

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Delrapport – Beredskap for pågående livstruende vold (PLIVO)
ved grunnskolene

September 2023

«Forvaltningsrevisjon av beredskap:
Delrapport om beredskap for pågående
livstruende vold (PLIVO) ved
grunnskolene»

September 2023

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av beredskap i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen i møte den 18. januar 2023 sak 10/23.

Forvaltningsrevisjonen vil bestå av fire delrapporter. I denne delrapporten har formålet vært å undersøke om Bergen kommune har etablert tilstrekkelig beredskap for en mulig hendelse der én eller flere personer går til angrep på elever og ansatte ved skoler i Bergen, såkalte PLIVO-hendelser. I undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse av planer og rutiner, spørreundersøkelse til rektorene i kommunen, intervju med et utvalg rektorer, etatsdirektør, kommunaldirektør, samt representanter for etat for bygg og eiendom. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar til august 2023.

Bergen kommune har utarbeidet beredskapsplan med aksjonskort som omhandler håndtering av situasjoner med angrep på elever og ansatte

Bergen kommune har utarbeidet en beredskapsplan for skolene og aksjonskort som omhandler håndtering av PLIVO-hendelser som er i tråd med Bergen kommunes overordnede beredskapsplan. Aksjonskort som omhandler håndtering av PLIVO-hendelser ble utarbeidet av byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett tidlig i 2023.

Beredskapsplaner og aksjonskort er ikke tilstrekkelig kjent

Selv om de aller fleste av rektorene er kjent med beredskapsplanen for skolene, vil Deloitte påpeke at det er viktig at *alle* rektorer er kjent med skolenes beredskapsplanverk (to rektorer kjente ikke til planene). Lokal tilpasning av og kjennskap til beredskapsplanverket er viktig for å sikre god og omforent håndtering av hendelser i ved skolene i samsvar med kommunens planer. Aksjonskortet for PLIVO-hendelser er så langt heller ikke tilstrekkelig kjent. Ni rektorer kjente ikke til at aksjonskortet eksisterte og få rektorer svarer i Deloitte spørreundersøkelse at aksjonskortene i stor grad er tilstrekkelig kjent blant de ansatte.

Rektorenes svar i undersøkelsen viser at kommunen bør sikre mer informasjon og opplæring knyttet til beredskapsarbeid og særlig informasjon om hvordan PLIVO-hendelser skal og kan håndteres på skolene, inkludert hvordan tilpasninger kan gjøres til lokale forhold. Når ikke beredskapsplaner og aksjonskort er tilstrekkelig kjent gir dette risiko for at skolene ikke i tilstrekkelig grad er forberedt på å håndtere kritesituasjoner knyttet til pågående livstruende vold.

Beredskapsplaner og aksjonskortene er ikke tilgjengelige i tilstrekkelig grad ved skolene

Basert på svarene i undersøkelsen er det Deloitte vurdering at beredskapsplaner og aksjonskort ikke er tilgjengelige i tilstrekkelig grad ved skolene. Dokumentene er ikke i tilstrekkelig grad tilgjengeliggjort uten digital tilgang. Deloitte mener det er viktig å sikre tilgjengelig planverk og aksjonskort også i situasjoner uten nett- eller strømtilgang, slik at ledelse og ansatte raskt og enkelt kan orientere seg om hvem som skal gjennomføre hvilke handlinger dersom en hendelse som krever oppfølging skulle oppstå.

De fleste skolene har ikke gjennomført øvelser knyttet til hendelser med pågående livstruende vold.

De fleste rektorene som har svart på undersøkelsen har ikke gjennomført øvelser knyttet til hendelser med pågående livstruende vold. Deloitte mener at det er behov for å i større grad veilede og støtte rektorene i arbeidet med å øve på den delen av beredskapsplanen som omhandler slike hendelser. Selv om årsakene til at øvelser ikke er gjennomført ofte er knyttet til skolenes prioriteringer og vurderinger av sannsynlighet, er det samtidig flere som peker på usikkerhet knyttet til hvordan slike øvelser bør gjennomføres og hvilke tiltak som kan være aktuelle på egen skole både når det gjelder varsling og barrikadering. Deloitte mener det er viktig å rette oppmerksomheten også mot PLIVO-hendelser når skolene og kommunen skal øve på beredskapsplaner. Øvelser er viktig for å sikre at skolene er forberedt også på denne typen hendelser, men også for å kunne gjøre seg erfaringer og på bakgrunn av disse justere og tilpasse beredskapsplanene slik at de er oppdaterte og best mulig tilpasset den enkelte skole. Øvelser er viktige for å styrke skolenes beredskap og rolleforståelsen til de involverte i krisehåndteringen.

Det har ikke blitt tatt tilstrekkelig høyde for PLIVO hendelser når skolebygg har blitt bygget og rehabilitert.¹

Det er Deloittes vurdering at det ikke har blitt tatt tilstrekkelig høyde for PLIVO hendelser når skolebygg har blitt bygget og rehabilitert. Flere rektorer opplever at deres skolebygg er særlig sårbare ved en eventuell PLIVO-hendelse. Undersøkelsen viser at selv om skolebruksplanens funksjons- og arealprogram slår fast at PLIVO er et aktuelt sikkerhetsområde som skal vurderes i prosjekteringsfasen av skolebygg, er det uklart hvorvidt hensynet til PLIVO-hendelser er tatt inn i bestilling av nye bygge- og rehabiliteringsprosjekter i kommunen. Undersøkelsen viser at sikringsrisikoanalyser som omhandler PLIVO først helt nylig er tatt i bruk som virkemiddel i kommunen. Sikringsrisikoanalyser kan etter Deloittes vurdering bidra til at skolebygg får en utforming som støtter en best mulig håndtering av en eventuell hendelse med pågående livstruende vold.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen kommer Deloitte med anbefalinger til kommunen i kapittel 6.

¹ Overskriften har blitt endret etter rapporten var på høring.

Innhold

1	Innledning	7
2	Om tjenesteområdet	9
3	Beredskapsplan og aksjonskort	11
4	Øvelser	21
5	Sikringsrisikoanalyse	23
6	Konklusjon og anbefalinger	28
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	29
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	31
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	34

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Formål og problemstillinger	7
1.3	Avgrensning	7
1.4	Metode	7
1.4.1	Dokumentanalyse	8
1.4.2	Intervju	8
1.4.3	Spørreundersøkelse	8
1.4.4	Verifiseringsprosesser	8
1.5	Revisjonskriterier	8
2	Om tjenesteområdet	9
2.1	Innledning	9
2.2	Organisering	9
3	Beredskapsplan og aksjonskort	11
3.1	Problemstilling	11
3.2	Revisjonskriterier	11
3.3	Datagrunnlag	11
3.3.1	Beredskapsplan	11
3.3.2	Aksjonskort	13
3.3.3	Opplæring i beredskapsplan og aksjonskort	15
3.3.4	Tilgjengelighet av beredskapsplan og aksjonskort	18
3.4	Vurdering	19
4	Øvelser	21
4.1	Problemstilling	21
4.2	Revisjonskriterier	21
4.3	Datagrunnlag	21
4.4	Vurdering	22
5	Sikringsrisikoanalyse	23
5.1	Problemstilling	23
5.2	Revisjonskriterier	23
5.3	Datagrunnlag	23
5.3.1	Organisering av utbygging og rehabilitering av skolebygg	23
5.3.2	Skolebruksplan og funksjons- og arealprogram	23
5.3.3	Kartlegging av skolenes varslingssystemer	24
5.3.4	Gjennomføring av sikringsrisikoanalyse	24
5.3.5	Rektorenes vurdering av risikoforhold ved skolebyggene	25
5.4	Vurdering	27
6	Konklusjon og anbefalinger	28
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	29

Vedlegg 2 : Revisjonskriterier 31

Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur 34

Figurer

Figur 1: Organisering av byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett i Bergen kommune	10
Figur 2: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at den overordnede beredskapsplanen for skolene er dekkende for behovet din skole har for beredskapsplan? (N=50)	12
Figur 3: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at aksjonskortet for PLIVO-hendelser gir tilstrekkelig informasjon om hvordan en slik situasjon skal håndteres? (N=43)	14
Figur 4: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at du har fått tilstrekkelig informasjon fra etat for skole om håndtering av PLIVO-hendelser? (N=52)	14
Figur 5: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at du og din skole får tilstrekkelig bistand og veiledning fra overordnet ledelse når det gjelder arbeid med beredskap, ved behov? (N=52)	16
Figur 6: Rektorenes svar på spørsmålet: Har ansatte på din skole fått opplæring i skolens beredskapsplan? (N=52)	17
Figur 7: Rektorenes svar på spørsmålet: Har ansatte på din skole fått opplæring i aksjonskortet for PLIVO-hendelser? (N=52)	17
Figur 8: Rektorenes svar på spørsmålet: Etter din vurdering, i hvilken grad er aksjonskortet for PLIVO, og annen informasjon om håndtering av PLIVO-hendelser, tilstrekkelig kjent blant de ansatte på din skole? (N=43)	18
Figur 9: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at aksjonskortet for PLIVO er lett tilgjengelig for de som trenger det, dersom en PLIVO-hendelse skulle oppstå? (N=43)	19
Figur 10: Rektorenes svar på spørsmålet: Har det blitt gjennomført øvelser knyttet til PLIVO-hendelser ved din skole? Hvis ja, huk av for den eller de beskrivelsene som passer best. (N=48)	22
Figur 11: Rektorenes svar på spørsmålet: Etter din vurdering, er det noen forhold ved skolebygget som gjør skolen særlig sårbar ved en potensiell PLIVO-hendelse? (N=52)	25

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Denne rapporten er den første av fire delrapporter som Deloitte leverer i en forvaltningsrevisjon av delrapport – beredskap for pågående livstruende vold (plivo) ved grunnskolene i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i møte den 18. januar 2023 sak 10/23.

Forvaltningsrevisjonen har består av fire delrapporter, som tar utgangspunkt i mulige hendelser som er identifisert i Bergen kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse:²

- Delrapport om beredskap for pågående livstruende vold ved grunnskolene i Bergen kommune
- Delrapport om cybersikkerhet
- Delrapport om ivaretagelse av tjenestemottakere ved atomhendelse
- Delrapport om tilfluktsrom - ivaretagelse og kapasitet

Denne delrapporten omhandler Bergen kommunes beredskap for hendelser med pågående livstruende vold ved en grunnskole, der én eller flere personer går til angrep på elever og ansatte. Slike hendelser omtales gjerne som PLIVO-hendelser (pågående livstruende vold).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne delrapporten har vært å undersøke om Bergen kommune har etablert tilstrekkelig beredskap for en mulig hendelse der én eller flere personer går til angrep på elever og ansatte ved en skole i Bergen.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:³

- a) Har Bergen kommune utarbeidet beredskapsplan med aksjonskort som omhandler håndtering av situasjoner med angrep på elever og ansatte?⁴
- b) Er beredskapsplan og aksjonskortene knyttet til håndtering av en av situasjon med angrep på elever og ansatte tilstrekkelig kjent for dem som skal bruke dem?
- c) Er beredskapsplan og aksjonskort gjort tilgjengelig på en hensiktsmessig måte?
- d) Opplever skoleledere at kommunen har gjennomført tilstrekkelige øvelser knyttet til håndtering av situasjon med angrep på elever og ansatte?
- e) Gjennomføres det en sikringsrisikoanalyse i forbindelse med utbygging og rehabilitering av skolebygg der situasjoner med angrep på elever og ansatte er en identifisert risiko

1.3 Avgrensning

Revisjonen er avgrenset til å gjelde bestemmelsene i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt, som retter seg mot å utvikle en beredskap for uønskede hendelser som utfordrer kommunen, enten de forekommer i fredstid, ved en sikkerhetspolitisk krise eller ved væpnet konflikt. Revisjonen tar ikke for seg såkalte "hverdagshendelser", altså ulykker og hendelser i det daglige, da disse håndteres blant annet med innsats fra nød- og redningstjenesten. Krav til kommuner om sikkerhetsrutiner og beredskap for å håndtere "hverdagshendelser" finner vi i annet regelverk.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar 2023 til august 2023.

² Bergen kommune. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. 2020.

³ For å sikre en oversiktlig struktur på datagrunnlaget har rekkefølgen på problemstillingene blitt endret.

⁴ For å benytte samme formulering som kommunen har begrepet 'tiltakskort' blitt erstattet med 'aksjonskort' i problemstillingene.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Bergen kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i eller har ansvar for beredskap i ulike deler av organisasjonen.

Til denne delrapporten har revisjonen gjennomført intervju med kommunaldirektør for barnehage, skole, og idrett, etatsdirektør for skole, og rektorer ved fire grunnskoler i Bergen kommune. I tillegg har revisjonen intervjuet en representant for barnehage- og skoleutbygging i byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett, og to representanter fra etat for utbygging i byrådsavdelingen for finans, næring og eiendom. Revisjonen har også intervjuet en representant fra Samfunnssikkerhetens hus som har bistått byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett med beredskapsplanverket. Til sammen er det gjennomført ni intervju.

1.4.3 Spørreundersøkelse

Revisjonen har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til skoleledere ved grunnskolene i Bergen kommune. Formålet med spørreundersøkelsen var å belyse rektorenes erfaringer med skolens beredskapsplanverk og aksjonskort. Videre var formålet å undersøke om rektorene opplever at det er gjennomført tilstrekkelige øvelser knyttet til håndtering av en situasjon der en eller flere personer går til angrep på elever og ansatte.

Spørreundersøkelsen bestod av totalt 28 spørsmål, med en kombinasjon av lukkede spørsmål med svaralternativer, og åpne spørsmål med fritekstfelt. Spørreundersøkelsen ble sendt til 86 respondenter, og ble besvart av 52 personer. Dette gir en svarprosent på 60 prosent.

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjuereferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen ved byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett for verifisering, og eventuelle faktafeil vil bli rettet opp i den endelige versjonen. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved Rapporten i vedlegg 1.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt, og forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Innledning

Beredskap er definert som planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere hendelser og redusere konsekvenser av det inntreffe (Meld. St. 10 – Risiko i et trygt samfunn, s. 22). Kommunal beredskap innebærer å ha oppdaterte planverk, prosedyrer og samarbeidsrutiner som gir klare føringer og instruksjoner om hva kommunen skal gjøre dersom en krise inntreffer. Beredskap innebærer også å tilstrekkelig med materiell og ressurser som kan bidra til å håndtere hendelser som inntreffer.

2.2 Organisering

Organisering av arbeidet med beredskap

For å styrke kommunens forebyggende- og beredskapsevne vedtok Byrådet i mai 2019 å etablere *Samfunnssikkerhets hus*. Samfunnssikkerhetens hus er organisert som en etat i Byrådsleders avdeling. Formålet med Samfunnssikkerhetens hus er å legge til rette for effektiv ressursbruk, bedre samvirke, kompetansebygging og forskning innen samfunnssikkerhet og beredskap i regionen.⁵

I Bergen kommune er det utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)⁶ som skal beskrive overordnet risiko for Bergen. ROS-analysen kartlegger hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og vurderer sannsynlighet for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. ROS-analysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

På bakgrunn av helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse har Bergen kommune utarbeidet en overordnet beredskapsplan som gjelder for hele kommunen.⁷ Beredskapsplanen består av en administrativ del og en operativ del. Den operative planen er et eget dokument som holdes adskilt fra administrativ del, og er unntatt offentlighet. Den administrative delen gir føringer til driftsnivåenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er Samfunnssikkerhetens hus ved beredskapssjef som har ansvaret for å utarbeide utkast til overordnet beredskapsplan, operativ del, som vedtas av byrådet. Planen skal revideres minst hvert fjerde år. På revisjonstidspunktet blir det opplyst at Samfunnssikkerhetens hus har utarbeidet et utkast til revidert overordnet beredskapsplan, administrativ del. Revidert administrativ beredskapsplan er til gjennomgang i byrådsleders avdeling før planen behandles i byrådet, tentativt september 2023.

Organisering av grunnskolene

Byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett (BBSI) har det politiske, faglige og administrative ansvaret for tjenesteområdet skole. Figur 1 viser organiseringen av byrådsavdelingen. Byråd for barnehage, skole og idrett har det helhetlige ansvaret for avdelingens arbeid. Administrasjonen er ledet av kommunaldirektør for barnehage, skole og idrett, på fullmakt fra byråden.

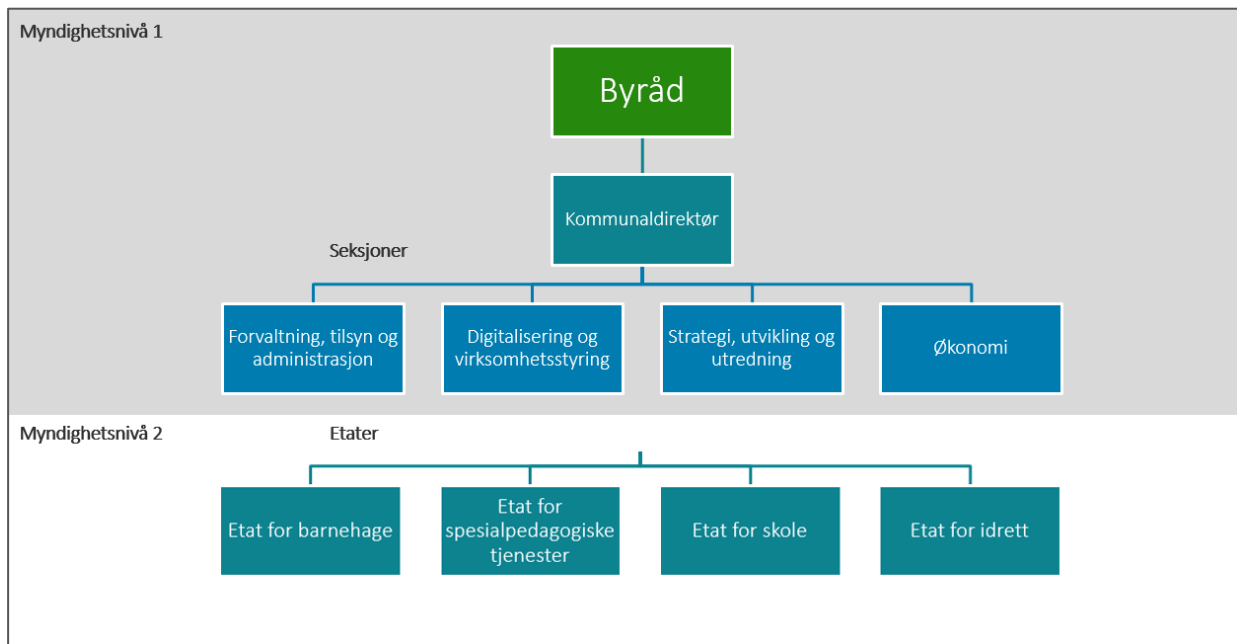
Etat for skole er skoleeier for kommunale skoler i Bergen, og har ansvaret for drift og oppfølging av 82 grunnskoler, inklusiv Hålandsdalen leirskole. Blant disse er det 57 barneskoler, 15 ungdomsskoler og 9 kombinertskoler. Etaten er driftsansvarlig, og regnes som myndighetsnivå 2 i byrådsavdelingen.

⁵ Bergen kommune. [Om samfunnssikkerhetens hus](#).

⁶ Bergen kommune. Overordnet Risiko- og sårbarhetsanalyse. 2020.

⁷ Bergen kommune. Overordnet beredskapsplan. 2021.

Figur 1: Organisering av byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett i Bergen kommune



3 Beredskapsplan og aksjonskort

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *Har Bergen kommune utarbeidet beredskapsplan med aksjonskort som omhandler håndtering av situasjoner med angrep på elever og ansatte?*
- *Er beredskapsplanen og aksjonskortene knyttet til håndtering av en av situasjon med angrep på elever og ansatte tilstrekkelig kjent for dem som skal bruke dem?*
- *Er beredskapsplanen og aksjonskortene gjort tilgjengelig på en hensiktsmessig måte?*

3.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), Forskrift om kommunal beredskapsplikt, og Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger,⁸ har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- Sikre at skolene har planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger)
- Utarbeide beredskapsplan for skolene som inneholder nødvendige varslings-, mobiliserings- og kommunikasjonsplaner (Jf. Overordnet beredskapsplan for Bergen kommune, kapittel 4.2.2).
- Ha rutiner og utstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner i skoler (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger).
- Sikre at rutinene og sikkerhetsutstyret er kjent for ansatte, barn og elever (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger).
- Skoleeier, ved leder av virksomheten, plikter å vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, og planlegge beredskap ved virksomheten i henhold til risikobildet.⁹

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Beredskapsplan

Beredskapsorganisering i skolene

Byrådsavdeling for barnehage, skole, og idrett har utarbeidet en beredskapsplan for skolene, på bakgrunn av føringene som er gitt i kommunens overordnet beredskapsplan, administrativ del. Av beredskapsplanen går det frem at det er skolene ved skoleleder (rektor) som har ansvaret for beredskap på sin skole. Byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett har ansvaret for å utarbeide felles beredskapsplan, aksjons- og funksjonskort, samt å veilede etatene og avdelingene når det gjelder beredskapsarbeidet. Etat for skole har ansvar for å følge opp beredskapen i skolene, blant annet ved å støtte og veilede skolene med opplæring og implementering, stille til disposisjon kurs og samlinger, og peke på områder med behov for kompetanseheving.

I 2019 ble det gjennomført endringer i kommuneloven knyttet til internkontroll, som fikk betydning for opplæringsområdet. Krav til internkontroll som tidligere var omtalt i opplæringsloven, ble tydeliggjort i ny kommunelov. Dette gjorde at Bergen kommune gjennomførte organisatoriske endringer og blant annet tilførte en ekstra ressurs til etat for skole for å følge opp og bygge ut internkontrollsystemet, herunder beredskapsarbeid i skolene.

⁸ Ny forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler, og skolefritidsordninger trådte i kraft 1. juli 2023. Tidligere forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. er opphevet fra 1 juli 2023. Det ble ikke gjennomført endringer i forskriften av betydning for krav til beredskap ved skolene.

⁹ Dette følger av Rundskriv Nr.: I-6/2015. Beredskap i skoler og barnehager.

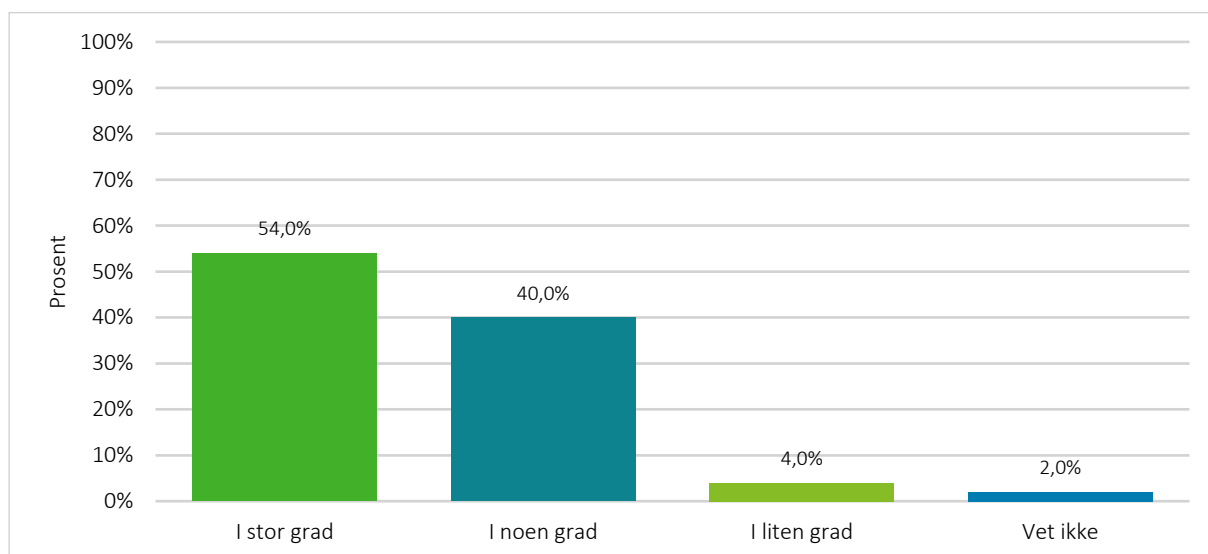
Når det gjelder samarbeid med eksterne beredskapsaktører, viser byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett til at det er samfunnsikkerhetens hus som har ansvaret for å koordinere kommunens arbeid med beredskap opp mot andre aktører, for eksempel Statsforvalteren, nødetatene, fylkeskommunen og andre kommuner. Byrådsavdelingen har imidlertid en kontaktperson i politiet, som byrådsavdelingen har vært i kontakt med i forbindelse med utforming av aksjonskort for PLIVO-hendelser. Dette vil bli omtalt i kapittel 3.2.2 i denne rapporten.

Beredskapsplan for skolene

Felles beredskapsplan for skolene er utarbeidet av seksjon for digitalisering og virksomhetsstyring, sammen med samfunnsikkerhetens hus. Planen revideres årlig. Planen består blant annet av varslingsliste, mobiliseringskommunikasjonsplan for hendelser på skolene, og en oversikt over umiddelbare aksjoner som skal gjennomføres ved en hendelse. Vedlagt beredskapsplanen er det flere funksjonskort som beskriver ansvarsområder og viktigste arbeidsoppgaver til ulike roller i beredskapsorganiseringen (innsatsleder/rektor, avdelingsleder, lærer, m.fl.). Det er videre utarbeidet en rekke aksjonskort med planer for håndtering av konkrete hendelser som kan inntreffe ved skolene.

I Deloitte's spørreundersøkelse ble rektorene spurt om de kjenner til den overordnede beredskapsplanen for skolene. De aller fleste av respondentene (50 av 52) svarte at de er kjent med beredskapsplanen. Litt over halvparten av rektorene opplever at beredskapsplanen i stor grad er dekkende for behovet skolen har for beredskapsplan (54 prosent svarer dette). En god del av rektorene svarer imidlertid at beredskapsplanen i *noen* grad er dekkende for behovet (40 prosent svarer dette). Figur 2 under viser rektorenes svar.

Figur 2: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at den overordnede beredskapsplanen for skolene er dekkende for behovet din skole har for beredskapsplan? (N=50)



Rektorene som svarte «i noen grad» eller «i liten grad» på spørsmålet om de opplever at den overordnede beredskapsplanen for skolene er dekkende for behovet, fikk mulighet til å utdype i fritekstfelt hvilke behov som ikke er dekket av beredskapsplanen. 14 rektorer valgte å gjøre dette. Flere rektorer trekker frem at beredskapsplanen er god som en overordnet plan, men at lokale forhold ved skolen kan gi andre behov enn det som er tatt inn i den overordnede planen. Det vises til at det er viktig at hver skole innarbeider og tilpasser planen etter lokale forhold.

Flere av rektorene viser også til i fritekstfelt at de har behov for faglige råd knyttet til hvordan skolen skal varsle ansatte og elever om en eventuell PLIVO-hendelse. Flere av respondentene peker på at skolen ikke har andre varslingsystemer enn brannalarm, eksempelvis et intercomanlegg eller et system som muliggjør kommunikasjon mellom innsatsleder/rektor og ansatte i klasserommene. Det pekes på at brannalarm ikke er en tilstrekkelig løsning da det innebærer evakuering av skolebygget, som ikke nødvendigvis er hensiktsmessig ved en PLIVO-hendelse. Noen respondenter peker også på at det er behov for faglige råd om hvordan skolen skal barrikaderes ved en

eventuell hendelse, særlig på åpne skoler uten dører å låse. En respondent peker på at skolen ikke har mulighet til å låse inngangsdører på kort varsel, og at alle dører må låses manuelt med nøkkel.

3.3.2 Aksjonskort

Aksjonskort for håndtering av PLIVO-hendelser

Vedlagt beredskapsplanen for skole er det utarbeidet flere aksjonskort for ulike hendelser som kan oppstå. Aksjonskortene inneholder mer detaljerte planer for håndtering av konkrete hendelser, for eksempel terrorhandlinger, utdeling av jod-tabletter ved atomhendelser, og evakuering ved brann. Tidlig i 2023 utarbeidet byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett et aksjonskort som tar for seg håndtering av situasjon med PLIVO-hendelser i skolene. Kortet er utarbeidet av seksjon for digitalisering og virksomhetsstyring (SDV) og er felles for alle skolene. Aksjonskortet omtaler aksjoner skolen bør gjennomføre ved en PLIVO-hendelse, herunder varsling og mobilisering, håndtering og risikoreduksjon, og normalisering og destablisering.

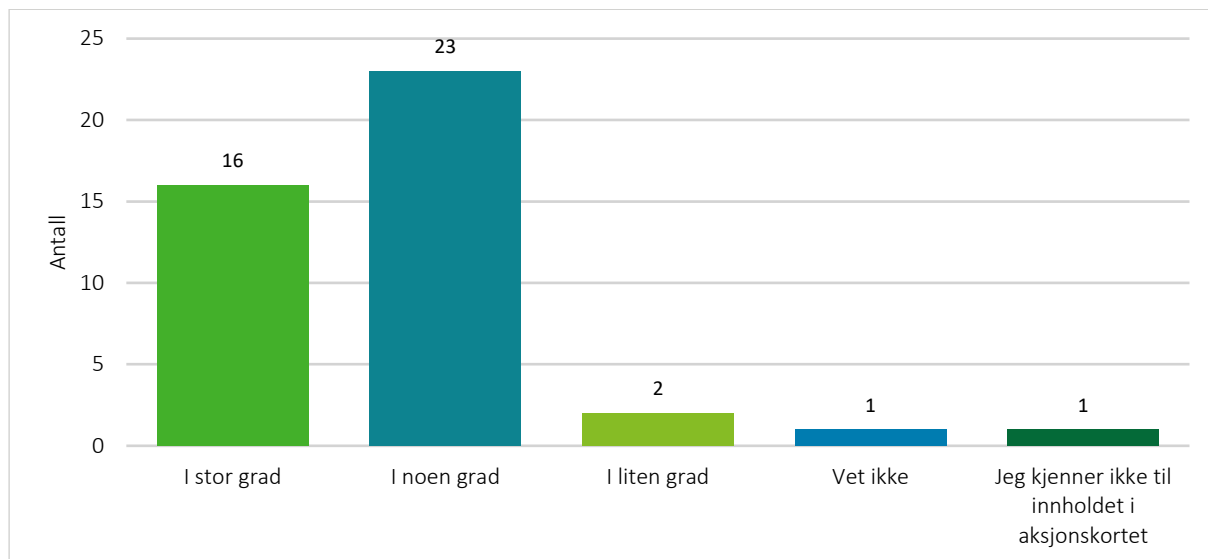
Det har ikke tidligere vært utarbeidet et eget aksjonskort for PLIVO-hendelser for skolene i Bergen kommune. I intervju peker kommunaldirektør på at vold og trusler generelt har hatt høyere oppmerksomhet de siste årene enn PLIVO-hendelser, men at byrådsavdelingen gjennom arbeidet med aksjonskortet har kommet godt i gang med arbeidet med beredskap for PLIVO-hendelser. Samtidig pekes det på at det fortsatt er behov for å implementere og forankre aksjonskortet i organisasjonen.

Byrådsavdelingen opplyser at de har tatt kontakt med politiet i forbindelse med utarbeidelsen av aksjonskortet for PLIVO-hendelser. Byrådsavdelingen ønsket å få en tilbakemelding på aksjonskortet og veiledning på hva skolene bør gjøre frem til politiet ankommer. Byrådsavdelingen fikk tilbakemelding om at politiet ikke hadde kapasitet til dette. Byrådsavdeling sendte til sammen tre henvendelser til politiet, sist i november 2022, uten at politiet hadde kapasitet til å følge opp. Byrådsavdelingen valgte derfor i første omgang å publisere aksjonskortet uten en gjennomgang fra politiet, og benyttet blant annet veiledning fra universitetet i Bergen og tilgjengelig informasjon fra andre politidistrikt til å utarbeide kortet. Kortet ble publisert i BkKvalitet i januar 2023.

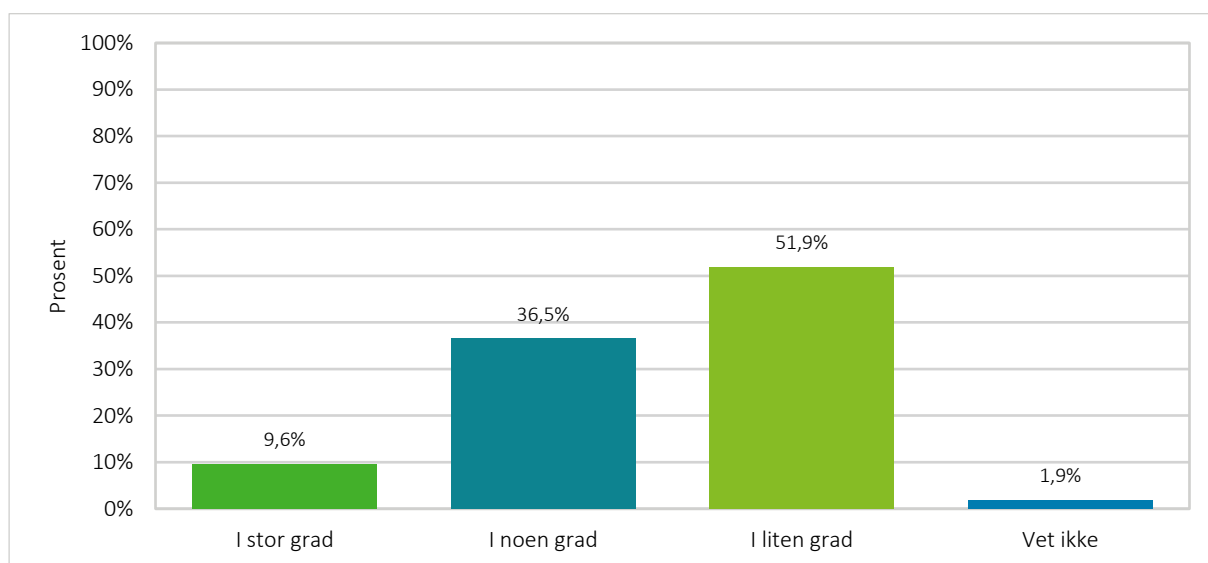
De fleste av rektorene som svarte på spørreundersøkelsen var kjent med at det er etablert et aksjonskort for håndtering av PLIVO-hendelser (43 av 52). Samtidig var det ni rektorer som ikke var kjent med aksjonskortet. Blant rektorene som ble intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, var det også noen av rektorene som ikke var kjent med aksjonskortet for PLIVO.

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at rektorer savner mer informasjon om hvordan PLIVO-hendelser skal håndteres på skolene. Selv om 16 av 43 rektorer opplever at aksjonskortet for PLIVO-hendelser gir tilstrekkelig informasjon om hvordan en slik situasjon skal håndteres, svarer litt over halvparten at aksjonskortet *i noen grad* gir tilstrekkelig informasjon. Videre oppgir et flertall av rektorene at de i liten grad (27 av 52) eller bare i noen grad (19 av 52) har fått tilstrekkelig informasjon fra etat for skole om håndtering av PLIVO-hendelser. Rektorenes svar er vist i figurene under.

Figur 3: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at aksjonskortet for PLIVO-hendelser gir tilstrekkelig informasjon om hvordan en slik situasjon skal håndteres? (N=43)



Figur 4: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at du har fått tilstrekkelig informasjon fra etat for skole om håndtering av PLIVO-hendelser? (N=52)



Rektorene fikk mulighet til å utdype i fritextfelt hvilken informasjon de mangler knyttet til håndtering av PLIVO-hendelser, enten i aksjonskortet eller i annen informasjon gitt fra etaten. 23 rektorer valgte å gjøre dette. Av fritekstsvarene går det frem at rektorene savner informasjon om hvordan elever og ansatte skal varsles ved PLIVO-hendelser, særlig ettersom at de fleste av skolene ikke har et varslingssystem utenom brannalarm. Videre er flere av rektorene usikre på hvordan barrikadering skal gjennomføres på skolen. Det pekes blant annet på at åpne planløsninger og låsesystemer på skolen gjør det vanskelig å gjennomføre barrikadering i praksis. En rektor viser til at det hadde vært hensiktsmessig med en gjennomgang fra kompetent personell, eksempelvis politiet, for å lage en plan for hvordan skolebygget skal barrikaderes og evakueres på mest mulig effektiv måte.

Lokale tilpasninger til beredskapsplan og aksjonskort for PLIVO-hendelser

I intervju med kommunaldirektør og etatsdirektør blir det vist til at skolene forventes å tilpasse den sentrale beredskapsplanen til skolens lokale forhold. Dette innebærer særlig å oppdatere beredskapsplanen med varslingslister og kontaktinformasjon. Etatsdirektør viser til at det er viktig at skolene selv gjør vurderinger knyttet til egen situasjon, beliggenhet, osv. ut ifra fasilitetene skolen har.

Av intervjuer går det frem at det varierer fra skole til skole hvor mye skolen har tilpasset den overordnede planen. En rektor opplyser at skolen har utarbeidet en egen beredskapsplan, som inkluderer en oversikt med informasjon om bygget og tilhørende forhold. I tillegg er det inkludert noen eksempler på hvordan ulike hendelser skal håndteres på skolen, blant annet knyttet til pågående livstruende vold. Andre rektorer opplyser at skolen benytter den overordnede beredskapsplanen, men at beredskapsplanen er oppdatert med kontaktinformasjon og samlingspunkt ved evakuering.

I spørreundersøkelsen viser et par rektorer til at de har utarbeidet egne beredskapsplaner og/eller rutiner for håndtering av PLIVO-hendelser. Enkelte viser også til at skolen er i gang med å utarbeide rutiner for hvordan elever og ansatte skal varsles med ulike signaler ved hjelp av skoleklokken/varslingsanlegget, for eksempel ved en PLIVO-hendelse. Samtidig går det frem av rektorenes svar at de færreste av skolene har utarbeidet egne planer for hvordan slike hendelser skal håndteres lokalt (fem av 52 rektorer svarer at skolen har utarbeidet egne dokumenter for håndtering av PLIVO-hendelser).

3.3.3 Opplæring i beredskapsplan og aksjonskort

Veiledning og oppfølging fra byrådsavdelingen og etat for skole

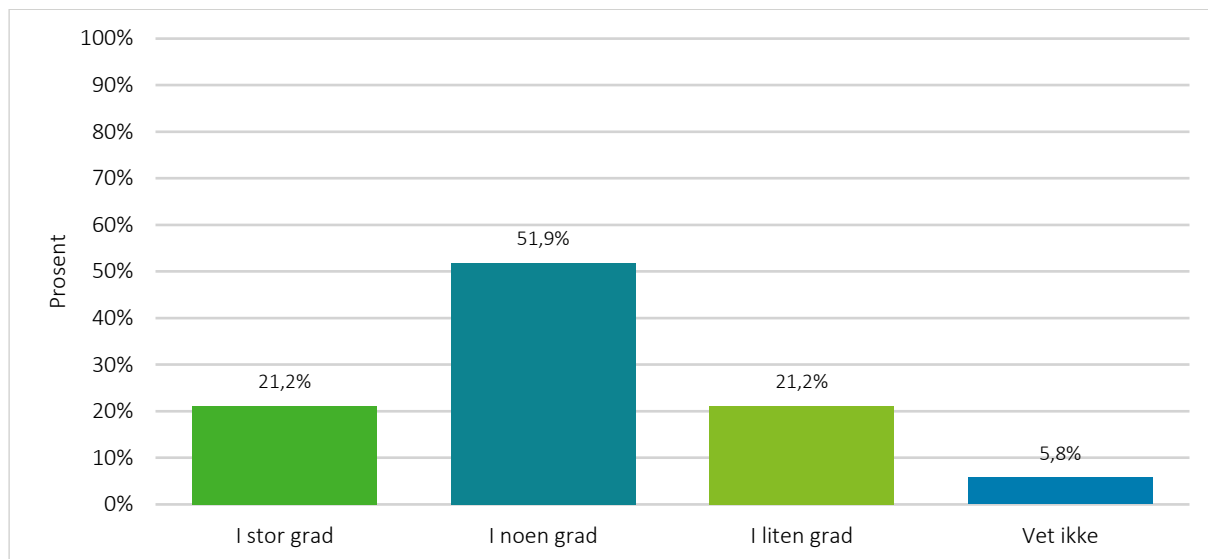
Etat for skole har etablert en egen faghjelp for internkontroll for å bistå skolene med internkontroll. I denne faghjelpen er beredskapsplanen behandlet med et eget avsnitt. I intervju peker etatsdirektør på at det er viktig å sikre at nye ledere og ansatte får tilstrekkelig opplæring i beredskap, samt å holde kompetansen hos ledere og ansatte ved like. Etaten har laget et årshjul der årlige gjennomganger av beredskap på hver enkelt skole inngår. Det skal sikre at ansatte og ledere får kunnskap om dette temaet. I tillegg er beredskapsplanen en del av opplæringspakken for alle nye rektorer når de starter i jobben.

Som nevnt over viser kommunaldirektør til at det er behov for å implementere og forankre aksjonskortet for PLIVO-hendelser i organisasjonen, da aksjonskortet nylig har blitt utarbeidet. Som en start på dette arbeidet gjennomførte etat for skole i mars 2023 et såkalt Oppløft om beredskap, et digitalt kurs for alle rektorer. Det nye aksjonskortet for PLIVO-hendelser ble introdusert på kurset. Byrådsavdelingen har ikke en uttalt forventning om at alle lærere skal kjenne til alle aksjonskortene i beredskapsplanen. Det er derimot en forventning om at alle skoleledere skal det. Flere av rektorene som ble intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, deltok på oppløftet. En av rektorene pekte på at det var nyttig med en gjennomgang på beredskap, og etterlyser flere muligheter for erfaringsdeling mellom rektorer når det gjelder tema knyttet til beredskap.

Kommunen opplyser at etat for skole, sammen med avdeling for virksomhetsstyring i byrådsavdelingen for barnehage, skole, og idrett, planlegger å innføre tilbud om oppløft/digitalt kurs om beredskap på årlig basis. Etaten skal videre ved behov, følge opp opplæringen av skolenes ledelse i beredskap i områdemøter. Det er også planlagt at etaten skal etablere en prosedyre og veileder som sikrer nødvendig opplæring om beredskap til skolens ledere og ansatte.

Deloitte's spørreundersøkelse viser at de fleste rektorene opplever at de ikke fullt ut får tilstrekkelig bistand og veiledning når det gjelder arbeid med beredskap. Litt over halvparten av rektorene som svarte på undersøkelsen opplever at de i noen grad (52 prosent) eller i liten grad (21 prosent) får tilstrekkelig bistand og veiledning når det gjelder arbeid med beredskap. 21 prosent (11 respondenter) opplever at skolen i stor grad får dette. Figuren under viser rektorenes svar.

Figur 5: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at du og din skole får tilstrekkelig bistand og veiledning fra overordnet ledelse når det gjelder arbeid med beredskap, ved behov? (N=52)



Skolelederne fikk mulighet til å utdype i fritekstfelt om det er noe de savner av bistand og veiledning knyttet til skolens beredskapsarbeid innenfor fire tema: beredskapsplan, aksjonskort, opplæring av medarbeidere, og gjennomføring av øvelser.

Når det gjelder *beredskapsplan*, viser enkelte rektorer til at de savner mer bistand til hvordan skolene skal utarbeide lokale tilpasninger, samt en kort instruks om hva som må gjøres lokalt for å gjøre planen kjent på skolen. Noen av rektorene peker på at de savner mulighet for å kunne laste ned overordnet beredskapsplan som PDF-fil for utskrift. Også når det gjelder *aksjonskort* blir det vist til at det er behov for mer veiledning knyttet til hvordan skolene skal utarbeide lokale tilpasninger.

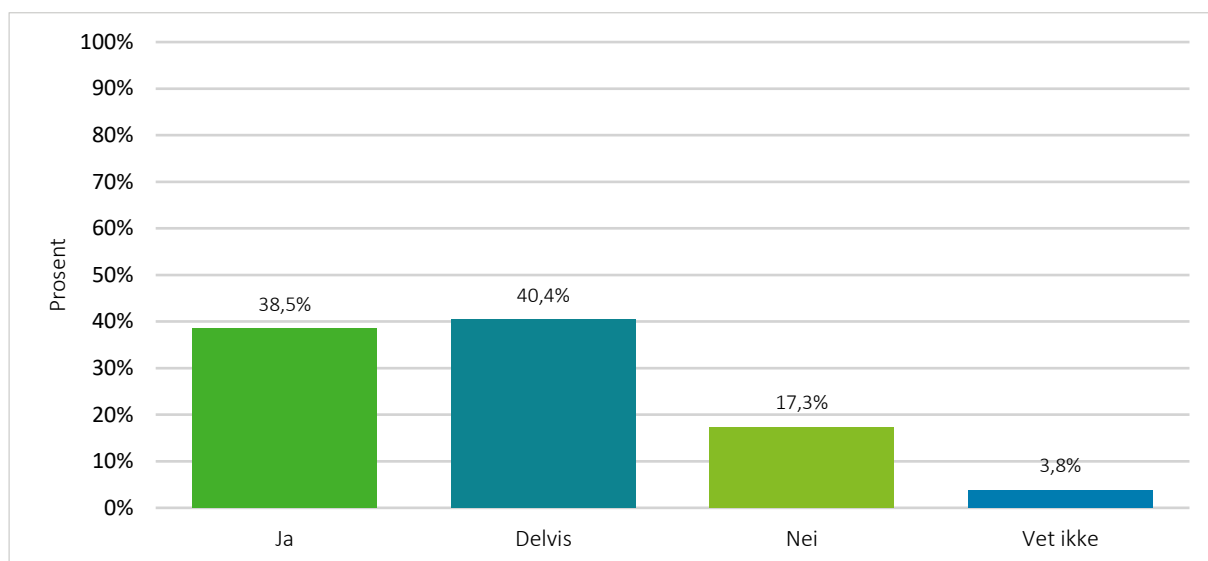
Når det gjelder *opplæring av medarbeidere*, peker noen av rektorene på at det hadde vært hensiktsmessig med flere felles kurs knyttet til beredskap, eller felles kursopplegg med mulighet for lokale tilpasninger. Samtidig pekes det på at det er viktig at kursene ikke er for omfattende og e-læring blir presentert som en mulighet. Når det gjelder *øvelser*, viser flere av rektorene til at de mangler kompetanse og erfaring med gjennomføring av PLIVO-øvelser, og ønsker veiledning på hvordan barneskoler og ungdomsskoler kan gjøre dette på en trygg og ikke-eskalerende/skremmende måte. Noen peker på at det hadde vært hensiktsmessig med bistand og veiledning fra politiet og andre nødetater.

Opplæring på den enkelte skole

Som omtalt i kapittel 3.3.1 er det skoleleder som har ansvaret for beredskap på sin skole. Dette innebærer også at rektor har ansvaret for at nødvendig opplæring på skolen blir gitt, slik at alle ansatte har nødvendig kunnskap om beredskap.

To av fem rektorer opplyser at ansatte ved deres skole har fått opplæring i skolens beredskapsplan. To av fem rektorer opplyser at de delvis har gitt slik opplæring (se Figur 6 under).

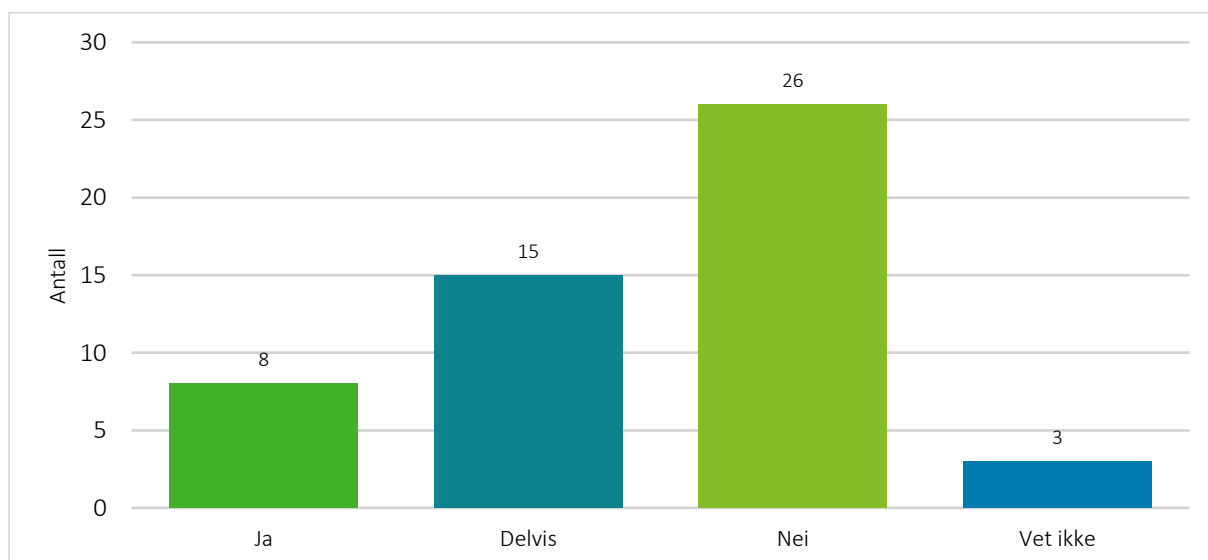
Figur 6: Rektorenes svar på spørsmålet: Har ansatte på din skole fått opplæring i skolens beredskapsplan? (N=52)



I intervjuer som har blitt gjennomført i forbindelse med forvaltningsrevisjonen viser flere rektorer til at beredskapsplanen for skolen gjennomgås av alle lærere på starten av hvert skoleår. Flere viser til at ansatte må kvittere for at de har åpnet dokumentene, og det er også etablert et tidsstempelsystem som viser at dokumentene har blitt åpnet digitalt av den enkelte lærer.

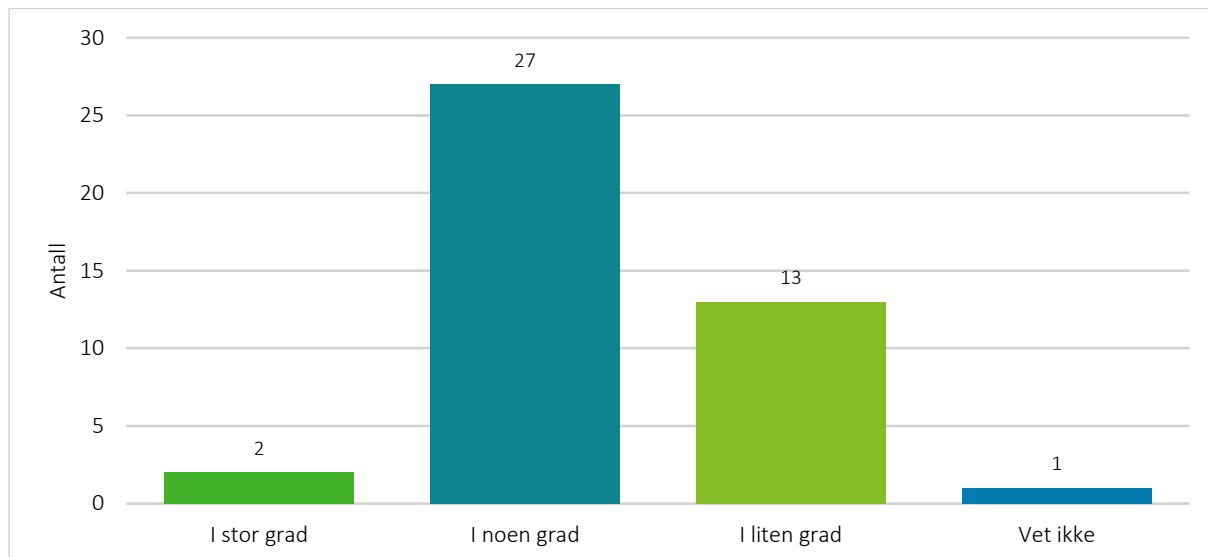
Ansatte har i mindre grad fått opplæring i aksjonskortet for PLIVO-hendelser. Halvparten av rektorene som har svart på undersøkelsen har ikke sørget for opplæring av ansatte i aksjonskortet, mens under en tredjedel (15 av 52) har delvis sørget for opplæring. Kun 8 av 52 svarer at de har gitt opplæring til ansatte i aksjonskortet for PLIVO-hendelser (Rektorenes svar er vist i figur 7 under). Som tidligere omtalt er det ikke en uttalt forventning fra byrådsavdelingen om at alle ansatte skal kjenne til aksjonskortet for PLIVO-hendelser, men det er en forventning om at skoleledere skal det.

Figur 7: Rektorenes svar på spørsmålet: Har ansatte på din skole fått opplæring i aksjonskortet for PLIVO-hendelser? (N=52)



De fleste av rektorene opplever at aksjonskortet og annen informasjon om PLIVO bare i noen grad (27 av 43) eller i liten grad (13 av 43) er tilstrekkelig kjent blant de ansatte på skolen. Svarene er vist i figur 8 under.

Figur 8: Rektorenes svar på spørsmålet: Etter din vurdering, i hvilken grad er aksjonskortet for PLIVO, og annen informasjon om håndtering av PLIVO-hendelser, tilstrekkelig kjent blant de ansatte på din skole? (N=43)



I fritekstfelt fikk rektorene mulighet til å utdype årsaker til at aksjonskortet og annen informasjon om PLIVO ikke er tilstrekkelig kjent blant de ansatte. Rektorene som valgte å gjøre dette, trekker i hovedsak frem tre årsaker: mangel på prioritering, mangel på øvelser, og mangel på rutiner for opplæring. Når det gjelder *mangel på prioritering*, peker rektorene på at det er mange temaer som ansatte skal kjenne til og gjennomgå opplæring om, og at PLIVO spesifikt ikke har fått like stor oppmerksomhet som andre temaer knyttet til beredskap (f.eks. brann og vold og trusler). Når det gjelder *mangel på øvelser*, vises det til at ansatte har fått opplæring i beredskapsplanen og aksjonskort, men at manglende tid og kapasitet til å gjennomføre øvelser innebærer at ansatte ikke har like god kjennskap til beredskapsplanen og aksjonskortet for PLIVO som de kunne hatt. Når det gjelder *mangel på rutiner*, viser flere av rektorene blant annet til at skolen gjennomfører årlig gjennomgang av beredskapsplan og aksjonskort på starten av skoleåret, men at det kan komme inn nye ansatte og/eller vikarer i løpet av skoleåret som ikke får denne opplæringen.

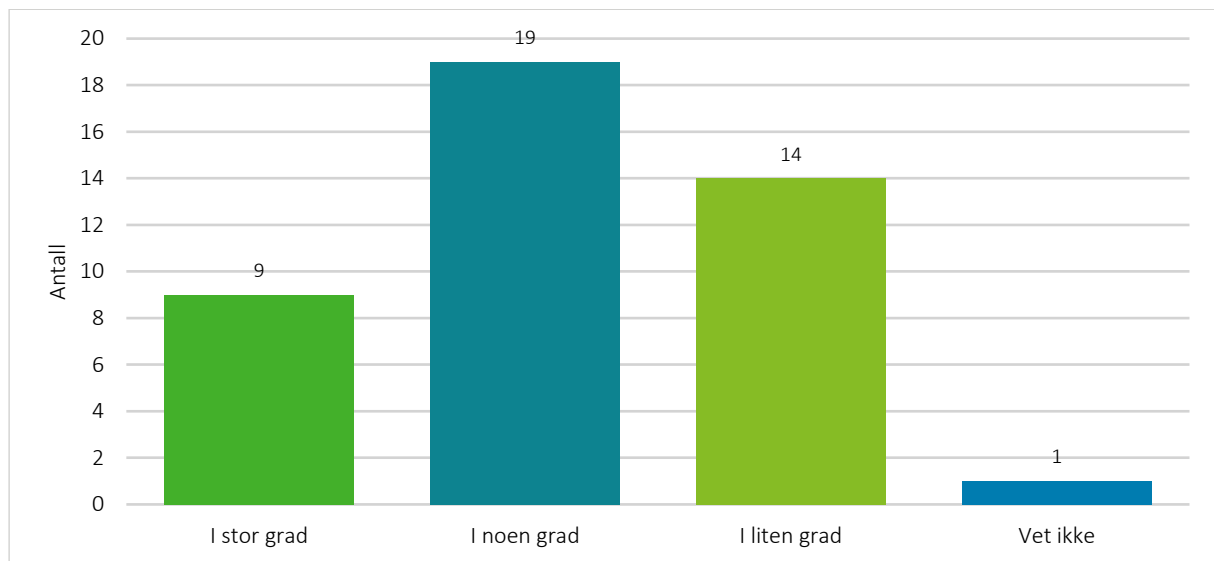
3.3.4 Tilgjengelighet av beredskapsplan og aksjonskort

Beredskapsplanen for skolene og aksjonskortene som er vedlagt planen, ligger tilgjengelig digitalt i kommunens kvalitetssystem BkKvalitet. Etatsdirektør opplyser at skolene har fått en anmodning fra Etat for skole om å skrive ut beredskapsplanen (med kontaktinformasjon og varslingslister) og aksjonskort slik at de også er tilgjengelige i fysisk format. Dette er for å sikre at skolen ikke er avhengig av strøm eller internett for å ha tilgang til beredskapsplanen.

I intervjuer med rektorer blir det opplyst at den overordnede beredskapsplanen er forholdsvis enkelt tilgjengelig digitalt, blant annet gjennom skolens intranett «allmenningen» og kommunens kvalitetssystem BkKvalitet. Det blir derimot pekt på at det ikke er lagt til rette for å skrive ut den overordnede beredskapsplanen, ettersom det ikke er mulig å laste ned en PDF-versjon av planen for utskrift og ikke er tilgjengelig i A4-format. Noen av rektorene opplyser at skolen har skrevet ut eldre versjoner av beredskapsplanen for å ha planen tilgjengelig i fysisk format i klasserommene. Flere av rektorene opplyser at de har skrevet ut varslingslister og aksjonskort, og at disse ligger i fysiske kopier på arbeidsrommene på skolen.

Deloitte's spørreundersøkelse indikerer at aksjonskortene som er vedlagt beredskapsplanen ikke er gjort lett tilgjengelig på alle skoler. Om lag én tredjedel av rektorene svarte at aksjonskortet for PLIVO-hendelser er gjort tilgjengelig uten digital tilgang, mens om lag to tredjedeler svarte at det ikke er det. Videre svarte litt over tretti prosent av rektorene at aksjonskortet i liten grad er tilgjengelig for de som trenger det dersom en PLIVO-hendelse skulle oppstå. Litt under halvparten av rektorene svarte at aksjonskortet i noen grad er tilgjengelig for de som trenger det. Resultatene er vist i figuren under.

Figur 9: Rektorenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at aksjonskortet for PLIVO er lett tilgjengelig for de som trenger det, dersom en PLIVO-hendelse skulle oppstå? (N=43)¹⁰



I fritekstfelt fikk rektorene mulighet til å utdype hvordan aksjonskortet kunne gjøres lettere tilgjengelig, og 30 rektorer valgte å gjøre dette. Flere av rektorene peker på at skolen burde gjøre aksjonskortet tilgjengelig uten digital tilgang, for eksempel ved å henge det opp på skolens beredskapstavle eller legge det i mapper som utdeles de ansatte. En respondent peker på at det kan virke skremmende for elever å henge opp aksjonskortene i klasserommene, og at dette må tas med i beregningen. Andre peker på at PLIVO-hendelser er akutte situasjoner, og krever at aksjonskortet er innøvd hos rektor og de ansatte.

3.4 Vurdering

Det er Deloitte's vurdering at Bergen kommune har utarbeidet en beredskapsplan for skolene som er i tråd med føringene for driftsnivåenes beredskapsplaner, gitt i kapittel 4.2.2 i Bergen kommunes overordnede beredskapsplan. Selv om de aller fleste av rektorene er kjent med beredskapsplanen, vil Deloitte påpeke at det er viktig at *alle* rektorer er kjent med skolenes beredskapsplanverk.¹¹ Lokal tilpasning av og kjennskap til beredskapsplanverket er viktig for å sikre god og omforent håndtering av hendelser i ved skolene i samsvar med kommunens planer.

I tråd med føringer gitt i Bergen kommunes overordnede beredskapsplan, har byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett tidlig i 2023 utarbeidet et aksjonskort som omhandler håndtering av PLIVO-hendelser. Deloitte's vurdering er imidlertid at aksjonskortet for PLIVO-hendelser så langt ikke er tilstrekkelig kjent. Ni rektorer kjente ikke til at aksjonskortet eksisterte og i få rektorer svarer at aksjonskortene i stor grad er tilstrekkelig kjent blant de ansatte.

Rektorenes svar i undersøkelsen viser at kommunen bør sikre mer informasjon og opplæring knyttet til beredskapsarbeid og særlig informasjon om hvordan PLIVO-hendelser skal og kan håndteres på skolene, inkludert hvordan tilpasninger kan gjøres til lokale forhold. Når ikke beredskapsplaner og aksjonskort er tilstrekkelig kjent gir dette risiko for at skolene ikke i tilstrekkelig grad er forberedt på å håndtere krisesituasjoner knyttet til pågående livstruende vold.

Basert på svarene i undersøkelsen er det Deloitte's vurdering at beredskapsplaner og aksjonskort ikke er tilgjengelige i tilstrekkelig grad ved skolene. Dokumentene er ikke i tilstrekkelig grad tilgjengeliggjort uten digital tilgang. Deloitte mener det er viktig å sikre tilgjengelig planverk og aksjonskort også i situasjoner uten nett- eller

¹⁰ Respondenttallet er lik 43 fordi spørsmålet kun ble stilt til rektorer som svarte at de kjenner til aksjonskortet for PLIVO hendelser.

¹¹ 50 av 52 respondenter i Deloitte's spørreundersøkelse svarer at de kjenner til beredskapsplanen. Samtlige av de fire rektorene Deloitte intervjuet i forbindelse med revisjonen var kjent med beredskapsplanen.

strømtilgang, slik at ledelse og ansatte raskt og enkelt kan orientere seg om hvem som skal gjennomføre hvilke handlinger dersom en hendelse som krever oppfølging skulle oppstå.

Kjennskap til og tilgang til planverk, samt øving på å håndtere hendelser (se kapittel 4), er viktig for å sikre best mulig håndtering av hendelser. Planverket må samtidig være tilstrekkelig tilpasset. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen er det Deloittes vurdering er det er behov for mer konkrete planer og rutiner for håndtering av PLIVO-hendelser som er tilpasset forholdene ved den enkelte skole. Håndtering av PLIVO-hendelser krever tilpassede tiltak for håndtering ut ifra skolebyggenes forutsetninger og tilgjengelig utstyr for varsling. Mange rektorer gir uttrykk for at det ikke foreligger konkrete planer på skolen for hvordan skolens ansatte og elever skal varsles ved en PLIVO-hendelse, samt hvordan skolen eventuelt skal/kan barrikaderes. Flere rektorer savner veiledning og bistand til å gjennomføre vurderinger knyttet til varsling og barrikadering. Etter Deloittes vurdering viser dette at det er risiko for at skolene ikke i tilstrekkelig grad er forberedt for en situasjon der en eller flere personer går til angrep på elever og ansatte.

4 Øvelser

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

- *Opplever skoleledere at kommunen har gjennomført tilstrekkelige øvelser knyttet til håndtering av situasjon med angrep på elever og ansatte?*

4.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 14 i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger og Bergen kommunes overordnede beredskapsplan, kapittel 4.2.2, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- Sikre at skolene har planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger).
- Gjennomføre øvelser av hendelser som er identifisert i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (jmf. §7 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt).
- Årlig revidere, øve og trene på beredskapsplaner. Alle byrådsavdelingene, etatsdirektører og resultatenhetsledere skal sikre dette for planer de har ansvaret for. (Bergen kommunes overordnede beredskapsplan, kapittel 4.2.2).

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Datagrunnlag

I beredskapsplanen for skole står det at rektor er ansvarlig for å gjennomgå og øve beredskapsplanen med skolens ansatte og elever. Etat for skole planlegger å utarbeide prosedyrer for etatsens oppfølging av skolens øvelser, men dette foreligger ikke på revisjonstidspunktet. I intervju blir det opplyst at det er en forventning fra etat for skole om at skolene skal gjennomføre jevnlig øvelser på ulike hendelser, men det er opp til hver skole å vurdere hvilke hendelser det skal øves på. Unntaket er øvelser knyttet til brann, der det ligger en forventning fra etat for skole om øvelser to ganger i året.

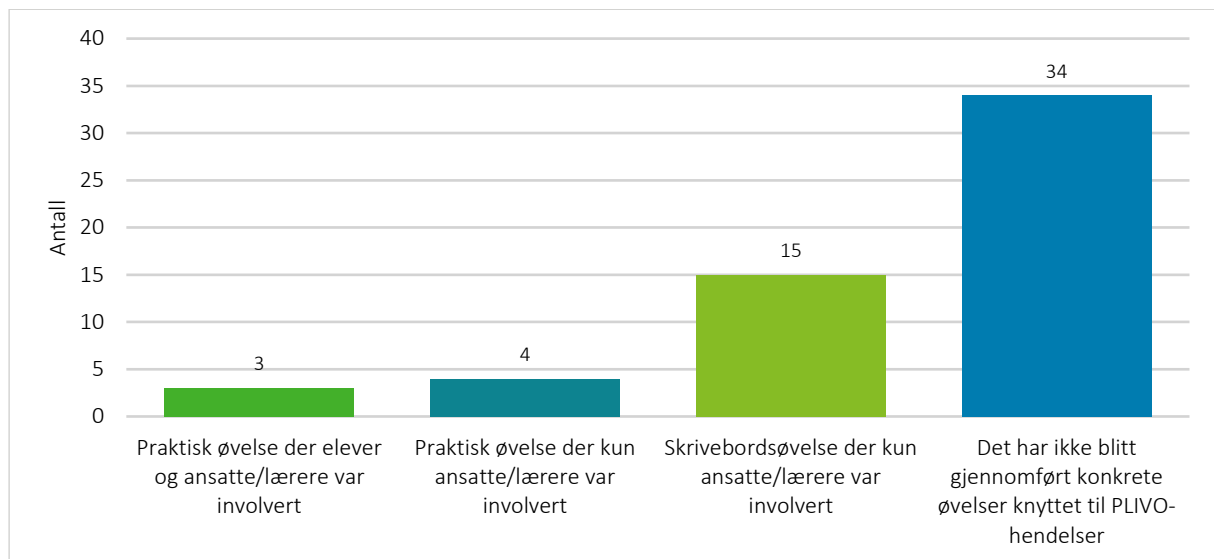
Etat for helse gjennomfører årlig tilsyn med utvalgte skoler etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Sikkerhet og helsemessig beredskap inngår som en del av disse tilsynene. I 2021 gjennomførte etat for skole en erfaringsutveksling på et områdemøte med alle rektorer. Formålet var å dele erfaringer etter tilsynene som hadde blitt gjennomført ved flere skoler etter forskrift om helse og miljø. Under erfaringsutvekslingen ble det påpekt at det var mangel på beredskapsøvelser knyttet til hendelser som ikke omhandlet brann. I intervju viser etatsdirektør til at etaten benyttet områdemøtet til å informere om caseoppgavene som skolene kunne bruke i sine øvelser, og etaten kom med en forventning om at skolene måtte legge inn skrivebordsøvelser i sine planer fremover.

I intervju blir det opplyst at det ikke har blitt gjennomført sentrale øvelser knyttet til PLIVO ved skolene i Bergen kommune. Etatsdirektør kjenner til at noen skoler har gjennomført PLIVO-øvelser, men ikke alle. I intervjuer blir det vist til at det kan være krevende å øve på PLIVO-hendelser sammen med elever, fordi det kan virke skremmende og i verste fall traumatiserende for elevene. Av denne grunn vil mange øvelser måtte gjennomføres som papirøvelser, der ansatte og ledere vurderer hvilke handlingsalternativ skolens personale skal utføre i en aktuell krisesituasjon. Byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett har utarbeidet veiledningsmaterieell til aksjonskortet for PLIVO-hendelser, som ligger vedlagt aksjonskortet i BkKvalitet. Veiledningen utdyper hvilke spørsmål som må avklares innenfor de ulike fasene av en PLIVO-hendelse, for eksempel hvordan barn og ansatte kan varsles, og om bygget bør evakueres/barrikaderes. I veiledningen er det også gitt eksempler på øvelser til

diskusjon med personalet i skolene og barnehagene. Øvelsene er skrivebordsøvelser, der tanken er at ansatte på skolene skal diskutere en tenkt PLIVO-hendelse og hvordan den ville blitt håndtert på skolen.

I spørreundersøkelsen svarte de fleste av rektorene (34 av 48) at skolen ikke har gjennomført PLIVO-øvelser. 21 av 48 svarte at skolen har gjennomført PLIVO-øvelser. Blant disse var de fleste av øvelsene skrivebordsøvelser der kun ansatte var involvert. Fire rektorer oppgir å ha gjennomført en praktisk øvelse der kun ansatte var involvert, mens tre skoler oppgir å ha gjennomført en praktisk øvelse der både elever og ansatte var involvert. Rektorenes svar er vist i figuren under.

Figur 10: Rektorenes svar på spørsmålet: Har det blitt gjennomført øvelser knyttet til PLIVO-hendelser ved din skole? Hvis ja, huk av for den eller de beskrivelsene som passer best. (N=48)



Rektorer som svarte at det ikke har blitt gjennomført konkrete øvelser knyttet til PLIVO-hendelser, fikk mulighet til å utdype årsaker til dette i fritekstfelt. 29 respondenter valgte å gjøre dette. Mange av rektorene viser til at skolen har prioritert andre typer beredskapsøvelser, blant annet knyttet til brannsikkerhet og vold og trusler. Det vises til at skolen har begrenset tid der pedagogisk personale er tilgjengelig, og at skolen har prioritert hendelser som vurderes å ha høyere sannsynlighet for å inntreffe. Flere viser til at det er planlagt at skolen skal gjennomføre PLIVO-øvelser fremover. Av fritekstsvarene går det videre frem at mange rektorer er usikre på hvordan PLIVO-øvelser bør gjennomføres. Som tidligere omtalt i denne rapporten, er det flere rektorer som opplever at de mangler kunnskap og kompetanse til å avgjøre om evakuering eller barrikadering er tjenlig på skolen, og hvordan elever og ansatte skal varsles ved en eventuell hendelse. Videre blir det påpekt at det er vanskelig å gjennomføre øvelser sammen med elever, siden dette kan skape frykt og uro blant elevene.

4.4 Vurdering

De fleste rektorene som har svart på undersøkelsen har ikke gjennomført øvelser knyttet til hendelser med pågående livstruende vold. Deloitte mener at det er behov for å i større grad veilede og støtte rektorene i arbeidet med å øve på den delen av beredskapsplanen som omhandler slike hendelser. Selv om årsakene til at øvelser ikke er gjennomført ofte er knyttet til skolens prioriteringer og vurderinger av sannsynlighet, er det samtidig flere som peker på usikkerhet knyttet til hvordan slike øvelser bør gjennomføres og hvilke tiltak som kan være aktuelle på egen skole både når det gjelder varsling og barrikadering. Deloitte mener det er viktig å rette oppmerksomheten også mot PLIVO-hendelser når skolene og kommunen skal øve på beredskapsplaner. Øvelser er viktig for å sikre at skolene er forberedt også på denne typen hendelser, men også for å kunne gjøre seg erfaringer og på bakgrunn av disse justere og tilpasse beredskapsplanene slik at de er oppdaterte og best mulig tilpasset den enkelte skole. Øvelser er viktige for å styrke skolenes beredskap og rolleforståelsen til de involverte i krisehåndteringen.

5 Sikringsrisikoanalyse

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

- *Gjennomføres det en sikringsrisikoanalyse¹² i forbindelse med utbygging og rehabilitering av skolebygg der situasjoner med angrep på elever og ansatte er en identifisert risiko?*

5.2 Revisjonskriterier

Basert på krav forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- Sikre at skolene har planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser. (jmf. §14 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger)
- Sikre at skolens lokaler og uteområder er utformet slik at de fremmer helse, trivsel, lek og læring for alle barn og elever. Lokaler og uteområder skal kunne forebygge sykdom, skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser. (jmf. §4 i Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger)

For å sikre dette, mener Deloitte at kommunen også bør:

- Gjennomføre en sikringsrisikoanalyse i forbindelse med utforming og rehabilitering av skolebygg som tar for seg situasjoner med angrep på elever og ansatte. Sikringsrisikoanalysen bør ta for seg spørsmål knyttet til rømningsveier, sikring og låsing av dører, adgangskontroll og overvåking.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Organisering av utbygging og rehabilitering av skolebygg

Etat for utbygging i byrådsavdelingen for finans, næring og eiendom er ansvarlig for prosjektering, utbygging og større rehabilitering av skolebyggene i Bergen kommune. Etat for bygg og eiendom i samme byrådsavdeling har ansvar for rehabilitering av skolebygg, og er eier av skolebyggene. Seksjon for utvikling og utredning (SUU) i byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett har hovedansvaret for kontakten med byggeier knyttet til utforming og endring av skolebygg.

Seksjon for utvikling og utredning har ansvaret for overordnet strategi for barnehage- og skoleutbygging i Bergen kommune. Seksjonen er ansvarlig for skolebruksplanen, som er kommunens viktigste dokument for å planlegge og utforme skolebygg og fremtidig skolestruktur. Skolebruksplanen er en temaplan og består av to hoveddeler: «Utforming av læringsarealet» foreslår hvordan fremtidens skoler skal utformes og bygges, mens «Fremtidens skolestruktur» foreslår hvor det skal bygges nye skoleanlegg, og hvilke skoler som skal rehabiliteres eller utvides.

5.3.2 Skolebruksplan og funksjons- og arealprogram

Gjeldende skolebruksplan gjelder fra 2021 – 2030, og ble vedtatt i 2021.¹³ Planen presiserer at alle skolebygg skal sikre at de opprettholder lovpålagte forhold og funksjoner, inkludert tilpasninger knyttet til universell utforming, helsevern, arbeidsmiljø, innelima, brannsikkerhet, m.m. Som en del av skolebruksplanen følger det med et funksjons- og arealprogram for skoleanlegg i Bergen kommune.¹⁴ Funksjons- og arealprogrammet gir føringer og

¹² Se for eksempel: [Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger \(standard.no\)](#)

¹³ Bergen kommune. Skolebruksplan for Bergen 2021 – 2030. Vedtatt av Bergen bystyre 22.09.2021.

¹⁴ Bergen kommune. Funksjons- og arealprogram for skoleanlegg. Revidert 16.04.2023.

rammer for hvordan de nye skoleanleggene i Bergen kommune skal utformes. Kapittel 1.2.7 i funksjons- og arealprogrammet beskriver hvilke hensyn som skal tas knyttet til sikkerhet og beredskap:

Alle skolene skal ha et varslingsystem. Dette er nedfelt i Etat for bygg og eiendom sine retningslinjer og krav til bygning og tekniske anlegg. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett skal arbeide videre sammen med Etat for bygg og eiendom og Etat samfunnsikkerhetens hus for å sikre at alle skolene i kommunen har en beredskap som er i tråd med Bergen kommune sin overordnede beredskapsplan.

I funksjons- og arealprogrammet blir det videre vist til at konkrete fysiske sikkerhets- og beredskapstiltak skal vurderes i prosjekteringsfasen, og at disse skal veies opp mot eventuelle sidekonsekvenser slike tiltak vil ha. PLIVO er omtalt som et aktuelt sikkerhetsområde som skal vurderes i prosjekteringsfasen. Funksjons- og arealprogrammet trekker frem følgende tiltak som bør vurderes:

- To rømningsveier ut av alle undervisnings- og personalrom der det er hensiktsmessig.
- Vegger/vinduer av glass, som på den ene siden kan bidra til å oppdage en trussel, må veies opp mot muligheten for beskyttelse.
- Elektroniske låssystemer.
- Gi rektor/administrasjon mulighet til å låse ytterdører automatisk, i tillegg til egne soner på skolen, for å kunne stenge ute og isolere en trussel.
- God mobildekning i hele bygningen.
- Sikre at skolens administrasjon har god oversikt over hovedinngangen.

5.3.3 Kartlegging av skolenes varslingsystemer

I bystyrets behandling av skolebruksplan for Bergen 2021-2030 ble følgende besluttet i vedtakspunkt 13:¹⁵

Alle skoler skal ha en beredskap som er i tråd med kommunens overordnede plan, men det er ut fra skolebruksplanen uklart hva dette innebærer i praksis. Bystyret ber derfor om et notat som beskriver beredskapen ved skolene i Bergen.

På revisjonstidspunktet har den pågående saken ikke enda blitt levert til byrådet for politisk behandling. I tilbakemelding til revisjonen viser kommunen til at byrådsavdelingen for barnehage, skole og idrett våren 2022 gjennomførte en kartlegging av status og standard for skolenes varslingsystemer. Byrådsavdelingen sendte ut et skjema til alle de kommunale grunnskolene i Bergen. I kartleggingen ble det spurt om hvilken varslingsløsning skolene har per i dag ifølge følgende kategorier:

- Skoleringeklokke (som eventuelt kan aktiveres med forskjellige ringesignaler)
- Brannvarslingsanlegg
- Intercomanlegg (toveis system hvor to eller flere personer kan snakke sammen)
- Talevarslingsanlegg (enveis muntlig informasjon eller varsling)

Deloitte får opplyst at resultatet av kartleggingen viste at alle skolene har et av de ovenfor nevnte varslingsystemene.

I intervju med kommunaldirektør blir det vist til at byrådsavdelingen har gjort forundersøkelser knyttet til å vurdere hvilke varslingsystem skolene kan benytte for å varsle ulike kriser. Kommunaldirektør viser til at dette foreløpig kun har blitt vurdert i forbindelse med utbygging av nye skolebygg. Byrådsavdelingen arbeider nå med å vurdere hvordan man skal sikre at kommunens eksisterende bygg har tilstrekkelig varslingsystem for hendelser ut over brann. Det er etablert en egen arbeidsgruppe for å vurdere hvilket varslingsystem skolene kan benytte i tillegg til brannalarmsentralen, og etat for skole har bedt tre rektorer til å delta i dette arbeidet.

5.3.4 Gjennomføring av sikringsrisikoanalyse

I intervju med representanter for etat for utbygging blir det vist til at de ikke kjenner til at det har blitt gjennomført sikringsrisikoanalyser i forbindelse med rehabilitering av formålsbygg eller utbygging av nybygg. Det vises til at temaet har vært diskutert i ulike fora, men at det er uklart hvorvidt hensynet til PLIVO-hendelser er tatt inn i

¹⁵ Bergen kommune. [Innstilling/vedtak](#): Skolebruksplan for Bergen 2021-2030. 22.09.2021, sak 254/21.

bestilling av nye bygge- og rehabiliteringsprosjekter. Det påpekes at alle prosjekter bygges etter gjeldende lover og forskrifter.

I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser etat for utbygging at eksemplene på tiltak innenfor sikkerhetsområdet PLIVO, er tiltak som legges til grunn i alle utbyggingsprosjekter og som blir diskutert i prosjekteringsfasen. Det blir samtidig opplyst at kommunens prosjekter i liten grad har utført sikringsrisikoanalyser.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett viser i forbindelse med verifisering av rapporten til at gjeldende skolebruksplan, 2021 – 2030, har et eget kapittel som omhandler sikkerhet og beredskap. De viser til at kapitlet blant annet omfatter sikkerhetsområder som vold og seksuelle overgrep mot barn, pandemi/smittevern, matbåren smitte og pågående livstruende vold (PLIVO). Fra byrådsavdelingen blir det vist til at det i skoleprosjekter før gjeldende skolebruksplan, ikke har vært gjort systematisk arbeid omkring sikringsrisikoanalyse. De viser til at dette nå må sikres i nye prosjekter etter gjeldende skolebruksplan. Byrådsavdelingen opplyser at det i pågående skoleprosjekter gjennomføres sikringsrisikoanalyse under prosjektering i samarbeid med Etat for utbygging.

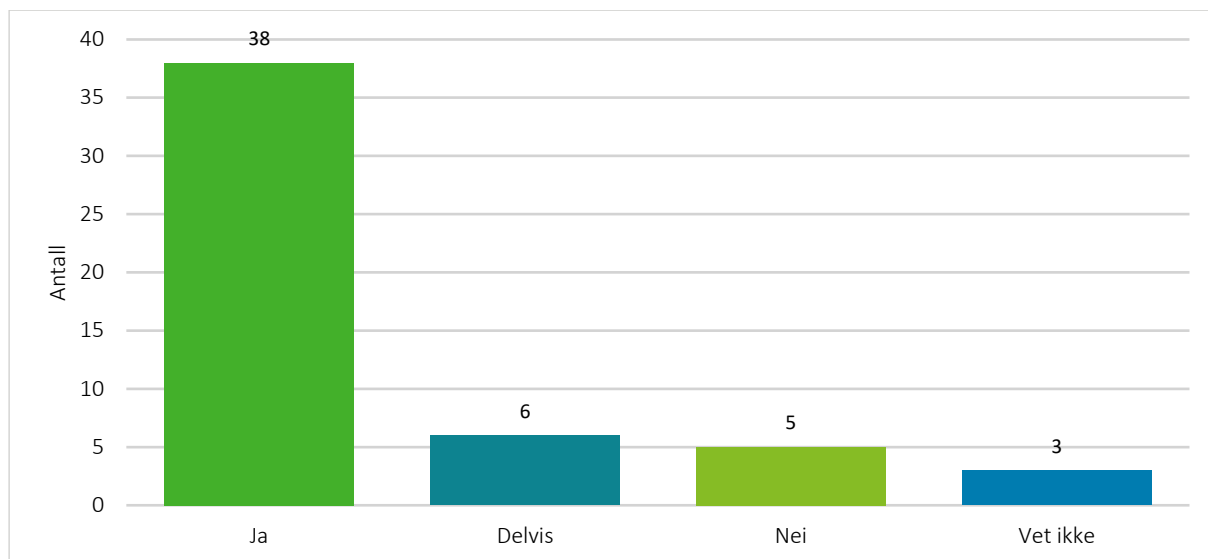
En rektor som ble intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen var på revisjonstidspunktet involvert i prosess med utbygging av nytt skolebygg. Rektor opplyser at funksjonalitet har vært et viktig tema i forbindelse med utbyggingen, men at det så langt ikke har vært en egen gjennomgang knyttet til tilpasning for PLIVO eller beredskapshensyn. Rektor forventer imidlertid at dette innarbeides, selv om det ikke har vært tema i prosessen så langt.

I intervjuer med en representant for seksjon for strategi, utvikling og utredning vises det til at ulike hensyn i forhold til utforming av skolearealene blir vurdert i prosessene med utbygging og rehabilitering av skolebygg. Dette gjelder blant annet sikkerhetsmessige tilpasninger og etterlevelse av krav i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Det vises til at ulike hensyn kan være motstridende når det gjelder sikkerhet og beredskap. For eksempel kan transparens og åpne planløsninger være ønskelig for å sikre innslipp av lys, men være mindre hensiktsmessig i tilfelle PLIVO-hendelser. Representanter for etat for utbygging peker videre på at muligheten for evakuering av bygget, for eksempel ved brann, er et viktig hensyn i utbygging. Låsing av dører kan derfor være uheldig i den sammenheng, da det kan føre til vanskeligheter ved evakuering.

5.3.5 Rektorenes vurdering av risikoforhold ved skolebyggene

Av resultater fra spørreundersøkelsen går det frem at de fleste av rektorene vurderer at det er, eller delvis er, forhold ved skolebygget som gjør skolen særlig sårbar ved en hendelse med pågående livstruende vold (44 av 52 svarer dette). Svarene er vist i Figur 11. I fritekstfelt vises det hovedsakelig til tre forhold: at skolene mangler varslingsystem utenom brannalarm, at det ikke er mulig å låse dører uten manuell tilgang (eller ikke er mulig å låse dører fra innsiden), og at åpne planløsninger på skolen gjør barrikadering krevende.

Figur 11: Rektorenes svar på spørsmålet: Etter din vurdering, er det noen forhold ved skolebygget som gjør skolen særlig sårbar ved en potensiell PLIVO-hendelse? (N=52)



Også i intervjuer med rektorer blir det pekt på at varslingssystem, låsesystem og åpne planløsninger kan gjøre skolebyggene sårbare ved en PLIVO-hendelse. En rektor viser til at skolen har et talestyringsanlegg, og har derfor mulighet til å kommunisere med elever og ansatte i alle klasserom. Andre rektorer viser til at skolen bare har brannalarm, som ikke muliggjør kommunikasjon mellom rektor/innsatsleder og ansatte og elever i klasserommene. Videre blir det pekt på at dårlig mobildekning i enkelte bygg kan gjøre det vanskelig å kommunisere med ansatte i klasserommene dersom det skulle oppstå en alvorlig hendelse.

5.4 Vurdering

Det er Deloittes vurdering at det ikke har blitt tatt tilstrekkelig høyde for PLIVO hendelser når skolebygg har blitt bygget og rehabilitert. Flere rektorer opplever at deres skolebygg er særlig sårbare ved en eventuell PLIVO-hendelse. Undersøkelsen viser at selv om skolebruksplanens funksjons- og arealprogram slår fast at PLIVO er et aktuelt sikkerhetsområde som skal vurderes i prosjekteringsfasen av skolebygg, er det uklart hvorvidt hensynet til PLIVO-hendelser er tatt inn i bestilling av nye bygge- og rehabiliteringsprosjekter i kommunen. I undersøkelsen kommer det frem at sikringsrisikoanalyser som omhandler PLIVO først helt nylig er tatt i bruk som virkemiddel i kommunen. Sikringsrisikoanalyser kan etter Deloittes vurdering bidra til at skolebygg får en utforming som støtter en best mulig håndtering av en eventuell hendelse med pågående livstruende vold.

6 Konklusjon og anbefalinger

Deloitte har undersøkt om Bergen kommune har etablert tilstrekkelig beredskap for en mulig hendelse der én eller flere personer går til angrep på elever og ansatte ved skoler i Bergen, såkalte PLIVO-hendelser. Undersøkelsen viser at Bergen kommune **har utarbeidet beredskapsplan med aksjonskort** som omhandler håndtering av situasjoner med angrep på elever og ansatte. **Beredskapsplaner og aksjonskort er imidlertid ikke tilstrekkelig kjent.** Rektorenes svar i undersøkelsen viser at kommunen bør sikre mer informasjon og opplæring knyttet til beredskapsarbeid og særlig informasjon om hvordan PLIVO-hendelser skal og kan håndteres på skolene, inkludert hvordan tilpasninger kan gjøres til lokale forhold. Lokal tilpasning av og kjennskap til beredskapsplanverket er viktig for å sikre god og omforent håndtering av hendelser i ved skolene i samsvar med kommunens planer. Når ikke beredskapsplaner og aksjonskort er tilstrekkelig kjent, gir dette risiko for at skolene ikke i tilstrekkelig grad er forberedt på å håndtere krisesituasjoner knyttet til pågående livstruende vold.

Beredskapsplaner og aksjonskort er ikke tilgjengelige i tilstrekkelig grad ved skolene og disse dokumentene er ikke i tilstrekkelig grad tilgjengeliggjort uten digital tilgang. Det er viktig å sikre tilgjengelig planverk og aksjonskort også i situasjoner uten nett- eller strømtilgang, slik at ledelse og ansatte raskt og enkelt kan orientere seg om hvem som skal gjennomføre hvilke handlinger dersom en hendelse som krever oppfølging skulle oppstå.

Få skoler skolene har gjennomført øvelser knyttet til hendelser med pågående livstruende vold. Deloitte mener at det er behov for å i større grad veilede og støtte rektorene i arbeidet med å øve på den delen av beredskapsplanen som omhandler slike hendelser ettersom flere rektorer peker på usikkerhet knyttet til hvordan slike øvelser bør gjennomføres og hva som er egnede tiltak. Øvelser er viktig for å sikre at skolene er forberedt også på denne typen hendelser, men også for å kunne gjøre seg erfaringer og på bakgrunn av disse justere og tilpasse beredskapsplanene slik at de er oppdaterte og best mulig tilpasset den enkelte skole. Øvelser er viktige for å styrke skolenes beredskap og rolleforståelsen til de involverte i krisehåndteringen.

Det er Deloitte vurdering at det til **nå ikke er tatt tilstrekkelig høyde for PLIVO-hendelser når skolebygg har blitt bygget og rehabilitert.** Sikringsrisikoanalyser kan etter Deloitte vurdering bidra til at skolebygg får en utforming som støtter en best mulig håndtering av en eventuell hendelse med pågående livstruende vold.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler Deloitte at Bergen kommune

1. Sikrer at beredskapsplan for skolene og aksjonskort for håndtering av PLIVO-hendelser er kjent for alle rektorer og at det ved skolene blir gjort vurderinger for å sikre at beredskapsplanene er tilstrekkelig tilpasset lokale forhold.
2. Sikre at hver enkelt skole har en plan for hvordan en situasjon med angrep på elever og ansatte skal håndteres som inkluderer:
 - a. Hvordan elever og ansatte skal varsles
 - b. Hvordan skolen skal evakueres eller barrikeres
3. Sikrer at informasjon, veiledning og opplæring knyttet til beredskapsarbeid blir tilstrekkelig kjent i organisasjonen. Dette gjelder
 - a. hvordan PLIVO-hendelser skal og kan håndteres på skolene
 - b. hvordan beredskapsplaner kan tilpasses til lokale forhold
 - c. hvordan skolene kan øve på PLIVO-hendelser
 - d. viktigheten av å øve på PLIVO-hendelser
4. Iverksetter tiltak som kan sikre at skolebygg får en utforming som støtter en best mulig håndtering av en eventuell hendelse med pågående livstruende vold

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR BARNEHAGE, SKOLE OG
IDRETT
Seksjon for strategi, utvikling og utredning (SUU)

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2023/238043-1
Saksbehandler: Sara Brügger Helgesen
Dato: 26. september 2023
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

Høringssvar til forvaltningsrevisjon - delrapport om beredskap for pågående livstruende vold (PLIVO)

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett takker for tilsendt høringsutkast til delrapport om beredskap for pågående livstruende vold (PLIVO) ved grunnskolene. Byrådsavdelingen opplever delrapporten som god, ved at den gir et innblikk i skolenes beredskap innen PLIVO. Rapporten oppleves også som nyttig ved at den peker på konkrete utfordringer og forbedringsområder ved skolene.

Delrapporten har som formål å undersøke om Bergen kommune har etablert tilstrekkelig beredskap for en mulig hendelse der en eller flere personer går til angrep på elever og ansatte ved en skole i Bergen. Med bakgrunn i dette har rapporten undersøkt fem problemstillinger. Byrådsavdelingen mener det er en ryddig fremstilling av tema, datagrunnlag og konklusjon.

På bakgrunn av funn og vurderinger i undersøkelsen presenterer Deloitte fire anbefalinger for Bergen kommune. Anbefalingene er gode, og henger tett sammen med utfordringsbildet som kommer frem av data- og kunnskapsgrunnlaget. Byrådsavdelingen vil følge opp delrapporten ved å arbeide systematisk med tiltakene som presenteres.

På side 4 står det at «det tas ikke i tilstrekkelig grad høyde for PLIVO hendelser når skolebygg bygges og rehabiliteres». I tilbakemelding til Deloitte på framstilling av datagrunnlaget i rapporten svarte vi blant annet følgende:

I tillegg vil vi trekke frem at gjeldende skolebruksplan, 2021 – 2030, har et eget kapittel som omhandler sikkerhet og beredskap. Kapittelet omfatter blant annet sikkerhetsområder som vold og seksuelle overgrep mot barn, pandemi/smittevern, matbåren smitte og pågående livstruende vold (PLIVO). I skoleprosjekter før gjeldende skolebruksplan har det ikke vært gjort systematisk arbeid omkring sikringsrisikoanalyse. Dette må nå sikres i nye prosjekter etter gjeldende skolebruksplan. I pågående skoleprosjekter gjennomføres det nå sikringsrisikoanalyse under prosjektering i samarbeid med Etat for utbygging.

På bakgrunn av dette mener byrådet at overskriften «Det tas ikke i tilstrekkelig grad høyde for PLIVO hendelser når skolebygg bygges og rehabiliteres» er noe misvisende, da den ikke tar hensyn til at det er gjort vesentlige endringer i ny skolebruksplan for å forebygge PLIVO-hendelser. Byrådet mener også at det må komme tydeligere frem at i nybygg og rehabilitering etter ny skolebruksplan er arbeid angående PLIVO-hendelser ivaretatt under prosjektering.

I samme avsnitt omtales skolebruksplanens «funksjons- og arealplan». Dette må endres til «skolebruksplanens Funksjons- og arealprogram».

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon:
E-post:
Internett: www.bergen.kommune.no

Med hilsen

Linn Katrin Pilskog - Byråd for barnehage, skole og idrett

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Krav i lov og forskrift

Overordnet om kommunens beredskapsplikt

Kommunens plikter knyttet til sivilt beredskap er fastsatt i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), og konkretisert i Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt retter seg mot å utvikle en beredskap for uønskede hendelser som utfordrer kommunen.¹⁶ Av § 1 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt går det frem at:

Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Overordnet beredskapsplan

Av §15 i sivilbeskyttelsesloven går det videre frem at kommunen skal utarbeide en **beredskapsplan** som bygger på risiko- og sårbarhetsanalysen i §14, og som skal revideres årlig. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelse. Som et minimum skal planen inneholde:

(..) en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressuroversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Av § 4 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt går det frem at kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller krav til **øvelser og opplæring** i forbindelse med beredskap. Av § 7 i forskriften går det frem at kommunens overordnede beredskapsplan skal øves hvert annet år, og scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige ROS. Videre stiller §7 i forskriften krav om at kommunen har et system for opplæring som sikrer at ansatte som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Krav til beredskap ved opplæringsinstitusjoner

Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger trådte i kraft 1. juli 2023, og erstatter tidligere forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. § 1 fastsetter at formålet med forskriften å bidra til at miljøet i barnehager, på skoler, skolefritidsordninger og leksehjelpordninger fremmer barns og elevers helse, trivsel, lek og læring, samt at sykdom, skade og alvorlige hendelser forebygges. Forskriften stiller et generelt krav til at virksomhetene skal være helsemessig tilfredsstillende. Videre regulerer den både inne- og utemiljø og stiller krav til fysisk utforming, sikkerhet, inneklima, psykososiale forhold, internkontroll mm.

Av § 14 i Forskriften går det frem at virksomheten skal ha planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser. Videre går det frem at virksomhetens ansatte skal ha tilstrekkelig opplæring i og kunnskap om hvordan førstehjelp ytes, at virksomheten skal ha førstehjelpsutstyr og annet sikkerhetsutstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner, og at utstyret skal være forsvarlig plassert.

I rundskriv I-6/2015 presiserer helse- og omsorgsdepartementet at tidligere Forskrift om miljørettet helsevern også omfatter beredskap for alvorlige tilsiktede hendelser:

Departementet presiserer med dette at forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 14 skal omfatte en plikt for barnehage- og skoleeier ved leder av virksomheten til å vurdere risiko for alvorlige tilsiktede hendelser, og planlegge beredskap ved virksomheten i henhold til risikobildet.

¹⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Versjon 2. September 2021.

Veiledning knyttet til beredskap ved skolene

For å bidra til systematisk og god oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren, utviklet Kunnskapsdepartementet (KD) i 2011 et overordnet styringsdokument for dette arbeidet. Dokumentet har blitt revidert flere ganger, sist i desember 2021.

Styringsdokumentet tar for seg situasjon med angrep på elever og ansatte (skoleskyting) og beredskap knyttet til dette. Styringsdokumentet trekker frem fem viktige tiltak for å forebygge skoleskyting, som er identifisert av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB):

1. Forebygge utenforskap
2. Koordinering av instansene som er involvert i forebyggende arbeid og oppfølging av den enkelte elev (skolen, skolehelsetjenesten, kommunehelsetjenesten, politiet, barnevernet m.fl.)
3. Beredskapsplan for skoleskyting ved den enkelte skole, og den må øves
4. Lærere, skolehelsetjeneste og andre relevante aktører må ha nødvendig kunnskap om skoleskyting og den typiske gjerningspersonen
5. Bygningsmessige tiltak (talevarslingsanlegg, rømningsmuligheter)

Kunnskapsdepartementet presiserer at tiltakene må leses som sterke anbefalinger, men at de ikke er krav til virksomheter i sektoren.

I styringsdokumentet legger Kunnskapsdepartementet til grunn at «kommunen og skoleledelsen regelmessig vurderer om egne beredskapsplaner, både på kommunalt nivå og skolens nivå, i tilstrekkelig grad dekker alvorlige tilsiktede hendelser som skoleskyting». Videre står det at «Øvelser må gjennomføres på en måte som ivaretar skolens behov for å være forberedt på en alvorlig hendelse, men uten å virke skremmende på elevene.»

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap gjennomførte i 2015 en risikoanalyse av skoleskyting, som en delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015.¹⁷ I rapporten utdyper Direktoratet hvilke tiltak skoler bør gjennomføre for å være forberedt på skoleskyting:

Det må bestemmes hvordan elever og lærere skal varsles og utstyr og rutiner for dette må etableres og øves. Et kritisk punkt er å avklare hvordan lærere og elever skal reagere når en mulig skoleskytingsepisode oppstår. Skal skolen evakueres, må rømningsveiene være bestemt på forhånd. Det samme gjelder om vinduer i første etasje skal benyttes. Det bør være flere rømningsveier for å unngå at alle samles på ett sted. Alternativt må det besluttes at skolen ikke umiddelbart skal evakueres, men at man forskanser seg bak låste dører.

Krav og føringer i Bergen kommunes overordnede beredskapsplan

Jmf. § 4 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt har Bergen kommune utarbeidet en overordnet beredskapsplan som gjelder for hele kommunen. Beredskapsplanen består av en administrativ del og en operativ del. Den operative planen er et eget dokument som holdes adskilt fra administrativ del, og er unntatt offentlighet.

Det er Samfunnssikkerhetens hus ved beredskapssjef som har ansvaret for å utarbeide utkast til overordnet beredskapsplan, operativ del, som vedtas av byrådet. Planen skal revideres minst hvert fjerde år. På revisjonstidspunktet blir det opplyst at Samfunnssikkerhetens hus har utarbeidet et utkast til revidert overordnet beredskapsplan, administrativ del. Revidert administrativ beredskapsplan er til gjennomgang i byrådsleders avdeling før planen behandles i byrådet, tentativt september 2023.

Kapittel 4.2.2. i overordnet beredskapsplan, administrativ del, gir føringer for driftsnivåenes operative beredskapsplaner. Beredskapsplaner på driftsnivå gjelder for det nivået planen er laget for, herunder for byrådsavdelingens stab, etater og resultatenheter. Videre går det fram at:

Planen skal, som et minimum, inneholde nødvendige varslings-, mobiliserings- og kommunikasjonsplaner, samt funksjonsbeskrivelser, aktuelle aksjonskort og øvrige hjelpemidler for håndtering. Planen skal også inneholde en driftskontinuitetsplan for resultatenheter.

¹⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Risikoanalyse av skoleskyting i Nordland – Delrapport til Nasjonalt risikobilde 2015.

Videre står det:

Det tilligger alle byrådsavdelingene og angjeldende resultatenhetsledere å sikre utarbeidelse, årlig revisjon og forsvarlig øving av de taktiske enhetsberedskapsplaner og de temaspesifikke beredskapsplaner de har ansvaret for.

Byrådsleders avdeling ved beredskapssjef skal gjennomføre nødvendig tilsyn for å påse at beredskapsplanene utarbeides, revideres og øves på en forsvarlig måte. Alle byrådsavdelinger og resultatenheter plikter å bistå ved tilsyn, slik at dette kan gjennomføres på en effektiv og tilfredsstillende måte».

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

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

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

Helse- og omsorgsdepartementet: Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger. FOR-1995-12-01-928.

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

Regjeringen: *Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn.*

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

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: *Risikoanalyse av skoleskyting i Nordland – Delrapport til Nasjonalt sikkerhetsbilde 2015.*

Dokumenter fra kommunen

Bergen kommune: *Bergen ROS 2020, En trygg by for fremtiden.* Risiko- og sårbarhetsanalyse.

Bergen kommune: *Skolebruksplan for Bergen 2021-2030.* Vedtatt av Bergen bystyre 22.09.2021, sak 254/21.

Bergen kommune: *Funksjons- og arealprogram for skoleanlegg.* Sist endret: 16.04.2023.

Bergen kommune: *Temaplan for informasjonssikkerhet og personvern: 2021-2025.* Sist endret: 26.04.2021.

Bergen kommune: *Overordnet beredskapsplan for Bergen kommune – administrativ del.* Sist endret: 28.08.2023.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

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 global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 415,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.