

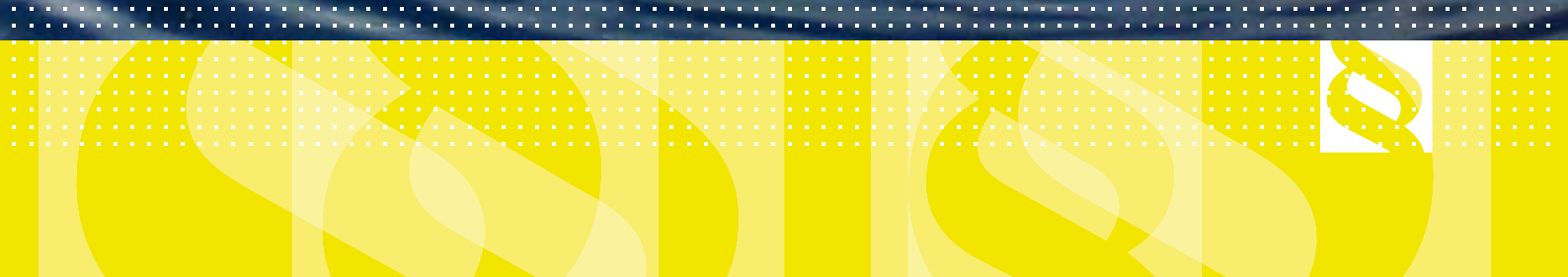


Justis- og
beredskapsdepartementet

Veileder

Veileder til samfunns- sikkerhetsinstruksen

Versjon 2019 (Versjon 1.0)



Innhold

1	Innledning	4
1.1	Bruken av veilederen.....	6
1.2	Samfunnssikkerhetsinstruks for departementene.....	6
2	Sentrale begreper	8
3	Risikostyring	10
4	Krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet	13
4.1	Avklare og beskrive sentrale roller og ansvarsområder.....	14
4.2	Utarbeide og vedlikeholde systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser.....	15
4.3	Iverksette kompenserende tiltak.....	18
4.4	Beskrive og vurdere beredskapstiltakene.....	19
4.5	Utarbeide mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor.....	19
4.6	Koordinere eget arbeid med berørte departementer.....	21
4.7	Ivareta ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor, også som eventuelt lederdepartement.....	22
4.8	Evaluer hendelser og øvelser, og følge opp funn og læringspunkter.....	28
4.9	Forelegge saker for Justis- og beredskapsdepartementet.....	31
4.10	Fremme kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innen sektoren.....	32
5	Krav til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner	33
5.1	Risiko- og sårbarhetsanalyser for kritiske samfunnsfunksjoner.....	35
5.2	Status- og tilstandsvurderinger.....	36
5.3	Avklare ansvar.....	37
5.4	Felles øvelser.....	38
5.5	Samarbeid med berørte departementer.....	39
5.6	Erfaringsutveksling og kompetanseheving.....	40
5.7	Bistå Justis- og beredskapsdepartementet med informasjonsinnhenting og rapportering.....	40

6	Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet	41
6.1	Et helhetlig, systematisk og risikobasert arbeid på nasjonalt nivå	42
6.2	Koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret	49
6.3	Helhetlig og koordinert kommunikasjon	52
6.4	Påse at alvorlige hendelser følges opp i sektorene	53
7	Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid	54
7.1	Formål	55
7.2	Planlegging av tilsynet	55
7.3	Tilsyn og veiledning	55
7.4	Vesentlighet og risiko	56
7.5	Omfang	56
7.6	Rapport	56
7.7	Tilsyn med JD	56
8	Sentral krisehåndtering	57
8.1	Regjeringen og Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU)	58
8.2	Lederdepartementet koordinerer departementenes arbeid	58
8.3	Kriserådet skal styrke sentral koordinering	59
8.4	Krisestøtteenheten (KSE) skal ved behov yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet	60
8.5	Sivilt situasjonssenter har døgnberedskap	60
	Referanser	62
	Nyttige hjelpemidler og kunnskapskilder	63

1

Innledning

Hensikten med alt samfunnssikkerhetsarbeid er å redusere sannsynligheten for at alvorlige uønskede hendelser skal inntreffe, skape robusthet og håndtere hendelsene som likevel inntreffer, slik at konsekvensene for samfunnet reduseres. Samfunnssikkerhetsarbeidet tar utgangspunkt i verdiene vi skal beskytte, samfunnsfunksjoners sårbarheter, farene og truslene vi står overfor samt vår evne til å forebygge og håndtere. I Norge baseres arbeidet med samfunnssikkerhet på fire grunnleggende prinsipper: ansvar, likhet, nærhet og samvirke.

Denne veilederen erstatter Direktoratet for samfunnssikkerhets (DSBs) veileder for departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid fra 2015. Formålet med veilederen er å bidra med råd og anbefalinger om de prosessene og metodene departementene kan anvende for å oppfylle kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

Veilederen vil bli oppdatert ved behov. Det vil også kunne bli utviklet egne veiledere for enkelte temaer, som for eksempel risiko- og sårbarhetsanalyser.

1.1 Bruken av veilederen

Veilederen er et viktig verktøy for departementene i arbeidet med å innfri kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen. Den redegjør for hvert enkelt krav i samfunnssikkerhetsinstruksen med tilhørende kommentarer, og gir anbefalinger og forslag til hvordan kravene kan oppfylles. Det understrekes at krav til departementene fremgår av instruksen. Veiledningen gir kun anbefalinger og medfører ikke nye krav.

Anbefalingene fremgår dels av spesifikke punktlistor og dels av utdypende tekst. Der veiledningsteksten omfatter selve kravene i instruksen framgår dette tydelig ved at ordet «skal» benyttes, og det henvises til instruksen der dette er hensiktsmessig.

Arbeidet med å innfri kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen vil måtte tilpasses det enkelte departement, virksomhetens aktiviteter, risikoforhold og størrelse, og gjennomføres i det omfang som er nødvendig for tilfredsstillende oppfølging. Dette kan innebære at enkelte av punktene i veiledningen i varierende grad er relevante for departementene.

1.2 Samfunnssikkerhetsinstruks for departementene

Justis- og beredskapsdepartementet ble ved kongelig resolusjon 10. mars 2017 gitt fullmakt til å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet i sivil sektor. Kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet ble fastsatt 1. september 2017 i instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), heretter benevnt som samfunnssikkerhetsinstruksen eller instruksen. Disse kravene erstatter tidligere krav til departementene gitt i kgl.res. 15. juni 2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og sentral krisehåndtering.

Formålet med samfunnssikkerhetsinstruksen er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet. Kap. V i instruksen beskriver de særskilte krav som gjelder for hovedansvarlige departementer og deres ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner. De hovedansvarlige departementer har ansvar for nødvendig samordning innenfor den aktuelle samfunnsfunksjonen. En oversikt over hovedansvarlige departementer og samfunnskritiske funksjoner er beskrevet i JDs Prop. 1 S.

De viktigste endringene i instruksen av 1. september 2017

Samfunnssikkerhetsinstruksen understreker at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være basert på systematisk risikostyring. Den beskriver også tydeligere de krav som departementene skal oppfylle, og som det kan bli ført tilsyn med. Ambisjonsnivået er hevet og på flere områder er det nye eller tydeliggjorte krav ift. det enkelte departement, hovedansvarlig departement og JDs samordningsrolle.

Dette kommer til uttrykk ved at:

- Kravet om at departementene skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor er tydeliggjort ved at det stilles krav om systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Kravene til øvelsesfrekvens er erstattet med et funksjonskrav om at øvelsesaktiviteten skal være tilstrekkelig til at departementet kan ivareta ansvaret for krisehåndtering.
- Det stilles tydeligere krav om at overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag skal danne grunnlaget for samfunnssikkerhetsarbeidet.

Instruksen er utvidet på følgende områder:

- nye krav til oppfølging etter øvelser og hendelser,
- nytt kapittel med krav til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner, herunder krav om status- og tilstandsvurderinger,
- departementenes foreleggelsesplikt og JDs handlingsplikt ved uenighetsaker,
- omtalen av sentral krisehåndtering er utvidet til også å omfatte regjeringen, departementene og Regjeringens sikkerhetsutvalgs rolle ved krisehåndtering.

Det er foretatt endringer i tilsynsordningen ved at:

- Vesentlighet og risiko skal legges til grunn ved valg av departement det skal føres tilsyn med, ved valg av tilsynsmetode og ved vektlegging av tema.
- Identifisering av «brudd på krav» er nedfelt i instruksen.
- Tilsynsrapporter skal som hovedregel være offentlige.

Om instruksens virkeområde

Instruksen gjelder for alle departementene, med unntak av Forsvarsdepartementet (FD) som kun er omfattet av enkelte deler av instruksens.¹ Virkeområdet er samfunnssikkerhetsarbeid i sivil sektor innenfor hele krisespekteret, herunder støtte og samarbeid innen totalforsvaret. Instruksens omhandler også sentral krisehåndtering.

Totalforsvaret omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til krig². Endringene i trusselbildet de senere årene har medført at det er nødvendig å styrke det sivile samfunns evne til å støtte Forsvaret i krise og væpnet konflikt, herunder også støtte til allierte forsterkninger. Det er også nødvendig å styrke robustheten og utholdenheten i sivile kritiske samfunnsfunksjoner, slik at disse blir mer motstandsdyktige.

Tilsyn med departementene etter sikkerhetsloven og samfunnssikkerhetsinstruksens vil i nødvendig grad bli samordnet for å søke og hindre at samme forhold blir underlagt tilsyn fra to ulike instanser.

Digital sikkerhet er en integrert del av samfunnssikkerhetsarbeidet og inngår i instruksens virkeområde. Digital sikkerhet handler om beskyttelse av «alt» som er sårbart fordi det er koblet til eller på annen måte avhengig av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Dette innebærer at digitale problemstillinger og hendelser skal behandles som en integrert del av hele departementets arbeid med samfunnssikkerhet. For departementene vil anbefalinger som gis gjennom oppdatert nasjonal strategi for digital sikkerhet, med tilhørende tiltaksoversikt, Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) grunnprinsipper for IKT-sikkerhet og veiledning fra Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) samt Rammeverk for digital hendelseshåndtering, inngå i grunnlaget for dette arbeidet.

1 Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren er kun omfattet av instruksens kap. III, V og VIII. Instruksens kap. IV gjelder så langt det passer og ikke annet er bestemt.

2 Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag (JD og FD, 8. mai 2018).

2

Sentrale begreper

I denne veilederen legges følgende begreper til grunn:

Samfunnssikkerhet beskrives her som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger».³

Kritiske samfunnsfunksjoner er de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse.⁴ Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende». De anlegg og systemer som er nødvendig for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner omtales som kritisk infrastruktur. Kritiske samfunnsfunksjoner er nærmere beskrevet i rapporten *Samfunnets kritiske funksjoner*.⁵

Grunnleggende verdier: Det finnes ingen autoritativ oversikt over hva som inngår i begrepet «grunnleggende verdier» for det norske samfunnet. DSB opererer med følgende kategorier av samfunnsverdier i arbeidet med utarbeidelse av krisescenarioer: liv og helse, natur og kultur, økonomi, samfunnsstabilitet og demokratiske verdier og styringsevne.⁶

Krise: Det finnes ingen standarddefinisjon av krise. Her defineres krise som «en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes».⁷

Risiko er et uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensene av en uønsket hendelse.⁸

Sårbarhet er et uttrykk for manglende evne til å motstå en tilsiktet uønsket handling eller uønsket hendelse, samt manglende evne til å gjenoppta sin funksjon.⁹ Det beskriver de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet. System kan i denne sammenheng for eksempel være en stat, den nasjonale kraftforsyningen, en virksomhet som et departement eller en bedrift, eller et enkeltstående datasystem. Sårbarhet er knyttet opp til mulig tap av samfunnsverdier.¹⁰

Forebygging er definert som tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvenser av en mulig hendelse.¹¹

Beredskap er planlagte og forberedte tiltak som gjør departementet i stand til å håndtere uønskede hendelser og kriser slik at konsekvensene blir minst mulig.

Sektor forstås i denne sammenheng som et departements politikkområde. Begrepet omfatter både områder som kan styres direkte av departementet, slik som områder som ivaretas av underlagte etater og virksomheter, og områder hvor styringsmulighetene er mer begrensede, det vil si områder som ivaretas av aktører som kommuner, private virksomheter og frivillige organisasjoner.¹²

3 Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhetsbegrepet retter seg mot sivilsamfunnet og dekker samfunnsverdier som liv og helse, natur og kultur, økonomi, samfunnsstabilitet og demokratiske verdier og styringsevne. «Statssikkerhet» har noe overlapp med samfunnssikkerhet, men har tradisjonelt dreid seg om et militært forsvar av territoriet. Det har et smalere fokus rettet mot å ivareta statens eksistens, suverenitet og integritet, samt å sikre politisk handlefrihet. Se Støtte og samarbeid, JD, 2018. Se også (Prop. 151 S (2015-2016) Kampkraft og bærekraft — Langtidsplan for forsvarssektoren.

4 NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Justis- og politidepartementet.; DSB (2016): Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid? Versjon 1.0.

5 DSB, 2016. I sikkerhetsloven finnes begrepene «nasjonale sikkerhetsinteresser» og «grunnleggende nasjonale funksjoner», som til en viss grad overlapper med henholdsvis «grunnleggende verdier» og «kritiske samfunnsfunksjoner», men som angår en mer avgrenset del. Det arbeides med å vurdere om det bør være et felles rammeverk for disse.

6 Analyser av krisescenarier, DSB 2019.

7 Meld. St. 10 (2016-2017). Risiko i et trygt samfunn.

8 Denne definisjonen er benyttet i Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn.

9 Denne definisjonen er benyttet i Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn.

10 Definisjonen ligger tett opp til den som ble brukt i NOU 2000:24. Et sårbart samfunn - utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet

11 Meld. St. 10 (2016-2017). Risiko i et trygt samfunn.

12 Kommentardelen til instruksen, punkt 2, kapittel IV.

3

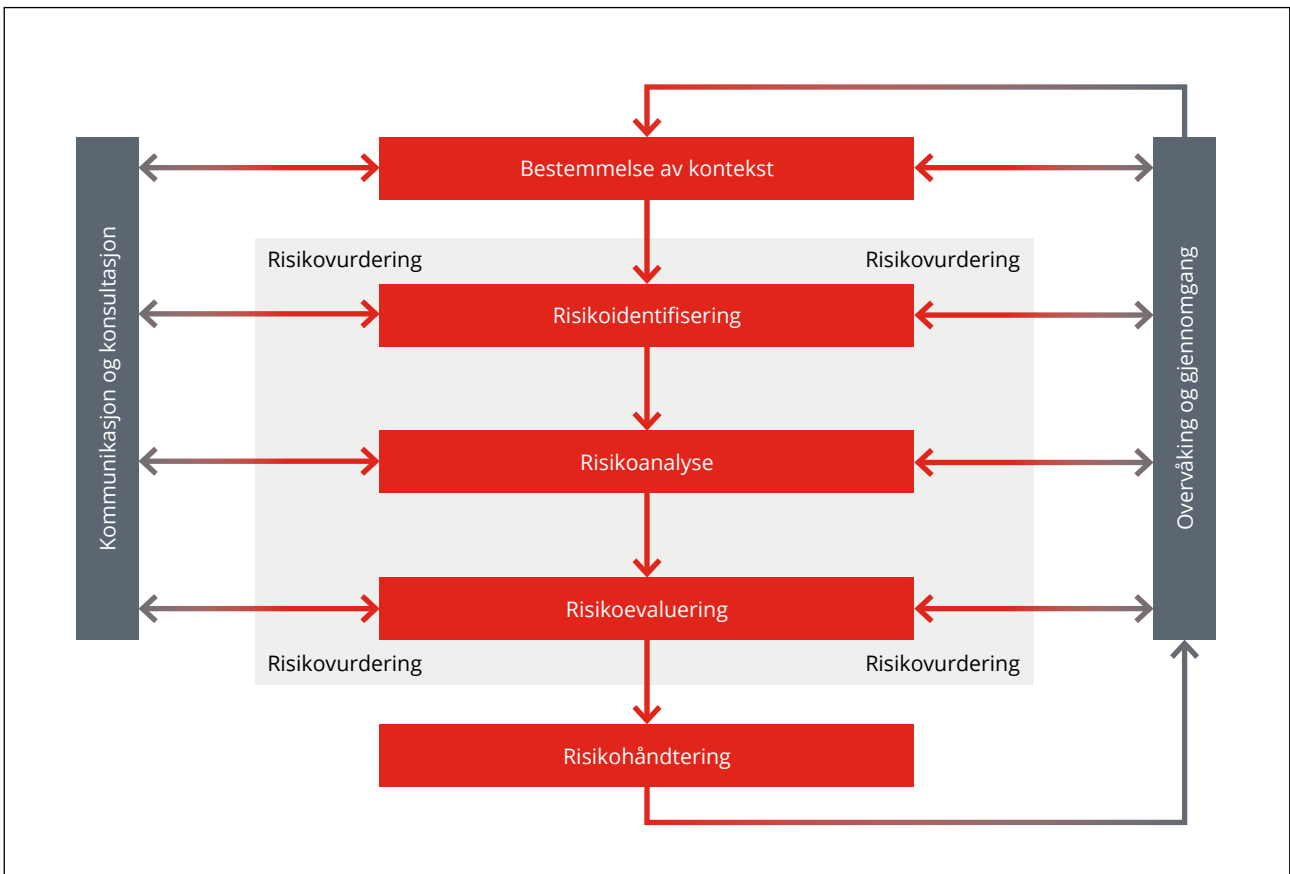
Risikostyring

Begrepet risikostyring benyttes innenfor flere områder, f.eks. innen mål- og resultatstyring og økonomistyring, men i denne veilederen knyttes begrepet til arbeidet med å forebygge og håndtere uønskede hendelser med konsekvenser for samfunnssikkerheten.

Samfunnssikkerhetsinstruksen bygger på en oppfatning av at forvaltningen gjennom et målrettet og systematisk arbeid kan redusere sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser i samfunnet, og

slik minimere tap og skade for enkeltmennesker og fellesskapet. Kravene til departementene i kap. IV og V av instruksen kan relateres til de ulike trinnene i en risikostyringsprosess. Standarden NS-ISO 31000:2018 EN beskriver en mye benyttet modell for helhetlig risikostyring som kan benyttes som utgangspunkt for arbeidet med samfunnssikkerhet i den grad det er hensiktsmessig innenfor de enkelte fagområder. Figur 1 er basert på denne modellen.

Figur 1: De ulike trinnene i en risikostyringsprosess



Risikostyringsprosessen inneholder fem hovedtrinn og tre gjennomgående prosesser:

Bestemmelse av kontekst: Første trinn er å bestemme hva som skal være rammene for prosessen. Med dette menes å definere og avgrense hvilke aktiviteter og områder som skal styres, og på hvilket nivå dette skal skje. For departementene vil samfunnet som helhet, sektoren eller deler av den utgjøre konteksten for risikostyringen, avhengig av hva som er departementets ansvarsområde, og hva det er kritisk å ha kontroll over. Rammene for risikostyringen bør være et klart definert ansvar. Risikostyringen innenfor samfunnssikkerhet skal ikke begrenses til å bare gjelde departementet selv.

Risikoidentifisering: Neste trinn i risikostyringsprosessen er å identifisere hvilke trusler eller farer som under gitte omstendigheter kan føre til tap eller skade innenfor de områdene som risikostyringsprosessen omfatter. Trusler eller farer kan være naturfarer, svikt i tekniske og organisatoriske systemer (ulykker), eller tilsiktede handlinger. For et departement kan det oppstå andre uønskede utfordringer, f.eks. knyttet til tap av omdømme og tillit, men slike problemstillinger alene er ikke tema for denne instruksjonen.

Risikoanalyse er et sentralt element i risikostyringen. Analysen må bygge på tydelig definerte forutsetninger. Det kan være hensiktsmessig å utforme konkrete scenarioer for å kunne få et tydeligere bilde av komplekse hendelsesforløp, hvilke sårbarheter som finnes innenfor systemet og hvilke følgehendelser og konsekvenser hendelsen kan få. En risikoanalyse skal gi et bilde av hvor sannsynlige hendelsene som analyseres er og hvilke konsekvenser de kan få for ulike samfunnsverdier. Hvor stor grad av usikkerhet det er knyttet til kunnskapsgrunnlaget for vurderingene av sannsynlighet og konsekvens bør fremgå. Analysen bør være tilstrekkelig detaljert til at man kan få et bilde av hvilke sannsynlighets- og konsekvensreducerende tiltak som kan være aktuelle å gjennomføre for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

Risikoevalueringen: Her tar en stilling til om den risiko som er avdekket er akseptabel eller om det må iverksettes tiltak for å redusere den. Departementet må selv ta stilling til dette.

Risikohåndtering er siste fase i risikostyringsprosessen. Her utformes, besluttes og iverksettes tiltak for å bringe risikoen ned på et akseptabelt nivå. Dette kan være tiltak for å redusere sannsynligheten for at en hendelse skal inntreffe og/eller tiltak som kan redusere konsekvensene av en hendelse dersom den likevel inntreffer. Effekten av tiltakene vurderes i forhold til hva departementet mener er et akseptabelt risikonivå.

I alle faser av prosessen bør man ivareta:

Kommunikasjon og konsultasjon, det vil si å forankre arbeidet i organisasjonene som berøres av aktivitetene (interne og eksterne interessenter). Dette bør gjøres på alle trinn i risikostyringsprosessen. Hensikten er blant annet å sikre at de berørte organisasjonenes synspunkter blir tatt hensyn til, og at aktørene forstår grunnlaget for beslutninger som tas og bakgrunnen for aktiviteter og tiltak.

Overvåking og gjennomgang, det vil si kontroll av at de ulike trinn i risikostyringsprosessen har kvalitet og blir gjennomført på en effektiv måte og at tiltak er egnet. Dette bør være en kontinuerlig og planlagt del av risikostyringsprosessen.

Dokumentasjon og rapportering: Risikostyringsprosess og resultater bør dokumenteres og rapporteres om i organisasjonen. Hensikten er å sikre beslutningsstøtte og god ledelse, og forbedre risikostyringsprosessen. Det må besluttes hvem som skal motta informasjon om hva, hvor ofte og på hvilken måte.

4

Krav til
departementenes arbeid
med samfunnssikkerhet

4.1 Avklare og beskrive sentrale roller og ansvarsområder

Krav i instruksens kap. IV, 1:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det:

avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet i eget departement og i egen sektor.»

Fra kommentarene til instruksens:

«Beskrivelser av roller, ansvarsområder og oppgaver er utgangspunktet for arbeidet med samfunnssikkerhet. De nasjonale overordnede planleggingsgrunnlag, som oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner gjengitt i JDs budsjettproposisjon, vil, sammen med DSBs dokument «Samfunnets kritiske funksjoner», være et nødvendig utgangspunkt for disse vurderingene. Departementene kan også identifisere andre områder som de mener det er viktig å følge opp.»

Departementet anbefales å:

- vurdere om det er risikoområder departementet har et ansvar knyttet til, eller andre tema som det er viktig å følge opp i tillegg til de kritiske samfunnsfunksjonene,
- kartlegge tverrsektorielle problemstillinger (innad i sektoren og på tvers av departementsgrensene) og vurdere behov for ansvarsavklaringer,
- kartlegge lover, forskrifter, stortingsdokumenter, avtaler mv. som legger føringer for hvordan departementet innretter sitt samfunnssikkerhetsarbeid,

- vurdere å utarbeide et dokument som beskriver departementets roller og ansvarsområder på samfunnssikkerhetsområdet.

En avklaring og beskrivelse av hva som ligger innenfor departementets ansvarsområde når det gjelder samfunnssikkerhet er et nødvendig utgangspunkt for departementets samfunnssikkerhetsarbeid. En slik avklaring bør bl.a. basere seg på instruksens virkeområde, begrepsdefinisjoner og risikostyring, se kap. 1-3 i denne veilederen. Oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner i JDs budsjettproposisjon og DSBs dokument om «Samfunnets kritiske funksjoner» vil være et nødvendig utgangspunkt for arbeidet med å avklare og beskrive roller og ansvarsområder. I DSBs dokument¹³ er 14 kritiske samfunnsfunksjoner brutt ned i 40 kapabiliteter med tilhørende konkretisering og avgrensning. Hvert departement bør gjennomgå listen over kritiske funksjoner og kapabiliteter og vurdere (i) om det har et ansvar for hele eller deler av funksjonen/kapabiliteten, og (ii) hva dette ansvaret i så fall innebærer.

Alle departementer har ansvar, om enn i ulik grad, knyttet til de kritiske samfunnsfunksjonene «Styring og kriseledelse» og til «IKT-sikkerhet i sivil sektor». For å ivareta ansvaret knyttet til IKT-sikkerhet i sivil sektor må departementene særlig følge opp nasjonal strategi for digital sikkerhet.

I tillegg til å avklare ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner, bør departementet avklare hvilke risikoområder departementet kan ha et ansvar knyttet til. Et utgangspunkt kan være Analyser av krisescenarioer der det er beskrevet et antall risikoområder: skred, smittsomme sykdommer, transportulykker, terror osv. Det bør også sees hen til øvrige sikkerhetsmyndigheters vurderinger av trusler, risiko og sårbarhet. Hovedansvaret for beredskap og krisehåndtering innenfor et risikoområde er ofte lagt til ett departement, mens flere departementer kan ha ansvar for forebygging innenfor det samme området. Dette gjelder spesielt for risikoområder knyttet til naturfare og tilsiktede handlinger.

13 DSB (2016a).

Det bør også foretas en selvstendig vurdering av om det kan være funksjoner eller områder innenfor departementets sektoransvar som ikke er definert som kritiske i nasjonale planleggingsgrunnlag, men som departementet likevel anser som så viktige at det ønsker å ha en særskilt samfunnssikkerhetsmessig oppfølging av dem.

For å unngå gråsoner i oppfølgingen av ansvarsområder bør departementet ha en oversikt over hvilke områder som må avklares. Dette gjelder ansvarsdeling innad i egen sektor og på tvers av departementsgrensene. I tilfeller der lovverket omfatter en eller flere andre sektorer, bør departementene avklare om det eksisterer en omforent fordeling og oppfølging av forvaltningsansvaret.

Det vil også kunne være hensiktsmessig for departementene å gjøre en vurdering av alle virksomheter innenfor egen sektor og definere hvor dypt sektoransvaret strekker seg overfor den enkelte virksomhet/type virksomhet. Med utgangspunkt i en slik vurdering bør departementene gjennomgå hvilke virkemidler de har til rådighet, vurdere hvorvidt disse er tilstrekkelig og avklare om departementet bør skaffe seg flere virkemidler.

Departementet bør også ha oversikt over krav til samfunnssikkerhet som er nedfelt og konkretisert i lover og forskrifter samt forpliktelser i avtaler, føringer i stortingsdokumenter mv.

Det kan være en fordel å beskrive departementets roller og ansvar på samfunnssikkerhetsområdet i et eget dokument som gjennomgås jevnlig og oppdateres ved behov. Dokumentet bør forankres i departementets ledelse.

4.2 Utarbeide og vedlikeholde systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser

Krav i instruksen kap. IV, 2:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...)

*utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser *) med grunnlag i vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare.*

*) Analysen skal ta utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag som krisescenarioer, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet (eksempelvis vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og andre).»

Fra kommentarene til instruksen:

«Departementet skal ta ansvar for å få utarbeidet oppdatert vurdering av risiko- og sårbarhet for sin sektor (inkludert departementet selv). (...) Analysen kan der det er naturlig, bygge på analyser og vurderinger gjort av underliggende virksomheter.»

Departementet anbefales å:

- se til at ROS-analysen(e) er dekkende for det ansvarsområdet departementet har definert i henhold til kap. IV, krav 1,
- bygge på analyser utarbeidet av underliggende/tilknyttede virksomheter. I denne sammenheng vurdere å gi konkrete og likelydende bestillinger om hva analysene skal inneholde, slik at departementet enklere kan nyttiggjøre seg resultatene,
- innhente og vurdere analyser fra andre virksomheter som kan være relevante for departementets risikobilde,
- ev. utarbeide en separat risiko- og sårbarhetsanalyse for departementets egen virksomhet,
- presentere det samlede risikobildet i ett dokument,
- forankre analysen(e) i departementets ledelse og i fagavdelingene.

I en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) kartlegger en sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser. Risiko- og sårbarhetsanalyser er en sentral del av departementets risikostyringsprosess. En ROS-analyse på et departementsnivå blir nødvendigvis overordnet, men må være tilstrekkelig konkret til at den gir grunnlag for å identifisere risikoreducerende tiltak.

I modell for risikostyring, som er presentert i kapittel 3 i denne veilederen, inngår trinnene «risikoidentifisering» og «risikoanalyse» i kravet i instruksjonen om en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Det er helt vesentlig at ROS-analysene følges opp av risikoevaluering og risikohåndtering. Dette utdypes under krav 3 om iverksettelse av nødvendige kompensierende tiltak.

Hva er det krav om?

Instruksjonen stiller krav om at analysen skal ta utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag som strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarheter eksempelvis vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og andre, herunder også Analyser av krisescenarier (DSB, 2019), og Samfunnets kritiske samfunnsfunksjoner¹⁴. I tillegg til overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag er det naturlig å bygge på analyser gjennomført av underliggende/tilknyttede virksomheter, der slike finnes, og Samfunnets analyser som kan ha betydning for departementets ansvarsområder. Risiko- og sårbarhetsanalyser for Oslo kommune kan f.eks. være relevante for departementene siden disse beskriver risikoforhold som kan påvirke funksjonsdyktigheten til departementet og etater som er plassert i hovedstaden.

Analysen bør være dekkende for det departementet har definert som sitt sektoransvar innenfor samfunnssikkerhet, se kap. IV, krav 1, og bør dekke så vel tilsiktede som utilsiktede hendelser. Dette bør ev. også omfatte sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt, og det ansvar som departementet og sektoren da har for å ivareta egne behov og for ev. å støtte Forsvaret og allierte styrker.

Samfunnssikkerhetsinstruksjonen stiller ikke krav om at det skal legges til grunn en bestemt definisjon av begrepet risiko eller at det skal benyttes en bestemt metode for å analysere risiko og sårbarhet. Den fremgangsmåten for risikoanalyse som beskrives i NS-ISO 31000:2018 EN er generell og vil kunne benyttes i mange sammenhenger. Mer spesifikke standarder for risikoanalyse som er utviklet, hovedsakelig NS 5814 og NS 5832, tar i ulik grad høyde for sannsynlighetsvurderinger og sårbarhetsvurderinger.

14 DSB (2016)

Særlig ved tilsiktede hendelser kan det være utfordrende å gjøre frekvensbaserte sannsynlighetsvurderinger, men slike vurderinger vil likevel ofte ligge implisitt i analysene.¹⁵ Det er uansett viktig at man på en kunnskapsbasert og synlig måte gjør vurderinger av hvor trolige trusler og scenarier som benyttes er, for å få realisme, systematikk og etterprøvbarehet i analysen.

Risiko- og sårbarhetsanalyser inneholder vanligvis vurderinger av:

- *Sannsynlighet:* Hvor trolig er det at hendelsene vil inntreffe?
- *Konsekvenser:* Hva kan konsekvensene av hendelsen bli for samfunnsverdier og for funksjonsevne?
- *Sårbarhet:* Hvilke svakheter ved systemer kan bidra til at hendelsen inntreffer og får alvorlige konsekvenser?
- *Usikkerhet:* Hvor godt er kunnskapsgrunnlaget for analysen? Hvor sensitive er resultatet for små endringer i forutsetningene?

Instruksen stiller også krav til systematikk og dokumentasjon. Analysen må derfor nedfelles skriftlig, gjennomgås jevnlig og oppdateres ved behov. Oppdateringsfrekvens kan bl. a vurderes på grunnlag av utviklingen i risikoforholdene og/eller kunnskapsgrunnlaget innenfor departementets ansvarsområde.

Oversikt basert på én eller flere analyser av risiko og sårbarhet

Departementet kan selv utarbeide, eller være involvert i utarbeidelsen av, én eller flere risiko- og sårbarhetsanalyser som omfatter hele sektoransvaret. Fordelen med å utarbeide én samlet analyse som følger én bestemt metode er at det blir enklere å sammenlikne risikoen på tvers av ulike hendelser/fagområder. Dersom departementet velger en løsning med flere delanalyser, kan det være en fordel om det i tillegg utarbeides et eget dokument der det samlede risikobildet departementet må forholde seg til presenteres, og der det er gjort vurderinger av hvilke risikoforhold som krever videre oppfølging.

Det kan være hensiktsmessig å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse av departementets egen virksomhet adskilt fra den øvrige analysen i sektoren, da analyseobjektet og detaljeringsnivået er ulikt. Førstnevnte vurderer konsekvenser for departementets funksjonsevne (ved svikt i bygninger, strømforsyning, IKT-systemer o.l.), mens sektoranalysen vurderer konsekvenser av ytre hendelser på befolkningen og samfunnet.

Analyseprosessen

Erfaringsmessig bidrar selve prosessen med å utarbeide analysene til å styrke risikoforståelsen i departementet. Risiko- og sårbarhetsanalysene departementet utarbeider bør involvere underliggende/tilknyttede virksomheter og forankres i egen organisasjon og ledelse. Gjennom slike prosesser vil analysene kunne bidra til en felles forståelse av risikobildet og gi grunnlag for prioriteringer.

¹⁵ Busmundrud, Odd, Maal, Maren, Kiran, Jo Hagness og Endregaard, Monica: Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger, FFI-rapport 2015/00923, (side 20-21).

4.3 Iverksette kompensierende tiltak

Krav i instruksen kap. IV, 3:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...)

iverksetter nødvendige kompensierende tiltak som reduserer sannsynligheten for – og konsekvensene av – uønskede hendelser i egen sektor.»

Fra kommentarene til instruksen:

«På bakgrunn av risikoanalysen og en vurdering av tiltak skal departementene vurdere, beslutte og gjennomføre tiltak slik at sårbarheter og svakheter blir redusert innenfor hele ansvarsområdet. Dette for å oppnå størst mulig robusthet innen samfunnskritiske funksjoner, og slik at organisasjon og ledelse innen departementet og underliggende etater og virksomheter er forberedt på og kan håndtere ulike typer kriser.»

evaluering søke å ta stilling til hvilken risiko det kan akseptere og hvilke det ikke er villig til å akseptere, og hva det er mulig å gjøre noe med. Dette innebærer blant annet å vurdere om risiko kan unngås, om nytte og kostnader ved tiltak, og å veie ulike samfunnshensyn opp mot hverandre, f.eks. foreta avveininger mellom hensynet til sikkerhet og ønsket om et åpent samfunn. Det kan være hensiktsmessig å legge vesentlige problemstillinger knyttet til risikoaksept på nasjonalt nivå, frem for regjeringen og ev. Stortinget.

Risikoreduserende tiltak (ut over eventuelle straks-tiltak) som man har besluttet å gjennomføre bør på en hensiktsmessig måte inkluderes i departementets ordinære plan- og prioriteringsprosesser. De konkrete tiltakene som departementet velger å gå videre med, bør gjennomføres innen rimelig tid og nedfelles i styrende dokumenter (virksomhetsplaner, tildelingsbrev, budsjettokumenter mv.). I praksis vil vurdering og iverksetting av konkrete tiltak ofte gjøres på etatsnivå, basert på lokale, faglige og/eller operative forhold (jf. også nærhetsprinsippet). Departementet sikrer seg at progresjonen i gjennomføringen av tiltakene følges opp gjennom departementets styringsaktiviteter og i etatsstyringen.

Også her må det løpende vurderes når og om regjeringen og ev. Stortinget skal informeres.

Departementet anbefales å:

- ta stilling til hvilke risikoforhold departementet er villig til å akseptere,
- inkludere tiltakene i departementets ordinære plan-, budsjett- og prioriteringsprosesser,
- følge opp tiltakene gjennom rapportering (internt og i sektoren).

Risiko- og sårbarhetsanalysene gir et grunnlag for å gjennomføre tiltak som kan redusere sannsynligheten for eller konsekvensene av uønskede hendelser og kriser i egen sektor. Samfunnet kan likevel aldri bli risikofritt. Departementet bør gjennom en risiko-

4.4 Beskrive og vurdere beredskapstiltakene

Krav i instruksen kap. IV, 4:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...)

beskriver beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for – og håndtere konsekvensene av – uønskede hendelser i egen sektor.»

Kravet er ikke omtalt i kommentarene til instruksen.

Departementet anbefales å:

- fremskaffe et kunnskapsgrunnlag som kan si noe om i hvilken grad tiltakene har hatt ønsket effekt og medført den ønskede risikoreduksjonen.

Departementene skal beskrive i hvilken grad ulike tiltak er egnet til å redusere sannsynligheten for og/eller konsekvensene av hendelsene som departementet har identifisert at det har et ansvar knyttet til. Dette kan gjøres i forbindelse med gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalysene, eller i en egen påfølgende prosess.

Departementet bør i ettertid vurdere om de iverksatte tiltakene har medført en risikoreduksjon.

Relevante kontrollspørsmål er:

- Har tiltakene bidratt til å redusere muligheten for at hendelser kan oppstå?
- Er de etablerte barrierene effektive nok?
- Er det behov for endringer og tilpasninger, eventuelt ytterligere tiltak?

4.5 Utarbeide mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor

Krav i instruksen kap. IV, 5:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...)

utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor.*

*) Mål, prioriteringer og tiltak skal fremgå av departementets budsjettproposisjon, tildelingsbrev og tilsvarende styringsdokumenter.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Gjennom etats- og virksomhetsstyring skal departementet (...) forsikre seg om at underliggende etater, virksomheter og statlige selskaper ivaretar samfunnssikkerheten på en systematisk måte, herunder at det defineres mål og prioriteringer.»

Departementet anbefales å:

- kartlegge målsettinger departementet har på samfunnssikkerhetsområdet,
- følge opp mål, resultater og prioriteringer gjennom virksomhets- og etatsstyringen, eventuelt nedfelle i instruks krav til beredskap, ytelse, kapasitet og funksjonsevne med videre,
- vurdere hensiktsmessige virkemidler overfor aktører i sektoren der departementet mangler direkte styringslinjer.

Mål for samfunnssikkerhetsarbeidet

Det fremgår av instruksen at departementet skal utarbeide mål for samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette vil i praksis kunne skje gjennom identifisering av målsettinger departementet allerede har på samfunnssikkerhetsområdet, og gjennom ev. definering av nye mål, basert på behovet for å redusere risiko. Det sentrale er at målene dekker hele departementets ansvarsområde (*jf. krav 1 Avklare og beskrive sentrale roller og ansvarsområder*).

Opprettholdelse eller ivaretagelse av kritiske samfunnsfunksjoner eller tjenester er viktig i et samfunnssikkerhetsperspektiv, og det bør formuleres mål om best mulig kontinuitet i slike.

Målene følges opp gjennom virksomhets- og etatsstyringen i tråd med de grunnleggende styringsprinsipper (§ 4) i Reglementet for økonomistyring i staten.

Oppfølging av mål gjennom virksomhets- og etatsstyring

Arbeidet med samfunnssikkerhet er en integrert del av departementets mål- og resultatstyringsaktiviteter. Departementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at eventuelle avvik i måloppnåelse forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning.¹⁶

Underliggende virksomheter

For at departementet skal ha tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlige beslutningsgrunnlag på samfunnssikkerhetsområdet, skal føringer på området komme tydelig til uttrykk i instruks, tildelingsbrevene eller ¹⁷ tilsvarende styringsdokumenter til underliggende virksomheter, og bør følges opp i departementets styringsdialog. Målsettinger og resultatoppfølging for samfunnssikkerhetsarbeidet bør også integreres i de overordnede og avdelingsvise virksomhetsplanene i departementet. Underlig-

gende virksomheters evalueringer og risikovurderinger bør også være en naturlig del av departementets informasjonsgrunnlag for styring.

Eventuelle krav til underliggende virksomheter knyttet til for eksempel krisehåndteringsevne, beredskapsnivå, ytelse og kontinuitet i funksjoner virksomheten har et ansvar for, må fremkomme tydelig og det kan eksempelvis være hensiktsmessig å nedfelle dette i instruks.

Øvrige aktører i sektoren

Sektoransvaret omfatter også aktører som kommuner, private virksomheter og frivillige organisasjoner innenfor det politikkområdet departementet har ansvar for. Departementet har normalt ikke direkte styringslinjer til disse aktørene, og kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer.¹⁸ Likevel bør det departementet som har det overordnede sektoransvaret synliggjøre forventninger, følge opp og gi nødvendig veiledning knyttet til fagområdet overfor øvrige aktører i sektoren.

Departementet kan benytte ulike typer virkemidler for å påvirke og følge opp samfunnssikkerhetsarbeidet der departementet mangler direkte styringslinjer: juridiske (lover og forskrifter med tilhørende tilsyn eller avtaler), økonomiske (eks. øremerkede tilskudd), og pedagogiske (f. eks. veiledere, kunnskapsformidling, FoU). Departementet kan også etablere samarbeidsorganer eller særskilte råd eller utvalg.

Overfor kommuner og fylkeskommuner må det foretas en særskilt avveining mellom hensyn som tilsier statlig styring og hensyn som tilsier lokal handlefrihet dersom retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner skal avvikes. Samfunnssikkerhet nevnes som et forhold som kan begrunne et slikt avvik.¹⁹

¹⁶ Reglement for økonomistyring i staten, § 14 Intern kontroll, understreker at departementet skal sikre at virksomhetene har et system for internkontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav.

¹⁷ Det er en trykkfeil i instruksene («og» i stedet for «eller»), som vil bli rettet opp.

¹⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

¹⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016), side 4.

4.6 Koordinere eget arbeid med berørte departementer

Krav i instruksens kap. IV, 6:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...)

koordinerer eget arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering med andre berørte departementer.»

Fra kommentarene til instruksens:

«Alle departementene har et selvstendig ansvar for å ta den nødvendige kontakt med andre departementer for å sikre at arbeidet blir godt koordinert, jf. omtale av samvirkeprinsippet, kap. III.»

Departementet anbefales å:

- kartlegge hvilke tilgrensende og overlappende ansvar som foreligger, jf. krav 1, kap. IV,
- avklare om, og eventuelt hvordan, departementet kan bidra til risikohåndtering også utenfor egen sektor,
- kartlegge avhengigheter som tilsier behov for koordinert forebygging, planlegging og beredskap,
- utarbeide felles tiltaks- og beredskapsplaner, herunder kommunikasjonsstrategi, med relevante departementer,
- øve samhandling på tvers av departements- og sektorgrensene.

Håndtering av risiko krever i mange sammenhenger samordnet innsats på tvers av sektorgrensene. Dette gjelder i hele samfunnssikkerhetskjeden; forebygging, beredskap og krisehåndtering. Defineringsroller og ansvar er sentralt i denne sammenheng, jf. krav 1 i instruksens kap. IV. Behov for samhandling med andre departementer og sektorer kan bl.a. oppstå fordi man deler ansvaret for en samfunnsfunksjon eller fordi man i fellesskap må bidra til å forebygge uønskede hendelser innenfor et område.

På forebyggingsområdet kan ansvarsforholdene være spesielt komplekse, men ved god ansvarsplasing og samarbeid kan effektiv samordning oppnås. Forebygging av terror eller av skoleskytingshendelser er eksempler på områder hvor flere departementer, sektorer og forvaltningsnivåer er involvert. Tilsvarende vil forebygging av ras være et eksempel på en naturfare som kan forebygges gjennom tiltak på flere departementers område: gjennom arealplanlegging av boligbygging, veitraseer mv.

Behov for samarbeid og samhandling kan også ha sin bakgrunn i avhengighetsforhold mellom tjenester og funksjoner i ulike departement og sektorer. For eksempel vil utbetaling av trygder og stønader være avhengig av at betalingssystemene fungerer. Det er viktig at departementene kjenner til hvilke sårbarheter slike avhengigheter kan representere og avklarer på hvilken måte en eventuell svikt innenfor ett departements ansvarsområde kan håndteres i fellesskap. Det kan eksempelvis kreve samarbeid om planer og tiltak.

I en sikkerhetspolitisk krise eller ved væpnet konflikt vil Forsvarets behov for varer, tjenester og tilgang til infrastruktur overstige hva Forsvaret selv disponerer. Det er behov for god koordinering mellom Forsvarsdepartementet og de departementer som i totalforvarsammenheng må forberede slik beredskap.

Samvirkeprinsippet tilsier at hvert enkelt departement har et selvstendig ansvar for å ta initiativ til samhandling. Departementene bør ikke bare ha fokus på egne behov og avhengigheter, men må også være oppmerksom på hvordan departementet kan bidra til å redusere risiko på tvers av sektorgrensene.

Kunnskap om andre departementers arbeid er en forutsetning for et koordinert arbeid, og det anbefales at departementet tar initiativ til møter, informasjonsutveksling og andre aktiviteter, som risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplanverk, kommunikasjonsstrategier og eventuelle felles føringer til underliggende virksomheter. Det kan også være hensiktsmessig med felles beredskapstiltak og øvelser. Koordineringen må også sikres på nivåene under departementsnivået, jf. nærhetsprinsippet.

4.7 Ivareta ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor, også som eventuelt lederdepartement

Krav i instruksen kap. IV, 7:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...)

ivaretar ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor, også som eventuelt lederdepartement, og er i stand til å understøtte håndteringen i andre departementer, se for øvrig kap. VIII.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Departementene skal være i stand til å ivareta krisehåndteringen ved hendelser i, eller med konsekvenser for, egen sektor.

I tillegg skal departementene vurdere hvilke situasjoner som kan oppstå hvor de selv kan få ansvar som lederdepartement og gjøre eventuelle nødvendige forberedelser til å ivareta denne rollen. Personer med roller i departementets kriseorganisasjon skal være identifisert, herunder også stedfortredere, og ansvar og oppgaver beskrives og øves.»

Departementene anbefales å:

- se til at nødvendige forutsetninger er til stede for at departementet kan ivareta sin rolle i forbindelse med krisehåndtering på regjeringsnivå, i andre departementer eller egen sektor, f.eks. planverk, rutiner og øvelser,
- se til at departementet kan innta en rolle som lederdepartement om dette skulle bli nødvendig,
- påse at aktører i sektoren har nødvendige fullmakter for å kunne håndtere akutte hendelser.

Krisehåndtering på departementsnivå²⁰

Håndtering av kriser og uønskede hendelser innebærer å være i stand til å samordne i sektoren og tverrdepartementalt, og gjennomføre tiltak som krever beslutninger på departements- og regjeringsnivå. Som del av dette er det nødvendig at departementet kan motta og sende varsler, også internt, og innhente situasjonsrapporter fra virksomheter i sektoren, samt koordinere informasjon til sektormyndighetene.

Det kan også bli behov for at departementet utarbeider beslutningsgrunnlag for politisk avklaring, håndterer kommunikasjon med medier og befolkningen og arbeider koordinert med andre departementer, spesielt lederdepartementet.

Det er viktig at departementet påser at forutsetningene er til stede for at det skal kunne ivareta mulige roller og oppgaver i forbindelse med krisehåndtering. Krav til planverk og øvelser er beskrevet under krav 7a og 7b under. I tillegg må departementet se til at det har personell med tilstrekkelig kompetanse, og at de fysiske forutsetningene for krisehåndtering er til stede: lokaler, sambandsmidler (også graderte), ev. reservestrømforsyning osv.

Departementene må avklare at operative aktører har de nødvendige fullmakter i håndteringen av akutte situasjoner hvor det er fare for liv, helse eller store tap av verdier.

Alvorlige hendelser vil som hovedregel, i tråd med nærhetsprinsippet, håndteres på etatsnivå, regionalt og/eller i kommunene. Det vil likevel kunne være aktuelt med håndtering i departementet ved å innhente, bearbeide og koordinere informasjon og bidra med krisekommunikasjon.

Departementene bør være bevisst på at hendelser kan ha ulikt forløp. En alvorlig uønsket hendelse kan oppstå plutselig, den kan eskalere gradvis og uventet i alvorlighetsgrad, eller være en hendelse som man ser komme og har tid til å forberede seg på. Ulykker og en del typer naturhendelser skjer plutselig og uforutsigbart, og krever umiddelbar håndtering.

En bør derfor ta høyde for at en hendelse kan eskalere og ta nye retninger. Ofte kan det det være bedre å iverksette krisehåndteringsmekanismer tidlig i forløpet, for så eventuelt å trappe ned etter hvert som en får bedre oversikt over situasjonen og utviklingen.

Lederdepartement

Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt. Alle departement må være forberedt på å ta rollen som lederdepartement, og ha kapasitet og kompetanse til å kunne ivareta rollen. Dette innebærer blant annet at departementet må vurdere ved hvilke hendelser en slik rolle kan være aktuell, og at det utarbeider interne rutiner for denne rollen i tråd med dette. Rollen som lederdepartement bør også øves, herunder mottak av støtte fra Krisestøtteenheten (KSE).

20 Se også kap. VIII.

4.7.1 Utvikle og vedlikeholde planverk for håndtering av uønskede hendelser

Krav i instruksen kap. IV, 7a:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: [...]

utvikle[r] og vedlikeholde[r] planverk for håndtering av uønskede hendelser. Planverket skal som et minimum inneholde rammer og vilkår for organisering, krisekommunikasjon, varslingsrutiner og koordinering med andre departementer. Kontinuitetsplaner og departementets egen underliggende plan til Sivilt beredskapssystem (SBS) skal også foreligge.»

Kravet er ikke utdypet i kommentarene til instruksjonen.

Departementene anbefales å:

- definere roller, oppgaver og fullmakter ved krisehåndtering,
- definere rutiner for å sikre god kommunikasjon under kriser internt og eksternt,
- avklare hvem som skal varsle, og hvem som skal varsles ved kriser, og hvordan varsling skal finne sted,
- definere hvilke av departementets funksjoner som må kunne opprettholdes til enhver tid og legge planer på bakgrunn av dette,
- sørge for at forutsetningene er til stede for å kunne iverksette tiltak i Sivilt beredskapssystem (SBS).

Departementets planverk skal, ifølge instruksjonen, som et minimum inneholde rammer og vilkår for:

Organisering

Beredskapsplanen definerer hvordan departementet er tenkt organisert for å håndtere en krise. Det kan etableres kriseorganisasjon som består av en kriseledelse, krisestab(er) eller «forsterket linje». Planen bør beskrive hvem og hvilke funksjoner som inngår i kriseledelsen, hvilke funksjoner som kan inngå i en eventuell krisestab og forholdet mellom krisestaben og linjeorganisasjonen. Dersom forsterket linje er valgt som organisasjonsform i beredskapsplanen bør ansvarsfordelingen beskrives.

Krisekommunikasjon²¹

En plan for krisekommunikasjon skal inngå i beredskapsplanverket. Planen bør:

- avklare roller og ansvar
- inneholde rutiner for å sikre at kommunikasjonen er god innad i organisasjonen
- skape grunnlag for troverdig og relevant informasjon og kommunikasjon overfor publikum og mediene
- beskrive hvordan sosiale medier skal benyttes for å understøtte kommunikasjonshåndteringen

Varslingsrutiner

Beredskapsplanen bør ha en oversikt over hvem som har fullmakt til å iverksette varsling og innkalling, hvem som skal varsles, og beskrivelse av varslingsrutinen. Det er viktig at varslingslister til enhver tid er oppdatert og kjent i organisasjonen, og det bør derfor etableres rutiner også for dette.

Koordinering med andre departementer

For å koordinere arbeidet med beredskap og krisehåndtering med andre departementer vil det være en fordel om departementet og dets underliggende virksomheter har innsyn i hverandres planverk, og at dette er harmonisert i den grad det er behov for det.

I følge instruksjonen er det også krav om kontinuitetsplaner og departementenes egne underliggende planer til SBS, se under.

²¹ DSB (2016).

Kontinuitetsplaner

Departementets beredskapsplan må ta høyde for behovene for å opprettholde virksomhetens viktigste oppgaver over tid, også under ulike hendelser/ driftsforstyrrelser og kriser. Det er derfor nødvendig at departementet definerer hvilke oppgaver dette omfatter, som en del av beredskapsplanen, eller i en egen kontinuitetsplan. Evnen til å opprettholde krisehåndteringsfunksjonen til departementet og utholdenheten i denne, vil være en naturlig del av en slik plan. I tillegg kan departementet ha andre oppgaver som også bør inkluderes.

Departementets egen underliggende plan til Sivilt beredskapssystem (SBS)²²

Departementets beredskapsplan bør ta høyde for de behovene som kan oppstå i en situasjon der det nasjonale beredskapssystemet tas i bruk. Iverksettelse av tiltak i SBS forutsetter evne til å kommunisere gradert. I tillegg til eget gradert samband og personell som er øvet i å bruke det, kan det innebære at man bør inngå avtaler og ordninger for å få informasjon frem til mottakere som ikke har gradert samband. I retningslinjene for Sivilt beredskapssystem (gradert) er det krav om at departementene skal utarbeide underliggende planverk til SBS.

Departementene bør i tillegg vurdere om planverket også skal inneholde:

- hendelsesspesifikke tiltakskort og delplaner for spesielle situasjoner som departementet kan få en rolle i,
- relevante maler og prosedyrer, f.eks. for evaluering av hendelser,
- relevante veiledere, forskrifter og lovhjemler.

Planverket i sin helhet, herunder varslingslister bør gjøres tilgjengelig (for eksempel i KSE-CIM) og kjent for alle som kan få en funksjon ved krisehåndtering. Eksterne aktører som departementet er avhengig av i en krisesituasjon, inkluderes også i varslingsrutinene.

Departementets planverk skal vedlikeholdes regelmessig og ved behov. Det er viktig at det etableres rutiner for oppdatering og revisjon. Ansvar for oppdatering, og når dette skal gjøres, må formaliseres. Planene bør godkjennes av ledelsen etter hver revidering og dateres.

²² Det nasjonale beredskapssystemet (NBS) består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for forsvaret (BFF).

4.7.2 Øve målrettet i egen sektor og tverrdepartementalt

Krav i instruksen kap. IV, 7b:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: [...]

øve[r] målrettet i egen sektor og tverrdepartementalt. Departementet skal ha en øvingsplan med formål, tid og øvingsform for øvelsene. Departementets ledelse og andre i departementet med definerte oppgaver ved krisehåndtering skal øves i sine roller.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Det stilles ikke krav om et konkret antall øvelser, men at det settes mål for øvelsene og at det utarbeides en øvingsplan med formål, tid, øvingsform og oversikt over hvem som skal øves. Departementets øvingsaktivitet skal være tilstrekkelig til at det kan ivareta ansvaret for krisehåndtering i egen sektor, gi bidrag til andre departementers krisehåndtering og ivareta et eventuelt lederdepartementsansvar.»

Departementet forventes selv å delta i eller ta initiativ til å arrangere øvelser basert på de scenarioer som i henhold til risikoanalysene fremstår som de mest relevante. Ledelsen og nøkkelpersonell i departementet skal øves. Departementet skal også medvirke til en systematisk øvelsesaktivitet i underliggende virksomheter og om mulig i sektoren for øvrig.»

Departementene anbefales å:

- planlegge øvingsvirksomheten med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalyser,
- ta initiativ til, og delta i øvelser som har som formål å styrke samarbeidet med underliggende etater og andre departementer,
- ha fokus på oppgaver som det strategiske nivået skal håndtere under hendelser,
- øve rutiner, lederdepartementsrollen og samspillet i organisasjonen ved kriser.

Målrettet øvingsvirksomhet²³

En av forutsetningene for at departementet skal kunne opprettholde og utvikle sin beredskapskompetanse er at kriseorganisasjonen øves målrettet og regelmessig. Departementets øvelsesvirksomhet bør ta utgangspunkt i problemstillinger eller scenarioer identifisert i risiko- og sårbarhetsanalyser som dekker hele krisespektret. Det er nyttig at departementet øver sammen med underlagte etater og andre aktører i sektoren. I tillegg skal departementet øve tverrdepartementalt og bør derfor delta i øvelser som har som mål å teste samordning og samarbeid på tvers av sektorgrenser, eller å avklare grensesnitt mot andre departementers ansvarsområder, herunder gjensidig sivil-militær støtte innenfor rammen av totalforsvarskonseptet.

²³ DSB har utgitt veiledningsmaterieell for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Fremstillingen i dette kapittelet bygger i hovedsak på «Grunnbok: introduksjon og prinsipper» (DSB oktober 2016). I tillegg til grunnboken er det gitt ut metodehefter for fullskalaøvelser, spilløvelser og diskusjonsøvelser.

Departementets ledelse og nøkkelpersonell i kriseorganisasjonen skal øves

Det er sentralt å øve rolle- og ansvarsforståelse. De som deltar i øvelsen bør ivareta den funksjonen de vil ha, eller vil kunne få under en hendelse. Stedfortredere bør også trenes i oppgaver de kan bli satt til ved fravær i ledelsen. Det er viktig å ha fokus på de funksjoner, oppgaver og roller som det strategiske nivået skal håndtere under en uønsket hendelse. Departementets ledelse har en svært sentral rolle ved krisehåndtering, og det er derfor viktig at disse øves jevnlig. Med departementets ledelse menes både politisk og administrativ ledelse. Departementet bør øve samspillet mellom de ulike delene av egen kriseorganisasjon.

Departementet skal ha en øvingsplan

Øvingsplanen bør inneholde en omtale av virksomhetens overordnede mål for øvelsesvirksomheten, enten årlig eller over flere år. Planen skal gi en oversikt over alle øvelser som er planlagt i perioden, med beskrivelse av formål, tid og øvingsform. En langsiktig plan vil være et verktøy for å få oversikt over egen øvelsesvirksomhet, skape en sammenheng mellom de ulike øvelsene og vise hvordan disse bygger på hverandre for å nå det overordnede målet om styrket samfunnssikkerhet og beredskap.

Formål

Øvingsplanen skal beskrive formålet med øvelsen. Det er viktig å skille mellom *formålet* og *målene* med øvelsen. Formålet med øvelsen beskriver hvorfor departementet skal øve. Dette kan for eksempel være å øke evnen til samhandling mellom aktørene på flere nivåer, eller å teste den nye kommunikasjonsplanen. Øvingsmål bør beskrive hva departementet konkret skal oppnå med øvelsen. Tankemodellen SMART – Spesifikt, Målbart, Akseptert, Realistisk og Tidsbundet kan være nyttig i prosessen med å formulere øvingsmål. Det er målene som vil utgjøre evalueringskriteriene for øvelsen. Ved deltagelse i tverrdepartementale øvelser bør departementet utvikle egne øvingsmål.

Funksjoner og kompetanseområder

Planen bør synliggjøre hvem i departementet som skal øves (organisatorisk tilhørighet og funksjon).

Det kan skilles mellom to typer kompetanseområder/evner som departementet bør øve på:

- *Rutiner og oppgaver i planverket:* Alle som har en rolle i håndteringen av uønskede hendelser bør få mulighet til å øve denne rollen, herunder samspillet med andre funksjoner i departementet og eksterne aktører. Departementet bør jevnlig gjennomføre øvelser hvor større deler av departementets kriseorganisasjon/nøkkelpersonell deltar. Dvs. en øvelse som inkluderer deltakere på ulike hierarkiske nivåer innad i departementet og fra fagavdelingene.
- *Relevante problemstillinger og scenarioer i sektoren:* Problemstillinger og scenarioer det er mest relevant å øve på, bør velges ut på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalyser i sektoren.

Tidsplan for øvelsen

Øvingsplanen skal angi tidspunkt for hver enkelt øvelse. Det bør utarbeides en tidsplan som deles inn i fasene: planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging. Tidsbruken til planlegging av en øvelse kan variere mye, fra noen dager til flere måneder (nasjonale og internasjonale øvelser kan planlegges flere år i forveien).

Øvingsform

Øvingsform skal inngå i øvingsplanen. Hvilken øvingsform som bør velges, avhenger av formålet med øvelsen, hvor mange virksomheter/aktører og personer som skal øves, tilgjengelig tid og budsjett. Dersom det vurderes som hensiktsmessig, er det mulig å kombinere ulike øvingsformer for å få fullt utbytte av øvelsen. Det er fire hovedformer for øvelser: funksjons-, diskusjons-, spill- og fullskalaøvelse. Det er viktig at det settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til evaluering og oppfølging.

4.8 Evaluere hendelser og øvelser, og følge opp funn og læringspunkter

Krav i instruksen kap. IV, 8:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...

evaluerer hendelser og øvelser, og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Oppfølgingen etter øvelser og hendelser skal ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Det er innført nye krav til oppfølging etter hendelser og øvelser. Som omtalt i Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn må forbedrings- og læringspunkter etter hendelser og øvelser gjennomføres, slik at både individer og organisasjonen lærer. Dette krever blant annet at øvelsesvirksomheten og oppfølging av øvelser og hendelser får nødvendig oppmerksomhet av ledelsen. Det er innført krav om at læringspunkter i evalueringer etter øvelser skal konkretiseres i en tiltaksplan. Denne skal inneholde en plan for hvordan de ulike evalueringene skal følges opp, av hvem og med hvilke tidsfrister. Tiltaksplanen skal behandles og godkjennes av ledelsen.»

Departementene anbefales å:

- tilrettelegge for kontinuerlig læring gjennom god læringskultur og systematiske læringsaktiviteter,
- utarbeide rutiner for evalueringer i departementet og eventuelt i underliggende, virksomheter som bl.a. gir nærmere anvisning av hvilke hendelser som skal evalueres,
- ved øvelser evaluere i hvilken grad målene for øvelsen er nådd,
- definere tydelige evalueringskriterier ved evaluering av hendelser,
- følge opp tiltak med statusrapporter inntil ledelsen beslutter at oppfølgingen kan avsluttes.

For å skape endring og forbedring er det nødvendig at departementet legger til rette for utvikling av god læringskultur og systemer for å nyttiggjøre seg av erfaringer. God læringskultur forutsetter at medarbeidere har/får relevant kompetanse og gis muligheter til å utvikle denne og formulere erfaringer i åpne og trygge omgivelser som grunnlag for å skape en felles forståelse i organisasjonen. I det læringen blir etablert i systemer, strukturer, strategier og rutiner løftes den til et organisatorisk nivå.

Evaluering av øvelser og hendelser

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at øvelser og hendelser skal evalueres. Evalueringer har som formål å identifisere læringspunkter for å gjøre oss bedre rustet til å forebygge og håndtere fremtidige utfordringer. Skal en evaluering få ønsket effekt, må selve evalueringsarbeidet ha god kvalitet, samtidig som det må legges vekt på å følge opp læringspunktene med gjennomføring av tiltak.

I Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* heter det at kravene på dette området skal «gjennomføres i det omfang som er nødvendig for tilfredsstillende oppfølging (...). Det sentrale er at øvelser og hendelser med et læringspotensial blir evaluert og brukt aktivt til systematisk læring». Målet er å fremskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for tiltak som reduserer risikoen.

Departementet skal evaluere alle øvelser det deltar i. Ved øvelser som involverer flere aktører vil departementet ofte også bli bedt om å gi innspill til den overordnede evalueringen.

Departementet bør evaluere en hendelse når ett eller flere av disse forholdene gjør seg gjeldende:

- Hendelsen har hatt konsekvenser som departementet anser som uakseptable.
- Hendelsen har medført betydelige håndteringsutfordringer for departementet eller sektoren.
- Det er forhold ved hendelsen eller håndteringen av den som tyder på at tidligere identifiserte læringspunkter ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp.
- Det er positive eller negative forhold ved hendelsen eller håndteringen av den som tyder på at en evaluering kan gi ny og viktig kunnskap om risikoreducerende tiltak (forebygging, beredskap, håndtering).

Departementet bør vurdere å lage interne retningslinjer for evalueringer som eventuelt også kan gjøres gjeldende for underliggende virksomheter, og som et ledd i dette operasjonalisere punktene over og eksemplifisere hvilke hendelser som skal evalueres. Hendelser trenger ikke å være spesielt omfattende eller alvorlige for at man skal kunne lære noe av dem. Departementene vil også kunne ha nytte av å evaluere mindre hendelser og hendelser med et positivt utfall. Slike evalueringer kan blant annet gi oversikt over hvilke tiltak, i både forebyggingen og håndteringen, som var formålstjenlig og som derfor bør opprettholdes eller styrkes. Dette kan også bidra til mer kontinuerlig læringsaktivitet. I tillegg kan potensialet i en hendelse være nyttig å studere, da det kan gi verdifull informasjon til departementets oversikt over risiko og sårbarhet.

I Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn, jf. Innst. 326 S (2016-2017) går det fram at det innføres krav til oppfølging av funn fra hendelser og øvelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i sivil sektor i den statlige forvaltningen. For departementene er krav tatt inn i samfunnssikkerhetsinstruksen, men for statlige virksomheter på sivil side innarbeides kravene i relevante styringsdokumenter. Kravene skal tilpasses virksomhetens aktiviteter, risikoforhold og størrelse og gjennomføres i det omfang som er nødvendig for tilfredsstillende oppfølging.

Evalueringkriterier og ansvar

Ved evaluering av øvelser bør man først og fremst vurdere i hvilken grad øvingsmålene er nådd. En øvelse som ikke har gode mål, er vanskelig å evaluere. I den grad det er mulig, bør det defineres indikatorer for hva som er god måloppnåelse. Det kan også være hensiktsmessig å inkludere en evaluering av øvelsesform og -opplegg samt planleggingsprosessen forut for øvelsen.

Alle aktører skal evaluere innenfor eget ansvarsområde og bidra til evalueringer på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer. Innretningen av hendelsesevalueringer vil avhenge av hvilket ansvar departementet har på området. Evalueringer bør i størst mulig grad gjøres i egenregi, fordi læring også finner sted gjennom aktiv deltakelse i evalueringprosessen. Dette betyr at personer som hadde, eller skulle ha, en rolle i forebyggingen eller håndteringen av hendelsen, bør involveres. Evalueringkriterier bør defineres som en del av oppdraget eller innledningsvis i arbeidet. I et læringsperspektiv bør ikke skyldspørsmål være det mest sentrale. I stedet bør man ha en vid tilnærming til årsaksforhold.

Departementene kan i tillegg gi egne underliggende virksomheter eller andre eksterne i oppdrag å evaluere hendelsen i et større perspektiv. Desto mer overordnet og systemrettet temaet for en evaluering er, desto viktigere er det at departementet spiller en aktiv rolle.

Evalueringsrapporter bør inneholde konkrete, men ikke for detaljerte tilrådinger. Funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan.

Tiltaksplan

I vurderingen av tiltak bør blant annet følgende elementer inngå: tiltakenes risikoreduserende effekt, kostnader, realistiske tidsplaner og eventuelle positive og negative bieffekter.

Det er viktig at ansvaret for tiltakene blir tydelig plassert og tatt inn i departementets styrende dokumenter. Ledelsen skal også beslutte hvordan tiltaksplanen skal følges opp. Ved større hendelser kan oppfølgingen bli preget av stort medietrykk og forventninger om raske reaksjoner og tiltak. Det er viktig at departementet i tillegg til å håndtere slikt ytre press, klarer å holde fokus på mer langsiktige og systematiske læringsaktiviteter og involvere de aktører som vil være sentrale i gjennomføringen i etterkant.

I henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen skal oppfølgingen etter øvelser og hendelser ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende. Tiltaksplanen bør følges opp med særskilte statusrapporter til ledelsen ved angitte tidsfrister inntil det foreligger en ledelsesforankret beslutning om at oppfølging kan avsluttes.

Rapportering til JD

Justis- og beredskapsdepartementet fører årlig oversikt over nasjonal øvelsesvirksomhet i sivil sektor basert på rapportering fra departementene (jf. instruksen kap. VI, krav 2d.) Departementet skal også påse at alvorlige hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte (jf. instruksen kap. VI, krav 4). Departementene må derfor på forespørsel innrapportere alle øvelser og hendelser som er evaluert i henhold til bestemmelsene i samfunnssikkerhetsinstruksen til Justis- og beredskapsdepartementet og redegjøre for hvordan læringspunkter er fulgt opp.

4.9 Forelegge saker for Justis- og beredskapsdepartementet

Krav i instruksen kap. IV, 9:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det:(...

forelegger relevante planer, regelverksendringer og eventuelle uenighetssaker for Justis- og beredskapsdepartementet jfr. kap. VI, punkt 1d.»

Fra kommentarene til instruksen:

«For at JD skal kunne ivareta sin samordningsrolle, skal departementene ved utarbeidelse av stortingsmeldinger og når det treffes viktige beslutninger av relevans for samfunnssikkerheten, forelegge dette for JD. En slik plikt endrer ikke det enkelte fagdepartements avgjørelsesmyndighet og vedkommende fagstatsråds konstitusjonelle ansvar. Eventuelle uenighetssaker mellom departementer på samfunnssikkerhetsområdet skal bringes fram for JD, som vil bidra til å løse disse og eventuelt bringe disse til avgjørelse i regjeringen eller Kongen i statsråd innen rimelig tid.»

Departementet anbefales å:

- invitere JD med i arbeider der det vurderes som hensiktsmessig av samordningshensyn,
- innhente skriftlig uttalelse/høringsinnspill fra JD.

Selv om JDs fagområder ikke er direkte berørt, skal likevel JD gis informasjon og eventuelt omfattes av en høring dersom saken er relevant i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Dette kan eksempelvis være i forbindelse med budsjettforslag, planer, øvelser, ansvarsdiskusjoner, utredninger, regelverk o.l. Involvering av JD bør skje så tidlig som mulig i prosessen. Det samme gjelder for uenighetssaker mellom departementene.

I Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) stilles for øvrig et generelt krav om at berørte departementer skal forelegges alle forslag til lov og forskrift og andre saker (pkt. 3.2) og også om tidlig involvering i utredningsprosessen (pkt. 3.1). JD skal forelegges saker som omhandler samfunnssikkerhet.

4.10 Fremme kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innen sektoren

Krav i instruksens kap. IV, 10:

«Det stilles krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det: (...

fremmer kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innen sektoren.»

Fra kommentarene til instruksens:

«Alle departementer skal ta et ansvar for at arbeidet med samfunnsikkerhet innen sine ansvarsområder er kunnskapsbasert, herunder finansiere forskning, utvikling og utredning.»

Departementet anbefales å:

- sørge for å være godt informert om pågående forsknings- og utviklingsaktiviteter og nyttiggjøre seg den kunnskapen som fremkommer gjennom disse arbeidene,
- kartlegge FoU-behov innen samfunnsikkerhet og inkludere disse i departementets FoU-strategi og -planer.

Hvert departement skal innenfor sin sektor ta et ansvar for å utrede kunnskapsbehov, bestille og finansiere, følge opp og bruke forskning.²⁴ Forskningen kan for eksempel knytte seg til risiko- og sårbarhetsforhold, arbeidsmetodikk, behov for samarbeid, ulike typer undersøkelser og evaluering av virkemidler med videre.

Departementet bør ha oversikt over forskning og annet utviklingsarbeid som utføres for å styrke kunnskapsgrunnlaget for samfunnsikkerhetsarbeidet i sektoren.

²⁴ Om departementenes ansvar for forskning se Veileder for sektoransvaret for forskning, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 22.8.2017.

5

Krav til departementer med
hovedansvar for kritiske
samfunnsfunksjoner

Kap. V i instruksen beskriver hvilke særskilte krav som gjelder for hovedansvarlige departementer og deres ansvar for funksjoner som er kritiske for samfunnssikkerheten. En oversikt over hovedansvarlige departementer og samfunnskritiske funksjoner har siden 2014 vært tatt inn i JDs Prop. 1 S.

Det er et visst samsvar mellom disse kritiske samfunnsfunksjoner og det sikkerhetsloven omtaler som «grunnleggende nasjonale funksjoner». Utgangspunktet for identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner er de nasjonale sikkerhetsinteressene og definisjonen av grunnleggende nasjonale funksjoner som er angitt i sikkerhetsloven § 1-5.²⁵ JD ser på mulighetene for et felles rammeverk.

De kritiske samfunnsfunksjonene er nærmere konkretisert og utdypet i Samfunnets kritiske funksjoner²⁶. Her er de 14 funksjonene brutt ned i 40 definerte kapabiliteter (funksjonsevner) som skal kunne opprettholdes til enhver tid. Hovedansvarlige departement bør ta utgangspunkt i «Samfunnets kritiske funksjoner» når de vurderer hvilke samfunnsmessige tjenester som omfattes av ansvaret, og hva som er målet med den særskilte oppfølgingen av de kritiske samfunnsfunksjonene.

Hovedansvarlig departement har et særlig ansvar for god samordning innenfor sine kritiske samfunnsfunksjoner. Ansvaret er blant annet knyttet til å ha oversikt, ta initiativ og om nødvendig øve påtrykk. Behovet for samordning kan variere betydelig mellom og innenfor disse samfunnsfunksjonene. Hovedansvarlig departements oppgaver utfyller, men erstatter ikke det ansvaret som er lagt til hvert enkelt departement i henhold til instruksens kap. IV og til JD i henhold til instruksens kap. VI. Utpekingen av hovedansvarlig departement har ikke betydning for utpeking av lederdepartement, jf. instruksens kap. VIII.

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap innenfor de kritiske samfunnsfunksjonene vil kunne strekke seg lenger og utenfor de rene kapabiliteter som omtales i DSBs rapport Samfunnets kritiske funksjoner²⁷. Dette er det hovedansvarlig departement i samarbeid med andre berørte departementer som i så fall tar stilling til og ev. velger å inkludere i sitt arbeid.

Samordning på tvers av departements- og sektorgrensene krever aktiv involvering av de som skal samordnes. Tillit er en viktig forutsetning for at hovedansvarlig departement skal lykkes i rollen. Det anbefales at hovedansvarlige departementer etablerer nettverksforum og kontaktmøteordninger innenfor samfunnsfunksjonen etter behov. Departementer som ikke er hovedansvarlige departementer, men som er ansvarlige for deler av en kritisk funksjon, skal bidra til at denne samordningen kan finne sted.

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller følgende særlige krav til hovedansvarlige departementer:

25 Det er igangsatt prosesser i departementene og i sektor for å utpeke grunnleggende nasjonale funksjoner.

26 DSB, 2016

27 DSB, 2016

5.1 Risiko- og sårbarhetsanalyser for kritiske samfunnsfunksjoner

Krav i instruksens kap. V, 1:

«Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde (...):

sørge for at det utarbeides og vedlikeholdes risiko- og sårbarhetsanalyser for de samfunnsfunksjonene som departementet har et hovedansvar for.»

Kravet er ikke utdypet i kommentarene til instruksens.

Departementene anbefales å:

- kartlegge hva som foreligger av risiko- og sårbarhetsanalyser for kritiske samfunnsfunksjoner som departementet har et hovedansvar for, og vurdere om de er tilstrekkelige,
- ved behov ta initiativ til utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser av kritiske samfunnsfunksjoner innenfor eget sektoransvar og se til at det blir gjennomført tilsvarende analyser innenfor de deler av funksjonen som ev. tilhører andre departementers ansvarsområder,
- sørge for at det iverksettes nødvendig samarbeid med andre berørte departementer for å sikre en prosess med god medvirkning fra alle viktige interessenter.

Risiko- og sårbarhetsanalyser for kritiske samfunnsfunksjoner har som hovedformål å avdekke risiko og sårbarheter som kan medføre svikt i samfunnsfunksjonene. Sårbarheter kan være knyttet til forhold ved ulike systemers oppbygging og hvordan de avhenger av hverandre. Sårbarheter kan også være knyttet til

svikt i barrierer som skal hindre uønskede hendelser fra å oppstå, og til manglende evne til å håndtere bortfall av innsatsfaktorer som samfunnsfunksjonen er avhengig av, som f.eks. energi, elektronisk kommunikasjon, arbeidskraft osv. Den økte digitaliseringen av samfunnet har medført at samfunnets risikobilde har endret seg.²⁸ Digitale infrastrukturer og systemer blir stadig mer komplekse, omfattende og integrerte. Det skapes avhengigheter og sårbarheter på tvers av ansvarsområder, sektorer og nasjoner som kan være krevende å få oversikt over. Det er viktig at departementene med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner er kjent med avhengigheten av både digitale og andre tjenester og systemer, og fortløpende vurderer risikoreduserende tiltak.

De hovedansvarlige departementene anbefales å kartlegge hva som foreligger av risiko- og sårbarhetsanalyser for kritiske samfunnsfunksjoner som departementet har et hovedansvar for og å vurdere om de er tilstrekkelige mht. kvalitet og nødvendig tverrsektoriell tilnærming.

Analysene under dette kravet vil i noen tilfeller delvis overlape med de analysene som gjøres i det enkelte departement, jf. instruksens kap. IV, krav 2. Det viktige her er at analysen er på et nivå som gir det hovedansvarlige departementet tilstrekkelig informasjon til å ivareta de øvrige kravene i dette kapittelet. For å oppnå dette bør hovedansvarlig departementet sørge for nødvendig samarbeid med andre berørte departementer og en prosess med god medvirkning fra alle viktige interessenter. Slik kan analysen omfatte alle samfunnsikkerhetsmessige sider av den samfunnskritiske funksjonen.

Dersom det ikke finnes relevante og hensiktsmessige risiko- og sårbarhetsanalyser på området, eller disse er utilstrekkelige for formålet, er det nødvendig at departementet tar initiativ til at analyser blir utarbeidet. Det stilles ikke krav om at det utarbeides en analyse i samme dokument for hele samfunnsfunksjonen, men departementet bør sikre at alle vesentlige risiko- og sårbarhetsforhold innenfor og eventuelt mellom de ulike delene av samfunnsfunksjonen er vurdert.

²⁸ NOU 2018:14 IKT-sikkerhet i alle ledd.

5.2 Status- og tilstandsvurderinger

Krav i instruksen kap. V, 2:

«Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde (...):

ha oversikt over tilstanden knyttet til sårbarheter for de områder som departementet har et hovedansvar for, og utarbeide status- og tilstandsvurderinger for disse som fremlegges for Stortinget i de årlige budsjettproposisjonene. Status- og tilstandsvurderingene utarbeides etter en tidsplan fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet.»

Fra kommentarene til instruksen:

"Vurderingene fremlegges for Stortinget i departementenes budsjettproposisjoner etter en tidsplan fastsatt av JD slik at alle funksjonene blir rapportert om i løpet av en 4 års periode."

Departementet anbefales å:

- i status- og tilstandsvurderingene beskrive risiko og sårbarhet, hvilke strategier, mål og tiltak som er etablert for å redusere risiko og sårbarheter og hvor langt man er kommet i gjennomføringen av tiltakene, synliggjøre forbedringspunkter og supplerende tiltak,
- å kartlegge eksisterende kunnskapskilder,
- å innhente nødvendige og supplerende faktaopplysninger som beskriver resultater,
- å etablere gode prosesser for medvirkning, f.eks. benytte arbeidsgruppe(r) og nettverksforum med deltakelse fra departementer og eventuelt etater.

Departementenes oversikt over risiko og sårbarheter danner utgangspunkt for status- og tilstandsvurderinger. Vurderingen bør beskrive hvilken evne samfunnet har til å opprettholde de ulike delene av funksjonen under ulike typer påkjenninger og være dekkende for hele funksjonen på tvers av kapabiliteter, områder og departementer.

Vurderingene fremlegges for Stortinget i departementenes budsjettproposisjoner etter en tidsplan fastsatt av JD, for tiden slik at alle funksjoner blir dekket i løpet av fire år.

I status- og tilstandsvurderingene bør det beskrives hvilke strategier, mål og tiltak som er etablert for å redusere risiko og sårbarheter og gjøre rede for hvor langt man er kommet i gjennomføringen av tiltakene. Status- og tilstandsvurderingene bør utarbeides etter en så lik ramme som mulig og gi et mest mulig realistisk bilde av hvilke utfordringer samfunnet står overfor på området, tiltakenes betydning og hvilke ytterligere tiltak som kan være nødvendige. JD søker å utarbeide en felles ramme for slike status- og tilstandsvurderinger, se. kap. VI, krav 1a.

Departementet bør involvere andre departementer med ansvar for den kritiske samfunnsfunksjonen det skal gjøres en vurdering av, på egnet måte.

Dersom departementet vurderer at en del av informasjonen er skjermingsverdig, kan den likevel fremlegges for Stortinget, på annen egnet måte.

5.3 Avklare ansvar

Krav i instruksen kap. V, 3:

«Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde (...):

avklare ansvar mellom relevante aktører, herunder identifisere eventuelle gråsoner eller overlappende ansvarsområder. I saker der det er uenighet mellom departementene skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet, jf. kap. VI, punkt 1d»

Fra kommentarene til instruksen:

«Som del av ansvaret som hovedansvarlig departement kan det være nødvendig å ta initiativ og følge opp slik at samfunnssikkerhetsoppgaver innen funksjonen/området er tydelig beskrevet og eventuelle uklare grensesnitt identifisert. Uenighetssaker legges fram for avgjørelse i regjeringen eller Kongen i statsråd innen rimelig tid.»

Departementet anbefales å:

- utarbeide og vedlikeholde oversikt over ansvarsforholdene knyttet til den kritiske samfunnsfunksjonen, herunder roller og ansvar på de ulike nivåene av forvaltningen.

Kravet i instruksen må sees i sammenheng med kravet til det enkelte departement om å avklare og beskrive sentrale roller og ansvarsområder (instruksens kap. IV, krav 1) og JDs ansvar for å bistå departementene med å avklare ansvarsforhold (kap. VI, krav 1c) og om nødvendig legge frem uenighetssaker for regjeringen eller ved behov for Kongen i statsråd (kap. VI, krav 1 d).

Hovedansvarlige departement bør skaffe seg en oversikt over ansvarsforholdene knyttet til den aktuelle kritiske samfunnsfunksjonen, herunder roller og ansvar på de ulike nivåene av forvaltningen. Dersom det er eller oppstår uklarheter om ansvarsforhold for hele eller deler av den kritiske samfunnsfunksjonen, er det viktig at hovedansvarlig departement tar de initiativ som er nødvendig for å avklare forholdene og forelegger eventuelle uenigheter for JD.

5.4 Felles øvelser

Krav i instruksens kap. V, 4:

«Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde (...):

planlegge og gjennomføre felles øvelser, evaluere og følge opp læringspunkter.»

Fra kommentarene til instruksens:

«Hovedansvarlig departement skal ta initiativ slik at felles øvelser blir planlagt og gjennomført.»

Departementet anbefales å:

- planlegge, gjennomføre og evaluere felles øvelser for samfunnskritiske funksjoner som en integrert del av departementets generelle øvelsesplan (formål, tid og øvingsform),
- sørge for hensiktsmessig involvering av andre departementer med ansvar innenfor den kritiske samfunnsfunksjonen i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser,
- være en pådriver for å følge opp læringspunkter fra øvelsene.

Kravet i instruksens må sees i sammenheng med kravet til det enkelte departement om å øve målet og tverrdepartementalt (kap. IV, krav 7 b) og JDs ansvar for nasjonale øvelser (kap. VI, krav 2 b). Kravet pålegger hovedansvarlig departement en initiativplikt med hensyn til øvelser innenfor kritiske samfunnsfunksjoner, også utenfor eget sektoransvar. Slike øvelser bør blant annet ta utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalyser, øvelses- og hendelsesevalueringer,

og Analyser av krisescenarioer²⁹ i planleggingen. Det bør også sees hen til øvrige sikkerhetsmyndigheters vurderinger av trusler, risiko og sårbarhet.

Øvelser innenfor kritiske samfunnsfunksjoner kan bl.a. innrettes mot å teste ansvarsforhold og samordning av beredskapsplaner o.a. på tvers av sektorene.

Det hører til hovedansvarlig departements ansvar å planlegge, stå for den praktiske gjennomføringen, evaluere og følge opp læringspunkter fra øvelsene. Andre departementer bør involveres i planleggingen i samsvar med det ansvaret de har innenfor den kritiske samfunnsfunksjonen.

Øvelser av denne typen bør samordnes med andre øvelser i departementet og sektoren og inngå i departementets øvingsplan (jf. kap. IV, krav 7 b.) Arbeidet med øvelser kan delegeres til underliggende virksomheter, men det er en forutsetning at departementsnivået er involvert i planleggingen og deltar aktivt i øvelsen og i oppfølgingen av den.

I kravet ligger det ingen eksplisitte forventninger om hvor hyppig det skal øves. Det er her naturlig å se hen til merknadene til instruksens kap. IV krav 7, der det heter: «Departementets øvingsaktivitet skal være tilstrekkelig til at det kan ivareta ansvaret for krisehåndtering i egen sektor, gi bidrag til andre departementers krisehåndtering og ivareta et eventuelt lederdepartementsansvar.»

Hovedansvarlig departement bør se til at tiltak besluttet på grunnlag av øvelsesevalueringen følges opp i egen virksomhet og andre departementer.

29 DSB, 2019

5.5 Samarbeid med berørte departementer

Krav i instruksen kap. V, 5:

«Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde (...):

samarbeide med og forelegge forslag til beredskapstiltak, -planer, regelverk og andre viktige saker for berørte departementer.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Dersom det er behov for forbedrede tiltak (regelverk, beredskapstiltak, planer) innen en samfunnskritisk funksjon/område skal hovedansvarlig departement ta initiativ og bidra til at tiltakene kommer på plass, i samarbeid med andre myndigheter som har ansvar eller blir berørt.»

Hensikten med så vel risiko- og sårbarhetsanalyser, status- og tilstandsvurderinger og øvelser er å legge til rette for forbedringer. Alle departementer har ansvar for risikostyring i egen sektor. Hovedansvarlige departement har i tillegg et særlig ansvar for å ta opp risiko- og sårbarhetsforhold innenfor den kritiske samfunnsfunksjonen de er tillagt ansvar for med andre departement med ansvar for deler av funksjonen.

Hovedansvarlig departement bør legge vesentlig vekt på å etablere gode samarbeidsforhold med andre departementer med ansvar innenfor samfunnsfunksjonen. Dette vil kunne innebære å gi råd om hvordan nødvendige forbedringstiltak kan gjennomføres og å bidra til å utvikle fellestiltak. Det er også viktig at man har en helhetlig og koordinert oppfølging av beredskapstiltak, planer og regelverk, slik at overlappende og motstridende virkemidler unngås. Dette forutsetter at man holder seg orientert om planer og aktiviteter også utenfor eget sektoransvar.

Departementene anbefales å:

- utvikle gode og tillitsfulle samarbeidsforhold med andre departementer med ansvar innenfor den kritiske samfunnsfunksjonen,
- holde seg orientert om relevante planer og aktiviteter innenfor andre departementers ansvarsområde.

5.6 Erfaringsutveksling og kompetanseheving

Krav i instruksen kap. V, 6:

«Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde (...):

sørge for erfaringsutveksling og kompetanseheving for berørte aktører.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Hovedansvarlig departement skal bidra til at det innen den kritiske samfunnsfunksjonen utveksles erfaringer, identifiserer kunnskapsbehov og sørge for kompetanseheving for berørte aktører.»

Departementet anbefales å:

- identifisere kunnskapsbehov,
- sørge for at etableres møteplasser og arenaer for erfaringsutveksling for de berørte aktører og myndigheter.

Hovedansvarlige departement bør ta nødvendig initiativ for å holde oversikt over behov for ny kunnskap innen en kritisk samfunnsfunksjon på tvers av sektorgrensene. Departementet bør ellers sørge for at det etableres møteplasser og arenaer for erfaringsutveksling der personellet som arbeider med sikkerhet innen den kritiske samfunnsfunksjonen kan få oppdatert informasjon og eventuelt opplæring.

5.7 Bistå Justis- og beredskapsdepartementet med informasjonsinnhenting og rapportering

Krav i instruksen kap. V, 7:

«Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde (...):

bistå Justis- og beredskapsdepartementet med informasjonsinnhenting og rapportering.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Hovedansvarlig departement skal ved behov bistå JD med informasjonsinnhenting og rapportering om de respektive samfunnskritiske funksjoner.»

Departementet anbefales å:

- på forespørsel innhente informasjon og rapportere til JD om sikkerhet og beredskap for kritiske samfunnsfunksjoner de har hovedansvar for,
- gi JD annen relevant informasjon om samfunnskritiske funksjoner.

JD har ansvar for oversikt over status for samfunnsikkerhetsarbeidet, blant annet koordinerer departementet arbeidet med proposisjoner og meldinger til Stortinget og orienterer regjeringen om tilstanden for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor.

I forbindelse med dette ansvaret vil JD ha behov for rapporter fra departementene om status for sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner og relaterte forhold. Hovedansvarlige departement skal bistå JD med informasjonsinnhenting knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner ved behov. Dette kan innbefatte innhenting av informasjon fra andre departementer med delansvar innenfor funksjonen.

6

Justis- og
beredskapsdepartementets
samordningsrolle på
samfunnssikkerhets-
området

JDs samordningsrolle på sivil side er hjemlet i kgl.res. 10. mars 2017 og beskrevet nærmere i samfunnssikkerhetsinstruksen. Hensikten med denne samordningen på tvers av alle sektorer er å skape merverdi ved at aktiviteter i de ulike sektorene understøtter og utfyller hverandre. God samordning vil bidra til at samfunnets innsats på samfunnssikkerhetsområdet samlet blir mer målrettet og effektiv.

Utfordringen for JD som ethvert samordningsorgan er å skape resultater uten å ha styringsmyndighet. Samordningsorganet kan kompensere for manglende myndighet gjennom å etablere et enhetlig rammeverk som de ulike aktørene kan forholde seg til: felles risikoforståelse, felles utfordringsbilde, felles vokabular, tydeliggjøring av hva som er «beste praksis» på området, aktiv veiledning, fellesarenaer, faste rapporteringsrutiner osv. I tillegg er det viktig at samordningsorganet arbeider aktivt for å bygge tillit hos de som skal samordnes.

DSB understøtter departementet i utøvelsen av samordningsansvaret.

Kgl.res. 24. juni 2005 Om DSBs koordinerende roller gir dessuten DSB en selvstendig samordningsrolle vis-a-vis andre direktorater og statlige virksomheter. DSB ivaretar for øvrig embetsstyringen av fylkesmennene på departementets vegne innenfor samfunnssikkerhetsområdet.

6.1 Et helhetlig, systematisk og risikobasert arbeid på nasjonalt nivå

Krav i instruksen kap. VI, 1:

«Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for et helhetlig, systematisk og risikobasert arbeid med samfunnssikkerhet på nasjonalt nivå på tvers av alle sektorer.»

Fra kommentarene til instruksen:

«Justis- og beredskapsdepartementet har, utover sitt ansvar beskrevet i kap. IV og V, også en generell samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap nasjonalt, på tvers av alle sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner. DSB har som en del av sitt oppdrag å støtte departementet i dette.»

Med *helhetlig* menes her at samfunnssikkerhetsarbeidet omfatter hele risikospekteret («all hazards approach») på nasjonalt nivå; med *systematisk* menes planmessig og kunnskapsbasert; og med *risikobasert* menes at hovedoppmerksomheten er på de risikoforhold som oppfattes å være de alvorligste og at prioriteringer gjøres med utgangspunkt i en vurdering av tiltakenes risikoreducerende effekt.

Dette utdypes i underpunkter:

6.1.1 Oversikt over tilstanden

Krav i instruksen kap. VI, 1a:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal:

ha oversikt over tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet, basert på blant annet departementenes status- og tilstandsvurderinger, tilsyn, FoU, øvelser og annen rapportering fra departementene. Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer orienteringer til regjeringen og Stortinget om tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet.»

Fra kommentarene til instruksen:

«JD skal ha en oversikt over samfunnssikkerhetsarbeidet i stort og koordinerer orienteringer til regjeringen og Stortinget om tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet. JD får oversikt gjennom forskning og utredninger, de ulike kunnskapsgrunnlag som foreligger fra departementenes status/tilstandsvurderinger, tilsyns-, øvelses- og hendelsesrapporter, og annen innrapportering fra departementene.»

Departementet anbefales å:

- ha et system for informasjonsinnhenting og systematisering av kunnskap fra ulike kilder,
- orientere regjeringen om trussel-, risiko- og sårbarhetsforhold av vesentlig betydning for samfunnssikkerheten,
- presentere oversikt over den helhetlige tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet for regjeringen, Stortinget og departementene,
- definere rammer for status- og tilstandsvurderinger,
- knytte komparative vurderinger til sektorenes vurderinger og foreslå hvilke utfordringer som bør ha prioritet på tvers av sektorer.

JD bør systematisk samle informasjon om tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet i den hensikt å etablere og vedlikeholde oversikt på et overordnet nasjonalt nivå. Hensikten er å legge grunnlaget for å etablere et helhetlig bilde som kan danne et felles utgangspunkt for vurderinger og prioriteringer. Oversikten bør særlig fokusere på viktige risikoforhold og sårbarheter i kritiske samfunnsfunksjoner og utviklingen i slike. Departementet bør orientere regjeringen om viktige problemstillinger og presentere en helhetlig oversikt over tilstanden for Stortinget med regelmessige mellomrom.

I orienteringer til regjeringen og for Stortinget som omfatter innspill fra flere/alle departementer, bør JD innta en aktiv samordnende rolle. Selv om de enkelte departementene inntar for beskrivelsen av eget ansvarsområde, bør JD kunne gjøre sammenlignende vurderinger av nasjonale risiko- og sårbarhetsforhold.

6.1.2 Utarbeide nasjonale strategier og overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag

Krav i instruksen kap. VI, 1b:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal (...):

utarbeide nasjonale strategier og overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag, herunder proposisjoner og meldinger til Stortinget om samfunnssikkerhet»

Fra kommentarene til instruksen:

«JD utarbeider jevnlig stortingsmeldinger som fastsetter overordnede mål og tiltak og oppsummerer status og resultater innen samfunnssikkerhetsfeltet. JD sørger for at det utarbeides og oppdateres blant annet krisescenarioer, trussel- og risikovurderinger og oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner mv. Dette vil til sammen utgjøre nasjonale strategier og et overordnet nasjonalt planleggingsgrunnlag.»

Departementet anbefales å:

- arbeide systematisk og planmessig med å utvikle tverrsektorielle strategier og andre dokumenter som kan gi et felles grunnlag for planlegging og utvikling,
- utarbeide stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet der blant annet trender, trusler, risiko og sårbarhet gis en bred omtale,
- videreutvikle analyser av overordnede nasjonale krisescenarioer og oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner.

JDs ansvar er å utarbeide sektorovergrepene strategier. Disse kan inngå i proposisjoner og meldinger til Stortinget eller være egne dokumenter. Med planleggingsgrunnlag menes felles rammer for en mer harmonisert planlegging på tvers av sektorene.

6.1.3 Problemstillinger på tvers av flere sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner

Krav i instruksen kap. VI, 1c:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal (...):

sørge for at problemstillinger på tvers av flere sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner blir håndtert, og bistå departementene med å avklare ansvarsforhold.»

Fra kommentarene til instruksen:

«JD skal bistå departementene med eventuelle ansvarsavklaringer og skal ta nødvendige initiativ dersom det oppdager områder hvor det er behov for bedre samordning mellom departementene.»

Departementet anbefales å:

- undersøke behov for harmonisering av planer, rutiner og systemer mellom departementene og ta initiativ til tiltak.

JDs ansvar for å ivareta samfunnssikkerhet på tvers av sektorgrensene omfatter også andre forhold enn de som inngår i kravene 1 a og b, som problemstillinger av generell art knyttet til planverk, beredskapsordninger og andre forhold, der det kan være hensiktsmessig med en felles tilnærming på tvers av departementene.

JD skal bidra til å avklare ansvarsforhold innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Slike uklarheter kan for eksempel avdekkes i forbindelse med tilsyn, i arbeidet med nasjonale planleggingsgrunnlag og i evalueringen av øvelser og hendelser. I andre tilfeller er dette problemstillinger som departementene på eget initiativ bringer inn for JD til avklaring.

6.1.4 Uenighetssaker

Krav i instruksen kap. VI, 1d:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal (...):

om nødvendig og innen rimelig tid legge frem uenighetssaker for regjeringen eller ved behov Kongen i statsråd.»

Fra kommentarene til instruksen:

«JD skal innen rimelig tid bringe eventuelle uenighetssaker om ansvar og andre problemstillinger til avgjørelse i regjeringen eller Kongen i statsråd.»

Departementet anbefales å:

- forsøke å oppnå enighet gjennom dialog med de aktuelle departementene.

I tilfeller der departementene ikke blir enige om ansvarsforhold innenfor samfunnssikkerhetsområdet, skal JD legge frem saken for regjeringen eller om nødvendig Kongen i statsråd. Saksgangen følger de vanlige prosedyrer for uenighetssaker. Hva som er «rimelig tid» vil avhenge av sakens vesentlighet, og hvor raskt eventuelle alvorlige negative konsekvenser vil gjøre seg gjeldende.

6.1.5 Oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner

Krav i instruksen kap. VI, 1e:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal (...):

utvikle og vedlikeholde oversikt over hvilke funksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er kritiske for samfunnssikkerheten.»

Fra kommentarene til instruksen:

« Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterer tabell over hovedansvarlige departementer i sin Prop. 1 S. I samsvar med denne vil DSB i samarbeid med sektormyndighetene fortsette å videreutvikle og konkretisere oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner.»

Departementet anbefales å:

- tydeliggjøre hvilke kapabiliteter med tilhørende funksjonsevner som inngår i de ulike samfunnsfunksjonene, og hvordan ansvaret er fordelt.

JD har siden 2014 i sin budsjettproposisjon presentert en oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner. Ansvaret for oppfølgingen av de ulike funksjonene er lagt til hovedansvarlige departementer, jf. instruksens kap. V. I Prop. 1 S er de kritiske samfunnsfunksjonene beskrevet overordnet. I rapporten Samfunnets kritiske funksjoner³⁰ har DSB utdypet og avgrenset de ulike samfunnsfunksjonene med tilhørende kapabiliteter. En slik konkretisering legger til rette for et mer målrettet arbeid for å styrke robustheten i kritiske samfunnsfunksjoner. JD og DSB bør med noen års mellomrom oppdatere oversikten i nært samarbeid med departementene og andre myndigheter og virksomheter.

³⁰ DSB, 2016

6.1.6 Kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid

Krav i instruksene kap. VI, 1f:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal (...):

sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom bl.a. forskning og utvikling.»

Fra kommentarene til instruksene:

«JD deltar i Forskningsrådets programmer om samfunnssikkerhet og i EUs forskningsprogram om sikkerhetsforskning og bidrar på ulike måter til at forskning om samfunnssikkerhet på tvers av sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner blir utført.»

Samfunnssikkerhet er et relativt nytt fagområde. Selv om aktørene kan dra veksler på kunnskap, teori og erfaringer fra andre tilgrensende områder, er det fortsatt behov for å utvikle samfunnssikkerhetsområdet konseptuelt og områdets kunnskapsbase. Sektormyndighetene bidrar til forskning og utvikling innenfor eget ansvarsområde. I JDs samordningsrolle ligger et ansvar for å bidra til å utvikle et felles faglig grunnlag for feltet.

For å ivareta ansvaret sitt på dette området bør JD også sørge for å ha oversikt over viktige forsknings- og utviklingsprosjekter nasjonalt og i noen grad også internasjonalt, og bidra til nettverksbygging mellom forskningsmiljøer og forvaltningen på samfunnssikkerhetsområdet.

Departementet anbefales å:

- initiere og finansiere forsknings- og utviklingstiltak knyttet til sektorovergrepene problemstillinger,
- holde oversikt over forsknings- og utviklingstiltak på samfunnssikkerhetsområdet,
- støtte opp under nettverksbygging mellom myndigheter og forskningsmiljøer innenfor samfunnssikkerhetsområdet.

6.1.7 Veilede departementene

Krav i instruksen kap. VI, 1g:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal (...):

veilede departementene i deres arbeid på samfunnssikkerhetsområdet.»

Fra kommentarene til instruksen:

«JD tilrettelegger for veiledning og kompetanseheving innenfor beredskapsfeltet, blant annet gjennom utarbeidelse av maler, kriterier og metoder, og DSB utarbeider veiledere om departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Andre veiledere kan også være aktuelle, for eksempel veileder i terrørsikring fra Politidirektoratets (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).»

Departementet anbefales å:

- arrangere kurs og seminarer for departementene om utvalgte tema innenfor fagområdet,
- delta i møter på forespørsel fra departementer for å gi veiledning knyttet til konkrete problemstillinger,
- utgi og revidere veiledere for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet.

Til samordningsrollen ligger det et ansvar for å definere beste praksis på samfunnssikkerhetsområdet. JD og DSB har på bakgrunn av sine roller et godt grunnlag for å vurdere ulike metodiske tilnærminger opp mot hverandre og sørge for at departementenes behov for veiledning i arbeidet på samfunnssikkerhetsområdet ivaretas.

6.1.8 Koordinere arbeidet i internasjonale organer

Krav i instruksen kap. VI, 1h:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal (...):

koordinere norske bidrag til det sivile samfunnssikkerhetsarbeidet i internasjonale organer, herunder FN, NATO og EU.»

Fra kommentarene til instruksen:

«JD koordinerer arbeidet med samfunnssikkerhet i EU og i NATOs sivile beredskapskomité (CEPC). Dette krever koordinering med de øvrige departementer, gjennom faste møter og i spesialutvalg for EU-saker.»

Departementet anbefales å:

- se til at norske interesser blir ivaretatt i internasjonale organer,
- se til at internasjonale bistandsanmodninger når frem til riktig mottaker i Norge,
- samordne planlegging for mottak av støtte fra utlandet ved behov.

Gjennom internasjonalt arbeid kan Norge styrke egen sikkerhet, utvide kompetansen på samfunnssikkerhetsområdet og bidra til håndtering av hendelser i andre land. Ved hendelser i Norge som måtte overskride norsk håndteringsevne, vil vi kunne be om hjelp fra andre land gjennom de organer som er etablert for dette formålet. JD har gjennom DSB kontaktpunktfunksjonen mot samfunnssikkerhetsorganer i disse organisasjonene og koordinerer

DEPARTEMENTENES SAMFUNNSSIKKERHETSARBEID

norsk deltakelse i ulike sammenhenger, i samarbeid med de øvrige departementer. NATOs egen komite for sivile beredskapsplanlegging (CEPC), møtes månedlig. Justis- og beredskapsdepartementet leder den norske delegasjonen til disse møtene. I CEPCs underliggende planleggingsgrupper og ulike planleggingskomiteer, er Norge representert ved aktuelle departementer og underlagte virksomheter.

6.2 Koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret

I henhold til instruksens kap. VI, krav 2, har JD ansvaret for å koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret i samarbeid med de øvrige departementene. Dette ansvaret er konkretisert i fire mer detaljerte krav, se 6.2.1 – 6.2.4 nedenfor.

6.2.1 Sivilt beredskapssystem (SBS) m.m.

Krav i instruksens kap. VI, 2a:

«Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret i samarbeid med de øvrige departementene gjennom å:

vedlikeholde og videreutvikle Sivilt beredskapssystem (SBS) og ev. annet tverrsektorielt nasjonalt sivilt beredskapsplanverk.»

Fra kommentarene til instruksens:

«Sivilt beredskapssystem (SBS) revideres jevnlig av JD gjennom en samordnet prosess der alle aktører med beredskapsansvar forventes å bidra. Planverket øves årlig gjennom nasjonale og internasjonale øvelser som involverer flere departementer.»

Departementet anbefales å:

- samordne revisjons- og utviklingsaktiviteter på sivil side, bl.a. for å sikre at kompetansen knyttet til SBS ivaretas,
- utarbeide annet nasjonalt beredskapsplanverk dersom det kan være behov for dette,
- bistå med koordinering og veiledning i arbeidet med sektorvis og fylkesvis beredskapsplanlegging knyttet til SBS.

JDs samordningsansvar omfatter SBS og vil også omfatte annet tverrsektorielt planverk på nasjonalt nivå i den grad slikt finnes eller etableres. Ansvaret innebærer å vedlikeholde planverket, sørge for at sivile myndigheter bidrar inn i planprosessene på en koordinert måte, og å holde kontakten med forsvarssektoren slik at den sivile og militære siden av planverket er så godt koordinert som mulig. Planverket må også utvikles videre for å passe inn i det til enhver tid gjeldende trusselbildet, og være i tråd med føringer fra NATO-samarbeidet.

6.2.2 Øvelser

Krav i instruksen kap. VI, 2b:

«Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret i samarbeid med de øvrige departementene gjennom å: (...)

med utgangspunkt i erfaring fra hendelser, øvelser og krisescenarioer planlegge, gjennomføre og evaluere nasjonale øvelser i sivil sektor.»

Fra kommentarene til instruksen:

«JD tar et særlig ansvar for å planlegge og gjennomføre større øvelser på sivil side som angår flere departementer, f.eks. NATO-øvelser. I etterkant av øvelser og hendelser skal JD bidra med å tilrettelegge for møteplasser og arenaer, kurs o.l., for å bedre læring og kompetanse i departementene.»

Øvelser er viktig for krisehåndteringsevnen og for å avdekke behov for nye og forbedrede beredskapstiltak. JD har i nært samarbeid med FD og andre departementer et ansvar for å koordinere planleggingen og gjennomføringen på sivil side i forbindelse med nasjonale øvelser og øvelser i regi av NATO og EU, der et hovedformål er å styrke samhandlingsevnen mellom sektormyndigheter og mellom forvaltningsnivåer.

Det er viktig at alle slike øvelser evalueres. JD/DSB skal sørge for at evalueringsfunn fra sektorene blir innhentet og sammenstilt. Målet er at deltakerne skal lære mest mulig gjennom øvelsene og prosessen og gode møteplasser i forbindelse med evaluering er nyttig for slik læring.

JD kan ved behov utarbeide og vedlikeholde en flerårig nasjonal øvingsplan på bakgrunn av kunnskap om risiko- og sårbarhetsforhold, eventuelle uklare ansvarsforhold og funn i evalueringer og andre analyser.

Departementet anbefales å:

- planlegge, koordinere og gjennomføre sivil deltakelse i nasjonale, tverrsektorielle øvelser og i øvelser i regi av NATO og EU,
- se til at slike øvelser blir evaluert,
- utarbeide og vedlikeholde en flerårig nasjonal øvingsplan.

6.2.3 Erfaringsutveksling og kompetanseheving - planverk og nasjonale øvelser

Krav i instruksen kap. VI, 2c:

«Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret i samarbeid med de øvrige departementene gjennom å: (...)

legge til rette for erfaringsutveksling og kompetanseheving knyttet til arbeidet med planverk og nasjonale øvelser i sivil sektor.»

Departementet anbefales å:

- gjennomføre egnede aktiviteter (møter, kurs og seminarer) for de ansvarlige i departementene på områdene planverk (herunder SBS) og øvelser,
- se til at det blir utgitt veiledere i beredskapsplanlegging og planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser.

Dette kravet spesifiserer at JD har en særskilt plikt til å legge til rette for utveksling av erfaringer og kompetanseheving på områdene planverk og øvelser. Denne forventningen supplerer den generelle veiledningsplikten som fremgår av krav 1g i kap. VI.

6.2.4 Oversikt over nasjonal øvelsesvirksomhet

Krav i instruksen kap. VI, 2d:

«Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret i samarbeid med de øvrige departementene gjennom å: (...)

føre årlig oversikt over nasjonal øvelsesvirksomhet i sivil sektor basert på rapportering fra departementene.»

Departementet anbefales å:

- innhente informasjon om øvelser gjennomført i departementene og deres underliggende og tilknyttede virksomheter,
- sammenstille og analysere den informasjonen som er hentet inn.

Øvelser er et viktig tiltak for å styrke krisehåndterings- evnen i organisasjoner. JD skal i henhold til kravet årlig innhente informasjon fra departementene om øvelsesaktivitet både i departementet og i sektoren for øvrig. Den informasjonen som samles inn, bør omhandle forhold som er relevant for arbeidet med å styrke den nasjonale krisehåndteringsevnen. JD bør gjøre oversikten og analysen av denne tilgjengelig for de øvrige departementene.

6.3 Helhetlig og koordinert kommunikasjon

Krav i instruksen kap. VI, 3:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal legge til rette for helhetlig og koordinert kommunikasjon om forebygging, beredskap og krisehåndtering mellom myndigheter og til befolkningen. Dette endrer ikke på de krav som stilles til det enkelte departement på området. JD skal årlig oppdatere en felles plan for hvordan departementene skal samordne sin krisekommunikasjon.»

Departementet anbefales å:

- legge til rette for å bygge ut og vedlikeholde systemer for kommunikasjon mellom departementer og mellom departementer og underliggende og tilknyttede virksomheter – også for gradert kommunikasjon,
- videreutvikle system for helhetlig og harmonisert kommunikasjon med befolkningen i kriser,
- årlig oppdatere en felles plan for hvordan departementene samordner sin krisekommunikasjon,
- etablere systemer og rutiner som kan styrke kommunikasjonen mellom departementene på samfunnssikkerhetsområdet, f.eks. ved å styrke nettverket mellom beredskapsansvarlige i departementene.

Kommunikasjonen mellom myndighetene og til befolkningen skal i henhold til instruksen være *helhetlig* og *koordinert*, hvilket betyr at den dekker hele det ansvarsområdet som er involvert i den aktuelle saken, og at de enkelte myndighetenes kommunikasjon er harmonisert i den grad dette er mulig og nødvendig.

6.4 Påse at alvorlige hendelser følges opp i sektorene

Krav i instruksen kap. VI 4:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal påse at alvorlige hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte.»

Kravet er ikke omtalt i kommentarene til instruksen

Departementet anbefales å:

- etter alvorlige hendelser vurdere om hendelsen har en slik karakter at JD må påse at læringspunkter følges opp på en systematisk måte,
- ved behov innhente informasjon fra departementer og underliggende virksomheter om oppfølgingen av læringspunkt etter hendelsen, ev. i form av særskilte tilsyn,
- eventuelt rapportere til regjeringen om utfallet av undersøkelsene.

Krav 4 gir om nødvendig JD plikt til å etterspørre informasjon fra departementene om hvordan alvorlige hendelser er blitt fulgt opp i de berørte sektorene. Spørsmålet kan eventuelt tas opp gjennom ordinære eller særskilte tilsyn. JD kan ta initiativ til at oppfølgingen drøftes i Kriserådet eller i regjeringen.

7

Tilsyn med departementenes
samfunnssikkerhetsarbeid

Kgl.res. 10. mars 2017 pålegger JD å føre tilsyn med departementenes (unntatt FDs) arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. DSB kan føre tilsyn på JDs vegne. Helse- og omsorgsdepartementet fører tilsyn med JD og DSB kan bistå HOD ved dette tilsynet, men er underlagt HOD.

Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid er utdypende regulert i samfunnssikkerhetsinstruksen kap. VII. Kravgrunnlaget for tilsynene er kapitlene IV, V og VI i instruksen. Nærmere omtale og veiledning følger i pkt. 7.1-7.7 nedenfor.

7.1 Formål

Tilsynene tjener to formål: Å bidra til å styrke samfunnssikkerhetsarbeid i det enkelte departementet, og å bidra til et samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av departements- og sektoransvar.

Formålet tilsier at tilsynene særlig bør fokusere på områder som er sentrale for ivaretagelsen av departementenes ansvar på samfunnssikkerhetsområdet:

- systematikken i arbeidet,
- forankring i ledelsen og i virksomhetsstyringen,
- oversikt over risiko og sårbarhet, særlig i kritiske samfunnsfunksjoner,
- evne til å vurdere og iverksette risiko- og sårbarhetsreducerende tiltak,
- planverk og krisehåndtering,
- øvelser,
- evalueringer, læring og utvikling.

Tilsynene kan bidra til et samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av departements- og sektoransvar ved at tilsynsmyndigheten undersøker i hvilken grad det aktuelle departementet legger til grunn det rammeverket for samfunnssikkerhetsarbeidet som JD og DSB har etablert. Dette kan for eksempel være strategier, analyser av krisescenarioer, oversikt over kritiske

samfunnsfunksjoner, deltakelse i nasjonale øvelser og deltakelse på relevante arenaer for informasjonsutveksling og kompetansebygging.

Tilsynene bør være systemrettete, samtidig som det er viktig å kontrollere at systemene på samfunnssikkerhetsområdet faktisk fungerer og har reell betydning for styringen av departementet og sektoren.

7.2 Planlegging av tilsynet

Dersom DSB finner det formålstjenlig, kan et egenmeldingsskjema brukes som del av informasjonsgrunnlaget i tilsynsarbeidet.

Tilsynet med det enkelte departement skal blant annet baseres på tidligere tilsynsfunn, risiko for avvik, egenmelding og departementets erfaringer fra øvelser og uønskede hendelser.

7.3 Tilsyn og veiledning

Departementet det føres tilsyn med skal i henhold til instruksens kap. IV kunne dokumentere at det etterlever de krav som er stilt. Når tilsyn åpnes, skal departementet legge frem nødvendig dokumentasjon på at kravene er etterlevd.³¹

Tilsynene bør omfatte både kontroll og veiledning. Departementene skal etterleve de kravene som er gitt i instruksen, og dersom så ikke skulle være tilfellet, påpekes dette som avvik. Samtidig er det viktig at tilsynsmyndigheten gir veiledning om hvordan departementene kan gå frem for å etterleve kravene og også ellers styrke kvaliteten på arbeidet på området. Veiledning gis skriftlig i tilsynsrapporten og eventuelt gjennom egen oppfølging etter at rapporten er levert.

³¹ Eventuelt et utvalg av krav dersom tilsynet er avgrenset til en del av instruksen.

7.4 Vesentlighet og risiko

Tilsynene skal være basert på *vesentlighet* og *risiko*. Dette gjelder så vel valg av tilsynsobjekt som tema og metode. En vurdering av *vesentlighet* vil være knyttet til ansvarsområdets eller temaets betydning for samfunnssikkerheten. En vurdering av *risiko* vil i denne sammenheng innebære å vurdere sannsynligheten for avvik innenfor ansvarsområdet, og hvor alvorlige konsekvensene av avvik vil kunne være.

Vektleggingen av vesentlighet og risiko kan medføre hyppigere tilsyn for noen departementer og sjeldnere for andre. Det kan også medføre at tilsyn blir innrettet mot spesielle tema og krav i instruksen. Tverrsektorielle utfordringer skal vektlegges i vurderingen av vesentlighet og risiko.

7.5 Omfang

DSB skal gjennomføre tilsyn på en forutsigbar og effektiv måte og i nødvendig dialog med JD.

JD og DSB definerer overordnede rammer for det enkelte tilsynet. Med dette menes hvilke temaer som inngår, og hvor grundige undersøkelser som skal gjøres.

Tilsyn kan gjennomføres som en gjennomgang av dokumenter, men vil i regelen også omfatte intervjuer med ledelsen og sentrale fagpersoner i departementet. DSB kan gjennomføre spissere og mer avgrensede tilsyn, inkludert undersøkelser i underlagte virksomheter, for å verifisere at departementet etterlever instruksens krav og at kritiske samfunnsfunksjoner er tilstrekkelig ivaretatt.

Eventuelle undersøkelser i underliggende virksomheter vil være en del av tilsynet i departementet. Slike undersøkelser vil derfor ta utgangspunkt i styringsdialogen mellom departement og etat, og vil kunne fokusere på i hvilken grad etaten følges opp på samfunnssikkerhetsområdet, og hvor stor oppmerksomhet departementet har på etatens ivaretagelse av den eller de kritiske samfunnsfunk-

sjonene etaten har et ansvar for. Det vil også kunne foretas undersøkelser i underlagte virksomheter for å avklare om styringssignaler er fulgt opp, og om roller og ansvar er tilstrekkelig avklart.

7.6 Rapport

Tilsynsfunnene skal oppsummeres i en kortfattet tilsynsrapport som tydelig skal legge fram eventuelle brudd på krav, tilhørende forbedringstiltak og eventuelle forbedringsområder.

Før denne sendes til JD, får departementet det er ført tilsyn med anledning til å uttale seg om rapportens faktabeskrivelse, og om rapporten inneholder informasjon som bør unntas offentlighet eller er skjermingsverdig. Dersom det ikke foreligger slike særlige hensyn, vil hele tilsynsrapporten være offentlig.

I tilsynsrapporten angis de ulike funn som «brudd på krav» og «forbedringsområder», avhengig av alvorligheten av avvikene. JD sender endelig rapport til departementet det er ført tilsyn med, med frist for oversendelse av oppfølgingsplan til JD. I oppfølgingsplanen skal departementet redegjøre for hvilke forbedringstiltak som vil bli iverksatt. JD i samarbeid med DSB følger opp tilsynet til alle brudd på krav og vesentlige forbedringspunkter er ivaretatt.

Dersom tilsynsrapporten påviser «brudd på krav» eller dersom det er manglende oppfølging av tilsynet, skal JD orientere regjeringen.

7.7 Tilsyn med JD

Ansvar for å føre tilsyn med JD er i henhold til kgl. res. 10. mars 2017 lagt til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Statens helsetilsyn gjennomfører normalt tilsynene på HODs vegne. DSB kan, dersom HOD ønsker det, avgi personell som deltakere i tilsynene. De er da underlagt HODs instruksjonsmyndighet.

8

Sentral
krisehandtering

I en nasjonal krisesituasjon må departementene ofte samvirke med hverandre på en annen måte enn ellers. Kommunikasjonslinjene må være kortere og enklere. Beslutningsprosessene må være raskere. Samtidig skal kvaliteten på arbeidet fortsatt holde et tilstrekkelig høyt nivå.

8.1 Regjeringen og Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU)

Regjeringen har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår. Den enkelte statsråd har det konstitusjonelle ansvaret på sitt område innenfor de lover og bevilgninger Stortinget har gitt. Den enkelte statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en krisesituasjon.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er det øverste organet for å diskutere sikkerhets spørsmål i Norge. Statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og innvandringsministeren, samfunnssikkerhetsministeren og finansministeren er normalt faste medlemmer av sikkerhetsutvalget.

I enkelte tilfeller vil det følge av Grunnloven, lovgivning eller beslutningsreglementet at beslutninger skal treffes av Kongen i statsråd.

Statsministerens kontor er sekretariat både for regjeringskonferansen og for RSU. Embetsmenn og etatsledere kan innkalles til møtene. Retningslinjer og rutiner knyttet til møtene er nærmere beskrevet i veilederen «Om r-konferanser» (publikasjonskode B-0504 B).

Det administrative apparat for sentral krisehåndtering på departementsnivå er basert på tre hovedelementer:

- Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av en krise på departementsnivå. Det departementet som har ansvar for en sektor

har også ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon.

- Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå.
- Krisestøtteenheten (KSE) skal ved behov yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering.

8.2 Lederdepartementet koordinerer departementenes arbeid

Etter terroraksjonen 22. juli 2011 ble det bestemt at Justis- og beredskapsdepartementet ved sivile nasjonale kriser skal være fast lederdepartement med mindre annet blir bestemt. Når det gjelder kriser og hendelser som berører én sektor i vesentlig større grad enn andre, kan det være aktuelt å legge lederdepartementsansvaret til det departement som er mest berørt. Utenriksdepartementet er normalt lederdepartement ved krisehendelser i utlandet som rammer norske borgere eller interesser i tråd med utenrikstjenesteloven § 1.

Ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt vil Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet i kraft av sitt sektoransvar ha et særskilt ansvar for å ivareta forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske forhold. I slike situasjoner vil Justis- og beredskapsdepartementet ivareta samordningen for den sivile beredskapen og krisehåndteringen i de øvrige departementene.

Kriserådet er gitt fullmakt til å beslutte hvilket departement som skal være lederdepartement. Utpeking av lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive ansvarsområder. Departementene må være beredt på å kunne håndtere kriser som lederdepartement og som støtte til lederdepartement.

I en krisesituasjon skal lederdepartementet blant annet kunne:

- varsle andre departementer, Statsministerens kontor, egne underlagte virksomheter, og eventuelt Stortinget og Kongehuset,
- innkalle Kriserådet og lede rådets møter,
- utarbeide og distribuere overordnede situasjonsrapporter,
- utarbeide overordnede situasjonsanalyser, mulige hendelsesforløp og videre utvikling av krisen,
- identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå,
- koordinere at operative aktører har nødvendige fullmakter,
- koordinere iverksettelse av nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde, samt ivareta koordinering med andre departementer og etater,
- distribuere oppdatert informasjon til regjeringens øvrige medlemmer,
- koordinere beslutningsgrunnlag fra berørte departementer for regjeringen,
- sørge for at media og befolkningen får koordinert informasjon, samt utforme en helhetlig informasjonsstrategi,
- koordinere ved behov for internasjonal bistand,
- vurdere etablering av liaisonordninger med andre berørte departementer og virksomheter,
- sørge for at hendeshåndteringen blir evaluert, og at læringspunkter følges opp,
- vurdere behov for bistand fra KSE.

8.3 Kriserådet skal styrke sentral koordinering

Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå. Alle departementer kan ta initiativ til innkalling av Kriserådet. Lederdepartementet leder rådets møter. Dersom ikke annet lederdepartement er utpekt, ledes Kriserådet av JD. KSE er permanent sekretariat for Kriserådet.

Kriserådet har som hovedfunksjon å bidra til sentral krisehåndtering ved å:

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

I tillegg til at Kriserådet møtes i forbindelse med krisehåndtering, er det etablert en ordning med faste administrative møter for å drøfte og forankre overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer. Kriserådet vil også gå gjennom relevante hendelser og øvelser.

Kriserådet har faste medlemmer blant departementene og Kriserådet kan ved behov utvides med andre departementer og representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer. KMD ble fast medlem av Kriserådet i 2019 i tillegg til de som fremgår av samfunnssikkerhetsinstruksen.

I alvorlige krisesituasjoner som utvikler seg over tid, eller mer komplekse krisesituasjoner som krever politisk koordinering, vil regjeringen eller berørte statsråder møtes for å foreta nødvendige avklaringer på strategisk nivå. Dette vil eksempelvis gjelde dersom det skulle oppstå krisesituasjoner som berører norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I slike situasjoner vil det være aktuelt at Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) møtes.

8.4 Krisestøtteenheten (KSE) skal ved behov yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet

KSEs hovedfunksjoner er å:

- bidra med kompetanse i form av rådgivning og faglig bistand til lederdepartementets arbeid med samordning og helhetlig sentral krisehåndtering. Dette omfatter støtte til analyser, utarbeidelse og formidling av overordnede situasjonsrapporter og etablering av felles situasjonsforståelse som grunnlag for strategiske beslutninger.
- støtte lederdepartement og Kriserådet med kapasiteter i form av infrastruktur (herunder tekniske løsninger), lokaler og personell.
- være fast sekretariat for Kriserådet.

KSE skal ikke overta ansvar og oppgaver som tilhører et departements ordinære sektor- eller linjeansvar, men er etablert for å kunne øke kapasiteten for krisehåndtering i departementene.

KSE har anskaffet, videreutvikler og forvalter et felles beslutningsstøtte- og loggføringssystem for departementene. Systemet, KSE-CIM, forventes brukt av departementene ved håndtering av ekstraordinære hendelser som stabsstøtteverktøy og som støtteverktøy innen kommunikasjons- og informasjonsarbeidet.

For at KSE skal kunne utføre oppgaver på vegne av lederdepartement og understøtte Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, er det nødvendig med kommunikasjon og informasjonsutveksling med øvrige departementer.

Det forventes at departementene sammenstiller, analyserer og deler relevant informasjon fra egen sektor på bestilling fra lederdepartement. For å sikre effektiv situasjonsrapportering skal departementene dele situasjonsrapporter i KSE-CIM. Situasjonsoppdateringer utenom fastsatte rapporteringstidspunkter kan kommuniseres til KSE ved bruk av andre kanaler som telefon, meldinger og e-post.

8.5 Sivilt situasjonscenter har døgnberedskap

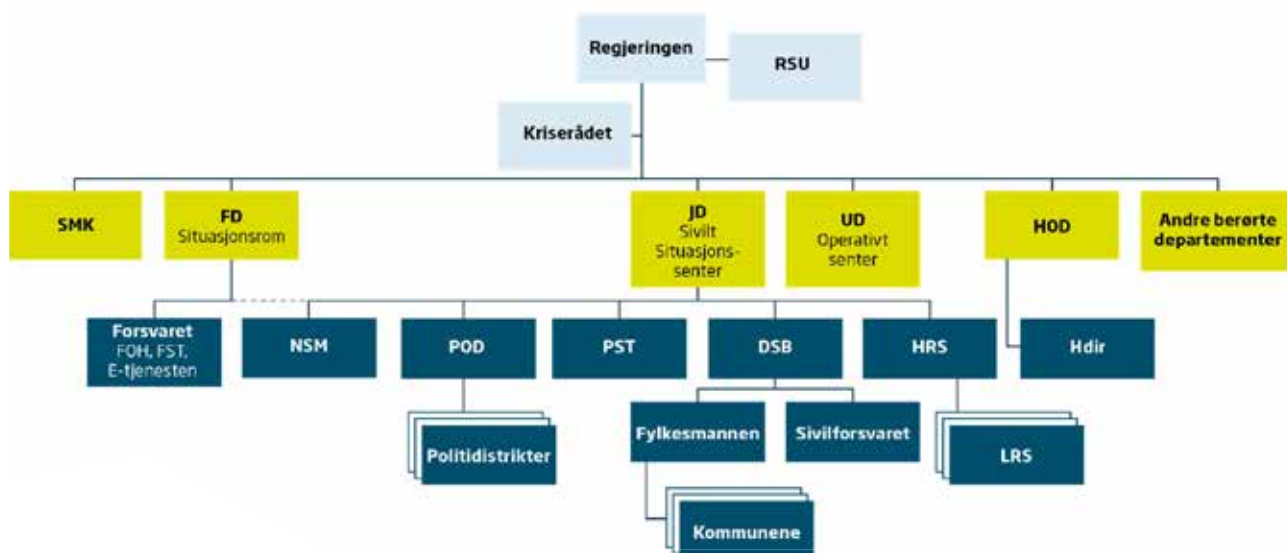
Regjeringen opprettet sommeren 2012 et sivil situasjonscenter i Justis- og beredskapsdepartementet, plassert i Krisestøtteenhetens lokaler. Senteret har døgnberedskap og skal bidra til å styrke informasjonsflyten i krisesituasjoner som grunnlag for felles strategisk situasjonsforståelse og oversikt over mulige utviklingsforløp.

Det sivile situasjonscenteret mottar varsler, vurderinger og rapporter fra Justis- og beredskapsdepartementets underliggende virksomheter, herunder Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Politidirektoratet (POD), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Hovedredningsentralene (HRS). Situasjonscenteret får også varsler og rapporter fra øvrige departementer, ofte inneholdende sammenstilt og analysert informasjon fra underliggende etater og virksomheter. Det sivile situasjonscenteret samarbeider aktivt med Utenriksdepartementets operative senter og situasjonscenteret (SITSEN) i Forsvarsdepartementet/Forsvarsstaben. Sivilt situasjonscenter er også mottaker av varsler og informasjon om hendelser fra alle departementer. Informasjonen vil etter nærmere vurdering bli distribuert aktuelle departementer som vil ha nytte av mottatt varsel eller informasjon om hendelser.

Samtlige departement har egne beredskapskontakt punkt som brukes ved krisehåndtering. Beredskapskontakt punkt i departementene er mottaker av informasjon i forbindelse med hendelser. Eksempler kan være oversendelse av situasjonsrapporter, situasjonsoppdateringer, varslinger eller bestillinger fra lederdepartement. Informasjonen som deles med beredskapskontakt punkt i departementene forventes vurdert og distribuert i egen sektor etter behov.

Ved endringer i et departements etablerte beredskapskontakt punkt, eller nøkkelpersonell innen kriseledelse, skal oppdatert informasjon meldes til KSE.

Figur 2: Organiseringen av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser



- DSB** – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- FD** – Forsvarsdepartementet
- FOH** – Forsvarets fellesoperative hovedkvarter
- FST** – Forsvarsstaben
- Hdir** – Helsedirektoratet
- HOD** – Helse- og omsorgsdepartementet
- HRS** – Hovedredningsentralene

- JD** – Justis- og beredskapsdepartementet
- LRS** – Lokale redningsentraler
- NSM** – Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- POD** – Politidirektoratet
- RSU** – Regjeringens sikkerhetsutvalg
- SMK** – Statsministerens kontor
- UD** – Utenriksdepartementet

Referanser

Busmundrud, Odd, Maal, Maren, Kiran, Jo Hagness og Endregaard, Monica: *Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger*, FFI-rapport 2015/00923.

DFØ (2010): *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder.

DSB (2016): *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* Versjon 1.0.

DSB (2016): *Veileder i krisekommunikasjon*.

Håndbok for redningstjenesten, Nivå 1, Hovedredningsentralen, 2018.

Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Veileder.

Kongelig resolusjon 10. mars 2017, *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet*.

Kongelig resolusjon 1. juli 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 januar 2006*.

Lov om nasjonal sikkerhet, vedtatt av Stortinget 1. juni 2018. Loven med forskrifter trådte i kraft 1. januar 2019.

Meld. St. 10 (2016-2017), *Risiko i et trygt samfunn*, Justis- og beredskapsdepartementet og Innst. 326 S (2016-2017).

NOU 2018:14, *IKT-sikkerhet i alle ledd*.

NOU 2006:6, *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og politidepartementet.

NOU 2000:24, *Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og politidepartementet.

NS-ISO 31000:2018 *Risikostyring - Retningslinjer*.

NS 5814:2008 *Krav til risikovurderinger*.

Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003. Finansdepartementet.

Støtte og samarbeid - en beskrivelse av totalforsvaret i dag (JD/FD, 8. mai 2018).

Veileder for sektoransvaret for forskning, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 22. august 2017.

Nyttige hjelpemidler og kunnskapskilder

Kapittel 4:³²

Krav 1

- DSB (2016): *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid? Versjon 1.0.*
- *St. prop. 1 for JD* – årlig oversikt over hovedansvarlige departement.
- *Ansvarsfordeling mellom departementa for tverrsektorielle område i samfunnstryggleiksarbeidet.*

Krav 2

- *NS-ISO 31000:2018, Risikostyring - Retningslinjer.*
- *NS 5814:2008 Krav til risikovurderinger.*
- *NS 5832:2014 Krav til sikringsrisikoanalyse.*
- *Fremgangsmåte for utarbeidelse av Nasjonalt risikobilde (NRB), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2015.*
- *Veileder for FylkesROS, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2014.*
- *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2014.*
- *Bow tie-modellen³³* kan være et nyttig rammeverk for å strukturere analysene. Modellen tar utgangspunkt i en definert uønsket hendelse og er et verktøy for analyse av hendelsesforløp.

Krav 3

- *Utredningsinstruksen*, fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016.
- *Veileder til utredningsinstruksen*. Instruks om statlige tiltak. Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2018.
- *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2014.

Krav 4

- *Utredningsinstruksen*, fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016.
- *Veileder til utredningsinstruksen*. Instruks om statlige tiltak. Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2018.
- *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2014.
- *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. Finansdepartementet, 2006.
- *Sjekkliste for planlegging, gjennomføring og oppfølging av evalueringer*. Senter for statlig økonomistyring (SSØ), 2008.
- *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen*. Veileder. Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2011.

Krav 5

- *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003.
- DFØ (2010): *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder. Beskriver blant annet DFØs resultatkjede.

Krav 6

- *Analyser av krisescenarioer, DSB (2019)*

³² De samme hjelpemidlene vil også kunne være til nytte for etterlevelse av kravene i kapittel V og VI.

³³ Modellen er mer utdypende beskrevet i for eksempel DSBs beskrivelse av fremgangsmåte for Nasjonalt risikobilde DSB (2015)

- DSB (2016): *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid? Versjon 1.0.*

Krav 7

- DSB har utgitt veiledningsmateriell for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser; «Grunnbok: introduksjon og prinsipper» (DSB oktober 2016). I tillegg til grunnboken er det gitt ut metodehefter for fullskalaøvelser, spilløvelser, diskusjonsøvelser, funksjonsøvelser, evaluering og controllerfunksjonen/lokal øvingsledelse.
- DSB (2016): *Veileder i krisekommunikasjon.*
- *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag.* Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018.

Krav 8

- *Analyser av krisesscenarioer, DSB (2019)*
- DSB har utgitt veiledningsmateriell for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser; «Grunnbok: introduksjon og prinsipper» (DSB oktober 2016). I tillegg til grunnboken er det gitt ut metodehefter for fullskalaøvelser, spilløvelser, diskusjonsøvelser, funksjonsøvelser, evaluering og controllerfunksjonen/lokal øvingsledelse.
- *Veileder til gjennomføring av evalueringer. Finansdepartementet, 2006.*

- *Sjekkliste for planlegging, gjennomføring og oppfølging av evalueringer. Senter for statlig økonomistyring (SSØ), 2008.*
- *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen. Veileder. Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2011.*

Krav 10

- Hjemmesider for forskningsprogrammer, forskningsinstitutter og universiteter, se f.eks.:
 - SAMRISK <https://www.forskningsradet.no/prognett-samrisk/Forside/1228296552871>
 - FFI/BAS <https://www.ffi.no/no/Forskningen/totalfor-svar/Sider/default.aspx>
 - NTNU/CCIS <https://www.ntnu.edu/ccis>

Utgitt av:
Justis- og beredskapsdepartementet

Omslagsbilde: Caroline Grondin (Unsplash)

Design: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 08/2019

