

Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet

Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter

HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene



APRIL
2014

Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter.

April 2014

Forsidefoto: NTB Scanpix

Design: Gazette

Elektronisk versjon: 07 Media

Statens helsetilsyn

Postboks 8128 Dep, NO-0032 OSLO, Norway

Telefon: 21 52 99 00

E-post: postmottak@helsetilsynet.no

Innhold

1 Innledning	6
1.1 Praktisk gjennomføring.....	6
1.2 Habilitetsmessige forhold	7
1.3 Oppfølging av tilsynet.....	7
Del I Justis- og beredskapsdepartementet	8
2 Hovedinntrykk, funn og anbefalinger	9
2.1 Hovedinntrykk	9
2.2 Oppsummering av funn. Anbefalinger.....	10
2.2.1 Styring og organisering.....	10
2.2.2 Oversikt over risiko og sårbarhet	11
2.2.3 Krisehåndtering og planverk.....	12
2.2.4 Øvelser og evalueringer	12
2.2.5 Informasjonssikkerhet.....	13
2.2.6 Samordningsrollen	13
3 Ramme og bakgrunn	15
3.1 Organisering.....	15
3.2 Kritiske samfunnsfunksjoner og beredskapsansvar	16
3.3 Tiltak etter terrorhendelsene 22. juli 2011	17
4 Status og vurderinger	19
4.1 Grunnlag og metodisk tilnærming	19
4.2 Styring og organisering.....	20
4.2.1 Krav og føringer	20
4.2.2 Status	21
4.2.3 Vurderinger	22
4.2.4 Konklusjoner og anbefalinger.....	25
4.3 Oversikt over risiko og sårbarhet.....	26
4.3.1 Krav og føringer	26
4.3.2 Status	26
4.3.3 Vurderinger	27
4.3.4 Konklusjoner og anbefalinger.....	28
4.4 Krisehåndtering og planverk.....	29
4.4.1 Krav og føringer.....	29
4.4.2 Status	29
4.4.3 Vurderinger	30
4.4.4 Konklusjoner og anbefalinger.....	32

4.5	Øvelser og evalueringer	32
4.5.1	Krav og føringer.....	32
4.5.2	Status	33
4.5.3	Vurderinger	33
4.5.4	Konklusjoner og anbefalinger.....	35
4.6	Informasjonssikkerhet.....	35
4.6.1	Føringer.....	35
4.6.2	Status	36
4.6.3	Vurderinger	37
4.6.4	Konklusjoner og anbefalinger.....	38
4.7	Samordningsrollen	38
4.7.1	Krav og føringer.....	38
4.7.2	Status.....	39
4.7.3	Vurderinger	42
4.7.4	Konklusjoner og anbefalinger.....	45
Del II	Politiet.....	47
5	Politiets ansvar, rolle og oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap.....	48
5.1	Rammer og bakgrunn.....	50
5.2	Vurderingskriterier.....	53
5.3	Hovedinntrykk	53
5.4	Styring og organisering.....	55
5.4.1	Vurderingskriterier.....	55
5.4.2	Status	56
5.4.3	Vurderinger	56
5.4.4	Anbefalinger	58
5.5	Oversikt over risiko og sårbarhet.....	58
5.5.1	Vurderingskriterier.....	58
5.5.2	Status	58
5.5.3	Vurderinger	59
5.5.4	Anbefalinger	60
5.6	Krisehåndtering og planverk.....	60
5.6.1	Vurderingskriterier.....	60
5.6.2	Status	60
5.6.3	Vurderinger	62
5.6.4	Anbefalinger	66
5.7	Øvelser og erfaringslæring.....	66
5.7.1	Vurderingskriterier.....	66
5.7.2	Status	66
5.7.3	Vurderinger	67
5.7.4	Anbefalinger	68
Del III	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	69
6	DSBs ansvar, rolle og oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap.....	70
6.1	Praktisk gjennomføring.....	70
6.2	Nærmere om DSBs oppdrag og generelt om kravene i tilsynet.....	70
6.3	Hovedinntrykk	71
6.4	Tilsyn med departementenes og underliggende enheters samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.....	71
6.4.1	Vurderingskriterier.....	71
6.4.2	Status	72
6.4.3	Vurdering.....	74
6.4.4	Anbefalinger	76

6.5 Oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos fylkesmennene og i kommunene.....	76
6.5.1 Fylkesmannens oppgaver.....	76
6.5.2 Kommunenes rolle og ansvar på samfunnssikkerhetsområdet	76
6.5.3 Vurderingskriterier.....	77
6.5.4 Status	78
6.5.5 Vurderinger	80
6.5.6 Anbefalinger	81
6.6 Oppgaver og ansvar i kriser	82
6.6.1 Vurderingskriterier.....	82
6.6.2 Status.....	82
6.6.3 Vurdering	84
6.6.4 Forbedringspunkter og anbefalinger	84
6.7 Øvelser og erfaringslæring.....	84
6.7.1 Vurderingskriterier.....	85
6.7.2 Status.....	85
6.7.3 Vurdering	86
6.7.4 Anbefalinger	86
6.8 Oversikt over risiko og sårbarhet	86
6.8.1 Vurderingskriterier.....	86
6.8.2 Status.....	87
6.8.3 Vurdering	87
6.8.4 Anbefalinger	87

Vedlegg

1 Kravgrunnlag og dokumentasjon.....	89
2 Deltakere i tilsynet	101

Figurregister

Figur 1 Organisering av Justis- og beredskapsdepartementet per 30. september 2013	15
Figur 2 Organisering av POD per 30. september 2013.....	49

1 Innledning

Tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Politidirektoratet (POD), to politidistrikter og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble gjennomført i perioden september til desember 2013.

I henhold til kgl.res. 21. juni 2013 har Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) vært ansvarlig for tilsynet. Oppgaven ble delegert til Statens helse-tilsyn i brev av 2. september 2013, der det også framgikk at tilsynet skulle gjennomføres med bistand fra personell i Helsedirektoratet og DSB. Personellet fra DSB deltok ikke i tilsynet med egen virksomhet.

Tilsynet er basert på *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*, jf. kgl.res. 15. juni 2012.

DSB har tidligere gjennomført tilsyn i JD i 2002 og 2007/2008.

Tilsynet med POD, politidistriktene og DSB er gjennomført med hjemmel i kgl.res. 15. juni 2012 som gir mulighet for at det «ved behov [kan] føre[s] tilsyn med utvalgte beredkapsområder og underlagte virksomheter for å bl.a. sikre at kritiske samfunnsfunksjoner er ivarettatt.»

Oversikt over dokumentasjonen som er gjennomgått, samt personer som har deltatt i tilsynet fremkommer i vedlegg.

1.1 Praktisk gjennomføring

Varsel om tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet ble sendt fra Helse- og omsorgsdepartementet 2. september 2013. Tilsynet med DSB ble varslet gjennom brev av 24. september 2013. Formøte med JD ble gjennomført 10. september, i DSB 2. oktober og i POD 30. oktober.

Funnene i tilsynet er bygget på dokumentgjennomgang og intervjuer med ledere og sentrale medarbeidere hos tilsynsobjektene.

Åpningsmøtet for tilsynet i JD ble avholdt 10. oktober 2013, og det ble gjennomført intervjuer i perioden 11.–28. oktober med ledere og saksbehandlere i Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA), Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS), Rednings- og beredkapsavdelingen (RBA) og Politiavdelingen (PIA). Intervjuer i Politidirektoratet ble gjennomført 7.–19. november, i Hordaland politidistrikt 25. november, i Sør-Trøndelag politidistrikt 26. november og i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 7.–15. november.

Utkast til rapport fra tilsynet, som ble oversendt til departementet 10. januar, ble presentert på sluttmøtet i JD 15. januar 2014. JD ga skriftlig tilbakemelding til utkastet til rapport i brev 7. februar.

Statens helsetilsyn har gjennomgått kommentarene fra JD og har i samråd med HOD foretatt de endringer i den endelige rapporten som det ble funnet grunnlag for.

Både JD og underliggende virksomheter har tilrettelagt relevant dokumentasjon for tilsynet på en god måte, og alle instanser har vært imøtekommende med hensyn til planlegging og gjennomføring av intervjuer og møter.

1.2 Habilitetsmessige forhold

Justis- og beredskapsdepartementet er normalt ansvarlig for tilsynet med departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap og som gjennomføres av DSB. I forkant av tredje tilsynsrunde med JD ble det tatt initiativ til å legge ansvaret for tilsynet til Helse- og omsorgsdepartementet for bedre å ivareta habilitetsmessige forhold. Samtidig ble det uttrykt ønske om at personell fra DSB skulle bistå under tilsynet, siden DSB har utviklet tilsynsmetodikken på dette området og kjenner kravgrunnlaget og fagområdet best. På bakgrunn av sin erfaring med beredskap på helseområdet ble også Helse- og omsorgsdepartementet bedt om å bidra i tilsynet.

DSB har mange oppgaver og roller i JDs arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, både innenfor justissektoren og i samordningsrollen. Det kan derfor naturlig nok stilles spørsmål ved om deltakelse i tilsynslaget fra personell ansatt i DSB ivaretar kravet til habilitet.

Tilsynsoppdraget har hatt en tydelig forankring i Statens helsetilsyn. Internt i Helsetilsynet har arbeidet vært ledet av juridisk direktør, som har rapportert direkte til direktøren. Under gjennomføringen av dette oppdraget har alt involvert personell stått under instruksjonsmyndighet fra direktøren i Statens helsetilsyn.

Arbeidet har vært organisert slik at tre tilsynsteam har arbeidet parallelt. Et team bestående av to deltakere fra DSB og en fra Helse- og omsorgsdepartementet har hatt hovedansvaret for tilsynet i JD med unntak av Politiavdelingen (PIA). En

annen gruppe bestående av to deltakere fra DSB og en fra Statens helsetilsyn har hatt hovedansvaret for tilsynet i PIA og i politiet. Det har vært gjennomført omfattende drøftelser i hele gruppen for å sikre felles forståelse og god faglig forankring av tilsynets funn og vurderinger. Tilsynet i DSB har vært helt adskilt fra tilsynet i JD og i politiet. Tilsynet med DSB er gjennomført av en gruppe med fire deltakere fra Statens helsetilsyn og en fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Selv om det uten tvil er svakheter med modellen, er det likevel Statens helsetilsyns oppfatning at disse oppveies av at rapporten har fått en sterkere faglig forankring enn det som ellers hadde vært mulig. Statens helsetilsyn mener det innenfor de tidsrammer som ble satt for oppdraget er foretatt en rimelig avveining av hensynet til tilstrekkelig faglig forankring av tilsynets undersøkelser og vurderinger og hensynet til habilitetsmessige forhold.

1.3 Oppfølging av tilsynet

Tilsynet vil bli fulgt opp av Helse- og omsorgsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet skal utarbeide oppfølgingsplan som sendes HOD innen den tidsfrist HOD setter i oversendelsesbrevet.

Del I

Justis- og beredskapsdepartementet

2 Hovedinntrykk, funn og anbefalinger

2.1 Hovedinntrykk

Justis- og beredskapsdepartementet ble hardt rammet av terroranslagene 22. juli 2011. Tiden etter 22. juli har vært krevende på flere måter. Både departementet og underlagte etater har måtte tåle kritikk etter hendelsene. Tilsynets inntrykk er at departementet har tatt kritikken på alvor. Det er satt i gang en rekke tiltak med sikte på å styrke departementets innsats på samfunns-sikkerhetsområdet.

Justis- og beredskapsministeren presenterte fire satsingsområder i sin redegjørelse for Stortinget etter at 22. juli-kommisjonens rapport var fremlagt.

De fire satsingsområdene var analyse av robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner, krisehåndteringsevne, pådriverrollen overfor andre departementer innenfor samfunnssikkerhet og beredskap og ledelse og kommunikasjon. Tilsynet kan konstatere at det er satt i gang prosesser og til dels gjennomført tiltak på alle disse fire feltene. I løpet av 2013 er det gjennomført utredninger innenfor åtte delområder med sikte på å utvikle JD til et mer proaktivt og ledende departement.

Tilsynet tar utgangspunkt i status slik den var høsten 2013 og konstaterer at de største endringene så langt har funnet sted innenfor krisehåndteringsområdet. Tilsynet opplever at departementet har kommet kortere på andre områder, men at det er tatt flere initiativ som peker i riktig retning.

Gjennom oppbyggingen av det sivile situasjonssenteret, som er blitt fast base for Krisestøtteenheten (KSE), og hvor det legges opp til døgkontinuerlig bemanning, er det skapt et mer robust grunnlag for krisehåndtering i departementet. Dersom dette skal gi seg utslag i bedre krisehåndteringsevne, er det viktig med gode øvelser som omfatter hele kriseorganisasjonen og hvor læringspunkter blir implementert i planverk og rutiner på en systematisk måte. Tilsynet mener imidlertid at deler av departementets kriseorganisasjon bør øves mer, og at det per i dag er for lite systematikk i øvings- og evalueringsvirksomheten.

Det sivile situasjonssenteret i Justis- og beredskapsdepartementet utgjør en viktig ny nasjonal krisehåndteringskapasitet. Tilsynet mener det i lys av dette kan være behov for å vurdere roller, ansvar og rutiner i forbindelse med nasjonal krisehåndtering i større sammenheng og vil spesielt peke på behov for å klargjøre forholdet mellom departements- og direktoratsnivået.

Ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap er (i hovedsak) fordelt på tre avdelinger: Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS), Politividelingen (PIA) og Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA). Samarbeidsforholdene mellom de to sistnevnte avdelingene har vært vanskelige i en årrekke. Tilsynet ser at det kan være flere årsaker til dette, men vil spesielt peke på at de to avdelingene ikke har vært styrt på grunnlag av en

felles strategi og med en felles målstruktur. Mål- og resultatstyrings-systemet i departementet er i det hele tatt svakt utviklet, og vil bli endret fra 2014.

Departementet har et pådriveransvar overfor andre departementer og tar initiativ i tråd med dette, men klarer ikke alltid å implementere de samme initiativene i eget departement og egen sektor.

Departementet prioriterer ivaretagelsen av samordningsrollen innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, og har utvist stor aktivitet de siste årene. Tilsynet mener imidlertid at arbeidet med fordel kunne vært forankret i en tydeligere samlet strategi. I dag fremstår det som noe fragmentert, og det kan etter tilsynets mening være vanskelig å se bakgrunnen for prioriteringene og sammenhengen mellom tiltakene.

Etter tilsynets oppfatning er departementets største og viktigste utfordring å sørge for en helhetlig styring basert på en felles strategi som gjelder både for samordningsansvaret og for departementets arbeid i egen sektor. Samfunnssikkerhet og beredskap må løftes fra å være et ansvar som avdelingene ivaretar hver for seg, til et ansvar som ivaretas av departementet som helhet og i fellesskap.

2.2 Oppsummering av funn. Anbefalinger

I de oppsummerende vurderingene skilles det mellom:

- Brudd på krav: Områder der krav i kgl.res. 15. juni 2012 eller andre dokumenter som må anses som bestemmende for departementets arbeid ikke er ivaretatt, og
- Andre forbedringspunkter: Områder der det ikke foreligger brudd på krav, men hvor tilsynet mener at JD på bakgrunn av departementets spesielle rolle og ansvar bør vurdere forbedringstiltak.

Ved vurdering av funnene i tilsynet må det ses hen til at de fleste av de kravene

departementets aktiviteter prøves opp mot, er relativt nye. Med unntak av de som er hentet fra *Reglement for økonomistyring i staten*, er ingen eksplisitte krav eldre enn fra april 2012. Noen av kravene er tidkrevende å innfri, mens andre ikke nødvendigvis trenger å være det.

Det må likevel påpekes at noen av de sentrale funnene i tilsynsrapporten også ble beskrevet i rapporten fra 2008. Selv om kravene først ble uttrykt eksplisitt i 2012, lå flere av dem til grunn for tilsynene også før dette. Samordningsrollen har departementet hatt siden 1994, og generelle krav til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid ble fastsatt i instruks i 2000.

Tilsynet har i noen grad tatt hensyn til de spesielle påkjenningene og utfordringene departementet har hatt etter 22. juli-hendelsene i vurderingene.

Krav, status og vurderinger omtales i kapittel 4. Premissene for tilsynets konklusjoner og anbefalinger fremgår av det kapittelet.

2.2.1 Styring og organisering

Brudd på krav:

Krav: Sørge for at sektoren som helhet ivaretar et målrettet og effektivt beredskapsarbeid

- Tilsynet legger til grunn at samordningen og samarbeidet internt i departementet mellom avdelingene PIA og RBA representerer en utfordring. Avdelingene har ansvarsområder som er nært knyttet til og delvis overlapper hverandre. Likevel foreligger det ingen tydelig felles strategi for områdene de to avdelingene deler ansvaret for, målstrukturen er ulik. Tilsynet mener at samarbeidsforholdene mellom PIA og RBA fremstår som så krevende at det kan gå ut over effektiviteten i, og kvaliteten på, samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Tilsynet registrerer at det er igangsatt et arbeid med større grad av strategisk styring av POD, blant annet er antall resultatmål redusert. En grunn-

leggende utfordring for politiet er de mange ulike samfunnsoppgavene som skal løses. Tilsynet mener at slik innretningen av tildelingsbrevet til POD er utformet i dag, er det fare for at beredskapsarbeidet får lav prioritet.

Andre forbedringspunkter:

Krav: Departementet skal ha formulert målsettinger og utarbeidet planer og styringssystemer for sitt beredskapsarbeid

- Tilsynet legger til grunn at departementets styringssystem generelt har klare mangler. Dette er noe JD er innforstått med og har planer for å endre. I tillegg legges til grunn at departementets rutinedokument for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet ikke er oppdatert og at flere tiltak ikke er gjennomført.
- Tilsynet mener at området *redning* som følge av dette blir særlig krevende å håndtere, da godt samvirke krever tydelige målsetninger og styringssystemer. Departementet har ikke gode nok prosesser til å sikre gode produkter på dette området.
- Tilsynet mener at departementets strategier på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet slik de fremgår av styrende dokumenter, kan fremstå som noe uklare og sprikende.

Anbefalinger

Departementet bør:

- Legge særlig vekt på å sikre systematikk og sammenheng på samfunnssikkerhetsområdet ved innføringen av nytt styringssystem
 - AKS, PIA og RBA bør i større grad ha en felles målstruktur.
 - Sørgе for at samordningstiltak overfor andre departementer på samfunnssikkerhetsområdet også gjøres gjeldende i styringen av departementets egne avdelinger.
 - Vurdere å utarbeide et strategidokument for samfunnssikkerhet og beredskap og sørge for at dette blir godt forankret.
 - Dokumentet bør omfatte hele sektoransvaret og samordningsansvaret.

- Utarbeide gode effektmål for PODs ansvar på området samfunnssikkerhet og beredskap

2.2.2 Oversikt over risiko og sårbarhet

Andre forbedringspunkter:

Krav: Vurdere hva som er departementets viktige (kritiske) samfunnsfunksjoner

- Tilsynet legger til grunn at oversikt over kritiske funksjoner, virksomheter og oppgaver innenfor eget sektoransvar er en forutsetning for oversikt over sektorens risiko og sårbarhet, jf. Meld. St. 29 (2011–2012), s. 52. De prosessene som er gjennomført i forbindelse med identifisering av skjermingsverdige objekter og for departementets egenberedskap inngår i dette, men det er behov for å komplettere oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur i forhold til underliggende virksomheter.

Krav: Det skal arbeides systematisk for å utvikle og vedlikeholde oversikten over risiko og sårbarhet

- Tilsynet legger til grunn at JD har en risiko- og sårbarhetsvurdering fra våren 2011. Dokumentet kan neppe sies å være gjenstand for systematisk utvikling og vedlikehold, selv om det er satt i gang arbeid med å revidere det.

Anbefalinger

Departementet bør:

- Arbeide videre med identifisering av kritiske samfunnsfunksjoner i justissektoren og gjennomføre et systematisk arbeid for å sikre kontinuitet i slike under ulike former for påkjenninger
- Revidere risiko- og sårbarhetsvurderingen fra 2011 for departementets samlede ansvarsområde, gjennomføre tiltak på bakgrunn av en ny rapport og etablere rutiner for oppdatering og videreutvikling
- Sørgе for at risiko- og sårbarhetsvurderinger blir brukt mer systematisk og målrettet for å videreutvikle

samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementet og sektoren

- Departementet bør vurdere å bepolitiet inkludere potensielle samvirkeaktører i sine analyser og vurdere eventuelle gjensidige avhengigheter.

2.2.3 Krisehåndtering og planverk

Andre forbedringspunkter:

Krav: Departementet skal være forberedt på å være lederdepartement

- Tilsynet vil peke på at JD er fast lederdepartement dersom ikke annet blir bestemt. I departementets kriseplan er lederdepartementets oppgaver listet opp, men planverket inneholder ingen opplysninger om hvordan disse oppgavene skal fordeles og organiseres og hvilke roller og kommunikasjonslinjer som skal etableres.
- Tilsynet mener at det ville være en fordel om de departementer som er de mest sannsynlige lederdepartementene har en mest mulig felles tilnærming til hvordan lederdepartementsoppgavene skal organiseres.

Krav: Være forberedt på å kunne håndtere alle typer kriser i egen sektor og yte bistand til andre departementer i kriser som involverer flere sektorer. Være forberedt på å være lederdepartement

- Tilsynet oppfatter at det så vel i DSB som i POD gjør seg gjeldende en viss usikkerhet med hensyn til i hvilken grad egne roller og oppgaver påvirkes av etableringen av et sivilt situasjonssenter med døgnkontinuerlig bemanning.
- Tilsynet kan ikke se at departementet har tatt initiativ til å styrke samhandlingen på direktoratsnivå, jf. Meld. St. 29 (2011–2012) og Meld. St. 21 (2012–2013).
- Departementets krisehåndteringsrutiner er under omforming som følge av endringer i kriseplanen og etableringen av det sivile situasjonssenteret. Tilsynet registrerer at flere informanter mener departementets krisehåndteringsmodell har sårbarheter. Tilsynet tar ikke stilling til hvilken organisering og hvilke

rutiner som er mest hensiktsmessig for departementet.

Anbefalinger

Departementet bør:

- Systematisk evaluere og om nødvendig justere kriseplanverket på grunnlag av øvelser og hendelser
- Ta inn organisering og rutiner for ivaretagelse av lederdepartementsrollen i kriseplanverket, gjerne utformet i samarbeid med andre departementer
- Vurdere å tydeliggjøre forventninger til kommunikasjon og rapportering fra underliggende etater i kriser og etablere en omforent rolleforståelse
- Ta initiativ til styrket samordning av krisehåndtering på direktoratsnivå

2.2.4 Øvelser og evalueringer

Andre forbedringspunkter

Krav: Øve regelmessig innen eget sektorområde og delta i tverrsektorielle øvelser

- Tilsynet mener at departementets kriseorganisasjon og særlig kriseledelsen bør øves oftere, mer systematisk og målrettet.

Krav: Departementet skal evaluere øvelser og håndtering av hendelser og foreta nødvendige forbedringstiltak

- Systematikken i oppfølging av læringspunkter bør styrkes.

Anbefalinger

Departementet bør:

- Definere øvelsesstrategi og kort- og langsiktige mål for øvingsvirksomheten, og på dette grunnlag etablere en øvelsesplan
 - Departementets samlede kriseorganisasjon bør øves årlig.
- Etablere et system som sikrer at egne erfaringer fra øvelser og hendelser blir analysert og forbedringspunkter definert og implementert

2.2.5 Informasjonssikkerhet

Etter tilsynets oppfatning gjenstår det fortsatt en del før det systematiske informasjonssikkerhetsarbeidet i justis-sektoren oppfyller de ulike føringene i strategien. Den nasjonale strategien ble lansert i desember 2012, men en del av forventningene til departementene var tatt inn i Meld. St. 29 (2011–2012) som forelå i april samme år. Departementets IKT-strategi er fra juli 2011. Flere av tiltakene i den nasjonale strategien er relativt omfattende, og sett i lys av den relativt korte tiden departementet har hatt til disposisjon og de spesielle forholdene som har gjort seg gjeldende etter 22. juli 2011, er det forståelig at ikke alt er gjennomført.

Tilsynet har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er grunn til å påpeke forbedringspunkter på dette området.

2.2.6 Samordningsrollen

Brudd på krav:

Krav: Departementet skal ha oversikt over status for samfunnssikkerhetsarbeidet og orientere regjeringen om tilstanden for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor

- Per i dag har departementet ikke en systematisk oversikt over tilstanden for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Tilsynet er klar over at JD i Prop. 1 S (2013–2014) legger frem tilstandsvurderinger for noen viktige områder, og at JD har ambisjoner om å utvikle dette videre.

Krav: Føre oversikt over øvelsesvirksomhet basert på rapportering fra departementene

- Tilsynet legger til grunn at noen slik oversikt ikke er fremlagt.

Andre forbedringspunkter:

Krav: Etablere hensiktsmessige møtearenaer

- Tilsynet legger til grunn at det er behov for systematisk faglig nettverksbygging mellom ledere og medarbeidere med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i departemen-

tene. Etter hva tilsynet kan se har det ikke vært møter i Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet og beredskap siden januar 2012. I følge Prop. 1 S (2012–2013) skal møteorganet videreutvikles.

Krav: Påse at store ulykker og ekstraordinære hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte

- Departementet tar initiativ til evaluering etter hendelser, men *påser* i liten grad at hendelsene følges opp på en systematisk måte, annet enn gjennom tilsynsaktiviteten overfor departementene ca. hvert fjerde år.

Krav: Justis- og beredskapsdepartementet vil [...] utarbeide en plan som beskriver aktører på strategisk nivå, deres rolle og ansvar, samt varslingsrutiner og samhandling mellom dem til daglig og ved kriser

- Tilsynet er ikke forelagt en slik plan (Kravet fremkommer i Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, som ble fremlagt sju måneder før tilsynet).

Krav: Det skal tilrettelegges for samvirke på direktoratsnivå, og utover i sektorene, for eksempel ved harmonisering av oppdrag i tildelingsbrev og etatsstyring knyttet til blant annet kriseplaner, varslings- og samhandlingsrutiner, kompetansetiltak og øvelser

- Tilsynet registrerer at departementet ikke har rutiner for å sikre at departementene er kjent med og tar høyde for samordningstiltak som deres underliggende virksomheter involveres i (Kravet fremkommer i Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, som ble fremlagt sju måneder før tilsynet).
- Tilsynet mener at departementet i større grad må sikre samvirke også i egen sektor.

Krav: Sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser

- Tilsynet mener at departementets arbeid på området kan fremstå som noe fragmentert, og at den overordnede strategien kan oppfattes som utydelig.

Anbefalinger

Departementet bør:

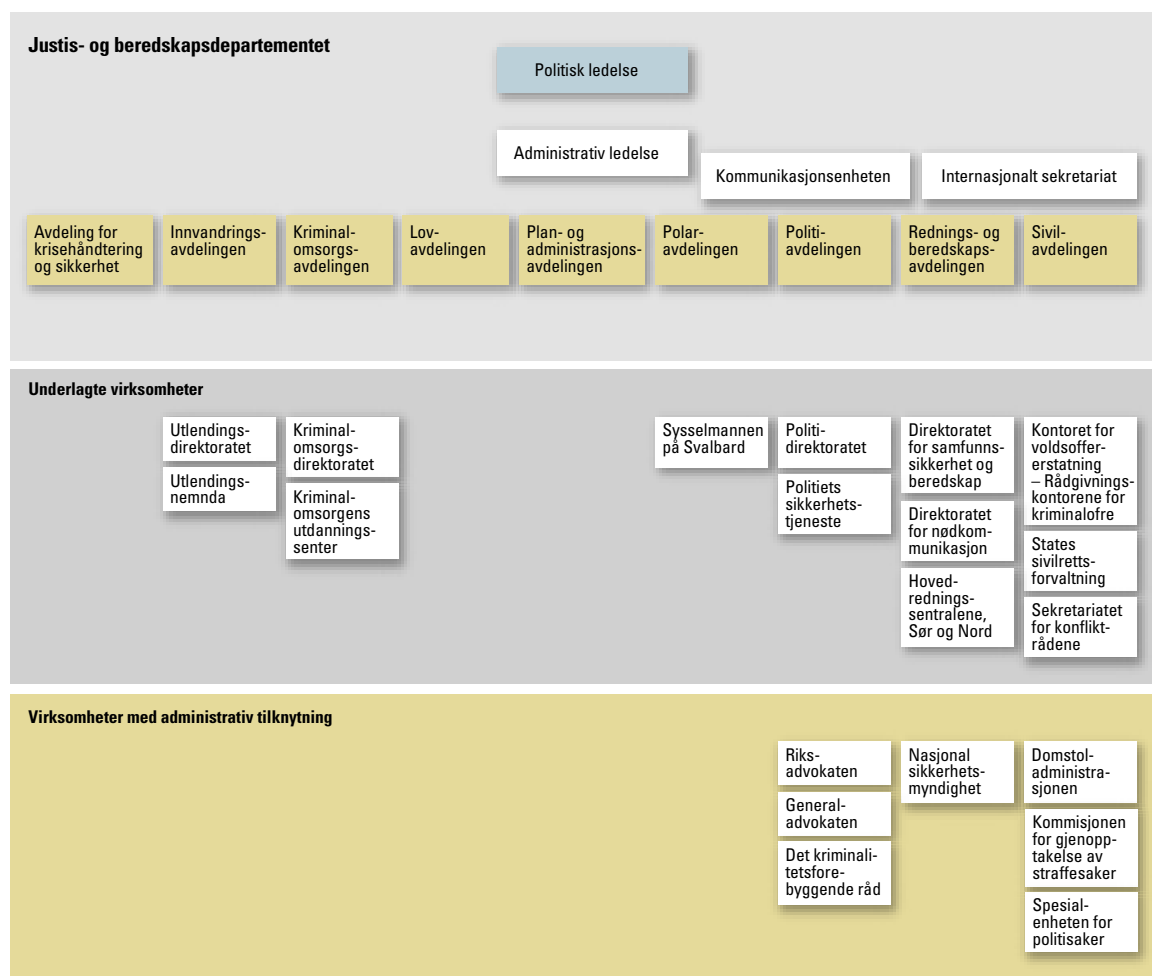
- Vurdere å utarbeide en overordnet strategi, jf. tredje anbefaling under pkt. 4.2.4.
- Videreføre arbeidet med å skaffe bedre oversikt over status, mål og resultater på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet
 - Et godt resultat forutsetter et det etableres en felles forståelse i departementene om hvilket fundament dette skal bygge på.
- Revitalisere og gjennomføre regelmessige møter i Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet og beredskap, eventuelt etablere et nytt organ som kan bidra til felles forståelse av utfordringer på samfunnssikkerhetsområdet på tvers av departementene
- Vurdere en innskjerping av kravene til departementene med hensyn til deltakelse i og innretning av øvelser
- Gi innspill til tildelingsbrev til andre departementers underliggende virksomheter når disse forutsettes å gi bidrag til samordningstiltak på direktoratsnivå
 - Det bør vurderes om det i større grad kan fremmes tverrsektorielle proposisjoner med forslag til bevilgninger på spesielle beredskapsområder.

3 Ramme og bakgrunn

3.1 Organisering

Justis- og beredskapsdepartementets organisasjon og underliggende virksomheter fremgår av figuren under.¹

Figur 1 Organisering av Justis- og beredskapsdepartementet per 30. september 2013



¹ Figur hentet fra regjeringen.no. Beskrivelser også hentet fra notatet «Ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap» (5.4.12).

I tilsynet er det gjennomført dokumentgjennomgang og intervjuer i følgende organisatoriske enheter:

Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet

Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS) ble etablert 1. desember 2012 for å styrke departementets systematiske arbeid med krisehåndtering og sikkerhet. AKS har det utøvende ansvaret for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i JD som sektordepartement. AKS består av to enheter: Krisestøtteenheten og Sikkerhetsenheten.

Kommunikasjonsenheten

Kommunikasjonsenheten (KOM) er kommunikasjonsfaglig rådgiver for fagavdelingene og politisk og administrativ ledelse.

Plan- og administrasjonsavdelingen

Plan- og administrasjonsavdelingen (PAA) er departementets administrasjons- og driftsavdeling. Avdelingen har blant annet ansvar for departementets lønns- og personalpolitikk, samordning av budsjettarbeidet internt i departementet og for justissektoren, samt departementets styringssystemer.

Politiavdelingen

Politiavdelingen (PIA) skal trekke opp hovedlinjene og ivareta det overordnede etatslederansvaret for politi- og lensmannsetaten og for det internasjonale politisamarbeidet. PIA etatsstyrer Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Politidirektoratet (POD).

Rednings- og beredskapsavdelingen

Justis- og beredskapsdepartementet har det sektorovergripende samordningsansvaret på sentralt nivå innen redning og beredskap. Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) ivaretar dette på departementets vegne. RBA er pådriver og samordner på tvers av departementene. Avdelingen har etatsstyringsansvaret for Hovedredningssentralene, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) og en faglig linje til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

3.2 Kritiske samfunnsfunksjoner og beredskapsansvar

Tilsynet er basert på risiko og vesentlighet. I vurderingen av hvilke områder som er særlig viktige innenfor departementets omfattende portefølje, tar tilsynet utgangspunkt i rapporten *Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Modell for overordnet risikostyring* (DSB 2012). Rapporten er omtalt både i Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap* og Prop. 1 S (2013–2014). I budsjettproposisjonen for 2014 slås det fast at Justis- og beredskapsdepartementet legger DSBs modell til grunn for arbeidet med å identifisere kritiske samfunnsfunksjoner og infrastrukturer.

I modellen identifiseres 12 kritiske samfunnsfunksjoner og åtte kritiske allmenne innsatsfaktorer (infrastrukturbasert tjenester), og deres grunnleggende funksjonsevne defineres ved hjelp av 30 *basiskapabiliteter*. Av disse basiskapabilitetene ligger følgende helt eller delvis innenfor JDs sektoransvar:

- evne til å overvåke, forebygge og avverge trusler mot nasjonal sikkerhet
- evne til å ivareta sentral krisehåndtering
- evne til å ivareta regional koordinering og krisehåndtering
- evne til å gi befolkningen god informasjon om rådende risiko, kriser og krisehåndtering
- evne til å sikre at Stortinget, Konge og regjering og domstolene kan utøve sin virksomhet mest mulig uhindret
- evne til å yte assistanse til mennesker utsatt for hendelser som truer liv og helse
- evne til å opprettholde grunnleggende sikkerhetsnivå i virksomheter med potensial for store ulykker
- evne til å håndheve lovverk og andre bestemmelser, avverge eller stanse kriminelle handlinger og sikre ro og orden

I tillegg til dette har Justis- og beredskapsdepartementet et viktig ansvar knyttet til å samordne samfunns-sikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor.

Mange av departementets underliggende virksomheter ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner. Blant disse er POD, PST, DSB, Hovedrednings-sentralene og DNK. Helse- og omsorgsdepartementet har bestemt at tilsynet i tillegg til departementet selv, skal omfatte POD, politidistrikter og DSB.

3.3 Tiltak etter terrorhendelsene 22. juli 2011

Justis- og beredskapsdepartementet ble hardt rammet under terrorangrepene 22. juli 2011. Perioden fra 22. juli og fram til i dag har vært krevende for departementet. I dette kapitlet gjennomgås noen av de tiltakene som er gjennomført.

Departementets egevaluering av håndteringen av hendelsene 22. juli 2011 forelå 12. juni 2012. Rapporten beskriver både JDs rolle som lederdepartement og rollen som arbeidsgiver. Det lanseres 13 forbedringstiltak. En stor del av dem er knyttet til behov for revisjon av kriseplanverket og endringer av rutiner ved krisehåndtering.

Som vedlegg til planen inngår en sammenfatning av Kriserådets interne gjennomgang av terroranslaget 22. juli. Sammenfatningen er utarbeidet av KSE. Åtte oppfølgingspunkter beskrives, samtlige med ansvar helt eller delvis lagt til JD. De fleste er knyttet til informasjonshåndtering, men viktigheten av at lederdepartementet har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og mobiliserer alle tilgjengelige ressurser, understrekes.

Gjennom kgl.res. 11. november 2011 ble departementets navn endret fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 1. januar 2012. I foredraget står det:

«For å sikre at Norge kan møte de risiko- og sårbarhetsutfordringene 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.»

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 samfunns-sikkerhets- og beredskapsoppgaver burde organiseres for at departementet på en effektiv og tydelig måte skulle ivareta sitt ansvar på dette området. Gruppen ble ledet av Per S. Bleikelia.

Gruppen la frem sin rapport 31. januar 2012. I rapporten lanseres tiltak innenfor følgende områder:

- styrket samordning av arbeidet med samfunns-sikkerhet og beredskap
- intern organisering
- styrket evne til krisehåndtering

Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsyn og sentral krisehåndtering* definerer en tydeligere rolle for departementet både med hensyn til krisehåndtering og samordning. Denne underbygges av de to stortingsmeldingene om samfunns-sikkerhet som kom i 2012 og 2013.

22. juli-kommisjonens rapport forelå 13. august 2012. Rapporten pekte på at det var behov for betydelige endringer i statsforvaltningen, og særlig innenfor beredskapsområdet knyttet til:

- risikoerkjennelse
- gjennomføringsevne
- samhandling

- IKT-utnyttelse
- ledelse

Justisministeren redegjorde for Stortinget 28. august samme år og pekte der på at forsterket lederansvar og endringsledelse skulle settes på dagsorden både i departementet og i justissektoren for øvrig. Statsråden fremhevet at departementet skulle styrke sin kapasitet innen:

- analyse av robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner
- krisehåndteringsevne
- pådriverrollen overfor andre departementer innenfor samfunnssikkerhet og beredskap
- ledelse og kommunikasjon

I august ble det gjennomført en prosess som konkluderte med opprettelsen av en ny avdeling for krisehåndtering og sikkerhet. Denne prosessen må bl.a. sees på bakgrunn av Bleikelia-utvalgets påpekninger og 22. juli-kommisjonens rapport.

22. juli-kommisjonens påpekninger og Bleikelia-utvalgets rapport var også bakgrunnen for at departementets administrative ledelse våren 2013 satt i gang et arbeid med å omforme holdninger, kultur og ledelse i departementet gjennom *Endringsprogrammet*.

Endringsprogrammets effektmål er å bidra til at Justis- og beredskapsdepartementet blir et mer proaktivt og ledende departement gjennom å:

- skape en kultur som preges av gjennomføringsevne der ledere og medarbeidere kontinuerlig opptatt av forbedring og videreutvikling
- videreutvikle et strategisk og resultatorientert lederskap og et styrket medarbeiderskap
- etablere felles verdigrunnlag, visjon og mål
- forbedre styringen og samhandlingen internt og mot virksomhetene
- utvikle en tydelig sikkerhets- og beredskapskultur og ivareta ansvaret for samfunnssikkerhet på best mulig måte

Endringsprogrammet består av følgende delprosjekter:

1. Virksomhetsstrategi
2. Styringssystem
3. HR-strategi
4. IKT-styring
5. Sikkerhetskulturen
6. Samfunnssikkerhet
7. Organisasjonsmessige endringer innen kriminalomsorgen
8. Lederutvikling

Arbeidet med Endringsprogrammet skal være sluttført innen utgangen av 2013.

Også innen politiet er det igangsatt et omfattende endringsprogram. JD har gitt POD i oppdrag å etablere endringsprogrammet for å følge opp 22. juli-kommisjonens anbefalinger. Politiets egne evalueringer og innstillingen fra Stortingets særskilte komité skal også følges opp.

4 Status og vurderinger

4.1 Grunnlag og metodisk tilnærming

Tilsynet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende virksomheter er systemrettet og har i hovedsak vært orientert mot å vurdere om departementet har systemer og rutiner for å ivareta et helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Valg av tema og områder for tilsynet er basert på en vurdering av risiko og vesentlighet. Dette innebærer at oppmerksomheten i utgangspunktet er rettet mot departementets og underliggende virksomheters viktigste funksjoner i et samfunnssikkerhetsperspektiv, jf. kap. 3.2. I tilsynet er det bl.a. valgt å fokusere på linjen PIA – POD – politidistrikter. I tillegg inngår DSB i tilsynet.

Det sentrale grunnlagsdokumentet i dette tilsynet er *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*, kgl.res. 15. juni 2012. Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i tilsynet vurdert opp mot kravene i instruksen kap. III–VII, som inkluderer både departementets generelle sektoransvar og de områder der JD er gitt et særskilt ansvar. Tilsynet har benyttet merkningene til de ulike bestemmelsene og foredraget til den kongelige resolusjonen i fortolkningen av hvordan instruksen skal forstås.

Tilsynet legger ellers til grunn at bestemmelsene om mål- og resultatstyring (med mer) i *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, også gjelder for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og dermed inngår i kravgrunnlaget.

I tillegg uttrykkes det ulike forventninger til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i andre dokumenter. Viktigste i denne sammenheng er Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* og Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*. Disse forventningene er dels utdypninger av hvordan departementet vil følge opp det som er beskrevet i kgl.res. 15. juni 2012 og dels krav på andre områder, for eksempel krav til lederdepartement og krav innenfor IKT-sikkerhetsområdet. *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet* følges også opp gjennom tilsynet. Formuleringer om strategier, mål og oppgaver i disse dokumentene er ikke benyttet som *krav* i tilsynet, men trekkes på noen områder fram som referanse for påpekte forbedringspunkter.

I de oppsummerende vurderingene skiller det mellom:

- Brudd på krav: Områder der krav i kgl.res. 15. juni 2012 eller andre dokumenter som må anses som bestemmende for departementets arbeid ikke er ivarettatt, og
- Andre forbedringspunkter: Områder der det ikke foreligger brudd på krav, men hvor tilsynet mener at JD på

bakgrunn av departementets spesielle rolle og ansvar bør vurdere forbedringstiltak.

Hensikten har vært å få tydeligere fram det normative grunnlaget for de ulike konklusjonene i tilsynet og dermed øke etterprøvbareheten. Videre har hensikten vært å underlette departementets arbeid med oppfølging etter tilsynet. Der det er konstatert *brudd på krav* forventes det at departementet prioriterer tiltak som kan bringe forholdene i orden, dette vil også HOD følge opp etter tilsynet. *Andre forbedringspunkter* er på den annen side påpeknings som departementet står friere i forhold til når og hvordan de vil følge opp, og som ikke forventes utbedret før tilsynet avsluttes.

Tilsynet har som hensikt å gi et statusbilde av arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap på tilsynstidspunktet og vil derfor ta utgangspunkt i den dokumentasjonen og de faktaopplysninger som foreligger. Planer for videre arbeid refereres og kommenteres i noen grad. I rapporten er det også tatt inn opplysninger/tiltak som er framkommet etter at tilsynets undersøkelser ble avsluttet.

Ved vurdering av funnene i tilsynet må det ses hen til at de fleste av de kravene departementets aktiviteter prøves opp mot, er relativt nye. Med unntak av de som er hentet fra *Reglement for økonomistyring i staten*, er ingen eksplisitte krav eldre enn fra april 2012. Noen av kravene er tidkrevende å innfri, mens andre ikke nødvendigvis trenger å være det.

Det må likevel påpekes at noen av de sentrale funnene i tilsynsrapporten også ble beskrevet i rapporten fra 2008. Selv om kravene først ble uttrykt eksplisitt i 2012, lå flere av dem til grunn for tilsynene også før dette. Samordningsrollen har departementet hatt siden 1994, og generelle krav til departementenes samfunnsikkerhetsarbeid ble fastsatt i instruks i 2000.

Tilsynet har i noen grad tatt hensyn til de spesielle påkjenningsene og utfordringene departementet har hatt etter 22. juli-hendelsene i vurderingene.

Oppfølgingspunkter og momenter fra forrige tilsyn, som var i 2007/2008, gjengis i teksten i den grad de har relevans i dag.

4.2 Styling og organisering

4.2.1 Krav og føringer

Krav og føringer til departementenes mål- og resultatstyring på samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet fremgår av kgl.res. 15. juni 2012, foredraget og instruksene. I tillegg til det grunnleggende kravet om målrettethet, systematikk og sporbarhet, er særlig følgende momenter relevante:

- Departementet skal ha formulert målsettinger og utarbeidet planer og styringssystemer for sitt beredskapsarbeid, jf. Instruksene IV med merknader.
- Ansvar og målsettinger for beredskapsarbeidet skal integreres i den ordinære virksomhetsstyringen, jf. Instruksene IV med merknader.
- Mål og prioriteringer for samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet skal synliggjøres i de årlige budsjettproposisjonene, jf. Instruksene IV nr. 9.
- Departementet skal ivareta samfunnsikkerhet og beredskap i egen sektor og sørge for at sektoren som helhet ivaretar et målrettet og effektivt beredskapsarbeid. Arbeidet skal være integrert i styringsdialogen med underliggende virksomheter, jf. Instruksene III nr. 4 og IV med merknader og foredraget til Instruksene.

I *Reglement for økonomistyring i staten* heter det i § 9:

- Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene
 - planlegge både med ettårig og flerårig perspektiv
 - gjennomføre fastsatte planer

- rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet

4.2.2 Status

Overordnede styringsdokumenter

I tillegg til kgl.res. 15. juni 2012

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsyn og sentral krisehåndtering er følgende dokumenter sentrale overordnede styringsdokumenter for Justis- og beredskapsdepartementets samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid:

- Sikkerhetsloven med forskrifter
- Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, Innst. 426 S (2012–2013)
- Innst. 207 S (2011–2012) Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse av justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli (Stortingets særskilte komité)
- Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap, Innst. 425 S (2012–2013)
- Prop. 1 S (2012–2013), Innst. 6 S (2012–2013)
- Innst. 210 S (2012–2013) Redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen
- Prop. 1 S (2013–2014) Justis- og beredskapsdepartementet

Samfunnssikkerhet og beredskap gis en relativt omfattende omtale i Prop. 1 S (2013–2014). Beskrivelsen tar utgangspunkt i hovedmål for justissektoren, hvorav ett er *Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet*. Dette brytes ned i delmål som er forskjellige for de ulike kategoriomtalen. I del III *Særlige tema* i Prop. 1 S (2013–2014) er det tatt inn et kapittel om mål- og resultatstyring på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet på tvers av sektorene.

Interne styringsdokumenter

De sentrale interne styringsdokumentene er departementets virksomhetsstrategi og de årlige virksomhetsplanene.

I tillegg har avdelingene normalt egne arbeidsplaner. I 2013 har dette imidlertid bare delvis vært tilfellet. Bakgrunnen er at departementet har arbeidet med en omlegging av styringssystemet fra 2014. Dette er en del av organisasjonsutviklingsarbeidet i departementet etter 22. juli-hendelsene, jf. kap 3.3.

Dokumentet *Rutiner for Justis- og politidepartementets systematiske arbeid med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (2010) beskriver ansvar, oppgaver og rutiner for departementets interne arbeid på området. Dokumentet bygger på gammel organisering, men er fortsatt i prinsippet gyldig.

Rapportering

Tilsynet har mottatt to dokumenter hvor rapportering på tiltak i stortingsmeldinger til ledelsen er sammenstilt. Det ene dokumentet omhandler kun Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*. Det andre omhandler i tillegg Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap* og rapporten fra Stortingets særskilte komité for oppfølging av 22. juli.

For øvrig rapporterer avdelingene månedlig til ledelsen på tiltak i departementets virksomhetsplan.

Organisering

Departementets organisering fremgår av kap. 3.1.

1. desember 2012 ble det opprettet en egen avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS) med oppgaver som i stor grad er overført fra Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA).

Ansvarsdelingen mellom avdelingene AKS, PIA og RBA er beskrevet i notatet *Ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap* fra 5. april 2013, som er tilgjengelig på departementets intranett.

Styring av underliggende virksomheter

Underliggende virksomheter styres gjennom instruks, årlige tildelingsbrev (med tilleggsoppdrag) og i vanligvis tertialvise etatsstyringsmøter. Rapportering skjer i etatsstyringsmøter og skriftlig i tertialvise og årlige rapporter.

Tildelingsbrevene og styringsdialogen mellom PIA og POD på den ene siden og RBA og DSB på den andre siden er forskjellig. DSB styres i større grad gjennom effektmål enn POD.

4.2.3 Vurderinger

Departementet ivaretar mange av de kravene som stilles på dette området i kgl.res. 15. juni 2012. Likevel mener tilsynet at det er svakheter knyttet til styringen av samfunnssikkerhetsområdet i departementet.

Planer og styringssystemer

De to stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet og terrorberedskap kan oppfattes som regjeringens strategi- eller langtidspan for samfunnssikkerhetsarbeidet, selv om dette ikke eksplisitt kommer til uttrykk. Gjennom arbeidet med de årlige budsjettproposisjonene utformes hovedelementene i departementets og regjeringens satsinger i et ett- og flerårig perspektiv.

Etter 22. juli-hendelsene har også andre dokumenter vært vesentlige for utformingen av departementets strategier. Viktig i denne sammenheng er foredraget til kgl.res. 11. november 2011 om navneendring til Justis- og beredskapsdepartementet, Bleikelia-utvalgets rapport, kgl.res. 15. juni 2012 og justis- og beredskapsministerens redegjørelse for Stortinget 22. august 2012. Her tydeliggjøres departementets pådriverrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap og departementets sentrale rolle innenfor nasjonal krisehåndtering.

Fra tiden før 22. juli er dokumentet *Rutiner for Justis- og politidepartementets systematiske arbeid med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering* fra 2010 sentralt. Dette beskriver hvordan departementet internt skal planlegge og organisere arbeidet på tvers av avdelingsgrensene. Dokumentet inneholder en rekke tiltak som skal gjennomføres regelmessig.

Etter hva tilsynet kan se, er det flere tiltak i dette rutinedokumentet som ikke er gjennomført. Tilsynet har forståelse for at hendelsene 22. juli medførte at dokumentet har kunnet bli oppfattet

som mindre relevant, men vil samtidig peke på at det forelå ett år før disse hendelsene, og at det nå er gått 2½ år siden de inntraff uten at dokumentet er revidert.

Blant de tiltakene som tilsynet ikke kan se er gjennomført, kan nevnes:

- utarbeidelse og oppdatering av departementets øvingsstrategi
- årlige fellesøvelser for departementet
- hvert år arrangere et seminar om samfunnssikkerhet og beredskap for justissektoren
- oppdatere rutinedokumentet årlig

Mål- og resultatstyring

I omtalen i Prop. 1 S tar departementet utgangspunkt i hovedmålene for justissektoren. Et av målene er *Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet og beredskap*.

For programkategori 06.40 *Politi og påtalemyndighet* er nedbrytingen av dette slik:

- økt beredskap
- økt evne til krisehåndtering
- vern om rikets sikkerhet, selvstendighet og betydelige samfunnsinteresser

For programkategori 06.50 *Redningstjenesten, samfunnssikkerhet og beredskap* brytes hovedmålet ned på denne måten:

- forebygge utilsiktede og tilsiktete hendelser
- sikre kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur
- sikre samordnet beredskap og håndtering gjennom planverk, øvelser og tilsyn
- fremskaffe og bruke kunnskap om risiko, sårbarhet og effekt av tiltak

Under dette nivået i målhierarkiet beskrives strategier og tiltak.

Oversikten over mål under programkategoriene 06.40 og 06.50 viser at PIA og RBA skiller lag på et nokså overordnet nivå i målhierarkiet, selv om målene under hver programkategori ikke er formulert ut fra spesielle forhold

knyttet til avdelingenes ansvarsområder. Formuleringene er etter tilsynets oppfatning snarere så generiske at de like gjerne kunne vært brukt av begge. Delmålene er forandret fra budsjettproposisjonen for 2013 til proposisjonen for 2014, men har heller beveget seg fra hverandre enn nærmet seg hverandre. Etter tilsynets oppfatning kan dette være et tegn på at de to avdelingene ikke har vært styrt ut fra en felles strategi for samfunnssikkerhetsområdet av departementets ledelse. De samme forholdene ble for øvrig også påpekt i tilsynsrapportene fra 2002 og 2008. Et av oppfølgingspunktene i 2008-rapporten var å «etablere gjennomgående målstruktur for beredskapsarbeidet i departementet».

Departementet har siden høsten 2012 arbeidet med å etablere et felles mål- og resultatstyringssystem for samfunnssikkerhet på tvers av departementene. I brev av 18. mars 2013 ble departementene bedt om å levere mål på samfunnssikkerhetsområdet som dekker departementets ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og allmenne innsatsfaktorer. JDs ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner er omtalt foran (kap. 3.2). Tilsynet registrerer at PIA og RBA i samme periode har arbeidet med å justere delmål under hovedmålet *Økt trygghet og samfunnssikkerhet og beredskap*, uten at disse prosessene har vært samordnet seg imellom eller med den prosessen departementet samtidig har satt i gang vis-à-vis øvrige departementer.

Ellers viser en gjennomgang tilsynet har gjort, at en god del tiltak beskrevet i Prop. 1 S (2012–2013) ikke fanges opp av departementets egen virksomhetsplan og heller ikke i oversikten over prioriterte oppgaver som RBA har brukt i 2013.

Dette gjelder for eksempel følgende tiltak:

- styrke sitt arbeid med analyser og planer
- vurdere om det skal utarbeides en felles overordnet og åpen risiko- og trusselvurdering
- utvikle mål innen sin sektor

- planlegge for å opprettholde viktige leveranser
- delta i eller arrangere to øvelser
- føre oversikt over og rapportere til regjeringen på status
- videreutvikle Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet
- gi politiet en tydeligere formell rolle som leder av lokale redningsentraler
- egen kursvirksomhet for politisk ledelse i kommunene
- utvikle et sett av mål- og resultatindikatorer

Dette viser etter tilsynets oppfatning, sammen med de øvrige forhold som er påpekt i dette kapittelet, at systematikken og sammenhengen i departementets styringssystem er svak.

Organisering og samarbeid

I foredraget til kgl.res. 15. juni 2012 pekes det på at samfunnssikkerhetsarbeidet i sektoren skal være målrettet og effektivt. Dette forutsetter etter tilsynets oppfatning ikke bare et godt styringssystem som beskriver prosesser og rutiner, men også at ansvarsforholdene er tydelig definert og samarbeidsforholdene mellom avdelingene er gode.

Mange informanter beskriver samarbeidsforholdene mellom PIA og RBA som generelt vanskelige, og viser til at dette er en situasjon som har preget samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i departementet i en årrekke. Temaet er berørt både i tilsynsrapporten fra 2002 og i rapporten fra 2008. Mangelfull styring, delvis pga. et svakt styringssystem, er etter tilsynets oppfatning en av årsakene, men det er også grunn til å peke på at de to avdelingenes porteføljer delvis er definert ut fra ulike prinsipper. Mens PIAs ansvar i stor grad er vertikalt og knyttet til politisektoren, har RBA både et vertikalt ansvar bl.a. for viktige aktører innenfor redningsområdet, og et horisontalt ansvar for samordning på tvers av alle samfunnssektorer. Samtidig er også politiet pålagt å ta ansvar på tvers i situasjoner der liv og helse er truet, jf. politiloven § 27.

Ansvarsområdene møter og overlapper derfor hverandre. Operativt blir dette tydeligst innenfor området *redning*, der

politiet inngår som en spesielt viktig ressurs. Det har stått strid om styringsmodellen for hovedredningsssentralene i en årrekke, og tilsynet har forstått det slik at det fortsatt er uenighet om den løsningen som ble fastsatt gjennom kgl.res. 13. september 2013. Tilsynet tar ikke stilling til innholdet i løsningen, men er sterkt bekymret for at departementet i en så pass viktig sak ikke har evnet å utarbeide en løsning basert på en omforent faglig plattform mellom viktige samvirkeaktører. Tilsynet mener at samarbeidsforholdene mellom PIA og RBA fremstår som så krevende at det kan gå ut over effektiviteten i, og kvaliteten på, samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Opprettelsen av AKS gjør at det nå er tre avdelinger med betydelig ansvar på samfunnssikkerhetsområdet. Dette har medført at det er oppstått nye grenseflater som kan gi grunnlag for ny uklarhet med hensyn til roller og ansvar. På den annen side er det mulig at det forhold at det nå er tre avdelinger som deler feltet mellom seg, kan skape ny dynamikk i en noe fastlåst relasjon.

I forbindelse med opprettelsen av den nye avdelingen har det blitt utarbeidet flere interne dokumenter som beskriver AKSs ansvarsområde samt beskriver grenseflatene mot øvrige avdelinger med viktig ansvar på området. Tilsynet oppfatter at det styrende i denne sammenheng er dokumentet *Ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Beskrivelse av ansvars- og oppgavefordeling mellom PIA, RBA og AKS* (5. april 2013), som er tilgjengelig på departementets intranettsider.

Dokumentet og flere av intervjuene etterlater et inntrykk av at ansvarsdelingen mellom AKS og RBA ikke er helt klar, eller at den i alle fall blir oppfattet noe ulikt fra person til person. AKS har i henhold til det ovenfor nevnte dokumentet

«det utøvende ansvaret for sikkerhet og beredskapsarbeidet i JD som sektordepartement. Som eksempel kan nevnes at RBA samordner arbeidet med nasjonal, samfunnskritisk infrastruktur, mens AKS er

ansvarlig for JDs egen oppfølging på dette området og har et pådriveransvar for justissektoren».

Spørsmålet er om dette skal tolkes som et generelt ansvar for sikkerheten i kritisk infrastruktur, eller om det bare er knyttet til sikkerhetstruende handlinger, eventuelt utelukkende til oppfølging av sikkerhetslovens bestemmelser på områdene objekt-, informasjons- og personsikkerhet.

Tilsynet har søkt å kartlegge hvem som har ansvar for samordning mellom departementets avdelinger utenfor *security*-området, og forstår det slik at AKS skal samordne JD som sektordepartement i saker der RBA tar initiativ overfor andre departementer. AKS har også ansvar for oppdatering av rutinedokumentet fra 2010 og risiko- og sårbarhetsvurderingen fra 2011.

RBA har et pådriveransvar (og et *påseer*-ansvar) innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet nasjonalt. Tilsynet oppfatter imidlertid at AKSs ansvar på dette området ikke strekker seg lenger enn til administrativ samordning. Ansvaret de har overtatt fra RBA for styringsdokumenter på samfunnssikkerhetsområdet, kan imidlertid etter tilsynets oppfatning tilsi at avdelingen også skulle følge opp at tiltakene i disse to dokumentene blir satt ut i livet. Det er behov for at dette blir avklart.

JD opplyser i sin tilbakemelding på utkast til denne rapporten at

«Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet nå har fått et formalisert oppdrag om å ivareta det departementsinterne pådriveransvaret på sikkerhets- og beredskapsområdet, noe som også fremgår av avdelingens virksomhetsplan og konkrete oppdragsdokumenter».

Tilsynet tar dette til etterretning.

For å ivareta behovet for samordning og beslutningstaking på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet på tvers av de tre avdelingene, er det opprettet et eget møteforum hvor departementsråden møter de aktuelle

ekspedisjonssjefene. Møtene er ukentlige, det fattes etter hva tilsynet forstår beslutninger i noen saker, men det føres ikke referat. Etter tilsynets oppfatning er opprettelsen av møteforumet neppe tilstrekkelig til å sikre langsiktig strategisk samordning mellom avdelingene.

Tilsynet mener at en felles overordnet og godt forankret strategi og en felles målstruktur innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet kan bidra til å styrke samarbeidet mellom departementets avdelinger med ansvar på dette området. Dette vil også kunne bidra til at pådriverrollen internt i departementet lettere kan ivaretas. Behovet for en omforent strategi ble også påpekt i tilsynet i 2007/2008.

Styring av Politidirektoratet

Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring av POD har i perioden 2011–2013 blitt videreutviklet.

Politiet har et stort og bredt samfunnsoppdrag. Tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2011 bestod av fem hovedmål og 11 delmål, som igjen var operasjonalisert i 73 resultatkrav. I tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2013 opprettholdes i all hovedsak de fem hovedmålene. Operasjonaliseringen av delmål og resultatmål justeres i større grad ved at det nå er 13 delmål, 17 styringsparametre, 34 resultatkrav og åtte oppgaver. Tilsynet forstår tildelingsbrevet slik at POD skal rapportere på 42 punkter, med ulikt tidsintervall. Videre merker tilsynet seg at forholdet mellom styringsparametre, resultatkrav og rapporteringskrav ikke alltid er klart avstemt. Eksempelvis har Delmål 3.3 *Vern om rikets sikkerhet, selvstendighet og betydelige samfunnsinteresser* ikke en målformulering, ei heller styringsparameter og resultatkrav. Dette gjør bl.a. at det også er uklart hvordan en skal forstå bruken av begrepet samfunnskritisk infrastruktur.

I PIA er det stor bevissthet knyttet til ønsket om å styre politiet etter effektmål, men arbeidet med å komme frem til gode effektmål gjenstår fortsatt. Politidistriktene styres på 25 ulike resultatområder, hvorav kun to er knyttet til beredskap. Selv om det

legges opp til at beredskapsområdet skal styrkes, er det en utfordring å sørge for at dette følges opp i den videre etatsstyringen.

4.2.4 Konklusjoner og anbefalinger

Brudd på krav:

Krav: Sørge for at sektoren som helhet ivaretar et målrettet og effektivt beredskapsarbeid

- Tilsynet legger til grunn at samordningen og samarbeidet internt i departementet mellom avdelingene PIA og RBA representerer en utfordring. Avdelingene har ansvarsområder som er nært knyttet til og delvis overlapper hverandre. Likevel foreligger det ingen tydelig felles strategi for områdene de to avdelingene deler ansvaret for, og målstrukturen er ulik. Tilsynet mener at samarbeidsforholdene mellom PIA og RBA fremstår som så krevende at det kan gå ut over effektiviteten i, og kvaliteten på, samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Tilsynet registrerer at det er igangsatt et arbeid med større grad av strategisk styring av POD, blant annet er antall resultatmål redusert. En grunnleggende utfordring for politiet er de mange ulike samfunnsoppgavene som skal løses. Tilsynet mener at slik innretningen av tildelingsbrevet til POD er utformet i dag, er det fare for at beredskapsarbeidet får lav prioritet.

Andre forbedringspunkter:

Krav: Departementet skal ha formulert målsettinger og utarbeidet planer og styringssystemer for sitt beredskapsarbeid

- Tilsynet legger til grunn at departementets styringssystem generelt har klare mangler. Dette er noe JD er innforstått med og har planer for å endre. I tillegg legges til grunn at departementets rutinedokument for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet ikke er oppdatert og at flere tiltak ikke er gjennomført.
 - Tilsynet mener at området *redning* som følge av dette blir særlig krevende å håndtere, da godt sam-

virke krever tydelige målsetninger og styringssystemer. Departementet har ikke gode nok prosesser til å sikre gode produkter på dette området.

Anbefalinger

Departementet bør:

- Legge særlig vekt på å sikre systemikk og sammenheng på samfunnssikkerhetsområdet ved innføringen av nytt styringssystem
 - AKS, PIA og RBA bør i større grad ha en felles målstruktur
 - Vurdere å utarbeide et strategidokument for samfunnssikkerhet og beredskap og sørge for at dette blir godt forankret
 - Dokumentet bør ha en overordnet karakter og konkrete tiltak bør tones ned.
 - Dokumentet bør omfatte hele sektoransvaret og samordningsansvaret.
- Utarbeide gode effektmål for PODs ansvar på området samfunnssikkerhet og beredskap

4.3 Oversikt over risiko og sårbarhet

4.3.1 Krav og føringer

Krav og føringer til departementenes arbeid med å skaffe oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor fremgår av kgl.res. 15. juni 2012. Fra selve instruksen og foredraget til instruksen er særlig følgende momenter relevante:

- Vurdere hva som er departementets viktige samfunnsfunksjoner og hvilke krav som er definert i lovverk og instruks (Instruks IV nr. 1, jf. merknadene).
- Oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor. Det skal arbeides systematisk for å utvikle og vedlikeholde oversikten (Instruks IV nr. 1, jf. merknadene).
- Risiko- og sårbarhetsvurderinger skal også omfatte evnen til å opprettholde eller eventuelt gjenopprette viktige samfunnsfunksjoner ved påkjenninger

som uønskede hendelser kan innebære (Instruks IV nr. 1, jf. merknadene).

- På grunnlag av oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor og DSBs nasjonale risikobilde skal departementet vurdere og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak, inkludert øvelser, for å styrke robusthet i kritisk infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner som departementet har et sektoransvar for (Instruks IV nr. 1, jf. merknadene).

Meld. St. 29 (2011–2012)

Samfunnssikkerhet slår fast at alle virksomheter med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner skal planlegge for å kunne opprettholde disse under ulike typer påkjenninger.

4.3.2 Status

Justis- og beredskapsdepartementet slutførte arbeidet med en risiko- og sårbarhetsvurdering for departementet og sektoren i første halvår 2011. Ansvar for risiko- og sårbarhetsvurderingen lå i Rednings- og beredskapsavdelingen, og det ble gjennomført vurderinger i alle avdelinger. Formålet med de avdelingsvise vurderingene var å gjøre opp status for beredskapsarbeidet i avdelingene og å identifisere scenarier som kan kreve krisehåndtering fra avdelingene og departementet.² Risiko- og sårbarhetsvurderingen munner ut i en beskrivelse av et antall tiltak.

I risiko- og sårbarhetsvurderingen legges det til grunn at oppdatering skal skje hvert annet år, mens det i dokumentet *Rutiner for Justis- og politidepartementets systematiske arbeid med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering* heter at oppdatering skal finne sted hvert femte år.

I brev av 12. september 2012 ba departementet underliggende virksomheter oversende mål for arbeidet med sikkerhet og beredskap og de risiko- og sårbarhetsvurderingene som er utarbeidet. Tilsynet har ikke kjennskap til om tilbake-

² Risiko- og sårbarhetsvurdering for Justis- og politidepartementet, udatert, trolig 2011.

meldingene på dette brevet er systematisert og analysert i departementet.

Departementet har identifisert og innrapportert skjermingsverdige objekter i sektoren i henhold til objektsikkerhetsforskriften og har i følge Prop.1 S (2013–2014) etablert alternative og redundante løsninger for å sikre tilgjengelighet av IKT-tjenester ved kritiske hendelser. På grunnlag av konkrete skadevurderinger har JD dessuten gjennomført tiltak for å sikre tilstrekkelig robusthet i strømforsyning og elektronisk kommunikasjon.

Nasjonalt risikobilde, som utgis årlig av DSB på oppdrag av departementet, er videreutviklet og utvidet i perioden. Departementet har også tatt initiativ til en samordning av trussel- og sårbarhetsvurderingene fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten. En første samordnet rapport ble utgitt i 2013.

4.3.3 Vurderinger

Oversikt over risiko og sårbarhet er en grunnleggende forutsetning for å ivareta sikkerhet og beredskap i enhver virksomhet, og særlig viktig for Justis- og beredskapsdepartementet, som har ansvar for en rekke kritiske samfunnsfunksjoner og dessuten et samordningsansvar på tvers av sektorene. Oversikten må også omfatte et bilde av hvilke funksjoner og tjenester det må legges særlig vekt på å beskytte og opprettholde. Dette inngår i kravgrunnlaget.

Viktigheten av gode risiko- og sårbarhetsanalyser som utgangspunkt for planer og tiltak illustreres bl.a. av erfaringene fra 22. juli 2011, da KSE kunne videreføre driften fra alternative lokaler med intakt infrastruktur fordi det var tatt høyde for at lokalene i regjeringkvartalet kunne bli satt ut av spill. Etter hva tilsynet forstår er det gjort tilsvarende vurderinger for situasjonssenteret og andre kritiske funksjoner for departementets krisehåndteringsevne i forbindelse med etableringen i nye lokaler i Nydalen.

Oversikt over risiko og sårbarhet

Samlet sett har departementet god kunnskap om risiko- og sårbarhetsforhold i samfunnet generelt og innenfor justissektoren spesielt. Det er et krav at oversikten over risiko og sårbarhet skal utvikles og vedlikeholdes på en systematisk måte. Departementets gjeldende risiko- og sårbarhetsvurdering forelå våren 2011. Det pågår etter hva tilsynet får opplyst en prosess med å revidere dokumentet.

Det er vanskelig å finne eksempler på konkrete tiltak som har sitt utspring i risiko- og sårbarhetsvurderingen fra 2011. Det er imidlertid forståelig at dokumentet har kunnet bli oppfattet som mindre relevant som styrende dokument etter 22. juli, fordi mange av premissene for departementets arbeid da ble endret. Etter tilsynets oppfatning var imidlertid ikke de vurderingene som ble gjort i 2011 grundige nok til at de i særlig grad kunne resultere i konkrete risiko- og sårbarhetsreducerende tiltak, og tiltakene som ble skissert var så generelle at det ville være behov for betydelig operasjonalisering for å sette dem ut i livet. Tilsynet mener at det er viktig at departementet ved en revisjon av risiko- og sårbarhetsanalysen tar sikte på å peke på konkrete tiltak som departementets ledelse kan ta stilling til, og at tiltakene deretter tas inn i departementets strategi- og virksomhetsplaner eller effektueres direkte.

Identifisering av kritiske samfunnsfunksjoner

Oversikt over risiko og sårbarhet forutsetter etter tilsynets oppfatning at det gjøres analyser av hvilke verdier det er særlig viktig å ta vare på og hvilke funksjoner som ikke tåler avbrudd. Alt er ikke like viktig. Gjennom arbeidet med kgl.res. 15. juni 2012, Meld. St. 29 (2011–2012) og Meld. St. 21 (2012–2013) har departementet understreket ansvaret for å styrke robusthet i kritisk infrastruktur og kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner. I Prop. 1 S for (2013–2014) for JD kap 4 drøftes ulike problemstillinger rundt kritiske samfunnsfunksjoner og infrastrukturer, med særlig vekt på ekom, kraftforsyning, IKT-sikkerhet og styring og kriseledelse.

Departementet har selv gjort vurderinger og gjennomført tiltak for å sikre egen virksomhet og drift i forbindelse med etablering i nye lokaler i Nydalen. Det er også satt i gang utredninger av behovet for reservestrømskapasitet i regjeringsbygningene. Videre er det gjennomført et arbeid med identifisering av skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. JD konkluderer i ovenfor nevnte budsjettokument med: *«I 2014 vil Justis- og beredskapsdepartementet definere og eventuelt ytterligere sikre kritisk infrastruktur innen justissektoren, også i samarbeid med underliggende etater.»* Tilsynet deler departementets oppfatning av at det er behov for å arbeide videre med identifisering av, og sikring av, kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner, særlig hos underliggende virksomheter.

Den kartleggingen som er gjort i forbindelse med identifiseringen av skjermingsverdige objekter i henhold til sikkerhetsloven kan inngå som en del av prosessen med å identifisere departementets ansvar med hensyn til å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner, jf. kap. 3.2. Sikkerhetsloven har imidlertid en snevrere tilnærming til samfunnssikkerheten enn den modellen departementet har besluttet skal legges til grunn for arbeidet på dette området. Lovens formål er sikring av «vitale nasjonale sikkerhetsinteresser» mot sikkerhetstruende handlinger. Kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner dreier seg imidlertid om mer enn dette. For det første vil det være mange samfunns-kritiske funksjoner og virksomheter som ikke omfattes av loven, for det andre må kontinuitet i slike virksomheter sikres mot vesentlig flere risiko-forhold enn sikkerhetstruende handlinger.

4.3.4 Konklusjoner og anbefalinger

Andre forbedringspunkter:

Krav: Vurdere hva som er departementets viktige (kritiske) samfunnsfunksjoner

- Tilsynet legger til grunn at oversikt over kritiske funksjoner, virksomheter og oppgaver innenfor eget sektoransvar er en forutsetning for over-

sikt over sektorens risiko og sårbarhet, jf. Meld. St. 29 (2011–2012), s. 52. De prosessene som er gjennomført i forbindelse med identifisering av skjermingsverdige objekter og for departementets egenberedskap inngår i dette, men det er behov for å komplettere oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur i forhold til underliggende virksomheter.

Krav: Det skal arbeides systematisk for å utvikle og vedlikeholde oversikten over risiko og sårbarhet

- Tilsynet legger til grunn at JD har en risiko- og sårbarhetsvurdering fra våren 2011. Dokumentet kan neppe sies å være gjenstand for systematisk utvikling og vedlikehold, selv om det er satt i gang arbeid med å revidere det.

Anbefalinger

Departementet bør:

- arbeide videre med identifisering av kritiske samfunnsfunksjoner i justissektoren og gjennomføre et systematisk arbeid for å sikre kontinuitet i slike under ulike former for påkjenninger
- revidere risiko- og sårbarhetsvurderingen fra 2011 for departementets samlede ansvarsområde, gjennomføre tiltak på bakgrunn av en ny rapport og etablere rutiner for oppdatering og videreutvikling
- sørge for at risiko- og sårbarhetsvurderinger blir brukt mer systematisk og målrettet for å videreutvikle samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementet og sektoren.
 - Departementet bør vurdere å be politiet inkludere potensielle samvirkeaktører i sine analyser og vurdere eventuelle gjensidige avhengigheter.

4.4 Krisehåndtering og planverk

4.4.1 Krav og føringer

Krav og føringer til departementenes arbeid på området krisehåndtering og planverk fremgår av kgl.res. 15. juni 2012, Meld. St. 29 (2011–2012) og Meld. St. 21 (2012–2013):

- Være forberedt på å kunne håndtere alle typer kriser i egen sektor og yte bistand til andre departementer i kriser som involverer flere sektorer. Arbeidet må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement (Instruksen IV nr. 4, jf. merknadene).
- Være forberedt på å kunne være lederdepartement (Instruksen IV nr. 5).
- Departementene skal utvikle og vedlikeholde beredskapsplanverk for departementets krisehåndtering, herunder plan for krisekommunikasjon. Beredskapsplanen skal minimum inneholde plan for kriseorganisering og varslingsrutiner (Instruksen IV nr. 6).
- Hvert departement må også planlegge for hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer ekstraordinære hendelser (Instruksen IV, jf. merknadene, se også Meld. St. 29 (2011–2012)).
- Hvert enkelt departement skal ha planverk for å kunne håndtere hendelser og krisesituasjoner som kan oppstå innenfor eget sektoransvar (Instruksen IV nr. 4). I tillegg skal departementene se til at underliggende virksomheter har egnet planverk og er i stand til å håndtere mulige hendelser innenfor eget ansvarsområde (Meld. St. 21 (2012–2013)).

4.4.2 Status

Departementet vil ha en sentral rolle i håndteringen av de fleste krisesituasjoner. I henhold til kgl.res. 15. juni 2012 skal JD være lederdepartement dersom ikke annet blir bestemt.

Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS) ble opprettet 1. desember

2012, bl.a. ved at KSE og oppgaver knyttet til krisehåndtering ble overført fra Rednings- og beredskapsavdelingen. Hensikten med organisasjonsendringen var i følge departementets ledelse å styrke krisehåndteringsevnen ved blant annet å skille de mer operative funksjonene fra de forvaltningsmessige. I tillegg er det opprettet et sivilt situasjonscenter som det legges opp til skal ha døgnkontinuerlig bemanning. Senteret inngår i den nye avdelingen.

Det sivile situasjonscenteret og KSE utgjør kjernen i departementets krisehåndteringsorganisasjon. KSE skal imidlertid også kunne forsterke et eventuelt annet lederdepartementet i forbindelse med håndtering av kriser. Krisestøtteenheten har i tillegg til sin faste bemanning en beredskapsgruppe med personell fra andre departementer som kan innkalles ved behov.

Departementets kriseplan er sist oppdatert i mars 2013. Planen definerer departementets krisehåndteringsorganisasjon. Denne består av to hovedkomponenter: kriseledelsen og krisestaben. Kriseledelsen ledes av departementsråden og utgjøres ellers av lederne for AKS, PIA, RBA, PAA og Kommunikasjonsenheten samt andre avdelinger etter behov.

Krisestaben ledes av direktør KSE eller av den denne bemyndiger. Staben består av det sivile situasjonscenteret og kommunikasjonsstaben. I det sivile situasjonscenteret inngår en gruppe med oppgaver knyttet til analyse og koordinering, samt en administrativ støttegruppe. Gruppene bemannes med forhåndsutpekt personell.

I henhold til planen vil krisestabssjef bestemme hvorfra krisehåndtering skal skje. Det er innredet egne lokaler for dette formålet i tilknytning til det sivile situasjonscenteret, men planen åpner også for å bruke andre deler av departementet eller lokaler utenfor departementet, og også for at arbeidet kan skje fra den enkeltes ordinære arbeidsplass i egen avdeling.

Kriseplanen er generisk i den forstand at planen skal kunne brukes i alle typer

krisesituasjoner. Det skal i henhold til planen utarbeides tiltakskort for alle relevante hendelser og kriser basert på departementets risiko- og sårbarhetsvurderinger. En del slike tiltakskort foreligger.

Som et ledd i prosjekt 5 i Endringsprogrammet, *Sikkerhetskulturen*, er det gjennomført opplærings-tiltak for kriseledelsen og krisestaben.

Kriseplanen inneholder en beskrivelse av lederdepartementets oppgaver. I brev av 9. oktober 2013 ble de øvrige departementene invitert til enkeltvis møter med KSE for bl.a. å drøfte varslingsrutiner og situasjonsrapporter.

I tillegg til kriseplanen, som sist er oppdatert i mars 2013, er tilsynet blitt forelagt to graderte beredskapsplaner, en fra 2006 og en fra 2011. Beredskapsplanene inneholder Sivilt beredskaps-system, men beskriver også departementets krisehåndteringsrutiner. Disse rutinebeskrivelsene avviker noe fra de som beskrives i gjeldende kriseplan.

Departementets krisekommunikasjonsplan er sist oppdatert i 2012. Planen definerer kommunikasjonsstabens oppgaver og organisering i kriser. Kommunikasjonsstab kan settes uavhengig av om departementet har satt krisestab. Det finnes også en egen samordnet krisekommunikasjonsplan for departementene. Planen, som vedlikeholdes av Kommunikasjonsenheten i JD, beskriver hvordan krisekommunikasjonsarbeidet i departementene skal samordnes ved en krise eller ekstraordinær hendelse.

4.4.3 Vurderinger

Tilsynet vurderer det slik at JD har etablert et godt grunnlag for krisehåndtering på departementsnivå gjennom opprettelsen av det sivile situasjonssenteret og ny avdeling for krisehåndtering og sikkerhet. Etter tilsynets oppfatning har JD et bedre grunnlag for å ivareta krisehåndtering i egen sektor og lederdepartementsrollen enn mange andre departementer. Dette har sammenheng med at departementet har større ressurser å sette inn, og ikke minst at krisehåndteringen kan ta ut-

gangspunkt i KSE og det sivile situasjonssenteret. Realistiske øvelser og faktiske hendelser kan imidlertid vise om dette grunnlaget faktisk gir utslag i bedre krisehåndtering.

Krisehåndteringsplan

JDs kriseplanverk er oppdatert og tilpasset ny organisasjon. Intervjuene i forbindelse med tilsynet viste imidlertid at det er ulike syn i departementet på om kriseorganiseringen er hensiktsmessig. JDs kriseplan baserer seg på at ansvar overføres fra linjen til kriseorganisasjonen. Det ble imidlertid pekt på at modellen kan være sårbar, både fordi fravær i forbindelse med ferier, sykdom osv. kan gjøre at man ikke får tilstrekkelig bemanning, og fordi det er en mulighet for at man ikke har bemanning med den kompetanse som er nødvendig i den aktuelle krisesituasjonen.

Flere informanter uttrykte dessuten skepsis til om fysisk flytting av krisestabens medlemmer fra egen avdeling og inn i situasjonssenteret i forbindelse med krisehåndtering er hensiktsmessig. Det ble pekt på at den gevinsten man kan oppnå gjennom enklere kommunikasjon mellom medlemmene i krisestaben, må avveies mot de ulemper det kan medføre at personer må arbeide uten å ha hjelpemidler og kolleger med tilgrensende kompetanse like lett tilgjengelig som vanlig. Som beskrevet over, står imidlertid krisestabssjefen fritt til å velge en annen løsning enn full eller delvis samlokalisering av krisestaben.

Departementets kriseplan framstår etter tilsynets vurdering som tilstrekkelig tydelig og samtidig med en fleksibilitet til å velge ulike løsninger for organisering og lokalisering av krisehåndteringen ut fra situasjonen. Det er imidlertid viktig at departementet er oppmerksom på de sårbarheter som kan være knyttet til de forholdene som er nevnt over, og vurderer eventuelle endringer på bakgrunn av de erfaringer man gjør seg i forbindelse med hendelser og øvelser.

JD er i henhold til kgl.res. 15. juni 2012 lederdepartement om ikke annet blir bestemt. Tilsynet vil peke på at leder-

departementsrollen er så viktig og så krevende at kriseplanverket mer systematisk bør omtale hvordan dette ansvaret skal ivaretas. En beskrivelse av hva som inngår i oppgaven er etter tilsynets oppfatning ikke tilstrekkelig. Departementet bør ha definert hvilke forhold som kan tilsi iverksettelse av sentral krisehåndtering iht. kgl.res. 15. juni 2012, hvilke kontaktpunkter som skal benyttes i andre departementer og hvordan rolledelingen mellom kriseledelse, krisestabssjef, situasjonssenteret og kommunikasjonsstab skal være i det løpende samarbeidet med øvrige departementer. Departementets planer bør også ta hensyn til at lederdepartementsrollen kan kreve vesentlig mer analysekapasitet, både i situasjonssenteret og i kommunikasjonsstaben, enn det krisehåndtering ellers vil gjøre. Etter tilsynets oppfatning kan det også være viktig å skille oppgavene som lederdepartement fra oppgavene som sektordepartement, slik at man sikrer at begge områder får nødvendig oppmerksomhet.

Siden det også er mulig at andre departementer enn JD kan inneha lederdepartementsrollen, bør departementene etter tilsynets oppfatning ha mest mulig like planer på dette området. Tilsynet viser her til at det finnes en felles krisekommunikasjonsplan for departementene, og at det i Meld. St. 21 (2012–2013) heter at JD som del av sin samordningsoppdrag skal «*ta initiativ til å sikre at beredskapsplanene er harmonisert på tvers av departementene samt ha oversikt over departementenes planverk*» (s. 117). Tilsynet vil peke på at en slik harmonisering også vil være fordelaktig med tanke på at KSE skal kunne utføre oppgaver for lederdepartementet uavhengig av hvilket dette er.

Roller og samhandlingsrutiner

I departementets interne evaluering av erfaringene i forbindelse med 22. juli-hendelsene er ett av tiltakene som foreslås:

«Etablere rutiner for raskere informasjonsflyt fra underliggende virksomheter, herunder gi POD i oppdrag å sørge for at direktoratet,

politidistriktene og særorganene har et oppdatert planverk for situasjonsrapportering til overordnet nivå.»

I Kriserådets sammenfatning av erfaringene heter det at det er

«en meget stor utfordring at informasjonsflyten fra det operative og taktiske nivået i politiet via lederdepartementet til Regjeringens kriseråd ikke var god nok».

Tilsynet oppfatter at opprettelsen av det sivile situasjonssenteret og innføringen av en ordning med embetsvakt delvis har sin bakgrunn i de erfaringene det blir pekt på over. Samtidig kan etableringen av døgnkontinuerlig beredskap i JD medføre at forventningene øker også til andre. I etatene som inngår i tilsynet (POD og DSB) stilles det spørsmål ved om det kommer til å skje endringer i roller og samhandlingsrutiner mellom departementet og dem. Tilsynet vil peke på at det er vesentlig at samordning av informasjon skjer på så vel lokalt som på regionalt og nasjonalt nivå. Innenfor det nasjonale nivået er det også behov for informasjonsdeling og -sammenstilling både av strategisk og taktisk art, det vil si både mellom departementer og mellom direktorater. Det er etter tilsynets oppfatning vesentlig at rollene og forventningene til de ulike nivåene er avklart, og at det nasjonale strategiske nivået ikke blir et nav som all informasjon skal innom. Spesielt viktig er det at beslutninger som hører hjemme på operasjonelt eller taktisk nivå ikke må løftes til nasjonalt strategisk nivå fordi det først er der de ulike informasjons- og rapporteringslinjene møtes. I henhold til Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap* skal departementet utarbeide en plan som beskriver aktører på strategisk nivå, deres rolle og ansvar, samt varslingsrutiner og samhandling mellom dem til daglig og ved kriser. Det skal videre tilrettelegges for samvirke på direktoratsnivå, og utover i sektorene.³ Jf. før øvrig også Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* der det heter at JD vil vurdere hvordan

3 Meld. St. 21 (2012–2013), s. 117

samhandlingen på direktoratsnivå kan forsterkes.⁴

Tilsynet noterer også at de ressurser som brukes på nasjonalt strategisk nivå ikke gjenspeiles hos viktige beredskapsaktører som for eksempel kommunene og fylkesmennene. Dette er vesentlige aktører for krisehåndtering lokalt og som premissgivere for situasjonsbildet og beslutninger som skal fattes på nasjonalt strategisk nivå.

Tilsynet har ikke gjort vurderinger av JDs ansvar iht. Sivilt beredskapssystem.

4.4.4 Konklusjoner og anbefalinger

Andre forbedringspunkter:

Krav: Departementet skal være forberedt på å være lederdepartement

- JD er fast lederdepartement dersom ikke annet blir bestemt. Det bør gå klarere fram av departementets kriseplaner hvordan de opplistede oppgavene som lederdepartement skal organiseres og hvilke roller og kommunikasjonslinjer som skal etableres.
- Tilsynet mener at det ville være en fordel om de departementer som er de mest sannsynlige lederdepartementene har en mest mulig felles tilnærming til hvordan lederdepartementsoppgavene skal organiseres.

Krav: Være forberedt på å kunne håndtere alle typer kriser i egen sektor og yte bistand til andre departementer i kriser som involverer flere sektorer

- Tilsynet oppfatter at det så vel i DSB som i POD gjør seg gjeldende en viss usikkerhet med hensyn til i hvilken grad egne roller og oppgaver påvirkes av etableringen av et sivilt situasjonscenter med døgkontinuerlig bemanning.
- Tilsynet kan ikke se at departementet har tatt initiativ for å styrke samhandlingen på direktoratsnivå, jf. Meld. St. 29 (2011–2012) og Meld. St. 21 (2012–2013).

Anbefalinger

Departementet bør:

- systematisk evaluere og om nødvendig justere kriseplanverket på grunnlag av øvelser og hendelser
- ta inn organisering og rutiner for ivaretagelse av lederdepartementsrollen i kriseplanverket, gjerne utformet i samarbeid med andre departementer
- vurdere å tydeliggjøre forventninger til kommunikasjon og rapportering fra underliggende etater i kriser og etablere en omforent rolleforståelse
- ta initiativ til styrket samordning av krisehåndtering på direktoratsnivå

4.5 Øvelser og evalueringer

4.5.1 Krav og føringer

Krav og føringer til departementenes arbeid på området øvelser og evalueringer fremgår av kgl.res. 15. juni 2012, Meld. St. 29 (2011–2012) og Regelverk for økonomistyring i staten. Fra disse er følgende momenter relevante:

- Øve regelmessig innen eget sektorområde og delta i tverrsektorielle øvelser. Departementet forventes å delta i eller arrangere minimum to øvelser årlig (Instruksen IV nr. 7).
- I løpet av en toårsperiode ha deltatt på en nasjonal øvelse hvor de har øvd enten stab, kriseledelse, prosedyre eller fullskala (Instruksen IV nr. 7, jf. merknadene).
- Departementet skal evaluere øvelser og håndtering av hendelser og foreta nødvendige forbedringstiltak. Læringspunkter fra øvelser skal være sidestilt med læringspunkter fra reelle kriser (Instruksen IV nr. 7, jf. merknadene, se også Meld. St. 29).
- Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter (Regelverk for økonomistyring i staten, § 16).

4 Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnsikkerhet, s. 39

4.5.2 Status

Departementet har siden 1. januar 2012 deltatt i øvelsene Tyr, Gemini og Barents Rescue. Dette er spilløvelser eller fullskalaøvelser som arrangeres av henholdsvis politiet, Forsvarsstaben og DSB. I tillegg har departementet deltatt i prosedyreøvelsen CMX i regi av NATO. I de fleste av øvelsene var det bare et begrenset antall personer som deltok. KSE har også deltatt i planleggingen og gjennomføringen av øvelser i departementsfellesskapet, for eksempel Øvelse Askesky i 2012. Kommunikasjonsenheten har vært involvert i diskusjonsøvelser med andre departementer.

Departementets kriseorganisasjon har vært etablert i forbindelse med en av øvelsene, nemlig ved øvelse Barents Rescue 2013. Denne øvelsen fant sted i september 2013, og departementets øvelsesevaluering forelå ennå ikke da tilsynet ble gjennomført. For en del av de andre øvelsene foreligger det evalueringer utarbeidet av KSE, i noen tilfeller som innspill til større evalueringer gjennomført av andre instanser.

Etter at undersøkelsene i tilsynet ble gjennomført, deltok JD i Øvelse Østlandet 3.–4. desember. JD opplyser i sin tilbakemelding til utkastet til denne rapporten at hele departementets kriseorganisasjon deltok i øvelsen og at det ble øvet på bortfall av bl.a. strøm og elektronisk kommunikasjon, med de utfordringer det medførte både for JD som lederdepartement og for egen krisehåndtering. Departementet er i ferd med å utarbeide en evalueringsrapport fra øvelsen mens arbeidet med denne rapporten ble slutført.

Departementet har oppsummert og evaluert egen virksomhet og erfaringer i forbindelse med 22. juli-hendelsene. Evalueringsrapporten forelå 12. juni 2012.

Det er i forbindelse med tilsynet fremlagt én evalueringsrapport der departementet har evaluert egen håndtering av hendelser som har funnet sted i perioden etter 22. juli 2011: notat fra Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS) til Statsrådets kontor 25. april 2013. *Terrorangrepet i In Amenas*

2013 – oppsummering av de generelle læringspunktene i Uds evalueringsrapport.

Det er etablert et eget øvings- og evalueringsforum i justissektoren, hvor JD deltar sammen med viktige underliggende etater.

4.5.3 Vurderinger

Øvelsesaktivitet

Departementet tilfredsstiller de krav som stilles til øvelsesaktivitet i kgl.res. 15. juni 2012. Særlig sett i relasjon til den sentrale rollen JD har ved krisehåndtering nasjonalt, er det tilsynets oppfatning at departementet bør ha en høyere øvelsesaktivitet enn minstekravet som er fastsatt i resolusjonen. Flere informanter ga uttrykk for lignende vurderinger under tilsynet. Alle som kan få en viktig rolle i en krise bør øves regelmessig. Inntrykket tilsynet sitter igjen med, er at det først og fremst er KSE og i noen grad kommunikasjonsenheten som øver hyppig. Flere ledere som er intervjuet i forbindelse med tilsynet opplyser at de ikke har vært øvd de siste to årene.

De øvelsene JD har deltatt i de siste årene er, slik tilsynet oppfatter det, nesten utelukkende øvelser som i utgangspunktet er styrt av andre, og der primærhensikten har vært å øve andre forhold enn JDs krisehåndteringsevne. Etter hva tilsynet kan se er det bare KSE som relativt systematisk har lagt inn egne øvingsmomenter og -mål i øvelsene. For departementet som helhet er det ikke fremlagt dokumentasjon på at dette har skjedd i vesentlig utstrekning. Om ovenfor nevnte Øvelse Østlandet beskriver imidlertid JD følgende:

«Scenariet for øvelsen berørte i stor grad JD.

Bortfall av strøm og elektronisk kommunikasjon utfordret for det første JDs faglige rolle som lederdepartement i en situasjon med omfattende bortfall av sentral samfunnskritisk infrastruktur som kraftforsyning, elektronisk kommunikasjon og veger. Øvelsen utfordret både evnen til å få en oversikt over de samfunnsmessige

konsekvensene på tvers av de ulike berørte sektorer og evnen til å identifisere behovet for eventuelle tiltak for å redusere sårbarheten på sentralt nivå.

Bortfall av strøm og elektronisk kommunikasjon utfordret for det andre JDs egen krisehåndteringsevne, da vi fikk øvd en situasjon med manglende kommunikasjonslinjer til andre aktører og et manglende fungerende loggføringsystem. Dette gjorde det krevende å utveksle nødvendig informasjon med underlagte etater og andre departementer. Oppgaver som å fremstille et samlet situasjonsbilde og sørge for koordinert håndtering fra departementene, herunder enhetlig kommunikasjon til befolkningen, ble utfordrende. Vi benyttet bevisst øvelsen til å erverve erfaring i bruk av alternative kommunikasjonsmidler på tvers av departementsfelleskapet. Det ble gjennomført en egen test av satellittelefoner for departementene som en «øvelse i øvelsen». Det ble videre gjennomført opplæring i, og en test av nødnett terminaler for Kriserådets medlemmer.

I tillegg til temaene som ble øvd gjennom det overordnede scenariet for øvelsen, benyttet JD øvelsen til å teste utkast til revidert kriseplan, herunder endringer gjort for å tydeliggjøre roller, sikre bedre intern informasjonsflyt og øke evnen til analyse og konsekvensvurdering av situasjonen.»

Med utgangspunkt i departementets beskrivelse av øvelsen vil tilsynet bemerke at den inneholdt øvingsmomenter av vesentlig betydning for departementet og ga mulighet til å øve hele departementets kriseorganisasjon, og dermed fanger opp flere av tilsynets innvendinger mot departementets øvingsaktivitet de senere år.

Øvelser er også viktig for å etablere handlingsmønstre hos den enkelte og i organisasjonen. For at øvelser skal fungere slik, må de ha et visst omfang og oppleves som utfordrende av de som deltar. Slike etablerte handlingsmønstre kan være viktige når en krisesituasjon

oppstår, og det er liten tid til å tenke gjennom hvilke initiativ og beslutninger som må tas.

Tilsynet vil også peke på at i henhold til styringsdokumentet *Rutiner for Justis- og politidepartementets systematiske arbeid med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (2010) skal departementet både ha en oppdatert øvelsesstrategi og en øvelseskalender. Det er ikke lagt frem slike dokumenter i forbindelse med tilsynet. Det skal iht. rutinedokumentet også være årlige fellesøvelser i departementet.

Læring

Det er viktig at øvelser og håndteringen av faktiske hendelser evalueres, og at evalueringen følges opp gjennom at nødvendige endringer implementeres i planverk og i organisasjonen. I forbindelse med tilsynet er det lagt fram evalueringsdokumenter fra en del øvelser. Dokumentene varierer mye i kvalitet, oppbygning og innhold, og tilsynets inntrykk er at departementet som helhet har svake rutiner for dokumentering og systematisk oppfølging av funn fra øvelser. KSE gjennomfører imidlertid fortløpende evalueringer av egne øvelser og justerer egne rutiner på grunnlag av dette. Tilsynet har ikke kunnet finne tegn på at øvelsesevalueringer har pekt på behov for vesentlige endringer i planverk og organisering, men har heller ikke indikasjoner på at øvelser eller hendelser har gitt grunnlag for dette.

Mange av endringene som har skjedd i JD de siste årene har sammenheng med erfaringene fra 22. juli, men det kan være vanskelig å vurdere hva som har bakgrunn i departementets egne erfaringer, hva som har sammenheng med 22. juli-kommisjonens vurderinger, og hva som skyldes andre forhold.

Departementets egnevaluering av håndteringen av hendelsene 22. juli 2011 forelå 12. juni 2012. Rapporten beskriver både JDs rolle som lederdepartement og rollen som arbeidsgiver. Konklusjonen er at departementets krisehåndtering fungerte godt ut fra situasjonen og forutsetningene. Det lanseres 13 forbedringstiltak. En

stor del av dem er knyttet til behov for revisjon av kriseplanverket og endringer av rutiner ved krisehåndtering.

Uten å ta stilling til departementets egen evaluering, har departementet etter tilsynets vurdering behandlet erfaringene fra 22. juli grundig, og særlig med hensyn til prioritering av krisehåndteringsansvaret kan det konstateres at det har skjedd en endring som følge av læring. Ellers pågår det en rekke prosesser i departementet som helt eller delvis har sin bakgrunn i erfaringene fra 22. juli og oppfølgingen av disse, men hvor det er for tidlig å konkludere om i hvilken grad en varig endring vil finne sted.

I perioden etter 22. juli 2011 har det vært flere hendelser av alvorlig karakter der departementet har hatt en rolle. Dette gjelder bl.a. stormen Dagmar i julen 2011 og flommen på Østlandet våren 2013, og dessuten noen situasjoner av gradert art som tilsynet er gjort kjent med. Det foreligger som nevnt over, kun dokumentasjon på intern evaluering av én hendelse i perioden. Tilsynet har ikke grunnlag for å si at håndteringen av disse hendelsene hadde et slikt omfang eller en slik innretning at den burde ha vært gjennomgått i ettertid, men registrerer at flere av hendelsene i alle fall har resultert i at departementet har initiert evalueringer av andres innsats, og at enkelte informanter pekte på problemstillinger knyttet til departementets håndtering i intervjuene i forbindelse med tilsynet.

4.5.4 Konklusjoner og anbefalinger

Andre forbedringspunkter:

Krav: Øve regelmessig innen eget sektorområde og delta i tverrsektorielle øvelser

- Tilsynet mener at departementets kriseorganisasjon og særlig kriseledelsen bør øves oftere, mer systematisk og målrettet.

Krav: Departementet skal evaluere øvelser og håndtering av hendelser og foreta nødvendige forbedringstiltak

- Systematikken i oppfølging av læringspunkter bør styrkes.

Anbefalinger

Departementet bør:

- Definere øvelsesstrategi og kort- og langsiktige mål for øvingsvirksomheten, og på dette grunnlag etablere en øvelsesplan
 - Departementets samlede kriseorganisasjon bør øves årlig.
- Etablere et system som sikrer at egne erfaringer fra øvelser og hendelser blir analysert og forbedringspunkter definert og implementert

4.6 Informasjonssikkerhet

4.6.1 Føringer

Vurderingskriteriene for tilsyn med informasjonssikkerhet er hentet fra *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*.⁵ Tilsynet finner det ikke riktig å karakterisere strategiens beskrivelser av oppgaver, mål og prioriteringer som *krav* og bruker derfor betegnelsen *føringer* som en samlebetegnelse for vurderingskriteriene på dette området.

Blant føringer som gjør seg gjeldende for å ivareta informasjonssikkerheten er følgende

- Fagdepartementene har et overordnet ansvar for å ivareta sikkerheten i sektorens IKT-infrastruktur, og for at forebyggende informasjonssikkerhetsarbeid i sektoren er tilfredsstillende. Dette innebærer at hvert enkelt fagdepartement har ansvar for å:
 - identifisere kritisk infrastruktur i egen sektor og sørge for tilfredsstillende sikring
 - vurdere, beslutte og iverksette tiltak av forebyggende karakter i egen sektor
 - forberede beredskapstiltak med tanke på forskjellige krisesituasjoner

5 *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Desember 2012.

- planlegge for, og ved behov iverksette, krisehåndtering innen egen sektor
 - føre tilsyn med, og følge opp arbeidet med informasjonssikkerheten i egne underlagte etater
- gjennomføre klassifisering og verdigradering av informasjon og systemer
 - etablere møteplass for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling i sektor
 - opprette IKT-responsmiljø i justis-sektoren (Justis-CSIRT)
 - etablere løsninger for sikker bruker- og tilgangsstyring (IAM) til IKT-ressurser

Blant områder som i henhold til den nasjonale strategien skal vektlegges, kan nevnes:

- Alle etater og statlige virksomheter skal ha et styringssystem for informasjonssikkerhet.
- Fagmyndighetene skal stille krav til driftskontinuitet i systemer som er nødvendige for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner.
- Det skal regelmessig øves på situasjoner der deler av infrastrukturen har redusert kapasitet eller faller ut.
- Fagdepartementene skal følge opp at sektorens virksomheter identifiserer og foreslår IKT-funksjoner og -systemer som kan klassifiseres som samfunnskritiske i henhold til objektsikkerhetsregelverket.
- Statlige myndigheter skal tydeliggjøre hvilke generelle rettslige, organisatoriske og tekniske sikkerhetskrav som skal gjelde for departementet med underlagte virksomheter.

Som et ledd i departementets endringsprogram, jf. kap. 3.3, ble det våren 2013 satt i gang arbeid med styringsmodell for IKT i justissektoren. Styringsmodellen ble fastsatt av departementet 19. september 2013. Dokumentet *IKT-styringsmodell for justissektoren*, som blant annet viser til *Nasjonale strategier for informasjonssikkerhet*, definerer fem målsetninger som skal oppnås gjennom implementering av modellen:

- tydelige og koordinerte IKT-prioriteringer fra departementet
- sektorens IKT-strategi skal realiseres
- tydelig oppgave- og ansvarsdeling mellom aktører
- effektiv utnyttelse av IKT på tvers av sektor
- etterlevelse av gjeldende IKT-regler og IKT-føringer

4.6.2 Status

Tilsynet har konsentrert seg om Justis- og beredskapsdepartementets styring av informasjonssikkerhetsarbeidet i justis-sektoren. Informasjonssikkerhetsarbeidet i departementet er ikke vurdert, heller ikke departementets ivaretagelse av den sektorovergripende samordningsrollen departementet har hatt på området siden 1. april 2013.

IKT-strategi for justissektoren 2011–2015 fra juli 2011 er det sentrale interne dokumentet for arbeidet i sektoren.

Hovedmål 2 i strategien er *God informasjonssikkerhet*. Følgende prioriterte tiltak nevnes:

- virksomhetene skal etablere styringssystemer for informasjonssikkerhet

Ansvar for informasjonssikkerheten i sektoren ligger i siste instans hos departementets ledelse. IKT-styret for justis- og beredskapssektoren, som består av departementsråden, ekspedisjonssjefene i fagavdelingene med etatsstyringsansvar, samt AKS og PAA og direktørene i viktige underliggende virksomheter, skal bidra til å sikre forankring av IKT-prioriteringer i departementet og i virksomhetenes øverste ledelse. Ansvar for styringen og oppfølgingen av informasjonssikkerhetsarbeidet i underliggende virksomheter ligger i fagavdelingene med etatsstyringsansvar, mens PAA har fag- og samordningsansvaret i JD og forvalter interne styringsdokumenter. PAA er også sekretariat for IKT-lederforum, som består av IKT-ledere i underliggende virksomheter og som skal sikre informasjons- og kunnskapsdeling på virksomhetsnivå og bidra til koordinert IKT-utvikling og samhandling mellom virksomheter i justis- og beredskapssektoren. JD har

videre etablert et departementsinternt IKT-forum som skal bidra til god samhandling, koordinering og informasjons- og kunnskapsdeling for IKT i JD.

Virksomhetene i justissektoren ble i 2012 bl.a. bedt om å rapportere på om den enkelte virksomhet hadde samfunnskritisk IKT-infrastruktur, og om de fulgte dagjeldende Nasjonale retningslinjer for informasjonssikkerhet. I tillegg ble det i virksomhetenes rapportering kort redegjort for om arbeidet med å sikre IKT-infrastruktur ivaretas i virksomheten, eventuelle planlagte tiltak og om det forelå kvalitetssikrede estimater for disse.

Etter hva tilsynet får opplyst er status for de prioriterte tiltakene i IKT-strategi for justissektoren 2011–2015 i store trekk følgende: Det er etablert møteplass for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling i sektoren. Dette er *IKT-lederforum*. Det er også opprettet et IKT-responsmiljø for sektoren knyttet til Politiets data- og materielltjeneste (PDMT), som nå er innlemmet i POD. Oppdrag om å etablere styringssystemer for informasjonssikkerhet i virksomhetene inngår i tildelingsbrevene for 2013 og skal være på plass innen utgangen av 2014. Arbeidet med å etablere løsninger for sikker bruker- og tilgangsstyring (IAM) til IKT-ressurser er satt i gang, men har så langt ikke vært vellykket.

4.6.3 Vurderinger

Styringsmodellen for IKT i justissektoren, som nå skal implementeres, vil ventelig styrke systematikken i arbeidet med IKT-sikkerhet i departementet og underliggende virksomheter.

JD har i hovedsak valgt å benytte den ordinære styringsdialogen til oppfølging av virksomhetenes arbeid med strategien. *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet* understreker fagdepartementenes ansvar for å følge opp arbeidet i underliggende virksomheter, bl.a. ved å føre tilsyn med dette. Dette var også tatt inn i Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, s. 106. Etter hva tilsynet kan se, har departementet

så langt ikke gjennomført tilsyn med informasjonssikkerhetsarbeidet i underliggende virksomheter. Departementet har pekt på at det foreligger planer om å gjennomføre tilsyn med i hvilken grad sikkerhetslovens bestemmelser er ivaretatt. Departementet uttaler for øvrig at de tolker føringene om tilsyn utover sikkerhetslovens område som ett av flere virkemidler, men har i stedet vektlagt etablering av styringssystemer som en plattform for departementets oppfølging. Departementet har videre planlagt å innhente status for virksomhetenes oppfølging av strategien i løpet av 2014. Tilsyn utover ovenfor nevnte vurderes på det nåværende tidspunkt som lite hensiktsmessig. Tilsynet tar departementets vurdering til etterretning.

På det tidspunktet tilsynet gjennomførte sine undersøkelser, framkom det ikke informasjon om at det var gjennomført øvelser i departementet, eller at departementet har tatt initiativ til eller stilt krav om øvelser i underliggende virksomheter, der scenarioet er at deler av informasjonsinfrastrukturen har redusert kapasitet eller er falt ut.

JD deltok imidlertid sammen med DSB, DNK og POD i Øvelse Østlandet 3.–4. desember 2013. Scenarioet i øvelsen tok utgangspunkt i ekstremvær og omfattet bortfall av kraftforsyning, elektronisk kommunikasjon og vegnettet i en påfølgende kuldeperiode. Det ble også gjennomført en egen satellitt-telefonetest med 11 departementer.

Kravet om styringssystemer i virksomhetene skal være implementert i løpet av 2014. Tilsynet undersøkte om det er gjennomført systematisk klassifisering og verdivurdering av informasjon og systemer og stilt krav til driftskontinuitet i systemer som er nødvendige for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. JD viser her til kravet om implementering av styringssystemer i virksomhetene og at «*anerkjente standarder innen styringssystemer for informasjonssikkerhet stiller krav om dokumenterte rutiner for å sikre bl.a. driftsstabilitet (samt krav om klassifisering og verdivurdering av informasjon og systemer)*». NS-ISO/IEC 27001 er eksempelet på en slik anerkjent standard. I JDs

mal for statusrapportering blir virksomhetene bedt om å rapportere om ISO-rammeverket er fulgt eller ikke ved etablering av styringssystem.

Videre uttaler departementet:

«Krav om å gjennomføre ytterligere øvelser på situasjoner der deler av infrastrukturen har redusert kapasitet eller faller ut vil, i likhet med kravet om å sikre driftskontinuitet, bli vurdert med grunnlag i den planlagte kartleggingen av status på virksomhetenes oppfølging av Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet. Ved behov vil vi innarbeide eksplisitte forventninger i tildelingsbrev, bl.a. for dette og oppfølgingen av Nasjonal strategi som helhet.»

4.6.4 Konklusjoner og anbefalinger

Etter tilsynets oppfatning gjenstår det fortsatt en del før det systematiske informasjonssikkerhetsarbeidet i justis-sektoren oppfyller de ulike føringene i strategien. Den nasjonale strategien ble lansert i desember 2012, men en del av forventningene til departementene var tatt inn i Meld. St. 29 (2011–2012) som forelå i april samme år. Departementets IKT-strategi er fra juli 2011. Flere av tiltakene i den nasjonale strategien er relativt omfattende, og sett i lys av den relativt korte tiden departementet har hatt til disposisjon og de spesielle forholdene som har gjort seg gjeldende etter 22. juli 2011, er det forståelig at ikke alt er gjennomført.

Tilsynet har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er grunn til å påpeke forbedringspunkter på dette området.

4.7 Samordningsrollen

DSB understøtter JDs samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I store trekk er ansvarsdelingen slik at departementet samordner mellom departementene, mens DSB samordner på etatsnivå og vis-à-vis fylkesmennene og (derigjennom) kommunene. I tillegg ivaretar DSB deler av samordningsrollen på områder

som øvelser, forsknings- og utviklings-tiltak og internasjonalt samarbeid. DSB gjør også analyser og utredninger som benyttes av JD i samordningen av departementene. Det kan med andre ord ikke trekkes en helt klar grense mellom tiltak som utelukkende er departementets ansvar og tiltak som tilhører DSBs portefølje.

Oppgaver som DSB utfører for departementet, for eksempel tilsyn, er vurdert av et tilsynsteam med deltakere fra Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet.

4.7.1 Krav og føringer

Krav og føringer til Justis- og beredskapsdepartementets samordning av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er beskrevet i kgl.res. 15. juni 2012:

- Departementet skal gjennom sin samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser (Instruksen V).
- Departementet skal ha oversikt over status og fremme samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet gjennom å:
 - være pådriver for at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap prioriteres
 - sørge for at tverrsektorielle problemstillinger blir ivaretatt, bistå departementene med å avklare ansvarsforhold og identifisere områder hvor det er behov for samordning
 - utarbeide overordnede retningslinjer og målsettinger og koordinere arbeidet med proposisjoner og meldinger til Stortinget
 - utarbeide og vedlikeholde oversikt over hvilke funksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er kritisk for samfunnssikkerheten
 - tilrettelegge for DSBs nasjonale risikobilde som planleggingsgrunnlag for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap
 - etablere hensiktsmessige møtearenaer for dialog og erfaringsoverføring

- sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom forskning og kompetansehevende tiltak
- ha oversikt over samfunnssikkerhet i sentrale internasjonale organisasjoner som EU, FN og NATO (Instruksen V nr. 1)
- Justis- og beredskapsdepartementet skal ha et overordnet ansvar for nasjonale øvelser i sivil sektor og bidra til at det utvikles koordinerte planverk ved
 - i samarbeid med departementene vedlikeholde og videreutvikle et hensiktsmessig nasjonalt beredskapsplanverk
 - i samarbeid med departementene planlegge og øve sivile beredskapsplaner i tråd med rammeplan for sivile nasjonale øvelser
 - å føre oversikt over øvelsesvirksomheten basert på rapportering fra departementene (Instruksen V nr. 2)
- Justis- og beredskapsdepartementet skal legge til rette for systemer for helhetlig og koordinert kommunikasjon mellom myndighetene og mellom myndighetene og befolkningen om beredskap og krisehåndtering før, under og etter en krise (Instruksen V nr. 3).
- Justis- og beredskapsdepartementet skal påse at store ulykker og ekstraordinære hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte, herunder erfaringsutveksling og nødvendige forbedringstiltak (Instruksen V nr. 4).
- Justis- og beredskapsdepartementet skal orientere regjeringen om tilstanden for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor (Instruksen V nr. 5).

I Meld. St. 21 (2012–2013)

Terrorberedskap fremkommer følgende føringer:

- Justis- og beredskapsdepartementet skal, som del av sin samordningsrolle, ta initiativ til å sikre at beredskapsplanene er harmonisert på tvers av departementene, og ha oversikt over departementenes planverk.
- Justis- og beredskapsdepartementet vil [...] utarbeide en plan som

beskriver aktører på strategisk nivå, deres rolle og ansvar, samt varslingsrutiner og samhandling mellom dem til daglig og ved kriser.

- Det skal videre tilrettelegges for samvirke på direktoratsnivå, og utover i sektorene, for eksempel ved harmonisering av oppdrag i tildelelsesbrev og etatsstyring knyttet til blant annet kriseplaner, varslings- og samhandlingsrutiner, kompetanse-tiltak og øvelser.

Fra 1. april 2013 fikk departementet overført samordningsansvaret for informasjonssikkerhetsområdet fra FAD (kgl.res. 22. mars 2013). Siden det er gått relativt kort tid siden JD fikk denne oppgaven, har tilsynet valgt ikke å vurdere hvordan denne så langt er ivare tatt.

4.7.2 Status

Departementet har blant andre følgende virkemidler i utøvelsen av samordningsoppdraget på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet:

- utarbeidelse av lover, forskrifter, instruksjoner, retningslinjer og lignende
- utarbeidelse av meldinger og proposisjoner til Stortinget
- utarbeide eller fremskaffe felles rammeverk, strategier, veiledere og bakgrunnsinformasjon/-kunnskap for planlegging
- utarbeide felles beredskapsplanmaler og rapporteringsmaler
- utarbeide og vedlikeholde nasjonalt planverk
- gjennomføre øvelser som omfatter flere departementer
- ta opp saker i regjeringen
- etablere (eller utnytte eksisterende) møtearenaer for departementene
- kontakt med enkeltdepartementer
- samordning/sammenstilling av mål og resultatindikatorer
- innhenting av rapporter og informasjon fra departementene
- tilsyn med departementene og underliggende virksomheter

Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samord-*

ningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering er hovedgrunnlaget for departementets samordningsoppdrag. Instruksen avløste bl.a. kgl.res. 16. april 1994 om *Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren og rådet for sivilt beredskap* og kgl.res. 3. november 2000 *Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene*. Den nye instruksen tydeliggjør kravene til departementene i samfunnssikkerhetssammenheng og utvider og detaljerer Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar på området.

I brev av 8. mai 2013 oversendte departementet et antall eksemplarer av den nye instruksen til øvrige departementer og bebudet at de ønsket å gjennomføre møter med enkelte av departementene i den hensikt å gjensidig avklare forventninger til departementenes arbeid med sikkerhet og beredskap.

Av nyere lovverk på området, og som ligger innenfor JDs ansvarsområde, kan nevnes sivilbeskyttelsesloven, som trådte i kraft 1. januar 2011. Sivilbeskyttelsesloven definerer blant annet kommunenes forpliktelser med hensyn til beredskap og krisehåndtering. Det pågår for tiden arbeid med å revidere instruksverket som definerer fylkesmannens regionale samordningsrolle innenfor beredskap og krisehåndtering.

I løpet av de to siste årene har regjeringen fremmet to meldinger på samfunnssikkerhetsområdet for Stortinget: Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* og Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*. Begge meldingene kan knyttes til JDs samordningsoppdrag, bl.a. ved at det etableres et felles politisk grunnlag som departementene må forholde seg til. Samvirkeprinsippet introduseres i den første av disse meldingene som et fjerde prinsipp for beredskapsarbeidet, ved siden av *ansvar, nærhet og likhet*. I tillegg til samvirke og samordning, omtales bl.a. kommunikasjon i beredskap og krisehåndtering, redningsområdet, politiet, IKT-sikkerhet, sivilt-militært samarbeid og internasjonalt samarbeid i meldingen.

Meld. St. 21 (2012–2013) er i utgangspunktet regjeringens oppfølging av erfaringene fra 22. juli og 22. juli-kommisjonens rapport. I tillegg til regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror, behandler rapporten kommisjonens hovedfunn på området ledelse, holdninger og kultur. Regjeringen redegjør for hvordan disse forholdene skal følges opp, og det er egne kapitler om systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og samvirke og samordning.

I Prop. 1 S (2013–2014) for Justis- og beredskapsdepartementet er det i del III *Særlige tema* tatt inn et kapittel om mål- og resultatstyring på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. I kapitlet gis det bl.a. en vurdering av sikkerhetstilstanden innenfor noen viktige områder: kraftforsyning, ekom, IKT-sikkerhet og styring og kriseledelse, og det påpekes at det er behov for å videreutvikle mål og tilstandsvurderinger ut fra en enhetlig metodikk og godt forankrede vurderingskriterier.

Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet med tilhørende handlingsplan forelå i desember 2012. Strategien, som ble utgitt av Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i fellesskap, avløste *Nasjonale retningslinjer for informasjonssikkerhet 2007–2010*. I forbindelse med arbeidet med strategien ble det besluttet å overføre ansvaret for samordningen av informasjonssikkerhetsarbeidet fra FAD til JD. Denne overføringen skjedde med virkning fra 1. april 2013 (kgl.res. 22. mars 2013). Departementet vurderer nå hvordan samordningsansvaret skal organiseres og ivaretas, bl.a. gjennomføres det en evaluering av Koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet (KIS), som hadde en viktig rolle i FADs ivaretagelse av dette ansvaret. I dette arbeidet ble alle medlemmene (departementer og etater) av KIS involvert.

Nasjonalt risikobilde sammenstiller informasjon om risikoforhold som kan utløse katastrofehendelser i det norske samfunnet. I tillegg presenteres analyser

av et antall verstefallsscenarioer. Dokumentet utgis årlig av DSB på oppdrag fra JD. Hensikten er blant annet å gi et felles planleggingsgrunnlag for departementene og andre. I tillegg gjør også Nasjonal sikkerhetsmyndighet, E-tjenesten, PST og Kripos trussel-, sårbarhets- og sikkerhetsvurderinger. På initiativ fra departementet ble det i mars 2013 utgitt en samordnet trussel- og sårbarhetsvurdering fra de tre førstnevnte instansene.

JD orienterte de øvrige departementene om Nasjonalt risikobilde 2013 i brev av 2. juli. Departementet viser til Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* og kgl.res. 15. juni 2012 og ber departementene om at dokumentet sammen med oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor legges til grunn for vurderinger og tiltak.

Departementet har gitt DSB i oppdrag å revidere veilederen *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*, som ble utgitt i 2007, på grunnlag av bl.a. kgl.res. 15. juni 2012 og nye stortingsmeldinger. Et første utkast til revidert veileder foreligger.

Departementet tok i 2012 initiativ til en videreføring av SAMRISK-programmet (*SAMRISK II*) i regi av Norges Forskningsråd. Departementets ledelse peker på forskning og styrking av kunnskapsgrunnlaget som en viktig del av strategien for videreutvikling av samfunnssikkerhetsarbeidet både i departementet, i sektoren og i samfunnet for øvrig.

Departementet (ved KSE) tilrettelegger og gjennomfører kurs i strategisk krisehåndtering og i bruken av beslutningsstøtte- og krisehåndteringsverktøyet KSE-CIM for departementene.

Det pågår arbeid med en gjennomgang av Sivilt beredskapssystem (SBS) der man bl.a. vil vurdere fullmaktsstrukturen, og utarbeidelse av en nasjonal instruks for beredskapsplanverk. I forbindelse med dette arbeidet er det opprettet en referansegruppe bestående av departementer som i særlig grad berøres av dette arbeidet.

Øvelser for departementene er delvis berørt i kap. 4.5. Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet har etter opprettelsen av denne avdelingen ved årsskiftet 2012/2013 overtatt noe av ansvaret for øvelser for departementene. Tidligere var dette ansvaret samlet i RBA og var i stor grad ivaretatt av DSB og etter hvert KSE. I første halvår 2013 planla og gjennomførte KSE øvelser for regjeringen og Kriserådet, enkeltøvelser for fem departementer og en øvelse for kommunikasjonssjefene i alle departementer. Det gjennomføres også vanligvis øvelser i departementene med utgangspunkt i de årlige sivile nasjonale øvelsene (SNØ). Disse finner sted en tid etter at øvelsen er avsluttet for etater, fylkesmenn, kommuner o.a.

Følgende møteorganer er opprettet for å ta opp samfunnssikkerhetsmessige problemstillinger på tvers av departementene: Regjeringens sikkerhetsutvalg, Kriserådet og Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet. I tillegg innkalles det til møter i enkelt saker, og andre mer uformelle fora kan benyttes i samme øyemed. Departementsråden har for eksempel tatt opp problemstillinger knyttet til samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet i de ukentlige lunsjmøtene hvor samtlige departementsråder deltar.

Regjeringens sikkerhetsutvalg behandler saker og situasjoner av gradert art, og departementene er representert ved statsråden og departementets administrative ledelse. Kriserådet er sammen med lederdepartementet ansvarlig for sentral krisehåndtering. I tillegg til møter i forbindelse med konkret krisehåndtering, gjennomføres det nå også administrative møter i disse organene.

Som nevnt over er det tatt inn en omtale av mål- og resultatstyring på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i Prop. 1 S (2013–2014). Denne satsingen fra departementets side ble første gang omtalt i Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*. Her heter det at JD skal sammenstille de ulike departementenes nasjonale mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Et slikt sammenstilt bilde skal utvikles over tid. Det vil deretter bli gitt

en tilstandsvurdering basert på oppnåelse av de nasjonale målene. En presentasjon av denne mål- og resultatstyringen vil bli gitt årlig i Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon. Omtalen som er gitt i Prop. 1S (2013–2014) er et første skritt i denne retningen. Departementets ledelse ga i intervjuet under tilsynet uttrykk for at arbeidet hadde vært vanskeligere enn forventet, og at det vil ta lenger tid enn antatt å få dette på plass.

Det er nå opprettet en tverrdepartemental arbeidsgruppe som vil ha en viktig rolle i det videre arbeidet med å etablere et mål- og resultatstyrings-system for samfunnssikkerhetsområdet.

Behovet for å styrke sikkerheten i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner er en del av bakgrunnen for mål- og resultatstyringsprosjektet. Departementet har hatt særlig oppmerksomhet på dette siden våren 2011 da det oppsto flere alvorlige feil i Telenors nett. Stormen Dagmar i romjulen 2011 ga en ytterligere understreking av samfunnets sårbarhet overfor svikt i kraft- og ekomnettene. DSB har gjennomført en rekke utredninger på oppdrag fra departementet, og departementet gjennomførte 23. januar 2013 et fagseminar om konsekvenser av svikt i kritisk infrastruktur for de øvrige departementene. Utgangspunktet her var departementenes egenberedskap mot bortfall av viktige innsatsfaktorer som strøm og ekomtjenester. Det er siden satt i gang et arbeid med å kartlegge sårbarheten for strømbortfall i regjeringens bygninger og dimensjonere fremtidig reservestromkapasitet.

4.7.3 Vurderinger

Samordningsansvar finnes innenfor mange områder. Ansvar kan utøves som en administrativ koordinering og tilrettelegging eller med ulik grad av aktivt påtrykk eller tilrettelegging fra samordnerens side. En gjennomgang av omtalen av samordningsrollen i kgl.res. 15. juni 2012 gir følgende bilde av forventningene til JD: ha oversikt, være pådriver, sørge for, bistå, utarbeide, koordinere, vedlikeholde, tilrettelegge,

etablere, planlegge, øve, påse, orientere. Dette er svært krevende oppgaver. Ekstra krevende er det for et departement som i tillegg til samordningsrollen og ansvar for å være pådriver, kanskje har de aller største utfordringene innenfor eget sektoransvar. Etter tilsynets oppfatning går instruksen langt i å kreve aktivitet fra JDs side. Dette gjelder spesielt ved at man skal være pådriver for at arbeidet med at samfunnssikkerhet og beredskap prioriteres, og – ikke minst – ved at man skal påse at store hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte, herunder erfaringsutveksling og nødvendige forbedringstiltak.

Pådriverrollen

Departementets strategi for utøvelse av samordningsrollen er ikke tydelig nedfelt i ett styrende dokument, men er omtalt i kgl.res. 15. juni 2012, stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner. Etter tilsynets oppfatning peker dokumentene i litt ulike retninger. Det gis ikke et klart bilde av hvilke utfordringer man står overfor når samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal samordnes, hvilke virkemidler JD vil benytte for å håndtere disse utfordringene, og hvordan disse tiltakene er tenkt å påvirke situasjonen. Behovet for en strategisk plan for hvordan samordningsrollen skal ivaretas, ble for øvrig påpekt ved tilsynet i 2007/2008.

Etter tilsynets oppfatning vil aktiv samordning best kunne ivaretas ved at det etableres et system som alle departementer må forholde seg til på samfunnssikkerhetsområdet. JDs initiativ knyttet til mål- og resultatstyring er et tiltak som peker i retning av en slik systematikk, men det har vist seg vanskeligere å gjennomføre enn det departementets ledelse hadde regnet med da det ble lansert i Meld. St. 29 (2011–2012). Årsakene til dette er trolig flere, blant annet at det ikke finnes noe felles og harmonisert mål- og resultatstyringssystem på tvers av departementene, og at området samfunnssikkerhet ikke er gitt noen klar definisjon og tydelig avgrensning.

Etter tilsynets oppfatning er arbeidet med mål- og resultatstyring på tvers av

departementsgrensene at skritt i retning en systematisering av samordningsinnsatsen, og det er ingen tvil om at departementet gjennom dette har inntatt en pådriverrolle i samsvar med det kgl. res. 15. juni 2012 pålegger dem. Tilstandsvurderingen som introduseres i Del III av Prop. 1 S (2013–2014) peker i samme retning, fordi departementet her påtar seg et ansvar for helheten som ikke har vært like synlig tidligere.

En vurdering av i hvilken grad departementet ivaretar de mer konkrete enkelt-

kravene som stilles i kgl.res. 15. juni 2012 vanskeliggjøres av at instruksen ikke gir et klart bilde av hvilket nivå eller omfang virksomheten innenfor de enkelte områdene skal ha, ut over at det overordnede målet er «å sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av sektorgrensene».

Tematisk gjennomgang

Under følger en vurdering av status på en del av områdene som er nevnt i instruksene:

<i>Krav/forventning</i>	<i>Vurdering</i>
Oversikt over status	<p>Departementet har ingen sammenstilt og systematisert oversikt over status på de ulike områdene innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, men har ambisjoner om å utarbeide tilstandsvurderinger. En start på dette er tatt inn i Prop. 1 S (2013–2014).</p> <p>Tilsyn gir informasjon om statusen for samfunnssikkerhetsarbeidet i departementene og underliggende virksomheter. Denne ble sammenstilt etter andre tilsynsrunde, som ble avsluttet i 2010.</p>
Bistå departementene med å avklare ansvarsforhold og identifisere områder hvor det er behov for samordning	Tilsynet har ikke fått kjennskap til aktivitet på dette området.
Utarbeide overordnede retningslinjer og målsettinger og koordinere arbeidet med proposisjoner og meldinger til Stortinget	<p>Kgl.res. 15. juni 2012, Meld. St. 29 (2011–2012), Meld. St. 21 (2012–2013), Prop. 1 S (2013–2014).</p> <p>Tilsynet vil likevel påpeke at departementet i liten grad hadde et sektorovergripende perspektiv når det fremmet stortingsproposisjonen knyttet til oppfølgingen etter 22. juli.</p>
Utarbeide og vedlikeholde oversikt over hvilke funksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er kritisk for samfunnssikkerheten	<p>DSBs rapport <i>Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner – modell for overordnet risikostyring</i> (2012) inneholder en slik oversikt. Rapporten og oversikten er omtalt i Meld. St. 21 (2012–2013) og Prop. 1 S (2013–2014).</p> <p>Oversikten er tatt i bruk i noen sammenhenger. Tilsynet vil peke på at departementet selv ikke har tatt stilling til hvilken betydning den har for arbeid innenfor eget sektoransvar.</p>

<i>Krav/forventning</i>	<i>Vurdering</i>
Tilrettelegge for DSBs nasjonale risikobilde som planleggingsgrunnlag for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap	Departementene er tilskrevet og bedt om å legge Nasjonalt risikobilde 2013 til grunn for planlegging og øvelser i sektorene. Denne brukes som bakgrunnsinformasjon i flere andre prosesser.
Etablere hensiktsmessige møtearenaer	Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet og beredskap har hatt liten aktivitet de senere årene. Siste møte i januar 2012. Det har likevel vært gjennomført en del møter med departementene i ulike sammenhenger.
Sørge for kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom forskning og kompetansehevende tiltak	Departementet har hatt liten aktivitet på området, men det er varslet en økning i satsingen på FOU. Etableringen av SAMRISK II-prosjektet er et skritt i denne retningen. KSE gjennomfører kurs i krisehåndtering og bruk av krisehåndteringsverktøyet KSE-CIM.
I samarbeid med departementene vedlikeholde og videreutvikle et hensiktsmessig nasjonalt beredskapsplanverk	Arbeid er i gang med revisjon av SBS og instruks for nasjonale planverk.
I samarbeid med departementene planlegge og øve sivile beredskapsplaner i tråd med rammeplan for sivile nasjonale øvelser og krisehåndteringssystemer	Rammeplan for sivile nasjonale øvelser følges opp.
Føre oversikt over øvelsesvirksomheten basert på rapportering fra departementene	Tilsynet kjenner ikke til noen slik oversikt eller innrapportering fra andre departementer. JD ba departementene om å rapportere om egen øvingsaktivitet i brev av 22. februar 2012. Tilsynet har ikke mottatt dokumentasjon på at rapportene er sammenstilt og analysert. Tilsynet mener for øvrig at de kravene som stilles til øvingsvirksomheten i departementene gjennom kgl.res. 15. juni 2012 og Meld. St. 29 (2011–2012) ikke er tydelige nok med hensyn til innretningen av og deltakelsen i øvelser. Det bør være et krav at departementets kriseledelse øves årlig, og at tema for slike øvelser er knyttet til departementets sentrale ansvarsområder eller egenaktivitet.
Justis- og beredskapsdepartementet skal legge til rette for systemer for helhetlig og koordinert kommunikasjon mellom myndighetene, og mellom myndighetene og befolkningen om beredskap og krisehåndtering før, under og etter en krise	Kriseinfo.no er etablert. Vurdering av varslingsystemer (tyfonsystemet) er gjennomført. Det finnes fortsatt utfordringer knyttet til gradert samband mellom myndigheter.

<i>Krav/forventning</i>	<i>Vurdering</i>
Påse at store ulykker og ekstraordinære hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte, herunder erfaringsutveksling og nødvendige forbedringstiltak	Departementet tar initiativ til evaluering etter hendelser, men <i>påser</i> i liten grad at hendelsene følges opp på en systematisk måte, annet enn gjennom tilsynsaktiviteten.
Orienterer regjeringen om tilstanden for samfunns-sikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor	Tilsynet har ikke kjennskap til i hvilken grad tilstanden på området har vært gjenstand for orienteringer i regjeringen.
Ta initiativ til å sikre at beredskapsplanene er harmonisert på tvers av departementene og ha oversikt over departementenes planverk	Tilsynet har ikke registrert aktivitet knyttet til disse oppgavene. (Tiltaket er beskrevet i Meld. St. 21 og er dermed relativt nytt).
Utarbeide en plan som beskriver aktører på strategisk nivå, deres rolle og ansvar, samt varslingsrutiner og samhandling mellom dem til daglig og ved kriser	Tilsynet har ikke registrert aktivitet knyttet til disse oppgavene. (Tiltaket er beskrevet i Meld. St. 21 og er dermed relativt nytt).
Det skal videre tilrettelegges for samvirke på direktoratsnivå, og utover i sektorene, for eksempel ved harmonisering av oppdrag i tildelingsbrev og etatsstyring knyttet til blant annet kriseplaner, varslings- og samhandlingsrutiner, kompetansetiltak og øvelser	Justis- og beredskapsdepartementet samordner gjennom to kanaler. Noe forenklet kan man si at departementet selv ivaretar samordningsoppgavene på departementsnivå, mens DSB ivaretar oppgavene på direktoratsnivå (og vis-à-vis fylkesmennene og derigjennom også kommunene). Samordningen må derfor også samordnes. Tiltak DSB gjennomfører på direktoratsnivå forutsetter aktiv deltakelse fra andre etater. I de tilfeller hvor deltakelsen er ressurskrevende ut over et visst nivå, må direktoratene vurdere disse oppgavene opp mot oppgaver de er pålagt av eget departement. Etter hva tilsynet kan se, har ikke JD rutiner som omfatter kontakt med departementene om slike saker.

4.7.4 Konklusjoner og anbefalinger

Brudd på krav:

Krav: Departementet skal ha oversikt over status for samfunnssikkerhetsarbeidet og orientere regjeringen om tilstanden for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor

- Per i dag har departementet ikke en systematisk oversikt over tilstanden for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Tilsynet er klar over at JD i Prop. 1 S (2013–2014) legger frem tilstandsvurderinger for noen

viktige områder, og at JD har ambisjoner om å utvikle dette videre.

Krav: Føre oversikt over øvelsesvirksomhet basert på rapportering fra departementene

- Tilsynet legger til grunn at noen slik oversikt ikke er fremlagt.

Andre forbedringspunkter:

Krav: Etablere hensiktsmessige møtearenaer

- Tilsynet legger til grunn at det er behov for systematisk faglig nettverksbygging mellom ledere og medarbeidere med ansvar for samfunnsikkerhet og beredskap i departementene. Etter hva tilsynet kan se, har det ikke vært møter i Departementenes samordningsråd for samfunnsikkerhet og beredskap siden januar 2012. I følge Prop. 1 S (2012–2103) skal møteorganet videreutvikles.

Krav: Påse at store ulykker og ekstraordinære hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte

- Departementet tar initiativ til evaluering etter hendelser, men *påser* i liten grad at hendelsene følges opp på en systematisk måte, annet enn gjennom tilsynsaktiviteten overfor departementene ca. hvert fjerde år.

Krav: Justis- og beredskapsdepartementet vil [...] utarbeide en plan som beskriver aktører på strategisk nivå, deres rolle og ansvar, samt varslingsrutiner og samhandling mellom dem til daglig og ved kriser

- Tilsynet er ikke forelagt en slik plan (Kravet fremkommer i Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, som ble fremlagt sju måneder før tilsynet).

Krav: Det skal tilrettelegges for samvirke på direktoratsnivå, og utover i sektorene, for eksempel ved harmonisering av oppdrag i tildelingsbrev og etatsstyring knyttet til blant annet kriseplaner, varslings- og samhandlingsrutiner, kompetansetiltak og øvelser

- Tilsynet registrerer at departementet ikke har rutiner for å sikre at departementene er kjent med og tar høyde for samordningstiltak som deres underliggende virksomheter involveres i (kravet fremkommer i Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, som ble fremlagt sju måneder før tilsynet).

- Tilsynet mener at departementet i større grad må sikre samvirke også i egen sektor.

Krav: Sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser

- Tilsynet mener at departementets arbeid på området kan fremstå som noe fragmentert, og at den overordnede strategien kan oppfattes som utydelig.

Anbefalinger

Departementet bør:

- vurdere å utarbeide en overordnet strategi, jf. tredje anbefaling under pkt. 4.2.4.
- videreføre arbeidet med å skaffe bedre oversikt over status, mål og resultater på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet
 - Et godt resultat forutsetter et det etableres en felles forståelse i departementene om hvilket fundament dette skal bygge på.
- revitalisere og gjennomføre regelmessige møter i Departementenes samordningsråd for samfunnsikkerhet og beredskap, eventuelt etablere et nytt organ som kan bidra til felles forståelse av utfordringer på samfunnssikkerhetsområdet på tvers av departementene
- vurdere en innskjerping av kravene til departementene med hensyn til deltakelse i og innretning av øvelser
- gi innspill til tildelingsbrev til andre departementers underliggende virksomheter når disse forutsettes å gi bidrag til samordningstiltak på direktoratsnivå
 - Det bør vurderes om det i større grad kan fremmes tverrsektorielle proposisjoner med forslag til bevilgninger på spesielle beredskapsområder.

Del II

Politiet

5 Politiets ansvar, rolle og oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap

Politiet har en sentral rolle i ivaretagelsen av samfunnets sikkerhet. Med det omfattende ansvar og mangfold av oppgaver dette medfører, stilles det krav til kompetanse, planlegging, øvelser og ikke minst samordning, så vel internt som med andre aktører.

«Når hendelser truer sentrale samfunnsinstitusjoner, vår felles sikkerhet eller den enkeltes trygghetsfølelse, skal de håndteres effektivt. Håndteringen skal være basert på klare strukturer, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom beredskapsaktørene.» (Fra innledningen PBS I, 1. juli 2011)

Det er i hovedsak politiloven §§ 2, 7 og 27 som regulerer politiets oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap. Politiloven § 2:

«Politiet skal:

1) Beskytte personer, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet.

2) Forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet

3) Avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov

4) Yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig

5) På anmodning yte andre offentlige myndigheter og organisasjoner bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane

6) Samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette

7) Utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver.»

«§ 7 Håndhevelse av den offentlige ro og orden m.v.

Politiet kan gripe inn

1) For å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser

2) For å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet

3) For å avverge eller stanse lovbrudd

.....»

§ 27: «Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.

Kongen gir nærmere bestemmelser om redningstjenestens oppgaver og organisasjon.

I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.»

Politiets beredskapsansvar er tidligere beskrevet i St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver:*

«Politiet skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunnets beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag, og ha det sentrale ansvaret i den lokale beredskapen med øvelsesmønstre basert på samvirke med andre nødetater, forsvaret, kommuneledelse, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og publikum.»

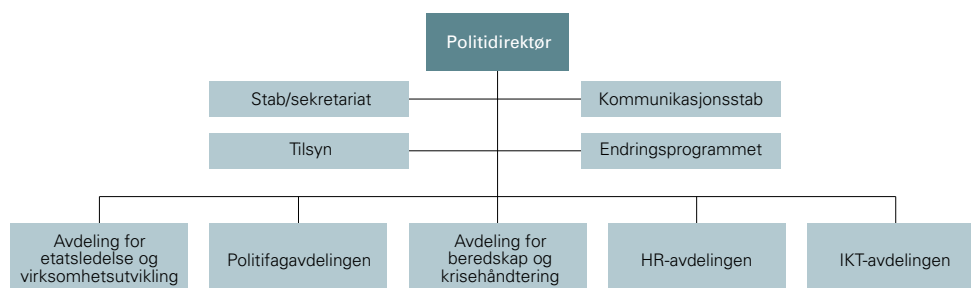
Særlig om Politidirektoratets rolle, ansvar og organisering
POD har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av

politidistriktene og politiets særorgan. Politidirektoratet har i tillegg ansvaret for å gjennomføre regjeringens politikk i henhold til tildelingsbrev, oppdragsbrev og andre oppdrag gitt i styringsdialogen, herunder også ansvaret for faglig utvikling, kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten.

Instruksen for POD fra 18. desember 2012 beskriver dette nærmere: «Politidirektoratet har et samordnings- og koordineringsansvar i forbindelse med kriser og alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere politidistrikt. Dette innebærer et ansvar for å ha tilfredsstillende beredskap og gode systemer, rutiner og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å kunne håndtere denne type kriser og alvorlige hendelser effektivt og sikkert. Politidirektoratet har et særlig ansvar for raskt å sørge for at ansvarsfordelingen er klarlagt og at samvirket mellom de ulike aktører fungerer, herunder å koordinere samvirke med andre etater og sørge for at departementet får rask og tilstrekkelig informasjon.»

Da tilsynet ble gjennomført var Politidirektoratet i en omorganiseringsfase. Beredskap og krisehåndtering er blant annet løftet opp i en egen avdeling, og denne avdelingen er under oppbygging.

Figur 2. Organisering av POD per 30. september 2013.



5.1 Rammer og bakgrunn

I tildelingsbrevet til POD er området samfunnssikkerhet og beredskap omtalt under Hovedmål 3. «Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet» med tilhørende tre delmål:

3.1 Effektiv og god håndtering av forhold som skaper utrygghet

3.2 Øke evnen til krisehåndtering i politiet

3.3 Vern om rikets sikkerhet, selvstendighet og betydelige samfunnsinteresser

I tillegg til styringsdialogen er også politiets egne styrings- og rapporteringssystemer og planverk vurdert. De sentrale temaene i tilsynet har ellers vært oversikt over risiko og sårbarhet og tiltak på grunnlag av dette, øvelser og erfaringslæring og samvirke med andre redningsaktører.

Tilsynet har tatt hensyn til at det pågår en rekke prosesser i politiet. De mest sentrale dokumentene som danner underlag for prosessene er:

- *22. juli 2011 Evaluering av politiets innsats* (Sønderland-utvalgets rapport)
- *Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsene 22. juli, Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap* (Bleikelia-utvalgets rapport)
- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- *Endringsprogrammet i politiet*
- *Evaluering av Politidirektoratet* (Difi-rapport 2013:3)
- NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (Politianalysen)
- *Politiets innsatsevne, Beredskaps- og sårbarhetsrapport 2012*, POD
- *Tilsyn beredskap juni 2013*, POD

Både 22. juli-kommisjonen, Difi-evalueringen og Politianalyseutvalget har kritisert departementets styring av POD. Styringen er beskrevet som fragmentert, hendelsesstyrt og detaljert.

Det etterlyses en langsiktig og kunnskapsbasert strategisk styring.

Sønderlandutvalgets rapport

Sønderlandutvalget fikk i oppgave fra POD å evaluere politiets håndtering av terrorhandlingene 22. juli 2011. Rapporten forelå i mars 2012.

Evalueringen går langt i å tegne et bilde av politiet som en etat som er for lite øvet og for lite trent på katastrofesituasjoner. Rapporten peker på manglende kompetanse, manglende bemanning, planverk som ikke øves og beredskapssystemer som ikke benyttes. Utvalget peker på at det mangler sentrale målekriterier for beredskap.

Utvalget peker også på at det sjelden settes stab i politidistriktene, og at det generelt er for dårlig kunnskap om bruken av Politioperativt system (PO). Utvalget konstaterer også at PBS III i varierende grad er ferdigstilt i de ulike politidistriktene og at PBS-web og PO-plan i varierende grad er synkronisert.

Utvalget peker på at felles beredskapssystem med tilgjengelige tiltaksplaner på tvers av politidistriktene bidrar til felles forståelse og felles håndtering av ekstraordinære hendelser. Det legges vekt på at samvirkeaktørene skal kjenne hverandres redningsplaner.

Blant annet berører følgende forbedringspunkter på beredskapsområdet:

- Politiet mangler et kommando-, kontroll- og informasjonssystem (KKI) ved ekstraordinære hendelser og kriser.
- Politiets styringsdialog må vie politiets beredskapsevne større oppmerksomhet, og må tydeliggjøre hvilke konkrete krav som stilles til innhold og beredskapsevne.
- Lokalt planverk må oppdateres i PBS-web og koordineres med PO-plan.
- Politidirektoratet må følge opp og kvalitetssikre implementeringen av nye retningslinjer, rutiner og prosedyrer på beredskapsområdet.

Utvalget peker i sin oppsummering på at beredskap må gis økt oppmerksomhet, og på at det må innføres styringselementer som synliggjør beredskapskrav.

Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsene 22. juli 2011
Politidirektoratet evaluerte selv direktoratets håndtering av hendelsene 22. juli 2011. Evalueringen har fokus på læring. Rapporten gir en rekke anbefalinger om tiltak som kan bidra til å styrke direktoratets evne til krisehåndtering, herunder:

- Rutiner og systemet for varsling kan forbedres. Dette gjelder hele etaten.
- Omtalen av PODs rolle i PBS I bør utvides, spesielt når det gjelder direktoratets strategiske og koordinerende ansvar. I tillegg kan det være behov for en ytterligere formalisering av samarbeidet med samvirkeaktører.
- Liaisonsordningen fungerte godt. Forsvarets liaison ga raskt god støtte til stabsarbeidet. Utvalget anbefaler at liaisonordningen videreføres.
- Det synes å mangle et planverk for koordinering og oppgavefordeling når det gjelder lister for savnede, skadede og omkomne i en katastrofe. Det er avdekket behov for å følge opp testing og kompetansehevende tiltak i bruk av DIR og pårørende-telefon i politidistriktene.
- Det bør ses nærmere på mål, avgrensning og strategi for håndtering av flere av PODs kommunikasjons- og mediehåndteringsoppgaver i en krise. Utvalget anbefaler at det vurderes å anskaffe bedre publiseringsverktøy.
- Beredskapsplanverket bør gjøres mer kjent og tilgjengelig for dem som deltar i stabsarbeid eller på annen måte involveres i beredskapssammenheng. POD bør etablere varslingslister som til enhver tid er oppdatert og det bør gjennomføres øvelser med bred deltagelse.

22. juli-kommisjonens rapport
Politiets innsats før og under 22. juli-hendelsene står sentralt i kommisjonens rapport. Kommisjonens generelle analyse er at der det sviktet, skyldtes det primært at:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak har ikke vært godt nok utnyttet.

De forholdene som er beskrevet over gjelder for politiet, men også for andre aktører.

Politianalysen
NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (*Politianalysen*) foreslår to reformer; en strukturreform og en kvalitetsreform.

Strukturreformen begrunnes med at det store antallet politidistrikter medfører en stor ledelsesutfordring. POD styrer i dag 35 underlagte enheter, og POD har fått kritikk for manglende styring av distriktene. Politianalysen legger vekt på at hele befolkningen har krav på de samme polititjenestene, og at disse skal holde samme kvalitet.

Et viktig funn i politianalysen er hvor ulikt det jobbes i politidistriktene. Norge har et fragmentert politi. De 27 politidistriktene har stor grad av selvstyre. Mange og ulike politidistrikter gjør at det utvikles egne lokale måter å utføre oppgaver på. For eksempel har politidistriktene i stor grad kunnet investere i datautstyr på egen hånd, og det finnes et stort antall ulike applikasjoner. Ulik organisering fra distrikt til distrikt medfører også at det er vanskelig å lære av hverandre.

Politianalysen påpeker behovet for et sterkere politidirektorat som følger opp kvalitet og setter krav til hvert distrikt. Ved å samle ressursene på færre driftsenheter vil omfanget av de administrative oppgavene reduseres, og mer politi kan prioriteres til politiets kjerneoppgaver. Utvalget mener at færre og større enheter vil gi mer politikraft for

pengene, og anbefaler at antall tjenestesteder reduseres. Av dagens tjenestesteder har 40 prosent fem eller færre ansatte, og kun 23 prosent har 20 ansatte eller flere. Politiet regner med at det er nødvendig med om lag 18 tjenestemenn for å kunne bemanne en tomannspatrulje døgnkontinuerlig. Det betyr at bare en femtedel av dagens tjenestesteder har ressurser til dette.

Politianalysen peker på at politiet må konsentrere seg mer om kjerneoppgavene, og at det er disse de må måles på. Politianalysen er kritisk til måten etaten har vært styrt på og etterlyser en betydelig sterkere nasjonal ledelse av etatens 14 500 ansatte, en politiledelse som lager gode strategier og styrer på tydelig vis. POD må også kontrollere at vedtatte målsetninger følges opp, og sørge for at etaten måles på det som er viktig. Responstid og responskvalitet er eksempler på dette.

Uklar rollefordeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og POD har i følge Politianalysen også gjort det vanskelig for direktoratet å fylle rollen som et tydelig og ledende fagdirektorat. JD er for opptatt og involvert i enkeltsaker der ansvaret og kompetansen primært ligger i etaten. Samtidig legger JD for liten vekt på å forvalte og utvikle de strategiske rammene for politiet.

Politianalysen peker på at en må tydeliggjøre rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom JD og POD, politidistrikter og særorganer, for blant annet å oppnå:

- et klarere skille mellom politiske rammer og faglig ledelse av etaten
- en klarere styringsrelasjon mellom JD og POD
- sterkere sentral styring og standardisering
- styrket systematisk analyse og kunnskapsutvikling, samt økt læring og kunnskapsdeling på tvers av etaten

Noen av politianalysens anbefalinger fordrer politisk behandling, så som endringer i driftsstruktur og driftsenheter, mens kvalitetsreformen i stor grad peker på tiltak som kan iverksettes allerede i dag.

Evaluering av Politidirektoratet – Difi-rapport 2013:3

Difi har evaluert Politidirektoratet på oppdrag fra JD. Da POD ble etablert i 2001 skulle direktoratet blant annet være JDs sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan for iverksetting av kriminalpolitiske tiltak, det skulle bistå politidistriktene og særorganene på analyseområdet, med metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging.

Evalueringen viser at POD ikke har innfridd forventningene, men det stilles samtidig spørsmål ved om det har vært mulig å innfri dem med de rammebetingelser og det handlingsrom som POD har hatt.

JD og POD har ikke hatt et tilstrekkelig tydelig og omforent bilde av hva PODs direktoratsrolle skal omfatte og hvordan den skal utøves. Dette har blant annet medført at POD ikke har ivaretatt en faglig rolle i tilstrekkelig grad, verken overfor departementet, ut mot etaten eller som en viktig aktør i samfunnsdebatten.

Evalueringen konkluderer med at politi- og lensmannsetaten generelt fremstår som fragmentert og preget av relativt selvstendige enheter. Videre er det konkludert med at direktoratet gjennomgående har vært tilbakeholdende mht. styring av politidistrikter og i for liten grad har tatt ansvar for samordning, koordinering og erfaringslæring, både internt i etaten og overfor andre offentlige etater.

Endringsprogrammet

Vurderingene og konklusjonene i rapportene nevnt over ligger i stor grad til grunn for politiets endringsprogram, som JD har gitt POD i oppdrag å etablere. Endringsprogrammet skal følge opp 22. juli-kommisjonens anbefalinger, politiets egne evalueringer og innstillingen fra Stortingets særskilte komité.

Endringsprogrammet er organisert i fem fagområder:

- styring, ledelse og kultur
- kommunikasjon og samhandling
- teknologi

- kapasitet, bemanning og ressurser
- kompetanse, øving, trening og læring

Tilsynet har særlig merket seg følgende:

- behov for å sikre varsling og informasjon til PD, særorgan og samvirkeaktører ved ekstraordinære hendelser
- behov for tiltak for å redusere kommunikasjonssvikt og for økt kvalitet i situasjonsrapportering
- behov for god nok styringsinformasjon og avklarte kommunikasjonskanaler
- behov for tilstrekkelig samhandling mellom nødetatene
- politiet mangler systemer som:
 - gjør det mulig å kommunisere skriftlig, med bilder og kartopplysninger med patrulje ute
 - gjør det mulig å vite hva andre nødetater har tilgjengelig av ressurser
 - sikrer god loggføring og deling av informasjon mellom operasjonssentral og stab
 - muliggjør nødvendig oversikt, mobilisering og kommunikasjon mellom ressursene
- behov for gode beredskapsordninger for nøkkelpersonell
- behov for å se på Nabohjelps-konseptet
- behov for mer trening og øvelser – og vurdering av innhold i disse
- politiet må i større grad ta lærdom av erfaringer fra hendelser og øvelser
- politiet er ikke gode nok på kunnskapsdeling
- politiet må forbedre analysekompetansen og kompetansen på IKT

Tilsynets utfordring har vært å holde oversikt over de behovene som er tatt tak i og som er tenkt forbedret gjennom Endringsprogrammet og Politianalysen, samtidig som enkelte områder innen beredskap og redning ikke er fullt ut dekket i hver enkelt analyse.

5.2 Vurderingskriterier

Tilsynets gjennomgang tar utgangspunkt i kravene i kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*,

Justis- og beredskapsdepartementets samordningsfunksjon, tilsyn og sentral krisehåndtering. Dette er en instruks som gjelder for departementene og er ikke forpliktende for direktoratsnivået og ytre etat. Slik tilsynet oppfatter det, bygger imidlertid denne instruksen på en faglig standard som til en viss grad er allmenngyldig og som det derfor også, med noen tilpasninger, kan gi mening å vurdere politiets arbeid på grunnlag av.

Kgl.res. 15. juni 2012 vektlegger at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skal være målrettet og systematisk og bygge på oversikt over risiko og sårbarhet og aktiv læring gjennom evaluering av øvelser og faktiske hendelser. Instruksen fokuserer også på planverk og krisehåndteringsevne.

I tillegg til disse generelle faglige kravene er det naturlig å ta utgangspunkt i beskrivelsene av politiets ansvar, rolle, og oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap i ulike styrende dokumenter. Viktig i denne sammenheng er politiloven og Hovedinstruks til Politidirektoratet av 18. desember 2012.

Tilsynet har ikke gjort noen fullstendig gjennomgang av politiets virksomhet, men konsentrert seg om områder av beredskapsmessig betydning. I tillegg til styringsdialogen fra JD til POD og videre til utvalgte politidistrikt, er politiets egne styrings- og rapporteringssystemer og planverk vurdert. De sentrale temaene i tilsynet har ellers vært oversikt over risiko og sårbarhet og tiltak på grunnlag av dette, øvelser og erfaringslæring og samvirke med andre redningsaktører.

5.3 Hovedintrykk

Tilsynet har konsentrert seg om politiets samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgaver. Med samfunnssikkerhet og beredskap forstås gjerne tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser. Politiberedskap omfatter både politiets døgnkontinuerlige beredskap for å håndtere ordinære

politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for å iverksettes når politiet skal håndtere ordinære og/eller ekstraordinære hendelser og kriser.⁶

Tilsynet har gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer i POD og i Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikter sett spesielt på områdene:

- styring og organisering
- oversikt over risiko og sårbarhet
- krisehåndtering og planverk
- øvelser og erfaringslæring

Tilsynet gjenfinner på mange områder de funn som er beskrevet i de evalueringene som er foretatt i etterkant av terrorhendelsen 22. juli 2011.⁷

Styring og organisering

Politiet jobber daglig med samfunnsikkerhet og beredskap, og politiets oppgaver styres i stor grad av politiloven. Departementets styring av Politidirektoratet bærer imidlertid preg av en skjevhet i styringssignaler, og at det mangler sentrale målekriterier for beredskap. I tildelingsbrevet fremkommer det ikke målsetninger eller resultatkrav knyttet til krisehåndtering og samfunnsikkerhet, kun at det skal rapporteres på gjennomførte risiko- og sårbarhetsanalyser.

I disponeringsskrivet til distriktene er kravene begrenset til å gjennomføre to fullskalaøvelser per år, samt å gjennomføre en ROS-analyse.

Ressurser til ulike kjerneoppgaver i politiet skal fordeles og prioriteres, og kunnskap om politiets responstid og responskvalitet vil kunne bidra til forventningsavklaringer til politiets beredskapsnivå.

Tilsynet anbefaler at:

- Det stilles tydeligere og mer konsistente krav til samfunnsikkerhet og beredskap i styringskjeden departement via direktorat til politidistrikt.

⁶ PBS I Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap.

⁷ Se pkt. 5.1.

Oversikt over risiko og sårbarhet

Politidistriktene gjennomfører strategiske analyser, først og fremst knyttet til enkelthendelser og mulige scenarier. Politidirektoratet ferdigstilte en mer omfattende beredskaps- og sårbarhetsrapport i 2012. Formålet med rapporten var å analysere distriktenes innsatsevne i ekstraordinære hendelser. Politiets innsatsevne er imidlertid i liten grad vurdert opp mot svikt i kritisk infrastruktur eller andre innsatsfaktorer som vil være kritiske for politiets innsatsevne.

Tilsynet anbefaler at:

- Politiet øker egen kompetanse innen risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Politidistriktene identifiserer egen avhengighet og sårbarhet overfor bortfall av eksterne kritiske innsatsfaktorer (f.eks. strøm og ekom-tjenester) og svikt i egne anlegg og systemer.
- Politidistriktene utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser som omfatter samvirke med nødetater og andre viktige beredskapsaktører, som kommuner og fylkesmenn.
- Risiko- og sårbarhetsvurderinger blir brukt systematisk for å videreutvikle samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i politiet.

Krisehåndtering og planverk

Retningslinjer for politiets beredskap er formalisert i politiets beredskapssystem, PBS. Dette planverket skal sørge for en enhetlig og effektiv håndtering av ordinære og ekstraordinære hendelser og kriser og bidra til koordinert planlegging og innsats. PBS I beskriver rammer og forventninger til politiet som en sentral aktør i samfunnsberedskapen. Med unntak av området krisekommunikasjon utvikler hvert enkelt distrikt egne, lokale planer. Dette vanskeliggjør bl.a. nabohjelpsordninger. Utviklingen av lokalt planverk og integrering i PBS-web er bare delvis gjennomført.

Etableringen av et døgnbemannet situasjonssenter i JD innebærer at også POD må organisere seg slik at de bedre kan fremskaffe situasjonsrapporter og informasjon når det er nødvendig.

Tilsynet anbefaler at:

- Det utarbeides ordninger slik at POD og politidistriktene har tilfredsstillende systemer for varsling og situasjonsrapportering.
- Det videreutvikles retningslinjer for hvordan kriser håndteres i politidistriktene og hvilken kompetanse operasjonssentral og innsatsledere skal besitte.
- Det stilles krav til utvikling og vedlikehold av beredskapsplanverk for krisehåndtering i politidistriktene, herunder plan for krisekommunikasjon.

Øvelser og erfaringslæring

Politiet har ikke tilstrekkelige ordninger for systematisk erfaringslæring eller evaluering. Det er varierende hvordan læringspunkter fra øvelser og hendelser følges opp og deles med andre, og hvordan disse inngår som forbedrings tiltak lokalt.

Politiets operative kompetanse vil i stor grad være ferdighets- og/eller erfaringsbasert, og ervervet gjennom praksis eller trening/øvelser. Sett i lys av dette, er det nødvendig å få på plass et system som legger til rette for kvalitetssikring og erfaringslæring i distriktene og i etaten som helhet. Utredninger viser at det er behov for mer kunnskap om responstid og responskvalitet i deler av politiets arbeidsprosesser, for å legge til rette for erfaringslæring.

Politiet bør også i større grad delta på ulike samvirkearenaer, slik at utveksling av informasjon av betydning for håndtering av ekstraordinære hendelser og kriser kan systematiseres.

Tilsynet anbefaler at:

- Det vurderes hvilke typer øvelser politiet bør delta i, og POD bør i større grad veilede distriktene i evaluering og oppfølging av øvelser.
- Andre øvelsesformer enn fullskala-øvelser bør i større grad tas i bruk.
- Det utarbeides et system for oppfølging av evalueringer som sikrer læring.

Er beredskapen styrket etter 22. juli 2011?

Både 22. juli-kommisjonen og politianalysen peker på at det er den til enhver tid bestående operative styrken som er politiets beredskap. Det eksisterer ingen vaktordning i politidistriktene hvor forhåndsdefinerte forsterkningsressurser kan innkalles på kort varsel.

Tilsynet har erfart at operasjonssentralene er styrket, og politimestrenes staber har fått tilført kompetanse. I tillegg arbeides det med å etablere nasjonale beredskapsressurser, og øke bemanning med IP3- og IP4-godkjenning⁸ i distriktene.

Både Endringsprogrammet og Politianalysen peker imidlertid på en rekke nødvendige tiltak og endringer som må gjennomføres, før robuste systemer for ledelse og samordning av politiets ressurser er på plass. Kapringen av Valdresekspressen 4. november 2013 tydeliggjorde at i grisgrendte strøk, med lav UEH-bemanning, vil politiets responstid nødvendigvis bli lang. Skal beredskapen bedres, er det nødvendig at politiet også styres og måles på evnen til å håndtere ekstraordinære hendelser.

5.4 Styling og organisering

5.4.1 Vurderingskriterier

Det tas utgangspunkt i følgende kriterier for å vurdere PODs mål- og resultatstyring på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet:

- Ansvar og målsettinger for beredskapsarbeidet er integrert i den ordinære virksomhetsstyringen.
- Mål og prioriteringer for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet er

⁸ Politiets innsatspersonell er inndelt i kategorier IP1, IP2, IP3 og IP4 etter kompetanse. I kategori IP3 inngår tjenestepersoner i politidistriktenes utrykningsenheter (UEH). Alle politidistriktene har i dag minimum ett lag med åtte personer. Dette innsatspersonellet har særskilt tilleggskompetanse for blant annet å kunne håndtere skarpe oppdrag. I kategori 4 inngår alle andre tjenestepersoner som utfører operativ tjeneste og som skal gjennomføre årlig utdanning og godkjenningssprøve for tjenestevåpen.

synliggjort i de årlige tildelingsbrev/ disponeringsskriv.

- Alle virksomheter har innenfor sitt ansvarsområde fastsatte mål og resultatkrav som oppnås på en effektiv måte. Virksomhetene planlegger både med ettårig og flerårig perspektiv, gjennomfører fastsatte planer, rapporterer på måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet (jf. Reglement for økonomistyring i staten).

5.4.2 Status

Politiet jobber daglig med samfunnsikkerhet og beredskap, og politiets oppgaver styres i stor grad av politiloven. Utfyllende bestemmelser er gitt i politiinstruksen. Politiloven beskriver politiets oppgaver, mens det er departementet og Politidirektoratet som setter standarden og gir rammene for god oppgaveløsning.

Av instruksen for Politidirektoratet fremgår det at direktoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan. Politidirektoratet har i tillegg ansvaret for å gjennomføre regjeringens politikk i henhold til tildelingsbrev, oppdragsbrev og andre oppdrag gitt i styringsdialogen, herunder også ansvaret for faglig utvikling, kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten.

For å sikre god mål- og resultatoppnåelse, er politidirektøren ansvarlig for at direktoratet har systemer og rutiner som sannsynliggjør god styring, kontroll og oppfølging av politi- og lensmannsetaten. Videre er det, i henhold til instruksen, politidirektøren som står ansvarlig for utarbeidelsen av disponeringsskriv til politidistriktene og underliggende etater i samsvar med sentrale mål og styringssignaler, og som skal sørge for at dette følges opp i distriktene. Direktoratets styringsdialog med politimestrene skal sikre at mål- og resultatkrav blir ivaretatt, i tillegg til å omhandle lokale forhold. Disponeringsskriv sendes til politidistriktene og særorganene og videreformidler, konkretiserer og operasjonaliserer føringer, oppgaver og tiltak

fra JDs tildelingsbrev til POD og eventuelle supplerende dokumenter.

Politidirektoratet skal rapportere på mål- og resultatoppnåelse til departementet i henhold til de frister som fremkommer i tildelingsbrevet. Departementet skal varsles ved risiko for manglende mål- og resultatoppnåelse. Avvik skal kommenteres og det skal orienteres om hvilke risikoreducerende tiltak som er iverksatt og hvilke ytterligere tiltak som vil bli iverksatt. Ved behov skal en også informere om hvilke områder direktoratet velger å nedprioritere for å realisere krav i henhold til styringsdialogen.

5.4.3 Vurderinger

Flere prosesser med betydning for politiets oppgaveløsning var påbegynt før 22. juli 2011, blant annet arbeidet med en resultatreform i politi- og lensmannsetaten. Både 22. julkommisjonen, Difi-evalueringen og Politianalyseutvalget har kritisert departementets styring av POD. Styringen er beskrevet som fragmentert, hendelsesstyrt og detaljert. Det etterlyses en langsiktig og kunnskapsbasert strategisk styring. Slik tilsynet oppfatter det, er det enighet både i JD og POD om at etatsstyringen må videreutvikles, blant annet ved i større grad å se på effekter av innsatsen, og at JD og POD hver for seg må gis tydeligere roller. For å bedre etatsstyringen er det fastsatt ny instruks for POD, Hovedinstruks til Politidirektoratet av 18. desember 2012, tildelingsbrev for 2013 er bearbeidet og forenklet og styringsdialogen justert.

Tilsynet har ikke gjennomgått prosedyrer, rutiner og veiledere som naturlig utgjør deler av et system for virksomhetsstyring i politidistriktene, men velger å legge til grunn funn som fremkommer i Difi-rapporten og Politidirektoratets rapport om tilsynene med beredskapen i politidistriktene. Difi-rapporten peker på at svakheter i JDs styring av Politidirektoratet er videreført i PODs etatsledelse av politidistriktene. Endringen i utformingen av tildelingsbrevet til POD for 2013 beskrives, men Difi mener at JD fortsatt

primært styrer politi- og lensmannsetaten på innsatsfaktorer (budsjett og personell) og på enkeltaktiviteter og -oppdrag. Det pekes på at det fra departementets side mangler overordnet, helhetlig, og langsiktig styring og styring på utvikling av politi- og lensmannsetaten.

Direktoratets disponeringsskriv for 2013 til henholdsvis Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikt er gjennomgått med tanke på å kartlegge i hvilken grad krav blir videreført fra tildelingsbrev til disponeringsskriv. I tildelingsbrevet til POD er området samfunnssikkerhet og beredskap omtalt under Hovedmål 3. «Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet» med tilhørende tre delmål:

3.1 Effektiv og god håndtering av forhold som skaper utrygghet

3.2 Øke evnen til krisehåndtering i politiet

3.3 Vern om rikets sikkerhet, selvstendighet og betydelige samfunnsinteresser

Det er vanskelig å se hvordan kravene til POD under Hovedmål 3. «Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet» er videreført, konkretisert, eller operasjonalisert videre ut til distriktene.

Ved gjennomgang av disponeringsskrivene fremkommer det ikke målsetninger eller resultatkrav knyttet til området krisehåndtering og samfunnssikkerhet, og begrepet beredskap er bare anvendt i et delmål om operative funksjoner. Beredskapsmessige krav i disponeringsskrivet er ellers henvist til kapittel 6 om særskilte forhold i det generelle disponeringsskrivet. Dette medfører at utviklingen på beredskapsområdet ikke knyttes til en overordnet ramme og målsetning, og bidrar til at distriktene derfor på selvstendig basis utvikler tiltak for å møte 22. juli-kommisjonens (og andres) kritikk, uten at disse tiltakene nødvendigvis er koordinert mellom distriktene og med POD.

I tildelingsbrevet for 2013 er det bare stilt krav om at det løpende skal rappor-

teres på gjennomførte risiko- og sårbarhetsanalyser i POD, politidistrikt og særorgan. I disponeringsskrivet har POD videreført krav om at det skal gjennomføres en ROS-analyse i hvert av politidistriktene. I tillegg stiller POD krav om at det skal gjennomføres to fullskalaøvelser knyttet til alvorlige hendelser, og at tema for disse øvelsene skal hentes fra gjennomførte ROS-analyser.

Tilsynet viser til at Politidirektoratets egen rapport fra tilsyn med beredskap i politidistriktene fremhever at flere politidistrikt ønsker mer oppfølging på beredskapsområdet, og at beredskap bør få større oppmerksomhet i styringsdialogen. I etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011 etterlyser politidistriktene at POD er tydelig på hvilke beredskapsområder som skal prioriteres. Videre at direktoratet skal uttrykke tydelige normer for hva som er tilfredsstillende beredskap og hvilke hendelser som skal være dimensjonerende.

Styringsdialogen mellom JD og POD har etter tilsynets oppfatning utviklet seg i positiv retning i perioden 2011–2013. Struktur og innhold i tildelingsbrevet er blitt mer stringent, men det gjenstår fremdeles å utforme et tildelingsbrev og en styringsdialog som gir en mer helhetlig, overordnet og langsiktig styring av POD. Rapporteringsmalene fra direktorat til departement vil etter tilsynets vurdering kunne gi et godt grunnlag for god oversikt og styring dersom bruken nedfelles i prosedyrer og varige handlingsmønstre.

Med utgangspunkt i kravet om at «ansvar og målsetninger for beredskapsarbeidet skal integreres i den ordinære virksomhetsstyringen» som formulert i kgl.res. 15. juni 2012, anser tilsynet det som en svakhet at systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ikke er tettere knyttet til politiets målstruktur.

5.4.4 Anbefalinger

Politidirektoratet bør sørge for/ta initiativ til:

- at det stilles tydeligere og mer konsistente krav til samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i styringskjeden fra departement via direktorat til distrikt

5.5 Oversikt over risiko og sårbarhet

5.5.1 Vurderingskriterier

Det tas utgangspunkt i følgende kriterier for å vurdere politiets arbeid med å skaffe oversikt over risiko og sårbarhet innenfor eget ansvarsområde:

- Funksjoner som er av kritisk betydning for politiets virksomhet og samfunnet for øvrig er identifisert.
- Politiet har oversikt over risiko og sårbarhet innenfor eget ansvarsområde. Det arbeides systematisk for å utvikle og vedlikeholde oversikten.
- Risiko- og sårbarhetsvurderinger omfatter også evnen til å opprettholde og eventuelt gjenopprette viktige funksjoner under de påkjenninger som uønskede hendelser kan innebære.

5.5.2 Status

I etterkant av 22. juli 2011 er det gjennomført en rekke utredninger som enkeltvis og samlet har bidratt til oversikt over risiko og sårbarhet i politietaten. På bakgrunn av disse iverksettes for tiden tiltak med sikte på å styrke politiets beredskap og innsatsevne.

I tildelingsbrevet for 2011 fikk POD i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet «å (...) gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for å kunne identifisere områder som kan bidra til å heve politiets krisehåndteringsevne.» Etter terrorangrepene 22. juli 2011 ble arbeidet utsatt. Arbeidet startet opp igjen i mars 2012. En prosjektgruppe fikk da i oppdrag å identifisere områder som kan bidra til å styrke politiets innsatsevne, herunder å vurdere dagens kapasitet og kompe-

tanse i lys av gjeldende risikobilde og i hvilken grad denne er tilpasset fremtidens risikobilde. Rapporten *Politiets innsatsevne. Beredskaps- og sårbarhetsrapport 2012* har vært på høring i politidistriktene og ble overlevert departementet samme år.

I forbindelse med risiko- og sårbarhetsanalysen er det gjennomført analyser av tre scenarier – alvorlig kriminalitet, naturhendelse og ulykke – som vil kreve håndtering fra politiets side. Scenariene er ikke beskrevet i rapporten. Rapporten beskriver i hovedsak sårbarhet knyttet til politiets innsatsevne ut fra innsatsfaktorene personell, materiell, kompetanse og organisering.

Beredskaps- og sårbarhetsrapporten munner ut i en rekke funn, vurderinger og anbefalinger, som til dels sammenfaller med tilsvarende funn, vurderinger og anbefalinger i rapporten fra 22. juli-kommisjonen og politiets egne evalueringer etter 22. juli 2011. Læringspunktene planlegges fulgt opp av linjen og gjennom endringsprogrammet til politiet.

Beredskaps- og sårbarhetsrapporten beskriver trender og utviklingstrekk som antas å påvirke samfunnet og politiet i årene som kommer. I rapporten vises det til PODs omverdensanalyse fra 2012, DSBs nasjonale risikobilde, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) rapport *Scenarioer for samfunnssikkerhet* og PSTs årlige trusselvurdering. Omverdensanalysen skal gi politiet et grunnlag for å nå målsettingene i politiets strategi for 2010–2015. Omverdensanalysen er ikke en risiko-/scenarioanalyse, men ser på forventet utvikling av samfunnet og hvordan denne kan få konsekvenser for fremtidige krav til politiets håndteringsevne.

I tillegg til PODs egne prosesser for å avdekke sårbarhet og styrke politiets innsatsevne, foregår det et arbeid med strategiske analyser og sårbarhetsvurderinger i politidistriktene. Analysene er først og fremst knyttet til konkrete hendelser eller separate scenarier. I disponeringsskriv til politidistriktene for 2013 gis de i oppdrag å gjen-

nomføre en ROS-analyse, som skal danne grunnlag for øvelser.

Politets IKT-systemer er samfunns-kritiske i den forstand at politiets evne til å ivareta sine funksjoner svekkes ved svikt i IKT-systemene. I tildelingsbrev for 2012 fikk POD i oppgave å gjennomføre risiko- og sårbarhetsvurderinger på systemer som vurderes som samfunns-kritiske. I årsrapporten fra POD for 2012 fremgår at direktoratet har rapportert om hvilke systemer som anses som kritiske og har spesiell oppfølging av driftsmiljøet for å sikre høy oppetid. Det fremgår videre at det vil bli gjennomført en mer detaljert risikovurdering av disse systemene i 2013, og at etablering av en høyere beredskap knyttet til IKT-driftsorganisasjonen vil bli vurdert som tiltak.

Politidirektoratet gjennomførte i 2013 tilsyn med beredskapen i politidistriktene og har beskrevet funnene i en egen rapport. Disse funnene bekrefter sårbarheter påpekt i beredskaps- og sårbarhetsrapporten fra 2012.

5.5.3 Vurderinger

Politets generelle beredskap og innsetsevnen i politidistriktene vil ofte være vesentlig for at en krise skal kunne håndteres på en slik måte at skadevirkningene blir så små som mulig. Politiet, som andre virksomheter med beredskapsmessige oppgaver, må vurdere hvilke hendelser som kan utfordre egen beredskap og innsetsevne.

Formålet med scenariene i Beredskaps- og sårbarhetsrapporten fra 2012 var å analysere distriktenes innsetsevne i ekstraordinære hendelser. Det ble utarbeidet scenarier som tok utgangspunkt i en driftsmessig normalsituasjon med de ressurser som faktisk var tilgjengelig på det tidspunktet. Gjennom analysen har politiet identifisert områder som må gis oppmerksomhet i det videre arbeidet med å utvikle et mer robust politi. Tilsynet ønsker likevel å peke på grep som kan gjøre fremtidige analyser bedre egnet til å avdekke sårbarheter som kan påvirke politiets innsetsevne, og som politiets bered-

skapsplanlegging derfor bør ta høyde for.

En risiko- og sårbarhetsvurdering bør, etter tilsynets vurdering, omfatte en virksomhets evne til å opprettholde eller eventuelt gjenopprette kritiske funksjoner virksomheten er ansvarlig for under de påkjenninger som uønskede hendelser kan innebære. Denne type hendelser kan oppstå ved bortfall av interne innsatsfaktorer som personell, kompetanse, materiell og støttefunksjoner, eller eksterne innsatsfaktorer som for eksempel strømforsyning og elektronisk kommunikasjon.

Under stormen Dagmar i romjulen 2011 forårsaket strømbrudd på Østlandet at 45 av basestasjonene til Nødnett var ute av drift i perioder natt til 26. desember. Dette førte til redusert dekning i nødnettet i Akershus og Buskerud. I 2012 og 2013 opplevde politiet driftsforstyrrelser i egne IKT-systemer over kortere tid i forbindelse med rutinemessig oppdatering og som følge av strømbrudd i en datahall hos en ekstern leverandør.

En gjennomgang av Beredskaps- og sårbarhetsrapporten viser at politiets innsetsevne i liten grad er vurdert opp mot svikt i eller bortfall av eksterne innsatsfaktorer som er kritiske for politiets innsetsevne. Dette medfører at potensiell sårbarhet ikke er vurdert. Tilsynet er kjent med det omfattende arbeidet som finner sted knyttet til å styrke politiets innsetsevne, blant annet gjennom Endringsprogrammet. Fagmiljøer i politiet arbeider bl.a. med problemstillinger knyttet til oppetid og sikkerhet i Nødnett og i politiets IKT-systemer. Beredskaps- og sårbarhetsrapporten til politiet er et overordnet dokument som skal avdekke sårbarhet og foreslå tiltak for å håndtere sårbarhet i etaten. Tilsynet mener at bortfall av eksterne innsatsfaktorer i større grad burde vært vurdert og omtalt, for å bidra til systematikk i politiets arbeid med å redusere egen sårbarhet også på dette området.

Beredskaps- og sårbarhetsrapporten munner ut i en rekke funn, vurderinger og anbefalinger, og disse planlegges

fulgt opp av linjen og gjennom politiets endringsprogram. Tilsynet har imidlertid merket seg at beredskaps- og sårbarhetsrapporten mangler en prioritert tiltaksliste. En slik oversikt kunne ha gjort oppfølgingen og implementeringen av tiltak enklere og mer systematisk.

Etter hva tilsynet forstår, er risiko- og sårbarhetsreducerende tiltak i distriktene i liten grad iverksatt som følge av risiko- og sårbarhetsanalyser. I beredskaps- og sårbarhetsrapporten fra 2012 fremgår det at kompetansen på gjennomføring av risikoanalyser er svært varierende og til dels dårlig i politiet. Det fremgår også at politidistriktene i varierende grad har utarbeidet slike analyser. POD har i disponeringsskriv til politidistriktene for 2013 gitt dem i oppdrag å gjennomføre en ROS-analyse, som skal danne grunnlag for øvelser. Det foreligger, etter hva tilsynet kan se, ikke retningslinjer eller tilsvarende fra POD for hvordan risiko- og sårbarhetsanalyser skal gjennomføres og hvordan de skal følges opp. Tilsynet mener politiet vil få bedre nytte av risiko- og sårbarhetsanalyser dersom POD i større grad veileder distriktene i gjennomføringen av disse.

Politiet er ved større hendelser og kriser av tverrsektoriell art avhengig av å samvirke med andre nød- og beredskaps-etater i håndteringen av en hendelse. For naturhendelser og ulykker har andre aktører enn politiet ansvar for å risikovurdere, forebygge, redusere og eventuelt iverksette innsats i en akutt hendelse. Politiet vil likevel, etter politiloven § 27, kunne få en sentral rolle i håndteringen.

I beredskaps- og sårbarhetsrapporten påpekes at det «synes ikke å være utarbeidet en overordnet strategi eller plan for politiets samhandling med kommuner og fylkesmenn. Det ser heller ikke ut til at dette inngår som en del av Politidirektoratets tilsyn med politidistriktene». Tilsynet mener det er viktig at politidistriktene prioriterer samhandling med kommuner og fylkesmenn og bidrar i deres arbeid med ROS-analyser.

5.5.4 Anbefalinger

Politidirektoratet bør sørge for / ta initiativ til:

- å øke politiets egen kompetanse innen risiko- og sårbarhetsanalyser
- at politidistriktene identifiserer egen avhengighet og sårbarhet overfor bortfall av eksterne kritiske innsatsfaktorer (f.eks. strøm og ekom-tjenester) og svikt i egne anlegg og systemer
- at politidistriktene utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser som omfatter samvirke med nødetater og andre viktige beredskapsaktører, som kommuner og fylkesmenn, og at politidistriktene aktivt deltar i arbeidet med FylkesROS
- at risiko- og sårbarhetsvurderinger blir brukt systematisk for å videreutvikle samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i politiet

5.6 Krisehåndtering og planverk

5.6.1 Vurderingskriterier

Det tas utgangspunkt i følgende kriterier for å vurdere politiet på områdene krisehåndtering og kriseplanverk:

- Politiet er forberedt på å kunne håndtere alle typer kriser. Politiet har utviklet og vedlikeholdt et beredskapsplanverk som ivaretar politiets krisehåndteringsevne og som legger til rette for samvirke med andre nødetater og redningsressurser.
- Beredskapsplanen inneholder plan for kriseorganisering, varslingsrutiner og plan for krisekommunikasjon.
- Det er planlagt for hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer ekstraordinære hendelser.

5.6.2 Status

Politiet har en sentral rolle i å ivareta samfunnets sikkerhet. Politiberedskap omfatter både politiets døgnkontinuerlige beredskap for å håndtere regulære politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for å initie-

res når politiet skal håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser. Politiets beredskapssystem (PBS) er politiets planverk for å håndtere så vel ordinære som ekstraordinære hendelser og kriser, og består av tre deler:

PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap.

PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter. Disse danner grunnlaget for politidistriktenes egne planer.

PBS III: Politidistriktenes planverk. Både POD, politidistriktene og politiets særorgan skal ha eget, lokalt planverk (PBS III). Denne typen planverk skal ta utgangspunkt i føringene i PBS I og II og tilpasses lokale forhold.

Til sammen utgjør PBS I, II og III et helhetlig planverk for politiets beredskap. PBS-web er et elektronisk oppslagsverk der PBS I, II og III er publisert etter en ensartet struktur. I PBS-web er det mulighet for søk og oppslag på tvers av politidistriktene, noe som gir mulighet for erfaringsdeling og samarbeid innen plan- og beredskapsarbeidet. Politioperativt system (PO) benyttes ved operasjonssentralene, og inneholder tiltak/huskelister som kan likne på tiltakskort i PBS-web, uten at det nødvendigvis er en kobling mellom disse to systemene.

Ved en krise vil de operative funksjonene primært bli ivaretatt av politidistrikt og særorgan med slike funksjoner i overensstemmelse med prinsippene for krisehåndtering. POD skal være et støtte- og koordineringsorgan for politidistrikt og særorgan i dette arbeidet. I helt spesielle situasjoner kan POD gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan være saker av vesentlig nasjonal betydning eller der PODs deltagelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjonen.

Ved ekstraordinære hendelser og kriser kan politidirektøren etablere stab for å understøtte sin ledelse og koordineringsfunksjon. Dette endrer ikke kommando-

myndigheten til politimestrene og sjefene for særorgan.

Politidirektoratet

I Politidirektoratets hovedinstruks fremgår PODs oppgaver: Politidirektoratet har et samordnings- og koordineringsansvar i forbindelse med kriser og alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere politidistrikt. Dette innebærer et ansvar for å ha tilfredsstillende beredskap og gode systemer, rutiner og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å kunne håndtere denne type kriser og alvorlige hendelser effektivt og sikkert. Politidirektoratet har et særlig ansvar for raskt å sørge for at ansvarsfordelingen er klarlagt og at samvirket mellom de ulike aktører fungerer, herunder å koordinere samvirke med andre etater og sørge for at departementet får rask og tilstrekkelig informasjon.

For at POD skal kunne ivareta sin funksjon, rolle og ansvar er det nødvendig at politimestrene varsler POD om situasjoner som beskrevet i PBS I. I de tilfeller der det er behov for oppfølgende orientering til POD etter at varsling er foretatt, benyttes situasjonsrapportering og PBS II maler.

Avhengig av den aktuelle hendelsen vil POD blant annet behandle spørsmål om policy, sørge for nødvendige ressurser gjøres tilgjengelig, innhente og bearbeide informasjon fra politidistriktene, koordinere samarbeidet med andre aktører på operasjonelt nivå, sikre god krisekommunikasjon og håndtere medier aktivt og bidra aktivt til at strategisk og politisk ledelse får en god og oppdatert situasjonsforståelse.

Politidistriktene og særorgan

Politidistriktene og særorganene utgjør det taktiske nivået. Politiet har et betydelig ansvar i den lokale beredskapen og forutsettes å samvirke med nødetatene, kommunen, forsvaret, det lokale næringsliv, frivillige organisasjoner og befolkningen for øvrig. Politiet kan, både ved redningstjeneste og ved andre hendelser, knytte til seg rådgivere og liaisoner fra andre etater og virksomheter. Politimesteren har ansvar for og kommandoen ved politi-

ets håndtering av alle hendelser i eget politidistrikt.

5.6.3 Vurderinger

I rapporten fra 22. juli-kommisjonen ble det konkludert med at

«Politiets beredskapsevne og oppgaveløsning er i dag ikke tilstrekkelig tilpasset samfunnets forventninger og den risikoen samfunnet står overfor. Noen av disse svakhetene kom til syne 22/7 – både i den konkrete oppgaveløsningen og i den manglende robustheten ved etaten som hendelsene avdekket».

Politiets egne evalueringer peker på de samme utfordringene som 22. juli-kommisjonen. Kommisjonen påpeker blant annet følgende:

- Operasjonssentralene bør være utrustet og bemannet til å kunne fylle sin viktige rolle. Det er de ikke dag.
- I enkelte distrikter er aktiviteten lav og kapasiteten begrenset. Selv i større distrikter er kapasiteten ved operasjonssentralene ofte så begrenset at selv en ganske liten hendelse vil utfordre funksjonaliteten. Det bør derfor vurderes om ikke tiden er inne for å iverksette tiltak slik at distriktene blir mer robuste og har den nødvendige bærekraft.
- Politiet mangler en infrastruktur og en ordning for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som skjer ved flere distrikter eller overskrider kapasiteten ved et enkelt distrikt.
- Kompetansen bør løftes i hele politistyrken. Nyutdannede fra Politihøgskolen bør bli godkjent for deler av det som er dagens nivå 3. Det vil gjøre flere bedre rustet til å kunne løse et økt antall skarpe oppdrag. UEH-styrkene bør utvikles til mer permanente og gripbare ressurser som inngår i beredskapsordninger.

Tilsynet har valgt å rette oppmerksomheten mot anbefalinger fra 22. juli-kommisjonen. Tilsynets vurderinger sammenfaller med vurderinger som er gjort i Politidirektoratets egen beredskaps- og sårbarhetsrapport fra 2012 og

rapporten fra tilsyn med beredskapen i politidistriktene, som kom i juni 2013. NOU 2013: 9 *Politianalysen* tar også opp i seg den samme tematikken og anbefaler at det gjennomføres en *strukturereform* og en *kvalitetsreform* i norsk politi. Tilsynet tar ikke stilling til anbefalingene i politianalysen, men beskrivelsen i analysen av sentrale utfordringer politiet står overfor svarer med det bildet som har tegnet seg gjennom tilsynet.

I POD og i det enkelte politidistrikt er det iverksatt en rekke tiltak for å styrke beredskapen og innsatsevnen. Opprettelsen av beredskaps- og krisehåndteringsavdelingen i POD er et grep for å styrke direktoratets funksjon ved kriser. I dette ligger også å styrke samvirket med andre nød- og beredskapssetater. I politidistriktene arbeides det med å styrke beredskapen i flere ledd, blant annet gjennom styrking av operasjonssentralene og sentralisering av funksjoner ved fellesoperativ enhet (FOE), kompetanseheving av innsatspersonell i kategori 3 og 4, og sentrale stabskurs for hvert enkelt politidistrikt.

Politidirektoratet

PODs organisering ved kriser fremgår av dokumentet *Politidirektoratets operative ansvar og oppgaveutførelse ved ekstraordinære hendelser og kriser*, godkjent 14. mars 2013. Her gjennomgås systemet og prinsippene for krisehåndtering, stabsoppsettet i POD, hendelser hvor POD har en definert rolle, opplysninger om beredskapsvakt i POD, varslingsrutiner til JD ved kriser samt opplysninger om sentrale underliggende dokumenter.

Tilsynet legger til grunn at POD har fått på plass et tilfredsstillende system for å kunne utøve sin funksjon ved større hendelser og kriser. PBS I vurderes å være et godt rammeverk for videre planer. For å kunne ivareta sin funksjon er POD imidlertid avhengig av at politimestrene varsler POD om aktuelle hendelser og ivaretar situasjonsrapportering etter PBS 13.2 og PBS II-maler. POD har en døgnbemannet beredskapsvakt for hendelser med varslingsplikt fra politidistriktene. Den skal sikre nødvendig oppfølging og beslutning i saker

av beredskapsmessig art. Tilsvarende ordninger eksisterer også for kommunikasjonsavdelingen, internasjonal avdeling og ledelsen.

I PODs egen beredskaps- og sårbarhetsrapport fra 2012 påpekes at

«direktoratet ikke har organisert seg slik at der er kapasitet til å ivareta tidskritiske, operative oppgaver som behandling av bistandsanmodninger, situasjonsrapportering, koordinering og iverksettelse av sentrale beredskapstiltak. Ordningen med hjemmenvakt er sårbar for flere av oppgavene Politidirektoratet skal ivareta.»

Slik tilsynet forstår det, arbeider direktoratet med å få på plass en mer robust løsning. At JD har etablert et døgnkontinuerlig sivilt situasjonscenter lagt til Krisestøtteenheten (KSE), og at Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) er døgnbemannet, tilsier at POD bør vurdere løsninger som sikrer rask informasjonsflyt og håndtering av bistandsanmodninger ved større hendelser og kriser. Dette kan være en forutsetning for at blant annet JD som lederdepartement skal kunne håndtere kriser i henhold til kravene i kgl.res. av 15. juni 2012.

POD er avhengig av at politidistriktene selv har systemer for varsling og situasjonsrapportering. For å sikre dette er det behov for tydelige føringer for rapportering på fagkanal og informasjonskanal. Tilsynet påpeker at det er viktig at POD i tilstrekkelig grad har sikret at det enkelte politidistrikt har systemer og kompetanse til å følge opp sine forpliktelser med hensyn til varsling og situasjonsrapportering. Manglende situasjonsforståelse kan gå ut over PODs muligheter til å ivareta sitt samordnings- og koordineringsansvar ved kriser.

Krisekommunikasjon

Ved uønskede hendelser og kriser kan kommunikasjon være viktig for å verne om liv og helse og begrense skadevirkninger og for å skape trygghet. Det er avgjørende at informasjonen som går ut er koordinert både internt i politiet og med samvirkeaktørene.

Når en større hendelse inntreffer, er det viktig at politiet er tilgjengelig for media, slik at spekulasjoner og feilinformasjon ikke får dominere mediebildet. Samtidig må man unngå at mediekontakt blir en belastning i en allerede arbeidskrevende situasjon.

Kommunikasjonsstaben i POD har etablert fast rapporteringspunkt til kommunikasjonsjefen i JD og har tilsvarende en medietelefon som kommunikasjonsrådgiverne i politidistriktene benytter for å varsle om pågående hendelser. Av PBS I fremgår det at kommunikasjonsenheten eller P5⁹ i politidistriktet skal ha dialog med kommunikasjonsavdelingen eller D5 i POD om kommunikasjonsfaglige utfordringer. Den kommunikasjonsfaglige dialogen erstatter ikke varsling og situasjonsrapportering, men har til hensikt å utveksle erfaringer, synspunkter samt faglig rådgivning for den videre håndteringen. Dette er særlig viktig ettersom medienes tempo er svært høyt og til tider høyere enn i politiets fagkanal.

I samarbeid med politidistriktene har POD de siste årene arbeidet systematisk med å styrke informasjonshåndteringen, både sentralt og i det enkelte politidistrikt. POD har etablert en gruppe med kommunikasjonsmedarbeidere fra ulike politidistrikt, *komut-gruppen*, og utviklet et standardisert planverk for P5-funksjonen. Det er også utarbeidet en rekke tiltakskort for ulike kommunikasjonstiltak, herunder rutiner for varsling osv. En slik standardisering og systematisering i PBS III med felles tiltakskort, gjør at håndtering av informasjon og kommunikasjon ved kriser blir enklere. Standardisert planverk og felles samlinger har medført at ordninger med nabohep, etter hva tilsynet får opplyst, fungerer godt på kommunikasjonsområdet.

Til tross for at terrorhendelsen 22. juli 2011 viste at ethvert politidistrikt må være forberedt på å kunne håndtere media, er det ikke alle politidistriktene som har kommunikasjonsmedarbeider. Vanligvis er det også kommunikasjons-

9 P5 og D5 refererer til stabselementet Informasjon i henholdsvis politidistrikt og POD, jf. PBS I.

rådgiveren som lærer opp og trener P5-funksjonen i stab. Uten kommunikasjonsrådgiver i distriktet kan det derfor være fare for at også P5-funksjonen blir mindre godt ivaretatt. Selv med en kommunikasjonsrådgiver i hvert politidistrikt er dette en sårbar funksjon, og tilgjengelighet ved alvorlige hendelser er basert på at rådgiveren er tilgjengelig og har anledning til å stille (alminnelig overtid). I forbindelse med håndteringen av drapene på Valdresekspressen i Sogn og Fjordane i november 2013 kom det bistand både fra nabo-distrikter og *komut-gruppen*.

Ved store og akutte kriser med stort publikumstrykk er politi.no lite egnet som publikumsportal, blant annet på grunn av tungvinte løsninger for publisering og derved lang publiserings-tid. Inntil politi.no er videreutviklet, benyttes Kriseinfo.no som PODs publikumsportal, og det er gjort en egen avtale med Kriseinfo.no om dette. POD arbeider også med å etablere en presse-gruppe som kan innkalles ved behov, slik at kapasiteten på pressetelefoner økes.

Politidistriktene

Politidistriktene har ansvar for å ha tilfredsstillende beredskap og gode systemer, rutiner og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å kunne håndtere kriser og alvorlige hendelser effektivt og sikkert. I rapporten fra Politidirektoratets tilsyn med politidistriktenes beredskapsarbeid fremgår det at mange politidistrikt på eget initiativ har gjennomgått rapporten fra 22. juli-kommisjonen, og ut fra det kartlagt eget forbedringspotensial knyttet til planverk og organisering, og gjennomført tiltak. Intervjuer med sentralt personell i Hordaland politidistrikt og Sør-Trøndelag politidistrikt bekrefter at en slik metodikk er lagt til grunn i disse politidistriktene.

Norsk politi mangler en enhetlig operativ beredskapsorganisering, noe som til dels skyldes store ulikheter mellom politidistriktene både i størrelse og opp-gaver, og særegne utfordringer knyttet til blant annet geografi og befolknings-sammensetning. Politidistriktene er organisert ut fra den enkelte politimesters

vurdering og tilpasning til lokale forhold, noe som også fører til ulikheter i organiseringen og bemanningen av fellesoperative enheter, herunder operasjonsentralene. I PODs beredskaps- og sårbarhetsrapport fastslås at operasjonsentralene generelt er lite robust med hensyn til bemanning, og at beredskapsordningene for tilkalling av kompetente, ekstra ressurser til sentralene er mangelfulle. Selv om man nå har kommet frem til krav om minimumsbemanning på operasjonsentralene, er det ikke alltid dette kravet er oppfylt.

Politiet skal både kunne utføre regulære politioppgaver og oppgaver ved ekstraordinære hendelser på en slik måte at befolkningens trygghet ivaretas. Dette forutsetter et politi som er tilgjengelig når befolkningen har behov for bistand. Politiets respons er nært forbundet med den politikapasiteten som er i aksjonsområdet når hendelsen skjer. IP-3 og IP-4 er grunnstammen i politiets beredskap i distriktene. Av beredskaps- og sårbarhetsrapporten til POD fremgår det at

«undersøkelser tyder på at distriktene ikke har beredskapsordninger som sikrer tilgang på innsatspersonell som ikke er på jobb, og at planlegging og styring av innsatsressursene kan bli bedre».

Tilsynet har merket seg en bekymring for at det operative og taktiske nivået i politidistriktene trekker på de samme ressursene, og at en styrking av operasjonsentralene kan gå på bekostning av tilgangen til innsatspersonell på taktisk nivå. Her berører man også forholdet mellom hvilke ressurser som bør tilligge fellesoperativ enhet (FOE) i politidistriktet og hvilke ressurser som bør tilligge de ulike politi- og lensmannskontorene. Også økt trening vil stjele ressurser fra den daglige bemanningen. POD bør bidra til å sikre et godt grunnlag for beslutninger som tas i politidistriktene, og som er av betydning for beredskapen og innsatsevnen lokalt.

Nabohjelp

Ved større kriser skal politidistriktene kunne be om bistand fra ett eller flere nabo-distrikt. Slik tilsynet forstår det, har

det enkelte politidistrikt ofte ikke tilstrekkelig kapasitet til å kunne yte reell bistand ved anmodning om dette. Av beredskaps- og sårbarhetsrapporten til POD fremgår det også at få politidistrikt har lagt planer for å avgi eller motta nabohjelp, og at politidistriktene heller ikke har øvet på dette. Kjennskapet til nabodistriktenes planer er også varierende. Etter det tilsynet forstår, er det bare på det sentrale østlandsområdet at man kan påregne nabohjelp i løpet av en time. I de øvrige politidistriktene vil det kunne ta to til sju timer å få bistand, avhengig av blant annet tid på døgnet, avstander med mer. Politidistriktene planlegger derfor sin operative beredskap ut fra tilgjengelige ressurser lokalt.

Nabohjelp krever planlegging og at politidistriktene øver sammen for å sikre at ordningen fungerer i en krisesituasjon. Det bør også klargjøres på hvilke områder det er hensiktsmessig med et samarbeid mellom politidistriktene. Tilsynet har merket seg samarbeidet mellom politidistriktene på kommunikasjonsområdet og mener dette samarbeidet kan ha overføringsverdi på andre områder. Etter det tilsynet forstår, skal POD være i ferd med å utarbeide retningslinjer og veiledning for nabohjelp, som skal være klare i løpet av 2013. Tilsynet mener dette kan være et skritt på veien for å sikre at nabohjelpsordningen blir mer reell enn i dag.

Nasjonale beredskapsressurser/ transportkapasitet

Politidistriktene planlegger sin beredskap ut fra tilgangen til IP3- og IP4-personell. Nasjonale beredskapsressurser er plassert i Oslo og ved behov for øyeblikkelig reaksjon er disse en ressurs for det sentrale østlandsområdet, men i liten grad utover det. Politidistriktene anser de nasjonale beredskapsressursene som nyttige og nødvendige, og i situasjoner hvor det er mulig å forhåndsplanlegge, vil de alltid benyttes. Politidistriktene kommenterer samtidig at de vanskeligste situasjonene ofte må løses innen kort tid, og disse må de håndtere selv. Nasjonale beredskapsressurser vil normalt ikke kunne være på plass før det har gått noen timer. Politidistriktene er også noe skeptisk til

i hvilken grad en nasjonal politiooperativ sentral i Oslo vil kunne bistå dem i krisesituasjoner.

PBS/planverk

PBS-web er et elektronisk oppslagsverk der PBS I, II og III er publisert etter en ensartet struktur, noe som muliggjør kompetansedeling og samarbeid mellom politidistriktene.

Av PODs egen rapport fra tilsyn med beredskapsarbeidet i politidistriktene fremgår det at 11 politidistrikt ikke har utarbeidet det planverket de anser som nødvendig. Mer enn 50 prosent av politidistriktene oppgir at de ikke har et ferdigstilt planverk. I rapporten påpekes også manglende rutiner for revisjon av planverket. Tilsynet registrerer at det er utfordringer knyttet til mangelfullt planverk og systemer for ajourføring. Dette øker risikoen for at politiet ikke vil kunne håndtere større hendelser og kriser på en god måte.

Stab / beslutningsstøtte

Når uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser eskaleres, vil det være nødvendig å tilpasse ledelses-systemet i det enkelte politidistrikt til omfanget av oppgaver som skal ivaretas. I PBS I heter det at terskelen for å etablere et utvidet system for beslutningsstøtte bør være lavest mulig. Hensikten med å etablere stab er å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser som politidistriktet disponerer. Stabens hovedoppgave er å bistå politimesterens ledelse gjennom beslutningsstøtte, iverksettelse av tiltak og oppfølging av tiltakene.

Gjennom tilsynet har flere påpekt at stabsoppsettet i politiet mangler en loggfører. Denne rollen er i utgangspunktet ivaretatt av operasjonsentralen som skal føre logg. Imidlertid blir presset stort på operasjonslederne, spesielt ved større hendelser, og dette medfører at loggføring blir nedprioritert. Slik tilsynet forstår det, har man i politidistriktene valgt ulike løsninger for å sikre loggføring, blant annet har noen distrikter utvidet stabsfunksjonene med egen loggfører. Tilsynet vil påpeke at notoritet rundt beslutninger er avgjørende for å sikre god situasjonsrapport-

tering, blant annet til POD, og mulig-
gjør en større grad av erfaringslæring.

Av PBS I fremgår at utgangspunktet
bør være at de fleste hendelser løses
innenfor det ordinære ledelsessystemet.
Gjennom tilsynet har flere påpekt at
styrking av operasjonssentralene kan
føre til at flere hendelser løses ved å
forsterke operasjonssentralen ved å
trekke inn spesifikke fagressurser som
operasjonsleder etterspør (for eksempel
etterretning, kommunikasjon med mer),
uten at stab settes. I Politidirektoratets
egen tilsynsrapport med politidistrikt-
enes beredskapsarbeid påpekes

*«at det med bakgrunn i kartleggingen
kan være aktuelt å vurdere politiets
ledelsesform ved ekstraordinære
hendelser på nytt. Dette vil kunne
aktualiseres ytterligere dersom det
skulle bli endringer i den fremtidige
politistrukturen.»*

Det er ikke ofte politiet setter stab.
Uansett hvordan politiet velger å organi-
sere sin krisehåndtering i fremtiden,
vil det være avgjørende at politiet har
gode rutiner knyttet til opplæring og
øvelse både av de som bemanner
operasjonssentralene og de som inngår
i politidistriktets stab, og at det finnes
gode beredskapsordninger og rutiner.
Rapporter fra endringsprogrammet
peker på at det må stilles tydelige krav
til kompetanse for operasjonsledere, og
at et kvalitetssikringssystem bør være
på plass (med referanse til AMK-
sentralene).

5.6.4 Anbefalinger

Politidirektoratet bør sørge for /
ta initiativ til:

- å etablere en robust vaktordning i
POD og se til at politidistriktene har
tilfredsstillende systemer for varsling
og situasjonsrapportering
- å videreutvikle retningslinjer for
hvordan kriser håndteres i politi-
distriktene og hvilken kompetanse
operasjonssentral og innsatsledere
skal besitte
- at det stilles krav til utvikling og
vedlikehold av beredskapsplanverk
for krisehåndtering i politidistriktene,

herunder plan for krisekommunika-
sjon

5.7 Øvelser og erfaringslæring

5.7.1 Vurderingskriterier

Det tas utgangspunkt i følgende kriterier
for å vurdere politiets øvelsesvirksom-
het og evaluering og oppfølging av
øvelser og hendelser:

- Politiets kriseorganisasjon er øvet
regelmessig og har deltatt i øvelser
med viktige samarbeidspartnere.
- Øvelser og håndtering av hendelser
er evaluert og nødvendige forbed-
ringstiltak, herunder forebyggende
tiltak og oppdatering av planverk, er
gjennomført. Læringspunkter fra
øvelser er sidestilt med lærings-
punkter fra reelle kriser.
- Politiet er den sentrale aktøren i det
sivile samfunnets beredskap mot
store ulykker, naturkatastrofer og
terroranslag, og har det sentrale
ansvaret i den lokale beredskapen
med øvelsesmønster basert på sam-
virke med andre nødetater, forsvaret,
kommuneledelse, lokalt næringsliv,
frivillige organisasjoner og publikum
(basert på St.meld. nr. 42 (2004–2005)
Polititrollemeldingen).

For politidistriktene har POD formulert
et krav om at de hvert år skal gjennom-
føre to fullskalaøvelser tilknyttet
alvorlige hendelser. Tilsvarende krav er
ikke formulert for POD.

5.7.2 Status

I tildelingsbrev til Politidirektoratet for
2012 er kravet til øvelser formulert slik:
*«Det skal kunne dokumenteres at
Politidirektoratet gjennomfører øvelser
for å teste og øke evnen til krisehånd-
tering»*. For 2013 er kravet mer gene-
relt formulert:

*«Politiet må være forberedt på å
kunne håndtere de hendelsene
politiet har ansvaret for. Politiet må
lære av øvelser og reelle hendelser,
og ha planer for skalering av hendel-
ser og ev. bruk av forsvarets ressur-
ser. Evalueringer må i større grad*

enn til nå synliggjøre feil og mangler både på individ- og systemnivå. Ved større hendelser må det tilrettelegges for at disse også skal evalueres av eksterne.»

Basert på dette er et resultatkrav formulert som «økt beredskapsevne i politiet gjennom læringsbasert utvikling av etaten.»

Videre skal POD i henhold til tildelingsbrevet gjennomføre evalueringer som et ledd i den strategiske virksomhetsutviklingen. Tildelingsbrevet peker på at det skal etableres en plan for hvordan evalueringer som skal gjøres i løpet av året, og denne skal følges opp i etterkant. Alle evalueringer skal legges inn på nettsiden til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Per i dag ligger det ikke evaluering etter øvelser her.

POD deltar fast på to store øvelser i året; Øvelse Tyr som er politiets egen, samt Øvelse Gemini, som er i regi av forsvaret og der det øves på å håndtere terrorangrep på oljeinstallasjon. Det er nylig tilsatt en ny øvingskoordinator i POD, og det vurderes nå å avholde to politiøvelser hvert år, hvorav den ene går på redning og den andre på terror.

I de to politidistriktene tilsynet besøkte, øves det hyppigere – rundt fem øvelser per år – hvorav noen er fullskala- og noen elementøvelser. Politiet merker også en økt etterspørsel fra andre når det gjelder øvelser. Både nødetater og frivillige organisasjoner ønsker å øve med politiet, og i større grad enn det politiet mener de har kapasitet til.

5.7.3 Vurderinger

POD er under omorganisering, og øvelseskoordinator er nylig tilsatt. Arbeidet med systematikk og metode er igangsatt, der målet er å få en sammenheng mellom ROS-analyser, planverk, øvelser og evalueringer som til sammen skal gi grunnlag for erfaringslæring. Arbeidet ser imidlertid ut til å være på et tidlig stadium. Utfordringer er identifisert, men foreløpig er det ikke konkretisert hvordan POD og politidistriktene skal utvikle sine systemer for erfaringslæring og erfaringsoverføring. Kompe-

tanse, øving, trening og læring er også et eget programområde innen Endringsprogrammet, og etter tilsynets vurdering vil det være avgjørende at POD setter av tilstrekkelig med ressurser til å følge opp anbefalinger fra Endringsprogrammet når de foreligger.

I forbindelse med større øvelser benyttes Politihøgskolen (PHS) som evaluator. Dette har etter hva tilsynet får opplyst hevet kvaliteten på evalueringene, samtidig som eierskapet og oppfølging av evalueringene har blitt svakere. Dette er en kjent problemstilling både i POD og i departementet.

Det er etablert to øvingsfora, *Øvingsforum for Justissektoren* i regi av JD og *Nasjonalt øvelses- og evalueringforum* i regi av DSB. POD deltar i begge. Tilsynet registrerer at det er en viss usikkerhet med hensyn til mandatene til de to foraene, da begge blant annet har som oppgave å tilrettelegge og koordinere kommende øvelser.

I disponeringsskrivet til politidistriktene for 2013 er de pålagt å gjennomføre to fullskalaøvelser. Tilsynet opplever at det er noe usikkerhet i politidistriktene knyttet til omfang og rammer for denne typen øvelser, og at politidistriktene i stor grad utarbeider scenarier og dreiebok for øvelsene selv. I rapporten fra PODs tilsyn med beredskapen i politidistriktene fremgår det at pålegget kunne vært mer konkret med hensyn til forventet dimensjon og rammer.

Politidistriktene har fokus på å øke sin beredskapsmessige kompetanse, og øvelser inngår som en viktig del av det å bli flinkere til å håndtere vanskelige situasjoner. Av PODs rapport fra tilsynene i distriktene fremgår det at det gjennomføres en rekke øvelser i politidistriktene, både i regi av politidistriktet selv og som samvirkeøvelser arrangert av andre aktører. Hva det øves på varierer naturlig nok, avhengig av særtrekk ved politidistriktet. Politidistriktene har erfart at det er vanskelig å gjennomføre gode fullskalaøvelser når det er enkeltelementer i øvelsen som svikter (for eksempel kommunikasjon mellom innsatsleder og opera-

sjonsentral), og har identifisert behovet for å øve delelementer i større grad.

Ledere av fellesoperativ enhet i politidistriktene møtes en gang i året, og på disse møtene foregår det både en uformell deling av erfaring og av øvingstema.

Av disponeringsskrivet til politidistriktene fremgår det at øvelser skal planlegges ut fra foreliggende risiko- og sårbarhetsanalyser. Som nevnt tidligere er det et generelt forbedringspotensial knyttet til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser i politietaten, noe som selvsagt også får følger for i hvilken grad denne typen analyser er anvendelige for å lage øvelser. Tilsynet opplever også at det bare i liten grad er en systematisk sammenheng mellom funn i risiko- og sårbarhetsanalyser og valg av tema og scenarier for øvelser.

I politidistriktene er det en erkjennelse av at politiet ikke har gode nok systemer for å følge opp og dele erfaringer etter ekstraordinære hendelser og øvelser. PBS-web legger til rette for at erfaringsrapporter legges inn, men flere informanter sier at det sjelden er noen setter seg ned og leser gjennom andres erfaringer. Etter det tilsynet forstår, er det et forbedringspotensial, både i POD og i politidistriktene, knyttet til evalueringer av øvelser og hendelser og hvordan læring fra øvelser føres tilbake til organisasjonen.

Kunnskapen fra samhandlingen med øvrige nød- og beredskapssetater følges også i ulik grad opp av politidistriktene. I forbindelse med tilsynet har flere påpekt forskjellene i hvordan politiet organiserer seg i forhold til andre aktører innenfor redningstjenesten. Tilsynet har merket seg at politiet, så langt råd er, ønsker å delta på ulike samvirkearenaer, slik at utveksling av informasjon av betydning for håndtering av ekstraordinære hendelser og kriser kan sikres, men at dette likevel gjerne blir en salderingspost i en travel hverdag. Tilsynet mener POD i større grad bør legge føringer for hvordan politidistriktenes relasjon til andre sentrale samvirkeaktører skal være,

slik at politidistriktene kan prioritere de viktigste arenaene.

Evaluering er et viktig hjelpemiddel for å få kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Evaluering og tilbakemelding av den enkeltes innsats knyttet til reelle hendelser synes per i dag å være usystematisk og ustrukturert. Etter hva tilsynet forstår, blir taktisk debrief benyttet som en rask evaluering på egne vegne, som regel etter skarpe oppdrag. Dette gjøres imidlertid ikke etter en fast mal.

Det er viktig at politiet også gjennomfører systematiske evalueringer for å kvalitetssikre egen håndtering av krevende hendelser. Dette er blant annet omtalt i Endringsprogrammets rapport, *Kompetanseheving innsatspersonell, prosjektutredning*. Rapporten fremhever at evaluering av reelle hendelser må bygge på en mal som er lik for alle politidistrikt. Malen må ta for seg alle viktige temaer som skal være med i en evaluering. Samtidig er det viktig at det er et rapporteringssystem som sørger for at det blir gjort tiltak i henhold til det evalueringsrapporten konkluderer med.

5.7.4 Anbefalinger

Politidirektoratet bør sørge for / ta initiativ til:

- å vurdere hvilke typer øvelser politiet bør delta i og at POD i større grad veileder distriktene i evaluering og oppfølging av øvelser
- at andre øvelsesformer enn fullskala-øvelser i større grad tas i bruk
- å utarbeide et system for oppfølging av evalueringer som sikrer læring

Del III
**Direktoratet for samfunnssikkerhet
og beredskap**

6 DSBs ansvar, rolle og oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er et fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. DSB har en koordinerende rolle og skal understøtte Justis- og beredskapsdepartementets koordinerings- og samordningsrolle.

6.1 Praktisk gjennomføring

Det ble gjennomført et formøte med DSB i Tønsberg 2. oktober 2013.

Tilsynet bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer av sentrale medarbeidere i DSB og i JD. Åpningsmøtet i DSB ble avholdt 11. november.

Utvalgte medarbeidere i avdeling for analyse og nasjonal beredskap, med enhetene Analyse (ALY), Beredskap og krisehåndtering (BEK) og Regional og lokal sikkerhet (RLS) og i avdelingen for administrasjon (ADM) og i avdeling for kommunikasjon (KOM) ble intervjuet i tillegg til direktøren for DSB. Intervjuene i DSB foregikk i tidsrommet 7.–13. november, og det ble avholdt et oppsummerende møte fredag 15. november.

I JD intervjuet tilsynet avdelingsledelsen og utvalgte medarbeidere i rednings- og beredskapsavdelingen (RBA). Disse intervjuene foregikk 18. og 19. november.

6.2 Nærmere om DSBs oppdrag og generelt om kravene i tilsynet

Nærmere retningslinjer og konkretisering av direktoratets oppgaver er nedfelt i kgl.res. 24. juni 2005 nr. 688: *Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller*. Av instruksens kap. II fremgår at DSB skal ha oversikt over sårbarhetsutviklingen i samfunnet og ta initiativ for å forebygge hendelser og være en premissleverandør for Justis- og beredskapsdepartementet. DSB skal etter instruksens blant annet bistå Justis- og beredskapsdepartementet i dets systemrettede tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene, bistå Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer i krisehåndtering og initiere, planlegge og gjennomføre beredskapsøvelser. DSBs oppdrag med å understøtte JDs oppgaver på saksområdet gjør at også kgl.res. av 15. juni 2012: *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* setter krav til DSBs oppgaveløsning. Instruksens er imidlertid ikke utformet med tanke på tilsyn i underliggende virksomheter, i denne delen av tilsynet vil vi derfor kun påpeke forbedringspunkter og anbefalinger.

Tilsynet med DSB, som del av tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementets samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, har tatt utgangspunkt i hvordan disse utvalgte oppgavene håndteres av

DSB. I tillegg har tilsynet sett på hvordan direktoratet ivaretar samordnings- og embetsstyringsrollen det har overfor fylkesmennene når det gjelder beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet.

6.3 Hovedinntrykk

Statens helsetilsyn sitter etter gjennomført tilsyn med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap igjen med en klar oppfatning av at direktoratet i det vesentlige oppfyller de kravene som stilles gjennom instruks, budsjettvedtak og tildelingsbrev. Gjennom tilsynet er det likevel avdekket noen punkter hvor etterlevelsen av krav i instruks og tildelingsbrev kan forbedres. Detaljer om disse blir kommentert i de aktuelle avsnittene i rapporten. Generelt uttrykt handler disse forholdene om et behov for større fokus på og synliggjøring av *virkningene av de ulike aktivitetene* som DSB er ansvarlig for og en klargjøring av *direktoratets rolle* i visse sammenhenger. Det er særlig samordningsvirksomheten i forhold til andre statlige etaters fagansvar i kriser, styringen av fylkesmennene og oppfølgingsoppgavene ved departementstilsyn som etter vår vurdering trenger en nærmere rollemessig avklaring.

6.4 Tilsyn med departementenes og underliggende enheters samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Formålet med departementstilsynet er å fremme god kvalitet på departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Tilsynet er et virkemiddel for å fremme et samordnet og helhetlig arbeid, bidra til at tverrsektorielle problemstillinger blir identifisert og ivare tatt og fremskaffe oversikt over det samlede samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, jf. kgl.res. av 15. juni 2012 kap. VI nr. 1 bokstavene a–c.

6.4.1 Vurderingskriterier

Justis- og beredskapsdepartementet skal føre tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid,

jf. kap. VI i kgl.res. av 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* (heretter instruks eller kgl.res.). I Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, er de ønskede hovedendringer med ny instruks nærmere omtalt under punkt 4.3.1 s. 41–49. Justis- og beredskapsdepartementet har det konstitusjonelle ansvaret for at tilsyn med departementene gjennomføres i tråd med de prinsipper og krav som fremgår av instruksens pkt. VI.

Instruksens avløser bl.a. kgl.res. 16. april 1994 om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren og om rådet for sivilt beredskap og kgl.res. 3. november 2000 om instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene.

I innledningen til instruksens fremgår at formålet med en ny instruks er å forsterke og tydeliggjøre Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og klargjøre kravene til departementenes beredskapsarbeid, hvor en også tar hensyn til endringene som er foretatt i den sentrale krisehåndteringen de senere år. Ved behov kan det også føres tilsyn med utvalgte beredskapsområder og underlagte virksomheter.

Det er DSB som står for den praktiske gjennomføringen av tilsynet og rapporterer til Justis- og beredskapsdepartementet, se blant annet merknadene til instruksens på s. 11. Det fremgår av instruksens kap. VI. at:

«Tilsynet skal være basert på risiko og vesentlighet, og senere at: Tilsynet skal ta utgangspunkt i de prinsipper og krav til departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som er uttrykt i denne instruksens kap IV.»

I instruksens kap. IV, som tilsynet skal ta utgangspunkt i, fremgår at det enkelte departement i tråd med de generelle prinsipper mv har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innen

egen sektor, herunder ansvar for å samordne sitt arbeid med andre departementers arbeid. I sivil sektor vil også Justis- og beredskapsdepartementet i tillegg til sitt sektoransvar ha en generell samordningsrolle for å sikre et koordinert og helhetlig arbeid på tvers av sektorgrenser, se instruksens kap. V.

I henhold til instruksens kap. IV skal sektordepartementenes arbeid være målrettet, systematisk og sporbart og integrert i departementenes planverk, styringssystemer og i styringsdialogen med underliggende virksomheter. Videre listes 12 punkter knyttet til mange ulike elementer av systematisk planlegging, forberedelser, øvelser, evalueringer, kontroll og oppfølging mv. som skal ivaretas av departementene som ledd i dette arbeidet. Av tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB for 2013 fremgår at DSB skal ha sin oppmerksomhet på IKT som kritisk faktor og at dette reflekteres både ved tilsyn og øvelser, se tildelingsbrevet pkt. 2.1.

I instruksens er det ikke gitt nærmere føringer for hvordan tilsynet skal forberedes og gjennomføres, men etter gjennomført tilsyn skal det utarbeides rapport med anbefalinger som oversendes tilsett departement, jf. kgl.res. kap. VI nr. 2: «*Rapporten skal ha oppmerksomhet rett mot status, utviklingsområder og forbedringspunkter for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.*» Og av tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2013 følger at DSB skal videreutvikle og styrke sine tilsyn i tråd med de føringer som fremkommer i kgl.res. av 15. juni 2012, se tildelingsbrevet pkt. 2.3 og tiltaksområde 1, styringsparameter 1.2.

Videre skal departementet som det er ført tilsyn med, etter kgl.res. kap. VI nr. 3, utarbeide en oppfølgingsplan til Justis- og beredskapsdepartementet, som skal rapportere om funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer til regjeringen.

Ansvar for å følge opp tilsynets funn er formulert slik: «*Hvert enkelt departement har et ansvar for å sørge for at*

beredskapen i egen sektor er tilfredsstillende, herunder å følge opp forbedringspunkter avdekket gjennom tilsyn.» Justis- og beredskapsarbeidet har videre et ansvar for å gjennomgå departementenes oppfølgingsplaner og ved behov be om særskilte rapporter på egne tiltak.

I tildelingsbrevet gis det også i pkt 2.3 uttrykk for at:

«Det legges særlig vekt på at erfaringer fra tilsyn skal benyttes som grunnlag for departementenes arbeid med forebygging, planverk og øvelser. JD vil i sin oppfølging av tilsyn rette en spesiell oppmerksomhet mot utvalgte samfunns- og risikoområder der uønskede hendelser vil ha store konsekvenser på tvers av fag- og ansvarsområder.»

6.4.2 Status

Utvikling og anvendelse av kravgrunnlaget for tilsyn med departementene og underliggende virksomheter

Ny instruks gir klar hjemmel for tilsynet og setter tydeligere krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Det har underlettet tilsynsoppgaven i betydelig grad. DSB baserer seg på krav i instruksens, men tar også i bruk forventninger og føringer formulert i andre dokumenter som momenter for å utdype kravgrunnlaget. Dette gjelder ulike forventninger og føringer uttrykt i for eksempel stortingsmeldinger, strategier, økonomireglement og tildelingsbrev.

På bakgrunn av internt dokument som DSB benytter i planleggingen av tilsyn (*Kravgrunnlag for departementstilsyn*) er det utarbeidet et utkast til veileder – *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*. I tillegg til å være et veiledningsdokument for departementene, vil veilederen gjøre det tydeligere og mer forutsigbart hvilke krav DSB vil legge til grunn i sitt tilsyn. Utkastet er oversendt til Justis- og beredskapsdepartementet for kommentarer og innspill før den skal sendes på en «høring» til departementene. Det er ikke lagt opp til at

veilederen skal godkjennes formelt av Justis- og beredskapsdepartementet.

Dokumentet skal avløse tilsvarende veileder fra 2007, som bygger på tidligere instruksjer.

Både JD og DSB opplyser at kravene til og vurderingene av departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er blitt strammet til i løpet av de tre tilsynsrundene.

Det foreligger ikke tilsvarende klare krav til underliggende virksomheter. Det oppleves som problematisk. Det er også reist spørsmål internt i DSB om tilsyn med underliggende virksomheter krever mer spesifikk og relevant fagkompetanse for å vurdere virksomhetenes oppgaveløsning innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Gjennomføring av tilsyn med departementene

Tilsynet med departementenes samfunnssikkerhet og beredskap er nå inne i sin tredje runde. Tilsynsrunden er noe forsinket i forhold til tidligere oppsatte planer. Tilsynsrunde tre omfatter også enkelte underliggende virksomheter i de departementene det føres tilsyn med, som NRK og Brønnøysundregistrene.

Tidligere kgl.res. 3. november 2000 om instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene (også omtalt som tilsynsforskriften) ga hjemmel for tilsyn med departementene. Arbeidet startet i 2002. Antallet årlige tilsyn har variert. Nå gjennomføres 4 departementstilsyn i året. Tilsynsrundene har så langt omfattet alle departementene. Det pågår en diskusjon om det bør differensieres mellom departementene ut fra hvor sentrale og omfattende deres oppgaver er i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap. Det kan ha betydning for tilsynsfrekvens og hvor omfattende tilsynene skal være.

Tilsynet er utviklet fra tilsyn med dokumenter og formalia og en forsiktig tilnærming innledningsvis, til en mer kraftfull tilnærming i form av systemtilsyn med anbefalinger. I systemtilsynene med departementene undersøker

DSB departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Det ses særlig på departementenes mål- og resultatstyring, risikoanalyser, ansvars plassering og ansvarsavklaring mot andre sektorer og departementer, og om ansvarsavklaringene er sporbare. I Meld. St. 29 side 46 opplyses at tilsynet «vil også utvikles fra å være utelukkende systemrettet til også inkludere arbeidet med å skape robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur.» I forlengelsen av dette fremgår også at «Justis- og beredskapsdepartementet vil blant annet følge opp arbeidet knyttet til mål- og resultatstyring av samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom tilsyn med departementene.»

Varsel om tilsyn med et departement sendes av Justis- og beredskapsdepartementet. DSB har ansvaret for planlegging og gjennomføring av tilsynet, inkludert formøte med virksomheten. Tilsynene gjennomføres ved omfattende informasjonsinnhenting og analyser. DSB utarbeider utkast til rapport som oversendes JD. Rapporten redegjør for status, inkludert endringer siden forrige tilsyn, og DSBs vurderinger og anbefalinger. Det opplyses at det ikke blir foretatt vesentlige endringer fra Justis- og beredskapsdepartementet i rapportene, men ved enkelte anledninger har enkelte formuleringer blitt korrigert. Rapportutkastet oversendes det aktuelle departementet i forkant av sluttmøte, der funnene blir presentert og diskutert. Departementet gis anledning til å komme med skriftlige innspill til rapporten, deretter oversendes endelig rapport for videre oppfølging. Justis- og beredskapsdepartementet deltar både ved åpningsmøte og sluttmøte.

Tilsynsrapportene er unntatt offentlighet. I Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* fremgår imidlertid under punkt 4.3.2 at «Det vurderes å gjøre deler av tilsynsrapportene offentlige.»

Tilsynsrapportene er omfangsrike og de omtales også som utredninger med anbefalinger. Justis- og beredskapsdepartementet anmodet etter tilsynsrunde 2 om mer kortfattede rapporter. Rapportene har ikke blitt kortere.

Under tilsynet framkom ulike oppfatninger om hvor bindende tilsynets konklusjoner er for departementene.

Det foreligger en eldre prosedyre for tilsyn for internt bruk i DSB forankret i tidl. kgl.res. 3. november 2000. Den er utarbeidet før tredje tilsynsrunde og har usikker status. Det fremgår her at «*Tilsynet er systemrettet og skal fokusere på ansvar og roller og planlegging av beredskapsarbeid med tilhørende planverk.*»

Opplæring av personell fra DSB som deltar i tilsynet foregår i hovedsak etter «mester-svenn»-prinsippet og i faglige møter i Analyseenheten (ALY), der tilsynsarbeidet blir gjennomgått. Det gis ikke mer strukturert opplæring i tilsyn i form av kurs el.

Oppfølging av tilsyn med departementene

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for oppfølging av departementene. Tilsynet avsluttes med et sluttbrev til departementet fra Justis- og beredskapsdepartementet. Tilsynet avsluttes som regel på grunnlag av de oppfølgingsplanene som blir lagt frem når de virker holdbare.

Om lag et halvt år etter gjennomføringen av tilsynet avholdes det møte mellom JD og departementet som har hatt tilsyn, for å gjennomgå status for oppfølgingen. Deretter avsluttes normalt tilsynene med et brev fra JD.

DSB har frem til det siste ikke vært involvert i oppfølgingen etter tilsynet, men gjennomgår status og oppfølging av rapportens anbefalinger ved neste tilsyn. Disse vurderingene bygger imidlertid ikke på oppfølgingsplanen fra forrige tilsyn eller dokumentasjon for avslutning av tilsynet, da DSB ikke rutinemessig har fått kopi av disse dokumentene. DSB har fått oversendt oppfølgingsplanene etter tilsyn i LMD og OED, noe som tyder på at praksis er i ferd med å endres.

I de siste tilsynene har DSB blitt bedt om å uttale seg til det aktuelle departementets plan for oppfølging av tilsynets anbefalinger. Det er ikke praksis at

DSB deltar i oppfølgingsmøtene som Justis- og beredskapsdepartementet har med de enkelte departement. Oppfølgingsmøtene har fra departementets side vært ansett å være et forhold mellom Justis- og beredskapsdepartementet og det enkelte departement.

Det fremstår å være en felles erkjennelse i departementet og direktoratet at det ved nye tilsyn avdekkes at tidligere rapporters anbefalinger ikke er fulgt opp, til tross for Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av tilsynene overfor departementene. Samtidig gis det gjennomgående uttrykk for tro på at tilsynet virker både gjennom umiddelbar effekt ved varsel om tilsyn, og senere ved utredning, rådgivning og anbefalinger i rapporten og ved departementenes oppfølgingsplaner.

Gjennomgangen etter andre tilsynsrunde viser etter DSBs vurdering en positiv utvikling av beredskapstilstanden i departementene. Den positive utviklingen og ny instruks har medført at det i tredje tilsynsrunde stilles strengere krav enn tidligere.

Det er fra Justis- og beredskapsdepartementet gitt uttrykk for at de vil ta en mer aktiv rolle og involvere seg i tilsynene fremover. Justis- og beredskapsdepartementet har en pågående prosess med DSB med gjennomgang av ulike utfordringer med og videreutvikling av gjennomføring og oppfølging av tilsyn med departementene. Det er ikke fremlagt dokumenter som viser at vesentlighet og risiko skal ha en mer sentral plass i form av spisset tematisk tilsyn med det enkelte sektordepartements særskilte utfordringer.

6.4.3 Vurdering

Instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap gir etter vår vurdering et godt grunnlag for både departementenes arbeid og som grunnlag for tilsyn. Instruksen er forpliktende for departementene. Samtidig gir den departementene anledning til å velge ulike løsninger ut fra hensiktsmessighet. Dette handlingsrommet må ivaretas også ved utforming av krav i forbindelse med tilsyn. DSB og JD

har etter vår vurdering en uklar oppfatning om hvor langt de som tilsynsmyndighet bør gå i utdyping og konkretisering av de ulike kravene i instruksen. Tilsynet har i hovedsak vært systemrettet og har i liten grad vurdert innholdet i tiltakene. Det siste ville fordret betydelig sektorspesifikk fagkompetanse i tilsynet. Tilsynene tar tak i instruksens kap. IV om at sektordepartementenes arbeid skal være målrettet, systematisk og sporbart og integrert i departementenes planverk, styrings-systemer og i styringsdialogen med underliggende virksomheter. Også kravene til struktur og systematikk kan imidlertid bli urimelig høye, og det kan være vanskelig å vurdere disse frikoblet fra tiltakene i seg selv.

Tilsynet med departementene har gjennomgått en betydelig utvikling og har gått fra å være utredninger med relativt forsiktige faglige råd, til å være mer tradisjonelle tilsyn ut fra instruksverk, der det forventes at departementene retter opp påpekte forhold. Det er imidlertid som nevnt ulike oppfatninger i JD og DSB om hvor bindende tilsynets konklusjoner er for departementene. Det bør avklares om tilsynet vurderer opp mot *best practice* eller kontrollerer opp mot krav. Med de rammene som nå er gitt i instruksens for dette tilsynet, må JD/DSB etter vår vurdering påregne at departementene anser konklusjonene som sterkt førende, om ikke akkurat bindende. Det betinger en høyere bevissthet om hva som er kravgrunnlaget og hvilket handlingsrom departementene har i forhold til valg av løsninger – også når det gjelder kravene til systematikk og struktur.

Tilsynet med departementene skal etter instruksens i kgl.res. 15. juni 2012 kap. VI være basert på risiko og vesentlighet. De gjennomgåtte tilsynsrapportene fremstår mer som en bred gjennomgang av instruksens kap. IV enn som spisset mot risiko og vesentlighet. Fordelen med en slik løsning kan være at både det aktuelle departementet selv og JD får en oversikt over tilstanden. Ulempen kan være at det da blir vanskelig å skille mellom vesentlige og mindre vesentlige funn.

Undersøkelsene og analysene som gjennomføres i forbindelse med tilsynene fremstår som svært grundige. Det gir vurderingene i rapportene høy troverdighet. Det er imidlertid en utfordring at rapportene i sin grundighet også blir svært omfangsrike. Det kan redusere nytteverdien.

Oppfølging av tilsynet involverer i liten grad DSB, selv om DSB i de siste tilsynene har fått anledning til å kommentere departementenes oppfølgingsplaner. Det er grunn til å stille spørsmål ved at de som har best kunnskap om det gjennomførte tilsynet ikke deltar mer i den videre oppfølging. Mye taler for at DSB har de beste forutsetningene for å vurdere og gi innspill til om departementenes forslag til tiltak for å etterkomme rapportens anbefaling er funksjonelle og tilfredsstillende. Tilsynet vil fremstå som mer samlet med faglig kompetanse, rolleforståelse og avklart virkemiddelbruk for oppfølging av det foretatte tilsyn. Det kan også gi bedre muligheter for at DSB i praksis gis mulighet for utsjekk av om tiltakene i oppfølgingsplaner blir gjennomført i praksis. I dagens situasjon vil dette først være mulig for DSB ved neste tilsynsrunde. En slik involvering av DSB i oppfølgingen kan også bidra til å klarlegge utfordringer på de ulike nivåer og enighet om hvilke krav som følger av kgl.res. 15. juni 2012 kap. IV, herunder hvordan Justis- og beredskapsdepartementet og DSB skal håndtere forholdet mellom systemkrav og mer innholdsmessige vurderinger av departementenes beredskapsarbeid

Det er også trolig at en sterkere involvering av DSB ved oppfølgingen på sikt vil kunne gi viktig kunnskap om hvordan tilsynet fungerer og bør utvikles.

På den annen side er det spørsmål om hvor inngående oppfølgingen av departementenes egne vurderinger av hva som er tilstrekkelig beredskap skal være. Her vil rollen som samordningsdepartement kunne komme i konflikt med ansvaret som tilligger det enkelte departement. Vi har derfor forståelse for at JD har vist noe tilbakeholdenhet i hvor tett tilsynet følges opp. Utvikling

av oppfølgingsarbeidet bør skje i samarbeid med departementene.

6.4.4 Anbefalinger

Det bør foretas en gjennomgang for å påse at kravgrunnlaget som benyttes i tilsynet er en rimelig avveining mellom krav til systematikk og oppmerksomhet mot kvalitativt godt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

DSB bør involveres sterkere i oppfølgingsarbeidet etter gjennomførte tilsyn.

6.5 Oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos fylkesmennene og i kommunene

6.5.1 Fylkesmannens oppgaver

Fylkesmannens ansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap er forankret i instruks for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid av 18. april 2008. Fylkesmannen skal være pådriver, veilede, samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, og har et koordinerende ansvar for krisehåndtering ved kriser og ekstraordinære situasjoner.

Fylkesmannen gir innspill om samfunnssikkerhet og beredskap til kommunale planer og påser at dette blir fulgt opp. Fylkesmannen kan reise innsigelse til arealplaner dersom dette hensynet ikke er ivaretatt. Etter forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 etter sivilbeskyttelsesloven skal fylkesmannen føre tilsyn med at kommunene oppfyller den kommunale beredskapsplikten.

Fylkesmannen skal også legge til rette for hensiktsmessig samarbeid om beredskapsforberedelser og krisehåndtering i fylket. Fylkesmannen samarbeider med ulike private og offentlige beredskapsaktører i regionen.

Fylkesmannen har oppnevnt et Fylkesberedskapsråd (FBR). Dette forumet skal drøfte samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og er rådgivende organ for fylkesmannen i koordineringen

av håndteringen av alvorlige hendelser eller ekstraordinære situasjoner. Fylkesberedskapsrådet har medlemmer fra ulike beredskapsetater, blant annet fra politiet, Statens vegvesen, Mattilsynet, Sivilforsvaret, industri, Forsvaret/Heimevernet, Røde Kors, kraftforsyning og kommunikasjon.

Fylkesmannen mottar varsler om ekstraordinære situasjoner fra sentrale etater med viderevarsling til kommunene og kontrollvarsling til politiet. Dersom det inntreffer hendelser/kriser i fylket, har fylkesmannen et ansvar for samordning/koordinering. Fylkesmannen skal informere og eventuelt innkalle Fylkesberedskapsrådet. For å få oversikt over situasjonen blir det innhentet rapporter fra kommunene og informasjon fra andre sentrale aktører. Det sendes så rapport til DSB og/eller andre involverte, eksempelvis Helse- og sosialdepartementet og Statens strålevern. Fylkesmannen skal videre påse at informasjon til publikum og media er koordinert.

6.5.2 Kommunenes rolle og ansvar på samfunnssikkerhetsområdet

I Meld. St. nr. 29 (2011–2012)

Samfunnssikkerhet fremheves det at kommunene utgjør en av bærebjelkene i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Alle uønskede hendelser har en lokal tilhørighet som stiller lokal-samfunnet overfor store utfordringer. En rekke oppgaver er lagt til kommunene for å sikre god oversikt over risiko og sårbarhet, godt forebyggende arbeid og nødvendig beredskap og håndterings-evne. Kommunene skal iverksette tiltak for å beskytte befolkningen og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og katastrofer. En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.

Kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. Den utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og er således en sentral aktør i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Samtidig som den

skal håndtere en krise, skal kommunen også opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og tjenester, blant annet innenfor liv og helse.

I 2010 ble kommunene pålagt en generell beredskapsplikt gjennom sivilbeskyttelsesloven. Den kommunale beredskapsplikten pålegger kommunene selv å ta ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og vurdere behovet for beredskapsforberedelser. I tillegg er det beredskapskrav etter flere spesiallover, for eksempel lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven), brann- og eksplosjonsloven, folkehelse-loven, helse- og omsorgstjenesteloven, smittevernloven og forurensningsloven.

Beredskapspliktene innebærer at kommunene blant annet skal utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og ha beredskapsplaner som bl.a. annet omhandler organiseringen av kriseledelsen og planer for krisekommunikasjon/-informasjon.

6.5.3 Vurderingskriterier

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) støtter Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i samordningen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, jf. kgl.res. 15. juni 2012 V og kgl.res. 24. juni 2005. DSB har ansvar for embetsstyringen av fylkesmennene når det gjelder beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet. Det innebærer at direktoratet har både et samordningsansvar og et overordnet fagansvar innenfor dette feltet overfor fylkesmennene.

Vi legger til grunn at nedenstående punkter fra tildelingsbrevet til DSB for 2013 operasjonaliserer kravene til DSB. Her fremgår det under tiltaksområde 3: *Styrket samfunnssikkerhet på regionalt og lokalt nivå*, at DSB skal arbeide for å oppnå følgende samfunnseffekter:

- «Fylkesmannen (FM) har oppdatert oversikt over risiko og sårbarhet i fylket.

- *Fylkesmannen har oversikt over og samordner myndigheters krav og forventninger til kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, samt bidrar til at samfunnssikkerhetshensyn ivaretas i fylkeskommunal og kommunal planlegging.*

- *Alle forvaltningsnivåer og sektorer kartlegger, planlegger og gjennomfører nødvendige tiltak, herunder klimatilpasningstiltak.»*

Et av styringsparameterene er:

«3.1 DSB skal videreutvikle embetsstyringen med fylkesmennene på samfunnssikkerhetsområdet, herunder utarbeide føringer for FMs regionale ROS-analyser (fylkes-ROS) og FMs samordningsansvar»

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet har generelt satt som krav at man skal klargjøre mål og resultatkrav og gi rammer som er tilpasset kravene. Etatene skal rapportere om resultatene og etatsstyrer er ansvarlig for å følge opp rapporteringen.

«Styringen av fylkesmannsembetene skiller seg i prinsippet ikke fra annen type etatsstyring innenfor statlig sektor. En betydelig forskjell er likevel det store antall departementer og direktorater som har et faglig ansvar for embetene. Styringen av fylkesmannsembetene er dermed en krevende form for styring, særlig fordi det både er sterke elementer av sektorpolitikk og av samordning.»
(Difi 2011)

Konkret innebærer det de årlige prosessene med statsbudsjett (Prop. 1S), tildelingsbrev og embetsoppdrag som skal beskrive virksomheten og de aktuelle mål- og resultatkrav, samt rapportering fra embetene. Utover dette forventes det at overordnet organ arrangerer styrings- og fagmøter som sikrer kontakten med embetene. DSB er ikke etatsstyrer for fylkesmennene, men har en faglig styringsrolle og er delegert deler av embetsstyringen.

6.5.4 Status

Tilsynet har ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av dette saksfeltet, og det er ved dette tilsynet ikke innhentet informasjon fra fylkesmenn eller kommuner.

DSB opplever at JD er svært nasjonalt orientert og at departementet viser liten interesse for styringen av fylkesmennene. JD hadde kun ett innspill til embetsoppdraget for 2013, og JD/RBA har hatt begrenset innsikt i og kunnskap om embetene i de dialogene som har vært angående dem. Dette kombinert med en vanskelig ressursituasjon og reduksjon på fylkesmannens budsjettkapittel (1510), gjør embetsstyringen krevende. Samtalene i JD i forbindelse med dette tilsynet bekreftet etter vår vurdering at departementet overlater styringen til DSB. Så lenge JD får informasjon fra fylkesmennene via DSB i krisesituasjoner, sier de seg fornøyde med det.

Interne utredninger og tiltak i styringen av fylkesmannen

DSB fant ved gjennomgang og intern utredning i 2011 grunn til bl.a. å gjøre noen grep i sitt arbeid overfor fylkesmennene både internt og eksternt. På bakgrunn av dette ble Enhet for regional og lokal sikkerhet (RLS) etablert i avdeling for analyse og nasjonal beredskap (ANB). Dette ble videre fulgt opp med et prosjekt som la frem en intern rapport datert 1. oktober 2012: *DSBs styring av fylkesmannen*. Hensikten var å få en mer helhetlig, systematisk og effektiv styring av fylkesmennene. I rapporten understrekes det at DSBs embetsstyring og DSBs tilsyn med fylkesmannen er to oppgaver som ikke bør blandes fordi det er viktig å ha klare grenser mellom styringsdialoger og faglig oppfølging (s. 7). I samme avsnitt s. 6 beskrives imidlertid at «... styringen (har) skjedd gjennom tilsyn, øvelser og samlinger...»

Styringsdialogmøter og internt fylkesmannsnettverk

I rapporten konkluderes det med at det er behov for faste styringsdialogmøter med embetene, og at DSB må bli mer synlige på de arenaene der fylkesmennene møtes. Det ble beskrevet et behov for å styrke arbeidet med de styrende

dokumentene, noe som har ført til etablering av et internt fylkesmannsnettverk, forankret i ANB (avdeling for analyse og nasjonal beredskap)/RLS.

Det er utarbeidet et mandat, datert november 2012, for det interne fylkesmannsnettverket, der formål, oppgaver og forankring er beskrevet. Arbeidet ble startet opp raskt for å kunne komme i bedre grep med de styrende dokumentene for 2013. Målet er at embetsoppdraget skal ha et prioritert sett av oppdrag. DSB oppfatter at samordningsrollen gir dem mandat til å prioritere mellom de ulike sektorenes oppdrag til embetene.

Under intervjuene kom det frem at dette arbeidet på tvers i DSB og overfor de andre aktørene som skal samordnes fortsatt ikke fungerer helt som tenkt. Det er en utfordring at de ulike avdelingene/enhetene i DSB har så ulikt forhold og relasjon til fylkesmennene. Noen enheter forholder seg ikke direkte til fylkesmennene på sine områder og oppgaver, mens andre enheter har mye dialog og samhandling med embetene. Dette påvirker de ulike enheter og avdelingens engasjement og bidrag inn i nettverket.

Når det gjelder samarbeid og samordning med andre aktører utenfor DSB, er forbedringsarbeidet i en tidlig fase, men direktoratet har tatt inn over seg at samordning av oppdrag dreier seg om mer enn det å se til at alle aktørers innspill kommer med. For at embetsoppdraget til FM skal få et innhold og omfang som er samordnet og tilpasset de reelle rammevilkårene for å løse dem, må det prioriteres blant ønsker og bestillinger.

DSB har videre besluttet og gjort de første erfaringene med å ha styringsdialogmøter mellom direktøren i DSB og embetsledelsen. Dagsorden her tar utgangspunkt i resultatområdene i tildelingsbrevet, og det er tenkt gjennomført styringsdialogmøter i 4–6 embeter i året.

Til og med 2012 ba DSB om rapportering fra fylkesmennene på eget skjema. Disse punktene ble brukt som et grunn-

lag for å ha en kvantitativ oversikt over fylkesmannens resultater, uten at vi har funnet at DSB har brukt dette aktivt i dialogen og som grunnlag for innspill til Prop. 1S og tildelingsbrev. Fra innværende år skal fylkesmennenes rapportering på samfunnssikkerhet og beredskap inngå i embetsrapporteringen til FAD uten egen rapportering til DSB. Hvordan DSB skal bruke dette og få tilstrekkelig tilbakemelding på sine områder, jobber RLS med.

Føringer for fylkesmennenes ROS
DSB arbeider med retningslinjer for gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser i fylkene. De ferdigstilles i løpet av januar 2014, og skal etterfølges av et seminar. Fylkesmannen rapporterer om gjennomførte ROS-analyser for fylket.

Møteplasser og fagarenaer
Det er etablert flere møteplasser med fylkesmannsembetene, både på ledernivå og rettet inn mot enkelte faglige oppgaver (bl.a. arealplanlegging og tilsyn med kommunene). DSB har ett møte i året med fylkesberedskapssjefene.

Tilsyn med fylkesmennene
Det fremgår av tildelingsbrevet at DSB skal føre tilsyn med fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er ikke lagt fram prosedyrer eller andre dokumenter som beskriver denne aktiviteten utover at tilsynene gjennomføres som systemrevisjon, og etter plan slik at alle embeter tilses i løpet av en tre års syklus. Om tilsynet sier DSB på sine nettsider at kravene til FM når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap er av en slik art at det ikke kan konstateres avvik, men at DSB angir forbedringspunkter de mener FM bør gjøre noe med.

I samtalene kommer det frem at de har høstet en del kritikk og motstand fra noen embeter når det gjelder dette tilsynsarbeidet. Tilbakemeldingene har dels dreid seg om fakta- og kravgrunnlaget i tilsynet, og dels de vurderingene, anbefalingene og oppfølgingen som er gjort. Det er også stilt spørsmål ved om DSB har hjemmel for å føre tilsyn med fylkesmennene. Dette bekreftes gjennom kommentarer og tilbakemeldinger på rapporter og i oppfølgingen av tilsynene.

Dette har vært medvirkende til at tilsynsaktiviteten har vært stilt i bero siste halvdel av 2013. Informantene i DSB har også varierende oppfatning og forståelse av denne aktiviteten, men flere mener at det er verdifullt fordi det har gitt mye innsikt og læring. Noen tar til orde for at det er viktig å følge opp beredskapsarbeidet hos fylkesmennene med særlig fokus på fylkesmannens samordningsrolle på denne måten. Under tilsynet gis det sprikende opplysninger med hensyn til om tilsynet med fylkesmennene er besluttet avviklet, eller om det også skal gjennomføres slike tilsyn neste år. Flere understreker imidlertid at det i så tilfelle er behov for å drøfte ulike forhold ved denne oppgaven.

Fylkesmennenes tilsyn med kommunene

DSB har utgitt veileder for fylkesmennenes tilsyn med kommunene. Fylkesmennene gjennomfører tilsyn med kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette er en aktivitet fylkesmennene har drevet i flere år, men som først nå har fått klar hjemmel i forskrift av 22. august 2011 etter sivilbeskyttelsesloven.

Dette er en omfattende aktivitet, og det forventes gjennomført tilsyn hvert fjerde år i hver kommune. DSB har ikke utviklet og etablert kurs for fylkesmennene i planlegging og gjennomføring av tilsyn, men de arrangerte et seminar etter at veilederen var ferdig. I den forbindelsen gikk de igjennom en del rapporter og konstaterte stor variasjon og ulikhet. DSB har ikke en løpende overvåking av tilsynsrapportene med tanke på etterlevelse av veilederen og kvalitet på tilsynene, eller på oppfølgingen av tilsynet. DSB har etablert fagarena for dette tilsynet med to årlige møter, som har som formål å gi opplæring og harmonisere praksis i tilsynet.

Det er etablert en ordning for registrering av gjennomførte tilsyn med kommunene (SAMBAS). Det foreligger ingen samlet oversikt over oppfølging av tilsynet med kommunene, og DSB bruker ikke funnene fra tilsynene som del av grunnlaget for å ha oversikt over kommunenes arbeid med samfunns-

sikkerhet og beredskap. Det gjennomføres egne kommuneundersøkelser for å få oversikt over kommunenes arbeid på området. Oppsummerte funn fra tilsynene kan imidlertid, etter DSBs vurdering, gi grunnlag for å prioritere områder for råd og veiledning i neste omgang.

DSB har erfart ved gjennomgang av noen rapporter i forbindelse med seminaret om veilederen, at det er behov for å definere og styre bedre hva som er avvik og hvilke funn/observasjoner som ikke kvalifiserer til å konstatere avvik. Det ser ut til at fylkesmennene bedømmer svært ulikt. Direktoratet planlegger å gjennomføre en spørreundersøkelse i de tilsette kommunene for å evaluere tilsynsaktiviteten. Evalueringen skal drøftes på tilsynsseminar i februar 2014. Vurderinger av fylkesmennenes tilsyn skal også være tema i styringsdialogmøtene.

Kommunenes risiko og sårbarhetsvurderinger

DSB arbeider med en ny veileder om helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene etter sivilbeskyttelsesloven. I mellomtiden viser de til veileder til forskriften om kommunal beredskap fra februar 2012. Andre publikasjoner er DSBs veiledere *Samfunnssikkerhet i arealplanlegging – Kartlegging av risiko og sårbarhet* (2011) og *Kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser* (1994).

6.5.5 Vurderinger

DSB har de siste årene jobbet mye med utfordringene knyttet til ansvaret for å styre fylkesmennene. De har satt et kritisk søkelys på sin egen praksis og identifisert forbedringspunkter knyttet til den formaliserte prosessen med styrende dokumenter, mål og resultatstyring sett fra sitt ståsted.

Styringsrolle og pådriverrolle

Lederen av fylkesberedskapssjefenes arbeidsutvalg har vært informant i prosjektet *DSBs styring av fylkesmannen*, men utover det har fylkesmennene i liten grad vært involvert og invitert inn som premissleverandør og samarbeidspartner. Utredningene og tiltakene har fokus på styringssignaler og krav som

skal bidra til å sette samfunnssikkerhet på dagsorden, og i mindre grad på hvordan DSB som direktorat kan understøtte og bidra på andre måter til at fylkesmennene settes i bedre stand til å løse oppgavene. Direktoratet har hatt lite oppmerksomhet rettet mot hvordan oppgavene faktisk løses og hva de fører til.

DSB har konkludert med at det er behov for synlighet og samordning av oppdragene på dette området, og at de må få på plass bedre dialog både med JD, de andre aktørene og embetene ved utviklingen av styrende dokumenter. Hvilken kompetanse og ressurser for øvrig fylkesmennene besitter, er ikke en del av utredningen.

De ulike avdelingene/enhetene i DSB har ulike relasjoner innenfor sine områder til fylkesmennene. Det gjør at oppmerksomheten overfor og betydningen av en god relasjon til embetene varierer, noe som gjør det mer krevende å få på plass gode tverrgående prosesser i DSB.

Dobbeltrollen som fagmyndighet på den ene siden og som samordner på den andre siden er utfordrende, og det synes som om DSB i liten grad drøfter og selv har helt klarhet og tydelighet på når de opptrer som det ene eller det andre. For å ivareta begge rollene på en tilfredsstillende måte er dette skillet viktig. Som samordner skal ikke DSB uten videre prioritere sine fagoppgaver foran andre sektors oppgaver, og det er viktig for samordningsfunksjonen for eksempel under kriser at det er ryddighet på hva som er egne og andres fagansvar, og hva som skal rapporteres i samordningskanalen.

Embetsstyring og tilsyn

Begrepet tilsyn brukes på flere måter og i ulike roller. Vanligvis er det knyttet til utøvelse av myndighet gjennom å kontrollere etterlevelse av normer og regler, med dertil hørende bruk av reaksjoner/virkemidler for å følge opp ved manglende etterlevelse av kravene. I andre sammenhenger er begrepet brukt om overordnet organs oppfølging av måloppnåelse og resultater.

DSB benytter begrepet tilsyn på begge disse måtene. I forhold til fylkesmennene er DSB overordnet organ og skal følge opp måloppnåelse og resultater i embetene. Denne oppfølgingen omtales som tilsyn. Fylkesmennenes tilsyn med kommunene er imidlertid myndighetens lovlighetskontroll av om kommunene innfrir lovfestede plikter, og ev. reaksjoner for å bringe status i henhold til kravene.

Embetsstyringen med styrende dokumenter beskriver omfattende oppdrag, med uprioriterte mål- og resultatformuleringer, innenfor stadig mer begrensede ressurser. DSB skal som overordnet følge med på om de oppdragene de selv har delt ut og bidratt til rammevilkårene for, blir ivaretatt som forventet. Den oppfølgingen av fylkesmennene som er betegnet som tilsyn, har vært gjort på en måte og med et begrepsapparat som har skapt reaksjoner. Kontrollen og oppfølgingen etterpå har vært utført på en måte som ligger nær opp til tradisjonell myndighetsutøvelse, noe som kan skape uklarheter i forhold til DSBs rolle og relasjon til embetene. Etter vår vurdering er det uheldig at DSB som embetsstyrer med samordningsansvar følger opp embetene med en kontrollaktivitet som ligner myndighetskontroll med tilhørende virkemidler.

Opplæring, harmonisering og oppfølging av tilsyn med kommunene
Når det gjelder tilsyn med kommunene har DSB understøttet arbeidet med å utvikle veileder og avholde noen samlinger, men de har ikke etablert en systematisk opplæring i planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynet.

Direktoratet har selv konstatert at det er store variasjoner i fylkesmennenes tilsynsvirksomhet overfor kommunene. Ulik bedømming av status og hva som anses som tilfredsstillende, skaper uforutsigbarhet og er et rettssikkerhetsproblem for kommunene. I tillegg reduserer det etter all sannsynlighet effekten av å føre tilsyn. Det er derfor viktig å redusere variasjonen og harmonisere praksis og vurderinger. Den kommende veilederen for helhetlige

risiko- og sårbarhetsvurderinger i kommunene bør legge grunnlaget for et harmonisert og ens skjønn også i tilsynet.

For at tilsyn skal skape endring og bringe forholdene i samsvar med de aktuelle krav og standarder, er det viktig at funnene følges opp og brukes aktivt i det videre arbeidet. DSB har lite fokus på funn, konklusjoner og (behov for) endringer i de tilsette kommunene. Kunnskapen og erfaringene som fremkommer gjennom tilsynet inngår ikke som grunnlag for å ha oversikt over status i kommunene. Det gjøres egne kommuneundersøkelser som skal gi oversikt. Informasjonen i disse undersøkelser kan både bekrefte og være i strid med funnene gjort gjennom tilsyn. Disse bør ses i sammenheng. Det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er av stor betydning for befolkningen, og DSB bør ha stort fokus på hvordan tilstanden er og på hva som kan bidra til å styrke arbeidet.

I sum gir dette et bilde av et direktorat som har tatt tak i og forsøker å få gode prosesser for styring av embetene med krav og målformuleringer gjennom de styrende dokumentene.

Pådriveraktiviteter som kompetansebygging, råd og veiledning, for å bidra til å sikre kvaliteten på fylkesmannens arbeid, er mindre vektlagt. Behovet for slik oppfølging og understøttelse er imidlertid delvis erkjent, og noen aktiviteter er nylig startet opp eller planlagt. Ved å styrke disse aktivitetene vil DSB understøtte fylkesmennenes oppgaver knyttet til beredskap og samfunnssikkerhet på en bedre måte enn i dag.

6.5.6 Anbefalinger

- DSB bør i sin dialog av og styring med fylkesmennene ha større fokus på gjennomføringen og kvaliteten på embetenes arbeid. Det bør etableres en systematisk opplæring i forberedelse, planlegging og oppfølging av tilsyn med kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Funn fra tilsynet og oppfølging av

- avvik bør tematiseres og brukes i øvrig arbeid.
- DSB bør avklare innretningen på tilsynet med fylkesmennene og vurdere dette tilsynet i forhold til direktoratets embetsstyringsrolle.
 - DSB bør fortsette arbeidet med å få det interne fylkesmannsnettverket til å fungere etter hensikten internt og i forhold til øvrige aktører DSB har ansvar for å samordne.

6.6 Oppgaver og ansvar i kriser

Prinsippene for sentral kriseledelse er innarbeidet i kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*. Justisdepartementet er etter instruks fast lederdepartement ved nasjonale sivile kriser, med mindre annet blir bestemt.

DSB skal understøtte JDs samordningsrolle. I merknadene til instruks fra 2012 vises det til kgl.res. 24. juni 2005 og det fremgår på s. 11 at:

«DSB er en viktig aktør for å understøtte Justisdepartementets samordningsrolle, og vil blant annet på områdene planverk, øvelser, tilsyn, internasjonalt arbeid og informasjonsberedskap utøve samordningsoppgaver på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.»

6.6.1 Vurderingskriterier

I Meld. St. 29 beskrives DSBs rolle i kriser ut fra kgl.res. 24. juni 2005:

«DSB skal bistå Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer ved koordinering og håndtering av større kriser og katastrofer. DSB skal sammenstille og analysere informasjon fra fylkesmennene, involverte etater og internasjonale nettverk.

Ansvar for håndteringsinnsatsen ligger fortsatt til den enkelte etat, og den primære rapporteringslinjen går fortsatt til ansvarlig departement og derfra videre til lederdepartementet.»

I tildelingsbrevet for 2013 fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB, viser departementet generelt til Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* og til kgl.res. 15. juni 2012.

Det vises videre til regjeringens mål om å sikre en effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker.

I styringsparameter 1.8 under Tiltaksområde 1 heter det:

«DSB skal styrke systemer for å sammenstille, analysere og formidle informasjon ved kriser og alvorlige hendelser, fra relevante beredskapsaktører på nasjonalt nivå (direktorsnivå), regionalt nivå og internasjonale nettverk.»

I henhold til *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard* av 10. april 2008 skal fylkesmannen ha oversikt over risiko og sårbarhet i fylket og befolkningens behov og holde sentrale myndigheter orientert.

6.6.2 Status

DSB har, med enkelte mindre unntak, ikke en alminnelig operativ krisehåndteringsrolle. DSB understøtter de som har det primære ansvaret i situasjonen.

DSB har et relativt nytt kriseplanverk fra juni 2013, og tilhørende beredskapsprosedyrer og tiltakskort er under utarbeidelse. Planverket beskriver organisering, roller og ansvar. CIM benyttes som krisestøtteverktøy.

Planverket ble delvis øvet under øvelse BR, og mer omfattende øvelsesmomenter gjennomføres i øvelse Østlandet.

På enkelte områder har DSB mer selvstendige oppgaver, se Kriseplanverk for DSB juni 2013. I kriser bidrar DSB med ressurser fra sivilforsvaret, fagkompetanse og informasjon om krisen og risikoforhold til Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer.

DSB mottar og innhenter informasjon fra kommunene via fylkesmannen. Fylkesmannen har mange roller, herunder varsling og bearbeiding av opplysninger til DSB og andre sentrale fagmyndigheter så som Helsedirektoratet. Fylkesmannen kan også innhente informasjon fra Fylkesberedskapsrådet, som består av ulike offentlige og private aktører i fylket.

Hensikten med rapporteringen er at DSB på vegne av JD forsikrer seg om at de aktører som er ansvarlig for å håndtere krisen iverksetter adekvate tiltak, og at de ulike aktørene samarbeider godt. DSB sammendrar rapportene fra fylkesmennene. Informasjonen innhentes, vurderes og bearbeides og sendes Justis- og beredskapsdepartementet sammen med DSBs anbefalinger som et supplement til de rapporter som kommer fra de berørte ansvarlige departementer.

Under tilsynet fremgikk at DSB anser at det trengs bearbeiding og samling av informasjon i sann tid under politisk nivå. Informasjonen vurderes å være fragmentert og organisert innen sektorer, og det er behov for å få frem et felles og helhetlig bilde.

For å kunne ivareta oppgavene under kriser, har DSB etablert en vaktordning 24/7 (hjemmevaktordning) og som nevnt beskrevet sin kriseorganisering i en kriseplan. Det foreligger instruks for DSB-vakten, som er en av flere vaktordninger i DSB (medievakt, IKT-vakt, kriseinfovakt). DSB anser at det er behov for mer strukturert opplæring av vaktpersonell.

Under tilsynet gis det uttrykk for at samarbeidet under kriser mellom DSB og andre virksomheter på tilsvarende nivå stort sett fungerer bra. Avhengig av type krise tas det raskt kontakt mellom ulike virksomheter, gjøres avklaringer og utveksles informasjon.

Under tilsynet gis det fra DSB uttrykk for at de har fått en utvidet krisehåndteringsrolle gjennom Meld. St. 29 (2011–2012). I notat til Direktørmøtet i DSB av 19. september 2012 *DSBs operative roller* heter det at:

«Meld. St. 29 (2011–2012) utvider DSBs ansvar på dette området ved at også nasjonale fagetater nå skal rapportere til DSB i forbindelse med krisehåndtering. I tillegg skal DSB utarbeide analyser. (...) DSB vil ved fremtidige kriser få en vesentlig mer sentral rolle enn det vi har hatt til nå. Direktoratet vil kunne fremstå som et nav både for informasjonsutveksling mellom involverte etater, fylkesmenn o.a., og for informasjon til publikum.»

Ved to anledninger den senere tid, ekstremværene «Hilde» og «Ivar», har DSB bedt om «rapport» fra aktører fra andre sektorer.

En forståelse av utvidet krisehåndteringsrolle for DSB gjør seg også gjeldende for driften av Kriseinfo.no. DSB er tillagt ansvaret for å etablere og drifte Kriseinfo.no. som er et nasjonalt nettsted for risiko- og kriseinformasjon. Nettstedet skal være et sted for informasjon til publikum om kriser og krisehåndtering i Norge. Hensikten er at publikum skal ha ett sted å finne informasjon og å sikre at alle aktører som håndterer kriser har tilgang til en teknisk robust side som tåler stor pågang.

Informasjon under kriser har (minst) to funksjoner, publikum skal informeres om situasjonen og som et eget krisehåndteringsiltak. I mange tilfeller vil det å sikre at publikum opptrer adekvat i forhold til situasjonen være det tiltaket som er mest effektivt for å redusere skadeomfang og hindre nye skader, eksempelvis ved smittesituasjoner (forholdsregler ved omgang av smittede, vask av hender) eller ved atomhendelser (holde seg innendørs). Fordi informasjonshåndtering er en integrert del av krisehåndteringen, er det meget viktig at Kriseinfo kun gjengir det ansvarlig myndighet har sagt og ikke legger til eller trekker i fra.

Den utvidede forståelse av krisehåndteringsrolle når det gjelder Kriseinfo.no kommer også til uttrykk i ovennevnte notat til Direktørmøtet i DSB av 19. september 2012 om DSBs operative roller:

«I utgangspunktet skal Kriseinfo.no speile andre aktørers websider, men det er naturlig at redaksjonen også vil måtte etterspørre publikumsinformasjon der de mener slik mangler, og ta initiativ til harmonisering av informasjon der det er behov for dette. På denne bakgrunn er det mulig at ansvaret for Kriseinfo.no vil utvikle seg i retning av å styrke og tydeliggjøre DSBs selvstendige rolle som krisehåndteringsmyndighet. Med dette menes at Kriseinfo.no kan komme til å utvikle seg til å bli en funksjon som også har som oppgave å følge opp at den informasjonen som gjøres tilgjengelig for publikum av ulike myndigheter i rimelig grad imøtekommer behovet.»

6.6.3 Vurdering

DSBs rolle i kriser er noe uklart beskrevet i styrende dokumenter. Ved konkrete hendelser er det også eksempler på at andres etterspørsel etter informasjon fordrer mer operativ krisehåndtering. Tilsynet finner likevel at DSBs virksomhet under kriser i hovedsak ivaretar ovennevnte krav som stilles gjennom styrende dokumenter.

I DSB pågår det et arbeid for å styrke evnen til å ivareta direktoratets rolle i forbindelse med kriser. Samtidig pågår tilsvarende prosesser i JD, uten at dette virker koordinert med direktoratet. Fra DSB er det uttrykt behov for å avklare gjensidige forventninger, roller og oppgaver i forhold til situasjonssenteret/KSE. Tilsynet deler denne vurderingen.

Tilsynet stiller spørsmål ved DSBs utlegning av Meld. St. 29 når det gjelder forståelsen av sitt utvidede krisehåndteringsmandat. Teksten i stortingsmeldingen er kanskje noe uklar, men det er vanskelig å se at det innføres nye rapporteringsordninger mv. til DSB, uten at disse beskrives og konkretiseres nærmere i Meld. St. eller den nye kgl.res. Tilsynet legger til grunn at stortingsmeldingen gir en beskrivelse av at DSB skal understøtte JDs samordningsansvar, og at dette også fremgår av kgl.res. 15. juni 2012.

Det er grunn til å nøye overveie om en slik forståelse av krisehåndteringsmandatet kan implementeres og iverksettes. Betyr for eksempel dette at DSB kan beslutte etablering av rapportering i andre departementers sektorer, eller bare at DSB også skal innhente det som måtte finnes av informasjon der? DSB har per i dag ikke faglig kompetanse til å analysere informasjon fra andre departementers fagområde.

At det eksisterer en slik uklarhet mellom sentrale aktører i situasjoner som potensielt har store konsekvenser, er bekymringsfullt.

Dersom det er meningen å gi DSB et utvidet ansvar, må dette gjøres på en annen måte. Et direktorat som skal drive samordning kan ikke endre rollen sin unilateralt uten klare føringer fra overordnede myndigheter. Det bør gjøres i samarbeid med de som skal samordnes.

6.6.4 Forbedringspunkter og anbefalinger

Tilsynet anbefaler at det klargjøres hvilke krav og forventninger som stilles til DSB i kriser.

Kravene og forventningene bør omfatte forholdet til JD/KSE og DSBs rolle i forhold til øvrige aktører i krise, både andre virksomheter under JD (som for eksempel POD) og virksomheter hørende under andre departementer. Andre departementer bør delta i utformingen av krav og forventninger til DSB i kriser, slik at forholdet mellom den primære rapporteringslinjen til ansvarlig departement og rapportering i samordningskanalen blir ryddig og hensiktsmessig.

6.7 Øvelser og erfaringslæring

Statens helsetilsyn legger til grunn at øvelser dels har som formål å gi de ansatte i organisasjonen og samarbeidspartnere trening i å håndtere beredskaps-situasjoner og kriser, dels vil øvelser gi erfaringer som kan være til hjelp ved evaluering og justering av beredskapsoppsettet og kriseplanverket. Videre skal øvelser avdekke sårbarheter og

bidra til kunnskap om krisehåndterings-
evnen. Øvelsene må derfor utformes
slik at de gir erfaringer med situasjoner
og hendelser som er knyttet opp mot
relevante risikoforhold og trusler.

6.7.1 Vurderingskriterier

Instruks fastsatt ved kgl.res. av 24. juni
2005 for Direktoratet for samfunns-
sikkerhet og beredskaps koordinerende
roller legger følgende oppgaver til DSB
når det gjelder øvelser:

- initiere, planlegge og gjennomføre
nasjonale beredskapsøvelser på sivil
side i tråd med fastsatte øvelsesplaner,
samt koordinere departementenes
deltakelse i internasjonale øvelser
knyttet til EU- og NATO-samarbeidet
- ta initiativ, koordinere og bidra til
sivil deltakelse i sivil-militære øvelser
- kunne bistå departementene og deres
sektorer med øvelses- og kompe-
tansetiltak

Dette er nærmere utdypet i tildelings-
brevet for 2013 fra Justis- og bered-
skapsdepartementet til Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap både
under strategiske tiltak og tiltaksområde
2 (styrket nasjonal beredskap).

Statens helsetilsyn har samlet kravene
til følgende oppsummerende kriterier:

- DSB skal ha oversikt over øvelser.
- DSB skal utarbeide nasjonal øvings-
strategi.
- DSB skal øve sitt eget planverk årlig.
- DSB skal koordinere planlegging og
gjennomføring av fullskalaøvelser
som øver samvirke mellom norske
og internasjonale samarbeidspartnere.

6.7.2 Status

DSB har et omfattende engasjement
knyttet til planlegging, gjennomføring
og evaluering av øvelser. Øvelser i
egen regi gjennomføres årlig som
planlagt, og DSB gjennomfører pålagt
antall øvelser. Nå arbeides det med
øvelser på det regionale nivået. Fylkes-
mennene har vært lite øvet de senere
årene, så alle skal øves i 2014. Det
skjer ved at allerede eksisterende/
planlagte øvelsesarenaer suppleres med

1–3 øvingsmål for fylkesmannen. Disse
utvikles i samarbeid med fylkesmennene
og blir embetsspesifikke ut i fra
embetets sårbarhetsvurdering.

DSB har ingen samlet strategi for
øvingsvirksomheten. Det skal etter
planen snarlig utarbeides en strategi for
øvelser og øvelsesmål. Strategien skal
danne grunnlaget for en ny rammeplan
for de Sivile nasjonale øvelser (SNØ).
DSB har identifisert behov for en ny
veileder for planlegging, gjennomføring
og evaluering av øvelser i egen og
andres regi. I planleggingen av øvelser
vil DSB øke oppmerksomheten mot
øvelsesmål.

Direktoratet er opptatt av at øvelser må
gi læring for å ha effekt, og at læring
kan skje allerede i planleggingsfasen.
Både interne og eksterne øvinger blir
som hovedregel evaluert. Men ved
tilsynet framstår det som noe uklart
hvordan erfaringer fra øvelser brukes i
etterhånd i direktoratets øvrige arbeid.
Evalueringsrapporten må ikke ses som
et sluttprodukt, men som en start på
videre arbeid. Ansvar for oppfølgingen
og endringene etter øvelser ligger hos
ansvarlig sektor, men DSB skal være
pådriver. DSB er i gang med en ytter-
ligere styrking av kompetanse og
kapasitet for å ivareta sin rolle som
nasjonalt kompetanseorgan for øvelser.
Det er blant annet etablert et nasjonalt
øvings- og evalueringsforum med
deltakere fra sentrale myndigheter
og andre aktører. Formålet med dette
forumet er å styrke arbeidet med og
koordineringen av øvelses- og evalue-
ringsaktiviteten.

DSB gjennomfører øvinger av egen
organisasjon. Gjennom tilsynet er det
dog avdekket at gjennomføring av egne
øvinger kan svikte noe på grunn av
omfattende utadrettet deltakelse av
personell og ledelse fra DSB i eksterne
øvinger som også har relevans for DSB.
Dette var for eksempel tilfellet under
avviklingen av Barents rescue 2013.

Øvelseskalenderen som presenteres
på DSBs nettsider er mangelfull. Det
opplyses at det arbeides med en ny
løsning gjennom registrering i
SAMBAS, nasjonal øvelseskalender.

Denne løsningen skal være en bedre og mer egnet løsning for å sikre en oversikt som blir oppdatert jevnlig.

6.7.3 Vurdering

Statens helsetilsyn finner at DSBs øvingsvirksomhet må antas å fylle de kravene som stilles gjennom styrende dokumenter. Den nasjonale oversikten over øvelser er mangelfull, og det er behov for å utarbeide en samlet strategisk tilnærming til denne delen av DSBs virksomhet.

Statens helsetilsyn finner videre at det i liten grad er sporbart hvordan erfaringer fra øvinger brukes i den praktiske utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet. Det er derfor ikke mulig å si noe entydig om effekten som øvinger har på samfunnssikkerhetsarbeidet samlet sett. Ut fra den samlede ressursinnsatsen på øvelser, bør etterfølgende evalueringer av øvelser også omfatte vurderinger av effekten av øvelsen, inkludert hvordan erfaringene fra øvelsene blir fulgt opp.

6.7.4 Anbefalinger

Statens helsetilsyn finner det fornuftig og formålstjenlig at DSB utvikler og vedlikeholder veiledningsmateriell for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvinger. Dette arbeidet bør ikke avgrense seg til utarbeidelsen av skriftlig materiell, men også omfatte annen opplæringsvirksomhet som finnes formålstjenlig.

Ut over de planene som DSB selv har skissert, vil vi tilrå at det særlig arbeides videre, både i den strategiske planleggingen og i den utadrettede rådgivnings- og øvingsvirksomheten, med å klargjøre hvordan erfaringer fra øvelser på en systematisk måte kan brukes ved utviklingen av DSBs eget beredskapsarbeid og det samlede nasjonale beredskapsarbeidet, herunder hvordan øvings- erfaringer spres til relevante aktører.

Arbeidet med utviklingen av øvelsesvirksomheten må bygge på oppdatert nasjonal og internasjonal kunnskap, og må sees i sammenheng med DSBs samlede virkemiddelsett. DSB bør jevnlig vurdere sitt engasjement i

forhold til oppgaven som nasjonalt øvingskompetanseorgan.

6.8 Oversikt over risiko og sårbarhet

Statens helsetilsyn legger til grunn at hovedformålet med å ha en oversikt over risiko- og sårbarhet i det norske samfunnet, herunder nasjonalt risikobilde (NRB), er å legge til rette for en samlet beredskapsplanlegging mellom ulike samfunnssektorer.

6.8.1 Vurderingskriterier

Instruks fastsatt ved kgl.res. av 24. juni 2005 for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller legger følgende oppgaver til DSB når det gjelder oversikt over risiko og sårbarhet:

- ha oversikt over sårbarhets- og beredskapsutviklingen i samfunnet og ta initiativ til å forebygge hendelser med sikte på å hindre tap av liv, helse, miljø, viktige samfunnsfunksjoner og store materielle verdier
- utarbeide en nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport som grunnlag for videre oppfølging av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på tvers av sektorer og etatsgrenser

Dette er nærmere utdypet i tildelingsbrevet for 2013 fra Justis- og beredskapsdepartementet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, tiltaksområde 1 (helhetlig, samordnet og kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid).

Statens helsetilsyn har ved dette tilsynet vurdert arbeidet på dette området ut fra dette settet av kriterier:

- DSB skal utarbeide en nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport.
- DSB skal videreutvikle det nasjonale risikobildet og legge fram et oppdatert bilde i 2013.
- DSB skal sikre at det nasjonale risikobildet blir utviklet i samarbeid med andre offentlige aktører med sikkerhets- og beredskapsansvar.

6.8.2 Status

Det nasjonale risikobildet er utviklet gjennom omfattende prosesser over flere år. Disse prosessene har også involvert forskningsmiljøer og andre forvaltningsorganer. Modellen for NRB kommer fra tilsvarende arbeid i Nederland og Storbritannia. I det publiserte dokumentet kan det ses en betydelig utvikling fra 2012-utgaven til 2013-utgaven. Formålet med NRB beskrives relativt entydig internt i DSB, men det kan se ut som at det er et språk mellom DSBs egen oppfatning av formålet og det relativt ambisiøse målet som skisseres i instruksene for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

NRB må ses i sammenheng med rapporten om kritisk infrastruktur (KIKS). Denne modellen vil bli utviklet videre.

Gjennom tilsynet ble det avdekket at en sammenhengende oversikt over forhold knyttet til nasjonal sårbarhet og beredskap ikke har blitt utarbeidet de seinere årene. Det opplyses at dette er planlagt gjort i 2014.

6.8.3 Vurdering

Statens helsetilsyn vurderer at både NRB-rapporten og KIKS-rapporten er viktige elementer i en samlet oversikt over nasjonal risiko, sårbarhet og beredskap. Den rapporten om nasjonal sårbarhet som planlegges utarbeidet i 2014 vil medføre at denne oversikten blir mer fullstendig.

Disse tre rapportene er ikke koplet sammen på en tydelig måte. Statens helsetilsyn mener at det er mye å vinne på å sikre at sammenhengen mellom disse klargjøres og blir kommunisert internt og eksternt. Selv om DSB internt har klart for seg formålet med de to eksisterende rapportene, mener Statens helsetilsyn at det ennå gjenstår et godt stykke arbeid før det er tydelig for departementene og andre etater hvilke forventninger som stilles til bruken av disse i arbeidet med utvikling av samfunnssikkerhet og beredskap på ulike samfunnssektorer.

Særlig NRB-rapporten bygger på et utfordrende teoretisk grunnlag, hvor be-

greper som konsekvens, sannsynlighet og usikkerhet står sentralt. Selv om DSB har bygget sin metodiske tilnærming på erfaringer fra både forskning og forvaltning nasjonalt og internasjonalt, er det etter tilsynets vurdering nødvendig at den metodiske tilnærmingen blir løpende vurdert; gjerne i dialog med aktuelle brukermiljøer. Det nasjonale risikobildet bygger på hendelser med alvorlige konsekvenser, men med relativt lav sannsynlighet, og ikke minst høygradig usikkerhet. I et mål- og resultatstyringsperspektiv er det ikke nødvendigvis slik at ytterligere arbeid med å finne bedre estimater for sannsynlighet, eller forsøk på å redusere usikkerheten, vil ha særlig mye for seg. Risikobildets konsekvenser vil trolig prege det etterfølgende planleggingsarbeidet. Det bør derfor være klart for de som skal benytte NRB-rapporten i sitt planarbeid på hvilken måte de scenarier som er valgt ut skal prege de ulike etaters samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

6.8.4 Anbefalinger

Vi tilrår at de omtalte prosessene videreføres som planlagt, men at sammenhengen mellom de tre rapportene klargjøres. I dette arbeidet må det sikres omfattende involvering fra andre relevante myndigheter. Kunnskapsgrunnlaget som blir lagt til grunn og den metodiske tilnærmingen som velges for disse prosessene, må gjøres tydelig.

Videre tilrår vi at målene med og forventninger til bruk av de ulike rapportene klargjøres og formidles utad på en mer entydig måte enn i dag. Dette arbeidet bør etter vår vurdering gjøres i nært samarbeid med overordnet departement og andre departementer og etater som forutsettes å benytte disse rapportene som grunnlagsdokumenter og kunnskapskilder for sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.

De virkningene som NRB, KIKS og en nasjonal sårbarhetsrapport har på det nasjonale beredskapsarbeidet bør vurderes jevnlig, gjerne i samspill med dem som forventes å benytte rapportene.

Vedlegg

*Oversikt over kravgrunnlag,
dokumentasjon som er blitt benyttet
under tilsynet og informanter følger
som egne vedlegg til rapporten.*

VEDLEGG 1

Kravgrunnlag og dokumentasjon

Kravgrunnlag

- Kgl.res. av 15. juni 2012: Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering
- Kgl.res. av 24. juni 2005: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret for koordineringen av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker
- Brev av 30. juni 2005 fra Justisdepartementet til departementene: Hovedprinsipper og retningslinjer for å styrke krisehåndteringen på departementsnivå
- FOR 2010-10-22 nr 1362: Forskrift om objektsikkerhet.
- Kgl.res. av 30. juni 2005: Overføring av ansvar for risiko- og krisekommunikasjon og ansvar for Regjeringens kriseinformasjonsenhet fra Moderniseringsdepartementet til Justis- og politidepartementet fra 1. juli 2005 – nedleggelse av Regjeringens kriseinformasjonsenhet fra 1. januar 2006
- Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Desember 2012
- Reglement for økonomistyring i staten, og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010
- Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap
- Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet
- St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning

Dokumentasjon fra JD (tilsendte dokumenter og relevante dokumenter funnet på nett)

Brev

- Brev fra JD av 21. desember 2012 til FAD om forholdet mellom oppgaver og ressurser i 2013 og fremover (Fylkesmannen)
- Brev fra JD av 18. mars 2013 til departementene. Målstyring på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet – Tilstandsvurdering og mål til Prp 1 S 2014 og invitasjon til møte 4. april
- E-post fra JD av 9. april 2013 til departementene med oppfølging etter møtet 4. april 2013 om målstyring på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet
- Brev fra JD av 3. juli 2013 til departementene. Mål og resultatstyring på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet – Tilbakemelding på rapportering på mål og tilstandsvurderinger til Prop. 1 S 2014
- Brev fra JD av 10. juni 2013 til departementene om gjennomgang av Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS)
- Brev fra JD av 5. juli 2013 til departementene. Om Nasjonal IKT-sikkerhet – endrede ansvarsforhold og ny strategi med tilhørende handlingsplan
- Brev fra JD av 12. september 2012 med innkalling til møte i interdepartemental arbeidsgruppe
- Brev fra JD av 13. februar 2013 til departementene med invitasjon til dagsseminar om samfunnssikkerhet 26. februar
- Brev fra JD av 14. mars 2013 til departementene med invitasjon til møte om sikkerhetslovens virkeområde
- Brev fra JD av 22. mars 2013 iht. adresseliste. Innkalling til oppstartsmøte planlegging CMX 2014
- Brev fra JD av 2. juli 2013 til departementene om nasjonalt risikobilde 2013

- Brev fra JD av 22. januar 2013 om sikkerheten ved Moss pukkverk
- Brev fra JD av 26. april 2013 til departementene om overordnet nasjonal instruks for beredskapsplanverk – invitasjon til referanse-gruppemøte
- Brev fra JD av 12. september 2012 til departementene om oppfølging av 22. juli – kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunns-sikkerhetsarbeidet i Prop. 1 S
- Brev fra JD av 28. juni 2012 til NSM, DSB og HRS om endring av varslingsrutiner ved større hendelser og kriser – etablering av situasjons-senter og embetsvakt i JD
- Brev fra JD av 5. juli 2013 om endrede ansvarsforhold og ny strategi med tilhørende handlingsplan, vedlegg: kgl.res. av 22. mars 2013
- Brev fra JD av 8. mai 2013 til departementene om møte om arbeidet med samfunnsikkerhet og JDs samordningsrolle som følge av kgl.res. 15. juni 2012
- Brev fra JD av 1. juli 2013 til Direktoratet for nødkommunikasjon. Kommunikasjonsløsninger til akutt-mottak og legevakter
- Brev fra DSB av 28. juni 2013 til JD med invitasjon til Nasjonalt øvings- og evalueringsforum
- Brev fra DSB til JD av 22. januar 2012 om sammenslåing av arbeids-grupper om farlige stoffer og masse-ødeleggelsesmidler mv.
- Brev fra JD av 31. mai 2011 til DSB om Sivil nasjonal øvelse (SNØ) 2011 og SkagEx11 – status
- Brev fra JD av 5. januar 2012 til 22. juli-kommisjonen. Forespørsel om dokumentasjon
- Brev fra JD av 3. februar 2012 til FD om høygradert datakommunikasjon for nasjonal krisehåndtering i sivil del av totalforsvaret
- Brev fra JD av 29. juni 2012 til HOD, DNK, DSB og POD. Nødnettprosjektet – Revidert over-ordnet styringsdokument
- Brev fra JD av 10. januar 2011 til DSB om øvelsesplanlegging – veien videre
- Brev fra JD av 11. januar 2011 til FD, Returnerer r-notat om gradert samband
- Brev fra JD av 12. september 2012 til underlagte etater om oversendelse av risiko- og sårbarhetsvurderinger fra virksomheter i justissektoren
- Brev fra JD av 13. januar 2011 til FD om foreleggelse av revidert SBS-tiltak om informasjonsberedskap
- Brev fra JD av 13. september 2013 til DSB om innmelding av TopSec-brukere i justissektoren
- Brev fra JD av 13. september 2013 til SMK om kongelig res. – Fastsettelse av nytt beslutningsnivå for tiltak i sivilt beredskapssystem
- Brev fra JD av 14. mai 2012 til FD om innføring av høygradert data-kommunikasjon for nasjonal krise-håndtering i sivil del av totalforsvaret
- Brev fra JD av 16. februar 2012 til AD om høygradert datakommunika-sjon for nasjonal krisehåndtering i sivil del av totalforsvaret
- Brev fra JD av 16. mai 2013 til POD om skjema for innrapportering av skjermingsverdige objekt – Klassifisering av skjermingsverdige objekter i justissektoren
- Brev fra JD av 16. august 2013 til AD om brukere for mobiltelefon-løsningen TopSec
- Brev fra JD av 16. august 2013 til SMK om krypterte sambands-løsninger
- Brev fra JD av 17. januar 2012 til FD om høygradert datakommunikasjon for nasjonal krisehåndtering i sivil del av totalforsvaret
- Brev fra JD av 17. desember 2012 til NSM om videre drift av gradert nett-verk i JD
- Brev fra JD av 18. mars 2013 til departementene med bestilling av innspill til tilstandsvurdering og mål til Prop. 1 S 2014 og invitasjon til møte 4. april 2013 (med vedlegg)
- Brev fra JD av 19. mai 2012 til DSB om gjennomgang av Sivilt bered-skapssystem – SBS
- Brev fra JD av 21. desember 2012 til FAD om forholdet mellom oppgaver og ressurser i 2013 og fremover – Tilbakemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet
- Brev fra JD av 21. desember 2012 til NSM om rapportering av skjermings-verdige objekter

- Brev fra JD av 22. februar 2012 til departementene om oppfølging etter øvelser
- Brev fra JD av 22. april 2013 til SMK om revisjon av beslutningsnivå i sivilt beredskapssystem – SBS
- Brev fra JD av 23. august 2013 til SMK om fastsettelse av nytt beslutningsnivå for tiltak i sivilt beredskapssystem – foreleggelse
- Brev fra JD av 24. september 2012 til POD om oppdrag om oppfølging av ny instruks om objektsikring med sikringsstyrker
- Brev fra JD av 25. november 2012 til DSB med anmodning om personellressurser fra DSB til JD (oppdragsbrev)
- Brev fra JD av 27. januar 2011 til FD om regelverk for objektsikring ved sikringsstyrker – Etablering av arbeidsgruppe
- Brev fra JD av 30. januar 2013 til DSB om erfaringer med fylkesmennenes øvelser
- Brev fra JD av 30. august 2013 til Kriserådet om status for gradert mobilsamband
- Brev fra JD av 31. oktober 2012 til NAWSARH-prosjektet om avvikling av gradert informasjonssystem hos NAWSARH-prosjektet
- Brev til departementene 20. desember 2012 Invitasjon til fagseminar om konsekvenser av svikt i kritisk infrastruktur
- Brev til departementene 27. mai 2013 om skjermingsverdige objekter i sivil sektor – oppfølging av departementene
- Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til JD. Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeidet i Prop. 1 S
- Brev fra Arbeidsdepartementet til JD av 15. oktober 2012. Omtale av målsettinger for Samfunnssikkerhetsarbeidet i AD
- Brev fra Olje- og energidepartementet til JD av 15. oktober 2012. Omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid i Prop. 1 S – innspill fra Olje- og energidepartementet
- Brev fra Landbruks- og matdepartementet til JD av 15. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid i Prop. 1 S
- Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til JD av 1. oktober 2012. Statsbudsjettet 2013 – Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport og omtale av målsettinger og sikkerhetsarbeid i Prop. 1 S
- Brev fra Miljøverndepartementet til JD av 4. oktober 2012. Målsettinger for Miljøverndepartementets samfunnssikkerhetsarbeid
- Brev fra Finansdepartementet til JD av 11. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid i Prop. 1 S
- Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til JD av 12. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid i Prop. 1 S
- Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til JD av 11. oktober 2012. Målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid
- Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til JD av 15. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid i Prop. 1 S – Tilbakemelding fra BLD
- Brev fra Forsvarsdepartementet til JD av 15. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport og omtale av mål for samfunnssikkerhetsarbeid i prop. 1 S
- Brev fra Kulturdepartementet til JD av 15. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport – Omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeidet i Prop. 1 S
- Brev fra Kunnskapsdepartementet til JD av 12. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid i Prop. 1 S
- Brev fra Samferdselsdepartementet til JD av 12. oktober 2012. Oppfølging av 22. juli – kommisjonens rapport og omtale av målsettinger for samfunnssikkerhetsarbeid i Prop. 1 S
- JDs brev av 14. januar 2013 til departementene med program

fagseminar om konsekvenser av svikt i kritisk infrastruktur

- Overordnet styringsdokument. Pilot Drammen. Godkjent av styringsgruppen 5. desember 2012.

Kongelige resolusjoner / instruks

- Kgl.res. av 11. november 2011 om endring av navn for Justis- og politidepartementet. Endring av navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet
- Kgl.res. av 13. september 2013 Instruks for redningstjenesten
- Kgl.res. av 22. mars 2013 om overføring av samordningsansvar for forebyggende IKT-sikkerhet fra FAD til JD
- Kgl.res. av 21. juni 2013. Endring av instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering
- Kgl.res. av 21. juni 2013. Tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

NOU-er

- NOU 2009: 12 Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring
- NOU 2012: 4 Trygg hjemme. Brannsikkerhet for utsatte grupper
- NOU 2012: 8 Ny utdanning for nye utfordringer. Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet.
- NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen
- NOU 2013: 5 Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser
- NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)

Rapporter

- Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Oslo, 31. januar 2012.
- Ansvarsforhold og håndtering ved funn av eksplosive varer, 27. april 2012
- Et tryggere Norge. Justispolitisk status 2013, rapport 5. juli 2013

- Evaluering – Justisdepartementets håndtering av hendelsene 22. juli 2011, intern rapport, 12. juni 2012
- Krisestøtteenhetens interne gjennomgang etter terrorangrepet 22. juli 2011
- Sluttrapport fra forskningsprogrammet Samfunnssikkerhet og risikoforskning (SAMRISK) i regi av Norges forskningsråd
- Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat. DSB rapport, 15. juni 2012
- Forslag til regulering av bombe-kjemikalier. DSB rapport, 1. oktober 2012
- Evaluering av teamarbeid i Justisdepartementet. DIFI rapport 2009: 8
- Rapport fra tilsyn med Justis- og politidepartementet, DSB 19. mai 2008.
- Brev fra JD til DSB av 11. august 2008 med oppfølgingsplan etter DSBs tilsyn med Justisdepartementet høsten 2007/vår 2008
- Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet, 17. desember 2012
- Handlingsplan til Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet, 17. desember 2012

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 100 S (2010–2011) Fullføring av utbygging og drift av Nødnett i hele Fastlands-Norge
- Prop. 129 L (2011–2012) Endringer i sivilbeskyttelsesloven (gjennomføring av EPCIP-direktivet)
- Prop. 146 S (2010–2011) Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020
- Prop. 18 S (2011–2012) Endringer i statsbudsjettet for 2011 under Justis- og politidepartementet
- Prop. 23 S (2012–2013) Endringer i statsbudsjettet 2012 under Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 77 S (2012–2013) Endringer i statsbudsjettet for 2013 under Justis- og beredskapsdepartementet. Tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og politiberedskapen, jf. Meld. St. 21 (2012–2013)
- Prop. 79 S (2011–2012) Endringer i statsbudsjettet 2012 under Justis- og beredskapsdepartementet. Rettssaken

etter terrorangrepene 22. juli 2011 mv.

- Prop. 80 S (2010–2011) Endringer i statsbudsjettet for 2011 for Justis- og politidepartementet – Rednings-tjenesta
- Prop. 1 S (2013–2014) for Justis- og beredskapsdepartementet for budsjettåret 2014
- Prop. 1 S (2012–2013) for Justis- og beredskapsdepartementet for budsjettåret 2013
- Prop. 1 S (2011–2011) for Justis- og politidepartementet for budsjettåret 2012

Planer

- Programplangrunnlag for forskningsprogrammet SAMRISK II (Norges forskningsråd)
- Mandat for arbeidsgruppe om organisering av brann- og rednings-etaten

Notater

- Notat av 2. september 2013 fra RBA til ledelsen i JD. Kort om status for prosjektet Sydhavna (Sjursøya) – et område med forhøyet sikkerhet
- Notat fra Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS) til Statsrådets kontor 25. april 2013. Terrorangrepet i In Amenas 2013 – oppsummering av de generelle læringspunktene i Uds evalueringsrapport
- Notat om oppgavefordeling sikkerhet og beredskap etter etablering av ny avdeling for krisehåndtering og sikkerhet, 19. desember 2012
- Notat fra RBA til politisk ledelse av 14. juni 2013. Endringer i plan- og bygningsloven – om skjermingsverdige objekter
- Notat til departementsråd, 15. august 2012. Krisehåndtering i JD
- Notat til departementsråd, 24. august 2012. Organisering av departementets sikkerhets- og krisehåndteringsansvar og oppgaver i egen avdeling
- Notat til ledelsen, 14. desember 2011. Oppdatert rapportering på JDs virksomhetsplan for 2011
- Notat til AE-møtet, 22. november 2012. Mal for departementets virksomhetsplan for 2013 samt rapportering per november 2012
- Notat til ledelsen, 21. august 2013. VP-rapportering for august 2013

Tildelingsbrev/embetsoppdrag

- Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet for 2011
- Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet for 2012
- Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet for 2013
- Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2011
- Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2012
- Tildelingsbrev til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for 2013
- Oppdragsbrev fra JD av 21. januar 2013 til DSB om det nasjonale beredskapssystemet
- Oppdragsbrev nr. 1 fra JD til DSB av 27. juni 2012. Gjennomgå, sammenstille og vurdere høringsuttalelser til NOU 2012: 4 og gi en tilrådning om videre oppfølging av utredningen til Justis- og beredskapsdepartementet
- Oppdragsbrev nr. 2 fra JD til DSB av 6. juli 2012. Gjennomgå, sammenstille og vurdere høringsuttalelser til NOU 2012: 8 og gi en tilrådning om videre oppfølging av utredningen til Justis- og beredskapsdepartementet
- Oppdragsbrev nr. 3 fra JD til DSB av 10. september 2012. Deltakelse i forskningsprosjekt om risikoanalyser
- Oppdragsbrev nr. 4 fra JD til DSB av 3. september 2012. Oppstart av arbeidet med revisjon av forskrift 8. juni 2009 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering.
- Oppdragsbrev nr. 6 fra JD til DSB av 2. oktober 2012. Utarbeide sektorielle markedstilsynsprogram
- Oppdragsbrev nr. 7 fra JD til DSB av 5. oktober 2012. Gjennomgå brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk
- Oppdragsbrev nr. 8 fra JD til DSB av 30. oktober 2012. Prioritet i mobilnettet – utarbeidelse av retningslinjer

- Oppdragsbrev nr. 9 fra JD til DSB av 7. november 2012. Vurdering av samfunnssikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser av Telenors forslag om å utvikle fasttelefonitjenesten
 - Oppdragsbrev nr. 9 tillegg nr. 1 fra JD til DSB av 11. desember 2012
 - Oppdragsbrev nr. 11 fra JD til DSB av 5. september 2013. Bistand i forbindelse med statsbudsjettet 2014
 - Tildelingsbrev til Direktoratet for nødkommunikasjon for 2011
 - Tildelingsbrev til Direktoratet for nødkommunikasjon for 2012
 - Tildelingsbrev til Direktoratet for nødkommunikasjon for 2013
 - Tillegg nr. 1 til tildelingsbrevet 2013 – Direktoratet for nødkommunikasjon
 - Tillegg nr. 2 til tildelingsbrevet 2013 – Direktoratet for nødkommunikasjon
 - Iverksettelsesbrev til Nasjonal sikkerhetsmyndighet for 2011–2013, begrenset
 - Rapport om sikkerhetstilstanden 2011. Nasjonal sikkerhetsmyndighet, begrenset versjon
 - Rapport om sikkerhetstilstanden 2012. Nasjonal sikkerhetsmyndighet, begrenset versjon
 - Forslag til tiltak fra NSM basert på rapport om sikkerhetstilstanden 2011, begrenset
 - Forslag til tiltak fra NSM basert på rapport om sikkerhetstilstanden 2012, begrenset
 - Tildelingsbrev for Hovedredningssentralen (HRS) 2011
 - Tildelingsbrev for Hovedredningssentralen (HRS) 2012
 - Tildelingsbrev for Hovedredningssentralen (HRS) 2013
 - Embetsoppdrag til Fylkesmannen for 2013
- Referater*
- Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 23. mars 2011
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 12. september 2011
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 24. november 2011
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 13. april 2012
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 15. juni 2012
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 28. september 2012
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 30. november 2012
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 21. mars 2013
 - Referat fra styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 20. juni 2013
 - Referat fra Administrativt formøte til styringsdialogmøte JD-Politidirektoratet 10. juni 2013
 - Referat fra beredskapsfaglig kontaktmøte mellom PIA/JD og POD, 14. oktober 2011, begrenset
 - Referat, felles kontaktmøte, 26. januar 2012, begrenset
 - Referat fra beredskapsfaglig møte mellom PIA/JD og POD, 26. mars 2012, begrenset
 - Referat fra kontaktmøte mellom PIA og POD, 26. mars 2012, begrenset
 - Referat fra beredskapsfaglig kontaktmøte mellom JD/PIA og POD, 11. september 2012, begrenset
 - Referat fra beredskapsfaglig kontaktmøte mellom JD/PIA og POD, 14. desember 2012, begrenset
 - Referat fra beredskapsfaglig møte mellom PIA/JD og POD, 8. april 2013, begrenset
 - Referat fra samarbeidsmøte JD/PIA og POD, 14. juni 2013, begrenset
 - Referat fra etatstyringsmøte JD – DSB 26. oktober 2011
 - Referat fra etatstyringsmøte JD – DSB 9. november 2012
 - Referat fra etatstyringsmøte JD – DSB 13. april 2012
 - Referat fra etatstyringsmøte JD – DSB juni 2012
 - Referat fra etatstyringsmøte JD – DSB 18. mars 2013
 - Referat fra etatstyringsmøte med HRS 6. mars 2012
 - Referat fra styringsmøte med NSM 2011–2013
- Halvårs-/årsrapporter*
- Halvårsrapport 2011 fra Politidirektoratet
 - Halvårsrapport 2012 fra Politidirektoratet

- Politidirektoratets årsrapport til Justisdepartementet 2011
 - Årsrapport 2012 fra Politidirektoratet
 - Måloppnåelse/rapportering fra POD 1. tertial 2013 – status av oppdrag i tildelingsbrevet
 - Rapport fra POD 2. tertial 2013 (med kommenterte STRASAK-tall)
 - Årsrapport 2010, Krisestøtteenheten
 - Årsrapport 2011, Krisestøtteenheten
 - Årsrapport 2012 for Krisestøtteenheten
 - Halvårsrapport for KSE, vår 2013
- Organisering/virksomhetsstyring JD*
- Styring i Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo, 1. september 2013.
 - JDs VP-rapportering per desember 2011
 - JDs VP-rapportering per 22. november 2012
 - JDs VP-rapportering per august 2013 (notat med vedlegg til e-sjefsmøte 26. august 2013)
 - JDs virksomhetsstrategi 2013–2017
 - Endringsprogrammet. Prosjektmandat og -plan for prosjekt 2: Styringssystem. Godkjent 15. april 2013
 - Endringsprogrammet. Sluttrapport – prosjekt 2: Styringssystem, Endringsprogrammet, 8. september 2013
 - Endringsprogrammet. Prosjekt-5: Styrking av sikkerhets- og beredskapskulturen, 22. mars 2013
 - Mandat for Endringsprogrammet i JD
 - Strategidokument for Samfunnssikkerhetsavdelingen (SAM), utkast pr 7. oktober 2013
 - Beskrivelse på JDs intranett 2013 av ansvars- og oppgavefordeling for samfunnssikkerhet og beredskap mellom avdelingene AKS, RBA og PIA
 - Rutiner for Justis- og politidepartementets systematiske arbeid med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering
 - Protokoll fra forhandlinger 16. oktober 2012 etter Hovedavtalen om opprettelsen av AKS
 - Prosjekt 6 – Samfunnssikkerhetsavdelingen. Prosjektmandat og -plan, 18. mars 2013
- Prioriterte oppgaver – Rednings- og beredskapsavdelingen 2013 – oppdatert september 2013
 - Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA). Arbeidsplan 2011
 - Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA). Arbeidsplan 2012
 - Oppdragsdokument for sentral krisehåndtering og Krisestøtteenheten 2013
 - Virksomhetsplan 2013 for Krisestøtteenheten
 - Samlet rapportering til ledelsen over tiltak som en oppfølging av: Meld. S. 21 (2012–2013), Meld. S. 29 (2011–2012) fra avdelingene, utkast 8. oktober 2013
- Planverk/risiko- og sårbarhetsanalyser/vurderinger*
- Kriseplan for Justis- og beredskapsdepartementet gjeldende fra 20. mars 2013
 - Manual for KSEs Beredskapsgruppe, godkjent 18. september 2012.
 - Varslingsliste for RBA per 16. september 2013
 - JDs plan for alvorlige hendelser eller ulykker med egne ansatte – organisering, varsling, informasjon og oppfølging
 - Krisekommunikasjonsplan for Justis- og beredskapsdepartementet, oktober 2012
 - Utkast til samordnet krisekommunikasjonsplan for departementene, per september 2013
 - Tiltakskort for KOM
 - KSE-CIM (div. dok., herunder varslingslister i AKS mv.)
 - Beredskapsmanual for Krisestøtteenheten. Instruks, rutiner og telefonlister. Versjon 29. august 2013
 - Manual for KSEs beredskapsgruppe, godkjent per 18. september 2012
 - Brukerinstruks – informasjons-sikkerhet og bruk av ikt, fastsatt 19. juni 2013
 - Tiltakskort; 16 dokumenter
 - Tiltakskort INT
 - Tiltakskort PIA
 - Utkast til tiltakskort for hendelser med egne ansatte
 - Alvorlige hendelser i UDI og UNE
 - Epidemi – Pandemi som omfatter asylmottak

- Grunnleggende nasjonale interesser
- Hendelser i mottak
- Masseankomst av asylsøkere og flyktninger
- PAA
- RBA
- Tiltakskort – DA
- Tiltakskort – Gjenopptakelseskommisjonen
- Tiltakskort – KfV
- Tiltakskort – SFK
- Tiltakskort – Spesialenheten for politisaker
- Tiltakskort – SRF
- Sikkerhetsinstruks for JD, versjon 2.0, 25. september 2012, begrenset
- Kriseplan 2008, begrenset
- ROS-analyse for KSE, 2009, begrenset
- Risiko- og sårbarhetsvurdering for Justis- og politidepartementet, 2011
- Policy for informasjonssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet, mai 2013
- IKT-styringsmodell for justissektoren. Versjon 1.0, 19. september 2013. Justis- og beredskapsdepartementet
- Statusrapport. IKT-strategi for Justissektoren 2011–2015

Øvelser

- Evaluering av øvelse Tyr 2012 KSE
- Øvelse Askesky – Oppsummerings- og evalueringsrapport, Samferdselsdepartementet 2012
- Dreiebok «Øvelse Statsråd 2013». Versjon 12. september 2013
- Oppsummering Øvelse Statsråd 2013 (e-post)
- Oppsummering øvelse
Krisekommunikasjon, 29. november 2012
- Evaluering av KSEs deltagelse under CMX11 19.–26. oktober 2012, notat fra Krisestøtteenheten til Øystein Knudsen jr.
- Evaluering av øvelse Gemini

Dokumentasjon fra POD (tilsendte dokumenter, og relevante dokumenter funnet på nett)

- Hovedinstruks til Politidirektoratet – Revidert 18. desember 2012
- Evaluering Tyr 2012 JD
- Evaluering Tyr 2012 KSE
- Forbedret politiberedskap, Foredrag av Thor Arne Aass 15. oktober 2013
- PHS Evalueringsrapport Tyr 2012
- Ekstern gjennomgang av PST, Traavikutvalget
- Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013–2016)
- PODs høringssvar til Politianalysen (7. oktober 2013)
- PSTs åpne trusselvurdering 2013
- Trusler og sårbarheter 2013. Samordnet vurdering fra E-tjenesten, NSM og PST
- Bjørn Helge Johnsen: Beslutningstaking i operative situasjoner
- Tor-Geir Myhrer PHS: Handleplikten ved farlige operasjoner
- Difi-rapport 2013: 3 Evaluering av Politidirektoratet
- Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsene 22. juli
- Tilbakemeldinger fra media på politiets informasjonsarbeid og mediehandtering ifm 22. juli 2011. For Politidirektoratet. Analyse gjennomført av Geelmuyden.Kiese
- Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2010
- AGENDA Utredning & Utvikling: Politidirektoratet. Analyse av ressursbruken i politiet. 2008
- Prop 1S fra JD for budsjettåret 2013
- Prop 1S fra JD for budsjettåret 2014
- Disponeringsskriv felles til alle PD 2013
- Disponeringsskriv Hordaland 2013
- Disponeringsskriv Sør-Trøndelag 2013
- Evaluering av drapssak Telemark 14. oktober 2012
- Instruks for stabsenhet Tilsyn i Politidirektoratet
- Tilsyn Hordaland PD 2010
- Tilsyn med beredskap 2013
- Tilsyn Sør-Trøndelag PD 2006
- Tilsyn Sør-Trøndelag PD 2013

- Brev om UEH-beredskap fra Telemark PD til POD
- Årsrapport Tilsyn 2012
- Fakta om endringsprogrammet – rapport 14. juni 2013
- Statusrapport om Endringsprogrammet, august 2013
- Statusrapport om Endringsprogrammet pr 1. oktober 2013
- Offentlig sluttrapport – Responstid & Responskvalitet
- Sluttrapport Kompetanseheving innsatspersonell. Prosjektutredning Endringsprogrammet
- Sluttrapport Kompetanse på Operasjonssentralen
- Vedlegg – kompetanseheving innsatspersonell
- Journalutskrift Statsbudsjettet 2013 – fra POD
- Bestilling på Nasjonal politioperativ sentral – brev fra JD
- Norsk politi – ekstraintgave om endringsprogrammet
- PBS I Politiets beredskapssystem 2001
- PBS II – oversikt
- PODs operative ansvar og oppgaveutførelse ved ekstraordinære hendelser og kriser, 14. mars 2013
- POD organisasjonskart per 30. september 2013
- Politiets innsatsevne. Beredskaps- og sårbarhetsrapport 2012, POD
- Lov om politiet (politiloven), LOV-1995-08-04-53, sist endret LOV-2013-06-21-85, Lovdata.no

Intervjuer gjort av 22. juli-kommisjonen

(Lars Henrik Böhler, direktør ved PDMT, Knut Fosli, avdelingsdirektør PIA, Anstein Gjengedal, politimester Oslo PD, Sissel Hammer, politimester, Øvre Buskerud PD, Øistein Knudsen jr., direktør i JD, Janne Kristiansen, sjef PST, Jon A. Lea, direktør DSB, Øystein Mæland, politidirektør, Kjetil Nilsen, NSM, Hans Olav Østgaard, assisterende departementsråd JD, Vidar Refvik, assisterende politidirektør, Morten Ruud, departementsråd JD, Hans Sverre Sjøvold, ekspedisjonssjef PIA, Sveinung Sponheim, visepolitimester Oslo PD og Mette Stangerhaugen, ekspedisjonssjef RBA.)

Dokumentasjon fra DSB

Generelle dokumenter for DSB

- DSBs organisasjonskart
- Utkast – DSBs mål og strategier 2013–2017 – Revidert etter DM 26. august 2013
- Kgl.res. 24. juni 2005 nr. 688 Instruks for direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller
- 21. januar 2012 Tildelingsbrev for 2012, inkludert oppdragsbrev
- 28. januar 2013 Tildelingsbrev for 2013, inkludert oppdragsbrev
- DSB – Disponeringsskriv for 2013
- Samfunnssikkerhet nr. 01 mars 2013. DSBs Årsmelding for 2012

Tilsyn med departementene

Generelle dokumenter

- Faktaark Tilsyn – 6. januar 2005 Fra DSBs nettsider
- Internt notat DSB 8. august 2012 Departementstilsyn i lys av ny kgl.res. og ny stortingsmelding
- Brev fra DSB til JD 11. oktober 2012 Tilsyn med departementene i lys av ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet mv. og Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet
- Brev fra DSB til JD 4. juli 2012 Samfunnssikkerhet og beredskap – statusrapportering etter kgl.res. 15. juni 2012 (vedlagt utkast til rapporteringsskjema)
- Oppdragsbrev fra JD til DSB av 15. april 2013 Revidere veileder departementenes systematiske arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap
- Brev fra DSB til JD 15. oktober 2013 Oversendelse av utkast til veileder for departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (vedlagt utkast til veileder)
- Referat fagmøte 26. april 2013 om tilsyn mellom DSB og JD
- Brev fra JD til DSB 10. september 2013 Invitasjon – Arbeidsmøte med DSB om utvikling av tilsynsarbeidet; innretting og tema for tilsyn 2014
- Brev fra JD til DSB 9. november 2011 om sammenstilling av 2. tilsynsrunde mv.
- Brev fra JD til DSB 27. april 2011 Møte – oppstart tilsynsrunde tre

- Brev fra JD til DSB 13. september 2011 Plan for tilsynsrunde tre – endringer
- JD: Internt notat av 11. januar 2012. Endring i plan for tilsynsrunde tre

*Dokumentasjon fra andre tilsynsrunde
Tilsyn med Kultur- og kirkedeparte-
mentet (KKD)*

- Brev fra JD til KKD av 10. april 2008 Varsel om tilsyn i KKD
- JD: Internt notat av 10. november 2008 orientering til ledelsen om foreløpig funn fra tilsynsrunde to med KKD og FKD
- JD: Internt notat av 18. november 2008 om utkast til rapport og oppfølging av tilsyn i KKD og FKD
- Brev fra KKD til DSB av 20. november 2008 Tilbakemelding på tilsynsrapport
- Brev fra DSB til JD av 15. desember 2008 med tilsynsrapport fra KKD Rapport fra tilsyn med samfunns-sikkerhet i KKD desember 2008
- JD: Internt notat av 17. desember 2008 om brev til KKD og FKD ifm oppfølging av tilsyn
- Brev fra justisminister til kulturminister 17. desember 2008 om KKD's oppfølging av tilsynsrunde to i KKD
- Brev fra JD til KKD 16. januar 2009 Endelig tilsynsrapport og bestilling av oppfølgingsplan
- Brev fra KKD til JD av 3. mars 2009 Oppfølgingsplan etter tilsyn (med vedlegg)
- JD: Internt notat av 1. august 2009 med orientering til ledelsen om oppfølgingsplan fra KKD etter tilsynsrunde 2
- Brev fra JD til KKD 5. januar 2010 Invitasjon til møte om oppfølging etter tilsyn
- Brev fra JD til KKD av 4. februar 2012 Avslutning av tilsynet med KKD

*Dokumentasjon fra tredje tilsynsrunde
Tilsyn med Landbruks- og matdeparte-
mentet (LMD)*

- Brev fra JD til LMD av 7. juni 2011 Varsel om tilsynsrunde tre
- Epost fra DSB til JD 6. januar 2012 Utkast til tilsynsrapport LMD og forslag til videre plan

- Brev fra LMD til DSB av 3. februar 2012 kommentarer til rapportutkast tilsynsrunde 3
- Brev fra DSB 16. mars 2012 med endelig rapport LMD tilsynsrunde 3
- Rapport fra tilsynet med LMD mars 2012
- Brev fra JD til LMD 19. juni 2012 Oversendelse rapport LMD tilsynsrunde 3
- Brev fra LMD til JD 6. desember 2012 Oppfølgingsplan fra LMD etter tilsynsrunde 3
- Brev fra JD til LMD av 4. juni 2013 invitasjon til oppfølgingsmøte LMD tilsynsrunde 3
- JD: Internt referat oppfølgingsmøte LMD 10. juni 2013
- Brev fra JD til LMD 27. juni 2013 Invitasjon til statusmøte for oppfølging LMD tilsynsrunde
- JD: Internt notat av 2. juli 2013 om Avslutning og oppfølging av tilsynsrunde 3 LMD

Tilsyn med Kulturdepartementet (KUD)

- Tilsynsvarsel fra JD til KUD 10. august 2012 om tredje tilsynsrunde
- JD: Internt notat 7. mars 2013 Orientering om foreløpige funn fra tilsynsrunde 3 med Kulturdepartementet og NRK
- Brev fra DSB til JD 11. mars 2013 Oversendelse tilsynsrapport fra KUD og NRK
- Rapport fra tredje tilsynsrunde i KUD og NRK januar 2013
- Brev fra JD til KUD 8. april 2013 Oversendelsesbrev – tilsynsrapport KUD og NRK og bestilling om oppfølgingsplan
- Brev fra KUD til JD 3. juli 2013 Oppfølging av tilsynet med KUD og NRK
- JD: Internt notat av 30. august 2013 om KUD's oppfølgingsplan etter tilsyn
- Rapport fra tilsyn i Kulturdepartementet og NRK – januar 2013
- Utkast: Rapport fra tilsyn i Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene – 19. juni 2013

Oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos fylkesmennene og i kommunene

- DSB tema 2010 Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse. For å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen
- Tildelingsbrev til fylkesmannen 2012
- Tildelingsbrev til fylkesmannen 2013
- Mal for innkalling til styringsdialogmøter Innkalling til styringsdialogmøte med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Intern oppsummeringsrapport Fylkesmannens årsrapportering for 2012
- Brev fra DSB til JD 27. juni 2012 Finansiering av fylkesmanns-embetene på samfunnssikkerhetsområdet
- Brev – Invitasjon til departementer og direktorater 22. mars 2013. DSB inviterer til møte om embetsoppgavene til Fylkesmennene
- Oversikt DSBs kontaktpunkter / arenaer mot fylkesmannen. Udatert notat
- Mandat for DSBs interne fylkesmannsnettverk (FM-nettverket)
- Aktivitetskalender 2013. DSBs aktiviteter rettet mot fylkesmennene 2013
- Program. Fagmøte Fylkesberedskapssjefer – DSB den 22.–24. mai 2012, Hafjell
- Program. Fagsamling for fylkesberedskapssjefene 10. til 12. oktober 2012, NUSB, Heggedal
- Referat. Fagsamling for fylkesberedskapssjefene 10.–12. oktober 2012
- Program. Fagsamling 28. til 30. mai 2013 i Telemark
- Intern oppsummering. Fagsamling for fylkesberedskapssjefene 28.–30. mai 2013 – diskusjons- og oppfølgingspunkter
- Tentativt program. Fagsamling 20. til 22. november 2013
- Tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen i Nordland.
 - Rapport fra tilsyn – Mai 2012
 - Brev fra Fylkesmannen i Nordland til DSB 22. august 2012. Plan for oppfølging av forbedringspunkter – tilsyn fra DSB
- Tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen i Buskerud
 - Brev fra Fylkesmannen i Buskerud til DSB 9. januar 2013. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps tilsyn med Fylkesmannen i Buskerud – tilbakemelding på rapport
 - Brev fra DSB til Fylkesmannen i Buskerud 28. januar 2013. Oversendelse av sluttrapport etter tilsyn, vedlagt rapport.
 - Brev fra Fylkesmannen i Buskerud til DSB 28. februar 2013. Tilsyn med Fylkesmannen i Buskerud – Fylkesmannens plan for oppfølging av forbedringspunkter
- Tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen i Hordaland
 - Brev fra DSB til Fylkesmannen i Hordaland 4. februar 2013. Oversendelse av sluttrapport etter tilsyn, vedlagt rapport 25. januar 2013
 - Brev fra Fylkesmannen i Hordaland til DSB 20. februar 2013. Tilbakemelding på DSBs sluttrapport etter tilsyn
- Tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen i Østfold
 - Brev fra Fylkesmannen i Østfold til DSB 20. februar 2013. Merknader til sluttrapport og oppfølging etter tilsyn
 - Brev fra DSB til Fylkesmannen i Østfold 8. mars 2013. Merknader til sluttrapport og oppfølging etter tilsyn, vedlagt revidert rapport

Kommunal beredskap

- DSB: Veileder februar 2012. Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt
- DSB tema 2011. Samfunnssikkerhet i arealplanlegging. Kartlegging av risiko og sårbarhet (revidert utgave desember 2011)
- DSB tema 2011. Temaveileder – Samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven
- DSB veileder desember 2011. Håndtering av havnivåstigning i kommunal planlegging

Oppgaver og ansvar i kriser

- DSB – internt notat 19. september 2012. DSBs operative roller
- Kriseplan – juni 2013
- Instruks for vakthavende, revidert april 2013
- Internt notat 8. oktober 2013. Beredskapsprosedyrer for alle avdelinger

Øvelser og erfaringslæring

- Nasjonal øvelseskalender
- Prosjektplan – Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum, september 2013
- Program – Møte i Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum 6. september 2013
- Way Forward-rapporten – Rapport til øvelse SkagEx11

Oversikt over risiko og sårbarhet

- DSB: Nasjonalt risikobilde 2013
- DSB rapport. Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner – modell for overordnet risikostyring. KIKS-prosjektet – 1. delrapport

VEDLEGG 2

Deltakere i tilsynet

Navn	Åpnings- møte JD*	Intervju	Slutt- møte JD
Justis- og beredskapsdepartementet			
Tor Saglie, departementsråd	X	X	X
Malin Nossum, direktør	X	X	X
Audun P. Aanes, seniorrådgiver	X		X
Thor Arne Aas, ekspedisjonssjef	X	X	X
Øystein Knudsen jr, ekspedisjonssjef	X	X	X
Mette Stangerhaugen, ekspedisjonssjef	X	X	X
Knut Anders Moi, avdelingsdirektør	X	X	X
Gunnar A. Johnsen, kommunikasjonssjef	X	X	X
Tove Kristin Flølo, kst. ekspedisjonssjef	X	X	
Marte Lauvhjell, rådgiver	X		X
Bente Husby, fagdirektør	X	X	X
Peggy Zachariassen, seniorrådgiver	X	X	
Heide Mari Olsen, seniorrådgiver	X		X
Bjørn Mobæk, seniorrådgiver	X		
Svein Sørmo, avdelingsdirektør	X	X	X
Finn Mørch Andersen, fagdirektør	X	X	X
Hege Johansen, avdelingsdirektør		X	X
Kjetil Skogrand, avdelingsdirektør		X	X
Magnus Ståle Skaar, avdelingsdirektør		X	
Catharina Svensson Schage, avdelingsdirektør		X	
Sigbjørn Sælør, fagdirektør		X	X
Audun Petter Aanæs, seniorrådgiver		X	
Kristin Lunden, seniorrådgiver			X
Erik Blom-Dahl, ekspedisjonssjef			X
Politidirektoratet			
Odd Reidar Humlegård, politidirektør		X	
Vidar Refvik, assisterende politidirektør	X	X	
Kaare Songstad, avdelingsdirektør, Avdeling for beredskap og krisehåndtering		X	X
Sture Vang, stabssjef, Avdeling for beredskap og krisehåndtering	X	X	X
Torodd Veiding, leder for Endringsprogrammet		X	
Knut Ragnar Mikkelsen, leder, tilsynsstab		X	
Margrethe Halvorsen, avdelingsdirektør kommunikasjonsstaben		X	
Steffen Ousdal, øvingskoordinator		X	

Navn	Åpnings- møte JD*	Intervju	Slutt- møte JD
Hordaland politidistrikt			
John Reidar Nilsen, visepolitimester		X	
Gustav Landro, stabssjef		X	
Erik Hole, leder for avsnitt for samfunnssikkerhet og beredskap		X	
Gry Halseth, kommunikasjonsrådgiver		X	
Geir Gudmundsen, politimester		X	
Sør-Trøndelag politidistrikt			
Marit Fostervold Johansen, visepolitimester		X	
Torgeir Moholt, stabssjef		X	
Stig Brodahl, planlegger		X	
Hege Marie Bikaune, kommunikasjonsrådgiver		X	
Nils Kristian Moe, politimester		X	
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap			
Jon A. Lea, direktør	X	X	X
Per Kristen Brekke, avdelingsdirektør		X	X
Børre Jacobsen, avdelingsdirektør	X		X
Anita R. Kronlund, avdelingsdirektør		X	
Hans Terje Mysen, utredningsleder		X	
Erik Thomassen, avdelingsleder		X	
Georg Bryn, avdelingsleder		X	
Elisabeth Longva, avdelingsleder		X	
Eva Honningsvåg, kommunikasjonsdirektør		X	
Ingunn Moholt, utredningsleder		X	
Elisabeth Næss, seniorrådgiver		X	
Harald Rasmussen, seniorrådgiver		X	
Anne Rita Gallis Lund, senioringeniør		X	
Marit Medby, rådgiver		X	
Janniche Cramer, seniorrådgiver		X	
Marianne Isaachsen, seniorrådgiver		X	

*) I forbindelse med undersøkelsene i Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikter og i DSB ble det holdt orienteringsmøter der de som skulle intervjues i virksomhetene deltok. Etter undersøkelsene i DSB ble det holdt et oppsummeringsmøte om funn i virksomheten.

Kontaktperson i JD: Marte Lauvhjell

Kontaktperson i POD: Sture Vang

Kontaktperson i Hordaland politidistrikt: Gustav Landro

Kontaktperson i Sør-Trøndelag politidistrikt: Nils Kristian Moe

Kontaktperson i DSB: Børre Jacobsen

Tilsynslag JD/POD/politidistrikter: avdelingsleder Erik Thomassen, seniorrådgiver Tone Bergan, seniorrådgiver Njål Rosingaunet, seniorrådgiver Cato Rusthaug (alle DSB), avdelingsdirektør Morten Randmæl (Helsedirektoratet), juridisk direktør Anders Haugland (Statens helsetilsyn).

Tilsynslag DSB: avdelingsdirektør Morten Randmæl (Helsedirektoratet), seniorrådgiver Geir Sverre Braut, ass. direktør Heidi M Rudi, seniorrådgiver Pål Børresen, juridisk direktør Anders Haugland (alle Statens helsetilsyn).

Deltakere åpnings-/sluttmøte fra tilsynsmyndigheten i tillegg til tilsynslagene:

<i>Navn</i>	<i>Åpningsmøte</i>	<i>Sluttmøte</i>
Helse- og omsorgsdepartementet		
Ole T. Andersen, ekspedisjonssjef	x	x
Bjørn-Inge Larsen, departementsråd		x
Statens helsetilsyn		
Jan Fredrik Andresen, direktør	x	x

OPPSUMMERING

Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet. Inkludert undersøkelser i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og to politidistrikter.

Rapporten oppsummerer tilsynet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Politidirektoratet (POD), to politidistrikter og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som ble gjennomført i perioden september til desember 2013.

I henhold til kgl.res. 21. juni 2013 har Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) vært ansvarlig for tilsynet. Oppgaven ble imidlertid delegert til Statens helsetilsyn i brev av 2. september 2013. Av brevet framgikk det også at tilsynet skulle gjennomføres med bistand fra personell i Helsedirektoratet og DSB. Personellet fra DSB deltok ikke i tilsynet med egen virksomhet.

Tilsynet har vært basert på *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*, jf. kgl.res. 15. juni 2012.