

Forvaltningsrevisjon | Vestland fylkeskommune Beredskap

November 2023

«Forvaltningsrevisjon av beredskap»

November 2023

Rapporten er utarbeidd for Vestland fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS

Postboks 6013 Postterminalen, 5892

Bergen

tlf: 55 21 81 00

www.deloitte.no

forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av beredskap i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 7/23, 13. februar 2023.

Beredskap er definert som planlagde og førebudde tiltak som gjer oss i stand til å handtere uønskete hendingar slik at konsekvensane blir minst mogleg.¹ Prosjektet har bestått av ein *hovuddel* som har undersøkt organiseringa av arbeidet med beredskap, oppfølging av beredskapsarbeidet, og samarbeid med eksterne aktørar. Hovuddelen av forvaltningsrevisjonen har vore avgrensa til å undersøke beredskap på eit overordna nivå i Vestland fylkeskommune. Vidare har forvaltningsrevisjonen omfatta undersøkingar av beredskap knytt til *to moglege hendingar*; eit cyberåtak som gjer skade på saks- og arkivsystemet, og ein livstruande situasjon ved ein skule der ein eller fleire personar går til åtak på elevar og tilsette. I undersøkinga er det gjennomført dokumentanalyse av beredskapsplanverk og rutinar, og intervju med utvalde personar i Vestland fylkeskommune som er involvert i eller har ansvar for beredskap i ulike deler av organisasjonen. Til saman er det gjennomført 17 intervju.

Fylkeskommunen har eit mindre omfattande beredskapsansvar enn kommunane. For kommunane er beredskapsansvaret heimla i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Same lovgjeving gjeld ikkje for fylkeskommunen. Til trass for dette er det naturleg å leggje til grunn at også fylkeskommunane bør arbeide systematisk med beredskap, basert på nasjonale prinsipp for samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid.² Fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap er nærare omtalt i kapittel 2.

Under gir vi eit samandrag av sentrale funn og vurderingar frå forvaltningsrevisjonen.

Samandrag av funn og vurderingar knytt til overordna organisering, oppfølging av beredskapsarbeidet, og samarbeid med eksterne aktørar

Det er utarbeidd ein overordna ROS-analyse for fylkeskommunen, men det er behov for å følgje opp arbeidet knytt til ROS-analysar lenger ned i organisasjonen

Undersøkinga viser at det er utarbeidd ein overordna ROS-analyse for fylkeskommunen, samt ROS-analysar for ulike avdelingar og ansvarsområde i fylkeskommunen. Det er likevel ikkje gjennomgåande utarbeidd ROS-analysar for alle dei ulike ansvarsområda og avdelingane i fylkeskommunen, slik det er stilt krav om i overordna beredskapsplan. Vidare har ikkje tiltaksplanen for oppfølging av overordna ROS-analyse blitt tilstrekkeleg følgt opp. Samtidig meiner revisjonen at det er positivt at dei regionale planane som er gjennomgått i samband med forvaltningsrevisjonen tar opp problemstillingar knytt til samfunnstryggleik og beredskap, og at risikoar som er peika på i overordna ROS-analyse synast å vere følgt opp i det regionale planarbeidet.

Fylkeskommunen har utarbeidd ein overordna beredskapsplan, men beredskapsplanen er ikkje oppdatert

Undersøkinga viser at det er utarbeidd ein overordna beredskapsplan for fylkeskommunen, men at denne ikkje har blitt oppdatert i samsvar med krav som er fastsett internt i fylkeskommunen. Dette medfører mellom anna at beredskapsplanen inneheld utdatert informasjon om ansvar og roller, og at den ikkje tek høgde for identifiserte risikoar i overordna ROS-analyse. Undersøkinga viser vidare at det ikkje er etablert system som sikrar at beredskapsplanen er gjort kjent for organisasjonen. Vidare har fleire avdelingar i fylkeskommunen ikkje følgt opp føringar om at det skal utarbeidast lokale beredskapsplanar.

Det er behov for ytterlegare tydeleggjering av roller og ansvar knytt til beredskapsarbeidet

Undersøkinga viser at rollefordeling og ansvar ikkje blir opplevd å vere tilstrekkeleg tydeleg definert, mellom anna som eit resultat av fleire utskiftingar og omrokkingar av personar med ansvar for beredskap dei siste åra. Det er utarbeidd eit utkast til styringsdokument for sikkerheit og beredskap med oversikt over roller og ansvar, men dokumentet er ikkje godkjent og gjort tilgjengeleg for organisasjonen, og oversikta over ansvar og roller er heller ikkje oppdatert. Revisjonen meiner at eit slikt styringsdokumentet kan vere føremålstenleg for å gi eit heilskapleg bilete av fylkeskommunen sin beredskapsorganisasjon, med ansvar og roller, men at det er behov for å vidareutvikle og oppdatere utkastet som føreligg per i dag.

¹ Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5:(2020–2021): Samfunnssikkerhet i en usikker verden. Side 11. Stortingsmeldinga er tilgjengeleg [her](#).

² Det nasjonale samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet er bygd på fire prinsipp; ansvar, nærleik, likskap og samverke. Dette går mellom anna fram av Meld. St. 5 (2020-2021): *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Side 11.

Fylkeskommunen har utarbeidd ein overordna plan for krisekommunikasjonen som bidrar til å sikre tydeleg ansvars- og rollefordeling knytt til kommunikasjon i ein krisesituasjon

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har etablert ein overordna plan for krisekommunikasjon, som både omhandlar roller og ansvar og sentrale prinsipp for krisekommunikasjonen. Dette sikrar etter revisjonen si vurdering at overordna ansvar og oppgåver for kommunikasjon i ein krisesituasjon framstår som tilstrekkeleg avklart. Revisjonen merker seg også at fylkeskommunen nyleg har påbegynt implementering av eit system for kommunikasjon og handtering av krisesituasjonar. Det er etter revisjonen si vurdering positivt at fylkeskommunen gjennom implementering av CIM har planar om ytterlegare strukturering og systematisering både av kommunikasjonen i ein krisesituasjon og andre delar av beredskapsarbeidet.

Fylkeskommunen gjennomfører beredskapsøvingar på enkelte område, men det er behov for å systematisere arbeidet med øvingar i heile organisasjonen

Undersøkinga viser at fylkeskommunen dei seinare åra jamleg har gjennomført øvingar på ulike område, og at fylkeskommunen har delteke på samvirkeøvingar initiert av andre aktørar. Samstundes framstår det i dag uklårt kor ofte øvingar, utover enkelte skrivebordsøvingar, bør gjennomførast og kven som har ansvar for å følgje opp at fylkeskommunen gjennomfører tilstrekkeleg med øvingar. Etter revisjonen si vurdering medfører desse uklarheitene ein risiko for at øvingar på viktige område ikkje blir gjennomført.

Det er ikkje etablert eit felles system eller rutinar for å sikre at tilsette får opplæring i fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid

Opplæring er i stor grad opp til den enkelte avdeling eller tenestestad, og det kan vere stor variasjon i kva informasjon og opplæring tilsette får. For å sikre at alle tilsette har ei viss innsikt i beredskapsarbeidet og forståing for viktigheita av beredskap, og for at avdelingane skal kunne følgje opp arbeidet med beredskap på ein god måte, meiner revisjonen at fylkeskommunen bør vurdere å etablere enkelte felles system for opplæring i og/eller informasjon om beredskap. I tillegg er det etter revisjonen si vurdering viktig at ulike avdelingar etablerer system som sikrar at tilsette i avdelingane får den opplæringa og informasjonen som er naudsynt ut frå den enkelte sitt ansvar og oppgåver.

Fylkeskommunen har berre delvis etablert føremålstenlege system og rutinar for å sikre at beredskapsarbeidet blir følgt opp i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer

Det går fram av undersøkinga at det ikkje har vore kontinuitet i det overordna beredskapsarbeidet i fylkeskommunen, og at avdelinga med ansvaret for overordna beredskap ikkje har hatt moglegheit til å arbeide like systematisk med oppfølging av beredskapsarbeidet som dei skulle ønskje. Konsekvensen av dette er at ein del oppgåver og ansvar berre er skildra på overordna nivå, og det er i mindre grad gitt konkrete føringar til avdelingane når det gjeld kva aktivitetar som skal gjennomførast til kva tid. Revisjonen meiner at tydelegare føringar for kva tid ulike aktivitetar bør eller skal gjennomførast, til dømes i form av eit årshjul, vil vere med på å sikre at avdelingane gjennomfører dei aktivitetane dei skal, til rett tid.

Fylkeskommunen har sett beredskap høgare på agendaen det siste året, og arbeid med samfunnssikkerheit er lagt inn som eit felles prioriteringsområde i oppdragsbrev til avdelingane for 2023

Undersøkinga viser at ein frå fylkesdirektøren si side er klar over utfordringane knytt til oppfølging av beredskapsarbeidet. Det er lagt opp til at avdelingane skal rapportere på tiltaka i oppdragsbrevet i samband med den overordna økonomirapporteringa og i årsmeldinga for 2023. Revisjonen meiner dette kan vere føremålstenlege tiltak for bidra til å sikre at beredskapsarbeidet i avdelingane blir følgt opp.

Det er etablert føremålstenleg samarbeid med eksterne aktørar, og rolle- og ansvarsforhold i høve til eksterne aktørar er stort sett avklart

Det er revisjonen si vurdering at det stort sett er tydeleg definert kva rolle og ansvar fylkeskommunen har i høve til eksterne aktørar. Vidare viser undersøkinga at fylkeskommunen har kontakt med regionale beredskapsaktørar gjennom fylkesberedskapsrådet, og at det i enkelte avdelingar er etablert faste løysingar for kontakt mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar (til dømes Statens Vegvesen og Vegtrafikkentralen). Vidare har fylkeskommunen utarbeidd skriftlege prosedyrar for å forbetre koordineringa mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar etter at det har vist seg å være eit behov for betre koordinering i samband med enkelthendingar.

Samandrag av funn og vurderingar knytt til beredskap for Cyber-hendingar

Fylkeskommunen har berre delvis identifisert og iverksett tiltak for å førebygge cyberhendingar som kan ramme saks- og arkivsystemet.

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har styringsdokument som stadfestar at fylkeskommunen skal identifisere og gjennomføre førebyggjande tiltak på eit overordna nivå for dei risikoane som er uakseptabelt høge, også knytt til IKT-hendingar. Det føreligg også rutinar for gjennomføring av desse prosessane. Det er samtidig revisjonen si vurdering at det både på overordna nivå og på avdelingsnivå er manglar i prosessane knytt til identifisering og prioritering av

førebyggjande tiltak, som også rammar fylkeskommunen sitt arbeid med tiltak knytt til saks- og arkivsystemet. Revisjonen finn i den samanheng grunn til å påpeike at fylkeskommunen ikkje har ei omforent og tilgjengeleg oversikt over kritikaliteten og avhengigheitene til fylkeskommunen sine informasjonssystem, inkludert for saks- og arkivsystemet. Dette medfører at dei førebyggjande tiltaka ikkje har ein systematisk prioritet eller blir gjennomført på eit vis som reflekterer alvorsgraden av eit potensielt angrep.

Fylkeskommunen har berre i nokon grad utarbeidd planar for korleis fylkeskommunen skal oppretthalde delar av verksemda som eventuelt blir råka av eit cyberåtak mot saks- og arkivsystemet.

Fylkeskommunen har ikkje gjennomført ein Business Impact Analysis (BIA) vedrørande Elements Cloud. Det er følgeleg ikkje mogleg å dokumentere kva og kor store delar av verksemda som vil bli ramma, og dermed vil trenge ein plan for å oppretthalde verksemda, dersom saks- og arkivsystemet skulle bli råka. Det er positivt at fylkeskommunen er i prosess med å utarbeide ei eiga prosessskildring for IKT-sikkerheitshendingshandtering, men dette er framleis eit dokument under arbeid. Vidare viser undersøkinga at Vestland fylkeskommune har stilt krav om å få vite korleis leverandøren av saks- og arkivsystemet arbeider for å redusere sannsynligheita for at systemet ikkje er tilgjengeleg, og har i sin driftsavtale med leverandøren adressert forventningar om tilgjengelegheit og kontinuitet på systemet. Fylkeskommunen har likevel ikkje anna stadfesting på at krava er oppfylt, enn leverandøren si skildring. Revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen gjennomfører revisjonar av leverandøren av saks- og arkivsystemet, slik dei har rett til ifølgje inngått kontrakt.

Fylkeskommunen har berre i nokon grad utarbeidd planar for korleis verksemda skal gjenopprettast ved bortfall av saks- og arkivsystemet.

Fylkeskommunen har eit overordna planverk for beredskap og hendingshandtering med krisekommunikasjonsplanar, men spesifikt for cyberhendingar er dokumentasjonen framleis under arbeid og ufullstendig. Det er ikkje dokumentert at fylkeskommunen har ein alternativ plan for gjenoppretting av saks- og arkivsystemet utover å stole på rutine til leverandøren av systemet. Utan ein BIA å referere til framstår det som usikkert for revisjonen om Vestland fylkeskommune har ei felles oppfatning av og tilnærming til korleis bortfall av saks- og arkivsystemet vil påverke verksemda og aktuelle leveransar.

Fylkeskommunen har ikkje øvd på å handtere eit cyberåtak som kan ramme fylkeskommunen sitt saks- og arkivsystem

Vestland fylkeskommune har ikkje øvd på eit scenario som involverer eit åtak på saks- og arkivsystemet. Det er difor revisjonen si vurdering at fylkeskommunen ikkje er tilstrekkeleg førebudd på konsekvensane av at eit slik åtak finn stad. Vidare er det revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune generelt ikkje testar og øver på planverka for IKT-hendingar jamleg nok i samsvar med NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit.

Fylkeskommunen har den siste tida iverksett mange pågåande initiativ og satsingar for å adressere nokre av manglane på IKT-sikkerhetsområdet

Vestland fylkeskommune har mellom anna fått inn ein dedikert ressurs til å fylle rollen som CISO på ein meir permanent basis, og det er tilsett fleire ressursar til å jobbe med IKT-sikkerheit i verksemda generelt. Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen er i prosess med å løfte sitt arbeid med IKT-sikkerheit, men når det gjeld saks- og arkivsystemet, som det har blitt retta særskilt merksemd mot i forvaltningsrevisjonen, meiner revisjonen at det er fleire forhold det er viktig å ta tak i frå fylkeskommunen si side.

Samandrag av funn og vurderingar knytt til beredskap for livstruande hendingar ved vidaregåande skular

Malen som er utarbeidd for beredskapsplan for skulane er mangelfull, og det er variasjon i kvaliteten på skulane sine beredskapsplanar

Avdeling for opplæring og kompetanse har utarbeidd ein mal for beredskapsplan for dei vidaregåande skulane, men det er revisjonen si vurdering at malen ikkje fullt ut er i tråd med føringar som er gitt i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan. Undersøkinga viser vidare at det er stor variasjon mellom skulane når det gjeld kvaliteten og innhaldet i beredskapsplanane, og revisjonen finn grunn til å stille spørsmål ved korvidt nokre av dei enklaste planane er nyttige og til hjelp i skulane sitt beredskapsarbeid.

Fylkeskommunen har utarbeidd eit tiltakskort for handtering av livstruande hendingar ved skulane, men tiltakskortet er ikkje tilstrekkeleg forankra i skulane

Mange av skulane har ikkje lagt ved tiltakskortet for PLIVO³ som vedlegg i sin beredskapsplan, eller tilpassa tiltakskortet til lokale forhold på skulen. Revisjonen meiner difor at det er behov for meir konkrete planar og rutinar for handtering av PLIVO-hendingar som er tilpassa forholda ved den enkelte skule. Handtering av PLIVO-hendingar krev tilpassa tiltak for handtering ut ifrå føresetnadene ved skulebygga og tilgjengeleg utstyr for varsling. Vidare er det revisjonen si vurdering at dei vidaregåande skulane ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra at både beredskapsplan og tiltakskort er kjent for dei tilsette.

³ Hendingar med pågåande livstruande vald blir forkorta til «PLIVO-hendingar».

Det er gjennomført ei større PLIVO-øving for alle vidaregåande skuler, men det er i liten grad gjennomført øvingar knytt til PLIVO ved den enkelte skule

Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen sette av tid til ei felles øving knytt til PLIVO for alle vidaregåande skular i 2022, og at overordna kriseleiing i fylkeskommunen tok del i øvinga. Det har også blitt gjennomført ei PLIVO-øving i regi av nødetatane ved Amalie Skram vidaregåande skule i september 2023. Samstundes er det revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune i større grad bør sikre at skulane gjennomfører lokale beredskapsøvingar knytt til hendingar med pågåande livstruande vald, og meir generelt øving på hendingar anna enn brann.

Det har hittil ikkje blitt gjennomført sikringsrisikoanalysar på ein systematisk måte når skulebygg har blitt bygd eller rehabilitert

Det blir opplyst at det blir gjort vurderingar knytt til sikkerheit i samband med utbyggingsprosjekt, men vurderingane har ikkje blitt samla i sikringsrisikoanalysar eller på anna vis blitt systematisert slik at ein sikrar heilskaplege analyser som kan bidra til at skulebygg får ei utforming som støttar ei best mogleg handtering av ei eventuell hending med pågåande livstruande vald. Våren 2023 blei det gjennomført ein sikringsrisikoanalyse ved ein vidaregåande skule (Amalie Skram VGS), der sikring av bygget i høve livstruande vald var ein del av vurderinga. Revisjonen meiner det er viktig å sikre at lærdomar frå sikringsrisikoanalysen blir samanstillt og nytta som kunnskapsgrunnlag for liknande analysar ved andre skulebygg i fylkeskommunen.

Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at fylkeskommunen den seinare tida har retta meir merksemd mot beredskap, mellom anna ved å tilsette fleire personar med ansvar og oppgåver knytt til beredskap, og leggje inn arbeid med samfunnssikkerheit som eit felles prioriteringsområde i oppdragsbrevet til avdelingane for 2023. Samtidig meiner revisjonen at det er behov for ytterlegare tiltak både når det gjeld det overordna beredskapsarbeidet, beredskap knytt til cyberhendingar retta mot saks- og arkivsystemet, og beredskap i dei vidaregåande skulane.

Basert på funn og vurderingar i undersøkinga kjem revisjonen med til saman 19 tilrådingar til fylkeskommunen. Desse er presentert i kapittel 9.

Innhold

1	Innleiing	11
2	Fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap	14
3	Organisering av arbeidet med beredskap	18
4	Oppfølging av beredskapsarbeidet	27
5	Samarbeid med andre aktørar	30
6	Cyber-beredskap	36
7	Beredskap i vidaregåande skular	49
8	Konklusjon og tilrådingar	60
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	63
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	64
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	68

Detaljert innhald

1	Innleiing	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Føremål og problemstillingar	11
1.3	Avgrensing	12
1.4	Metode	12
1.4.1	Dokumentanalyse	12
1.4.2	Intervju	12
1.4.3	Verifiseringsprosessar	12
1.5	Revisjonskriterium	13
2	Fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap	14
2.1	Nasjonale prinsipp for beredskap	14
2.2	Forholdet mellom beredskap og førebyggjande sikkerheitsarbeid	14
2.3	Nærare om fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap	15
2.4	Overordna administrativ organisering i Vestland fylkeskommune	16
3	Organisering av arbeidet med beredskap	18
3.1	Problemstilling	18
3.2	Revisjonskriterium	18
3.3	Ansvar og roller	19
3.3.1	Datagrunnlag	19
3.3.2	Vurdering	21
3.4	Risiko- og sårbarheitsanalysar	21
3.4.1	Datagrunnlag	21
3.4.2	Vurdering	23
3.5	Beredskapsplanar	23
3.5.1	Datagrunnlag	23
3.5.2	Vurdering	24
3.6	Planar for kommunikasjon	24
3.6.1	Datagrunnlag	24
3.6.2	Vurdering	25
3.7	Opplæring og øving	25
3.7.1	Datagrunnlag	25
3.7.2	Vurdering	26
4	Oppfølging av beredskapsarbeidet	27
4.1	Problemstilling	27
4.2	Revisjonskriterium	27
4.3	Datagrunnlag	27
4.4	Vurdering	28
5	Samarbeid med andre aktørar	30
5.1	Problemstilling	30

5.2	Revisjonskriterium	30
5.3	Rolle- og ansvarsfordeling i høve til eksterne aktørar	31
5.3.1	Datagrunnlag	31
5.3.2	Vurdering	32
5.4	Løysingar for effektiv kommunikasjon og samarbeid	32
5.4.1	Datagrunnlag	32
5.4.2	Vurdering	34
6	Cyber-beredskap	36
6.1	Problemstilling	36
6.2	Revisjonskriterium	36
6.3	Om saks- og arkivsystemet som blir nytta i Vestland fylkeskommune	37
6.4	Identifisering og iverksetting av førebyggjende tiltak for cyberhendinger som kan ramme saks- og arkivsystemet	37
6.4.1	Datagrunnlag	37
6.4.2	Vurdering	41
6.5	Planar for oppretthalding av verksemda ved cyberåtak retta mot saks- og arkivsystemet	42
6.5.1	Datagrunnlag	42
6.5.2	Vurdering	44
6.6	Plan for gjenoppretting av verksemda ved bortfall av saks- og arkivsystemet	44
6.6.1	Datagrunnlag	44
6.6.2	Vurdering	47
6.7	Øving på handtering av cyberåtak som kan ramme saks- og arkivsystemet	48
6.7.1	Datagrunnlag	48
6.7.2	Vurdering	48
7	Beredskap i vidaregåande skular	49
7.1	Problemstilling	49
7.2	Revisjonskriterium	49
7.3	Beredskapsplan og tiltakskort	50
7.3.1	Datagrunnlag	50
7.3.2	Vurdering	56
7.4	Øvingar	57
7.4.1	Datagrunnlag	57
7.4.2	Vurdering	58
7.5	Utforming av skulebygg	58
7.5.1	Datagrunnlag	58
7.5.2	Vurdering	59
8	Konklusjon og tilrådingar	60
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	63
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterium	64
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	68

Figurar

Figur 1: Administrativ organisering av Vestland fylkeskommune per oktober 2023. Kjelde: Vestland fylkeskommune.	16
Figur 2: Skildring av dokumentstruktur for beredskapsarbeidet i Vestland fylkeskommune	19
Figur 3: Risikomatrikse, utsnitt frå overordna ROS for Vestland fylkeskommune	22
Figur 4: Skjermdump frå overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune	33

Figur 5: Styringsmodell for IKT-sikkerheit	40
Figur 6: Utsnitt frå Handbok for informasjonssikkerheit og personvern i Vestland fylkeskommune.	45
Figur 7: Innholdsliste i malen for beredskapsplan for skulane i Vestland fylkeskommune	51
Figur 8: Døme på ein beredskapsplan ved ein vidaregåande skule	52
Figur 9: Døme på innholdslista til ein beredskapsplan ved ein vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune	53
Figur 10: Døme på eit tiltakskort for handtering av pågåande livstruande vald, vedlagt beredskapsplanen til ein vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune	55
Figur 11: Døme på eit tiltakskort for handtering av pågåande livstruande vald, vedlagt beredskapsplanen til ein vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune	56

Tabellar

Tabell 1: Utdrag frå risikomatrise	38
Tabell 2: Prioriterte tiltak frå «Overordna tiltaksplan» i VLFK	39

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av beredskap i Vestland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Vestland fylkeskommune i sak PS 7/23, 13. februar 2023.

1.2 Føremål og problemstillingar

Beredskap er definert som planlagde og førebudde tiltak som gjer oss i stand til å handtere uønskete hendingar slik at konsekvensane blir minst mogleg.⁴

Prosjektet har bestått av ein *hovuddel* som har undersøkt organiseringa av arbeidet med beredskap, oppfølging av beredskapsarbeidet, og samarbeid med eksterne aktørar. Føremålet med hovuddelen av prosjektet har vore å undersøkje om Vestland fylkeskommune har ei tilstrekkeleg organisering og oppfølging av arbeidet med beredskap, inkludert om det er sikra eit hensiktsmessig beredskapsamarbeid med relevante eksterne aktørar innan vesentlege område. Hovuddelen av forvaltningsrevisjonen har vore avgrensa til å undersøke beredskap på eit overordna nivå i Vestland fylkeskommune.

Vidare har forvaltningsrevisjonen omfatta undersøkingar knytt til *to moglege hendingar*; eit cyberåtak som gjer skade på saks- og arkivsystemet, og ein livstruande situasjon ved ein skule der ein eller fleire personar går til åtak på elevar og tilsette. Føremålet med desse delane av forvaltningsrevisjonen, har vore å undersøke om beredskapen på desse områda er tilfredsstillande.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

1. Har fylkeskommunen ei hensiktsmessig og tydeleg beredskapsorganisering?

- Er ansvar og roller i fylkeskommunen si beredskapsorganisering tydeleg definert?
- Har fylkeskommunen gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar med tilhøyrande tiltak knytt til fylkeskommunen sine ansvarsområde, og gjort analyser og tiltak kjent i organisasjonen samt teke omsyn til dette i regionale planar og verksemdplanar?⁵
- Har fylkeskommunen utarbeidd beredskapsplanar som er kjend i organisasjonen?⁶
- I kva grad er det sikra tilstrekkelege planar for kommunikasjon i samband med krisesituasjonar?
- I kva grad blir det gjennomført naudsynt opplæring og øvingar knytt til fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid?

2. Har fylkeskommunen system og rutinar for å sikre at beredskapsarbeidet blir følgt opp i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer?

3. I kva grad har fylkeskommunen etablert eit hensiktsmessig samarbeid om beredskap med vesentlege eksterne aktørar som kommunar, andre fylkeskommunar og statlege aktørar (sivilforsvaret og statsforvaltaren)?

- I kva grad er det tydeleg definert kva rolle og ansvar fylkeskommunen har i høve til eksterne aktørar?
- I kva grad er det etablert løysingar som sikrar effektiv kommunikasjon og samarbeid ved eventuelle krisesituasjonar som omfattar fylkeskommunen sine ansvarsområde (til dømes kritisk infrastruktur, transport, hendingar ved vidaregåande skular mv.)?
 - Er det tydeleg definert kva eksterne aktørar fylkeskommunen skal varsle og samarbeide med i ulike identifiserte situasjonar?
 - Er det etablert planar for kven fylkeskommunen skal samarbeide med for å sikre tilstrekkeleg verneutstyr?

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5:(2020–2021): Samfunnsikkerhet i en usikker verden. Side 11. Stortingsmeldinga er tilgjengeleg [her](#).

⁵ Opphavleg problemstilling var: Har fylkeskommunen gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til fylkeskommunen sine ansvarsområde og teke omsyn til dette i regionale planar og verksemdplanar? Revisjonen har vald å leggje punkt om tiltak, som opphavleg var lagt inn som ein del av problemstilling 1 c, inn under denne problemstillinga.

⁶ Opphavleg problemstilling var: Har fylkeskommunen utarbeidd beredskapsplanar med tilhøyrande tiltak og gjort planar og tiltak kjent i organisasjonen? Revisjonen har vurdert at punktet om tiltak som opphavleg var lagt som ein del av denne problemstillinga, heller burde svarast på som ein del av problemstilling 1 b.

4. Har Vestland fylkeskommune etablert tilstrekkeleg beredskap for følgjande moglege hending: Fylkeskommunen sitt saks- og arkivsystem blir utsett for eit cyberåtak som gjer skade på arkivet og hindrar tilgang til systemet over ein lengre periode.
- Har fylkeskommunen identifisert tiltak for å forebygge cyberhendingar som kan ramme saks- og arkivsystemet og sett i verk desse?
 - Har fylkeskommunen tilfredsstillande planar for korleis dei delane av fylkeskommunen som vil bli råka av eit cyberåtak mot saks- og arkivsystemet, skal oppretthalde si verksemnd?
 - Har fylkeskommunen tilfredsstillande planar for korleis fylkeskommunen si verksemnd skal gjenopprettast ved bortfall av saks- og arkivsystemet?
 - Har fylkeskommunen øvd på å handtere eit cyberåtak som kan ramme saks- og arkivsystemet?
5. Har Vestland fylkeskommune etablert tilstrekkeleg beredskap for følgjande moglege hending: Livstruande situasjon ved ein skule der ein eller fleire personar går til åtak på elevar og tilsette.⁷
- Har Vestland fylkeskommune utarbeidd beredskapsplan med tiltakskort som omhandlar handtering av situasjonar med åtak på elevar og tilsette?
 - Er tiltakskorta knytt til handtering av ein av situasjon med åtak på elevar og tilsette gjort tilstrekkeleg kjent og tilgjengeleg?
 - Har fylkeskommunen gjennomført øving knytt til handtering av situasjon med åtak på elevar og tilsette?
 - Blir det gjennomført sikringsrisikoanalyse i samband med utbygging og rehabilitering av skulebygg der situasjonar med åtak på elevar og tilsette er ein identifisert risiko?

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunen si overordna organisering og oppfølging av arbeidet med beredskap, samt beredskap med omsyn til to konkrete typar hendingar: cyber-angrep på saks- og arkivsystemet og ein livstruande situasjon ved ein vidaregåande skule. Forvaltningsrevisjonen omfattar ikkje undersøkingar av andre sektorspesifikke og særskilte ansvar for beredskap, slik som til dømes sivil transportberedskap eller helseberedskap.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar 2023 til oktober 2023.

1.4.1 Dokumentanalyse

Det overordna beredskapsplanverket til Vestland fylkeskommune og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. har blitt samla inn og analysert. Beredskapsplanverket til avdelingane med eit særleg ansvar for beredskap for cyber-hendingar og hendingar i opplæringssektoren har også blitt samla inn og analysert.

Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løypande, slik at også dokument som har blitt utarbeidd under prosjektperioden har blitt gjennomgått.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Vestland fylkeskommune som er involvert i eller har ansvar for beredskap i ulike delar av organisasjonen. Til saman er det gjennomført 17 intervju.

Deloitte har intervju fylkesdirektør, avdelingsdirektørar for alle avdelingar i fylkeskommunen⁸, fagkoordinator for sikkerheit og beredskap, seksjonssjef IKT i avdeling for IKT og digitalisering, seniorrådgjevar for IKT-sikkerheit (CISO), leiar for dokumentresenteret, seniorrådgjevar for digitalisering i avdeling for IKT og digitalisering, rektorar ved Årstad VGS, Måløy VGS og Odda VGS, og områdeleiarar i avdeling for opplæring og kompetanse.

1.4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

⁷ Rekkefølga på problemstillingane har blitt endra for å sikre ein best mogleg framstilling av datagrunnlaget.

⁸ I avdeling for opplæring og kompetanse var det stabssjef som blei intervju på vegne av avdelinga.

Datadelen av rapporten er sendt til fylkesdirektøren for verifisering, og faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei deretter sendt til fylkesdirektøren for uttale. Fylkesdirektøren sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak utleia frå arkivlova, Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar, Nasjonal sikkerhetsmyndighet sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit og Meld. St. 5 (2020-2021): *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* som peiker på viktige nasjonale prinsipp for samfunnssikkerheit. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2.

2 Fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap

2.1 Nasjonale prinsipp for beredskap

Beredskap er definert som planlagde og førebudde tiltak som gjer oss i stand til å handtere uønskte hendingar slik at konsekvensane blir minst moglege.⁹ Beredskap er ein del av arbeidet med **samfunnssikkerheit**, som handlar om evna til å verne samfunnet mot og handtere hendingar som truer grunnleggjande verdiar og funksjonar som set liv og helse i fare.

Det nasjonale samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet er bygd på fire prinsipp; ansvar, nærleik, likskap og samverke.¹⁰ Prinsippa gjeld for myndigheiter sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap, og er mellom anna omtalt i Stortingsmeldinga *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Av Stortingsmeldinga går det fram at:¹¹

- **Ansvarsprinsippet** inneber at den myndigheita, verksemda eller etaten som til vanleg har ansvaret for eit område, har også ansvaret for nødvendige beredskapsførebuingar og den utførande tenesta under kriser og katastrofar. Dette ansvaret omfattar også planlegging av korleis funksjonar innanfor eige ansvarsområde skal kunne oppretthaldast og vidareførast dersom det skjer ei ekstraordinær hending.
- **Nærleiksprinsippet** inneber at kriser organisatorisk skal handterast på det lågaste moglege nivået. Den som er nærmast krisa, vil som regel ha best føresetnader for å forstå situasjonen og dermed vere best eigna til å takle krisa. Nærleiksprinsippet må også sjåast i samheng med ansvarsprinsippet. Ei krise innanfor ein kommune eller anna verksemd sitt ansvarsområde er i utgangspunktet kommunen eller den aktuelle verksemda sitt ansvar å handtere. Nærleiksprinsippet gjeld ikkje ved tryggingpolitiske kriser.
- **Likskapsprinsippet** betyr at den organisasjonen som blir brukt under kriser, skal vere så lik som mogleg den organisasjonen som blir nytta til dagleg. Likskapsprinsippet utdjupar ansvarsprinsippet, og understrekar at ansvarsforholda internt i verksemdar/organisasjonar og mellom verksemdar/organisasjonar ikkje skal endrast under krisehandtering.
- **Samverkeprinsippet** stiller krav til at myndigheit, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre best mogleg samverke med relevante aktørar og verksemdar i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering. For å sikre best mogleg utnytting av ressursar på tvers av sektorar, er det behov for samarbeid på tvers av ansvarsområde.

2.2 Forholdet mellom beredskap og førebyggjande sikkerheitsarbeid

Beredskap er nært relatert til *førebyggjande sikkerheitsarbeid*. Der beredskap viser til tiltak som gjer oss i stand til å handtere uønskte hendingar, viser omgrepet *førebyggjande sikkerheitsarbeid* til arbeid for å forhindre sikkerheitstruande verksemd, eller tilsikta hendingar. I NOU 2019: 19 *Samhandling for sikkerhet – beskyttelse av grunnleggjande samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid* blir det vist til at «Forebyggende sikkerhet deles tradisjonelt inn i organisatorisk sikkerhet, informasjonssikkerhet, objektsikkerhet og personellsikkerhet.»¹² I sikkerhetsloven § 1-5 er førebyggjande sikkerhetsteneste definert som: «Planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende sikkerhetstiltak som søker å fjerne eller redusere risiko som følge av sikkerhetstruande virksomhet (spionasje, sabotasje og terrorhandlingar)»¹³. Førebyggjande sikkerheitsarbeid omfattar derfor først og fremst tiltak for å forhindre tilsikta truslar som berører nasjonal sikkerhet.

Fylkeskommunen er underlagt sikkerhetsloven. Føremålet med lova går fram av § 1-1, og er å «trygge nasjonale sikkerhetsinteresser.» I forarbeidarane til lova¹⁴ Prop. 153L kap 6.4.2 er det gitt ei grundig drøfting av omgrepet og avgrensinga mot den sivile samfunnssikkerheita, som primært blir ivareteke gjennom andre regelverk: «Sikkerhetsloven skal trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, mens det er andre lover som skal sikre den sivile

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5 (2020-2021): *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Side 11. Stortingsmeldinga er tilgjengeleg [her](#).

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5 (2020-2021): *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

¹¹ Ibid. Side 35.

¹² NOU 2019: 19 *Samhandling for sikkerhet – beskyttelse av grunnleggjande samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Side 26.

¹³ Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggjande sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

¹⁴ Forsvarsdepartementet. Prop. 152 L (2016-2017): *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. Proposisjonen er tilgjengeleg [her](#).

samfunnssikkerheten.»¹⁵ I denne forvaltningsrevisjonen er det fylkeskommunen sitt ansvar og oppgaver knytt til samfunnssikkerheit og beredskap som er tema, og ikkje førebyggjande sikkerheit for å sikre nasjonale sikkerheitsinteresser. Kor vidt fylkeskommunen oppfyller krav i sikkerhetsloven er difor ikkje nærara omtalt i denne rapporten.

2.3 Nærare om fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap

Ansvarsprinsippet inneber at fylkeskommunen har eit ansvar for beredskap knytt til dei fylkeskommunale oppgåvene. Dette betyr at fylkeskommunen mellom anna har ansvar for beredskap knytt til samferdsel og fylkesveggar, regional planlegging, gjennomføring av stortingsval og fylkestingsval, den offentlege tannhelsetenesta og vidaregåande opplæring. Fylkeskommunen har òg ansvar for beredskap knytt til personell og anlegg i eigen organisasjon.

Fylkeskommunen har eit mindre omfattande beredskapsansvar enn kommunane. For kommunane er beredskapsansvaret heimla i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Gjennom lov og forskrift har kommunen mellom anna eit ansvar for å utvikle trygge og robuste lokalsamfunn, beskytte befolkninga, og bidra til å oppretthalde kritiske samfunnsfunksjonar. Som planmynde har kommunen eit særskilt ansvar for å sikre at tiltak og planar fremmar tryggleik og gir eit sikrere samfunn.

I rapport frå Totalberedskapskommissjonen som blei presentert for Justis- og beredskapsdepartementet i juni 2023¹⁶ blir det peika på at det er meir uklart kva som ligg til beredskapsansvaret til fylkeskommunen samanlikna med kommunen. Det blir peika på at:

Det er lite spesifikke krav og til dels stort tolkningsrom innanfor lovgivningen som gjelder for fylkeskommunen. Fylkeskommunene er for eksempel ikke lovpålagt å ha en egen overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse eller beredskapsplan. Enkelte fylkeskommuner har imidlertid dette.¹⁷

Til tross for at det i liten grad ligg føre konkrete lovkrav for fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap på overordna nivå, er det naturleg å leggje til grunn at også fylkeskommunane bør arbeide systematisk med beredskap, basert på ansvarsprinsippet. Deloitte legg difor til grunn at nokre av krava som gjeld for kommunane, også kan leggjast til grunn for fylkeskommunane sitt beredskapsarbeid som ein beste praksis. Dette gjeld til dømes krav om overordna risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan.

Fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap knytt til konkrete ansvarsområde er heimla i fleire ulike lovverk. Avsnitta under skildrar dei mest sentrale lovverka der beredskapsansvaret til fylkeskommunen er heimla.

Krav til informasjonstryggleik

Arkivlova §6 slår fast at fylkeskommunane plikter å ha arkiv som er ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonsskjelder for samtid og ettertid.

Krav til beredskapsarbeidet i skulane

§ 14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger¹⁸, som mellom anna gjeld for vidaregåande skular, fastsett at skulane skal ha planar og rutinar for å førebyggje og handtere skader, ulukker, overgrep og andre alvorlege hendingar. Skulane skal ha rutinar og utstyr for handtering av ulykker og

¹⁵ Nokre sentrale definisjonar knytt til sikkerhetslova sitt verkeområde (henta frå NOU 2023:17):

- «Nasjonal sikkerhet defineres som statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunnssikkerhetsområdet som er vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. De nasjonale sikkerhetsinteressene er angitt i sikkerhetsloven § 1-5.»
- «Grunnleggende nasjonale funksjoner er tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.»
- «Sikkerhetsstruende virksomhet er i sikkerhetsloven § 1-5 definert som tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.»

¹⁶ Totalberedskapskommissjonen blei oppnemnd ved kongeleg resolusjon 21. januar 2022 for å vurdere og kome med framlegg til korleis samfunnet sine samla ressursar kan og bør utformast for å utvikle samfunnstryggleik og beredskap, og sikre best mogleg samla utnytting av beredskapsressursane. Rapporten er tilgjengeleg [her](#).

¹⁷ NOU 2023: 17. *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. januar 2022. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 5. juni 2023. Avsnitt 5.4.3.

¹⁸ Ny forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger tråtte i kraft 1. juli 2023. Den tidlegare forskrifta om miljørettet helsevern i barnehager og skoler med meir blei oppheva frå 1. juli 2023. Sjå vedlegg 2 for nærare omtale om endringar i forskrifta.

faresituasjonar og sikre at dette er kjent for alle. Rutinane og tryggleiksutstyret skal vere kjent for alle, under dette elevar.

Krav til sivil transportberedskap

Fylkeskommunen har ansvar for å sikre og leggje til rette for naudsynt og regionalt tilpassa sivil transportberedskap i fylket. Fylkeskommunen skal samarbeide med statsforvaltaren, politiet, transportnæringa og anna sivilt og militært mynde for ein best mogleg koordinert sivil transportberedskap.

Regional planlegging

Fylkeskommunen skal, som regional planmynde etter plan- og bygningsloven § 3-4, inkludere samfunnssikkerheit i arbeidet med regional planlegging. Dette er heimla i plan- og bygningslova § 3-1, som seier at planer etter lova skal «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.»

Helseberedskap

Fylkeskommunen skal utarbeide beredskapsplan for tannhelsetenesta i samsvar med krav i helseberedskapslova § 2-2.

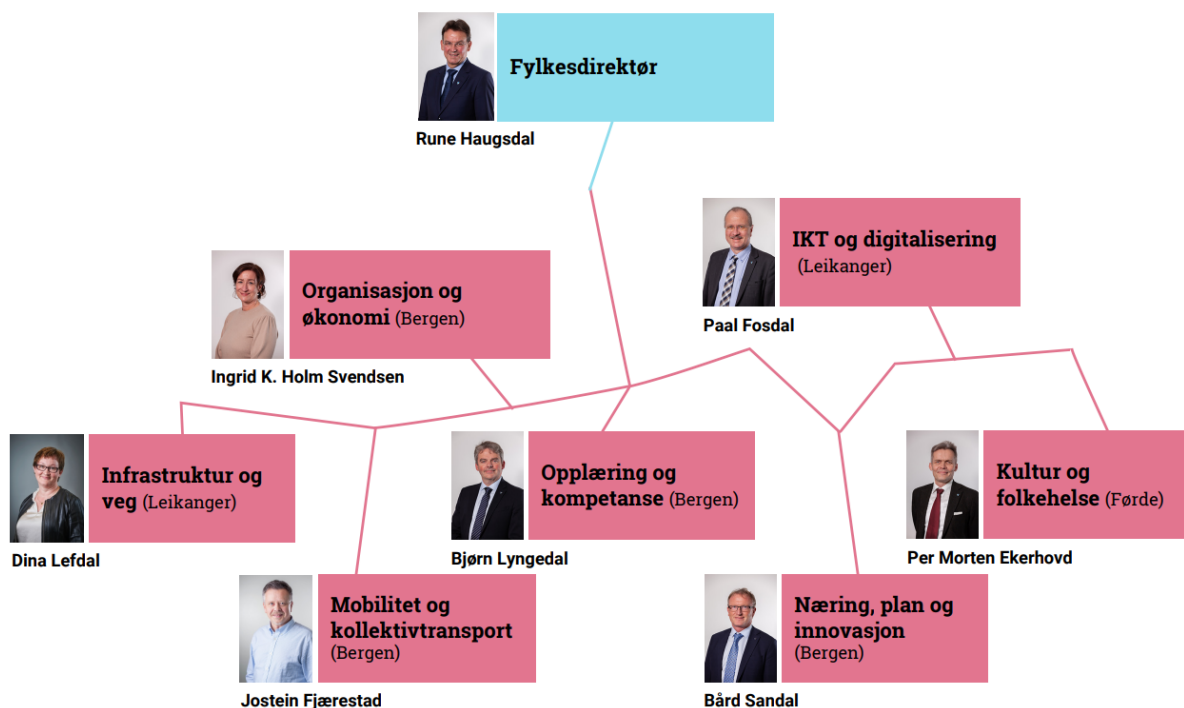
Næringsberedskap

Fylkeskommunen har også ansvar for å bidra til sikring av beredskap etter næringsberedskapsloven. I § 11 i næringsberedskapsloven står det at «For at næringsdrivende skal kunne gjennomføre beredskapsoppgaver, skal kommuner og fylkeskommuner bistå med planlegging, forberedelse og gjennomføring av beredskapsoppgavene».

2.4 Overordna administrativ organisering i Vestland fylkeskommune

Vestland fylkeskommune er organisert med sju avdelingar. Figur 1 viser organiseringa av administrasjonen i fylkeskommunen.

Figur 1: Administrativ organisering av Vestland fylkeskommune per oktober 2023. Kjelde: Vestland fylkeskommune.



Det er fylkesdirektøren som har det overordna administrative ansvaret for arbeidet med beredskap i fylkeskommunen.

Avdeling for IKT og digitalisering har ansvaret for arbeidet med digitalisering og IKT-tenester i fylkeskommunen. Avdelinga er sentral når det gjeld arbeidet med beredskap. Seksjon for sikkerheit og støttetjenester arbeider med sikkerheit og beredskap på overordna strategisk nivå i fylkeskommunen. Tannhelse er administrativt tilknytta avdelinga.

Avdeling for mobilitet og kollektivtransport har ansvaret for å sikre at kollektivtilbodet i Vestland fylkeskommune blir drifta på ei effektiv og god måte. Avdelinga er organisert med tre seksjonar: transportplanseksjonen, seksjon for strategi og eigarstyring, og seksjon for stab og forvaltning. I tillegg er det tre kollektivtransporteininger som er underlagt avdelinga: Bybanen AS, Bybanen utbygging, og Skyss. Avdelinga har ansvarsområde som er relevant for krava i forskrift om sivil transportberedskap.

Avdeling for opplæring og kompetanse har ansvaret for dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. Avdelinga har ansvaret for beredskap på skulane, jmf. krav i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar.

Avdeling for infrastruktur og veg har ansvaret for forvaltning, planlegging og utbygging, og vedlikehald og drift av fylkesvegane i Vestland fylkeskommune. Avdelinga har ansvaret for beredskap knytt til fylkesvegane.

Avdeling for næring, plan og innovasjon har ansvaret for regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Avdelinga har også forvaltningsoppgåver knytt til vassforvaltning, minerallovgeving og vilt. På næringsområdet har avdelinga eit ansvar innan grøn næringsinfrastruktur, mellom anna å bidra til berekraftig omstilling i næringslivet og å sikre straum til næringsetableringar knytt til det grønne skiftet.

Avdeling for organisasjon og økonomi har ansvar for dei fleste stabsfunksjonane i fylkeskommunen, utanom IKT og digitalisering. Stabsfunksjonane avdelinga har ansvar for er mellom anna eigedom, økonomi, HR og kommunikasjon.

Avdeling for kultur og folkehelse har ansvaret for kulturformidling, kulturarv, kulturutvikling, fysisk aktivitet og inkludering, og Vestlandsarkivet. Avdelinga har beredskapsansvar for bygningar som er freda etter kulturminnelova.

I tilbakemelding frå fylkeskommunen i samband med verifisering av rapporten, får revisjonen opplyst at det er planlagt fleire organisatoriske endringar i administrasjonen i fylkeskommunen i løpet av hausten 2023. Mellom anna skal eigedom skiljast ut i ei eige avdeling, og Bybanen utbygging skiljast ut frå avdeling for mobilitet og kollektivtransport og inn i avdeling for Eigedom.

3 Organisering av arbeidet med beredskap

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har fylkeskommunen ei hensiktsmessig og tydeleg organisering av beredskapsarbeidet?

Under dette:

- Er ansvar og roller i fylkeskommunen si beredskapsorganisering tydeleg definert?
- Har fylkeskommunen gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar med tilhøyrande tiltak knytt til fylkeskommunen sine ansvarsområde, og gjort analyser og tiltak kjent i organisasjonen, samt teke omsyn til dette i regionale planar og verksemdplanar? ¹⁹
- Har fylkeskommunen utarbeidd beredskapsplanar som er kjend i organisasjonen? ²⁰
- I kva grad er det sikra tilstrekkelege planar for kommunikasjon i samband med krisesituasjonar?
- I kva grad blir det gjennomført naudsynt opplæring og øvingar knytt til fylkeskommunen sit beredskapsarbeid?

3.2 Revisjonskriterium

Som omtalt i kapittel 2 i denne rapporten, er fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap knytt til konkrete ansvarsområde heimla i fleire ulike lovverk, mellom anna helseberedskapslova, forskrift om sivil transportberedskap, og forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar. Det ligg derimot ikkje føre konkrete krav til fylkeskommunen når det gjeld beredskap på **overordna nivå**, slik det gjer for kommunane i Lov om kommunal beredskapsplikt, lov om sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Mellom anna er det ikkje eit konkret lovkrav at fylkeskommunar skal utarbeide ein overordna ROS-analyse og ein overordna beredskapsplan.

Deloitte legg likevel til grunn at dei nasjonale prinsippa for samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid er gjeldande for fylkeskommunen. Prinsippa er ansvar, nærleik, likskap og samverke. Ansvarsprinsippet inneber at fylkeskommunen har eit ansvar for beredskap knytt til dei oppgåvene fylkeskommunen er ansvarleg for til vanleg. For å kunne ivareta dette ansvaret, er det naudsynt at fylkeskommunen arbeider systematisk og heilskapleg med beredskap på tvers av sektorar i fylkeskommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdiar. For å sikre dette, meiner Deloitte at fylkeskommunen bør:

- Sikre at ansvar og roller i fylkeskommunen si beredskapsorganisering er tydeleg definert og skriftleggjort.
- Gjennomføre ein overordna risiko- og sårbarheitsanalyse knytt til fylkeskommunen sine ansvarsområde, og ta omsyn til dette i regionale planar og verksemdplanar.
- Identifisere og iverksette tiltak som kan redusere uønska risiko identifisert i risiko- og sårbarheitsanalysar
- Utarbeide ein overordna beredskapsplan for fylkeskommunen sine ansvarsområde
- Utarbeide planar for krisekommunikasjon i samband med krisesituasjonar
- Sikre at det blir gjennomført naudsynt opplæring og øvingar knytt til fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

¹⁹ Opphavleg problemstilling var: Har fylkeskommunen gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til fylkeskommunen sine ansvarsområde og teke omsyn til dette i regionale planar og verksemdplanar? Revisjonen har vald å leggje punkt om tiltak, som opphavleg var lagt inn som ein del av problemstilling 1 c, inn under denne problemstillinga.

²⁰ Opphavleg problemstilling var: Har fylkeskommunen utarbeidd beredskapsplanar med tilhøyrande tiltak og gjort planar og tiltak kjent i organisasjonen? Revisjonen har vurdert at punktet om tiltak som opphavleg var lagt som ein del av denne problemstillinga, heller burde svarast på som ein del av problemstilling 1 b.

3.3 Ansvar og roller

3.3.1 Datagrunnlag

Fylkeskommunen har utarbeidd eit utkast til styringsdokument for sikkerheit og beredskap, som skal gi overordna føringar for arbeidet med sikkerheit og beredskap i organisasjonen. Utkastet til styringsdokument slik det føreligg gjer greie for fylkeskommunen sine prinsipp for arbeidet med sikkerheit og beredskap og gir ei overordna omtale av ansvars- og rollefordelinga knytt til sikkerheit og beredskap i fylkeskommunen. Det blir opplyst i intervju at styringsdokumentet ikkje har blitt oppdatert med gjeldande organisering for beredskapsarbeidet og rolleoversikt. Vidare gir utkastet til styringsdokument greie for dokumentstrukturen for styring av arbeidet med beredskap. Som det går fram av utsnittet nedanfor skal styringsdokumentet vere det overordna dokumentet for både beredskapsarbeid og arbeidet med førebyggjande sikkerheit.

Figur 2: Skildring av dokumentstruktur for beredskapsarbeidet i Vestland fylkeskommune



Kjelde: Styringsdokument for sikkerheit og beredskap, Vestland fylkeskommune

Dokumentet inneheld ikkje omtale av system og rutinar for oppfølging av det beredskapsrelaterte arbeidet, eller krav til rapportering frå organisasjonen på korleis arbeidet med beredskap blir følgt opp. Ansvarsskilddinga er overordna og i stor grad retta mot krisesituasjonar, heller enn det løpande beredskapsarbeidet.

Dokumentet blei presentert for toppleiargruppa i november 2022, og det blei då bestemt at det i dokumentet måtte innarbeidast avklaringar knytt til arbeidet med internkontroll. Det blir opplyst at dette arbeidet framleis er i gang per september 2023.

Vestland fylkeskommune har også utarbeidd ein overordna beredskapsplan for fylkeskommunen.²¹ Beredskapsplanen inneheld ein administrativ del, som skildrar organiseringa av beredskapsarbeidet i fylkeskommunen.

I beredskapsplanen er det vist til at fylkeskommunen si beredskapsplikt i hovudsak er knytt til:

- Personell og anlegg i eigen organisasjon
- Fylkesvegar
- Sivil transportberedskap
- Regional planlegging
- Sikkerhetsloven og virksomhetssikkerhetsforskriften

Ansvar for beredskap etter helseberedskapsloven er ikkje omtalt i beredskapsplanen.

Beredskapsplanen skildrar prinsipp for ansvars- og oppgåvefordeling i beredskapsarbeidet i fylkeskommunen. Beredskapsplanen slår fast at beredskap er eit leiaransvar, der det er **fylkesrådmannen**²² som har det overordna og strategiske ansvaret for kriseleiinga.

Fylkesdirektør(ar) skal delta i sentral kriseleiing, og har eit særskilt ansvar for å handtere ei krise innan sitt ansvarsområde.

²¹ Vestland fylkeskommune. Overordna beredskapsplan. Godkjent 23. november 2020.

²² 1. juli 2021 blei namnet på øvste leiar i fylkesadministrasjonen bytta frå 'Fylkesrådmann' til 'Fylkesdirektør'. Det som tidlegare var 'Fylkesdirektør' er no 'Avdelingsdirektør'. Sidan beredskapsplanen er frå 2020, er dei gamle namna på stillingane brukt i planen.

Beredskapsleiar har ansvar for å koordinere beredskapsarbeidet i fylkeskommunen, delta i kriseleiing, og vere ansvarleg for å halde oppdatert overordna beredskapsplan og varslingsplan. Vidare har beredskapsleiar eit operativt ansvar (inkl. loggføring) i ei krise, og ansvar for evaluering i etterkant av ei hending.

Kommunikasjonssjef har ansvar for kommunikasjonsstøtte til fylkesrådmannen²³, fylkesdirektørane²⁴ og ev. fylkesordførar. Kommunikasjonssjef deltek i kriseleiinga.

Den overordna kriseleiinga i fylkeskommunen består ifølgje beredskapsplanen av dei ovannemnde personane. I tillegg skal det ifølgje beredskapsplanen alltid inngå ein representant for IKT-tenesta i kriseleiinga

I følgje beredskapsplanen har fylkeskommunen også ei sentral beredskapsgruppe, beståande av fylkesrådmann, fylkesdirektør for økonomi og organisasjon og fylkesdirektør for tidlegare avdeling for strategisk utvikling og digitalisering og beredskapsleiar.

Toppleiargruppa i fylkeskommunen har ifølgje beredskapsplanen også ansvar for å bemanne ein vakttelefon og å ha beredskapsvakt. Dette ansvaret roterast mellom avdelingsdirektørane og fylkesdirektøren. Ansvaret roterast kvar månad. Det blir opplyst i intervju at dersom det oppstår ein beredskapssituasjon blir det gjort ei skjønsmessig vurdering av om det skal settast krisestab, og at det ikkje er etablert klare kriterium for dette. Beredskapsplanen sett likevel opp nokre punkt for når det kan være særleg aktuelt å setje i verk beredskapsplanen, og fylkeskommunen opplyser at ein under desse tilfella vil setje krisestab. Dette gjeld følgjande situasjonar:

- Fleire avdelingar har ansvar for krisehandtering og innsats, og det difor kan vere nødvendig at fylkesrådmannen samordnar handteringa.
- Situasjonen utfordrar sterkt kompetanse, ressursar og krisehandteringsevne elles i organisasjonen
- Det er sendt ut varsel om ekstremvær, flaum, skred eller andre alvorlege situasjonar som krev spesiell innsats.
- Det er krav om rapportering(t.d. til fylkesberedskapsrådet), eller formidling av informasjon om hendinga, som gjer det nødvendig at fylkesrådmannen involverer seg.

Oversikta over ansvars- og rollefordeling i beredskapsplanen er ikkje oppdatert sidan 2020, og ansvar og roller som går fram av planen viser dermed i fleire tilfelle til avdelingar og roller som seinare har skifta namn. Øvrige roller, ansvarsforhold og funksjonar i beredskapsarbeidet, ut over dei som er omtalt over, er ikkje skildra i fylkeskommunen sine overordna styringsdokument for beredskap.

Fylkesdirektør opplyser i intervju at fylkeskommunen har sett beredskap høgare på agendaen i løpet av dei siste åra. Årsaka til dette er mellom anna den endra sikkerheitssituasjonen i Europa, noko som fører til høgare risiko for hendingar som kan påverke fylkeskommunen, som til dømes cyber-åtak, bortfall av kraftforsyning, og liknande.

Det blir opplyst i intervju at det per i dag er totalt sju tilsette i fylkeskommunen som har konkrete oppgåver knytt til sikkerheit og beredskap på eit overordna nivå. I seksjon for sikkerheit og støttetjenester er det to tilsette som jobbar med beredskap på eit overordna nivå. Vidare er det ein prosjektleiar som arbeider med innføring av eit nytt krisehandteringsverktøy (CIM), og ein tilsett som har ansvar for IKT-sikkerheit på overordna nivå (CISO). Det er i tillegg tilsett ein personvernrådgjevar i seksjon for sikkerheit og støttetjenester. I seksjon for IKT er det tre tilsette i tekniske stillingar som jobbar operativt med IKT-sikkerheit. I tillegg har nokre av avdelingane rådgjevarar med eit særskilt ansvar for beredskap. På opplæringsområdet har stabssjef eit særskilt ansvar for å fylgje opp arbeidet med beredskap. Det er dei enkelte avdelingane i fylkeskommunen som har det operative ansvaret for arbeidet med beredskap innanfor sitt ansvarsområde. Fagkoordinator for beredskap viser i intervju til at det er ei forventning om at avdelingane skal leggje NSM²⁵ sine grunnprinsipp for sikkerheitsstyring til grunn for arbeidet, og at dei skal sjå internkontroll og sikkerheitsstyring i samanheng. Samstundes er det det opp til kvar enkelt avdeling å vurdere korleis dei skal arbeide med beredskap i det dagelege. Det blir vist til at ansvarsområda til nokre av avdelingane – mobilitet og kollektivtransport, opplæring og kompetanse, og infrastruktur og veg – krev meir omfattande beredskapsplanverk enn avdelingar som hovudsakeleg har kontorverksemd.

Det blir i intervju vist til at arbeidet med beredskap på overordna nivå i fylkeskommunen er prega av at det har vore fleire utskiftingar og omrokkingar i stillingar dei siste to åra, som har ført til at det ikkje har vore kontinuitet i arbeidet. I intervju er det også enkelte som kommenterer at det er nokre uklarheiter knytt til roller og ansvarsforhold i beredskapsarbeidet på enkelte område. Det blir konkret vist til enkelte uklarheiter på IKT- og kollektivtransportområdet. Når det gjeld IKT-området, viser ein av dei intervju til at det er risiko for dobbeltarbeid

²³ Etter ny organisering: fylkesdirektør

²⁴ Etter ny organisering: avdelingsdirektørane

²⁵ Nasjonal Sikkerhetsmyndighet.

og overlapp mellom sikkerhetsarbeidet i seksjon for IKT og seksjon for sikkerheit og støttetjenester. Det blir vidare vist til at beredskapsarbeidet i fylkeskommunen tidlegare i stor grad har vore delt mellom det konkrete arbeidet med IKT-sikkerheit og det generelle beredskapsarbeidet, og at dei to ikkje har blitt sett i samanheng. På kollektivområdet blir det i intervju med ein avdelingsdirektør vist til at det er svært mange einingar og selskap som er involvert i produksjonen av kollektivtjenester, og at ansvarsforholda ikkje framstår som heilt tydelege. Ansvar for beredskap knytt til hendingar på kollektivområdet er skildra i ein eigen beredskapsplan for avdeling for mobilitet og kollektivtransport.

3.3.2 Vurdering

Revisjonen merkar seg at den overordna beredskapsorganiseringa med roller og ansvar er skildra i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan. Revisjonen vil likevel påpeike at oversikter over roller og ansvar ikkje er oppdatert i medhald av noverande organisering av beredskapsarbeidet i fylkeskommunen, og at det er behov for å oppdatere beredskapsplanen for å reflektere dagens organisering. Revisjonen merkar seg også at fylkeskommunen sitt ansvar for helseberedskap ikkje er omtalt i overordna beredskapsplan. Det er vår vurdering at også dette ansvaret bør gå tydeleg fram av den overordna beredskapsplanen, då dette er eit av område der fylkeskommunen har eit lovpålagt beredskapsansvar etter helseberedskapsloven.

Vidare merkar vi oss at det ikkje føreligg noko overordna styringsdokument, policydokument eller tilsvarande som gir ei oppdatert oversikt over øvrige viktige roller i beredskapsarbeidet, og kva ansvar og oppgåver som ligg til ulike delar av organisasjonen. Det kjem også fram i intervju at rollefordeling og ansvar ikkje blir opplevd å vere tilstrekkeleg tydeleg definert, mellom anna som eit resultat av fleire utskiftingar og omrokkingar av personar med ansvar for beredskap dei siste åra. Det er utarbeidd eit utkast til styringsdokument for sikkerheit og beredskap med oversikt over roller og ansvar, men dokumentet er per september 2023 ikkje godkjent og gjort tilgjengeleg for organisasjonen, og oversikta over ansvar og roller er heller ikkje oppdatert. Deloitte meiner eit slikt styringsdokumentet kan vere føremålstenleg for å gi eit heilskapleg bilete av fylkeskommunen sin beredskapsorganisasjon, med ansvar og roller. For at styringsdokumentet skal ivareta denne funksjonen, må det imidlertid vidareutviklast og oppdaterast. Deloitte meiner også at det er viktig at eit slikt styringsdokument blir jamleg revidert og oppdatert, og at det bør etablerast klare føringar for kor ofte styringsdokumentet skal reviderast og kven som er ansvarleg for dette.

3.4 Risiko- og sårbarheitsanalysar

3.4.1 Datagrunnlag

Vestland fylkeskommune har utarbeidd ein overordna risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse) for fylkeskommunen.²⁶ ROS-analysen er ikkje datert, men i intervju blir det opplyst at den blei utarbeidd i løpet av 2021. Overordna ROS-analyse går gjennom risiko for ulike uønskete hendingar. Kvar hending blir vurdert opp mot både sannsynlegheit for at hendinga inntreffer og den eventuelle konsekvensen for liv og helse, tenesteproduksjon, materielle verdiar og omdømme viss hendinga inntreffer. For kvar identifiserte hending er det i tillegg utarbeidd ei oversikt over forslag til risikoreduserande tiltak. Risikoane som er identifisert er kategorisert i kategoriane *tilsikta hending*, *utisikta hending*, *svikt i tenesteproduksjon* og *store hendingar/ulukker*. I kategorien *tilsikta hending* finn ein hendingar som til dømes valdshendingar og trugsmål. I kategorien *utisikta hendingar* finn ein hendingar som pandemi og naturhendingar. I kategorien *svikt i tenesteproduksjon* finn ein hendingar som svikt i valgjennomføring og bortfall av tenesteleveranse. I kategorien *store hendingar/ulukker* finn ein hendingar som ulukker på infrastruktur og brann.

Figuren under viser risikomatrissa med ulike nivå av konsekvensar og sannsynlegheit som er lagt til grunn i fylkeskommunen sin overordna ROS-analyse.

²⁶ Vestland fylkeskommune. Risiko- og sårbarheitsanalyse. Overordna. Ikkje datert.

Figur 3: Risikomatrise, utsnitt frå overordna ROS for Vestland fylkeskommune

		1	2	3	4
		Lite sannsynleg	Mindre sannsynleg	Sannsynleg	Særs sannsynleg
4	Særs store konsekvensar	4	8	12	16
3	Store konsekvensar	3	6	9	12
2	Moderate konsekvensar	2	4	6	8
1	Små konsekvensar	1	2	3	4

Av beredskapsplanen til fylkeskommunen går det fram at det skal gjennomførast ROS-analyse både overordna og ved den enkelte institusjon. Det går ikkje fram kor ofte det er forventa at ROS-analysen skal oppdaterast. Fylkesdirektør opplyser i intervju at kravet om å gjennomføre ROS-analyse også gjeld alle avdelingar i fylkeskommunen. Deloitte har fått tilsendt døme på ROS-analyser for dei ulike ansvarsområda i avdeling for organisasjon og økonomi, for Elements-systemet, for opplæringsområdet, samt for eit utval vidaregåande skular. Kommunikasjonsseksjonen har utarbeida ein eigen ROS-analyse av moglege risikoar på kommunikasjonsfeltet. Identifiserte risikoar er til dømes at fylkeskommunen sine nettsider går ned, og at ein dermed ikkje får kommunisert ut til allmennheta, samt ulike risikoar knytt til faktafeil, feilaktig publisering eller manglande universell utforming av fylkeskommunen sin kommunikasjon. På vegområdet blir det opplyst om at det finst ein ROS-analyse frå 2020 som ikkje inneheld ei tilstrekkeleg oversikt over risiko for hendingar på vegnettet, og at det er sett i gang eit arbeid for å oppdatere og forbetre denne ROS-analysen. Det blir opplyst at når det kjem til fylkeskommunen sitt ansvar for sivil transportberedskap, har fylkeskommunen bede Samferdselsdepartementet om å få tilsendt departementet sine retningslinjer for utarbeiding av ROS-analysar. Det skal vidare ha blitt bede om innsikt i ROS-analysar som er gjennomført på nasjonalt nivå for å betre forstå kva analysane på regionalt nivå bør innehalde. Det blir opplyst at fylkeskommunen så langt ikkje har motteke etterspurd informasjon frå departementet.

Enkelte av avdelingane som er undersøkt, til dømes avdeling for næring, plan og innovasjon opplyser at dei ikkje har utarbeidd ROS-analysar, og at det heller ikkje er igangsett prosess for å utarbeide dette.

Det er utarbeidd ein tiltaksplan²⁷ for å følgje opp overordna ROS-analyse. Det blir opplyst i intervju at mange av tiltaka i tiltaksplanen ikkje har blitt følgt opp, og at tiltaksplanen ikkje har blitt fortløpande oppdatert. Det blir vist til at ein årsak til dette er at det skal ha vore mangel på kontinuitet i organisasjonen når det gjeld beredskap, og mangel på prioritering av ressursar til å arbeide strategisk med beredskapsarbeid. Det blir opplyst at tiltaksplanen har vore oppe i toppleiargruppa til vurdering. I intervju med fleire av avdelingsdirektørane går det likevel fram at dei ikkje kjenner til tiltaksplanen. Fylkesdirektør opplyser at beredskap blei tatt inn i oppdragsbrev for 2023 mellom anna som ein følgje av at tiltaksplanen ikkje har blitt følgt opp. Det føreligg likevel per september 2023 ikkje konkrete planer for korleis tiltaksplanen skal følgast opp, eller oppdaterast, utover ei generell føring til avdelingane i oppdragsbrev om at arbeidet med beredskap skal prioriterast.

Fylkeskommunen er regional planmynde og ansvarleg for å utarbeide regionale planar knytt til, til dømes regional utvikling og samferdsel. Det blir opplyst i intervju at beredskap inngår i dei regionale planane. Deloitte har gått gjennom fire døme på regionale planar, og undersøkt om moment knytt til samfunnssikkerheit og beredskap inngår i desse. Planane er vald ut på bakgrunn av vurdert relevans for beredskap, og om dei er vedteken dei siste åra. Dei fire regionale planane vi har undersøkt er regional utviklingsplan, regional transportplan, regional plan for klima og regional plan for vassforvaltning:

- Regional utviklingsplan for Vestland 2020-2024²⁸, som skal sette strategisk retning for utviklinga i fylket, peiker konkret på behov for å styrke samhandlinga knytt til beredskap i fylket, særleg i lys av klimaendringar og erfaringane frå pandemien. Pandemi og naturhendingar er to av dei identifiserte utilsikta hendingane i overordna ROS for fylkeskommunen. Planen fastsett vidare at risiko og beredskap bør inngå som eit tema i alle relevante planarbeid i fylket. Planen er vedteken før overordna ROS blei vedteke.

²⁷ Vestland fylkeskommune. Overordna ROS – tiltaksplan.

²⁸ Vestland fylkeskommune. Utviklingsplan for Vestland 2020-2024. Regional planstrategi. Vedtatt i Fylkestinget 29.09.2020.

- Regional transportplan for Vestland²⁹ inneheld ein utfyllande omtale av risikoar for vegnettet som også samsvarer med risiko identifisert i overordna ROS, under dette sikring av tunellar og bruer, samt skredsikring.
- Regional plan for klima 2022-2035³⁰, som skal sette strategisk retning for klimainnsatsen i Vestland, inneheld omtale av klimarisiko, nødvendig klimatilpassing, og av klimatiltak som eit beredskapstiltak. Eit trygt og robust Vestland inngår som eit av fem prioriterte plantema. Det går fram av planen at klimatiltak er ein viktig del av fylkeskommunen sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Blant tiltaka som er omtalt er mellom anna samarbeid med forskingsmiljø på klima for å auke kompetansen på klimatilpassing, tilpassing av veg og infrastruktur til klimaendringane, bygging av flaumtunneler som følgje av økte nedbørsmengder og å gi vatn meir plass gjennom implementering av naturbaserte løysingar som restaurering av vassdrag og bevaring av biologisk mangfald ,
- Regional plan for vassforvaltning³¹ inneheld omtale av konsekvensar for vassmiljøet som følgje av klimaendringar, og tilhøyrande risiko som følgje av dette. Planen inneheld vidare omtale av risiko knytt til flaum, og at arealplanlegginga i størst mogleg grad skal styrast slik at utbygging ikkje blir lagt til område med risiko for flaum og havnivåstigning. Blant tiltaka som blir fremma i planen er behov for auka midlar til å betre kunnskapsgrunnlaget, tilskotsordningar for oppgradering av avløp, og restaurering av vassdrag.

3.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er utarbeidd ein overordna ROS-analyse for fylkeskommunen, samt ROS-analysar for ulike avdelingar og ansvarsområde i fylkeskommunen. Det er likevel ikkje gjennomgåande utarbeidd ROS-analysar for alle dei ulike ansvarsområda og avdelingane i fylkeskommunen, slik det er stilt krav om i overordna beredskapsplan. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og viser at det framover er behov for å rette ytterlegare merksemd mot beredskapsarbeidet i fylkeskommunen, for å sikre at krav og forventningar blir følgt opp i alle delar av organisasjonen. Revisjonen meiner også det vil styrke beredskapsarbeidet dersom fylkeskommunen gjennom eit overordna styringsdokument for beredskapsarbeidet gir føringar for kor ofte ROS-analysar skal oppdaterast, og kven som har ansvar for å følgje opp at dette blir gjort.

Undersøkinga viser vidare at tiltaksplan for oppfølging av overordna ROS-analyse ikkje er oppdatert eller følgt opp på tilfredsstillande vis. Det at tiltaksplanen ikkje er følgt opp, og heller ikkje er kjend for heile toppleiinga i fylkeskommunen, viser etter revisjonen si vurdering at det er behov for auka systematisering og oppfølging av beredskapsarbeidet i fylkeskommunen for å sikre at dei nasjonale prinsippa for beredskapsarbeidet blir godt ivareteke (oppfølging av beredskapsarbeidet blir nærare omtalt i kap. 4). Revisjonen meiner det er positivt at det gjennom oppdragsbrev til avdelingane er vist til viktigheita av beredskap, og gitt føringar om at arbeid med beredskap skal prioriterast. Samtidig merkar vi oss at dette ikkje har ført til at arbeidet med ROS-analysar og oppfølging av tiltak er prioritert på alle område, noko som etter vår vurdering indikerer at det er behov for enno tydelegare føringar og forventningar knytt til dette arbeidet.

Samtidig meiner revisjonen det er positivt at dei regionale planane som er gjennomgått i samband med forvaltningsrevisjonen tar opp problemstillingar knytt til samfunnstryggleik og beredskap, og at risikoar som er peika på i overordna ROS-analyse synast å vere følgt opp i det regionale planarbeidet.

3.5 Beredskapsplanar

3.5.1 Datagrunnlag

Det er utarbeidd ein overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune³². Beredskapsplanen gjer greie for kva prinsipp fylkeskommunen legg til grunn for beredskapsarbeidet, fylkeskommunen si beredskapsplikt på ulike område og for den overordna organiseringa av beredskapsarbeidet i fylkeskommunen.

Av overordna beredskapsplan går det fram at det skal utarbeidast lokale beredskapsplanar ved alle fylkeskommunale institusjonar. Desse planane skal som eit minimum innehalde:

- Oversikt over lokal kriseleiing, med namn og telefonnummer
- Varslingsplan som beskriv kva aktørar som skal varslast i ein krisesituasjon
- Oversikt over lokale institusjonar det vil vere naturleg å samarbeide med i ein krisesituasjon

²⁹ Vestland fylkeskommune. Regional transportplan Vestland 2022-2033. Vedtatt i fylkestinget desember 2021.

³⁰ Vestland fylkeskommune. Regional plan for klima 2022-2035. Vedtatt i fylkestinget 15.12.2022.

³¹ Vestland fylkeskommune. Regional plan for vassforvaltning for Vestland vassregion 2022-2027. Godkjent av Klima- og miljødepartementet 31.10.2022.

³² Vestland fylkeskommune. Overordna beredskapsplan. 23.11.2020.

- Planar for enkelthendingar, basert på lokale risikovurderingar (tiltakskort)

Inneverande beredskapsplan blei utarbeida og godkjent i 2020. Fagkoordinator for sikkerheit og beredskap opplyser om at det er lagt opp til at overordna beredskapsplan skal oppdaterast ved behov. I beredskapsplanen står det samtidig at «oppdatering av planverk skal ha årleg revidering», og det går fram av beredskapsplanen at den skal oppdaterast i lys av overordna ROS-analyse. Overordna ROS blei utarbeida i 2021, og det er førebels ikkje utarbeidd ein oppdatert beredskapsplan i lys av funn i denne. At beredskapsplanen ikkje er oppdatert medfører også at omtalen av ansvar og roller er delvis utdatert (sjå nærare omtale i kapittel 3.3). Lokaliseringa av kriseleiinga er i beredskapsplanen lagt til lokala til strategisk utvikling og digitalisering stab i Leikanger og fylkesrådmann (no fylkesdirektør) sitt kontor i Bergen. Som tidlegare nemnd er avdeling for strategisk utvikling og digitalisering omorganisert, og kontorsituasjonen i Bergen er endra etter opning av nytt fylkeshus.

Det føreligg ikkje system eller rutinar som gir føringar for i kva grad eller korleis beredskapsplanen skal gjerast kjent i organisasjonen.

Avdeling for mobilitet og kollektivtransport³³ og avdeling for infrastruktur og veg³⁴ har utarbeidd beredskapsplanar. Resterande avdelingar har etter det Deloitte får opplyst ikkje etablert eigne avdelingsvise beredskapsplanar.

På enkeltområde, som for eksempel kollektivfeltet, er det utarbeidd beredskapsplanar for dei ulike aktørane slik som til dømes Skyss og Bybanen Utbygging. Det er også utarbeidd ein beredskapsplan for tannhelseområdet³⁵. På opplæringsfeltet har alle vidaregåande skular blitt bedne om å utarbeide eigne beredskapsplanar, og det er utarbeidd ein mal for dette føremålet. Dette kjem vi tilbake til i kapittel sju om beredskap i vidaregåande skular.

3.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er utarbeidd ein overordna beredskapsplan for fylkeskommunen, men at denne ikkje har blitt oppdatert i samsvar med krav som er fastsett internt i fylkeskommunen. Dette medfører mellom anna at beredskapsplanen inneheld utdatert informasjon om ansvar og roller, og at den ikkje tek høgde for identifiserte risikoar i overordna ROS-analyse. Undersøkinga viser vidare at det ikkje er etablert system som sikrar at beredskapsplanen er gjort kjent for organisasjonen. I tillegg har fleire avdelingar i fylkeskommunen ikkje følgt opp føringar om at det skal utarbeidast lokale beredskapsplanar.

Det er basert på dette Deloitte si vurdering at fylkeskommunen ikkje har tilstrekkelege system og rutinar for utarbeiding og oppfølging av beredskapsplanar, og at det også på dette området er behov for ytterlegare systematisering og oppfølging av arbeidet.

3.6 Planar for kommunikasjon

3.6.1 Datagrunnlag

Vestland fylkeskommune har utarbeidd ein overordna plan for krisekommunikasjon som skal nyttast i krisesituasjonar.³⁶ Planen gjer greie for fylkeskommunen sine prinsipp for kommunikasjon, for rolle- og ansvarsdeling knytt til kommunikasjon i krisesituasjonar, og for system for loggføring av hendingar og førespurnader frå media. Det går fram av planen at det er kriseleiinga som har det overordna ansvaret for kommunikasjon i ein krisesituasjon, og at kommunikasjonsressursane i fylkeskommunen skal støtte kriseleiinga sitt arbeid. Kommunikasjonssjef koordinerer kommunikasjonsarbeidet, og stiller kommunikasjonsressursar til disposisjon for kriseleiinga. Dersom det inntreffer ein krisesituasjon innanfor verkeområda til Skyss, Bybanen eller avdeling for infrastruktur og veg, og det ikkje blir sett sentral krisestab, skal desse einingane sjølv handtere krise og tilhøyrande kommunikasjon.

Det er oppretta ein vakttelefon i fylkeskommunen som alltid er bemanna, for å sikre at det alltid er mogleg å nå kriseleiinga i fylkeskommunen. Det går fram av beredskapsplanen til fylkeskommunen at fylkesdirektør og avdelingsdirektørane som inngår i kriseleiinga er del av ei vaktordning for å bemanne vakttelefonen.

Kommunikasjonsseksjonen har utarbeida ein eigen ROS-analyse av moglege risikoar på kommunikasjonsfeltet. Identifiserte risikoar er til dømes at fylkeskommunen sine nettsider går ned, og at man dermed ikkje får kommunisert ut til allmennheta, samt ulike risikoar knytt til faktafeil, feilaktig publisering eller manglande universell utforming av fylkeskommunen sin kommunikasjon.

³³ Vestland fylkeskommune. Beredskapsplan for avdeling for mobilitet og kollektivtransport (MOK). Ikkje datert.

³⁴ Vestland fylkeskommune. Beredskapsplan INV. Sist revidert 17.02.2022.

³⁵ Vestland fylkeskommune. Beredskapsplan for tannhelsetenesta. Sist revidert 19.03.2021

³⁶ Vestland fylkeskommune. Krisekommunikasjonsplan – overordna. Sist revidert oktober 2021.

Fylkeskommunen har nyleg starta implementering av krisehandteringssystemet CIM. Ein prosjektleiar i avdeling for IKT og digitalisering har ansvar for innføring av systemet. Verktøyet skal forenkle og effektivisere krisehandtering, varsling og kommunikasjon internt og eksternt, og bidra til situasjonsforståing. Toppleiargruppa og nøkkelpersonell har fått opplæring i CIM før sommarferien 2023. Gjennom prosjektet vil det avklarast kven i dei ulike avdelingar/einingar som er aktuelle brukarar og administratorar for verktøyet.

3.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at fylkeskommunen har etablert ein overordna plan for krisekommunikasjon, som både omhandlar roller og ansvar og sentrale prinsipp for krisekommunikasjonen. Dette sikrar etter Deloitte si vurdering at overordna ansvar og oppgåver for kommunikasjon i ein krisesituasjon framstår som tilstrekkeleg avklart. Revisjonen merker seg også at fylkeskommunen nyleg har påbegynt implementering av eit system for kommunikasjon og handtering av krisesituasjonar. Det er etter revisjonen si vurdering positivt at fylkeskommunen gjennom implementering av CIM har planar om ytterlegare strukturering og systematisering både av kommunikasjonen i ein krisesituasjon og andre delar av beredskapsarbeidet.

3.7 Opplæring og øving

3.7.1 Datagrunnlag

I fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan³⁷ går det fram at øvingar skal gjennomførast regelmessig. Det føreligg likevel ikkje ytterlegare føringar som omtalar kva som er meint med «regelmessig», korleis øvingsaktiviteten skal leggjast opp og/eller rutinar for evaluering og eventuell oppfølging av gjennomførte øvingar. Det går fram av beredskapsplanen at tilsette som har ein leiarfunksjon i ein krise-/ulykkessituasjon skal gjennomføre skrivebordsøving årleg, og gjennomføre varslingsøving minimum ein gong per år. I tiltaksplan for ROS-analysen inngår øving som eit tiltak for IKT-området, vegområdet, kollektivområdet og tannhelseområdet. Gjennomgangen viser at det per september 2023 også var gjennomført eller planlagd skrivebordsøvingar eller andre øvingar på både IKT-området, vegområdet, tannhelseområdet og kollektivområdet. Det føreligg etter det revisjonen er kjend med ikkje systematiserte oversikter over gjennomførte øvingar eller skriftlege oppsummeringar/evalueringar av desse.

Fylkeskommunen deltek i praksis i samvirkeøvingar saman med andre beredskapsaktørar i regionen. Det blir opplyst i intervju at det i juni 2023 til dømes blei gjennomført ei øving ved Samfunnssikkerhetens hus i Bergen kommune, der fylkeskommunen deltok saman med andre regionale beredskapsaktørar. Hausten 2023 deltok fylkeskommunen saman med alle beredskapsaktørar i Bergens-regionen i en omfattande PLIVO-øving. PLIVO-øvinga fann stad på ein av fylkeskommunen sine vidaregåande skuler, og blei arrangert i regi av nødetatane. Øvingsaktiviteten omfattar også skrivebordsøvingar. I 2022 gjennomførte fylkeskommunen skrivebordsøvingar for alle vidaregåande skular i fylkeskommunen. Skulane blei delt opp i fem grupper etter geografisk område, og deltok på samlingar som gjekk over ein dag. Tema for øvinga var PLIVO-hending og mediehandtering. Det var skuleleiinga som deltok på øvingane, og i siste øving blei også heile avdelingsleiinga i avdeling for opplæring og kompetanse og direktørgruppa i fylkeskommunen invitert. Nødetatane var også involvert i øvingane. Den fylkeskommunale leiinga og beredskapsstab har vidare gjennomført skrivebordsøving i 2021.

På tannhelseområdet blir det opplyst at det frå 2021 blitt gjennomført beredskapsøvingar på 11 ulike tannklinikkar, og det er planlagt å gjennomføre øvingar på alle tannklinikane i fylket. Øvingane gjennomførast i samarbeid med politi og beredskapsavdelinga i fylkeskommunen. Det er planlagt å gjennomføre 2-3 øvingar i året på tannhelseområdet.

Fylkeskommunen har eit felles system for opplæring av nye tilsette, på tvers av avdelingar. Beredskapsarbeid, og beredskapsorganiseringa i fylkeskommunen, er ikkje ein del av dette felles opplæringsløpet. Det er etablert felles leselister for nytilsette i fylkeskommunen, men per i dag er ikkje den overordna beredskapsplanen eller andre beredskapsrelaterte dokument blant desse. Det blir opplyst at det er eit ynskje om å utarbeide eit felles opplæringsløp for å sørge for at alle tilsette er kjent med både lokale og overordna beredskapsplanverk. Det føreligg likevel ikkje konkrete planar om å legge til beredskapsrelaterte dokument i leselista.

³⁷ Vestland fylkeskommune. Overordna beredskapsplan. Godkjent 23. november 2020

I samband med innføring av krisehandteringssystemet CIM er det gjennomført opplæring av nøkkelpersonell og toppleiargruppa i fylkeskommunen. Prosjektet vil avklare aktuelle brukarar og administratorar som skal få opplæring i verktøyet.

3.7.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det i liten grad er definert krav til gjennomføring av øvingar, ut over at øvingar skal gjennomførast «regelmessig» og at leiarar med ansvar for krisehandtering skal gjennomføre skrivebordøvingar og varslingsøving på eiga område årleg. Sistnemnde ser ut til å vere følgt opp. Det går også fram at fylkeskommunen dei seinare åra jamleg har gjennomført øvingar på ulike område, mellom anna samvirkeøvingar initiert av andre aktørar. Det er likevel Deloitte si vurdering at fylkeskommunen med fordel kunne ha systematisert arbeidet med øvingar betre. Det framstår i dag uklårt kor ofte øvingar, utover enkelte skrivebordsøvingar, bør gjennomførast og kven som har ansvar for å følgje opp at fylkeskommunen gjennomfører tilstrekkeleg med øvingar. Etter Deloitte si vurdering medfører desse uklarheitene ein risiko for at øvingar på viktige område ikkje blir gjennomført. Eit viktig føremål med øvingar er at desse skal bidra til kontinuerleg forbetring av beredskapsarbeidet, gjennom å få fram eventuelle svakheiter og uklarheiter som det er behov for å følgje opp. For å sikre at fylkeskommunen nyttar erfaringar frå øvingar til systematisk læring – ikkje berre i dei einingane som deltar i øvinga, men også i andre delar av organisasjonen der det er relevant – meiner også revisjonen at fylkeskommunen bør vurdere å etablere system og rutinar for evaluering og oppfølging av øvingar.

Fylkeskommunen har per i dag ikkje etablert felles system eller rutinar for å sikre at tilsette får opplæring i fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid. Opplæring er i stor grad opp til den enkelte avdeling eller tenestestad, og det kan vere stor variasjon i kva informasjon og opplæring tilsette får. For å sikre at alle tilsette har ei viss innsikt i beredskapsarbeidet og forståing for viktigheita av beredskap, og for at avdelingane skal kunne følgje opp arbeidet med beredskap på ein god måte, meiner Deloitte at fylkeskommunen bør vurdere å etablere enkelte felles system for opplæring i og/eller informasjon om beredskap. I tillegg er det etter revisjonen si vurdering viktig at ulike avdelingar etablerer system som sikrar at tilsette i avdelingane får den opplæringa og informasjonen som er naudsynt ut frå den enkelte sitt ansvar og oppgåver.

4 Oppfølging av beredskapsarbeidet

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande problemstilling:

Har fylkeskommune system og rutinar for å sikre at beredskapsarbeidet blir følgt opp i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer?

4.2 Revisjonskriterium

Som omtalt i kapittel 2 i denne rapporten, er fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap knytt til konkrete ansvarsområde heimla i fleire ulike lovverk, mellom anna helseberedskapsloven, forskrift om sivil transportberedskap, og forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. I tillegg er det ein del forventningar til fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid med bakgrunn i mellom anna *ansvarsprinsippet*.

For å sikre at beredskapsansvaret blir ivareteke i samsvar med ulike krav og forventningar, er det viktig at beredskapsarbeidet er omfatta av internkontroll jf. kommuneloven § 25-1.

For å sikre god internkontroll med beredskapsarbeidet, meiner Deloitte at fylkeskommunen mellom anna **bør**:

- Sørge for tydeleg skildring av oppgåver, mål og organisering relatert til beredskap, som også omfattar ansvars- og rapporteringslinjer
- Ha på plass naudsynnte rutinar og prosedyrar knytt til beredskapsarbeidet
- Ha på plass system og rutinar som er eigna til å avdekke avvik og manglande oppfølging, til dømes gjennom rapportering eller etterkontrollar av korleis krav er følgt opp

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Datagrunnlag

Føringar til avdelingane

Kapittel 4.3 i overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune fastsett ansvaret til avdelingane når det gjeld sikkerheit og beredskap. Av beredskapsplanen går det fram:

Fylkesrådmannen legg til grunn at ei krise skal løysast på lågaste moglege nivå. Det operative ansvaret for å handtere ei krise vert difor lagt til den avdelinga som er råka av krisa. Overordna kriseleiing skal i funksjon ved større kriser eller i dei tilfella der den avdelingsvise kriseleiinga treng bistand. Kvar enkelt avdeling skal etablere kriseleiing innan sitt ansvarsområde.

I overordna beredskapsplan er det stilt krav om at alle avdelingar skal gjennomføre ein ROS-analyse og utarbeide ein beredskapsplan for avdelinga. I intervju blir det vist til at overordna ROS og overordna beredskapsplan er for generell til å dekke alle relevante risikoområde for avdelingane i fylkeskommunen, og at det difor er viktig at avdelingane gjennomfører eigne ROS-analysar og utarbeider lokale beredskapsplanar.

Avdelingane i Vestland fylkeskommune får overordna føringar frå fylkesdirektøren gjennom **ansvars- og oppdragsbrevet**, som blir fordelt til alle avdelingane i starten av kvart år. Oppdragsbrevet omfattar både generelle føringar, prioriterte område og felles fokusområde for alle avdelingane, og konkrete fokusområde for kvar avdeling. I oppdragsbrevet til avdelingane for 2023 er det peikt ut tre felles fokusområde for avdelingane.³⁸ *Samfunnssikkerheit* er vald ut som eit av fokusområda i oppdragsbrevet, under dette eit fokus på beredskap, personvern, IKT-sikkerheit og internkontroll.

I intervju som har blitt gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen blir det opplyst at beredskap ikkje tidlegare har vore omtalt i oppdragsbrevet til avdelingane. Føremålet med ta inn beredskap i oppdragsbrevet er å løfte fylkeskommunen sitt heilskaplege arbeid med beredskap, og sikre at avdelingane er bevisst sitt ansvar for dette. Fylkesdirektør peikar på at fylkeskommunen har eit potensial for å jobbe meir systematisk og heilskapleg med beredskap, samt å løfte merksemda og prioritere beredskap i større grad. Dette inneber mellom anna tydelegare føringar til avdelingane, tettare oppfølging av tiltak, og å auke kompetansen på beredskap på leiarnivå.

³⁸ Eks: Vestland fylkeskommune. Ansvars- og oppdragsbrev for IKT og digitalisering 2023. Datert 23.01.2023.

I intervju med beredskapskoordinator i fylkeskommunen blir det peika å at det i stor grad er opp til kvar enkelt avdeling å vurdere korleis dei skal arbeide med beredskap i det daglege. Det blir peika på at ansvarsområda til nokre av avdelingane – særleg mobilitet og kollektivtransport, opplæring og kompetanse, og infrastruktur og veg – krev meir omfattande beredskapsplanverk enn avdelingar som hovudsakeleg har kontorverksemd. Dette skiljet mellom dei ulike avdelingane er ikkje skriftleggjort etter det revisjonen er kjend med.

Oppfølging av beredskapsarbeidet i avdelingane

Av oppdragsbrevet til avdelingane for 2023 går det fram at avdelingsdirektør skal rapportere status og framdrift for prioriterte tiltak i oppdragsbrevet etter kvart kvartal i 2023, i samband med den overordna økonomirapporteringa. Status for dette arbeidet skal også inngå i årsmeldinga for 2023. Fylkesdirektøren skal følgje opp status og framdrift i løpet av året gjennom eigne statusmøte med avdelingsdirektør.

I intervju blir det vist til at beredskapskoordinator gjennomfører årlege møte med fylkesdirektør knytt til arbeidet med sikkerheit og beredskap i fylkeskommunen. Under møtet blir fylkesdirektør orientert om det overordna beredskapsarbeidet i fylkeskommunen.

Som nemnt i kapittel 3 i denne rapporten, har fylkeskommunen utarbeidd ein tiltaksplan for å følgje opp overordna risiko- og sårbarheitsanalyse for Vestland fylkeskommune. Det går fram av undersøkinga at mange av tiltaka ikkje har blitt følgt opp, og at tiltaksplanen ikkje har blitt oppdatert undervegs. Av intervju med avdelingsdirektørane går det fram at fleire av avdelingsdirektørane ikkje er kjend med tiltaksplanen. Det blir vidare opplyst at seksjon for sikkerheit og støttetjenester (seksjonen med ansvar knytt til overordna beredskap i fylkeskommunen) har gitt tilbakemelding til fylkesdirektør om manglande oppfølging av tiltaksplanen i avdelingane. Behovet for å løfte prioriteringa av dette arbeidet i avdelingane blir nemnt som ei av årsakene til at beredskap blei tatt inn i oppdragsbrevet i 2023.

Det blir i intervju opplyst om at arbeidet med beredskap på overordna nivå er prega av at det har vore fleire utskiftingar og omrokkingar i stillingar dei siste to åra, og at det har vore mangel på prioritering av ressursar til å arbeide strategisk med beredskap. Konsekvensen av dette har vore at det ikkje har vore kontinuitet i det overordna beredskapsarbeidet i fylkeskommunen, og at seksjon for sikkerheit og støttetjenester ikkje har hatt moglegheit til å arbeide like systematisk med oppfølging av beredskapsarbeidet som dei skulle ønskje. Mellom anna blir det peika på at det hadde vore hensiktsmessig å opprette eit årshjul som skildrar ulike aktivitetar som skal gjennomførast i avdelingane, mellom anna ROS-analyser og beredskapsplan på avdelingsnivå.

I fleire intervju blir det påpeika at beredskap har blitt satt høgare på agendaen i fylkeskommunen i løpet av dei siste åra. Fylkeskommunen har mellom anna tilsett fleire personar til å jobbe med beredskap i løpet av det siste året. Ambisjonen til fylkesdirektør å auke merksemda på beredskap i avdelingane, og han viser til at dette er reflektert i oppdragsbrevet for 2023. Han viser vidare til at fylkeskommunen har komen lengre på nokre område enn på andre når det gjeld beredskap. Innan avdeling for opplæring og kompetanse har fylkeskommunen jobba systematisk med beredskap over lengre tid. Alle dei vidaregåande skulene skal utarbeide eigne beredskapsplanar, og fylkeskommunen har gjennomført ei større øving på PLIVO-hendingar med alle skulene (beredskapsarbeidet på opplæringsområdet er nærare omtala i kapittel 7). Det er samtidig potensial for å løfte beredskapsarbeidet mellom anna innanfor transport og på vegområdet, der det blir arbeidd med å oppdatere ei risiko- og sårbarheitsanalyse frå 2020. Dette ligg som ei bestilling i oppdragsbrevet til avdeling for infrastruktur og veg.

4.4 Vurdering

Det er Deloitte si vurdering at Vestland fylkeskommune berre delvis har etablert føremålstenlege system og rutinar for å sikre at beredskapsarbeidet blir følgt opp i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer. Det går fram av undersøkinga at det ikkje har vore kontinuitet i det overordna beredskapsarbeidet i fylkeskommunen, og at avdelinga med ansvaret for overordna beredskap ikkje har hatt moglegheit til å arbeide like systematisk med oppfølging av beredskapsarbeidet som dei skulle ønskje. Konsekvensen av dette er at ein del oppgåver og ansvar berre er skildra på overordna nivå, samt at skildringar av roller og ansvar ikkje er tilstrekkeleg oppdaterte (sjå også kapittel 3 i rapporten). Det er så langt heller ikkje utarbeidd ein policy eller eit årshjul som skildrar korleis og kva tid ulike aktivitetar skal gjennomførast, både på overordna nivå og på avdelingsnivå. Deloitte meiner at tydelegare føringar for kva tid ulike aktivitetar bør eller skal gjennomførast, til dømes i form av eit årshjul, vil vere med på å sikre at avdelingane gjennomfører dei aktivitetane dei skal, til rett tid.

Føringar til avdelingane knytt til beredskap er omtalt i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan, der det går fram at arbeidet med beredskap i stor grad er opp til avdelingane. For å følgje opp arbeidet i avdelingane har seksjon for sikkerheit og støttetjenester utarbeidd ein tiltaksplan med tiltak som kvar avdeling skal gjennomføre. Samtidig viser undersøkinga at mange av tiltaka ikkje har blitt følgt opp, og at fleire avdelingsdirektørar ikkje har

vore kjent med at det var utarbeidd ein tiltaksplan. Det er revisjonen si vurdering at dette viser mangelfull oppfølging av arbeidet med beredskap, både ved at dei ansvarlege ikkje har kjent til kva ansvar dei har, og ved manglande oppfølging av progresjonen i arbeidet. Det har med andre ord verken vore på plass tilstrekkeleg tydelege ansvars- og rapporteringslinjer, tilstrekkelege system og rutinar for gjennomføring av oppgåvene, eller tilstrekkelege system og rutinar for å avdekke avvik og manglande oppfølging.

Undersøkinga viser samtidig at fylkeskommunen har sett beredskap høgare på agendaen det siste året, og at ein frå fylkesdirektøren si side er klar over utfordringane og den manglande oppfølginga av tiltaksplanen. Arbeid med samfunnssikkerheit er difor lagt inn som eit felles prioriteringsområde i oppdragsbrevet til avdelingane for 2023. Det er lagt opp til at avdelingane skal rapportere på tiltaka i oppdragsbrevet i samband med den overordna økonomirapporteringa og i årsmeldinga for 2023. Deloitte meiner dette kan vere føremålstenlege tiltak for å sikre at avdelingane rapporterer på arbeid med beredskap, og for å bidra til å sikre at beredskapsarbeidet i avdelingane blir følgt opp i samsvar med oppdragsbrevet. Det er likevel for tidleg å konkludere med om desse rutidane fungerer i samsvar med intensjonen, og om dei er dekkande for behova. Revisjonen meiner at fylkeskommunen som eit ledd i evalueringa av internkontrollen på området, bør gjere ei konkret vurdering av risikoane som er knytt til beredskapsarbeidet, og om desse tilseier at det er behov for å iverksette ytterlegare tiltak.

5 Samarbeid med andre aktørar

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har fylkeskommunen etablert eit hensiktsmessig samarbeid om beredskap med vesentlege eksterne aktørar som kommunar, andre fylkeskommunar og statlege aktørar (sivilforsvaret og statsforvaltaren)?

Under dette:

- a) I kva grad er det tydeleg definert kva rolle og ansvar fylkeskommunen har i høve til eksterne aktørar?
- b) I kva grad er det etablert løysingar som sikrar effektiv kommunikasjon og samarbeid ved eventuelle krisesituasjonar om fylkeskommunen sine ansvarsområde (til dømes kritisk infrastruktur, transport, hendingar ved vidaregåande skular mv.)?
 - i) Er det tydeleg definert kva eksterne aktørar fylkeskommunen skal varsle og samarbeide med i ulike identifiserte situasjonar?
 - ii) Er det etablert planar for kven fylkeskommunen skal samarbeide med for å sikre tilstrekkeleg verneutstyr?

5.2 Revisjonskriterium

Samverkeprinsippet³⁹ inneber at kvar myndigheit, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre best mogleg samverke med relevante aktørar og verksemder i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering. For å sikre best mogleg utnytting av ressursar på tvers av sektorar, er det behov for **samarbeid** på tvers av ansvarsområde.

Når det gjeld krav til **verneutstyr** ved ei atomhending, har fylkeskommunen eit mindre omfattande beredskapsansvar enn kommunane. Kommunane si plikt til å etablere beredskap for atomhendingar (under dette å sikre tilgang til verneutstyr for tilsette) er heimla i sivilbeskyttelsesloven §§14 og 15, og det ligg ikkje føre liknande lovkrav til fylkeskommunen. Samstundes vil Deloitte peike på at ved eit generelt råd om å halde seg innandørs, er det likevel ei rekke kritiske samfunnsfunksjonar som må oppretthaldast. Det betyr at enkelte må opphalde seg utandørs, anten for å få utført arbeidet eller for å kome seg til/frå arbeidsplassen. I rettleiing frå Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet⁴⁰ blir det vist til at alle arbeidsgivarar bør vurdere om verksemda har arbeidsoppgåver som er av ein slik art at det må utførast sjølv om det er gitt råd om innandørsopphald. Arbeidsgivar har etter arbeidsmiljøloven §3-1 ein plikt til å sørgje for eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø, mellom anna å sikre at dei tilsette som skal utføre samfunnskritiske oppgåve er utstyrt med føremålstenleg verneutstyr. I høve lov om helsemessig og sosial beredskap har fylkeskommunen også eit ansvar for å sikre at tannhelsetenesta har tilstrekkeleg tilgang på **smitteverneutstyr**.

Basert på krav i arbeidsmiljøloven, Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap, og nasjonale prinsipp for myndigheiter sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap (ansvar, nærleik, likskap og samverke) har Deloitte utleia følgjande revisjonskriterium knytt til problemstillingane som blir undersøkt i dette kapitelet:

Fylkeskommunen skal:

- Sikre eit best mogleg samarbeid med relevante aktørar og verksemder i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering (jmf. samverkeprinsippet).
- Sikre at det er etablert eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø for tilsette, mellom anna å sikre at dei tilsette som skal utføre samfunnskritiske oppgåve er utstyrt med føremålstenleg verneutstyr (jmf. Arbeidsmiljøloven §3-1).

³⁹ Samverkeprinsippet er eitt av fire nasjonale prinsipp som gjeld for myndigheiter sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Prinsippa er mellom anna omtalt i: Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5: Samfunnssikkerhet i en usikker verden. 2020-2021.

⁴⁰ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. *Veiledning til arbeidsgivere og yrkesgrupper med kritiske samfunnsfunksjoner ved råd om innendørsopphold pga. radioaktivt utslipp til luft*. 1. juli 2022.

- Sikre at tannhelsetenesta har tilfredsstillande sikkerheit for forsyning av viktig materiell, utstyr og legemiddel, og at personell har naudsynt verneutstyr (Jmf. §§ 7 og 8 i Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap).

For å sikre dette, meiner Deloitte at fylkeskommunen bør:

- Avklare roller og ansvar, både innad i eigen organisasjon og mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar
- Sørgje for deltaking i relevante samhandlingsfora knytt til beredskap (til dømes fylkesberedskapsrådet, jmf. Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselembarn på Svalbard)
- Vurdere om verksemda har arbeidsoppgåver som er av ein slik art at det må utførast sjølv om det er gitt råd om innandørsopphald, og vurdere behovet for verneutstyr for tilsette som skal utføre samfunnskritiske oppgåver (jmf. rettleiing frå direktoratet for strålevern og atomsikkerhet⁴¹).
- Definere kva eksterne aktørar fylkeskommunen skal varsle og samarbeide med i ulike identifiserte situasjonar, til dømes gjennom ei varslingsliste som inneheld kontaktinformasjon til andre relevante samfunnssikkerheitsaktørar som fylkeskommunen vil ha behov for å kome raskt i kontakt med ved krisehandtering. Under dette bør fylkeskommunen også vurdere om det er behov for å samarbeide med eksterne aktørar for å sikre tilgang til verneutstyr.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Rolle- og ansvarsfordeling i høve til eksterne aktørar

5.3.1 Datagrunnlag

Som omtalt i kapittel 2 i denne rapporten er det fleire aktørar i fylket i tillegg til fylkeskommunen som har eit ansvar for beredskap. Gjennom føresegnene om kommunal beredskapsplikt har **kommunane** eit ansvar for å utvikle trygge og robuste lokalsamfunn, beskytte befolkninga, og bidra til å oppretthalde kritiske samfunnsfunksjonar.⁴² **Statsforvaltaren** har eit ansvar for å samordne, halde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerheit og beredskap i fylket.⁴³ I nært samarbeid med regionale aktørar skal statsforvaltaren ha oversikt over risiko og sårbarheit ved å utarbeide risiko- og sårbarheitsanalysar (fylkesROS) for fylket. **Infrastruktureigarane** i fylket har eit sjølvstendig ansvar for eigen infrastruktur, til dømes Bane Nor for jernbanenettet og Statens vegvesen for riks- og europavegar.

Kapittel 1.4 i overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune omtalar fylkeskommunen si beredskapsplikt. Beredskapsplanen slår fast at fylkeskommunen si beredskapsplikt er hovudsakeleg knytt til personell og anlegg i eigen organisasjon (inkludert tilsette og t.d. elevar i skulane), fylkesvegar, sivil transportberedskap, og regional planlegging. I overordna beredskapsplan er det ikkje omtalt kva rolle og ansvar fylkeskommunen har i høve eksterne aktørar.

I intervju med beredskapskoordinator i Vestland fylkeskommune blir det vist til at rolle- og ansvarsfordelinga mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar er omtalt i totalberedskapskommisjonen sin rapport som blei presentert for Justis- og beredskapsdepartementet i juni 2023.⁴⁴ Ein av konklusjonane til totalberedskapskommisjonen var at det er behov for å avklare ansvaret til fylkeskommunen i høve kommunar, andre regionale aktørar, og departementa. I rapporten blir det påpeika at det er meir uklart kva som ligg i samfunnssikkerheitsansvaret til fylkeskommunane samanlikna med kommunane, kor ansvar og oppgåver er forankra i sivilbeskyttelsesloven i tillegg til ulike sektorlover.⁴⁵ Beredskapskoordinator i Vestland fylkeskommune peiker på at det mellom anna ikkje er eit konkret lovkrav om at fylkeskommunen skal ha ein overordna ROS-analyse og overordna beredskapsplan, sjølv om det er implisitt. Beredskapskoordinator meiner likevel at det er tydeleg at fylkeskommunen har ansvar for beredskap for dei tenestene og ansvarsområda fylkeskommunen har til vanleg (til dømes kollektivtransport, fylkesvegar, vidaregåande skular, og tannhelsetenesta).

Også fylkesdirektør viser i intervju til at fylkeskommunen sitt beredskapsansvar stort sett er tydeleg og avklart opp mot eksterne aktørar, som kommunar og Statsforvaltaren. Fylkesdirektør peikar på at det finnes nokre grensesnitt

⁴¹ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. *Veiledning til arbeidsgivere og yrkesgrupper med kritiske samfunnsfunksjoner ved råd om innendørsopphold pga. radioaktivt utslipp til luft*. 1. juli 2022.

⁴² Dette følger av sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

⁴³ Justis- og beredskapsdepartementet. Instruks for statsforvalteren og Sysselembarn på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerheit, beredskap og krisehandtering. FOR-2021-12-10-3466 fra 01.01.2022.

⁴⁴ Totalberedskapskommisjonen. [NOU 2023: 17: Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid](#). Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 5. juni 2023.

⁴⁵ Totalberedskapskommisjonen, side 77.

opp mot andre aktørar, som fylkeskommunen arbeider med å avklare ytterlegare. Dette gjeld helsetransportberedskap knytt til ferjer, der fylkeskommunen er i dialog med Statsforvaltaren i Vestland og helseforetaka i fylket for å avklare roller og ansvar. Vidare er fylkeskommunen i dialog med Bergen hamnevesen når det gjeld avklaring av roller og ansvar knytt til transportberedskap.

Fagkoordinator for sikkerheit og beredskap viser til at det også er enkelte område knytt til sivil transportberedskap der ansvarsforholda til dels ikkje er heilt avklara mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar. §4 i Forskrift for sivil transportberedskap stiller krav om at fylkeskommunen skal føre oversikt over transportaktørar, under dette «deres personell og transportmateriell».⁴⁶ Avdeling for mobilitet og kollektivtransport har utarbeidd ei oversikt over alle transportørar i fylkeskommunen som transporterer menneske (eks. kollektivtransport, taxiselskap). Beredskapskoordinator viser til at fylkeskommunen ikkje lenger har oversikt over løyvehavarar med motorvogn for godstransport, og verkstader (personell og transportmateriell) som kan ha ei rolle i den sivile transportberedskapen. Oversikt over godstransport og verkstader er det Statens vegvesen som har. Fagkoordinator viser til at det bør vurderast tiltak for å sikre at oversikt over godstransport og verkstader blir tilgjengeleg.

5.3.2 Vurdering

Det er Deloitte si vurdering at det stort sett er tydeleg definert kva rolle og ansvar fylkeskommunen har i høve til eksterne aktørar. Av fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan er det definert kva som ligg til fylkeskommunen sitt ansvarsområde, men det er ikkje definert kva rolle fylkeskommunen har i høve eksterne aktørar på desse områda. Det går fram av undersøkinga at leiinga i Vestland fylkeskommune likevel opplever at det er tydeleg definert kva rolle og ansvar fylkeskommunen har i høve til eksterne aktørar når det gjeld beredskap. Det blir samstundes også vist til at det finst nokre uklare grensesnitt i ansvarsforholdet mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar, som fylkeskommunen arbeider med å avklare ytterlegare. Dette gjeld oppgåve knytt til helsetransportberedskap og sivil transportberedskap. Deloitte meiner det er positivt at Vestland fylkeskommune arbeider for å avklare uklare ansvarsforhold mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar knytt til beredskap. Revisjonen meiner også at fylkeskommunen bør vurdere å utdjupe forholdet opp mot andre aktørar gjennom overordna styringsdokument på beredskapsområdet, for å sikre ei tydeleg og sams oppfatning i organisasjonen både om fylkeskommunen si eiga rolle og korleis denne forholder seg til andre beredskapsaktørar.

5.4 Løysingar for effektiv kommunikasjon og samarbeid

5.4.1 Datagrunnlag

Samarbeid med eksterne aktørar

I Vestland fylkeskommune sitt utkast til styringsdokument for sikkerheit og beredskap⁴⁷ er samarbeid med eksterne aktørar omtalt. Fylkeskommunen skal ifølgje styringsdokumentet «aktivt oppsøke samarbeid med relevante aktørar i samsvar med samvirkeprinsippet». Vidare står det at kvar avdeling har eit sjølvstendig ansvar for å sikre best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemder i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering.

Samarbeid med andre aktørar er omtalt kort i overordna ROS for Vestland fylkeskommune. I overordna ROS for fylkeskommunen står det:

Systematisk gjennomføring av beredskapsøvingar, med både eksterne samarbeidspartnarar som politi, statsforvaltar, kommunar med fleire, og på tvers av avdelingar, er eit viktig tiltak for at fylkeskommunen skal vere godt førebudd for å handtere hendingar og ulukker. Øving er òg ein viktig del av sikkerheitsstyringa, og eit krav i lovverket (sikkerheitslova).

Som omtalt i kapittel 3 i denne rapporten har fylkeskommunen mellom anna gjennomført ei felles øving med alle vidaregåande skuler og nødetatar i fylkeskommunen. Fylkeskommunen observerte også nødetatane si årlege PLIVO-øving, som i 2023 blei gjennomført på Amalie Skram vidaregåande skule.

Også i overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune er samarbeid med eksterne aktørar omtalt. Figur 5 viser eit skjermdump frå kapittel 4.4 i overordna beredskapsplan, som omhandlar samarbeid med andre aktørar. Det er i denne delen av beredskapsplanen ikkje definert kva eksterne aktørar fylkeskommunen skal samarbeide med og varsle i ulike identifiserte situasjonar. Det er heller ikkje omtale av kva ansvar fylkeskommunen har i høve samarbeid med eksterne aktørar. I samband med verifisering av revisjonsrapporten opplyser fylkeskommunen at

⁴⁶ Samferdselsdepartementet. Forskrift for sivil transportberedskap. FOR-2005-06-14-548.

⁴⁷ Vestland fylkeskommune. Styringsdokument for sikkerheit og beredskap.

dei mottar oppdatert varslingsliste to gonger i året frå Statsforvaltaren. Varslingslista er ikkje omtalt i overordna beredskapsplan.

Figur 4: Skjermdump frå overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune

4.4 Samarbeid med andre aktørar

- Leiling av skadestad er politiet sitt ansvar.
- Alle kommunane har plikt til å ha samlingsstad ved ulukker, det gjeld òg vertskommunane for våre verksemder. Dette bør vurderast i den enkelte, lokale beredskapsplan.
- Den kommunale krisepsykiatritenesta omfattar dei som er i kommunen.

Sivilbeskyttelseslova stiller krav om systematisk og kontinuerleg beredskapsarbeid på kommunalt nivå, men loven pålegg ikkje fylkeskommunane det same ettersom kommunane har ein langt meir omfattande beredskapsplikt enn fylkeskommunane.

I nokre av avdelingane i fylkeskommunen er det oppretta løysingar for kommunikasjon og samarbeid med eksterne aktørar. Til dømes har avdeling for veg og infrastruktur månadlege møte med Statens Vegvesen og Vegtrafikksentralen. Det blir også gjennomført egne møte med Statens Vegvesen etter behov. Avdelingsdirektør viser til at avdelinga samarbeider tett med Vegtrafikksentralen, og at all informasjon om hendingar på fylkesvegnettet kommuniserast gjennom vegtrafikksentralen.

Det er ikkje etablert formelle forum for beredskapssamarbeid med kommunane på eit overordna nivå. I fleire intervju blir det likevel vist til at fylkeskommunen har tett kontakt med kommunar når det oppstår hendingar der det er behov for samhandling, og fleire avdelingsdirektørar peikar på at fylkeskommunen har god kontakt med kommunane. Nokre avdelingar, til dømes avdeling for veg og infrastruktur, har utarbeidd ei oversikt over beredskapsansvarlege i kvar kommune, som dei tek kontakt med når det oppstår ei hending på vegnettet. I intervju med avdeling for opplæring og kompetanse blir det gitt døme på lokal samarbeid ved vidaregåande skular, der det er utarbeidd felles beredskapsplan med kommunale tenester som nyttar same bygg som den vidaregåande skulen ligg i.

I intervju blir det peika på at det har oppstått nokre situasjonar der det har vore behov for betre dialog mellom fylkeskommunen og kommunane. Eit eksempel på dette var under ei ekstremværhending i 2022, der det blei varsla om kraftig nedbør. Fylkeskommunen valde å gi elevar ved ein vidaregåande skule i området der det var varsla særleg utfordrande værforhold tilbod om digital undervisning slik at dei kunne bli heime, medan vertskommunen der den aktuelle vidaregåande skulen ligg ikkje gjorde det same for elevar ved barne- og ungdomsskulane. Fylkesdirektør viser til at dei involverte partane har tatt ein gjennomgang i etterkant av hendinga for å sikre at det blir betre kommunikasjon mellom kommunane og fylkeskommunen neste gong ein står overfor tilsvarande situasjon. På bakgrunn av hendinga blei det utarbeidd eit tiltakskort for mottak av farevarsel frå Meteorologisk institutt og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), som skal bidra til at relevante tiltak blir vurdert sett i verk. I tiltakskortet er det definert kva eksterne aktørar fylkeskommunen skal varsle i ei slik situasjon.

Vestland fylkeskommune får laupande rapportering frå Statsforvaltaren på beredskapsrelevante tema. Fylkesdirektør viser til at fylkeskommunen mellom anna får rapportar ein gong i veka frå Statsforvaltaren når det gjeld utviklinga av situasjonen i Ukraina. Fylkeskommunen har også fått orienteringar frå PST om sikkerheit og beredskap knytt til gjennomføring av val.

Fylkesberedskapsrådet

Av kapittel 7 i Instruks til Statsforvalteren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, går det fram at statsforvaltaren skal oppnemne eit fylkesberedskapsråd som blir leia av statsforvaltaren. Fylkesberedskapsrådet skal bestå av representantar for regionale aktørar med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar, inkludert fylkeskommunen. Heile rådet skal innkallast minst éin gang i året. Ut over dette avgjer Statsforvaltaren kor ofte rådet skal møtast.

Statsforvaltaren i Vestland har oppretta eit fylkesberedskapsråd for fylket. Referat frå møte i rådet blir lagt ut på nettsidene til statsforvaltaren.⁴⁸ Av referata går det fram at det har blitt gjennomført mange møte i fylkesberedskapsrådet, særleg i samband med handtering av koronapandemien i 2020-2022. Vidare blir det

⁴⁸ Statsforvaltaren i Vestland. Krisehandtering og samordning. Tilgjengeleg [her](#).

gjennomført årlege samlingar, sist gong i november 2022. Under samlinga blei det mellom anna drøfta tema knytt til fylkesROS, situasjonen i Ukraina, og utbetring av Lærdalstunnelen.⁴⁹

Vestland fylkeskommune deltar i fylkesberedskapsrådet saman med andre relevante beredskapsaktørar i fylket. Fylkesdirektøren er fast representant i rådet. Fagkoordinator for sikkerheit og beredskap kan møte viss fylkesdirektøren ikkje har høve, og i møte som oppstår ved behov. Gjennom fylkesberedskapsrådet får fylkesdirektør fortløpande informasjon om beredskapsrelaterte forhold og utvikling i regionen. I intervju blir det vist til at fylkesberedskapsrådet er det viktigaste forumet for koordinering av beredskap mellom ulike regionale aktørar, og at samarbeidet bidrar til å setje fylkeskommunen i stand til å møte utfordringar knytt til beredskap.

Tilgang på verneutstyr

Ved eit atomuhell kan det bli utslepp av radioaktive stoff til lufta som blir spreidd vidare med vinden. Kriseutvalet for atomberedskap⁵⁰ kan gje råd til befolkninga om halde seg innandørs i inntil to døgn for å beskytte seg mot radioaktiv stråling. Ved eit generelt råd om å halde seg innandørs vil det likevel vere ei rekke kritiske samfunnsfunksjonar som må oppretthaldast. Det betyr at enkelte må opphalde seg utandørs, anten for å få utført arbeidet eller for å kome seg til/frå arbeidsplassen.

Etter det revisjonen kjenner til har Vestland fylkeskommune ikkje gjennomført konkrete vurderingar av om det er kritiske funksjonar i fylkeskommunen der tilsette vil ha behov for verneutstyr for å oppretthalde drifta, til dømes ved eit atomuhell. Fylkesdirektør viser til at det er delt ut jod-tablettar på alle dei vidaregåande skulene, i samsvar med nasjonale føringar frå kriseutvalet for atomberedskap.⁵¹

Tilgang på verneutstyr er også relevant innanfor fylkeskommunen sitt ansvarsområde knytt til den offentlege tannhelsetenesta. Som tidlegare omtalt i kapittel 3 i denne rapporten har fylkeskommunen utarbeidd ein beredskapsplan for tannhelsetenesta. I vedlegg til beredskapsplanen er det gitt ei oversikt over eksterne aktørar det kan vere aktuelt å samarbeide med eller varsle i krisesituasjonar, til dømes bedriftshelsetenesta, Giftinformasjonen, og kommunalt kriseteam. Det er ikkje konkret omtalt kven fylkeskommunen skal samarbeide med for å sikre tilstrekkeleg verneutstyr.

I tilbakemelding til revisjonen viser fylkeskommunen til at fylkeskommunen under covid 19-pandemien førte oversikt over beholdning, forbruk og forventa behov av alt personleg smittevernustyr som munnbind, hanskar, andedrettsvern, visir, smittefrakkar osv. kvar veke for tannhelsetenesta. I intervju med fylkesdirektør blir det vist til at fylkeskommunen var godt dekkja når det gjeld verneutstyr for sine ansvarsområde under pandemien. Fylkeskommunen enda opp med å dele noko av verneutstyret med helseføretaka, som hadde eit større behov.

Fylkeskommunen viser til at det ikkje har vore behov for å utarbeide tilsvarande oversikt etter kvart som tilgangen på smittevernustyr igjen har blitt normalisert etter pandemien. No er kvar einskild tannklinikk ansvarleg for å ha tilstrekkeleg lager på smittevernustyr. Kvar tannklinikk skal optimalt sett ha tilgang på smittevernustyr tilsvarande inntil 4-6 månadar forbruk der dette er mogleg. Fylkeskommunen viser til at tannklinikane melder inn dersom det oppstår problem med å få tak i utstyr. Det blir peika på at det er lenge sidan det har vore problem med å få tak i smittevernustyr, og at hovudutfordringa i det siste har vore tilgang på enkelte medisinar (sedativa og anestesi).

I tilbakemelding til revisjonen i samband med verifisering av rapporten, viser fylkeskommunen til at den offentlege tannhelsetenesta er i målgruppa for nasjonalt beredskapslager for smittevernustyr. Det vil truleg bli forskriftsfesta krav til fylkeskommunen om lager på smittevernustyr tilsvarande 6 månader normalforbruk ved å ha beredskapslager eller avtale med leverandørar i Noreg. Fylkeskommunen peikar på at tannhelsetenesta truleg bør revidere beredskapsplanen sin i etterkant av at stortingsmelding om helseberedskap blir lagt fram, for å sikre at den er i tråd med overordna føringar.

5.4.2 Vurdering

Det er Deloitte si vurdering at det gjennom fylkesberedskapsrådet er etablert ei hensiktsmessig løysing på overordna (strategisk) nivå som bidrar til å sikre effektiv kommunikasjon og samarbeid med regionale aktørar om beredskap. Fylkesberedskapsrådet har gjennomført fleire møte i samband med koronapandemien, og blir skildra av den administrative leiinga i fylkeskommunen som det viktigaste forumet for koordinering av arbeidet med beredskap i Vestland.

⁴⁹ Statsforvaltaren i Vestland. Referat frå møte i Fylkesberedskapsrådet i Vestland, 16.-17. november 2022.

⁵⁰ Kriseutvalet sine medlemmar er Direktoratet for strålevern og atomberedskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, POD, Forsvaret, Mattilsynet, Helsedirektoratet, Kystverket og Utenriksdepartementet.

⁵¹ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. *Distribusjon av jodtablettar til kommunene*. Tilgjengeleg [her](#).

Når det gjeld løysingar for kommunikasjon og samarbeid med eksterne aktører knytt til konkrete hendingar innanfor fylkeskommunen sine ansvarsområde, viser undersøkinga at det er etablert faste løysingar i enkelte av avdelingane, til dømes månadlege møte mellom avdeling for veg og infrastruktur og Statens Vegvesen og Vegtrafikksentralen. I tillegg har fylkeskommunen deltatt i felles øvingar initiert av andre aktører. Det er etter Deloitte si vurdering positivt at avdelingar med særskilte koordineringsbehov på beredkapsområdet har samarbeid som sørgjer for å ivareta desse behova, og at det blir gjennomført felles øvingar der også fylkeskommunen deltar.

Undersøkinga viser at det i samband med enkelthendingar har vist seg å vere behov for betre koordinering mellom fylkeskommunen og kommunane. I etterkant av ei slik hending knytt til ekstremver, utarbeidde fylkeskommunen eit tiltakskort for å tydeleggjere kva tiltak fylkeskommunen skal setje i verk, og kva eksterne aktører som skal varslast. Det er positivt at læring frå hendinga har ført til endringar i praksis, og at dette blir dokumentert gjennom endringar i skriftlege prosedyrar.

Det er også Deloitte si vurdering at Vestland fylkeskommune sitt overordna beredkapsplanverk ikkje i tilstrekkeleg grad har definert kva eksterne aktører fylkeskommunen skal samarbeide med og varsle i ulike identifiserte situasjonar. Fylkeskommunen opplyser at dei mottar oppdatert varslingsliste to gonger i året frå Statsforvaltaren. Deloitte meiner at det bør kome tydelegare fram av overordna beredkapsplan kva eksterne samfunnsikkerheitsaktører som fylkeskommunen vil ha behov for å kome raskt i kontakt med ved handtering av ei krise, til dømes gjennom ei henvising til varslingslista fylkeskommunen mottar frå Statsforvaltaren.

Det er ikkje etablert konkrete planar for kven fylkeskommunen skal samarbeide med for å sikre tilstrekkeleg verneutstyr. Etter det revisjonen kjenner til er det heller ikkje gjennomført konkrete vurderingar av om det er kritiske funksjonar i fylkeskommunen der tilsette vil ha behov for verneutstyr for å oppretthalde drifta, til dømes ved eit atomuhell. Som eit ledd i beredkapsarbeidet meiner revisjonen at fylkeskommunen bør gjennomføre ei slik vurdering, og også vurdere om det er behov for å samarbeide med eksterne aktører for å sikre tilgang til verneutstyr. Det kjem vidare fram av undersøkinga at fylkeskommunen samarbeida med dei regionale helseforetaka for å dele på smittevernutstyr under koronapandemien, og at dette samarbeidet fungerte godt. Sjølv om tilgangen på smittevernutstyr per i dag er god, meiner revisjonen at fylkeskommunen som eit ledd i beredkapsarbeidet bør vurdere å definere aktuelle kontaktpunkt og samarbeidspartar i ein situasjon der tilgangen på smittevernutstyr er krevjande. Samtidig er det positivt at fylkeskommunen er medveten om ei mogleg endring i krava til beredkapslager innanfor tannhelsetenesta, og at dette kan krevje endringar i beredkapsplanen for tannhelsetenesta.

6 Cyber-beredskap

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har Vestland fylkeskommune etablert tilstrekkeleg beredskap for ei hending der fylkeskommunen sitt saks- og arkivsystem blir utsett for et cyberåtak som gjer skade på arkivet, bryt dets konfidensialitet og/eller hindrar tilgang til systemet over ein lengre periode?

Under dette:

- a) Har fylkeskommunen identifisert tiltak for å førebygge cyberhendingar som kan ramme saks- og arkivsystemet, og sett i verk aktuelle tiltak?
- b) Har fylkeskommunen tilfredsstillande planar for korleis dei delane av fylkeskommunen som vil bli råka av eit cyberåtak mot saks- og arkivsystemet, skal oppretthalde si verksemnd?⁵²
- c) Har fylkeskommunen tilfredsstillande planar for korleis fylkeskommunen si verksemnd skal gjenopprettast ved bortfall av saks- og arkivsystem?
- d) Har fylkeskommunen øvd på å handtere eit cyberåtak som kan ramme saks- og arkivsystemet?

Då omgrepa cybersikkerheit og cyberåtak, i likheit med relaterte omgrep som datasikkerheit, informasjonssikkerheit, IKT-sikkerheit eller nettverksikkerheit, ikkje er offisielt definert, legger Deloitte følgjande definisjonar til grunn:

- «Cybersikkerheit er en utvidelse av fagområdet datasikkerhet, som også tar for seg IT-baserte enheter og infrastruktur. Cybersikkerheit fokuserer på internett-relaterte trusler. Cybersikkerheit er ikke direkte knyttet til informasjonen som oppbevares, men til tjenestene, systemene, menneske og infrastrukturen rundt»⁵³.
- «Dataangrep er et teknisk angrep mot en maskin eller tjeneste som truer sikkerhetstjenestens konfidensialitet, integritet og/eller tilgjengelighet»⁵⁴

6.2 Revisjonskriterium

Basert på krav i arkivlova § 6 og Nasjonal sikkerhetsmyndighets grunnprinsipp for IKT-sikkerheit har Deloitte utleia følgjande revisjonskriterium knytt til problemstillingane som blir undersøkte i dette kapittelet:

Fylkeskommunen skal:

- Ha eit arkiv og ordne og innrette arkiva slik at dokumenta er sikra som informasjonsskjelder for samtid og ettertid (Arkivlova)

Fylkeskommunen bør:

- Etterleve sentrale grunnprinsipp for IKT-sikkerheit, herunder:
 - Ivareta sikkerheit i anskaffings- og utviklingsprosessar
 - Ta ansvar for, samt undersøkje, sikkerheiten hos tjenesteleverandører
 - Vere førebudd på å handtere uønska hendingar knytt til IKT-sikkerheit
 - Beskytte verksemda sitt nettverk
 - Ha kontroll på identitetar og tilgangar
 - Etablere evne til å gjenopprette data
 - Vurdere og klassifisere hendingar
 - Kontrollere og handtere hendingar
 - Evaluere og lære av hendingar

⁵² Problemstillinga er avgrensa til å sjå på dei spesifikke delane ved planverket til Vestland fylkeskommune for beredskap og hendelsehandtering som skildrar korleis VLFK vil jobbe for å oppretthalde si eiga verksemd i møte med eit cyberåtak mot saks- og arkivsystemet.

⁵³ Store norske leksikon. Cybersikkerhet. Tilgjengeleg [her](#).

⁵⁴ Store norske leksikon. Dataangrep. Tilgjengeleg [her](#).

- Trene og øve på cyberhendigar

Av grunnprinsippa for IKT-sikkerheit i NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit 2.0, er revisjonskriteria knytt opp mot følgjande:

- Identifisere verksemda sine prosessar for risikostyring knytt til IKT jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerhet nr 3
- Kartlegge verksemda sine leveransar, informasjonssystem og understøttande IKT-funksjonar jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 5
- Ta ansvar for verksemda si sikkerheit også ved tenesteutsetting jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 22
- Undersøke sikkerheita hos tenesteleverandørar ved tenesteutsetting jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 23
- Utarbeide rolle- og ansvarsskildringar for personell som skal involverast i handtering av hendingar jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 102
- Kartlegge omfang og påverknad på forretningsprosessane jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 109
- Etablere eit planverk for handtering av hendingar jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 100
- Iverksette gjenoppretingsplan i løpet av, eller i etterkant av hendingar jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 112
- Fastsette kva kommunikasjonskanalar som skal nyttast i samband med hendingar jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 104
- Utarbeide avtalar med relevante tredjepartar jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 103
- Teste og øve jamleg på planar slik at desse er godt innøvd jf. NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 105

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Om saks- og arkivsystemet som blir nytta i Vestland fylkeskommune

I 2021 inngjekk fylkeskommunen ein avtale om anskaffing av løysing for saks- og arkivsystem med Sikri AS. Systemet, Elements Cloud, blei implementert i 2022. Sikri AS er ein del av Sikri Group og beskriver seg sjølv som «...en av Norges ledende leverandørar innen saksbehandling, dokumentforvaltning og arkivering». Sikri AS er NS-ISO/IEC 27001 sertifisert.

Saks- og arkivsystemløsninga Sikri AS tilbyr heiter Elements og blir levert som en skyløysing under namnet Elements Cloud. Sikri opplyser at dei tar ansvar for alle oppgåver knytt til drift av systemet, medan brukarar får tilgang til Elements gjennom eigen nettlesar. Leverandøren opplyser at sky-leveransen er plassert i Norge, med primært datasenter i Norge Øst og sekundært i Norge Vest. Tenesten opererer på Microsoft Azure.

6.4 Identifisering og iverksetting av førebyggjende tiltak for cyberhendingar som kan ramme saks- og arkivsystemet

6.4.1 Datagrunnlag

Om førebyggjande tiltak mot cyberhendigar på overordna nivå

Vestland fylkeskommune har eit styringsdokument for sikkerheit og beredskap⁵⁵ der det går fram at sikkerheitsarbeid handlar om å ta vare på noko som er verdifullt. Vestland fylkeskommune har mellom anna ansvar for å ta vare på liv og helse, tenesteproduksjon, omdøme og økonomiske verdiar. Fylkesdirektøren har det overordna ansvaret for sikkerheitsstyringa og internkontroll i VLFK, medan det blir spesifisert at avdelingsdirektørar er ansvarlege for sikkerheitsarbeidet innan sitt eige ansvarsområde. Styringsdokumentet påpeikar at avdelingsdirektørane bør leggje det daglege arbeidet med sikkerheit og beredskap til ein fagkoordinator i eiga avdeling.

Fylkeskommunen utarbeidde i 2021 ein overordna risiko- og sårbarheitsanalyse (RoS-analyse), som «skal reflektere VLFK si prioritering av tiltak og strategi for overordna risikostyring»⁵⁶. Dokumentet stadfestar at eit av måla med analysen er å «identifisere tiltak for å redusere risiko og sårbarheit, irekna eksisterande tiltak, både førebyggjande og beredskapsmessig»⁵⁷.

⁵⁵ Vestland fylkeskommune. Styringsdokument for sikkerheit og beredskap VLFK. Ikkje datert

⁵⁶ Vestland fylkeskommune. Risiko- og sårbarheitsanalyse. Overordna. s. 2 pt. 1.1

⁵⁷ Ibid.

Av overordna RoS-analyse går det fram at innhaldet er meint å vere generelt og heilskapeleg, og det blir peikt på at det skal utarbeidast eigne avdelingsvise RoS-analyser. Desse analysane skal gjennomførast i samråd med fagkoordinator for sikkerheit og beredskapi VLFK. Som omtalt tidlegare i rapporten, deler overordna RoS-analyse uønska hendingar inn i kategoriane *tilsikta hending*, *utisikta hending*, *svikt i tenesteproduksjon* og *store hendingar/ulukker*. VLFK skildrar «Signifikant tilsikta IKT-hending»⁵⁸ og «Utisikta IKT-hending»⁵⁹ som såkalla topphendingar. Dei to typene hending gis følgjande score i risikomatrissen til VLFK:

Tabell 1: Utdrag frå risikomatrise

	<i>Liv og helse</i>	<i>Materielle verdier</i>	<i>Tenesteproduksjon</i>	<i>Omdømme</i>
<i>Signifikant tilsikta IKT-hending</i>	Små konsekvensar, sannsynleg	Moderate konsekvensar, sannsynleg	Store konsekvensar, sannsynleg	Små konsekvensar, sannsynleg
<i>Utisikta IKT-hending</i>	Små konsekvensar, sannsynleg	Moderate konsekvensar, sannsynleg	Moderate konsekvensar, sannsynleg	Moderate konsekvensar, sannsynleg

Det blir ikkje spesifisert kva slags type system som måtte vere råka eller involvert i hendinga for å oppnå dei ulike kategoriane av konsekvensar, men det blir vist til at åtak også kan råke verksemda gjennom forsyningskjeda frå leverandørar og tredjepart.

For signifikant tilsikta IKT-hending er følgjande risikoreducerande tiltak med mål om førebygging identifisert:

- Styringssystem for informasjonssikkerheit
- Opplæring for tilsette i IKT-sikkerheit og personvern, tilpassa ulike nivå og stillingar
- Oppbygging av sikkerheitskultur i Vestland
- Forankring av informasjonssikkerheit og personvern i toppleiinga
- Budsjett og ressursar for IKT-sikkerheit og personvern
- Dokumenterte rutinar internt i IKT-avdelinga, inklusiv endringsstyring
- Sårbarheitsmonitorering og sikkerheitstesting
- Systemoversikt og systemforvaltning
- Oppdaterings- og patcheregime
- Effektiv bruk av to-faktor autentisering
- IKT-beredskapstesting og kontinuitetsplanlegging
- Tekniske foranstaltningar som antivirus, brannmur, nettverkssegregering, e-postvask, separert backup m.m.
- IKT-reglement for tilsette og elevar
- Jamleg revisjon av tilgangar, sikkerheitsinnstillingar på tilsett-PC'ar, rutinar, m.m.
- Stenging av gammal infrastruktur og tenester
- Robust, redundant infrastruktur

For same type hending, men med mål om betre handtering, er følgjande tiltak identifisert:

- Verdivurdering frå toppleiinga
- IKT-kriseleiing
- Beredskapsplanar
- Samarbeide med kommunikasjon og personvernombod
- Avtaleverk med tredjepart i tilfelle behov for ekstern hjelp

⁵⁸ «Eit designert angrep mot fylkeskommunen som påverkar drift i høg grad, i form av nedetid, brot på personvern, omdømmeskade, tap av data m.m. Eksemplar kan vere DDOS angrep, spearphishing, ransomware eller langvarig avlytting og datatjuveri. Vestland vert jamleg utsett for mindre angrep, som har låg til ingen konsekvens, så ei signifikant, tilsikta IKT-hending inneber nedetid og behov for krisestab. Dette inkluderer også supplychain angrep, som går via leverandørar og tredjepart».

⁵⁹ «Ei utisikta IKT hending vil vere i form av tap av straum eller nettverk, konfigurasjonsfeil i kjernesystem, men og som følge av menneskelege feil blant både IKT-tilsette og vanlege tilsette som gjer ein feil i f.eks. fagsystem eller liknande».

For utilsikta IKT-hending er det identifisert følgjande førebyggjande tiltak:

- Styringssystem for informasjonssikkerheit
- Dokumenterte rutinar innad i IKT-avdelinga, inklusiv endringsstyring
- Systemoversikt og systemforvaltning
- Intern kompetanse og ressurser
- Standardisering

Vidare er det identifisert følgjande tiltak for betre handtering av utilsikta IKT-hending:

- Verdivurdering frå toppleiinga
- IKT-kriseleiing
- Beredskapsplaner
- Samarbeide med kommunikasjon og personvernombod

Knytt opp mot RoS-analysen har VLFK også utarbeidd ei liste med prioriterte risikoreduserande tiltak som skulle bli gjennomført i 2022 og 2023. Desse går fram av tabellen under.

Tabell 2: Prioriterte tiltak frå «Overordna tiltaksplan» i VLFK

Uønska hending	Risikoreduserande tiltak	Ansvarleg	Planlagt utført
TH4 Signifikant tilsikta IKT-hending	Vidareutvikle styringssystem for informasjonssikkerheit (sjåast i samanheng med utilsikta IKT-hending)	IKT- sikkerheitsrådgivar og personvernombod	2022
	Verdivurdering, og forankring av IKT-sikkerheit i leiinga	IKT-sikkerheitsrådgivar, IKT-avdelinga og leiinga	2022
	Beredskapsplanar og tiltakskort	IKT-sikkerheitsrådgivar	2022
	Avtaleverk med tredjepart i tilfelle behov for ekstern hjelp	IKT-sikkerheitsrådgivar	2022
	Øving for overordna kriseleiing	IKT-sikkerheitsrådgivar	2023
	IKT-beredskapstesting og kontinuitetsplanlegging	IKT-sikkerheitsrådgivar og IKT	2023

Det blir påpeika i dokumentet at tabellen ikkje er ei fullstending oversikt, og at tiltak som kan definerast som kontinuerlege arbeidsoppgåver, ikkje er nemnd i tabellen.

I intervju kjem det fram at overordna RoS-analyse og overordna tiltaksplan ikkje har vore revidert i samsvar med fastsett intervall på grunn av manglande kapasitet, samt mangel på ressursar til å arbeide strategisk med beredskapsarbeid. Hyppige utskiftingar av personell, som skildra i avsnitt 3.3.1, har også råka arbeidet med IKT-sikkerheita i VLFK.

Om risikoreduserande tiltak for IKT-hendingar spesifikt, kjem det fram i intervju at sjølv om styringssystemet for informasjonssikkerheit har blitt vidareutvikla (i form av meir dokumentasjon), og at IKT-sikkerheit i større grad er blitt forankra i leiinga, så er det ikkje utarbeidd ei verdivurdering. Vidare blir det opplyst at beredskapsplanar og tiltakskort eksisterer, men som arbeidsdokument, og er ikkje gjort kjend for relevante roller i organisasjonen. Det finst heller ikkje avtaleverk med tredjepartar i tilfelle behov for ekstern hjelp (utover dei enkelte innkjøps- og serviceavtalane), øving for overordna kriseleiing vedrørande IKT-hending er ikkje gjennomført i samsvar med planlagt intervall (nye øvingar er planlagt høsten 2023), og beredskapstesting og kontinuitetsplanlegging er ikkje etablerte som fullstendige konsept i VLFK.

Om førebyggjande tiltak knytt til saks- og arkivsystemet

Risikostyring er lagt som fundament for Vestland fylkeskommune sitt arbeid med informasjonssikkerheit og personvern, ifølgje dokumentet «Risikostyring for informasjonssikkerheit», utarbeidd av avdeling for sikkerheit og støttetjenester i Vestland fylkeskommune. Dokumentet inngår som ein del av fylkeskommunen sitt styringssystem

for informasjonssikkerheit (ISMS) og stadfestar at risikostyring blant anna medfører at ein skal setje i verk tiltak som reduserer risiko i dei tilfella risikoen blir vurdert til å vere for høg. Videre heiter det at systemeigar er ansvarleg for gjennomføring av Privacy Impact Assessment (PIA) og RoS-analyse, samt for å peike ut ansvarlege for gjennomføringa av dei risikoreducerande tiltak.

Figuren under illustrerer styringsmodellen for IKT-sikkerheit som Vestland fylkeskommune bruker for å sikre at organisasjonen sine verdiar er tilstrekkeleg beskytta mot uønskte hendingar.⁶⁰ Tiltak er eit av dei fem stega i modellen.

Figur 5: Styringsmodell for IKT-sikkerheit



Det blei gjennomført ein eigen RoS-analyse for saks- og arkivsystemet Elements Cloud i 2021. I intervju blir det opplyst at analysen blei gjort som ein del av implementeringa av løysinga. RoS-analysen fremstår som eit arbeidsdokument, men det er referansar i det som vitner om at både representantar frå fylkeskommunen (blant anna systemeigar og dåverande fungerande IKT-sikkerheitsrådgjevar) og leverandøren bidrog med innspel i arbeidet, at tiltak blei identifisert, oppfølgingsansvar blei fordelt og spørsmål om risikoaksept blei adressert.

Dei sidene ved systemet som blei gjennomgått i RoS-analysen var *bruker-/klientsikkerheit, scanning, integrasjon og sikkerheita hos driftspartnaren* (Sikri AS). I tilknytning til sikkerheit hos driftspartnaren blir både tilsikta og utilsikta hendingar som kan føre til informasjonslekkasje frå eller utilgjengeligheit til systemet omtalt. Konsekvensane av eventuelle hendingar med tanke på personvern og verksemdskritikalitet blir vurdert som katastrofale (4 på ein skala frå 1-4), men sannsynlegheit for at dei vil inntreffe blir vurdert som låg (1 på ein skala frå 1-4). Det går fram av RoS-analysen at det utelukkande er erklæringar frå leverandøren om produktet dei leverer som blir lagt til grunn for vurdering av om risikoreducerande tiltak er nødvendig, og for å vurdere kor sannsynleg det er at hendingane finn stad.

Det kjem fram av intervju at RoS-analysen for Elements Cloud blei jobba med fram til april 2022, men ikkje i nokon særleg grad etter det. Det går vidare fram av intervju at dialogen og samarbeidsklimaet med leverandøren av saks- og arkivsystemet har vore av ein slik karakter at det ikkje har vore prioritert å diskutere detaljar rundt sikkerheita og førebyggjande tiltak. Ved hjelp av bistand frå Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har samarbeidsklimaet med leverandøren blitt betre i nyare tid, og det blir frå fylkeskommunen si side uttrykt håp om at sikkerheita på plattformar skal stå på agendaen i framtidige møte.

Det går ikkje fram av dokumentasjon Deloitte har fått sjå kva for ein verdi eller kritikalitet Vestland fylkeskommune meiner at saks- og arkivsystemet har. Systemet har i intervju blitt vurdert av enkelte som eit viktig heller enn eit kritisk system, medan andre skildrar systemet som eit av dei mest kritiske systema fylkeskommunen har. Det har

⁶⁰ Vestland fylkeskommune. Etterleving av informasjonssikkerheit i VLFK. Godkjent 08.07.2022.

i intervju blitt fortalt at det eksisterer ei liste over kva system som er kritiske, men det har ikkje vore mogleg å stadfeste om Elements Cloud er på den lista eller ikkje.

Om førebyggjande tiltak for cyberhendingar knytt til saks- og arkivsystemet i databehandlaravtalen med vedlegg

Vestland fylkeskommune har ein databehandlaravtale med Sikri AS vedrørande Elements Cloud. Eit av krava i avtalen er at leverandøren måtte gjere greie for kva tiltak som er sett i verk for å hindre dataangrep, datainnbrudd og øydeleggjande programvare, hvorpå Sikri har svart at dei har⁶¹:

- Rutinar for kontinuerleg og systematisk revisjon av risikovurderingar
- Prosessar som følgjer Microsoft sine definisjonar når ein setter sikkerheitsgrenser⁶²:
 - Innleiande risikovurdering og planlegging
 - Distribusjonsplanlegging
 - Distribusjonstesting
 - Årleg planlegging (gjennomgang av sikkerheitsbaselinestrategi)
 - Kvartalsvis gjennomgang og planlegging
 - Utdanning og opplæring
 - Gjennomgang av månadleg revisjon og oppdatering

Andre tiltak som kjem frem av Sikri sine eigne skildringar er blant anna at dei hevdar å ha⁶³:

- førebyggjande og reaktive sikkerheitsløyisingar implementert på sin infrastruktur for å beskytte mot cyberangrep
- Incident Response Team og Security Operating Center for handtering av hendingar
- Ein versjon av Azure som er sertifisert for sikkerheitsstandardene ISO 27017 (standard for skytenester), ISO 27018 (Standard for personinformasjonssikkerhet), ISO 27701 (Standard for personverninformasjon) og ISO 27001 (Standard for informasjonssikkerheit)
- To-faktor-pålogging til systemet

I intervju har det kome fram at sjølv om det berre er datamaskinar tilknytt Vestland fylkeskommune sitt nett som har tilgang til saks- og arkivsystemet, og at det fins ei VPN-løysing for tilgang frå maskinar som ikkje er fysisk til stades i fylkeskommunen sine lokale, er det ikkje innført tofaktorautentisering for pålogging. Dette blei grunngeve med ei målsetting om at flest mogleg skal nytte Elements Cloud, og det blei vurdert at ei autentiseringsløyising vil gjere at fleire tilsette nyttar andre system for å utføre sine oppgåver.

Databehandlaravtalen stadfestar at Vestland fylkeskommunen har rett til å gjennomføre revisjonar hos Sikri AS, maksimalt ein gong i året, med mindre sikkerheitsbrudd eller andre særlege forhold hjå databehandlararen gir grunn for hyppigare revisjon. Det har verken i dokumentgjennomgang eller intervju kome fram at fylkeskommunen har nytta seg av denne retten sidan systemet blei anskaffa. I intervju med innehavarar av sentrale roller i anskaffingsprosessen av Elements Cloud har desse uttrykt at opplevinga er at Sikri AS tar sikkerheita til systemet alvorleg og at det ikkje er grunnlag for å tvile på oppfølginga frå deira side.

6.4.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune berre delvis har identifisert og iverksett tiltak for å førebygge cyberhendingar som kan ramme saks- og arkivsystemet. Undersøkinga viser at fylkeskommunen har dokumentasjon som stadfestar viktigheita av å identifisere og gjennomføre førebyggjande tiltak på eit overordna nivå for dei risikoane som er uakseptabelt høge, også knytt til IKT-hendingar. Det føreligg også rutinar for gjennomføring av desse prosessane. Dokumentasjonen som praksisen til fylkeskommunen er bygd på gir føringar for kven som har ansvaret for at dei nemnde prosessane blir gjennomførte, kven som har eit oppfølgingsansvar, og kor ofte dei ulike analysane skal reviderast. Også innan informasjonssikkerheit har fylkeskommunen dokumentasjon i sitt styringsystem som skildrar dei naudsynte stega for å identifisere førebyggjande tiltak, samt korleis rolle- og ansvarsfordeling er knytt til oppfølging av desse.

Det er samtidig revisjonen si vurdering at det både på eit overordna nivå og på avdelingsvis nivå, i praksis er manglar i prosessen knytt til identifisering og prioritering av førebyggjande tiltak, som også rammar fylkeskommunen sine tiltak knytt til saks- og arkivsystemet. Vestland fylkeskommune har etter det Deloitte er kjent med ikkje utarbeidd kritikalitetsvurdering av sine eigne system, og har heller ikkje fullført arbeidet med ei

⁶¹ Databehandlaravtale VLFK-20-447 SSA-L Bilag 2a Krav 2.90 s. 175

⁶² Konseptuelt begrep om korleis ein innrettar sikkerheit knytt til eit system, spesielt ei skyløysing, kor brukarar nyttar systemet med ulike typar tilkopling, einingar og for ulike føremål.

⁶³ Databehandlaravtalen SSL-A Sak- og arkivsystem – kontrakt del 1

overordna verdivurdering som blei prioritert i siste versjon av identifiserte tiltak. Gjennomføring av verdivurdering står sentralt i NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit og er ein kritisk komponent i prioriteringa av førebyggjande tiltak på tvers av system og applikasjonar. Undersøkinga viser også at eit risikoreduserande tiltak for tilsikta signifikante IKT-hendingar som fylkeskommunen sjølv har identifisert, om effektiv bruk av to-faktor autentisering, ikkje er implementert i tilfellet Elements Cloud. Dei beste tiltaka er dei som blir følgt, og revisjonen kan forstå at ein vil gjere bruken av saks- og arkivsystemet enklast mogleg, spesielt i implementeringsfasen. Likevel er det revisjonen si vurdering at det ikkje framstår som god sikkerheits- og risikostyring at eit grunnleggjande sikkerheitstiltak som to-faktor autentisering ikkje blir nytta, når systemet legg opp til å ta det i bruk. Bruk av multi-faktor autentisering er tilrådd i NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit for å sikre kontroll på identitetar og tilgangar. Revisjonen er ikkje kjend med om den risikoen som fråværet av bruk av to-faktor autentisering skaper, er akseptert av leiinga i Vestland fylkeskommune.

I seg sjølv kan bruken av ei skyløysing for å ivareta eit saks- og arkivsystem sjåast på som eit gjennomgripande og effektivt førebyggjande tiltak, då dette fjernar mange potensielle truslar knytt til den fysiske sikkerheita, vedlikehaldet og oppdateringar av eit system.

Det er samtidig revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune berre delvis har følgt opp sitt ansvar når det gjeld sikkerheita hos tenesteleverandøren. Fylkeskommunen har ein databehandlaravtale på plass som dekker naudsynte krav, noko som er positivt. Det er også blitt sagt i intervju at det er fleire tiltak på plass frå fylkeskommunen si side for å sørge for at leverandørar har sikkerheits- og gjenopprettingstiltak på plass. Samstundes føreligg det ingen dokumentasjon som kan dokumentere at Vestland fylkeskommune har noko anna grunnlag for å vurdere kva tenesteleverandør gjer av førebyggjande tiltak for Elements Cloud, enn leverandøren sine eigne ord. Fylkeskommunen skal kunne stole på at avtalen dei har blir følgt, men fylkeskommunen har ikkje sjølv eller via tredjepart gjennomført revisjonar eller på anna vis fått testa innhaldet i avtalen, sjølv om organisasjonen har rett til dette i medhald av databehandlaravtalen.

6.5 Planar for oppretthalding av verksemda ved cyberåtak retta mot saks- og arkivsystemet

6.5.1 Datagrunnlag

Vestland fylkeskommune sitt planverk for å oppretthalde verksemda

I overordna beredskapsplan frå 2020⁶⁴ står det at Fylkesrådmannen legg til grunn at ei krise skal løysast på lågast moglege nivå. Det operative ansvaret for å handtere ei krise blir difor lagt til den avdelinga som er råka av krisa. Overordna kriseleiing skal i funksjon ved større kriser eller i dei tilfelle der den avdelingsvise kriseleiinga treng bistand.

På nivå 2 i dokumentasjon i VLFK sitt styringssystem for informasjonssikkerheit⁶⁵ er prinsippa for informasjonssikkerheitsområda definerte. Eit av prinsippa omhandlar kontinuitetsplanlegging og handsaming av informasjonssikkerheitshendingar, kor det blant anna kjem fram at:

- Alle sikkerheitsbrot, samt bruk av informasjonssystem i strid med fastlagte rutinar, skal handterast som avvik.
- IKT-personell skal vere kjent med enkle rutinar for bevissikring ved mistanke om IKT-sikkerheitshendingar
- Det skal vere utarbeida kontinuitets- og beredskapsplan som dekker kritiske og viktige informasjonssystem og infrastruktur.
- Kontinuitetsplan skal vere utarbeida på bakgrunn av verdivurdering og risiko- og sårbarheitsanalysar som tar utgangspunkt i verksemdrisiko og verdivurderingar.
- Kontinuitetsplan skal samsvare med anna (overordna) beredskap og planverk.
- Kontinuitetsplan bør testast periodisk for å sikre at den er dekkjande, og sikre at leiing og tilsette forstår gjennomføringa.
- Produksjonssystem og andre system klassifisert som «Kritisk» skal ha reserveløysingar

I Handbok for informasjonssikkerheit og personvern⁶⁶ går det fram at Vestland fylkeskommune skal ha planar som gjer det mogleg å gjenopprette kritiske verksemdsprosessar og IKT-system som følgje av langvarige driftsavbrot. Det går ikkje fram ytterlegare informasjon om korleis fylkeskommunen skal oppretthalde verksemda som er råka.

⁶⁴ Vestland fylkeskommune. Overordna beredskapsplan. Godkjent 23.11.2020.

⁶⁵ Vestland fylkeskommune. Ansvarsfordeling og organisering av informasjonssikkerheitsarbeidet. Godkjent 16.09.2021.

⁶⁶ Vestland fylkeskommune. Handbok for informasjonssikkerheit og personvern for Vestland fylkeskommune. Godkjent 16.09.2021.

Fylkeskommunen har ei skildring av prosess for IKT-sikkerheitshendingshandtering⁶⁷, som har status «under arbeid». Prosessskildringa definerer kva ei IKT-sikkerheitshending er, korleis VLFK skal handtere ei IKT-sikkerheitshending, korleis hendingar skal prioriterast, samt kva roller fylkeskommunen skal ha tilgjengeleg for handteringa i første, andre og tredje linje. Vestland fylkeskommune har også eit tiltakskort for digitale angrep, sist oppdatert i april 2022. Tiltakskortet skildrar når kortet skal nyttast, ansvar og roller, generelle råd for handtering av digitale hendingar, samt ei stegvis tiltaksskildring for innleiande fase, etterforsking, gjenoppretting og for å oppretthalde drifta (business continuity).

Sistnemnde steg har tilsynelatande som føremål å svare på spørsmålet: «kva oppgåvar må vi utføre for at vi skal kunne drifte organisasjonen best mogleg?» Her er nokre tenester, eit utval av basis infrastruktur, samt kritiske og viktige samfunnsfunksjonar nemnd, men det er ikkje skildra i ytterlegare detalj korleis drifta av desse skal oppretthaldast. Saks- og arkivsystemet er ikkje nemnd eksplisitt i denne lista, men lagring er nemnd som ein del av basis infrastruktur. Fleire av tiltaksstega har ein utførande aktør eller avdeling oppført, men dette er ikkje tilfellet for steget for å oppretthalde drifta.

I intervju kjem det fram at det ikkje er etablert formelle kontinuitetsplanar for å oppretthalde saks- og arkivsystemet til Vestland fylkeskommune. Det er heller ikkje utarbeida en Business Impact Analysis (BIA) for systemet, og det kommenteres at mesteparten av kontinuitetsplanlegginga er basert på uformell kunnskap og «know-how». Det blir i fleire tilfelle sagt at fylkeskommunen er heilt avhengig av leverandøren si evne til å oppretthalde drifta og leveransen av saks- og arkivsystemet. Det er ikkje gjort ei kartlegging av konsekvensane av at saks- og arkivsystemet eventuelt går ned og blir utilgjengeleg utover rimeleg responstid.

Nokre av dei intervjuja gir uttrykk for at det finst alternative system som Vestland fylkeskommune sjølv driftar og som dei kan nytte seg av i tilfelle saks- og arkivsystemet er utilgjengeleg, men at dette kviler på kreative løysningar frå den enkelte avdeling heller enn at dette følgjer fastlagte rutinar. Sharepoint blir trekt frem som ei mogleg reserveløysing for å tilby dei grunnleggjande funksjonane som Elements Cloud leverer i dag, men det blir poengtert at også den applikasjonen truleg vil kome til kort når det gjeld handtering av sensitive dokument.

Systemleverandøren sitt planverk for å oppretthalde verksemda

I driftsavtalen for Elements Cloud, datert 10. juni 2021, går det fram at det er leverandøren som har ansvaret for alle oppgåver knytt til drift av Elements Cloud. Vidare tar leverandøren ansvaret for backup, planar for disaster recovery og sikkerheita knytt til angrep eller uønska inntrenging utanfrå. Vidare oppgir leverandøren at Vestland fylkeskommune skal ha 24/7 tilgjengelegheit på Elements Cloud (eksklusive planlagt driftsstans), med eit garantivindaug frå 07:00-17:00 på verkedagar. Innanfor garantivindauget skal det vere eit avtalt tenestnivå på 99,5% tilgjengelegheit.⁶⁸

I vedlegga til Databehandlaravtalen for saks- og arkivsystemet set fylkeskommunen systemkrav til leverandøren om å gjere greie for sine beredskaps- og kontinuitetsplanar, samt stadfeste at desse planane blir regelmessig testa. For Elements Cloud skildrar leverandøren at dei har⁶⁹:

- Plan for å sikre at alle dataene i systemet er sikkerhetskopierte i tilfelle hovedlageret blir skada
- Plan for å rulle tilbake applikasjonen til ein eldre versjon viss systemet går ned eller ikke fungerer som berekna
- Planar for å unngå, oppdage og handtere sikkerheitsbrot
- Plan for å beskytte personopplysningar, samt plan for handtering av mogleg brot.
- Plan ved tenesteforstyrningar

Leverandøren viser i same dokument til at alle kontinuitets- og beredskapsplanar blir testa regelmessig og justert ved behov, til dømes kvar månad når det blir gjennomført ei disaster recovery øving.

At Elements blir utilgjengeleg som følgje av ein teknisk feil eller til dømes eit Denial of Service Attack (DDoS-angrep) har leverandøren adressert som ein potensiell risiko i Security Baseline for Elements frå 2020 som ligg som vedlegg til avtalen mellom partane. For å mitigere risikoen for utilgjengelegheit opplyser leverandøren om at deira plan for forretningskontinuitet inneheld⁷⁰:

- a) Ei backup løysing som skal gjenopprette systemet fra før det blei kompromitert

⁶⁷ Vestland fylkeskommune. IKT-sikkerheitshendelseshåndtering i VLFK. Utkast.

⁶⁸ Databehandlaravtale SSL-A Sak- og arkivsystem – kontrakt del 2 – Service level agreement Versjon 20201119 995-VLFK

⁶⁹ Databehandlaravtale SSL-A Sak- og arkivsystem – kontrakt del 2

⁷⁰ Databehandlaravtale SSL-A Sak- og arkivsystem – kontrakt del 2

- b) Ei speiling av miljøet systemet opererer i for å ha ein såkalla «fail-over capability»

6.5.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune berre i nokon grad har planar for korleis fylkeskommunen skal oppretthalde deler av verksemda som eventuelt blir råka av eit cyberåtak mot saks- og arkivsystemet.

Fylkeskommunen har ikkje gjennomført ein Business Impact Analysis (BIA) vedrørende Elements Cloud. Det er følgjeleg ikkje mogleg å dokumentere kva og kor store delar av verksemda som vil bli ramma, og dermed vil trenge ein plan for å oppretthalde verksemda, dersom saks- og arkivsystemet skulle bli råka. Undersøkinga viser også at dei intervjua og avdelingane dei representerer har til dels svært ulike oppfatningar av kor kritisk saks- og arkivsystemet faktisk er.

Det er positivt at Vestland fylkeskommune er i prosess med å utarbeide ei eiga prosessskildring for IKT-sikkerheitshendingshandtering. Prosessen fylkeskommunen legg opp til vil etter revisjonen si vurdering vere eigna til å oppfylle fleire sentrale krav i NSM sine grunnprinsipp nr 100, men både prosessskildringa og tiltakskortet som føreligg per i dag blir vurdert som mangelfulle kva gjeld skildringar av forretningskontinuitet generelt, og vedrørende saks- og arkivsystemet spesielt. Det at det ikkje føreligg ein BIA, og det faktum at prosessskildringa framleis er eit arbeidsdokument, gjer at revisjonen vurderer det slik at fylkeskommunen ikkje har etablert eit fungerande planverk for hendingshandtering av IKT-hendingar.

Vestland fylkeskommune har stilt krav om å få vite korleis leverandøren av saks- og arkivsystemet arbeider for å mitigere risikoen for at systemet ikkje er tilgjengeleg, og har ein driftsavtale som adresserer forventningar om tilgjengelegheit og redundanse på systemet. Fylkeskommunen har likevel ikkje anna stadfesting på at krava er oppfylt, enn leverandøren si skildring av redundansen. Det er ikkje gjennomført nokon revisjonar av systemet eller leverandøren sidan systemet ble innført. For å verifisere dei rutinane leverandøren har opplyst om, og minimere risikoen for feil og manglar, meiner revisjonen det er viktig at fylkeskommunen gjennomfører revisjonar slik dei har rett til ifølgje inngått kontrakt.

6.6 Plan for gjenoppretting av verksemda ved bortfall av saks- og arkivsystemet

6.6.1 Datagrunnlag

På nivå 2 i Vestland fylkeskommune sitt styringssystem for informasjonssikkerheit er prinsippa for informasjonssikkerheitsområda definerte. Eit av prinsippa omhandlar kontinuitetsplanlegging og handsaming av informasjonssikkerheitshendingar, kor det blant anna kjem fram at:

- Alle sikkerheitsbrot, samt bruk av informasjonssystem i strid med fastlagte rutinar, skal handterast som avvik.
- IKT-personell skal vere kjent med enkle rutinar for bevissikring ved mistanke om IKT-sikkerheitshendingar
- Det skal vere utarbeidd kontinuitets- og beredskapsplan som dekker kritiske og viktige informasjonssystem og infrastruktur.
- Kontinuitetsplan skal vere utarbeidd på bakgrunn av verdivurdering og risiko- og sårbarheitsanalyser som tar utgangspunkt i verksemdrisiko og verdivurderingar.
- Kontinuitetsplan skal samsvare med anna (overordna) beredskap og planverk.
- Kontinuitetsplan bør testast periodisk for å sikre at den er dekkjande, og sikre at leiing og tilsette forstår gjennomføringa.
- Produksjonssystem og andre system klassifisert som «Kritisk» skal ha reserveløysingar

I handbok for informasjonssikkerheit og personvern for VLFK frå 2021 viser VLFK til tilgjengelegheitsklassifiseringa som styrande for når eit IKT-system skal vere gjenoppretta etter ei alvorleg hending. Dette går fram av utsnittet som er gjengitt i figuren under.

Figur 6: Utsnitt frå Handbok for informasjonssikkerheit og personvern i Vestland fylkeskommune.

Prioritet	Beskrivelse	Evalueringskriterie
1 - Kritisk	System og/eller data definert som kritisk vert opplevd som heilt utilgjengelege. Utbetne kontinuerleg til løysing er funne.	Utfall av ein eller fleire lokasjonar. Ingen brukarar får utført sine arbeidsoppgåver. Store økonomiske tap. Alvorleg konsekvens for omdømme.
2 - Høg	System og/eller data definert som kritisk vert opplevd å ha redusert tilgjenge. Eller system og/eller data som ikkje er definert som kritisk vert opplevd som heilt utilgjengelege	Fleire brukarar får ikkje utført sine arbeidsoppgåver. Ein viss økonomisk skadeverknad.
3 - Normal	Fleirtalet av brukarar får utført sine primæroppgåver.	Ein sluttbrukar får ikkje utført sine arbeidsoppgåver. Liten økonomisk skadeverknad.
4 - Låg	Teknisk feil som kan vente eller der alternative løysingar finst.	Mindre feil eller "kosmetiske" problem. Feil påvirkar arbeidet, men sluttbrukar kan fortsette sitt arbeid med noko redusert yting. Liten eller ingen økonomisk skadeverknad

Feilretting av hendingar

Nivå	Definisjonar	Tid for påbegynt feilretting	Forventa løysingstid
1	Kritisk	15 minutt	2 timar
2	Høg	2 timar	1 dag
3	Normal	1 dag	2 dagar
4	Låg	3 dagar	5 dagar

Handboka stadfestar vidare i punkt 1.14 om kontinuitetsplanlegging at fylkeskommunen skal ha planar som gjer det mogleg å gjenopprette kritiske verksemdsprosessar og IKT-system som følgje av langvarige driftsavbrot. Planane skal spegle resultat etter gjennomført BIA. I intervju kjem det fram det at det ikkje er gjennomført BIA for saks- og arkivsystemet Elements Cloud.

Vestland fylkeskommune har under arbeid ei prosesskildring for handtering av IKT-sikkerheitshendingar som skildrar korleis ein skal identifisere og respondere på ei IKT-sikkerheitshending. Punkt 3 – Handtering av ei IKT-sikkerheitshending - i prosesskildringa definerer følgjande tiltakssteg⁷¹:

1. Identifisere og klassifisere
2. Påbegynnande support
3. Investigere og diagnosere
4. Samhandling
5. Loggføring
6. Gjenoppsetting⁷²
 - a. Iverksett gjenoppsettingsplan. Tiltaka vil variere avhengig av type hending, men kan inkludere f.eks:
 - i. Reaktivere redundante ressursar som blir tapt eller skada under hendingsforløpet
 - ii. Reinstallere maskin- og programvare på ramma komponentar
 - iii. Gjenopprette konfigurasjonsinnstillingar, med eventuelle tilpassingar.
 - iv. Gjenopprette tenester som blir stoppa under hendingsforløpet
7. Tiltak
8. Oppsummerande rapport

⁷¹ Berre dei delane av planverket som eksplisitt omhandlar gjennomretting er skildra i detalj.

⁷² Aksjonspunkta er ei gjengjeving av tiltaksskildringa i NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit nr 112 - Iverksett gjenoppsettingsplan i løpet av, eller i etterkant av hendinga

Prosessskildringa definerer også roller Vestland fylkeskommune bør etterstrebe å etablere i tilfelle ei IKT-sikkerheitshending med prioritet 1 oppstår⁷³, med tilhøyrande ansvarsområde:

- Incident manager
 - Syte for at registrerte saker blir handtert riktig i henhold til prosessskildringa
 - Eigarskap for registrerte saker
 - Promotere riktig bruk av prosessen
 - Monitorere effektivitet av Incident management prosessen og komme med innspel om moglege forbetringar
 - Føreta jamleg kontroll av incidentloggen
 - Eskalere saker som ikkje kan løysast innanfor avtalt SLA

- 1. line support – Hjelp VLFK. Hjelp VLFK er einaste kontaktpunkt mellom tenesteleverandør og brukarar. Hjelp VLFK handsamar hendingar, tenesteforespurnader, problem og kommunikasjonen med brukarar.
 - Mottak og registrering av saker frå brukarar via alle tilgjengelege kanalar.
 - Sikre kvalitet i registrering av saker, ved at dei er komplett og utfyllande registrert
 - *Gjenopprette tapt funksjonalitet ved anten midlertidig feilretting eller permanent løysing om mogleg*
 - Overføre saken til 2. line om nødvendig
 - Overvake nye saker og tildele dei i henhold til Incident Management prosessen
 - Overvake opne saker og sørge for at dei ikkje bryter SLA
 - Koordinere løysing av saker mellom 1. og 2. line
 - Informasjon til brukarar om status og framdrift på opne saker
 - Operativ myndigheit til å prioritere saker innanfor 1. line
 - Oppdatering av hendingsdata og situasjonsbilde undervegs i saken i servicedesk-løysinga
 - Oppdatering av status og løysingsskildringar etter saken er løyst

- 2. line - Interne spesialistar frå IKT-infrastruktur, system, eller tenesteleveranse som blir involvert for å bistå i saker som 1.line ikkje kan løyse åleine.
 - Koordinere løysing av saker mellom 1. og 2.andre line og eventuelt mellom eksterne leverandørar
 - *Gjenopprette tapt funksjonalitet*
 - Sikre at opne saker blir løyst innanfor avtalt tid: ref.SLA
 - Sikre at saker kor SLA kan overskridast blir prioritert
 - Operativ myndigheit til å prioritere oppgåver innanfor prosessen
 - Oppdater hendingsdata og situasjonsbilde undervegs i saka i SenseDesk
 - Oppdatering av status og løysingsskildring etter saken er løyst

- 3. line – eksterne leverandørar som kan bli kontakta ved behov av 2. line for å løyse opne saker
 - Bidra til å løyse saker snarast mogleg
 - Informere løypande 2.line om situasjonsbilde

I tiltakskortet for digitale angrep frå april 2022 er gjenoppretting tiltakssteg nummer tre av fire. I tiltakskortet er det lagt inn fleire stegvise tiltak. Det er også sett opp ei kolonne for å namngi kva rolle som har ansvar for å utføre handlingane for å gjennomføre tiltaka. Denne kolonna er ikkje fylt ut. I sjølve skildringa av tiltaka blir det vist til enkeltpersonar ved fornamn. Teksten inneheld også fleire spørsmål og viser til utfordringar for gjenoppretting. Tiltakskortet framstår difor samla sett som eit arbeidsdokument heller enn ein eit fullt ut operativt tiltakskort.

I intervju kjem det fram at Vestland fylkeskommune ikkje tar lokale backupar av saks- og arkivsystemet, men at det eksisterer ein lokal arkivserver med backup av historiske data frå tidlegare arkivperiodar. Berre intervjuobjekt med kjennskap til arbeidet med innføring av Elements Cloud i fylkeskommunen, uttrykker med sikkerheit at leverandøren tar backupar og kan svare for korleis leverandøren på andre vis jobbar for å kunne gjenopprette

⁷³ Det er berre denne typen hendingar som gjer at Kriseberedskapsplan blir iverksett. Ei prioritet 1 hending er når a) IKT-infrastrukturen eller alle IKT-system kan bli utilgjengeleg i meir enn 2 t. b) Tenester utilgjengelege ut frå datasenter (ikkje enkeltvis lokasjonar) c) Mange lokasjonar utilgjengelege samstundes d) Eitt eller fleire *kritiske system blir utilgjengeleg i minst 1 dag. e) Eitt eller fleire *viktige system er utilgjengeleg i minst 2 dagar

saks- og arkivsystemet. Øvrige sentrale personar som er intervjuar tar det for gitt at dette er noko leverandøren utfører.

I Databehandlaravtalen punkt 7.2 er det presisert at databehandlaren skal:

«(...) foreta risikovurderingar for å sikre at et egnet sikkerhetsnivå opprettholdes til enhver tid. Databehandlaren skal herunder sørge for jevnlig testing, analyse og vurdering av sikkerhetstiltakene, særlig med hensyn til å sikre vedvarende konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og robusthet i behandlingssystemer og -tjenester, samt evne til raskt å gjenopprette tilgjengeligheten av personopplysningene ved hendelser.»

Om gjenoppretting av data på Elements Cloud seier systemleverandøren⁷⁴:

«Datasikkerheten i Elements Cloud blir ivaretatt av eksperter med kompetanse på backup og data- og nettverksikkerhet. Datasentrene der data i Elements Cloud blir lagret er bygget og drives i samsvar med internasjonalt anerkjente standarder for både den fysiske sikkerhet og den logiske sikringen av programmer og data. Ved eventuelt tap av data kan dette etter avtale gjenopprettes fra siste backup. Eventuell gjenoppretting av data er fakturerbar bistand som kommer i tillegg til fast vederlag. Leverandør er ikke ansvarlig for rekonstruksjon av data for de tilfeller at dette ikke kan gjenopprettes fra en backup.»

Sikri AS viser også til at dei har prosedyrer, prosessar, policier og verktøy på plass som gjer det mogleg å gjenopprette Elements Cloud og tilhøyrande data dersom ei kritisk hending eller ein feil fører til at løysinga går heilt ned. I kravspesifikasjonane frå Vestland fylkeskommune vedrørande beredskaps- og kontinuitetsplanar hevdar Sikri AS at dei på ei øving kor eit av to datasenter i Norge blei «sprengd», brukte 2 ½ time på å få heile systemet opp og gå igjen i alternativt datasenter. I intervju med nøkkelroller i fylkeskommunen er det sagt at det ikkje er utarbeidd Recovery Time Objective⁷⁵ for saks- og arkivsystemet spesifikt, og at ein legg avtalte SLAer med leverandøren til grunn for kor lang tid gjenoppretting av normal aktivitet og tilgjengelighet på systemet skal ta.

6.6.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune berre delvis har eit planverk som i tilfredsstillande grad skildrar korleis verksemda skal gjenopprettast ved bortfall av saks- og arkivsystemet.

Fylkeskommunen har eit overordna planverk for beredskap og hendingshandtering med krisekommunikasjonsplanar, men spesifikt for cyberhendingar er dokumentasjonen fortsett under arbeid og ufullstendig. Gjenoppretting er adressert som eit eige punkt i prosessskildringa, med henvising til NSM sine grunnprinsipp for iverksetting av ein gjenoppretingsplan med understeg, men dokumentasjonen kjem aldri til det punktet at gjenoppretting av enkeltsystem blir adressert. Det er ikkje dokumentert at fylkeskommunen har ein alternativ plan for gjenoppretting av saks- og arkivsystemet utover å lite på rutine til leverandøren av systemet. Desse rutine har ikkje vore gjenstand for revisjon frå Vestland fylkeskommune si side, og fylkeskommunen har dermed ikkje fått stadfesta at dei fungerer tilfredsstillande anna enn gjennom erklæring frå leverandøren.

Utan ein BIA å referere til framstår det som usikkert for revisjonen om Vestland fylkeskommune har ei felles oppfatning av og tilnærming til korleis bortfall av saks- og arkivsystemet vil påverke verksemda og aktuelle leveransar. Kva klassifisering ei hending som råkar systemet vil bli gitt, framstår også som uavklart då sjølve verdien og kritikaliteten til systemet ikkje er etablert i dokumentasjon.

Revisjonen vil påpeike at med tanke på at fylkeskommunen er pålagt gjennom arkivlova å ha eit arkiv, kan ein argumentere for at eit saks- og arkivsystem fyller ein kritisk funksjon for fylkeskommunen. Om ein legg dette til grunn, kan saks- og arkivsystemet klassifiserast som eit kritisk system, og dermed skal det i medhald av fylkeskommunen sitt eige styringssystem for informasjonssikkerheit, eksistere ei reserveløysing, noko fylkeskommunen ikkje har. Feilretting for manglande tilgjenge på kritiske system er ifølgje Vestland fylkeskommune si handbok for informasjonssikkerheit forventa gjort innan 2 timar. Tida Sikri AS viser fram som deira raskaste tid for å gjenopprette Elements Cloud på alternativt datasenter er ein halvtime lenger. Dette viser at det er nokre potensielle hol i Vestland fylkeskommune sitt planverk for gjenoppretting av saks- og arkivsystemet, gitt at vurderinga om kritikaliteten på leveranse frå systemet stemmer. Manglande eller underkommunisert vurdering av systemet sin kritikalitet er etter revisjonen si vurdering ein vesentleg informasjons- og sikkerheitsmangel for Vestland fylkeskommune.

⁷⁴ Service level agreement for Elements cloud punkt 3.9.1 – Gjenoppretting av data

⁷⁵ Gjenopprettingstidsmål (recovery time objective, RTO) er den maksimale tiden en virksomhet vil tillate for at et system skal være gjenopprettet og normal drift kan gjenopptas.

6.7 Øving på handtering av cyberåtak som kan ramme saks- og arkivsystemet

6.7.1 Datagrunnlag

I Vestland fylkeskommune sitt overordna styringsdokument for sikkerheit og beredskap blir det påpeika at fylkeskommunen som eit ledd i å ivareta grunnprinsippet om å beskytte og oppretthalde verksemda, skal gjennomføre jamlege øvingar, trening og opplæring.

I den overordna beredskapsplanen blir det poengtert at tilsette med ei spesiell rolle i beredskapsarbeidet skal øve spesielt på si eiga rolle, samt trene på varsling, organisering og handtering. Tilsette som har ein leiarfunksjon i ein krise-/ulykkesituasjon skal gjennomføre skrivebordsøving/planspel årleg, gjennomføre varslingøving minimum ein gong i året, samt øve på kommunikasjonsberedskap. Meir generelt presiserer beredskapsplanen at øvingar skal gjennomførast regelmessig.

Øving for overordna kriseleiiing er identifisert som eit risikoreduserande tiltak mot signifikante tilsikta IKT-hendingar i Vestland fylkeskommune sin overordna tiltaksplan, og er planlagt utført i 2023. IKT-sikkerheitsrådgjevar er vist til som ansvarleg for dette tiltaket. IKT-sikkerheitsrådgjevar er også i dokumentet «Ansvarsfordeling og organisering av informasjonssikkerheitsarbeidet» gitt i ansvar å bidra til å fasilitere IKT-beredskapsøvingar. Hvem som er hovudansvarleg for sjølve fasiliteringa og gjennomføringa av IKT-beredskapsøvingane kjem ikkje fram.

I «Etterleving av informasjonssikkerheit i VLFK» frå 2022 punkt 2.4.4 heiter det at:

Øvingar innan sikkerheit er ein måte å kvalitetssikre at planverket for beredskap og førebyggjande sikkerheit fungerer som tiltenkt og er tilpassa VLFK sine behov. Funna frå øvinga må dokumenterast og evaluerast for å finne forbettringspunkt. Resultatet frå øvinga skal takast med i planleggingsfasen i styringshjul.

Siste dokumenterte øving innan IKT i Vestland fylkeskommune var etter det Deloitte får opplyst i april 2022. Scenariet var at ein av fylkeskommunen sine serverar blir kompromittert i starten av fellesferien. Øvinga blei gjennomført som ei diskusjonsøving i fleire delar kor alt frå evne til å oppdage kompromitteringa, handteringa av hendinga, relevans med omsyn til tiltakskort og gjenoppretting av normal drift på råka system blei diskutert. Det er skrive referat frå diskusjonane, og delar av diskusjonen er relevant også for fylkeskommunen si tilnærming til saks- og arkivsystemet. Det går ikkje fram av dokumentasjonen korleis behov for tiltak som blei identifisert gjennom øvinga har blitt følgt opp vidare.

I intervju kjem det fram at det ikkje har vore øvd på at cyberhendingar rammar saks- og arkivsystemet, verken internt i Vestland fylkeskommune eller i samarbeid med leverandøren.

I tidlegare kapittel er det vist til Sikri AS sine erklæringar om at det jamleg blir gjennomført øvingar for å trene på rutinar for hendingar mot Elements Cloud.

6.7.2 Vurdering

Revisjonen merkar seg at Vestland fylkeskommune ikkje har øvd på å handtere eit cyberåtak som kan ramme fylkeskommunen sitt saks- og arkivsystem. Sjølv om avtalen med leverandøren av saks- og arkivsystemet legg opp til at fylkeskommunen og leverandøren skal kunne øve saman, er dette ikkje gjort verken før, i løpet av, eller etter at systemet blei anskaffa.

Det er revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune generelt ikkje testar og øver på planverka for IKT-hendingar jamleg nok i samsvar med NSM sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit. Basert på at Vestland fylkeskommune ikkje har øvd på eit scenario som involverer eit åtak på saks- og arkivsystemet, er det revisjonen si vurdering at fylkeskommunen ikkje er tilstrekkeleg førebudd på konsekvensane av at eit slikt åtak finn stad.

7 Beredskap i vidaregåande skular

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har Vestland fylkeskommune etablert tilstrekkeleg beredskap for følgjande moglege hending: Livstruande situasjon ved ein skule der ein eller fleire personar går til åtak på elevar og tilsette.

Under dette:⁷⁶

- Har Vestland fylkeskommune utarbeidd beredskapsplan med tiltakskort som omhandlar handtering av situasjonar med åtak på elevar og tilsette?
- Er tiltakskorta knytt til handtering av ein av situasjon med åtak på elevar og tilsette gjort tilstrekkeleg kjent og tilgjengeleg?
- Har fylkeskommunen gjennomført øving knytt til handtering av situasjon med åtak på elevar og tilsette?
- Bli det gjennomført sikringsrisikoanalyse i samband med utbygging og rehabilitering av skulebygg der situasjonar med åtak på elevar og tilsette er ein identifisert risiko?

7.2 Revisjonskriterium

Skulane sitt arbeid med beredskap er regulert i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar, som er ein del av Helse- og omsorgsdepartementet sitt lovverk om folkehelsearbeid (folkehelseloven). Forskrifta er gjeldande frå juni 2023, og erstattar tidlegare Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.⁷⁷

Av §14 i forskrifta går det fram at skulane skal ha planar og rutinar for å førebyggje og handtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlege hendingar.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidd eit styringsdokument for arbeidet med sikkerheit og beredskap i Kunnskapsdepartementet sin sektor.⁷⁸ Kapittel 5.2 i styringsdokumentet slår fast at alle verksemder i opplæringssektoren (inkludert vidaregåande skular) skal utarbeide og vedlikehalde krise- og beredskapsplanar for handtering av uønskete hendingar eller kriser.

Basert på krav i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar har Deloitte utleia følgjande revisjonskriterium knytt til problemstillingane som blir undersøkte i dette kapittelet:

Fylkeskommunen skal:

- Sikre at skulane har planar og rutinar for å førebyggje og handtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlege hendingar (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordningar)
- Ha rutinar og utstyr for handtering av ulykkes- og faresituasjonar i skular (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordningar).
- Sikre at rutiane og sikkerheitsutstyret er kjent for tilsette, barn og elevar (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordningar).
- Sikre at lokale og uteområde er utforma slik at dei fremjar helse, trivsel, leik og læring for alle barn og elevar. Lokale og uteområde skal kunne førebyggje sjukdom, skadar, ulykker, overgrep og andre alvorlege hendingar (jmf. §4 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordningar). Som eit ledd i dette bør fylkeskommunen arbeide systematisk med å vurdere korleis skulebygg bør utformast for å sikre eit best mogleg sikringsnivå mot tilsikta hendingar.
- Skuleeigar, ved leiar av verksemda, pliktar å vurdere risiko for alvorlege tilsikta hendingar, og planleggje beredskap ved verksemda i samsvar med risikobiletet (jmf. Rundskriv Nr.: I-6/2015. Beredskap i skoler og barnehager).

⁷⁶ Rekkefølga på underproblemstillingane har blitt endra for å sikre ein oversiktleg presentasjon av datagrunnlaget.

⁷⁷ Sjå vedlegg 2 for nærare omtale av endringane i regelverket som regulerer skulane sitt arbeid med beredskap.

⁷⁸ Kunnskapsdepartementet. Styringsdokument for arbeidet med sikkerheit og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor. Styringsdokumentet er tilgjengeleg [her](#).

- Sikre at alle skular utarbeider lokale beredskapsplanar (jmf. krav frå Kunnskapsdepartementet i styringsdokument for arbeid med sikkerheit og beredskap). Jmf. kapittel 4.3 i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan skal planane minimum innehalde:
 - Oversikt over sentral kriseleiing, med namn og telefonnummer,
 - Varslingsplan som beskriv kva aktørar som skal varslast i ein krisesituasjon,
 - Oversikt over lokale institusjonar det vil vere naturleg å samarbeide med i ein krisesituasjon
 - Planer for enkelthendingar, basert på lokale risikovurderingar (tiltakskort)

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

7.3 Beredskapsplan og tiltakskort⁷⁹

7.3.1 Datagrunnlag

Organisering av beredskapsarbeidet i skulane

Avdeling for opplæring og kompetanse (OPK) har ansvaret for vidaregåande opplæring i Vestland fylkeskommune. Avdelinga er leia av ein avdelingsdirektør. Det er 42 vidaregåande skular i fylkeskommunen som er delt inn i fire område. Kvart område blir følgt opp av ein områdeleiar.

Stabsseksjonen i avdeling for opplæring og kompetanse har ansvaret for beredskapskoordinering på dei vidaregåande skulane. Under stabsseksjonen er det organisert eit beredskapsteam med tre tilsette. Dei tilsette i beredskapsteamet har andre oppgåver i tillegg til beredskap. Beredskapsteamet har ansvar for koordinering, rettleiing og oppfølging av skulane når det gjeld beredskap.

Beredskap er ikkje omtalt i oppdragsbrevet til dei vidaregåande skulane. Det er utarbeidd ein rutine for beredskapsarbeidet på einingane i avdeling for opplæring og kompetanse.⁸⁰ Rutinen er meint å vere til hjelp for einingane i deira arbeid med beredskap, og gir mellom anna føringar for kva dokument kvar skule skal utarbeide. Rutinen ligg tilgjengeleg i kvalitetssystemet til fylkeskommunen. Av rutinen går det fram at det er rektor på skulane og leiar for rettleiingstenestene som er ansvarleg for beredskapsarbeidet på einingane. I intervju med stabsleiar for avdeling for opplæring og kompetanse blir det vist til at avdelinga har lagt vekt på at arbeid med beredskap skal vere lokalt forankra, og at det difor er lagt mykje ansvar på den enkelte skule.

Risiko- og sårbarheitsanalyse

Beredskapsteamet i staben til avdeling for opplæring og kompetanse har gjennomført ein overordna risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS-analyse) for opplæringssektoren i Vestland fylkeskommune.⁸¹ ROS-analysen tar for seg sju uønskte hendingar som kan inntreffe ved skulane i fylkeskommunen. Risikoen for kvar hending er vurdert på bakgrunn av ei risikomatrise som tar stilling til sannsynlegheit og konsekvens.

Pågåande livstruande vald (PLIVO) er vurdert som ei av hendingane som kan oppstå ved skulane. Hendinga er vurdert til å ha høg risiko sjølv om det er vurdert at PLIVO-hendingar er lite truleg. Dette er fordi ei eventuell PLIVO-hending kan ha svært høge konsekvensar.

Av rutinen for beredskapsarbeidet på skulane går det fram at kvar skule skal gjennomføre ein ROS-analyse for skulen. ROS-analysen skal kunne avdekke kor skulen har styrkar og redusere negative konsekvensar av ei uønskt hending. I rutinen er det gitt rettleiing til einingane for korleis dei skal gjennomføre ROS-analysane, og kva ROS-analysane skal innehalde. ROS-analysen skal leggast inn i kvalitetssystemet til fylkeskommunen.

Beredskapsplan

Av rutinen for beredskapsarbeidet på skulane går det fram at kvar skule skal utarbeide ein eigen beredskapsplan for skulen. Av rutinen går det fram at:

Alle einingane skal ha ein eigen beredskapsplan. Det er utarbeidd ein mal som skal brukast til dette. I planen skal einingane seie noko om kommunikasjon og varsling i krise, om den lokale organiseringa, kva eininga gjer etter ei krise og plan for beredskapsøvingar.

Avdeling for opplæring og kompetanse har utarbeidd ein mal for beredskapsplan som skulane kan nytte.⁸² Figur 7 viser innhaldslista til malen:


⁷⁹ I dette delkapittelet svarer vi på underproblemstilling a og b

⁸⁰ Vestland fylkeskommune. Beredskapsarbeidet på einingane – Opplæring og kompetanse. Ikkje datert.

⁸¹ Vestland fylkeskommune. Overordna ROS for opplæringssektoren i VLFK. Sist revidert januar 2021.

⁸² Vestland fylkeskommune. Mal for beredskapsplan for vidaregåande skuler. Ikkje datert.

Figur 7: Innholdsliste i malen for beredskapsplan for skulane i Vestland fylkeskommune

	
<h2>Berdskapsplan for [<i>skulenamn</i>]</h2>	
<h3>Innhold</h3>	
Innleiing.....	1
Prinsippa for krisehandtering:	1
Kommunikasjon og varsling	1
Prinsipp for varsling:	1
Handtering av media	2
Lokal organisering.....	2
Viktige telefonnummer.....	2
Kriseleiing	2
Kriseteam.....	2
Pårørandesenter	3
Tiltakskort.....	3
Etter krise	3
Øving	3

Som det går fram av innholdslista, inneheld malen informasjon om prinsipp for krisehandtering (ansvar, likskap, nærleik, samvirke), kommunikasjon og varsling, lokal organisering og tiltakskort. Malen inneheld ikkje informasjon om sentral kriseleiing i fylkeskommunen, eller oversikt over lokale institusjonar det vil vere naturleg å samarbeide med i ein krisesituasjon, slik det er stilt krav om i kapittel 4.3 i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan. Vidare skildrar malen prinsipp for varsling, men det går ikkje fram av malen at beredskapsplanen bør innehalde ein varslingsplan som beskriv kva aktørar som skal varslast i ein krisesituasjon (jmf kapittel 4.3 i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan).

Deloitte har gjennomgått beredskapsplanverket til alle dei 45 skulane som Vestland fylkeskommune er ansvarleg for (42 vidaregåande skular, og tre fagskular/folkehøgskular). I samband med oversending av dokumentasjon frå fylkeskommunen, kjem det fram at **11** av skulane ikkje hadde lagt inn beredskapsplanverket i kvalitetssystemet til fylkeskommunen, slik avdeling for opplæring og kompetanse stiller krav om. Vidare manglar det beredskapsplan for **to** vidaregåande skular.

Av Deloitte sin gjennomgang av beredskapsplanane går det fram at dei fleste av skulane ikkje har nytta malen for beredskapsplan som er utarbeidd av avdeling for opplæring og kompetanse. Vidare går det fram at:

- **Nesten alle** beredskapsplanane inneheld ei oversikt over lokal kriseleiing ved skulen, med namn og telefonnummer. **Eit fåtal** av beredskapsplanane inneheld ei oversikt over sentral kriseleiing i fylkeskommunen.
- **Dei fleste** av beredskapsplanane inneheld omtale av prinsipp for varsling, men berre **eit fåtal** har ein varslingsplan som beskriv kva aktørar som skal varslast i ein krisesituasjon.
- **Eit fåtal** av beredskapsplanane inneheld ei oversikt over lokale institusjonar det kan vere naturleg å samarbeide med i ein krisesituasjon.
- **Dei fleste** beredskapsplanane inneheld tiltakskort (planar for enkelthendingar).

Gjennomgangen av beredskapsplanane viser at det er stor variasjon i kvaliteten og innhaldet i beredskapsplanane. Nokre skular har utarbeidd omfattande beredskapsplanar som er meir detaljerte enn malen for beredskapsplan for skulane. Felles for desse skulane er at dei er sentrumsnære og har mange elevar ved skulen. Andre skular har utarbeidd mindre utfyllande beredskapsplanar som ikkje inneheld alle moment som Vestland fylkeskommune sin overordna beredskapsplan stiller krav om. Nokre av skulane har ikkje revidert beredskapsplanen sidan 2019 eller 2020.

Figurane under viser spennet i beredskapsplanar ved dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. Figur 8 viser eit døme på ein beredskapsplan som er utarbeidd ved ein vidaregåande skule, som ikkje er i tråd med



føringane frå avdeling for opplæring og kompetanse eller frå fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan. Beredskapsplanen består av éi side i Excel, og inneheld ikkje oversikt over sentral kriseleiing i fylkeskommunen, varslingsplan, eller oversikt over lokale institusjonar det vil vere naturleg å samarbeide med ein krisesituasjon. Planen inneheld til ein viss grad planar for enkelthendingar, men planane er ikkje utfyllande.

Figur 8: Døme på ein beredskapsplan ved ein vidaregåande skule

BEREDSKAPSPLAN						
VERKSTED / KAI						
Hendelse	Hvem gjør hva	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3	Tiltak 4	Tiltak 5
Alvorlig skade	Den som oppdager	Ring 113	Nødvendig førstehjelp	Kontakt rektor	Sikre område Fjerne elever	
Slosskamp Vold	Den som oppdager	Prøve å skille Våpen ring 112	Kontakt rektor			
Bevistløs Segner om	Den som oppdager	Prøve å få kontakt med elev / lærer	Ring 113	Nødvendig førstehjelp	Hente hjertestarter (verksted+lærer rom)	Kontakt rektor
Brann (eksplosjon)	Den som oppdager	Melde brann 110 Brannmelder	Sikre område Fjerne elever	Nødvendig førstehjelp	Prøve slukke	Kontakt rektor
Fall på sjøen	Den som oppdager	Hiv ut livbøye Ring 113	Evt hoppe etter (ikkje aleine)	Nødvendig førstehjelp	Tobiasen Huftarøy	Kontakt rektor
Forurensing	Den som oppdager	Kontakt rektor	Følg SOPEP	Ring 110 ved større utslipp		
VIKTIGE TELEFONNUMMER						
BRANN	110		REKTOR			
POLITI	112		ASS. REKTOR			
AMBULANSE	113		KAI			
LEGEVAKT	116 117		VERSTAD			

Figur 9 viser innhaldslista til ein beredskapsplan som er utarbeidd ved ein annan vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune. Beredskapsplanen inneheld alle moment som overordna beredskapsplan i Vestland fylkeskommune stiller krav om, og er meir utfyllande enn malen for beredskapsplan for skulane. Alle tiltakskorta er tilpassa lokale forhold ved skulen. Av beredskapsplanen går det fram at beredskapsplanen er utarbeidd på bakgrunn av Utdanningsdirektoratet og Politidirektoratet sin rettleiar for beredskapsplanlegging: «Alvorlege hendingar i barnehagar og utdanningsinstitusjonar», utgitt i oktober 2013.

Figur 9: Døme på innhaldslista til ein beredskapsplan ved ein vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune

Innhaldsliste

Beredskapsleiinga	3
Bakgrunn for planen	4
Analyse av risiko og sårbarheit	5
<i>ROS-analyse</i>	5
<i>Scenariovurderingar</i>	6
Varslingsrutinar:	7
<i>Intern varslingsliste:</i>	8
<i>Ekstern varslingsliste - tilsynsmyndigheiter og naudetater:</i>	8
Vedlegg (planverk frå VLFK og tiltakskort):	9
<i>Overordna beredskapsplan for Vestland fylkeskommune</i>	9
<i>Beredskapsvakt</i>	9
<i>Rutine for oppgåver ved brann/brannøving</i>	10
<i>Oversikt over førstehjelpsutstyr</i>	15
<i>Tiltakskort generell plan –</i>	16
<i>Hugseliste for kriseleiinga</i>	16
<i>Akutt sjukdom/anfall hos elev</i>	18
<i>Akutt skade (ulykke) på elev på skulen</i>	19
<i>Bombetrussel</i>	21
<i>Sjekkliste ved bombetrussel over telefon</i>	22
<i>Dødeleg vald/mistanke om dødeleg vald</i>	23
<i>Truslar mot elev og tilsette</i>	24
<i>Elev døyr</i>	27
<i>Mistanke om bruk eller innehav av rusmiddel i skuletida</i>	29
<i>Mistanke om at elevar har eit rusproblem</i>	30
<i>Mistanke om sal/omsetting av rusmidlar på området til skulen</i>	31
<i>Handtering av vald (inkl. truslar om vald) og mobbesaker</i>	32
<i>Studietur/ekskursjon i Noreg</i>	34
<i>Studietur/ekskursjon i utlandet</i>	35
<i>Ved uønskte hendingar under reisa</i>	37
<i>Tilsett døyr</i>	39
<i>Loggføring</i>	40
<i>Loggskjema</i>	41

Tiltakskort

Beredskapsteamet i avdeling for opplæring og kompetanse har utarbeidd fleire tiltakskort som seier noko om korleis skulane skal handtere ulike hendingar som kan oppstå. Beredskapsteamet har utarbeidd tiltakskort for 11 ulike hendingar, mellom anna akutt skade, bombe/terrortrussel, og pågåande livstruande vald (PLIVO). Rutinen for beredskapsarbeidet for skulane slår fast at tiltakskorta er generelle, og bør tilpassast den enkelte skule. Dei generelle tiltakskorta ligg tilgjengeleg for alle tilsette i e-handboka i kvalitetssystemet til fylkeskommunen.

Tiltakskortet for handtering av pågåande livstruande vald (PLIVO) inneheld ei rekke tiltak som tilsette bør vurdere å gjennomføre ved ei eventuell PLIVO-hending, mellom anna varsling av politiet, varsling internt, evakuering/barrikadering av skulebygget, og oppfølging av tilsette, elevar, og føresette. Kvar skule skal fylle inn i tiltakskortet korleis hendinga skal bli varsla om internt, eksempelvis gjennom SMS, anna varslingsanlegg, m.m. Vidare skal kvar skule leggje inn tiltakskortet i kvalitetssystemet, anten i form av vedlegg til beredskapsplanen eller som eiga fil.

Revisjonen har gjennomgått beredskapsplanverket til alle dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. Av gjennomgangen går det fram at ikkje alle skular har lagt inn tiltakskort for PLIVO i beredskapsplanen, eller lagt inn i kvalitetssystemet eit tiltakskort for PLIVO som er tilpassa lokale forhold ved skulen. Nokre skular har ikkje utarbeidd tiltakskort som omhandlar PLIVO-hendingar spesifikt.⁸³

Mange av skulene har utarbeidd egne tiltakskort for handtering av hendingar med pågåande livstruande vald som ikkje er basert på malen for tiltakskort for PLIVO-hendingar. Nokre av desse tiltakskorta er meir detaljerte enn malen når det gjeld korleis skulen skal handtere ei PLIVO-hending, medan andre tiltakskort er mindre utfyllande enn malen. Figurane under viser variasjonen mellom to skular når det gjeld tiltakskort for PLIVO-hendingar. Figur 10 viser eit døme på eit tiltakskort som er meir detaljert enn malen for tiltakskort for PLIVO. Figur 11 viser eit anna døme på eit tiltakskort for PLIVO-hendingar, som er mindre detaljert om korleis ein slik hending skal handterast.

⁸³ Nokre skular har mellom anna utarbeidd tiltakskort knytt til hendingar med generell vald mot elevar og tilsette, men ikkje hendingar med pågåande livstruande vald der ein eller fleire personar går til åtak på elevar og tilsette.

Figur 10: Døme på eit tiltakskort for handtering av pågåande livstruande vald, vedlagt beredskapsplanen til ein vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune

12 RUTINAR VED VALD, TRUANDE OG/ELLER FARLEGE SITUASJONAR PÅ SKULEN

Sjå tiltakskort:

- [Dødeleg vald-Plivo](#)
- [Bombe / terrortrussel](#)

Tiltak	Ansvarleg	Tilleggsopplysningar
Varsling - politi: 112 . Vurder behov for ambulanse: 113 .	Den som først oppfattar situasjonen.	Hald linja, gi oppdatert informasjon.
Varsling – internt	Tilsett i situasjonen	Gjere andre i situasjonen kjende med kva som skjer, og initier varslingar og evakuering.
Tenk eigensikring	Tilsett i situasjonen	Hald sikker avstand til gjerningsmann. Vurder eigna tiltak for vern av seg sjølv.
Kommunikasjon med gjerningsmannen	Tilsett i situasjonen / skuleleiing	Gi pålegg om ønska handling. Tydeleg stemmebruk, repeter pålegg.
Observasjon	Tilsett i situasjonen / skuleleiing	Vurdere psykisk tilstand / rus. Legg merke til utsegn, handlingar, klesdrakt, gjenstandar, ev. kvar gjerningsmannen tek vegen.
Evakuering	Tilsett i situasjonen / skuleleiing	Vurdere om ytterlegare evakuering er naudsynt, jf utvikling av situasjonen. Sjå tiltakskort for brann.
Vurder isolasjon – tenk eigensikring	Tilsett i situasjonen / skuleleiing	Vurder mogelegheita for isolasjon av gjerningsmann, t.d. i klasserom el.
Samarbeid politi	Tilsett i situasjonen / skuleleiing	Møt politiet på utsida, sørg for informasjonsoverføring og ver kjentmann til åstaden.
Oppfølging av involverte	Skuleleiing	Sørgje for at involverte i hendinga får naudsynt oppfølging.

Kommentarar:

Varsling internt:

Bør t.d. rope "Han har kniv – trekk unna - ring politiet!"

Viktig at alle i nærområde forstår at det er ein potensielt farleg situasjon, og at dei må komme seg i sikkerheit. Det kan vere vanskeleg sjølv å få varsla politiet, fordi ein sjølv er tett oppe i situasjonen. Derfor er det eit poeng å få andre til å gjere det. Det er også eit poeng ovanfor gjerningsmannen at denne får med seg at politiet vert varsla. I denne fasen bør ein også instruere andre om å varsle kontoret / rektor / andre tilsette, slik at ein kan få rask hjelp til å handtere situasjonen. Når skuleleiinga vert varsla, må dei forvise seg om at naudsynte eksterne varslingar er gjort.

Vurder isolasjon:

Berre dersom dette vert vurdert som tilrådeleg. Dersom gjerningsmannen ønskjer å gå frå staden skal ein **ikkje** prøve å stanse han. Det er vidare viktig at involverte i situasjonen tenker plassering i høve gjerningsmannen: sikker avstand, og ikkje slik at ein blokkerer fluktveggar – gi gjerningsmannen mogelegheita av å gå frå staden.

Figur 11: Døme på eit tiltakskort for handtering av pågåande livstruande vald, vedlagt beredskapsplanen til ein vidaregåande skule i Vestland fylkeskommune

18 SKULE SKYTING		
Tiltak	Ansvarleg	Tilleggsopplysningar
Den som oppdagar evt. mistenkjeleg personar melder frå til leiinga ved skulen	Alle	
Dersom det vert løyst skot må elevar og tilsette gøyme seg så godt som mogeleg	Den som er i situasjonen	
Politi skal varslast snarast	Kriseleiar	
Melding om evt. evakuering skal skje i samråd med politi. Melding vert sendt via Teams	Politi	
Rektor vert varsla så snart det er mogeleg	Kriseleiar	
Direktør vert varsla	Kriseleiar/rektor	
Vidare tiltak i samråd med politi	rektor	

Dei tre rektorane revisjonen har intervjuet i samband med forvaltningsrevisjonen var kjent med at det er utarbeidd eit tiltakskort for PLIVO-hendingar, men ikkje alle var kjent med innhaldet i tiltakskortet. Berre ein av skulane hadde tilpassa innhaldet i tiltakskortet til skulen med informasjon om korleis hendinga skal bli varsla på skulen, slik avdeling for opplæring og kompetanse forventar av skulane.

Ingen av skulane revisjonen har intervjuet har gjort tiltakskort tilgjengeleg utan digital tilgang, til dømes gjennom å skrive ut fysiske kopiar.

Opplæring i beredskapsarbeidet

I intervju med avdeling for opplæring og kompetanse blir det vist til at det er opp til skulane å sikre at beredskapsplanen og tiltakskorta blir gjort kjent for dei tilsette på skulen. Områdeleiarane og stabsleiar for avdeling for opplæring og kompetanse viser til at det er noko variasjon mellom skulane når det gjeld korleis dei jobbar ned opplæring knytt til beredskap.

Ingen av dei tre skulane der revisjonen har gjort intervju, har gjennomført ein felles gjennomgang av beredskapsplanen med dei tilsette. Vidare har ingen av desse skulane hatt felles gjennomgangar av tiltakskort som høyrar til beredskapsplanen, inkludert tiltakskortet for PLIVO.

7.3.2 Vurdering

Avdeling for opplæring og kompetanse har utarbeidd ein mal for **beredskapsplan** for dei vidaregåande skulane. Det er revisjonen si vurdering at malen ikkje fullt ut er i tråd med føringar for lokale beredskapsplanar, jmf. Kapittel 4.3 i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan. Malen inneheld ikkje informasjon om sentral kriseleiar i fylkeskommunen, eller oversikt over lokale institusjonar det vil vere naturleg å samarbeide med i ein krisesituasjon, slik det er stilt krav om i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan.

Det er vidare revisjonen si vurdering at ikkje alle skular utarbeider lokale beredskapsplanar som er i tråd med føringar gitt i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan. Undersøkinga viser at det er stor variasjon mellom skulane i kvaliteten og innhaldet i beredskapsplanane, og revisjonen finn grunn til å stille spørsmål ved korvidt nokre av dei enklaste planane er nyttige og til hjelp i skulane sitt beredskapsarbeid. Nokre skular, særleg skular som er sentralt lokalisert i større byer, har utarbeidd utfyllande beredskapsplanar med konkrete planar for handtering av hendingar med pågåande livstruande vald. Andre skular, særleg mindre skular som er lokalisert i mindre sentrale område i fylket, har utarbeidd mindre utfyllande beredskapsplanar eller beredskapsplanar som ikkje er oppdatert på fleire år. Revisjonen vil presisere at det kan vere særleg viktig å sikre gode beredskapsplanverk når skulane er lokalisert langt unna nødetatar.

I tråd med føringar gitt i overordna beredskapsplan for fylkeskommunen, har avdeling for opplæring og kompetanse utarbeidd eit **tiltakskort** som omhandlar handtering av PLIVO-hendingar. Etter revisjonen si vurdering viser undersøkinga at tiltakskortet ikkje er tilstrekkeleg forankra i alle vidaregåande skular. Mange av skulane har ikkje lagt ved tiltakskortet for PLIVO som vedlegg i sin beredskapsplan, eller tilpassa tiltakskortet til lokale forhold på skulen. Vidare er det fleire skular som ikkje har nytta malen for tiltakskort som er utarbeidd av avdeling for OPK, og som etter revisjonen si vurdering har utarbeidd tiltakskort som er mindre detaljerte med omsyn til korleis ein slik situasjon skal handterast. Revisjonen meiner difor at det er behov for meir konkrete planar og rutinar for handtering av PLIVO-hendingar som er tilpassa forholda ved den enkelte skule. Handtering av PLIVO-hendingar krev tilpassa tiltak for handtering ut ifrå føresetnadene ved skulebygga og tilgjengeleg utstyr for varsling.

Det er revisjonen si vurdering at dei vidaregåande skulane ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra at beredskapsplan og tiltakskort er kjent for dei tilsette. Ingen av skulane der det er gjort intervju, har gjennomført ein felles gjennomgang av beredskapsplanen eller aktuelle tiltakskort med dei tilsette. Etter revisjonen si vurdering medfører dette risiko for at dei tilsette ikkje i tilstrekkeleg grad er kjent med korleis dei skal handle ved ulike krisehendingar som kan oppstå. Undersøkinga viser også at ingen av skulane der revisjonen har gjennomført intervju har gjort tiltakskorta tilgjengeleg utan digital tilgang (til dømes gjennom å skrive ut fysiske kopiar). Revisjonen meiner det er viktig å sikre tilgjengeleg planverk og tiltakskort også i situasjonar utan nett- eller straumtilgang, slik at leiinga og tilsette raskt og enkelt kan orientere seg om kven som skal gjennomføre kva handlingar. Kjennskap til og tilgang til planverk, samt øving på å handtere hendingar, er viktig for å sikre best mogleg handtering av hendingar.

7.4 Øvingar

7.4.1 Datagrunnlag

Felles øvingar

I 2022 gjennomførte Vestland fylkeskommune felles beredskapsøvingar der alle vidaregåande skular i fylkeskommunen deltok. Skulane blei delt opp i fem grupper etter geografisk område, og deltok på samlingar som gjekk over ein dag. Tema for øvinga var PLIVO-hending og mediehandtering. Det var skuleleiinga som deltok på øvingane, og i siste øving blei også heile avdelingsleiinga i avdeling for opplæring og kompetanse og overordna kriseleiing deltok i øvinga. Nødetatane var også involvert i øvinga.

I etterkant av øvinga gjennomførte fylkeskommunen ei skriftleg evaluering av øvinga. Beredskapskoordinator sendte ut ei spørjeundersøking til deltakarane, og i underkant av 50 prosent svarte på denne. Ut ifrå undersøkinga går det fram at 47 prosent av deltakarane ikkje har erfaring med beredskapsøving frå før. 59 prosent svarte at dei fekk ei betre rolleforståing etter øvingssamlinga og 69 prosent svarte at dei fekk ei betre rolleforståing for eksterne instansar si rolle i kriser.

I intervju som har blitt gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen blir det peika på av fleire at øvingane var nyttige og at fylkeskommunen har stort læringsutbytte av felles beredskapsøvingar. Øvinga ved skulane viste mellom anna at det er viktig med bevisstheit om kva som skal handterast på lokalt nivå (skulen) og kva som skal handterast på sentralt nivå (avdelinga og ev. fylkeskommunal kriseleiing). Rektorar som revisjonen har intervjuar viser også til at det var nyttig å gjennomgå korleis ein ville gått fram praktisk ved ein eventuell PLIVO-situasjon, og korleis ein skal kommunisere med media. Områdeleiarane viser til at øvinga viste at det er viktig å sikre at alle skular har eigne beredskapsplanar og tiltakskort, slik at skulane har konkrete planar for korleis ulike hendingar skal handterast på skulen.

Øvingar på den enkelte skule

Av rutinen for beredskapsarbeidet på skulane går det fram at kvar skule skal gjennomføre minst ei beredskapsøving i året. Dette kan anten vere ei skrivebordsøving eller andre former for øving. Det går vidare fram av rutinen at det skal utarbeidast ein kort rapport om korleis øvinga blei utført og resultat med ei kort evaluering. Føremålet med rapporten er å dokumentere øvinga, kva som eventuelt må endrast på og kva som fungerte bra. Det er utarbeidd ein rapportmal som skulane kan nytte til å evaluere øvinga.

I intervju med stabsleiar i avdeling for opplæring og kompetanse blir det vist til at det er planlagt at avdelinga skal leggje inn ei føring i oppdragsbrevet til skulane om at skulane skal gjennomføre årlege øvingar på hendingar som ikkje berre er brann. Det blir vist til at det er krevjande for skulane å finne rom til å bruke ein heil planleggingsdag til beredskapsøvingar, fordi dei berre har seks planleggingsdagar i året. Det er difor lagt inn forslag om at skulane kan bytte på å gjennomføre øvingar berre med skuleleiinga, og med heile personalet (kvar av desse annakvart år).

Av intervju med rektorar ved tre vidaregåande skular i fylkeskommunen går det fram at ingen av skulene har gjennomført eigne øvingar knytt til PLIVO. Det går vidare fram at det ikkje har blitt gjennomført øvingar av hendingar anna enn brann ved nokon av skulane. Ein skule har planlagt å gjennomføre ei PLIVO-øving for tilsette saman med ein kommune og nødetatar, og har utarbeidd ein plan for dette. Øvinga skal vere ei skrivebordsøving, og byggjer på PLIVO-øvinga som blei gjennomført felles med alle skulane i 2022.

I intervju med områdeleiarane blir det opplyst at områdeleiarane ikkje fører kontroll med at skulane gjennomfører beredskapsøvingar. Områdeleiarane peikar på at det er potensiale for at skulane øver i større grad, og at fylkeskommunen gjennomfører fleire fellesøvingar. Samstundes blir det vist til at skulane ikkje har mange moglegheiter til å samle alle tilsette for å gjennomføre øvingar. Det blir også vist til at det er mange vidaregåande skular i fylkeskommunen, og at det til ein kvar tid oppstår hendingar som må handterast. Kvart år får fylkeskommunen bruk for tiltakskorta som er utarbeidd. Områdeleiarane viser til at det hadde vore føremålstenleg å kunne systematisere læringane frå desse erfaringane på ein meir systematisk måte.

I september 2023 blei det gjennomført ei PLIVO-øving ved Amalie Skram vidaregåande skule. Øvinga var i regi av nødetatane, og ikkje i regi av fylkeskommunen. Revisjonen får opplyst at bakgrunnen for at Amalie Skram er vald ut for øvinga er at skulebygget er eit opent bygg i Bergen sentrum, som kan gjere det meir sårbart for PLIVO-hending.

7.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Vestland fylkeskommune har gjennomført ei felles øving knytt til pågåande livstruande vald ved alle dei vidaregåande skulane i fylkeskommunen i 2022. Revisjonen meiner det er positivt at fylkeskommunen har sett av tid til ei felles øving knytt til PLIVO, og at toppleiargruppa i fylkeskommunen tok del i øvinga. Vidare er det positivt at fylkeskommunen gjennomførte ei skriftleg evaluering av øvinga, som viste at deltakarane hadde stort læringsutbytte av øvinga.

Revisjonen meiner samtidig at Vestland fylkeskommune i større grad bør sikre at skulane gjennomfører lokale beredskapsøvingar knytt til hendingar med pågåande livstruande vald, og meir generelt øving på hendingar anna enn brann. Dei tre skulane som har blitt intervjuet i samband med forvaltningsrevisjonen har ikkje gjennomført eigne øvingar knytt til hendingar med pågåande livstruande vald. Dei opplyser at det heller ikkje har blitt gjennomført beredskapsøvingar knytt til andre hendingar enn brann. Revisjonen registrerer at avdeling for opplæring og kompetanse har planlagt å leggje inn ei føring i oppdragsbrevet til skulane om at skulane skal gjennomføre årlege øvingar på hendingar som ikkje berre er brann, og meiner dette er viktig for å sikre at skulane gjennomfører fleire øvingar.

Revisjonen meiner vidare at det er behov for å i større grad rettleie og støtte rektorane i arbeidet med å øve på den delen av beredskapsplanen som omhandlar PLIVO. Øvingar er viktig for å sikre at skulane er førebudd på denne typen hendingar, men også for å kunne gjere seg erfaringar og på bakgrunn av desse justere og tilpasse beredskapsplanane slik at dei er oppdatert og best mogleg tilpassa den enkelte skule. Øvingar er viktige for å styrke skulane sin beredskap og rolleforståinga til dei involverte i krisehandteringa.

7.5 Utforming av skulebygg

7.5.1 Datagrunnlag

Det er avdeling for eigedom som er ansvarleg for utbygging, forvaltning og drift av bygningsmassen til alle dei vidaregåande skulane i Vestland fylkeskommune. Avdeling for opplæring og kompetanse ved områdeleiar er skuleeigar sin representant i prosessar knytt til utbygging, ombygging eller rehabilitering av skulebygg. Rektor ved den enkelte skule representerer brukarane av bygget.

I skriftleg tilbakemelding til revisjonen opplyser avdeling for eigedom at det blir gjort ulike vurderingar knytt til sikkerheit i samband med utbyggingsprosjekt, men at desse vurderingane ikkje har blitt samla i ein eigen sikringsrisikoanalyse. Det blir vist til at vurderingane knytt til sikkerheit er ein del av heilskapen som er nedfelt i kravspesifikasjonar i byggeprosjekt. Det blir til dømes vist til at det blir gjort vurderingar knytt til sikring av bygg (skalsikring og ev. overvaking), taleanlegg, openheit/transparente løysingar, inngangsparti og fare for påkøyrslar.

I juni 2023 blei det gjennomført to sikringsrisikoanalyser; ein av ein tannklinikk (Nesttun tannklinikk), og ein av eit skulebygg (Amalie Skram vidaregåande skule).⁸⁴ Avdeling for eigedom viser til at dei to analyseobjekta blei valt ut på bakgrunn av at dei blei vurdert til å vere representative for bygg der mange ulike grupper ferdes og med ein kompleksitet som kunne nyttast i forhold til å vurdere andre eigedomar i fylkeskommunen.

⁸⁴ Norconsult. Sikringsrisikovurdering: Amalie Skram VGS. 26.06.2023.

Det var eigedomsavdelinga og fagkoordinator for sikkerheit og beredskap som tok initiativ til sikringsrisikoanalysen av Amalie Skram vidaregåande skule. Analysen blei gjennomført av konsulentselskapet Norconsult. Bakgrunnen for bestillinga var at det var behov for eit kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere om skulebygg er tilstrekkeleg sikra fysisk i høve til tilsikta hendingar for å skade elevar, tilsette eller besøkande.

Analysen tok utgangspunkt i sju moglege scenario:

1. Grovt tjuveri av kjemikalier
2. Spontan valdshandling (elev/lærar)
3. Truverdig trussel (bombe)
4. Planlagt angrep
5. Sabotasje/skadeverk på infrastruktur
6. Masseskade
7. Tileigning av sensitiv informasjon

Avdeling for eigedom opplyser at dei er i gang med å nytte analysane av dei to bygga, og skal ta ei vurdering av om kravspesifikasjonar for nye bygg tek i vare relevante risikoforhold. Dei skal også gjere ei kartlegging av eksisterande skular og tannklinikkar.

Ved ein av skulane der det er gjort intervju i samband med forvaltningsrevisjonen har det blitt innført sikringstiltak på skulen som følgje av vurderingar knytt til sikkerheit. Den aktuelle skulen er «skalsikra», ved at det er etablert ein hovudinngang som er sikra med sluser og ein må ha åtgangskort for å kome seg gjennom slusene. Det er også sideinngangar kor tilgang gis tilsette og elevar med åtgangskort. Av intervju går det fram at denne sikringa kom på plass i 2018, mellom anna på bakgrunn av at det er eit hospits for rusmisbrukarar i nærleiken av skulen. Drapet på NAV-kontoret ved Danmarks plass har også bidrege til at ein ser behov for skjerpa tilgangskontroll.

Det er ulike varslingsystem på skulane i fylkeskommunen. Nokre av skulane har 'calling-anlegg', og har inkludert varsling gjennom callinganlegget i tiltakskortet for PLIVO-hendingar. Felles for alle skulane er at SMS-varsling skal kunne nyttast for å varsle tilsette og elevar om krisehendingar. I intervju med rektor på ein vidaregåande skule blir det peika på at det blei innført eit nytt HR-system i 2023. HR-systemet gjer at ein ikkje lenger får gjort uttrekk av telefonnummer til dei tilsette til varslingsystemet. Dette gjer at SMS-systemet ikkje er tilstrekkeleg oppdatert, og at ei eventuell SMS-varsling ikkje vil nå ut til alle tilsette. Rektor opplyser at SMS-systemet framleis fungerer som føresett når det gjeld elevar.

7.5.2 Vurdering

Revisjonen merker seg at det hittil ikkje har blitt gjennomført sikringsrisikoanalysar på ein systematisk måte når skulebygg har blitt bygd eller rehabilitert i Vestland fylkeskommune. Det blir opplyst at det blir gjort vurderingar knytt til sikkerheit i samband med utbyggingsprosjekt, og ved ein av skulane der det er gjort intervju har det blitt innført sikringstiltak på skulen som følgje av vurderingar knytt til sikkerheit. Samstundes har ikkje vurderingane blitt samla i sikringsrisikoanalysar eller på anna vis blitt systematisert slik at ein sikrar heilskaplege analyser av alle dei momenta som er relevante i ein sikringsrisikoanalyse. Sikringsrisikoanalysar kan etter revisjonen si vurdering bidra med systematikk i vurderingane, og redusere risikoen for at ikkje alle relevante forhold blir vurdert. Systematiske analyser kan bidra til at skulebygg får ei utforming som støttar ei best mogleg handtering av ei eventuell hending med pågåande livstruande vald.

Revisjonen registrerer samtidig at det våren 2023 blei gjennomført ein sikringsrisikoanalyse ved ein vidaregåande skule (Amalie Skram VGS), der sikring av bygget i høve livstruande vald var ein del av vurderinga. Avdeling for eigedom har ei plan for å følgje opp funna frå rapporten, og revisjonen meiner dette er viktig for å sikre at lærdomar frå sikringsrisikoanalysen blir samanstilt og nytta som kunnskapsgrunnlag for liknande analysar ved andre skulebygg i fylkeskommunen.

Basert på det som kjem fram av undersøkinga er det revisjonen si vurdering at fylkeskommunen må sikre at SMS-varslingsystemet ved skulane fungerer som føresett. Alle skulane i Vestland fylkeskommune har eit varslingsystem som skal gjere det mogleg å varsle elevar og tilsette via SMS om ein krisesituasjon. Av undersøkinga går det fram at innføringa av eit nytt HR-system i fylkeskommunen har ført til at kontaktinformasjonen til tilsette ikkje er oppdatert i systemet ved ein av skulane der revisjonen har gjennomført intervju. Konsekvensen av dette er at ei eventuell SMS-varsling ikkje vil nå ut til alle tilsette. Revisjonen meiner at dette er alvorleg, fordi eit effektivt varslingsystem er eit viktig tiltak for å kunne varsle tilsette og elevar om ein livstruande situasjon der ein eller fleire personar går til åtak på elevar og tilsette.

8 Konklusjon og tilrådingar

Denne forvaltningsrevisjonen har bestått av ein *hovuddel* som har undersøkt organiseringa av arbeidet med beredskap, oppfølging av beredskapsarbeidet, og samarbeid med eksterne aktørar. Vidare har prosjektet omfatta undersøkingar knytt til *to moglege hendingar*; eit cyberåtak som gjer skade på saks- og arkivsystemet, og ein livstruande situasjon ved ein skule der ein eller fleire personar går til åtak på elevar og tilsette.

Undersøkinga viser at fylkeskommunen den seinare tida har retta meir merksemd mot beredskap, mellom anna ved å tilsette fleire personar med ansvar og oppgåver knytt til beredskap, og leggje inn arbeid med samfunnsikkerheit som eit felles prioriteringsområde i oppdragsbrevet til avdelingane for 2023. Samtidig meiner revisjonen at det er behov for ytterlegare tiltak både når det gjeld det overordna beredskapsarbeidet, beredskap knytt til cyberhendingar retta mot saks- og arkivsystemet, og beredskap i dei vidaregåande skulane.

Når det gjeld **overordna beredskap**, viser undersøkinga at Vestland fylkeskommune har utarbeidd ein overordna beredskapsplan, og har gjennomført ei overordna risiko- og sårbarheitsanalyse for hendingar som kan inntreffe i fylkeskommunen. Vidare har fylkeskommunen utarbeidd ein plan for krisekommunikasjon, og har nyleg påbegynt implementering av eit system for å forenkle kommunikasjon og varsling i krisesituasjonar (CIM). I tillegg har fylkeskommunen kontakt med regionale beredskapsaktørar gjennom fylkesberedskapsrådet, og i enkelte avdelingar er det etablert faste løysingar for kontakt mellom fylkeskommunen og eksterne aktørar.

Samstundes er det Deloitte si vurdering at det er fleire svakheiter ved fylkeskommunen sitt overordna arbeid med beredskap, som bør følgjast opp. Når det gjeld *organisering av beredskapsarbeidet*, registrerer Deloitte at overordna beredskapsplan ikkje har blitt oppdatert i samsvar med krav som er fastsett internt i fylkeskommunen, og heller ikkje er oppdatert i medhald av noverande organisering og med alle ansvarsområda til fylkeskommunen. Deloitte merker seg at det ikkje føreligg eit overordna styringsdokument, policydokument eller tilsvarande som gir ei oppdatert oversikt over øvrige viktige roller i beredskapsarbeidet, og kva ansvar og oppgåver som ligg til ulike delar av organisasjonen.

Det er vidare Deloitte si vurdering at fylkeskommunen med fordel kunne ha systemisert arbeidet med *øvingar og opplæring* betre. Det framstår i dag uklårt kor ofte øvingar, utover enkelte skrivebordsøvingar, bør gjennomførast og kven som har ansvar for å følgje opp at fylkeskommunen gjennomfører tilstrekkeleg med øvingar. Vidare har fylkeskommunen per i dag ikkje etablert felles system eller rutinar for å sikre at tilsette får opplæring i fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid.

Deloitte meiner at det er fleire svakheiter knytt til fylkeskommunen si *oppfølging av beredskapsarbeidet*. Det er gitt føringar til avdelingane i overordna beredskapsplan og i oppdragsbrevet til avdelingane, men det er ikkje utarbeidd system – til dømes i form av eit årshjul – som skildrar korleis og kva tid ulike aktivitetar skal gjennomførast, både på overordna nivå og på avdelingsnivå. Fleire avdelingar i fylkeskommunen har ikkje følgt opp føringar om at det skal utarbeidast lokale beredskapsplanar, og det er ikkje gjennomgåande utarbeidd ROS-analyser for alle dei ulike ansvarsområda og avdelingane i fylkeskommunen, slik det er stilt krav om i overordna beredskapsplan. Deloitte meiner at tydelegare føringar for kva tid ulike aktivitetar bør eller skal gjennomførast, til dømes i form av eit årshjul, vil vere med på å sikre at avdelingane gjennomfører dei aktivitetane dei skal, til rett tid.

Når det gjeld **cyber-beredskap**, viser undersøkinga at Vestland fylkeskommune ikkje fullt ut har etablert tilstrekkeleg beredskap for ei hending der fylkeskommunen sitt saks- og arkivsystem blir utsett for et cyberåtak som gjer skade på arkivet og hindrar tilgang til systemet over ein lengre periode.

Fylkeskommunen har berre delvis identifisert og set ti verk tiltak for å førebygge cyberåtak som kan ramme saks- og arkivsystemet. Vidare har fylkeskommunen berre delvis utarbeidd planar for korleis organisasjonen kan oppretthalde verksemda for dei avdelingane som blir råka av eit cyberåtak mot saks- og arkivsystemet. Fylkeskommunen har berre delvise planverk for korleis verksemda skal gjenoppbyggast ved bortfall av saks- og arkivsystemet. Deloitte merkar seg vidare at fylkeskommunen ikkje har øvd på å handtere eit cyberåtak som kan ramme fylkeskommunen sitt saks- og arkivsystem, og det er Deloitte si vurdering at fylkeskommunen ikkje trener og øver jamleg nok på IKT-hendingar generelt.

I intervju har Deloitte blitt gjort kjend med mange pågåande initiativ og satsingar innan IKT-sikkerheitsområdet, som mellom anna er meint å adressere nokre av forholda som er påpeika over. Dette er etter Deloitte si vurdering

eit viktig arbeid, som – dersom det blir gjennomført som føresett – vil styrke IKT-sikkerheita i fylkeskommunen. Det er særleg positivt at Vestland fylkeskommune har fått inn ein dedikert ressurs til å fylle rollen som CISO på ein meir permanent basis, og at det er tilsett fleire ressursar til å jobbe med IKT-sikkerheit i verksemda generelt. Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen er i prosess med å løfte sitt arbeid med IKT-sikkerheit, men når det gjeld saks- og arkivsystemet, som det har blitt retta særskild merksemd mot i forvaltningsrevisjonen, meiner revisjonen at det er fleire forhold det er viktig å ta tak i frå fylkeskommunen si side.

Når det gjeld beredskap for **livstruande hendingar i vidaregåande skular (PLIVO-hendingar)**, viser undersøkinga at fylkeskommunen har gjennomført enkelte tiltak knytt til beredskap for slike hendingar. Det er mellom anna utarbeidd eit tiltakskort for PLIVO-hendingar, og våren 2022 blei det gjennomført ei felles øving for alle vidaregåande skular knytt til PLIVO.

Samstundes viser undersøkinga at det er fleire forbetningsområde både knytt til skulane sin beredskap for PLIVO-hendingar spesielt, og for beredskapsarbeid ved skulane generelt. Undersøkinga viser at ikkje alle skular har utarbeidd beredskapsplan som er i tråd med føringar gitt i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan, og tiltakskortet for PLIVO er ikkje tilstrekkeleg forankra i skulane. Vidare er det revisjonen si vurdering at dei vidaregåande skulane ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra at beredskapsplan og tiltakskort er kjent for dei tilsette.

Når det gjeld øvingar, er det positivt at fylkeskommunen har sett av tid til ei felles øving knytt til PLIVO, og at toppleiargruppa i fylkeskommunen tok del i øvinga. Samstundes er det revisjonen si vurdering at Vestland fylkeskommune i større grad bør sikre at skulane gjennomfører lokale beredskapsøvingar knytt til hendingar med pågåande livstruande vald, og meir generelt øving på hendingar anna enn brann.

Når det gjeld utforming av skulebygg, viser undersøkinga at det hittil ikkje har blitt gjennomført sikringsrisikoanalysar på ein systematisk måte når skulebygg har blitt bygd eller rehabilitert i Vestland fylkeskommune. Våren 2023 blei det gjennomført ein sikringsrisikoanalyse ved ein vidaregåande skule (Amalie Skram VGS), der sikring av bygget i høve livstruande vald var ein del av vurderinga. Revisjonen meiner det er viktig å sikre at lærdomar frå sikringsrisikoanalysen blir samanstillt og nytta som kunnskapsgrunnlag for liknande analysar ved andre skulebygg i fylkeskommunen.

Tilrådingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommunen sett i verk tiltak knytt til overordna beredskap, beredskap for cyber-hendingar, og beredskap i dei vidaregåande skulane.

Knytt til *overordna beredskap* vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Vurderer å etablere eit heilskapleg styringsdokument som gjer greie for ansvar og roller knytt til beredskapsarbeid i fylkeskommunen, og som blir jamleg revidert.
2. Sikrar at overordna ROS-analyse og overordna beredskapsplan blir oppdatert etter behov og i samsvar med krav som er fastsett internt i fylkeskommunen, og at tiltaksplanar blir følgt opp som føresett.
3. Systematiserer arbeidet med øvingar gjennom i større grad å definere kor ofte det skal øvast, og kven som har ansvar for å følgje opp at fylkeskommunen gjennomfører tilstrekkeleg med øvingar.
4. Etablerer system som sikrar at leiarar og tilsette får tilstrekkeleg opplæring i fylkeskommunen sitt overordna beredskapsplanverk
5. Etablerer tydelegare føringar for kva tid ulike aktivitetar knytt til overordna beredskap bør eller skal gjennomførast, til dømes i form av eit årshjul.
6. Gjer ei konkret vurdering av risikoane knytt til oppfølging av beredskapsarbeidet, og om desse tilseier at det er behov for å iverksette ytterlegare tiltak.

Knytt til *cyber-beredskap* vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Utarbeider ein «Business Impact Analysis» for heile verksemda.
2. Gjennomfører ein ny ROS-analyse for saks- og arkivsystemet i samråd med leverandøren.
3. Implementerer ein IKT-sikkerheitskultur som aksepterer bruk av to-faktor autentisering på saks- og arkivsystemet.
4. Utarbeider fullstendig planverk for handtering av IKT-hendingar, fortrinnsvis med designerte tiltakskort/playbooks.
5. Gjennomfører jamlege revisjonar av leverandøren av saks- og arkivsystemet for å få naudsynt innsikt i sikkerheita til systemet.
6. Utarbeider systemspesifikke planar for å sikre fylkeskommunen si evne til å oppretthalde verksemda med bakgrunn i en Business Impact Analysis.

7. Sikrar at informasjon om ressursar som skal inngå i handteringa av hendinga er oppdatert og kjend i organisasjonen.
8. Sikrar jamleg trening og øving av beredskapsplanverket for IKT-hendingar, og at desse inkluderer trening og øving saman med leverandøren av saks- og arkivsystemet.

Knytt til beredskap for *livstruande hendingar i dei vidaregåande skulane*, vil revisjonen tilrå at Vestland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sikrar at malen for beredskapsplan for dei vidaregåande skulane er utarbeidd i samsvar med føringar i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan.
2. Sikrar at dei vidaregåande skulane utarbeider lokale beredskapsplanar som er i tråd med føringar i fylkeskommunen sin overordna beredskapsplan.
3. Sikrar at kvar skule har ein plan for korleis ein situasjon med åtak på elevar og tilsette skal handterast, som inkluderer:
 - a) Korleis elevar og tilsette skal bli varsla
 - b) Korleis skulen skal evakuerast eller barrikaderast
4. Sikrar at informasjon, rettleiing og opplæring knytt til beredskapsarbeid blir tilstrekkeleg kjent i organisasjonen. Dette gjeld:
 - a) korleis PLIVO-hendingar skal og kan handterast på skulane
 - b) korleis beredskapsplanar kan tilpassast til lokale forhold
 - c) korleis skulane kan øve på PLIVO-hendingar
 - d) viktigheita av å øve på PLIVO-hendingar
5. Sett i verk tiltak som kan sikre at skulebygg får ei utforming som støttar ei best mogleg handtering av ei eventuell hending med pågåande livstruande vald.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Delotte v/Marie Mood

Avdeling for
IKT og digitalisering (IDI)

Dato	15.11.2023
Vår referanse	2023/41125-2
Dykkar referanse	
Sakshandsamar	Anne-Kjersti Stavø Stenehjem
E-post	Anne-Kjersti.Stavo.Stenehjem@vlfk.no
Telefon	57638022

Høyringsuttale - forvaltningsrevisjon av beredskap i Vestland fylkeskommune

Fylkesdirektøren viser til utkast revisjonsrapport «Forvaltningsrevisjon av beredskap i Vestland fylkeskommune», mottatte på e-post dagsett 06.11.2023.

I dette brevet følger fylkesdirektøren sin høyringsuttale til rapporten. Vi har lese gjennom rapportutkastet og merka oss at innspela frå verifiseringsrunden er teke med.

Generelle merknader

Dei føreslegne tiltaka gir ein god plan for vidare arbeid med beredskap i fylkeskommunen. Nokre av tiltaka er allerede under arbeid, nokre er enkle å gjennomføre og andre er særskild arbeidskrevjande. Revisjonen omhandlar store delar av organisasjonen. Av erfaring ser vi at dette vil verte arbeidskrevjande i den vidare oppfølginga og rapporteringa.

Merknader til føreslegne tiltak

For tiltak 2 som er føreslege under overordna beredskap, kan fylkesdirektøren opplyse om at oppdatert versjon av overordna beredskapsplan er godkjent og lagt i kvalitetshandboka.

Fylkesdirektøren er samd med revisjonen som omhandlar cyber-beredskap. Delar av tiltaka som er føreslege er allerede i gang.

Med helsing

Rune Haugsdal
fylkesdirektør
Fylkesdirektør

Paal Fosdal
avdelingsdirektør
IKT og digitalisering (IDI)

Brevet er elektronisk godkjent og har difor inga handskriven underskrift

Postadresse
Postboks 7900
5020 Bergen

Telefon
05557

E-post
post@vlfk.no

Heimeside
www.vestlandfylke.no

EHF-Fakturaadr.
821311632

Organisasjonsnr.
821 311 632

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Krav til overordna beredskap i fylkeskommunen

Beredskap er definert som planlagde og førebudde tiltak som gjer oss i stand til å handtere uønskete hendingar slik at konsekvensane blir minst moglege.⁸⁵ Beredskap er ein del av arbeidet med **samfunnssikkerheit**, som handlar om evna til å verne samfunnet mot og handtere hendingar som truer grunnleggjande verdiar og funksjonar som set liv og helse i fare.

Som omtalt i kapittel 2 i denne rapporten har fylkeskommunen eit mindre omfattande beredskapsansvar enn kommunane. For kommunane er beredskapsansvaret heimla i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Til tross for at det i liten grad ligg føre tilsvarende konkrete lovkrav for fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap på overordna nivå, er det naturleg å leggje til grunn at også fylkeskommunane bør arbeide systematisk med beredskap, basert på nasjonale prinsipp for samfunnstryggleik og beredskap. Revisjonen legg difor til grunn at nokre av krava som gjeld for kommunane, også kan leggjast til grunn for fylkeskommunane sitt beredskapsarbeid som ein beste praksis. Dette gjeld til dømes krav om overordna risiko- og sårbarheitsanalyse og beredskapsplan. Dei nasjonale prinsippa for beredskap er nærare omtalt under.

Nasjonale prinsipp for beredskap

Det nasjonale samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet er bygd på fire prinsipp; ansvar, nærleik, likskap og samverke.⁸⁶ Prinsippa gjeld for myndigheiter sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap, og er mellom anna omtalt i Stortingsmeldinga *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Av Stortingsmeldinga går det fram at:⁸⁷

- **Ansvarsprinsippet** inneber at den myndigheita, verksemda eller etaten som til vanleg har ansvaret for eit område, har også ansvaret for nødvendige beredskapsførebuingar og den utførande tenesta under kriser og katastrofar. Dette ansvaret omfattar også planlegging av korleis funksjonar innanfor eige ansvarsområde skal kunne oppretthaldast og vidareførast dersom det skjer ei ekstraordinær hending.
- **Nærleiksprinsippet** inneber at kriser organisatorisk skal handterast på det lågaste moglege nivået. Den som er nærmast krisa, vil som regel ha best føresetnader for å forstå situasjonen og dermed vere best eigna til å takle krisa. Nærleiksprinsippet må også sjåast i samheng med ansvarsprinsippet. Ei krise innanfor ein kommune eller anna verksemd sitt ansvarsområde er i utgangspunktet kommunen eller den aktuelle verksemda sitt ansvar å handtere. Nærleiksprinsippet gjeld ikkje ved tryggingpolitiske kriser.
- **Likskapsprinsippet** betyr at den organisasjonen som blir brukt under kriser, skal vere så lik som mogleg den organisasjonen som blir nytta til dagleg. Likskapsprinsippet utdjupar ansvarsprinsippet, og understrekar at ansvarsforholda internt i verksemder/organisasjonar og mellom verksemder/organisasjonar ikkje skal endrast under krisehandtering.
- **Samverkeprinsippet** stiller krav til at myndigheit, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre best mogleg samverke med relevante aktørar og verksemder i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering. For å sikre best mogleg utnytting av ressursar på tvers av sektorar, er det behov for samarbeid på tvers av ansvarsområde.

Krav til oppfølging av beredskapsarbeidet

Som omtalt i kapittel 2 i denne rapporten, er fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap knytt til konkrete ansvarsområde heimla i fleire ulike lovverk, mellom anna helseberedskapsloven, forskrift om sivil transportberedskap, og forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar. I tillegg er det ein del forventningar til fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid med bakgrunn i mellom anna *ansvarsprinsippet*.

For å sikre at beredskapsansvaret blir ivareteke i samsvar med ulike krav og forventningar, er det viktig at beredskapsarbeidet er omfatta av internkontroll jf. kommuneloven § 25-1. Av § 25-1 går det fram at «Kommuner

⁸⁵ Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5 (2020-2021): *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Side 11. Stortingsmeldinga er tilgjengeleg [her](#).

⁸⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5 (2020-2021): *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

⁸⁷ Ibid. Side 35.

og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen."

Det går vidare fram at kommunedirektøren ved internkontrollen skal:

- a) utarbeide ei skildring av hovudoppgåve, mål og organisering av verksemda
- b) ha naudsynte rutinar og prosedyrar
- c) avdekkje og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den form og det omfanget som er naudsynt
- e) evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll.

Krav til samarbeid med eksterne aktørar

Samverkeprinsippet⁸⁸ inneber at kvar myndigheit, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre best mogleg samverke med relevante aktørar og verksemdar i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering. For å sikre best mogleg utnytting av ressursar på tvers av sektorar, er det behov for **samarbeid** på tvers av ansvarsområde.

Krav til verneutstyr

Når det gjeld krav til verneutstyr ved ei **atomhending**, har fylkeskommunen eit mindre omfattande beredskapsansvar enn kommunane. Kommunane si plikt til å etablere beredskap for atomhendingar (under dette å sikre tilgang til verneutstyr for tilsette) er heimla i sivilbeskyttelsesloven §§14 og 15. Det ligg ikkje føre liknande lovkrav til fylkeskommunen.

Samstundes vil revisjonen peike på at ved eit generelt råd om å halde seg innandørs, er det likevel ei rekke kritiske samfunnsfunksjonar som må oppretthaldast. Det betyr at enkelte må opphalde seg utandørs, anten for å få utført arbeidet eller for å kome seg til/frå arbeidsplassen.

I rettleiing frå Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet⁸⁹ blir det vist til at alle arbeidsgivarar bør vurdere om verksemda har arbeidsoppgåver som er av ein slik art at det må utførast sjølv om det er gitt råd om innandørsopphald. Arbeidsgivar har etter arbeidsmiljøloven §3-1 ein plikt til å sørgje for eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø. Av §3-1 går det fram:

For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten.

Det går vidare fram av §3-1, tredje ledd at arbeidsgivar skal «kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen».

Verneutstyr er konkret nemnt i Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. Av §15-1 i forskrifta går det fram:

Arbeidsgiver skal stille hensiktsmessig personlig verneutstyr til rådighet for arbeidstaker hvis risiko for skade på liv eller helse hos arbeidstaker ikke kan unngås ved tekniske installasjoner på arbeidsplassen, ved endringer av arbeidsmetoder eller ved endringer av arbeidsprosesser.

På bakgrunn av krava i arbeidsmiljøloven og Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, vurderer Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet at arbeidsgivarar har ei plikt til å tilby verneutstyr og jodtablettar til tilsette som skal utføre samfunnskritiske oppgåve i tilfelle det er gitt råd om innandørsopphald.

I høve lov om helsemessig og sosial beredskap har fylkeskommunen også eit ansvar for å sikre at tannhelsetenesta har tilstrekkeleg tilgang på **smitteverneutstyr**. Dette følger av §7 i Forskrift om beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap, som seier at «virksomheten skal sørge for at personell som er tiltenkt oppgaver i beredskapsplanen er øvet og har nødvendig beskyttelsesutstyr og kompetanse.». Vidare går det fram av §8 i forskrifta at tannhelsetenesta skal sørgje for å ha tilfredsstillande sikkerheit for forsyning av viktig materiell, utstyr og legemiddel.

⁸⁸ Samverkeprinsippet er eitt av fire nasjonale prinsipp som gjeld for myndigheiter sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Prinsippa er mellom anna omtalt i: Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5: Samfunnsikkerhet i en usikker verden. 2020-2021.

⁸⁹ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. *Veiledning til arbeidsgivere og yrkesgrupper med kritiske samfunnsfunksjoner ved råd om innendørsopphold pga. radioaktivt utslipp til luft*. 1. juli 2022.

Krav til beredskap for cyber-hendingar

Til tross for at det i liten grad ligg føre konkrete lovkrav for fylkeskommunen sitt ansvar for beredskap på ein cyberhending, er det naturleg å leggje til grunn at også fylkeskommunane bør arbeide systematisk med beredskap innan domenet. Sidan opsjonen om cyberåtak tar utgangspunkt i eit åtak på saks- og arkivsystemet til Fylkeskommunen, er Arkivlova lag til grunne som eit revisjonskriterium for problemstillinga:

“Arkivlova er ei norsk lov som gir reglar om ansvar for arkiv. Arkivlova har reglar om plikt for både det offentlege og private til å ha, registrere, gje opplysningar om, levere og kopiere arkiv. Bakgrunnen for lova var eit ønske om å sikre at verdifull informasjon blei bevart for framtida. Tidlegare var reglane om offentlege arkiv fordelt på ulike lover, og det fanst nesten ingen lovføresegn om private arkiv. Arkivlova vart derfor vedteken for å samle arkivreglane og gi nye reglar om private arkiv. Ved å skape eit samordna arkivregelverk, vart òg arbeidet lettare for Riksarkivaren. Dette bidrog igjen til å sikre at verdifull informasjon blei bevart”⁹⁰

Spesiell vekt er lagt på lovens §6 Arkivansvaret som sei at offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonsskjelder for samtid og ettertid.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) sine grunnprinsipp for IKT-sikkerheit er òg lagt til grunn som revisjonskriterium.⁹¹ Grunnprinsippa er eit sett med prinsipp og tiltak for å beskytte informasjonssystem mot uautorisert åtgang, skade eller misbruk. NSM legg til grunn at verksemder vil kunne etablere eit godt forsvar mot cybertruslar ved å gjennomføre dei tilrådde tiltaka, men at det er ingen garanti for at dei ikkje blir råka. Grunnprinsippa kan sjåast på som dei mest omfattande tilrådingane og sett med kontrollar gitt av norske myndigheiter om førebyggjande informasjonssikkerheit.

Dei fire kategoriane i NSMs grunnprinsipp er:

1. **Identifisere og kartlegge.** Opparbeiding og forvaltning av forståing om verksemda, inkludert styringsstrukturar, leiingssprioriteringar, leveransar, IKT-system og brukarar. Dette er grunnlaget for ei effektiv gjennomføring av dei øvrige grunnprinsippa. Hensikta er å forstå leveransane og tenestene til verksemda, skaffe oversikt over kva teknologiske ressursar som må tryggast, samt rollar og brukarar som verksemda består av. Dette gjer det mogleg å fokusere og prioritere tryggleikstiltak i samsvar med forretningsbehov og strategi for risikostyring. Kategorien legg òg vekt på å etablere prosessar for å forvalte kunnskapen over tid.
2. **Beskytte og kartlegge.** Ivareta ein forsvarleg sikring av IKT-systemet og oppretthalde den trygge tilstanden over tid og ved endringar. Her finst prinsippa for å etablere ein trygg tilstand for IKT-systemet for å motstå eller avgrense skade frå dataangrep. Dette inneber å tryggje korleis IKT-systemet blir anskaffa, planlagt, bygd og konfigurert for å oppnå ønskt tryggleik.
3. **Oppdage.** Oppdage og fjerne kjende sårbarheiter og truslar, og etablere sikkerheitsovervaking. Prinsippa i denne kategorien fokuserer på å oppdage og fjerne kjende sårbarheiter og truslar gjennom sårbarheitskartlegging og overvaking av IKT-systemet. Kategorien tek òg for seg å oppdage avvik frå ønska, trygg tilstand, gjennom analyse av data frå sikkerheitsovervaking for å avdekke avvik frå normaltilstand
4. **Handtere og gjenopprette.** Handtere sikkerheitshendingar effektivt. Hensikta med desse prinsippa er å etablere aktivitetar for å handtere hendingar. Dette inneber å førebu seg på, vurdere, kontrollere og takle hendingar, gjenopprette normaltilstand og forbetre tryggheta basert på erfaringar frå handtering av hendingar.

Dersom ein organisasjon følgjer grunnprinsippa, vil ein i stor grad vere i henhald til bransjestandarder for styringssystem for informasjonssikkerheit, slik som til dømes ISO 27001 standarden. Dette er ein standard Fylkeskommunen sjølv seier at dei skal følgje.⁹²

Krav til beredskap ved opplæringsinstitusjonar

Skulane sitt arbeid med beredskap er regulert i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar, som er ein del av Helse- og omsorgsdepartementet sitt lovverk om folkehelsearbeid (folkehelseloven).

§14 i forskrifta inneheld krav til beredskap, førstehjelp og sikkerheitsutstyr på skulane. Av §14 går det fram at skulane skal ha planar og rutinar for å førebyggje og handtere skader, ulukker, overgrep og andre alvorlege hendingar. Rutinane skal vere kjent for tilsette i verksemda, barn, og elevar.

⁹⁰ Kultur- og likestillingsdepartementet. Lov om arkiv (arkivlova). LOV-1992-12-04-126

⁹¹ Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Grunnprinsipper for IKT-sikkerhet. Versjon 2.0. (2020). Grunnprinsippa er tilgjengeleg [her](#).

⁹² Vestland fylkeskommune. Informasjonssikkerheit og personvern i Vestland fylkeskommune. Godkjent 28.06.2022.

Vidare går det fram at dei tilsette i verksemda skal ha tilstrekkeleg opplæring i og kunnskap om korleis fyrstehjelp skal gjevast, at verksemda skal ha fyrstehjelpsutstyr og anna tryggingstutstyr for handtering av ulukke- og faretilfelle, og at utstyret skal vere forsvarleg plassert.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidd eit styringsdokument for arbeidet med sikkerheit og beredskap i Kunnskapsdepartementet sin sektor.⁹³ Kapittel 5.2 i styringsdokumentet slår fast at alle verksemdar i opplæringssektoren (inkludert vidaregåande skuler) skal utarbeide og vedlikehalde krise- og beredskapsplanar for handtering av uønskte hendingar eller kriser. Av styringsdokumentet går det vidare fram at kunnskapsdepartementet og direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap (DSB) omtalar skuleskyting som ei hending som det norske samfunnet bør planleggje for.

Krav til utforming av skulebygg

Av §4 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordningar skal fylkeskommunen sikre at lokale og uteområde på opplæringsinstitusjonar som er omfatta av lova, er utforma slik at dei fremjar helse, trivsel, leik og læring for alle barn og elevar. Vidare seier §4 at lokale og uteområde skal kunne førebyggje sjukdom, skadar, ulykker, overgrep og andre alvorlege hendingar.

Nærare om endringar i regelverket som omhandlar krav til beredskap ved opplæringsinstitusjonar

Forskrifta som regulerer skulane sitt arbeid med beredskap har blitt endra i løpet av revisjonsperioden. Skulane sitt arbeid med beredskap er regulert i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordningar, som er ein del av Helse- og omsorgsdepartementet sitt lovverk om folkehelsearbeid (folkehelseloven). Forskrifta er gjeldande frå juni 2023, og erstattar tidlegare Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Det er revisjonen si vurdering at det ikkje er gjennomført endringar i regelverket som er av betydning for området som blir undersøkt i forvaltningsrevisjonen. Kravet til beredskap i §14 er endra frå: «Virksomheten skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges» i den gamle forskrifta, til «Virksomheten skal ha planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser» i den nye forskrifta.

Den nye forskrifta stiller tydelegare krav til at beredskap ved skulane skal bidra til å forebyggje og handtere alvorlege hendingar. Samstundes har dette vore eit krav også før den nye forskrifta trådte i kraft: I rundskriv I-6/2015 presiserte Helse- og omsorgsdepartementet at Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler òg omfattar beredskap for alvorlege tilsikta hendingar, til dømes skuleskyting.

⁹³ Kunnskapsdepartementet. Styringsdokument for arbeidet med sikkerheit og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor. Styringsdokumentet er tilgjengeleg [her](#).

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2010-06-25-45.

Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83

Kultur- og likestillingsdepartementet. Lov om arkiv (arkivlova). LOV-1992-12-04-126

Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om kommunal beredskapsplikt. FOR-2011-08-22-894.

Samferdselsdepartementet. Forskrift for sivil transportberedskap. FOR-2005-06-14-548.

Helse- og omsorgsdepartementet: Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. FOR-1995-12-01-928. (opphevet)

Helse- og omsorgsdepartementet: Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. FOR-2023-03-28-449

Forarbeider, rundskriv, rettleiarar mv.

Forsvarsdepartementet. Prop. 152 L (2016-2017): *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*.

Justis- og beredskapsdepartementet. Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. FOR-2021-12-10-3466 fra 01.01.2022.

Justis- og beredskapsdepartementet. Meld. St. 5:(2020 –2021): *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

Regjeringen: *Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor*. Sist endret: 22.12.2021.

NOU 2019: 19 *Samhandling for sikkerhet – beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*.

NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. januar 2022.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. *Veiledning til arbeidsgivere og yrkesgrupper med kritiske samfunnsfunksjoner ved råd om innendørsopphold pga. radioaktivt utslipp til luft*. 1. juli 2022.

Dokument frå fylkeskommunen

Vestland fylkeskommune. Overordna beredskapsplan. Godkjent 23.11.2020.

Vestland fylkeskommune. Risiko- og sårbarhetsanalyse. Overordna. Ikkje datert.

Vestland fylkeskommune. Overordna ROS – tiltaksplan.

Vestland fylkeskommune. Styringsdokument for sikkerheit og beredskap VLFK. Ikkje datert

Vestland fylkeskommune. Utviklingsplan for Vestland 2020-2024. Regional planstrategi. Vedtatt i Fylkestinget 29.09.2020.

Vestland fylkeskommune. Regional transportplan Vestland 2022-2033. Vedtatt i fylkestinget desember 2021.

Vestland fylkeskommune. Regional plan for klima 2022-2035. Vedtatt i fylkestinget 15.12.2022.

Vestland fylkeskommune. Regional plan for vassforvaltning for Vestland vassregion 2022-2027. Godkjent av Klima- og miljødepartementet 31.10.2022.

Vestland fylkeskommune. Beredskapsplan for avdeling for mobilitet og kollektivtransport (MOK). Ikkje datert.

Vestland fylkeskommune. Beredskapsplan INV. Sist revidert 17.02.2022.

Vestland fylkeskommune. Beredskapsplan for tannhelsetenesta. Sist revidert 19.03.2021

Vestland fylkeskommune. Krisekommunikasjonsplan – overordna. Sist revidert oktober 2021.

Vestland fylkeskommune. Etterleving av informasjonssikkerheit i VLFK. Godkjent 08.07.2022.

Vestland fylkeskommune. Ansvarsfordeling og organisering av informasjonssikkerheitsarbeidet. Godkjent 16.09.2021.

Vestland fylkeskommune. Informasjonssikkerheit og personvern i Vestland fylkeskommune. Godkjent 28.06.2022.

Vestland fylkeskommune. Handbok for informasjonssikkerheit og personvern for Vestland fylkeskommune. Godkjent 16.09.2021.

Vestland fylkeskommune. Beredskapsarbeidet på einingane – Opplæring og kompetanse. Ikkje datert.

Vestland fylkeskommune. Overordna ROS for opplæringssektoren i VLFK. Sist revidert januar 2021.

Vestland fylkeskommune. Mal for beredskapsplan for vidaregåande skuler. Ikkje datert.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2023 Deloitte AS