eller har betydelige mangler.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
ROS-analyser																					
Dokumentert ROS-analyse																					
Revidert ROS hvert 4. år																					
Gjennomgang av ROS i 2018 og 2019																					
Dokumenterte handlingsplaner til ROS																					
Krise- og beredskapsplaner																					
Utarbeidet krise- og beredskapsplaner																					
Omhandler planen alvorlige tilsiktede hendelser?																					
Pandemiplan																					
Kriseøvelser																					
Gjennomført kriseøvelse i 2018																					
Øvelse 2018 evaluert – oppfølgingsplan																					
Gjennomført kriseøvelse i 2019																					
Øvelse 2019 evaluert – oppfølgingsplan																					

Tabell 4: Oversikt over funn i problemstilling 2

6.2.1 ROS-analyser

I styringsdokumentet⁵⁵ står det at målet med ROS-analysene er å identifisere uønskede hendelser som kan inntreffe, og å vurdere risikoen knyttet til hendelser og å utarbeide forebyggende og skadereduserende tiltak som er nødvendige for å få ned risikoen. Videre går det fram at ROS-analysene skal ligge til grunn for det øvrige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Dokumentert ROS-analyse

I styringsdokumentet⁵⁶ kapittel 7.1 viser departementet til at alle virksomhetene skal utarbeide ROS-analyse knyttet til samfunnssikkerhet, og at denne skal presenteres i en «helhetlig rapport».

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
ROS-analyse																					
Dokumentert ROS-analyse																					

Tabell 5: Dokumentert ROS-analyse

Gjennomgangen av svarene på brev med spørsmål og dokumenterte ROS-analyser viser at tre virksomheter ikke kan dokumentere at de har utarbeidet en ROS-analyse for samfunnssikkerhet. Den første virksomheten svarer at de ikke har ROS-analyse for samfunnssikkerhet og beredskap. Den andre virksomheten har opplyst at de har ROS-analyse for 2017, men at denne ikke er ledelsesgodkjent. Revisjonen har ikke fått dokumentasjon på denne. Revisjonen har i januar 2020

⁵⁵ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019.

⁵⁶ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019.

derimot mottatt et utkast til ROS-analyse som skal gjelde fra 2020. Den tredje virksomheten har sendt en ufullstendig ROS-analyse.

Dokumentgjennomgang av ROS-analysene viser videre at analysene varierer i form og omfang. Hos 4 av 21 virksomheter består ROS-analysen av et Excel-dokument. Hos én virksomhet framstår ROS-analysen som et notat fra en workshop. Departementet har uttalt⁵⁷ at de ikke har gitt de underliggende virksomhetene føringer for hva en «helhetlig rapport» bør inneholde, men at den bør framstå som et eget dokument. Enkelte virksomheter har i tillegg til overordnet ROS-analyse egne ROS-analyser for enten fakulteter, lokasjoner eller aktiviteter. Revisjonen har ikke vurdert innholdet i ROS-analysene.

Revidert ROS-analyse

Styringsdokumentet⁵⁸ kapittel 7.1 stiller videre krav om at ROS-analysene skal gjennomgå hvert år og revideres minimum hvert fjerde år. Departementet viser videre til at det er vesentlig at analysen gir et oppdatert risiko- og sårbarhetsbilde, og at dette kan bety at analysen bør oppdateres oftere dersom virksomheten for eksempel blir omorganisert eller får nye oppgaver, eller dersom trusselbildet endrer seg.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
ROS-analyser																					
Revidert ROS hvert 4. år																					
Gjennomgang av ROS i 2018 og 2019																					

Tabell 6: Reviderte ROS-analyser og gjennomgang av ROS-analyser

Dokumentanalysen⁵⁹ viser at 5 av 21 virksomheter ikke har revidert ROS minimum hvert fjerde år, hvorav tre virksomheter mangler ROS-analyse, jf. Tabell 5. Én av virksomhetene har en gjeldende ROS fra 2013 og har opplyst at de har arbeidet med gjennomgang av ROS i 2018 og 2019 og vil ferdigstille dette arbeidet i 2020. Den siste virksomheten har en ROS-analyse fra 2015 og har opplyst at de skulle utarbeide ny ROS i 2019. Revisjonen har ikke mottatt ny ROS-analyse og har heller ikke mottatt dokumentasjon på gjennomgang av ROS-analyse for 2018 eller 2019.

16 virksomheter har revidert ROS-analysen i henhold til kravene, hvorav åtte virksomheter har utarbeidet eller revidert ROS i 2019, sju virksomheter i 2018 og én virksomhet i 2017. 6 virksomheter har ikke hatt gjennomgang av ROS i 2018 og 2019.

Dokumenterte handlingsplaner

I styringsdokumentet⁶⁰ kapittel 7.1 viser Kunnskapsdepartementet til at det er viktig at ROS-analysen følges opp med konkrete tiltak for hendelser som er vurdert å ha middels og høy risiko, og at det bør utarbeides en egen handlingsplan for disse hendelsene.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
ROS-analyser																					
Dokumenterte handlingsplaner til ROS																					

Tabell 7: Dokumenterte handlingsplaner til ROS-analyse

Dokumentgjennomgangen⁶¹ viser at bare 6 av 21 virksomheter har utarbeidet handlingsplaner for alle hendelser tilknyttet samfunnssikkerhet som er vurdert å ha middels til høy risiko. 8 virksomheter har ikke utarbeidet handlingsplaner. 3 av disse har ikke dokumentert ROS-analyse, jf. Tabell 5, og 2 virksomheter viser til tiltakskort i beredskapsplanen. Disse tiltakskortene omhandler tiltak i en krise-/beredskapssituasjon og ikke handlingsplaner/tiltak med hensyn til risiko i ROS-analysen. Sju

⁵⁷ Intervju med Kunnskapsdepartementet 3. februar 2020, referat verifisert av departementet 17. februar 2020.

⁵⁸ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019.

⁵⁹ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål og ROS-analyse.

⁶⁰ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019.

⁶¹ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål og innhentet dokumentasjon: ROS-analyser og handlingsplaner.

virksomheter har delvis utarbeidet handlingsplaner, men for seks av disse er det enten vanskelig å se sammenhengen mellom ROS-analyse og tiltak/handlingsplan, eller det er ikke utarbeidet handlingsplan/tiltaksplan på alle middels og høye risikoer. Én virksomhet har utarbeidet forslag til tiltak for alle risikoene i ROS-analysen (fra en ekstern part). Det er ikke dokumentert om disse forslagene er tatt videre.

Veiledninger

I styringsdokumentet⁶² viser Kunnskapsdepartementet til vedlegget *Veiledning i risiko og sårbarhetsanalyse fra departementet i arbeidet med ROS-analysen*. Dokumentgjennomgangen⁶³ viser at alle virksomhetene bruker veiledninger i arbeidet med ROS-analysene. 19 virksomheter oppgir at de bruker veiledningen i vedlegget til styringsdokumentet, men fem av disse påpeker at de bare bruker den delvis. Flere virksomheter viser til at det finnes andre gode veiledninger for utarbeidelse av ROS-analyser.

Kunnskapsdepartementet anbefaler⁶⁴ at virksomhetene i arbeidet med ROS-analyser tar utgangspunkt i DSBs krisescenarioer.⁶⁵ To virksomheter opplyser⁶⁶ at det ikke er tatt utgangspunkt i DSBs krisescenarioer i arbeidet med ROS-analysen. Den ene av disse virksomhetene har ikke utarbeidet ROS-analyse for samfunnssikkerhet.

Revisjonen viser at kun 6 av 21 UH-virksomheter etterlever kravene for ROS-analyser som er nedfelt i styringsdokumentet. Disse har både dokumentert ROS-analyse, revidert ROS-analysen hvert fjerde år, gjennomgått ROS hvert år og har dokumenterte handlingsplaner. 9 virksomheter har mangler på ett eller flere av kravene for ROS-analyser (jf. tabell 4). I tillegg har 6 andre virksomheter mangler i dokumentasjonen når det gjelder handlingsplaner til ROS.

6.2.2 Krise- og beredskapsplaner

Utarbeidet krise- og beredskapsplaner

Styringsdokumentet⁶⁷ viser til at alle virksomhetene må utvikle og vedlikeholde krise- og beredskapsplaner for håndtering av uønskede hendelser eller kriser, og at planverket skal utarbeides på grunnlag av ROS-analysen. Planverket må gjennomgås jevnlig med tanke på revisjon.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
Krise- og beredskapsplaner																					
Utarbeidet krise- og beredskapsplaner																					

Tabell 8: Krise- og beredskapsplaner

Dokumentanalysen av innsendte krise- og beredskapsplaner viser at alle virksomhetene har utarbeidet krise- og beredskapsplaner. Videre viser dokumentgjennomgangen at planene varierer i omfang og innhold. Revisjonen har ikke vurdert innholdet i krise- og beredskapsplanene. Enkelte virksomheter har også egne beredskapsplaner på hvert fakultet. Revisjonen har ikke vurdert innholdet i krise- og beredskapsplanverket til virksomhetene. Det er heller ikke kontrollert om kriseplanene er forankret i ROS-analysene.

⁶² Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019.

⁶³ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål.

⁶⁴ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019

⁶⁵ DSB: Analyser av krisescenarioer.

⁶⁶ Svar på brev med spørsmål.

⁶⁷ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019

Oppdatering av planverket

Ifølge styringsdokumentet⁶⁸ må planverket gjennomgås jevnlig med tanke på revisjon. Dette er særlig aktuelt i etterkant av øvelser og reelle hendelser der krise- og/eller hendelseshåndteringsevnen til virksomheten er prøvd ut.

Dokumentanalysen av svar fra virksomhetene og krise- og beredskapsplaner viser at 18 av 21 virksomheter har oppdatert beredskapsplanverket⁶⁹ i 2017 eller senere. 14 virksomheter har oppdatert beredskapsplanverket i 2019, to virksomheter i 2018, to virksomheter i 2017 og én virksomhet i 2015. To virksomheter har udaterte krise- og beredskapsplaner, der den ene av disse opplyser at planverket ble oppdatert i 2018. Det er i varierende grad logger/oversikter over hva som er endret i planverkene.

Alvorlige tilsiktede hendelser

Av styringsdokumentet⁷⁰ framgår det at Kunnskapsdepartementet legger til grunn at skoleledelsen regelmessig vurderer om beredskapsplanene deres i tilstrekkelig grad dekker alvorlige tilsiktede hendelser som skoleskyting. Både DSB⁷¹ og departementet beskriver skoleskyting som et scenario det norske samfunnet bør planlegge for. Scenarioet er vurdert til å ha middels risiko, med lav sannsynlighet og store konsekvenser. Departementet forventer at høyere utdanningsinstitusjoner regelmessig vurderer egne beredskapsplaner og gjennomfører øvelser knyttet til alvorlige hendelser.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
Krise- og beredskapsplaner																					
Omhandler planen alvorlige tilsiktede hendelser																					

Tabell 9: Alvorlige tilsiktede hendelser

Dokumentanalysen av krise- og beredskapsplaner viser at 20 av 21 virksomheter har beredskapsplanverk som dekker alvorlige tilsiktede hendelser, men at beskrivelsene varierer i innhold og omfang. Blant annet ser vi at to virksomheter har rollebaserte tiltakskort i planverket, og ikke tiltak for hver enkelt type hendelse.

Analysen viser videre at skoleskyting omtales i krise- og beredskapsplanen eller i en egen plan for skoleskyting hos ti av virksomhetene. Hos de øvrige ti virksomhetene er ikke skoleskyting nevnt direkte i planverket, men diverse PLIVO-hendelser⁷² er omtalt.

Pandemiplan

Ifølge styringsdokumentet kapittel 6.2 forventer Kunnskapsdepartementet at alle de underliggende virksomhetene i sektoren utarbeider en egen pandemiplan, og at denne oppdateres med jevne mellomrom slik at man er forberedt dersom et pandemiutbrudd skulle inntreffe.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
Krise- og beredskapsplaner																					
Pandemiplan																					

Tabell 10: Pandemiplan

Dokumentanalysen⁷³ viser at 17 virksomheter har utarbeidet pandemiplan. Hos ti virksomheter er pandemi med i virksomhetens krise- og beredskapsplan, mens sju virksomheter har utarbeidet en egen pandemiplan. Én virksomhet viser til en gammel pandemiplan fra før fusjonen. 3 av 21 virksomheter har ikke utarbeidet pandemiplan.

⁶⁸ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019, punkt 7.2.

⁶⁹ Der det foreligger flere planer (fakultetsplaner), er det benyttet årstall for når sentral beredskapsplan er oppdatert.

⁷⁰ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019, punkt 7.2.

⁷¹ DSB: Analyser av krisescenarioer.

⁷² PLIVO står for «pågående livstruende vold».

⁷³ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål og innhentet dokumentasjon: krise- og beredskapsplaner og pandemiplaner.

Alle virksomhetene i UH-sektoren har etablert krise- og beredskapsplanverk for håndtering av uønskede hendelser eller kriser. Hos én virksomhet inneholder ikke planen alvorlige tilsiktede hendelser. Revisjonen viser videre at planverket stort sett oppdateres jevnlig. 17 virksomheter har enten utarbeidet en egen pandemiplan eller har pandemi som eget punkt i krise- og beredskapsplanen. 3 virksomheter har ikke utarbeidet pandemiplan, og 1 virksomhet bruker en pandemiplan fra før fusjonen. Den virksomheten som ikke hadde plan som omhandler alvorlige tilsiktede hendelser, har heller ikke utarbeidet pandemiplan.

6.2.3 Krise- og beredskapsøvelser

I styringsdokumentet⁷⁴ kapittel 7.3 står det at virksomhetene skal gjennomføre minimum én øvelse hvert år for å teste egen beredskap og krisehåndtering. Virksomhetene bør ta utgangspunkt i ROS-analysen ved valg av øvelsesscenario, og tematikk og omfang bør variere. For at enkeltpersoner og virksomheter skal lære, må øvelser og hendelser evalueres, og forbedrings- og læringspunkter som blir avdekket i evalueringen, må følges opp og konkretiseres i en oppfølgingsplan.

Tildelingsbrevene for 2018 og 2019 viser til at virksomhetene skal rapportere om hvorvidt det er gjennomført og evaluert en kriseøvelse i 2018 og 2019, og om læringspunktene fra øvelsen er fulgt opp gjennom dokumenterte tiltak. I tillegg skal virksomhetene beskrive kort hvilken type øvelse som ble gjennomført.

Departementet viser⁷⁵ til at tildelingsbrevet over flere år har stilt krav om at de underliggende virksomhetene skal rapportere om det er gjennomført kriseøvelser. Øvelser er også tema i forbindelse med departementets tilsyn, i Beredskapsrådet og på konferanser.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
Kriseøvelser																					
Gjennomført kriseøvelse i 2018																					
Øvelse 2018 evaluert – oppfølgingsplan																					

Tabell 11: Kriseøvelse i 2018

Dokumentanalysen⁷⁶ av gjennomførte kriseøvelser viser at 3 av 21 virksomheter ikke gjennomførte kriseøvelse i 2018. 3 andre virksomheter har opplyst at de har hatt øvelse i 2018, uten at revisjonen har fått noen dokumentasjon på dette. Fra 10 virksomheter har ikke revisjonen mottatt fullstendig dokumentasjon på enten evaluering eller oppfølgingsplaner etter øvelsene.

Krav	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
Kriseøvelser																					
Gjennomført kriseøvelse i 2019																					
Øvelse 2019 evaluert – oppfølgingsplan																					

Tabell 12: Kriseøvelse i 2019

Dokumentanalysen⁷⁷ viser at kun én virksomhet ikke har gjennomført kriseøvelse i 2019. Denne virksomheten gjennomførte heller ikke øvelse i 2018. Virksomheten opplyste at øvelsen var utsatt til januar 2020. Tre andre virksomheter har opplyst at de har hatt øvelse i 2019, uten at revisjonen har fått dokumentasjon på dette. Videre har ikke revisjonen mottatt fullstendig dokumentasjon på enten evaluering eller oppfølgingsplaner fra åtte av virksomhetene.

⁷⁴ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019

⁷⁵ Intervju med Kunnskapsdepartementet 18. oktober 2019, referat verifisert av departementet 26. november 2019.

⁷⁶ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål og innhentet dokumentasjon på kriseøvelser, evalueringer og oppfølgingsplaner.

⁷⁷ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål og dokumentasjon på kriseøvelser, evalueringer og oppfølgingsplaner

Tolv virksomheter har ikke etterlevd kravene til evaluering og oppfølging av øvelser for verken 2018 eller 2019. Dokumentanalysen viser videre at det er store variasjoner i hvordan virksomhetene dokumenterer at de gjennomfører, evaluerer og følger opp øvelsene. Det er ikke kontrollert om virksomhetene har tatt utgangspunkt i ROS-analysene ved øvelsene.

For både 2018 og 2019 viser enkelte virksomheter til at de har gjennomført flere øvelser på blant annet ulike fakulteter.⁷⁸ I disse tilfellene er det kontrollert om det finnes dokumentasjon på alle øvelser som er oppgitt. Seks virksomheter viser til evalueringsrapporter fra eksterne, som kun inneholder forslag til tiltak eller forbedringer og ikke oppfølgingsplan, i tillegg til evaluering. I disse tilfellene er det vanskelig å se hvordan virksomhetene følger opp og tar læring av øvelsene. En av virksomhetene kan imidlertid vise til egen evaluering med oppfølgingspunkter/plan.

I styringsdokumentet⁷⁹ kapittel 6.1 står det at departementet forventer at høyere utdanningsinstitusjoner regelmessig vurderer egne beredskapsplaner og gjennomfører øvelser for alvorlige hendelser. Dokumentanalysen⁸⁰ viser at 17 virksomheter opplyser at de gjennomfører øvelser for alvorlige hendelser hvert år. Videre svarer 7 av 21 virksomheter at de aldri har gjennomført øvelser som gjelder skoleskyting. Av de 14 virksomhetene som oppgir at de har gjennomført øvelse for skoleskyting, kan 9 virksomheter vise til en øvelse i løpet av de siste fem årene.

Øvelser sammen med eksterne

I styringsdokumentet⁸¹ kapittel 7.3 står det at virksomhetene bør vurdere å gjennomføre krise- og beredskapsøvelser sammen med eksterne aktører/samarbeidspartnere, som kommunen, departementet, politiet og andre beredskapsetater. Dokumentanalysen⁸² viser at to virksomheter ikke øver sammen med andre samarbeidspartnere. 4 virksomheter opplyser at de samarbeider med eller får bistand fra eksterne partnere som SafeTec og Sikkerhetsledelse AS, mens 15 virksomheter opplyser at de øver sammen med for eksempel kommunen, brannvesen, politi, ambulanse, Sjømannskirken, NOKAS, fylkesmannen og andre skoler.

Veiledninger og øvelsesplan

I styringsdokumentet⁸³ viser departementet til DSBs veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser (2016). Dokumentgjennomgangen⁸⁴ viser at 13 av 21 virksomheter bruker veilederen til DSB. 8 av 21 virksomheter oppgir at de ikke bruker den. Av disse 8 oppgir 6 virksomheter at de bruker andre veiledere i arbeidet med planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. 2 virksomheter oppgir at de bruker verken DSBs veileder eller andre veiledere i dette arbeidet.

I DSB veileder⁸⁵ står det at alle offentlige aktører med et selvstendig ansvar innen beredskap og krisehåndtering bør utarbeide en langsiktig plan for egne øvelser. Videre går det fram at øvelsesplanen bør strekke seg over en periode på tre til fem år, og at den bør revideres minimum én gang hvert år. Dokumentanalysen⁸⁶ av svarene fra virksomhetene viser at 11 av 21 virksomheter ikke har utarbeidet en øvelsesplan. 7 virksomheter viser til enten en årlig øvelsesplan, et årshjul eller en plan for enkeltøvelser. Kun 3 virksomheter har utarbeidet en øvelsesplan som strekker seg utover ett år, hvorav 2 virksomheter har en plan på to år, og 1 virksomhet har en plan på fem år.

Fem virksomheter har ingen mangler vedrørende kravet om årlig øvelse og dokumentasjon av evaluering eller forbedrings- og læringspunkter i en oppfølgingsplan. Tre virksomheter hadde ikke kriseøvelse i 2018. Én av disse hadde heller ikke øvelse i 2019. For 2018 og 2019 var det mangler i dokumentasjonen for henholdsvis 16 og 12 virksomheter vedrørende evaluering eller forbedrings- og læringspunkter i en oppfølgingsplan.

⁷⁸ Svar på brev med spørsmål

⁷⁹ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019

⁸⁰ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål

⁸¹ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019

⁸² Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål

⁸³ Styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor, revidert juni 2019

⁸⁴ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål

⁸⁵ DSBs veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser (2016)

⁸⁶ Dokumentanalyse av svar på brev med spørsmål og dokumentasjon på øvelsesplan

7 Konklusjon

Samfunnssikkerhet er definert som samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og som setter liv og helse i fare. Beredskap er planlagte og forberedte tiltak for å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.

Justisdepartementet er ved kongelig resolusjon gitt fullmakt til å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet i sivil sektor. Kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er presisert i samfunnssikkerhetsinstruksen. Formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på departementets politikkområde.

Risiko- og sårbarhetsanalyser på samfunnssikkerhetsområdet skal gi departementet oversikt over sannsynlighet for og konsekvens av uønskede hendelser i sektoren. Analysene er en sentral del av departementets risikostyringsprosess og gir grunnlag for departementets arbeid med mål og prioriteringer i styringsdokumentene. Målene skal følges opp gjennom virksomhets- og etatsstyringen i tråd med grunnleggende styringsprinsipper i *reglement for økonomistyring i staten*. Departementet setter krav i tildelingsbrev og styringsdokument for å kunne forsikre seg om at de underliggende virksomhetene ivaretar samfunnssikkerheten på en målrettet og systematisk måte.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Kunnskapsdepartementet og statlige universiteter og høyskoler arbeider målrettet og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap i UH-sektoren i henhold til kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og Stortingets forventninger.

Kunnskapsdepartementet skal etterleve kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen og oppfylle Stortingets forventninger i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sektoren. Statlige universiteter og høyskoler skal etterleve krav i tildelingsbrevene og styringsdokumentet fra Kunnskapsdepartementet om samfunnssikkerhet og beredskap, som gjelder ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner, pandemiplan og beredskapsøvelser.

Revisjonen konkluderer med at Kunnskapsdepartementet ikke etterlever kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen fullt ut, og at Stortingets forventninger til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sektoren ikke er tilstrekkelig oppfylt. 19 av 21 virksomheter i UH-sektoren etterlever heller ikke kravene til samfunnssikkerhet og beredskap i styringsdokumentet og tildelingsbrevene fullt ut. Kunnskapsdepartementet og UH-sektoren kunne ha jobbet mer målrettet og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kunnskapsdepartementets etterlevelse av krav i samfunnssikkerhetsinstruksen

Tabellen nedenfor viser hvordan Kunnskapsdepartementet etterlever kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen:

Krav i samfunnssikkerhetsinstruksen	Etterlever	Etterlever delvis	Etterlever ikke
Avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder	x		
Utarbeider og vedlikeholder systematiske ROS-analyser		x	
Iverksetter nødvendige kompenserende tiltak		x	
Beskriver og vurderer beredskapstiltakene			x
Utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor	x		
Ivaretar ansvaret for krisehåndtering i egen sektor	x		
Planverk for håndtering av uønskede hendelser	x		
Øve målrettet i egen sektor og tverrdepartementalt		x	
Evaluerer hendelser/øvelser, følger opp funn/læringspunkter		x	

Kunnskapsdepartementet etterlever samfunnssikkerhetsinstruksens krav på fire av ni områder. Sentrale roller og ansvarsområder er avklart og beskrevet, mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen

sektor er utarbeidet, ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor er ivaretatt, og planverk for håndtering av uønskede hendelser er på plass.

Departementet har imidlertid ikke overholdt fristene i *styringsdokument for arbeidet med samfunnssikkerhet i Kunnskapsdepartementets sektor* om gjennomgang og revisjon av systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser. ROS-analysen for kunnskapssektoren er fra 2015, og analysen for egen departementsvirksomhet er fra 2014. Departementet har etter 2015 ikke innhentet ROS-analyser systematisk fra underliggende UH-virksomheter. Dette kunne ha styrket departementets risikoforståelse for samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren. Det har skjedd flere organisatoriske endringer i kunnskapssektoren siden forrige gang det ble utarbeidet ROS-analyser, noe som ifølge styringsdokumentet kan være en grunn til å revidere analysene.

Siden det ikke er utarbeidet en Sektor-ROS siden 2015, foreligger det heller ikke nyere dokumenterte vurderinger av risiko for uønskede hendelser i sektoren etter at handlingsplanene til analysen ble utarbeidet.

Sidene kravene om å utarbeide ROS og iverksette nødvendige kompenserende tiltak ikke er etterlevd fullt ut, har ikke departementet et oppdatert bilde av risiko og sårbarhet i sektoren.

Kunnskapsdepartementet har i liten grad deltatt på eller tatt initiativ til å arrangere øvelser basert på scenarioene som ifølge ROS-analysene er de mest relevante, og har kun deltatt på øvelse sammen med to UH-virksomheter de siste tolv årene. Dette kan påvirke departementets evne til å ivareta ansvaret for krisehåndtering i UH-sektoren. Videre viser revisjonen at departementet ikke har utarbeidet interne retningslinjer for evaluering av uønskede hendelser og kriser, med kriterier for hvilke hendelser som skal evalueres. Dette kan bidra til at virksomhetene har ulik oppfatning om hvilke hendelser som skal innrapporteres, og revisjonen viser at tre av seks hendelser som er omtalt i årsrapportene for 2018 og 2019, ikke er med i Kunnskapsdepartementets oversikt over hendelser for perioden.

Kunnskapsdepartementet har ikke etterlevd samfunnssikkerhetsinstruksens krav om å beskrive beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for, og til å håndtere konsekvensene av, uønskede hendelser i sektoren. Departementet mangler således et kunnskapsgrunnlag som kan gi svar på om tiltakene som er satt i verk, har hatt ønsket effekt og gitt ønsket risikoreduksjon.

Kunnskapsdepartementets oppfølging av statlige universiteter og høyskoler

Kunnskapsdepartementet skal gjennom etats- og virksomhetsstyringen forsikre seg om at underliggende UH-virksomheter ivaretar samfunnssikkerheten på en systematisk måte, herunder at det defineres mål og prioriteringer. Føringene om ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner og øvelser, som framkommer i departementets budsjettproposisjoner for budsjettårene 2018 og 2019, er kun delvis videreført som rapporteringspunkter i tildelingsbrevene til virksomheter i UH-sektoren for samme periode. Tildelingsbrevene for 2020 inneholder ingen rapporteringspunkter for samfunnssikkerhetsarbeidet. Viktige styringssignaler i budsjettproposisjonene er ikke videreført som styringssignaler og rapporteringspunkter i tildelingsbrevene. Dette kan føre til at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i UH-sektoren ikke blir målrettet og systematisk ivaretatt.

Inntil 2019 fulgte Kunnskapsdepartementet opp samfunnssikkerhet og beredskap hos UH-virksomhetene gjennom rapportering i årsrapportene, etatsstyringsmøter og beredskapstilsyn. Fra 2019 har NOKUT overtatt ansvaret for å føre kontroll med sikkerhets- og beredskapsarbeidet til UH-virksomhetene. NOKUT kontrollerer om UH-virksomhetene rapporterer om samfunnssikkerhetsarbeidet i årsrapportene basert på rapporteringspunktene i tildelingsbrevene. Resultatet av kontrollen danner grunnlaget for NOKUTs videre arbeid med å vurdere risiko og velge ut aktuelle virksomheter å kontrollere. Manglende/fraværende rapporteringskrav i tildelingsbrevene begrenser NOKUTs kontroll- og vurderingsgrunnlag, og gir departementet dårligere informasjonsgrunnlag i etatsstyringen.

Flere av avvikene som er registrert i forbindelse med NOKUTs kontroll for rapporteringsåret 2018, er ikke fulgt opp skriftlig overfor virksomhetene. Revisjonen viser at to virksomheter ikke har rettet opp

avvik som gjelder manglende ROS-analyser, to år etter at avvikene ble avdekket i tilsyn. Revisjonen viser at å hente inn og analysere dokumentasjon som ROS-analyser, planverk og evalueringer av øvelser gir et bedre bilde av den faktiske situasjonen enn å kun basere seg på virksomhetenes egenrapportering i årsrapportene.

Statlige universiteter og høyskolars etterlevelse av kravene i tildelingsbrevene og styringsdokumentet

Styringsdokumentet stiller krav til at virksomhetene i UH-sektoren skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet. Det er videre stilt krav til hvordan virksomhetene skal følge opp dette arbeidet. Revisjonen viser at 19 av 21 virksomheter i UH-sektoren ikke fullt ut har etterlevd kravene i styringsdokumentet som gjelder ROS-analyser, pandemiplan og kriseøvelser. Revisjonen viser videre at virksomhetenes ROS-analyser og beredskapsplaner varierer i omfang, innhold og struktur. Det er også store variasjoner i hvordan virksomhetene dokumenterer, evaluerer og følger opp øvelsene. Mangelen på en enhetlig metode og struktur for hvordan virksomhetene dokumenterer ROS-analyser og gjennomførte beredskapsøvelser, gjør det vanskelig å følge opp hvorvidt virksomhetene retter seg etter krav i styringsdokumentet, og det gjør det også vanskelig å sammenligne virksomhetene i sektoren.

ROS-analyser

Kravene i tildelingsbrevene for 2018 og styringsdokumentet kapittel 7.1 viser at virksomhetene skal utarbeide en ROS-analyse for samfunnssikkerhet, og at ROS-analysene skal gjennomgås hvert år og revideres minimum hvert fjerde år. Videre går det fram at det er viktig at ROS-analysen følges opp med konkrete tiltak for hendelser som er vurdert til å ha middels og høy risiko, og at det bør utarbeides en egen handlingsplan for disse hendelsene.

Revisjonen viser at 15 virksomheter ikke har etterlevd kravene om ROS-analyser fullt ut. 3 av 21 virksomheter har ikke utarbeidet ROS-analyse for samfunnssikkerhet, og 5 virksomheter har ikke revidert ROS hvert fjerde år. Videre har 8 virksomheter vesentlige mangler i dokumentasjonen på hvordan risikoen i ROS-analysen følges opp, og 7 virksomheter har delvis mangler i dokumentasjonen. Kun 6 virksomheter har dokumentert ROS-analyse, revidert ROS-analysen hvert fjerde år, gjennomgått ROS hvert år og dokumentert handlingsplaner.

Mangelfull etterlevelse av kravene til oppdatert ROS-analyse fører til at flere virksomheter ikke har et oppdatert risiko- og sårbarhetsbilde innad i virksomheten. ROS-analysene skal ligge til grunn for det øvrige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Når ROS-analysene ikke er på plass, vil grunnlaget for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap svekkes.

Krise- og beredskapsplaner

Styringsdokumentet kapittel 7.2 viser til at alle virksomhetene må utvikle og vedlikeholde krise- og beredskapsplaner for å håndtere uønskede hendelser eller kriser. Planverket må gjennomgås jevnlig med tanke på revisjon. En annen forventning i styringsdokumentet er at alle virksomhetene har utarbeidet en egen pandemiplan.

Undersøkelsen viser at alle virksomhetene i UH-sektoren har utarbeidet et krise- og beredskapsplanverk for håndtering av uønskede hendelser eller kriser, og at disse stort sett oppdateres jevnlig. 1 virksomhet kan imidlertid ikke vise til at krise- og beredskapsplanen dekker alvorlige tilsiktede hendelser. 17 virksomheter kan dokumentere at det er utarbeidet pandemiplan for virksomheten. 1 virksomhet bruker pandemiplan fra før fusjonen. 3 virksomheter kan ikke vise til at det er utarbeidet en pandemiplan, eller at denne er med i virksomhetens krise- og beredskapsplan.

En krisesituasjon krever ofte at beslutninger og nødvendige tiltak iverksettes raskt. Om krise- og beredskapsplanene er mangelfulle, kan det føre til at virksomhetene ikke klarer å handle raskt og effektivt i ulike type kriser. Det kan få alvorlige konsekvenser dersom det oppstår en alvorlig krise- og beredskapssituasjon som virksomheten ikke har planlagt for.

Beredskapsøvelser

Ifølge tildelingsbrevene og styringsdokumentet kapittel 7.3 skal virksomhetene gjennomføre minimum én øvelse hvert år for å teste egen beredskap og krisehåndtering. For at enkeltpersoner og

virksomheten skal lære, må øvelser og hendelser evalueres, og forbedrings- og læringspunkter som blir avdekket i evalueringen, må følges opp og konkretiseres i en oppfølgingsplan.

Revisjonen viser at tre virksomheter ikke har etterlevd kravet om å gjennomføre kriseøvelse i 2018. Én av disse hadde heller ikke øvelse i 2019. Videre har 16 og 12 virksomheter ikke etterlevd kravet om å evaluere øvelsene og følge opp funn og læringspunkter i en oppfølgingsplan for henholdsvis 2018 og 2019. Kun fem virksomheter har etterlevd disse kravene i både 2018 og 2019.

For at virksomhetene skal være forberedt på å håndtere en krisesituasjon, må de øve. På den måten kan virksomhetene se om planverket fungerer. Mangelfulle øvelser og evalueringer/oppfølginger av øvelsene kan medvirke til at virksomhetene ikke klarer å handle raskt og effektivt dersom det oppstår en krisesituasjon. Dersom øvelsene ikke følges opp, vil det være vanskelig for både enkeltpersoner og virksomheter å lære av øvelsene.