

Policy Brief 29.04.2024

# Universiteter og høgskolers beredskapsarbeid i lys av covid-19-pandemien

Lene Korseberg og Christina Vogsted Drange

**Den globale covid-19-pandemien skapte en stor og uventet krisesituasjon i alle deler av samfunnet, som også norske universiteter og høgskoler ble tvunget til å respondere på. Men hvor godt var lærestedene forberedt på en slik krise? I dette notatet belyses universitets- og høgskolesektorens beredskapsplaner og -rutiner i forkant av pandemien, og i hvilken grad de var til hjelp i møte med endringene som pandemien førte med seg. Undersøkelsen viser at eksisterende beredskapsplaner var nyttige for mange i den innledende fasen av pandemien, men at UH-institusjonene i stor grad opplevde å måtte improvisere og tilpasse sin respons etter hvert som pandemien trakk ut. Videre indikerer studien at pandemien har ført til økt bevissthet om at kriser kan inntreffe, og at forankringen av beredskapsarbeidet er styrket internt.**

## Bakgrunn

12. mars 2020 ble det annonsert omfattende smitteverntiltak og begrensning av en rekke samfunnsfunksjoner som følge av den globale covid-19-pandemien. Dette gjaldt også alle norske universiteter og høgskoler (UH-institusjoner), som i løpet av 2020 og 2021 måtte forholde seg til nedstenging, redusert tilgang til campus for ansatte og studenter og endrede undervisnings- og forskningsaktiviteter (Solberg mfl. 2021).

UH-institusjonenes respons til covid-19-pandemien var først og fremst et spørsmål om beredskap – deres «planlagte og forberedte tiltak som gjør [dem] i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig» (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 11). Rapporten fra Koronakommisjonen pekte på at verken Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) eller Helsedirektoratet hadde pandemiscenarier som inkluderte like omfattende smitteverntiltak som de som ble benyttet under covid-19-pandemien. Dermed kunne det heller ikke forventes at underliggende etater var forberedt på et slikt scenario (NOU 2021: 2021, s. 66).

De overordnede føringene for beredskapsarbeidet ved norske universiteter og høgskoler er nedfelt i Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor (Kunnskapsdepartementet 2021). Mens styrene ved de statlige UH-institusjonene er underlagt KDs instruksjonsmyndighet, er det ingen direkte styringslinje mellom Departementet og de private UH-institusjonene. Dette innebærer at Kunnskapsdepartementet har et særskilt ansvar for beredskapen ved de statlige institusjonene, men at de kun kan oppfordre og bistå private universiteter og høgskoler til å jobbe systematisk med beredskapsarbeidet (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 13).

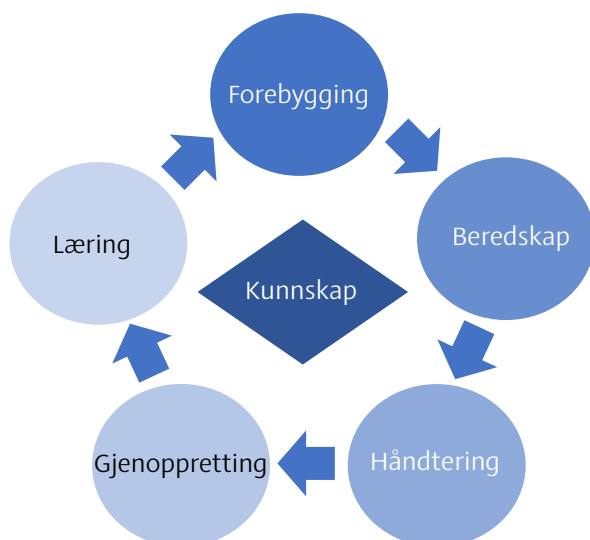
Styringsdokumentet legger til grunn et nærhetsprinsipp i samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette betyr at «kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå». Dette kommer i tillegg til ansvarsprinsippet, som spesifiserer at dersom en virksomhet har ansvaret for beredskapen i en normalsituasjon vil de også ha ansvar for å håndtere ekstraordinære hen-

delser i en krise (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 8). Med andre ord er det hvert enkelt universitet eller høyskole som har det operative ansvaret for å ivareta samfunnssikkerheten ved sin institusjon, både når det gjelder forebygging og håndtering. I lys av dette, stiller Styringsdokumentet en rekke krav til grunnleggende beredskapstiltak som UH-institusjonene er pålagt å gjennomføre.<sup>1</sup> De må blant annet utarbeide:

- En risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), som skal gjennomgås minimum en gang i året og revideres ved behov. Med utgangspunkt i ROS-analysene skal en tiltaksplan utvikles.
- En krise- og beredskapsplan, som skal gjennomgås årlig og revideres ved behov. Planen skal definere roller, oppgaver og rutiner for bruk i en beredskapssituasjon eller krise.
- En pandemiplan som utfyller beredskapsplanen, som holdes oppdatert og revideres ved behov.

UH-institusjonene må også gjennomføre minimum én krise- og beredskapsøvelse, som tar utgangspunkt i ROS-analysene, per år (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 21-22).

I Stortingsmeldingen *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, blir beredskapsarbeidet beskrevet som en «kjede» (Meld. St. 5 (2020-2021)). Gjennom systematisk kunnskapsutvikling, og forebyggende tiltak, skal UH-institusjonene sette seg i stand til å håndtere kriser etter hvert som de oppstår. De skal også kunne justere responsen til disse krisene etter hvert som mer kunnskap blir tilgjengelig. I alle ledd av kjeden



Figur 1. «Samfunnssikkerhet som en kjede» (KD 2021, s. 7; hentet fra Meld. St. 5 (2020-2021)).

er «kontinuerlig læring, forbedring og tilpasning til endringer i risiko- og sårbarhetsbildet en forutsetning for å lykkes» (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 7-8).

I det som følger vil vi ta utgangspunkt i denne modellen for å analysere UH-institusjonenes beredskapsarbeid før, under og i etterkant av pandemien. Som nevnt legger modellen til grunn en kontinuerlig prosess av læring, forbedring og tilpasning, som igjen skal ta utgangspunkt i et systematisk kunnskapsgrunnlag. En særlig utfordring med covid-19-pandemien var at kunnskapsgrunnlaget om en slik krise var begrenset. Institusjonene hadde i tillegg manglende erfaring med den typen krise som en global pandemi er. Dette ser ut til å ha påvirket eksisterende beredskapsplaners relevans under pandemien og arbeidet med beredskap i etterkant.

## Metode/data

Studien baserer seg på en dokumentgjennomgang, samt svar fra et elektronisk spørreskjema sendt til norske universiteter og høyskoler våren 2023. Innledningsvis ble det gjort en kartlegging av offentlig tilgjengelige beredskapsplaner på UH-institusjonenes nettsider, informasjon om covid-19 pandemien, og ressursider om krigen i Ukraina. På bakgrunn av denne kartleggingen, utarbeidet vi et kvalitativt spørreskjema med åtte spørsmål om institusjonenes beredskap før, under og etter pandemien. Spørreskjemaet ble sendt til 21 norske UH-institusjoner. Vi mottok svar fra totalt 15 universiteter og høyskoler. Disse inkluderte både offentlige og private læresteder, en- og flercampusinstitusjoner, og spesialiserte høyskoler. I etterkant ble svarene fra undersøkelsen kodet tematisk og resultatene skrevet ut.

## Pandemirespons (håndtering og tilpassing av beredskap)

Majoriteten av UH-institusjonene meldte om at de hadde eksisterende beredskapsplaner i forkant av pandemien. I tråd med *Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap* beskrevet ovenfor, hadde samtlige institusjoner vi mottok svar fra, en sentral eller overordnet beredskapsplan. Omtrent en tredjedel av institusjonene, særlig universitetene, hadde også utarbeidet lokale beredskapsplaner. De fleste av planene inneholdt tiltakskort for hvordan ulike hendelser skulle håndteres, blant annet utbrudd av pandemisk influensa.

Om lag halvparten av UH-institusjonene opplevde at disse beredskapsplanene ble aktivt brukt i håndteringen av pandemien, særlig i den innledende fasen. I denne perioden ble pandemien håndtert som en «vanlig» krise, karakterisert som en kortvarig krisesituasjon med høyt sykefravær. Da covid-19 etter hvert ble den «nye normalen», innså institusjonene at det eksisterende planverket ikke samsvarte med en så omfattende krise som covid-19-pandemien viste seg å bli. Mange av institusjonene rapporterte at dette var noe av årsaken til at det var lav grad av samsvar mellom plan og respons.

Særlig utfordrende for beredskapsarbeidet var den raske og omfattende nedstengingen av samfunnet, inkludert UH-institusjonenes campuser. Flere institusjoner har i sine svar trukket frem at den raske omleggingen til heldigital undervisning og hjemmekontor på fulltid var svært krevende. Beslutninger ble tatt fortløpende, uten at disse nødvendigvis var forankret i eksisterende beredskapsplaner. Retningslinjer og restriksjoner fra nasjonale og lokale myndigheter ble også viktige komponenter i institusjonenes håndtering av pandemien. Dette var spesielt viktig for institusjoner i de store byene, der adgang til campus var sterkt begrenset i flere perioder. Institusjonene i disse områdene beskrev at deres respons ble mer reaktiv enn ønsket, grunnet hyppige oppdateringer av retningslinjer og restriksjoner.

Noen institusjoner rapporterte at en svakhet ved beredskapsplanene var at de var for generelle. Det gjaldt særlig det såkalte «tiltakskortet om pandemi», et spesifikt forespeilet pandemiscenario. Andre informerte imidlertid om at et slikt scenario var unyttig fordi det var for detaljert. Tilpasninger som ble gjort på tiltakskort og pandemiplaner gikk dermed i begge retninger. Mens noen institusjoner la til flere detaljer, laget andre en mer åpen plan, som kunne passe til flere typer pandemi og som var mer fleksibel.

Selv om mange av institusjonene rapporterte at beredskaps- og pandemiplanene var av begrenset nytte etter hvert som pandemien utviklet seg, trakk flere frem viktigheten av de eksisterende kontinuitetsplanene for opprettholdelse av viktige funksjoner. Spesielt sentralt var fordelingen av roller og ansvar i disse planene, som flere av informantene trakk frem som en suksess for krisehåndteringen.

## Beredskap i etterkant av covid-19-pandemien

I tillegg til spørsmål om beredskapsarbeidet i forkant av og underveis i pandemien, ble UH-institusjonene spurt om hvordan disse erfaringene har påvirket deres nåværende beredskapsprosedyrer og respons med tanke på fremtidige kriser.

Nesten samtlige av institusjonene oppga at de har oppdatert hele eller deler av sitt beredskapsplanverk i større eller mindre grad i etterkant av pandemien. Disse revisjonene har i noen tilfeller tatt utgangspunkt i eksterne eller interne evalueringer av institusjonenes håndtering av covid-19-pandemien, i tillegg til UH-institusjonenes egne erfaringer og lærdommer underveis. Et poeng som ble trukket frem av flere, og som også har blitt diskutert ovenfor, var at institusjonenes eksisterende beredskapsplaner i liten grad var utformet med tanke på langvarige kriser og beredskap utover den innledende fasen av pandemien. Nåværende beredskaps- og pandemiplaner er derfor i mange tilfeller oppdatert til også å inkludere slike scenarier. Dette blir av en respondent beskrevet som «drift i unormal tilstand».

Samtidig trakk noen også frem at det er lite hensiktsmessig å forsøke å forutse fremtidige kriser i disse planene. Tvert imot mente flere respondenter at veldig detaljerte planer var av liten nytte under pandemien, da realiteten ble en annen enn det institusjonene hadde sett for seg. Mange av institusjonene har derfor ønsket å holde beredskapsplanverket relativt generelt, men heller åpne opp for flere og varierte kriser og hendelsesforløp.

I tillegg til de formelle revisjonene av beredskapsplanverket, trakk nesten alle institusjonene frem det faktum at det generelt har blitt større bevissthet i hele organisasjonen om at kriser kan inntreffe – «noe mer ryggmargsrefleks». Selv om mange av institusjonene hadde utarbeidet pandemiplaner i forkant av covid-19, beskrev flere av respondentene at det før pandemien var liten reell tro på at planene ville komme til å bli nødvendige. Et hovedinntrykk fra institusjonenes beskrivelser er at det nå har blitt større bevissthet, både blant ansatte og ledelsen, om at store kriser faktisk kan inntreffe, på kort tid og med lite forvarsel. Dette ser også ut til å ha hatt praktiske konsekvenser, ved at det for noen institusjoner har blitt lavere ter-

skel for å sette krisestab. Mange trakk frem hvordan det også har blitt mer fokus på jevnlig krise- og beredskapsøvelser, for på den måten å vedlikeholde den institusjonelle læringen pandemien førte med seg. En respondent beskrev hvordan dette er særlig viktig for nåværende ansatte som ikke jobbet ved institusjonen under pandemien, og dermed ikke kan trekke på personlige erfaringer ved en potensiell ny krise.

I forlengelse av dette pekte noen av institusjonene på hvordan pandemien har styrket samordningen og dialogen mellom ledelse og ansatte på sentralt og lokalt nivå. Dette var noe som flere av respondentene opplevde som noe manglende i den innledende fasen av pandemien, men som ble avgjørende nettopp i perioden med «drift i unormal tilstand». Som beskrevet av én respondent: «Erfaringene viste at jo mer akutt situasjonen er, jo større behov er det for at beslutningene må tas på sentralt nivå. Jo mer langtrukken krisehåndtering, desto viktigere blir de lokale tilpasningene og med det fakultetsnivået i håndteringen». Ifølge flere av respondentene har deres beredskapsarbeid, både formelt og uformelt, i større grad tatt innover seg behovet for å involvere og ansvarliggjøre alle nivåer i organisasjonen. For eksempel har involvering av det lokale nivået visst seg å være svært viktig i håndteringen av Russlands invasjon av Ukraina og tilrettelegging for ukrainske studenter deltakelse i høyere utdanning.

Generelt trakk mange av institusjonene frem hvordan gode systemer og rutiner for kommunikasjon på tvers av organisasjonen var sentralt for deres håndtering av covid-19-pandemien. Her pekte flere på at de har blitt mer bevisst viktigheten av digitale løsninger og systemer, både for drift (særlig heldigital og hybrid undervisning) og kommunikasjon. Digitale løsningsrolle i beredskapsarbeidet er noe de ser behov for å styrke ytterligere i tiden fremover. Samtidig trakk flere frem utfordringer knyttet til IT-sikkerhet. Noen pekte på dette som en potensiell fremtidig krise som UH-institusjonene må være forberedt på.

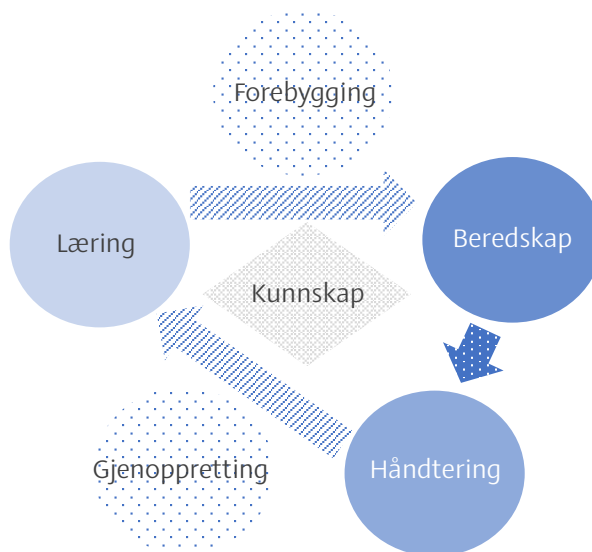
## Beredskapskjedens rolle under pandemien

Hvis vi ser disse resultatene i lys av beredskapskjeden illustrert ovenfor, kan vi dele beredskapshåndteringen under og i etterkant av pandemien inn i tre faser: «innledende fase», «drift i unormal tilstand» og «den nye normalen».

I forkant av nedstengingen 12. mars 2020, var kunnskapsgrunnlaget knyttet til coronavirusets smittefare, sykdomsbilde og skadeomfang svært mangelfullt. Det var også i rask endring. På grunn av dette var

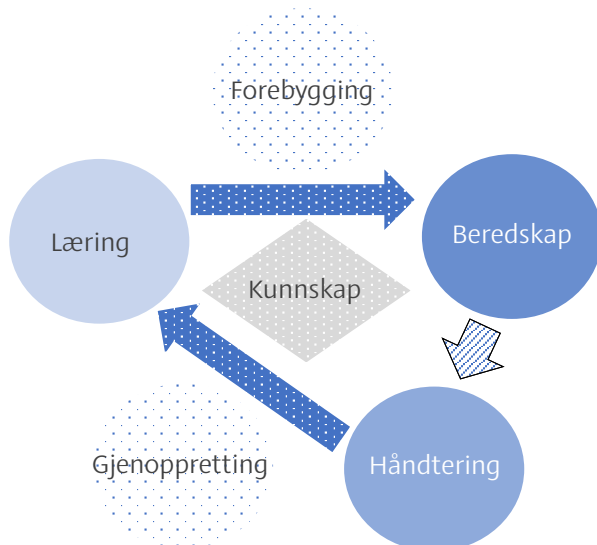
det knyttet sterk usikkerhet til hvilke forebyggende tiltak som burde innføres i månedene før pandemien nådde Norge, samt hvilke beredskapstiltak som var mest hensiktsmessige når pandemien først var et faktum (NOU 2021:6). Som beskrevet tidligere, opplevde mange av institusjonene at deres eksisterende beredskapsplan var av en viss nytte umiddelbart etter nedstenging – i «akutt første fase». Samtidig pekte flere på at deres tidligere kriseerfaringer («læring») i liten grad hadde forberedt dem på den typen krise som pandemien var. For eksempel hadde noen av institusjonene planer som la til rette for at en stor andel av deres ansatte og studenter ville være hjemme med sykdom, og at aktivitetene på campus dermed måtte tilpasses dette. Det var imidlertid ingen av institusjonene som hadde rutiner på hvordan de skulle respondere når de ble pålagt av myndighetene å stenge ned, og flytte aktiviteten over på nett og hjemmekontor.

I den innledende fasen (fra 12. mars og utover) var mangelen på kunnskap og nivået av usikkerhet fortsatt høyt. Dette til tross for at kunnskapsgrunnlaget forbedret seg etter hvert som mer informasjon om virusets spredning og alvorlighet ble kjent (NOU 2021:6). I tillegg medførte den brå overgangen til nedstenging og hjemmekontor, at alle UH-institusjonene satt i en situasjon ingen av dem hadde tidligere erfaring med eller rutiner for. Selv om mange beskrev hvordan deres eksisterende beredskap var nyttig umiddelbart etter nedstenging, opplevde flere at det var mindre hensiktsmessig i denne fasen – referert til av flere som «drift i unormal tilstand». Her gikk institusjonene i større grad over til mer langvarig beredskapsarbeid.



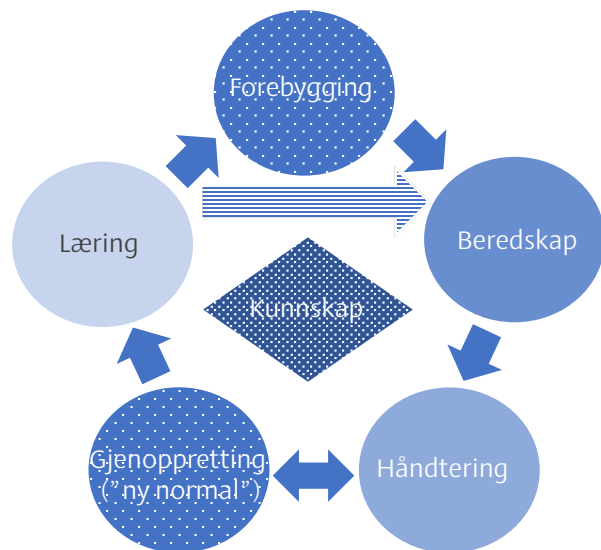
Figur 2. Samfunnsikkerhetskjeden i UH-sektoren i «innledende fase».

Noen pekte på at de i stor grad måtte improvisere i denne fasen, og at eksisterende planverk ble tilpasset fortløpende. Andre igjen beskrev hvordan de mer overordnede strukturene knyttet til rollefordeling og kommunikasjon fungerte relativt godt, men at tiltak knyttet til det å opprettholde drift var av mindre nytte. For mange av institusjonene var håndteringen i denne fasen dermed i stor grad basert på improvisasjon og kontinuerlig tilpasning og læring, heller enn tidligere erfaringer og eksisterende beredskapsplanverk.



Figur 3. Samfunnssikkerhetskjeden i UH-sektoren i «drift i unormal tilstand».

Flere av institusjonene omtaler den siste fasen beskrevet her som «den nye normalen». Selv om kunnskapsgrunnlaget styrket seg betraktelig etter hvert som mer informasjon om viruset ble kjent, var perioden frem til fullstendig gjenåpning 12. februar 2022 fortsatt preget av endring og usikkerhet. Dette skyldes særlig at nye varianter av covid-19-viruset ble kjent. Som beskrevet av respondentene, gikk man i denne fasen over fra håndtering til et økt fokus på gjenoppretting og ordinær drift, om enn i en «ny normal» preget av tidvis nedstenging, avstandskrav og hybride løsninger. Det var også i denne fasen at mange av institusjonene gikk i gang med revisjoner av sitt beredskapsplanverk og forebyggende tiltak, i lys av erfaringene gjort tidligere i pandemien.



Figur 4. Samfunnssikkerhetskjeden i UH-sektoren i den «nye normalen».

### Konklusjon: Lærdommer fra covid-19-pandemien

I denne studien har vi undersøkt universitets- og høyskolesektorens beredskapsplaner og -rutiner i forkant av covid-19-pandemien, og i hvilken grad de var til hjelp i møte med endringene som pandemien førte med seg. Selv om alle institusjonene hadde utarbeidet beredskapsplaner i forkant av pandemien, var det få som følte at planene gjorde dem forberedt på en så omfattende krise som covid-19. Spesielt ser det ut til at de eksisterende beredskapsplanene var lite egnet til å håndtere en så lang og uforutsigbar krise. Studien viser også at det var få UH-ansatte som hadde tatt innover seg at en krise som covid-19 faktisk kunne inntreffe. Det ser nå ut til å være økt bevissthet om at kriser av ulik art kan inntreffe. Dette har både ført til formelle endringer, inkludert oppdatering av planverk og rutiner, og en institusjonell erkjennelse av at det er vanskelig å forberede seg på det uforutsette. Denne undersøkelsen viser at tidligere erfaring med lignende hendelser kan gi god læring for hvordan man bør forholde seg når en krise inntreffer, hvem som skal kontaktes og hvordan responsen skal formidles. Samtidig indikerer funnene at god beredskap krever en viss grad av fleksibilitet for å kunne være nyttig i en krisesituasjon.

## Referanser

Kunnskapsdepartementet (2021). [Styringsdokument for arbeidet med sikkerhet og beredskap i Kunnskapsdepartementets sektor](#). Kunnskapsdepartementet.  
[Meld. St. 5 \(2020-2021\)](#). Samfunnssikkerhet i en usikker verden. Justis- og beredskapsdepartementet.  
[NOU 2021: 6](#). (2021). Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Koronakommisjonen.  
Solberg, E., Hovdhaugen, E., Gulbrandsen, M., Scordato, L., Svartefoss, S.M. og Eide, T. (2021). Et akademisk annerledesår: Konsekvenser og håndtering av koronapandemien ved norske universiteter og høyskoler. [NIFU-rapport 2021:9](#).

## Note

1. Styringsdokumentet formulerer dette som krav for underliggende virksomheter, men kun som en sterk oppfordring for andre virksomheter i kunnskapssektoren. Mens begrepet «skal» brukes for de statlige universitetene og høyskolene, må dette altså leses som «bør» for de UH-institusjonene som ikke er direkte underlagt Departementet (Kunnskapsdepartementet 2021, s. 21).

# NIFU

Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

NIFU er et uavhengig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som tilbyr handlings- og beslutningsorientert forskning til offentlig og privat sektor. Forskningen omfatter hele det kunnskapspolitiske området – fra grunnopplæring, via høyere utdanning til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet.

## NIFU

PB 2815 Tøyen, NO-0608 Oslo  
[www.nifu.no](http://www.nifu.no) | [post@nifu.no](mailto:post@nifu.no)

NIFU-Innsikt  
ISSN 2704-0771