

Intern rapport

# Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap

Oslo, 31. januar 2012



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Intern rapport

# Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap

Oslo, 31. januar 2012



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET



## Innhold

1	Sammendrag .....	3
1.1	Mandat .....	3
1.2	Forslag til tiltak .....	3
1.3	Styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap .....	3
1.4	Intern organisering.....	4
1.5	Organisering av større investeringsprosjekter.....	5
1.6	Styrket krisehåndteringsevne .....	5
1.7	Videre oppfølging .....	6
2	Innledning .....	7
2.1	Prosjektgruppens mandat.....	7
2.2	Sammensetning av prosjektgruppen .....	8
2.3	Prosjektgruppens arbeidsmetode .....	8
3	Justis- og beredskapsdepartement – ansvar og organisering.....	9
3.1	Departementsrollen.....	10
3.2	Regjeringens mål for beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet .....	11
3.3	Nærmere om ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap.....	12
3.4	Intern organisering av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.....	13
3.4.1	<i>Dagens Rednings- og beredskapsavdeling - oppgaver og ansvar</i> .....	14
3.4.2	<i>Dagens Politiavdeling - oppgaver og ansvar</i> .....	15
3.5	Sammendrag av spørreundersøkelsen rettet mot ansatte i PIA og RBA.....	16
3.6	Identifiserte problemstillinger.....	17
3.7	Forslag til tiltak .....	19
4	Styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.....	20
4.1	Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ..	20
4.2	Identifiserte problemstillinger.....	20
4.2.1	Forslag til tiltak.....	21
4.2.2	<i>IKT-sikkerhet</i> .....	22

4.2.3	<i>Nødnettet</i> .....	24
5	Sentral krisehåndtering .....	24
5.1	Det administrative apparatet for sentral krisehåndtering .....	25
5.1.1	<i>Lederdepartementsrollen</i> .....	25
5.1.2	<i>Regjeringens kriseråd</i> .....	25
5.1.3	<i>Regjeringens krisestøtteenhet</i> .....	25
5.1.4	<i>Beredskapsvaktordning i Justisdepartementet</i> .....	26
5.2	Identifiserte problemstillinger.....	26
5.2.1	<i>Justisdepartementet som lederdepartement og krisehåndterer</i> .....	26
5.3	Prosjektgruppens vurderinger .....	27
5.4	Forslag til tiltak .....	28
6	Redningstjenesten .....	29
6.1	Dagens situasjon.....	29
6.2	Problemstillinger .....	29
6.3	Forslag til tiltak .....	30
7	Vedlegg.....	31
	Vedlegg 1: Oversikt over prosjektgruppens forslag .....	31
	Vedlegg 2: Kompetansetiltak for sentral krisehåndtering .....	34
	Vedlegg 3: Resultater fra spørreundersøkelsen.....	36
	Vedlegg 4 Sammenfatning av Regjeringens kriseråds gjennomgang etter terroranslaget.....	49
	Vedlegg 5: Forkortelser brukt i rapporten.....	56
	Vedlegg 6: Kilder.....	60

# 1 Sammendrag

## 1.1 Mandat

Bakgrunn for prosjektgruppens arbeid er at JDs ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid skal tydeliggjøres og styrkes. Gruppens mandat er å se på forhold som kan bidra til å styrke JDs rolle som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt samfunnssikkerhet- og beredskapsansvar. Videre skal den interne organiseringen gjennomgås for å styrke departementets evne til krisehåndtering.

Justis- og beredskapsdepartementet har en svært bred ansvars- og oppgaveportefølje. Prosjektgruppen har i hovedsak vurdert Politiavdelingen, Rednings- og beredskapsavdelingen og i noen grad Plan- og administrasjonsavdelingen, og har derfor i meget begrenset grad vurdert departementets samlede ansvarsområde.

## 1.2 Forslag til tiltak

Prosjektgruppen har med grunnlag i vurdering av status og identifiserte problemstillinger forslag til flere tiltak. Disse omhandler i hovedsak følgende områder:

- Styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap
- Intern organisering
- Styrket evne til krisehåndtering

## 1.3 Styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må baseres på nødvendig oversikt over risiko, trussel og sårbarhet i samfunnet – som grunnlag for forebyggende tiltak, generisk beredskapsplanlegging, hensiktsmessige øvelser og systematisk tilsyn.

Prosjektgruppen mener følgende tiltak bør gjennomføres for å styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap:

- Prosjektgruppen mener at utredningsinstruksen bør endres, slik at krav til analyse av konsekvenser av samfunnssikkerhets- og beredskap hensyntas på egnet måte
- Styrke arbeidet med forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid gjennom hensiktsmessig intern organisering av arbeidet
- Departementet bør prioritere forskning og annen kunnskapsutvikling innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet

- Styrket oppfølging av tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder:
  - DSB bør ha ansvar for hensiktsmessig oppfølging av tilsyn
  - JD må på egnet måte rapportere funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer til regjeringen
  - Det bør utredes nærmere om tilsynsrapportene i utgangspunktet bør være offentlige
  - DSB bør fortsatt føre tilsyn med JD, men rapportering bør skje til et annet departement som regjeringen fastsetter
  
- Tydeliggjøre ansvar for IKT-sikkerhet, herunder:
  - Dagens styringsmodell for NSM bør snarlig gjennomgås for å vurdere om NSM faglig og administrativt bør underlegges JD
  - Behovet for at ansvaret for forebyggende IKT- sikkerhet, beredskap og håndtering av alvorlige hendelser i sivil sektor plasseres i JD bør samtidig vurderes
  - Ansvaret for den nasjonale IKT-politikken bør fortsatt tillegges FAD
  
- Prosjektgruppen mener at JDs styring ifm landsdekkende utbygging av Nødnett skal skje gjennom ordinær etatsstyring av Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK).
  - HOD skal delta i styringsdialogen

#### 1.4 Intern organisering

JD har som departement flere roller: som faglig sekretariat for politisk ledelse bistår departementet til politikktutforming og politikkkformidling. Videre forestår departementet også politikkgjennomføring på statsrådets vegne og fullmakt i form av myndighetsutøvelse og etatsstyring. Flere avdelinger har en viktig rolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.

Beredskapsarbeidet er i dag i hovedsak delt mellom en rednings- og beredskapsavdeling og en politiavdeling. Prosjektgruppen har vurdert om ansvaret for samfunnssikkerhet og politiet bør samles i en avdeling. Prosjektgruppen mener at samordningsrollen for samfunnssikkerhet og beredskap krever kontinuerlig lederoppmerksomhet til tverrsektorielle utfordringer og tett dialog med andre sentrale aktører, og at dette best kan ivaretas i en egen *samfunnssikkerhetsavdeling*. Politiet er en sentral del av den nasjonale beredskapen, og styringen av sektoren synes best ivarettatt i en egen *politiavdeling*. Ledelsen i departementet har et særskilt ansvar for å etablere samarbeidsrelasjoner som til enhver tid sikrer godt samarbeid og optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Prosjektgruppen anbefaler blant annet at det etableres hensiktsmessige samarbeidsgrupper for oppfølging av terroranslaget 22. juli 2011, videreutvikling av det sivil-militære samarbeidet samt revisjon av departementets krisehåndteringsplanverk.

### *1.5 Organisering av større investeringsprosjekter*

Departementet har ansvar for store anskaffelser og investeringer som krever mye av fagavdelingenes ressurser. Som følge av at fagavdelingene har måttet prioritere sine ressurser til disse anskaffelsene og investeringene, har sentrale samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgaver nødvendigvis fått mindre oppmerksomhet. Prosjektgruppen mener at kompetanse knyttet til store anskaffelser (som for eksempel redningshelikopteranskaffelsen) bør etableres i en egen materiell- og investeringsseksjon i Plan- og administrasjonsavdelingen hvor kompetansen også bedre kan gjenbrukes av fagavdelingene etter behov. Dette vil kunne frigjøre ressurser til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fagavdelingene. Prosjektgruppen mener også at departementet bør etablere en internrevisjon uten avdelingstilknytning som rapporterer direkte til departementsråden.

### *1.6 Styrket krisehåndteringsevne*

Det fremgår av gjeldende konsept for sentral krisehåndtering at JD har en sentral rolle ved de fleste nasjonale krisesituasjoner. Departementet ble selv rammet under terroranslaget 22. juli, noe som naturlig nok gjorde det meget krevende samtidig å skulle ivareta rollen som lederdepartement. For å styrke JDs evne til krisehåndtering mener prosjektgruppen at følgende tiltak er nødvendige:

- Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement ved sivile kriser, med mindre annet blir bestemt
- Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) skal ivareta rollen som permanent sekretariat for Regjeringens kriseråd ved sivile kriser og må inneha nødvendige fullmakter i så henseende
- Det gjennomføres faste, periodiske, administrative møter i Regjeringens kriseråd med henblikk på drøfting og forankring av beredskapsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser
- Regjeringens krisestøtteenhet gis en tydeligere og avdelingsuavhengig rolle, og KSE plasseres direkte under departementsråden i JD.
- Det etableres et døgnbemannet, sivilt situasjonssenter i JD for å styrke departementets krisehåndteringsevne, og et slikt senter legges til KSE
- Det etableres en hensiktsmessig embetsvakt i tillegg til ovennevnte situasjonssenter
- KSE styrkes for ytterligere å bedre evnen til krisehåndtering på departementsnivå, og enheten skal i tillegg til å ha ansvar for overnevnte situasjonssenter også videreføre ansvaret for kompetanseheving (kurs og øvelser) for departementene og regjeringens medlemmer.
- Departementets kriseorganisasjon gjennomgås og styrkes for å ivareta departementets nye rolle



### *1.7 Videre oppfølging*

Prosjektgruppen har identifisert flere tiltak som bør utredes ytterligere med henblikk på konkretisering og kostnadsberegning. Sentralt i dette bildet står følgende områder:

- Departementets brede oppgaveportefølje bør gjennomgås
- HRS flyttes ut av departementet. Det må utredes nærmere hvor det administrative ansvaret for HRS skal plasseres.
- Departementet må utvikles til å bli mer mål- og resultatorientert
- Vurdere IKT- forvaltningen for justissektoren
- Samfunnets grunnberedskap og statlig forsterkning (Politireserven, Heimevernet og Sivilforsvaret) bør gjennomgås

## 2 Innledning

Som et ledd i regjeringens arbeid med å styrke sikkerhets- og beredskapsarbeidet, har regjeringen besluttet at Justisdepartementets rolle på dette området skal styrkes og tydeliggjøres. I foredraget til Kgl. res. av 11.11. 2011 står det følgende:

*«For å sikre at Norge kan møte de risiko- og sårbarhetsutfordringer samfunnet står overfor, skal Justis- og politidepartementets ansvar for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid styrkes og tydeliggjøres.*

*Departementets rolle som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt beredskapsansvar, vil også bli styrket. Videre skal den interne organiseringen gjennomgås for å bedre departementets evne til krisehåndtering. Departementet vil i denne forbindelse bli tilført økte ressurser.»*

For å synliggjøre denne endringen, besluttet regjeringen samtidig at Justis- og politidepartementet fra 1. januar 2012 skulle endre navn til Justis- og beredskapsdepartementet.

Som en del av arbeidet med å implementere disse endringene i departementet, opprettet statsråden den 2. desember 2011 en prosjektgruppe for å utrede hvordan departementets samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgaver bør organiseres for at departementet på en effektiv og tydelig måte skal ivareta sitt ansvar på dette området.

### 2.1 Prosjektgruppens mandat

«Prosjektgruppen skal gjennomgå og vurdere hvordan Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnets sikkerhet- og beredskapsfunksjoner i fredstid skal styrkes og tydeliggjøres. Dette skal vurderes i forhold til intern organisering av departementet, departementets rolle overfor de øvrige departementene, og departementets rolle overfor andre relevante offentlige virksomheter.

Prosjektgruppen skal i dette arbeidet også gjennomgå departementets ansvar for IKT-sikkerhet, og organisering av større investeringsprosjekter.

En viktig forutsetning for arbeidet skal være at den interne organiseringen skal understøtte departementets evne til krisehåndtering. Som del av dette skal prosjektgruppen se på organisering og ressurser.

En annen viktig forutsetning er at gruppen skal ha kontakt med, og ta hensyn til to sentrale og pågående meldingsarbeid i departementet: Melding til Stortinget om Resultatreformen og melding til Stortinget om samfunnssikkerhet.

Prosjektgruppen skal levere en rapport med anbefalinger innen 31. januar 2012.»

Prosjektet har rapportert til statsråden som er prosjekteier.

## *2.2 Sammensetning av prosjektgruppen*

Prosjektgruppen har bestått av:

Per S. Bleikelia (leder)  
Arild Aaserød  
Finn Mørch Andersen  
Øystein Blymke  
Øistein Knudsen jr.  
Janne Karlsen  
Randi Lilletvedt  
Klas Schløsser Møller  
Valgjerd Bakka Skauge

## *2.3 Prosjektgruppens arbeidsmetode*

For å identifisere behovet for og utdype hvordan JD kan styrke og tydeliggjøre ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap i fredstid, har det vært gjennomført intervjuer med flere departementer og andre relevante aktører (se vedlegg 6). Videre er foreliggende skriftlig materiale (se vedlegg 6) vært brukt som kilder.

I tillegg er det som en del av datainnsamlingen gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i Politiavdelingen (PIA) og Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) (se vedlegg 3). Hensikten med spørreundersøkelsen har vært å innhente synspunkter på JDs samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og tilhørende organisering.

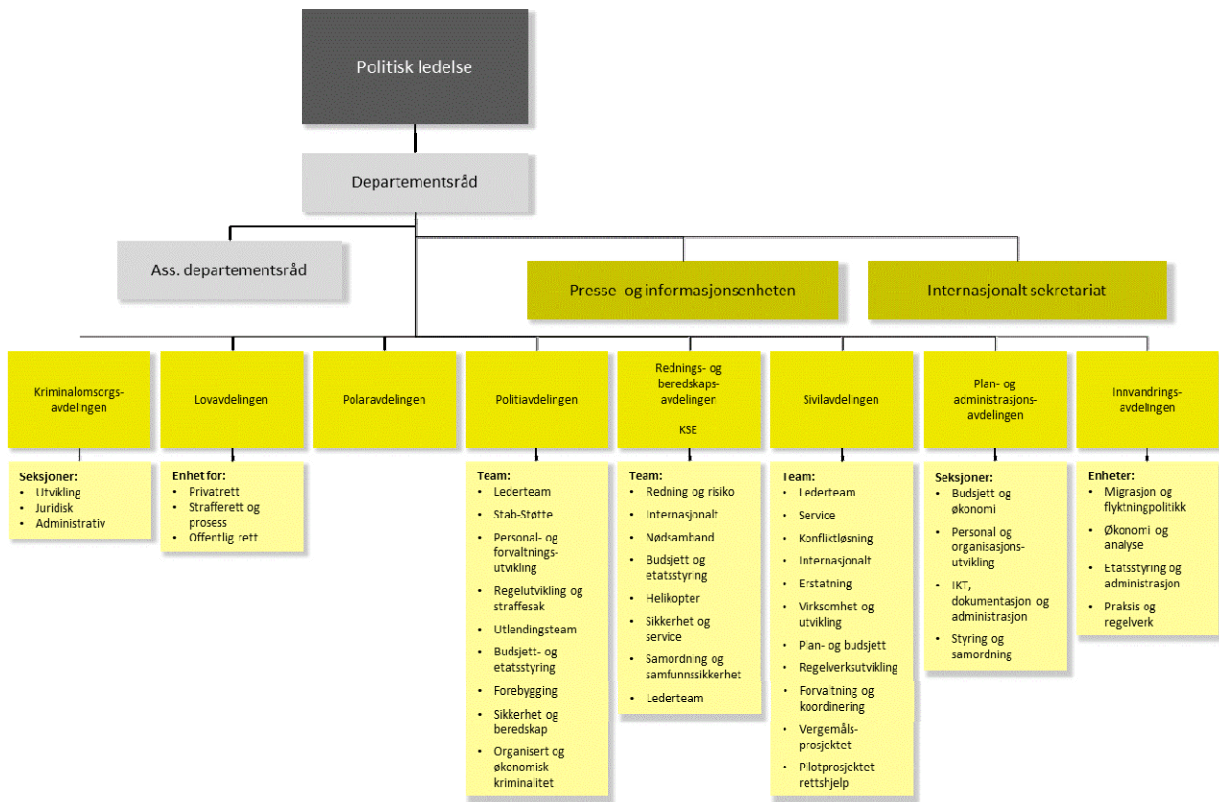
Prosjektgruppen har hatt møter med det finske Forsvarsdepartementet og det finske Innenriksdepartementet. Prosjektet har i tillegg besøkt Universitetet i Bergen ved Rokkansenteret.

Prosjektet har informert om prosjektgruppens arbeid gjennom allmøter i PIA, RBA og PAA.

Prosjektgruppen har gjennomført et felles heldagsmøte med departementsråden, assisterende departementsråd og berørte ekspedisjonssjefer.

De vurderinger og konklusjoner prosjektgruppen trekker ut fra intervjuer og skriftlig materiale, står for gruppens egen regning.

### 3 Justis- og beredskapsdepartement – ansvar og organisering



Som organisasjonskartet viser, består Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i dag av 8 avdelinger samt Internasjonalt sekretariat, Presse og informasjonsenheten og Det kriminalitetsforebyggende råd. Departementet ledes politisk av en statsråd. I tillegg er det p.t. 3 statssekretærer og en politisk rådgiver. Den øverste administrative ledelse ivaretas av en departementsråd og en assisterende departementsråd. Justis- og beredskapsdepartementet er det nest største departementet etter Utenriksdepartementet (UD).

En viktig forutsetning for at JD skal kunne ivareta den nye rollen som et beredskapsdepartement, er at statsråden, politisk ledelse forøvrig og embetsverket har prioritet og kapasitet til å gå inn i og ivareta sitt «utvidede og forsterkede beredskapsansvar». Som det fremgår av organisasjonsoversikten er saksporteføljen i departementet stor både når det gjelder politikkområder og enkeltsaker.

Prosjektgruppen mener departementets brede oppgaveportefølje bør gjennomgå. Det bør foretas en gjennomgang av de forskjellige avdelingenes saksportefølje med henblikk på overføring av oppgaver til underliggende direktorater/virksomheter.

### 3.1 Departementsrollen

For å kunne vurdere avdelingenes oppgaver og ansvar mener gruppen det er sentralt å se på primæroppgavene til et departement. Prosjektgruppen legger følgende inndeling til grunn (Difi rapport 2011:11):

Departementets oppgaver kan grupperes etter to hovedroller:

- a. Faglig sekretariat for politisk ledelse – direkte betjening av politisk ledelse
  - Bidrag til politikkutforming (blant annet utarbeiding av meldinger, proposisjoner og svar til Stortinget)
  - Politikformidling (mediehenvelser, lanseringer)
  - Faglig rådgivning for politikkutforming- og formidling
- b. Politikkgjennomføring – på statsrådets vegne og ansvar
  - Myndighetsutøvelse (enkeltvedtak, forskrift)
  - Etatsstyring og eierstyring
  - Oppfølging overfor organisasjoner, borgere, næringsliv, kommuner mv.

Disse to hovedrollene er ikke klart atskilt. Difi skiller mellom disse to rollene blant annet fordi ambisjonen med å utvikle departementene som sekretariater for politisk ledelse forutsatte at store oppgaveområder som gjaldt politikkenes gjennomføring, skulle føres ut av departementet.

Uansett hva sekretariatsrollen til enhver tid omfatter, er embetsverket forpliktet på forvaltningsverdiene (St.meld. nr. 19, 2008-09):

- demokratisk styring, som tilsier at embetsverket lojalt forbereder og iverksetter den politikk de vet at statsråden ønsker ført
- rettssikkerhet, som tilsier at embetsverket er partipolitisk nøytrale og opptrer i samsvar med lov
- faglig integritet, som tilsier at de råd som embetsverket gir statsråden, skal være faglig funderte, bl.a. hva som ut fra faglig skjønn er de beste virkemidlene for å oppnå politiske mål
- effektivitet, som tilsier at innenfor rammen av politiske prioriteringer skal ansatte forvalte offentlige ressurser på en formåls- og kostnadseffektiv måte.

Disse verdiene bør ideelt sett utfylle hverandre og utgjøre et felles verdigrunnlag for embetsverket og for statsansatte for øvrig.

JD har i likhet med øvrige departementer fått økende arbeidsbelastning de senere år på grunn av blant annet følgende eksterne faktorer; økning i Stortingets henvendelser, Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner, økende antall medie henvendelser og innsynsbegjæringer, økende krav til faglige og administrative støttefunksjoner (økonomireglementet, anskaffelsesregelverket, KS - prosesser, HMS mv.) Difi peker på at departementene bruker mer ressurser på politikkformidling, både ved økt antall ansatte i kommunikasjonsenhetene og at fagavdelingene bruker mer tid på denne type oppgaver.

Arbeidet med å gjøre departementene til effektive faglige sekretariat for politisk ledelse har i henhold til Difi-rapporten i hovedsak vært vellykket. Difi mener det kan være en tendens til mindre kapasitet til politikkutvikling og politikkgjennomføring. Ved overføring av oppgaver, myndighet og personell til direktoratsnivå kan en undervurdere behovet for at departementet må omstille sine arbeidsformer, sin informasjonsinnhenting og sin kompetanse for å innta en ny styringsrolle overfor underliggende etater.

### *3.2 Regjeringens mål for beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet*

Innledningsvis i St.meld. nr. 22 (2007-2008) står følgende:

*«Soria Moria-erklæringen understreker at regjeringens viktigste oppgave er å forebygge. Dersom hendelser og kriser likevel oppstår, er målsettingen at de skal håndteres raskt og effektivt ved bruk av samfunnets nasjonale ressurser, klare strukturer og ansvarsforhold, klare kommandolinjer mellom sivile og militære aktører, og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå. Regjeringen vil legge vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå».*

Regjeringens forutsetning er at JD på regjeringens vegne tar ansvar for å sikre at samvirket og samordning av ulike offentlige myndigheters arbeid på feltet skjer på en tilfredsstillende måte.

JD må også på regjeringens vegne sikre at samfunnets behov for et tilfredsstillende beredskaps- og sikkerhetsnivå blir realisert i et samspill med alle relevante aktører i samfunnet i både offentlig, privat og frivillig sektor.

St.meld. nr. 22 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 85 (2007-2008) gir en overordnet beskrivelse av hva regjeringens og JDs ansvar for samfunnssikkerhet innbefatter:

*Samfunnssikkerhet og beredskap* innbefatter vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger. Samfunnssikkerhetsarbeidet omfatter forebygging av, og beredskap mot, alvorlige uønskede hendelser, og dessuten tiltak for å håndtere og begrense konsekvensene av hendelser som likevel måtte inntreffe. Læring av inntrufne hendelser og øvelser inngår likeledes i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Et uttalt mål for samfunnssikkerhetsarbeidet er å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjonsevne slik at befolkningens trygghet og grunnleggende behov kan ivaretas i kriser. Dette innebærer å kunne håndtere uventede alvorlige hendelser slik at konsekvensene av dem reduseres og sikkerheten gjenopprettes. *Samfunnets funksjonsevne* er avhengig av stabile og robuste infrastrukturer som ofte inngår i komplekse systemer som er gjensidig avhengige av hverandre. Eierskap og ansvar for systemene er fordelt på en rekke aktører i samfunnet – både offentlige og private, og bl.a. Riksrevisjonen har påpekt utfordringene som følger av et slikt sammensatt og komplekst ansvarsbilde.

Sårbarhetsutfordringer innen kritisk infrastruktur har blitt forsterket bl.a. som følge av økt bruk av IKT, avhengighet av elektronisk kommunikasjon, samt klimaendringer og endringer i risiko- og trusselbildet. En kompliserende faktor er også at flere infrastrukturer er koplet sammen på tvers av landegrenser, og at arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur dermed også har en grenseoverskridende karakter.

Dagens sikkerhetsutfordringer er i mindre grad enn tidligere knyttet til militære trusler, men kriser av sikkerhetspolitisk eller militær art kan likevel ikke utelukkes. Regjeringen vektlegger derfor, som tidligere nevnt, en god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap. JD og Forsvarsdepartementet (FD) samarbeider om tidsriktige beredskapsordninger for at disse i størst mulig grad skal være tilpasset de sikkerhetspolitiske og sivilberedskapsmessige utfordringer som Norge til enhver tid står overfor.

Departementenes samfunnssikkerhetsarbeid skal baseres på en systematisk og dokumentert oversikt over risiko og sårbarhet innen eget ansvarsområde, og departementet skal sørge for at arbeidet integreres i egen virksomhetsstyring og i styring og oppfølging av underliggende etater og virksomheter. Nasjonalt risikobilde vil være et viktig utgangspunkt for risikovurderingene, men i tillegg må departementet ha oversikt over mer sektorspesifikke forhold. Slike vurderinger vil gi grunnlag for å identifisere scenarioer eller tenkte hendelsesforløp og kriser som departementet må være forberedt på å håndtere. Departementene skal også kunne dokumentere at det i sektoren arbeides systematisk med tiltak for å opprettholde og videreutvikle kritiske samfunnsfunksjoner og innsatsfaktorer som inngår i sektoransvaret i forbindelse med påkjenninger som uønskede hendelser kan medføre.

### *3.3 Nærmere om ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap*

Det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet har til nå bygget på prinsippene om ansvar, likhet og nærhet. Disse prinsippene vil bli vurdert og drøftet i den kommende stortingsmelding om samfunnssikkerhet.

Ansvarsprinsippet innebærer at det departement som har ansvar for en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en beredskaps/krisesituasjon.

Ansvarsprinsippet fordrer god samordning og samhandling. Dette er viktig fordi ingen sektor alene kan forebygge, redusere, hindre eller håndtere fremtidens samfunnssikkerhetsutfordringer.

Justis -og beredskapsdepartementet har i tillegg til sitt sektoransvar også et *samordningsansvar* på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. JD skal ha oversikt over risiko, trussel og sårbarhet i samfunnet som grunnlag for å være pådriver for forebyggende tiltak, beredskapsplanlegging og hensiktsmessige øvelser og systematiske tilsyn.

Med ansvar for en viss sektor eller visse funksjoner innen sektoren følger normalt også styrings- og påvirkningsmuligheter gjennom ulike virkemidler. Med utvidet ansvar, og med tilhørende virkemidler følger også utvidede muligheter for å bli *holdt* ansvarlig (ansvarliggjøring).

Juridisk ansvarliggjøring avhenger av at det kan påvises brudd på juridiske plikter. Muligheten for politisk ansvarliggjøring, særlig overfor Stortinget (parlamentarisk ansvar), øker også med utvidet ansvar. Muligheten for å bli holdt ansvarlig, enten juridisk eller politisk, øker med hvor vidt ansvarsområdet er definert og hvor sterke virkemidler statsråden har til rådighet. Ved uklar avgrensning og organisering av ansvarsområder mellom statsrådene øker muligheten for at flere statsråder kan holdes ansvarlig eller at regjeringen gjøres ansvarlig for manglende organisering, ikke minst politisk overfor Stortinget.<sup>1</sup>

### 3.4 Intern organisering av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Prosjektgruppens mandat er å vurdere forhold som kan styrke JDs rolle som beredskapsdepartement. Prosjektgruppen har derfor ikke vurdert organisering av andre deler av departementet enn det som direkte berører samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

---

<sup>1</sup> Betegnelsen «konstitusjonelt ansvar» brukes også i en del sammenhenger. I snever forstand sikter betegnelsen til en form for juridisk ansvarliggjøring som nevnt foran. Begrepet er imidlertid tvetydig I heftet «Om forholdet til Stortinget», utgitt av SMK 30.11.2011 omtales imidlertid begrepet slik:

«Konstitusjonelt ansvar» kan defineres mer presist [enn parlamentarisk ansvar]. Med dette menes det *rettslige* ansvaret et eller flere regjeringsmedlemmer kan bli ilagt av Riksretten for brudd på "konstitusjonelle Pligter". Både straff- og erstatningsansvar er aktuelt.

Begrepet "konstitusjonelt ansvar" brukes også i en annen betydning, for eksempel i utsagnet "Statsråd NN har det konstitusjonelle ansvaret for barnevernområdet". Her siktes det gjerne til det *området* av regjeringens samlede myndighet som den enkelte statsråden har et *særskilt* ansvar for å forvalte. Dette området er gjerne knyttet til bestyrelsen av et departement (eller deler av det).»



Sikkerhets- og beredskapsarbeidet er i hovedsak fordelt mellom Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) og Politiavdelingen (PIA) i departementet. I tillegg er det en grenseflate mot Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) som er medansvarlig for arbeidet med departementets interne sikkerhet, f.eks. dokumentetsikkerhet, intern IKT-sikkerhet mv. Det er også andre avdelinger som ivaretar sikkerhets- og beredskapsarbeid innen egne fagområder slik som Polaravdelingen og Innvandringsavdelingen. I det følgende er det i hovedsak RBA og PIA som vies oppmerksomhet.

#### *3.4.1 Dagens Rednings- og beredskapsavdeling - oppgaver og ansvar*

Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) har på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet et samordnings- og tilsynsansvar for andre departementers beredskapsarbeid, og for intern sikkerhet i departementet og justissektoren. Hovedmålet for arbeidet er effektiv håndtering av kriser og god organisering av samfunnets beredskapsapparat.

RBA har også ansvar for etatsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) og Siviltjenesten og styringsansvar for Hovedredningssentralene. NSM er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet med en faglig rapporteringslinje til JD ved RBA på sivil side.

På regelverksområdet forvalter RBA bl.a. brann- og eksplosjonsvernloven, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, produktkontrollloven og lov om sivil beskyttelse.

Avdelingen er også tillagt ansvar for større prosjekter som utbygging av nødnett og anskaffelse av nye redningshelikoptre. RBA har også det faglige og administrative ansvaret for Regjeringens krisestøtteenhet (KSE).

Illustrasjonen under viser hvordan RBA har organisert arbeidsoppgaver i tverrfaglige team<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Medarbeidere i avdelingene deltar gjerne i mer enn ett team. RBA har i tillegg noen ansatte i helikopterprosjektet som har kontorsted i Stavanger.

Team:

- Lederteam (5)
- Redning og risiko (11)  
Fagsaker HRS, Frivillige, Fagsaker brann, Farlig gods, Elsikkerhet, Sivilforsvar, Siviltjeneste, Produkt
- Internasjonalt (5)  
Kontaktpunkt INT, NATO, FN, IMO, EU-saker. Barentssamarbeid., Spesialutvalg, Gjennomføring EPCIP
- Nødsamband (7)  
Nødnett, Nødsentraler, Fagsaker DNK, Nødnummer
- Budsjett og etatsstyring (8)  
Budsjettene, Etatsstyring, Stabsfunksjoner
- Helikopter (5)  
Drift, Anskaffelse, Tilstedevakt
- Sikkerhet og service (5)  
Klareringer, Samband, Sikkerhet i sektor, Forværelse, E-faktura
- Samordning og samfunnsikkerhet (9)  
Deptsamordning, Planverk, Øvelser, Tilsyn, ROS, Internkontrolldok, Fylkesmenn, Interne beredskapsforberedelser, Kritisk infrastruktur, Behandling sit.rapp

### 3.4.2 Dagens Politiavdeling - oppgaver og ansvar

Politiavdelingen (PIA) har ansvar for en sentral del av den nasjonale beredskapen gjennom etatsstyringen av Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). POD og PST er både politifaglig og administrativt underlagt departementet.

I tillegg har PIA ansvar for Riksadvokaten og Generaladvokaten som kun er administrativt underlagt departementet.

Avdelingen har ansvar for politikkutforming på følgende områder:

- Kriminalitetsforebygging, vold (inkludert vold i nære relasjoner og voldtekt), rus, barn, diskriminering og menneskehandel. Oppfølging av handlingsplaner på området.
- Politiets utlendingsforvaltning. Utvikling og samarbeid med øvrig utlendingsforvaltning.
- Organisert og økonomisk kriminalitet.

Videre har avdelingen ansvar bl.a. for politilovgivning, strafferegistreringsloven, politiregisterloven, våpenloven, passloven, vaktvirksomhetsloven og lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven). I avdelingen ligger også ansvar for politiberedskap og regel- og instruksverk innenfor Politiets sikkerhetstjenestes arbeidsområde.

Avdelingen følger opp internasjonalt politisamarbeid slik som utvikling av Schengen-regelverket, Europol, Eurojust, Civpol, Østersjøsam arbeidet m.fl.

PIA håndterer en betydelig mengde av JDs spørsmål fra Stortinget og innsynsbegjæringer.

Illustrasjonen nedenfor viser hvordan PIA har organisert arbeidsoppgaver i tverrfaglige team:

<b>Politivdelingen (47)</b>	<p><b>Team:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Lederteam (5)</b> Strategi og planlegging, utvikling og prioritering. Kvalitetssikring, kontroll, resultatoppnåelse og oppfølging. Personalansvar, veiledning og kompetansebygging.</li><li>• <b>Stab-Støtte (3)</b> Administrative og kontorpraktiske oppgaver. Koord. og oppfølging av fristsaker til politisk ledelse (spørretime, skriftlige spørsmål, etc), koord. av høringsaker, r-notater og foreleggelse</li><li>• <b>Personal- og forvaltnings-utvikling (9)</b> Organisasjonsutvikling for ytre etat. Oppfølging av regjeringens forvaltningspolitikk. Etatsrettede utviklingsprogrammer. Overordnede/prinsipielle spørsmål på personalområdet mot avdelingens underliggende virksomheter. Omstillings- og overføringsavtaler. Kgl.res ved utnevninger/konstitusjoner. Interne administrative saker</li><li>• <b>Regelutvikling og straffesak (11)</b> Politilovgivning, grenseloven, strafferegisterloven, påtaleinstruksen, hundeloven, offentlighetsloven og politiregisterloven. Politimetoder, våpen- og passloven, vaktvirksomhet og vegtrafikk. Etterforskningsmetoder, straffesakskjeden, rettsikkerhet, personvern m.m.</li><li>• <b>Utlendingssteam (6)</b> Gjennomføring av politiets utlendingsforvaltning. Utvikling og samarbeid med øvrig utlendingsforvaltning med særlig fokus på politiets arbeid med å fastslå asylsøkeres identitet, registrering og uttransportering av asylsøkere</li><li>• <b>Budsjett- og etatsstyring (12)</b> Koordinerer av avdelingens arbeid med statsbudsjett for politi og påtalemyndighet. Økonomiregelverk/instruks, statsregnskapet, tilskuddssaker, avdelingens plandokumenter og internbudsjett. Utarbeiding av tildelingsbrev, styringsdialog, etatsstyringsmøter, oppfølging av underliggende virksomheters halvårs- og årsrapporter.</li><li>• <b>Forebygging (9)</b> Forebygging av kriminalitet knyttet til vold i nære relasjoner, diskriminering, menneskehandel, vitneskuttelse, barn og ungdom, narkotika og andre rusmidler. Oppfølging av handlingsplaner på områdene.</li><li>• <b>Sikkerhet og beredskap (6)</b> Overordnet styring og kontroll av Politiets sikkerhetstjeneste. Fokus på rikets sikkerhet, spionasje, terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen m.m. Generelle lover/forskrifter på området. Generell og spesiell politiberedskap. Samfunnets sårbarhet/sikkerhet generelt</li><li>• <b>Organisert og økonomisk kriminalitet (9)</b> Forebygge og bekjempe organisert kriminalitet, gjengkriminalitet, nettverkskriminalitet, økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Forpliktelser og posisjoner som følger av Norges internasjonale forpliktelser som Østersjø-samarbeidet, samarbeid med Russland og FN. Internasjonalt antikorrupsjonsarbeid gjennom FN, Europarådet og OECD</li></ul>
-----------------------------	---

### 3.5 Sammendrag av spørreundersøkelsen rettet mot ansatte i PIA og RBA

Et hovedinntrykk fra spørreundersøkelsen er at resultatene peker på flere av de problemstillingene som ble identifisert gjennom intervjuer og øvrige kilder i denne utredningen. Mange ansatte peker på at det er et forbedringspotensial i JDs utøvelse av samfunnets sikkerhets- og beredskapsansvar. Svarene fra spørreundersøkelsen tyder også på et forbedringspotensial i JDs etatsstyring, og at det interne samarbeidet på sikkerhets- og beredskapsområdet i JD kan forbedres. I tillegg kan resultatene fra spørreundersøkelsen tyde på at JD, med dagens organisering, ikke har tilstrekkelige ressurser til å løse egne sikkerhets- og beredskapsoppgaver.

Oppsummert viser resultatene fra spørreundersøkelsen følgende:

- Det er en høy andel ansatte med relativt lang erfaring innen fagområdene sikkerhet og/eller beredskap. For eksempel oppgir 77 % av de ansatte i RBA at de har over fem års erfaring fra fagområdene.
- Respondentene har varierte oppfatninger om samarbeidet mellom JD og Politidirektoratet. Samarbeidet mellom JD og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap blir imidlertid i hovedsak vurdert som godt.

- Det er også varierende oppfatninger blant respondentene om ansvarsforholdene mellom JD og Politidirektoratet er tilstrekkelig tydelige. Ansvarsforholdet mellom JD og Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap vurderes som i hovedsak som relativt tydelig.
- Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det interne samarbeidet på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i JD har et klart forbedringspotensial. Respondentenes svar tyder på at det er mellom PIA og RBA hvor de største samarbeidsutfordringene ligger.
- En av tre respondenter fra RBA gir uttrykk for at egen avdeling ikke har tilstrekkelig kompetanse til å løse sine sikkerhets- og beredskapsoppgaver. Blant de ansatte i PIA er det en høyere andel ansatte som mener de har tilstrekkelig kompetanse til å løse egne oppgaver på området.
- Et klart flertall av respondentene, særlig de ansatte i RBA, gir uttrykk for at egen avdeling ikke har tilstrekkelige ressurser til å løse egne sikkerhets- og beredskapsoppgaver.
- Av konkrete forbedringstiltak trekker respondentene fram at det interne samarbeidet mellom avdelinger bør forbedres, at etatsstyringen kan styrkes, og at organiseringen i forhold til øvrige offentlige virksomheter kan forbedres. I tillegg anbefales mer øvelser innen krisehåndtering.

I vedlegg 3 presenteres mer detaljerte resultater fra spørreundersøkelsen.

### *3.6 Identifiserte problemstillinger*

#### *Behov for styrket samhandling og samarbeid mellom RBA og PIA*

Departementenes utfordringer og utviklingsbehov ble høsten 2011 belyst i Difi rapport 2011:11. I rapporten ble det pekt på problemer i sentralforvaltningen knyttet til samordning og samarbeid på tvers, mellom departementene og innad i departementene. Organiseringen preges av hierarkiske strukturer, sterke avdelingsvise fagmiljøer og lite fleksibilitet med hensyn til bruk av kompetanse og ressurser (Difi). Det snakkes gjerne om "siloe".

Slik skiller funnene i RBA og PIA seg ikke fra øvrig dokumentasjon som er utarbeidet om dette temaet. Fra ansatte i både RBA og PIA<sup>3</sup> vises det til at det burde samarbeides bedre på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Dette er også en tilbakemelding som gis fra eksterne respondenter. I tillegg viser tilbakemeldingene i undersøkelsen at ansatte i PIA og RBA i for liten grad kjenner hverandres arbeidsfelt.

Prosjektgruppen har vurdert om ansvaret for samfunnssikkerhet og styringen av politiet bør samles i én avdeling. Prosjektgruppen mener at samordningsrollen for

---

<sup>3</sup> Se vedlegg 3

samfunnssikkerhet og beredskap krever kontinuerlig lederoppmerksomhet til tverrsektorielle utfordringer og tett dialog med andre sentrale aktører og at dette best kan ivaretas i en egen *samfunnssikkerhetsavdeling*. Politiet er en sentral del av den nasjonale beredskapen, og styringen av sektoren synes best ivaretatt i en egen *politiavdeling*.

Gruppen mener at det også er andre virkemidler enn organisering som kan bidra til å styrke det totale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i departementet. Her vil vi peke på viktigheten av godt etablerte rutiner for informasjonsflyt og utvikling av komplementær kompetanse og ikke konkurrerende fagmiljøer som sentrale elementer. Et arbeid med den hensikt å styrke samarbeidet mellom RBA og PIA bør snarest settes i gang for å virkeliggjøre ambisjonen om et styrket beredskapsdepartement.

#### *Et tydelig og synlig Beredskapsdepartement*

Vi mener også det er grunnlag for å hevde at departementet bør bli tydeligere i sin pådriverrolle. Det er blitt etterlyst et mer synlig departement i enkelte sammenhenger, eksempelvis på fylkesmannsmøter og i samarbeidsfora med næringslivet.

#### *Store anskaffelser og investeringer*

Redningshelikopteranskaffelsen krever mye ressurser av rednings- og beredskapsavdelingen, slik at sentrale samordningsoppgaver nedprioriteres. Prosjektgruppen mener at redningshelikopteranskaffelsen primært ikke burde være plassert i departementet. Det er imidlertid forbundet risiko ved å flytte prosjektet ut på nåværende tidspunkt i prosessen.

#### *Internrevisjon.*

Departementet har, som vi har pekt, på ansvar for store investeringer, og har derfor særlig behov for å kontrollere at anskaffelsesregelverket etterlevs og at risikoen for misligheter er innenfor forhåndsdefinerte toleransenivåer. Det er derfor behov for å styrke departementets interne kontroll. I tillegg vil det kunne være nødvendig å gjennomføre kontroller og evalueringer av effektivitet, hensiktsmessighet og regelverksetterlevelse av øvrige prosesser i JD. For å sikre uavhengighet bør dessuten en revisjonsfunksjon plasseres uten avdelingstilknytning og rapportere direkte til departementsråden.

#### *En styrket og helhetlig styring av etater*

Justisdepartementet har ansvar for etatsstyring av virksomheter med flere tusen ansatte til ganske små enheter med få ansatte, eksempelvis Spesialenheten for politisaker og Sysselmannen på Svalbard. Det faglige spennet er stort, og gruppen har i dette arbeidet avgrenset seg til å se på virksomheter som etatsstyres av RBA og PIA.

En felles tilbakemelding fra flere av prosjektets eksterne respondenter er at det er et forbedringspotensial når det gjelder styringen av etatene. I dag oppleves styringen som for tiltaksorientert eller aktivitetsbasert. Det inntrykket bekreftes også av ansatte i departementet som peker på at det ikke er tilstrekkelig tid til strategiarbeid.

Dette kan skyldes uklare oppfatninger om hva som er departementets etatsstyring og hva som er utøvelse av rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse. Henvendelser fra departementet om enkeltsaker er ikke etatsstyring, men utøvelse av rollen som faglig sekretariat. Prosjektgruppen har erfart at denne noe uklare rolleforståelsen særlig kommer til uttrykk i forhold til POD.

JD har igangsatt et etatsstyringsprosjekt som beskriver Justisdepartementets tilnærming til mål- og resultatstyring. Prosjektet ble satt på vent etter 22. juli, men er nylig gjenopptatt. Prosjektgruppen mener det er behov for at dette arbeidet revitaliseres for å gi veiledning om hvordan målstyring skal brukes som grunnlag for forbedret styring av departementets underlagte virksomheter.

### *3.7 Forslag til tiltak*

- Prosjektgruppen mener at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet fortsatt bør ivaretas i en Politiavdeling og en omgjøring av Rednings- og beredskapsavdelingen til Samfunnssikkerhetsavdelingen. Det er imidlertid behov for et tettere samarbeid. Ledelsen i de to avdelingene har et særskilt ansvar for å etablere samarbeidsrelasjoner som til enhver tid sikrer godt samarbeid og optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser.
- Prosjektgruppen anbefaler for øvrig at det etableres hensiktsmessige samarbeidsgrupper for oppfølging av terroranslaget 22. juli 2011, videreutvikling av det sivil-militære samarbeidet samt revisjon av departementets krisehåndteringsplanverk.
- Ledelsen i departementet må være aktiv og synlig i aktuelle fora hvor sentrale aktører på beredskapsområdet deltar.
- Prosjektgruppen anbefaler at det etableres en materiell- og investeringsseksjon i Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) og at helikopteranskaffelsen flyttes dit, slik at kompetansen kan nyttiggjøres av departementet i eksisterende og fremtidige prosjekter. Det bør på sikt vurderes om denne typen oppgave skal flyttes ut av departementet. Store anskaffelser, kompetanse på prosjektstyring og internkontroll krever til dels ulik fagkompetanse, men bør ses i sammenheng.
- Det anbefales at departementet etablerer en internrevisjonsfunksjon uten avdelingstilknytning som rapporterer direkte til departementsråden.
- Det er behov for tydelig mål- og resultatstyring, en bedre oppfølging og en mer enhetlig etatsstyringsstrategi fra JD.

## 4 Styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

På grunnlag av oversikten over risiko- og sårbarhet skal departementet vurdere og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak og arrangere hensiktsmessige øvelser. For å sikre at alle samfunnssektorer utreder de samfunnssikkerhetsmessige – og beredskapsmessige konsekvenser i relevante saker foreslår prosjektgruppen at det stilles krav i utredningsinstruksen om at dette skal vurderes.

### 4.1 Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

I JDs samordningsrolle er tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap et sentralt virkemiddel. Det har i perioden 2002- 2010 vært gjennomført to tilsynsrunder. Tilsynet har gitt oversikt over hvilke departementer som har særlige utfordringer innen sentrale tema som planverk, informasjonsberedskap, etatsstyring og oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor. JD legger i tilsynsrunde tre (som startet høsten 2011) sterkere vekt på å differensiere og tilpasse metode og innfallsvinkel til det enkelte departements ansvar og utfordringer.

Tilsynsbegrepet kan forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. JDs tilsyn er systemrettet og det skal foretas en gjennomgang av de systemer og rutiner departementene har etablert for å ivareta beredskapen på sine områder og er hjemlet i en kgl.res. Hver enkelt statsråd har sitt konstitusjonelle ansvar og JD kan gjennom tilsyn kun påpeke og anbefale tiltak og oppfølging.

### 4.2 Identifiserte problemstillinger

#### *Oppfølging av tilsyn*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomfører tilsyn på vegne av departementet. JD deltar på åpnings- og slutt møte og innkaller til rutinemessige oppfølgingsmøter en tid etter at tilsynet er gjennomført. Møtene skal bidra til å ansvarliggjøre det enkelte departement, samt bedre JDs oversikt over status for departementenes beredskapsutfordringer både enkeltvis og samlet. JD skal i tillegg bidra til merverdi ved aktivt å ta opp særlige viktige beredskapsutfordringer og fremme målrettede initiativer tilpasset det enkelte departement.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av JDs samordningsrolle har pekt på at oppfølgingen av tilsyn har vært for svak. Dette inntrykket har prosjektgruppen også fått gjennom intervjuer og foreliggende dokumentasjon (Høydal, 2007).

Justisministeren har det konstitusjonelle ansvaret for at tilsyn blir gjennomført, og at mangler blir påpekt overfor det relevante departement. Det er statsråden i vedkommende departement som har det konstitusjonelle ansvar for at mangelen faktisk blir rettet. Unnlates dette, har igjen Justisministeren et ansvar for å bringe saken inn i regjeringen, og når dette gjøres, så ansvarliggjøres hele regjeringen.

Tilsynsrapportene er unntatt offentlighet med begrunnelse om at sammenstilling av informasjon fra tilsyn vil kunne gi detaljert kunnskap om risiko og sårbarheter. DSB utarbeider offentlig tilgjengelig oppsummeringsrapporter fra tilsynsrundene.

#### *Uavhengighet og legitimitet*

DSB understøtter JDs samordningsrolle og er på vegne av departementet fag- og tilsynsorgan på det samfunnssikkerhetsområdet. Enkelte har pekt på behovet for at tilsynsrollen bør gjøres uavhengig ved at tilsynsrollen skilles fra rådgiverrollen, jf. for eksempel rollen til Statens helsetilsyn. Flere har også uttalt at det er uheldig at DSB har tilsyn med JD fordi DSB er etatsstyres av JD. Enkelte har pekt på at DSB vil kunne få økt legitimitet, både til tilsyn og oppfølging av disse, dersom det var tydeligere hjemmel for at DSB har et tilsynsansvar overfor departementene.

JD legger særlig vekt på at erfaringer fra tilsyn skal benyttes som grunnlag for arbeidet med forebygging, planverk og øvelser. Prosjektgruppen mener det er positivt at JD skal fremme forslag til en ny kgl.res hvor tilsyn hjemles i en samordningsresolusjon. På denne måten kan JD følge opp tilsyn i lys av det nasjonale risikobildet og hvilke tiltak som fremstår som særlig vesentlig for samfunnets evne til å forebygge og håndtere alvorlige hendelser.

#### 4.2.1 Forslag til tiltak

Prosjektgruppen mener at tilsyn er et sentralt verktøy for at JD skal kunne styrke sin rolle som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt beredskapsansvar. Det bør derfor gjennomføres tiltak som sikrer at tilsynet får økt oppmerksomhet og systematisk oppfølging.

- Prosjektgruppen mener det er riktig at DSB fortsatt skal gjennomføre tilsyn på vegne av JD. Direktoratet besitter den type fagkompetanse som tilsynet krever.
- For å sikre større uavhengighet i tilsynet med JD foreslås at DSB utfører tilsyn med JD, men at direktoratet rapporterer til et annet departement som regjeringen fastsetter.
- DSB bør i tillegg til å gjennomføre tilsyn på vegne av JD også gis i oppdrag å forestå oppfølgingen.
- Når DSB har rapportert til JD, er JD ansvarlig for å rapportere til regjeringen. Dette kan bidra til at DSBs tilsyn får økt legitimitet. Dette gir JD anledning til en mer aktiv rolle på områder som etter rapporteringen ikke er fulgt opp på en tilfredsstillende måte.
- Det bør utredes nærmere om tilsynsrapportene i utgangspunktet bør være offentlige og bare eventuelt skjerme informasjon som kan inngå under sikkerhetsloven eller annen lovpålagt taushetsplikt. Prosjektgruppen antar at offentlighet vil være en form som bidrar til økt oppmerksomhet. Sammenstilling av informasjon som gir kunnskap om kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner bør være mest mulig tilgjengelig for å sikre tverrsektorielle tiltak for økt robusthet.



#### 4.2.2 IKT-sikkerhet

I følge mandatet skal prosjektgruppen særskilt gjennomgå JDs ansvar for IKT-sikkerhet.

##### 4.2.2.1 Ansvar for IKT- sikkerhet på sentralt nivå

- **Ansvarsprinsippet** gjelder også for IKT-området, ansvar for sikring av informasjonssystemer og nettverk ligger hos eier eller operatør. Alle departementene har et overordnet sektoransvar.
- **JD** har et samordnings- og tilsynsansvar for samfunnets sivile sikkerhet. JDs ansvar for IKT-sikkerhet er avgrenset til dette generelle samordningsansvaret. JD har overordnet faglige ansvar for den forebyggende sikkerhetstjenesten (NSM) i sivil sektor. I tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap gjennomgås departementenes ansvar for IKT-sikkerhet på eget område.
- **FAD** har samordningsansvar for IKT-politikken og har et særskilt samordningsansvar for forbyggende IKT-sikkerhet. Difi og Norsk Senter for informasjonssikring (NorSIS) er underlagt FAD.
- **FD** har ansvar for alt arbeid med IKT-sikkerhet knyttet til militærsektor. NSM/NorCERT er underlagt FD.
- **SD** har ansvar for rammevilkårene i markedet for elektronisk kommunikasjon. Post- og teletilsynet er underlagt SD.
- I 2007 utga **FAD, SD, FD og JD** «Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007-2010». Retningslinjene er nå under revisjon og i den forbindelse deltar JD i en departementsgruppe som skal vurdere behovet for å justere beskrivelsen av departementenes samordnings- og sektoransvar for IKT-sikkerhet.

##### 4.2.2.2 Identifiserte problemstillinger

Flere sentrale aktører (NSM, Næringslivets sikkerhetsråd, NorsSIS, Datatilsynet) har pekt på at gapet mellom truslene og sikkerhetstiltakene på IKT-området øker. NSM har understreket at etterretningsaktiviteten mot Norge er høy. Riksrevisjonen har utgitt flere rapporter som peker på store svakheter i informasjonssikkerhet i statsforvaltningen og mangler i FADs utøvelse av samordningsrollen. Det er flere som har pekt på Koordineringsutvalg for informasjonssikkerhet (KIS) (FAD leder, JD nestleder) er et for lite proaktivt samordningsforum.

For virksomheter og næringslivet gis det ikke tydelige og enhetlige krav og standarder for sektordepartementene. Flere har pekt på at det er etablert et utdatert skille mellom små og mellomstore bedrifter (NorSIS) og kritisk infrastruktur/store bedrifter (NSM/NorCERT). Dagens risikoutfordringer gir ikke ulike beskyttelsesbehov i ulike tekniske løsninger.

NATO har definert cyberangrep som en av de mest alvorlige truslene medlemsstatene står overfor. NSM viser til at trusselaktørene i dag har en helt annen kompetanse og evne til å gjennomføre dataangrep, enn bare for 3-4 år siden. NorCERT (avdeling i NSM som har til oppgave å overvåke dataangrep) viser til at de har betydelige kapasitetsutfordringer.

I FADs beskrivelse av samordningsrollen presiseres det at FAD ikke har et samordningsansvar i krisesituasjoner. Ved en IKT- sikkerhetshendelse som fordrer sentral krisehåndtering er det ikke i forkant definert hvilket departement som skal være lederdepartement og koordinere tiltak på sentralt nivå.

#### 4.2.2.3 Forslag til tiltak

Prosjektgruppen mener at ansvarsforholdene for IKT-sikkerhet bør klargjøres, både med hensyn til sektoransvar og samordningsansvar. Det kan være behov for at ansvaret for krav- og kontroll for IKT-sikkerhet i større grad bør samles hos én myndighet. Ansvarsprinsippet gjelder fortsatt for oppfølging i forvaltnings- og driftsansvar på respektive fagområder.

FD og JD er gitt i oppdrag å gjennomgå erfaringer fra den gjeldende styringsmodellen for NSM. Eventuelle endringer i styringsmodell for NSM vil påvirke JDs ansvar for forebygging og håndtering av alvorlige IKT-angrep.

Dersom NSM blir faglig og administrativt underlagt JD, kan JD eventuelt utvikle NSM til et direktorat for informasjonssikkerhet. I tråd med risiko- og sårbarhetsutviklingen bør dette være et sivilt ansvar, samtidig som den tette koblingen mellom sivil og militær forebygging bør beholdes. Systemeierskap, forvaltning- og driftsansvar bør fortsatt følge ansvarsprinsippet. Det vil uansett være et stort ansvar som tilligger FAD på gjennomføring (DSS sine fellestjenester til departementene).

#### *Forslag til tiltak*

- JD og FDs foreliggende mandat om å gjennomgå dagens styringsform for NSM bør utvides for å vurdere om NSM bør faglig og administrativt underlegges JD.
- Behovet for at ansvaret for forebyggende IKT- sikkerhet, beredskap og håndtering av alvorlige hendelser i sivil sektor plasseres i JD bør samtidig vurderes.
- Vurdere IKT-forvaltningen for justissektoren
- Ansvar for den nasjonale IKT-politikken (Difi, DSS, felles løsninger, E-Norge, samhandlingstjenester i offentlig sektor osv.) skal fortsatt være FADs ansvar
- NorCERT bør gis en tydelig og sterk rolle. Håndtering av angrep på digital infrastruktur er NSM/NorCERTs oppgave, mens JD som lederdepartement må forberede seg på å håndtere samfunnsmessige konsekvenser og tverrsektorielle problemstillinger.
- DSB og NSM bør samkjøre tilsyn med departementene.

### *Tiltak på lang sikt (2013)*

- Vurdere å utvikle NSM til et direktorat for informasjonssikkerhet/IKT-sikkerhet

#### *4.2.3 Nødnettet*

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å følge opp Regjeringens og Stortingets beslutninger om et landsomfattende Nødnett innen de gitte kontraktuelle og økonomiske rammene for prosjektet.

Justisdepartementet har – *innenfor rammen av Nødnett-prosjektet* - ansvaret for å innføre Nødnett i politi og brannvesen. Helse- og omsorgsdepartementet har – *innenfor rammen for Nødnett-prosjektet* - ansvaret for å innføre Nødnett i helsesektoren.

Direktoratet for nødkommunikasjon eier og forvalter Nødnett. Direktoratet kan sies å ha gått fra å være en organisatorisk enhet eller «prosjekt» under JD, til å være et ordinært direktorat som etatsstyres av JD.

Prosjektgruppen mener at DNK skal etatsstyres på ordinær måte av JD. Gruppen vil i den forbindelse understreke viktigheten av at Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i forbindelse med styringsdialogen med DNK, gis adgang til å gi innspill til JDs tildelingsbrev til DNK, og delta i etatsstyringsmøtene mellom JD og DNK. JD sammen med HOD, etablerer rutiner der helse og omsorgsministeren involveres i styringsdialogen som ledes av JD.

#### *3.3 Behov for forskning og kunnskapsutvikling*

Prosjektgruppen mener det er viktig med kontinuerlig kunnskapsutvikling på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet for å kunne ivareta beredskapsansvaret på en god måte. Gruppen er av den oppfatning at det er viktig for departementet å prioritere forskning innenfor dette området, og at man samarbeider nært med blant andre Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Norges forskningsråd og Politihøgskolen om utforming, omfang og finansiering. Samtidig er det sentralt at JD videreutvikler sin kapasitet til å analysere utfordringer i den samlede samfunnssikkerhets og beredskapspolitikken, herunder utfordringer i den løpende iverksettingen.

## **5 Sentral krisehåndtering**

Det fremgår av prosjektets mandat at «... den interne organiseringen gjennomgås for å bedre departementets evne til krisehåndtering.» I lys av dette har prosjektet vurdert eksisterende konsept for sentral krisehåndtering og departementets ansvar, rolle og organisering med henblikk på ytterligere styrking.

### *5.1 Det administrative apparatet for sentral krisehåndtering*

Det administrative apparatet for sentral krisehåndtering i departementene er basert på tre hovedelementer: Ansvar for krisestyling i lederdepartementet; krisekoordinering gjennom Regjeringens kriseråd (RKR); og Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) som bidrar med støttefunksjoner til lederdepartementet og RKR i deres krisehåndtering.

Departementenes krisehåndteringsoppgaver er i hovedsak knyttet til innhenting og bearbeiding av informasjon i forbindelse med faglig rådgivning og tilrettelegging overfor politisk ledelse, vurdering og samordning av tiltak, koordinering av informasjon til og fra underliggende virksomheter, utstedelse av fullmakter samt ivaretagelse og utøvelse av en helhetlig informasjonsstrategi.

#### *5.1.1 Lederdepartementsrollen*

De overordnede prinsippene om ansvar, likhet og nærhet har til nå ligget til grunn for valg av lederdepartement i krisesituasjoner. Det departement som har vært mest berørt av krisen har hatt hovedansvar for å koordinere den sentrale håndteringen, herunder å samordne krisestylingen på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvaret for sine respektive saksområder.

Det fremgår av gjeldende konsept for sentral krisehåndtering, jf. St.meld. nr. 37 (2005-2006) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og Sentral krisehåndtering, jf. Innst. S. nr. 365 (2005-2006) samt St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2007-2008) at Justisdepartementet har et ansvar for hovedtyngden av rednings- og beredskapsressursene i Norge og vil *i de fleste nasjonale krisesituasjoner* ha en sentral rolle. I en krisesituasjon skal lederdepartementet utarbeide overordnede situasjonsrapporter, identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå, påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater samt sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen.

#### *5.1.2 Regjeringens kriseråd*

Regjeringens kriseråd (RKR) ble opprettet for å styrke den sentrale krisekoordineringen. Alle departementene kan ta initiativ til innkalling av rådet. Det er lederdepartementet som leder rådets møter. Dersom et lederdepartement ikke er besluttet, ledes rådet av Justisdepartementet. Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) ivaretar sekretariatsrollen for rådet på lederdepartementets vegne.

#### *5.1.3 Regjeringens krisestøtteenhet*

Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) utgjør det tredje elementet i konseptet for sentral krisehåndtering og skal støtte lederdepartementet og RKR i deres krisehåndtering. Enheten er døgnkontinuerlig tilgjengelig og ivaretar også en kontaktfunksjon for Justisdepartementets ledelse i det daglige, for at denne skal være oppdatert i forhold til relevante hendelser og kriser. Enhetens situasjonssenter har siden 1. august 2008 fungert som situasjonssenter for Justisdepartementet. Det gjennomføres ukentlige beredskapsbriefere i KSE for statsråden og øvrige ledelse, der departementets

underliggende virksomheter (DSB, POD, HRS og NSM) deltar gjennom videokonferanser.

I tillegg understøtter KSE JDs samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og har fra 2011 også fått ansvar for å øve og gi råd og veiledning om krisehåndtering til departementene. KSE fikk i 2011 også et hovedansvar for å legge til rette for øvelser for regjeringens medlemmer, og enheten har utarbeidet en overordnet øvingsstrategi for departementet.

Enheten har i dag 8 faste medarbeidere med seniorkompetanse innenfor strategisk krisehåndtering. I tillegg administrerer KSE en beredskapsgruppe bestående av et trettittalls personer med relevant beredskaps-, kriseinformasjons- og krisehåndteringsbakgrunn fra departementene. KSE forestår nødvendig opplæring og øving av personellet som underlegges KSE ved mobilisering. Videre besitter enheten en rekke kapasiteter i form av infrastruktur og lokaler for sentral krisehåndtering.

#### *5.1.4 Beredskapsvaktordning i Justisdepartementet*

I dag har Presse- og informasjonsenheten en vaktordning for bemanning av departementets medietelefon. Departementsråden er for øvrig alltid øverste kontaktpunkt i departementet ved kriser. Regjeringens krisestøtteenhet har en vaktordning, der enhetens medarbeidere er døgnkontinuerlig tilgjengelige og forutsettes å kunne bemanne situasjonssenteret innen en time etter mottatt varsel. I tillegg ivaretar KSEs direktør en kontaktfunksjon for departementets ledelse, for at denne skal være informert om relevante hendelser og krisesituasjoner. Kontaktfunksjonen er basert på at KSEs vakthavende monitorerer mediebildet og mottar varsler og situasjonsrapporter fra underlagte virksomheter og øvrige departementer. KSEs direktør kvalitetssikrer og formidler nødvendig informasjon direkte til statsråden og administrativ ledelse i departementet.

## *5.2 Identifiserte problemstillinger*

Konseptet for sentral krisehåndtering synes overordnet sett å fungere godt, og gjennomførte evalueringer tilsier at dette i all vesentlighet har funnet sin form. Det synes dog å være et forbedringspotensial i bl.a. Justisdepartementets utøvelse av lederdepartementsrollen.

### *5.2.1 Justisdepartementet som lederdepartement og krisehåndterer*

Av prosjektets innhentede informasjon og dokumentanalyse fremkommer klare forventninger til at departementet i større grad tar en tydeligere rolle som lederdepartement.

Fra flere hold pekes det på at JD vil være lederdepartement ved de aller fleste sivile krisesituasjoner, hvilket også er lagt til grunn i dagens konsept for sentral krisehåndtering.

JD har et kriseplanverk som beskriver departementets kriseledelse, krisestabsstruktur og angir enkelte tiltakskort. Med henvisning til RKR's rapport etter terrorangrepet 22. juli synes det å være uklarerheter i departementets interne kriseorganisasjon.

Det fremgår bl.a. av Regjeringens kriseråds gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011 at JD ikke etablerte kriseledelse og krisestab i forbindelse med terroranslaget<sup>4</sup>. Prosjektet har fått opplyst at det ble etablert kriseinfostab i departementets informasjonsenhet. Regjeringens kriseråd formidler i sin rapport etter 22. juli en klar forventning til at lederdepartementet mobiliserer nødvendige ressurser for å ivareta alle departementets roller i krevende krisesituasjoner samt har nødvendige kapasiteter og kompetanse for å ivareta de funksjoner som er tillagt lederdepartementsrollen ved sentral krisehåndtering.

Flere departementer etterlyses et tydeligere kontaktpunkt i JD i forbindelse med krisesituasjoner.

Når det gjelder Regjeringens krisestøtteenhet, viser de formelle evalueringene av KSEs rolle siste tre år at enheten fungerer godt, og tilbakemeldingene fra JDs ledelse, ulike lederdepartement og Regjeringens kriseråd er positive. Det blir fra flere hold etterlyst en tydeligere og avdelingsuavhengig rolle for KSE på sentralt nivå og internt i JD for bl.a. å styrke departementets krisehåndteringsevne og rolle samt bidra til kontinuerlig kompetanseutvikling innen krisehåndtering på departementsnivå.

Fra flere hold påpekes også at KSEs etablerte kontaktfunksjon for departementets ledelse fungerer godt, men det er nødvendig med et mer robust vaktregime, dersom JDs nye rolle som beredskapsdepartement skal kunne ivaretas døgnkontinuerlig.

### 5.3 Prosjektgruppens vurderinger

Prosjektgruppen mener det er nødvendig å tydeliggjøre og styrke JDs evne til å ivareta rollen som lederdepartement.

Prosjektgruppen mener at JD skal være fast lederdepartement ved sivile kriser, dersom annet ikke blir bestemt. Det er naturlig at det er *beredskapsdepartementet* som primært innehar lederdepartementsrollen uten at dette medfører endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold. Alle departementene forutsettes å beholde ansvaret for sine respektive saksområder. I forlengelsen av en slik tilnærming, er det naturlig at KSE også gis rollen som permanent sekretariat for Regjeringens kriseråd ved sivile kriser.

En tilnærming som skissert over fordrer at JD utøver lederdepartementsrollen med større grad av tydelighet. Dette fordrer også en tydeliggjøring og styrking av

---

<sup>4</sup> «Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011», se vedlegg 4

departementets interne kriseorganisasjon, noe som må gjenspeiles i departementets kriseplanverk.

Prosjektet mener det bør vurderes om Regjeringens kriseråd også kan være et egnet forum i utøvelsen av JDs samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Erfaringsmessig møter departementene sjelden på departementsrådsnivå i møtene i det etablerte *Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet*. For å sikre nødvendig lederforankring av relevante samordningsutfordringer, heller derfor prosjektet til at faste, administrative møter i Regjeringens kriseråd kan være egnet for å drøfte overordnede beredskapsutfordringer og gjennomgå relevante hendelser med øverste administrative nivå i departementene. Det fordrer en nødvendig grenseoppgang ift samordningsrådets funksjon.

De positive vurderingene og innspillene knyttet til KSEs rolle i dag tilsier at Regjeringens krisestøtteenhet bør styrkes og gis en avdelingsuavhengig og tydelig rolle – både for ytterligere å styrke krisehåndteringsevnen på sentralt nivå generelt og internt i JD. Prosjektet vurderer det som hensiktsmessig at KSE utgjør kjernen i departementets krisehåndteringsorganisasjon som bør gjennomgås i forlengelsen av prosjektet.

Det er videre et klart behov for en mer omfattende vaktordning i departementet utover det som i dag er etablert. Prosjektgruppen anbefaler at det etableres et døgnbemannet situasjonssenter i JD – tilsvarende det en i dag finner i Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet samt en hensiktsmessig embetsvakt. Prosjektgruppen mener JDs døgnbemannede situasjonssenter også bør ivareta rollen som *sivilt situasjonssenter på sentralt nivå*. FD vil da ha kontinuerlig oversikt på militær side, UD vil ha oversikt på utenriksområdet, og et nytt Justis- og beredskapsdepartement vil ha en samlet oversikt over sivile hendelser og kriser forøvrig. KSE bør få ansvaret for et slikt senter, men det fordrer ressurstilførsel og ytterligere rolleavklaring overfor øvrige departementer.

KSE har i sitt oppdragsdokument fått ansvar for kompetansehevede tiltak for departementene og regjeringens medlemmer, herunder kurs og øvelser. Prosjektet mener enheten bør videreføre dette ansvaret, men enheten bør gis en tydeligere og mer selvstendig rolle i utøvelsen av oppgavene. Det er prosjektets vurdering at enhetens utarbeidede plan for kurs og øvelser på sentralt nivå bør legges til grunn i den fremtidige tilnærmingen.

#### 5.4 Forslag til tiltak

Med basis i innhentet informasjon og prosjektgruppens vurderinger, fremstår følgende tiltak som nødvendige og relevante:

- Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement ved sivile kriser, med mindre annet blir bestemt

- Krisestøtteenheten (KSE) skal ivareta rollen som permanent sekretariat for Regjeringens kriseråd ved sivile kriser og må inneha nødvendige fullmakter i så henseende<sup>5</sup>
- Det gjennomføres faste, periodiske, administrative møter i Regjeringens kriseråd med henblikk på drøfting og forankring av beredskapsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser
- Regjeringens krisestøtteenhet gis en tydeligere og avdelingsuavhengig rolle, og KSE plasseres direkte under departementsråden i JD.
- Det etableres et døgnbemannet, sivilt situasjonssenter i JD for å styrke departementets krisehåndteringsevne, og et slikt senter legges til KSE
- Det etableres en hensiktsmessig embetsvakt i tillegg til ovennevnte situasjonssenter
- KSE styrkes for ytterligere å bedre evnen til krisehåndtering på departementsnivå, og enheten skal i tillegg til å ha ansvar for overnevnte situasjonssenter også videreføre ansvaret for kompetanseheving (kurs og øvelser) for departementene og regjeringens medlemmer.
- Departementets kriseorganisasjon gjennomgås og styrkes for å bedre evnen til krisehåndtering

## 6 Redningstjenesten

### 6.1 Dagens situasjon

«Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av ulykkes- eller faresituasjoner som krever koordinering, og som ikke blir ivaretatt særskilt av opprettede organer eller ved særlige tiltak. Tjenesten er integrert, det vil si at den omfatter alle typer redningsaksjoner (sjø-, land- og flyredning).»<sup>6</sup>

Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige etater, frivillige organisasjoner og private selskaper. Tjenesten er organisert med to hovedredningssentraler (Hovedredningssentral Sør-Norge lokalisert i Sola (HRS SN) og Hovedredningssentral Nord-Norge i Bodø (HRS NN)) og 28 lokale redningssentraler (LRS) som dekker politidistriktene og Sysselmannen på Svalbard.

### 6.2 Problemstillinger

Prosjektgruppen har identifisert følgende problemstillinger tilknyttet redningstjenesten:

---

<sup>5</sup> Oppfølgingspunkt bokstav «d», s.7, Regjeringens kriseråds gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011

<sup>6</sup> St.meld. nr 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet side 55 første spalte



- Redningstjenesten er hjemlet i Kgl.res. 4. juli 1980. Dagens organisering er ikke i samsvar bestemmelsene i nevnte Kgl. res. HRS er nå direkte styrt av JD. Den organisatoriske tilknytningen kan skape utfordringer i tilknytning ett styringsledd ut fra departementet. Det er en oppgave som prinsipielt bør føres ut fra departementet for å frigjøre ressurser til departementets kjerneoppgaver.
- HRS-ene har delt geografisk ansvar, men i stor grad overlappende funksjoner. Enkelte fellesoppgaver av nasjonal karakter er delt, slik at ansvaret er lagt til en av HRS-ene.

### 6.3 *Forslag til tiltak*

- Snarlig utarbeide ny Kgl.res om redningstjenesten
- Den administrative ledelsen av HRS-ene flyttes ut av departementet. Det utredes nærmere hvor det administrative ansvaret for HRS-ene skal plasseres — Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap eller som en egen enhet underlagt departementet.

## 7 Vedlegg

### *Vedlegg 1: Oversikt over prosjektgruppens forslag*

#### Styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

- Prosjektgruppen mener at utredningsinstruksen bør endres, slik at krav til analyse av konsekvenser av samfunnssikkerhets- og beredskap hensyntas på en egnet måte.
- Styrket oppfølging av tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder:
  - Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB) skal fortsatt gjennomføre tilsyn på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet (JD).
  - DSB bør ha ansvar for hensiktsmessig oppfølging av tilsyn.
  - DSB bør fortsatt føre tilsyn med JD, men rapporteringen bør skje til et annet departement som regjeringen fastsetter.
  - JD må på en egnet måte rapportere funn og manglende oppfølging i ansvarlig departement til regjeringen.
  - Det bør utredes nærmere om tilsynsrapportene i utgangspunktet bør være offentlige og bare eventuelt skjerm informasjon som kan inngå under sikkerhetsloven eller annen lovpålagt taushetsplikt.
- Tydeliggjøre ansvar for IKT-sikkerhet, herunder:
  - JD og Forsvarsdepartementets (FDs) foreliggende mandat om å gjennomgå dagens styringsform for Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) bør utvides for å vurdere om NSM bør faglig og administrativt underlegges JD.
  - Behovet for at ansvaret for forebyggende IKT-sikkerhet, beredskap og håndtering av alvorlige hendelser i sivil sektor plasseres i JD bør samtidig vurderes.
  - Vurdere IKT-forvaltningen for justissektoren
  - Vurdere å utvikle NSM til et direktorat for informasjonssikkerhet/IKT-sikkerhet.
  - Etablering av et IKT-senter for justissektoren må vurderes.
  - Ansvaret for den nasjonale IKT-politikken (Difi, DSS, felles løsninger, E-Norge, samhandlingstjenester i offentlig sektor osv.) skal fortsatt være FADs ansvar
  - NorCERT bør gis en tydelig og sterk rolle. Håndtering av angrep på digital infrastruktur er NSM/NorCERTs oppgave, mens JD som lederdepartement må forberede seg på å håndtere samfunnsmessige konsekvenser og tverrsektorielle problemstillinger.
  - DSB og NSM bør samkjøre tilsyn med departementene.

- Departementet bør prioritere forskning og annen kunnskapsutvikling innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet
- Prosjektgruppen mener at Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) skal etatsstyres på ordinær måte av JD. Gruppen vil i den forbindelse understreke viktigheten av at Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) i forbindelse med styringsdialogen med DNK, gis adgang til å gi innspill til JDs tildelingsbrev til DNK, og delta i etatsstyringsmøtene mellom JD og DNK. JD sammen med HOD, etablerer rutiner der helse og omsorgsministeren involveres i styringsdialogen som ledes av JD.
- Det er behov for tydelig mål- og resultatstyring, en bedre oppfølging og en mer enhetlig etatsstyringsstrategi fra JD.

### Intern organisering

- Prosjektgruppen mener at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet fortsatt bør ivaretas i en Politiavdeling og en omgjøring av Rednings- og beredskapsavdelingen til Samfunnssikkerhetsavdelingen. Ledelsen i de to avdelingene har et særskilt ansvar for å etablere samarbeidsrelasjoner som til enhver tid sikrer godt samarbeid og optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser.
- Prosjektgruppen anbefaler for øvrig at det etableres hensiktsmessige samarbeidsgrupper for oppfølging av terroranslaget 22. juli 2011, videreutvikling av det sivil-militære samarbeidet samt revisjon av departementets krisehåndteringsplanverk.
- Ledelsen i departementet må være aktiv og synlig i aktuelle fora hvor sentrale aktører på beredskapsområdet deltar.
- Departementets brede oppgaveportefølje bør gjennomgås
- Den administrative ledelsen av hovedredningssentralene (HRS-ene) flyttes ut av departementet. Det utredes nærmere hvor det administrative ansvaret for HRS-ene skal plasseres — Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap eller som en egen enhet underlagt departementet.
- Prosjektgruppen anbefaler at det etableres en materiell- og investeringsseksjon i Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) og at helikopteranskaffelsen flyttes dit, slik at kompetansen kan nyttiggjøres av departementet i eksisterende og fremtidige prosjekter. Det bør på sikt vurderes om denne typen oppgave skal flyttes ut av departementet.
- Det anbefales at departementet etablerer en internrevisjonsfunksjon uten avdelingstilknytning som rapporterer direkte til departementsråden.

### Styrket krisehåndteringsevne

- Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement ved sivile kriser, med mindre annet blir bestemt

- Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) skal ivareta rollen som permanent sekretariat for Regjeringens kriseråd (RKR) ved sivile kriser og må inneha nødvendige fullmakter i så henseende
- Det gjennomføres faste, periodiske, administrative møter i Regjeringens kriseråd med henblikk på drøfting og forankring av beredskapsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser
- Regjeringens krisestøtteenhet gis en tydeligere og avdelingsuavhengig rolle, og KSE plasseres direkte under departementsråden i JD
- Det etableres et døgnbemannet, sivilt situasjonssenter i JD for å styrke departementets krisehåndteringsevne, og et slikt senter legges til KSE
- Det etableres en hensiktsmessig embetsvakt i tillegg til ovennevnte situasjonssenter
- KSE styrkes for ytterligere å bedre evnen til krisehåndtering på departementsnivå, og enheten skal i tillegg til å ha ansvar for overnevnte situasjonssenter også videreføre ansvaret for kompetanseheving (kurs og øvelser) for departementene og regjeringens medlemmer
- Departementets kriseorganisasjon gjennomgås og styrkes for å bedre evnen til krisehåndtering

## *Vedlegg 2: Kompetansetiltak for sentral krisehåndtering*

Med henvisning til prosjektgruppens rapport om sentral krisehåndtering vedlegges en sammenfatning av anbefalt tilnærming til kompetansetiltak på sentralt nivå.

Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) fikk i 2011 i oppdrag å støtte JDs samordningsrolle gjennom hensiktsmessig veiledning og øvelser for departementene og regjeringens medlemmer på området sentral krisehåndtering. Oppdraget er konkretisert slik:

- Forestå relevante kompetansehevingstiltak for departementene, herunder:
  - Forestå hensiktsmessige øvelser for departementene i samarbeid med bl.a. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
  - Tilrettelegge periodiske diskusjonsøvelser for JDs øverste ledelse
  - Forberede og gjennomføre hensiktsmessige diskusjonsøvelser for Regjeringens kriseråd
  - Forestå øvelser for Regjeringens medlemmer

### *Overordnede rammer for øvingsaktivitet*

Det legges til grunn at øvingsaktiviteten baseres på de etablerte rammer: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utarbeider på vegne av JD fireårige rammeplaner for sivile nasjonale øvelser (SNØ). Rammeplanen er basert på det nasjonale risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet og reflekterer prioriterte øvingsscenarioer innenfor fireårsperioden.

I tillegg forvalter DSB en nettbasert nasjonal øvingskatalog, der ansvarlige myndigheter og aktører kan legge inn planlagte øvelser, slik at andre kan vurdere deltagelse og tilnærming.

Det utarbeides øvingsdirektiv for de enkelte øvelsene som innbefatter nødvendig planlegging, gjennomføring og evaluering. Direktoratet utarbeider også årlig øvingsstatistikk for gjennomførte øvelser.

Kompetansetiltak, herunder øvelser, er videre et sentralt tema i tilsyn med samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid.

Med grunnlag i ovennevnte rammer, bistår KSE med planlegging, gjennomføring og evaluering av faste, periodiske øvelser for departementene, Regjeringens kriseråd og regjeringens medlemmer. KSE fasiliterer også periodiske diskusjonsøvelser for Justisdepartementets øverste ledelse, og enheten utarbeider i samarbeid med fagavdelingene årlige anbefalinger om øvingsaktivitet for departementet. Prosjektet anbefaler videre at samtlige departementer årlig øver egen kriseorganisasjon på egnet måte.

### *Tilråkning om rammer for øvingsaktiviteten på sentralt nivå*

Prosjektet tilrår med grunnlag i overnevnte at etterfølgende øvingssyklus etableres på sentralt nivå, og KSE forutsettes å forestå planlegging, gjennomføring og oppfølging i dialog med aktuelle fagavdelinger, underlagte etater og øvrige departementer som forutsatt i enhetens oppdragsdokument:

1. Årlig diskusjonsøvelse for regjeringens medlemmer som del av eller i forlengelsen av den årlige sivile nasjonale øvelsen (SNØ)
2. Årlig øvelse for Regjeringens kriseråd (RKR) som del av eller i forlengelsen av årlig sivil nasjonal øvelse (SNØ)
3. Årlig øvelse av det enkelte departements egen kriseorganisasjon på egnet møte
4. Halvårlige diskusjonsøvelser for JDs ledelse

### *Tilråkning om periodisk gjennomføring av kurs i sentral krisehåndtering for departementene*

KSE utviklet i 2009 et kurs i sentral krisehåndtering for departementene, og flere departementer har allerede gjennomført dette. Prosjektet tilrår at kurset gjennomføres for samtlige departementer og at det etableres et regime for periodisk oppfriskning av kunnskapen i etterkant. Kurset er av en dags varighet og inneholder følgende temaer:

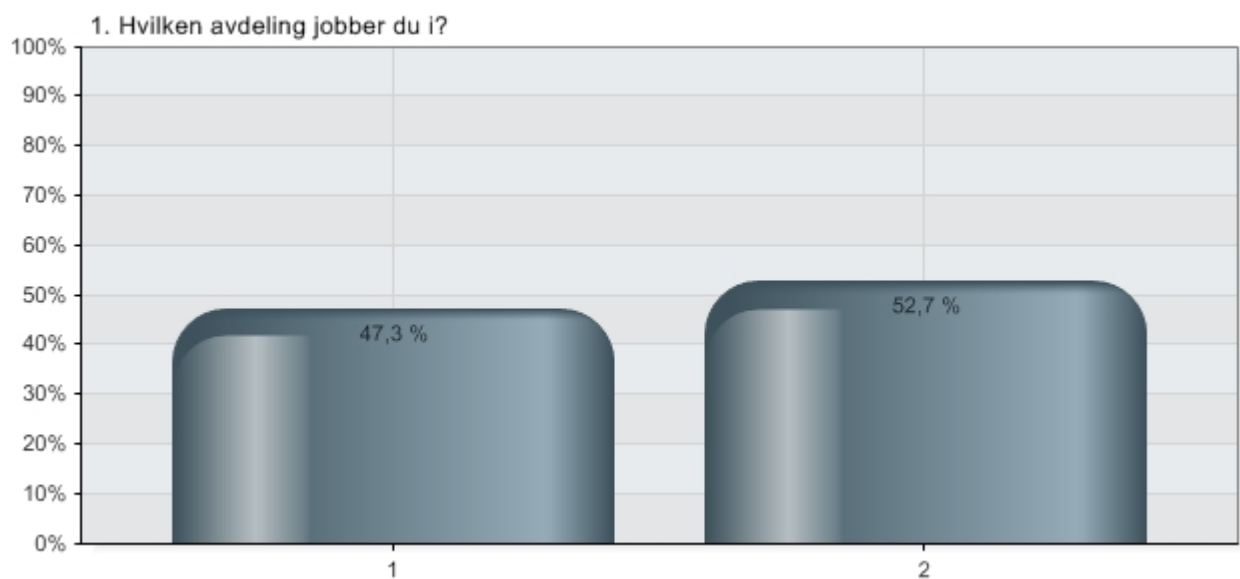
1. Sentral krisehåndtering: Konsept, roller og ansvar
2. Innføring og gjennomgang i departementets egen kriseplan og kriseorganisasjon
3. Nasjonale beredskapssystemer (Sivilt beredskapssystem, Beredskapssystem for Forsvaret, Politiets beredskapssystem)
4. Informasjonshåndtering i kriser
5. Krisekommunikasjon
6. Kriseorganisasjon og stressmestring
7. Beslutningsprosesser under stress

Med henvisning til prosjektets vurderinger og forslag til tiltak, anbefales at ovennevnte kompetansetiltak gjennomføres som skissert.

### Vedlegg 3: Resultater fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 80 ansatte i RBA og PIA. Totalt besvarte 55 personer spørreundersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 69.

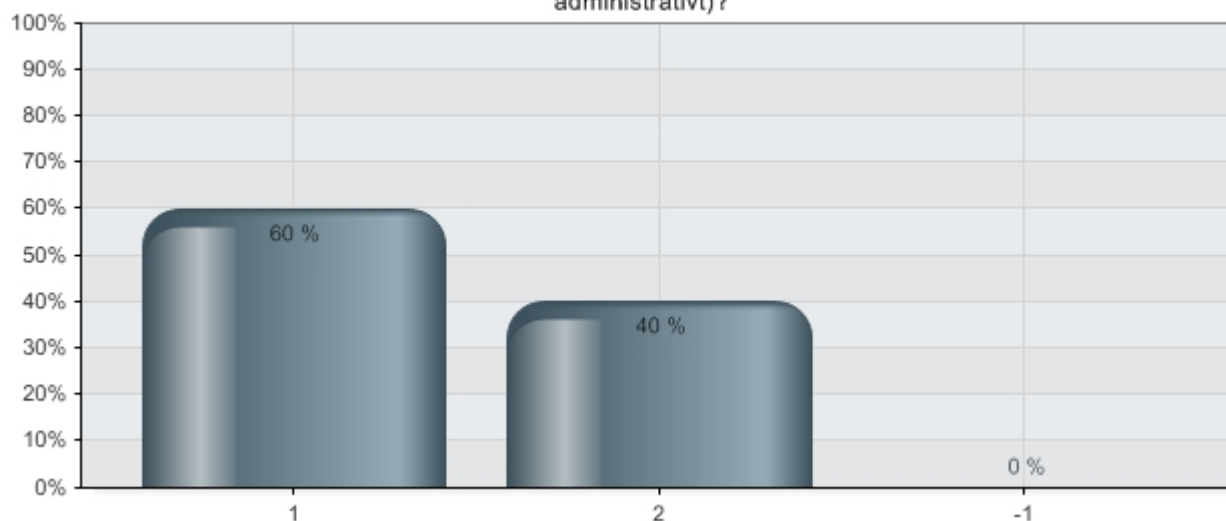
Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 2. – 6. januar 2012. Nedenfor følger de mest sentrale resultatene fra undersøkelsen.



Alternativer	Antall svar
1 Rednings- og beredskapsavdelingen	26
2 Politiavdelingen	29
Total	55

Figur 1 ovenfor viser at 26 ansatte fra RBA og 29 ansatte fra PIA besvarte spørreundersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på henholdsvis 74 % og 66 %.

2. Jobber du med sikkerhet- og/eller beredskap i din nåværende stilling (operativt, faglig og/eller administrativt)?



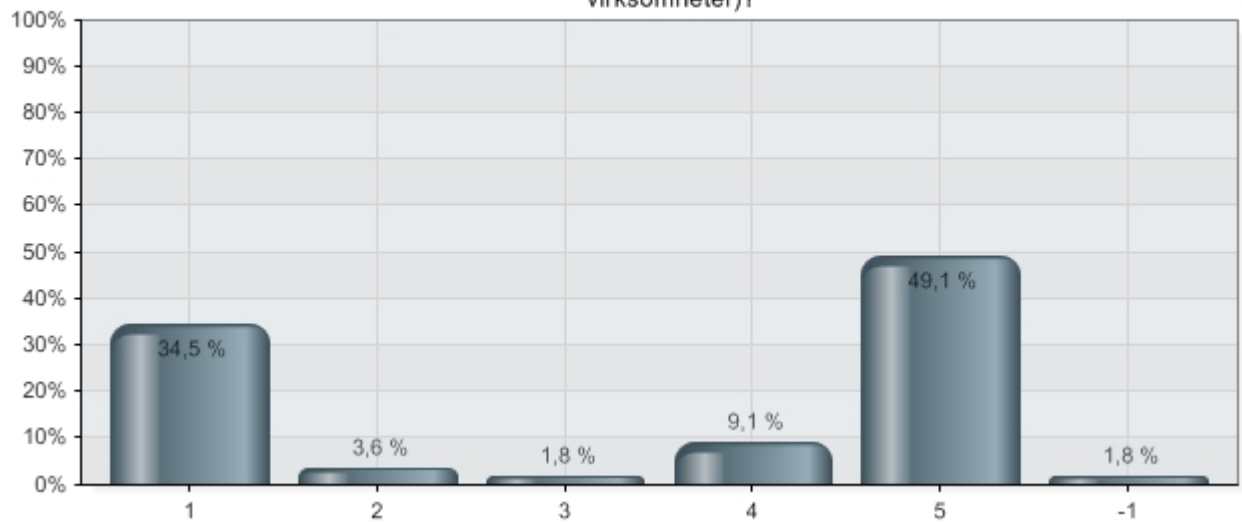
Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	60,0 %	33
2 Nei	40,0 %	22
-1 Vet ikke	0,0 %	0
Total		55

Figur 2 ovenfor viser andelen respondenter som oppgir at de har sikkerhet- og/eller beredskapsoppgaver i sin nåværende stilling. Totalt er det 60 % av respondentene som oppgir at de har slike oppgaver. På dette området er det imidlertid betydelige variasjoner mellom avdelingene. Blant respondentene fra RBA er det 96 % som svarer at de har slike oppgaver, mens den tilsvarende andelen blant respondentene fra PIA er 28 %.

Det bør i denne forbindelse legges til at respondentene i RBA synes å ha en relativt vid tolkning av hva som er sikkerhets- og beredskapsoppgaver. For eksempel definerer de ansatte administrativt arbeid knyttet til de store investeringsprosjektene, budsjettoppgaver av underliggende etater som slike oppgaver.



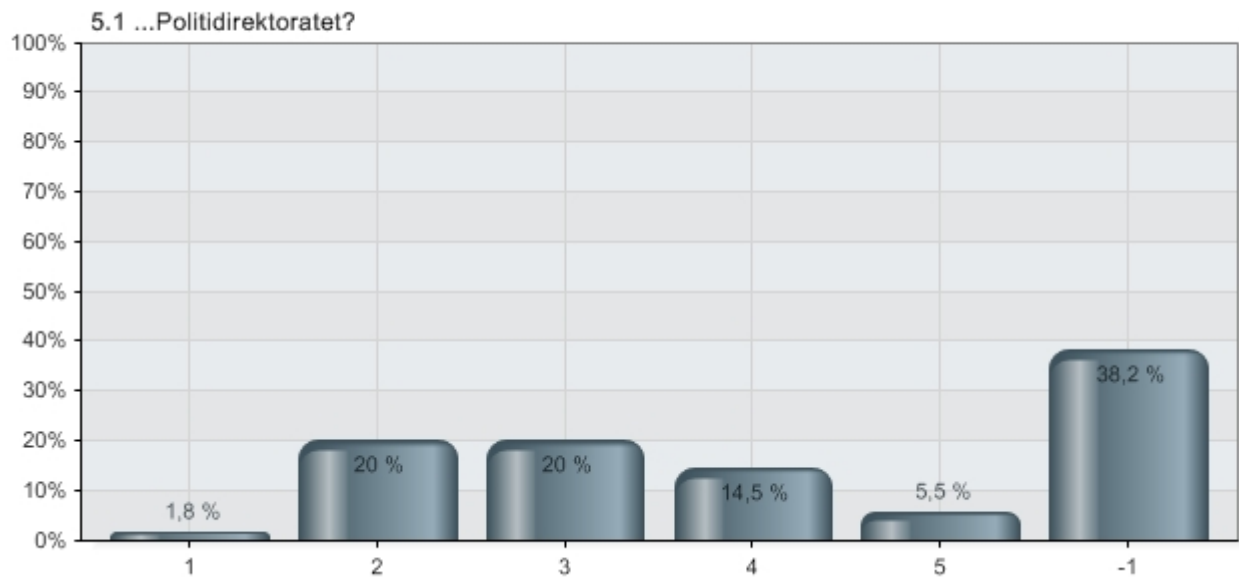
4. Hvor lenge har du jobbet med fagområdene sikkerhet og/eller beredskap (både i JD og evt. i andre virksomheter)?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Aldri	34,5 %	19
2 Under ett år	3,6 %	2
3 Mellom ett og to år	1,8 %	1
4 Mellom to og fem år	9,1 %	5
5 Over fem år	49,1 %	27
-1 Vet ikke	1,8 %	1
Total		55

Figur 4 ovenfor viser at de aller fleste respondenter som arbeider med sikkerhet og/eller beredskap har jobbet med dette i over 5 år. Dette gjelder både de ansatte i RBA og i PIA.

## 5.1 Hvordan vurderer du departementets samarbeid på sikkerhets- og beredskapsområdet med...



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Meget svakt	1,8 %	1
2 Ganske svakt	20,0 %	11
3 Nøytral	20,0 %	11
4 Ganske godt	14,5 %	8
5 Meget godt	5,5 %	3
-1 Vet ikke	38,2 %	21
Total		55

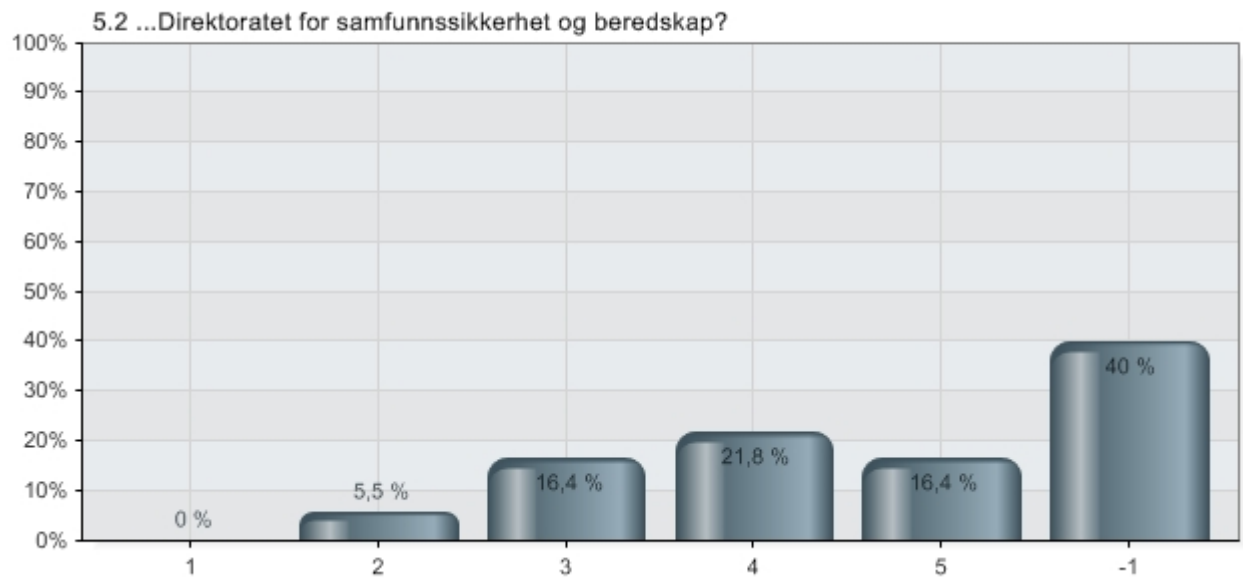
De ansatte ble også spurt om hvordan de vurderer departementets samarbeid på sikkerhets- og beredskapsområdet med Politidirektoratet (figur 5.1 ovenfor) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (figur 5.2 nedenfor).

Omtrent 70 prosent av de ansatte har en positiv oppfatning av samarbeidet med DSB. Det er særlig respondentene tilhørende RBA som oppfatter samarbeidet som positivt.

Når det gjelder samarbeidet med Politidirektoratet er det i underkant av 40 % som oppfatter samarbeidet som ganske svakt/meget svakt. Kun 4 % oppfatter samarbeidet med dette direktoratet som ganske godt/meget godt. Det bør imidlertid her nevnes at respondentene fra PIA har i hovedsak en positiv oppfatning av samarbeidet med Politidirektoratet, mens en klart høyere andel av respondentene fra RBA oppfatter samarbeidet som svakt.

Respondentene ble gitt mulighet til å begrunne sine svar på disse spørsmålene. Når det gjelder vurderingen av samarbeidet mellom Politidirektoratet og JD, blir det av enkelte trukket fram at JD i større grad bør utøve tydeligere styring av direktoratet.

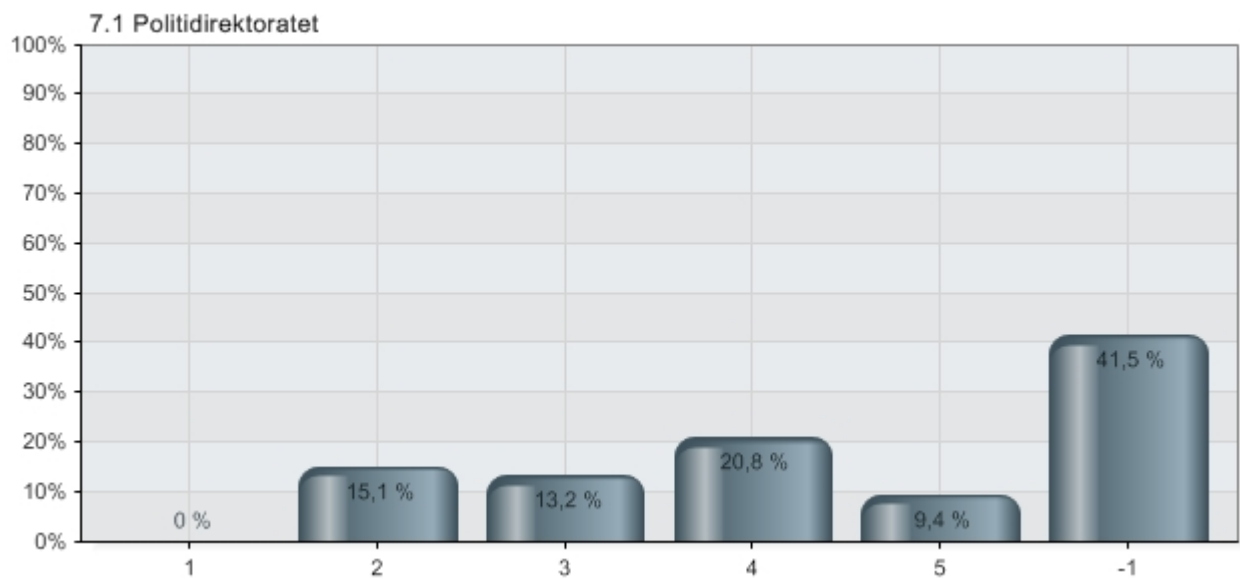
## 5.2 Hvordan vurderer du departementets samarbeid på sikkerhets- og beredskapsområdet med...



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Meget svakt	0,0 %	0
2 Ganske svakt	5,5 %	3
3 Nøytral	16,4 %	9
4 Ganske godt	21,8 %	12
5 Meget godt	16,4 %	9
-1 Vet ikke	40,0 %	22
Total		55

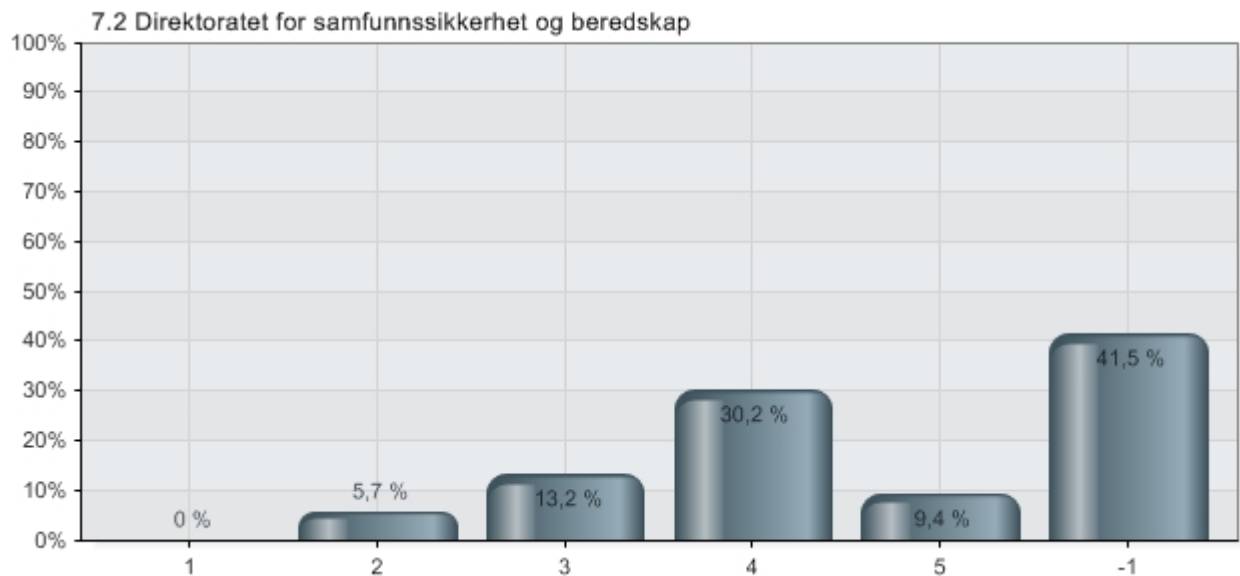
## 7.1 Hvordan vurderer du ansvarsforholdene mellom JD og følgende aktører på sikkerhets- og beredskapsområdet?

På spørsmål om hvordan de ansatte vurderer ansvarsforholdene mellom JD og Politidirektoratet (figur 7.1 nedenfor), er hovedtendensen at en svak hovedvekt av respondentene som har en formening om dette, vurderer denne ansvarsforholdene som klare, men at det også er en del respondenter som gir uttrykk for uklare ansvarsforhold, se figur 7.1 nedenfor.



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Meget utydelige	0,0 %	0
2 Ganske utydelige	15,1 %	8
3 Nøytral	13,2 %	7
4 Ganske tydelige	20,8 %	11
5 Meget tydelige	9,4 %	5
-1 Vet ikke	41,5 %	22
Total		53

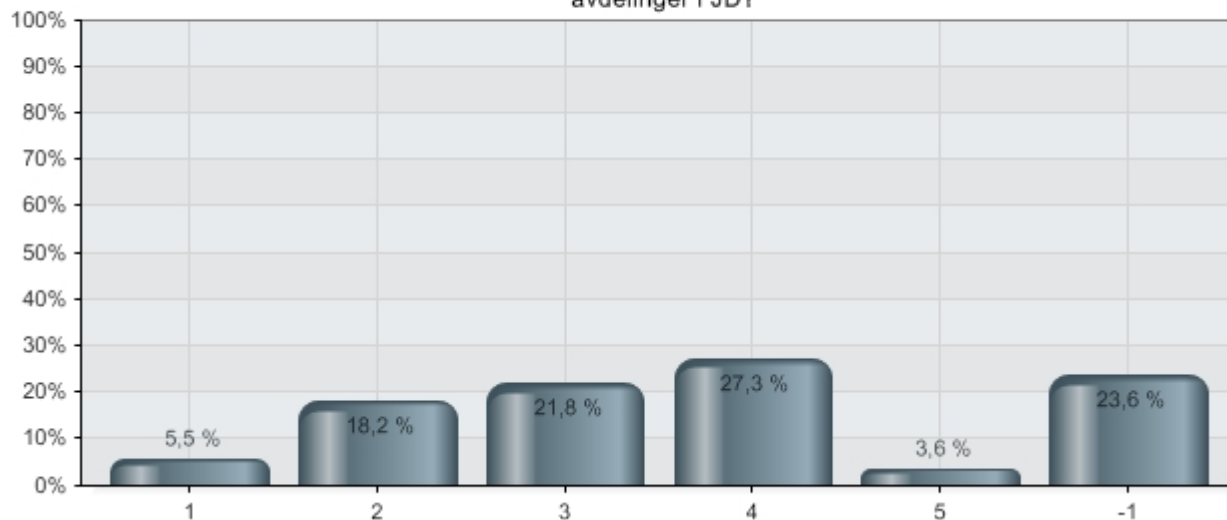
## 7.2 Hvordan vurderer du ansvarsforholdene mellom JD og følgende aktører på sikkerhets- og beredskapsområdet?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Meget utydelige	0,0 %	0
2 Ganske utydelige	5,7 %	3
3 Nøytral	13,2 %	7
4 Ganske tydelige	30,2 %	16
5 Meget tydelige	9,4 %	5
-1 Vet ikke	41,5 %	22
Total		53

Figur 7.2 ovenfor viser at et flertall av respondentene vurderer ansvarsforholdene mellom JD og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som relativt klare, men at det også er enkelte som opplever ansvarsforholdene som uklare.

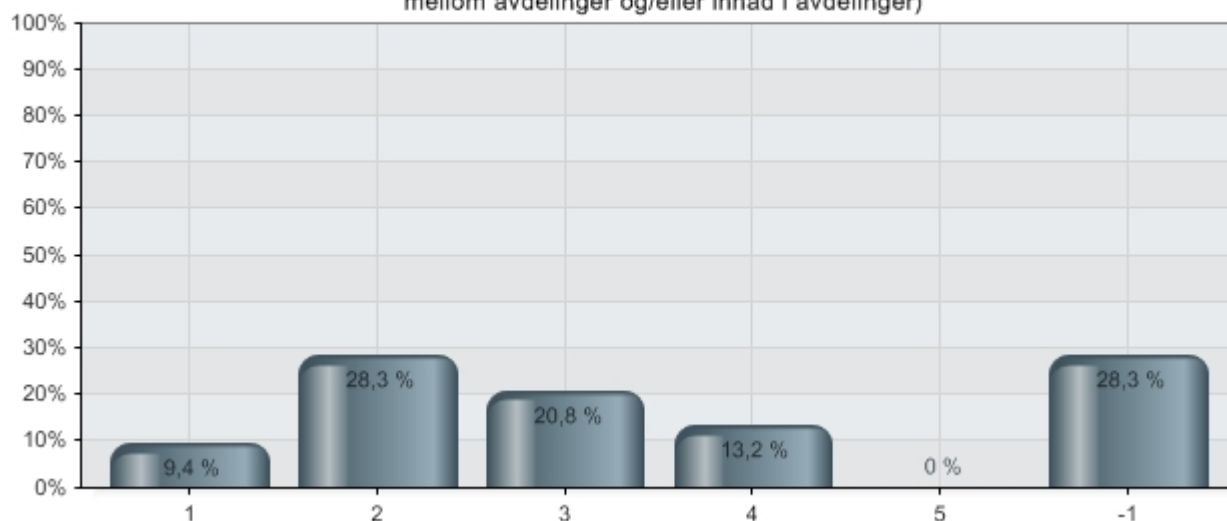
9. Hvordan vurderer du ansvarsforholdene på sikkerhets- og beredskapsområdet mellom de berørte avdelinger i JD?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 Meget utydelige	5,5 %	3
2 Ganske utydelige	18,2 %	10
3 Nøytral	21,8 %	12
4 Ganske tydelige	27,3 %	15
5 Meget tydelige	3,6 %	2
-1 Vet ikke	23,6 %	13
Total		55

Figur 9 ovenfor viser at det er ulike oppfatninger mellom de ansatte om ansvarsforholdene på sikkerhets- og beredskapsområdet mellom de berørte avdelinger i JD i klare. Av forhold som blir trukket fram som uklare, er ansvaret for den interne sikkerheten i JD, og grenseflaten mellom PIA og RBA på redningsområdet.

11. Hvordan vurderer du det interne samarbeidet på sikkerhets- og beredskapsområdet i JD? (Både mellom avdelinger og/eller innad i avdelinger)

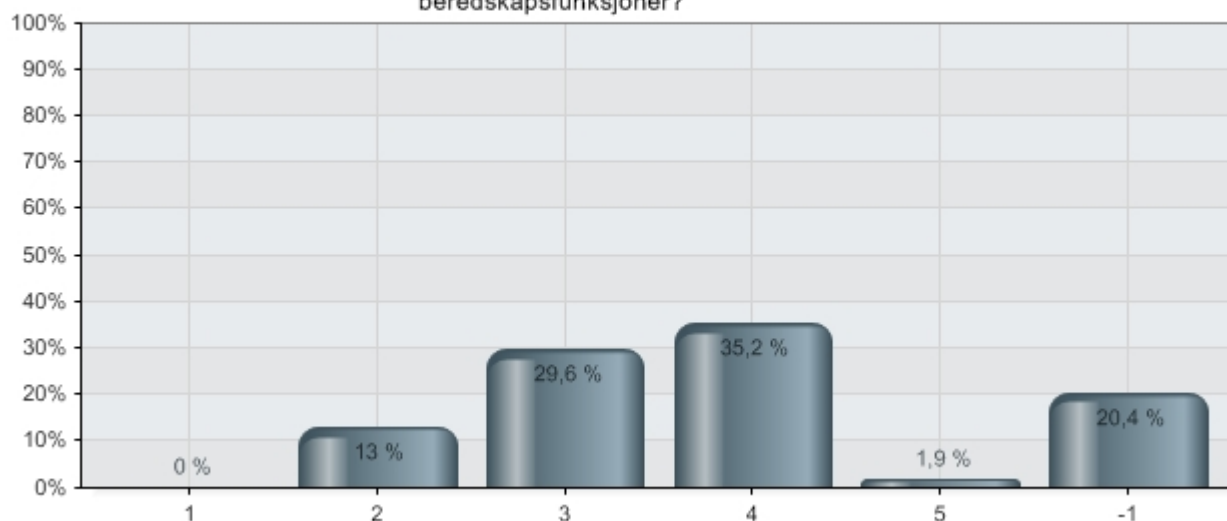


Alternativer	Prosent	Verdi
1 Meget svakt	9,4 %	5
2 Ganske svakt	28,3 %	15
3 Nøytral	20,8 %	11
4 Ganske godt	13,2 %	7
5 Meget godt	0,0 %	0
-1 Vet ikke	28,3 %	15
Total		53

Som figur 11 ovenfor viser er det en relativt høy andel respondenter som vurderer det interne samarbeidet på sikkerhets- og beredskapsarbeidet i JD som ganske svakt/meget svakt, og det er en lav andel ansatte som vurderer dette som godt.

Et hovedinntrykk fra de ansattes begrunnelser for sine svar er at samarbeidet innad i avdelingene vurderes som godt, men at samarbeidet mellom RBA og PIA kan være utfordrende.

13. I hvilken grad mener du JD ivaretar sitt ansvar for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I meget liten grad	0,0 %	0
2 I liten grad	13,0 %	7
3 Nøytral	29,6 %	16
4 I stor grad	35,2 %	19
5 I meget stor grad	1,9 %	1
-1 Vet ikke	20,4 %	11
Total		54

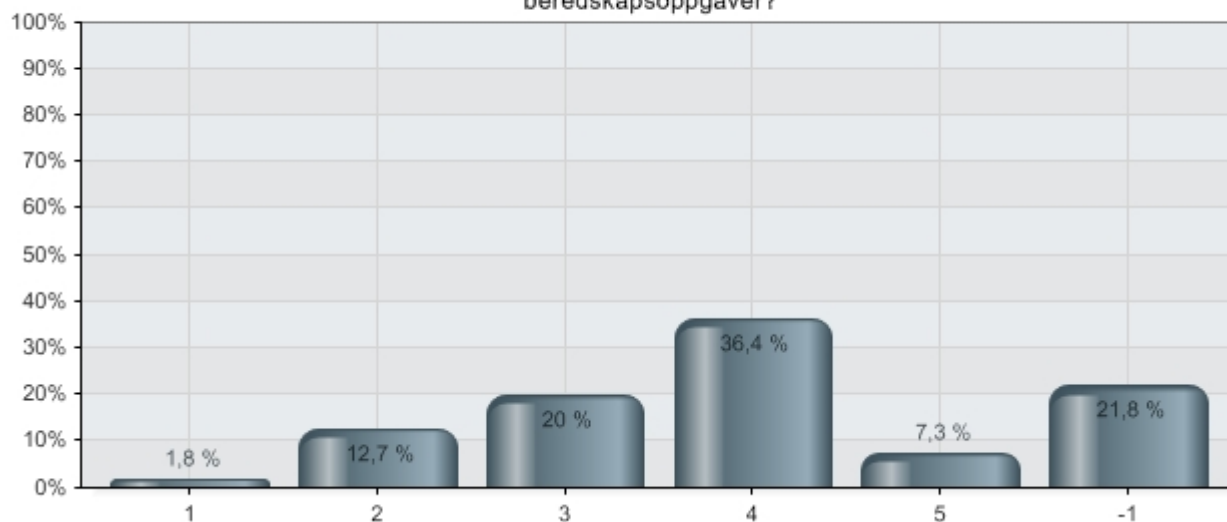
Respondentene har ulike oppfatninger om JD ivaretar sitt ansvar for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner, se figur 13 ovenfor.

Respondentene trekker i sine begrunnelser fram at:

- JD er for lite tydelig i egne handlinger og overfor andre departementer
- JD ikke er godt som lederdepartement ved kriser
- JD i for liten grad er en pådriver innenfor strategisk krisehåndtering
- Området ikke vies stor nok oppmerksomhet innad i JD på ledelsesnivå
- De store anskaffelsesprosessene bruker for mye ressurser i avdelingen, og at dette går på bekostning av de ordinære sikkerhets- og beredskapsoppgavene
- Det tenkes for lite fremtidsrettet, for eksempel vedr. informasjonssikkerhet og kriminalitet
- Det er ikke utarbeidet en nasjonal cybersikkerhets-strategi



15. I hvilken grad mener du din avdeling har tilstrekkelig kompetanse til å løse sine sikkerhets- og beredskapsoppgaver?

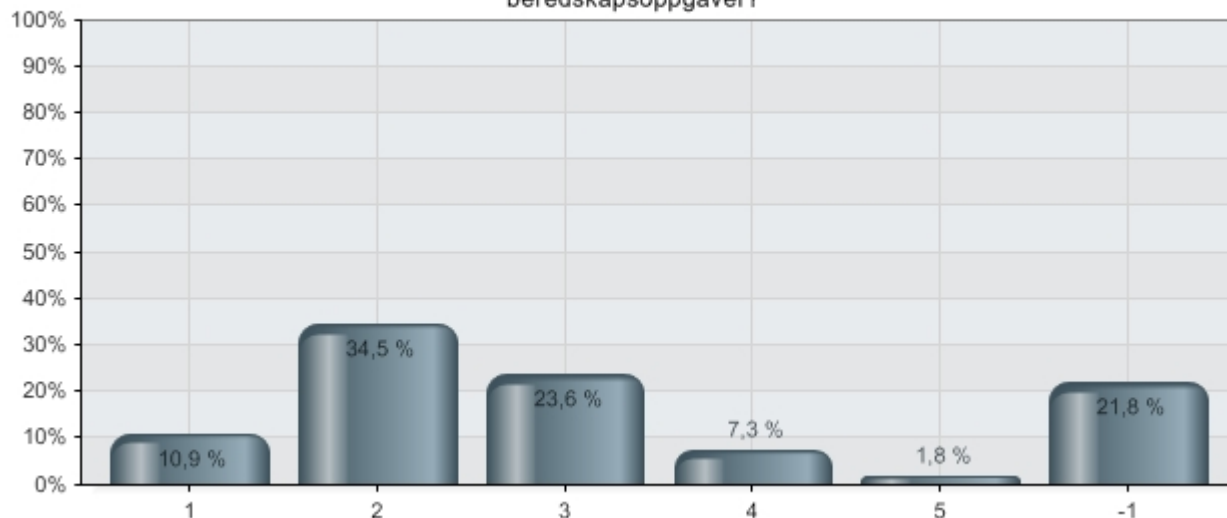


Alternativer	Prosent	Verdi
1 I meget liten grad	1,8 %	1
2 I liten grad	12,7 %	7
3 Nøytral	20,0 %	11
4 I stor grad	36,4 %	20
5 I meget stor grad	7,3 %	4
-1 Vet ikke	21,8 %	12
Total		55

Figuren ovenfor viser også at det er ulike oppfatninger om egen avdeling har tilstrekkelig kompetanse til å løse egne sikkerhets- og beredskapsoppgaver, men at et flertall av de som har en oppfatning om dette, mener kompetansen er god.

Flere respondenter trekker spesielt fram at kompetansen innen krisehåndtering har et forbedringspotensial.

17. I hvilken grad mener du din avdeling har tilstrekkelig ressurser til å løse sine sikkerhets- og beredskapsoppgaver?



Alternativer	Prosent	Verdi
1 I meget liten grad	10,9 %	6
2 I liten grad	34,5 %	19
3 Nøytral	23,6 %	13
4 I stor grad	7,3 %	4
5 I meget stor grad	1,8 %	1
-1 Vet ikke	21,8 %	12
Total		55

Figur 17 ovenfor viser at respondentene i hovedsak gir uttrykk for at egen avdeling ikke har tilstrekkelig ressurser til å løse sine sikkerhets- og beredskapsoppgaver. Det er særlig de ansatte i RBA som gir uttrykk for dette. Det blir av flere respondenter fra denne avdelingen trukket fram at arbeidet med de store anskaffelsesprosjektene går på bekostning av de øvrige oppgaver i avdelingen. Andre trekker fram at etter 22/7 har nær alle beredskapsressurser i PIA vært brukt til å håndtere redegjørelser til Stortinget.

**19. Hva mener du det nye Justis- og beredskapsdepartementet bør gjøre for å styrke og tydeliggjøre ansvaret for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid? (F.eks. endrede oppgaver eller annen organisering)**

På spørsmål om hva som bør gjøres for å styrke og tydeliggjøre ansvaret for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid, gir respondentene en rekke anbefalinger. Anbefalingene faller i hovedsak innunder områdene intern organisering, JDs etatsstyring og organisering i forhold øvrige offentlige virksomheter.

*Intern organisering - anbefalinger*

- Samarbeidet mellom PIA og RBA må styrkes.
- Vanskelige problemstillinger mellom avdelingene må løses.
- Nye koordinerende avdelinger i JD fører til unødvendig ekstraarbeid
- Dele departementet: Ha en justisråd og en egen beredskapsråd
- Etablere en 24/7-vaktordning for JD i PIA
- KSE må under PIA

*Etatsstyring – anbefalinger*

- Forsterket styring og kontroll fra JD
- Stille tydeligere krav og faglig oppfølging av underlagte etater
- JD må styrke tilbakemeldingene til etatene ved tilsyn
- Skille ut enkeltsaker fra JD – oppgaver i PIA og RBA bør kunne overføres til ytre etater

*Organisering i forhold til øvrige offentlige virksomheter*

- Styrke samarbeidet med FD innen samfunnssikkerhet
- Legge NSM under JD
- Tydeliggjøre HRS sin samordningsrolle i den samvirkende redningstjenesten
- Sivil ledelse av HRS
- Redningstjenesten kan ikke være skilt ut fra politiet – må tilbakeføres til PIA
- FADs ansvar for sikkerhet bør overføres til JD

*Andre anbefalinger*

- Mer øvelser
- JDs ledelse må skoles i krisehåndtering
- JD må styrkes ressursmessig

## Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011

I etterkant av terroranslaget 22. juli 2011 har Regjeringens kriseråd gjennomgått erfaringene i forbindelse med krisehåndteringen. Foreliggende sammenfatning er utarbeidet av Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) på oppdrag fra rådets medlemmer.

### 1 Innledning

Det administrative apparatet for sentral krisehåndtering i departementene i Norge er basert på tre hovedelementer: Ansvaret for krisestyring i Lederdepartementet, krisekoordinering gjennom Regjeringens kriseråd (RKR) og Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) som skal bidra med støttefunksjoner til Lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering.

I forbindelse med terroranslaget 22. juli hadde Justisdepartementet rollen som lederdepartement, og rådet møttes totalt seks ganger i perioden 22.-25. juli, henholdsvis 22. juli kl 1830 og kl 2200, 23. juli kl 0800 og kl 1900, 24. juli kl 1600 samt 25. juli kl 2000.

I etterkant av terroranslaget ble det 30. november 2011 gjennomført et administrativt møte i Regjeringens kriseråd, der samtlige departementer var innkalt for å gjennomgå de overordnede erfaringene i forbindelse med terroranslaget. Krisestøtteenheten (KSE) fikk i oppdrag å sammenfatte de overordnede erfaringspunktene fra møtet, som grunnlag for diskusjon og oppfølging for rådets fem faste medlemmer. Sammenfatningen ble gjennomgått og godkjent i administrativt møte for de faste medlemmene av rådet, 9. januar 2012.

Det legges til grunn at 22. juli-kommisjonen vil vurdere rådets rolle i forbindelse med terroranslaget, og kommisjonen vil kunne avdekke andre momenter enn de som fremkommer av kriserådets interne gjennomgang. Det må derfor tas forbehold om at det samlede bildet ikke foreligger og at den endelige evaluering av Regjeringens kriseråds rolle må avvente kommisjonens rapport.

Systematisk erfaringslæring er en nøkkelfaktor i arbeidet med styrket krisehåndtering. Rådets egen gjennomgang av erfaringene fra terroranslaget 22. juli vil være viktige i det samlede oppfølgingsarbeidet, og det er lagt vekt på at gjennomgangen skal gi et ærlig og usminket bilde av rådets erfaringer i så henseende.

### 2 Regjeringens kriseråd

Regjeringens kriseråds rolle er å bidra til styrket sentral krisekoordinering ved å:

- vurdere spørsmål om lederdepartement
- sikre koordinering av tiltak som iverksettes av ulike sektorer
- sikre koordinert informasjon til publikum, media og andre
- tilrettelegge for at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for politisk ledelse eller regjeringen, herunder avklaring av fullmakter og budsjett

Rådet har fem faste medlemmer; regjeringsråden ved Statsministerens kontor (SMK), utenriksråden i Utenriksdepartementet (UD) samt departementsrådene i henholdsvis Justisdepartementet (JD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Forsvarsdepartementet (FD). Dersom krisens art tilsier det, kan samtlige departementer tiltre rådet. Rådet kan også innkalle relevante underlagte etater og eksterne fagorgan. Rådets møter ledes av lederdepartementet. Krisestøtteenheten ivaretar rollen som sekretariat for rådet på vegne av lederdepartementet.

### **3 Regjeringens kriseråd 22. juli**

Tilnærmet umiddelbart (kl 1527) etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet iverksatte Krisestøtteenheten formell varsling i linjen i Justisdepartementet og forberedte for å kunne støtte lederdepartementet og Regjeringens kriseråd.

Justisdepartementets ledelse identifiserte raskt behovet for å sammenkalle rådets faste medlemmer, og KSE foresto innkalling av disse. I den foreliggende situasjonen hadde JD rollen som lederdepartement. Både UD og FD tilbød lokaler for rådets møte. JDs ledelse takket innledningsvis ja til tilbudet fra UD, men dette ble etter meget kort tid endret til Forsvarsdepartementet. Representanter for de faste medlemmene av rådet var samlet i Forsvarsdepartementet ved 17-tiden. Enkelte var på plass før dette. På grunn av krisens omfang ble det besluttet å innkalle samtlige departementer til møte i Regjeringens kriseråd kl. 1830. Det ble gjennomført ytterligere ett møte senere samme kveld. Som tidligere nevnt møttes rådet deretter to ganger lørdag 23. juli og daglig til og med mandag 25. juli. Samtlige møter fant sted i Forsvarsdepartementets lokaler.

### **4 Overordnede erfaringer**

Med grunnlag i rådets gjennomgang fremstår de etterfølgende overordnede erfaringer som sentrale.

#### *4.1 Innkalling av Regjeringens kriseråd*

Ødeleggelsene i regjeringskvartalet innebar at rådets ordinære møteromsfasiliteter ikke kunne benyttes. Både Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet tilbød raskt alternative lokaler med nødvendig teknisk infrastruktur for rådet og KSE.

Som følge av at KSEs tekniske infrastruktur og mobile løsninger fungerte som forutsatt, kunne rådet kalles inn i samsvar med etablerte rutiner og planer.

Valget av FD som endelig møtested syntes hensiktsmessig siden KSE hadde dette som sin primære alternative lokasjon og ikke minst siden sikkerheten i lokalene var godt ivarett.

Tilbakemeldingene fra rådets medlemmer indikerer at de innledende konsultasjonene blant de faste medlemmene ble gjennomført med god struktur. Det ble raskt klart at samtlige departementer måtte ansees som berørt av terroranslaget og at etterfølgende møter i rådet derfor burde gjennomføres med samtlige departementer til stede. Det er enighet om at det alltid vil være en avveining å tilpasse rådets størrelse til den foreliggende krisesituasjonen,

men det fremsto som riktig at samtlige departementer ble innkalt gitt krisens omfang og kompleksitet. Departementene vurderer at dette var en meget hensiktsmessig tilnærming som bidro til å skape et felles grunnlag for situasjonsforståelse og koordinert oppfølging.

### 4.2 Lederdepartementet og RKR

I en krisesituasjon skal lederdepartementet ivareta sentral krisestyring gjennom å:

- utarbeide overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av informasjon fra andre departementer, rapporter fra underlagte virksomheter, mediebildet m.v.
- identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
- påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater
- sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen

#### 4.2.1 Justisdepartementet som lederdepartement

Justisdepartementet hadde rollen som lederdepartement 22. juli. JD opplevde lederdepartementsrollen som meget krevende, ikke minst fordi departementet var hardt rammet med flere døde og skadde, i tillegg til at lokaler og infrastruktur var ødelagt. Departementets øverste administrative ledelse forflyttet seg til KSEs midlertidige lokaler i FD og foresto krisestyringen derfra. Justisdepartementet ble forsterket med personell fra KSEs beredskapsgruppe.

Gjeldende prinsipper for valg av lederdepartement tilsier at det mest berørte departement skal ivareta denne rollen. JD mener i ettertid at det er grunn til å vurdere nærmere om dette er en hensiktsmessig tilnærming i alle krisesituasjoner, gitt den betydelige belastning det var å samtidig skulle forestå sentral krisestyring, nødvendig oppfølging av egne ansatte og de omfattende administrative utfordringer som forelå den 22. juli. Det er fra rådets side fremholdt at lederdepartementet uansett må være forberedt på håndtere ulike roller både ift RKR, egen statsråd og eget departement m.v. Det er videre understreket at tilnærmet alle departementene ble rammet 22. juli.

Erfaringene fra 22. juli viser forøvrig også generelt betydningen av at lederdepartementet i krisesituasjoner har liaison tilstede med sin statsråd, når sistnevnte ikke befinner seg i eget departement.

Krisestøtteenhetens direktør opplyste i møtet at KSE i sin internvaluering har påpekt at Justisdepartementet som lederdepartement ikke etablerte kriseledelse og krisestab som forutsatt i departementets kriseplan. KSE opplevde dette som svært utfordrende. Krisestøtteenheten er ment å understøtte og ikke overta lederdepartementets oppgaver. KSE opplevde 22. juli at enheten måtte ivareta flertallet av stabsfunksjonene i JD, fremfor å støtte lederdepartementets kriseorganisasjon, som forutsatt i konseptet for sentral krisehåndtering og i JDs egen kriseplan. Det medførte et meget stort press på KSEs kapasiteter og skapte store utfordringer for arbeidet med å etablere et strategisk situasjonsbilde.

## Regjeringens Krisestøtteenhet (KSE)

I rådets diskusjon fremkom viktigheten av at lederdepartementet mobiliserer nødvendige ressurser for å ivareta alle departementets roller i krevende krisesituasjoner samt ha nødvendige kapasiteter og kompetanse for å kunne ivareta de funksjoner som er tillagt lederdepartementsrollen ved sentral krisehåndtering.

### 4.2.2 Mediehåndtering og informasjons håndtering

Informasjonsenheten i JD ble forsterket av KSEs beredskapsgruppe og ivaretok krisekommunikasjonsarbeidet overfor mediene i nær dialog med øvrige departementer og SMK.

RKR's medlemmer påpeker at det var en meget stor utfordring at informasjonsflyten fra det operative og taktiske nivået i politiet via lederdepartementet til rådet ikke var god nok. Informasjonen kom for sent og samsvarte ikke med det bilde som fremkom i mediene og KSEs medieanalyser. Dette skapte betydelige utfordringer i arbeidet med å holde regjeringen oppdatert. RKR påpeker at dette har vært et gjennomgående problem ved de fleste hendelser og øvelser de siste årene. Dette ble denne gang håndtert ved at Politidirektoratet etter hvert informerte SMK direkte.

KSE opplyste at enheten i sin evalueringsrapport til JD har påpekt at det var betydelige informasjonsutfordringer i den innledende fasen. Enheten fikk i svært liten grad tilgang til faktainformasjon om hendelsene, da dette syntes i all vesentlighet å ha blitt formidlet telefonisk fra underlagte etater til enkeltpersoner i lederdepartementet, uten at dette ble videreformidlet til KSE for loggføring og videreformidling. KSEs egen kontinuerlige mediemonitorering kompenserte noe, men savnet av rettidig, autoritativ informasjon var betydelig – ikke minst fordi KSE dermed manglet tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide overordnede situasjonsrapporter fra lederdepartementet til Regjeringens kriseråd.

Mangel på oppdatert informasjon bidro til at det i håndteringens første fase var svært krevende å sikre koordinert informasjon til så vel politisk ledelse som til mediene og publikum. Likeledes bidro mangel på oppdatert informasjon i noen grad til at diskusjonene - i spesielt de første møtene i rådet - i for liten grad kunne innrettes mot de strategiske utfordringene. Det er i den forbindelse påpekt at rådets diskusjoner i for stor grad omhandlet departementenes egen situasjon og i for begrenset grad adresserte de strategiske krisehåndteringsutfordringene.

Det er videre påpekt at politiet normalt ikke frigir informasjon som ikke kan verifiseres. Dette er utfordrende for overordnet ledd, og rådet ber JD sikre at informasjonsflyten fra politiet forbedres. Mediebildet utvikler seg i sann-tid, og det er uholdbart at politisk ledelse må avvente informasjon for å kunne ivareta sin rolle nasjonalt. Ett viktig forbedringsmoment vil være å få frem rettidig informasjon om hva som kan bekreftes og hva som er usikkert i det foreliggende situasjonsbildet. Det kan i denne sammenheng sees hen til britiske myndigheters erfaringer og deres rapport etter t-banebombingen i London 7. juli 2005

RKR påpeker at det er helt avgjørende at det etableres løsninger som ivaretar behovet for rask informasjonsflyt til lederdepartement, KSE, RKR og regjeringen. Statsministeren *må* få nødvendig informasjon raskt.

## Regjeringens Krisestøtteenhet (KSE)

UD bisto i betydelig grad med mediehandtering overfor utenlandsk media samt med å ivareta nødvendig oppfølging i forhold til at det var utenlandske ofre på Utøya. Dette synes å ha vært en meget god løsning.

Som følge av tekniske utfordringer i den innledende fasen, ble nettstedet Regjeringen.no ikke i tilstrekkelig grad oppdatert med informasjon fra regjeringen til befolkningen. Det bør derfor vurderes å gi KSE publiseringstilgang til regjeringen.no. JDs arbeid med etablering av et nasjonalt nettsted for kriseinformasjon i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vil likeledes kunne være et viktig supplement med henblikk på forbedret krisekommunikasjon til befolkningen.

Det er videre påpekt at situasjonsutviklingen gikk så vidt raskt at det for alle praktiske formål var begrenset handlingsrom på sentralt nivå frem til gjerningsmannen var pågrepet. Det bør i den videre oppfølging drøftes nærmere hva som blir rådets reelle rolle i den innledende fasen under slike omfattende og raskt utviklende kriser.

RKR's møtevirksomhet og JD rolle som lederdepartement ble avsluttet etter det siste møtet i rådet den 25.7. Håndteringen ble deretter organisert administrativt med FAD som koordinerende departement. Det er stilt spørsmål ved om FAD på et tidspunkt burde overtatt rollen som lederdepartement, og det er naturlig at dette gjøres til gjenstand for diskusjon blant rådets faste medlemmer. Tilnærming og rutiner for å overføre lederdepartementsansvaret fra ett departement til et annet bør uansett diskuteres nærmere, for å sikre at slike overganger skjer hensiktsmessig og med nødvendig informasjonsdeling.

Rådet erfarte videre at den faste dagsorden for møtene bør diskuteres med henblikk på evt utdyping. Eksempelvis bør rutinene for varsling og informasjonsdeling med viktige samfunnsinstitusjoner være et fastpunkt i lederdepartementets oppfølging, selv om ansvaret for slik informasjon kan tilligge et annet departement.

Mangel på gradert samband mellom lederdepartementet og departementene og SMK belyste utfordringer også ved håndtering av denne hendelsen. Svært mange av departementene hadde evakuert sine lokaler, noe som medførte at gradert samband ikke var tilgjengelig. Behovet for utveksling av gradert informasjon i krisesituasjoner er generelt av et slikt omfang at det i det videre er avgjørende å følge opp denne problemstillingen.

### *4.3 Krisestøtteenhetens støtte til Regjeringens kriseråd*

På vegne av lederdepartementet skal KSE ivareta sekretariatsfunksjonen for RKR. Videre skal enheten på vegne av lederdepartementet bidra med sammenstilling av overordnet situasjonsbilde, herunder medieanalyse og mediebildet.

Basert på enhetens interne risiko- og sårbarhetsvurdering var Forsvarsdepartementet valgt som primær alternativ lokasjon, dersom KSEs lokaler i H-blokken ikke kunne benyttes. KSE har årlig øvet i FDs lokaler i forbindelse med CMX-øvelsene, og enheten forflyttet seg raskt til FDs lokaler etter eksplosjonen. Utenriksdepartementets operasjonssenter var identifisert som alternativ til FD, men KSE har ikke øvet i disse lokalene. KSEs tekniske infrastruktur er plassert på sikkert sted utenfor regjeringskvartalet, og enhetens systemer fungerte som forutsatt etter eksplosjonen.



## Regjeringens Krisestøtteenhet (KSE)

KSE iverksatte tilnærmet umiddelbart (kl 1527) varsling om eksplosjonen og forberedte for å kunne støtte lederdepartementet og Regjeringens kriseråd. Enhetens personell forflyttet seg til et første sikkert samlingspunkt og deretter til Forsvarsdepartementet. Samtlige medarbeidere i KSE meldte seg raskt til tjeneste og møtte i FD. Mediemonitorering ble iverksatt, og personell fra KSEs beredskapsgruppe ble innkalt for å forsterke Justisdepartementet som lederdepartement.

Det var raskt kontakt mellom KSE og RKR's faste medlemmer, og det ble sendt innkalling til møte i FD (etter en kort innledende vurdering i JD av UD som mulig møtested). KSE har siden 22. juli fått uvurderlig bistand fra Forsvarsdepartementet.

RKR er av den oppfatning at KSE, til tross for svært endrede rammebetingelser, evnet å støtte rådet som forutsatt i den svært krevende innledende fasen og senere. Rådets møter ble forberedt, gjennomført og fulgt opp tilnærmet som normalt. Beslutningsstøtte- og loggføringssystemet KSE-CIM fungerte som forutsatt under hele krisehåndteringen og ble aktivt benyttet i ivaretagelsen av sekretariatsfunksjonen for RKR.

Det ble påpekt i RKR at KSE for fremtiden må ha nødvendige fullmakter til å fasilitere rådets møter – herunder kunne beslutte møtested.

KSEs viktigste utfordring omhandlet informasjonshåndteringen, slik det er beskrevet under pkt. 4.2.2.

Krisestøtteenheten har vært kontinuerlig operativ fra nåværende midlertidige lokaler i FD siden 22. juli. Når det gjelder enhetens fysiske plassering og kapasiteter i det videre legges følgende til grunn:

- KSE forblir i nåværende midlertidige lokaler i FD inntil nye lokaler i JD (Nydalen) står klare for innflytning og er sikret
- Det etableres et situasjonssenter i JDs nye lokaler i Nydalen med tilsvarende funksjonalitet som KSEs lokaler i 1. etg i H-blokken. Lokalene forventes innflyttingsklare sommeren 2012.
- KSE har – med meget god bistand fra FAD – overtatt VIP-seksjonen i R5, og møteromsfasiliteter for RKR med tilhørende stabslokale for KSE er etablert og klar til bruk.
- KSE har etablert alternativt møtelokale for RKR i enhetens midlertidige lokaler i FD og etablerer ytterligere et alternativt møtelokale for RKR i JDs lokaler i Nydalen.
- KSE har inngått avtale med FD om alternativt situasjonssenter
- KSE videreutvikler enhetens mobile kapasiteter, og enheten planlegger for fortsatt å kunne operere stedsuavhengig. KSEs beredskapsgruppe vil også være mobil med tildelte tekniske løsninger.

## 5 Videre oppfølging

Basert på rådets erfaringer er det identifisert en rekke relevante oppfølgingspunkter.

- a. Lederdepartementet må mobilisere nødvendige ressurser for å ivareta alle departementets roller i krevende krisesituasjoner samt ha nødvendige kapasiteter og kompetanse for å ivareta de funksjoner som er tillagt lederdepartementsrollen ved sentral krisehåndtering. Ansvar: Samtlige departementer
- b. Det er behov for å etablere et mer hensiktsmessig system som sikrer at informasjon fra politiet og POD tilflyter lederdepartementet, KSE, RKR og politisk nivå i takt med utviklingen av krisen. Ansvar: JD
- c. Det er behov for at det etableres et system som sikre at oppdatert informasjon fra regjeringen publiseres så raskt som mulig på *Regjeringen.no*. Publiseringsrettigheter som inkluderer KSE vil bli utarbeidet (Ansvar: SMK). JDs arbeid med etablering av en nasjonal kriseportal i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vil likeledes kunne være et viktig supplement. Ansvar: JD
- d. KSE må ha nødvendige fullmakter for å ivareta sekretariatsrollen for RKR, herunder kunne fastsette møtested. Ansvar: JD
- e. Fast dagsorden for møter i RKR bør gjennomgås. Ansvar: JD/KSE
- f. Det ble gjort en arbeidsdeling 22. juli, der UD håndterte den betydelige pågangen fra internasjonale medier. Det bør vurderes om og hvordan denne tilnærmingen skal benyttes ved fremtidige kriser. Ansvar: UD og rådets faste medlemmer.
- g. Behovet for gradert samband må følges opp. Ansvar: FAD, FD og JD

## *Vedlegg 5: Forkortelser brukt i rapporten*

### **Difi   Direktorat for forvaltning og IKT**

Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) har en sentral rolle for å sikre at offentlig forvaltning kjennetegnes av kvalitet, effektivitet, brukerretting, åpenhet og medvirkning, og at den er godt organisert og ledet. Difi skal være et strategisk organ som ser helhetlig på det som skjer i forvaltningen. Difi systematiserer, analyserer og formidler kunnskap, og er en aktiv pådriver for endring og fornyelse. Det skal være et direktorat som både gir innspill til politikkkutforming og som bidrar til gode resultater når vedtatt politikk iverksettes. Direktoratet er underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

### **DNK   Direktoratet for nødkommunikasjon**

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) har ansvaret for å styre utbyggingen av et nytt digitalt kommunikasjonsnett for nød- og beredskapstjenester (nødnett) i Norge, og skal forvalte nettet når det er ferdig. Direktoratet er underlagt Justisdepartementet.

### **DSB   Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap**

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Direktoratet skal være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. Videre skal direktoratet sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. Siviltforsvaret er underlagt dette direktoratet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er underlagt Justisdepartementet.

### **DSS   Departementenes Servicesenter**

Departementenes Servicesenter (DSS) har til hovedoppgave å skaffe til veie konkurransedyktige fellestjenester for departementene og Statsministerens kontor. Direktoratet er underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

### **EKOM   Elektronisk kommunikasjon**

### **FAD   Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet**

### **FD    Forsvarsdepartementet**

### **FORF   Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum**

Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF) er en paraplyorganisasjon for de frivillige organisasjonene som har sitt virke i den

norske redningstjenesten, og har blant annet Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet og Redningsselskapet sjøredningskorps som medlemmer.

#### **HOD Helse- og omsorgsdepartementet**

#### **HRS Hovedredningssentralen**

Hovedredningssentralen (HRS) har det overordnede operative ansvar ved søk- og redningsaksjoner. Tjenesten er organisert med to hovedredningssentraler (Hovedredningssentral Sør-Norge, lokalisert på Sola (HRS SN) og Hovedredningssentral Nord-Norge i Bøddø (HRS NN)) og 28 lokale redningssentraler (LRS) som dekker politidistriktene og Sysselmannen på Svalbard. Hovedredningssentralen er styrt av Justis- og beredskapsdepartementet.

#### **JD Justis- og beredskapsdepartementet/Justisdepartementet**

#### **KIS Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet**

Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS) er et tverrsektorielt koordineringsorgan for regelverksforvaltere og tilsynsmyndigheter med ansvar innen informasjonssikkerhet. KIS ble etablert 4. mai 2004 og ledes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), med nestlederverv i Justisdepartementet (JD) og sekretariat i Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

#### **KSE Regjeringens krisestøtteenhet/Krisestøtteenheten**

Regjeringens krisestøtteenhet (KSE) bidrar med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd.

#### **LRS Lokale redningssentraler**

De lokale redningssentralene (LRS) er underlagt Hovedredningssentralen (HRS) og består av 28 lokale redningssentraler.

#### **MD Miljøverndepartementet**

#### **NSM Nasjonal sikkerhetsmyndighet**

NSM er fagmyndigheten som skal koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven. I tillegg til å utøve funksjonen som nasjonal sikkerhetsmyndighet i henhold til sikkerhetsloven, er NSM tillagt en rekke andre samfunnsviktige oppgaver.

## **NSR Næringslivets sikkerhetsråd**

Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) er opprettet av næringslivets sentrale organisasjoner med formålet å bekjempe kriminalitet i og mot næringslivet. Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) gir råd om sikkerhetstiltak mot industrispionasje, sabotasje, narkotika, ran, terrorisme, organisert kriminalitet, bedragerier, utpressing, korrupsjon, datakriminalitet og lignende. I tillegg bistår rådet i trusselvurderinger og utarbeidelse av tiltak mot kriminelle handlinger rettet mot næringslivet. Dette gjøres gjennom et formalisert og aktivt nettverk mot politi og offentlige sikkerhetsmyndigheter, og mot næringslivet.

## **PAA Plan- og administrasjonsavdelingen**

Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) er departementets administrasjons- og driftsavdeling med ansvar blant annet for lønns- og personalpolitikk, samordning av budsjettarbeid både for justissektoren og internt. Avdelingen har også overordnet ansvar for IT i justissektoren og organisasjonsanalyser.

## **PIA Politiavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet**

Politiavdelingen (PIA) skal på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) trekke opp hovedlinjene og ivareta det overordnede etatsledersansvaret for politi- og lensmannsetaten og for det internasjonale politisamarbeidet. Avdelingen har ansvar for en sentral del av den nasjonale beredskapen gjennom etatsstyringen av Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

## **POD Politidirektoratet**

Politidirektoratets hovedoppgaver er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Det er politidistriktenes og særorganenes overordnede myndighet og nærmeste støttespiller. Direktoratet har også en sentral rolle i innsatsen mot internasjonal og organisert kriminalitet. Direktoratet er underlagt Justisdepartementet (JD).

## **PST Politiets sikkerhetstjeneste**

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er den nasjonale sikkerhetstjenesten, og forebygger og etterforsker lovbrudd mot nasjonens sikkerhet og selvstendighet. Tjenesten er organisert som en særskilt polititjeneste parallelt med det ordinære politiet. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er administrativt underlagt Justisdepartementet. I etterforsknings- og påtalespørsmål er sikkerhetstjenesten underlagt Riksadvokaten og statsadvokatembetene.

## **RBA Rednings- og beredkapsavdelingen**

Rednings- og beredkapsavdelingen (RBA) har på vegne av Justis- og beredkapsdepartementet (JD) et samordnings- og tilsynsansvar for andre departementers beredkapsarbeid, og for intern sikkerhet i departementet og justissektoren. Avdelingen har også ansvar for etatsstyringen av Direktorat for sivilt beredskap (DSB), Direktorat for nødkommunikasjon (DNK) og Siviltjenesten og styringsansvar for Hovedredningssentralene (HRS). Det er også en rapporteringslinje via Forsvarsdepartementet (FD) til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som koordineres fra Rednings- og beredkapsavdelingen (RBA). Avdelingen er videre tillagt ansvar for større prosjekter som utbygging av nødnett og anskaffelse av nye redningshelikoptre. Rednings- og beredkapsavdelingen (RBA) har videre det faglige og administrative ansvaret for Regjeringens krisestøtteenheten (KSE).

## **RKR Regjeringens kriseråd**

Regjeringens kriseråd (RKR) ble opprettet for å styrke den sentrale krisekoordineringen. Alle departementer kan ta initiativ til innkalling av rådet. Det er lederdepartementet som leder rådets møter.

## **SIS Lov om Schengen informasjonssystem**

## **SD Samferdselsdepartementet**

## **SMK Statsministerens kontor**

## **SNØ Sivile nasjonale øvelser**

## **UD Utenriksdepartementet**

## *Vedlegg 6: Kilder*

### *Oversikt over gjennomførte intervjuer*

Finansdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Forsvarsdepartementet

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Utenriksdepartementet

Miljøverndepartementet

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Regjeringsadvokaten

Hovedredningssentralen i Sør-Norge

Riksrevisjonen

Helsedirektoratet

Statens helsetilsyn

Fylkesmannen i Hordaland

Fylkesmannen i Finnmark

Næringslivets sikkerhetsråd

Politihøgskolen i Oslo

Brannmesteren i Oslo

Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum

Politiets fellesforbund

Politijuristene

Politilederlaget  
Olav Sønnerland  
Inggard Lereim  
Bjørn Grydeland

*Litteraturliste*

Lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd  
(offentlighetslova)

St.meld.nr. 37 (2005-2006) Flodbølge katastrofen i Sør-Asia og Sentral krisehåndtering  
jf. Innst. S. nr. 365 (2005-2006)

St. meld. Nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet jf. Innst. S.nr. 85 (2007-2008)

Prop. 1 S (2011-2012) fra Justisdepartementet

Riksrevisjonsdokument nr. 3:4 (2007-2008) – Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og  
politidepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet

Justis- og politidepartementets brev datert 28. april 2011 til Riksrevisjonen vedrørende  
oppfølging av Riksrevisjonsdokument nr. 3:4

Kgl.res. av 23. mars 1909 — Instruks for Regjeringen (med endringer senest 5.  
desember 1969)

Kgl.res. av 14. juli 1980 — Om redningstjeneste

Kgl.res. av 16. september 1994 - Om Justisdepartementets samordningsfunksjon på  
beredskapssektoren

Kgl.res. av 21. april 1995 Nye nasjonale forutsetninger for den sivile  
beredskapsplanlegging

Kgl.res. av 12. desember 1997 Retningslinjer for regionalt samordningsansvaret under  
kriser og katastrofer i fred

Kgl.res. av 3. november 2000 – Om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn

Kgl.res. av 28. februar 2003 Instruks for Forsvarets bistand til politiet (med endring av  
29. august 2005 nr. 902)



Kgl.res. av 24. juni 2005 – Om DSBs koordineringsansvar og ansvar for koordinering av tilsyn

Kgl.res. av 11. november 2011 – Endring i regjeringens sammensetning og statsrådenes ansvarsområder

EUs samordningsmekanisme for samfunnssikkerhet og beredskap (EU Civil Protection Mechanism)

Instruks for embetsvaktordningen i Forsvarsdepartementet av 1. januar 2009

Omtale av samfunnssikkerhet og beredskap på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

«Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011»

Difi rapport 2011:11 «Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov»

«Nasjonalt risikobilde – prosess og metode», Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, juni 2010

«Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2011 – et nasjonalt risikobilde – sikkerhet og infrastruktur i kritiske samfunnsfunksjoner», Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

«Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning» ved Hilde Randi Høydal, [http://rokkan.uni.no/rPub/files/170\\_N07-07Hoiydal.pdf](http://rokkan.uni.no/rPub/files/170_N07-07Hoiydal.pdf)

«Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering», Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja

«Da terroren rammet Norge – 189 minutter som rystet verden», Kjetil Stormark

Utgitt av:  
Justis- og beredskapsdepartementet

Trykk:  
Departementenes servicesenter 01/2012 - 30