



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Risiko i et trygt samfunn

Samfunnssikkerhet



Innhold

1	Innledning	5	6.6	Samfunnets samlede evne til å avdekke og håndtere digitale angrep	65
1.1	Bakgrunn og rammer for meldingen	5			
1.2	Arbeidet for et trygt samfunn	5		IKT-sikkerhetskompetanse	68
1.3	Struktur og avgrensning	7	6.7	Sikkerhet i IKT-infrastrukturen ...	70
2	Meldingens innhold	9	6.8	Internasjonalt samarbeid	72
Del I	Samfunnssikkerhet og risiko ...	17	7	Alvorlige naturhendelser	74
3	Hva er samfunnssikkerhet?	19	7.1	Utfordringer og regjeringens politikk	74
3.1	En introduksjon	19	7.2	Planlegging som styrker samfunnssikkerheten	75
3.2	De fire prinsippene for samfunnssikkerhet	20	7.3	Statlige bidrag til å begrense skadevirkningene av flom og skred	77
3.3	Samfunnssikkerhet som en kjede	21	7.4	Bedre insentiver for forebygging	80
3.4	Hvem har ansvaret for samfunnssikkerheten?	23	7.5	Bedre beredskap mot ødeleggelse av skog	82
3.5	Begreper	25	7.6	En aktiv rolle internasjonalt	85
3.6	Et scenario som illustrerer krisehåndtering	25			
4	Å leve med risiko	28	8	Alvorlig kriminalitet	87
4.1	Usikkerhet og risiko	28	8.1	Utfordringer	87
4.2	Krevende avveininger	28	8.2	Regjeringens politikk	87
4.3	Akseptabel risiko og restrisiko	30	8.3	Politisk motivert vold	88
4.4	Motstandsdyktige samfunn	31	8.4	Etterretningsvirksomhet mot Norge og norske interesser	91
Del II	Sentrale områder i arbeidet med samfunnssikkerhet	35	8.5	IKT-kriminalitet	93
5	Vår evne til å håndtere hendelser	37	8.6	Hvitvasking og terrorfinansiering	95
5.1	Utfordringer og regjeringens politikk	37	8.7	Arbeidslivskriminalitet	97
5.2	Solide politidistrikter og brann- og redningsvesen	38	9	Smittsomme sykdommer og farlige stoffer – en bedre CBRNE-beredskap	99
5.3	Fremtidens sivilforsvar	43	9.1	Utfordringer	99
5.4	Redningstjenesten	45	9.2	Regjeringens politikk	101
5.5	Nasjonalt planverk for krisehåndtering	53	9.3	Beredskap mot smittsomme sykdommer	102
5.6	Kommunikasjon under kriser	54	9.4	Kjemikalie- og eksplosivberedskap	105
5.7	Krisekommunikasjon – befolkningen må få vite hva som skjer	58	9.5	Atomberedskap	110
6	Digitale sårbarheter og IKT-sikkerhet	59	10	Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret	111
6.1	Utfordringer	59	10.1	Utfordringer og regjeringens politikk	111
6.2	Regjeringens politikk	60	10.2	Sivil støtte til Forsvaret	113
6.3	Kunnskapsgrunnlag	61	10.3	Forsvarets støtte til det sivile samfunn	115
6.4	Ansvar for IKT-sikkerhet	62	10.4	Sivilt beredskapsarbeid i NATO ...	119
6.5	Forebyggende IKT-sikkerhetsarbeid	63			

11	Holdninger, kultur og ledelse for en god samfunnssikkerhet	121	13.8	Samfunnssikkerhetsarbeid på kommunalt og regionalt nivå	159
11.1	En god sikkerhetskultur i samfunnet	121	13.9	Særlig om regulatoriske virkemidler på samfunnssikkerhetsområdet	162
11.2	Bedre ledelse og gjennomføringskraft i statsforvaltningen	122	14	Forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven	165
11.3	Bedre ledelse og styring på samfunnssikkerhetsområdet	125	14.1	Utfordringer og regjeringens politikk	165
11.4	Tverrsektorielle utfordringer krever vilje til samordning og samvirke	128	14.2	Behov for endringer i sikkerhetsloven	166
11.5	En god kultur for forebygging	131	14.3	Styring av arbeidet med forebyggende sikkerhet	167
11.6	Ledelse under kriser	132	14.4	Objektsikkerhet etter sikkerhetsloven	167
12	Læring etter øvelser og hendelser	138	15	Internasjonalt samarbeid	170
12.1	Utfordringer og regjeringens politikk	138	15.1	Nordisk samarbeid	170
12.2	Krav til oppfølging av læring etter øvelser og hendelser	138	15.2	Redningssamarbeid i nord	171
12.3	Øvingsmål og øvingsform	140	15.3	EUs samfunnssikkerhetsarbeid ...	172
12.4	Evaluering og læring i alle faser ...	142	15.4	Samarbeidet med FN	174
12.5	Et bredt perspektiv på læring	144	15.5	Annet internasjonalt arbeid	175
12.6	Læring for ulike formål	145	Del IV	Økonomiske og administrative konsekvenser	177
Del III	Samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet	147	16	Økonomiske og administrative konsekvenser	179
13	Det tverrsektorielle arbeidet med samfunnssikkerheten	149	16.1	Store tiltak som allerede er igangsatt	179
13.1	Utfordringer og regjeringens politikk	149	16.2	Øvrige tiltak	180
13.2	Samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet	150	Vedlegg		
13.3	Departementenes ansvar	150	1	Sentral krisehåndtering i Norge ..	182
13.4	Trussel- og risikovurderinger	154	2	Oversikt over tiltak etter terrorhandlingene 22. juli 2011	185
13.5	Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid	155			
13.6	Samordning av begrepsbruk	156			
13.7	Forskning på samfunnssikkerhetsområdet	158			



Meld. St. 10

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Risiko i et trygt samfunn

Samfunnssikkerhet

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. desember 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og rammer for meldingen

I regjeringens politiske plattform er *Trygghet i hverdagen og styrket beredskap* løftet frem som et av regjeringens åtte viktige satsingsområder. Denne stortingsmeldingen redegjør for regjeringens politikk for arbeidet med samfunnssikkerhet og er regjeringens strategi for samfunnssikkerhet i et fireårsperspektiv.

Stortinget har anmodet regjeringen om å legge frem en stortingsmelding om samfunnssikkerhet i løpet av 2016.¹ Bakgrunnen er behandlingen av kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling 396 S (2014–2015) om Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Meldingen følger også opp sentrale deler av NOU

2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn — Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden.*

Meldingen må sees i sammenheng med regjeringens øvrige politikk for samfunnssikkerhet og statssikkerhet, ikke minst Forsvarsdepartementets Prop. 151 S (2015–2016): *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren.* Utenriksdepartementets prosjekt *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* og kommende stortingsmelding om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk er en del av regjeringens helhetlige politikk på området.

1.2 Arbeidet for et trygt samfunn

1.2.1 Utviklingstrekk

Norge er et av verdens tryggeste land å leve i. Vi har et stabilt og demokratisk samfunn med lavt konfliktnivå.

Vi opplever likevel alvorlige hendelser som kan ha katastrofale følger for den enkelte, og store

¹ Stortinget fattet 18. juni 2015 følgende vedtak (vedtak 736): «Stortinget ber regjeringen legge frem en ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet og beredskap innen utgangen av 2016.»

konsekvenser for samfunnet. Kraftige stormer ødelegger hus, skader viktig infrastruktur, og kan i verste fall føre til tap av menneskeliv. Store skred rammer jevnlig lokalsamfunn. Personer som ønsker å påføre andre skade og skape frykt kan ramme oss. Terrorhandlingene 22. juli 2011 er en tragisk påminnelse om dette.

Samfunnssikkerheten påvirkes både av utviklingen i vårt eget samfunn og globale utviklings-trekk. Verden henger stadig tettere sammen. Utvikling og konflikter i andre deler av verden har konsekvenser for vår egen sikkerhet.

Digitaliseringen av samfunnet skaper nye løsninger, men også avhengigheter og sårbarheter som går på tvers av sektorer, ansvarsområder og landegrenser. Ingen sektorer, og få land, kan i dag kontrollere sin digitale sårbarhet alene. «Cyberspace» er globalt og gjør det mulig for «hvem som helst» å angripe elektroniske mål «hvor som helst» i verden. En hacker kan sitte tusenvis av kilometer unna og stjele sensitiv informasjon fra norske brukere. Kritiske samfunnsfunksjoner, som energiforsyning, elektronisk kommunikasjon og finansielle tjenester, er avhengig av lange, digitale verdikjeder som gjør oss sårbare. Et uhell i en serverpark i Sverige kan skape alvorlige problemer for norske virksomheter.

Langtidsplanen for forsvarssektoren gir et bilde av hvordan den sikkerhetspolitiske situasjonen på relativt kort tid har endret seg. Vi opplever styrkeoppbygging i nordområdene, og større sikkerhetsutfordringer i våre nærområder enn for bare få år siden. Kombinasjonen av åpenlyse og fordekte militære og ikke-militære virkemidler, såkalt hybride virkemidler, utfordrer skillet mellom fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Det kan være krevende å fastslå om en trusselsituasjon er av sivil eller militær karakter. Målrettede cyberoperasjoner i sosiale medier kan påvirke en befolkning, og er et eksempel på handlinger som utfordrer etablert forsvarstenkning. Åpne og tillitsbaserte samfunn kan være sårbare i møtet med kriser i gråsonen mellom krig og fred.

Konflikter og uro i andre deler av verden har konsekvenser for vår egen nasjonale sikkerhet. Destabiliserte stater og konflikter i Nord-Afrika, Midtøsten og Sørvest-Asia skaper humanitære kriser. Disse er tragiske for dem som rammes, kan forårsake migrasjon og gi grobunn for voldelig ekstremisme også i Europa og Norge.

Globaliseringen betyr at flyten av mennesker og varer i verden øker. Vi reiser mer, og vi reiser lengre. Risikoen øker for at Norge blir berørt av alvorlige smittsomme sykdommer som oppstår i andre deler av verden. Ikke minst stiller forekom-

sten av antibiotikaresistente bakterier vårt moderne helsevesen overfor alvorlige utfordringer.

Kriminaliteten i Norge blir også påvirket av globalisering og teknologisk utvikling. Målt i antall lovbrudd har tradisjonell vinningskriminalitet gått ned de siste årene. Samtidig har andre kriminalitetstyper fått større betydning, som IKT-kriminalitet og grenseoverskridende, økonomisk kriminalitet. Blir alvorlig kriminalitet omfattende, kan det svekke borgernes tillit til staten, og over tid utgjøre en trussel mot samfunnssikkerheten.

Et klima i endring kan gi flere og mer alvorlige naturhendelser i Norge, ikke minst flom, skred og ekstremvær. Områder som tidligere har vært ansett som trygge kan bli mer utsatt. Endringer i klima kan også ha indirekte effekter, for eksempel kan smelting av polisen åpne for nye skipsleder mellom Nordøst-Asia og Europa, med de beredskapsmessige utfordringer dette innebærer.

Globalt kan alvorlige naturhendelser bidra til vann- og matmangel, hyppigere sykdomsutbrudd, politisk uro, kriminalitet og migrasjon. Utviklings-trekk henger ofte sammen og kan forsterke hverandre. Slike sammenhenger øker usikkerheten om hvilke endringer som vil inntreffe, og hvor hardt de kan ramme oss.

1.2.2 Et motstandsdyktig samfunn

Myndighetene har et særskilt ansvar for befolkningens trygghet, og offentlige ressurser og innsats utgjør kjernen i samfunnssikkerhetsarbeidet. Et samfunns evne til å forebygge og håndtere kriser avhenger imidlertid av mer enn offentlige ressurser og innsats. Bidrag fra privat næringsliv, frivillige organisasjoner, lokalsamfunn og enkeltpersoner er også viktig. Norge er et samfunn rikt på materielle, økonomiske og menneskelige ressurser. Det gir et godt fundament for arbeidet med samfunnssikkerheten.

Tilliten mellom myndigheter og borgerne er høy i Norge sammenliknet med mange andre land. Det er viktig også for samfunnssikkerheten at borgerne opplever at myndighetene evner å løse grunnleggende utfordringer samfunnet står overfor. Utviklingen i flere land de senere årene viser at dette ikke er noe vi kan ta for gitt. Tilliten må skapes gjennom en aktiv og løsningsorientert politikk.

Lokalkunnskap, lokal kreativitet og lokale nettverk har ofte vist seg viktig ved håndteringen av store og uforutsette hendelser. Fundamentet er godt naboskap, solidaritet og omsorg for hverandre. Det er viktig å ta vare på og utvikle beredskapen og evnen til å motstå kriser og påkjennin-

ger på lokalt nivå. Både enkeltmennesker og bedrifter har et medansvar for egen sikkerhet. Vi må alle ta ansvar for hvordan egne handlinger kan påvirke andres sikkerhet.

1.2.3 Sektorovergripende, risikokjennende og verdibasert

Samfunnssikkerheten er i stor grad sektorovergripende. En flom, et langvarig bortfall av strømforsyning, en alvorlig gassseksplasjon eller et terroranslag kan ikke håndteres innenfor en sektor alene, eller på et enkelt nivå i forvaltningen. Arbeidet krever koordinering og samarbeid på tvers av sektorgrenser og mellom myndigheter på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Samtidig favner arbeidet med samfunnssikkerheten vidt. Vi skal forebygge og håndtere hendelser som oppstår, og vi skal iverksette tiltak som kan gjenopprette skader som hendelser har ført til. Vi må lære av det som har skjedd, slik at vi står bedre rustet neste gang en hendelse inntreffer.

En viktig forutsetning for god samfunnssikkerhet er at vi forstår de særskilte utfordringer arbeidet med samfunnssikkerhet gir oss. Samfunnssikkerhet handler om å arbeide systematisk med mulige hendelser som det er usikkert om noen gang vil skje. Vi må evne å tilpasse tiltakene til endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

En årvåken og risikokjennende kultur er viktig. Arbeid i det daglige, gjennom læring etter øvelser og hendelser, er avgjørende for å lykkes. Vi må evne et «taktskifte» når krisen inntreffer. Godt planverk og gode rutiner er fundamentet i beredskapsarbeidet. Samtidig må vi forberede oss på at kriser handler om det overraskende og krevende. Vi må stimulere til holdninger og en kultur som gjør at vi evner å løse oppgaver også under uforutsette forhold.

Med dagens samfunn og utfordringer som bakteppe, skal arbeidet med samfunnssikkerheten videreutvikles. Arbeidet innebærer avveininger av ulike verdier og hensyn. Vi ønsker for eksempel å forebygge alvorlig kriminalitet, men vi ønsker ikke et samfunn basert på gjennomgripende overvåking av offentlige eller private rom. Vi ønsker å hindre at pandemier og smittekilder får fotfeste i Norge, men vi ønsker ikke å begrense folks rett til å reise. Arbeidet med samfunnssikkerheten dreier seg også om hvilket samfunn vi ønsker å utvikle og leve i. Dilemmaene er der, og de lar seg ofte ikke fjerne. Vi må ta stilling til dem og hvordan de bør håndteres.

Fremtiden kommer til å bære med seg uønskede hendelser som vi i liten grad kan forutse.

Det er sannsynlig at det usannsynlige vil skje, og det er økonomisk og praktisk umulig å fjerne all risiko. Vi ønsker ikke et samfunn som er gjenomsyret av sikkerhetstiltak. Det er ikke forenlig med et fritt og åpent samfunn som det norske.

1.3 Struktur og avgrensning

Del I gir en introduksjon til hva samfunnssikkerhet er, og hvordan arbeidet med samfunnssikkerheten er organisert (kapittel 3). Deretter drøftes grunnleggende utfordringer i arbeidet med samfunnssikkerhet og hva det vil si å leve med risiko (kapittel 4).

I del II omtales åtte sentrale områder av stor betydning for samfunnssikkerheten. Fire av disse gjelder spesifikke trusler og risikoer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Dette er tverrsektorielle utfordringer, de har globale dimensjoner, de kan føre til alvorlige hendelser og de vil kreve bred og langsiktig innsats:

- Digitale sårbarheter og IKT-sikkerhet (kapittel 6)
- Alvorlige naturhendelser (kapittel 7)
- Alvorlig kriminalitet (kapittel 8)
- Smittsomme sykdommer og farlige stoffer – en bedre CBRNE-beredskap (kapittel 9)

Fire kapitler omhandler ulike aspekter ved arbeidet for å bedre samfunnssikkerhet og håndteringsevne, uavhengig av konkrete risikoer. Disse er:

- Vår evne til å håndtere hendelser (kapittel 5)
- Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret (kapittel 10)
- Holdninger, kultur og ledelse for en god samfunnssikkerhet (kapittel 11)
- Læring etter øvelser og hendelser (kapittel 12)

Fremtiden kommer til å bære med seg hendelser vi ikke kan forutse. Vi kan ikke vite med sikkerhet hva som vil skape de største utfordringene i Norge i årene som kommer. Vi må alltid være innstilt på at prioriteringer må endres hvis utviklingen tilsier dette. Samtidig er mange utfordringer kjent og vi vet at de åtte områdene er av stor betydning for samfunnssikkerheten. Regjeringen vil derfor ha særlig oppmerksomhet knyttet til disse områdene.

God samfunnssikkerhet krever systematisk arbeid på en rekke områder. Det arbeides med mange viktige samfunnssikkerhetsspørsmål i ulike sektorer. Meldingen tar ikke sikte på å gi en uttømmende redegjørelse for alt som gjøres av be-

tydning for samfunnssikkerheten, men fremhever viktige, sektorovergripende områder.

I del III omtales det tverrsektorielle samfunnsikkerhetsarbeidet og hvordan regjeringen vil sikre et godt arbeid på tvers av sektorer. Dette gjelder både det generelle arbeidet (kapittel 13), og mer spesifikt i forhold til forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven (kapittel 14). Internasjonalt arbeid er en viktig del av det tverrsektorielle arbeidet og omtales i kapittel 15.

Del IV belyser meldingens økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 16).

Vedlegg 1 inneholder en beskrivelse av organiseringen av sentral krisehåndtering i Norge. I vedlegg 2 gis en oversikt over tiltak etter terrorhandlingene 22. juli 2011.

God samfunnssikkerhet skapes av mange. Regjeringen har sin rolle og fremmer sin politikk blant annet gjennom denne stortingsmeldingen. En vesentlig del av samfunnssikkerheten skapes imidlertid andre steder enn i departementene. Det er mange mennesker i Norge som gjør en stor innsats for samfunnssikkerheten, enten i sitt yrke, eller på fritiden som frivillig. Meldingen inneholder intervjuer med mennesker som arbeider med samfunnssikkerhet eller gjør en frivillig innsats. Hensikten med intervjuene er å synliggjøre mangfoldet i dette arbeidet. I intervjuene er det den enkelte persons vurderinger og refleksjoner som fremkommer.

2 Meldingens innhold

Meldingen presenterer regjeringens politikk for arbeidet med samfunnssikkerheten i Norge i et fireårsperspektiv.

Kapittel 3: Hva er samfunnssikkerhet?

Samfunnssikkerhet er 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.

Arbeidet med samfunnssikkerhet involverer kommuner, fylkesmenn, direktorater, nasjonale faginstanser, departement og regjeringen. De fire grunnleggende prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke ligger til grunn for arbeidet. De tydeliggjør aktørers ansvar og legger føringer for samarbeid og håndtering av hendelser.

Samfunnssikkerhetsarbeidet består av flere ledd, ofte omtalt som en kjede. I kjeden inngår kunnskapsoppbygging, forebygging og beredskap mot hendelser, håndtering av og gjenoppretting etter hendelser, og læring etter hendelser og øvelser.

Kapittel 3 gir en introduksjon til samfunnssikkerhetsfeltet.

Kapittel 4: Å leve med risiko

Arbeidet med samfunnssikkerheten handler om å identifisere, vurdere og håndtere risiko. Det finnes likevel grenser for hvor langt arbeidet kan og bør strekkes. Det er ikke mulig å fjerne all risiko – en restrisiko vil alltid være der. Det er heller ikke ønskelig å skape et 100 prosent sikkert samfunn. Tiltak kan komme i konflikt med grunnleggende verdier som selvbestemmelse, personlig frihet, rettssikkerhet og personvern. Kostnadene ved sikkerhetstiltak kan også overstige den nytten vi anslår at tiltaket gir oss. Å være oppmerksom på og forebygge slike mulige virkninger er en viktig del av arbeidet med samfunnssikkerheten.

Et samfunn rikt på materielle, økonomiske og menneskelige ressurser vil ha en større samlet

evne til å forebygge og håndtere hendelser, og det vil være mindre sårbart dersom en enkelt ressurs settes ut av spill. Det vil lettere kunne opprettholde og om nødvendig gjenoppbygge viktige samfunnsfunksjoner. Norge har derfor gode forutsetninger for å være et motstandsdyktig samfunn.

Regjeringen vil bidra til debatt om de grunnleggende utfordringene og dilemmaene ved å leve med risiko. Kapittel 4 er derfor viet denne tematikken.

Regjeringen vil:

- arbeide for et sikkert samfunn. Samtidig er det en grense for sikringstiltak, og risiko må til en viss grad aksepteres

Kapittel 5: Vår evne til å håndtere hendelser

Som samfunn må vi være forberedt på å håndtere hendelser når de inntreffer. En slik håndtering krever samordnet innsats fra mange aktører, alt fra nødetater, kommuner, statlige etater, til frivillige organisasjoner og privat næringsliv. Et politikk med større kapasitet, et mer profesjonelt brann- og redningsvesen, en bedre nødmeldingstjeneste, bedre kommunikasjon under kriser og en styrket redningstjeneste er viktige mål for arbeidet.

Regjeringen vil:

- følge opp Nærpolitireformen for å sikre et politikk med god kapasitet og profesjonalitet i beredskapsarbeid og krisehåndtering
- at politidistriktene skal ha samarbeidsavtaler, instruksjoner og øvelser som sikrer operativ ledelse og kapasitet på tvers av distriktsgrensene
- sørge for at de geografiske ansvarsområdene for nødmeldetjenesten for brann- og redningsvesenet (110-sentralene) tilpasses ansvarsområdene til de nye politidistriktene
- styrke brannutdanningen ved å etablere en ny utdanningsmodell for brann- og redningspersonell

- vurdere nye krav i regelverket som er tilpasset større brannsamarbeid og ny utdanningsmodell
- styrke nødmeldingstjenesten ved blant annet å gjennomføre tiltak i «Program for forbedring av nødmeldingstjenesten», slik at borgerne får rask og best mulig bistand i nødsituasjoner
- fortsette samlokaliseringen av nødmeldingsentralene for brann- og redningsvesenet (110 sentralene) og operasjonssentralene til politiet (112 sentralene)
- styrke beredskapen gjennom å legge til rette for at flere nød- og beredskapsaktører blir brukere av Nødnett
- ferdigstille sammenkobling av Nødnett og det svenske nødnettet RAKEL, slik at samarbeid på tvers av landegrensene kan forsterkes og bli enklere
- legge til rette for gode kommunikasjonsløsninger for nød- og beredskapsstatene
- arbeide for et fremtidsrettet Sivilforsvar
- tilrettelegge og planlegge for mottak av 16 nye redningshelikoptre, hvor det første blir mottatt i 2017 og settes i drift i 2018
- ha tett dialog med de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene om rammevilkår og tiltak som kan styrke samhandling mellom de frivillige og andre aktører i redningstjenesten
- anmode Nasjonalt Redningsfaglig Råd om å utrede de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn, sett i lys av nye utfordringer, og fremme forslag til Justis- og beredskapsdepartementet
- oppfordre kommunene til å inkludere de frivillige organisasjonene i arbeidet med kommunenes overordnede beredskapsplan
- at politiet på egnet måte utveksler erfaringer med de frivillige organisasjonene i etterkant av både øvelser og hendelser

Kapittel 6: Digitale sårbarheter og IKT-sikkerhet

Norge er et av verdens mest digitaliserte land. Gevinsten av IKT er betydelig for hele samfunnet, og den digitale utviklingen er en avgjørende del av vår verdiskapning og vekst. Digitaliseringen har også medført at samfunnets risikobilde har endret seg.

Virksomheter og privatpersoner må ha tillit til at systemer og nettverk fungerer slik de skal, og ivaretar personvernet til den enkelte. God IKT-sikkerhet er en forutsetning for å oppnå denne tilliten. I tillegg må vi ha tilstrekkelig nasjonal evne til å avdekke og håndtere digitale angrep. I denne meldingen er særlig hovedanbefalingene fra Digi-

talt sårbarhetsutvalg (Lysneutvalget) vurdert.¹ Justis- og beredskapsdepartementet vil i 2017 fremme en egen stortingsmelding om oppfølgingen av Lysneutvalgets anbefalinger.

Regjeringen vil:

- vurdere etablering av et nasjonalt regelverk som gir enhetlig og tverrsektoriell regulering på IKT-sikkerhetsområdet. Arbeidet vil sees i sammenheng med EUs direktiv om tiltak for et felles sikkerhetsnivå i nettverks- og informasjonssystemer (NIS-direktivet), og vurderinger fra Sikkerhetsutvalget
- utarbeide en ny nasjonal strategi for IKT-sikkerhet. Strategien skal angi regjeringens mål og strategiske prioriteringer innenfor IKT-sikkerhetsområdet. I tillegg skal det utarbeides en handlingsplan
- heve IKT-sikkerhetskompetansen i sektortilsynene. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal etablere en fellesarena hvor sektortilsynene kan samordne planlagte tilsynsaktiviteter og drive erfaringsutveksling innenfor IKT-sikkerhetsområdet
- utvikle og vedlikeholde et godt og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag som gjør enkeltindivider, virksomheter og myndigheter i stand til å treffe riktige tiltak. For dette formålet skal blant annet NSMs rapport *Helhetlig IKT-risikobilde* videreutvikles
- styrke IKT-sikkerheten i statsforvaltningen og understøtte digitaliseringen av offentlig sektor
- videreutvikle den nasjonale evnen til å avdekke og håndtere digitale angrep, ved å videreutvikle varslingsystem for digital infrastruktur (VDI) og etablere et nasjonalt rammeverk for digital hendelsehåndtering
- legge til rette for en langsiktig oppbygging av IKT-sikkerhetskompetanse, gjennom å utarbeide en nasjonal kompetansestrategi for IKT-sikkerhet. Tiltaket innebærer også bevisstgjøringsaktiviteter rettet mot befolkningen og virksomheter
- styrke sikkerheten og robustheten i elektroniske kommunikasjonsnett (ekomnettene). Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) skal vurdere sårbarhetsreducerende tiltak knyttet til avhengigheten av Telenors kjerneinfrastruktur, og hvordan ulike transportnett og utenlandsforbindelser kan kombineres for å øke den samlede nasjonale kapasiteten og sikkerheten

¹ NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*.

- tydeliggjøre hvilke myndigheter som har ansvar for sikkerheten innenfor norsk romvirksomhet. De fleste samfunnskritiske funksjonene avhenger av satellittbaserte tjenester, og det er sentralt at sikkerhetsaspektet ivaretas
- revidere nasjonal kryptopolitikk. Kryptering har stor betydning for IKT-sikkerhet og understøtter sikker elektronisk kommunikasjon
- delta og bidra internasjonalt for å løse felles problemstillinger innenfor IKT-sikkerhet på tvers av nasjoner
- utarbeide en stortingsmelding om oppfølging av Lysneutvalgets anbefalinger med oversikt over kortsiktige og langsiktige prioriteringer i oppfølgingsarbeidet, samt status i berørte sektorer

Kapittel 7: Alvorlige naturhendelser

Hvert år ødelegger naturhendelser som flom, skred og storm for store verdier. Dette koster den enkelte og samfunnet betydelige summer. Klimaendringene vil mest sannsynlig føre til et fortsatt varmere og våtere vær i Norge. Utfordringene med naturhendelser vil derfor trolig bli større i årene som kommer. Godt forebyggende arbeid og aktiv tilpasning til et endret klima er viktig for å håndtere utfordringene best mulig.

Regjeringen vil:

- bidra til at kommunenes arbeid med samfunnsikkerhet i samfunns- og arealplanleggingen holder høy kvalitet for å redusere konsekvensene av alvorlige naturhendelser, blant annet gjennom å ferdigstille en nasjonal digital høyde- og terrengmodell
- bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredrisiko
- gjøre det enklere for kommunene å ta hensyn til samfunnssikkerhet og klimaendringer i sin langsiktige planlegging, ved å bidra med veiledning og forskningsbasert kunnskap
- utvide naturskadeforsikringsordningen til å omfatte tomteknader
- bidra aktivt inn i EUs og FNs arbeid med samfunnssikkerhet og følge opp FNs program Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030

Kapittel 8: Alvorlig kriminalitet

Kriminaliteten er hele tiden i endring. Et gjennomgående trekk ved dagens utvikling er at kriminaliteten blir stadig mer teknologisk avansert,

organisert og global. Radikalisering og voldelig ekstremisme, etterretning mot Norge og norske interesser, IKT kriminalitet, hvitvasking, terrorfinansiering og arbeidslivskriminalitet er kriminalitetsområder som kan true samfunnssikkerheten.

Regjeringen vil:

- følge opp tiltakene i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme og utvikle nye tiltak i tråd med risikobilde på feltet
- styrke analysekapasiteten til Politiets sikkerhetstjeneste (PST), slik at etaten blir bedre i stand til å bekjempe terrorhandlinger på norsk jord
- legge til rette for at PST i større grad målretter sine trusselvurderinger mot de aktører som har ansvar for og myndighet til å iverksette tiltak under en krisesituasjon
- gjøre det enklere å nekte potensielle fremmedkrigere pass
- etablere en sikker og effektiv identitetsforvaltning basert på biometri, slik at det utstedes sikre pass og nasjonale ID-kort med eID
- arbeide videre for å styrke samarbeidet mellom statlige etater og næringslivet for å være bedre rustet mot statlige eller ikke-statlige digitale angrep mot Norge og norske interesser
- følge opp og videreutvikle Justis- og beredskapsdepartementets strategi mot IKT-kriminalitet:
 - sørge for at det årlig utarbeides en særskilt, felles trusselvurdering for IKT-kriminalitet på Justis- og beredskapsdepartementets fagområde
 - bygge opp et høykompetent fagmiljø innenfor politiet som skal styrke bekjempelsen av IKT-kriminalitet
 - styrke politidistriktenes grunnkompetanse og fagmiljøer innenfor IKT kriminalitet
 - styrke politiets grunnutdanning og etter- og videreutdanning innenfor IKT-kriminalitet
- gjennomføre tiltakene i handlingsplanen mot menneskehandel
- styrke arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering, ved å gjennomføre regjeringens strategi mot hvitvasking og terrorfinansiering og utarbeide Nasjonal risikovurdering på området
- styrke samarbeidet mellom politiet og kontrolletatene, blant annet gjennom å videreutvikle tverretatlige etterretnings- og analysefunksjoner
- utvikle reglene om taushetsplikt slik at det bidrar til bedre informasjonsutveksling og sam-

handling mellom offentlige kontrollmyndigheter og mellom kontrollmyndighetene og politiet

Kapittel 9: Smittsomme sykdommer og farlige stoffer – en bedre CBRNE-beredskap

Økt global reisevirksomhet, internasjonal handel med planter, dyr og mat, endringer i klimaet og økt forekomst av antibiotikaresistente bakterier kan gi økt risiko for smittespredning og sykdomsutbrudd i Norge. En alvorlig pandemi kan medføre mange syke og døde, og vil utfordre kapasiteten for smittevernet, helsetjenesten og andre viktige samfunnsfunksjoner. Antibiotika er en forutsetning for et velfungerende, moderne helsevesen og resistente bakterier representerer en betydelig risiko.

En rekke stoffer som industri, næringsliv, transportsektor og landbruket er helt avhengig av, kan utgjøre en fare. Ulykker eller tilsiktede handlinger kan få alvorlige følger. En bedre beredskap mot alvorlige hendelser med kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktive stoffer (R), nukleært materiale (N) og eksplosiver (E) er nødvendig. Regjeringen har derfor høsten 2016 utgitt en nasjonal strategi for CBRNE-beredskap som er et viktig grunnlag for regjeringens arbeid fremover.

Regjeringen vil:

- styrke nasjonal beredskap mot biologiske hendelser ved å etablere en tverrsektoriell samvirkearena for beredskap mot biologiske hendelser på direktoratsnivå og etablere en nasjonal beredskapsplan mot alvorlige smittsomme sykdommer, hvor en følger opp erfaringene fra innsatsen mot ebola i Vest-Afrika 2014–2015 og andre hendelser
- videreutvikle innsatsen mot pandemisk influensa i tråd med Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa, gjennom internasjonalt og nasjonalt arbeid med å forbedre forebygging, overvåking, varsling, håndtering og kontinuitetsplanlegging
- intensivere arbeidet mot antibiotikaresistens ved redusert og riktigere bruk av antibiotika, bedre kunnskapsgrunnlag og ved å være pådriver i internasjonalt arbeid
- at Justis- og beredskapsdepartementet skal etablere et «Samvirkeområde for kjemikalie- og eksplosivberedskap» for å bidra til et tverrsektorielt, helhetlig og koordinert arbeid med CE-beredskap på direktoratsnivå og sørge for god

faglig rådgivning til lokalt, regionalt og sentralt nivå

- iverksette tiltak for bedre forebygging av kjemikalie- og eksplosivhendelser og vurdere om noen brann- og redningsvesen skal utvikle særskilte kapasiteter for å håndtere CE-hendelser
- styrke internasjonalt samarbeid, spesielt for å hindre ulovlig tilgang til våpen, eksplosiver og utgangsstoffer til eksplosiver
- at Justis- og beredskapsdepartementet skal vurdere behov og muligheter for å etablere et kjemikalieinstitutt for å bistå lokalt, regionalt og sentralt nivå og styrke forskning og utvikling
- formalisere Forsvarets forskningsinstitutt sin funksjon som mottakende laboratorium for ukjente CBRE-prøver
- utvikle det sivil-militære samarbeidet innenfor bombeberedskap og eksplosivrydding
- utvide plangrunnlaget for atomberedskapen med et scenario som omfatter bruk av kjernefysiske våpen nær eller på norsk territorium, samt utarbeide tiltak for et slikt tilfelle

Kapittel 10: Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i vår del av verden er mer krevende enn på lenge. For at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver, er samarbeid med offentlige myndigheter og private aktører innenfor rammen av totalforsvaret nødvendig. Sivil krisehåndtering og samfunnssikkerhet skal på sin side dra nytte av Forsvarets bistand. Gjensidig sivil-militært samarbeid har fått økt aktualitet og må styrkes i årene framover, både nasjonalt og innenfor NATO.

Regjeringen vil:

- sikre at det etableres planer for sivil støtte til Forsvaret i krise og væpnet konflikt, herunder også til allierte forsterkninger
- vurdere fortløpende om eksisterende prioriteringsmekanismer mellom militære og sivile behov er tilstrekkelige
- tilpasse relevante samarbeids- og beredskapsorganer til utfordringer i forbindelse med sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, for å kunne understøtte både kjente og uforutsette behov
- sørge for at sivil støtte til Forsvaret i større grad skal bli en integrert del av øvingsvirksomheten og tas inn i både sivile og militære øvingsprogrammer samt i nasjonale beredskapsplanverk

- utarbeide ny instruks for Forsvarets bistand til politiet.
- sikre tilstrekkelig øving av kontraterrorberedskapen
- ferdigstille politiets og Forsvarets planverk for sikring av alle objekter innmeldt fra politiet til Forsvaret, samt øve på sikring av objektene innenfor tilgjengelige ressursrammer
- utarbeide en instruks om Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet
- vurdere bedre smitteverntransport med redningshelikoptre og Forsvarets transportfly for militære og sivile behov
- samarbeide tettere om planverk som omfatter sivil-militært samvirke, prioritere gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid i øvingsopplegg, og der det er hensiktsmessig å samarbeide om anskaffelser
- sørge for at utviklingen i NATO reflekteres i den kontinuerlige utviklingen av vårt beredskapsplanverk
- bidra med sivil ekspertise fra både offentlig og privat sektor til NATOs arbeid med sivil beredskap
- etablere et program for å videreutvikle totalforsvaret og følge opp NATOs sju grunnleggende forventninger til motstandsdyktige kritiske samfunnsfunksjoner
- styrke samarbeidet med allierte for å beskytte nasjonale interesser i det digitale rom
- bidra til NATO-arbeid med å videreutvikle den politiske dialogen og det praktiske sivil-militære beredskapssamarbeidet i Norden

Kapittel 11: Holdninger, kultur og ledelse for en god samfunnssikkerhet

Profesjonell forvaltning og god ledelse er viktig i arbeidet med samfunnssikkerhet. Regjeringen arbeider for å styrke ledelsesforankring og samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet. Det er behov for en bedre kultur i alle ledd av samfunnssikkerhetskjeden. Arbeidet må bygge på en oppdatert forståelse av risiko og sårbarheter. God krisehåndtering krever mer av ledere og organisasjoner enn hverdagen – det kreves et «takt-skifte». Avklarte ansvarsforhold, god rolleforståelse og gjennomtenkte rutiner skapes gjennom praktisk erfaring, øvelser og refleksjon over egen og andres praksis. Dialog, ansvarsdeling og rolleforståelse må være god både på tvers av nivåer i krisehåndteringsapparatet, og mellom aktørene.

Regjeringen vil:

- bygge en sterkere kultur for samhandling, resultater og gjennomføring i forvaltningen, blant annet gjennom *Program for bedre styring og ledelse i staten*
- aktivt benytte beredskapskonferanser i regjeringen, regelmessige møter i Regjeringens sikkerhetsutvalg og en aktiv koordinering fra KriSerådets side for å sikre at samfunnssikkerhetsspørsmål blir løpende håndtert og forankret i regjeringen
- vie de særskilte utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet nødvendig oppmerksomhet, gjennom aktiv bruk av samarbeidsarenaer på alle nivå i forvaltningen
- stille tydeligere krav til ledere og sørge for ledelsesforankring av samfunnssikkerhetsarbeidet, gjennom blant annet endringer i planverk, tilsyn og oppfølging av øvelser
- utvikle ett politi som skaper gode resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit, hvor ledelse er fremtredende i alle deler av etaten, fra tje-nesten ute på patrulje og til politiets nasjonale ledergruppe
- stimulere til godt samarbeid på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, mellom nødetatene, med beredskapsaktørene mer generelt og med næringsliv og frivillige aktører
- stimulere til godt samarbeid på regionalt og nasjonalt nivå mellom nødetatene, mellom relevante beredskapsaktører og med næringsliv og frivillige
- arbeide for at sikkerhetskulturen i virksomheter og i samfunnet generelt forbedres, blant annet ved kompetansehevende tiltak og bedre risikoerkjennelse
- arbeide for god kriseledelse og evne til et «takt-skifte» under kriser, hvor god rolleforståelse og ansvar er avklart og forstått, både mellom nivåer og på tvers av involverte aktører og sektorer
- at Politihøgskolen videreutvikler felles etter- og videreutdanninger for nød- og beredskaps-tatene

Kapittel 12: Læring etter øvelser og hendelser

Systematisk oppfølging og læring etter øvelser og hendelser er viktig for å bedre evnen til å håndtere fremtidige hendelser. Det må sikres at både individer og organisasjoner lærer, og at øvelsesvirksomhet og oppfølging av øvelser og hendelser får nødvendig oppfølging fra ledelsen.

Regjeringen vil:

- innføre krav til oppfølging av funn fra øvelser og hendelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i den statlige forvaltningen i sivil sektor
- at alle hendelser og øvelser i utgangspunktet skal evalueres og at funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan
- at oppfølging av øvelser og hendelser ikke skal anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende
- at resultater av oppfølgingen av øvelser og hendelser over en viss størrelse eller alvorlighetsgrad skal rapporteres til overordnet instans

Kapittel 13: Det tverrsektorielle arbeidet med samfunnssikkerheten

En rekke utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er tverrsektorielle. De må håndteres gjennom samarbeid på tvers av sektorgrensene. Arbeidet med samfunnssikkerheten krever derfor oversikt over de tverrsektorielle utfordringene. Tydelig avklaring av ansvarsforhold og virkemidler som sikrer nødvendig samordning av arbeidet er også viktig. I tillegg kreves grundig oppfølging av det arbeidet som gjøres i departementene og deres underliggende etater, og systematisk arbeid på lokalt og regionalt nivå.

Det er identifisert 14 tverrsektorielle samfunnsfunksjoner som er kritiske for samfunnssikkerheten, hvor flere departementer har et ansvar og hvor det kan være gjensidige avhengigheter. For hvert område er det utpekt et hovedansvarlig departement som har oppgaver tilknyttet nødvendig koordinering og samordning.

Regjeringen vil:

- etablere et system i sivil sektor for å utarbeide status-/tilstandsvurderinger for de 14 samfunnskritiske funksjonene. Det skal rapporteres for samtlige funksjoner i løpet av 4 år. De hovedansvarlige departementene skal presentere vurderingene i sine respektive budsjettproposisjoner
- tydeliggjøre for brukerne hva som omtales i ulike trussel-, risiko- og sårbarhetsvurderinger
- følge opp tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid til alle brudd på krav og vesentlige forbedringspunkter er rettet opp
- evaluere tredje runde av tilsynene med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid, og bruke evalueringen til å vurdere behovet for

endringer i Justis- og beredskapsdepartementets bruk av tilsyn som virkemiddel

- styrke samhandlingen mellom nødaktører ved å arbeide for enhetlig begrepsbruk og terminologi, blant annet gjennom å utarbeide en «Håndbok for redningstjenesten»
- sørge for et bedre kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og forvaltning ved aktiv bruk av forskning på samfunnssikkerhetsfeltet
- videreutvikle fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid
- oppnevne et utvalg til å vurdere en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen med sikte på ekstraordinære situasjoner

Kapittel 14: Forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven

Forebyggende sikkerhet omfatter beskyttelse av informasjon og objekter av betydning for rikets sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Beskyttelsen skal redusere sårbarheter for spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Det arbeides systematisk med sikring av objekter etter sikkerhetsloven.

Regjeringen vil:

- etablere ny klareringsmyndighet for sivil sektor i 2017, med drift fra 2018
- arbeide videre med utviklingen av et godt lovgrunnlag for den forebyggende sikkerhetstjenesten, blant annet basert på NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet* og innspill fra høringsrunden

Kapittel 15: Internasjonalt arbeid

Arbeidet med samfunnssikkerhet kan ikke betraktes i et avgrenset, nasjonalt perspektiv. Truslene og risikoene Norge står overfor er i stor grad knyttet til utviklingstrekk utenfor våre grenser. Det er nødvendig med et tett samarbeid med andre land for både å forebygge og håndtere utfordringene.

Regjeringen vil:

- fortsette det gode nordiske samarbeidet, spesielt innenfor Haga-samarbeidet
- være en aktiv deltaker i EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap
- arbeide for en tverrsektoriell, norsk deltagelse innenfor det nye programområdet på katastro-

- feforebygging innenfor rammen av EØS-midlene
- bidra til å revitalisere retningslinjer om humanitært-militært samvirke i regi av FN
- aktivt arbeide for internasjonale standarder innenfor samfunnssikkerhet

Del I
Samfunnssikkerhet og risiko

3 Hva er samfunnssikkerhet?

3.1 En introduksjon

Som borger i Norge ønsker vi å kunne forme våre egne liv, blant annet gjennom å velge utdanning, yrke, familieliv og fritidsaktiviteter. Friheten til å ta egne valg er et grunnleggende gode i samfunnet vårt. Noen velger å ta risiko ved å starte en gründerbedrift, mens andre foretrekker en sikrere yrkeskarriere. Der mange velger å tilbringe ferien på stranden, bruker andre ferien til basehopping.

Vi har samtidig et ansvar for valg som påvirker egen sikkerhet og de verdiene vi ønsker å beskytte. Vi kan sikre løse gjenstander når et stormvær nærmer seg. Vi kan bruke bilbelte og avpasse farten etter forholdene når vi kjører bil. Vi kan installere antivirus-programvare på pc'en. Å gjøre disse tingene kan redusere sannsynligheten for at en uønsket hendelse inntreffer.

Noen farer og trusler er imidlertid så store eller uforutsette at vi som enkeltindivider ikke har mulighet til å beskytte oss mot dem. Vi trenger storsamfunnets hjelp til å beskytte oss mot flom, jordskred, pandemier, terrorangrep og lignende hendelser. Vi trenger et politi, et brann- og redningsvesen, en helsetjeneste, et forsvar og en rekke andre tjenester som kan hjelpe oss den dagen det virkelig går galt. Vi må også ha en forvaltning som har en pådriverrolle og et hovedansvar for å skape et trygt samfunn. Trygghet og et stabilt samfunn er grunnleggende forutsetninger for at vi skal kunne leve gode liv. Et viktig formål med arbeidet med samfunnssikkerhet er å skape denne tryggheten og stabiliteten.

I denne meldingen brukes følgende definisjon av begrepet samfunnssikkerhet:

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.

Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt. Det dekker beskyttelse mot alle alvorlige situasjoner i

hele spekteret av utfordringer, fra ulykker i fredstid, til situasjoner som truer rikets sikkerhet og selvstendighet.

Arbeidet med samfunnssikkerhet er sammensatt, og fordelt på en rekke aktører som løser ulike oppgaver. Kommunene skal blant annet drive god arealplanlegging, for å unngå at boliger bygges for nær industriell virksomhet eller der de kan bli rammet av flom eller skred. Nettselskapene må vurdere risiko for ekstremvær i planleggingen av kraftlinjer. Nødetatene må være forberedt på å kunne takle en rekke ulike hendelser, fra store ulykker, redningsaksjoner, flom og akutt forurensning til skoleskyting og terror. Departementene og direktoratene må utvikle overordnede planer, strategier og regelverk som bidrar til at vi utnytter samfunnets ressurser på en best mulig måte.

Samfunnssikkerheten påvirkes av tre faktorer:

- verdiene vi skal beskytte og deres sårbarheter
- farene og truslene vi står overfor
- vår evne til å forebygge og håndtere

Bevissthet omkring verdier står sentralt. Vi må vite hva vi skal beskytte. Samfunnssikkerhetsarbeidet består blant annet av å definere hvilke samfunnsfunksjoner som er kritiske for å ivareta grunnleggende verdier, og å planlegge for å kunne opprettholde funksjonene uansett påkjenning.

Kunnskap om farer og trusler er viktig for å kunne sikre verdier. Vi trues både av naturhendelser, ulykker og mennesker som ønsker å skade individer eller samfunnet. Alvorlige naturhendelser kan for eksempel være storm, flom og skred. Ulykker kan typisk være store branner eller transportulykker. Handlinger utført av mennesker som ønsker å skade samfunnet, ofte omtalt som tilskattede uønskede handlinger, er for eksempel terrorhandlinger, spionasje, sabotasje og militære angrep.

Myndighetene skal både forebygge at det inntreffer uønskede hendelser, og gjøre samfunnet i stand til å håndtere de hendelsene som likevel inntreffer. Samtidig må vi ha evne til å takle det uforutsette. Det vil kunne komme sjeldne og store

Boks 3.1 Grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet

«Beredskapsarbeidet bygger på fire grunnleggende prinsipper:

1. *Ansvarsprinsippet* som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området
2. *Likhetsprinsippet* som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig
3. *Nærhetsprinsippet* som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå
4. *Samvirkeprinsippet* som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering»

Kgl. res. 15. juni 2012

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.

hendelser som krever ekstraordinær innsats. Som samfunn skal vi også kunne komme raskt tilbake til normalen etter å ha vært utsatt for en krise. Det kontinuerlige arbeidet med å skape denne evnen kan deles inn i flere «ledd», som til sammen utgjør en kjede, se kapittel 3.3.

3.2 De fire prinsippene for samfunnssikkerhet

I Norge baseres arbeidet med samfunnssikkerhet på fire grunnleggende prinsipper: ansvar, likhet, nærhet og samvirke, se boks 3.1. De gjelder for alle typer kriser fra naturhendelser, ulykker til sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt.

Ansvarsprinsippet innebærer at alle organisasjoner som til daglig har ansvaret for et fagområde, også har ansvaret for samfunnssikkerhet på området, uavhengig av type hendelse. Ansvaret innebærer å identifisere hvilke trusler og hendelser som kan ramme organisasjonen, forebygge

hendelser, utarbeide krise- og beredskapsplaner, ved behov etablere kriseorganisasjon og iverksette sikkerhets- og beredskapstiltak. I dette ansvaret inngår også en avveining av akseptabel risiko, se kapittel 4.

Ansvarsprinsippet gjelder for alle departementer innenfor egen sektor, direktorater og andre statlige etater, kommuner og fylkeskommuner. For statens del er ansvarsprinsippet forankret i regjeringens konstitusjonelle ansvar, og fordelingen av ansvarsområder mellom statsrådene. Ansvarsprinsippet innebærer en plikt til å opprettholde viktige funksjoner og oppgaver innenfor egen organisasjon dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.

De fleste utfordringer innenfor samfunnssikkerhet går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det er dermed i mange tilfeller flere ansvarlige myndigheter og aktører. Samordning er derfor nødvendig for å sørge for at ulike mål, aktiviteter, virkemidler og ressurser sees i sammenheng og prioriteres, avveies og tilpasses hverandre. Samordning handler i denne sammenheng om å avklare ansvar, fordele oppgaver og sørge for nødvendige avklaringer og beslutninger. Tilstrekkelig og god samordning overfor andre med tilstøtende ansvarsområde ligger i ansvarsprinsippet.

For statens del er det i siste instans regjeringens *kollektive ansvar* å finne de løsninger som *samlet sett* er best når utfordringer går på tvers av hver enkelt statsråds ansvarsområde.¹ Statsrådets konstitusjonelle ansvar står ikke i veien for hensiktsmessig samordning.

Justis- og beredskapsdepartementet er utover sitt sektoransvar tillagt en generell samordningsrolle på sivil side for samfunnssikkerhet.

Likhetsprinsippet innebærer at organisasjonen under en krise skal være mest mulig lik den daglige organisasjonen. Mennesker og organisasjoner mestrer oppgavene sine best når de kjenner og har trent på disse. Erfaring og kunnskap om ansvar, roller og ressurser som opparbeides gjennom det daglige arbeidet, er derfor et godt utgangspunkt for effektiv krisehåndtering. Likhetsprinsippet er imidlertid et utgangspunkt og må avveies mot behovene som oppstår, spesielt under større hendelser. Prinsippet skal ikke være til hinder for at organisasjoner som har behov for det, etablerer og øver en egen, forsterket kriseorganisasjon. Dette gjelder spesielt for å håndtere store

¹ Eivind Smith (2015): *Ministerstyre – et hinder for samordning?* Nytt Norsk Tidsskrift 03/2015 og Direktoratet for forvaltning og IKT: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07.

og komplekse kriser der den daglige organisasjonen, og de ressursene den rår over, ikke er tilstrekkelig.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Hva som er lavest mulige nivå avhenger av hvilken type krise det er. Målet er å sikre rask og effektiv håndtering av krisen, av aktører som har nødvendig kunnskap og rår over nødvendige ressurser, materiell og kompetanse. Som oftest er dette beredskapsaktører geografisk nær hendelsen, slik som de lokale nødetatene, helsetjenesten og kommunene. I en krise er det ofte en fordel med korte kommandolinjer. Nærhetsprinsippet skal imidlertid ikke hindre at aktørene anmoder om hjelp og støtte. Det kan være fordi ressursene ikke strekker til, eller at behovene tilsier at krisehåndteringen løftes til et høyere forvaltningsnivå.

Lavest mulig nivå kan for visse type kriser bety sentralt myndighetsnivå, da krisehåndteringen kan kreve spesiell fagkompetanse og beslutninger som må tas på sentralt nivå. Slik krisehåndtering vil kreve at også beredskapsaktører regionalt og lokalt må iverksette tiltak. Et slikt eksempel er atomberedskapen, der det er etablert et eget kriteutvalg. Utvalget skal stille ekspertise til rådighet for å håndtere atomhendelser og sørge for at tiltak iverksettes raskt. Et annet eksempel er situasjoner hvor vår territorielle integritet og nasjonale suverenitet er truet. Sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt har klare følger for statsikkerheten og en politisk, militær og internasjonal dimensjon. Det tilsier overordnet styring og koordinering fra sentralt myndighetsnivå.

Samvirkeprinsippet presiserer at ansvarlige myndigheter, virksomheter og etater skal sikre best mulig samvirke og samarbeid med alle relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Hensikten er at etater, private og frivillige organisasjoner skal bruke sine ressurser og sin kompetanse for å løse oppgaver sammen. Dette betyr å utvikle gode former for samarbeid med de aktørene det er nødvendig å samarbeide med, avklare og ta hensyn til gjensidige avhengigheter, og se ressursene som helhet. Felles beredskapsforberedelser i form av planer, trening, øvelser, evaluering og læring står helt sentralt.

Godt samvirke forutsetter forståelse, tillit og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur, og en vilje til å stille ressurser til disposisjon. Godt samvirke oppnås der partene møtes med en åpen holdning til andres perspektiv og kompetanse, og der oppmerksom-

heten er rettet mot at oppgaven totalt sett blir løst på best mulig måte.

3.3 Samfunnssikkerhet som en kjede

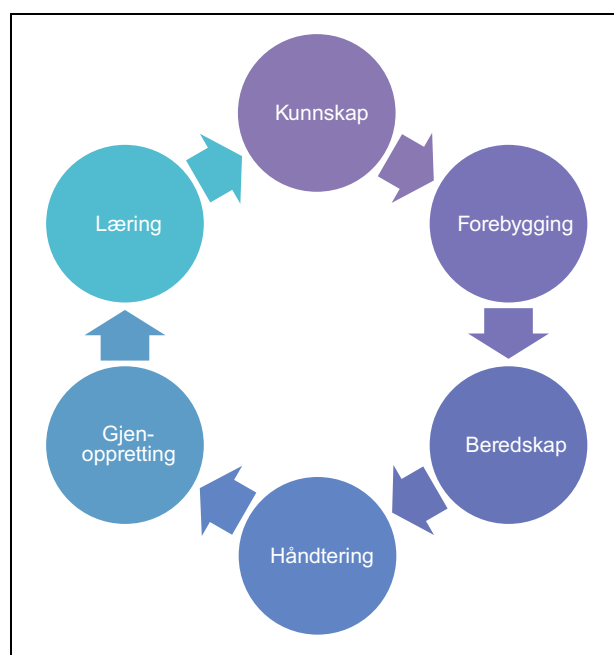
Arbeidet med samfunnssikkerhet må være systematisk. Ulike deler av samfunnssikkerhetsarbeidet henger sammen, og hvor gode vi er på én del påvirker andre deler av arbeidet. Er vi gode på forebygging, får vi sjeldnere hendelser vi må håndtere. Er vi flinke til å lære etter en hendelse, håndterer vi den neste hendelsen bedre. Det er derfor naturlig å se på arbeidet med samfunnssikkerhet som en sammenhengende kjede. Figuren nedenfor illustrerer dette.

I arbeidet med samfunnssikkerhet er det viktig å ha kunnskap om våre styrker og svakheter innenfor alle «ledd» i samfunnssikkerhetskjeden. Det gjør arbeidet mer målrettet og effektivt.

Nedenfor følger en kort omtale av de ulike leddene i kjeden.

Kunnskap

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være kunnskaps- og erfaringsbasert. Vi må søke kunnskap om hvilke tiltak som erfaringsmessig virker best, og prioritere disse. Vi må utvikle og benytte gode metoder som gir oss kunnskap om utfordringene som truer verdiene våre, slik at vi vet hva vi skal basere arbeidet med samfunnssikkerhet på. Myndighetene og forskningen utarbeider en rekke



Figur 3.1 Samfunnssikkerhet som en kjede.

overordnede analyser og vurderinger som kan brukes i dette kunnskapsarbeidet.² Flere utgir også veiledninger mv. for tilnærminger til risikoanalyser som kan være viktige hjelpemidler.³

Vi må ha kunnskap om våre kritiske samfunnsfunksjoner, det vil si hvilke funksjoner samfunnet må opprettholde til enhver tid av hensyn til samfunnssikkerheten.⁴ Vi må også ha kunnskap om avhengighetsforholdene mellom de ulike kritiske samfunnsfunksjonene. For eksempel er det i dag lite i samfunnet vårt som fungerer uten strøm og elektronisk kommunikasjon.

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal inngå som en naturlig del av virksomhetsplanlegging og virksomhetsstyring i enhver organisasjon. Kjennskap til lokale forhold, organisasjoners egenart og egne risikovurderinger, sammen med analyser og veiledninger som nevnt ovenfor, skal gi et kunnskapsgrunnlag som forbedrer kvaliteten i arbeidet med samfunnssikkerhet. Dette omtales nærmere i kapittel 13.

Forebygging

Forebygging er alt arbeid som kan redusere muligheten for at en uønsket hendelse inntreffer, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse. Forebygging kan være beskyttelsestiltak, reguleringer, standarder eller holdnings- og skapende arbeid. Eksempler på forebyggende tiltak er arealplanlegging som tar hensyn til faremomenter, rassikring, arbeid for å motvirke radikaliserings- og bruk av anti-virusprogrammer, adgangskontroll og sikring av bygninger og datasystemer. Det kan også være etablering av doble eller alternative løsninger (redundans), slik at for eksempel et bortfall av strøm kan erstattes med strømleveranse fra en annen kilde.

Forebyggende tiltak skal være på plass før hendelser oppstår, og inngår derfor i normalttilstanden. Å bruke sykkelhjelm er å forebygge mulige hodeskader, selv om en aldri har vært, og kanskje aldri kommer til å bli, utsatt for en sykkelulykke.

² Blant annet DSBs krisescenarioer, NSMs helhetlige IKT-risikobilde, E-tjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer og PSTs årlige, åpne trusselvurderinger.

³ DSB utgir flere veiledere, blant annet for risiko- og sårbarhetsanalyser. NSM har utgitt håndboken *Risikovurdering for sikring* (2016). Det er også utgitt en veileder i terrørsikring av POD, PST og NSM i samarbeid.

⁴ For mer informasjon, se særlig DSBs rapport *Samfunnets kritiske funksjoner*, som ferdigstilles innen utgangen av 2016.

Beredskap

Å ha god beredskap vil si å være godt forberedt. Beredskap er planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere hendelser, og redusere konsekvenser av det inntrufne. Eksempler på beredskap er å ha oppdaterte planverk, prosedyrer og samarbeidsrutiner som gir klare instruksjoner om hva vi skal gjøre dersom en krise inntreffer. Det kan være tekniske hjelpemidler til støtte for krisehåndtering, som ledelsessystemer, situasjons- og operasjonssentre og kommunikasjons-systemer, som gjør oss i stand til effektivt å kunne kommunisere, instruere og styre under en krise.

Beredskap er også å ha tilgjengelig operative ressurser og materiell som kan bidra til å håndtere hendelsen. Det er viktig at man øver beredskapen, og at alle som har oppgaver har deltatt i øvelser. Øvelser gir kunnskap om egne ferdigheter, prosedyrer, ressurser og hvordan andre aktører arbeider. Det er også viktig for et godt samarbeide, se kapittel 12 Bedre læring etter øvelser og hendelser.

Håndtering

God håndtering forutsetter god beredskap og at de som skal håndtere krisen har nødvendige fullmakter. I håndteringen inngår det å observere, analysere, beslutte, kommunisere, tildele ressurser og eventuelt sikre bevis. Som håndtering regnes både håndtering av hendelser som har inntruffet, og håndtering ved akutt fare for slike hendelser.

Gjenoppretting

Når håndteringen av en hendelse går mot slutten, blir oppgaven gradvis å gjenopprette normalttilstanden. Det kan enten være å gjenopprette tilstanden slik den var før hendelsen, eller å gjenopprette en ny normalttilstand, hvis det er hensyn som tilsier at noe bør endres, fordi vi har lært noe av hendelsen. Gjenoppretting omfatter å kartlegge skader og iverksette tiltak som skal virke både kortsiktig og på lengre sikt.

Læring

Det som gir hendelser og øvelser verdi, er at vi kan lære av dem. Det er imidlertid ingen automatikk i at vi lærer av hendelser og øvelser, dette må vi ha et bevisst forhold til. Læring innebærer å evaluere hendelser og øvelser med sikte på å iden-



Figur 3.2 Noen sentrale nød- og beredskapsaktører i Norge.

Foto: Hugo Bergsaker.

tifisere forbedringspunkter, og deretter gjennomføre effektive forbedringstiltak, se kapittel 12.

3.4 Hvem har ansvaret for samfunnsikkerheten?

Sentralt i arbeidet med samfunnssikkerhet står de operative ressursene. De gjør en innsats der hendelsene inntreffer. Dette er brann- og redningspersonell, polititjenestepersonell og ambulansepersonell som er først på ulykkesstedet og redder liv. Det er personell i sykehus, Sivilforsvaret, redningshelikoptertjenesten og frivillige organisasjoner som utfører redningsaksjoner og bistår mennesker i nød. Sammen med Forsvaret, utgjør disse operative ressursene spydspissen i arbeidet med samfunnssikkerhet.

I tillegg til disse operative ressursene, er samfunnssikkerheten også avhengig av en rekke andre ressurser. Først i rekken blant disse finner vi kommunene. Kommunene har ansvaret for å identifisere risikoer innenfor kommunens grenser, og planlegge ut i fra disse. Kommunens arbeid skal sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbar-

hetsanalyse. Kommunene er pålagt en rekke plikter, slik som krisehåndtering, arealplanlegging, helseberedskap og drift av brann- og redningsvesenet. Gjennom den lovbestemte kommunale beredskapsplikten skal kommunene legge til rette for at risiko og sårbarhet i lokalsamfunnet reduseres så langt det lar seg gjøre. I en krisesituasjon skal kommunene sørge for å samordne de ulike ressursene, slik at de samlet kan bidra til at skadeomfanget blir så lite som mulig.

Fylkesmannen er statens representant i fylkene, og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Storting og regjering. Fylkesmennene er bindeleddet mellom staten og kommunene, og har et særskilt ansvar for å samordne og føre tilsyn med arbeidet med samfunnssikkerhet i fylket. De skal i tillegg være en pådriver og veileder overfor kommunene i deres arbeid med samfunnssikkerhet. Fylkesmennene skal utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele fylket (fylkes-ROS). Fylkesmennene har en koordineringsrolle under håndtering av kriser.

Direktoratene og nasjonale faginstanser er statens faglige organer, ofte med ansvaret for viktige operative ressurser (politiet, helsetjenesten osv.).

Boks 3.2 Offentlig-privat samarbeid

Der private aktører¹ har et vesentlig ansvar for samfunnssikkerheten, for eksempel ved at de er eiere av kritisk infrastruktur, er lovregulering, konsesjonsvilkår og andre former for statlig styring nødvendig for å sikre samfunnssikkerheten. Regjeringen er imidlertid opptatt av at også samarbeid mellom det offentlige og det private skal brukes for å oppnå god samfunnssikkerhet. Med offentlig-privat samarbeid menes her alle typer ordninger der det offentlige samhandler med det private for å løse oppgaver på samfunnssikkerhetsområdet.

Aktuelle former for samarbeid er blant annet:

- deling av informasjon for å få felles forståelse av risikoer i det daglige, samt en felles situasjonsforståelse under kriser
- identifisering av tilgjengelige ressurser for krisehåndtering og gjenoppretting
- inngåelse av intensjonsavtaler
- felles trening og øvelser
- faste liaisonordninger
- etablerte kommunikasjonskanaler og -retningslinjer
- representasjon av private aktører inn i krisestaber/operasjonssentre
- bemannede beredskapssentre i private virksomheter

Av etablerte ordninger for offentlig-privat samarbeid i Norge, kan blant annet nevnes:

- redningstjenesten, som bygger på et samvirke hvor private aktører har en sentral rolle
- varslingsystemet for digital infrastruktur (VDI) – et offentlig-privat samarbeid knyttet til avdekking, forebygging og håndtering av

IKT-hendelser. NSM organiserer og drifter et sensornettverk til både offentlige og private aktører for å avdekke og verifisere forsøk på angrep mot norsk infrastruktur. NSM har etablert flere fora knyttet til denne type problemstillinger

- Ekomsikkerhetsforum – et forum for utveksling av informasjon mellom myndigheter og private aktører innenfor ekom
- samarbeidsavtalen mellom Kripos og Næringslivets sikkerhetsråd om bekjempelse av IKT-kriminalitet i og mot næringslivet
- NorSIS – en uavhengig organisasjon som jobber for økt kunnskap om og forståelse for informasjonssikkerhet (et «Trygg trafikk» innenfor IKT, som får tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet)
- CCIS – Center for Cyber and Information Security, et samarbeid mellom offentlige og private aktører for å øke samfunnets kompetanse og ferdigheter på håndtering av IKT-relatert kriminalitet
- samarbeidsavtaler med distributører/grossister om matvaredistribusjon
- samarbeid med Norges Rederiforbund om et beredskapssekretariat i forbundet som utfører oppgaver for og i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet
- Forsvarets avtaler med private aktører. Enkelte av disse avtalene kan også stilles til disposisjon for sivile myndigheter, for eksempel avtalen med SAS om flyevakuering

¹ Private aktører kan være både private og statseide virksomheter (næringsliv), frivillige organisasjoner, stiftelser og i visse tilfeller også privatpersoner.

Direktoratene skal sørge for oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor, og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak. Relevante direktorater og faginstanser innenfor samfunnssikkerhet er blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Politidirektoratet (POD), Helsedirektoratet (Hdir), Folkehelseinstituttet, Mattilsynet, Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Kystverket, Hovedredningssentralene, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Petrole-

umstilsynet (Ptil), Statens strålevern og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). DSB har en samordningsrolle på etatsnivå for samfunnssikkerheten og er bindeledd mellom fylkesmennene og departementene. DSB er også nasjonalt kontaktpunkt for EU og FN for samfunnssikkerhetsarbeidet, og for NATOs sivile krisehåndteringsarbeid. NSM er det sektorovergrepene direktoratet for forebyggende sikkerhetstjeneste.⁵

⁵ I henhold til lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

Departementene skal arbeide systematisk for å ha oversikt over risiko og sårbarhet, og være tilrettelegger og pådriver for forebyggende og beredskapsmessige tiltak i egen sektor. De skal sørge for riktig virkemiddelbruk, herunder utvikling av regelverk. Mange utfordringer går på tvers av departementenes sektoransvar, og Justis- og beredskapsdepartementet har på sivil side et generelt, overordnet samordningsansvar og skal sikre et nasjonalt og helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid. *Regjeringen* har som kollegium det øverste ansvaret for samfunnssikkerheten.

Også *virksomheter med ansvar for samfunnsskrittiske funksjoner* har stor betydning. Dette er for eksempel matvaredistributørene som sørger for at vi har tilgang på mat, energiselskapene som sørger for strømforsyningen vår, og teleselskapene som sørger for at vi har fungerende telefoner, mobiler og tilgang til internett. Disse selskapenes beredskapsoppgaver er regulert i lovverk eller i avtaler med myndighetene. Videre er disse igjen avhengige av en rekke kommersielle selskaper som leverer viktige tjenester knyttet til drift og service.

Det hviler et ansvar på *enkeltindivider og private virksomheter for øvrig* i samfunnet. Noen plikter av betydning for samfunnssikkerheten er lovfestet. For eksempel er alle privatpersoner forpliktet til å installere brannvarslere i hjemmet og til å utvise forsiktighet i trafikken. Alle virksomheter er forpliktet til å sørge for et trygt arbeidsmiljø for sine ansatte, og virksomheter innenfor farlig industri er underlagt strenge krav til sikker drift og føres regelmessig tilsyn med.

Fra myndighetenes side er det ønskelig at den enkelte borger og virksomhet – i tillegg til å handle ut i fra lovpålagte plikter og egeninteresse – også handler ut i fra hvordan ens egne handlinger kan påvirke andre i samfunnet. God kultur for brannssikkerhet i ett hus, kan minske risikoen for at de omkringliggende husene blir rammet av brann. På samme måte kan høy IKT-sikkerhet i én bedrift, minske risikoen for at kriminelle misbruker bedriftens systemer til å angripe andre virksomheter. Alle må ta et ansvar for at den samlede samfunnssikkerheten skal bli god.

3.5 Begreper

Felles forståelse av begreper, eller kunnskap om hverandres begrepsbruk, er en forutsetning for å forstå hverandre og kunne samhandle, enten det er under hendelser eller i andre sammenhenger. I kapittel 13.6 omtales samordning av begrepsbruk nærmere. Boks 3.3 inneholder en oversikt over

noen sentrale begreper og hvordan de brukes i stortingsmeldingen.

3.6 Et scenario som illustrerer krisehåndtering

Å bygge samfunnets evne til å håndtere kriser er en sentral del av arbeidet med samfunnssikkerhet. I meldingens kapittel 5 redegjøres det for tiltakene regjeringen gjennomfører for å bedre samfunnets evne til å håndtere hendelser og kriser. I meldingens vedlegg 1 redegjøres det for hvordan sentral krisehåndtering er organisert i Norge. Nedenfor presenteres et scenario som beskriver hvordan håndteringen i teorien vil foregå i en tenkt krisesituasjon. Hensikten med eksemplet er å illustrere krisehåndteringsmekanismene, det beskriver ikke hvordan hendelsen nødvendigvis ville ha forløpt i virkeligheten.

Skogbrann – Hva skjer fra brann- og redningsvesenet får den første telefonen?

Under en skogstur på Østlandet oppdager Gunnar kraftig røyk et par kilometer foran seg. Idet han kommer nærmere, ser han at røyken kommer fra en skogbrann. Det har vært varmt sommervær i flere uker, og skogen er knusktørr.

Gunnar ringer straks nødnummer 110 til brann- og redningsvesenet. Operatøren på nødmedlingsentralen innser alvoret, og varsler flere lokale brann- og redningsvesen. På grunn av omfanget og den kraftige utviklingen av brannen, varsler operatørene samtidig politiets operasjonssentral (112) og den akuttmedisinske kommunikasjonsentralen (113).

Ikke langt fra brannen er det et tettsted, og brannen sprer seg i vindretningen mot bebyggelsen. Det viser seg at et industriområde i utkanten av tettstedet huser en bedrift som lagrer store mengder giftige stoffer, blant annet klor og ammoniakk. Politimesteren i distriktet mener det her kan oppstå fare for liv og helse som vil kreve øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere, og dermed varsles Hovedredningssentralen (HRS). HRS er enig i at dette er å regne som en redningsaksjon, og politimesteren må dermed ta på seg rollen som leder for lokal redningssentral (LRS). På grunn av potensialet i hendelsen, velger politimesteren å kalle inn medlemmene i redningsledelsen; representanter fra Forsvaret, Helse- og beredskapsdepartementet, Sivilforsvaret, Avinor, brann- og redningsvesenet, Fylkesmannens beredskapsorganisasjon og frivillige organisasjoner. Når redningsledelsen er innkalt, leder og koordinerer denne rednings-

Boks 3.3 Sentrale begreper i samfunnssikkerhetsarbeidet

- *Samfunnssikkerhet*: 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
- *Statssikkerhet*: Å ivareta statens eksistens, suverenitet og integritet, samt å sikre politisk handlefrihet
- *Trussel*: En aktørs eller flere aktørers (stat, gruppe, individ) kapasitet og intensjon til å utføre tilsiktede, uønskede handlinger
- *Fare*: Forhold som kan føre til utilsiktede uønskede hendelser
- *Sårbarhet*: Manglende evne til å motstå en tilsiktet uønsket handling eller uønsket hendelse, samt manglende evne til å gjenoppta sin funksjon
- *Risiko*: Et produkt av sannsynligheten for at en hendelse inntreffer og konsekvensen dersom den inntreffer
- *Krise*: En uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes
- *Krisehåndtering*: Summen av tiltak som iverksettes når en krise har inntruffet, for å begrense skadene og bringe krisen til opphør
- *Forebygging*: Tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse¹, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse
- *Beredskap*: Planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser¹ slik at konsekvensene blir minst mulig
- *Samfunnskritiske funksjoner*: Funksjoner hvis bortfall vil true befolkningens og samfunnets grunnleggende behov
- *Kritisk infrastruktur*: Anlegg og systemer som er nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette samfunnets kritiske funksjoner

¹ For forebygging og beredskap dekker uønsket hendelse både tilsiktet, uønsket handling og utilsiktet, uønsket hendelse

aksjonen på overordnet nivå, men det er fortsatt operasjonslederen i politiets operasjonssentral som ivaretar den direkte koordineringen av redningsaksjonen, på vegne av redningsledelsen. Andre lokale og relevante beredkapsressurser blir også innkalt som rådgivere, blant annet en representant fra det lokale industrivernet (redningsstyrken på industriområdet, bestående av ansatte i bedriften).

Samtidig iverksetter kommunen sin kriseplan, og oppretter blant annet oppholdssteder for 1 200 innbyggere som politiet har begynt å evakuere. Kommunen kjenner imidlertid ikke til hvilke kjemikalier som befinner seg ved den aktuelle industribedriften, og det oppstår usikkerhet om den lokale legevakten er forberedt på eventuelle skader knyttet til kjemikalier. Av politimesteren får kommuneledelsen vite at eksperter fra CBRNE-senteret ved Oslo universitetssykehus er varslet, og at industrivernet har gitt detaljerte opplysninger om stoffene ved bedriften.

Slokningsarbeidet på brannstedet blir ledet av den lokale brannsjefen, som mottar bistand fra andre brann- og redningsvesen, Sivilforsvaret, industrivernet og privatpersoner. I løpet av kort tid deltar flere hundre personer i slokningsarbeidet. Brannsjefen innser at innsatsen ikke vil være tilstrekkelig, og ringer 110-sentralen og ber om bistand fra et skogbrannhelikopter. 110-sentralen kontakter HRS, som

koordinerer bruken av skogbrannhelikoptrene på vegne av DSB. Hovedredningssentralen har fulgt utviklingen nøye, men har delegert koordineringen av innsatsen til LRS, noe som vanligvis gjøres for landredningsaksjoner. Nå sørger HRS for at skogbrannhelikopteret kommer i luften på kort tid. Parallelt med at skogbrannhelikopteret kommer i luften, tar vakthavende i lederstøtteordningen for skogbrann kontakt med den lokale brannsjefen for å følge opp skogbrannhelikopterbistanden. Denne dagen er det et brannbefal fra Midt-Hedmark brann- og redningsvesen som er på vakt i lederstøtteordningen, på oppdrag fra DSB.

Krisestøtteenheten i Justis- og beredkapsdepartementet overvåker situasjonen. Justis- og beredkapsdepartementet leder håndteringen på sentralt nivå, og koordinerer med de andre departementene. Oppdaterte rapporter fra slokningsarbeidet og nyheter fra media, blir sammenstilt og løpende presentert for justis- og beredkapsministeren. Justis- og beredkapsdepartementet kaller inn til møte i Kriserådet, der ulike scenarier blir diskutert, særlig med tanke på mulige omfattende og farlige gassutslipp. Situasjonsrapportene fra felten viser at de riktige ressursene har blitt involvert av LRS. Regjeringen blir orientert om dette. Kriserådet fokuserer dermed på at informasjonen som regjeringen gir til media



Figur 3.3 Skogbrann.

Foto: Arne Bratlien, Sivilforsvaret.

er koordinert og riktig. Det blir også diskutert om Norge skal anmode om bistand fra naboland eller EU. DSB har allerede sendt ut et varsel om mulig behov for bistand til EU, som kan stille med et fly beregnet for innsats mot skogbranner.

Mannskapene på stedet kjemper videre mot flammene, som nå er kun 400 meter fra industribedriftens kjemikalietanker. Brannsjefen setter all innsatsen inn for å hindre at brannen treffer industriområdet, men den knusktørre skogen og kraftige vinden gir brannmannskapene svært dårlige, og til dels farlige arbeidsforhold. Privatpersoner som har hjulpet til i en tidligere fase, får beskjed om å trekke seg ut av området.

Det er svært etterlengt når helikopteret dukket opp, og slipper den første lasten med 3 000 liter

vann i området mellom brannen og industribedriften. Etter flere timers intens innsats på bakken og i luften, kan brannsjefen mot kvelden konstatere at det ikke lenger er fare for at brannen skal treffe industribedriften eller nærliggende bebyggelse. I tillegg til den massive slukkeinnsatsen, har de fått hjelp av at vinden har løyet betydelig. På kvelden er det etter brannsjefens vurdering ikke lenger fare for liv eller helse. Politimesteren beslutter derfor sent den samme kvelden å oppløse redningsledelsen, og overlater hendeshåndteringen til brannsjefen. Etter slukkingen skal vise seg å vare i fem dager. Kommunen, det lokale kraftselskapet og enkelte bedrifter må håndtere alvorlige skader på infrastruktur, men ingen liv eller boliger har gått tapt i hendelsen.

4 Å leve med risiko

Arbeidet med samfunnssikkerhet dreier seg om mer enn å identifisere og vurdere risiko, forebygge og håndtere uønskede hendelser. Det handler også om hvilket samfunn vi ønsker å utvikle og leve i. Vi ønsker for eksempel å forebygge alvorlig kriminalitet, men vi ønsker ikke et samfunn basert på gjennomgripende overvåking av offentlige eller private rom. Vi ønsker å forebygge pandemier som kan spre seg raskere på grunn av økende reisevirksomhet, men vi ønsker ikke å begrense folks rett til å reise. Dilemmaene er der, og de lar seg ofte ikke fjerne. I et samfunn i utvikling må vi stadig ta stilling til hvilke dilemmaer vi står overfor i arbeidet med samfunnssikkerheten, og hvordan de bør håndteres.

Regjeringen vil arbeide for et sikkert samfunn. Samtidig er det en grense for sikringstiltak, og risiko må til en viss grad aksepteres.

4.1 Usikkerhet og risiko

Arbeidet med samfunnssikkerhet innebærer håndtering av usikkerhet. Det kan være krevende å vurdere hvilke hendelser som vil inntreffe og hvor alvorlige de vil være. Det vil være usikkerheter i de vurderinger vi gjennomfører, for eksempel i tallmateriale som benyttes eller i vår forståelse av hvilke faktorer som kan utløse en bestemt hendelse. Det kan skje hendelser som kommer fullstendig overraskende ut fra den kunnskap man har på hendelsestidspunktet, men som likevel kan forklares i ettertid. Det er sannsynlig at det usannsynlige vil skje, uttalte Aristoteles (384–322 f.Kr.). Utsagnet står seg like godt i dag. I dag omtales slike overraskende hendelser ofte som «sorte svaner», se boks 4.1.

Å investere i samfunnssikkerhet innebærer å investere i noe som har usikker gevinst. Nyten i samfunnssikkerhetsarbeidet ligger i at vi klarer å forhindre en hendelse, eller håndtere en hendelse bedre og redusere skadene den forårsaker. Men vi vil ikke kunne forhindre alle hendelser – «sorte svaner» vil forekomme. Det betyr ikke at arbeidet med samfunnssikkerheten har vært feilslått. Det kan ha forhindret andre hendelser, redusert hen-

Boks 4.1 «Sorte svaner»

I 1696 oppdaget en nederlandsk ekspedisjon til Australia sorte svaner ved en elv der byen Perth ligger i dag. Observasjonen kom fullstendig overraskende fordi man i Europa ikke tidligere hadde sett sorte svaner, og derfor var overbevist om at de ikke fantes.

I ettertid er uttrykket «sorte svaner» blitt brukt for å beskrive store hendelser som kommer helt overraskende. I 2007 ble begrepet introdusert av risikoanalytikeren Nassim Taleb. Han brukte det som betegnelse på hendelser som kjennetegnes ved at:

- de ligger utenfor det som anses som mulig og skjer derfor helt uventet
- de har ekstreme følger
- til tross for at slike hendelser ligger utenfor det som anses som mulig, så mener man at de kan forklares i ettertid og at de kunne vært forutsett ut fra kunnskap som var tilgjengelig på hendelsestidspunktet, men som man ikke innså betydningen av

Taleb, N. N. (2007): *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Random House

delsens omfang eller bedret vår evne til å håndtere hendelsen.

Å identifisere, vurdere, forebygge og håndtere risiko er en sentral del av arbeidet med samfunnssikkerheten. Risiko kan defineres som «*et produkt av sannsynligheten for at en hendelse inntreffer og konsekvensen dersom den inntreffer*». Utviklingsbildet slik det er presentert i kapittel 5 til 10 viser et stort spenn i potensielle trusler og risikoer, fra ulykker via naturhendelser til hendelser som er resultat av en tilsiktet handling, slik som terror.

4.2 Krevende avveininger

Samfunnet står overfor mange ulike trusler og risikoer. Det kan brukes betydelige ressurser på å

identifisere og vurdere disse, og til å forebygge og håndtere mulige hendelser. Det finnes likevel grenser for hvor langt arbeidet med samfunnssikkerhet kan og bør strekkes. Det er verken ønskelig eller praktisk mulig å fjerne all risiko og skape et 100 prosent sikkert samfunn.

Arbeidet med samfunnssikkerheten må skje innenfor rammene av grunnleggende demokratiske verdier. Norge skal fortsette å være et åpent og transparent samfunn. Vi skal beskytte verdier som selvbestemmelse, personlig frihet, rettssikkerhet og personvern. Samfunnssikkerhetsarbeidet skal også være i tråd med de prinsipper som den norske velferdsstaten er bygget på, og det skal ikke rokke ved den norske samfunnskontrakten, se boks 4.2. Norge er, og skal fortsette å være, et samfunn bygget på tillit mellom mennesker, og med offentlige institusjoner som gjør seg fortjent til borgernes tillit.

Avveininger av kostnader ved og nytte av tiltak er en vesentlig del av arbeidet med samfunnssikkerheten. Innenfor samferdselssektoren foretas det for eksempel rutinemessig beregninger av hvor mange liv som kan spares ved en gitt investering i forbedret veistandard. I skredutsatte områder vil kostnader ved skredsikringstiltak veies opp mot verdien av den økte sikkerheten tiltakene gir.

En avveining av kostnad mot nytte kan være krevende på samfunnssikkerhetsområdet, fordi nytten kan være vanskelig å fastslå. Nyten handler delvis om hvor effektivt tiltaket hindrer en hendelse eller reduserer konsekvensen av hendelsen. Nyten må også vurderes opp mot hvor sannsynlig det er at hendelsen finner sted. Når det gjelder tilskattede uønskede handlinger, f.eks. terror og væpnet konflikt, kan trusselbildet endre seg raskt. Tiltakene må imidlertid planlegges over lang tid. Når investeringer i sikkerhetstiltak skal vurderes, må nytten så langt som mulig vurderes på vanlig måte, det vil si ut i fra en vurdering av kost-nytte sett opp i mot alternativ bruk av midlene. Usikkerhet om fremtidig utvikling, mulig lang investeringsstid og det faktum at tiltak også kan ha en forebyggende effekt, gir særskilte utfordringer i vurdering av kost-nytte for mange sikkerhetstiltak. Slike særskilte utfordringer må det tas hensyn til når tiltak vurderes.

Tiltak kan ha virkninger som det er vanskelig å vurdere i kroner og øre. Eksempler kan være hvordan de påvirker folks opplevelse av trygghet, eller innbyggernes tillit til offentlige myndigheter. Når kostnader og gevinster skal veies mot hverandre må vi ta hensyn til slike effekter. I Kristiansand har kommunen og beboerne i området Po-

Boks 4.2 Samfunnskontrakten

«Samfunnskontrakten» er et begrep som brukes for å beskrive grunnleggende spørsmål om organiseringen av et samfunn og myndighetenes legitimitet overfor individet. Tillit mellom borgere, og mellom borgere og myndighetene, er helt avgjørende for at en samfunnskontrakt skal kunne etableres og opprettholdes.

Utgangspunktet for tanken om en «samfunnskontrakt» er erkjennelsen av at mennesker i møte med ulike utfordringer står best rustet som et fellesskap. Dette fellesskapet tar form av en stat med valgte myndigheter. Det er befolkningen, dvs. innbyggerne som frie individer, som har retten til å bestemme hvordan staten skal styres og hvem innbyggerne skal styres av. Innbyggerne inngår en «kontrakt» med sine valgte ledere. Kontrakten gir alle innbyggere rettigheter, og den gir lederne retten til å pålegge innbyggerne plikter, som betaling av skatt. Rettighetene og pliktene skal fordeles rettferdig, og det skal være likebehandling av alle som samfunnskontrakten omfatter.

Samfunnskontrakten innebærer også at staten, under visse, bestemte betingelser, kan bruke nødvendige midler for å pågripe og straffeforfølge borgere, samt opprettholde ro og orden.

sebyen, en gammel trehusbebyggelse, siden 2006 samarbeidet om å brannsikre bebyggelsen gjennom et automatisk varslingssystem. Det er krevende å vurdere i kroner og øre hvilken verdi den økte tryggheten gir beboerne i området. Det er heller ikke enkelt å verdsette den kulturelle verdien vern av Posebyen gir.

I tillegg finnes hendelser det brukes betydelige ressurser på å forebygge og forberede oss på å håndtere, selv om det er svært usikkert om og når de vil skje. Terroranslag er det mest fremtredende eksempelet. Det kan utgjøre en fundamental trussel mot enkeltpersoner og institusjoner som eventuelt rammes, og mot vårt åpne, demokratiske samfunn. Derfor prioriterer vi å bruke store ressurser på vår evne til å forebygge og håndtere slike hendelser, selv om de statistisk sett forekommer langt sjeldnere enn en rekke andre typer hendelser.

En del risikoer er der fordi vi velger å leve med dem. De er gjerne knyttet til aktiviteter vi ønsker i samfunnet, som oftest fordi de kan gi en gevinst. For eksempel støtter Norge et åpent, fritt og uavhengig internett, fordi det er bra for kommunikasjon, verdiskapning og vår velstand. Det betyr imidlertid også at vi utsetter oss for risiko, fordi internett eksponerer IKT-systemer for digitale angrep. Tiltak for å redusere digital sårbarhet må derfor veies opp mot hvordan de kan redusere de positive virkninger av tilgang til og bruk av internett.

4.3 Akseptabel risiko og restrisiko

Erkjennelse av risiko er en forutsetning for å kunne forebygge, redusere og håndtere den. Det innebærer mer enn å observere at risikoen finnes. Det krever også at man vurderer hvilke konsekvenser den kan få, og hvordan den bør håndteres. Fraværet av risikoerkjennelse kan føre til at man unnlater å gjennomføre tiltak som burde ha vært gjennomført.

Akseptabel risiko er den risiko vi aksepterer å leve med i en gitt situasjon. En risiko kan være akseptabel fordi den er liten, dvs. enten fordi det er liten sannsynlighet for at hendelsen skal inntreffe og/eller fordi at konsekvensene er små, eller fordi vi ser det som formålstjenlig å ta en slik risiko. I tillegg finnes risikoer vi må akseptere fordi vi ikke har mulighet til å redusere dem.

Ved vurdering av risiko må de verdier som kan utsettes for risiko veies mot de økonomiske og samfunnsmessige kostnadene med risikoreduserende tiltak. Sikring av offentlige bygg er et eksempel. Her er en lang rekke sikringstiltak mulig. Videokameraer kan overvåke bygningens inn- og utside. Veisperringer kan begrense adkomsten til bygningen for kjøretøy. Sikkerhetssluser kan gi kontroll over ansatte og besøkende som går inn og ut av bygningen. Vinduer kan gjøres skuddsikre og styrkes slik at de tåler trykket fra en bombe. Men hvilke av disse sikringstiltakene bør velges? Skal de velges ut fra de mest ekstreme hendelser som kan tenkes, uavhengig av sannsynlighet for at de vil kunne inntreffe? Hvilken vekt skal kostnadene ved sikringen ha for valg av tiltak? Og hvilken vekt skal vi tillegge ønsket om et åpent samfunn der offentlige bygg ikke fremstår som festninger?

Slike spørsmål lar seg ikke besvare utelukkende ut fra en risikoanalyse. Faglige vurderinger av trussel-, risiko- og sårbarhetsnivåer, og av antatt virkning av risikoreduserende tiltak, må kom-

bineres med verdibaserte grensedragninger. Dilemmaer oppstår. De handler delvis om faglige vurderinger, men i siste instans om politiske og verdimessige valg.

I noen tilfeller har vi begrenset mulighet til å bestemme hvilke risikoer vi vil akseptere. I et åpent og fritt samfunn som det norske, vil det for eksempel alltid være sårbarheter som enkeltindivider eller grupper av mennesker kan utnytte til å påføre skade. Terrorangrepene i Norge i juli 2011, i Paris i november 2015 og i Nice i juli 2016 er eksempler på dette. Vi kan gjøre mye for å unngå slike hendelser, men vi vil aldri kunne gardere oss fullstendig.

Grensene for akseptabel risiko er ikke konstante. De kan variere fra person til person, over tid, mellom grupper av mennesker, og ulike typer hendelser. Vi vet fra forskning at vi i større grad aksepterer risikoer vi er vant til og som vi kan kontrollere selv, enn risikoer som er ukjente og som vi har liten kontroll over.¹ Subjektive opplevelser av risiko sammenfaller ikke nødvendigvis alltid med mer objektive vurderinger. Å veie ulike oppfatninger av risiko opp mot hverandre kan være krevende. Konklusjonen må likevel være at vi i arbeidet med samfunnssikkerheten i størst mulig grad må bruke ressurser der risikoen ut fra våre beste anslag er størst.

Når vi beslutter hvilke risikoreduserende tiltak vi skal iverksette, bestemmer vi samtidig hvilke risikoer vi vil akseptere. Hvis det eneste sikringstiltaket ved en offentlig bygning er adgangskontroll gjennom en inngangssluse, innebærer det at bygningen ikke beskyttes mot de risikoer som slusen ikke kan redusere, for eksempel et bombeangrep fra en bil. Dermed aksepterer vi indirekte disse risikoene, fordi vi ikke beskytter oss mot dem. Det kan være gode grunner til dette, for eksempel fordi trusselen for et angrep vurderes som så liten at det ikke anses nødvendig å sikre mot denne trusselen. Slike valg bør være resultat av bevisste vurderinger av hvilke risikoer man er utsatt for, hvilke av disse som er akseptable og hvilke som ikke er det. Det bør også være en bevissthet om at prioritering av et sikringstiltak i realiteten kan innebære en nedprioritering av et annet tiltak som man da ikke har ressurser til.

Beslutningstakere må ta beslutninger basert på gode risikovurderinger, og kommunisere risiko tydelig til relevante, berørte aktører. Det kan i seg selv virke risikoreduserende. Redningshelikoptre vil for eksempel ha en grense for hvor langt de kan fly over hav før de må returnere til

¹ Slovic, P (1987): The perception of risk. Science vol 236.

basen. Jo nærmere et skip er denne grensen, desto større er risikoen for at mannskapet ikke kan reddes dersom skipet kommer i havsnød. Kjennskap til denne grensen kan ha betydning for valg av seilingsled. Aktører som vedtar risikoreduerende tiltak bør derfor vurdere nøye hvilke andre aktører som kan ha behov for informasjon om tiltakene.

Restrisiko er den risiko som gjenstår når vi ikke kan gjennomføre eller er villig til å prioritere ytterligere risikoreduerende tiltak. En restrisiko vil alltid finnes. Dette skyldes blant annet økonomiske begrensninger for hvilke tiltak som lar seg gjennomføre, balanseringen av risikoreduerende tiltak mot andre hensyn, og usikkerhet i risikovurderinger. «Sorte svaner» bidrar også til at det alltid vil finnes risikoer vi ikke kan fjerne.

Vurdering av akseptabel risiko bør også omfatte vurdering av alternativ bruk av de ressurser som eventuelt brukes på et risikoreduerende tiltak. Dersom det iverksettes omfattende tiltak mot en bestemt risiko, kan dette redusere tilgjengelige ressurser for å gjennomføre tiltak mot andre risikoer. Dermed kan tiltak på et område svekke muligheten for tiltak på et annet område.

4.4 Motstandsdyktige samfunn

Et samfunns evne til å håndtere risiko avhenger av mer enn offentlige ressurser og innsats. Bidrag fra privat næringsliv, frivillige organisasjoner, lokalsamfunn og enkeltpersoner er viktig. Et samfunn rikt på materielle, økonomiske, menneskelige og organisatoriske ressurser vil ha en større samlet evne til å forebygge og håndtere hendelser, og det vil være mindre sårbart dersom en enkelt ressurs settes ut av spill. I den internasjonale debatten om samfunnssikkerhet omtales dette ofte som resiliens, se boks 4.3. Norge har gode forutsetninger for å være et motstandsdyktig samfunn.

Å bygge et trygt og motstandsdyktig samfunn krever samarbeid. For å fremme IKT-sikkerhet og beskytte kritisk infrastruktur vil det offentlige for eksempel ofte være avhengig av samarbeid med privat næringsliv som utbyggere og eiere av infrastrukturen. Et annet eksempel er den innsats både frivillige organisasjoner og enkeltmennesker ofte bidrar med for å håndtere og begrense skadevirkningene av store flommer. Her har evnen til å ta ansvar og igangsette tiltak, i kombinasjon med kunnskap om lokale forhold, ofte vist seg avgjørende for å begrense skadevirkninger.

Boks 4.3 Resiliens

Begrepene *resiliens* og *resiliente samfunn* har de siste årene fått økende internasjonal oppmerksomhet. Resiliens brukes til å beskrive et samfunns evne til å tåle og håndtere store hendelser, gjenopprette viktige funksjoner etter at hendelser har funnet sted, og om nødvendig tilpasse seg til endrede forutsetninger.

Diskusjonen om resiliens og resiliente samfunn favner bredere enn innsatsen fra det offentlige. Betydningen av sterke lokalsamfunn står sentralt. Sterke lokalsamfunn er viktig i håndteringen av hendelser og ved gjenoppbygging etterpå. Resiliens handler også om innbyggernes ansvar for egen sikkerhet og deres evne til å bidra når hendelser inntreffer. Ikke minst er man opptatt av hvordan det offentlige kan skape forutsetninger for at alle tar ansvar og bidrar med det de har å bidra med.

Samfunnets motstandsdyktighet avhenger også av vår evne til å mobilisere raskt ved hendelser. Jo raskere vi reagerer desto mindre vil skadene normalt bli, og desto raskere vil samfunnet kunne fungere som normalt. Evnen til å respondere raskt påvirkes av hvilken kultur vi har for å ta ansvar og bidra til fellesskapet. Norge er et samfunn der dugnadsånden står sterkt, og i mange norske lokalsamfunn kjenner innbyggerne hverandre godt og er vant til å hjelpe til hvis noe skulle skje. Dette bidrar til å styrke samfunnets motstandsdyktighet. Å bygge samfunnet på verdier som åpenhet og tillit er viktig. Det senker barrierene for at lokalsamfunn og enkeltindivider skal ta initiativ til å håndtere hendelser. Slike bidrag har vist seg særlig viktig ved store, komplekse og uventede hendelser. Da kan improvisasjon, samarbeid, og evne og vilje til å bidra være viktig for den samlede håndteringen av hendelsen.

Som innbyggere og enkeltpersoner har vi et ansvar for egen sikkerhet og et medansvar for samfunnets motstandsdyktighet. Dette innebærer å søke kunnskap om hvilke risikoer vi kan utsettes for, hvordan vi kan forebygge og redusere dem, og hva vi bør gjøre dersom en hendelse inntreffer. Å ferdes i et skredutsatt område innebærer å utsette seg selv for risiko. Selv om det offentlige bidrar med informasjon om skredfarenvået, så er det til syvende og sist opp til den enkelte om og eventuelt hvordan man velger å ferdes i slikt terreng.

Boks 4.4 Intervju med Ola Næprud



Figur 4.1 Ola Næprud.

Foto: DSB

Ola Næprud er teknisk virksomhetsleder i Sel kommune. En liten kommune i Gudbrandsdalen som stadig blir satt på prøve av naturens elementer.

Sel kommune har både i 2008, 2011 og 2013 hatt ulike typer naturhendelser. I 2008 hadde kommunen jordskred som rammet bebyggelse og førte til omfattende evakuering av boligområder. I 2011 var det en kombinasjon av flom i sidevassdrag med tilhørende jordskred. Det førte til stor skade på privat og kommunal infrastruktur, bebyggelse og jordbruksområder. Det samme var tilfelle i 2013.

Næprud har måttet håndtere mange hendelser parallelt. Han mener en viktig suksessfaktor er at den kommunale kriseledelsen er koordinert, og at mediehåndteringen tas hånd om på en profesjonell måte.

Ikke bruk opp ressursene

– Evakuering krever beslutning på riktig nivå, god koordinering mot politi, samt et lokalt støtteapparat for å ta hånd om folk på en god måte, sier han. Næprud mener gode lederegenskaper bør innebefatte systematikk, beslutsomhet og evne til koordinering. Krisesituasjoner som strekker seg over tid krever snarlig oversikt over tilgjengelige ressurser og vaktlister. Det er viktig å ikke bruke opp alle ressursene umiddelbart, men å ha en plan for rulling.

– I små kommuner er vi svært avhengig av bistand fra Sivilforsvaret, Heimevernet, lokalt Røde Kors Hjelpekorps og Sanitetskvinnenes omsorgsberedskap. I mindre kommuner er «kunnskap i bredden» og tilgjengelige personressurser en begrensende faktor, sier Næprud.

Best når det gjelder

Næprud sier at for å være «best når det gjelder» må beredskapsplanverket være oppdatert og øvd på. Krisehåndtering er ikke noe man lærer på skolen. Alle involverte må kjenne sitt ansvar og sin rolle. Øvelse med gode evalueringer og eventuelt justering av planverk etter reelle hendelser er helt avgjørende.

– Det handler om å kjenne hverandre i fredstid, øve sammen, evaluere sammen etter hendelser, ha treffpunkt gjennom året der beredskap diskuteres, kjenne hverandres organisering, og øve samband. Dette kan nok være lettere å få til i mindre kommuner, sier han.

Hvert år rapporteres alle forhold som kan samles i begrepet «beredskap» til kommunestyret. Det gjelder gjennomførte tiltak i henhold til overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse, og evaluering av hendelser. Samtidig vedtar kommunestyret mål for beredskapsarbeidet det kommende året.

– Det bidrar til aktiv politisk involvering, noe som er avgjørende for å lykkes i et langsiktig perspektiv, sier Næprud.

Ved noen hendelser vil motstandsdyktighet innebære at man søker å gjenopprette samfunnet til der det var før hendelsen. Det betyr at de funksjoner som rammes raskest mulig kan gjenopptas og at man finner nødvendige erstatninger for eventuelt skadet materiell. Ved større og mer krevende hendelser vil robusthet kunne innebære at samfunnet finner frem til en ny normaltilstand der man forsøker å bevare viktige elementer i det som kjennetegnet samfunnet før hendelsen, for eksempel et fritt og åpent samfunn. Samtidig kan man ta lærdom av og endre seg som følge av hendelsen, for eksempel gjennom nye sikringstiltak.

Kunnskap og erfaringer fra samfunnssikkerhetsarbeidet må deles mellom offentlige aktører, med innbyggere, frivillige organisasjoner, lokalsamfunn og privat næringsliv. Det vil stimulere

den tillit som samfunnets motstandsdyktighet avhenger av.

Samfunnets motstandsdyktighet kan ikke etableres en gang for alle, og den er ikke konstant. Den kan variere geografisk og over tid. Et lokalsamfunn kan ha gode erfaringer med å håndtere hendelser og hjelpe hverandre, i et annet kan tradisjonen for dette være svakere. Motstandsdyktighet kan økes gjennom læring fra øvelser eller hendelser, og gjennom bevissthet om de risikoer som omgir oss. Motstandsdyktighet kan avta dersom vi ikke er oppmerksomme på risikoer som omgir oss, eller hvis vår kunnskap om håndtering av hendelser svekkes. Arbeidet med å utvikle og styrke samfunnets motstandsdyktighet er derfor en kontinuerlig prosess.

Del II
Sentrale områder i arbeidet med
samfunnssikkerhet

5 Vår evne til å håndtere hendelser

5.1 Utfordringer og regjeringens politikk

Uansett hvor mye tid og ressurser vi bruker på forebygging, må vi være rustet til å håndtere hendelser når de inntreffer. I mange tilfeller vil håndteringen kreve samordnet innsats fra ulike aktører innenfor samfunnssikkerhetsfeltet.

En suksessfaktor vil derfor ofte være at de som skal håndtere en hendelse kjenner til hverandre og til hverandres ressurser på forhånd, samt at de har tilstrekkelig trening. Det er avgjørende at de som deltar i krisehåndteringen kan kommunisere effektivt med hverandre. Dette er ekstra viktig ved de store og sjeldne hendelsene, som kan utfordre måten både redningsmannskaper, nødetater og myndigheter vanligvis jobber på. I slike situasjoner stilles det særlig store krav til både ledelse og samarbeid på tvers for å sikre koordinering og helhetsoversikt.

Mye er gjort for å styrke beredskapen. Regjeringens innsats for å bedre vår evne til å håndtere også de store hendelsene er nært forbundet med lærdommene etter terrorhandlingen 22. juli 2011. Flere kapitler i denne meldingen omtaler områder som har betydning for denne evnen, blant annet kapittel 11 om holdninger, kultur og ledelse, kapittel 12 om læring etter øvelse og hendelser, og kapittel 10 om sivilt militært samarbeid.

I dette kapitlet vil Regjeringen fremheve viktige områder hvor den tar grep for å styrke den operative beredskapen – og med det vår evne til å håndtere hendelser, spesielt de store som utfordrer beredskapen i særlig stor grad.

Regjeringen vil:

- følge opp Nærpolitireformen for å sikre et politi med god kapasitet og profesjonalitet i beredskapsarbeid og krisehåndtering
- at politidistriktene skal ha samarbeidsavtaler, instruksjoner og øvelser som sikrer operativ ledelse og kapasitet på tvers av distriktsgrensene
- sørge for at de geografiske ansvarsområdene for nødmeldtjenesten for brann- og redningsvesenet (110-sentralene) tilpasses ansvarsområdene til de nye politidistriktene
- styrke brannutdanningen ved å etablere en ny utdanningsmodell for brann- og redningspersonell
- vurdere nye krav i regelverket som er tilpasset større brannsamarbeid og ny utdanningsmodell
- styrke nødmeldingstjenesten ved blant annet å gjennomføre tiltak i «Program for forbedring av nødmeldingstjenesten», slik at borgerne får rask og best mulig bistand i nødsituasjoner
- fortsette samlokaliseringen av nødmeldingsentralene for brann- og redningsvesenet (110-sentralene) og operasjonssentralene til politiet (112-sentralene)
- styrke beredskapen gjennom å legge til rette for at flere nød- og beredskapsaktører blir brukere av Nødnett
- ferdigstille sammenkobling av Nødnett og det svenske nødnettet RAKEL, slik at samarbeid på tvers av landegrensene kan forsterkes og bli enklere
- legge til rette for gode kommunikasjonsløsninger for nød og beredskapsmyndighetene
- arbeide for et fremtidsrettet Sivilforsvar
- tilrettelegge og planlegge for mottak av 16 nye redningshelikoptre, hvor det første blir mottatt i 2017 og settes i drift i 2018
- ha tett dialog med de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene om rammevilkår og tiltak som kan styrke samhandling mellom de frivillige og andre aktører i redningstjenesten
- anmode Nasjonalt Redningsfaglig Råd om å utrede de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn sett i lys av nye utfordringer, og fremme forslag til Justis- og beredskapsdepartementet
- oppfordre kommunene til å inkludere de frivillige organisasjonene i arbeidet med kommunenes overordnede beredskapsplan
- at politiet på egnet måte utveksler erfaringer med de frivillige organisasjonene i etterkant av både øvelser og hendelser

5.2 Solide politidistrikter og brann- og redningsvesen

5.2.1 Et nærpoliti med større kapasitet

Både under redningsaksjoner og ved ulykkes- og katastrofesituasjoner, har politiet ansvaret for den umiddelbare organiseringen og koordineringen av hendelsen.¹ Den operative politiberedskapen består i første rekke av de ordinære politipatruljene som skal ha kapasitet og kompetanse til å lede arbeidet på stedet.

Politibemanningen er økt de siste årene, noe som har medført en styrking av polititjenestene. Ved utgangen av 3. kvartal 2016 var det om lag 1 100 flere politiårsverk enn ved utgangen av 2012. Det er et nasjonalt mål å ha 2 polititjenestemenn/-kvinner per 1 000 innbygger i løpet av 2020. Det vil være variasjoner i dekningsgraden mellom politidistriktene. Per 30. september 2016 var dekningsgraden oppe i 1,72. Regjeringen foreslår å øke bevilgningen med 166,8 mill. kr i 2017 for å legge til rette for å oppbemanne politiet med om lag 350 nye stillinger, slik at antall nye og ledige stillinger tilsvarer antall studenter som består eksamen ved Politihøgskolen våren 2017. Hovedtyngden av bemanningsveksten vil gå til politidistriktene.

Det ble i 2015 innført krav til responstid ved ekstraordinære hendelser, det vil si hendelser hvor liv er direkte truet og/eller hvor det er umiddelbart behov for innsats fra politiet. Responstiden er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er på stedet.

Politiets nasjonale beredskapsressurser, bestående av Beredskapstroppen, Krise- og gisselforhandlerne, Politiets helikoptertjeneste, Bombetjenesten, Den kongelige politieskorte og Taktisk og teknisk spaning med undercoverenhet er administrativt plassert i Oslo politidistrikt. De nasjonale beredskapsressursene yter landsdekkende bistand. Oslo politidistrikt skal gjennom dette nasjonale ansvaret utføre pro- og reaktiv tjeneste for å sikre personer og objekter, samt nasjonale og internasjonale interesser mot terror og særdeles livs- og samfunnstruende kriminalitet.

Politiets helikoptertjeneste har to helikoptre med base på Gardermoen. Tjenesten er døgnbemannet og har 15 minutters beredskapstid. Helikoptrene benyttes fortrinnsvis til søk, observasjon og overvåking. Våren 2016 ble det lagt til rette for at Beredskapstroppen kan benytte politihelikoptrene som ildstøtteplattform. Regjeringen mener

det er behov for å skifte ut dagens to politihelikoptre. De nye politihelikoptrene bør også gi politiet transportstøtte slik at en første responsstyrke kan transporteres inn i et akutt scenario. Det gjennomføres fra høsten 2016 en anskaffelsesprosess for kjøp av to nye politihelikoptre, med opsjon på et tredje helikopter. Regjeringen tar sikte på å legge fram en anbefaling om antall nye politihelikoptre og forslag til kostnadsramme i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2017.

Beredskapstroppen er politiets nasjonale innsatsenhet for å håndtere alvorlige kriminelle handlinger, herunder terror og organisert kriminalitet. Når Beredskapstroppen utfører bistandsoppdrag utenfor Oslo politidistrikt, er de underlagt den stedlige politimesteren. Beredskapstroppen har siden regjeringsskiftet blitt vesentlig styrket. Beredskapstroppen har derfor i dag en døgnkontinuerlig grunnbemanning med fem minutters responstid. Det er i tillegg etablert en beredskapsordning som sikrer ytterligere mannskaper ved behov.

Krise- og gisselforhandlertjenesten (KGF) er politiets spesielle kompetanse ved forhandlinger i terror-, gissel- og kidnappings situasjoner. KGF kan bistå selvstendig, eller som støtte for Beredskapstroppen under bistandsoppdrag. Bombetjenesten har landsdekkende bistandsansvar. Den består av bombeteknikere og bombehunder med teknisk utstyr til å løse politiopgaver knyttet til kriminalitet. Taktisk- og teknisk spaning med undercoverenhet har nasjonale bistandsoppdrag knyttet til blant annet hemmelig ransaking, romavlytting og infiltrasjon.

Regjeringen har i 2016 nedsatt et utvalg som skal se på funksjon og kapasitet for politiets særorganer. Utvalget skal også vurdere hvordan politiets nasjonale beredskapsressurser best kan utnyttes og være en felles ressurs for hele landet.

I tillegg til politiets nasjonale beredskapsressurser har alle politidistriktene innsatspersonell som årlig gjennomfører trening hvor blant annet våpengodkjenning inngår. Samtlige operative polititjenestepersoner i kategori 4 (IP4) trener årlig minimum 48 timer. Politiets utrykningsenheter, som kalles innsatspersonell kategori 3 (IP3), er etablert i hvert politidistrikt. Polititjenestepersoner med IP3-kompetanse gjennomfører minimum 103 timer trening årlig. IP3-personell gis en mer omfattende opplæring blant annet i våpenhåndtering og skarpe situasjoner. IP3 har økt bemanning fra 656 i 2013 til om lag 1 000 ved utgangen av 2016. Antallet skal økes til 1 200. For raskere å kunne håndtere alvorlige hendelser er det innført

¹ Politiloven § 27



Figur 5.1 Beredskapstroppen på øvelse.

Foto: Forsvaret/Ole Sverre Haugli

fremskutt lagring av våpen i politiets operative kjøretøy, båter og helikoptre.

Stortinget vedtok 10. juni 2015 nærpolitireformen. Som en del av reformen ble antall politidistrikt redusert fra 27 til 12 fra og med 1. januar 2016.² Det overordnede målet med reformen er et nærpoliti som er mer operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et mer kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles solide fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer.

Denne overordnede målsetningen med reformen er presisert i seks effektmål:

1. Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling

2. Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet over hele landet
3. Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap
4. Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer
5. Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit, gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap
6. Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi

Regjeringen har foreslått å bevilge 140 millioner kroner særskilt til gjennomføring av nærpolitireformen i 2017.

Reformen innebærer også færre og mer robuste operasjonssentraler. Operasjonssentralene i de 12 nye politidistriktene skal etableres i henhold til en egen fremdriftsplan, og skal være ferdig etablert i løpet av 1. kvartal 2018. De nye sentralene vil håndtere flere hendelser, ha større kapasitet og bredere kompetanse enn hva som var tilfelle tidli-

² 10. juni 2015 behandlet Stortinget Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.

gere. Operasjonssentralene blir standardiserte, og det iverksettes et omfattende opplæringsprogram for de ansatte. Det jobbes med rutiner og tekniske løsninger for hvordan politidistrikter kan hjelpe hverandre bedre i situasjoner som krever det.

Politidistriktene skal ha samarbeidsavtaler, instruksjoner og øvelser som sikrer operativ ledelse og kapasitet på tvers av distriktsgrensene. Politidistriktene kan allerede få tilgang til andre distrikts politioperative logg og følge pågående hendelser i andre distrikt. Politiets posisjoneringsløsning er endret slik at alle operasjonssentraler kan se andre distrikts ressurser fra 1. januar 2016. I Program for forbedring av nødmeldingstjenesten arbeides det med tekniske løsninger for å kunne se og utnytte ressurser på tvers av operasjonssentraler.

POD skal som en del av *Prosjekt nye politidistrikter*, bygge opp teknisk kapasitet og antall operatørplasser ved to av politiets operasjonssentraler (Oslo og Sør-Vest politidistrikt), slik at disse har tilleggskapasitet til drift av andre distrikts operasjonssentraler dersom de skulle bli satt ut av spill (brann, teknisk svikt, terror, sabotasje eller lignende). Backup-funksjonen skal iverksettes ved ekstraordinære tilfeller.

Tiltakene tilknyttet operasjonssentralene har bedret situasjonen betraktelig siden terrorhandlingen 22. juli 2011. Regjeringen mener den valgte løsningen vil være mer solid og kostnadseffektiv enn det ville ha vært å etablere en nasjonal skalerbar operasjonssentral i Oslo. Regjeringen redegjorde også for dette i Meld. St. 13 (2015–2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Stortinget ga sin tilslutning til meldingen i Innst. 167 S (2015–2016) den 13. mars 2016.

Regjeringen vil sørge for en rask og kontrollert fremdrift av et nytt beredskapssenter som blant annet skal huse Beredskapstroppen, Bombetjenesten, Politiets helikoptertjeneste og Krise- og gisselforhandlertjenesten. Regjeringen besluttet i oktober 2016 at videre arbeid i forprosjekteringen av politiets nasjonale beredskapssenter skal avgrenses til Taraldrud i Ski kommune. Hovedbegrunnelsen er at bygging på tomten på Taraldrud er forbundet med lav risiko, at kostnadene vil bli vesentlig lavere enn på Grønmo og at det vil være mulig å gjennomføre prosjektet raskere. Høsten 2016 startet arbeidet med statlig reguleringsplan for tomten på Taraldrud. Forslag til planprogram er sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det tas sikte på at en kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsover-

slag er ferdig høsten 2017, slik at saken kan forelegges Stortinget for behandling.

Regjeringen har styrket PODs krisehåndteringsvevne og mulighet for å støtte politidistriktene ved større hendelser. PODs situasjonssenter ble etablert 4. januar 2016 som et døgnbemannet kontaktpunkt for samhandling og koordinering med politidistrikt, særorgan og andre samvirkeaktører ved alvorlige hendelser og kriser. Situasjonssenteret er tillagt et særlig ansvar for å koordinere samvirke med andre etater og myndigheter, og for å etablere rask og tilstrekkelig situasjonsforståelse i blant annet POD og Justis- og beredskapsdepartementet.

Ved store hendelser kan det være nødvendig at politiet får bistand fra Forsvaret. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 10.

5.2.2 Et profesjonelt brann- og redningsvesen

Regjeringen vil legge til rette for at kommunene skal ha profesjonelle og slagkraftige brann- og redningsvesen, med god evne til å håndtere større og krevende hendelser.

Brann- og redningsvesenet er kommunenes viktigste rednings- og beredskapsressurs. I dag er det i underkant av 300 brann- og redningsvesen, og det har lenge vært ansett som en utfordring at det er store variasjoner mellom dem. Det varierer hvordan de er organisert, hvor gode fagmiljøer de har, og hvor god evne de har til å forebygge og håndtere branner og andre hendelser. Utredninger har slått fast at utdanningen som tilbys brann- og redningspersonell er mangelfull.³ For å løfte brann- og redningsberedskapen arbeider regjeringen med å:

- etablere en ny utdanningsmodell for brann- og redningspersonell
- legge til rette for ny organisering av brann- og redningsvesenet
- sikre systematisk og risikobasert brannforebyggende arbeid
- vurdere nye krav i regelverket som er tilpasset større brannsamarbeid og ny utdanningsmodell

Regjeringen vil styrke brannutdanningen. Dagens brannutdanning er en etatsskole. Brann- og redningspersonell må være ansatt i et brann- og redningsvesen og ha gjennomført internopplæring, før de kan gjennomføre en formell kursutdanning

³ Blant annet Brannstudien 2013, og NOU 2012: 8 *Fremtidens utdanning for fremtidige utfordringer*.

Boks 5.1 Intervju med Nils-Erik Haagenrud



Figur 5.2 Nils-Erik Haagenrud.

Foto: Mari Nyberget

Brannsjef Nils-Erik Haagenrud i Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS har gjennom mange år i tjeneste håndtert en rekke forskjellige kritiske situasjoner. Men det er én hendelse han husker bedre enn de andre.

Åsta-ulykken er en hendelse av nasjonal karakter som har preget brann- og redningstjenesten i regionen. 4. januar 2000 skjedde det utenkelige i Østerdalen på Rørosbanen.

– Da meldingen kom inn til 110-sentralen om gnistdannelser og mulig brann i et tog, ble alle ressursene sendt til stedet. Her ble vi møtt av noe helt annet enn hva vi var forberedt på. To tog hadde kollidert i stor fart på Rørosbanen i Åmot kommune, noe som hadde resultert i brann i togsettet med mange omkomne og skadde, sier Haagenrud.

Glede i tragedie

Utfordringen til nødetatene ved ankomst til skadestedet var å få oversikt over omfanget av ulykken, slik at de kunne gjøre riktige prioriteringer og ikke minst ha en strategi som kunne redde flest mulig liv.

Det var alt for lite ressurser og utstyr i starten. Det var også problemer med sambandet, som gjorde at det var problematisk å gi tidskritisk informasjon.

– Det satt fastklemte mennesker i en knust togvogn i flammer, og det var svært vanskelig å frigjøre de fastklemte før brannen spredte seg. Det resulterte i at vi ikke greide å redde alle de fastklemte. Gleden i tragedien var at vi etter flere timers intens jobbing greide å redde en kvinne med minimale skader ut fra den sammenklemte togvognen, sier Haagenrud.

Satt sine spor

Etter hvert kom flere ressurser til skadestedet og samarbeidet mellom aktørene fungerte meget godt.

– Hendelsen har i ettertid satt sine spor i tankegangen min om hvordan brann- og redningstjenesten bør organiseres, for at vi skal kunne hjelpe de som er involvert i en ulykke på en best mulig måte med riktig brukerfokus.

Haagenrud mener utviklingen er på vei i riktig retning med større og mer robuste brann- og redningsvesen, bedre kompetanse, bedre utstyr og noen regionale løsninger.

– Vi har fortsatt en vei å gå for å få på plass en robust organisasjon, som vil kreve større kompetansemiljøer og regionale løsninger for å kunne håndtere de store hendelsene, sier brannsjefen.

ved Norges brannskole. Etatsmodellen gir store kompetanseforskjeller i kommunene, og ivaretar ikke i tilstrekkelig grad den fagkompetansen som brann- og redningsvesenet har behov for. Brann- og redningsvesenet må løse stadig mer krevende oppgaver, og det er større behov for spesialistkompetanse.

Regjeringen har besluttet å etablere en ny utdanningsmodell for brann- og redningspersonell, som skal erstatte ordningen vi har i dag. Den nye

modellen vil bestå av en offentlig to-årig fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell, og en høyere utdanning på bachelornivå for utdanning av ledere til brann- og redningsvesenet. Fagskolen vil ha hovedsete ved nåværende Norges brannskole i Tjeldsund kommune, mens deler av teoriundervisningen legges til Harstad. Det vil også bli etablert en avdeling i Stavern underlagt fagskolen, som får ansvar for utdanning av operatører ved nødmeldingscentralene og opplæring

innenfor samvirke og samhandling. Regjeringen har foreslått å bevilge 18,9 millioner slik at fagskolen kan starte opp i 2017.

Regjeringen mener det er behov for færre og større brann- og redningsvesen. Større enheter som legger til rette for ledelse på heltid, vil gi bedre muligheter til å utvikle lederrollen. Større brann- og redningsvesen gir også mulighet til å etablere fag- og kompetansemiljøer med bred erfaring og kunnskap innenfor forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre aktører. Dette er spesielt viktig ved håndtering av store og komplekse hendelser.

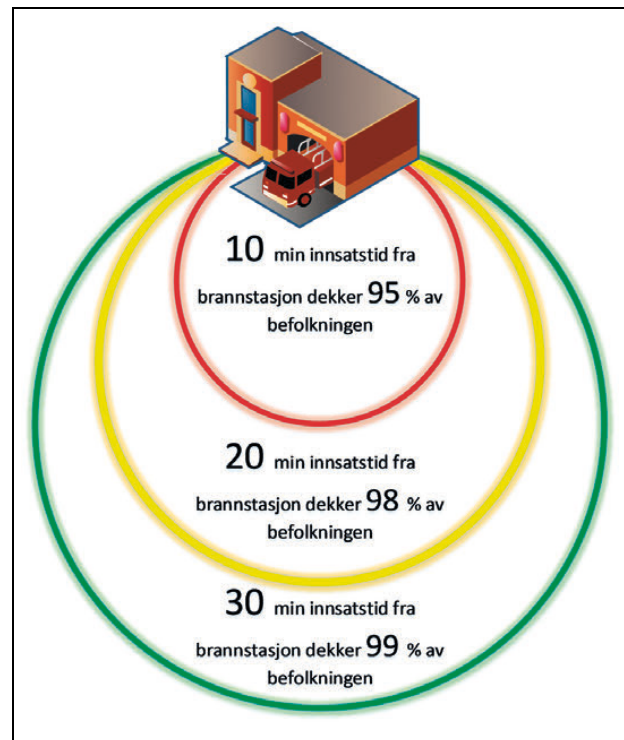
Det er også viktig å se utviklingen av nødetatene i sammenheng. Ulik struktur og organisering kan gi utfordringer ved håndtering av hendelser som krever innsats fra flere nødetater. Regjeringen vil vurdere muligheten for bedre samordning av brann- og redningsvesenet innenfor yttergrensene til de nye politidistriktene. Felles yttergrenser vil kunne legge bedre til rette for felles øvelser og planlegging, og styrke samarbeidet og håndteringen av hendelser.

Det er nødvendig å komme frem til samarbeidsformer som sikrer større brannsam arbeid, og som samtidig ivaretar kommunal styring og kontroll. Regjeringen besluttet i 2015 å gi Bergensalliansen i Hordaland status som pilotprosjekt for ny organisering av brann- og redningstjenesten. Til sammen har 32 kommuner deltatt i prosjektet. Målsettingen med pilotprosjektet er å prøve ut en modell med langt større brann- og redningsvesen enn i dag.

Regjeringen har besluttet å gi DSB i oppdrag å legge frem forslag til nye krav i forskrift om organisering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften) som er tilpasset større brannsam arbeid og ny utdanningsmodell for brann- og redningspersonell.⁴ Blant annet skal følgende vurderes:

- krav om ledelse på heltid, både når det gjelder brannsjef og lederfunksjoner innenfor forebygging og beredskap
- krav om å etablere fagmiljøer som gir bred kompetanse og god kunnskapsutvikling innenfor forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre beredskapsaktører
- kompetansekrav til forebyggende personell som er tilpasset krav i forskrift om brannforebygging
- krav til kompetanse som er tilpasset kommende utdanningsmodell for brann- og redningspersonell

⁴ Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen



Figur 5.3 Innsatstid i brann- og redningsvesenet (DSB).

- krav som sikrer at ressursene til et brann- og redningsvesen kan forflyttes og brukes nasjonalt dersom det er behov for det

Regjeringen har besluttet at dagens krav til brann- og redningsvesenets innsatstid skal opprettholdes, se figur 5.3 Dette skal sikre fortsatt lokal tilstedeværelse av brannmannskaper og ressurser.

En forutsetning for god brannsikkerhet, er at det legges til rette for godt forebyggende arbeid ute i kommunene. Den 1. januar 2016 trådte ny forskrift om brannforebygging i kraft. Forskriften gir de kommunale brann- og redningsvesenene større frihet enn tidligere til å bruke de forebyggende ressursene der behovet er størst, og til å sette inn målrettede tiltak overfor de gruppene som er mest utsatt for brann. Det nye regelverket krever at kommunene har et brann- og redningsvesen som kan arbeide systematisk og risikobasert med det brannforebyggende arbeidet. Det er derfor viktig at kommunene etablerer sterke fagmiljøer som kan ivareta dette området.

5.2.3 En bedre nødmeldingstjeneste

Regjeringen vil forbedre nødmeldingstjenesten for å sikre borgernes behov for rask og best mulig bistand i nødsituasjoner.

Boks 5.2 Koordinering av innsats ved store skog- og utmarksbranner

Større skog- og utmarksbranner utgjør en særegen utfordring for brann- og redningsvesenet. Håndtering av slike branner er et kommunalt ansvar, men det kreves fort store ressurser når en skogbrann skal slokkes. Med de nye politidistriktene innføres det samtidig nye og større geografiske ansvarsområder for de lokale redningsentralene (LRS). God organisering og koordinering av innsatsen er nødvendig. Det er behov for en mer ensartet og gjenkjennbar organisering av beredskapen i kommunene, som vil kunne gjøre det enklere å håndtere hendelser som går på tvers av kommunegrensene.

DSB har fått i oppdrag å legge frem forslag til nye krav i forskrift om organisering av brann-

vesen (dimensjoneringsforskriften). Forslagene kan få betydning for håndteringen av store skog- og utmarksbranner som krever koordinering og innsats på tvers av kommunegrensene. DSB skal blant annet vurdere:

- å gi brannsjefen som utpekes til å sitte i redningsledelsen i lokal redningssentral (LRS), ansvar for og myndighet til å kunne koordinere brann- og redningsvesenets ressurser innenfor ansvarsområdet til vedkommende LRS
- krav om at Enhetlig ledelsessystem (ELS) skal benyttes av alle brann- og redningsvesen

Se også kapittel 7 «Alvorlige naturhendelser».

I en nødsituasjon er nødmeldingstjenesten borgernes kontaktpunkt mot helsevesen, politi og brann- og redningsvesen. Tjenesten håndterer til sammen ca. 1,8 millioner henvendelser pr år. I Norge har hver av nødetatene egne fagsentraler som nås over de nasjonale nødnumrene 110 (brann), 112 (politi) og 113 (helse). Til sammen er det i dag 61 nødmeldingssentraler.

Nødmeldingstjenesten skal sikre at befolkningen får rask og riktig hjelp i nødsituasjoner i hverdagen og ved større kriser. Tjenesten skal ha samme kvalitet uansett hvem som trenger hjelp, hvor brukerne befinner seg i landet, og uavhengig av når på døgnet hendelsen inntreffer.

Forbedringsbehovet i nødmeldingstjenesten er dokumentert av «Nasjonalt nødmeldingsprosjekt». Rapporten, som ble lagt frem i 2014, var omforent med de tre nødetatene. Den pekte på flere forbedringstiltak som burde gjennomføres innenfor nødmeldingstjenesten. Regjeringen etablerte derfor «Program for forbedring av nødmeldingstjenesten». Programmet er et tverrdepartementalt samarbeid ledet av Justis- og beredskapsdepartementet, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Gjennom «Program for forbedring av nødmeldingstjenesten» er det identifisert 21 konkrete tiltak innenfor områdene teknologi, kompetanse, styring og forvaltning, samt organisering. Noen av tiltakene er i ferd med å bli gjennomført i nødetatene, blant annet at det skal bli mulig for etatene å se hverandres ressurser i elektroniske kartverk og en mer nøyaktig posisjonering av

nødstilte. Det er også etablert et pilotprosjekt som muliggjør tekstbasert kommunikasjon, slik at også hørselshemmede kan kommunisere med nødmeldingstjenesten.

Som følge av nærpolitireformen vil operasjonssentralene til politiet (112-sentralen) og nødmeldingssentralene for brann (110-sentralen) bli samlokalisert. Samlokalisering betyr at operatørene fra både brann- og redningsvesenet og politiet sitter i samme bygg, men ikke at det opprettes felles sentraler. I tillegg skal ansvarsområdet til brann- og redningsvesenets 110-sentraler tilpasses de geografiske grensene til de nye politidistriktene. Det legges også til rette for at helsetjenestens AMK-sentraler kan samlokaliseres med 110- og 112-sentralene i fremtiden. Regjeringen foreslår å bevilge 35 millioner kroner i 2017 til å samlokalisere to 110 sentraler med politiets operasjonssentraler.

Samlokalisering vil legge til rette for:

- forbedret tverretatlig/tverrfaglig kompetanse
- mer effektiv deling av informasjon både før, under og etter hendelser
- mer kostnadseffektiv utnyttelse av felles ressurser
- at det tverretatlige nødmeldingsfaget videreutvikles på operativt nivå
- bedre tverretatlig koordinering på ledelsesnivå

5.3 Fremtidens sivilforsvar

Selv kommuner med betydelige ressurser kan komme til kort når store hendelser inntreffer. Det

Boks 5.3 Intervju med Lill Tove Ottesen



Figur 5.4 Lill Tove Ottesen.

Foto: privat

Lill Tove Ottesen er leder for en Fredsinnsatsgruppe (FIG) i Porsanger kommune. For henne er å være aktiv i Sivilforsvaret en del av samfunnsansvaret.

– Det er flott å kunne være en aktiv bidragsyter i bygda der jeg bor, sier Ottesen. Hun var på grunnkurs allerede i 1991.

En FIG er et distrikts førsteinnsats med en responstid på 30 minutter til en time. Gruppene består av 20–25 godt motiverte befall og mann-

skaper. Som leder for «FIG-en» har hun ansvar for å organisere og lede en gjeng på omkring 16 tjenestepliktige i Sivilforsvaret.

– Det er en utfordring å håndtere stress. Heldigvis blir vi trent på det på FIG-kursene. For å redusere stress er det viktig å ha klare roller og vite hvem som skal gjøre hva ved en hendelse, sier Ottesen.

Meningsfylte oppdrag

Den største hendelsen hun har bistått i er å være Sivilforsvarets leder for en brann i et forretningslokale. Her var en av arbeidsoppgavene å lage en brannvegg mellom bygget som brant og to andre forretningslokaler. I tillegg forsynte Sivilforsvaret brannbilen med vann fra kum og hadde vakthold mot publikum.

– For å løse slike oppgaver er det viktig å ha utstyret i orden. Vi må ha god kompetanse og vite hva vi skal gjøre når brannvesenet gir oss oppdrag. Derfor er det viktig at vi øver sammen med etatene.

Ottesen sier leteaksjoner er blant de mest meningsfylte oppdragene hun rykker ut til.

– Vi brukes mye av brannvesenet, blant annet til å sette opp varmetelt i 20 minusgrader og stiv kuling. Dette er arbeid med materielle ting og lite følelser. Når jeg får bidra i en leteaksjon og faktisk er med på å redde et liv, er det aller mest meningsfylt, sier hun.

Brukes kjapt lokalt

I de små bygdene der det mangler frivillige hjelpeorganisasjoner er Sivilforsvaret spesielt viktig.

– Vi er drilla på dette med søk, og skulle et barn på fem år bli borte på fjellet kan vi lede søk med mannskap og god kompetanse. Det er viktig at Sivilforsvaret er en ressurs som kan brukes kjapt der man er, sier Ottesen.

vil kunne oppstå behov for mer personell og materiell enn hva de lokale aktørene selv disponerer. For regjeringen er det viktig at samfunnet har en forutsigbar og tjenestepliktbasert forsterkningsressurs, som innenfor et bredt oppgavespekter kan bistå og forsterke nødetatene, kommunene og

ulike myndigheter når alvorlige hendelser rammer samfunnet.

Bruken av Sivilforsvaret har økt, og antall innsatstimer har omtrent doblet seg fra 2013 og frem til i dag. Spesielt ekstremvær har medført at Sivilforsvaret deltar på flere og mer langvarige innsatser nå enn tidligere. I 2015 førte migrasjonssitua-

sjonen til omfattende bistand fra etaten. Sivilforsvaret opplever også en økende etterspørsel etter ressurser til internasjonale humanitære oppdrag.

Sivilforsvaret har i perioden 2007–2015 gjennomført en større omstilling. Dette har gjort Sivilforsvaret bedre rustet til å oppfylle rollen som forsterkningsressurs. Det er bygget opp flere mobile forsterkningsenheter, foretatt sentralisering av skolevirksomheten og gjennomført investeringer blant annet i nye uniformer og personlig utrustning til de tjenestepålitte. Det er dessuten blitt tilført midler til å ruste opp Sivilforsvarets kompetansesenter på Starum og til utskifting av materiell og utstyr. Disse og flere andre tiltak har medført et løft for Sivilforsvaret.

Sivilforsvaret skal ytterligere moderniseres, utrustes og utvikles. I forslag til statsbudsjettet for 2017, foreslår regjeringen å øke bevilgningen til anskaffelse av nytt utstyr i Sivilforsvaret med 12,2 millioner kroner, hvorav 1,6 millioner kroner til et pilotprosjekt for anskaffelse av amfibiekjøretøy. I tillegg videreføres den midlertidige styrkingen på 9,3 millioner fra 2016. I forbindelse med bistand til utlendingsmyndighetene knyttet til økte asylansøknader fikk Sivilforsvaret en engangsbevilgning på 32,9 mill. kroner i 2016.

Etter snøskredet i Longyearbyen 19. desember 2015, har Sysselmannen reist spørsmål om muligheten til å kunne tilkalle og bruke Sivilforsvaret som ressurs også på Svalbard. Justis- og beredskapsdepartementet har bedt DSB om å utrede mulig bruk av Sivilforsvaret på Svalbard, i dialog med Sysselmannen og Longyearbyen lokalstyre. Utredningen skal begrenses til å gjelde uønskede hendelser i fredstid.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet iverksatte DSB en sivilforsvarsstudie som gir anbefalinger om hvilket Sivilforsvar og sivile beskyttelsestiltak Norge skal ha i fremtiden. Rapporten⁵ ble overrakt justis- og beredskapsministeren 14. juli 2016.

I studien fremkommer det at Sivilforsvarets kapasiteter og leveranser innenfor forsterkning, samvirke og internasjonal bistand er relevante og etterspurte. Sivilforsvaret leverer god forsterkning under dagligdagse hendelser, men det er noe usikkerhet knyttet til Sivilforsvarets robusthet under større, komplekse hendelser av lengre varighet. Studien peker på at Sivilforsvarets materiellbeholdning er preget av stor slitasje og betydelige

mangler. Videre er øvingsnivået for de tjenestepålitte for lavt til å vedlikeholde grunnleggende ferdigheter, og dagens rekruttering og personellforvaltningsmodell er lite effektiv.

Studien gjennomgår fire ulike konsepter for et fremtidig sivilforsvar. Utredningen er sendt på høring med seks måneders høringsfrist.

5.4 Redningstjenesten

5.4.1 Hva er redningstjenesten?

Når det oppstår en nødhendelse på land, til sjøs eller med luftfartøy, mobiliseres den delen av norsk samfunnsikkerhet som kalles redningstjenesten. Redningstjenesten yter øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner. Redningstjenesten er ikke én organisasjon på samme måte som for eksempel politiet eller Sivilforsvaret. Redningstjenesten er en betegnelse på et samarbeid (gjerne omtalt som et samvirke) mellom ulike etater og organisasjoner, både offentlige, frivillige og private. Dette samvirket organiseres og støttes finansielt av staten, og er utviklet for å ivareta en funksjon som ingen enkeltorganisasjoner har kapasitet til å ivareta på egen hånd. Redningstjenesten koordineres administrativt av Justis- og beredskapsdepartementet.

Hvilke aktører som mobiliseres i den enkelte søk- og redningsaksjon, avhenger av type hendelse og hvilke ressurser som trengs og er tilgjengelige i området. Operativt ledes og koordineres redningsaksjoner av landets to hovedredningssentraler (HRS) og underordnede lokale redningssentraler (LRS), én i hvert politidistrikt inkludert Svalbard lokale redningssentral. HRS er lokalisert i Bodø, og på Sola utenfor Stavanger. Redning fra sjø og luft organiseres, ledes og koordineres av HRS, mens ledelse og koordinering av landredningsaksjoner som hovedregel delegeres fra HRS til LRS.

Reduksjonen i antall politidistrikt vil føre til en tilsvarende reduksjon i antall LRSer siden virksomheten derfra som hovedregel foregår fra politidistriktenes operasjonssentraler. Operasjonssentralene i de nye politidistriktene settes i drift etter en fastsatt fremdriftsplan. Justis- og beredskapsdepartementet har fastsatt en overgangsordning som innebærer at eksisterende LRS opprettholdes med gjeldende sammensetning frem til nye LRSer kan etableres i de nye politidistriktene.

⁵ DSB (2016): *Konseptutredning Sivilforsvaret*.

Boks 5.4 Intervju med Øyvind Aadde



Figur 5.5 Øyvind Aadde.

Foto: privat

Øyvind Aadde har i snart ti år vært redningsleder ved Hovedredningssentralen i Nord-Norge. Han har også lang erfaring som polititjenestemann, og har deltatt i to forskjellige FN oppdrag – både som politimann og som soldat.

Hva skjer egentlig fra det tidspunktet dere får en nødmelding?

– Det aller første vi gjør er å fastsette alvorlighetsgraden. Vanligvis vil innholdet i selve meldingen være tilstrekkelig i seg selv. I situasjoner hvor dette ikke er nok så kan væropplysninger, kontakt med andre enheter i området, pårørende eller andre kilder, hjelpe oss.

Deretter må vi finne eksakt posisjon på stedet hvor hendelsen har funnet sted. Kanskje kan den nødstedte selv gi tilstrekkelig informasjon, men sporing via AIS-system eller sporing av mobiltelefon kan også være til god hjelp. Her har vi flere tekniske hjelpemidler, og vi kan også få bistand fra våre faste samarbeidspartnere.

Så må vi avklare hvilke ressurser som er best egnet for å kunne gi riktig bistand. En ressurs kan for eksempel være alt fra en liten fiskebåt til et fartøy fra Kystvakten eller Redningsselskapet.

Når riktig ressurs er utpekt, gir vi oppdrag til den enkelte enheten. Dette skjer enten i form av utkalling av vår egen ressurs, Sea King redningshelikopter, eller ved anmodning om bistand fra andre enheter. Ettersom redningstjenesten er organisert som et samvirke mellom frivillige, profesjonelle og private aktører som stiller sine ressurser til disposisjon, kan vi disponere hele storsamfunnets «verktøykasse» når det virkelig gjelder. Selve innsatsen i hendelsen organiseres etter innøvde planer tilpasset det miljøet hendelsen foregår i.

– En veldig viktig del av vår tjeneste er å holde oversikt over tilgjengelige og relevante ressurser i vårt ansvarsområde, presiserer Øyvind.

– Vi er helt avhengig av kjennskap til hva storsamfunnet kan stille av ressurser for at vi skal kunne utføre en best mulig jobb.

– Ikke minst er vi avhengige av legitimitet og tillit fra storsamfunnet. Publikum må kunne være trygge på at redningstjenesten har ett formål, nemlig å redde liv. Når våre folk kommer til et skadested, representerer de en organisasjon som er tuftet på respekten for menneskelivet og solidariteten med den som trenger hjelp. Ansvar for gransking, etterforskning og ansvarsplassering, ligger til andre myndigheter.

– Noe som kanskje er spesielt med vår organisasjon, er at vi regelmessig etablerer innsats på kryss og tvers av tradisjonelle grenser mellom departementer, institusjoner og etater. Vi henter ressurser fra den ene, som vi stiller til disposisjon for den andre. Vi tilbyr overordnet koordinering og ledelse, og vi tar administrative utfordringer i ettertid.

– Det er viktig å få frem at vi opplever stor velvilje fra alle organisasjoner og etater i det daglige, sier Øyvind.

– Til slutt vil jeg påpeke viktigheten av øvelser, avslutter Øyvind. – Vi øver regelmessig med mange aktører på forskjellige nivå. Både frivillige og profesjonelle i inn- og utland. Dette gir god kjennskap til aktørene i de forskjellige enhetene som vi skal samarbeide med i virkelige hendelser.

– En veldig viktig del av øvingsvirksomheten foregår i håndteringen av mindre alvorlige hendelser i det daglige. Det gir oss lokalkunnskap, rutiner med bruk og utkalling av ressurser og ikke minst: Kjennskap til de menneskene som skal trå til i de hendelsene der det virkelig står om livet.



Figur 5.6 Sivilforsvaret på plass under en gress og lyngrann i Rogaland.

Foto: Haga foto

5.4.2 En tydeligere redningstjeneste

En ny organisasjonsplan for redningstjenesten ble vedtatt i statsråd 19. juni 2015, og trådte i kraft 2. november 2015.

Utgangspunktet for arbeidet med ny organisasjonsplan var at redningstjenesten fungerer bra. Derfor ble hovedtrekkene fra organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge av 1980 videreført. Det innebærer at de grunnleggende prinsippene om samvirke, ansvar, integrert tjeneste og koordinering er lagt til grunn og videreført.

I ny organisasjonsplan fastsettes redningstjenestens organisering og rutiner for samarbeid, ledelse, koordinering, ansvar og oppgaver. Formålet er å ivareta en integrert redningstjeneste basert på nasjonal dugnad og samvirke mellom offentlige, frivillige og private aktører. Med integrert redningstjeneste menes at den omfatter alle typer redningsaksjoner knyttet til land-, sjø- og luftredningstjeneste. Det har blitt klarere linjer for styring-, ansvar-, varsling- og rapportering i redningstjenesten. Politimestrene i hhv. Sør-Vest og Nordland er gitt en tilleggsfunksjon som leder for hovedredningsentralene og redningsledelsene.

Tilsvarende gjelder for politimestrene i de lokale redningsentraler og redningsledelsen, det vil si at også her kommer funksjonen som leder av den enkelte redningsentralen i tillegg til rollen som leder for politidistriktet.

Hovedredningsentralene har fått presisert sitt særskilte pådriveransvar for å vedlikeholde og videreutvikle samvirket innenfor redningstjenesten i det daglige. Redningsledelsen ved hovedredningsentralene på Sola og i Bodø har fått flere nye medlemmer, både offentlige og private aktører. Også ved de lokale redningsentralene er det blitt gjort justeringer i sammensetningen av redningsledelsene. Dette innebærer at redningsledelsen er gitt en sammensetning som gjenspeiler dagens behov for samvirke mellom relevante aktører. Redningsledelsens rolle om å bidra til å utvikle den samvirkende redningstjenesten mellom hendelsene, er presisert i ny organisasjonsplan.

Alle etater, virksomheter og frivillige organisasjoner som har en rolle i redningstjenesten eller i andre beredskapssituasjoner i fredstid bør delta i et formalisert samarbeid. Derfor skal det også etableres Rednings- og beredskapsråd i alle politidis-

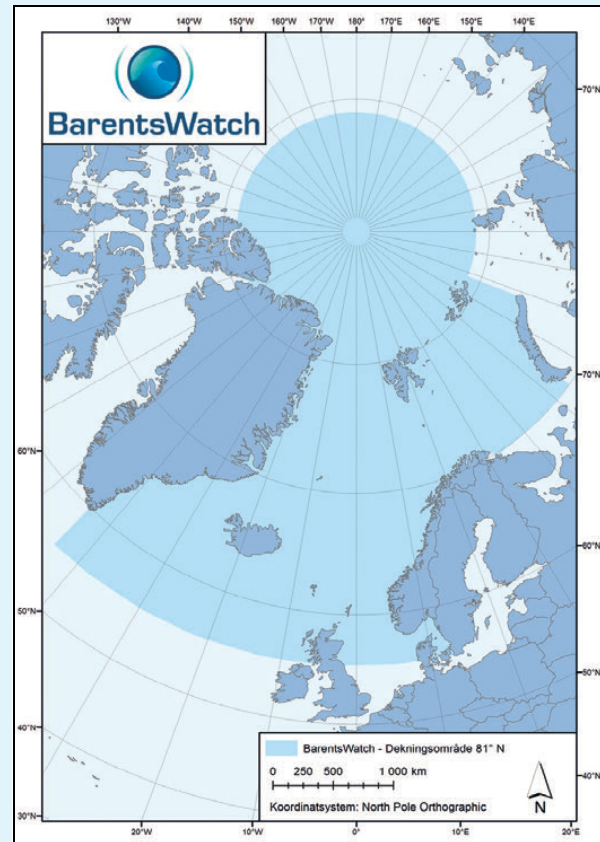
Boks 5.5 BarentsWatch prosjektet «Felles ressursregister»

I en nødsituasjon er det avgjørende at de operative etatene med ansvar for liv, helse, miljø og materielle verdier har tilgang til kvalitetssikret informasjon om tilgjengelige ressurser som kan benyttes i en hendelse.

Gjennom *Felles ressursregister* jobber ulike beredskapsaktører sammen for å utvikle et verktøy som vil kunne gi bedre oversikt over hvilke ressurser som er tilgjengelige. Informasjon fra offentlige etater, frivillige organisasjoner og private virksomheter vil bli registrert i en database; både type ressurs, kapasitet, posisjon, kontaktinformasjon og tilgjengelighet. Ambisjonen er at all denne informasjonen vil kunne gjøres tilgjengelig for samtlige beredskapsaktører gjennom tilpasset behov og samfunnsoppdrag.

Hovedredningsssentralene er blant aktørene som er aktivt med i utviklingen av verktøyet.

Se mer på barentswatch.no



Figur 5.7 Illustrasjon av dekningsområdet til BarentsWatch.

trikt. Dette er et supplement til redningsledelsen ved LRS, for ytterligere å styrke det tverrsektorielle arbeidet innenfor redning og beredskap.

5.4.3 Redningshelikoptre

Redningshelikoptrene er en svært viktig ressurs for redningstjenesten.

Regjeringen signerte i desember 2013 en kontrakt med AgustaWestland (nå Leonardo Helicopters) om levering av 16 nye redningshelikoptre. Kontrakten inneholder også opsjon på ytterligere seks helikoptre, med tilhørende reservedeler og utstyr, samt opplæring og treningshjelpemidler. Anskaffelsen innebærer en betydelig forbedring av redningskapasiteten i Norge, og er viktig for å sikre at Norge har en tilfredsstillende redningshelikoptertjeneste. De nye helikoptrene vil erstatte dagens tolv Sea King-redningshelikoptre som ble anskaffet tidlig på 1970-tallet.

Helikoptrenes oppgave i fredstid er å utføre søk- og redningsoppdrag, luftambulanseoppdrag og andre samfunnsnyttige oppdrag så hurtig og

sikkert som mulig etter oppdrag fra hovedredningsssentralene. De nye helikoptrene vil ha høyere hastighet og vesentlig bedre rekkevidde enn dagens Sea King, se figur 5.3. Kabinen vil være stor og fleksibel, og har plass til flere mennesker. Kabinen er også bedre egnet til medisinsk behandling. Bedre navigasjons- og søkeutstyr vil legge til rette for at folk kan oppspores raskere og mer effektivt. Helikoptrene vil gi større helårs trygghet for mennesker i norsk redningsansvarsområde til havs, i uveisomt terreng og i situasjoner der andre ressurser er utilstrekkelige.

De første nye redningshelikoptrene er ferdig bygget og gjennomgår omfattende tester i Storbritannia. Forsvaret vil gjennomføre testing og evaluering i 2017 og 2018 på de første helikopterne. Det skal da vurderes om helikopteret og utstyret fungerer slik som tiltenkt eller om det må gjøres endringer. Helikoptrene skal etter planen tas i bruk på redningshelikopterbasene i perioden 2018 til 2020. Sea King-helikoptrene vil fortløpende fases ut etterhvert som de nye helikopterne overtar beredskapen.



Figur 5.8 Norges nye redningshelikoptre.

Foto: Leonardo Helicopter (tidligere Agusta Westland)

Redningshelikoptrene kan benyttes til mange viktige samfunnsoppdrag (flerbrukskonsept). Dagens praksis med at redningshelikoptrene utfører luftambulanseoppdrag videreføres for oppdrag der helsetjenestens egne helikoptre enten ikke er egnet eller tilstrekkelig. Redningshelikoptrene kan også yte støtte i forbindelse med krisehåndtering i norske områder på land og til havs. De skal ha en rolle både ved politiets og Forsvarets innsats, ved maritime kontraterroroperasjoner på sjøen, og ved behov for annen transportstøtte til politiet. De nye redningshelikoptrene vil også få videreført dagens samfunnsnyttige oppdrag med å verne materielle verdier og miljø, eksempelvis levering av lensepumper, brannbekjempelse og forurensingsvern.

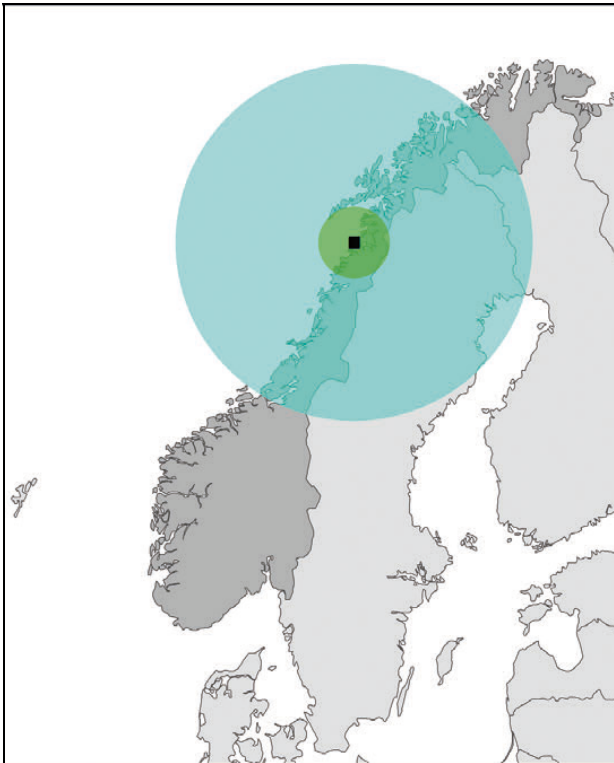
Det er Justis- og beredskapsdepartementet som eier og har faglig og budsjettmessig ansvar for redningshelikoptertjenesten, og som blant annet setter måltall knyttet til beredskap, tilgjengelighet og reaksjonstid. Forsvaret utdanner, trener og bemanner redningshelikoptrene med nødvendige mannskaper.

I tilknytning til anskaffelsen av de nye redningshelikoptrene er det inngått en driftskontrakt med Leonardo Helicopters. I tillegg skal det gjennomføres nødvendige infrastrukturtiltak knyttet

til investeringer på bygninger, kommunikasjonsutstyr til hovedredningssentralene og landingsplasser ved sykehus.

På Svalbard har Sysselmannen fra 1. april 2014 fått to store likeverdige redningshelikoptre. Det er inngått kontrakt med Lufttransport AS om leie av to Super Puma helikoptre med mer avansert utstyr enn de tidligere helikoptrene. Helikoptrene har stor rekkevidde og kan plukke opp inntil 18 personer i nød innenfor en radius på 120 nautiske mil. Utrykningstiden er redusert fra to timer i kontortiden og tolv timer utenom denne til to timer hele døgnet. For å få tilfredsstillende hangarforhold for de nye helikoptrene ble det bygget en ny og moderne hangar som sto ferdig 1. april 2014. Med dette øker tryggheten for de som bor på Svalbard til daglig, for turistene og for redningsmannskapene som skal betjene helikoptrene.

Bakgrunnen for økt helikopterkapasitet på Svalbard er både det utvidede ansvaret som følger av avtalen om søk og redning i Arktis (se kapittel 15.2 Redningssamarbeid i nord), og den økede betydningen Longyearbyen vil få som base for rednings- og forurensningsberedskap i de nordlige farvann.



Figur 5.9 Figuren illustrerer forskjell i redningskapasitet på de nye AW101 redningshelikoptre og dagens Sea King-helikoptre ved et tenkt eksempel på uthenting av 20 nødstedte personer fra basen i Bodø. AW101 kan i dette tilfelle fly om lag 250 nautiske mil og returnere til land (største sirkel), mens Sea King kan fly om lag 50 nautiske mil og returnere til land (minste sirkel).

Sysselmannens tjenestefartøy «Polarsyssel» er også en sentral ressurs i forbindelse med redning og beredskapsoppgaver på Svalbard. Det er svært viktig at helikopter og fartøy kan samvirke på en god måte, og tjenestefartøyet har derfor et helikopterdekk som er stort nok for Sysselmannens helikoptre. For å styrke og tilpasse Sysselmannens sine oppgaver innenfor rednings- og beredskapsområdet og for å kunne foreta nødvendige inspeksjoner og oppsyn med den økte trafikken til havs og rundt øygruppen, ble det bevilget 18 mill. kroner i 2016 for å utvide sesongen for tjenestefartøyet med om lag 3 måneder, jf. Innst. 17 S (2015–2016).

2015 var første året fartøyet seilte hele sesongen (180 døgn). Erfaringene er gjennomgående gode og det er i mars 2016 inngått avtale om å utvide sesongen til 270 døgn.

5.4.4 Frivillige organisasjoner – en bærebjelke i beredskap og redning

Norge er et langstrakt land med spredt befolkning, og det kan ofte være langt mellom ressursene. Det er derfor helt avgjørende at vi har frivillige redning- og beredskapsorganisasjoner som sørger for å organisere det lokale engasjementet som finnes rundt omkring i landet. Hver dag er det vanlige folk som utfører livreddende førstehjelp og som redder folk til sjøs, på land og i fjellet. Når det gjelder søk etter savnet person, redning av personer fra terrenget og innsats i snøskred, er frivillige den primære ressursen samfunnet vårt kan spille på. Dette stiller store krav til responsevne, opplæring, utrustning og trening hos de frivillige redningsorganisasjonene.

Historisk har redningstjenesten alltid vært tuffet på at nabo hjelper nabo når noen er i nød. I dag er det de frivillige redningsorganisasjonene som i stor grad forvalter denne dugnadsånden. De frivillige bidrar også med en rekke ressurser som redningsskøyter, mindre fly, terrenggående transportmidler, redningshunder mv. Det er ikke uten grunn at de frivillige organisasjonene ofte omtales som en bærebjelke i norsk redningstjeneste.

Regjeringen vil legge til rette for at frivillige redningsorganisasjoner skal fortsette å være en sentral del av grunnberedskapen i Norge.

Regjeringen ønsker å bidra til at de frivillige organisasjonene opprettholder og styrker sin posisjon innenfor norsk redningsberedskap. Samtidig bør det være et tydelig skille mellom offentlige og frivillige ressurser slik at vi tar vare på den grunnleggende motivasjonen hos enkeltindividet når det gjelder å bidra i beredskapsarbeid.

Regjeringen mener at frivillighet i all hovedsak skal bygges nedenfra, og ute i organisasjonene. Det er imidlertid viktig med tett kontakt mellom de frivillige organisasjonene og de offentlige ressursene. Det er høye krav til kompetanse og forutsigbarhet, økende krav til teknologi og hele tiden et behov for samtrening. Det vil blant annet være viktig med dialog omkring rammevilkårene for de frivillige redningsorganisasjonene. En slik dialog vil ikke bare være avgrenset til spørsmål om tilskudd fra det offentlige, men også tiltak som kan styrke samhandlingen mellom de frivillige, hovedredningssentralene og politi, helsetjenesten og andre aktører i redningstjenesten. Det kan være forhold knyttet til trening, øvelser, oversikt over ressurser, varslingsprosedyrer, operativ gjennomføring av redningsoppdrag, erfaringslæring og økonomiske forhold. Når nye politidistrikt er etablert er det for eksempel viktig å se hvordan dette

Boks 5.6 Intervju med Vegard Standahl Olsen



Figur 5.10 Vegard Standahl Olsen.

Foto: privat

Vegard Standahl Olsen, frivillig redningsmannskap i Norsk Folkehjelp Tromsø, har 15 års erfaring fra søk- og redningsaksjoner i Troms. Det er særlig innsats i snøskred som har vært hans hovedinteressefelt.

– Troms fylke er hardt rammet av mange snøskred hvert år. Vi har vært nødt til å samarbeide

godt, og trene mye for å kunne gjøre en forskjell når den savnede kun har små sjanser for å overleve og tiden er kritisk.

Frivillighet er givende og tidskrevende

Frivillige i Troms har fått lov til å være en spydspiss når det kommer til godt samvirke med andre beredskapsaktører om å berge liv.

– Vi har ikke alltid vært like gode, sier Vegard. – Men med jevnlig skredaksjoner, felles metodesett for innsats og ikke minst en voksende kultur for øvelse og trening blant mannskapene, har det bidratt til at den samlede innsatsen har utviklet seg mye.

– For at vi skal bli gode på å redde liv i snøskred er det viktig med kontinuitet og at vi har fokus på de riktige tingene: Metodene må sitte, utstyret må hele tiden være pakket og klart og ikke minst må muligheten for tidlig god kommunikasjon være etablert. Alt dette krever tid, gjerne flere hundre timer årlig i praktisk beredskapsarbeid.

Enkeltmannskapet er ryggraden i norsk redningstjeneste

– Når vi kommer til kjernen så er det den enkelte som utgjør en forskjell, understreker Vegard. Hver mann og hver kvinne må derfor få lov til å utvikle seg som frivillig redningsmannskap og bidra i sitt lokalmiljø. I dagens tidsklemme blir derfor hvert minutt de frivillige stiller opp svært viktig. Tiden og innsatsen som legges ned må gå til kontinuerlig øvelse og trening, for det er det som gir grunnlaget for effektiv redning i felt.

vil fungere i praksis med hensyn til den lokale beredskapen.

Regjeringen vil anmode Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR) om å utrede de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonens rolle i dagens samfunn, i lys av nevnte utfordringer og fremme forslag til tiltak til Justis- og beredskapsdepartementet. NRR ble opprettet av daværende Justis- og politidepartementet i 2008, og skal blant annet kunne gi innspill og redningsfaglige tilbakemeldinger til Justis- og beredskapsdepartementet. Rådet ledes av hovedredningssentralene, og Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum

(FORF) ivaretar sekretariatsfunksjonen. Ikke alle de frivillige organisasjonene i redningstjenesten er medlemmer av FORF. Blant annet er Redningselskapet en sentral aktør som har valgt å stå utenfor. Det er viktig at også organisasjonene som står utenfor FORF ivaretas i redningstjenesten.

Regjeringens Frivillighetserklæring fastslår at regjeringens samspill med frivillig sektor skal preges av forutsigbarhet, åpenhet, tillit og tilgjengelighet. Dette gjelder også overfor de frivillige redningsorganisasjonene. For å tydeliggjøre ønsket om et godt redningsarbeid, tilrettelegger staten for de frivilliges innsats gjennom årlige økono-

miske tilskudd og refusjon av faktiske utgifter under redningsaksjoner. Det pågår nå et arbeid for å oppdatere refusjonsordningen.

Regjeringen foreslår i Prop. 30 S (2016–2017) å øke tilskuddet til Røde Kors og Norsk Folkehjelp med tilsammen 2 millioner kroner i 2016, for blant annet å kompensere for slitasje på utstyr i forbindelse med mange redningsaksjoner på Trolltunga og Prekestolen. Justis- og beredskapsdepartementet vil også bidra i pågående prosesser som skal bedre informasjon og sikkerhet for turistene ved aktuelle turistattraksjoner i fjellet. Ved behov vil departementet ta initiativ overfor Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet, slik at departementene tar et samordnet initiativ overfor berørte kommuner, frivillige og andre aktører.

Fordi de frivillige har en så viktig rolle innenfor redningstjenesten, har det vært et sentralt mål

å gi de frivillige redningsorganisasjonene tilgang til Nødnett. De frivillige redningsorganisasjonene har fått tildelt i underkant av 6000 Nødnett-terminaler. De kan nå kommunisere effektivt med nødetatene og andre beredskapsaktører under søk- og redningsaksjoner. Staten har dekket kostnadene til førstegangs innkjøp av radioer. I tillegg dekkes abonnementsavgiften, samt enkelte andre driftskostnader knyttet til radioene. Alle mannskap har gjennomført brukerkurs og de fleste lokalforeninger har egne instruktører som er godkjent av Direktoratet for nødkommunikasjon. Regjeringen foreslår en bevilgning til de frivillige organisasjonene i nysalderingen på 5,7 millioner kroner i 2016 for å dekke deres utgifter til merverdiavgift knyttet til bruken av Nødnett.

Det er viktig for regjeringen at frivillige redningsorganisasjoner er med i arbeidet med et nytt Felles Ressursregister, som er et prosjekt under

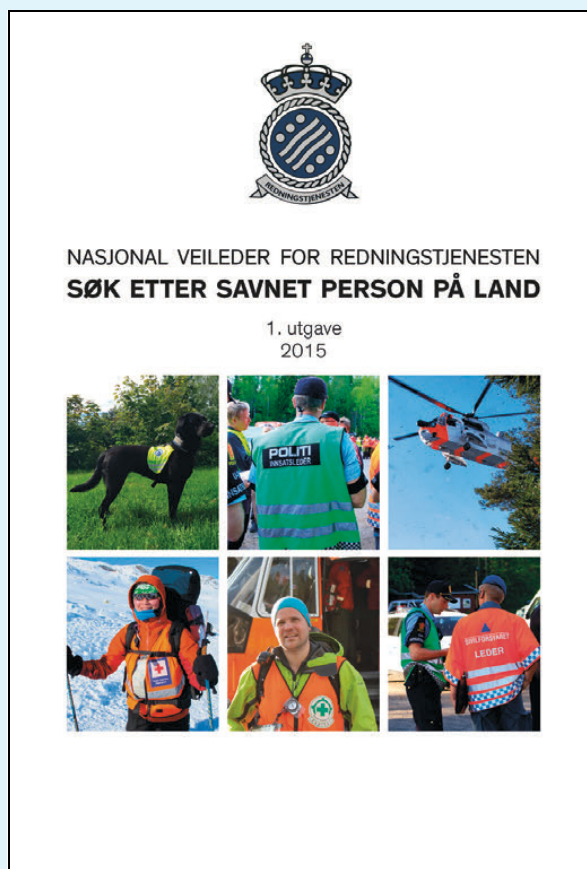
Boks 5.7 Nasjonal veileder for redningstjeneste ved søk etter savnet person på land

Utvikling og innføring av en felles veileder for hvordan vi leter etter personer som er savnet er et godt eksempel på samspill mellom frivillighet og det offentlige. FORF tok initiativ overfor det offentlige for å løse et behov. Veilederen kom i stand fordi det var behov for felles metodeforståelse, felles begreper, en felles taktisk modell og en delt og forstått modell for ledelse av søkeoperasjoner.

Et redningsoppdrag oppstår uten forvarsel og tidspresset kan være høyt. Felles organisering, ledelse og metodeforståelse på taktisk nivå reduserer risikoen og øker effektiviteten i innsatsen. Det er et mål at et minimum av ressurser brukes i ledelse og koordinering og at innsatsen i felt prioriteres med fullt trykk fra første minutt.

Veilederen ble ferdig i 2015, og er nå innført i redningstjenesten. Den er tatt i bruk både på mannskapsnivå, hos innsatsledere, i operasjonssentralen og på hovedredningssentralene. Det utvikles nå tiltakskort og det samles inn erfaringer fra bruk av veilederen systematisk i regi av Nasjonalt Redningsfaglig Råd. I arbeidet jobbes det også mot å etablere en «fagleder søk» som en gjenkjennbar og gripbar rådgiver for innsatsleder på taktisk opplegg, på samme måte som «fagleder skred» eller andre fagledere i redningstjenesten.

Justis- og beredskapsdepartementet har utgitt veilederen.



Figur 5.11

Boks 5.8 Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF)

Figur 5.12

FORF er en paraplyorganisasjon for den frivillige redningstjenesten i Norge. Organisasjonen representerer et bredt register innenfor redning: til sjøs, på land eller i luften.

Følgende organisasjoner er medlemmer i FORF:

Norsk Folkehjelp Sanitet, Røde Kors Hjelpekorps, Norske Redningshunder, Norsk Grotteforbund, Rovernes Beredskapsgruppe, NAKs Flytjeneste og Norsk Radio Relæ Liga.

I alle politidistrikter er FORF gitt anledning til å inngå i redningsledelsen ved de lokale redningssentralene. Et fast medlem i redningsledelsen representerer derfor frivillige ressurser i hvert politidistrikt. Regjeringen har også styrket de frivilliges plass gjennom at FORF har fast representant i redningsledelsene ved begge hovedredningssentralene.

En viktig oppgave for redningsledelsene er å bidra til å utvikle den samvirkende redningstjenesten. Som representant for mange frivillige organisasjoner i redningstjenesten har FORF en viktig rolle. Organisasjonen utgjør dessuten et viktig kontaktpunkt overfor politiske og redningsfaglige myndigheter for å synliggjøre behovet og bedre rammevilkårene for de frivillige organisasjonene.

BarentsWatch, se boks 5.5. Spring i kart vil være viktig blant annet ut fra et rent sikkerhetsperspektiv for frivillige som rykker ut på oppdrag i fjellet.

Regjeringen skal fastsette en endelig modell for fordeling av Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra 2018. I høringsnotatet fra Kulturdepartementet av 22. juni 2016 foreslås det at de tre beredskapsorganisasjonene Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp skal sikres en fast andel av disse midlene. Forslaget vil bli omtalt i Stortingsmeldingen om spill som skal fremmes for Stortinget innen utgangen av 2016.

Det er tett dialog mellom FORF og Justis- og beredskapsdepartementet. Både endringer i organisering hos samarbeidspartnere og utvikling i teknologi gjør at det er behov for tett dialog mellom organisasjonene og inn mot myndigheter og samvirkeaktører. Regjeringen er opptatt av at politiet på egnet måte utveksler erfaringer med de frivillige organisasjonene i etterkant av hendelser og øvelser. En ordning som har vist seg vellykket i Oslo politidistrikt er å ha egne fagdager og øvelser sammen med frivillige, og at innsatsledere med fagansvar for ettersøkninger har spesielt tett kontakt med organisasjonene. Ikke minst for å

fremme erfaringslæring etter hendelser. De fleste politidistrikt har etablert øvingsutvalg der frivillige er faste medlemmer.

Regjeringen oppfordrer kommunene til å støtte opp om de frivillige organisasjonene og deres arbeid. Det er et mål at de frivillige organisasjonene blir benyttet der de kan bidra, og at det tilrettelegges for å inkludere alle organisasjoner uansett størrelse. Det er avgjørende at den enkelte kommunen vet hvilke ressurser den har å spille på, og bidrar til at disse ressursene er rustet til å løse oppdraget når det gjelder. Samordnede beredskapsplaner, samarbeidsarenaer og felles øvelser er viktige virkemidler for å få dette til.

5.5 Nasjonalt planverk for krisehåndtering

Regjeringen er opptatt av at det til enhver tid foreligger oppdatert nasjonalt planverk for krisehåndtering.

På bakgrunn av erfaringer fra både hendelser og øvelser har Justis- og beredskapsdepartementet lagt ned et betydelig arbeid i revidering av det nasjonale beredskapssystemet og beredskaps-

planverket. Nasjonalt beredskapssystem (NBS) består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF). Begge er bygget opp etter samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem. Virkeområdet er sektorovergripende kriser i fredstid forårsaket av alvorlige tilsiktede hendelser eller trusler om slike, og kriser med sikkerhetspolitisk dimensjon og væpnet konflikt eller trusler om slike. Utsiktede hendelser, som for eksempel naturkatastrofer, pandemi, mv. faller ikke innenfor virkeområdet og håndteres i tråd med relevante sivile beredskapsplanverk.

Revidert versjon av både SBS og BFF ble fastsatt ved kongelig resolusjon 10. april 2015, og er gradert Begrenset⁶. Planverket er gjenstand for årlige revisjoner. Alle departementer og underliggende etater skal utarbeide egne beredskapsplaner basert på NBS. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar for å samordne SBS på sivil side og gi retningslinjer for oppdatering og utgivelse, mens Forsvarsdepartementet forvalter BFF.

Det har vært gjennomført kompetansehevede tiltak for departementer og underliggende etater vedrørende NBS. Fylkesmannen, som har ansvar for å samordne underliggende planverk på regionalt nivå, har også deltatt i dette.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap reviderte sin beredskapsplan i 2016. Regjeringen vedtok i 2015 revidert instruks for fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid, og har gitt tydeligere krav til fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og oppfølging av kommuner enn tidligere. Fylkesmannens beredskapsplaner skal revideres årlig, og det samme gjelder overordnet beredskapsplan i kommunene. Dagens regelverk gir klare føringer om at beredskapsplanverk hos fylkesmannen og kommuner skal utarbeides på grunnlag av risiko- og sårbarhetsvurderinger som synliggjør beredskapsutfordringer lokalt og regionalt.

Politiet har et eget beredskapssystem som beskriver politiets ansvar og roller, herunder arbeid med samfunnssikkerhet generelt og håndtering av akutte uønskede hendelser spesielt. Politiets planverk omfatter uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og særlig på hovedområdene ulykker, naturkatastrofer og terroranslag. Plan-

verket er utformet i tråd med overordnede styringsdokumenter og lovverk, og forholder seg til både SBS og BFF i sin oppbygging. Oppfølging av planverk er et kontinuerlig arbeid. Nærpolitireformen innebærer samordning av planverk fra tidligere politidistrikt til oppdaterte planverk gjeldende for nytt politidistrikt. Politiet har et elektronisk oppslagsverk der planverk publiseres etter ensartet og gjenkjennbar struktur. Oppslagsverket gir mulighet for søk og oppslag på tvers av politidistriktene, som medfører kompetansedeling og samarbeid innen plan- og beredskapsarbeidet og som igjen hever nivået på samhandling ved hendelser som går på tvers av politidistrikter. Politidirektoratet støtter arbeidet med planverk til de nye politidistriktene ved å legge til rette det elektroniske oppslagsverket, slik at det letter arbeidet i deres arbeid med å utarbeide nye planverk innen de forskjellige hovedområdene. Politidirektoratet vil starte et arbeid med å vurdere og ved behov revidere planforutsetningene for politiets planverk i 2017 og som ivaretar endringene som Nærpolitireformen har medført.

Forøvrig finnes det en rekke mer scenariospesifikke planer hvor en hendelse vil kunne forårsake konsekvenser som involverer aktører på tvers av departementer og etater. Eksempler på slikt planverk kan være nasjonale planer for pandemisk influensa, atomberedskap eller akutt forurensning.

5.6 Kommunikasjon under kriser

5.6.1 Nødnett – et verktøy for bedre samhandling

Første byggetrinn av Nødnett ble tatt i bruk i Østlandsområdet i 2010. Stortinget vedtok i 2011 at Nødnett skulle bygges videre ut i hele fastlands-Norge, og høsten 2015 var Nødnett landsdekkende. Politi, helsesektoren, og brann- og redningsvesen har tatt Nødnett i bruk etter hvert som nye distrikter ble ferdigstilt. Helsesektorens innføringsprosjekt avsluttes i all hovedsak i 2016. Frivillige organisasjoner i redningstjenesten og en rekke andre organisasjoner har også tatt Nødnett i bruk. Totalt er 51 500 radioterminaler registrert i Nødnett per 1. oktober 2016.

Med Nødnett har Norge fått et effektivt og mobilt kommunikasjonssystem for nød- og beredskapsaktører. En lang rekke aktører kan nå kommunisere via et system som er raskere og har langt bedre lyd kvalitet og dekning enn sambandsløsningene de tidligere brukte. Nødnett gir også

⁶ Forsvarsdepartementet (2015): *Fastsetting av Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF 2015). Delegering av myndighet*, FOR-2015-04-10-348.
Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Fastsetting av Sivilt beredskapssystem (SBS). Delegering av myndighet*, FOR-2015-04-10-347.



Figur 5.13 Politi og brannvesen samarbeider tett under håndtering av en ulykke.

Foto: Fredrik Naumann.

helt nye muligheter til å kommunisere i grupper både internt i, og på tvers av, organisatoriske og geografiske grenser. Det betyr at ressurser som trenger å snakke sammen for å løse en bestemt oppgave, kan ha tilgang til samme talegruppe hvor de kan snakke uforstyrret sammen. Brukerundersøkelser viser at brukerne har positive erfaringer med Nødnett. Undersøkelsene viser også at nødetatene kommuniserer oftere og mer effektivt med sine samarbeidspartnere enn hva de gjorde før Nødnett ble tatt i bruk. Nødnett brukes daglig og det går over 1,5 millioner samtaler i nettet hver måned.

Utbyggingsfasen er avsluttet, og Nødnett skal driftes og forvaltes videre. Regjeringen vil organisere nød- og beredskapskommunikasjon tettere sammen med andre samfunnssikkerhetsområder. Det er viktig å sikre at vi får mest mulig samfunnssikkerhet igjen for investeringen i Nødnett.

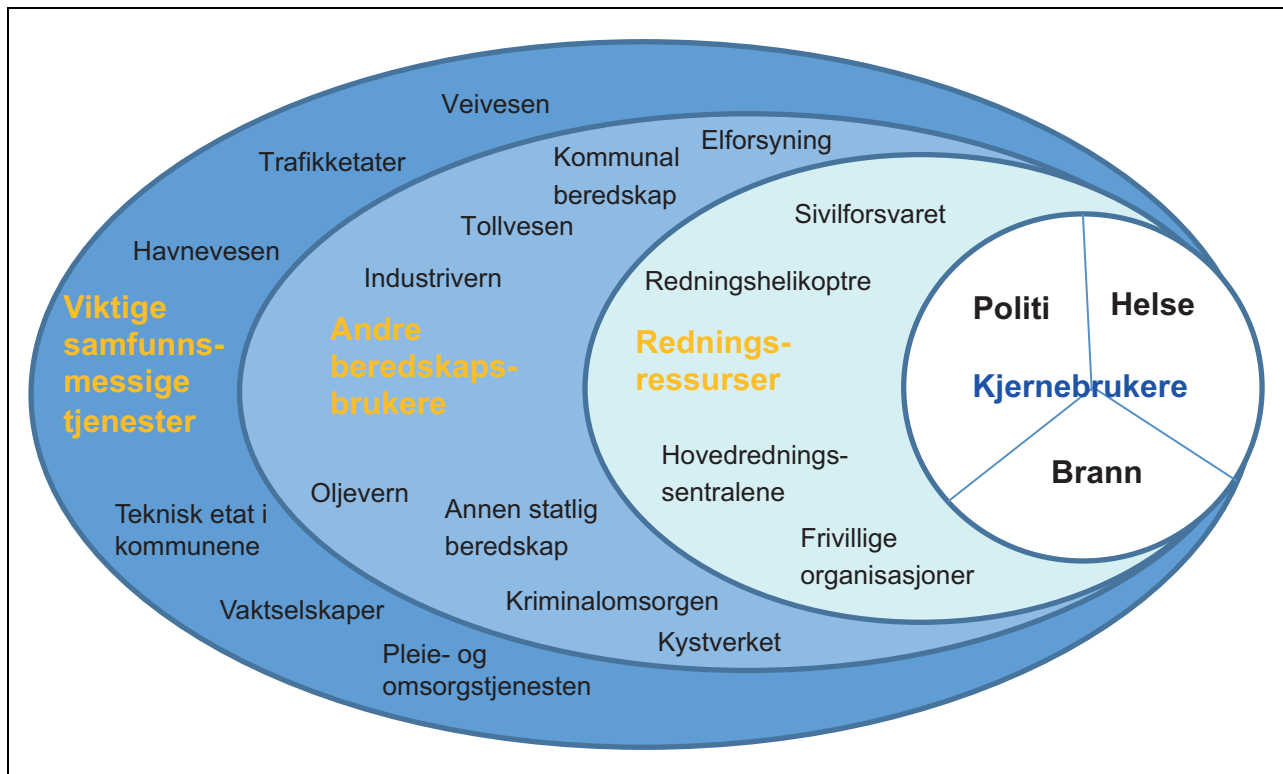
I det videre arbeidet legges det vekt på å:

- styrke beredskapen gjennom å utvide antallet brukere av Nødnett
- sikre at Nødnett brukes riktig
- utnytte og videreutvikle mulighetene i Nødnett

- samle ansvar for nød- og beredskapskommunikasjon og Nødnett i DSB

Regjeringen vil arbeide for at flere aktører med ansvar innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet skal bruke Nødnett, og besluttet i 2014 at aktører utenfor de tre nødetatene skulle få mulighet til å bli brukere. Det er inngått abonnementsavtaler med en rekke statlige og kommunale aktører, enkelte selskaper i elforsyningen og aktører innenfor industrivernet. NVE har besluttet å benytte Nødnett for kommunikasjon med elverkens beredskapsorganisasjoner. El-selskaper i Midt-Norge har signert samarbeidsavtaler som innebærer at Nødnett vil brukes som driftssamband for elforsyningen i store deler av Midt-Norge og at data i Nødnett vil brukes i driftskontrollsystemer. Direktoratet for nødkommunikasjon er i ferd med å utarbeide en plan for en fylkesvis og samlet innføring av nye brukere. Aktørene må selv påregne utgifter til anskaffelse av radioterminaler og abonnementskostnader.

Nødnett brukes i det daglige og i kriser. Effektiv bruk av Nødnett forutsetter at den som bruker systemet kjenner det godt, kan utnytte mulighe-



Figur 5.14 Nåværende og aktuelle brukere i Nødnett.

tene og forstå begrensningene. Det skal stilles krav til gjennomført opplæring før Nødnett tas i bruk, samt at rutiner for bruk av Nødnett og felles sambandsreglement følges.

Hittil har oppmerksomheten vært rettet primært mot å ta Nødnett i bruk som felles talesamband for nød- og beredskapsaktører. Regjeringen arbeider for at Nødnett kan brukes på andre områder enn talekommunikasjon. Nødnett har høy grad av isolasjon mot internett, og er derfor godt beskyttet mot angrep utenfra. Nødnett kan dermed egne seg godt som for eksempel databærer for styringssystemer innenfor samfunnskritiske funksjoner, hvor det er strenge krav til sikkerhet og robusthet. Nødnett vil blant annet være bærer av styringssystemer for befolkningsvarsling, se også kapittel 5.6.3.

Regjeringen vil se på hvordan datatjenester i kommersielle nett kan utnyttes som et supplement til tjenestene i Nødnett. Det er da viktig å se på hvordan tjenestene i Nødnett og kommersielle nett kan kombineres for å oppnå tilstrekkelig grad av sikkerhet og robusthet.

Norge og Sverige har lang tradisjon for samarbeid over grensen. Samarbeidet ved kriser og ulykker skal forenkles og forsterkes ytterligere ved at Nødnett kobles sammen med det svenske nødnettet RAKEL. Politi, brann- og redningsve-

sen, ambulanspersonell og andre aktører i begge land skal kunne ta med seg radioterminalen ved innsats over grensen i nabolandet og kommunisere med egne kollegaer og kollegaene i nabolandet i felles talegrupper. Arbeidet er et utviklings-samarbeid mellom norske Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) og svenske Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) og EU-prosjektet ISITEP. I november 2016 ble det arrangert en felles norsk-svensk øvelse i Trøndelag og Jämtland hvor brukere fra begge land for første gang øvet kommunikasjon over landegrensen i praksis. Tjenesten blir tilgjengelig i hele landet i 2017.

Utviklingen innenfor nød- og beredskapskommunikasjon og Nødnett har nær sammenheng med øvrig tverrsektorielt samfunnssikkerhetsarbeid. Regjeringen vil samle mer ansvar innenfor samfunnssikkerhetsfeltet i DSB, og ansvaret for nød- og beredskapskommunikasjon, og Nødnett overføres derfor fra DNK til DSB. En samling av ansvar vil være positivt for bruk, utbredelse og videreutvikling av Nødnett. Tilførsel av teknisk kompetanse til DSB legger til rette for en mer strategisk tilnærming til nød- og beredskapskommunikasjon og til IKT-utvikling på samfunnssikkerhetsfeltet. Det er sentralt å bevare det kompetente miljøet som i dag er i DNK for å ivareta opp-

gaver knyttet til Nødnett og nød- og beredskapskommunikasjon. For å unngå tap av kritisk nøkkelpersonell vil dagens lokalisering i Oslo videreføres. Det forventes synergieffekter som følge av omorganiseringen. Støttefunksjoner vurderes flyttet til Tønsberg hvor DSB er lokalisert. Det tas sikte på at DNKs ansvarsområder og funksjoner overføres til DSB 1. mars 2017, og at DNK avvikles som eget direktorat fra samme tidspunkt.

5.6.2 Behov for langsiktig planlegging innenfor nød- og beredskapskommunikasjon

Regjeringen har ansvar for å legge til rette for at nød- og beredskapsaktører har tilgang til gode og sikre kommunikasjonsløsninger i sitt daglige virke og i kriser. Med Nødnett har nød- og beredskapsaktørene en tilfredsstillende løsning for sikret talekommunikasjon og for noe dataoverføring. For høyhastighetsdata må nød- og beredskapsaktørene i dag benytte kommersielle nett, fordi datakapasiteten i Nødnett er begrenset.

Utviklingen i trusselbildet, teknologiutviklingen og endrede arbeidsmetoder gir grunn til å tro at nød- og beredskapsaktørers behov for sikre mobile kommunikasjonsløsninger vil øke i årene som kommer. For å møte samfunnets behov for kommunikasjonsløsninger til nød- og beredskapsformål, må det arbeides tverrsektorielt, strategisk og langsiktig. Nødnett må holdes tidsmessig slik at brukerne kan stole på systemet. På grunn av rask teknologisk utvikling, endring i brukerbehov og prosesser knyttet til frekvensforvaltning som følger fastlagte tidsrammer, er det viktig å planlegge for fremtiden.

Bruk av datakommunikasjon som for eksempel bilder, kart og video kan bidra til bedre og mer effektiv oppgaveløsning. Nød- og beredskapsaktørers behov for kommunikasjonsverktøy som de kan stole på i enhver sammenheng, også for data, vil kunne fordre nye løsninger. Man kan se for seg at staten etablerer en komplett ny infrastruktur forbeholdt kritiske samfunnsfunksjoner. Et alternativ er at kommersielle mobilnett rustes opp for å møte nød- og beredskapsaktørenes behov. En kombinasjon mellom de to er også en mulighet. Uansett om og hvordan man velger å utvikle nød-kommunikasjonsområdet, så må staten fortsatt ta ansvar for å legge til rette for tilfredsstillende rammer og tjenester til dette formålet. Løsninger for sikre og robuste mobile bredbåndstjenester til

nød- og beredskapsformål, vil kreve betydelig involvering, ressurser og kompetanse fra statlig side. Dette gjelder uansett om behovene skal realiseres over de kommersielle mobilnettene, gjennom et dedikert nett eller gjennom en kombinasjonsløsning.

5.6.3 Befolkningsvarsling

Politiet har ansvar for befolkningsvarsling i fredstid. Ved en hendelse utløser politiet varslingssystemet og forfatter meldingen som skal gå til befolkningen. I slike tilfeller vil signalet «Viktig melding – lytt på radio» bli sendt over tyfonanlegget i det aktuelle området. Etter en slik melding vil det komme informasjon på NRK, men også på myndighetenes nettsider.

Sivilforsvarets tyfonanlegg er i dag vårt eneste nasjonale system for befolkningsvarsling og består av 1244 lydgivere. Varslingssystemet ble først og fremst bygd opp for å kunne varsle befolkningen om forestående flyangrep. Anleggene kan også brukes til varsling av andre farer i fred, som ved gasslekkasjer og lignende. Under brannen på Lillestrøm stasjon i 2000, ble befolkningen varslet via tyfonene.

Regjeringen har besluttet at FM-nettet skal nedlegges i løpet av 2017. Radiosignalene benyttes i dag som bærer for å utløse tyfonanleggene.

Det er viktig å opprettholde beredskap for befolkningsvarsling. Så langt er tyfonvarsling vurdert til å være det beste alternativet for å sikre varsling av hele befolkningen. Det er nødvendig å sørge for at befolkningen fortsatt kan varsles gjennom Sivilforsvarets tyfonanlegg. Det er derfor iverksatt en prosess for utvikling og installering av et nytt styringssystem for disse lydgifverne når FM-nettet slukkes. DSB har, i nært samarbeid med DNK, fått i oppdrag å lede arbeidet med å utvikle og installere et nytt styringssystem for lydgifverne. Signaler til tyfonanleggene skal styres over Nødnett, noe som også muliggjør framtidig automatisk overvåking av utstyret. Arbeidet med å oppgradere anleggene vil skje parallelt med at FM-nettet fases ut.

DSB har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet også iverksatt et arbeid knyttet til utredning av supplerende varslingsmetoder. Et alternativ kan for eksempel være et mobilbasert befolkningsvarslingssystem, hvor det er mulig å motta varsel om uønskede, potensielt farlige hendelser på mobiltelefonen.

5.7 Krisekommunikasjon – befolkningen må få vite hva som skjer

Ved ekstraordinære hendelser vil befolkningen ha et akutt behov for informasjon. Folk lurer på hva som skjer, hva myndighetene gjør, og hvordan de skal forholde seg.

Regjeringen er opptatt av god krisekommunikasjon. Hvis mange i samfunnet opplever uro eller frykt, vil effektiv kommunikasjon ha stor betydning. Om store deler av befolkningen nås med et forebyggende budskap vil det også styrke den enkeltes beredskap.

Under en hendelse må kommunikasjonen fra myndighetenes side være samordnet. Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterer årlig en felles plan for hvordan departementene skal samordne sin krisekommunikasjon. Det pågår også et arbeid for å oppnå bedre samordning av krisekommunikasjon på direktorats- og virksomhetsnivå. Arbeidet med bedre samordning av kommunikasjon under kriser har vært, og er, en prioritert oppgave for regjeringen.

DSB skal legge til rette for å styrke myndighetenes evne til å håndtere kommunikasjonsutfordringer ved kriser. Blant annet ble det høsten 2016 etablert en felles arena for kommunikasjonsansvarlige hos direktorater, regionale og lokale myndigheter. En slik arena kan gi økt kompetanse til den enkelte myndighet. Det kan også styrke samarbeidet mellom sektorer og myndigheter under kriser. Dette vil i tillegg kunne gi verdifull kompetanse til mange virksomheter som i utgangspunktet har få spesifikke ressurser til krisekommunikasjon.

En forutsetning for vellykket krisekommunikasjon er at myndighetene og andre er godt forberedt og at de har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Øvelser er avgjørende for å bli god på krisekommunikasjon. Regjeringen har styrket arbeidet med øvelser på sentralt nivå i departementene. Krisekommunikasjon er en integrert del av store og små øvelser, både på sentralt nivå i regjeringen, på regionalt og lokalt nivå. I økende grad gjennomføres det også såkalte diskusjonsøvelser spesielt rettet mot kommunikasjonsansvarlige.

Det er et kjennetegn ved dagens samfunn at borgerne har kontinuerlig tilgang til informasjon

fra en lang rekke kilder, herunder sosiale medier. Kvaliteten på denne informasjonen er varierende. Tydelig, tilgjengelig, åpen og etterrettelig informasjon fra myndighetene til befolkningen er derfor viktigere enn noen gang.

Samtidig er det ikke lenger slik at det offentlige kun informerer gjennom etablerte nyhetsmedier. Det er mange eksempler på at ulike virksomheter bruker SMS varsling i sin kommunikasjon med borgerne, for eksempel har flere vannverk brukt SMS for å varsle berørte innbyggere om dårlig vannkvalitet. Sosiale medier blir også stadig viktigere for å holde kontakten med borgerne under en krise. Samtlige departementer er til stede på Facebook, og mange er på Twitter, Instagram og flere andre plattformer. Utenriksdepartementet benyttet for eksempel Twitter til å kommunisere om en uoversiktlig situasjon i Tyrkia etter kuppforsøket i juli 2016. Samtlige politidistrikt i Norge har hatt suksess med å bruke Twitter for å informere innbyggerne om ulike pågående hendelser. Det er avgjørende at kommunikasjonen stadig tilpasses og utvikles i takt med samfunnets utvikling og den teknologiske utviklingen.

Stadig flere søker selv opp informasjon på nettet og gjør seg egne vurderinger. I kommunikasjonen mellom offentlige beredskapsaktører og offentligheten er det derfor viktig å gjøre informasjon fra det offentlige lett tilgjengelig, slik at enkeltmennesker selv kan ta stilling til hvordan man bør handle i en gitt situasjon.

Døgnkontinuerlig bemanning av Krisestøttenheten (KSE) i Justis og beredskapsdepartementet har også styrket myndighetenes evne til krisekommunikasjon. KSE skal støtte lederdepartementet i deres arbeid under en krise, og vil også kunne bistå lederdepartementet med medieovervåking, analyse og å utvikle situasjonsbilder. Et eget krisehåndteringsverktøy (CIM) legger til rette for god situasjonsoversikt, som igjen gir et godt grunnlag for god kommunikasjon. Under en krise vil KSE løpende utarbeide og distribuere overordnede situasjonsrapporter til regjeringens medlemmer og og i de involverte departementene, men vil også kunne bidra med informasjon til beredskapsaktører hos fylkesmannen eller andre virksomheter.

6 Digitale sårbarheter og IKT-sikkerhet

Norge er et av verdens mest digitaliserte land.¹ Gevinsten av IKT er betydelig for hele samfunnet, og den digitale utviklingen er en avgjørende del av vår verdiskaping og vekst. Økt digitalisering er ikke et valg; det er en forutsetning for et moderne samfunn.

For å sikre effektivisering gjennom økt digitalisering av det norske samfunnet, må IKT-løsninger og digitale tjenester være tilstrekkelig sikre og pålitelige. Virksomheter og privatpersoner må ha tillit til at systemer og nettverk fungerer slik de skal, og ivaretar personvernet til den enkelte. God IKT-sikkerhet er en forutsetning for å oppnå denne tilliten. I tillegg må vi ha tilstrekkelig nasjonal evne til å avdekke og håndtere digitale angrep.

IKT-sikkerhet omfatter både tekniske og administrative sikringstiltak, og innebærer beskyttelse av både IKT-systemer og informasjonen i disse. IKT-sikkerhet handler derfor om beskyttelse av «alt» som er sårbart fordi det er koblet til, eller på annen måte avhengig av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Begrepet IKT-sikkerhet brukes i denne meldingen synonymt med begrepet cybersikkerhet.

Dette kapitlet omhandler IKT-sikkerhet og digitale sårbarheter i samfunnet. Forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven omtales særskilt i kapittel 14.

6.1 utfordringer

Internett blir en stadig større del av hverdagen til de fleste nordmenn, både hjemme og på jobb. Antall tjenester som tilbys og antall enheter koblet til internett øker kraftig. Samfunnets og virksomheters evne til å utnytte internettets mulighetsrom vil være en viktig del av fremtidig verdiskaping. Det er en tydelig trend at offentlige virksomheter i økende grad benytter internett for kritiske tjenester. For eksempel vil innføringen av smarte strømmålere gi forbrukere bedre informasjon om strømforbruk og -priser, samt legge til rette for

nyttige tilleggstjenester. Samtidig vil innføringen gjøre kraftsystemet mer eksponert for programvarefeil og internettrelaterte trusler.

På mange områder har digitaliseringen bidratt til et tryggere og mer sikkert samfunn. Mennesker kan lettere komme i kontakt med hverandre og få rask tilgang til informasjon. Moderne kommunikasjonsløsninger muliggjør et bedre samarbeid mellom nødetatene, slik at redningsaksjoner blir mer effektive. Satellittbaserte tjenester gir oss helt nye muligheter til å overvåke ustabile fjellmasser.

Digitaliseringen har medført at samfunnets risikobilde har endret seg. Ingen sektorer, og få land, kan i dag kontrollere sin digitale sårbarhet alene.² For eksempel kan svikt i telekommunikasjonsnettene føre til at veitunneler må stenges og at leger ikke får tilgang til pasientjournaler. I tillegg driftes mange IKT-tjenester på tvers av landegrensene.

En stor andel uønskede hendelser som rammer IKT-systemer er utilsiktet. Feil og utfall i IKT-systemer kan skje på grunn av menneskelige feil, programvarefeil, utstyrsfeil, som følge av naturhendelser, eller en kombinasjon av disse. De menneskelige feilene kan ofte relateres til mangelfull kompetanse og forståelse av nettverk og systemer, mangelfull sikkerhetskultur eller for dårlig internkontroll.

Tilsiktede uønskede hendelser er et økende problem. Dette er trusler som kan være krevende å kartlegge, men som i ytterste konsekvens kan utgjøre en trussel mot viktige norske interesser. Målet til angriperne kan være å begå kriminalitet, ødelegge eller endre informasjon eller funksjonalitet. Det kan også være å skaffe seg informasjon om stats- og forretningshemmeligheter, forskningsresultater eller teknologiske nyvinninger fra kommersielle bedrifter. Nettkrenkelsene og IKT-kriminalitet skjer daglig. De kriminelle ferdes der det er verdier å hente, problemstillingene er ofte globale og risiko for straff og konsekvenser er lav.

Sett fra et stats- og samfunnssikkerhetsperspektiv er den største trusselen de aktørene som

¹ Se f.eks. «*The Globale Information Technology Report 2015*», World Economic Forum.

² NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*.

har ressurser til å gjennomføre handlinger som vi ikke oppdager, eller som oppdages for sent. I denne kategorien finner vi blant annet statlige aktører, særlig andre lands sikkerhets- og etterretningstjenester. Disse aktørene legger stor vekt på hemmelighold, søker seg mot våre svakeste punkt, og aktiviteten deres kan være vanskelig å oppdage, se boks 6.1.

Den nye teknologien har skapt store endringer i hvordan befolkningen forvalter informasjon. Informasjon om oss selv, vår kommunikasjon, omgangskrets, reisevaner osv. blir oftere registrert, krysskoblet og volumet øker. Dette utfordrer vår evne til å skjerme informasjon. Dermed utfordres også personvernet. IKT-sikkerhet er en

Boks 6.1 Strømbrydd i Ukraina

23. desember 2015 ble deler av Ukraina rammet av et strømbrydd. Rundt 225 000 kunder ble berørt. Årsaken skyldtes at en aktør ulovlig fikk tilgang til det regionale kraftdistribusjonsselskapets datamaskiner og styrings-systemer.

Analysen av angrepet viser at det først ble kartlagt e-postadresser til ansatte ved kraftverk/distribusjonssentraler. Deretter ble det sendt inn e-poster med skadevare. Noen motakere aktiverte skadevare som etter hvert ga angriperen videre tilgang inn i kontrollsystemene. Dette tok lang tid (ca. et halvt år). Etter at angriperne hadde nødvendig kontroll, utførte de sabotasje på kontrollsystemet slik at strømforsyningen ble brutt. Det ble en omfattende jobb å få systemet til å fungere igjen. Det måtte settes inn personer på knutepunkter for å manuelt kontrollere strømleveransen og få tilbake strøm til forbrukerne.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og KraftCERT har samarbeidet tett om å innhente informasjon og analysere hendelsen. Dette for å vurdere om noe tilsvarende kunne skjedd med det norske kraftnettet. Det er en kjensgjerning at flere aktører aktivt kartlegger norsk digital infrastruktur. Sommeren 2014 ble det blant annet gjennomført en omfattende kartleggingskampanje mot flere virksomheter innenfor kraft- og petroleumssektorene i Norge. Fremgangsmåten for kampanjen var i utgangspunktet lik som angrepet i Ukraina. Kampanjen har blitt vurdert av NSM som en alvorlig hendelse.

forutsetning for godt personvern. Behovet for å øke befolkningens bevissthet omkring sikkerhetstrusler, og øke vår brukerkompetanse blir stadig mer aktuelt.

6.2 Regjeringens politikk

Trussel- og risikobildet viser at utfordringene stadig oftere er tverrsektorielle. I denne meldingen er særlig hovedanbefalingene fra Digitalt sårbarhetsutvalg (Lysneutvalget) vurdert.³ Flere av utvalgets anbefalinger retter seg mot sektorer som er ansvarlige for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Det enkelte departement er ansvarlig for å vurdere tiltak innenfor egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet vil i 2017 fremme en egen stortingsmelding om oppfølging av Lysneutvalgets anbefalinger. En nærmere beskrivelse av Lysneutvalget følger i kapittel 6.3.

Regjeringen vil:

- vurdere etablering av et nasjonalt regelverk som gir enhetlig og tverrsektoriell regulering på IKT-sikkerhetsområdet. Arbeidet vil sees i sammenheng med EUs direktiv om tiltak for et felles sikkerhetsnivå i nettverks- og informasjonssystemer (NIS-direktivet), og vurderinger fra Sikkerhetsutvalget
- utarbeide en ny nasjonal strategi for IKT-sikkerhet. Strategien skal angi regjeringens mål og strategiske prioriteringer innenfor IKT-sikkerhetsområdet. I tillegg skal det utarbeides en handlingsplan
- heve IKT-sikkerhetskompetansen i sektortilsynene. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal etablere en fellesarena hvor sektortilsynene kan samordne planlagte tilsynsaktiviteter og drive erfaringsutveksling innenfor IKT-sikkerhet
- utvikle og vedlikeholde et godt og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag som gjør enkeltindivider, virksomheter og myndigheter i stand til å treffe riktige tiltak. For dette formålet skal blant annet NSMs rapport *Helhetlig IKT-risikobilde* videreutvikles
- styrke IKT-sikkerheten i statsforvaltningen og understøtte digitaliseringen av offentlig sektor
- videreutvikle den nasjonale evnen til å avdekke og håndtere digitale angrep, ved å videreutvikle varslingsystem for digital infrastruktur

³ NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*.

- (VDI) og etablere et nasjonalt rammeverk for digital hendelseshåndtering
- legge til rette for en langsiktig oppbygging av IKT-sikkerhetskompetanse, gjennom å utarbeide en nasjonal kompetansestrategi for IKT-sikkerhet. Tiltaket innebærer også bevisstgjøringsaktiviteter rettet mot befolkningen og virksomheter
 - styrke sikkerheten og robustheten i elektroniske kommunikasjonsnett (ekomnettene). Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) skal vurdere sårbarhetsreduserende tiltak knyttet til avhengigheten av Telenors kjerneinfrastruktur, og hvordan ulike transportnett og utenlandsforbindelser kan kombineres for å øke den samlede nasjonale kapasiteten og sikkerheten
 - tydeliggjøre hvilke myndigheter som har ansvar for sikkerheten innenfor norsk romvirksomhet. De fleste samfunnskritiske funksjonene avhenger av satellittbaserte tjenester, og det er sentralt at sikkerhetsaspektet ivaretas
 - revidere nasjonal kryptopolitikk. Kryptering har stor betydning for IKT-sikkerhet og understøtter sikker elektronisk kommunikasjon
 - delta og bidra internasjonalt for å løse felles problemstillinger innenfor IKT-sikkerhet på tvers av nasjoner
 - utarbeide stortingsmelding om oppfølging av Lysneutvalgets anbefalinger med oversikt over kortsiktige og langsiktige prioriteringer i oppfølgingsarbeidet, samt status i berørte sektorer

Tiltakene vil bli nærmere beskrevet i punktene 6.5–6.9.

6.3 Kunnskapsgrunnlag

I den senere tid er det produsert flere analyser om digitale sårbarheter. Disse tjener flere formål. De bidrar til folkeopplysning og bevisstgjøring, men også til å gi myndigheter og virksomhetsledere et beslutningsgrunnlag for å utforme politikk og tiltak for å redusere sårbarheter. I januar 2015 ga forsvarsministeren og justis- og beredskapsministeren NSM i oppdrag å utforme et sikkerhetsfaglig råd. Dette var første gang et slikt oppdrag har blitt gitt. Rådet omfatter tiltak innenfor det forebyggende sikkerhetsarbeidet, også på IKT-sikkerhetsfeltet. NSM avga sitt råd i september 2015, som et faglig innspill til arbeidet med ny langtidsplan for forsvarssektoren, samt denne stortingsmeldingen.

I 2015 utarbeidet også NSM rapporten *Helhetlig IKT-risikobilde* for første gang. Hensikten med rapporten er å skape et felles situasjonsbilde som gjør virksomheter og myndigheter i stand til å treffe riktige tiltak. I tillegg skal den være et verktøy for virksomheter i deres arbeid med å utarbeide risikovurderinger. Rapporten utgis årlig. NSM har fått i oppdrag å videreutvikle rapporten i samarbeid med andre relevante virksomheter.

Eksempler på andre analyser er NorSIS' årlige rapport om trusler og trender som viser sikkerhetsutfordringer som både enkeltpersoner og samfunnet for øvrig må forholde seg til. I tillegg utarbeides det årlige analyser av Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (E-tjenesten) og Kripos. Ulike sektors og virksomheters risikoanalyser, evalueringer etter øvelser og hendelser, forskning på området og vurderinger fra privat næringsliv bidrar inn i den totale oversikten. Analysene har noe ulik tilnærming og ulike målgrupper, men ofte er det et gjennomgående tema at utfordringene på IKT-sikkerhetsfeltet er tverrsektorielle.

Sommeren 2014 nedsatte regjeringen et utvalg for å kartlegge samfunnets digitale sårbarhet. Den 30. november 2015 leverte Lysneutvalget sin utredning til justis- og beredskapsministeren.⁴ Utvalget foreslår flere tiltak for å styrke beredskapen og redusere den digitale sårbarheten i samfunnet. Utvalgets hovedanbefalinger er:

- redusere kritikaliteten av Telenors kjerneinfrastruktur
- sikre balansen mellom personvern og et sikrere samfunn gjennom utredninger og offentlig debatt
- bruk av kryptografi bør ikke reguleres
- styrke Justis- og beredskapsdepartementets tverrsektorielle virkemidler på IKT-sikkerhetsområdet
- etablere et helhetlig rammeverk for digital hendelseshåndtering
- styrke politiets evne til å bekjempe IKT-kriminalitet
- tydeliggjøre et myndighetsansvar for norsk romvirksomhet
- styrke IKT-sikkerhetskompetansen i flere sektortilsyn
- etablere en overordnet nasjonal kompetansestrategi innenfor IKT-sikkerhet

Lysneutvalgets utredning har vært på offentlig høring.⁵ Justis- og beredskapsdepartementet mottok i underkant av 100 høringssvar fra et bredt

⁴ NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*.

spekter av virksomheter. Høringssvarene viser at det er stor enighet om foreslåtte anbefalinger. Dette gjelder særlig anbefalinger og foreslåtte tiltak knyttet til IKT-sikkerhetskompetanse og håndtering av digitale hendelser. Justis- og beredskapsdepartementet vil i 2017 fremme en egen stortingsmelding om oppfølgingen av Lysneutvalgets anbefalinger.

6.4 Ansvar for IKT-sikkerhet

Roller og ansvar innenfor IKT-sikkerhet reguleres av en rekke lover og forskrifter. IKT-sikkerhet er først og fremst et virksomhetsansvar. Virksomhetsledere er ansvarlig for å foreta risikovurderinger, og på bakgrunn av dette gjennomføre tilstrekkelige tiltak. I tillegg har hver enkelt statsråd et overordnet ansvar for å ivareta IKT-sikkerheten i egen sektor.

Justis- og beredskapsdepartementet har et samordningsansvar for forebyggende IKT-sikkerhet i sivil sektor.⁶ Departementet har i tillegg ansvar for IKT-sikkerhet som faller inn under sikkerhetsloven i sivil sektor,⁷ og et generelt samordningsansvar for samfunnets sivile sikkerhet.⁸ Justis- og beredskapsdepartementet har med dette et samordningsansvar for IKT-sikkerhet i sivil sektor, både innenfor og utenfor sikkerhetsloven.

Justis- og beredskapsdepartementet har det nasjonale ansvaret for å utforme regjeringens politikk for IKT-sikkerhet i sivil sektor, herunder å etablere nasjonale krav og anbefalinger på IKT-sikkerhetsområdet for både offentlige og private virksomheter. Krav skal i nødvendig grad være hjemlet i lov og forskrift. Berørte fagdepartementer, myndigheter og næringslivet skal involveres i dette arbeidet.

Forsvarsdepartementet har ansvaret for IKT-sikkerhet i forsvarssektoren. Justis- og beredskapsdepartementet skal involvere Forsvarsdepartementet i saker innenfor sivil IKT-sikkerhet som berører IKT-sikkerhet i forsvarssektoren, og sammen med Forsvarsdepartementet bidra til at

sivil-militære utfordringer og behov sees i sammenheng.

NSM er det nasjonale fagmiljøet innenfor IKT-sikkerhet, og er nasjonal varslings- og koordineringsinstans for alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur eller andre viktige samfunnsfunksjoner. NSM er underlagt Forsvarsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet har instruksjonsmyndighet overfor NSM i saker innenfor Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har samordningsansvaret for regjeringens IKT-politikk. Departementet har i tillegg et særskilt ansvar for å arbeide for en styrket og mer helhetlig tilnærming til IKT-sikkerhet i statsforvaltningen. Digitaliseringsarbeidet i statsforvaltningen, og i offentlig sektor som helhet, skal ivareta de føringer som følger av den nasjonale IKT-sikkerhetspolitikken. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, legge til rette for at digitaliseringen i offentlig forvaltning og samfunnet for øvrig skjer på en forsvarlig måte. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) understøtter Kommunal- og moderniseringsdepartementet i deres arbeid med å sikre at digitaliseringen av offentlig sektor ivaretar nødvendige krav til IKT-sikkerhet.

Samferdselsdepartementet har ansvar for IKT-sikkerheten knyttet til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, herunder internett. Nkom har, som myndighetsorgan under Samferdselsdepartementet, et særskilt ansvar knyttet til sikkerhet og beredskap i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

Utenriksdepartementet har overordnet ansvar for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder å koordinere Norges innsats og posisjoner på internasjonale arenaer hvor globale utfordringer i det digitale rom diskuteres. Justis- og beredskapsdepartementet skal, sammen med Utenriksdepartementet, bidra til at internasjonalt arbeid på IKT-sikkerhetsområdet blir håndtert godt på tvers av departementsområder i sivil sektor.

Alle departementer i sivil sektor har ansvar for å følge opp krav og anbefalinger gitt av Justis- og beredskapsdepartementet for egen virksomhet og i egen sektor. Departementene skal involvere Justis- og beredskapsdepartementet i prosesser hvor IKT-sikkerhetshensyn er av nasjonal betydning, særlig ved større teknologiske og strukturelle endringer i samfunnet.

Justis- og beredskapsdepartementet har en sentral rolle i å videreutvikle sivile myndigheters arbeid med IKT-sikkerhet og bruk av virkemidler

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-digital-sarbarhet-sikkert-samfunn-nou-201513/id2466319>.

⁶ Kgl.res. 22. mars 2013. *Overføring av samordningsansvaret for forebyggende IKT-sikkerhet fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet.*

⁷ Kronprinsreg.res. 4. juli 2003. *Fordeling av ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.*

⁸ Kgl.res. 15. juni 2012. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral kri-
sehåndtering.*

for å møte endringer i trussel- og risikobildet. Det er stilt spørsmål om rolle- og ansvarsdeling på IKT-sikkerhetsområdet, eksempelvis i forbindelse med medieoppslag om falske basestasjoner og saker knyttet til bruk av utenlandske leverandører til kritisk infrastruktur. Hensiktsmessige og sikre kommunikasjonslinjer for både offentlige og private virksomheter er en sentral problemstilling, blant annet ved digital hendelseshåndtering. I Lysneutvalgets utredning anbefales det blant annet å avklare ansvarsforhold på departementsnivå knyttet til graderte kommunikasjonsløsninger i forvaltningen. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider kontinuerlig, sammen med relevante virksomheter, for at rolle- og ansvarsforhold på IKT-sikkerhetsområdet skal være mest mulig avklart. Flere av tiltakene i denne meldingen omhandler rolle- og ansvarsdeling.

6.5 Forebyggende IKT-sikkerhetsarbeid

Det er behov for en helhetlig og systematisk tilnærming til arbeidet med forebyggende IKT-sikkerhet. Arbeidet må tilpasses de forskjellige behovene i det offentlige, næringslivet og til den enkelte borger. Regjeringen vil arbeide for en bedre samordning og felles situasjonsforståelse.

6.5.1 Tverrsektorielt regelverk

Norske virksomheter må forholde seg til ulike regelverk om IKT-sikkerhet. Noen regelverk er sektorspesifikke, mens andre er tverrsektorielle. Regelverkene har til dels ulike formål og hensyn, og benytter ofte ulike begrep og metoder.

Sikkerhetsloven gir blant annet bestemmelser for håndtering av informasjon som skal beskyttes av hensyn til rikets sikkerhet.⁹ Det finnes imidlertid svært mye informasjon i ugraderte systemer som også kan være sensitiv og samfunns viktig, i tillegg til at de ugraderte IKT-systemene i seg selv kan være viktige. Sikkerhetsutvalget hadde som en del av sitt mandat å identifisere eventuelle behov for harmonisering av lovreguleringen innenfor IKT-sikkerhetsfeltet. Utvalget skulle også vurdere problemstillinger knyttet til beskyttelse av informasjon i ugraderte IKT-systemer. Utvalget leverte sin innstilling høsten 2016, se kapittel 14.2.

⁹ De siste endringene i sikkerhetsloven ble vedtatt av Stortinget i juni 2016. Se kapittel 14 for beskrivelse av forebyggende sikkerhet i henhold til sikkerhetsloven.

Boks 6.2 NIS-direktivet

Direktivet setter krav til medlemslandenes arbeid med IKT-sikkerhet, til virksomheter som leverer tjenester som er essensielle for det indre markedes samfunnsmessige og økonomiske aktiviteter (for eksempel strømforsyning) og til tilbydere av enkelte digitale tjenester (for eksempel skytjenester). EU-kommisjonen har nedsatt en ekspertgruppe (NIS Expert Group) som skal bistå med kompetanse og råd i utarbeidelsen av sekundærregelverk under NIS-direktivet. Norge har en observatørrolle i NIS Expert Group.

I 2013 lanserte EU-kommisjonen EUs strategi for cybersikkerhet. Som ett av flere tiltak for å nå målene i strategien, lanserte EU-kommisjonen et forslag til direktiv om tiltak for et felles sikkerhetsnivå i nettverks- og informasjonssystemer i EU (NIS-direktivet). Direktivet ble vedtatt i EU 6. juli 2016. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere oppfølgingen av NIS-direktivet i Norge, se boks 6.2.

Lovgivningen hva gjelder beskyttelse av personopplysninger innenfor EU/EØS styrkes. EUs nåværende personverndirektiv, som er gjennomført i den norske personopplysningsloven, erstattes av en forordning om behandling av personopplysninger. Forordningen er EØS-relevant og skal gjennomføres i norsk rett. Det legges opp til at regelverket skal gjennomføres i Norge i 2018. Dette vil kunne medføre endringer i norske regler som inneholder spesifikke krav til informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger. For eksempel innføres det i forordningen en plikt til, på nærmere vilkår, å varsle tilsynsmyndigheten innen 72 timer ved brudd på IKT-sikkerheten. Dette gjelder der bruddet fører til tilintetgjørelse, tap, endring, uautorisert videregivelse av eller adgang til personopplysninger.

Regjeringen vil vurdere å etablere et nasjonalt regelverk som gir enhetlig og tverrsektoriell regulering innenfor IKT-sikkerhetsområdet. Arbeidet vil sees i sammenheng med EUs NIS-direktiv, og vurderinger fra Sikkerhetsutvalget. Det dreier seg her om et regelverk utenfor sikkerhetslovens virkeområde.

Lysneutvalget peker i sin utredning på at kravene til IKT-sikkerhet i offentlig sektor ofte er funksjonsbaserte og med definerte overordnede mål. Utvalget anbefaler at Justis- og beredskaps-

departementet har en strategisk tilnærming til hvordan de kan bidra i standardiseringsarbeidet. Bruk av sikkerhetsstandarder kan effektivisere arbeidet med IKT-sikkerhet. Det gir rammeverk og retningslinjer å jobbe etter for virksomheter som er innenfor beste praksis. I tillegg tilrettelegger det for felles terminologi som igjen bidrar til å forenkle samarbeid på tvers av sektorer. Samtidig gir det myndigheter et verktøy for å vurdere sikkerheten i virksomhetene. Difi anbefaler statsforvaltningen å benytte ISO27001 og ISO27002 ved etablering av styringssystem for informasjonssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet vil at Norge er til tilstede på internasjonale arenaer der standarder innenfor IKT-sikkerhet utvikles. Departementet har derfor gitt tilskudd til Standard Norge for å styrke dette arbeidet.

6.5.2 Ny nasjonal strategi for IKT-sikkerhet

Et førende dokument for arbeidet med IKT-sikkerhet er *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*. Strategien ble vedtatt i 2012. Den nasjonale strategien angir prioriteringer for myndighetenes arbeid og underbygges av en handlingsplan som beskriver hvordan prioriteringene skal følges opp. Nylig er det også satt mål for arbeidet med IKT-sikkerhet i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*, i Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*, samt i *Handlingsplan for informasjonssikkerhet i statsforvaltningen (2015–2017)*.

Mye har endret seg siden 2012. Utbredelsen av nye teknologier (eksempelvis skytjenester), endrede brukervaner, betydningen av «tingens internett» og digitaliseringen av samfunnet skaper endrede sikkerhetsbehov. Samtidig har trussel- og risikobildet endret seg. Samfunnets økte avhengighet til internett gir større muligheter for vellykkede digitale angrep. Ulike lands myndigheter etablerer forskjellige strategiske rammeverk for å håndtere denne utviklingen. Strategiene har ofte forskjellige innretninger og benytter ulike definisjoner.

Til tross for dette er det likevel tre områder som går igjen. Den første er privat-offentlig partnerskap. Både infrastruktur og tjenester i det digitale domenet er stort sett utviklet og forvaltet av privat sektor. Dette kan ha mange positive sider, også for sikkerheten. Innovasjon, investerings- evne og fleksibilitet er forhold som gjør private virksomheter godt egnet til å ivareta IKT-sikkerhetshensyn. Samtidig forvalter offentlige virksomheter viktig informasjon og utformer nasjonal politikk. Det er viktig for offentlig og privat sektor å

kunne samarbeide og dele informasjon. Et eksempel er Ekomsikkerhetsforum der private ekomtilbydere og sikkerhetsmyndigheter deler relevant informasjon. Et annet eksempel er at NSM i 2017 vil utvikle en arena for erfaringsoverføring mellom private og offentlige virksomheter knyttet til råd og veiledning på IKT-sikkerhetsområdet.

Den andre fellesnevneren er internasjonalt samarbeid. De fleste land påpeker at IKT-sikkerhetsrelaterte problemer ikke kan løses av den enkelte stat alene. Imidlertid er internasjonalt samarbeid ofte vanskelig. En grunn til dette er at området ligger tett opptil sikkerhetspolitikk. Deling av informasjon mellom nasjoner må veies opp imot behovet for konfidensialitet.

Den tredje fellesnevneren er at mange nasjoner setter grunnleggende verdier som personvern, ytringsfrihet og fri flyt av informasjon høyt. Disse verdiene ligger som viktige underliggende premisser i strategiene.

Regjeringen vil utarbeide en ny nasjonal strategi for IKT-sikkerhet. Strategien skal angi regjeringens mål og strategiske prioriteringer innenfor IKT-sikkerhet. I tillegg skal det utarbeides en handlingsplan med konkrete tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet vil lede arbeidet. Berørte fagdepartementer, etater og myndigheter skal inkluderes i utviklingen av strategien, og konkrete tiltak i denne. Berørte parter i academia og privat sektor vil også bli involvert i arbeidet. I den grad tiltak krever utgiftsøkninger over statsbudsjettet, vil regjeringen komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

6.5.3 Tilsyn på IKT-sikkerhetsområdet

Flere statlige tilsyn har i oppgave å evaluere IKT-sikkerhetstilstanden i virksomhetene. De fleste av disse er sektorspesifikke og kontrollerer, innenfor rammene av sine tilsynshjemler, at virksomhetene har et styringssystem eller et internkontrollsystem på plass. God sektorkunnskap er i mange tilfeller nødvendig for å kunne utføre et målrettet og effektivt tilsyn med IKT-sikkerhet.

IKT-sikkerhet og vektleggingen av risiko knyttet til IKT kan være en faglig utfordring i flere sektorer og for enkelte sektortilsyn. Flere av tilsynsmyndighetene trenger å bygge opp ytterligere kompetanse for å kunne føre fullverdige tilsyn og drive god veiledning med IKT-sikkerhet i sin sektor. Dette vil ta tid. Samtidig er det uklart om det finnes tilstrekkelig kompetanse til at alle tilsynsorgan kan bygge opp egne IKT-sikkerhetsmiljøer.

NSM vil i 2017 arbeide med å etablere en fellesarena hvor sektortilsynene kan samordne planlagte tilsynsaktiviteter og drive erfaringsutveksling innenfor IKT-sikkerhet. Som del av arbeidet skal NSM, sammen med sektortilsynene, vurdere å etablere en sentral kapasitet med IKT-sikkerhetskompetanse som skal benyttes som en ressurs for tilsynsmyndighetene. Denne sentrale kapasiteten kan bestå av personer fra tilsynene, og det kan også vurderes om det finnes kommersielle tilbud som kan avhjelpe en eventuell kompetansemangel.

Regjeringen vil styrke NSMs evne til å føre tilsyn med tekniske IKT-sikkerhetstiltak innenfor sikkerhetsloven. NSM skal også videreutvikle metodikk og verktøy for sine IKT-sikkerhetstilsyn.

6.5.4 IKT-sikkerhet i statsforvaltningen

Digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kommunikasjon i og med forvaltningen. Befolkningen, næringslivet og forvaltningen selv skal ha tillit til at digitale tjenester i statlig sektor er sikre og pålitelige. Eksempelvis benyttes flere statlige registre som grunnlag for tjenester som leveres av kommersielle virksomheter.

Risikostyring er kjernen i alt arbeid med IKT-sikkerhet i statsforvaltningen. Virksomhetene i statsforvaltningen skal ha god risikoforståelse og arbeide systematisk med risikovurderinger. IKT-sikkerhet skal være en del av ethvert digitaliseringsprosjekt i statsforvaltningen fra starten, og i hele systemets livssyklus. IKT-sikkerhet skal også være en del av virksomhetsstyringen, og et tema som ansatte ut fra sin rolle, skal ha et kjennskap til.

I september 2015 la Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem *Handlingsplan for informasjonssikkerhet i statsforvaltningen (2015–2017)*. Målet med handlingsplanen er å styrke sikkerheten i statsforvaltningen, og gi digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor økt kvalitet. Difi skal fungere som en tilrettelegger, koordinator og pådriver innenfor de utvalgte tiltaksområdene.

For å skape en felles tilnærming til IKT-sikkerhet i statsforvaltningen må fagmyndigheter gi anbefalinger som er koordinerte. For eksempel møtes Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, NSM og Difi jevnlig for å samordne innsatsen, og dra nytte av hverandres kompetanse.

Når handlingsplanen utløper i 2017 vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, vurdere hvordan IKT-sikkerhetsarbeidet i stats-

forvaltningen bør utvikles og følges opp videre. Dette vil bli omtalt nærmere i ny nasjonal strategi for IKT-sikkerhet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil også evaluere Difis virkemiddelapparat for å sikre at direktoratets innsats fungerer etter hensikten.

6.6 Samfunnets samlede evne til å avdekke og håndtere digitale angrep

Tilsiktede uønskede handlinger mot IKT-infrastruktur omfatter alt fra ungdomsstreker til avanserte målrettede angrep fra andre stater. De som angriper har ulike motiver for sine handlinger, og metodene som benyttes varierer. For å være godt rustet mot et større digitalt angrep må roller og ansvar mellom aktørene være avklart, virksomheter må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, og de må evne å samvirke.

6.6.1 Avdekke digitale angrep

Evnen til å oppdage digitale angrep avhenger av et samspill mellom myndigheter, sektormiljøer og offentlige og private virksomheter, samt mellom militære og sivile aktører. NSM er ansvarlig for å organisere og drifte et nasjonalt varslingsystem for digital infrastruktur (VDI). VDI er et nettverk av sensorer som er plassert hos både offentlige og private virksomheter som eier kritisk infrastruktur. VDI er i dag et av de viktigste verktøyene norske myndigheter har til å avdekke digitale angrep mot norsk kritisk infrastruktur.

Evnen til å avdekke angrep gjennom VDI bedres gjennom utveksling av informasjon med nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere. Utvikling av nye deteksjonsteknologier foregår kontinuerlig for å kunne møte endringer i trussel- og risikobildet, særlig knyttet til trusselaktørers evner. Regjeringen foreslo i Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*, at NSM i langtidsperioden skal forbedre sin evne til å avdekke og analysere alvorlige digitale angrep, blant annet gjennom å oppgradere sensorteknologien i VDI.

Deltakeravgift fra private virksomheter inngår som del av finansieringen av VDI. Tilknytning til VDI er basert på frivillighet, og tilbys etter en nærmere vurdering av virksomhetens betydning for kritisk infrastruktur. Det er derfor ikke gitt at VDI-sensorer er utplassert der det er størst behov. Regjeringen vil derfor utrede fremtidige finansieringsløsninger for VDI.



Figur 6.1 NSM NorCERT.

Foto: Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Global kommunikasjon endres med stor hastighet. Mesteparten av den digitale tele- og data-trafikken inn og ut av Norge formidles i høyhastighets fiberforbindelser. Lysne II-utvalget har i sin utredning vurdert spørsmålet om tilgang til denne trafikken («digitalt grenseforsvar»). Utredningen ble overlevert forsvarsministeren 5. september 2016. Utredningen er sendt på offentlig høring med frist 6. januar 2017.

6.6.2 Håndtere digitale angrep

Digital hendelseshåndtering er en prosess for å identifisere og respondere på en IKT-sikkerhets-hendelse. Digital hendelseshåndtering involverer mange aktører. Alle virksomheter har et selvstendig ansvar for å identifisere egne verdier og sårbarheter, gjennomføre nødvendige risikovurderinger og etablere en tilstrekkelig robusthet til å kunne håndtere digitale angrep.

NSM NorCERT¹⁰ er ansvarlig for å koordinere håndteringen av alvorlige digitale angrep mot samfunnskritisk infrastruktur eller andre viktige samfunnsfunksjoner. NSM er styrket i de

senere år for å ivareta denne oppgaven. NSM NorCERT er nylig forankret i sikkerhetsloven.¹¹ I lys av det samlede trussel- og risikobildet er behovet for støtte til håndtering av digitale hendelser adskillig mer omfattende enn behovet NSM NorCERT kan og skal dekke. Se boks 6.3 om bruk av kommersielle tredjeparter i håndtering av digitale angrep.

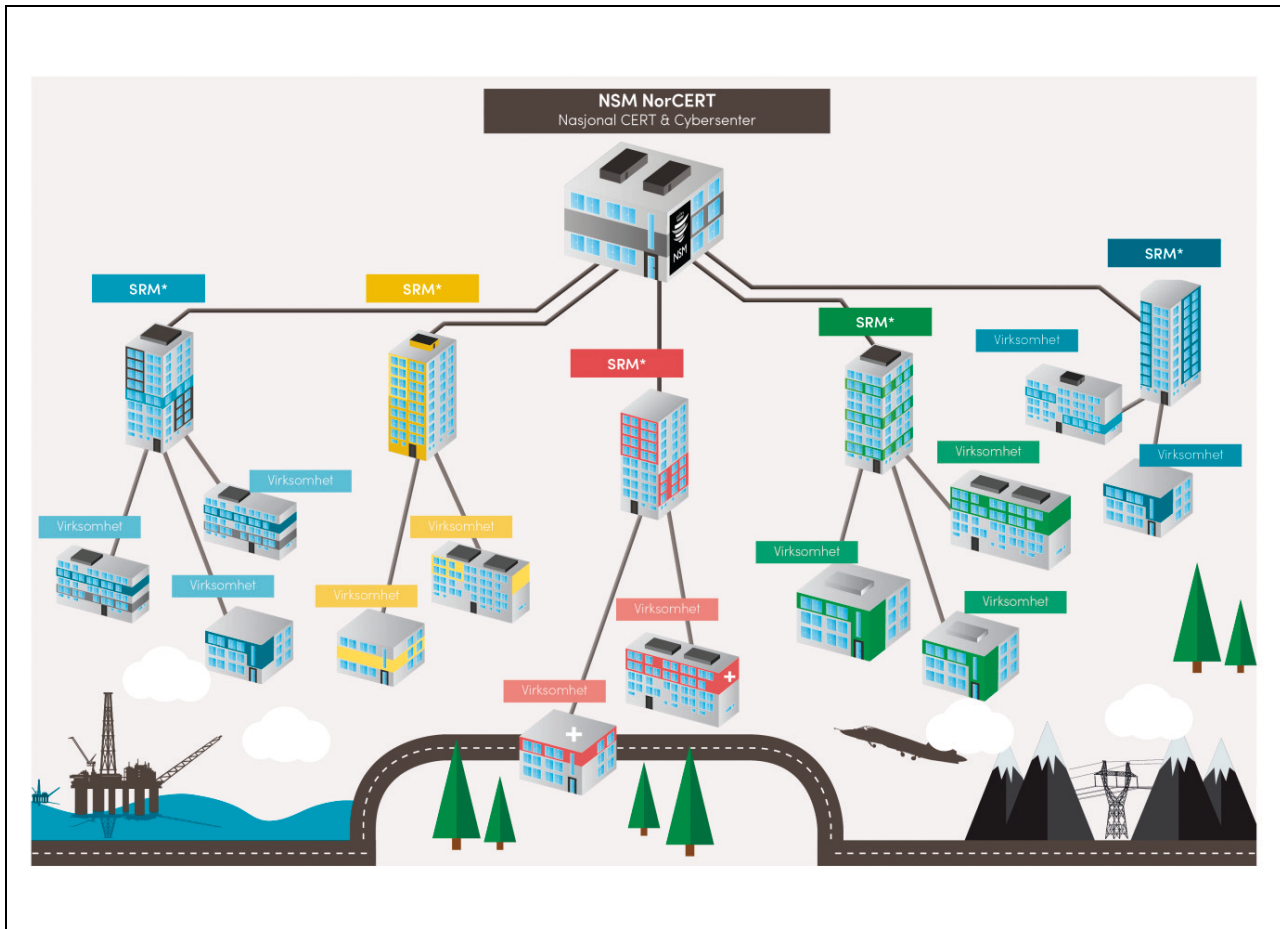
For å sikre at alle relevante aktører mottar korrekt varslingsinformasjon og settes i stand til å gjøre nødvendige tiltak har myndighetene besluttet at det etableres sektorvise responsmiljøer.¹² Miljøene skal ha oversikt over egen sektor, være informasjonsknutepunkt for alle relevante virksomheter og være sektorens bindeledd mot NSM NorCERT. Se figur 6.2 for kommunikasjonslinjer mellom NSM NorCERT, sektorvise responsmiljøer og virksomheter.

Flere sektorer har så langt ikke etablert egne responsmiljøer. I noen tilfeller skyldes dette manglende finansiering eller begrenset tilgang på rele-

¹¹ Prop. 97 L (2015–2016) *Endringer i sikkerhetsloven (reduksjon av antall klareringsmyndigheter mv.)*.

¹² *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet med tilhørende handlingsplan, 2012.*

¹⁰ CERT står for Computer Emergency Response Team.



Figur 6.2 Kommunikasjonslinjer mellom NSM NorCERT, sektorvise responsmiljøer og virksomheter.

Kilde: NSM

Boks 6.3 Bruk av kommersielle tredjeparter i håndtering av digitale angrep

NSM har etablert et pilotprosjekt for en kvalitetsordning rettet mot kommersielle tjenesteleverandører innenfor digital hendelseshåndtering. I ordningen vil NSM vurdere de faglige kvalifikasjonene hos tredjeparter som skal kunne bistå med hendelseshåndtering utenfor NSM NorCERTs ansvarsområde. Innføring av ordningen vil over tid kunne gi en økt profesjonalisering av tjenesteleverandørene, og heve nivået på tjenestene som utføres. NSM og sektorvise responsmiljøer vil da kunne henvise virksomheter til kommersielle virksomheter som oppfyller definerte faglige kriterier.

vant kompetanse. I andre tilfeller skyldes dette at ikke alle virksomheter har en sterk og naturlig tilhørighet i én sektor, og derfor har etablert løsninger tilpasset egen virksomhet og utfordringsbilde.

I de sektorene som har etablert sektorvise responsmiljøer, har miljøene ulik myndighetsforankring og finansiering. For eksempel har enkelte private initiativ medført etablering av responsmiljøer som ikke dekker hele sektorer. Dette kan skape uklarheter i dialogen med NSM NorCERT. Samtidig bidrar de private initiativene blant annet med viktig informasjon om sårbarheter og trusler til de som deltar i samarbeidet.

NSM samarbeider med E-tjenesten og PST i Cyberkoordineringsgruppen (CKG). Gruppen fremskaffer informasjon og beslutningsgrunnlag til den operative og strategiske ledelsen om trusler og sårbarheter i det digitale rom. CKG ledes av NSM. CKG har også etablert informasjonsutveksling med sentrale virksomheter, herunder Forsvaret og politiet (Kripes). Samtidig kan CKG utvides med representanter fra andre relevante aktører ved behov.

Høsten 2016 fikk NSM, PST og E-tjenesten i oppdrag å videreutvikle CKG-samarbeidet til et felles cyberkoordineringssenter. En samlokalisering av tjenestenes samarbeidsressurser på området vil legge til rette for tettere samarbeid mellom tjenestene. Med dette etableres et permanent fagmiljø som vil bidra til å øke den nasjonale evnen til å motstå alvorlige digitale angrep.

Politiet har en sentral rolle knyttet til å håndtere hendelser ved krise. Politiet besitter fullmakter til å nedlegge forbud, gi pålegg, uskadeliggjøre farlige gjenstander og treffe andre tiltak når dette er nødvendig. Disse fullmaktene gjelder uavhengig av mistanke om straffbare forhold og vil være relevante for å forhindre eller redusere skade også ved digitale angrep. Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet i 2015 en strategi for å bekjempe IKT-kriminalitet, se kapittel 8.5 for en nærmere beskrivelse av arbeidet for å bekjempe IKT-kriminalitet.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt et arbeid for å videreutvikle samarbeidet mellom politiet, PST, NSM og E-tjenesten i takt med utviklingen på IKT-kriminalitetsområdet.

Relevante scenarier for digitale angrep viser en økende grad av målrettede angrep mot enkeltsektorer. En modell for hendelseshåndtering der personell med relevant kompetanse bistår den utsatte sektoren, vil bli vurdert.¹³

Nasjonalt rammeverk for håndtering av digitale hendelser

Det er et forbedringspotensial hos en rekke aktører med hensyn til kompetanse, kapasitet og samvirke ved digital hendelseshåndtering. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor startet arbeidet med et nasjonalt rammeverk for håndtering av digitale angrep. Formålet med rammeverket er å avklare og tydeliggjøre ansvaret og innsatsen til relevante aktører ved et digitalt angrep. En rekke private og offentlige virksomheter bidrar inn i arbeidet.

De sektorvise responsmiljøene er en viktig del av det nasjonale rammeverket for digital hendelseshåndtering. Rammeverket skal vise hvilken bistand som kan forventes av NSM NorCERT, og hva som forventes at den enkelte sektor og virksomhet selv skal kunne håndtere. Politiets rolle og ansvar ved digitale angrep vil beskrives som del av arbeidet med rammeverket. I tillegg skal rammeverket beskrive hvordan kommersielle ak-

Boks 6.4 Nasjonal IKT-øvelse i 2016

Regjeringen gjennomførte en nasjonal IKT-øvelse i 2016. Formålet med øvelsen var å sette Norge i bedre stand til å håndtere et større IKT-angrep som rammer på tvers av sektorer. Øvelsen er et viktig virkemiddel for å bedre beredskapen. Læring står sterkt i fokus både i planlegging, gjennomføring og oppfølging av øvelsen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fasiliterte øvingsplanleggingen.

Mål med øvelsen:

- teste den operative håndteringen av et større angrep som rammer på tvers av sektorer
- ha særlig vekt på å øve offentlig-privat og sivil-militært samarbeid
- teste de sektorvise responsmiljøene, NSM/NorCERT, samt den strategiske involveringen av myndighetene
- teste ansvar og rolleforståelse hos alle de involverte aktørene

tørers kompetanse kan nyttiggjøres ved håndtering av digitale angrep.

En hensiktsmessig håndtering er avhengig av tidseffektive kommunikasjonsløsninger for varsling og informasjonsdeling mellom relevante aktører, både på ugraderte og graderte nivå. Aktørene må ha et felles situasjonsbilde. Rammeverket skal derfor beskrive rutiner for varsling og informasjonsdeling, og etablere et enhetlig begrepsapparat. Rammeverket skal være avstemt med det ordinære, nasjonale krisehåndteringsapparatet og det nasjonale beredskapsplanverket.

Første utkast av rammeverket ble øvet under den nasjonale IKT-øvelsen i november 2016, se boks 6.4. Regjeringen vil bruke erfaringer fra øvelsen til å videreutvikle evnen til å håndtere digitale angrep. Arbeidet med rammeverket skal ferdigstilles innen utgangen av 2017, og oppdateres ved behov.

6.7 IKT-sikkerhetskompetanse

IKT som fag, og som muliggjørende teknologi, er i en rivende utvikling. God tilgang på avansert IKT-kompetanse, herunder IKT-sikkerhetskompetanse, er derfor av avgjørende betydning både for samfunnsutviklingen og for samfunnssikkerheten.

¹³ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*.

6.7.1 Forskning og utdanning

Norge har et økende behov for arbeidskraft og kompetanse på IKT-sikkerhetsområdet. Både utdanningskapasiteten (fra bachelor- til doktorgrad) og forskningsinnsatsen, har de siste årene vært for lav til å dekke behovet. Dette fremgår blant annet av Nasjonal strategi for IKT-forskning og -utvikling (2013–2022), hvor IKT-sikkerhet blir trukket frem som en viktig samfunnsutfordring.

Utdanningskapasiteten for realfag, teknologi og IKT har imidlertid økt de siste årene. Etablering av nye studietilbud, bedre søkning og opptak av flere studenter vil gradvis bidra til flere kandidater. I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2016, ble det satt av midler til 430 nye studieplasser der IKT var særlig prioritert. I denne sammenhengen ble det øremerket midler til 65 fire-årige studieplasser innenfor IKT-sikkerhet. Fullt utbygget vil tilbudet utgjøre 260 studieplasser.

I tillegg har enkelte utdanningsinstitusjoner lagt inn emner om IKT-sikkerhet som del av IKT-utdanningen eller ingeniørutdanningen, slik Lysneutvalget tilrådte. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* viser til flere tiltak som kan bidra til økt kvalitet og mer spesialiserte tilbud innenfor IKT. Eksempler på dette er strukturreformen, samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og virksomheter, og ordningen med nærings ph.d og offentlig sektor ph.d i regi av Norges forskningsråd.

Det utdannes i dag få kandidater i Norge med nødvendig kompetanse til å forske på høyt internasjonalt nivå. Det er også få nordmenn som tar doktorgradsutdanning innenfor IKT-sikkerhet. Det medfører utfordringer for virksomheter med behov for sikkerhetsklarte personer med spesialistkompetanse. Regjeringen har økt antallet rekrutteringsstillinger til realfag og teknologi. I statsbudsjettet for 2017 er det øremerket midler til 8 til 12 nye rekrutteringsstillinger til IKT-sikkerhet.

Flere forskere og gode forskningsmiljøer er viktig av flere grunner. Forskning bidrar til innovasjon, sikkerhet i nye produkter og ny kunnskap. Gode forskningsmiljøer bidrar til forskningsbasert utdanning og økt veiledningskapasitet. Bedre kvalitet i utdanning vil kvalifisere flere norske til ph.d. Det er også viktig med et visst volum, både på antall forskere og forskningsmidler, for at det skal bli høy kvalitet på forskningsmiljøene. Se boks 6.5 for eksempler på samarbeidsinitiativ mellom forskning og arbeidsliv på IKT-sikkerhetsområdet.

Boks 6.5 Samarbeidsinitiativ

Et sentralt samarbeidsinitiativ i Norge er Center for Cyber and Information Security (CCIS) ved NTNU. CCIS er etablert av virksomheter innenfor politi, Forsvaret, samfunnssikkerhet, næringsliv, personvern og akademia. CCIS arbeider blant annet for å øke samfunnets kunnskapsbehov for IKT-sikkerhet og bekjempelse av IKT-kriminalitet. Eksempler på andre viktige initiativ er forskningssentrene Robustnett (CRNA) hos Simula og det nystartede Simula@UiB som er et felles prosjekt mellom Simulasenteret og Universitetet i Bergen.

I 2015 lanserte Norges forskningsråd IKT-PLUSS. IKTPLUS er forskningsrådets store satsing på IKT-forskning og -innovasjon. IKTPLUS gir verdifull støtte til forskningsprosjekter, og bidro i 2015 med 150 millioner kroner til prosjekter innenfor IKT-sikkerhet. Å bygge norske forskningsmiljøer innen IKT-sikkerhet gir også grunnlag for norsk deltakelse i internasjonale program.

Norge bidrar også med store midler til Horisont 2020 som er EUs forsknings- og innovasjonsprogram. Med et budsjett på 70 milliarder euro for perioden 2014–2020 regnes programmet for verdens største. Norges forskningsråd følger programmet og bidrar aktivt for å støtte norske forskningsmiljøer i søknadsprosessen. I juli 2016 lanserte også EU-kommisjonen et offentlig-privat samarbeid for å etablere en strategisk europeisk forsknings- og innovasjonsagenda for IKT-sikkerhet. European Cyber Security Organisation mottar finansiering fra Horisont 2020, og er åpen for organisasjoner fra blant annet EUs medlemsland og EFTA/EØS-landene.

For å legge til rette for en langsiktig oppbygging av IKT-sikkerhetskompetanse vil regjeringen utarbeide en nasjonal kompetansestrategi for IKT-sikkerhet. Strategien skal blant annet vurdere behovet for studieplasser, forskningssatsning og tiltak i regi av virksomheter og utdanningsinstitusjoner for å stimulere til doktorgradsstudier. Utdanning innenfor fagområder som er av strategisk betydning for nasjonal sikkerhet vil spesielt vektlegges. Det samme skal tiltak knyttet til livslang læring, slik som programmering i grunnskolen og muligheter for videreutdanning innenfor IKT-sikkerhet for yrkesaktive. Dette arbeidet skal sees i sammenheng med de varslede tiltak knyttet til IKT-kompetanse som følger av Meld. St. 27

(2015–2016) *Digital agenda for Norge*. I den grad tiltak krever utgiftsøkninger over statsbudsjettet, vil regjeringen komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

6.7.2 IKT-sikkerhetskultur

Den nye teknologien har skapt store endringer i hvordan folk behandler informasjon, og hvordan vi har gjort oss avhengige av at nettjenester er tilgjengelig til enhver tid. Behovet for å øke befolkningens bevissthet omkring sikkerhetstrusler, samt øke deres brukerkompetanse blir også stadig mer aktuelt, da uvettig brukeratferd kan få konsekvenser for andre. Våre verdier, holdninger, meninger, kunnskaper og handlinger knyttet til sikkerheten i det digitale rom kan oppsummeres i begrepet *IKT-sikkerhetskultur*.

Det digitale risikobildet er komplekst og i stadig endring, og det er krevende for folk flest å bedømme risiko korrekt til enhver tid. NorSIS gjennomførte i 2016 en undersøkelse for å kartlegge og måle sikkerhetskultur på individnivå blant innbyggere og i virksomheter.¹⁴ Undersøkelsen konkluderer blant annet med at det er lav tillit til politiets kriminalitetsbekjempelse på nett. Videre viser undersøkelsen at befolkningen ikke utdannes i informasjonssikkerhet selv om digitaliseringen tilsier at kunnskapsnivået bør økes. Se boks 6.6 om beskrivelse av NorSIS.

Det videre arbeidet med ny nasjonal strategi for IKT-sikkerhet og ny kompetansestrategi skal foreslå tiltak for å bevisstgjøre befolkningen og virksomheter om IKT-sikkerhetsspørsmål. Betydningen av kompetanse og en god sikkerhetskultur er også adressert i kapitlet 11.

6.8 Sikkerhet i IKT-infrastrukturen

En rekke grunnleggende funksjoner i samfunnet forutsetter at man har en IKT-infrastruktur som virker nær sagt over alt og hele tiden. Denne infrastrukturen må være robust og pålitelig slik at uønskede hendelser i størst mulig grad unngås, samtidig som man raskt må kunne gjenopprette til en normalsituasjon ved en uønsket hendelse. Vi må også være i stand til å sikre at uvedkommende ikke får tilgang til informasjonen som formidles gjennom slik infrastruktur.

¹⁴ NorSIS. *The Norwegian Cyber Security Culture*, prosjektrapport 2016.

Boks 6.6 NorSIS

NorSIS (Norsk senter for informasjonssikring) er en uavhengig organisasjon som arbeider for økt kunnskap om, og forståelse for, informasjonssikkerhet. NorSIS mottar økonomisk støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet, og er en del av myndighetenes nasjonale satsing på informasjonssikkerhet.

En viktig oppgave for NorSIS er å gi råd og veiledning til befolkningen, bedrifter og offentlige virksomheter. Det største enkeltstående tiltaket er Nasjonal sikkerhetsmåned. Dette er en årlig, nasjonal dugnad for å skape oppmerksomhet om informasjonssikkerhet som er relevant for både virksomheter og privatpersoner. I 2016 fikk 420 000 ansatte tilgang til e-læring under sikkerhetsmåned. Dette er en økning på nesten 60 000 fra 2015. I tillegg ble det holdt en rekke sikkerhetsrelaterede foredrag rundt omkring i Norge.

NorSIS har utarbeidet flere veiledere som retter seg mot private virksomheter. NorSIS samarbeider blant annet med NSM og Nkom om nettvett.no. NorSIS drifter og har redaktøransvaret for tjenesten, mens NSM og Nkom bidrar til videreutvikling og finansiering.

6.8.1 Robusthet i ekinfrastrukturen

Lysneutvalget trekker frem den nasjonale infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon som en komponent som inngår i nær sagt alle digitale verdikjeder. Denne utgjør derfor en kritisk sårbarhet i samfunnet. Det meste av våre digitale tjenester leveres over elektroniske kommunikasjonsnett, og bortfall vil kunne få store konsekvenser for samfunnet og den enkelte. Forsvarets militære kommunikasjonslinjer er i økende grad basert på sivile nett.¹⁵ Også Nødnett er avhengig av denne infrastrukturen.

De fleste sivile nett er avhengige av Telenors kjernenett. Broadnet og Altibox har noe landsdekkende (og i stor grad uavhengige) nett, men bortfall av Telenors kjernenett vil få store konsekvenser. Lysneutvalget har fremhevet at avhengigheten av denne ene aktøren er en sårbarhet som bør reduseres. Utvalget går inn for at minst én annen

¹⁵ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*.

aktør bygger opp et kjernenett med de samme kvalitetene.

Selv om Telenors kjernenett bygges og driftes med en meget høy grad av sikkerhet, og over tid har vist stor pålitelighet, representerer avhengigheten til en enkeltaktørs nett en sårbarhet som bør håndteres. Regjeringen vil at Norge skal ha et sterkt og robust ekomnett, og er opptatt av å gjøre noe med denne sårbarheten.

Regjeringens nasjonale plan for elektronisk kommunikasjon (ekomplanen)¹⁶ støtter vurderingene fra Lysneutvalget og peker retning for hvordan regjeringen skal håndtere utfordringene fremover. Regjeringen og ekomtilbyderne gjennomfører for tiden flere tiltak for å styrke sikkerheten og robustheten i de norske ekomnettene. Regulatoriske krav og veiledning er sentralt i arbeidet. I tillegg er ekomtilbyderne pålagt å bygge ut reservestrøm i mobilnettene og staten bidrar til å etablere ekstra forsterkede mobilsendere i utsatte kommuner.

I tråd med anbefalingene fra Lysneutvalget og oppfølging av ekomplanen skal Nkom vurdere sårbarhetsreducerende tiltak knyttet til avhengigheten av Telenors kjerneinfrastruktur, og hvordan ulike transportnett og utenlandsforbindelser kan kombineres for å øke den samlede nasjonale kapasiteten og sikkerheten. Vurderingene vil være grunnlag for regjeringens arbeid med å styrke sikkerheten og robustheten i ekomnettene. I den grad tiltak krever utgiftsøkninger over statsbudsjettet, vil regjeringen komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Samfunnskritiske virksomheter og etater må stille krav til sikkerhet og robusthet i sine kjøp av elektroniske kommunikasjonstjenester. Dette vil igjen være med på å heve sikkerheten for alle ekombrukere. I ekomplanen får Nkom mandat til å veilede forvaltningen i kjøp av sikre og robuste ekomtjenester. Nkom har allerede laget en veileder for kommunenes kjøp av ekomtjenester og vil følge opp med veiledning for andre aktører med samfunnskritiske oppgaver.

For å møte krav til kapasitetsøkning, sikkerhet og robusthet i ekomnettene i en tid med økt internasjonalisering av nett og tjenester, vil det være et økende kommersielt behov for uavhengige robuste sambandslinjer mellom Norge og utlandet. Regjeringen arbeider for økt kapasitet ut av landet for å møte behovet. Økt kapasitet og flere alternative føringer til utlandet vil også kunne stimulere til næringsutvikling som for eksempel skybaserte tjenester og datasenterdrift i Norge.

Bruk av elektronisk kommunikasjon gir informasjon om en rekke forhold som berører den enkeltes private sfære og personlige integritet, slik som geografisk bevegelsesmønster, kontaktnett, osv. Presset om å få tilgang til denne typen data øker også etterhvert som den kommersielle bruken av såkalt stordata øker. Dagens kommunikasjonsvern¹⁷ er bra i Norge, men ny teknologi, nye tjenester og forretningsmodeller utfordrer regelverket. Ekomtjenester produseres i økende grad i datasentre utenfor norsk territorium. Norsk regulering er derfor ikke alltid tilstrekkelig dersom en ønsker å gjennomføre tiltak for å ivareta personvernet og kommunikasjonsvernet til den enkelte bruker i Norge. Regjeringen vil at Norge skal fortsette å arbeide internasjonalt for å fremme gode løsninger som ivaretar norske brukere.

6.8.2 Satellittbaserte tjenester

De fleste samfunnskritiske funksjoner avhenger av satellittbaserte tjenester. Værvarsling, kraftforsyning, maritim trafikk, TV-overføringer, finanstransaksjoner, oljevernberedskap og redningsoppdrag benytter tjenester som i ulik grad er avhengig av signaler eller data fra satellitter. Satellittbaserte tjenester er viktig i de fleste menneskers daglige liv. Tap av tilgang kan være kritisk for etaters myndighetsutøvelse, for krisekommunikasjon, for drift av kritisk infrastruktur og tidlig varsling. Svikt i tilgangen til satellittbaserte tjenester kan i ytterste konsekvens få betydning for statsikkerheten og evnen til å drive militære operasjoner.

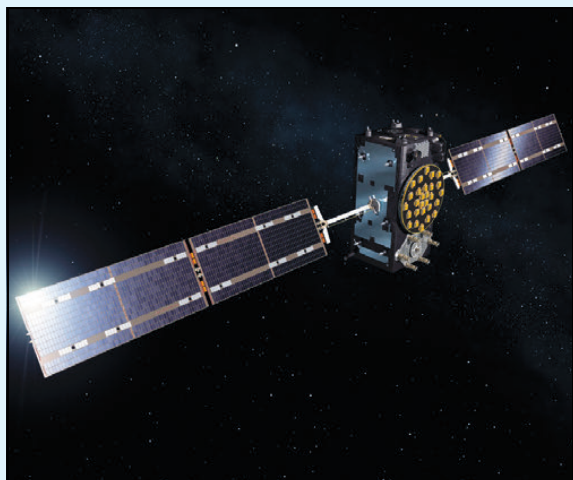
Lysneutvalgets fremhever at ansvarsforholdene knyttet til sikkerhetsutfordringene innenfor norsk romvirksomhet synes å være fragmentert. Reguleringen av romvirksomheten er hjemlet i ulike lover og regelverk. Ansvar for oppfølging av romsektoren er desentralisert, og samordningen av sikkerhetsutfordringene på tvers av sektorer kan bli bedre. Virksomheten er svært internasjonal, og Norge har ansvar og forpliktelser gjennom internasjonale avtaler. Store deler av infrastrukturen og tjenestene er eid eller kontrollert av norske og utenlandske private selskaper. Se boks

¹⁶ Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*.

¹⁷ Kommunikasjonsvern som begrep omfatter rettslig og faktisk beskyttelse av informasjon i transitt, på vei fra et sted til et annet. Begrepet omfatter også opplysninger om slik informasjon eller kommunikasjon, såkalte metadata. Kommunikasjonsvernet er ofte ansett som en del av det videre begrepet personvern, siden man vanskelig kan tenke seg et effektivt personvern uten at også kommunikasjonen mellom to eller flere parter kan være fortrolig.

Boks 6.7 Norges engasjement knyttet til sikkerhet i Galileo-programmet

Galileo er et selvstendig europeisk satellittnavigasjonssystem som vil fungere sammen med det amerikanske GPS-systemet. Galileo forventes fullt operativt fra 2020. Norsk Romsenter samordner den norske deltagelsen i Galileo, og deltar sammen med NSM aktivt i komiteer og grupper hvor sikkerheten i Galileo-programmet håndteres. NSM godkjenner sikkerheten i bakkeinfrastrukturen på norsk territorium, og er nasjonalt kontaktpunkt for håndtering av alvorlige IKT-hendelser og angrep mot systemet. Nkom håndterer spørsmål knyttet til interferens, frekvenskoordinering og oppfølging av jordstasjonsforskriften, og klassifiseringsforskriften om sikring av anlegg i elektroniske kommunikasjonsnett.



Figur 6.3 Galileo-satellitt i bane rundt jorden.

Kilde: European Space Agency – Pierre Carril, 2015.

6.7 om Norges engasjement knyttet til sikkerhet i Galileo-programmet.

Det er nødvendig å vurdere både den overordnede reguleringen og kravene til sikkerhetsarbeid innenfor dette området. Målsetningen er å øke bevisstheten om sårbarheter og risiko knyttet til romvirksomhet, og bidra til å identifisere avhengigheter på tvers av sektorer. Regjeringen vil tydeliggjøre hvilke myndigheter som har ansvar for sikkerheten innenfor norsk romvirksomhet. Dette vil gjøres gjennom arbeidet med regjeringens romstrategi som utgis i 2017.

6.8.3 Revidere nasjonal kryptopolitikk

Kryptografi er teknikker som skal sikre informasjonens opphav, hindre innsyn og avdekke endring. Kryptering har stor betydning for IKT-sikkerhet og er en forutsetning for sikker elektronisk kommunikasjon.

Det er en langsiktig prosess å bygge opp kompetanse- og forskningsmiljøer, og kunnskapen må vedlikeholdes dersom den skal være relevant. Det er behov for en gjennomgående utvikling av nasjonal kryptokompetanse både innenfor akademia, industri og offentlig sektor. Uten kompetente nasjonale fagmiljøer vil norske myndigheter og bedrifter måtte forholde seg til utenlandske aktører for å innhente kvalifiserte vurderinger og råd om kryptografiske systemer. Dette vil være uheldig sett fra et nasjonalt sikkerhetsperspektiv.

«Norsk kryptopolitikk» utgitt av det daværende Nærings- og handelsdepartementet i 2001 inneholder en rekke anbefalinger for utarbeidelse av en nasjonal kryptopolitikk, blant annet for å understøtte personvern og ytringsfrihet, utvikling av en nasjonal kryptoindustri, vitale nasjonale sikkerhetsinteresser og effektiv, elektronisk forvaltning.

Forsvarsdepartementet og NSM har vært viktige premissleverandører for oppfølgingen av strategien når det gjelder å sikre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. NSM foreslår i Sikkerhetsfaglig råd å videreutvikle en nasjonal kryptopolitikk.

For å bidra til å sikre nødvendig nasjonal kryptokompetanse og stimulere til innovasjon og produktutvikling, vil Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet revidere nasjonal kryptopolitikk.

6.9 Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid er viktig både for utviklingen av globale retningslinjer og for konkrete tiltak for å redusere og bekjempe trusler i det digitale rom. Det inkluderer utviklingen av normer for statlig opptreden, globalt samarbeid for å bekjempe IKT-kriminalitet og internasjonalt samarbeid om styrket IKT-sikkerhet. Norge deltar aktivt i denne utviklingen.

En relativ ny utvikling er tettere koblinger mellom sikkerhetspolitikk og utviklingspolitikk. Meld. St. 37 (2014–2015) *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken* angir flere viktige tiltak for det internasjonale arbeidet. Regjeringen har blant annet etablert en gruppe for koordinering av norske posisjoner i internasjonal cyberpolitikk. Gruppen ledes av Utenriksdepartementet

og skal blant annet utarbeide en internasjonal cyberstrategi for Norge. Strategien skal tydeliggjøre regjeringens overordnede mål innenfor hele spekteret av internasjonal politikk for det digitale rom, der IKT-sikkerhet er ett av flere elementer.

For å trygge nasjonale interesser er Norge en aktiv deltaker i utformingen av NATOs politikk innenfor IKT-sikkerhet. I 2011 signerte Norge og NATO en samarbeidsavtale om beskyttelse mot digitale trusler. Avtalen sikret informasjonsdeling mellom partene, noe som øker Norges evne til å verne IKT-systemer mot digitale angrep. Norge var blant de første landene som inngikk en slik avtale. I 2016 ble avtalen revidert.

Utviklingen og implementeringen av EUs program for et digitalt indre marked (Digital Single Market, DSM) vil ha stor betydning også for

Norge gjennom vår EØS-tilknytning. Blant annet vil innføringen av NIS-direktivet medføre en styrking av ENISA,¹⁸ siden ENISA er tiltenkt rollen som faglig knutepunkt for det nettverk av nasjonale fagmyndigheter som direktivet etablerer. Norsk deltakelse i ENISA blir derfor enda viktigere enn hva det er i dag.

Internasjonalt samarbeid om IKT-sikkerhet foregår også i andre internasjonale fora. I mellomstatlige organisasjoner som OECD og FN, men også i samarbeid med næringslivet, academia og sivilsamfunnet. Regjeringen vil delta og bidra internasjonalt for å løse felles problemstillinger.

¹⁸ ENISA (European Union Agency for Network and Information Security) – EUs byrå for nettverk- og informasjonssikkerhet. ENISA ble etablert i 2004 og Norge er tilknyttet.

7 Alvorlige naturhendelser

7.1 Utfordringer og regjeringens politikk

Norges landskap og klima påvirker hvordan vi bygger og bor. Naturen har gjennom historien gitt dramatiske hendelser som Gauldalsskredet i 1345 med ca. 500 omkomne, og kvikkleireskredet i Verdalen i 1893 med 116 omkomne. Siden år 1900 har mer enn 1 200 menneskeliv gått tapt i skredulykker i Norge; om lag 700 av disse som en følge av snøskred. Senest i november 2016 omkom tre mennesker i et kvikkleireskred i Sørumsund.

Også internasjonalt har noen naturhendelser gjort varig inntrykk på oss i løpet av de siste ti-årene. Blant dem er tsunamien i Sørøst-Asia i 2004, som tok om lag 230 000 menneskeliv, hvorav 84 nordmenn.

Alvorlige naturhendelser er hendelser som utløses i naturen, og som innebærer fare for menneskers liv og helse eller vesentlige materielle verdier. Alvorlige naturhendelser kan også utløses av mennesker, noe vi for eksempel ser ved skogbrann, der ni av ti skogbranner skyldes mennesker.

I Norge er vi særlig utsatt for storm, stormflo, flom, og skred. Storm er den naturhendelsen som forårsaker de største økonomiske kostnadene i Norge. Både storm og flom rammer gjerne store områder og mange mennesker. Ulike typer skred forårsaker flest personskader og dødsfall.

De færreste naturhendelser i Norge tar menneskeliv. Hvert år forårsaker imidlertid naturhendelser skader for store summer. Hjem, arbeidsplasser og infrastruktur ødelegges. Av konkrete hendelser de senere årene, kan særlig nevnes stormen Dagmar i desember 2011, der 570 000 mennesker mistet strømmen, og 35 000 var uten strøm i over et døgn. I tillegg førte stormen til bortfall av internett og telefoni for mange tusen kunder. Dagmar skapte også store problemer med stengte veier, fergesamband og jernbanestrekninger.

Naturskadeerstatninger fra forsikringsselskaper knyttet til storm, stormflo, flom og skred, beløp seg i perioden 2000 til 2015 til om lag ti milliarder kroner.¹ Dette tallet gir imidlertid ikke et full-

stendig bilde av kostnadene. I tillegg kommer utbetalinger via andre forsikringsordninger, som for eksempel avbruddstap i næring, samt kostnader til krisehåndtering, opprydding og til reparasjon av skader på offentlig infrastruktur. For eksempel beløp naturskadeforsikringsutbetalingene seg til 410 millioner kroner etter flommen på Østlandet i 2013, mens det har blitt beregnet at flommen totalt sett førte til materielle tap, herunder skader på infrastruktur, for mer enn 1,1 milliarder kroner.² I tillegg til de rent økonomiske kostnadene kommer de samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av stengte veier, strømbrudd, bortfall av elektronisk kommunikasjon (ekom), tapt arbeidsfor-tjeneste mv. Slike kostnader er vanskeligere å be-regne.

I takt med samfunnets økende avhengighet av elektrisitet og ekom, blir også sårbarheten ved bortfall større, se kapittel 6 om digitale sårbarheter og IKT-sikkerhet. Naturhendelser kan også føre til andre potensielt sett farlige følgehendelser. Det mest alvorlige eksempelet på dette er Fukushima i 2011, hvor et kjernekraftverk ble oversvømt av vann etter en tsunami, noe som forårsaket en ukontrollert atomulykke. Stormen Katrina i USA i 2005 er et annet eksempel, hvor oversvømmelsen forårsaket store og alvorlige kjemikalieut-slipp.

I tillegg til de økonomiske og miljømessige konsekvensene, kan naturhendelser skape bekymring og uro. Å miste hjemmet eller livsgrunnlaget sitt, er en personlig tragedie for de som rammes. Usikkerhet om flom- og skredfare kan gi negative helsevirkninger som følge av angst og utrygghet.

Befolkningsvekst, klimaendringer, økonomisk vekst og mer avhengighet mellom ulike samfunnsfunksjoner bidrar til at skadepotensialet ved naturhendelser er voksende. Det må jobbes målrettet med tiltak som retter seg inn mot alvorlige

¹ <https://www.fno.no/statistikk/skadeforsikring/Naturskadestatistikk-NASK/>

² Siedler, C. E. (2015): *Samfunnsøkonomiske kostnader av Gudbrandsdalsflommen 2013*. Naturfareprosjektet: Delprosjekt 5 *Håndtering av flom og vann på avveie*, rapport 93-2015.

Boks 7.1 Klimaendringer

I Norge har nedbøren økt med om lag 20 prosent de siste 100 årene, og den kraftigste økningen har funnet sted de 30 siste årene.¹ Temperaturen har vært jevnt varmere enn normalen siden 1985 og frem til i dag, med en tendens til fortsatt oppvarming.² I Norge er det i årene fremover forventet at det vil komme kraftigere og hyppigere styrtregneepisoder, større og hyppigere regnflommer, og at havnivået vil øke.³

Endringer i klima utgjør dessuten en svært sammensatt og uoversiktlig risiko globalt. Det kan være en «risikoforsterker» som gir indirekte følgeeffekter for samfunnssikkerheten i Norge. Smelting av polisen åpner for eksempel nye skipsleder mellom Nordøst-Asia og Europa, men representerer også en risiko for Norge som kystnasjon. Klimaendringene vil globalt kunne

påvirke matproduksjon og tilgang på rent drikkevann. Havnivåstigning kan true lavtliggende områder og små øystater. Disse effektene av klimaendringene vil være med på å forsterke utfordringene land allerede har, og vil i særlig grad ramme de minst utviklede landene. Klimaendringene kan føre til flere naturkatastrofer, mer utbrudd av smittsomme sykdommer og økt konkurranse om vann, mat og areal. Dette kan igjen bidra til ustabilitet og konflikter i regioner hvor det allerede i dag er store utfordringer, som i Midtøsten og i Nord-Afrika.

¹ Blant annet Meld St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*, og NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder*

² Meteorologisk institutt, se http://met.no/Klima/Klimautvikling/Klima_siste_150_ar/Hele_landet/

³ Norsk klimaservicesenter (2015): *Klima i Norge – 2100*

naturhendelser for å unngå at skadene og kostnadene blir problematisk store i fremtiden.

Regjeringen vil:

- bidra til at kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet i samfunns- og arealplanleggingen holder høy kvalitet for å redusere konsekvensene av alvorlige naturhendelser, blant annet gjennom å ferdigstille en nasjonal digital høyde- og terrengmodell
- bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredrisiko
- gjøre det enklere for kommunene å ivareta samfunnssikkerhet og klimaendringer i sin langsiktige planlegging, ved å bidra med veiledning og forskningsbasert kunnskap
- utvide naturskadeforsikringsordningen til å omfatte tomtekostnader
- bidra aktivt inn i EUs og FNs arbeid med samfunnssikkerhet og følge opp FNs program Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030

7.2 Planlegging som styrker samfunnssikkerheten

7.2.1 Plan- og bygningsloven som et sentralt virkemiddel

Riktig arealplanlegging og samfunnsplanlegging er grunnleggende for bedre forebygging knyttet til alvorlige naturhendelser. Slik planlegging er et effektivt virkemiddel for å forebygge skader fra flom, stormflo, skred og overvann. God areal- og samfunnsplanlegging bør derfor prioriteres.

Plan- og bygningsloven er det sentrale verktøyet for å sikre god planlegging.³ Loven pålegger kommunene å «forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.»⁴ samt å sørge for at risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) gjennomføres ved utarbeidelse av planer for utbygging. Kommunene skal ved behov fastsette hensynssoner som legger restriksjoner på bruk av områder som representerer fare, risiko eller sårbarhet.⁵ Planleggingen må blant annet ta hensyn til sårbarheten til kritiske samfunnsfunksjoner.

Der det ikke er mulig å unngå å bygge i fareområder, skal det gjennomføres tiltak som gjør at det oppnås tilstrekkelig sikkerhet.⁶

³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

⁴ Jf. plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav h

⁵ Jf. plan- og bygningsloven § 4-3

Sivilbeskyttelsesloven pålegger alle kommuner å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig ROS-analyse. Denne analysen skal kommunene bruke både i beredskapssammenheng, og når de behandler planer etter plan- og bygningsloven.

ROS-analysen skal i tillegg følges opp med en beredskapsplan for kommunen, med angivelse av tiltak for håndtering av krisesituasjoner i kommu-

⁶ Sikkerhetskravene i byggteknisk forskrift (TEK10) med tilhørende veileder ligger til grunn for både arealplanlegging og byggesaksbehandling.

nen. Beredskapsplanen skal være en operativ plan for kommunens håndtering av kriser. Som et minimum, skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, en ressursoversikt, varslingslister, evakueringsplaner og en plan for informasjon til befolkningen og media.

Plan- og bygningsloven har i utgangspunktet de nødvendige lovbestemmelsene for å unngå ny risiko og sårbarhet ved nybygging eller ved endret bruk av arealer. På visse områder er dessverre etterlevelsen av plan- og bygningsloven for svak. Forskning viser at bedre planlegging i flere tilfeller kunne ha redusert skadene ved naturskadehendelser.⁷ Enkelte kommuner har tillatt bygging i områder der det ikke burde bygges. Forskingen trekker frem dårlig planleggingskapasitet i kommunene, liten vilje til å avklare natur-

Boks 7.2 En rekke aktører med ansvar

For å håndtere risiko knyttet til naturhendelser, er det mange aktører og virkemidler. Kommunene har en helt sentral rolle med ansvar for arealplanlegging, byggesaksbehandling og kommunal beredskapsplikt, se kapittel 13.9. Fylkeskommunene har gjennom den regionale planleggingen ansvar for å finne gode og helhetlige løsninger på tvers av kommunegrensene. I tillegg til kommunene og fylkeskommunene, har en rekke statlige etater forvaltningsansvar knyttet til naturfarer:

- *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* har ansvaret for å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på direktoratsnivå og overfor fylkesmenn og kommuner. DSBs ansvar på samfunnssikkerhetsområdet omfatter ellers nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap, brann- og elsikkerhet, industri- og næringslivssikkerhet, farlige stoffer, samt produkt- og forbrukersikkerhet. DSB har ansvaret for Sivilforsvaret.
- *Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)* bistår kommunene med å forebygge skader fra flom og skred, fører tilsyn med dammer, og har det statlige ansvaret for å sikre kraftforsyningen.
- *Fylkesmennene* har den samme samordningsrollen regionalt, som Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har nasjonalt, se også kapittel 13.

- *Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)* har ansvar for krav til bygg og infrastruktur, bl.a. gjennom oppfølging av teknisk forskrift.
- *Landbruksdirektoratet* er sekretariat for Statens naturskadefond.¹ Direktoratet styrer i tillegg sentrale virkemidler som gjelder forvaltning av landbruks- og skogsarealer.
- *Mattilsynet* skal blant annet sikre forbrukerne trygg mat og trygt drikkevann, og har ansvar knyttet til alvorlige smittsomme dyresykdommer.
- *Meteorologisk institutt* har ansvar for meteorologitjenester og varsling av værhendelser.
- *Miljødirektoratet* har ansvar for å fremskaffe et felles kunnskapsgrunnlag til arbeidet med klimatilpasning, og koordinerer klimatilpassningsarbeidet. Miljødirektoratet har forvaltningsansvar for natur og for å stille krav til beredskap mot akutt forurensning.
- *Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket* har ansvar for forvaltningen av kritisk infrastruktur. Kystverket har videre ansvar for statens beredskap mot akutt forurensning, og kan ved større tilfeller av akutt forurensning, eller fare for akutt forurensning, overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken.

¹ Gjeldende regler for den statlige erstatningsordningen for naturskader og organisering av ordningen følger av naturskadeloven. Ny lov og ny organisering trer i kraft fra 1. januar 2017. Se Prop. 80 L (2013–2014). Landbruksdirektoratet er ansvarlig forvaltningsmyndighet etter naturskadeerstatningsloven.

farekonflikter i overordnede planer, manglende ressurser til å kartlegge og vurdere naturfarer, og svake styringssignaler som mulige årsaker.

For å støtte opp under det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet i samfunns- og arealplanleggingen, gjennomføres følgende tiltak:

- *ferdigstille en nasjonal digital høyde- og terrengmodell*: Regjeringen har i 2016 startet opp arbeidet med å etablere en nasjonal digital høyde- og terrengmodell. Modellen blir et viktig verktøy for kommunene i arealplanlegging og beredskapsarbeid. Høy kvalitet på kartlegging av eksempelvis flom- og skredfare forutsetter tilgang til gode grunnlagsdata, og en statlig nasjonal digital høyde- og terrengmodell vil gi et slikt grunnlag. Arbeidet er i gang, og nye områder kartlegges forløpende. Modellen vil etter planen være klar om fire til fem år
- *øke kunnskapen om fareområder*: Regjeringen har styrket den statlige innsatsen på farekartlegging på flom og skred, og vil videreføre denne satsingen for å øke kunnskapen i kommunene. Arbeidet innebærer både farekartlegging, registrering av hendelser, utvikling av standarder, informasjon og opplæring. Gjennom utvikling av veiledere og standarder skal kommunene settes bedre i stand til selv å bestille kartlegging
- *gjennomføre kommunereformen*: Større og sterkere kommuner legger grunnlag for bedre kapasitet og kompetanse innenfor samfunnssikkerhet og arealplanlegging. Sterkere fagmiljøer i kommunene kan gi bedre forebygging av alvorlige naturskader og bedre håndtering av hendelser. Våren 2017 vil regjeringen legge frem en proposisjon om ny kommunestruktur for Stortinget. Kommunene i reformen vil i hovedsak være nye sammenslåtte kommuner fra og med 1. januar 2020
- *skape nye regioner*: Regionreformen legger opp til sammenslåing av fylkeskommuner og dermed større enheter med mulighet for å se større områder i sammenheng og å få egne fagmiljøer innenfor samfunnssikkerhet og arealplanlegging. Regjeringen vil våren 2017 legge frem en proposisjon for Stortinget om nye regioner. Den nye regionale inndelingen skal etter planen tre i kraft fra 1. januar 2020
- *videreutvikle fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid*: Regjeringen økte i 2016 bevilgnin-

gene til fylkesmennene med 10 millioner kroner, øremerket deres arbeid med samfunnssikkerhet. Nivået er foreslått opprettholdt i 2017, se kapittel 13.8

- *legge til rette for et oppdatert kunnskapsgrunnlag*: For å kunne planlegge for mer enn noen tiår fram i tid, er det behov for å vite mer om hvilke klimaendringer Norge vil oppleve. Regjeringen sørger for innhenting, bearbeiding og tilrettelegging av informasjon til kommunene om klimaendringer, og hvordan det kommer til å påvirke kommunene. Rapporten «Klima i Norge 2100» ble lagt fram høsten 2015.⁸ Nettsiden www.klimatilpasning.no støtter planleggere og beslutningstakere i klimatilpasningsarbeidet. Nettsiden gir en oversikt over regelverk, veiledere og mulige tiltak for klimatilpasning
- *utarbeide statlige planretningslinjer*: Klima- og miljødepartementet utarbeider en statlig planretningslinje for klimatilpasning med tilhørende veiledninger.⁹ Den nye planretningslinjen skal gjøre det enklere for kommunene å ta hensyn til klimaendringer i sin langsiktige planlegging. Den statlige planretningslinjen skal også legges til grunn ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning

7.3 Statlige bidrag til å begrense skadevirkningene av flom og skred

7.3.1 Statlig bistand til kommunene

Kommunene har hovedansvaret i arbeidet med å forebygge flom- og skredskader. Samtidig er det nødvendig for å få gode resultater, at også staten bidrar i arbeidet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) bistår kommunene med å forebygge flom- og skredskader, og ved håndtering av hendelser. NVE skal være en tydelig og samlende aktør innenfor skadeforebygging. NVE bidrar med farekartlegging, formidling av kunnskap, innspill til kommunale arealplaner, bistand til sikringstiltak, overvåking og varsling, samt bistand ved hendelser. Ettersom endringer i klima sannsynligvis vil føre til større hyppighet og omfang av

⁷ Dannevig, H., Aall, C., Bondevik, S., Dahle, L., Groven, K., Heiberg, E., Miles, M., Aa, R. (2015): *Arealplanlegging for framtidens klima. Samandragsrapport*. VF-notat 5/2015. Sogndal, Vestlandsforskning.

⁸ <http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2015/September-2015/Klima-i-Norge-2100/>. Se også nettsiden www.klimaservicesenter.no

⁹ Retningslinjene fastsettes formelt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er ansvarlig for plan- og bygningsloven.



Figur 7.1 Flommen på Vestlandet 2014. NTB Scanpix.

Foto: Marit Hommedal.

Boks 7.3 Skadetall – DSBs kommuneundersøkelse 2016

DSBs kommuneundersøkelse for 2016 viser at 63 % av kommunene har hatt alvorlige naturhendelser i løpet av årene 2012 til 2015.¹ Blant disse kommunene har:

- 61 % opplevd stengte veier, jernbaner eller kaianlegg
- 40 % opplevd svikt i energiforsyning
- 37 % opplevd svikt i tilgang til elektronisk kommunikasjon
- 59 % fått skader på infrastruktur. Mye av skadene på offentlig infrastruktur dekkes ikke av naturskade- og forsikringsordningene, slik tilfellet er for skader på privat eiendom. For de kommunene som rammes, kan derfor naturhendelser utgjøre en betydelig økonomisk belastning.

¹ Svarprosent på 88 %.

både flom og skred, vil NVE fortsette å ha en viktig rolle i årene som kommer.

7.3.2 Kartlegging av fare og risiko

Kartlegging av fare og risiko gir kunnskap om hvilke områder som er utsatt, og hvilke konsekvenser flom og skred kan medføre. Effekter av klimaendringer inngår i vurderingen av risiko. NVE utarbeider farekart som avklarer hvilke områder som er utsatt. Dermed legges fundamentet for det øvrige forebyggende arbeidet. Den statlige farekartleggingen har så langt avdekket at mer enn 150 000 mennesker i Norge bor i områder utsatt for flom eller skred. I tillegg kommer en rekke skoler, sykehus, barnehager, næringsbygg med videre. Erfaringer viser at flomsonekartene har bidratt vesentlig til økt bevissthet om flomfare, og at utbygging i flomutsatte områder er unngått.

Arbeidet med kartlegging i statlig regi fritar ikke kommuner fra ansvaret for kartlegging etter plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven. Det fritar heller ikke utbyggere fra ansvaret de har for å få utredet fare før ny utbygging. Statlige

infrastruktureiere har, som eiere og utbyggere, også et selvstendig ansvar for nødvendig kartlegging i tilknytning til sine anlegg.

Kartlegging av flom- og skredfare krever gode grunnlagsdata, metoder og modeller. Arbeidet med etablering av en sammenhengende og detaljert digital høyde- og terrengmodell vil derfor være et viktig bidrag til farekartleggingen. Videre er dokumentasjon av hendelser et viktig element for farekartleggingen.

7.3.3 Sikringstiltak

Fysiske sikringstiltak, som flomvoller og erosjons-sikring, kan redusere risikoen i områder der det er avdekket høy flom- og skredrisiko for eksisterende bebyggelse. Sikring av eksisterende bebyggelse er ikke en plikt, verken for eier, kommunen eller for staten. Sikring av eksisterende bebyggelse og infrastruktur kan være forbundet med store kostnader, og må i likhet med andre tiltak prioriteres ut fra samfunnsøkonomiske kriterier. Sikringstiltak kan også få konsekvenser av teknisk eller miljømessig art, og disse må vurderes på linje med andre inngrep.

DSB har gjennom sitt arbeid med krisescenarioer (tidligere kalt Nasjonalt risikobilde) gitt kommuner og andre et kunnskapsgrunnlag om risikoen knyttet til alvorlige ekstremvær-, flom- og skredhendelser, til bruk i arbeidet med forebygging og håndtering. Ett scenario som har vært presentert er «kvikkleireskred i by». Et annet er «flom på Østlandet». Scenarioene viser hvordan naturhendelser kan berøre ulike samfunnssektorer, og gir et grunnlag for risikostyring på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Selv om det ikke er en plikt for kommunene å sikre eksisterende bebyggelse mot flom- og skredfare, bør det alltid vurderes å gjennomføre sikring der hvor flom- og skredrisikoen representerer fare for liv og helse.

Regjeringen har økt bevilgningene til sikring mot skader fra flom og skred, og vil fortsette å bistå med sikring der behovet er størst. Regjeringen foreslår å bruke om lag 350 millioner kroner til forebyggende tiltak mot flom- og skredskader over NVEs budsjett i 2017. NVEs bistandsordning hjelper kommunene med sikringstiltak der utfordringene er så store at det ikke er rimelig å legge ansvaret på den enkelte borger eller kommunen, se boks 7.5.

Innenfor vegsektoren blir det hvert år satset betydelige beløp til skredsikring både på riks- og fylkesvegnettet. På statsbudsjettet for Statens veg-

vesen foreslås det bevilget over 600 millioner kroner til skredsikring på riksvegnettet og øremerket tilskudd til skredsikring av fylkesvegnettet med i underkant av 700 millioner kroner. I tillegg kommer midler som fylkeskommunene bruker gjennom deres egne budsjetter over rammetilskuddet til fylkeskommunene.

7.3.4 Overvåking, varsling og beredskap

Det er verken samfunnsøkonomisk lønnsomt eller praktisk mulig å fysisk sikre all bebyggelse og infrastruktur. Gjennom overvåking og varsling av flom og skred, kan beredskapsapparatet aktiveres i tide for å redde liv og flyttbare verdier. Meteorologisk institutt sender ut ekstremværsvarsel ved sterk vind (vedvarende storm/orkan, og ved svært sterke vindkast), meget store nedbørmengder og ved stormflo. NVE varsler om flom og skred basert på blant annet observasjoner fra målestasjoner, prognoser fra Meteorologisk institutt, hydrologiske beregninger og observasjoner fra vannkraftregulanter. Flomvarsling er avgjørende for å redusere konsekvensene av flommer.

Varslingstjenestene for jordskred og snøskred er utviklet i samarbeid med Meteorologisk institutt, Statens vegvesen og Jernbaneverket. Begge tjenestene ble lansert i 2013 og er i en oppbyggingsfase fram til og med 2017. Varslingstjenestene angir farenivået i ulike regioner. Det er opp til lokale aktører å vurdere overvåking og varsling av konkrete dalsider og skredbaner.

Snøskred er den skredtypen som tar flest liv i Norge, og tendensen til økt friluftaktivitet i bratt terreng øker behovet for god varsling, opplæring og informasjonsarbeid. Skredskolen på www.var-som.no er et viktig hjelpemiddel for opplærings- og informasjonsarbeidet.

Fra 1. januar 2015 overtok NVE ansvaret for den nasjonale fjellskredovervåkingen. Det sikrer at kompetansen som finnes på området kan benyttes nasjonalt, og bidrar til å styrke og videreutvikle fjellskredovervåkingen. Norges geologiske undersøkelse (NGU) utfører på oppdrag fra NVE kartlegging og risikoklassifisering av ustabile fjellpartier. Per i dag er det identifisert seks kjente høyrisikoobjekter som følges opp med døgkontinuerlig overvåking med tilhørende varslings- og beredskapsopplegg. Disse er Åkneset i Stranda kommune, Mannen i Rauma kommune, Hegguraksla i Norddal kommune, Joasetbergi i Aurland kommune og Gammanjunni og Nordnesfjellet i Kåfjord kommune.



Figur 7.2 Fjellovervåking.

Foto: DSB.

7.4 Bedre insentiver for forebygging

7.4.1 Forebygge skader på eksisterende bebyggelse

Plan- og bygningsloven inneholder en rekke forebyggende krav for nybygg og utvikling av nye arealer, se kapittel 7.2.1. Lovverket stiller imidlertid ikke samme krav til eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Det er for eksempel ingen juridisk plikt for kommunene å sikre eksisterende bebyggelse.¹⁰ Forebyggende tiltak knyttet til eksisterende bebyggelse kommer ofte for sent eller aldri på plass. Dersom det gjennomføres tiltak, er det gjerne som følge av at kommunen allerede har opplevd tap og skader.

Regjeringen foreslår at naturskadeforsikringsordningen, se punkt 1 i boks 7.5, skal endres slik at også tomteverdien tas med i erstatningsutmålingen når boliger ødelegges, og gjenoppbygging på skadestedet ikke er tilrådelig. Endringen vil gi privatpersoner som rammes av naturhendelser mulighet til å flytte fra risikoutsatte steder. Endringen vil ikke gi rett til økonomisk støtte før en hendelse har inntruffet, men vil forhindre at de

samme boligene og menneskene rammes gjentatte ganger. Dessuten vil kommunene kunne opprette arealmessige forbuds- og restriksjonszoner og håndheve dem strengt. Regjeringen vil i løpet av 2016 legge fram et forslag til nødvendige endringer i naturskadeforsikringsloven for Stortinget.

NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder* belyser problemstillingen knyttet til sikring av eksisterende bebyggelse mot skader som følge av overvann, se boks 7.6. Utredningen foreslår lovendringer som skal gi kommunen adgang til å pålegge forebyggende tiltak mot overvannsrelaterte skader i eksisterende tettbebyggelse. Slike tiltak vil være kostnadskrevende, men utvalget understreker at de mest kostnadseffektive tiltakene vil lønne seg over tid ved å redusere omfanget av overvannsrelaterte skader. Utredningen har vært på høring i 2016, og regjeringen arbeider med å følge opp utredningen og høringsinnspillene.

Det er behov for å styrke kunnskapen om skadene som forårsakes av naturhendelser, og de relaterte kostnadene. Det kan gi bedre forebyggende arbeid. Allerede i dag er relevante statlige etater forpliktet til å bidra til innsamling og for-

midling av informasjon om naturhendelser,¹¹ og det finnes ulike databaser for hendelser og skader.¹² Det er imidlertid behov for ytterligere data og kunnskap. Finans Norge har i samarbeid med Vestlandsforskning, Geografisk institutt ved NTNU og Bjerknæssenteret gjennomført et pilotprosjekt, der målet var å finne ut hvordan skadedata fra forsikringsselskapene kan legges til rette og brukes som en del av kunnskapsgrunnlaget for kommunal planlegging.¹³ Prosjektet synliggjorde flere praktiske og metodiske utfordringer, bl.a. knyttet til personvern og til kartfesting av skader. Partene ser nå på mulighetene for å gjøre pilotprosjektet til en permanent ordning. Dette vil kunne være ett av flere viktige bidrag til et bedre kunnskapsgrunnlag for både statlig, regional og lokal planlegging. Samarbeid mellom offentlige og private er en av nøklene til et mer kunnskapsbasert arbeid med naturhendelser.

7.4.2 Naturfareforum – en satsing på kunnskap og samordning

Naturhendelser rammer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og skaper utfordringer for

mange ulike aktører – både offentlige og private. Det tas derfor grep for å sikre bedre koordinering av aktører og informasjon.

Siden 2011 har en rekke statlige etater, Kom-munesektorens organisasjon (KS) og enkelte fylkesmenn deltatt i nettverket «Samvirkeområde natur». Nettverket har først og fremst vært et forum for informasjonsutveksling om forebyg-gende og sårbarhetsreducerende arbeid i tilknyt-ning til naturhendelser. Dette omfatter også kli-maendringer.

Det ble i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred* slått fast at NVE og andre relevante statlige aktører sammen skal utarbeide en nasjonal strategi for koordinering og samhandling om håndtering av flom- og skredrisi-koen.

For å sikre en best mulig ressursutnyttelse, og styrke samvirket mellom ulike etater, videreføres arbeidet med oppfølging av Meld. St. 15 (2011–2012) og arbeidet i nettverket Samvirkeområdet natur samlet i det nye nettverket «Naturfareforum». Nettverket blir arena for arbeidet med å styrke samarbeidet mellom ulike etater innenfor naturfarer, og vil ha status som Norges nasjonale

Boks 7.4 Skredulykken på Svalbard i desember 2015

19. desember 2015 ble Longyearbyen utsatt for en snøskredulykke som førte til at to personer omkom og flere ble skadet. I tillegg ble mange hus ødelagt. Ulykken mobiliserte et helt samfunn, som stilte opp for å redde liv og ta vare på de som ble rammet.

Justis- og beredskapsdepartementet ga DSB i oppdrag å evaluere det forebyggende arbeidet og selve håndteringen av hendelsen, med bistand fra Hovedredningssentralen i Sør-Norge og Politihøgskolen. Evalueringsrapporten, som kom i september 2016, identifiserte både positive erfaringer og noen klare læringspunkter av betydning for det videre arbeidet med beredskaps- og krisehåndteringsevnen på Svalbard.

Stortinget har etter forslag fra regjeringen økt bevilgningen med ti millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016, til boligbygging og arealutvikling i Longyearbyen.

På Svalbard har NVE fra vinteren 2014/2015 gjennomført et prøveprosjekt for regional snøskredvarsling, hvor hovedmålgruppen er folk som ferdes i skredterreng, samt ansvarlige for stenging og åpning av transportårer og evakue-ring av bebyggelse. Prøveprosjektperioden som

var planlagt for vinteren 2015/2016 ble utvidet som en oppfølging av skredulykken i desember 2015. I tillegg ble det også etablert en ordning med lokale skredfarevurderinger for skredutsatt bebyggelse ved Longyearbyen. Vanligvis dekkes lokal snøskredvarsling med skredfarevurdering for utsatt bebyggelse av lokale aktører. Prøveprosjektet vil bli evaluert og fulgt opp i samråd med Longyearbyen lokalstyre.

For å gi Longyearbyens innbyggere økt trygghet for vinteren 2016/2017, planlegger NVE å videreføre snøskredvarslingen i Longyearbyen i hovedtrekk slik den ble etablert i januar 2016. Regjeringen har derfor foreslått å bevilge én million kroner over Olje- og energidepartementets budsjett i 2017 til dette formålet.

Kartlegging av flom- og skredfare på Svalbard har blitt prioritert innenfor NVEs nasjonale kartleggingsprogram i 2016. Dette gir et bedre grunnlag for Longyearbyen lokalstyres rullering av arealplaner. Den nye kartleggingen er også viktig ved beredskapshåndtering og for å få oversikt over hvor det er størst behov for sikringstiltak.

Boks 7.5 Dagens erstatnings- og støtteordninger

Det er i dag tre ordninger for erstatning etter naturskader, og én ordning for bistand til sikrings tiltak:

1. Private brannforsikringer som dekker naturskade (naturskadeforsikringsordningen)
 - Alle bygninger og løsøre som forsikres mot brannskader blir automatisk også forsikret mot naturskade. Dette følger av naturskadeforsikringsloven. I tillegg til den ordinære forsikringspremien, beregnes premie for naturskade. Naturskadepremien er i dag 0,07 promille av brannforsikringssummen. Naturskadepremien avsettes og brukes til å utbetale naturskadeerstatninger. I 2015 ble det utbetalt 1,47 milliarder kroner i naturskadeerstatning¹
2. Statens naturskadefond
 - En statlig erstatningsordning for naturskade på fast eiendom og løsøre som det ikke er mulig å forsikre gjennom en alminnelig forsikring. Eksempler på skadeobjekter er private veier og bruer, skog, kaier og moloer, samt dyrket mark. Skadelidte melder saken til lensmannen, som takserer skadene (lensmannsskjønn) og sender saken til styret for Statens naturskadefond. I 2015 ble det utbetalt 186 millioner kroner fra Statens naturskadefond
3. Skjønnsmidler til kommuner og fylkeskommuner etter naturskade

- Både Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkesmennene kan gi skjønnsmidler til kommuner som har vært utsatt for uforutsette hendelser og påført ekstraordinære utgifter. Midlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter flom, skred og andre naturhendelser. Pengene kommer fra rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene
4. NVEs bistandsordning for sikringstiltak
 - Ordningen innebærer bistand til kommuner til planlegging, prosjektering og gjennomføring av forebyggende tiltak for sikring av eksisterende bebyggelse mot skader fra flom og skred. Den som mottar støtten må normalt betale en egenandel (distriktsandel) på 20 prosent av kostnadene ved sikringstiltaket. For krisetiltak som må gjennomføres raskt for å unngå akutt fare for skader kreves det ingen egenandel. I 2015 var den ordinære bevilgningen til forebygging av flom- og skredskader i regi av NVE om lag 260 millioner kroner

¹ Naturskadeordningen administreres av Norsk Naturskadepool med Finans Norge som forretningsfører. For mer informasjon, se www.naturskade.no

plattform for gjennomføring av Sendai-rammeverket, se kapittel 7.6.2. Naturfareforum skal legge til rette for samarbeid mellom ulike nasjonale, regionale og lokale aktører for å redusere vår sårbarhet for uønskede naturhendelser.

Naturfareforum vil etablere og gjennomføre prosjekter med deltakelse fra både offentlige og private aktører. Alle sider i håndteringen av naturskaderisiko vil bli omfattet av arbeidet. Dette inkluderer utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag, arealplanlegging og sikring, og håndtering og

oppfølging av hendelser. Det er etablert en egen styringsgruppe som i dag består av DSB, NVE, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Landbruksdirektoratet, KS, Miljødirektoratet og en representant fra fylkesberedskapssjefene. Naturfareforum har et felles sekretariat med deltakelse fra DSB, NVE og Statens vegvesen.

7.5 Bedre beredskap mot ødeleggelse av skog

7.5.1 Økt risiko knyttet til skogbranner og skogstormer

Store skogbranner kan føre til stor økonomisk skade for skogbruket, og kan representere fare for liv og helse, hus og kritisk infrastruktur. Brannen i Froland kommune i 2008 er den største i

¹⁰ Se Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*, side 7.

¹¹ Ibid. 33.

¹² Se blant annet <http://www.naturskade.no/no/hoved/statistik/>

¹³ <https://www.fno.no/aktuelt/nyheter/2014/06/skade-forsikringsdata-viktig-for-kommunene/>

Boks 7.6 Overvann

Overvann er overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann. Tette flater som asfalt og tak fører til at nedbør raskt renner av fra overflater i byer og tettsteder, og samles opp i lave punkter i byrommet. Skader som følge av overvann er sjeldent livstruende, men omfanget er økende som følge av klimaendringer og at mennesker bor stadig tettere. Endringer i klima, se tekstboks 7.1, fører blant annet til at styrtregneepisoder kan bli kraftigere og forekomme hyppigere.

Utvalget som utredet overvann i byer og tettsteder anslår i NOU 2015: 16 at samlede forsikringsutbetalinger for vanninntrenging de siste årene har ligget på ca. 600 millioner kroner per år, og vil øke i framtiden. Utvalget anslår at de totale skadene fra overvann, direkte og indirekte, vil beløpe seg til mellom 45 og 100 milliarder kroner over de neste 40 årene, dersom det ikke gjennomføres nye forebyggende tiltak.

Overvann har tradisjonelt sett ikke vært vanlig å omtale som en alvorlig naturhendelse, men det økonomiske skadepotensialet ved dette fenomenet tilsier at det behandles sammen med de mer tradisjonelle naturhendelsene.

Norge i nyere tid. Den varte i nesten to uker, og medførte ca. 100 millioner kroner i totale kostnader. Sverige ble i 2014 rammet av en skogbrann i Västmanland, der om lag 6 000 mennesker ble evakuert, ett menneskeliv gikk tapt og én person ble alvorlig skadet. Kostnadene knyttet til brannen ble anslått til om lag én milliard kroner.

Meteorologisk institutt konkluderer med at Sør- og Østlandet vil få en markert økning i skogbrannrisiko i løpet av kommende århundre.¹⁴ På Østlandet vil endringer i klima kunne føre til fordobling av antall dager med skogbrannrisiko fram mot 2050.

Også stormer kan påføre store skader på skog. DSB har i sitt risikobilde for 2014 «storm i indre Oslofjord» som et scenario. En slik storm vil kunne gå videre nordover og ramme sentrale skogsområder, og vil kunne ødelegge anslagsvis én million dekar skog. DSB mener dette trolig

kommer til å inntreffe én gang i løpet av hundre år.

7.5.2 Bedre beredskap mot skogbrann – helikopter og lederstøtte

Hovedelementene i beredskapen mot skogbrann er den statlige helikopterberedskapen og lederstøtteordningen, som begge administreres av DSB.

Skogbrannhelikoptrene er i beredskap fra 15. april til 15. august. Dette er tungløftmaskiner som løfter ca. tre tonn vann til forskjell fra mindre helikoptre med ca. ett tonn løftekapasitet. Helikoptrene leies inn fra kommersielle aktører, og i beredskapsperioden er én tungløftmaskin alltid på beredskap, normalt plassert på Torp.

Regjeringen har de siste årene styrket helikopterberedskapen, og gjort helikoptrene til en mer forutsigbar ressurs for landets brann- og redningsvesen. I statsbudsjettet for 2016 ble det faste budsjettet for flytid økt fra tre til fem millioner kroner. Dette har gitt økt mulighet til raskt å kunne sette inn flere helikoptre i innsats samtidig. Det har også gjort det mulig å øke beredskapen i perioder med stor brannfare gjennom utplassering av flere skogbrannhelikoptre i ulike deler av landet. Det har i tillegg gitt mulighet for at helikoptre kan benyttes i opplæringen av brannbefal og andre bakkemannskaper. Det er installert nødnetradio i to tungløfthelikoptre.

I tillegg til de sivile helikoptrene, kan også Forsvaret anmodes om å bistå med sine ressurser ved skogbrann. Først og fremst er det aktuelt med bistand fra Forsvarets Bell-helikoptre, Heimevernet og Kystvakten, men også andre ressurser vil etter omstendighetene kunne bistå. Forsvaret har også lufttaktiske enheter som kan styre luftrommet om det er behov for å koordinere flyging med flere helikopter i samme område. Dette ble benyttet under brannen i Froland.

DSBs lederstøtteordning gir lokale brann- og redningsvesen støtte til effektiv bruk av statens skogbrannhelikopter. Utvalgte brann- og redningsvesen og deres ledende brannbefal står på beredskap for å kunne gi støtte til lokale brannsjefer som får ansvaret ved en skogbrann. Kostnadene for denne støtten dekkes av DSB.

7.5.3 Hvorfor ikke egne fly?

DSB har i 2016 utredet bruken av fly til brannslukking. Fly har noe større tankkapasitet enn helikopter, ca. 5 000 liter mot 3 000 liter for de aktuelle modellene. Utredningen viser imidlertid at

¹⁴ Tveito, O. E. (2014): *Klimaendringer og betydning for skogbruket*.

Boks 7.7 Intervju med Svein Oskar Wigestrand



Figur 7.3 Svein Oskar Wigestrand

Foto: privat

Beredskapsleder Svein Oskar Wigestrand og kollegaene i Eigersund kommune ble satt på prøve, da ekstremværet Synne sørget for storflom midt i hjertet av kommunen. Slik taklet de situasjonen på en forbilledlig måte.

4. desember 2015, klokka 20.52, meldte Meteorologisk institutt at ekstremværet Synne var i gang for fullt i Agder og Rogaland. Usedvanlig store nedbørmengder fosset ned og førte til oversvømmelse av flere elver. Blant disse var Hellelandsvassdraget og Bjerkreimsvassdraget, som begge munner ut midt i Eigersund sentrum.

God rolleforståelse

Kommunen vant DSBs samfunnssikkerhetspris for håndteringen av hendelsen. Wigestrand sier at rolleforståelse i kommunen er essensielt for god kriseberedskap.

– I mange kommuner er ordføreren lederen av beredskapen i en krisesituasjon. Slik bør det ikke være, fordi det gjør at grensene mellom administrasjon og politikk blir diffuse. Ordføreren bør heller representere kommunen utad og ha kontakt med publikum og pressen, lik den dag-

lige driften. Rådmannen bør lede det operative beredskapsarbeidet, mener Wigestrand.

Hellelandsvassdraget som går langs E39 sto fire meter over normal vannstand. Det var områder i kommunen som ble helt isolert, veiene var stengt, strømmen borte og tele- og nødnett hadde falt ut.

Fem punkter for suksess

Beredskapslederen fremhever fem kriterier som bør ligge til grunn for å takle uforutsette hendelser:

1. sterkt og tidlig fokus på fortløpende informasjon. Det gjelder både internt og eksternt i alle faser; før, under og etter. Korte oppdateringer og kjappe svar
2. aksept og forståelse for at det forberedes, iverksettes tiltak og settes stab på et tidlig tidspunkt. Så vil det i noen tilfeller vise seg at det ikke var nødvendig. Det er ikke alltid at værmeldingen stemmer. Det er ikke bortkastede penger, men må ses på som ekstra trening
3. god lokalkunnskap. Om vassdrag, nedbørsfelt, elveløp og utsatte områder. Det er også viktig å ha god lokalkunnskap om bygninger, veier, mobilmaster og strømforsyning
4. kunnskap om hva som finnes av aktuelle ressurser, internt og eksternt hos samarbeidspartnere. Dette må vedlikeholdes og deles gjennom personlig relasjoner internt og eksternt mellom de ulike samarbeidspartnerne og kommunen
5. nødvendig verktøy på plass før det er bruk for det. Det vil si planverk og utstyr som betongbarrierer, sandsekker, støtteverktøy. Samt verktøy for befolkningsvarsling som Varsling24. Flomsonekart, planlagte og utprøvde lokaler til operasjonsrom, reservestrøm og reservesamband

helikopter totalt sett er den best egnede ressursen i Norge. Fly krever større lengde på vannflaten, siden de ikke kan hente vann vertikalt. I Norge er det generelt kort vei til små vann og tjern, og potensielt lengre avstand til større vann. Norsk topografi og geografi gjør dermed helikopter bedre egnet. Fly er dessuten svært dyre i innkjøp (Cannadair 415 CL koster om lag 200 millioner kroner),

og trenger et omfattende drifts- og vedlikeholdsopplegg for å være operative. Det er også vanskelig å finne andre bruksområder for slike fly. Selv i et samarbeid med andre nordiske land, vil det være så lite etterspørsel etter en slik kapasitet at ressursbruken ikke kan forsvares. Basert på DSBs anbefaling, har Justis- og beredskapsdepar-

tementet besluttet å beholde gjeldende konsept med tungløfthelikoptre.

EU har fra og med sommeren 2016 stilt et fly til rådighet for bistand til land som ber om støtte til brannslukking. Dette er også tilgjengelig for Norge.

7.5.4 Beredskap mot stormskader på skog

Det er viktig at aktuelle beredskapsorganisasjoner og skognæringen går inn i et nærmere samarbeid for å møte utfordringen med ødeleggelse av skog som følge av storm. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor i samråd med Landbruks- og matdepartementet besluttet at dagens «Skogbrannutvalg» utvides til også å være forum for å forhindre stormskader på skog. Skogbrannutvalget har siden 1985 vært et forum med deltakelse fra både statlige og private aktører, og har arbeidet med å øke kunnskapsnivået om skogbrann og bekjempelsen av skogbrann. DSB vil bli gitt i oppdrag å videreutvikle Skogbrannutvalget til også å bli et forum som arbeider med stormskader. Forumet skal blant annet drøfte roller og samarbeid, og skape felles forståelse mellom aktører.

7.5.5 Skogsveier kan bidra til redusert sårbarhet

Transportinfrastruktur og kommunikasjon er sentrale elementer i beredskapen knyttet til uønskede hendelser. Vegnettet har viktige samfunnsfunksjoner i flyten av personer, varer og tjenester. Ifølge SSB er det om lag 94 500 km med offentlige veger i Norge per 1. januar 2016. Skogsvegnettet bygd i perioden 1950 til 2015, utgjør om lag 104 000 km. Av dette er om lag 48 000 km skogsbilveger og om lag 56 000 km traktorveger/vinterbilveger.

Skogsvegene kobler store skog- og utmarksarealer til offentlige vegnett. Dette gjør skogsvegnettet betydningsfullt i beredskapssammenheng, særlig skogsbilvegene. Dette kan være i forbindelse med skogbrann, stormfelling eller redningsaksjoner. Skogsvegene kan også i noen tilfeller brukes dersom det offentlige vegnettet må stenges, eller i krisesituasjoner. Skogsvegene er i hovedsak private veger og kjennskap til egenskapene til disse vegene er viktig i beredskapssammenheng. Fylkesmannens landbruksavdelinger og kommunene har fagkompetanse og kartmaterieell som kan ha stor betydning for effektive kost-/nyttevurderinger og prioriteringer av tiltak ved en uønsket hendelse. Investeringer i skogsvegnettet

bidrar til redusert sårbarhet mot klimaskader og er gjennom dette positive beredskapsforebyggende tiltak.

7.6 En aktiv rolle internasjonalt

7.6.1 Klimatilpasning og samfunnssikkerhet i EU og FN

Med framtidige endringer i klima vil alvorlige naturhendelser sannsynligvis inntre oftere. EUs klimatilpasningsstrategi understreker blant annet den viktige koblingen mellom klimatilpasning og samfunnssikkerhet, og også i FN er denne koblingen blitt viktigere. Klimaavtalen fra Paris 2015 (artikkel 8) gir alle stater en forpliktelse til å forebygge utfordringene som følger av klimaendringer, og finne gode måter for å håndtere tap og skade. Regjeringen vil bidra inn i EUs og FNs arbeid med samfunnssikkerhet.

7.6.2 Sendai-rammeverket

Medlemslandene i FN vedtok i 2015 et globalt rammeverk for katastroforebygging, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*.¹⁵ Ifølge Sendai-rammeverket er tilpasning til dagens og framtidens klima en sentral del av medlemslandenes forpliktelser for å redusere risiko og sårbarhet. Norge er blant landene som har sluttet seg til rammeverket og forpliktet seg til å følge det opp.

Det overordnede målet for Sendai-rammeverket er å forebygge og redusere risiko. Rammeverket skal fremme samfunnssikkerhet lokalt, nasjonalt, og internasjonalt gjennom tverrsektorielt samarbeid. Dette er operasjonalisert gjennom sju delmål:

1. redusere dødelighet ved hendelser og katastrofer innen 2030
2. redusere antall berørte mennesker ved hendelser og katastrofer globalt innen 2030
3. redusere økonomiske tap som følge av uønskede hendelser som andel av BNP innen 2030
4. redusere bortfall av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, herunder utdanning og helse, innen 2030
5. øke antall land som har nasjonale og lokale strategier for samfunnssikkerhet innen 2020
6. øke internasjonalt utviklingssamarbeid gjennom formålstjenlig og bærekraftig bistand som

¹⁵ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030
http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

støtter opp om landenes egne planer for implementering av dette rammeverket innen 2030

7. styrke systemer for (tidlig) varslings og risikoinformasjons til befolkningen innen 2030

I Sendai-rammeverket er fire prioriteringer sentrale for å nå disse målene:

1. risikoforståelse og risikoerkjennelse
2. risikohåndtering og risikostyring
3. investeringer som fremmer risikostyring og håndteringsevne (resiliens)
4. fremme kriseberedskap, håndtering, effektiv respons og forebyggende gjenoppbygging («build back better»)

Norge har en forpliktelse til å følge opp disse målene nasjonalt. I forbindelse med oppfølging av det forrige globale FN-rammeverket, *Hyogo Framework for Action (2005)*, ble det etablert et tett samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, DSB og andre aktører, for å fremme bilateralt samarbeid på forebygging mot naturfarer.¹⁶ Arbeidet videreføres i oppfølgingen av Sendai-rammeverket.

DSB er nasjonalt kontaktpunkt for Sendai-rammeverket, og koordinerer den nasjonale oppfølgingen. Den nasjonale oppfølgingen av Sendai-rammeverket vil skje både gjennom de prioriterte og tiltakene som følger av denne meldingen, og gjennom det videre arbeidet i nettverket Naturfareforum, se kapittel 7.4.2.

¹⁶ Se St. meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*

7.6.3 Norges bidrag til andre land

Norge har lenge vært en pådriver for å fremme forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid innenfor rammene av FN-programmet *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*, som Sendai-rammeverket er en del av. Regjeringen vil følge opp dette arbeidet nasjonalt. Samtidig bidrar Norge i stor grad til at andre land kan oppfylle sine forpliktelser, først og fremst gjennom EØS-samarbeidet (EEA Grants og Norway Grants).

For perioden 2014–2019 er det etablert et nytt program innenfor EØS-rammeverket – *Disaster Prevention and Preparedness*. Gjennom dette programmet vil mottakerlandenes myndigheter få økonomisk støtte til strategiarbeid og tiltak for å redusere risiko for katastrofer, i samarbeid med aktører i giverlandene (Norge, Island og Liechtenstein). Programmet skal blant annet fremme integrering av samfunnssikkerhetshensyn i investeringer og samfunnsplanlegging, basert på nasjonale og lokale analyser av risiko og sårbarhet.

Norge har også, sammen med Sveits, ledet an et arbeid for beskyttelse av mennesker som er fordrevet som følge av klima. Arbeidet er en del av Nansen-initiativet, og gir anbefalinger for hvordan klimafordrevne bør behandles.^{17 18}

¹⁷ <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>

¹⁸ <http://disasterdisplacement.org/about-us/>

8 Alvorlig kriminalitet

8.1 Utfordringer

Norge er et åpent samfunn med betydelig tillit mellom individer, mellom ulike institusjoner, og mellom borgere, næringsliv og det offentlige. Alvorlig kriminalitet kan true fundamentet for velferdsstaten. Dersom borgerne opplever at kriminaliteten blir stor, vil det kunne skape en følelse av utrygghet. Det kan svekke borgernes tillit til staten, en tillit som er en forutsetning for vår samfunnsorden og vårt demokrati. Over tid vil alvorlig kriminalitet kunne utgjøre en trussel mot stabiliteten, tryggheten og kvaliteten på det samfunnet vi lever i. Den alvorlige kriminaliteten kan også danne et økonomisk fundament for ideologiske eller religiøse krefter som ønsker å rette angrep mot enkeltpersoner, samfunnsinstitusjoner, myndighetsorganer eller våre styringssystemer.

Voldelig ekstremisme, etterretning mot Norge og norske interesser, IKT-kriminalitet, hvitvasking og terrorfinansiering, og arbeidslivskriminalitet er alvorlige kriminalitetsområder som blir tatt opp i denne meldingen.

Et fellestrekk ved flere av disse kriminalitetsformene er at de er blitt mer teknologisk avanserte, organiserte og globale enn tidligere. Samtidig endrer kriminaliteten seg etter hva som gir størst og raskest mulig profitt, og representerer minst mulig risiko for strafferettslige reaksjoner. De kriminelles fleksibilitet og omstillingsevne må få konsekvenser for kriminalitetsbekjempelsen. Det trengs bedre forståelse for utfordringene, og behovet for effektive forebyggende tiltak øker. Vi trenger egnede politimetoder og et styrket samarbeid på tvers av samfunnssektorene og mellom myndighetsorganer.

8.2 Regjeringens politikk

Regjeringen har økt bevilgningene til politi, påtalemyndigheten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) betydelig. Hovedprioriteringene har vært politibemannings, IKT-løsninger, nærpolitireformen, sikkerhet og beredskap, samt arbeid med å returnere asylsøkere. For å øke politiets kapasitet

har regjeringen som ambisjon at det i løpet av 2020 skal være to tjenestemenn pr. 1000 innbyggere på nasjonalt nivå.

Regjeringen har, med tilslutning fra Stortinget, gitt politiet og PST viktige verktøy i kampen mot alvorlig kriminalitet. Stortinget vedtok i juni 2016,¹ på grunnlag av Prop. 68 L (2015–2016) *Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)*, å gi politiet utvidet adgang til å benytte skjulte tvangsmidler ved etterforskning, avverging og forebygging av alvorlige lovbrudd. Utvidelsene gjelder blant annet metoder som kommunikasjonskontroll, hemmelig ransaking, romavlytting, teknisk sporing og kameraovervåking. Lovendringene trådte i kraft 17. juni 2016. I tillegg åpnes det for bruk av et nytt skjult tvangsmiddel i form av dataavlesing. Disse reglene trådte i kraft 9. september 2016.

Regjeringen har også foreslått endringer i blant annet straffeloven gjennom Prop. 44 L (2015–2016) *Endringer i straffeloven mv. (militær deltakelse i væpnet konflikt m.m.)* som tar sikte på å motvirke at privatpersoner rekrutteres til og deltar i stridshandlinger i en væpnet konflikt (såkalte fremmedkrigere). De nye reglene trådte i kraft 1. juli 2016.² Et viktig formål med denne regelendringen er å hindre at personer blir radikaliseret til voldshandlinger gjennom deltakelse i stridshandlinger og deretter kan utgjøre en mulig trussel mot sikkerheten i Norge. Videre vedtok Stortinget i juni 2016 utvidet adgang til opptak, lagring og bruk av biometri på utlandske borgere. Hensikten er å ha bedre kontroll med hvem som kommer til landet og oppholder seg her.

Implementering av etterretnings- og analysefunksjoner og innføring av etterretningsdoktrinen for politiet er viktige tiltak. De skal sikre politiets evne til å skaffe kunnskap om fremtidige utfordringer knyttet til alle former for kriminalitet, slik at tiltak kan iverksettes for å forebygge dette. Politiets etterretningsdoktriner ble lansert i 2014 og tas nå i bruk i den nye politistrukturen. Regjeringen lanserte i januar 2015 strategien mot arbeids-

¹ Innst. 343 L (2015–2016).

² Innst. 219 L (2015–2016).

livskriminalitet. Strategien skal revideres. Det nasjonale tverretatlige analyse- og etterretningssenteret mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, ble åpnet ved Økokrim i juni 2016. Dette representerer også et viktig tiltak for å skaffe et felles situasjonsbilde mellom sentrale etater. Regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme ble lansert i 2014, og Justis- og beredskapsdepartementet lanserte strategien mot IKT-kriminalitet i mai 2015.

Regjeringen vil:

- følge opp tiltakene i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme og utvikle nye tiltak i tråd med risikobilde på feltet
- styrke analysekapasiteten til PST, slik at etaten blir bedre i stand til å bekjempe terrorhandlinger på norsk jord
- legge til rette for at PST i større grad målretter sine trusselvurderinger mot de som har ansvar for og myndighet til å iverksette tiltak under en krisesituasjon
- gjøre det enklere å nekte potensielle fremmedkrigere pass
- etablere en sikker og effektiv identitetsforvaltning basert på biometri, slik at det utstedes sikre pass og nasjonale ID-kort med eID
- arbeide videre for å styrke samarbeidet mellom statlige etater og næringslivet for å være bedre rustet mot statlige eller ikke-statlige digitale angrep mot Norge og norske interesser
- følge opp og videreutvikle Justis- og beredskapsdepartementets strategi mot IKT-kriminalitet:
 - sørge for at det årlig utarbeides en særskilt, felles trusselvurdering for IKT-kriminalitet på Justis- og beredskapsdepartementets fagområde
 - bygge opp et høykompetent fagmiljø innenfor politiet som skal styrke bekjempelsen av IKT-kriminalitet
 - styrke politidistriktenes grunnkompetanse og fagmiljøer innenfor IKT kriminalitet
 - styrke politiets grunnutdanning og etter- og videreutdanning innenfor IKT-kriminalitet
- gjennomføre tiltakene i handlingsplanen mot menneskehandel
- styrke arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering, ved å gjennomføre regjeringens strategi mot hvitvasking og terrorfinansiering og utarbeide Nasjonal risikovurdering på området
- styrke samarbeidet mellom politiet og kontrollatene, blant annet gjennom å videreutvikle

tverretatlige etterretnings- og analysefunksjoner

- utvikle reglene om taushetsplikt slik at det bidrar til bedre informasjonsutveksling og samhandling mellom offentlige kontrollmyndigheter og mellom kontrollmyndighetene og politiet

8.3 Politisk motivert vold

8.3.1 Forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme

Radikalisering er en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå sitt politiske, ideologiske eller religiøse mål, se boks 8.1. Terror er den ytterste konsekvensen av radikalisering og voldelig ekstremisme. PST vurderer at ekstrem islamisme utgjør den største terrortrusselen i Norge, men påpeker også at trusselen fra høyreekstreme miljøer er økende. Radikaliseringsprosesser kan skje innenfor alle typer livs- syn, politiske retninger og ideologier.

Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme er en viktig samfunnsoppgave, hvor mange sektorer har et ansvar. Det er viktig med tidlig forebyggende innsats, og god evne til å fange opp personer som er i risikozonen så tidlig som mulig. Et bredt innrettet arbeid med innsats og samarbeid mellom en rekke aktører er nødvendig; i kommuner, skoler, barnevern og politi og ved involvering av lokalsamfunn og frivillige organisasjoner.

Utfordringene må møtes med kunnskap om fenomenet og om faktorer som kan føre til radikalisering og voldsutøvelse. Det er også viktig med en klar forståelse av hva som bør gjøres ved mistanke eller bekymring om radikalisering. Regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme står sentralt i dette arbeidet. Handlingsplanen ble lagt frem 10. juni 2014 og retter seg mot alle former for ekstremisme. Planen hadde opprinnelig 30 tiltak, alle med konkret oppfølgingsansvar i ett eller flere departement. Handlingsplanen er dynamisk, som blant annet betyr at det er utviklet flere nye tiltak som ledd i det kontinuerlige arbeidet på feltet. Det er iverksatt en omfattende og systematisk prosess for å innhente innspill til nye tiltak i tråd med samfunnsutviklingen og endringer i trusselbildet. Prosessen inkluderer alle berørte sektorer i det offentlige, samt bred involvering av frivillige organisasjoner, lag og foreninger.

En rekke tiltak er gjennomført. Regjeringen har etablert en nettside med informasjon og en

oversikt over status (www.radikalisering.no). Regjeringen bevilget i 2015 totalt 17,5 millioner kroner til to tilskuddsordninger for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: 7,5 millioner kroner til en ordning som retter seg mot frivillige organisasjoner i samarbeid med kommunene og 10 millioner kroner til konkrete kommunale prosjekter. Tilskuddsordningene ble videreført i 2016 med henholdsvis 3 og 10 millioner kroner.

Regjeringen lanserte i april 2015 en nasjonal digital veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Alle politidistrikt har etablert egen radikaliseringskontakt som fungerer som kontaktpunkt for lokale aktører ved bekymring om radikaliserings. PST og Politidirektoratet (POD) har rutiner for varsling til hjemkommunene når personer som har deltatt som fremmedkrigere returnerer. Arbeid med modell for individuelt tilpassede mentor- og reintegreringsordninger er under utvikling. Foreldre er viktige aktører for å forebygge radikaliserings. Barne- og likestillingsdepartementet har utviklet et foreldreveiledningsprogram knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Fem av tiltakene i handlingsplanen omhandler hatytringer og netthets. Flere departementer er involvert i oppfølgingen av disse. Kripas' tipsordning er oppgradert, og den utvidede løsningen ble lansert 1. september 2015. Politiet mottar gjennom ordningen tips om enkeltpersoner eller grupper som gjennom sine handlinger og ytringer på internett fryktes å kunne utføre vold, samt om nettsider som fremmer radikaliserings og voldelig ekstremisme. Flere tiltak retter seg mot forebygging av radikaliserings i fengsler. Blant annet arbeider Kriminalomsorgen med å utvikle en mentorordning.

Migrantstrømmene til Europa har økt kraftig de siste årene, også til Norge. Asylsøkerne kan være en sårbar gruppe for radikaliserings. Ved ankomst av asylsøkere og flyktninger er det viktig å ha en godt fungerende grensekontroll, og et mottaksapparat som kan gjennomføre fullstendig registrering, intervjuer og verifisering av identitet. En effektiv integreringspolitikk, som bidrar til at nyankomne flyktninger raskt kommer inn i arbeids- og samfunnsliv, bidrar også til å forebygge marginaliserings. Marginaliserings, som å stå utenfor viktige arenaer som skole og arbeidsliv, er en viktig faktor for å forklare hvorfor enkeltindivider radikaliseres. Det vises i denne forbindelse til Meld. St. 30 (2015 – 2016) «*Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*» som regjeringen fremmet for Stortinget i mai 2016.

Boks 8.1 Radikaliserings, voldelig ekstremisme og hatkriminalitet

Radikaliserings forstås her som en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. En radikaliseringsprosess som leder frem til voldelig ekstremisme kjennetegnes av:

- en kognitiv utvikling mot en stadig mer ensidig virkelighetsoppfatning, der det ikke er rom for alternative perspektiver
- dernest en videre utvikling der virkelighetsoppfatningen oppleves så akutt og alvorlig at voldshandlinger er nødvendige og rettferdige

Voldelig ekstremisme forstås her som aktiviteten til personer og grupperinger som er villige til å bruke vold for å nå sine politiske, ideologiske og religiøse mål.

Hatkriminalitet forstås her som straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av negative holdninger til en person eller gruppes faktiske eller oppfattede etnisitet, religion, politiske tilhørighet, seksuelle orientering, kjønns-uttrykk eller nedsatte funksjonsevne. Voldelig ekstremisme er den mest ytterliggående formen for hatkriminalitet.

Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014).

Regjeringen opprettet i februar 2016 Senter for ekstremismeforskning: høyreekstremisme, hatkriminalitet og politisk vold (C-REX) ved Universitetet i Oslo. Den tiårige satsningen vil gi forskningsbasert kunnskap om både høyreekstrem ideologi og høyreekstrem voldsutøvelse. Dette er nødvendig for å oppnå mer kunnskap om høyreekstremismens årsaker og konsekvenser, samt økt forståelse for hvordan liberale demokratier kan forsvare seg på en effektiv og akseptabel måte mot voldelige eller antidemokratiske krefter.

Regjeringen vil fremme internasjonalt arbeid og erfaringsutveksling på dette området. Nordisk nettverk mot ekstremisme er et av foraene Justis- og beredskapsdepartementet deltar i. Formålet med nettverket er å styrke kunnskaps- og erfaringsutvekslingen mellom landene, og dermed å sikre et tettere nordisk samarbeid om forebygging av ekstremisme.



Figur 8.1 Fotoet ble tatt 17. november 2015 i Paris utenfor restauranten «Le Petit Cambodge». Dette var ett av flere steder i Paris som ble rammet av terroraksjoner den 13. november 2015 hvor 130 mennesker ble drept og 413 skadd.

Foto: AFP Photo/Kenzo Tribouillard.

Tiltakene i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme skal følges opp videre, samtidig som det skal utvikles nye tiltak i tråd med risikobildet på feltet.

8.3.2 Forebygge og bekjempe terror

Terror er alvorlig kriminalitet som undergraver både vår demokratiske styreform og menneskerettighetene.³ I straffeloven § 131 er det derfor trukket opp noen grenser for hvilke handlinger som skal regnes som terror. Et sentralt kjennetegn ved terrorhandlinger er at de skaper frykt i en befolkning, ofte i den hensikt å oppnå politiske mål. Regjeringen anser forebygging, avverging og etterforskning av slike handlinger som sentralt for

at norske myndigheter skal kunne ivareta innbyggernes sikkerhet.

Det er flere aktører med ulik politisk, religiøs eller ideologisk overbevisning som kan gjennomføre terrorhandlinger i Norge. PST vurderer ekstrem islamisme til å utgjøre den største terrortrusselen mot norske interesser. Trusselen er særlig knyttet til den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL), og i noe mindre grad til al Qaida. ISIL har gjentatte ganger truet vestlige land som inngår i koalisjonen mot ISIL, og oppfordrer sympatisører i disse landene til å gjennomføre angrep. Trusselen er grenseoverskridende og handler i første rekke om at enkeltpersoner kan inspirere til angrep.

PST vurderer at trusselen fra det høyreekstremer miljøet i Norge er økende. Mobilisering rundt temaer knyttet til det høye antallet flyktninger og asylsøkere er en sentral drivkraft for høyreekstrem aktivitet, radikaliserings og rekruttering. Tradisjonell høyreekstremisme kjennetegnes av rasistiske, nazistiske og konspiratoriske holdninger som kombineres med vilje til bruk av vold for å nå politiske målsetninger. Det islamfiendtlige el-

³ Det kan være glidende overganger mellom terror som en form for kriminalitet og terroranslag som tar former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep på nasjonen iht FN-pakten. Politiet har hovedansvaret for å forebygge og bekjempe terror. Forsvaret har ansvaret for å håndtere et væpnet angrep på Norge. Det er regjeringen som avgjør om terrorangrep skal konstateres å være et væpnet angrep

ler innvandringsfiendtlige miljøet har generelt fokus på norsk og europeisk kultur og tradisjon, i motsetning til fokus på den «hvite rase». Hat mot myndigheter og mistillit til demokratiet er utbredt i det høyreekstreme miljøet. Trusselen fra miljøene er først og fremst knyttet til enkeltpersoner, eller små grupper i eller utenfor miljøet.

Regjeringen har styrket PSTs budsjett med 372 millioner kroner siden den tiltrådte. Regjeringen sikrer med dette økt trygghet og møter utfordringene som er skapt av et skjerpet trusselbilde. Regjeringen har innført strengere strafferegler for fremmedkrigere ved å gjøre det straffbart å delta militært utenfor statlige styrker i væpnet konflikt i utlandet. Også reiser, forberedelser og rekruttering til slik deltakelse er gjort straffbart. Det er også innført et skjerpet straffansvar for norske borgere som deltar i militære operasjoner mot norske og allierte styrker i utlandet. Videre har PST fått nødvendige tvangsmidler for forebygging og etterforskning i det digitale rom, blant annet ved hjelp av dataavlesning.

PST er satt bedre i stand til å forebygge og avverge terrorhandlinger på norsk jord. Et nytt digitalt analysesystem i PST vil sette tjenesten ytterligere i stand til å komme raskere fra analyse til handlinger som kan forhindre terror. Større grad av automatisering vil forenkle analysearbeidet. Dette vil også øke effektiviteten og ressursutnyttelsen, og vil dermed kunne redusere behovet for økt bemanning for denne type oppgaver på sikt. Regjeringen har derfor foreslått 90 millioner kroner til et nytt analysesystem i PST i statsbudsjettet for 2017.

PSTs trusselvurderinger skal målrettes bedre i krisesituasjoner. Regjeringen vil legge til rette for at PST målretter sine trusselvurderinger i krisesituasjoner mot relevante aktører. Hensikten er å bidra til at de aktørene som har ansvar for og myndighet til å iverksette tiltak, får et bedre grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes. En mer målrettet trusselvurdering skal gi bedre ressursbruk tilpasset den enkelte krisesituasjon.

Regjeringen vil gjøre det enklere å nekte potensielle fremmedkrigere pass. Forslaget om endringer i passloven har vært på høring. Hensikten er å kunne nekte eller tilbakekalle pass dersom det er grunn til å tro at formålet med en reise er å delta i terrorhandlinger, terrorrelaterte handlinger eller i væpnet konflikt. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med oppfølging av høringen.

ID-arbeidet styrkes i 2016 gjennom økt bruk og lagring av biometri. Stortinget vedtok i 2016

endringer i utlendingsloven §§ 100 og 100a, som gir hjemmel for rutinemessig å oppta og behandle biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk og ansiktsfoto av alle tredjelandsborgere som søker oppholdstillatelse og visum til Norge. I statsbudsjettet for 2017 foreslår regjeringen 81 millioner kroner til politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI) for å styrke kontrollen av identitet til personer som reiser inn i og oppholder seg i riket, samt forebygge og bekjempe ulovlig opphold og kriminalitet som baserer seg på falsk ID og misbruk av ID. Dette omfatter også utvidet bruk av biometri, flere mobile håndholdte enheter som muliggjør identitetskontroll, etablere taps- og verifikasjonssystem for offentlige og private aktører, samt forberede nasjonalt ID-kort til utenlandske borgere og verifikasjon av utenlandske ID-dokumenter.

Sammen med infrastrukturen for pass og nasjonalt ID-kort skal det etableres et miljø for utstedelse av eID sammen med nasjonalt ID-kort. En eID med samme sikkerhet som pass vil bidra til å hindre identitetstyveri på nett.

Andre kapitler i denne meldingen beskriver også viktige tiltak for forebyggelse og bekjempelse av terror, se blant annet kapittel 5 «Vår evne til å håndtere hendelser», kapittel 6 «Digitale sårbarheter og IKT sikkerhet», kapittel 9 «Smittsomme sykdommer og farlige stoffer – en bedre CBRNE-beredskap», kapittel 10 «Sivilt militært samarbeid og totalforsvaret» og kapittel 11 «Holdninger, kultur og ledelse for en god samfunnssikkerhet».

8.4 Etterretningsvirksomhet mot Norge og norske interesser

De fleste stater har etterretningstjenester som innhenter informasjon og kunnskap om andre land for å sikre egne nasjonale interesser. Fremmede staters etterretningsvirksomhet i Norge handler om lovlig og ulovlig informasjonsinnsamling. Norge er et åpent samfunn der fremmede stater har tilgang til mye informasjon på lovlig måte. Samtidig har det i de senere årene vært en betydelig utvikling i fremmede etterretningstjenesters kapasitet til å gjennomføre fordekt informasjonsinnhenting. Den teknologiske utviklingen de siste årene har også økt samfunnets sårbarhet overfor etterretningsvirksomhet i det digitale rom gjennom blant annet såkalte nettverksoperasjoner. Denne utviklingen har også gjort det mer krevende å skille statlig etterretningsvirksomhet fra tradisjonell industrispionasje eller øko-

nomisk kriminalitet. Flere stater bruker også sine etterretningstjenester som et virkemiddel for å styrke eget lands næringslivsutvikling og konkurranseevne. Tyveri av sensitiv informasjon og påvirkning av beslutninger og beslutningsprosesser svekker konkurranseevnen, og kan samlet sett og over tid svekke velferdsstatens økonomiske fundament, vår sikkerhet og beredskap.

Både lovlig og ulovlig etterretningsevne har betydelig skadepotensial, men det er kun den ulovlige innhenting av informasjon som er straffbar etter straffeloven. Den lovlige innsamlingen må likevel forebygges for å kunne ivareta Norges sentrale samfunnsinteresser. I *Åpen truselvurdering 2016* slår PST fast at etterretningsevnen i og mot Norge er høy. Norge er attraktiv for flere etterretningstjenester: Vi har en strategisk beliggenhet, er forvalter av store naturressurser, er medlem av NATO, har teknologisk spisskompetanse, deltar i freds- og menneskerettighetsarbeid og engasjerer oss tidvis i ulike konfliktområder. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har gjennom flere rapporter de siste årene beskrevet en økende trend knyttet til cyberspionasje, særlig fra og med 2007 og i akselererende grad de siste to årene. De mest omfattende og potensielt mest skadelige truslene vi ser på internett dreier seg i hovedsak om spionasje. E-tjenesten skriver i sin rapport, Fokus 2016, at etterretningsoperasjoner mot Norge og norske interesser i det digitale rom fremstår som teknisk avanserte og målrettede.

Enkelte etterretningstjenester arbeider svært offensivt, og de bruker et vidt spekter av metoder. Omfattende og stadig mer sofistikert digital etterretningsevne på nettet blir derfor kombinert med mer tradisjonelle former for spionasje. Etterretningsoffiserer som befinner seg i Norge vil ha ulike former for dekkstillinger. Hovedoppgaven deres er å etablere personlige og fortrolige kontakter som kan gi viktig informasjon. Ofte vil slik kontaktvirksomhet utvikle seg forsiktig og gradvis, og vil kunne gå over flere år. Stadig flere norske borgere og personer som oppholder seg i Norge har opprinnelse fra stater som Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. Et økende antall har stillinger innenfor sektorer med tilgang til sensitiv og skjermingsverdig informasjon, for eksempel nasjonale datasystemer og registre. I den grad fremmede etterretningstjenester oppnår samarbeid med disse, enten frivillig eller gjennom press eller tvang, vil de kunne få tilgang til informasjon med stort skadepotensial for Norge.

Etterretningstjenester gjennomfører også informasjons-, påvirknings- og propagandaoperasjoner. Hensikten er ofte å svekke tilliten til myndighetene i et aktuelt land, eller skape motsetninger mellom folkegrupper eller regioner. Rykter, påstander og omfattende kampanjer kan oppstå på sosiale medier uten at man klarer å fastslå hvem som står bak. Særlig i perioder med sikkerhetspolitiske spenninger kan slike virkemidler bli tatt i bruk, og dette er noe også Norge må være forberedt på.

Mye av etterretningen mot Norge og norske interesser har som mål å avdekke gradert og sensitiv informasjon om norsk forsvar, sikkerhet og beredskap. Målet for etterretningsevnen er ofte departementer, offentlige virksomheter, institusjoner og bedrifter som forvalter eller har informasjon om kritisk infrastruktur, politiske, økonomiske og militære forhold. Fremmede stater forsøker å få informasjon om norske politiske prosesser for å påvirke eller undergrave disse til eget lands fordel. Det er også eksempler på det som betegnes som «flyktningsspionasje», hvor stater overvåker sine tidligere borgere i Norge og utøver press mot dem eller mot familiene deres i hjemlandet. Hensikten vil ofte være å nøytralisere eller redusere den politiske opposisjonen i hjemlandet.

Det kan ofte være vanskelig å knytte skadevirkningene av etterretningsevnen til konkrete operasjoner. Årsakskjedene er utfordrende å identifisere, og det er vanskelig å bevise at økonomisk tap eller annen skade kommer som et direkte resultat av en konkret innhentingsoperasjon. Ofte er det lange prosesser og mange små biter av informasjon som samlet sett gir en etterretningsgevinst. Ser man på sikkerhetspolitiske skadevirkninger vil den reelle skaden først fremtre i en situasjon der viktige nasjonale interesser står på spill, som eksempelvis i en krise eller ved en sikkerhetspolitisk hendelse. I den grad fremmede sikkerhets- og etterretningstjenester lykkes, vil dette være til skade for Norge og norske interesser – enten det gjelder fordekt informasjonshenting for å komme Norge og norske aktører i forkjøpet, fordekt påvirkning for å sikre at norske beslutninger sammenfaller med den fremmede statens interesser, eller fordekt manipulasjon eller sabotasje for å forstyrre selve beslutnings- og krisehåndteringsevnen.

Å forebygge og forhindre skadelig etterretning mot Norge og norske interesser er et statlig ansvar. Samtidig er det viktig at allmenheten, næringsliv, offentlige og private virksomheter er kjent med hvilke trusler og risikoer vi står over-

for. E-tjenesten, PST og NSM arbeider for å øke samfunnets kunnskap og bevissthet omkring etterretningsvirksomhet mot Norge. Et viktig virkemiddel i denne sammenheng er etatenes ugraderte, årlige vurderinger. Disse gir oppdatert informasjon om trusler mot norske interesser, blant annet om etterretningsvirksomhet mot Norge. Regjeringen er opptatt av at denne informasjonen skal bli enda mer tilgjengelig for publikum, og arbeider for å styrke samordningen av etatenes vurderinger, se kapittel 13.4.

Overfor de tradisjonelle formene for spionasje ivaretas det viktigste forebyggende tiltaket gjennom personellsikkerhet. Personellsikkerhet utgjør tiltak, handlinger og vurderinger for å hindre at personer som vil kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko, plasseres eller er plassert slik at risikoen aktualiseres. I Norge ivaretas dette tiltaket ved at personell som skal ha eller kan få tilgang til skjermingsverdig informasjon sikkerhetsklarerer. Per dags dato er det i Norge 42 klareringsmyndigheter med ulik størrelse og kompetanse. For å styrke det forebyggende arbeidet har regjeringen startet arbeidet med å redusere antall klareringsmyndigheter. Se nærmere om dette i kapittel 14.

PST vurderer digital spionasje og sabotasje til å være en av de mest alvorlige langsiktige truslene som vi står ovenfor. Regjeringen har foreslått å styrke PST med 7 millioner kroner i 2017 for å øke kapasiteten til å forebygge og etterforske spionasje i det digitale rom. I kapittel 6 «Digitale sårbarheter og IKT sikkerhet» nevnes flere tiltak som regjeringen iverksetter for å bli bedre til å avdekke og håndtere digitale angrep.

Forsvarsministeren nedsatte 24. februar 2016 et utvalg (Lysne II) som skulle se på sentrale problemstillinger rundt E-tjenestens mulige tilgang til å hente informasjon fra tele- og datatrafikken inn og ut av Norge (digitalt grenseforsvar). Utvalget leverte sin rapport til Forsvarsdepartementet i september 2016. Rapporten er nå sendt på høring.

Det arbeides for å øke informasjons- og erfaringsutveksling mellom de norske etterretnings- og sikkerhetstjenestene. En rekke tiltak er iverksatt, for eksempel Cyberkoordineringsgruppen som ble etablert i 2013. Gruppen ledes av NSM, og består for øvrig av E-tjenesten og PST. Oppgaven er å fremskaffe informasjon om trusler og sårbarheter i cyberdomenet. De tre tjenestene fikk høsten 2016 i oppdrag å videreutvikle dette samarbeidet til et Felles cyberkoordineringssenter (FCKS).

Fordi det ofte kan være vanskelig å skille mellom etterretningsvirksomhet og økonomisk kriminalitet vil det være viktig med et godt samarbeid

mellom statlige etater og næringsliv. Et tiltak som kan bidra til et mer effektivt samarbeid er å dele mer informasjon om trusler og risikoer. Samferdsdepartementet opprettet i 2015 et eget Ekosikkerhetsforum. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet leder forumet som foruten dem består av representanter for NSM, PST, E-tjenesten, Cyberforsvaret, Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) og flere kommersielle tilbydere av elektronisk kommunikasjon. Hovedformålet er å være en felles arena for tillitsbasert utveksling av sårbarhets- og trusselinformasjon for elektronisk kommunikasjon, slik at man bedre er i stand til å forebygge og håndtere ondsinnede, tilsiktede handlinger.

8.5 IKT-kriminalitet

IKT-kriminalitet øker i omfang. Kostnadene for samfunnet er betydelige. Stadig flere forbrytelser etterlater digitale spor, samtidig som kriminalitet i det digitale domenet i seg selv øker. IKT-kriminalitet er IKT-hendelser som er kriminalisert etter norsk lov, og deles ofte inn i kriminalitet rettet mot selve IKT-systemene, og kriminelle handlinger begått ved hjelp av IKT som et vesentlig redskap.

Eksempler på IKT-kriminalitet kan være dataangrep, ulovlig endring av data, ulovlig avlytting eller avlesning av datakommunikasjon, identitets tyveri, nettbankbedrageri, eller omsetning av narkotika og andre illegale produkter på internett. Overgrepssbilder av barn og annet overgrepsmateriale er andre eksempler på IKT-kriminalitet.

IKT-kriminaliteten er i stor grad internasjonal. De kriminelle kan oppholde seg i ett land, bruke programvare som er plassert i et annet land og begå kriminalitet i et tredje. De kriminelle trenger ikke være fysisk nær offeret, de kan angripe svært mange mål samtidig og har gode sjanser for ikke å bli oppdaget.

IKT-kriminalitet begås av vidt forskjellige type gjerningspersoner, fra de på «gutte-/jenterommet» til organiserte kriminelle miljøer. En særlig utfordring er profesjonelle kriminelle som selger tjenester til andre kriminelle. De stiller enten verktøy til disposisjon eller utfører kriminalitet på vegne av andre.

På grunn av den internasjonale dimensjonen blir det ofte vanskelig å forebygge og bekjempe IKT-kriminalitet. Når flere land er involvert, vil landenes ulikheter i lovgivning komplisere bekjempelsen og straffeforfølgelsen. Det gjør det også utfordrende at informasjon fra Norge lagres i



Figur 8.2 Datahacking, illustrasjonsfoto.

Foto: Mike Schröder / Argus / Samfoto.

skytjenester som har datautstyr eller programvare plassert utenfor norsk jurisdiksjon.

Regjeringen er opptatt av at Norge skal være trygt og sikkert, også på IKT-området. De som utøver IKT-kriminalitet skal ikke kunne forberede eller gjennomføre kriminelle handlinger uten betydelig risiko for å bli oppdaget og straffeforfulgt. Arbeidet med IKT-kriminalitet henger også sammen med det arbeidet som regjeringen gjør for å styrke IKT sikkerheten i samfunnet. I kapittel 6 «Digitale sårbarheter og IKT-sikkerhet» drøftes både utfordringer og tiltak knyttet til IKT-sikkerhet.

For å styrke bekjempelsen av IKT-kriminaliteten lanserte Justis- og beredskapsdepartementet i juni 2015 sin første strategi mot IKT-kriminalitet. Strategien angir retning og prioriteringer for justismyndighetenes arbeid, samt 15 konkrete tiltak. Tiltakene retter seg mot å styrke kompetanse og kapasitet, bygge kunnskap og styrke forskningen, kartlegge teknologiske løsninger og styrke internasjonalt samarbeid og nasjonal lovgivning.

Det er etablert en bredt sammensatt referansegruppe som fortløpende skal gi innspill til fremtidige revisjoner av strategien.

Enkelte av tiltakene i strategien kan ha budsjettmessige konsekvenser. Disse kan enten finansieres gjennom omprioriteringer eller nye bevilgninger. Regjeringen vil komme tilbake til eventuelle nye bevilgninger i forbindelse med de årlige budsjettforslagene. Det tas derfor forbehold om når tiltakene kan gjennomføres. I det følgende angis sentrale, prioriterte områder.

8.5.1 Bygge opp et høykompetent fagmiljø innenfor politiet

Det er viktig at politiet i større grad enn i dag bekjemper IKT-kriminalitet og behandler elektroniske spor.

Det skal bygges opp et høykompetent fagmiljø innenfor politiet som skal gjøre politiet bedre i stand til å forebygge og bekjempe IKT-kriminalitet. Fagmiljøet bør prioritere å etterforske saker som er alvorlige, kompliserte eller som reiser nye problemstillinger. Et slikt sentralt fagmiljø vil kunne støtte opp under politidistriktene slik at deres evne til å etterforske IKT-kriminalitet blir bedre.

For å få bedre kunnskap skal det innenfor Jus- og beredskapsdepartementets ansvarsområde utarbeides en særskilt trusselvurdering for IKT-kriminalitet. Kripos skal utarbeide en slik trusselvurdering årlig, og vurderingene vil danne grunnlag for målrettet politiinnsats på feltet.

8.5.2 Styrke politidistriktenes grunnkompetanse og fagmiljøer

Politidistriktene skal ha et robust IKT-teknisk miljø som har evne til å bekjempe IKT-kriminalitet, behandle elektroniske spor og arbeide på internett. Digitalt politiarbeid gir bedre kunnskapsgrunnlag, sørger for raskere tilgang til relevant informasjon og kan gjøre etterforskningen mer effektiv. Politidistriktene skal i større grad være tilstede på internett for å etterforske og forebygge kriminalitet, og utføre politiarbeid med tilstrekkelig teknologisk og politifaglig kompetanse.

I Oslo politidistrikt er det etablert et pilotprosjekt for hvordan politiet kan videreutvikle sine oppgaver når det gjelder etterforskning og forebygging av IKT-kriminalitet. Erfaringene fra dette arbeidet vil danne grunnlag for anbefalinger for hvordan andre politidistrikter bør styrke sin bekjempelse av IKT-kriminalitet.

8.5.3 Økt kunnskap gjennom bedre utdanning i politiet

Politiets grunnutdanning og etter- og videreutdanning skal styrkes innenfor IKT kriminalitet. Politiet må øke sin kunnskap om og forståelse av de nye utfordringene knyttet til bekjempelse av IKT-kriminalitet, behandling av elektroniske spor og tilstedeværelse på internett. Politiets kompetanse vil også styrkes når det gjelder forebyggende metoder, tilstedeværelse og patruljering på nett, taktisk politiarbeid på nett, etterforskning av IKT-kriminalitet, sikring og analyse av elektroniske bevis og innsamling av informasjon på nett.

8.6 Hvitvasking og terrorfinansiering

Hvitvasking og terrorfinansiering kan true samfunnet ved at det truer integriteten til finansinstitusjoner og andre lovlige strukturer for å overføre penger og verdier. Hvitvasking representerer også en trussel ved at det bidrar til å undergrave fundamentet for velferdssamfunnet. Hvitvasking av penger har til formål å tilsløre opprinnelsen til utbyttet fra kriminelle handlinger, slik at gjerningspersonene eller andre senere kan bruke

ulovlige midler som om de var lovlige. Av utbyttet som hvitvaskes på denne måten inngår en stor del i den lovlige økonomien, mens en del av utbyttet føres tilbake til kriminell virksomhet. Hvitvasking er i økende grad organisert. Internasjonalt ser man en økning i bruken av hvitvaskingsnettverk hvor penger sendes gjennom stråmenn eller lovlige selskaper for å tilsløre opprinnelse og destinasjon.⁴ Utbytte fra kriminalitet i Norge plasseres både i Norge og i utlandet. Internasjonalt er det anerkjent at store beløp holdes skjult i skatteparadis.

De fleste terrorhandlinger forutsetter en viss grad av finansiering og organisering. Terrorfinansiering skiller seg på flere måter fra hvitvasking og annen kriminalitet ved at målet sjeldent eller aldri er profit. Terrorhandlinger blir ofte finansiert gjennom en kombinasjon av legale inntekter, legal eller fordekt innsamling eller ulike former for kriminell virksomhet. Finansiering av terrorhandlinger eller terrororganisasjoner skjer i praksis på en rekke måter: overførslar via bank- eller betalingsformidlingsselskaper, overlevering via kurer, med mer. Typiske måter for å fremskaffe midler kan være innsamling av penger fordekt som veldedighet, eller ved kortbedrageri eller annen kriminalitet. Terrorfinansiering og annen finansiell eller materiell terrorstøtte er etter norsk rett selvstendige lovbrudd, og defineres som terrorrelaterte handlinger.

Trusselen hvitvasking utgjør er nært relatert til omfanget av andre kriminalitetsformer og hvor mye utbytte som skal tas inn i den lovlige økonomien. Ikke all hvitvasking er relatert til terror. Det er sannsynlig at hvitvasking av utbytte i Norge vil øke både i omfang og profesjonalisering, i form av økt bruk av medhjelpere som revisorer og advokater.

Financial Action Task Force (FATF) ble etablert i 1989. FATFs oppgave er å sette standarder og fremme effektiv gjennomføring av regulatoriske og operasjonelle tiltak for å bekjempe hvitvasking av penger, terrorfinansiering, finansiering av masseødeleggelsesvåpen, og andre relaterte trusler mot integriteten til det internasjonale finanssystemet. Norge ble medlem i 1991, og er ett av 37 medlemsland. FATFs standarder er ikke folkerettslig bindende, men anses å være de gjeldende globale standarder på området, og er politisk forpliktende for medlemslandene. FATFs anbefalinger utgjør grunnlaget for gjeldende EU-regelverk på området, som er EØS-relevant. Norge

⁴ Økokrim (2015): *Risikovurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*.

ga sin støtte til FATFs gjeldende mandat (2012–2020).

FATF evaluerer i hvilken grad det enkelte medlemsland har gjennomført FATFs anbefalinger i nasjonal lovgivning. FATFs evalueringer resulterer i offentlige rapporter som gir beskrivelser og analyser av hvert enkelt lands antihvitvaskings- og terrorfinansieringsregime, såkalt «teknisk gjennomføring», samt effektiviteten i regimet. Rapporten inneholder også anbefalte tiltak for medlemslandet for å utbedre feil og mangler i systemet.

FATF evaluerte Norge i 2014, som et av de første landene i den fjerde evalueringsrunden. Rapporten om Norge er kritisk på flere områder. Norge ble ansett å ha fulgt opp 22 av FATFs 40 anbefalinger.

Oppfølging FATFs anbefaling krever blant annet at medlemslandene har en nasjonal politikk for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Regjeringen har tidligere gitt sin tilslutning til FATFs anbefalinger, herunder forpliktelsen til å utarbeide en nasjonal strategi for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering.

Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering er etablert. Forumet ledes av Justis- og beredskapsdepartementet og er for øvrig sammensatt av representanter for Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Riksadvokaten, POD, Økokrim, PST, Politihøgskolen og Finanstilsynet. Privat sektor ved Finans Norge har også vært invitert til møter.

8.6.1 Nasjonalt regime for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering

I regi av Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering pågår det et arbeid med en oppdatert *Nasjonal risikovurdering (NRA) mot hvitvasking og terrorfinansiering*, med sikte på ferdigstilling i desember 2016. Det skal utarbeides en NRA annet hvert år. Dette vil bidra til bedre kunnskap om utfordringer, sårbarheter og trender både på strategisk og operativt nivå. Dette er et viktig tiltak for å identifisere svakheter og risikoer slik at det kan utvikles relevante tiltak for å motvirke og bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering.

Det pågår også et arbeid med å utvikle en Nasjonal strategi mot hvitvasking og terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Strategien utvikles i samarbeid mellom deltakende myndighetsorganer i Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av masseødeleg-

gelsesvåpen og løfter blant annet fram følgende prioriterte områder:

- risiko og kunnskap om hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen
- forebyggende tiltak, rapportering og tilsyn
- finansiell etterretning, etterforskning og inndragning
- finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen
- internasjonalt samarbeid

Innenfor hvert av de prioriterte områdene foreslås det konkrete tiltak med angivelse av gjennomføringsansvarlig og frist. Med dette arbeidet tas det et viktig skritt for å møte svakheter som ble påpekt av FATF i evalueringsrapporten fra desember 2014. Strategien er den første på sitt område og adresserer utfordringer man ser i dag. En slik strategi må være et dynamisk dokument som revideres ut fra endringer i utfordringsbildet. Gjennomføring av tiltak og revisjon av strategien vil til sammen være en viktig del av oppfølgingen.

Det er nedsatt et lovutvalg for å implementere FATF-standardene og EUs hvitvaskingsdirektiv.

Det er viktig å hindre at pengeinnsamling i Norge benyttes til terrorfinansiering. Det skal utredes hvordan dette kan forhindres.

Etterforskning av hvitvaskingsforbrytelser fordrer kunnskap om hvordan utbytte fra straffbare handlinger kan skjules og hvordan det kan tilsløres at utbyttet hadde straffbar opprinnelse. Slik etterforskning krever at politidistriktene har nødvendig kompetanse og ressurser til å benytte seg av finansiell etterretning og informasjon. Politiet må også ha den nødvendige kompetanse til å foreta parallell etterforskning av primærforbrytelser og å etterforske med sikte på inndragning. Nærpolitireformen og den generelle ressursmessige styrkingen av politiet legger grunnlag for sterkere fagmiljøer i de 12 nye politidistriktene.

Et gjennomgående trekk ved hvitvaskingslovbrudd, er at utbyttet i mange tilfeller plasseres i utlandet. Dette innebærer at mange transaksjoner er grensekryssende. Det er derfor svært viktig at politidistriktene har kompetanse og kunnskap som setter dem i stand til å gjenkjenne, avdekke og forstå slike transaksjoner. Dette fordrer kjennskap til aktuelle trender og modus på området. Et velfungerende samarbeid mellom relevante myndigheter og mellom myndigheter og privat sektor, skal gi myndighetene og rapporteringspliktige virksomheter kunnskap som vil effektivisere arbeidet for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering.

Det er et viktig kriminalpolitisk virkemiddel å beslaglegge og inndra verdier som stammer fra, eller som skal anvendes til, straffbare handlinger. For å supplere de eksisterende inndragningsreglene har Justis- og beredskapsdepartementet i september 2016 sendt på høring forslag om sivilrettslig inndragning.

8.7 Arbeidslivskriminalitet

Et velfungerende nærings- og arbeidsliv er en bærebjelke i samfunnet. Det er viktig for effektiv oppgaveløsning og tjenesteyting, for finansiering av velferdsgoder, og det er avgjørende for å sikre sysselsetting og lønn til arbeidstakere. Økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, underminerer dette. Den representerer derfor en alvorlig trussel mot samfunnet og mot fundamentet for velferdsstaten.

Arbeidslivskriminalitet er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. Erfaring viser at det også forekommer grov økonomisk kriminalitet under dekke av å drive lovlig virksomhet, for eksempel gjennom fiktiv fakturering og hvitvasking av inntekter. Et karakteristisk trekk ved arbeidslivskriminalitet er innslaget av multikriminalitet, det vil si at de kriminelle veksler mellom å utøve ulike former for kriminalitet.

Arbeidslivskriminalitet omfatter ofte alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelser og andre lønns- og arbeidsvilkår, skatte- og avgiftskriminalitet, korrupsjon, trygdesvindler, hvitvasking av penger, svart arbeid og menneskesmugling. Det kan i mange sammenhenger være sammenfall mellom sosial dumping/useriøse arbeidsforhold og brudd på ulike lover som regulerer arbeidslivet.

Menneskesmugling og menneskehandel er internasjonalt et økende problem, og en del av utfordringene er knyttet til arbeidslivskriminalitet i Norge. Arbeidslivskriminaliteten vil på en del områder forutsette tilgang på billig arbeidskraft. Gjennomføring av handlingsplanen mot menneskehandel vil derfor være et viktig virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet.

Arbeidslivskriminalitet foregår over hele landet, men det er særlig knyttet til byer og større tettsteder. Enkelte virksomheter har etablert gode systemer for å skjule bruk av ulovlig arbeidskraft, sosial dumping, fiktiv fakturering og bedrageri knyttet til merverdiavgiften. Systemene brukes også for å generere inntekter gjennom skatteunn-

dragelser, trygdekriminalitet og andre former for økonomisk kriminalitet. Mange bransjer er berørt, og i særdeleshet bransjer som har en høy andel ufaglært arbeidskraft og ikke har krav til godkjenninger/bekreftelser for faglig utført arbeid. Det er usikkert hva det totale omfanget av arbeidslivskriminalitet er, og hvor store verdier lovbruddene genererer.

8.7.1 Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet som ble lagt frem 13. januar 2015, inneholder til sammen 22 tiltak på forskjellige departementers ansvarsområder. Strategien er utarbeidet i dialog med arbeidslivet. I samsvar med strategien er det ved Økokrim etablert et Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Senteret ble åpnet i juni 2016.

Et annet tiltak er å utvide det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene. Det utarbeides årlige handlingsplaner mellom Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og Skatteetaten. Handlingsplanene gir prinsipper og mål for samarbeidet. Allerede i 2014 ble det igangsatt et pilotprosjekt i Bergen, hvor Skatteetaten, Kemneren og Arbeidstilsynet ble samlokalisert i en enhet. I 2015 ble det bevilget midler til tre samlokaliserte enheter med deltakelse fra politiet, skatteetaten og arbeidstilsynet. Etatene opprettet slike enheter i Oslo, Bergen og Stavanger. Arbeids- og velferdsetaten sluttet seg til dette samarbeidet. I tillegg er det kontakt og samarbeid med en rekke andre offentlige etater og instanser. I 2016 ble det etablert ytterligere to samlokaliserte enheter mot arbeidsmarkeds-kriminalitet, i henholdsvis Kristiansand og Trondheim. Satsingen innebærer en mer samlet innsats, slik at etatenes samlede virkemiddelapparater kan gi best mulig effekt. For å møte utfordringene på feltet er det helt avgjørende at politiet og andre kontrollmyndigheter samarbeider, har felles hovedretning på innsatsen og utnytter den samlede bredden i inngrepsmuligheter og fullmakter. Samlet sett forvalter aktørene et bredt spekter av muligheter for inngrep, og dette gir grunnlag for en kraftfull innsats.

I 2010 ble det etablert en ordning med bokoordinator i Oslo for å effektivisere innsatsen mot konkurskriminalitet. Med dette som eksempel er det i 2016 innført tilsvarende ordninger i tre nye politidistrikt.

Økokrim har på oppdrag fra POD ledet arbeidet med utarbeidelse av en felles veileder for eta-

tene om deling av informasjon og en rapport om «Styrket informasjonsdeling» mellom kontrolletatene, politiet og private for å bekjempe kriminalitet». Rapporten peker på svakheter og utfordringer med dagens regelverk om taushetsplikt og mulighetene for informasjonsutveksling. En av svakhetene rapporten fremhever, er manglende symmetri i taushetspliktsbestemmelsene. Rapporten er under oppfølging. Det er viktig å utvikle reglene om taushetsplikt slik at det bidrar til bedre informasjonsutveksling og samhandling mellom offentlige kontrollmyndigheter og mellom kontrollmyndighetene og politiet. Ulike regler om taushetsplikt hos de enkelte aktørene vil kunne vanskeliggjøre et effektivt samarbeid.

Et annet viktig tiltak er bruk av administrative sanksjoner fra offentlige organer. En utvidet bruk av slike sanksjoner kan frigi ressurser slik at den alvorligste kriminaliteten kan gis prioritet gjennom tradisjonell etterforskning og påtale. Dette vil kunne legge grunnlag for en sterkere innsats mot de alvorligste sakene.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i september 2016 ut på høring forslag til nye regler om sivilrettslig inndragning. Formuesgoder som stammer fra straffbar handling utgjør en ulovlig berikelse som ingen har krav på å beholde. For å

nullstille situasjonen slik den var før lovbruddet, tilbakeføres den ulovlige berikelsen til samfunnet. Ved sivilrettslig inndragning skjer dette uten at det reises straffesak mot en person, eller at en person saksøkes på annen måte. Inndragningen og rettsprosessen retter seg direkte mot formuesgodet, ikke mot person.

Etatssamarbeidet på nasjonalt nivå er forankret i Det sentrale samarbeidsforumet som er et samarbeid mellom NAV, Skatteetaten, Riksadvokatembetet, Politidirektoratet, Økokrim, Skattedirektoratet, Arbeidstilsynet og Tolldirektoratet. Formålet med Det sentrale samarbeidsforum er å styrke samarbeidet mellom etatene for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, herunder arbeidsmarkeds kriminalitet. Arbeidstilsynet ble invitert til å delta i Det sentrale samarbeidsforum fra og med 2015. Forumet skal utveksle informasjon om spørsmål av felles interesse og diskutere ideer og muligheter for å videreutvikle samarbeidet mellom etatene. Det skal også følge opp det tverretatlige samarbeidet som det er gitt føringer for gjennom avtaler, instruksjer, retningslinjer og felles handlingsplaner. Etatene har fortsatt ansvar for å behandle enkelt saker innenfor sine respektive ansvarsområder.

9 Smittsomme sykdommer og farlige stoffer – en bedre CBRNE-beredskap

9.1 utfordringer

Smittsomme sykdommer er noe vi må leve med. Den norske befolkningen har generelt god helse og et godt utgangspunkt for å tåle nye helsemessige påkjenninger. Det er imidlertid en risiko for at Norge kan bli rammet av mer alvorlige utbrudd av smittsomme sykdommer. De senere årene har flere internasjonale utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer krevd stor beredskapsinnsats i Norge. I tillegg har norsk helsetjeneste måttet håndtere flere innenlandske utbrudd av alvorlig sykdom som er sjeldne i vårt land. Eksempler er utbrudd med ebolavirus, E. coli-bakterier i matvarer, legionellabakterier spredt i luften og parasitten *Giardia lamblia* gjennom vannforsyning.

En alvorlig epidemi eller pandemi vil kunne medføre mange syke og døde.¹ Det kan også gi en rekke alvorlige følgeeffekter som for eksempel at mange blir borte fra jobben samtidig på grunn av egen sykdom, slik at viktige samfunnsfunksjoner svekkes eller i verste fall bryter sammen. Vi vil kunne oppleve sprengt kapasitet i helsetjenesten. I scenarioanalyser av alvorlige hendelser som kan ramme Norge, vurderes pandemi som et av de mest sannsynlige scenarioene, og med størst konsekvens.²

Internasjonalt rapporteres det om en økning av pasienter som har infeksjon med bakterier som er motstandsdyktige mot alle tilgjengelige antibiotika. Antibiotikaresistens er et raskt voksende globalt problem, og utgjør ifølge Verdens helseorganisasjon en av de største truslene mot global helse. Vi risikerer en fremtid uten effektive antibiotika, der infeksjoner som i dag regnes som ufarlige igjen kan få dødelige utfall. Selv om det har vært en økning i infeksjoner også i Norge de siste årene, er problemet foreløpig betydelig mindre enn i de fleste andre land. Problemet er imid-

lertid globalt, og utviklingen i Norge henger nøye sammen med utviklingen internasjonalt.

Det er en sterk sammenheng mellom helse hos mennesker, landdyr og fisk, og miljø med hensyn til utvikling av antibiotikaresistens. Bakterier og resistent arvemateriale utveksles mellom ulike miljøer. Et høyt forbruk av antibiotika hos dyr og fisk vil føre til utvikling av antibiotikaresistens som også vil ramme mennesker. Norge er blant de land i Europa med lavest forbruk av antibiotika til dyr. Selv om norsk husdyrhold og matproduksjon er i en god situasjon, er alvorlige former for antibiotikaresistens også påvist hos norske produksjonsdyr som fjørfe og svin.

Vårt moderne samfunn er helt avhengig av en rekke kjemikalier, eksplosiver og radioaktive kilder i industri og næringsliv, transportsektor og landbruk. En rekke av disse er giftige eller brann- og eksplosjonsfarlige. Skade på befolkningen, miljøet eller materielle verdier kan komme av uhell ved transport av farlig gods, industriulykker, brann i kjemikalier, eksplosjoner, miljøkriminalitet, utslipp av giftige stoffer og eksplosivulykker. Tilsiktede handlinger som sabotasje eller terror, kan heller ikke utelukkes.

På Lillestrøm 5. april 2000 var katastrofen kun minutter unna.³ Et tog med to fulle propantanker kolliderte, og en lekkasje av propan tok fyr. Innsats fra brann- og redningsvesenet hindret en gass-eksplosjon som ville lagt Lillestrøm sentrum i ruiner. Om lag 2000 mennesker ble evakuert i fire døgn inntil eksperter fra svensk industri hadde bidratt til å tømme tankene.

Bomben i regjeringskvartalet 22. juli 2011 tilsvarte om lag ett tonn TNT. Denne tragiske handlingen viste hvor alvorlige skader en hjemmelaget bombe kan gi. Eksplosjon og påfølgende brann i to kjemikalietanker ved et behandlingsanlegg for farlig avfall ved Vest Tank i Gulen 24. mai 2007 ga spredning av branngasser som ga ubehag for befolkningen nær anlegget.⁴ Helsefarlige branngas-

¹ Større smittsomme sykdomsutbrudd betegnes gjerne som epidemi. En pandemi er en epidemi som opptrer i et stort område av verden, og som rammer en stor del av befolkningen.

² DSB (2014): *Nasjonalt risikobilde*.

³ NOU 2001: 9 *Lillestrømulykken 5. april 2000*.

⁴ DSB (2007): *Vest Tank-ulykken*.



Figur 9.1 Lillestrømulykken. Svenske eksperter stopper progangassbrannen.

Foto: Knut Snare/Aftenposten.

ser fra tunnelbrannene både i Gudvangatunnelen i 2013 og 2015 og Oslofjordtunnelen i 2011 ga alvorlige røykgassforgiftninger. Etter brannen i Gudvangatunnelen 5. august 2013 ble 28 personer behandlet på sykehus for alvorlige røykskader.⁵

En kjernefysisk eksplosjon nær eller på norsk territorium vil være en utfordring av helt andre dimensjoner. En slik hendelse vil gi umiddelbare og store konsekvenser for liv og helse. Den vil også forurense store geografiske områder og føre til store materielle ødeleggelser. Konsekvensen for kritisk infrastruktur, næringsliv, samfunnsstabilitet, nasjonal styringsevne og kontroll kan bli svært omfattende.

Selv om utbrudd av smittsomme sykdommer og hendelser med farlige stoffer er svært ulike, samles disse gjerne under samlebetegnelsen CBRNE-hendelser. Begrepet CBRNE-hendelser brukes om hele spennet fra angrep med kjernevåpen, kjemiske og biologiske våpen, atomulykker og pandemier til ulykker i industrianlegg og uhell ved transport av farlig gods. Oljeforurensning på sjøen der miljøforurensning er primær konsekvens omtales i en egen stortingsmelding.⁶

⁵ Statens havarikommisjon for transport (2015): *Rapport om brann i vogntog på E16 i Gudvangatunnelen i Aurland 5. august 2013*, Rapport vei 2015/02, <http://www.aibn.no/Veitraffikk/Avgitte-rapporter>.

CBRNE-midler er en betegnelse for kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktive stoffer (R), nukleært materiale (N) og eksplosiver (E) med høyt farepotensiale, som kan forårsake tap av liv, skade på helse, miljø, materielle verdier og andre samfunnsinteresser.

En fellesnevner er at CBRNE-hendelser potensielt er av alvorlig karakter, de kan være vanskelig å håndtere og de skaper ofte usikkerhet i befolkningen. Håndteringen krever innsats og samarbeid mellom flere aktører og gjerne spesifikt utstyr, kompetanse og trening. Det vil være behov for at sentrale og regionale fag- og myndighetsinstanser støtter lokal håndtering. Ansvarlige myndigheter må derfor gi rask, presis, oppdatert og faglig basert informasjon til befolkningen.

Felles situasjonsforståelse er en forutsetning for effektiv håndtering og kommunikasjon med de berørte og befolkningen. En raskest mulig avklaring av hvilke stoffer som er årsak til en hendelse, er helt avgjørende. Stengningen av postterminalen i Stokke 2. juni 2016 er et eksempel på hvor viktig dette er. Flere ansatte fikk svie i halsen, rød hud og kløe etter at det hadde gått hull på en konvolutt med hvitt pulver. 44 personer ble sendt til

⁶ Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*.

Tabell 9.1 Hva er CBRNE-hendelser?

Hendelse	Årsak til skade på liv, helse og miljø	Eksempler på CBRNE-hendelser som krevde håndtering i Norge (listen er ikke uttømmende)
C	<i>Kjemisk</i>	Giftige kjemikalier (industrikjemikalier, giftige branngasser, kjemiske stridsmidler, toksiner) som gjennom spredning i luft, vann, næringsmidler eller jordsmonn kan forårsake helseskader og/eller skade på miljø og materielle verdier
B	<i>Biologisk</i>	Sykdomsfremkallende mikrober (bakterier, virus, sopp), parasitter og biologiske toksiner som spres og tas opp fra luft, via overflater eller næringsmidler, eller overføres mellom mennesker, fra insekter og dyr til mennesker og mellom dyr
R	<i>Radio-logisk</i>	Ioniserende stråling fra radioaktivt materiale (alfa-, beta- og gammastråling) som følge av utslipp av radioaktivt materiale til luft, vann eller jordsmonn, radioaktive kilder på avveie eller ulykker med bestrålingsapparater
N	<i>Nukleær</i>	Kjernefysisk kjedereaksjon som frigjør radioaktive fisjonsprodukter og direkte ioniserende stråling. Dette kan skje ved uhell i kjernereaktorer eller ved at et kjernevåpen detoneres. Dette gir i tillegg radioaktivt nedfall, og for kjernevåpen ekstremt trykk (sjokkbølge) og varmestråling
E	<i>Eksplisiv</i>	Eksplisjoner (trykk, varme og fragmenter) forårsaket av sprengstoff, pyrotekniske varer eller hjemmelagde eksplosiver, samt brennbare, trykksatte eller reaktive stoffer

sjekk på sykehus, hvorav 14 av dem ble lagt inn på isolat. Politiet evakuerte terminalen og tok prøver som ble sendt til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Laboratoriet sjekket prøvene for radiologisk, biologisk og kjemisk innhold, og påviste at pulveret var mel. De ansattes symptomer skyldtes sannsynligvis noceboeffekten, det vil si en sykdomsfølelse på grunn av noe man tror er skadelig, som er det motsatte av placeboeffekten.

Tabell 9.1 gir en oversikt over hva CBRNE-hendelser er, og eksempler på hendelser i Norge eller hendelser der konsekvenshåndtering i Norge var nødvendig. Som tabellen viser, skjer

det med jevne mellomrom alvorlige hendelser. Mest hyppig er branner med påfølgende branngassforgiftning og andre kjemikalie- og eksplosivhendelser. Influensaepidemier og mat- og vannbårne sykdomsutbrudd utfordrer jevnlig helsetjenesten, mens radiologiske og nukleære hendelser er mer sjeldne.

9.2 Regjeringens politikk

Norge skal i fred, krise, væpnet konflikt og krig ha et velfungerende system for å forebygge, hånd-

tere og lære av CBRNE-hendelser. For å nå denne målsettingen har regjeringen fastsatt en *Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap* (heretter omtalt som CBRNE-strategien). CBRNE-strategien er utgitt av Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet, og gir mål, hovedprioriteringer og tiltak for å videreutvikle CBRNE-beredskapen i Norge. CBRNE-strategiens tiltak, sammen med ytterligere tiltak beskrevet i dette kapitlet, gir et samlet bilde av regjeringens prioriteringer for en bedre CBRNE-beredskap.

Forebygging og håndtering av CBRNE-hendelser er i stor grad forankret i internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge forplikter seg til å følge opp. Eksport- og importkontroll og ulike ikke-spredningstiltak bidrar til å hindre at uvedkommende får hånd om CBRNE-midler. Norge skal bidra aktivt i internasjonalt CBRNE-arbeid innenfor FN, NATO, EU og øvrige multilaterale fora, men også bilateralt og i Norden. Norske innspill til CBRNE-fora skal være forankret hos ansvarlig departement og koordineres med nasjonale fagmiljøer.

Regjeringen vil:

- styrke nasjonal beredskap mot biologiske hendelser ved å etablere en tverrsektoriell samvirkearena for beredskap mot biologiske hendelser på direktoratsnivå og etablere en Nasjonal beredskapsplan mot alvorlige smittsomme sykdommer, hvor en følger opp erfaringene fra innsatsen mot ebola i Vest-Afrika 2014–2015 og andre hendelser
- videreutvikle innsatsen mot pandemisk influensa i tråd med Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa, gjennom internasjonalt og nasjonalt arbeid med å forbedre forebygging, overvåking, varsling, håndtering og kontinuitetsplanlegging
- intensivere arbeidet mot antibiotikaresistens ved redusert og riktigere bruk av antibiotika, bedre kunnskapsgrunnlag og ved å være pådriver i internasjonalt arbeid
- at Justis- og beredskapsdepartementet skal etablere et «Samvirkeområde for kjemikalie- og eksplosivberedskap» for å bidra til et tverrsektorielt, helhetlig og koordinert arbeid med CE-beredskap på direktoratsnivå og sørge for god faglig rådgivning til lokalt, regionalt og sentralt nivå
- iverksette tiltak for bedre forebygging av kjemikalie- og eksplosivhendelser og vurdere om noen brann- og redningsvesen skal utvikle særskilte kapasiteter for å håndtere CE-hendelser
- styrke internasjonalt samarbeid, spesielt for å hindre ulovlig tilgang til våpen, eksplosiver og utgangsstoffer til eksplosiver
- at Justis- og beredskapsdepartementet skal vurdere behov og muligheter for å etablere et kjemikalieinstitutt for å bistå lokalt, regionalt og sentralt nivå og styrke forskning og utvikling
- formalisere Forsvarets forskningsinstitutt sin funksjon som mottakende laboratorium for ukjente CBRE-prøver
- utvikle det sivil-militære samarbeidet innenfor bombeberedskap og eksplosivrydding
- utvide plangrunnlaget for atomberedskapen med et scenario som omfatter bruk av kjernefysiske våpen nær eller på norsk territorium samt utarbeide tiltak for et slikt tilfelle

Tiltakene dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer til berørte departementer og direktorater. I utgangspunktet gjelder det samme for nye tiltak som skal vurderes igangsatt. Regjeringen vil komme tilbake til eventuelle nye bevilgninger i forbindelse med de årlige budsjettforslagene. Det tas derfor forbehold om når tiltakene kan gjennomføres.

9.3 Beredskap mot smittsomme sykdommer

Helseberedskap kan ikke bygges av ett land alene. Vi er alle nært sammenknyttet i dagens globaliserte samfunn, og vår egen helsesikkerhet avhenger i stor grad av tilstanden i resten av verden. En god helseberedskap er grunnsteinen i å forebygge og håndtere alle type hendelser forårsaket av biologiske midler, det være seg naturlige utbrudd eller i ytterste konsekvens bevisste handlinger med biologiske våpen.

Beredskap mot utbrudd av smittsomme sykdommer bygger i Norge på gode overvåkings-systemer, varslingsrutiner, faglig ekspertise og en godt utbygd helsetjeneste. Målet for vår nasjonale, biologiske beredskap er å forebygge og håndtere alt fra naturlige utbrudd til tilsiktede handlinger som sabotasje, terror eller biologiske angrep. Norge har tatt inn det Internasjonale helsereglementet (IHR 2005) i norsk rett i IHR-forskriften.⁷ Reglementet setter krav til alle lands

⁷ Helse- og omsorgsdepartementet (2007): *Forskrift om varsling av og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse* (IHR-forskriften), FOR 2007-12-21 nr. 1573.

Boks 9.1 Intervju med Espen Nakstad



Figur 9.2 Overlege Espen Nakstad viste løsningen for evaluering av ebolasmittede pasienter til forsvarsminister Ine Eriksen Søreide og utenriksminister Børge Brende. Utstyret var på plass i et av Forsvarets Hercules fly.

Foto: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret.

Espen Nakstad er overlege og leder av Nasjonal behandlingstjeneste for CBRNE-medisin ved Oslo universitetssykehus HF.

CBRNE-hendelser dekker alt fra sjeldne og alvorlige forgiftninger og infeksjonssykdommer til enkeltuhell med strålekilder, farlig godsuhell og helseskadelige gasser. – Dette er nok et krevende fagområde for mange, og blir ikke lettere av at det kan skje hendelser hvor som helst i landet, sier Espen Nakstad.

De største utfordringene ved typiske «blålyshendelser» med CBRNE-stoffer er å få en rask og korrekt situasjonsforståelse på skadestedet. Heldigvis er det som regel mindre alvorlig enn man først kan frykte. Ved hendelser som utvikler seg over lengre tid kan det være en utfordring i det hele tatt å få med seg at noe har skjedd, slik som da ebolaviruset begynte å spre seg i Vest-Afrika tidlig i 2014, sier Nakstad.

Samarbeid på tvers av sektorene er avgjørende

Både skadestedshåndtering og etterfølgende behandling av CBRNE-skader i sykehus krever helt spesiell kunnskap, ferdigheter og utstyr. CBRNE-senteret har derfor ansatt overleger med doktorgradskompetanse innen fagområdet og samarbeider tett med beredskapsaktører i helsetjenesten, politiet, brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret. – Vi legger ned mye ressurser i å lære opp nøkkelpersonell over hele landet og har et særlig godt

samarbeid med Helsedirektoratet, Strålevernet, Folkehelseinstituttet, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarets ABC-skole, Oslo brann- og redningsetat og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, sier overlegen.

Kunnskap også viktig i kommuner og fylker

Nakstad forteller at det er viktig å ha felles møtarenaer for å kunne harmonisere overordnede og mer praktiske retningslinjer innen beredskapsarbeid generelt og CBRNE spesielt. – Fagområdet vårt er nok snevert og ukjent for mange. Derfor skriver vi håndbøker og planverk, og driver ganske omfattende praktisk opplæring og undervisning, forteller han. Samarbeidet med kommunelegene ble mye bedre mange steder etter ebolatiltakene i 2014 – det nyter vi fortsatt godt av, legger han til.

Ingen grunn til å hvile på laurbærene

Når han blir spurt om hvilke tre suksessfaktorer han vil trekke frem i den jobben CBRNE-senteret gjør, må Nakstad tenke seg litt om. – Det må være at vi har faglig spisskompetanse innen alle bokstavene CBRNE, en svært dedikert og flink stab og et sterkt faglig nettverk nasjonalt og internasjonalt. Men det vil selvsagt alltid være krevende å holde beredskapen på topp. Den kan egentlig aldri bli god nok, og det er vi veldig bevisst på, avslutter han.

evne til å oppdage og håndtere både kjente og ukjente årsaker til folkehelsekriser. Norge har egne beredskapsplaner for enkelte av de sykdommene som Verdens helseorganisasjon har definert som de viktigste infeksjonssykdommene, fordi de kan utvikle seg til globale epidemier.

Det er særlig på to områder regjeringen vil fokusere innsatsen: god beredskap mot pandemisk influensa og andre alvorlige smittsomme sykdommer og arbeidet mot antibiotikaresistens.

9.3.1 Beredskap mot pandemisk influensa og andre alvorlige smittsomme sykdommer

Vi vet at det kommer en ny pandemi, men ikke når. Influensapandemien i 2009 («Svineinfluensapandemien») lærte oss at det vil være mye usikkerhet knyttet både til smittsomhet og alvorlighetsgrad, spesielt i begynnelsen. En pandemi sprer seg i ulike områder av landet med ulik hastighet. Presset fra media og publikum stiller krav til en felles mediestrategi blant sentrale aktører. Andre sektorer enn helsesektoren blir berørt i ulik grad. Selv om antall menneskeliv som gikk tapt ved pandemien i 2009 var langt lavere enn ved pandemier på 1900-tallet, var situasjonen likevel krevende og kostbar, både menneskelig og for norske myndigheter. Dersom både smittsomheten og dødeligheten er høy, vil en pandemi kunne bli betydelig mer alvorlig enn tilfellet var i 2009.

Dersom Norge skulle rammes av en epidemi av et omfattende omfang, vil dette stille betydelige krav til smittevernberedskapen i samfunnet. Tilgjengelighet på vaksiner og legemidler, muligheten for transport og isolering av syke og smittede er viktige elementer i en slik beredskap.

Det er vanskelig å forutsi de samlede samfunnsmessige konsekvensene av en pandemi. Spanskesyken førte til over 40 millioner dødsfall og brukes ofte som eksempel på et verstefallstilfelle. Andelen syke fordelt på de ukene pandemien er på topp vil være avgjørende. *Nasjonal beredskapsplan mot pandemisk influensa* beskriver hva vi bør være forberedt på å møte og hvordan.⁸ Det anbefalte planleggingsscenarioet beskriver en moderat til alvorlig pandemi, der estimatet er at 25 prosent av den norske befolkningen blir syke og får symptomer. Helse- og omsorgstjenesten må da kunne ta seg av omkring 160 000 til 280 000 ekstra henvendelser, sykehusene må kunne ta imot

opptil 14 000 til 16 500 innleggelser, hvorav 1 400 til 2 800 vil kreve intensiv behandling.

For å styrke beredskapen mot pandemisk influensa skal myndighetene:

- sikre en felles nasjonal beredskapsplanlegging for å håndtere en influensapandemi
- sørge for kontinuitetsplanlegging for å opprettholde nødvendige samfunnsfunksjoner innenfor alle sektorer
- satse på internasjonalt samarbeid om forebygging, planer, overvåking og varsling
- bedre de nasjonale systemene for overvåking, vurdering, varsling og rapportering

Den nasjonale beredskapen styrkes ved at Helse- og omsorgsdepartementet skal fastsette en nasjonal beredskapsplan mot alvorlige smittsomme sykdommer, herunder vaksineberedskap, transportløsninger for smittsomme personer og isolering. Planen bygger blant annet på erfaringene fra den norske innsatsen mot utbruddet av ebolavirus i Vest-Afrika i 2014–2015.

Helse- og omsorgsdepartementet etablerer en tverrsektoriell samvirkearena for forebygging, beredskap og håndtering av biologiske hendelser på direktoratsnivå, administrativt underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Dette vil bidra til bedre statlig samordning av den biologiske beredskapen.

9.3.2 Arbeidet mot antibiotikaresistens

Trusselen fra antibiotikaresistens kan ikke fjernes, men vi må sette inn tiltak for å minke resistensutviklingen og minimere konsekvensene for mennesker og dyr. Hvis antibiotika skal forbli et globalt fellesgode for kommende generasjoner, må vi sette oss ambisiøse mål for arbeidet mot antibiotikaresistens. Dette krever god innsats innenfor flere sektorer, både internasjonalt og nasjonalt.

Det er viktig å bidra til at det utvikles nye antibiotika og diagnostiske hjelpemidler. Myndighetene skal arbeide for at antibiotika bare brukes der det er nødvendig, samtidig som alle som trenger tilgang på antibiotika bør få det. Norsk helsetjeneste har et lavt forbruk av antibiotika sammenlignet med mange andre land, men vi kan likevel bli bedre. *Nasjonal strategi mot antibiotikaresistens 2015–2020* angir regjeringens mål for arbeidet de neste årene og tiltaksområder for å oppnå målene.⁹

⁸ Helse- og omsorgsdepartementet (2014): *Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa*.

⁹ Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet (2015): *Nasjonal strategi mot antibiotikaresistens 2015–2020*.

Helse- og omsorgsdepartementet ga i januar 2016 ut *Handlingsplan mot antibiotikaresistens i helsetjenesten med det mål å redusere antibiotikabruken i befolkningen med 30 prosent innen utløpet av 2020*. Helse- og omsorgsdepartementet ørmerket 6 millioner kroner i 2016 for å følge opp denne handlingsplanen, og regjeringen foreslår dette også i statsbudsjettet for 2017. I tillegg er de regionale kompetansesentrene for smittevern styrket med om lag 3,5 millioner kroner for å bistå i gjennomføringen av antibiotikastyringsprogrammer i helseforetakene.

Landbruks- og matdepartementet ga i mars 2016 ut *Handlingsplan mot antibiotikaresistens innenfor Landbruks- og matdepartementets sektoransvar*, som spesifiserer tiltak for å redusere bruken av antibiotika til husdyr med minst 10 prosent og bruken av antibiotika til kjeledyr med minst 30 prosent sammenlignet med forbruket i 2013. I forslaget til statsbudsjett for 2017 foreslår regjeringen å styrke arbeidet mot antibiotikaresistens ved å øke tildelingene til Mattilsynet og Veterinærinstituttet på Landbruks- og matdepartementets budsjett med til sammen 10 millioner kroner.

De viktigste tiltakene er:

- redusere den totale bruken av antibiotika
- bidra til riktigere bruk av antibiotika
- øke kunnskapen om hva som gir utvikling og spredning av antibiotikaresistens
- være en pådriver i internasjonalt arbeid for å styrke tilgang til, ansvarlig bruk og utvikling av nye antibiotika, vaksiner og bedre diagnostiske hjelpemidler

9.4 Kjemikalie- og eksplosivberedskap

9.4.1 Statlig samordning

Store kjemikalie- og eksplosivhendelser har vanligvis sektorovergripende konsekvenser. Hendelser som involverer kjemikalier eller eksplosiver kan være uforutsigbare og kjennetegnes ofte av stor usikkerhet og et stort informasjonsbehov hos befolkningen. Mange aktører har et ansvar på kjemikalieområdet, både på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Regjeringen har besluttet å tydeliggjøre ansvaret på kjemikalie- og eksplosivområdet. Statlig koordinering av kjemikalie- og eksplosivområdet faller innenfor Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle for samfunnssikkerhet. Ansvaret omfatter ikke de ordningene som er etablert innenfor beredskap mot akutt forurensning der Samferdselsdepartementet og Kystverket har en særskilt rolle i henhold til forurensningsloven.

Justis- og beredskapsdepartementet skal etablere et «Samvirkeområde for kjemikalie- og eksplosivberedskap» ledet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).¹⁰ Samvirkeområdet for kjemikalie- og eksplosivberedskap skal understøtte Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på området, og bidra til et tverrsektorielt, helhetlig og koordinert arbeid på direktoratsnivå. Samvirkeområdet skal utvikle faglig ekspertise og et beredskapsnettverk for rådgivning til ansvarlige beredskapsaktører i håndterings- og normaliseringsfasen. Gruppen skal videre bidra til at behov for faglig rådgivning og ekspertise til sentralt, regionalt og lokalt nivå ivaretas, og at dette inkluderes i planverk og øves.

9.4.2 Forebygging

Den enkelte virksomhet og privatperson som håndterer kjemikalier og eksplosiver, har en plikt til aktsomhet, til å sørge for sikker håndtering og lagring og til å forebygge ulykker. Myndighetenes virkemidler til forebygging inkluderer regelverk, informasjon, veiledning, tilsyn, forskning og utvikling. Nasjonale reguleringer på kjemikalie- og eksplosivområdet er i stor grad basert på direktiver og forordninger fra EU, og for transport av farlig gods sin del, basert på FNs anbefalte retningslinjer. Regelverket skal utformes slik at det er lett forståelig for brukerne, og det skal tas i bruk digitale løsninger og verktøy for å gi bedre informasjon og veiledning.

Hver dag håndterer ulike bransjer og virksomheter store mengder kjemikalier. Aktivitetene er viktige for verdiskapningen i Norge. Samtidig har samfunnet behov for trygghet for at håndteringen skjer uten alvorlige uhell og at kjemikalier og eksplosiver ikke kommer på avveie. DSB skal i løpet av 2017 vurdere hvilken risiko samfunnet bør akseptere, og om dagens tilstand er god nok. DSB vil basert på dette arbeidet komme med en anbefaling til Justis- og beredskapsdepartementet om hvilket sikkerhetsnivå det forebyggende arbeidet på kjemikalie- og eksplosivområdet skal bygge opp under.

Tilsyn er et viktig virkemiddel fordi konsekvensen av hendelser kan bli store og svært alvorlige. Relativt få tilsyn fokuserer på sikkerhet for omgivelsene i forhold til det totale antall tilsynsobjekter. Totalt er det i overkant av 300 virksomheter som er omfattet av storulykkeforskriften¹¹ i Norge og omlag 10 000 anlegg som håndterer far-

¹⁰ Samvirkeområdet for kjemikalie- og eksplosivberedskap erstatter Samvirkeområdet farlige stoffer.

lig stoff.¹² Det stilles også krav om jevnlig tilsyn i Sevesodirektivet.¹³ Sentrale myndigheter prioriterer tilsyn med virksomheter som må innhente samtykke fra DSB for sine aktiviteter, herunder storulykkevirksomheter. Totalt gjennomfører helse-, miljø- og sikkerhetsmyndighetene cirka 100 slike tilsyn i året. Kommunene, normalt ved brann- og redningsvesenet, fører tilsyn med øvrige anlegg som håndterer brannfarlige, reaksjonsfarlige eller trykksatte stoffer.

Det er mange virksomheter som ikke etterlever regelverket godt nok, enten fordi kravene til dem ikke er kjent, eller fordi økonomiske hensyn gjør at dette nedprioriteres. DSB skal styrke tilsynet med virksomheter på kjemikalieområdet og sørge for strenge reaksjoner for virksomheter som ikke følger regelverket. Tradisjonelt har både regulering og tilsyn for oppbevaring og bruk av kjemikalier hatt fokus på sikkerhet (safety). Sikring (security) skal tillegges mer vekt ved tilsyn med virksomheter. I dag er enkelte anlegg for farlige kjemikalier ubemannet hele eller deler av døgnet. DSB skal utrede om endringer i trusselbildet tilsier at det er behov for døgnbemanning eller overvåking av enkelte av disse anleggene.

I 2015 besøkte DSB 180 anlegg for oppbevaring av eksplosiver. Dette var en særskilt aksjon på eksplosivområdet. Hensikten var å påpeke forbedringer og bidra til bedre motivasjon og forståelse for hvor viktig det er at virksomhetene følger regelverket for å sikre eksplosivene og hindre at de kommer på avveie. DSB viderefører arbeidet, som kombinerer dialog, informasjon og tilsyn.

En del steder er flere ulike risikofylte aktiviteter og virksomheter samlet på et begrenset geografisk område. Uønskede hendelser kan forplante seg mellom virksomheter og utløse en større ulykke eller katastrofe med potensielt alvorlige konsekvenser. DSBs utredninger av styring av risiko ved to viktige næringsområder, Sydhavna i Oslo og Risavika i Sola kommune, har vist at helheten i for liten grad sees av den enkelte aktør, kommunale og statlige myndigheter. Konkrete oppfølgingspunkter skal gi bedre samordning og en helhetlig tilnærming til sikkerhet.

¹¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2016): *Forskrift om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften)*, FOR-2016-06-03-569.

¹² Justis- og beredskapsdepartementet (2009): *Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen*, FOR-2009-06-08-602.

¹³ Direktiv 2012/18/EU om kontroll med risikoen for storulykker med farlige stoffer (Seveso III –direktivet).

Kommunene og virksomhetene skal basere sine forebyggende og risikoreducerende tiltak på risiko- og sårbarhetsanalyser og arealplanlegging. Det pågår et arbeid for å klargjøre virkemidlene som myndighetene kan bruke for å sikre samordnet styring av risiko slike steder.

Det er viktig å styrke samfunnets årvåkenhet og oversikt over stoffer som kan misbrukes til å fremstille eksplosiver. Regjeringen fremmet i 2015 en lovproposisjon om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005, hvor blant annet EUs forordning nr. 98/2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver ble gjennomført. Formålet med lovendringene var å sikre et helhetlig lovregime for kontroll med bombekjemikalier, og forby privatpersoners tilgang til en rekke kjemikalier som kan misbrukes til å lage hjemmelagde bomber. Det er videre satt i gang en rekke informasjonstiltak overfor aktører i omsetningskjeden for å øke oppmerksomheten.

EU-kommisjonen vedtok 2. desember 2015 en handlingsplan mot ulovlig handel og bruk av våpen og eksplosiver. Planen inneholder en rekke tiltak for å begrense tilgangen til ulovlige våpen og eksplosiver, inkludert kjemikalier til ulovlig fremstilling av eksplosiver. Det er et mål å styrke det operative samarbeidet over grensene, forbedre innsamling og deling av informasjon over landegrensene, og tettere samarbeid med land utenfor EU og EØS. I planen blir landene blant annet oppfordret til bedre samhandling mellom de nasjonale kontaktpunktene som har ansvar for rapportering av mistenkelige transaksjoner av utgangsstoffer for eksplosiver. I Norge er Kripos tilagt rollen som nasjonalt kontaktpunkt for bombekjemikalier.

En kunnskapsbasert kjemikalieforvaltning krever spisskompetanse. Den teknologiske utviklingen går raskt og kjemikalier og eksplosiver brukes i nye produkter, arbeidsprosesser og bruksområder. Kjemikalier som finnes i varehandelen kan brukes til å lage eksplosiver. Det er en utfordring å vurdere risiko knyttet til nye produkter og kontroll med kjemikalier, og være i forkant av utviklingen. Bruken av forskning og utvikling i det forebyggende arbeidet på kjemikalie- og eksplosivområdet skal derfor styrkes.

9.4.3 Beredskap

Ryggraden i kjemikalie- og eksplosivberedskapen på lokalt nivå er brann- og redningsvesenet, ambulansetjenesten, politiet, kommunene, og lokalt industrivern ved de virksomhetene som har en slik

ordning. Brann- og redningsvesenet har et særskilt ansvar. Kompetanse, utstyr, utdanning og erfaring varierer imidlertid innenfor de enkelte brann- og redningsvesen. Næringslivet har også en viktig rolle i kjemikalie- og eksplosivberedskapen som beskrevet i boks 9.2.

Ikke alle brann- og redningsvesen er godt nok utrustet til å håndtere alvorlige kjemikaliehendelser. Dette krever spesielt utstyr, kompetanse og utdanning innenfor for eksempel kjemikaliedykking, og også annet utstyr for påvisning av ulike kjemikalier. Store kjemikaliehendelser er sjeldne og det er ikke realistisk at alle brann- og redningsvesen skal opparbeide seg god nok kompetanse og erfaring eller anskaffe egnet utstyr til å håndtere slike hendelser.

I arbeidet med ny organisering av brann- og redningsvesenet skal det sees nærmere på hvordan beredskapen kan bli bedre der eget brann- og redningsvesen ikke har mulighet eller kapasitet til å håndtere en hendelse, se kapittel 5.2.2. Regjeringen vil vurdere om noen brann- og redningsvesen skal utvikle særskilte kapasiteter for å håndtere kjemikalie- og eksplosivhendelser, blant annet mobile ressurser som raskt kan forflyttes til aktuelle områder.

Kystverket har i samarbeid med brann- og redningsvesenet i Bergen og Oslo utviklet og etablert innsatsstyrker for å kunne håndtere uønskede hendelser som involverer kjemikalier på skip.

Kommunene har beredskaps- og aksjonsplikt ved mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe som følge av normal virksomhet i kommunen, og som ikke er dekket av privat virksomhet. Dersom den ansvarlige for en akutt forurensningssituasjon ikke iverksetter nødvendige tiltak, skal vedkommende kommune søke å bekjempe hendelsen. Staten ved Kystverket kan helt eller delvis overta aksjonsledelsen ved større tilfeller av akutt forurensning, eller fare for akutt forurensning. Det er i all hovedsak akutte oljeutslipp fra skip, skipsvrak og ukjente kilder som medfører statlige aksjoner. Kommunen har i slike tilfeller plikt til å bistå staten. Gjennom ordningen med interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) kan den enkelte kommune få bistand av andre kommuner i utvalget. Det er viktig at IUAs oppgaver sees i sammenheng med brann- og redningsvesenets totale beredskapsansvar.

Ved hendelser er det viktig at nødetatene og de andre beredskapsaktørene har kompetanse, evne til å samvirke med hverandre og riktig utstyr. En studie av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesenter har kartlagt status og frem-

Boks 9.2 Næringslivets samvirkearenaer for beredskap

Med hjemmel i forskrift om industrivern skal visse virksomheter ha et robust industrivern. Industrivernet skal begrense konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier og bidra til rask normalisering ved uønskede hendelser. Det er i dag omlag 1100 virksomheter som har industrivern. Noen av disse har også forsterket industrivern, som blant annet omfatter miljø- og kjemikalievern samt kjemikaliedykking. Det er viktig å sikre et godt samspill mellom industriens og det offentliges beredskapsressurser.

Ressursbedrifter for gjensidig assistanse (RFGA) er et beredskapssamarbeid mellom en rekke store prosessvirksomheter som har eget industrivern. I tillegg deltar Hovedredningssentralen Sør-Norge, Luftforsvarets 335 skvadron og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon som sekretariatet. DSB og Petroleums-tilsynet er observatører. Virksomhetene har avtalt å hjelpe hverandre med materiell og kompetanse i særskilt krevende beredskapsmessige situasjoner.

Rådgivning ved kjemikalieuhell (RVK) er industriens nettverk for bistand ved transportuhell med farlig gods. Et beredskapsnettverk av bedrifter, først og fremst kjemisk industri, inngår i den offentlige beredskapen for håndtering av landtransportuhell. Målsettingen er å anvende bedriftenes kompetanse på kjemikalier de vanligvis håndterer.

tidige behov for felles øvelser og kompetanse.¹⁴ Rapporten har vært på høring og en arbeidsgruppe skal gi konkrete, prioriterte tilrådninger om hvordan en kan oppnå tilstrekkelig samvirke gjennom kompetanseutvikling og øvingsvirksomhet mellom beredskapsaktørene, på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Nødetatenes behov for kompetanse og øvelser på kjemikalie- og eksplosivområdet skal omfattes av tilrådingene.

¹⁴ DSB (2015): *Mulighetsstudien – vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/8412978e25084fd5b31e65c491f09bd3/mulighetsstudien-rapport.pdf>.



Figur 9.3 FFI-forsker Stig Rune Sellevåg, til venstre, bistø Oslo brann- og redningsetat med gassmålinger i Mathallen, her fra dametoalettet hvor konsentrasjonen av ozon var høy.

Foto: FFI.

9.4.4 Kunnskapsbasert beredskap og bistand fra kompetansemiljøer

Tidlig situasjonsforståelse er den viktigste forutsetningen for tiltak på skadestedet, for eksempel for ulike typer akuttinnsats, redning, evakuering og medisinsk behandling. Påvisning av ukjente stoffer og kjemikalier krever faglig kompetanse, egnede måleinstrumenter, prosedyrer og trening. Den 21. april 2013 ble Mathallen i Oslo stengt etter at fire ansatte ble forgiftet og sendt til sykehus. Oslo brann- og redningsetat fikk bistand av FFI på skadestedet i det krevende arbeidet med å finne årsaken til forgiftningen. Denne og andre hendelser har vist at lokale myndigheter og nødetater trenger spisskompetent bistand for å etablere en rask og god forståelse av situasjonen, inkludert å kunne detektere og identifisere eksplosiver, ukjente og ofte farlige kjemikalier. Dette gjelder både på skadestedet eller ved å sende ukjente prøver til laboratorieanalyse.

Både innenfor biologisk beredskap og atomberedskap er spisskompetanse og forskningsbasert rådgivning tilgjengelig og etablert på nasjonalt nivå, representert ved henholdsvis Folkehelseinstituttet og Statens strålevern. Disse etatene bistår

forvaltningen innenfor forebygging, beredskap og krisehåndtering på alle nivåer. Et tilsvarende sentralt kompetansemiljø i et nasjonalt institutt med en formalisert rolle og ansvar er ikke etablert på kjemikalie- og eksplosivområdet. Justis- og beredskapsdepartementet skal derfor vurdere behov og muligheter for å etablere et kjemikalieinstitutt for å bistå lokalt, regionalt og sentralt nivå og styrke forskning og utvikling.

Det mangler i dag et formalisert samarbeid mellom nødetatene og spesialiserte kompetansemiljøer, som ved hendelser raskt kan stille kompetanse og kapasitet til rådighet for å kunne etablere en korrekt situasjonsforståelse, anbefale skadebegrensende tiltak, pasientbehandling og fastslå hvilke kjemikalier befolkningen er eksponert for. FFI bidrar med råd og støtte innenfor kjemikalie- og eksplosivområdet til sivile aktører, men dette er ikke formalisert på et overordnet nivå. Det er etablert en nasjonal behandlingstjeneste for CBRNE-medisin ved Oslo universitetssykehus (CBRNE-senteret) med nasjonalt behandlingsansvar for CBRNE-skader. Det er viktig at slike kompetansemiljøer kan bistå nødetatene og andre aktører ved akutte hendelser.

En prioritert oppgave for regjeringen er å sikre at det i Norge finnes slik kompetanse og kapasitet og å formalisere samarbeidet mellom nødetater og kompetansemiljøer. Funksjonene til CBRNE-senteret og FFI skal formaliseres. CBRNE-senterets funksjon er å være nasjonal rådgiver for pasientbehandling ved CBRNE-hendelser som kan medføre personskade og sykdom. FFIs funksjon vil være som rådgiver til sivile myndigheter ved hendelser, og som mottakende laboratorium for ukjente CBRE-prøver finansiert av oppdragsgiver.

9.4.5 Sivilt-militært samarbeid om bombeberedskap og eksplosivrydding

Bombeberedskap og eksplosivrydding er et spesialisert fagområde der spisskompetansen er delt mellom relativt små fagmiljøer i henholdsvis politiet og Forsvaret. Å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet og utnytte ressursene på en god måte skal gi bedre krisehåndteringsevne.

Hvert år forekommer det en rekke funn av eksplosive krigsetterlatenskaper og bombetrusler der det er et akutt behov for å avklare situasjonen, sikre og håndtere mulige trusler og fjerne og destruere eksplosiver. Dette krever spesielt utstyr, utdanning og trening som finnes hos Bombetjenesten i Oslo politidistrikt og hos Forsvarets ressurser for eksplosivrydding. Politiet har ansvar for å håndtere bombetrusler og andre funn av eksplosiver nasjonalt, og Forsvaret skal være forberedt på å møte trusselen i internasjonale oppdrag og i væpnet konflikt på norsk territorium. Disse fagmiljøene har derfor sammenfallende behov for kompetanse om det internasjonale trusselbildet og ulike aktørers bruk av eksplosive innretninger. Begge miljøer benytter ved behov hunder i sitt arbeid, og har behov for å kunne trene disse på å oppdage alle typer eksplosiver.

Politiet kan i henhold til Bistandsinstruksen¹⁵ anmode om bistand fra Forsvarets ressurser ved bombetrusler eller mistenkelige funn og ved funn av krigsetterlatenskaper. Det er behov for å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet i planverk, trening, øvelser og utveksling av informasjon for å utnytte de samlede nasjonale ressursene optimalt.

Enkeltfunn og forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper og blindgjengere kan utgjøre en risiko og bekymring for lokalbefolkningen. Etter andre verdenskrig ble betydelige

¹⁵ Forsvarsdepartementet (2012): *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. FOR-2012-06-22-581, FOR-2015-11-27-1362 fra 01.12.2015.

Boks 9.3 Atomberedskap

Norsk atomberedskap er etablert for å sikre at ekspertise stilles til rådighet ved atomhendelser og at tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser settes i verk raskt.

Atomberedskapsorganisasjonen er administrativt underlagt Helse- og omsorgsdepartementet og består av Kriseutvalget for atomberedskap (KU), KUs faglige rådgivere og Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard som har ansvar for koordinering av beredskapen på regionalt nivå.

KU skal sørge for koordinert innsats og informasjon ved atomhendelser. I akuttfasen er KU delegert visse fullmakter til å fatte beslutninger og gi pålegg om konsekvensreduserende tiltak. Seks dimensjonerende scenarioer er etablert for å prioritere behov og planlegge best mulig atomberedskap.

Atomhendelser er ofte grenseoverskridende. Den internasjonale atomenergiorganisasjonen (IAEA) leder internasjonal koordinering og gir ut standarder for planlegging og håndtering. Tidlig varsling og assistanse er spesielt viktig. Statens strålevern er leder og sekretariat for KU, og varslingspunkt nasjonalt og internasjonalt. KU består i tillegg av Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap, Forsvaret, Politidirektoratet, Mattilsynet, Kystverket og Utenriksdepartementet. Statens strålevern er ved omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen i 2016 organisert som en etat i Helsedirektoratet.

Kgl. res. 23. august 2013 *Atomberedskap – sentral og regional organisering*.

mengder eksplosiver gravd ned eller dumpet i innsjøer og i sjøen. Faren for befolkningens liv og helse er generelt lav, men hensynet til sikker bruk og utbygging av arealer, befolkningens trygghet og mulig miljø- og forurensningsfare tilsier at det er viktig å fjerne og destruere slike eksplosiver. Spesielt ved tilfeller der større forekomster av krigsetterlatenskaper er identifisert, har det vært uklarheter knyttet til ansvar, roller og samarbeid for håndtering, destruksjon og kartlegging.

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet skal:

- pålegge Forsvaret og politiet å inngå avtaler slik at Forsvarets ressurser for eksplosivrydding innenfor rammen av Forsvarets tilgjengelige kapasiteter bidrar til bedre nasjonal bombeberedskap
- avklare ansvar, roller og samhandling for registrering og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper. Forsvarets ressurser for eksplosivrydding forutsettes å inngå i dette

9.5 Atomberedskap

Den etablerte atomberedskapen fungerer godt og sikrer god håndtering og god koordinering mellom ansvarlige myndigheter og fagmiljøer. Atomberedskapen skal utvikles videre i tråd med gjel-

dende organisering, se boks 9.3, og utviklingen av utfordringsbildet.

I mandatet for den norske atomberedskapen ligger det at alle hendelser skal håndteres. Regjeringen har lagt til grunn seks overordnede scenarier med ulike typer atomhendelser for å kunne prioritere behovene og planlegge en best mulig atomberedskap i Norge.¹⁶ I lys av utfordringsbildet utvides settet av overordnede scenarier til også å inkludere en kjernefysisk detonasjon nær eller på norsk territorium. Kriseutvalget for atomberedskap skal derfor etablere et slikt scenario og utvikle egnede beredskapstiltak for dette.

¹⁶ Statens strålevern (2014): *Scenarier for planlegging av norsk atomberedskap og krisehåndtering*. StrålevernInfo 1:14.

10 Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret

10.1 Utfordringer og regjeringens politikk

Sikkerhetssituasjonen internasjonalt har blitt mer krevende, og stiller økte krav til et godt sivilt-militært samarbeid for å ivareta samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Trussel- og risikobildet i dag er et annet enn for få år siden. Økt migrasjonsstrøm til Europa, flere alvorlige terroraksjoner, hyppigere tilfeller av ekstremvær og flom, digitale angrep og en mer krevende sikkerhetspolitisk utvikling, er eksempler som preger bildet. Ett av regjeringens virkemidler for å møte mange av disse utfordringene er å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvarskonseptet.

Det er en klar arbeidsdeling med solide politiske og konstitusjonelle røtter for hva som er sivilt og militært ansvar. Regjeringen har det øverste ansvaret for å ivareta samfunnssikkerheten og statssikkerheten. Sivile myndigheter og aktører har ansvaret for å ivareta samfunnssikkerhet. Forsvaret har som primær oppgave å hevde Norges suverenitet og norske suverene rettigheter og forsvare landet mot ytre angrep, det vil si ivareta statssikkerhet. Sivil og militær beredskap og kriseshåndtering er imidlertid gjensidig avhengig av hverandre, og et løpende samarbeid er derfor nødvendig. Sivilt-militært samarbeid er også viktig for å utnytte samfunnets samlede ressurser best mulig og dermed bidra til god samfunnsøkonomi. De fire grunnleggende prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet, er grunnlaget også for sivilt-militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvaret, se kapittel 3.2.

Totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom det sivile samfunn og Forsvaret for å forebygge, planlegge for, og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig. Totalforsvarskonseptet er en del av det vide begrepet sivilt-militært samarbeid, men er avgrenset til samarbeid relatert til kriser. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ga i 2015 ut en revidert versjon av publikasjonen *Støtte og samarbeid*. Den beskriver

aktører, roller, ansvar, samarbeidsfora og lover som sorterer under begrepet totalforsvaret.

Langtidsplanen for forsvarssektoren legger til grunn at Norge skal styrke evnen til å forsvare eget og allierte lands territorium, og at dette skal skje innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.¹ Dagens utfordringsbilde er sammensatt, kan endre seg raskt og kan kreve ulike former for respons fra Forsvaret. Forsvaret må derfor kunne reagere raskt og med alle ressurser samtidig om nødvendig. For at Forsvaret skal løse oppgavene, eventuelt sammen med forsterkninger fra NATO, er utstrakt sivil støtte og samarbeid med offentlige myndigheter og private aktører nødvendig.

Regjeringen vil videreutvikle sivile myndigheters og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret. Forsvaret er også avhengig av at samfunnet fungerer mest mulig normalt i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. God samfunnssikkerhet, beredskap og robuste infrastrukturer er derfor viktig også for Forsvarets evne til å ivareta statsikkerheten.

Forsvarssektoren har store ressurser, både materielle og menneskelige, som kan være til stor nytte ved alvorlige kriser. Politiet og sivile myndigheter kan i samsvar med totalforsvarskonseptet anmode Forsvaret om bistand og støtte til å ivareta samfunnssikkerheten når sivile ressurser ikke strekker til.

Regjeringen vil videreutvikle Forsvarets støtte til det sivile samfunnet. Samtidig må det sikres at militære, operative kapasiteter ikke blir bundet til sivil beredskap på en måte som reduserer muligheten for å ivareta de militære oppgavene, hvis ikke annet besluttes. Forsvarets egne behov vil fremdeles være viktigst for å utvikle Forsvarets struktur og kapasiteter.

For at totalforsvaret skal fungere godt, krever det nært samarbeid. I tillegg til at det avholdes øvelser, er det opprettet samarbeidsfora på flere nivåer. Det forum med bredest deltakelse er Sentralt totalforsvarsforum, som består av representanter fra Forsvaret og en rekke sivile etater og di-

¹ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*.



Figur 10.1 Kystvakten øver.

Foto: Mats Grimsæth/Forsvaret.

rektorater med ansvar innenfor totalforsvar og samfunnssikkerhet. Forumet drøfter aktuelle problemstillinger knyttet til samordning og overordnet koordinering av totalforsvar, sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Dette og andre samarbeidsfora og møteplasser er viktig i videreutviklingen av totalforsvaret.

Også NATO legger mer vekt på sivil beredskap og sivilt-militært samarbeid fordi det er en forutsetning for det enkelte lands, og dermed alliansens, samlede beredskap og forsvar. Spesielt har utviklingen av en kombinert virkemiddelbruk, hybride trusler og virkemidler, bidratt til å sette dette på NATOs agenda. Med hybride trusler og virkemidler menes i denne sammenheng statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler for å utnytte sårbarheter, skape uro og oppnå mål. NATOs medlemsland har satt seg som mål å skape motstandsdyktige samfunnsfunksjoner og infrastrukturer mot hele spekteret av trusler. Regjeringen vil at Norge skal fortsette å være pådriver for dette arbeidet i NATO.

Regjeringen vil:

- sikre at det etableres planer for sivil støtte til Forsvaret i krise og væpnet konflikt, herunder også til allierte forsterkninger
- vurdere fortløpende om eksisterende prioriteringsmekanismer mellom militære og sivile behov er tilstrekkelige
- tilpasse relevante samarbeids- og beredskapsorganer til utfordringer i forbindelse med sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, for å kunne understøtte både kjente og uforutsette behov
- sørge for at sivil støtte til Forsvaret i større grad skal bli en integrert del av øvingsvirksomheten og tas inn i både sivile og militære øvingsprogrammer samt i nasjonale beredskapsplanverk
- utarbeide ny instruks for Forsvarets bistand til politiet
- sikre tilstrekkelig øving av kontraterrorberedskapen
- ferdigstille politiets og Forsvarets planverk for sikring av alle objekter innmeldt fra politiet til Forsvaret, samt øve på sikring av objektene innenfor tilgjengelige ressursrammer

- utarbeide en instruks om Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet
- vurdere bedre smitteverntransport med redningshelikoptre og Forsvarets transportfly for militære og sivile behov
- samarbeide tettere om planverk som omfatter sivil-militært samvirke, inkludere gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid i øvingsoppbygg, og der det er hensiktsmessig samarbeide om anskaffelser
- sørge for at utviklingen i NATO reflekteres i den kontinuerlige utviklingen av vårt beredskapsplanverk
- bidra med sivil ekspertise fra både offentlig og privat sektor til NATOs arbeid med sivil beredskap
- etablere et program for å videreutvikle totalforsvaret og følge opp NATOs sju grunnleggende forventninger til motstandsdyktige kritiske samfunnsfunksjoner
- styrke samarbeidet med allierte for å beskytte nasjonale interesser i det digitale rom
- bidra til NATOs arbeid med å videreutvikle den politiske dialogen og det praktiske sivil-militære beredskapssamarbeidet i Norden

Det vises videre til omtale av totalforsvaret i Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren* og Innst. 62 S (2016–2017).

10.2 Sivil støtte til Forsvaret

I en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt vil Forsvarets behov for sivil støtte i form av tjenester, varer, personell og tilgang til infrastruktur overstige ressursene Forsvaret har behov for til daglig. Sentrale behov vil være vei-, jernbane-, sjø- og lufttransport for forflytning av personell, materiell og forsyninger, samt evakuering. Videre er det avgjørende med tilgang på sivil helsepersonell og sivile helsetjenester, samt mer spesialiserte tjenester, som vedlikeholds- og ingeniørtjenester. Det vil være behov for forsyninger av en rekke varer. Drivstofforsyning for å understøtte transporttjenester og Forsvarets operasjoner er en av de viktigste. Både sivile leverandører, som understøtter Forsvaret, og til en viss grad Forsvaret selv, er dessuten avhengig av basistjenester som kraftforsyning og i økende grad sivil IKT-infrastruktur og -tjenester. Reduserte klartider² for militære enheter innebærer også at understøttelsen må kunne være på plass raskere.

10.2.1 Beredskapsplaner og beredskapsorganer

Forsvaret har gjennomført et omfattende arbeid med å revidere og oppdatere beredskapsplaner og operative planverk, og dette vil utvikles videre i tråd med situasjonsutvikling og behov. Dette gir det nødvendige grunnlaget for å planlegge sivil støtte. Forsvarets planer forutsetter støtte til hele den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkninger samtidig. Dermed vet Forsvaret rimelig nøyaktig både hva som trengs for nasjonale behov og for bilaterale militære forsterkninger. Når det gjelder andre allierte forsterkninger, vil det på grunn av NATOs forsterkningsplanverk være behov for en viss fleksibilitet i planleggingen. Forsvaret vil også her utarbeide en behovsoversikt basert på de mest sannsynlige alternativene. I tillegg til å dekke kjente og kvantifiserbare behov for sivil støtte, må sivile myndigheter og andre sivile aktører så langt som mulig også kunne understøtte militære styrkers uforutsette behov. Nasjonale beredskapsplanverk i sivil sektor må i større grad også omfatte sivil støtte til Forsvaret.

Forsvaret dekker sitt logistikkbehov gjennom egne ressurser, andre offentlige ressurser og ressurser fra næringslivet. Virkemidler for å trekke på sivile ressurser er kommersielle avtaler, samarbeidsavtaler mellom myndigheter og næringslivet, beredskapshjemler i sektorregelverk, næringsberedskapsloven, rekvisisjonsloven og beredskapsloven. Forsvarets behov skal i størst mulig grad skje gjennom kommersielle avtaler, om nødvendig med beredskapsklausuler der dette er kostnadseffektivt.

Et eksempel på en kommersiell avtale er avtalen mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og Wilnor Governmental Services om lagring av forsyningscontainere til Heimevernet og frakt til oppsetningsstedene for styrkene. Avtalen omfatter i tillegg vertslandsstøtte til allierte styrker og å etablere og drifte en koordineringscelle ved Nasjonal logistikkommando. Selskapet eies av det norske rederiet Wilh. Wilhelmsen og Nor Sea Group som leverer base- og logistikk-tjenester til olje- og gassindustrien. Fordi avtalen også gjelder i sikkerhetspolitisk krise og krig, er det strenge krav både til selskapets eierskap og sikkerhet.

Forsvarsdepartementet kan også henvende seg til andre departementer for å få tilgang på ressurser. I slike tilfeller vil departementenes myn-

² Den tiden som går med fra ordre om styrkeoppbygging gis til den militære enheten skal være klar til å løse sine oppdrag ved hjemmebasen eller klar til deployering.

dighet til å gi forskrifter hjemlet i næringsberedskapsloven eller til å benytte seg av beredskaps-hjemler i eget sektorregelverk være aktuelle virkemidler når det ikke er mulig å oppnå samme resultat gjennom frivillige ordninger. Forsvarsdepartementet har innledet dialog med relevante departementer for å identifisere forsynings- og samarbeidsbehov. Dette berører i første rekke Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet. I tillegg berører det Jus-tis- og beredskapsdepartementet, som har samordningsansvaret for samfunnssikkerhet og sivil beredskap i fred, krise og væpnet konflikt.

Uavhengig av hvordan ressursene skaffes til veie, vil Forsvaret betale for de aktuelle varene, tjenestene og bruken av infrastruktur i tråd med sektoransvaret og innenfor gjeldende avtaler og regelverk. Ved forhåndsrekvisisjon, beredskapsplanlegging eller -samarbeid vil mange av kostnadene først påløpe når ressursene faktisk tas i bruk. Dermed unngår man å binde opp midler. Dersom Forsvarets behov krever tiltak på sivil side som får kostnadmessige konsekvenser, skal Forsvaret dekke dette med mindre annet fremgår av lov, forskrift eller særskilt avtale.

Regjeringen vil sikre at det etableres planer for sivil støtte til Forsvaret i krise og væpnet konflikt, herunder også til allierte forsterkninger.

Samarbeids- og beredskapsorganer må i nød- vendig grad tilpasses utfordringer i forbindelse med sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt for å kunne understøtte både kjente og uforutsette behov. Det må sikres at relevante organer har både sivil og militær representasjon, slik det er blant annet i Sentralt totalforsvarsforum og Helseberedskapsrådet.

I en beredskapssituasjon må Forsvarets behov prioriteres høyt, men også avveies mot kritiske sivile behov. Et moderne samfunn er avhengig av en rekke ressurser, funksjoner og tjenester for å kunne fungere. Som eksempel kan nevnes IKT-tjenester, ivareta ro, orden og kriminalitetsbe- kjempelse, helsetjenester og kraftforsyning. Ved utarbeidelse av planverk, inkludert disponering av personell, og ved øvelser må det klargjøres hva det sivile samfunn trenger for å kunne fungere, og konsekvensene ved at det sivile samfunnet avgir kapasitet til Forsvaret. I situasjoner hvor det ikke er mulig å skaffe tilstrekkelige ressurser, blir det nødvendig å prioritere mellom sivile og militære behov. Justis- og beredskapsdepartementet vil i kraft av sitt samordningsansvar fortløpende vur- dere om eksisterende prioriteringsmekanismer er tilstrekkelige.

Forsvaret vil, særlig i krise og væpnet konflikt, være avhengig av tjenester utført av sivilt ansatt personell i Forsvaret, i offentlig sektor forøvrig og i næringslivet. Bruk av sivilt personell i væpnet konflikt har folkerettslige implikasjoner og krever klare grensedragninger. I henhold til folkeretten skal det skilles mellom stridende og ikke-stridende i krig. Dette kalles distinksjonsprinsippet. Krigshandlinger skal rettes mot militære styrker og mål, ikke sivilbefolkningen. Sivilforsvaret er som eneste organisasjon i Norge i henhold til folkeretten satt til å beskytte sivilbefolkningen, også i kampområder og okkupert område. For ikke å krenke Sivilforsvarets integritet som ikke-stridende, må Sivilforsvaret kun utføre anerkjente si- vilforsvarsoppgaver. De kan derfor ikke delta direkte eller indirekte i militære operasjoner. Avhengig av hvilke oppgaver enkelte andre sivile ak- tører og kontraktører skal utføre, kan det være aktuelt å innlemme dem i de væpnede styrker med utdanning og uniformering slik at de blir lovlig stridende.

Forsvarssektoren skal til enhver tid sikre at planlegging for, og gjennomføring av, sivil støtte til Forsvaret er i samsvar med folkeretten. Rolle- forståelsen må være klar og forstått, og slike pro- blemstillinger skal vektlegges ved opplæring og øvelser.

10.2.2 Øving og trening

Øvelser er avgjørende for å styrke samarbeidet mellom sivil og militær sektor. Øvelser bidrar til å bygge kompetanse. Dessuten vil svakheter som avdekkes under øvelser bli brukt i arbeidet med å forbedre og samordne beredskapsplanene. I til- legg er målet at øvede beredskapsorganer får kor- tere reaksjonstid.

Sivil støtte til Forsvaret skal i større grad bli en integrert del av øvingsvirksomheten og tas inn i både sivile og militære øvingsprogrammer. Dette gjelder alt fra enkle stabsøvelser til større tverr- sektorielle stabs- og feltøvelser. En styrket evne til, og beredskap for, sivil støtte til Forsvaret vil også styrke samfunnets evne til å håndtere utfor- dringer for samfunnssikkerheten, og er derfor et viktig bidrag til helhetlig beredskap.

Norge skal være vertskap for NATOs høyprofiløvelse Trident Juncture 2018 med omfattende alliert deltakelse. Både militære og sivile myndig- heter er allerede involvert i planlegging av øvel- sen, og vil også delta i gjennomføringen. Øvelsen er en god anledning til å videreutvikle totalforsva- ret. Skrivebordsøvelsen Trident Javelin 2017 vil

Boks 10.1 Forsvarets bistand og støtte til det sivile samfunn

Eksempler på at Forsvaret bistår sivile myndigheter i kriser i tråd med totalforsvarskonseptet:

- Forsvaret er en sentral og viktig aktør i den offentlig organiserte redningstjenesten og bidrar med viktige ressurser i søk- og redningsoppdrag slik som maritime patruljefly, jagerfly, Kystvakten, Heimevernet osv. Forsvaret har i likhet med andre offentlige organer en plikt til å bidra i redningstjenesten med til enhver tid tilgjengelige kapasiteter
- Forsvarets enheter for eksplosivrydding rykker ut omlag 300 ganger per år for å hjelpe politiet eller andre med å ta hånd om og eventuelt ødelegge ammunisjon eller eksplosiver
- Terrorberedskapen er blant annet basert på et etablert og øvd samarbeid mellom Beredskapstroppen, Forsvarets spesialstyrker og Forsvarets helikopterkapasitet
- Kystvakten er en viktig bistandsressurs til Kystverket knyttet til oljevernberedskap. Hele 11 kystvaktfartøyer har utstyr om bord for å aksjonere ved oljeutslipp. Kystvakten kan også bistå som plattform for aksjonsledelsen
- Heimevernet har flere ganger bistått for å redusere konsekvenser av flom, for eksempel etter ekstremværet Synne på Sør-Vestlandet i 2015
- Under askeskykrisen i 2010 støttet Forsvaret helseberedskapen i Nord-Norge med to fartøyer i akuttberedskap på Sortland og en liai-

sonoffiser i akuttmedisinsk kommunikasjonsentral i Tromsø

- Forsvaret bidro med transportberedskap for evakuering av eventuelle ebolasmittede nordmenn i 2014 og 2015
- Forsvarssektoren bidro med innkvartering og annen støtte ved situasjonen med økt tilstrømning av asylsøkere høsten 2015

Eksempler på at Forsvaret ivaretar sentrale samfunnsoppgaver i den daglige virksomheten:

- Kystvakten har oppgaver innenfor maritim sikkerhet, transport, miljøovervåking, suverenitetshevdelse, rekognosering og toll- og fiskerioppsyn på vegne av, og i samarbeid med, en rekke sivile myndigheter. Dette utgjør 90 % av Kystvaktens oppgaver
- Etterretningstjenesten er Norges militære og sivile utenlandsetterretningstjeneste og bidrar med etterretningsinformasjon til både militære og sivile myndigheter om forhold i utlandet som påvirker sikkerheten for Norge og norske interesser
- Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger hevder territoriell suverenitet i fredstid, og overvåker grensen og bistår politiet og Grensekommisariatet på den norsk-russiske grensen. Dette er regulert av egen instruks, og soldatene er gitt begrenset politimyndighet og særskilt opplæring og øving sammen med politiet

bli gjennomført som et ledd i forberedelsene til Trident Juncture 2018.

10.3 Forsvarets støtte til det sivile samfunn

Innenfor rammen av gjeldende regelverk og prinsipper, kan Forsvaret i utgangspunktet stille alle tilgjengelige ressurser til disposisjon, avhengig av sivile myndigheters behov i en krisesituasjon. Forsvarets primæroppgaver og evnen til å løse dem ligger til grunn også for bistandsoppgavene. Det betyr at Forsvarets bistand skal skje med de militære kapasitetene som er tilgjengelig. Noen av Forsvarets kapasiteter er spesielt relevant og innrettet for sivil krisehåndtering, i tillegg til militære oppgaver. Forsvaret ivaretar også en rekke sen-

trale samfunnsoppgaver som en del av den løpende daglige virksomheten. Eksempelene i boks 10.1 viser noe av bredden i Forsvarets bistand til sivile myndigheter og Forsvarets daglige oppgaver til støtte for sivile myndigheter.

10.3.1 Søk og redning, naturhendelser, ulykker og andre kriser

Forsvarets bistand under søk og redning er en viktig ressurs for sivile myndigheter. Forsvarets enheter og spesialutstyr som egner seg for formålet, bør derfor i større grad innrettes for også å inngå i planer for sivil krisehåndtering. Dette gjelder særlig muligheter for rekognosering med fly (bemannede fly og eventuelt droner) og satellittbaserte sensorer. I den grad Forsvaret har annet relevant spesialutstyr som sivile aktører ikke har,

for eksempel til nattsøk, bør det også ytes bistand med disse.

Ved alvorlige ulykker eller naturhendelser som flom, skred og skogbrann, er det behov for rask rekognosering og transport. Forsvaret kan ha transportkapasitet for personer og materiell til vanskelig tilgjengelige områder og kan bidra til å rekognosere og rapportere om situasjonen. I tillegg kan det være behov for personell og ingeniørmateriell til for eksempel graving og sikring. Forsvaret kan også etablere midlertidig forpleinings- og forlegningskapasitet, samt sanitetstjeneste i felt. Det er viktig å vurdere om slike kapasiteter i Forsvaret i større grad bør innrettes slik at de er relevante for støtte til politiet og øvrige myndigheter. Eventuelle endringer må ikke redusere Forsvarets evne til å ivareta sine primæroppgaver. For relevante kapasiteter må det tilstrebtes kortere klartider og tilpasset utstyr, trening og øving med sivile beredskapsmyndigheter.

Heimevernet er til stede i hele landet og kjenner lokale forhold godt. Dette gjør Heimevernet til en viktig ressurs som kan bistå i sivil krisehåndtering. Heimevernet har blitt styrket med mer midler til øving og materiell. Når Forsvaret nå skal vurdere Heimevernets fremtidige rolle, struktur og kapasiteter, vil evnen til å bistå i samfunnssikkerhetsarbeidet inngå som del av vurderingene. Organisering og samarbeid mellom Siviltforsvaret, Heimevernet og politireserven er utredet i NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder*. En arbeidsgruppe har foreslått konkrete oppfølgingstiltak. Dette inngår i grunnlaget for å utvikle samarbeidet videre.

For å klargjøre prosedyrer for anmodning og beslutning om Forsvarets bistand til andre sivile myndigheter enn politiet, utarbeider Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet en egen instruks om dette. Andre berørte departementer er involvert i arbeidet.

10.3.2 CBRNE-beredskap og smitteverntransport

Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har nylig utgitt en felles nasjonal strategi for å bedre forebygging og beredskap for hendelser med kjemiske, biologiske, radiologiske, nukleære og eksplosive midler (CBRNE-beredskap), se kapittel 9.2. På dette feltet foregår et utstrakt samarbeid mellom sivile aktører og forsvarssektoren. Det pågår forbedringer av Forsvarets CBRNE-vern. Dette vil også gi bedre evne til å bistå sivile myndigheter. Et tiltak er å videreutvikle sivilt-militært samarbeid innenfor bombeberedskap og eks-

plosivrydding, se kapittel 9.4.5. På anmodning kan forsvarssektoren støtte sivil side med CBRE-laboratoriekapasitet, rådgivning og kompetanse, og mer generelle kapasiteter som vakthold, sikring, transport, forlegning og forpleining.

Forsvaret har kapasitet for medisinsk flytransport med egne transportfly og avtale med et kommersielt flyselskap som kan bistå sivil side. Det er spesielt utfordrende å transportere personer som utgjør en mulig smittefare da dette krever tilpasset innredning. Ved ebolautbruddet i 2014 og 2015 samarbeidet Forsvaret med helsemyndighetene om å utstyre ett av Forsvarets transportfly for smitteverntransport. Dette flyet stod på beredskap for transport av ebolasmittede nordmenn. Helsemyndighetene vurderer i samarbeid med Forsvaret å etablere en bedre kapasitet for transport av smittede pasienter med Forsvarets transportfly og redningshelikoptre.

10.3.3 Samarbeid om planverk, øvelser og anskaffelser

Å øve sammen er viktig for at sivile og militære aktører i fellesskap skal lykkes med å løse oppgaver under en krise. Både sivil og militær side skal prioritere øvingsopplegg for samhandling, trening og øving på gjensidig sivil-militær støtte. Videre skal partene samarbeide tettere om planverk som omfatter sivilt-militært samvirke og sørge for bedre kjennskap til hverandres behov og kapasiteter.

En del av de materiellanskaffelsene Forsvaret foretar, er utstyr som også er relevant for politiets og andre sivile myndigheters oppgaveløsning. Som et generelt prinsipp ved større investeringer i Forsvaret, som kan ha nytteverdi for sivile myndigheter, skal Forsvaret kontakte relevante sivile etater for å avklare om det finnes bistands- og støttebehov og muligheter for flerbruk. Eventuelle sivile behov og muligheter skal tas med som et moment i de videre beslutningsprosessene. Ved mindre anskaffelser i Forsvaret skal eventuell nytteverdi i bistandssammenheng vektlegges, men slik at Forsvarets egne behov har prioritet. Politiet og sivile myndigheter for øvrig kan på sin side ha anskaffelsesavtaler som kan være relevant for Forsvarets behov. Anskaffelser må derfor sees i sammenheng.

10.3.4 Ny instruks for Forsvarets bistand til politiet

Å videreutvikle og styrke Forsvarets bistand til politiet har vært viktig for å bedre terrorberedskaps-

pen. En viktig milepæl er at Forsvarets bistand til politiet har blitt lovforankret gjennom en ny bestemmelse i politiloven (§ 27a). Hensikten var å oppfylle Grunnlovens krav om lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne ved bistand til politiet. Som følge av ny lovbestemmelse ble det også gjort nødvendige tilpasninger i instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruks). Lovbestemmelsen og nye bestemmelser i bistandsinstruks trådte i kraft 1. desember 2015.

I januar 2016 ble det opprettet en arbeidsgruppe som har foretatt en helhetlig gjennomgang av bistandsinstruks og utarbeidet forslag til en ny instruks om Forsvarets bistand til politiet. Arbeidsgruppen leverte sin rapport den 30. september 2016, og rapporten er sendt på høring. Regjeringen vil utarbeide en ny instruks for Forsvarets bistand til politiet.

10.3.5 Transportstøtte til politiet

Politiet har behov for helikopterkapasitet til transport, taktisk innsetting og uthenting av personell og ildstøtteplattform, det vil si at det er klargjort for skarpskyttere. Som beskrevet i kapittel 5.2.1 har politiet to helikoptre med 15 minutters beredskapstid. Disse benyttes fortrinnsvis til søk, observasjon og overvåking, og kan fra april 2016 brukes til ildstøtteplattform, men ikke til transportstøtte. Forsvarets Bell-helikoptre ved Rygge og Bardufoss er satt i beredskap for bistand til politiet. Helikoptrene på Rygge skal kunne gi håndhevelsesbistand, dvs. bistå politiet om nødvendig med bruk av makt, og blant annet kunne transportere Beredskapstroppen i skarpe oppdrag. Ved behov kan Forsvaret også bidra med sine øvrige tilgjengelige helikopterressurser og transportfly.

Regjeringen har redusert beredskapstiden for Bell-helikoptrenes bistand fra to til én time. For å sikre rask respons ble beslutningsmyndigheten for å innvilge håndhevelsesbistand med helikoptrene på Rygge fra 1. oktober 2015 delegert fra justis- og beredskapsministeren og forsvarsministeren til politidirektøren og sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter.

10.3.6 Sivilt-militært samarbeid innenfor terrorberedskapen

Den nasjonale kontraterrorberedskapen bygger på flere sivile og militære kapasiteter som gjennom sivilt-militært samarbeid skal løse kontrater-

roroperasjoner. I det daglige vil politiets innsatspersonell kategori 3 og 4 være et viktig element i kontraterrorberedskapen. De vil i de fleste situasjoner være raskest på stedet. Beredskapstroppen, Forsvarets spesialstyrker, Luftforsvarets helikoptre og Justis- og beredskapsdepartementets redningshelikoptre vil bli mobilisert og er blant de viktigste kapasitetene.³ Forsvarets spesialstyrker (FS) kan etter anmodning bistå politiet med å bekjempe terror, og er bemannet, utrustet og øvd også for dette. Forsvarets spesialkommando (FSK) ble besluttet opprettet av regjeringen i 1979 som følge av internasjonal terror og utviklingen av Norges oljevirkosomhet på kontinentalsokkelen. FSK har et dedikert oppdrag med å bistå politiet med kontraterroroperasjoner til havs (offshore-installasjoner). Forsvarets spesialstyrkers evne til å bistå politiet er styrket ved at Marinejegerkommandoen (MJK), i tillegg til FSK, er satt på kontraterrorberedskap.

Regjeringen vil sikre at både Forsvarets spesialstyrker og Beredskapstroppen trener tilstrekkelig på kontraterroroppdrag. Dette forutsetter øvelser hvor også redningshelikoptrene og Forsvarets helikoptre inngår. Redningshelikoptrenes rolle i kontraterrorberedskapen videreføres ved innfasingen av de nye helikoptrene.

Det legges økt vekt på målrettet øvingssamarbeid mellom Forsvaret og politiet. I 2016 ble det gjennomført to større kontraterrorøvelser, Øvelse Gemini i Sør-Vest politidistrikt og Øvelse Tyr på Østlandet. I tillegg til den årlige Gemini-øvelsen etableres det fra og med 2017 en ny årlig kontraterrorøvelse, Nordlys. Formålet er å øve et bredt spekter av terrorscenarioer, og bidra til at politiet og Forsvaret blir bedre samordnet og utnytter nasjonale ressurser best mulig.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten har et utstrakt kontraterrørsamarbeid. Dette gjelder særlig informasjon om trusselbildet og trusselaktørene for terror som kan ramme Norge. Tjenestene har et godt samarbeid, blant annet gjennom Felles kontraterrørsenter som ble etablert 1. februar 2014. Senteret bidrar med analyser som er viktige elementer som beslutningsstøtte til regjeringen, politiet og andre. Samarbeidet er vesentlig for at tjenestene skal bruke ressursene sine effektivt og løse sine samfunnsoppdrag.

³ Inkludert tilhørende kommando- og kontrollelementer for de ulike kapasitetene.



Figur 10.2 Felles kontraterrorøvelse for politiet og Forsvaret.

Foto: Mats Grimsæth/Forsvaret.

10.3.7 Politi-forsvarssamarbeid om objektsikring

I en høynet trusselsituasjon vil det ved ulike objekter, som for eksempel Stortinget og regjeringsbygg, være behov for særskilt sikring i form av væpnet personell. Politiet har ansvar for å sikre ulike objekter og viktig infrastruktur mot kriminalitet, og vil kunne be om bistand fra Forsvaret for å ivareta disse oppgavene. Dette er et viktig samarbeidsområde for politiet og Forsvaret, og er nærmere regulert i *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig*. I instruksen, som er fastsatt ved kgl.res. 24. august 2012, gis det føringer for et tett samarbeid mellom de to etatene knyttet til blant annet ansvar, koordinering, utpeking av objekter og utforming av planverk, samt planlegging og gjennomføring av felles øvelser ved aktuelle objekter. Forsvarets bistand til politiets objektsikring vil normalt bestå av styrker fra Heimevernet.

I Riksrevisjonens rapport av 18. oktober 2016, jf. Dokument. nr. 1, tillegg nr. 1 (2016–2017), fremmes det kritikk knyttet til politiets og Forsvarets objektsikring, herunder manglende oppføl-

ging av ovennevnte instruks. Riksrevisjonen påpeker blant annet at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har sørget for at Politidirektoratet sikrer og beskytter objekter i henhold til instruksen, og at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har gitt samarbeidet mellom politiet og Forsvaret ved sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker nødvendig prioritet.

Regjeringen ser alvorlig på dette, og legger Riksrevisjonens merknader og anbefalinger om saksforholdet til grunn for det videre arbeidet. *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* har ikke blitt etterlevd på en tilfredsstillende måte, og i oppfølgingen av instruksen har det manglet klare retningslinjer for hvilke objekter som politiet skal melde inn. Planleggingen av hvordan objektene kan sikres har ikke vært systematisk nok. Dette har hatt betydning for hvordan Forsvaret og politiet sammen har kunnet øve på sikring av aktuelle objekter.

Politidirektoratet har i oppdragsbrev av 26. mai 2016 til politimestrene klargjort kriteriene for hvilke objekter som skal sikres, samt klargjort krav og forventninger til utarbeiding av planer for sikring av objekter, herunder hvordan planene

skal testes gjennom øvelser. I brevet beskrives en samlet plan knyttet til fremdrift, gjennomføring og ferdigstillelse av planverk.

En oversikt over forhåndsplanlagte objekter hvor politiet vil kunne be om bistand fra Forsvaret, ble sendt Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 14. oktober 2016 fra Politidirektoratet. Departementet vil følge saken tett inntil alle krav i instruksjonen er innfridd og etterlevs i politiet.

Politiet og Forsvaret skal klargjøre kriterier for hvilke objekter som skal sikres særskilt og prioriteres. De skal ferdigstille planverket for alle objekter innmeldt fra politiet til Forsvaret, og i samarbeid sørge for at objektsikring blir øvd innenfor tilgjengelige ressursrammer.

Riksrevisjonen kritiserer også at politiet og Forsvaret ikke har sørget for å iverksette permanent grunnsikring for egne skjermingsverdige objekt i henhold til sikkerhetsloven og tilhørende objektsikkerhetsforskrift. Det vises til omtale i kapittel 14.3.

10.4 Sivilt beredskapsarbeid i NATO

NATOs økte vektlegging av kollektivt forsvar har også medført større endringer innenfor NATOs sivile beredskapsarbeid. Sivilt beredskap og sivilt-militært samarbeid har kommet mer i fokus i NATO fordi det er et viktig element i det enkelte lands, og følgelig i alliansens, samlede beredskap og forsvar. Medlemslandene har en målsetning om å sørge for motstandsdyktige, kritiske infrastruktur og samfunnsfunksjoner, og bedre sivil beredskap og krisehåndtering. Norge har i mange år arbeidet med å styrke sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner, se kapittel 13, og bidrar sterkt til å drive frem dette arbeidet i NATO. Det norske sivil-militære samarbeidet og ordninger innenfor totalforsvaret trekkes i NATO frem som et godt eksempel. Nasjonalt beredskapssystem (NBS) består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF). Begge er bygget opp etter samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem, NATO Crisis Response System (NCRS). Planverket er gjenstand for årlige revisjoner.

Strukturen for sivil beredskapsarbeid i NATO ble endret i 2010 og består i dag av fire viktige faggrupper underlagt Komitéen for sivil beredskapsplanlegging (CEPC). I tillegg er det en rekke ad hoc komitéer og andre arbeidsgrupper som bidrar inn i NATOs sivile beredskapsarbeid. Det er også etablert et bredt nettverk av eksperter i medlems- og partnerland som understøtter arbeidet i

NATO enkeltvis eller gjennom deltakelse i arbeidsgrupper, workshops og seminarer og på internasjonale oppdrag. Alle disse komitéene og ekspertene arbeider med å styrke det sivile beredskapssamarbeidet. Faggruppene dekker mange viktige fagområder som transport, helse, mat og vann, industri, energi- og kommunikasjonsinfrastruktur og beskyttelse av sivilbefolkningen.

NATOs medlemsland anmoder landene om å styrke sin sivile motstandsevne, etablere mer robuste samfunnsstrukturer og opprettholde en god styringsevne. På disse områdene er det sivile myndigheter og sivile aktører som kan bidra mest. NATO viser til at 90 prosent av all transport for militære blir gjennomført ved bruk av innleide, sivile ressurser eller ved bruk av det åpne kommersielle markedet. Over 50 prosent av all satellittbruk for militære formål leveres av kommersiell sektor. Innenfor vertslandsstøtte til NATO-operasjoner er over 75 prosent av alle leveransene fra lokale, sivile tjenester eller sivil infrastruktur.⁴ Dette er eksempler på sivil-militære avhengigheter som også er høyst aktuelle for Norge.

På NATOs toppmøte i juli 2016 forpliktet medlemslandene seg til å styrke den nasjonale sivile beredskapen og oppfylle sju grunnleggende forventninger til motstandsdyktighet i samfunnskritiske funksjoner. Disse er:

- sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styrings-systemer og kritiske offentlige tjenester
- robust energiforsyning
- evne til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker
- robust mat- og vannforsyning
- evne til å håndtere masseskader
- robuste kommunikasjonssystemer
- robuste transportsystemer

Komitéen for sivil beredskapsplanlegging har i samarbeid med sivile eksperter og faggrupper konkretisert mål for hver av de sju forventningene og utarbeidet retningslinjer som skal bidra til at medlemslandene iverksetter tiltak for å oppnå dette. Nasjonale representanter og NATO-eksperter fra flere sektorer har deltatt i arbeidet, herunder Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, DSB, Helsedirektoratet med flere. Norge har således vært en aktiv pådriver og bidragsyter før toppmøtet.

Regjeringen støtter erklæringen fra toppmøtet og vektleggingen av motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner. Arbeidet vil styrke sam-

⁴ The NATO Secretary General's Annual Report 2015

funnssikkerheten generelt. For å sikre en helhetlig tilnærming til videreutviklingen av totalforsvaret og arbeidet med NATOs syv grunnleggende forventninger etablerer Justis- og beredskapsdepartementet et program. Målet er å videreutvikle et totalforsvar som er tilpasset nye utfordringer, rammebetingelser og forutsetninger innen utgangen av 2020, samt å styrke robustheten i samfunnskritiske funksjoner for å øke samfunnets motstandsdyktighet mot kriser. Programmet vil bestå av prosjekter for hver av NATOs grunnleggende forventninger, i tillegg til prosjekter for sivil støtte til Forsvaret, utvikling av Sivilforsvaret og eventuelt andre prosjekter. Justis- og beredskapsdepartementet vil i dialog med berørte departementer avklare de ulike sektorenes behov for å inngå i programmet, samt behov for prosjekter på de ulike områdene. NATOs forventninger skal vurderes opp mot andre internasjonale organisasjoners arbeid på de samme områdene, for eksempel EU og den internasjonale energiorganisasjonen. Arbeidet med programmet skal sees i sammenheng med pågående og relevant arbeid i departementene. Det vil blant annet si arbeidet med tverrsektoriell samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet og det systemet som er etablert for å utarbeide status-/tilstandsvurderinger for 14 tverrsektorielle samfunnskritiske funksjoner og områder.

Norge skal bidra til å styrke sivilt beredskapsarbeid i NATO, årlig oppdatere og harmonisere nasjonalt beredskapsplanverk med NATO og bidra med sivil ekspertise fra både offentlig og privat sektor.

Norge har bidratt aktivt til at NATO har utviklet et sivilt trenings- og utdanningsprogram og retningslinjer for håndtering av hendelser som involverer bruk av masseødeleggelsesmidler, såkalte minimumsstandarder. Dette arbeidet vil fortsette, og bidrar til å styrke alliansens evne til å håndtere konsekvensene ved bruk av masseødeleggelsesmidler, og er et konkret samarbeidsområde med partnerland.

Norge skal videreføre sin aktive deltakelse i utformingen av NATOs politikk på cyberområdet og alliansens samlede evne til å møte truslene i det digitale rom. Dette er et eksempel på hvordan viktige militære og sivile elementer i et moderne samfunn søkes beskyttet bedre gjennom samarbeidet i NATO.

For Norge er det sivile beredskapssamarbeidet med våre nordiske land viktig også innenfor rammen av NATO. Regjeringen legger vekt på at NATO fortsetter å videreutvikle den politiske dialogen og det praktiske sivil-militære beredskapssamarbeidet i Norden.

11 Holdninger, kultur og ledelse for en god samfunnssikkerhet

11.1 En god sikkerhetskultur i samfunnet

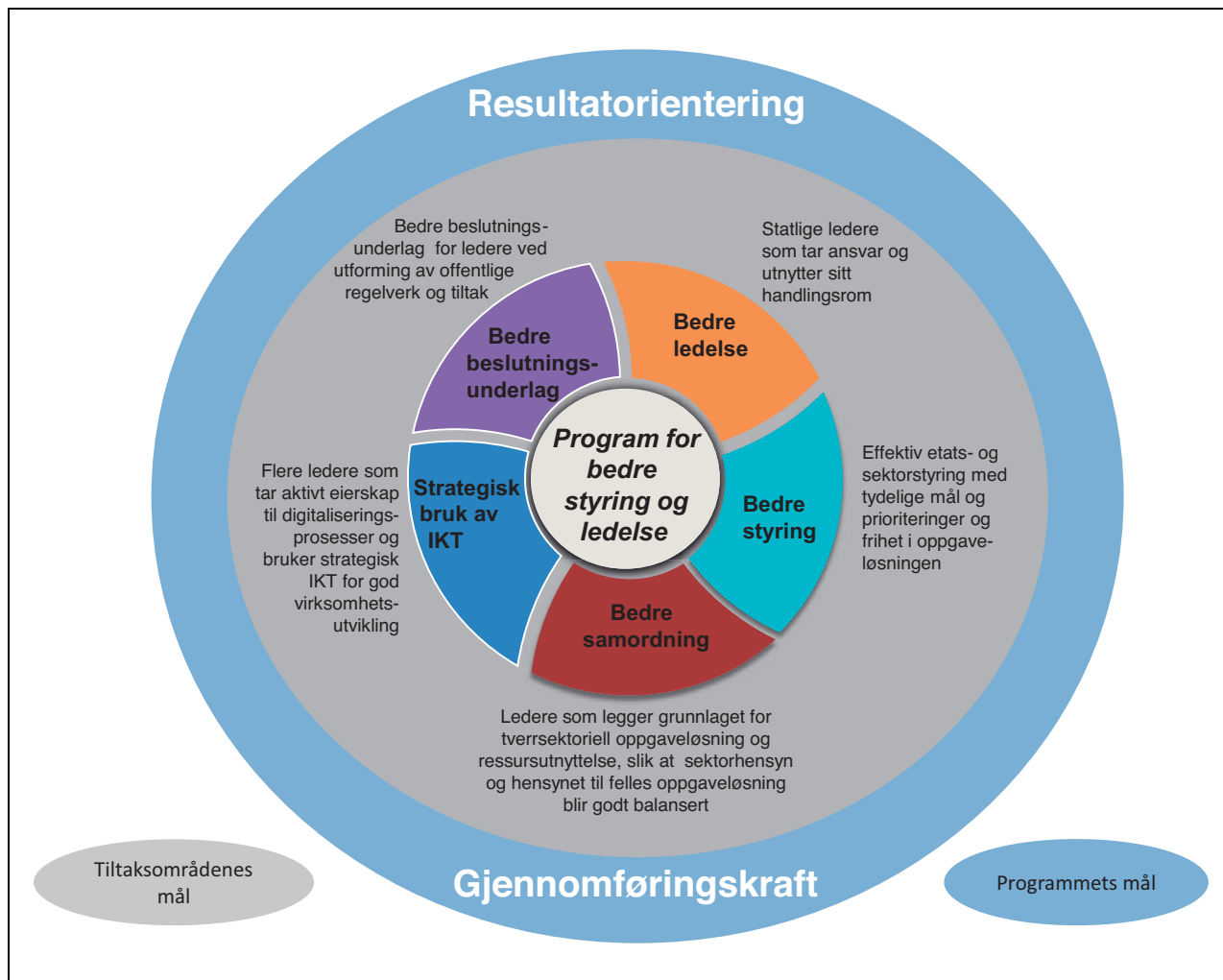
Holdninger og kultur påvirker sikkerheten i samfunnet. Hvordan vi forholder oss til risiko og hvor godt vi er forberedt på og handler under en krise, påvirkes av våre holdninger og den kultur vi er en del av.

Holdninger, kultur og ledelse i offentlig sektor kan påvirkes gjennom forvaltning og politikk. Vedtak om bevilgninger, organisasjonsstruktur, teknologiske løsninger og tiltak gir rammebetingelser for statens utvikling som har betydning for kultur og ledelse. Kultur og god ledelse kan imidlertid ikke vedtas. Det må skapes og videreutvikles i alle organisasjoner. Et viktig arbeid for regjeringen er å utvikle egnede rammebetingelser for forvaltningen for å sikre god ledelse og gjennomføringskraft. Det er et lederansvar å lage egnede rammebetingelser og utøve gode holdninger i det daglige. Det er alles ansvar å etterleve og utvikle gode verdier i praksis. Arbeidet med god kultur og ledelse er et kontinuerlig arbeid som må utvikles over tid.

Godt samvirke forutsetter at både tekniske, organisatoriske og menneskelige forutsetninger er på plass. I kapittel 5, 10, 12 og 13 beskrives ulike tiltak regjeringen iverksetter for å sikre godt samvirke. Holdninger, kultur og ledelse er også viktig, fordi det er mennesker som samvirker. Samarbeid og samvirke krever respekt for hverandres roller, ansvar og faglige bidrag, og aksept for at ulike oppgaver og perspektiver må veies opp mot hverandre. Profesjoner tilhører forskjellige fellesskap med ulike måter å forstå og tilnærme seg et problem på. En viktig kompetanse i møte med andre er å ha kunnskap og bevissthet om andres kompetanse og forstå egne begrensninger. Skal ulike organisasjoner og perspektiver *virke sammen*, er man ikke først og fremst advokat for egen organisasjon og eget faglige perspektiv. Målestokken for godt samvirke ligger i at oppgavene samlet sett blir løst godt.

Regjeringen vil:

- bygge en sterkere kultur for samhandling, resultater og gjennomføring i forvaltningen blant annet gjennom *Program for bedre styring og ledelse i staten*
- aktivt benytte beredskapskonferanser i regjeringen, regelmessige møter i Regjeringens sikkerhetsutvalg og en aktiv koordinering fra Kriserådets side for å sikre at samfunnssikkerhetsspørsmål blir løpende håndtert, og forankret i regjeringen
- vie de særskilte utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet nødvendig oppmerksomhet gjennom aktiv bruk av samarbeidsarenaer på alle nivå i forvaltningen
- stille tydeligere krav til ledere og sørge for ledelsesforankring av samfunnssikkerhetsarbeidet, gjennom blant annet endringer i planverk, tilsyn og oppfølging av øvelser
- utvikle ett politi som skaper gode resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit, hvor ledelse er fremtredende i alle deler av etaten, fra tje- nesten ute på patrulje og til politiets nasjonale ledergruppe
- stimulere til godt samarbeid på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå mellom nødetatene, mellom beredskapsaktørene mer generelt og med næringsliv og frivillige aktører
- arbeide for at sikkerhetskulturen i virksomheter og i samfunnet blir bedre, blant annet ved kompetansehevende tiltak og bedre risiko- erkjennelse
- arbeide for god kriseledelse og evne til et «takt- skifte» under kriser, hvor god rolleforståelse og ansvar er avklart og forstått, både mellom nivåer og mellom involverte aktører og sektorer
- at Politihøgskolen videreutvikler felles etter- og videreutdanninger for nød- og beredskapse- tatene



Figur 11.1 Program for bedre styring og ledelse i staten.

11.2 Bedre ledelse og gjennomføringskraft i statsforvaltningen

Ledelse og evne til gjennomføring på samfunnsikkerhetsområdet skjer ikke i et vakuum. Behov for samordning, usikkerhet om framtidig risiko og raske teknologiske endringer er eksempler på forhold som gjør forvaltning på samfunnsikkerhetsområdet krevende. En profesjonell forvaltning og god ledelse er derfor spesielt viktig i arbeidet med samfunnsikkerhet. Sikkerhet er ofte ikke primæroppgaven for ledere som skal sørge for god sikkerhet. Krisehåndtering er for de aller fleste i forvaltningen en arbeidsoppgave de møter gjennom planverk og øvelser, og sjelden eller aldri opplever i praksis.

Å ha oppmerksomhet rettet mot noe som kanskje kan skje, når det er et ønske om å forbedre tjenester befolkningen har bruk for i det daglige, kan være en utfordring for ledere og andre. Vi må erkjenne de spesielle utfordringene samfunnsik-

kerhetsarbeidet innebærer, slik at vi kan forholde oss hensiktsmessig til disse. Samtidig er arbeidet med samfunnsikkerhet en integrert del av forvaltningens arbeid. Mange av utfordringene er generelle utfordringer knyttet til holdninger, kultur og ledelse i forvaltningen. Regjeringens satsing på bedre styring og ledelse i staten er derfor viktig, også for arbeidet med samfunnsikkerhet.

11.2.1 Program for bedre styring og ledelse i staten

Regjeringen har høye ambisjoner for statsforvaltningen og hele offentlig sektor. Forvaltningen skal gjøre hverdagen lettere for innbyggerne og næringslivet, arbeide effektivt og oppnå resultater. Regjeringen vil bygge en sterkere kultur for samhandling, resultater og gjennomføring i forvaltningen, blant annet gjennom *Program for bedre styring og ledelse i staten* som ble etablert i 2014. Programmet er en del av regjeringens arbeid med

God ledelse i staten

God ledelse bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft, oppnår resultater for samfunnet og har attraktive, moderne arbeidsplasser. Forvaltningen skal fremme **demokrati** og **rettssikkerhet**, og stå for **faglig integritet** og **effektivitet**.



Figur 11.2 Lederplakat i staten.

å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Ledere i staten, fortrinnsvis toppledere, er hovedmålgruppen for programmet. Regjeringen er opptatt av å gi tydelig politisk retning, stille krav om resultater til ledere i staten og legge til rette for gjennomføring. Samtidig må ledere få handlingsrom, og de må tørre å bruke det.

Programmet er delt inn i fem tiltaksområder med tilhørende mål: Bedre ledelse, bedre styring, bedre samordning, strategisk bruk av IKT og bedre beslutningsgrunnlag, se figur 11.1.

Det er igangsatt en rekke tiltak innenfor de ulike tiltaksområdene i programmet. Disse skal i sum bidra til bedre gjennomføringsevne og resultatorientering i forvaltningen.¹

God samordning og tverrsektoriell ressursutnyttelse går som en rød tråd gjennom alle områdene i programmet. Samordning inngår i lederplakat, lederlønnssystem og Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi) strategiske kompetansesatsing på ledelse. I revidert utredningsinstruks er

det innarbeidet et krav om tidlig involvering og samordning i utredningsarbeidet.² Direktoratet for økonomistyring (DFØ) utarbeider, i samarbeid med Difi, konkrete råd for departementers styring av underliggende virksomheter når det gis oppgaver som krever samordning.

For å styrke lederskapet i staten, må det etableres tydeligere rammer for ledelse og en kontinuerlig utviklingsorientering.

Regjeringen vil vise virksomhetene og lederne tillit. Lederne og medarbeiderne i virksomhetene er best egnet til å velge hvordan målene skal nås og oppgavene løses. Tillit forutsetter at det ligger et sett med uttrykte forventninger og krav. Først da kan det etableres en felles forståelse for målene og kravene til resultatoppnåelse, slik at lederne utnytter sitt handlingsrom.

Særpreget ved statlig ledelse er beskrevet i *Plattform for ledelse i staten*. Krav og forventninger

¹ Nærmere omtale i Prop. 1S (2014–2015), Prop. 1S (2015–16) og Prop. 1S (2016–2017) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

² Kgl.res. 19. februar 2016: *Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen)*. Fastsatt ved. Fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ansvarlig departement er Finansdepartementet.

Boks 11.1 Holdninger, kultur og ledelse

Holdninger, kultur og ledelse forstås og defineres på mange ulike måter i ulike fagtradisjoner og sammenhenger.

I denne meldingen forstås *kultur* som et fellesskap av idéer, verdier, normer og kunnskaper som en gruppe mennesker deler, og som de har ervervet gjennom læring og tilpassing. Kultur innebærer vaner, rutiner og måter å løse oppgaver på. Kultur er ofte ikke satt ord på, den er opplevd, kompleks og kan i mange tilfelle påvirkes, men ikke besluttes. En god beredskapskultur er åpen, handlingsorientert, samarbeidsvillig, kunnskapssøkende og ikke minst risikoerkjennende.

Organisasjonskultur forstås som de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene.¹ Organisasjonskulturen viser hva som er forventet og hva som er suksesskriteriene på en arbeidsplass.

Holdninger handler om hvilken innstilling vi har til noe. Holdninger inkluderer hva vi tror er riktig, men også hva vi føler og hvordan vi er tilbøyelige til å handle.² Holdninger påvirker bevisst eller ubevisst hvordan vi handler, som individ eller organisasjon. Hvis holdninger deles i en organisasjon, vil de påvirke hvordan menneskene i organisasjonen løser sine oppgaver.

Ledere har ansvar både for *ledelse*, i betydning utøve lederskap, og *styring* gjennom å skape resultater i tråd med de mål som er satt. Utvikling av gode ledere må skje både gjennom å utvikle ledernes lederegenskaper og deres evne til å løse oppgaver på en effektiv måte, gjennom å oppnå resultater og nå definerede mål.

¹ Bang, H. (2011): *Organisasjonskultur*.

² Kaufmann, G. og Kaufmann, A. (2015): *Psykologi i Organisasjon og Ledelse*.

formidles i *God ledelse i staten*, også kalt lederplakaten (lansert 2014), se figur 11.2.

Det er toppleders ansvar å utvikle eget lederskap og tilrettelegge for utvikling av ledere og ledelse i egen organisasjon. Toppleder er også ansvarlig for at lederplakaten i staten tilpasses virk-

somhetens særlige forhold og anvendes i arbeidet med å styrke lederskapet i virksomhetene.³ Oppfølgingen av toppledere skal styrkes gjennom en tettere lederdialog, resultatoppfølging og støtte til utvikling i lederrollen. For å etablere en sterkere konsekvenskultur, er det gjort tydeligere hvilke virkemidler som skal benyttes dersom en leder har manglende måloppnåelse.⁴

For å støtte utviklingen av ledelse i staten er det igangsatt en strategisk kompetansesatsing. Satsingen ledes av Difi og skal bygges opp over en periode på fire år. I 2020 skal staten gjennom Difi tilby virksomhetene et bredt tilbud innenfor ledelsesutvikling, som skal supplere virksomhetenes egne planer og tiltak.

Samlet sett skal tiltakene i programmet bidra til å gi ledere i staten større handlingsrom, og gi tydeligere retning og styrke ledernes kompetanse til å håndtere det kontinuerlige endrings- og forbedringsarbeidet som er avgjørende for at staten og offentlig sektor skal være velfungerende i årene som kommer. Å bygge en kultur for mer resultatorientering og gjennomføringskraft innebærer et langsiktig og systematisk arbeid. Programmet vil bidra til dette, men det viktigste arbeidet må skje i de enkelte sektorene og virksomhetene.

11.2.2 Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med ledelsesutvikling

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider systematisk med å styrke ledelsesfeltet i egen sektor og legge til rette for at den enkelte leder kan utvikle sitt lederskap. Departementets interne strategier og *Program for bedre ledelse og styring i staten* gir retning til arbeidet. De årlige lederlønns-samtalene for toppledere og virksomhetsledere i justissektoren er viktige i ledelsesoppfølgingen. Spissede resultatkrav og utviklingsplan for den enkelte skal gi mer resultatorienterte toppledere.

Det er etablert ledergrupper for de enkelte målkjeder (for eksempel samfunnssikkerhetskjeden), for å skape mer helhetlig styring og oppfølging i den aktuelle kjede på tvers av organisatoriske enheter i departementet.

Toppledere og virksomhetsledere deltar i Difis kompetansetiltak for strategisk bruk av IKT. Målet er at toppledere tar mer aktivt lederskap i digi-

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Arbeidsgiverstrategi 2016–2020. Strategi for en offensiv arbeidsgiverpolitikk*.

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Retningslinjer til revidert lederlønnssystem i staten*.

taliseringsprosessene i virksomhetene, og at de i større grad tar i bruk digitalisering for å oppnå virksomhetenes mål.

Det er satsset på medarbeiderskap og bemyndigende ledelse gjennom aktiviteter som setter samspill og handlingsrom mellom ledere og medarbeidere på dagsorden.

11.3 Bedre ledelse og styring på samfunnssikkerhetsområdet

11.3.1 Økt oppmerksomhet og samordning i regjeringen

Et kontinuerlig arbeid med samfunnssikkerhet og god samhandling i samfunnssikkerhetsarbeidet er høyt prioritert av regjeringen. Regjeringen har regelmessig egne beredskapskonferanser som er dedikert til samfunnssikkerhetsspørsmål. Dette sikrer at regjeringen har vedvarende oppmerksomhet på sikkerhetsspørsmål og sikrer framdrift i forhold til prioriterte saker. Regjeringen har ved flere anledninger bedt om redegjørelser fra samtlige statsråder på sine ansvarsområder om temaer knyttet til samfunnssikkerhet. Gjennomgangene fra statsrådene har gitt regjeringen anledning til å se sårbarheter og behov for tiltak på tvers av statsrådenes ansvarsområder. Regjeringen har i særlig grad vektlagt at komplekse saker ikke skal ha uklare ansvarsforhold. Ett hovedansvarlig departement for kritiske samfunnsfunksjoner har vært et viktig grep, se tabell 13.1.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) ledes av statsministeren og er regjeringens organ for å diskutere og ta beslutninger i viktige, graderte sikkerhets- og beredskapsspørsmål. Det er etablert et eget RSU-sekretariat ved Statsministerens kontor med representanter fra flere sentrale departementer. Sekretariatet skal bistå i forberedelsene og oppfølgingen av møtene i RSU, med det formål å sikre mer systematisk gjennomføring av beslutninger på sikkerhets- og beredskapsområdet. Dette skal styrke regjeringens arbeid med sikkerhet og beredskap og sikre god koordinering med ansvarlige fagdepartementer.

Kriserådet er det høyeste koordineringsorganet på administrativt nivå. Rådet har fem faste medlemmer; den øverste ledelsen på embetsnivå ved Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Rådet skal ivareta og sikre strategisk koordinering. Det vil blant annet si å vurdere spørsmål om lederdepartement, sikre koordinering av tiltak som iverksettes i ulike sektorer,

sikre koordinert informasjon til publikum, media og andre og tilrettelegge for at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for departementenes politiske ledelse eller regjeringen.

Ved å gi Kriserådet en fast kjerne av medlemmer, sikres erfaringsoverføring og læring fra håndtering av tidligere krisesituasjoner. De medlemmene av rådet som ikke selv er direkte berørt av den aktuelle krisen, vil få en viktig funksjon som rådgivere ved strategiske beslutninger. Kriserådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene, eventuelt også med representanter for underliggende virksomheter og særlige kompetansemiljøer.

Kriserådet møtes også når det ikke er krise, gjennom regelmessige administrative møter. Formålet er å drøfte og forankre overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer, og foreta gjennomgang av relevante hendelser og øvelser. Kriserådet gjennomfører og deltar også på øvelser. Kriserådet er en sentral arena for samordning, hvor viktige spørsmål løftes opp til øverste administrative ledernivå. Dette bidrar til god og koordinert saksfremstilling til regjeringen, og sørger for at aktuelle beredskapssaker får den nødvendige oppmerksomhet og blir håndtert.

Sivilt beredskapssystem revideres årlig.⁵ En sentral endring som er gjennomført er at flere beslutninger under hendelser nå er delegert fra regjeringen til lavere nivå i forvaltningen. Det er også gjort tydeligere at beslutninger kan og bør tas på et lavere nivå, for eksempel på direktoratsnivå eller av politimester. Færre forhold må dermed besluttes i regjeringen. Dette skal gi mer effektive beslutninger, tydeligere delegert myndighet og innebærer også en forventning om at ledere tar de nødvendige beslutninger på aktuelt nivå.

11.3.2 Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle

Det er økt aktivitet i ulike samordningsorganer på sentralt nivå. Et vesentlig antall saker bringes inn til drøfting eller behandling i felles organer. Det er stor bevissthet om viktigheten av å arbeide systematisk og ikke la uenigheter stoppe prosesser. Justis- og beredskapsministeren er opptatt av å selv ta en aktiv rolle i samordning og koordinering av viktige saker, og oppfatter at det er økt legitimitet innad i forvaltningen knyttet til rollen som

⁵ Nasjonalt beredskapssystem består av Sivilt beredskapssystem og Beredskapssystem for forsvarssektoren. Se vedlegg 1 Sentral krisehåndtering i Norge.



Figur 11.3 Samarbeid mellom nødetater.

Foto: Fredrik Naumann.

samordningsminister i samfunnssikkerhetsspørsmål.

Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid er et viktig virkemiddel for å sikre god lederforankring og systematisk styring på samfunnssikkerhetsområdet. Tilsynsrapportene fra siste tilsynsrunde viser en tydelig forbedring i samfunnssikkerhetsarbeidet i forhold til tidligere. Fortsatt er det imidlertid forbedringspunkter, blant annet kan arbeidet bli bedre ledelsesforankret. Den nåværende regjeringen har styrket tilsynet med departementene, se kapittel 13.5. Samlet sett bidrar tilsynsaktiviteten til økt oppmerksomhet om samfunnssikkerhetsarbeidet, både i departementer, relevante underlagte etater og ikke minst hos regjeringen.

Øvelser er et sentralt virkemiddel for å avdekke svakheter i forebygging og beredskap. Regjeringen innfører i denne meldingen et krav om ledelsesforankret oppfølging av øvelser. Formålet er å i større grad forplikte ledelsen i statlige organisasjoner til å følge opp funn fra hendelser og øvelser på en systematisk måte, se kapittel 12. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge øvelsesvirksomheten i eget departement og under-

lagte etater tett, og vil ta opp hvordan funn fra øvelser er blitt fulgt opp i styringsdialogen med underlagte etater.

For å styrke samordningen og tydeliggjøre ansvar, er det utpekt et hovedansvarlig departement for 14 samfunnskritiske funksjoner, se kapittel 13.3. Dette gir ett departement med et vesentlig ansvar på et tverrgående område ansvar for samordning knyttet til dette fagområdet. Innføringen av hovedansvarlig departement vil også styrke Justis- og beredskapsdepartementets mulighet til å ta ansvar for mer overordnet samordning og påta seg en pådriverrolle der dette er hensiktsmessig.

Et av endringsmålene for Justis- og beredskapsdepartementet er bedre ledelse og styrket ledelseskultur i arbeidet med samfunnssikkerhet. En aktiv og tydelig lederrolle i de prosesser departementet samordner, er høyt prioritert. Departementet er fast lederdepartement ved nasjonale sivile kriser med mindre noe annet blir bestemt. Det er iverksatt en rekke tiltak for å styrke departementets evne til kriseledelse, se kapittel 11.6.1.

God ledelse under hendelser er en prioritert oppgave i departementet. Det er viktig at ledere

og andre i departementet som kan bli involvert i krisehåndtering, skal kunne utføre sine oppgaver også under en krise. Interne kurs i stabsledelse og kurs i krisestab og øvelser er viktige virkemidler for å nå dette. Kursene holdes i regi av Politihøgskolen.

Justis- og beredskapsdepartementet er gjennom sin samordningsrolle for IKT-sikkerhet i sivil sektor opptatt av å ta en tydelig pådriverrolle. Departementet ønsker å løfte IKT-sikkerhet som en strategisk sikkerhetsutfordring, som ledelsen i den enkelte virksomhet må ta et aktivt eierskap til.

I NOU 2015: 13 *Digitale sårbarheter – sikkert samfunn* ble det observert at myndighetsorganene med ansvar innenfor IKT-sikkerhet i hovedsak oppfatter sin egen rolle som avklart, men at ukklarheten om ansvarsforhold ligger hos andre aktører. Utvalget har sett på de styrende dokumentene som foreligger, og beskriver i utredningen at ukklarheten i mange tilfeller kan synes å være konstruert. Utvalget observerte imidlertid en krasshet i aktørenes omtale av hverandre, og stiller spørsmål ved om aktørene i tilstrekkelig grad klarer å «spille hverandre gode». For blant annet å ta tak i denne problemstillingen, har Justis- og beredskapsdepartementet lagt vekt på samarbeidsarenaer og involvering, se kapittel 6.

11.3.3 Styrket styring og bedre dialog med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet viste svakheter i departementets styring og oppfølging av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).⁶ Departementet har forbedret styringen på en rekke punkter. Det er etablert tydeligere rolle- og ansvarsforhold mellom departementet og direktoratet. Klargjøring av roller og ansvar utvikles gjennom dialog og flere faste kontaktpunkter. Statsråden har faste møter med DSBs ledelse, og direktøren i DSB deltar på den ukentlige beredskapsorienteringen i departementet.

Den formelle styringsdialogen er forbedret. Tildelingsbrevene til DSB er blitt tydeligere og mer overordnet. Målbildet er blitt forenklet, antall styringsparametere er redusert og styringsparametere har endret fokus fra enkeltoppgaver til ønskede effekter. Dette innebærer at det er min-

dre ressurskrevende å følge opp og rapportere. Etatsstyringsmøtene har også blitt mer målrettede, ved at de rendyrkes til styring og ved at fagsaker drøftes i andre fora.

For å skape tettere samarbeid mellom DSB, Politidirektoratet (POD) og Forsvaret, er det innført liaisonordninger.⁷ DSB har i samarbeid med POD opprettet en liaisonordning i POD fra september 2016. DSBs liaison i POD skal bidra til å styrke dialogen mellom DSB og POD i arbeid som berører de to etatene, både i det daglige arbeidet, og under håndtering av kriser og hendelser. Hensikten med ordningen er å sikre gjensidig informasjonsutveksling mellom DSB og POD, og bidra til avklaringer rundt relevante problemstillinger. Liaisonen skal ha fokus på beredskap og krisehåndtering. Ordningen skal evalueres etter seks måneder.

Det er opprettet en liaisonordning i DSB fra august 2016 i samarbeid med Forsvarsstaben/ Operasjonsavdelingen. Forsvarets liaison skal representere Forsvaret i forbindelse med DSBs arbeid med videreutvikling av totalforsvaret, og for øvrig i saker knyttet til nasjonal beredskap og krisehåndtering, hvor det er grensesnitt mellom Forsvaret og DSB.

11.3.4 Holdninger, kultur og ledelse i politiet

Politiet er en sentral aktør i samfunnssikkerhetsskjeden, både gjennom sin døgnkontinuerlige håndtering av ordinære politioppgaver og sin beredskap for håndtering av ekstraordinære hendelser.

Ved Stortingets behandling av nærpolitireformen formulerte Justiskomiteen følgende oppdrag til etaten: Politiet skal være operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Bakgrunnen for nærpolitireformen er vel kjent gjennom 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012: 14), Politianalysen (NOU 2013: 9) og Nærpolitireformen Prop. 61 LS (2014–2015), samt Justiskomiteens innstilling 306 (2014–2015).

Politiet er evaluert en rekke ganger de senere år. Flere av evalueringene har reist kritikk mot politiet og måten de har ivaretatt sine oppgaver og sitt ansvar, både internt og eksternt. Stortinget har vært tydelig på at nærpolitireformen skal inne-

⁶ Dokument 3:7 (2014–2015): *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.

⁷ Liaison betyr forbindelse/kontakt og er et bindeledd i en virksomhet man ønsker nær kontakt med, enten i en hendelsehåndtering, eller som en fast ordning mellom virksomheter.

holde tiltak for å bedre ledelse, holdninger og kultur i politiet.

Regjeringen arbeider for et politi som skaper bedre resultater, i en kultur preget av åpenhet og tillit, gjennom god ledelse og aktivt samarbeidsskap. Dette er et viktig arbeid som må starte med grunnutdanningen på Politihøgskolen, og underbygges i arbeidet i etaten. Ulike kulturbyggende tiltak, evalueringer og avviksrapporteringer må brukes systematisk for å sikre den åpenheten, tilføyelsen og læringen etaten trenger for å styrkes.

Politiet må opprettholde høy tillit i befolkningen. POD utarbeider nå nye etiske retningslinjer som skal gjennomføres i hele etaten, for å skape en felles plattform for den etiske standard etaten ønsker å ha. Retningslinjene skal sammen med en revidert etikkveileder bli et verktøy for ledere og medarbeidere, til refleksjon og diskusjon om egen praksis, med formål å videreutvikle gode holdninger og god praksis.

Som en følge av nærpolitireformen er antall politidistrikter redusert betydelig. Dette legger forholdene til rette for å etablere en reell strategisk ledergruppe for etaten. Den nasjonale ledergruppen, som ble opprettet 1. januar 2016, består av de tolv politimestrene, sjefene for særorganene og ledergruppen i POD. Dette skal være det øverste ledende organet i etaten og fungere som et strategisk, rådgivende organ for politidirektøren. En mindre og mer strategisk ledergruppe legger til rette for tettere samarbeid og en felles tilnærming til like saker på tvers av politidistrikter, og kan bidra positivt til kulturen i politiet. Tett dialog og forankring, ved at politimestrene knyttes tettere til toppledelsen, vil også sørge for kortere vei fra det operative arbeidet i ytre etat inn til POD.

Politiets samfunnsoppdrag er krevende. Endringer i samfunnet og i kriminalitetsutviklingen stiller nye krav til politiet. Dette må også gjenspeiles i ledelsen av politiet. Det er et politisk mål med mer mangfold i politiet, eksempelvis gjennom å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn gjennom opptak på Politihøgskolen, og styrke kvinneandelen blant ledere. Det er et mål at 40 prosent av lederansettelsene skal være kvinner. Et større mangfold på alle nivå i politiet vil bidra positivt til utvikling av holdninger, kultur og ledelse i politiet.

Evne til selvledelse og ansvar i alle ledd er viktig i håndteringen av større hendelser. Derfor er det stor oppmerksomhet på førstelinjeledere i lederutviklingen. POD har utviklet og vil iverksette et program for trening og utvikling for politioperative førstelinjeledere i distriktene. Programmet skal være praksisnært ved at utviklingsløpet

kobles til praktiske oppgaver og utfordringer i ledernes hverdag.

POD er i anskaffelsesfasen av et mentorprogram som ledertalenter i etaten kan få tilbud om å delta i, med mentorer fra politiet, andre offentlige etater og næringsliv. En av målsetningene er flere operativt ansatte kvinner, og at kvinner med politiutdanning skal søke lederstillinger.

Det er Politihøgskolen som i all hovedsak utdanner ledere i politiet. Høgskolen arbeider med en revisjon av lederutdanningen, som reflekterer justissektorens- og nærpolitireformens mål.

Høgskolen har også iverksatt et forskningsprosjekt som skal bidra til kvalitetssikring, kvalitetsutvikling og systematisering av lederutdanningene som tilbys ved Politihøgskolen. På denne måten skal prosjektet bidra til økt kunnskap og bevissthet knyttet til ledelse i og av politiet.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Difi i oppdrag å evaluere nærpolitireformen. Difi skal levere en delrapport om politiets arbeid med holdninger, kultur og ledelse i 2017.⁸ Evalueringen skal bidra til å sikre at nærpolitireformen i praksis oppfyller de forventninger regjering og Storting har til politiet på dette området.

11.4 Tverrsektorielle utfordringer krever vilje til samordning og samvirke

Hvilken kultur som preger tverrsektorielt samarbeid, og hvordan denne typen arbeid ledes, er avgjørende for å lykkes i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Det er mulig å organisere forvaltningens oppgaveløsning på måter som styrker samordning og samvirke. På samfunnssikkerhetsområdet er det opprettet samordningsmekanismer på alle nivå i forvaltningen; det vil si på departementsnivå, direktoratsnivå, regionalt og kommunalt nivå. Justis- og beredskapsdepartementet, DSB, Fylkesmannen og kommunene har fora og ansvar på sitt nivå som skal sikre god samordning. Dette beskrives nærmere i kapittel 13.

Det eksisterer en rekke ulike fora innenfor ulike, tverrsektorielle samfunnssikkerhetsområder. Naturskadeforum og Samvirkeområdet for kjemikalie- og eksplosivberedskap er to eksempler, som beskrives nærmere i kapittel 7 og kapittel 9.

⁸ I henhold til Innst. 306 S (2014–2015) Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen til Prop. 61 LS (2014–2015) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).

Boks 11.2 Intervju med Monica Johannesen Mørk



Figur 11.4 Monica Johannesen Mørk.

Foto: Ole Petter Lie Selheim.

Monica Johannesen Mørk er politioverbetjent i Vest politidistrikt. Hun var en av mange fra nød-etatene som rykket ut etter den alvorlige helikopterulykken på Turøy 29. april 2016.

– For å lykkes med å håndtere en krevende hendelse mener jeg det er avgjørende med en god, tydelig og tilstedeværende ledelse fra politiet. God samhandling med andre nødetater og god samhandling med kommunen betyr mye. Det er også viktig at det er en stab som fungerer godt fra første stund.

Mye læring i øvelser

– Vi hadde en stor øvelse i Øygarden kommune noen måneder før helikopterulykken på Turøy. Kommunene, brannvesenet, helse, kriseteam, politi og Sivilforsvaret deltok. På denne øvelsen så vi viktigheten av at kommunene tilrettela for forpleining, rom til evakuerte, pårørendesenter, krisehåndtering, osv. Vi gjorde oss mange gode erfaringer som vi hadde stor nytte av under helikopterulykken.

Viktige kvaliteter ved ledelse

– Under håndtering av større hendelser er et godt overblikk over situasjonen og tydelig ledelse avgjørende. Tilsvarende viktig er det at lederne er gode til å delegere oppgaver til sine ansatte, og ikke minst stole på at alle gjør jobbene

sine. Evne til å samhandle med andre – både med egne kollegaer og med andre beredskapsaktører – er også viktig. Det gjelder å ha god forståelse for andre etaters oppgaver og ansvar.

– Personlige kvaliteter, som for eksempel evne til å beholde roen og ikke la seg stresse, betyr mye. At politimesteren var opptatt av hva vi gjorde og hvordan vi mannskaper hadde det, var en god støtte under håndteringen av helikopterulykken. Lederens tilstedeværelse bidro til en god håndtering – selv om det kanskje var litt indirekte. Han møtte på åstedet ulykkeskvelden og var tilstede på kontoret da mannskapene kom inn etter en lang vakt. Han var også tilstede på pårørendesenteret og var opptatt både av de pårørende og de som arbeidet der.

Det daglig samarbeidet kommer til nytte under kriser

– Jeg opplevde også at det tverrfaglige samarbeidet vi har hatt mellom fire kommuner (Fjell, Sund, Askøy og Øygarden) var nyttig å ha med seg under krisen. Selv om det ikke er direkte koblet til nødhendelser, så har vi lenge hatt jevnlig politiråd, og vi har god samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (såkalt SLT ordning). Dette har betydd at det lokale politiet er tett på blant annet kriseteam, barnevern og helsetjenesten psykisk helse. Dette samarbeidet var spesielt nyttig i oppfølgingen av de pårørende som bodde i våre kommuner. At politi og kommunene samarbeider gir en god og helhetlig oppfølging.

Dette er arenaer for samarbeid og utvikling der sektorområder og myndigheter treffes for å kartlegge felles utfordringer og aktuelle tiltak for å forebygge og håndtere hendelser. I samvirkeområdene er helhet og gjensidige avhengigheter mellom sektorområder viktig. Det samme er spørsmålet om hvordan aktuelle tiltak kan følges opp regionalt og lokalt.

11.4.1 Bedre beredskap gjennom tverrsektorielle utviklingsprosjekter

Der utfordringene er de samme og felles løsninger er fornuftig, er det viktig at oppgavene løses i fellesskap, ofte gjennom felles prosjekter. Det pågår, eller er nylig gjennomført, flere større utviklingsprosjekter hvor samvirke og felles oppgaveløsning har vært en forutsetning for å lykkes. Noen sentrale prosjekter er:

- Utbyggingen av Nødnett. Utbyggingen var et samarbeid mellom justis- og helsesektoren. Prosjektet ble ledet av Direktoratet for nød-kommunikasjon og har foregått i tett samarbeid med de tre nødetatene som er kjernebrukere av nettet. Nødnett ble landsdekkende i 2015, se kapittel 5.5.1
- «Nasjonalt nødmeldingsprosjekt» ble etablert av regjeringen i 2014 for å utrede norsk nødmeldingstjeneste. Prosjektet ble etablert på tvers av justis- og helsesektoren og involverte også kommunal sektor, berørte direktorater og fagmiljøer. Arbeidet er videreført i *Program for forbedring av nødmeldingstjenesten*, se kapittel 5.2.3
- Nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold – PLIVO er utviklet av Helsedirektoratet, POD og DSB i fellesskap i 2015, se kapittel 11.6.4
- Innføringen av nye redningshelikoptre som regjeringen besluttet å anskaffe i desember 2013, er et samarbeid mellom forsvars- og justis-sektoren. Fremtidig drift og forvaltning betinger samarbeid og samhandling på mange nivåer. Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig departement, se kapittel 5.4.3

Justis- og beredskapsdepartementet har identifisert noen vesentlige læringspunkter og suksessfaktorer i forhold til tverrsektorielle prosjekter:

- prosjektet må være godt ledelsesforankret på riktig nivå hos deltakerne og styringssignaler må være koordinert mellom sektorene og tydelig formidlet
- prosjektet må forankres bredt hos de som blir berørt av endringene

- det må skapes en felles forståelse av nåsituasjonen
- arbeidsform og prosessledelse er viktig, med bred deltakelse for å sikre forankring, legitimitet og gjennomføringskraft
- felles mål på tvers av etater og sektorer er avgjørende og krever kompromissvilje
- gevinster, både kortsiktige og langsiktige, må identifiseres og synliggjøres
- de involverte må holde oppmerksomhet på gevinstrealisering over tid

Skal et tverrsektorielt prosjekt lykkes, kreves ledelsesforankring på riktig nivå. Ledelsen må stille seg tydelig bak prosjektet, prioritere arbeidet og se nytteverdien av at tiltakene er tverrsektorielle. Det er viktig at styringssignalene fra de ulike departementene til de involverte etatene er koordinerte og tydelig formidlet. Det er viktig med god koordinering på alle nivåer; både på departements- og direktoratsnivå. Ledelsesforankringen handler både om at ledelsen i de ulike sektorene stiller seg bak målene, at «tempo» i gjennomføringen er tilstrekkelig lik og at ledelsen understøtter og følger opp prosessen.

Det er vanskelig å skape enighet om felles mål og tiltak hvis man ikke er enig om hvordan nåsituasjonen ser ut, hva som er ønsket framtidssituasjon og gapet mellom disse. Dette gjelder alle utviklingsprosjekter, men blir spesielt viktig hvis prosjektene går på tvers av etater eller sektorer.

En felles forståelse av nåsituasjonen og behovene for endring må skapes innledningsvis og før løsningsalternativer vurderes. For å få en grundig kartlegging av behovene, valgte for eksempel Nasjonalt nødmeldingsprosjekt å følge metodikken til konseptvalgutredninger (KVU).⁹ Det er ikke uvanlig å gå rett inn i diskusjoner av ulike løsningsalternativer. KVU-metodikken sikret at behovsanalysen, og dermed en felles virkelighetsforståelse, fikk den nødvendige tid og oppmerksomhet.

Felles mål på tvers av sektorer og etater er avgjørende for å lykkes. Målene må være i tråd med etatenes strategiske målsetninger. Samtidig er kompromissvilje en forutsetning for å lykkes. For å få fremdrift i tverretattlig utvikling, må de involverte organisasjonene være villige til å kompromisse på enkelte områder. Skal et nasjonalt, tverrsektorielt prosjekt lykkes, må mål, virkemidler,

⁹ Konseptvalgutredninger (KVU) er tidligfaseutredninger i forbindelse med store statlige eller kommunale prosjekter. Målet er å vurdere prinsipielle løsninger og behov, og utrede et forslag til konsept som ivaretar disse behovene på best mulig måte.

oppmerksomhet og tempo i stor grad være felles mellom berørte aktører. Det er den samlede samfunnsgevinsten på tvers av sektorer som må være styrende for prosjektet.

Det er ikke uvanlig at store, tverrsektorielle prosjekter kan få en «målforskyvning», hvor eventuelle interessenmotsetninger, lokaliseringsdebatter osv. etter hvert blir hovedtema. Det er en sentral lederoppgave i prosessen å være tro mot den opprinnelige oppgaven og ha en «stayerevne» i forhold til de målene som er satt, når andre temaer kan bli viktig for aktørene.

En viktig suksessfaktor er bred involvering i alle faser av arbeidet. God kartlegging av berørte aktørers behov er viktig, slik at tiltakene bygger på en god forståelse av de reelle behovene. Involvering er også viktig for å skape forståelse for endringene og motivasjon til å gjennomføre disse. Det er lett å gå inn i tverretatlige prosesser med et behov for å fremme egne synspunkter og interesser. Det er viktig å skape en gjensidig forståelse for hverandres forutsetninger og behov. Hvordan man diskuterer sammen, og hvilke forhold som diskuteres, er viktig for å lykkes. Ved å ta hverandres synspunkter og behov på alvor, kan eventuell motstand snus til medvirkning og et felles eierskap til mål og tiltak. God prosesslederkompetanse er avgjørende for å lykkes.

Det er vel kjent at oppmerksomheten mot et prosjekt er størst før beslutninger er fattet. Beslutningen om å igangsette et prosjekt blir en seier, og det er lett å vende oppmerksomheten mot andre områder hvor det er behov for nye tiltak. Skal tverrsektorielle prosjekter lykkes, må oppmerksomheten til aktørene holdes hele veien igjennom prosjektet. Fokus på gevinstrealisering må være høyt helt til de forventede forbedringene er dokumentert.

Dilemmaer i styring og organisering

Sektorinndelte fagområder og kjennetegn ved vårt styringssystem, styrker ofte den vertikale styringen. Det vil si styringen mellom nivåene i forvaltningen.¹⁰ Mål- og resultatstyring stiller krav til etater underlagt et departement, og måloppnåelsen vurderes ofte ut i fra ønsket politikk innenfor sektoren. Ulike faglige ståsted og profesjonstilhørighet kan forsterke slike utfordringer. Tverrsektorielle prosesser og samordning kan også være

tid- og ressurskrevende. Alt i alt krever ofte tverrsektorielt arbeid mer av forvaltningen enn hvis oppgaven løses internt i egen sektor.

Bevisst bruk av mål, virkemidler, styring og organisering, i tillegg til god ledelse og kultur, er viktige forutsetninger for å lykkes med tverrsektorielt arbeid. Tverrsektorielt arbeid krever vilje til å se ut over egen etat eller sektor. Det krever også tydelige signaler fra overordnet nivå, hensiktsmessig organisering og felles mål.

Erfaring tilsier at prosjektorganisering og mer nettverksbaserte styringsformer kan styrke samordning på tvers. Samtidig kan det også skape utfordrende styringslinjer og et mindre tydelig, helhetlig delegert ansvar til underlagt etat. Dilemmaene er der. Erfaringene de senere årene tilsier at det er krevende, men mulig, å gjennomføre effektive, tverrsektorielle prosesser med gode leveranser.

11.5 En god kultur for forebygging

Forebygging handler om å unngå at noe uønsket skjer, eller redusere skadepotensialet til de hendelsene som faktisk inntreffer. En utfordring med forebyggende arbeid er å opprettholde nødvendig innsats, investeringer og årvåkenhet over tid, til tross for fraværet av hendelser som bekrefter nødvendigheten av tiltakene. For eksempel vil det være vanskelig å vite om arbeidet mot radikalisering av ungdommer har ført til at vi har unngått terroranslag.

Å arbeide for en god kultur for forebygging handler om å påvirke og endre kunnskap, motivasjon, holdninger og adferd både i samfunnet og i virksomheter. Det forutsetter en grunnleggende forståelse og erkjennelse av at sikkerhet er viktig. I virksomheter må dette gjennomsyre hele organisasjonen. I praksis handler det om lederoppmerksomhet og prioriteringer, og å etablere en felles forståelse av hvorfor forebygging er viktig og hvilke skadefølger manglende forebygging kan få.

En god sikkerhetskultur er lettere å skape hvis den enkelte opplever at det er mulig å utføre arbeidet i tråd med nødvendig sikkerhet og forebyggende tiltak, krav og instruksjoner. Det handler om tilrettelegging og gjennomførbarhet, opplæring og veiledning. Det bør være åpenhet om utfordringer, rapportering på uønskede hendelser og kontinuerlig læring og forbedringer. Forebygging lykkes best hvis det blir en integrert del av det ordinære arbeidet, ikke et konkurrerende hensyn som forsinker de daglige oppgavene. Et eksempel er at dersom det å arbeide på graderte

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT: *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P., Rykkja, L. H. (2014): *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*.

systemer er tungvint, er sannsynligheten større for at medarbeidere velger å arbeide på ugraderte systemer.

Et virkemiddel for å styrke det forebyggende arbeidet er å synliggjøre innsatsen i en virksomhet, for eksempel ved at spørsmål knyttet til sikkerhet inngår i rapportering og resultatmål eller at brudd og mangler innenfor forebygging inngår i ledersamtaler eller lederkontrakter. Tilsyn, veiledning og oppfølging har også vist seg som et avgjørende virkemiddel, se kapittel 14 om forebyggende sikkerhet og tiltak for å bedre kompetanse og sikkerhetskultur.

11.5.1 Digital fremmedgjøring og den digitale sorgløshet

Hva som bør forebygges forandrer seg stadig. For eksempel gir den teknologiske utviklingen og digitaliseringen nye løsninger og muligheter, men også endrede og nye sårbarheter som må håndteres.

Sikkerhet var lettere å vurdere og forstå da det som skulle sikres og sikkerhetstiltakene var noe fysisk, håndfast og stabilt. Låsbare skap og andre fysiske hindre lar seg relativt lett forstå og vurdere. Mange forhold som må forebygges i dag kan være kompliserte, de forandrer seg raskt og er krevende å forstå. Det kan skape holdninger og passivitet som ikke er ønskelig. Den digitale utviklingen er det tydeligste eksempelet på at det ikke lenger er intuitivt hva som skaper god sikkerhet og hva som ikke gjør det. Vi må akseptere «oppskrifter» på hvordan vi bør forholde oss, uten selv å kunne vurdere om det vi gjør er fornuftig. Vi merker heller ikke noen umiddelbar forskjell om vi følger sikkerhetsrutiner eller ikke. Mens alle kan se en dør som ikke ble låst slik den skulle, «ser» vi ikke uansvarlig digital adferd på samme måte.

Med digitaliseringen kan vi, i større grad enn før, beskrives som fremmedgjort når det gjelder sikkerhet. Vi har ikke lenger samme oversikt over sårbarhetsbildet. Effekten av en slik fremmedgjorthet er ikke unik for Norge og kan beskrives som en *digital sorgløshet*.¹¹ En kombinasjon av manglende interesse og overveldelse kan resultere i manglende oppmerksomhet, manglende bekymring og dermed det som i realiteten kan være skjødesløs oppførsel, selv om det ikke er villet slik. I kapittel 6 beskrives tiltak for å øke IKT-sikkerhetskompentansen i samfunnet, og dermed

også sikkerhetskulturen i møtet med den digitale utviklingen.

11.6 Ledelse under kriser

Store hendelser kommer overraskende. Det er i mange tilfeller stor mangel på informasjon om hendelsen, spesielt i starten. Det kan være uklart hva slags hendelse det er, hvordan den kan utvikle seg og hvem som kan bli berørt. Likevel må beslutninger tas om hvordan krisen bør håndteres og hvem som bør involveres i arbeidet. Behovet for samordning og informasjonsutveksling er stort, både mellom nivåene i krisehåndteringsapparatet og mellom ulike aktører som involveres i håndteringen.

Store hendelser krever noe mer av ledere og organisasjoner enn oppgaveløsning i hverdagen. Det kreves et «takt-skifte». Alle vurderinger og beslutninger gjøres under et større tidspress og med større usikkerhet enn i det daglige arbeidet. Samtidig kan konsekvensene av beslutninger være vesentlig høyere. Mulighetene øker for å ta avgjørelser som i ettertid kan vise seg å ha vært feil. Presset på ledere øker. Vissheten om eget ansvar, hendelsens alvorlighetsgrad og mulige konsekvenser av egne handlinger kan føre til et stress som kan påvirke både evnen til å vurdere situasjonen og til å fatte nødvendige beslutninger. For stillinger som er knyttet direkte til krisehåndtering, bør derfor personlige egenskaper av betydning for god krisehåndtering vektlegges ved ansettelse eller opprykk.

Gode beslutninger under en krise forutsetter erfaring, høy kompetanse og forberedelser på et bredt spekter av områder. Avklarte ansvarsforhold, god rolleforståelse og gjennomtenkte rutiner er spesielt viktig når hendelsene blir store. Både innad i og på tvers av organisasjoner er det avgjørende å vite hvem som har ansvar for hvilke oppgaver, og forstå hva dette betyr i ulike situasjoner. God rolleforståelse skapes gjennom praktisk erfaring, trening, øvelser og refleksjon over egen og andres praksis.

Planverk og rutiner gir forutsigbarhet og strukturer for hvordan oppgavene bør løses. Samtidig er ingen kriser like. Håndteringen må derfor alltid tilpasses situasjonen og hvordan den utvikler seg. Prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet gir retning for oppgaveløsningen, se kapittel 3.2.

Kriser kan overraske og utfordre på svært krevende måter. En mental beredskap og holdning hvor aktørene er klar over, og så langt mulig for-

¹¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2015): *Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2015*.

Boks 11.3 Nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet

Strategisk nivå benyttes gjerne om det sentrale nivået, dvs. regjeringen, Kriserådet og departementene. Dette omtales også som nivå 1.

Operasjonelt nivå benyttes gjerne om statlige forvaltningsorganer (direktorater, etater og tilsyn) underlagt et departement og som arbeider med hele landet som virkefelt. Dette omtales også som nivå 2.

Taktisk nivå benyttes gjerne om regionalt og lokalt nivå. Dette omfatter blant annet politidistrikter og særorgan, fylkesmenn, kommuner, og region- og distriktskontorer til statlige forvaltningsorganer. Dette omtales også som nivå 3.

Kilde: Meld. St. 13 (2015–2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*.

beredt på det ukjente og «ikke-håndterbare», er derfor viktig.

God krisehåndtering involverer mange – fra de som løser oppgaver på hendelsesstedet til politisk ledelse, ofte på tvers av mange etater, organisasjoner og sektorer. Dette skaper to grunnleggende utfordringer:

- En vertikal utfordring: å sikre at krisen håndteres godt på ulike nivåer. Dette gjelder for det første de ulike nivåene fra innsatspersonell der krisen finner sted, via lokale og regionale myndigheter, til myndigheter på sentralt hold, og i siste instans regjeringen. Det gjelder også de ulike nivåene internt i en organisasjon, som for eksempel fra politiets innsatsleder via operasjonslederen til den strategiske ledelsen
- En horisontal utfordring: å sikre god krisehåndtering på tvers av sektorer og organisasjoner. Dette innebærer god samordning av planverk, rutiner og avklaring av ansvar som en del av beredskapsarbeidet og godt samvirke under hendelser og i øvelsesvirksomhet

11.6.1 Ulike nivåer har ulike oppgaver og roller – den vertikale utfordring

Hendelseshåndteringen skjer på flere nivåer, der de ulike nivåene har ulike roller som til sammen skal sørge for god håndtering. Det er avgjørende å finne balansen mellom behovet for å finne løsnin-

ger på stedet, og at oppgaven totalt sett blir løst hensiktsmessig.

Den strategiske kriseledelsen har ansvar for den overordnede håndteringen av hendelsen. Strategier for hendelseshåndteringen må i størst mulig grad fastsettes utenom kriser. Det gjør det lettere å fatte gode beslutninger når hendelsen er et faktum. Da kan den strategiske kriseledelsen under hendelsen konsentrere seg om strategiske prioriteringer, tildeling av ressurser, nødvendige fullmakter, horisontal involvering, informasjon og kommunikasjon.

Den strategiske ledelsen har et spesielt ansvar for å vurdere hvordan hendelsen kan utvikle seg og hvilke mulige behov som oppstår ettersom hendelsen utvikler seg. Hvis det kan bli behov for å be om assistanse fra andre land, for eksempel for å slukke en skogbrann, er det viktig å ha tenkt på dette tidlig, slik at mobiliseringen av ressurser starter og ressursene er klare ved et eventuelt behov.

Ansvarlig statsråd og strategisk ledelse har behov for informasjon fra lavere nivåer i krisehåndteringsapparatet, både for å sørge for en helhetlig og god håndtering av hendelsen og for å informere offentligheten. Kommunikasjon og informasjon til befolkning og presse er en vesentlig del av oppgaven til det strategiske nivået. Det er viktig at informasjonsinnhentingen i minst mulig grad forstyrrer den taktiske og operasjonelle hendelseshåndteringen. Den må være målrettet mot det strategisk nivå har behov for å vite for å kunne løse sin del av håndteringen. Det er også viktig at sammenstilt informasjon formidles til lavere nivåer, slik at de kan handle ut i fra den kunnskapen som finnes om hendelsen.

Hvordan utfordringene oppfattes og forstås, kan variere mellom nivåene. Innsatslederen på hendelsesstedet kan ha behov for ressurser som ut fra hans eller hennes vurdering er svært viktige. Ved for eksempel flere, samtidige hendelser kan andre hensyn tilsi andre prioriteringer. Forståelsen av en hendelse og hva som skal til for god oppgaveløsning vil også kunne variere mellom fag, sektorer og profesjoner.

Ulike oppgaver og roller kan lett skape et spenningsforhold hvis man ikke har god forståelse av egen og andres roller, og tillit til at de øvrige løser sine oppgaver på en god måte. Aktører må være bevisst at de skal løse utfordringene på sitt nivå, og ikke fatte beslutninger som skal fattes på andre steder i krisehåndteringsapparatet. Når presset er stort kan det være krevende.

God håndtering av ulike perspektiv og eventuelle interessekonflikter forutsetter at man har øvd

og blitt enige om hvordan slike situasjoner skal håndteres. Det forutsetter en åpen og respektfull kultur for tilbakemeldinger, både i egen organisasjon og på tvers av organisasjoner og nivåer. Det forutsetter også regelmessig erfaring med å utøve rollen. Øvelser og god oppfølgingen av øvelser er viktig, noe som beskrives nærmere i kap 12.

Departementene er gjort bedre i stand til raskt å kunne sørge for varsling av andre departementer og Statsministerens kontor ved krise. Døgnkontinuerlig tilstedeværelse i Sivilt situasjonssenter, og tilsvarende beredskap i POD, PST og NSM NorCERT, samt SITSEN i Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementets operasjonssenter, gjør at hendelser blir oppdaget, varslet og håndtert tidligere enn før.

Retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal er nylig revidert.¹² I dette ligger at kommuner, fylkesmenn og DSB sender situasjonsrapporter til overordnet samordningsmyndighet ved uønskede hendelser – såkalt rapportering på samordningskanal. Formålet med situasjonsrapportene er å gi overordnet myndighet et sektorovergripende bilde av situasjonen, og er en del av myndighetenes beslutningsgrunnlag i håndteringen av en hendelse. Erfaringer fra øvelser og hendelser viser et behov for noe mer fleksibilitet i situasjonsrapporteringen. Hendelser er ofte tidskritiske og det kan være krevende for aktørene som skal håndtere situasjonen at de også skal skrive situasjonsrapporter.

For å lette på den totale belastningen som ligger i situasjonsrapportering, er situasjonssenterets praksis endret når det gjelder rapportering. Gjennom bruk av telefonkonferanser og videokonferanser formidles situasjonsvurderinger og annen nødvendig beslutningsstøtte muntlig. Dette må kombineres med gjensidig orientering av samarbeidende aktører og forvaltningsnivåer. Sammenstilling og utforming av skriftlige produkter har da foregått på direktoratsnivå. Det skal arbeides videre for å tilpasse og forbedre regimet for situasjonsrapportering. Formålet er å lette den totale arbeidsmengden til personellet som håndterer situasjonen, samtidig som behovet for god beslutningsstøtte på sentralt nivå fortsatt dekkes.

¹² «Samordningskanal» vil si kommunikasjon, varsling og rapportering mellom myndigheter med en samordningsrolle. Dette gjelder primært kommunene, fylkesmannsembetene, DSB og Justis- og beredskapsdepartementet, se vedlegg: Sentral krisehåndtering i Norge.

11.6.2 Oppdragsbasert ledelse

God krisehåndtering forutsetter at den som først kommer til en hendelse har evne og myndighet til å starte arbeidet med å håndtere hendelsen. Oppdraget må løses i øyeblikket. Vurderingene som gjøres må tilpasses oppdraget, tilgjengelige ressurser og hvordan situasjonen utvikler seg. Det er som oftest innsatspersonellet på stedet som er best i stand til å forstå situasjonen og vurdere videre håndtering.

Nærhetsprinsippet bygger på en erkjennelse av at de som er nærmest hendelsen i de fleste tilfeller er best egnet til å håndtere hendelsen, se kapittel 3. Derfor er de som er på hendelsesstedet delegert stor grad av myndighet i alle nødetater. De som løser et oppdrag må ha god forståelse av hvordan oppdrag bør løses. Denne forståelsen må deles med andre deler av krisehåndteringsapparatet, og den må i stor grad bygge på kunnskap og mål som er satt *før* hendelsen inntreffer. Slik forståelse krever god fagkunnskap, erfaring, ferdigheter og kompetanse som det tar tid å bygge opp.

Spørsmålet om oppdragsbasert ledelse i Forsvaret har vært løftet fram i kontroll- og konstitusjonskomiteen, blant annet i forbindelse med regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen.¹³

Behovet for styring og koordinering, og behovet for at styrkene på bakken kan foreta selvstendige vurderinger og lede seg selv, er større i krig og væpnede konflikter enn i de fleste andre sammenhenger. Nettopp fordi Forsvaret er innrettet mot ekstreme situasjoner som sivile myndigheter heldigvis sjelden konfronteres med, kan deres erfaringer være verdifulle i det sivile beredskapsarbeidet.

Forsvarets har *oppdragsbasert ledelse* som sin ledelsesfilosofi.¹⁴ Oppdragsbasert ledelse innebærer at den med best situasjonsforståelse skal handle selvstendig, samtidig som alle oppdrag må løses i lys av intensjonen med oppdraget. Når intensjonen er diskutert, forstått og den enkelte har fått et eierforhold til den, skal det skapes en felles forståelse for oppdraget og egen rolle for felles måloppnåelse. På denne måten skapes rom for de-

¹³ Innst. 210 S (2012–2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen* og Innst. 396 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.

¹⁴ Beskrivelsen av oppdragsbasert ledelse er hentet fra Forsvarsjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret – 2012.

sentralisert handling. Fokus ligger på *hvorfor* oppdraget skal utføres heller enn *hvordan*.

Oppdragsbasert ledelse kan sees som en motsats til sentralisert ledelse. Det skal bidra til initiativ, kreativitet, eierforhold til arbeidsoppgavene, ansvarsfølelse og dermed en kollektiv forpliktelse. Ledelsesfilosofien stiller store krav til hver enkelt, ikke minst til ledere på lavere nivå. Skal sjefens intensjon være styrende under en kritisk hendelse, må det være en sterk teamidentitet, felles virkelighetsforståelse og høy faglighet før en går inn i oppdraget.

I praksis består Forsvarets ledelse av en rekke ulike ledelsesformer. Ledelse utføres også ulikt i ulike deler av Forsvaret; blant annet som en følge av egenarten til de ulike forsvarsgrenene og ulike stridsmiljøer de opererer i.

11.6.3 Sivil og militær krisehåndtering

Det er klare likhetstrekk mellom sivil og militær krisehåndtering, men også vesentlige forskjeller. Politiet koordinerer mange ulike aktører, både myndigheter, private og frivillige under en krise.¹⁵ Hvem som koordineres vil variere ut fra krisens karakter. Selv om sivile myndigheter øver sammen, kan ikke innsatsen planlegges i fellesskap på samme måte som et militært team kan trene og forberede seg til innsats før oppdrag. Tidshorisonen er normalt vesentlig kortere ved sivile kriser. En militær operasjon kan være planlagt i lengre tid, og aktører som skal arbeide sammen i operasjonen har fått tid til samtrening. I sivil krisehåndtering er det ikke en tilsvarende planleggingsmulighet. Aktørene vet ikke på forhånd hvilken hendelse som skal håndteres, hvilke mannskaper som er på vakt når hendelsen skjer eller hvilke etater som blir involvert. Planverk og øvelser ligger som et grunnlag for krisehåndteringen, men den konkrete hendelsen kan ikke planlegges.

God sivil krisehåndtering bygger blant annet på lærdom og rutiner som springer ut fra erfaringer fra daglig virke. Sivile nødetater får mye relevant trening gjennom håndtering av mindre og større hendelser.

God krisehåndtering krever en kombinasjon av etablerte prosedyrer, faglige vurderinger og evne til improvisasjon. Vektingen mellom disse må gjøres blant annet ut fra hendelses karakter, hvilke oppgaver som må løses og hvilke roller de ulike aktørene har. Politiet, som leder den tverr-

¹⁵ Meld. St. 13 (2015–2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*.

etatlige innsatsen i innsatsområdet, har et bredere ansvarsområde enn øvrige involverte fagetater. Politiet skal både ivareta de politifaglige oppgavene, samt ha tilstrekkelig oversikt og situasjonsforståelse til å koordinere øvrige ressurser i krisehåndteringen. Det stilles derfor andre krav til politiet enn til øvrige etater, og deres oppgaver vil ha større variasjon under ulike type hendelser. Dette tilsier at politiet må tilnærme seg oppgaven med stor grad av variasjon i oppgaveutførelsen, avhengig blant annet av hendelsens karakter.

To erfarne innsatsledere i politiet har beskrevet hva de mener er avgjørende for å lykkes: «*Når selve utgangspunktet for de krevende oppdragene ligger utenfor det som vi kan være kjent med, forbedret på eller utstyrt til, er det nærliggende å spørre hvordan man kan drive ledelse og løse disse oppdragene. Etter vår oppfatning er det her umulig å komme forbi begrep som improvisasjon, kreativitet og intuisjon. I politisjargong havner disse begrepene gjerne innenfor det vi omtaler som god situasjonsvurdering.*»¹⁶ Tilstedeværelse, erfaring, intuisjon og profesjonskunnskap er sentralt for god oppgaveutførelse. Dette har mye til felles med vektleggingen av initiativ, kreativitet og selvstendighet i oppgaveutøvelsen som ligger i Forsvarets begrep om oppdragsbasert ledelse.

Felles for både sivil og militær krisehåndtering er at oppdragsbasert ledelse på bakken ikke er nok til å takle store, alvorlige hendelser.¹⁷ I tillegg kreves det en strategisk og operasjonell ledelse som gjør innsatsledelsen og andre nær hendelsen i stand til å gjøre sin del av oppdraget optimalt. God krisehåndtering forutsetter at det enkelte nivå utøver sitt oppdrag med de særtrekk og krav som stilles til dette nivået, og med god samhandling og informasjonsflyt mellom nivåene.

11.6.4 Politiets handleplikt

I etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011 ble det gjort et grunnleggende arbeid i politiet med å konkretisere hva handleplikt innebærer. Handleplikten er tydeliggjort.¹⁸ Dette er gjennomført i det årlige vedlikeholdsprogrammet for innsatspersonellet i politidistriktene og ved at innsatsperso-

¹⁶ Olsen, P. I. og Sjøtrø, A. (2015): *Innsatsledelse – prosedyre og magesfølelse*, side 282. I Johannessen, S. O. og Glomseth, R. (red.) *Politiledelse*.

¹⁷ Ydstebø, P. (2013): *A bridge to far – er det mulig å forene strategisk byråkrati med taktisk effektivitet?* *Pacem: militært tidsskrift for etisk og teologisk refleksjon* 16 (1): 41–54.

¹⁸ Myhrer, T.-G. (2015): «... *dø om så det gjelder*»? *De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politiooperasjoner*. Nordisk politiforskning.

nellet øves i handleplikten i ulike scenarier. Trening i PLIVO¹⁹ er et eksempel på dette. Alle relevante, operative utdanninger er revidert for å bedre opplæringen i tråd med handleplikten. Kurs og øvelser skal bidra til en større grad av bevissthet i hvordan handleplikten skal forstås og praktiseres.

Politiets handleplikt gjelder både generelt for politiet som etat, men også for den enkelte tjenesteperson og den konkrete tjenestehandlingen. Et viktig prinsipp er at plikten til å handle veier tynge enn hensynet til risikoen som tjenestepersonell eventuelt løper ved håndteringen av en hendelse. Handleplikten gjør seg gjeldende i to dimensjoner. For det første i institusjonell forstand i form av en overordnet plikt som gjelder for etaten *som sådan*. Dette har sitt grunnlag i politivirkenshetens og politiprofesjonens *særegne* karakter og funksjon. Det er en helt sentral oppgave for politiet å gripe inn i og håndtere vanskelige og potensielt farlige situasjoner. For det andre har den enkelte tjenesteperson en individuell handleplikt knyttet til hans eller hennes tjenestesituasjon og de rettslige rammene som gjelder for det politioperative arbeidet.²⁰

11.6.5 Samvirke mellom ulike aktører – den horisontale utfordring

God krisehåndtering forutsetter at ulike etater samvirker godt og løser oppgaver i fellesskap, tross ulikheter i organisering, faglig tilnærming, ansvar og ulikheter i kultur. Den viktigste forutsetningen for å lykkes, er at aktørene har god kunnskap om hverandres roller, ansvar og kapasiteter. Erfaringer etter store og mindre hendelser og øvelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå de senere årene underbygger dette. Felles opplæring og øvelser er derfor viktig. Felles planverk, prosedyrer og rutiner skal gi forutsigbarhet og klarhet i hvem som har ansvar for hva på tvers av etater og sektorer.

Regjeringen ønsker å stimulere videre til utvikling av ulike samarbeidsarenaer for aktører med viktige roller under hendelser. Fra felles møteplasser og erfaringsutveksling til mer forpliktende samarbeid gjennom blant annet felles opplæring og utdanning, felles rutiner og øvelser, og felles utviklingsprosjekter og nettverksorganisering, se kapittel 11.5. Godt samvirke oppstår når

flere ulike virkemidler benyttes slik at de forsterker hverandre.

Det eksisterer en rekke ulike samarbeidsarenaer på ulike nivåer og innenfor ulike sektorer. Sentrale krisehåndterings- og samarbeidsorganer beskrives blant annet i publikasjonen *Støtte og samarbeid*.²¹ Ulike fora og arenaer presenteres også i andre deler av denne meldingen.

Sivilforsvaret har en sentral rolle i arbeidet med samvirketiltak regionalt og lokalt, se kapittel 5.4 om Sivilforsvaret. Sivilforsvarets kurs «Samvirke på skadested», «Samvirke på forurenset skadested» og veileder for lokale samvirkeseminarer, er tilbud som bidrar til felles utdanning for ulike etater og organisasjoner.

Politihøgskolen har i dag en rekke kurs og utdanninger som er åpnet opp for andre etater og samfunnssikkerhetsaktører. Både Innsatsleder- og operasjonslederkurs har hatt deltagere fra både brann- og redningsetaten og helsesektoren.

Utdanning i Nasjonale beredskap og krisehåndtering er et samarbeid mellom Politihøgskolen og Forsvarets høgskole. Utdanningen er tilpasset masterstudenter på Forsvarets høgskole, men er også åpnet for andre som har oppgaver innenfor nasjonalt beredskapsarbeid og krisehåndtering. Stabs- og lederutviklingsprogrammet er åpnet primært for deltagere fra Lokal redningsentral.

I Samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om nærpoltireformen, ber regjeringen legge til rette for at også andre enn politiutdannede kan få videre- og etterutdannings-tilbud ved Politihøgskolen. Regjeringen vil at Politihøgskolen arbeider med å videreutvikle felles etter- og videreutdanninger for nød- og beredskapssetatene.

Våren 2015 mottok Justis- og beredskapsdepartementet rapporten *Mulighetsstudien* som gir anbefalinger om hvordan relevante aktører skal få tilstrekkelig samvirkekompetanse og få øvet på dette.²² Rapporten ble utarbeidet av en arbeidsgruppe på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Innspill fra høringsrunden er gjennomgått av en bredt sammensatt arbeidsgruppe. Gruppen fikk i oppdrag å gi konkrete, prioriterte tilrådinger om

¹⁹ *Nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold*, jf kapittel 11.7.6.

²⁰ Auglend, R. L. (2016): *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. Gyldendal.

²¹ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*.

²² DSB (2015): *Mulighetsstudien: Vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*.

hvordan en kan oppnå tilstrekkelig samvirke gjennom kompetanseutvikling og øvingsvirksomhet mellom beredskapsaktørene, på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Arbeidsgruppens tilrådninger er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet i desember 2016. Forslagene skal vurderes i samråd med berørte departementer.

11.6.6 Nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold – PLIVO

I krisesituasjoner kan det stå om livet for de som er involvert, og innsatsen kan være farlig for mannskapene. Da må rutineene være klare. Nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold – PLIVO ble utviklet av Helsedirektoratet, POD og DSB i fellesskap i 2015. Prosedyren beskriver hva som forventes av etatene enkeltvis og i samvirke med andre. Det innebærer å avklare ansvar, roller og oppgaver på sentralene og i innsatsstyrkene. De overordnede prinsipper om ansvar, likhet, nærhet og samvirke har ligget til grunn for arbeidet, se kapittel 3.2.

PLIVO har styrket samhandlingen mellom nødetatene og gitt felles forståelse og handlingsmønstre. I utviklingen av PLIVO har felles språk og enhetlig tilnærming stått sentralt. Dette vil kunne videreføres til andre forhold og som en fremtidig arbeidsmetodikk, uavhengig av hendelsestype. En

viktig og positiv sideeffekt er at det nå er etablert et nettverk som styrker samvirket i hele landet, og som kan benyttes i andre tverrfaglige prosjekter i nødetatene.

For at innsatspersonell fra politi, brann og helse skal kunne samhandle i tråd med disse prosedyrene, kreves det en betydelig og vedvarende innsats innenfor opplæring, samtrening og felles øvelser. Dette er viktig fordi faktiske hendelser med pågående livstruende vold opptrer sjelden, og fordi handlingsmønsteret ved denne typen aksjoner på enkelte områder avviker fra vanlige rutiner.

Etatene er godt i gang med den kontinuerlige opplæring, samtrening og øvelser. Innsatspersonell i politi, brann og helse skal trene sammen årlig, for å sikre god kompetanse og innsatsevne i hendelser som omfattes av PLIVO-prosedyren. Politihøgskolen skal videreutvikle ordningen med at stabskurs og andre kurs for førstelinjeledere, innsatsledere og operasjonsledere er åpne for deltagere fra de andre nødetatene og andre som jobber med samfunnssikkerhet.

Ved iverksettelsen av PLIVO ble det utarbeidet et felles e-læringsprogram for alle nødetatene. Dette ligger tilgjengelig på Nasjonal kompetanse-tjeneste for prehospital akuttmedisin (NAKOS) for alle nødetatene, Forsvaret og andre samfunnsaktører som kan ha en rolle i slike hendelser.

12 Læring etter øvelser og hendelser

12.1 Utfordringer og regjeringens politikk

Store, alvorlige hendelser skjer heldigvis sjeldent. Derfor må vi øve for å bli gode på å håndtere slike hendelser. Læring etter øvelser og hendelser er viktig for å bedre evnen til å håndtere fremtidige hendelser. Det er de senere år gjennomført en rekke evalueringer av øvelser og av håndteringen av hendelser. Et sentralt punkt har vært at læringspunkter går igjen. Det kan tyde på at man ikke i tilstrekkelig grad har evnet å systematisk følge opp og ta lærdom av tidligere hendelser og øvelser. Videre har det blitt påpekt at det er krevende å sikre læring hos både enkeltpersoner og organisasjoner som er involvert i en øvelse eller håndteringen av en hendelse.

Rapporten fra 22. juli-kommisjonen la vekt på viktigheten av grundig forberedte øvelser for å sikre effektiv respons. Den pekte også på at det mange steder hadde vært øvet for lite eller at det ikke ble tatt tilstrekkelig lærdom av øvelsen. Også Helsetilsynets tilsyn og Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Justis- og beredskapsdepartementets samfunnssikkerhetsarbeid pekte på behovet for mer systematisk utnytting og formidling av læringspotensialet etter øvelser og hendelser, samt mer systematisk oppfølging av læringspunkter.

Regjeringen vil:

- innføre krav til oppfølging av funn fra hendelser og øvelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i sivil sektor i den statlige forvaltningen
- at alle hendelser og øvelser i utgangspunktet skal evalueres og funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan
- at oppfølging av øvelser og hendelser ikke skal anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende
- at resultater av oppfølgingen av øvelser og hendelser over en viss størrelse/alvorlighetsgrad skal rapporteres til overordnet instans

12.2 Krav til oppfølging av læring etter øvelser og hendelser

Regjeringen ønsker størst mulig læringsutbytte fra øvelser og hendelser. Regjeringen vil derfor innføre nye krav til oppfølging av funn fra hendelser og øvelser på samfunnssikkerhetsområdet i den statlige forvaltningen i sivil sektor. Kravene skal sikre at erfaringer og læringspunkter følges opp i alle ledd på en systematisk og tilfredsstillende måte.

De nye kravene tar utgangspunkt i at alle hendelser og øvelser i utgangspunktet skal evalueres. Dernest vektlegges at funn og læringspunkter fra evalueringer skal følges opp gjennom en dertil egnet tiltaksplan. Denne planen skal være ledelsesforankret. Videre er det viktig at oppfølging av øvelser og hendelser ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp på egnet måte. Effekten av tiltak må vurderes, eller så må tiltakene være utkvittert gjennom en ledelsesforankret vurdering. Til sist er det viktig at resultater av oppfølgingen av øvelser og hendelser over en viss størrelse/alvorlighetsgrad rapporteres til overordnet instans.

Det foregår betydelig øvingsvirksomhet i Norge i dag, se boks 12.1. Læring må tilstrebes i hele øvelsesprosessen. Det bør læres fra behovet for øving erkjennes, gjennom planlegging og gjennomføring av øvelsen, til den er evaluert, tiltak iverksatt og effekten av tiltakene vurdert, se figur 12.1 om læringshjulet. Læring fra øvelser og hendelser krever bevissthet om og tilstrekkelig prioritering av alle faser i øvingsarbeidet og i oppfølgingen av hendelser. Det er i siste instans ledelsen i den enkelte organisasjon som kan sikre at dette skjer. Ledelsesansvar for å sikre læring og oppfølging etter øvelser og hendelser står derfor helt sentralt i kravene regjeringen innfører.

Det innføres et krav om at læringspunkter i evalueringer etter øvelser og hendelser skal konkretiseres i en tiltaksplan. Det vil si en plan for hvordan de ulike funnene i evalueringen skal følges opp, av hvem og med hvilke tidsfrister. Tiltaksplanen skal behandles og godkjennes av ledelsen i organisasjonen.

Der læringspunktene krever vesentlige endringer eller investeringer, er kost/nytte-vurderinger av aktuelle tiltak viktig. Økonomiske vurderinger kan være årsak til at læringspunkter blir gjentakende, fordi oppfølgingen forutsetter et arbeid eller en investering organisasjonen ikke kan prioritere. Hvis læringspunkter ikke blir fulgt opp, er det viktig at det er bevisste og godt begrunnede valg som ligger bak.

Et vesentlig nytt krav er at oppfølging av øvelser og hendelser ikke er avsluttet før alle punkter i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende. Dette skal styrke oppfølgingsfasen etter øvelser og hendelser. Funnt fra evalueringer og tilsyn har vist at oppfølgingsfasen ofte får mindre oppmerksomhet. Ved å innføre et tydeligere skille mellom pågående og avsluttede øvelser, og ved å stille krav til hva som skal til for å avslutte øvelser, ønsker regjeringen å sikre at oppfølgingsarbeidet får nød-

vendig oppmerksomhet og at nødvendige tiltak blir gjennomført.

En sentral utfordring i all øvingsvirksomhet er å sikre at både individer og organisasjoner lærer, se kapittel 12.6. Skal erfaringer som gjøres av enkeltindivider overføres til organisasjonen, er systematikk i kunnskapsoverføringen viktig. Arbeidet må prioriteres i organisasjonen og av ledelsen. En ledelsesforankret tiltaksplan og krav til lederoppmerksomhet i alle faser, vil tydeliggjøre at organisatorisk læring er et ledelsesansvar.

Det er viktig å skille mellom akseptable og uakseptable gjentakende læringspunkt. Blant annet er kommunikasjon, samvirke og rolleforståelse ved øvelser krevende å mestre. Det må øves mange ganger, og nytt personell må læres opp. Kravene som stilles i en øvelse kan også øke med tiden. Gjentakende funn behøver derfor ikke bety at man ikke har lært. Ved gjentakende læringspunkter er det derfor viktig å vurdere hvorfor

Boks 12.1 Øvelser innenfor beredskap og krisehåndtering

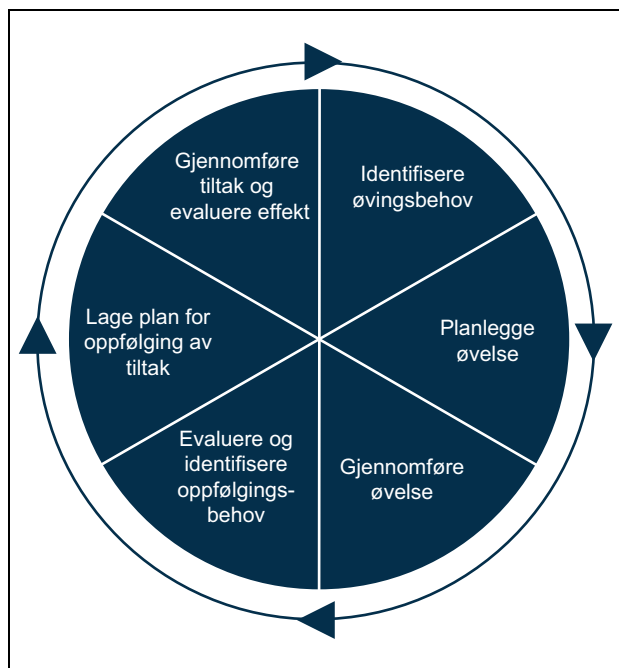
Alle offentlige aktører med et selvstendig ansvar innenfor beredskap og krisehåndtering er pålagt å øve på alle nivåer og bør utarbeide en langsiktig plan for øvelser. Kommunene er etter sivilbeskyttelsesloven pålagt å ha en beredskapsplan. Planen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunene har forberedt for å håndtere uønskede hendelser, og den skal øves hvert annet år. Øvelsene bør planlegges ut fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunene skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der det fremstår som hensiktsmessig. Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere håndtering og de samfunnsmessige konsekvensene. Der evalueringen tilsier dette, skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene overholder plikten til å øve. Det stilles krav til at Fylkesmannen tar initiativ til og tilrettelegger for beredskapsøvelser i fylket. Fylkesmannen skal også gjennomføre øvelser for å ivareta egen beredskap og sin regionale samordningsrolle.

Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for de nasjonale øvelsene i sivil sektor. Departementet skal gi overordnede føringer for større tverrsektorielle øvelser i sivil sektor og ha en ledende rolle i planleggingen og

gjennomføringen av prioriterte, sivile nasjonale øvelser. Departementer, direktorater og andre statlige organer, fylkesmenn, kommuner, sivilforsvarsdistrikter, nødetater, hovedredningssentralene, lokale redningssentraler og ulike beredskapsråd øver jevnlig i nasjonale og internasjonale øvelser. Noen store øvelser er:

- NATO-øvelsen Crisis Management Exercise (CMX) organiseres av NATO, Forsvarsdepartementet er nasjonalt kontaktpunkt
- sivil-nasjonal øvelse (SNØ) – organiseres av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- redningsøvelsen LIV – organiseres av Politidirektoratet
- nasjonal helseøvelse – organiseres av Helse- og beredskapsdepartementet
- nasjonale samordningsøvelser akutt forurensning – organiseres av Kystverket
- øvelse Gemini – øvelse med særlig blikk på Forsvarets støtte til politiet, organiseres av Forsvaret
- øvelse Nordlys – årlig nasjonal øvelse for krisehåndtering og samvirke, organiseres av politiet
- øvelse Gram – organiseres av Forsvarets operative hovedkvarter
- øvelse Barents – øvelse om sjøredning i samarbeid med Russland. Justis- og beredskapsdepartementet er nasjonalt kontaktpunkt



Figur 12.1 Læringshjulet.

læringspunktene oppstår på nytt, se kapittel 12.5. Målet er å følge opp uakseptable gjentakende læringspunkter og å stimulere til læring som sikrer best mulig krisehåndteringsevne.

Læringspunkter etter øvelser og hendelser gir verdifull informasjon om en etats krisehåndteringsevne. Slik informasjon er også relevant for overordnet instans i deres styringsdialog med etaten. For å sikre god oppfølging, vil det bli stilt krav om at resultater fra evalueringer av øvelser og hendelser over en viss størrelse/alvorlighetsgrad skal rapporteres til overordnet instans. Dette vil gi begge parter mulighet til å sette alvorlige funn inn i en større sammenheng, og vurdere funnene opp mot prioriteringer i oppdragsdokumenter og budsjett.

De nye kravene som stilles skal kunne tilpasses virksomhetens aktiviteter, risikoforhold og størrelse, og gjennomføres i det omfang som er nødvendig for tilfredsstillende oppfølging. Det stilles krav om at alle øvelser og hendelser i utgangspunktet skal evalueres. Hva som legges i begrepet «hendelse», vil variere mellom sektorer og fagområde. Det sentrale er at øvelser og hendelser med et læringspotensial blir evaluert og brukt aktivt til systematisk læring.

For statlige virksomheter på sivil side vil de nye kravene innarbeides i relevante styringsdokumenter fra 2017. For den kommunale forvaltning vil oppfølgingsplikten være veiledende, i den grad den ikke allerede er en plikt etter sektorlovgivningen. De nye kravene må sees i sammenheng med

etablerte systemer for arbeid med helse, miljø og sikkerhet og samfunnssikkerhet og beredskap i de ulike sektorene.

Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren vil ikke omfattes av de nye kravene. Det vises til at Forsvarsdepartementet heller ikke i dag er omfattet av de krav til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid som fremgår i pkt. IV i kgl.res. 15. juni 2012. Det finnes gode systemer for oppfølging av øvelser og hendelser i forsvarssektoren, både i Forsvaret og i departementet. Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren vil innenfor gjeldende ansvarsfordeling mellom sivil og militær beredskap ha en støttende rolle overfor øvrige departementer og sektorer i deres arbeid med å følge opp kravet til oppfølging av læring etter øvelser og hendelser.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vil få i oppdrag å utarbeide veiledningsmaterieell om de nye kravene til bruk i virksomhetene, for øvelsesansvarlig og ledelsen. Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) vil være et viktig fora for å styrke arbeidet med, og koordinering av, øvelses- og evalueringsaktivitet innenfor samfunnssikkerhetsområdet, se kapittel 12.6.

God oppfølging av øvelser og hendelser forutsetter gode evalueringer. God evalueringskompetanse er en viktig forutsetning for å lykkes. DSB utarbeider en veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser.¹ DSB utgir også en rekke metodehefter som beskriver ulike øvelsesformer og gir veiledning i å planlegge, gjennomføre og evaluere øvelser.

12.3 Øvingsmål og øvingsform

Tydelige øvingsmål og valg av egnet øvingsform er en forutsetning for god læring. Øvingsmålene legger grunnlaget for øvelsen og evalueringen, og skal legge grunnlag for å avdekke utfordringer, bekrefte hva som fungerer innenfor øvingstemaet, og bidra til å identifisere tiltak som kan bedre kompetansen der det er nødvendig. Det er også viktig å utarbeide kriterier for når et øvingsmål er nådd. Et funn fra DSBs gjennomgang av øvelser er at øvelser ofte har uklare øvingsmål.² Det er også ofte uklart om de overordnede målene for øvelsen ble oppnådd. Evalueringene er ofte utformet som en form for oppsummering av aktørenes

¹ DSB: *Veileder for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser* (kommer 2016).

² Gjennomgang foretatt av DSB i 2015. Ikke publisert.

Boks 12.2 Intervju med Per Sanderud



Figur 12.2 Per Sanderud.

Foto: NVE.

Voldsomt vær som gjør at strømmen går, snøskred, jordskred, ustabile fjellparti som gjør at mennesker må evakueres, flom og andre naturfarer. Dette er noe av det vassdrags- og energidirektør Per Sanderud må håndtere. Gjerne to hendelser på hver sin kant av landet samtidig. I tillegg kommer menneskeskapte trusler mot kraftforsyningen.

– Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er en forvaltningsorganisasjon, men også en beredskaps- og håndteringsorganisasjon. Vi håndterer årlig mange hendelser, arrangerer øvelser både for oss selv og for bransjen, og vi evaluerer hendelser vi er involvert i, sier vassdrags- og energidirektøren.

Selv om NVE er god på å håndtere, øve og evaluere så var det ønskelig å utnytte læringspotensialet i de ulike hendelsene enda bedre. «Beredskapsleders faglunnsj» ble derfor innført to ganger i året.

– Fordi hverdagen ofte innhenter oss etter at en hendelse er over, trengte vi en litt uformell arena for å samles og oppsummere. På faglunnsjen får man et overblikk over læringspunktene evalueringen etter hendelser har fanget opp, anledning til å komme med innspill og avtale tiltak, forklarer Sanderud.

Faglunnsjen samler nøkkelpersonell som har håndtert alvorlige hendelser og beredskapssituasjoner til diskusjon og erfaringsutveksling. Diskusjonen tar utgangspunkt i at beredskapsleder først gir en kort oppsummering av utvalgte hendelser det siste halve året.

– Når man er samlet kan man også fange opp læringspunkter fra andre hendelser enn den man har vært involvert i selv, sier Sanderud.

Læringsarena med lav terskel

– Hensikten er kunnskapsdeling og å sikre at vi blir så omforent som mulig som beredskapsorganisasjon. En faglunnsj er et tiltak med lav terskel for deltakelse og en god arena for å oppnå en god hverdags- og organisasjonslæring knyttet til beredskap, sier Sanderud.

Per Sanderud mener hver hendelse er en gratis læringsarena, der både gode og dårlige momenter med hendelseshåndteringen kan tas opp.

– Man trenger ikke å være syk for å bli bedre, poengterer Sanderud. Vi ønsker ikke å fokusere på skyld eller beskytte egne hegemonier, men å se etter god praksis, og hvordan godt kan gjøres enda bedre, legger vassdrags- og energidirektøren til.

Kulturbygging viktig

Sanderud framholder viktigheten av en god beredskapskultur – Å bygge en felles kultur for god beredskap er avgjørende for en god krisehåndtering. Kultur kan ikke vedtas. Når god dialog rundt hendelseshåndtering kombineres med at beredskapsleder og innsatsledere kan fronte «the way we do our business», så vil det være med å skape en god beredskapskultur som støtter planer og strategier og etterlevelsen av dem, sier han.

Boks 12.3 Ulike typer øvelser

En vanlig inndeling av ulike øvingsformer er diskusjonsøvelse, spilløvelse, funksjonsøvelse og fullskalaøvelse.

En *diskusjonsøvelse* er en øvelse hvor deltakerne sitter sammen og diskuterer en problemstilling eller et scenario. Øvelsen karakteriseres av at øvingsdeltakerne sammen går gjennom hvordan de vil/kan løse eller håndtere ulike typer problemer/utfordringer eller oppgaver. Scenarioet eller problemstillingene bør være utformet slik at det utfordrer deltakernes håndteringsevne.

En *spilløvelse* er en øvelse som tester ut krisehåndteringsevnen hos et antall myndigheter/aktører ut i fra gitte prinsipper, føringer og/eller retningslinjer for krisehåndtering. Man kan øve i et konstruert miljø eller i ordinære lokaler. Alt

skal gjennomføres som om det hadde vært en reell håndtering av en virkelig hendelse.

En *funksjonsøvelse* er en øvelse som tester en eller flere funksjoner hos en aktør, for eksempel om et varslingsystem fungerer tilfredsstillende. Funksjonsøvelser gjennomføres vanligvis i løpet av noen timer eller høyst en dag. Funksjonsøvelser kjennetegnes av at deltakerne praktisk gjennomfører funksjoner som er beskrevet i beredskaps- og kriseplanverket.

En *fullskalaøvelse* består av flere aktører på ulike nivåer fra ulike sektorer. Det øves både på taktisk og operativt nivå. I enkelte tilfeller øves også strategisk nivå. Formatet brukes ofte i forbindelse med øvelser der redningstjeneste, politi, helsevesen og forsvar er involvert, men kan også forekomme på andre områder.

tilbakemeldinger og forholder seg i mindre grad til om målene for øvelsen er nådd.

Valg av øvingsform og øvingsmål bør baseres på kunnskap om hva som bør øves og hvem som skal delta, se boks 12.3 om ulike typer øvelser. ROS-analyser, funn fra tilsyn eller læringspunkter fra tidligere hendelser eller øvelser er viktige innspill.

Det kan være krevende å lage øvelser som både fremmer læring mellom aktører på samme nivå, også kalt horisontal læring, og samvirke og læring mellom aktører på ulike nivåer, også kalt vertikal læring. For redningspersonell ute på et ulykkessted kan det være ønskelig å øve på håndtering av et høyt antall skadede. For ledelsen i de respektive etatene kan det derimot være behov for å øve på informasjonsdeling. Erfaring viser at jo flere som er med i en øvelse, desto vanskeligere kan det være å gi alle et godt læringsutbytte. Det understreker behovet for at det er nøye planlagt hva man ønsker å få ut av øvelsen, herunder å vurdere om en øvelse bør deles i flere faser eller i flere øvelser.

12.4 Evaluering og læring i alle faser

De nye kravene til oppfølging av læring etter øvelser og hendelser understreker at evaluering bør foregå i alle faser av en øvelse, både i planleggingen, underveis i øvelsen, umiddelbart etter at den er avsluttet, samt i ettertid, basert på mer syste-

matisk analyse. Øvelse HarbourEx15 er et eksempel på dette, den er nærmere omtalt i boks 12.5.

En overordnet ambisjon bør være at den samlede evalueringen både klarer å samle inn ferske observasjoner og erfaringer, og å gjøre systematiske og grundige faglige vurderinger i etterkant. Det er viktig at eventuell evaluering underveis ikke kommer i konflikt med selve gjennomføringen av øvelsen. Dette må tas hensyn til i planlegging av øvelsen.

Evalueringen av hendelser og øvelser må skales etter øvingens formål og størrelse, og etter tilgjengelige ressurser. Omfattende datainnsamling og påfølgende analyser er ressurskrevende både for evaluator og for de som øvet.

DSB har iverksatt systematisk innhenting av erfaringer etter hendelser, og innført en ny rapporteringsløsning for brann- og redningsvesenet (BRIS). 1. januar 2016 trådte ny forskrift om brannforebygging i kraft. Forskriften pålegger blant annet kommunene å ha rutiner som sikrer at kunnskap og erfaringer fra hendelser kommer til nytte ved kartleggingen av risiko og sårbarhet for brann, og ved planlegging og gjennomføring av forebyggende tiltak.

Hendelser gir også et viktig grunnlag for læring, og vi skylder de som opplever hendelsen at vi bruker anledningen til å lære. Vi har i Norge de siste fem år opplevd flere store hendelser, se boks 12.6. Hendelser viser mer realistisk enn øvelser, vår evne til faktisk håndtering når det gjelder. Selv om læringsmålene ikke kan planlegges på samme

Boks 12.4 Intervju med Mariann Svanes



Figur 12.3 Mariann Svanes.

Foto: Rogaland Sivilforsvarsdistrikt.

Mariann Svanes, distriktssjef i Rogaland sivilforsvarsdistrikt, har jobbet mye med uvær og flom. Siste store hendelse var ekstremværet Synne. Stavangerområdet utmerker seg på samvirke og har et universitetsmiljø innen samfunnssikkerhet.

– Vi gjennomfører vanligvis en «hot wash-up» rett etter alle hendelser og en mer strukturert evaluering i etterkant. Blant annet blir det skrevet innsatsrapporter som sendes inn til DSB, hvor det som fungerte bra og mindre bra belyses. Læringspunkter som avdekkes, blir tatt inn i egen organisasjon i form av nødvendige endringer i planverk, sier distriktssjefen.

Felles læring

Etter flommen under ekstremværet Synne i desember 2015, ble det gjennomført flere felles evalueringsmøter med alle involverte aktører i de ulike kommunene. Sivilforsvaret samarbeidet blant annet tett med Eigersund kommune, og i etterkant har det blitt gjennomført møter mellom Sivilforsvaret og beredskapsledelsen i kommunen.

– Tema under møtene har vært å drøfte hvilke utfordringer vi møtte, og hvilke endringer som vil kunne styrke fremtidig håndtering av beredskapssituasjoner. Blant annet fikk vi klar-

gjort hva kommunen ser for seg at de vil ha behov for av leveranser fra Sivilforsvaret i fremtidige hendelser. Slike møter gjør at vi kan tilpasse våre leveranser og tjenester etter de behovene som finnes, sier Svanes.

Drar nytte av universitetsmiljøet

Svanes sier at beredskapsmiljøet i Rogaland drar god nytte av universitetsmiljøet innenfor samfunnssikkerhet og trekker spesielt fram Samfunnssikkerhetssenteret i Rogaland (SASIRO). Der samles jevnlig beredskapsaktørene og universitetsmiljøet og har en felles arena for øvelser og beredskapsarbeid.

Gode til å evaluere

Svanes sier at man i hennes distrikt er veldig flinke til å evaluere og dra læringspunkter fra øvelser og hendelser. Både fra egne øvelser, men også fra store samvirkeøvelser.

– Når det gjelder hendelser ønsker jeg en bredere felles evaluering, slik at forbedringspunkter blir kjent mellom etatene, og tiltak kan iverksettes på tvers. Min påstand er at vi er veldig flinke til å identifisere læringspunkter, men ikke på langt nær flinke nok til å få disse iverksatt.

Boks 12.5 Øvelse HarbourEx15 – et eksempel på god læring i alle faser av en øvelse

I april 2015 ble øvelse HarbourEx15 avholdt på Sjursøya i Oslo. HarbourEx15 var den største fullskalaøvelsen Norge har hatt og var en sammenslått øvelse hvor flere øvelser for ulike fagmiljøer ble slått sammen. Øvelsen ble utformet for å teste både individuell og kollektiv læring, læring på tvers av sektorer, og for å sikre god oppfølging av funn og forbedringstiltak. For å kunne gjennomføre en øvelse av denne størrelsen ble planleggingsprosessen svært viktig. Arbeidsgrupper ble nedsatt ut i fra temaområde og på tvers av sektorlinjer. I løpet av planleggingsfasen ble kommunikasjonslinjer, samordningsrutiner, prosedyrer og retningslinjer gjennomgått i felleskap. Dette førte til betydelig individuell læring.

Gjennom evalueringsarbeidet som ble utført i forbindelse med øvelsen er også den organisatoriske læringen tydelig. Et viktig grep var utarbeidelsen av et felles dokument som beskriver veien videre etter øvelsen.

På bakgrunn av evalueringsrapporten ble det utarbeidet en tiltaksplan som inneholder ni sektorovergrepene tiltak. I dokumentet blir det for hver utfordring spesifisert et tiltak for å løse problemet, sammen med en beskrivelse av hvilken effekt tiltaket antas å få, hvem som har ansvar for tiltaket og frist for gjennomførelse.

Tiltakene retter seg særlig mot videreutvikling av samordning, samvirke og kommunikasjon. Når de er gjennomført, vil de kunne øke krisehåndteringsevnen til de involverte aktørene ved håndtering av store hendelser.

Boks 12.6 Større hendelser siste fem år (utvalg)

- Brann på hurtigruta «Nordlys» 22. september 2011
- Ekstremværet «Dagmar» desember 2011
- Stor-flom på Østlandet våren 2011 og 2013
- Brannene i Gudvangatunnelen 2013 og 2015
- Angrep på Valdresekspressen i Årdal i november 2013
- Gress- og lyngbrann på Vårilivarden 2013
- Ekstremværene «Hilde» og «Ivar» 2014
- Brannen i Lærdal 2014
- Brannen på Flatanger 2014
- Brannen på Frøya 2014
- Koordinerte dataangrep mot kraftsektoren 2014
- Snøskred på Svalbard 2015
- Ekstremværet «Synne» 2015
- Helikopterulykken på Turøy 2016

måte som for en øvelse, er systematisk læring mulig og viktig. Planverk og erfaringer fra tidligere hendelser og øvelser kan brukes til å definere hva det vil være viktig å fokusere på i evalueringen av en hendelse. Erfaringer som personell gjør seg underveis i håndteringen av en hendelse bør brukes aktivt i evalueringen.

12.5 Et bredt perspektiv på læring

Regjeringens nye krav til oppfølging av læring skal bidra til å identifisere svakheter og mangler. Det er en forutsetning for å kunne bli bedre.

Det er imidlertid viktig at læringen har et bredt perspektiv. Øvelser og hendelser kan også gi viktig informasjon om hva som fungerer bra. Å vite at noe fungerer gir trygghet for berørte aktører, og kan gi signal om at disse egenskapene bør styrkes ytterligere. Ved å anerkjenne at her ble det gjort noe *riktig*, kan det positive forsterkes og eventuelt overføres til andre områder der det er behov for forbedring.

Det ligger også viktig læring i å kunne reflektere rundt styrker, sårbarheter og forutsetninger for å lykkes. Læringsverdien i form av en slik mer grunnleggende forståelse av egne ferdigheter avhenger dermed ikke av at det gjøres endringer i praksis.

Læringspunkter kan oppstå flere ganger. Dette kan være et varsel om mangelfull oppfølging av læringspunkter fra tidligere øvelser eller hendelser, manglende evne til å lære, eller at man ikke evner å ta i bruk ny kunnskap ved nye øvelser eller hendelser. Det er viktig å finne årsaken til at læringspunkt eventuelt oppstår på nytt, og vurdere om årsaken er akseptabel eller ikke.

Flere gjennomganger viser at ulike etater og organisasjoner har identiske eller nesten like læringspunkter. Det er fordi det er ulike organisasjoner som øver eller håndterer en hendelse. Et

Boks 12.7 Nasjonalt øvings- og evalueringsforum

DSB har etablert Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) for å understøtte arbeidet med, og koordinering av, øvelses- og evalueringsaktivitet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i Norge. Med dette følger et større ansvar for å styrke den samlede nasjonale kompetansen når det gjelder erfaringsdeling, metodeutvikling og samvirke i hva det er behov for å øve.

NØEF er et koordinerende og tilretteleggende forum bestående av representanter fra departementer, direktorater, etater, fylkesmenn, kommuner, eiere og operatører av kritisk infrastruktur m.fl.

NØEF jobber for å ivareta følgende oppgaver:

- utarbeide veiledningsmaterieell for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser
- administrere Nasjonal øvelseskalender
- arrangere øvelses- og evalueringsseminarer for forumet

- arrangere fagdager i fylker eller utvalgte sektorer
- ha oversikt over eksisterende kurstilbud og utvikle kompetanseutviklingstiltak innenfor øvelsesplanlegging og evaluering
- delta i nordisk samarbeid på øvelses- og evalueringsområdet, herunder ha et tett samarbeid med 'Det Centrale Øvelsesforum' i Danmark og 'Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar' (NAFS) i Sverige

Forumet skal i særlig grad støtte tverrsektoriell kunnskapsdeling, erfaringsutveksling og samarbeid med henblikk på å skape et felles grunnlag for utvikling av øvelser og evalueringer. Forumet skal som utgangspunkt ha søkelys på alle typer øvelser. Det understrekes imidlertid at forumet ikke skal gjennomføre øvelser eller evalueringer – selv om forumets enkelte medlemmer gjør dette i sine egne virksomheter.

brann- og redningsvesen i en kommune kan trekke lærdommer av en alvorlig hendelse, men det betyr ikke at brann- og redningsvesen i kommuner i andre deler av landet lærer av samme hendelse. Det er derfor et viktig mål for arbeidet med styrket læring etter øvelser og hendelser å styrke læring *mellom* organisasjoner. Opprettelsen av Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (se kapittel 12.6) er et viktig bidrag for å sikre erfaringsutveksling og læring på tvers av organisasjoner.

12.6 Læring for ulike formål

En organisasjons evne til å håndtere en hendelse eller gjennomføre en øvelse bør være uavhengig av hvilke enkeltindivider som deltar. Regjeringen ønsker derfor gjennom innføringen av de nye kravene å bidra til at øvelser og hendelser gir både individuell og organisatorisk læring. Dette krever at erfaringer som gjøres av enkeltpersoner overføres til organisasjonen. Spørreundersøkelser DSB har gjennomført viser imidlertid at innsatsmannskaper og andre som deltar i øvelser og hendelser gjør seg individuelle erfaringer, men at individuell læring ikke nødvendigvis fostrer organisatorisk læring.³

Når enkeltpersoner deltar i en øvelse eller håndteringen av en hendelse, får de testet sin personlige kompetanse og de gjør seg individuelle erfaringer. Omsetting av individuell læring til organisatorisk læring krever gode rutiner og systematikk for å sammenstille, diskutere og trekke felles konklusjoner om hva man har lært. Deretter må læringspunkter nedfelles i planer, rutiner, opplæringsprogram og andre formelle rammer for virksomheten, og bli en del av organisasjonens felles kunnskapsgrunnlag. Slikt arbeid må prioriteres i organisasjonen og av ledelsen. Dette understreker at læring er en viktig ledelsesoppgave.

Oppmerksomheten i organisasjoner knyttet til øvelser har vist seg å være størst før og under øvelsen, mens oppfølgingen etter øvelsen ofte får mindre oppmerksomhet. Det kan være flere årsaker til dette. De mer trivielle forklaringene kan være at deltagerne opplever seg som ferdig med øvelsen og går videre til andre oppgaver. Det kan være at øvelsen først og fremst oppleves som en plikt eller et ritual. Læringspunktene kan også være krevende å følge opp, enten fordi de forutsetter større endringer eller fordi utfordringene handler om forhold som det kan være motstand mot å gjøre noe med, slik som kulturforskjeller,

³ Spørreundersøkelse fra DSB, 2015. Ikke publisert.

manglende forståelse eller tillit. Det er også en erfaring at det kan være personer lengre ned i organisasjonen som deltar i en øvelse, mens toppledelsen ikke deltar. Det kan gi dårlig kunnskap, forståelse og forankring av øvelsen og læringspunktene.

Regjeringen vil at læring skal bidra til godt samvirke. Samvirke er et vesentlig formål ved mange øvelser, og et viktig punkt i evaluering av mange hendelser. Justis- og beredskapsdepartementet og DSB vektlegger øving av samvirke ved gjennomføring av alle sivile, nasjonale øvelser. DSB har et ansvar for å være en pådriver for samvirke, slik at forbedringstiltak identifisert gjennom tverrsektorielle øvelser blir implementert og fulgt opp på en egnet måte.

Hovedoppgaven til Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) er å styrke samfunnets samlede beredskap og krisehåndteringsevne, se boks 12.7. NØEF består av representanter fra kommuner og fylkesmenn, direktorater og tilsyn samt operatører av kritisk infrastruktur. Også departementer kan delta, og Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet deltar jevnlig. Forumet bidrar til å løfte frem sektorovergrepene forbedringspunkter ved evalueringer etter øvelser og innsatser. Forumet arbeider også med utvikling og forbedring av metodikk for øvingsplanlegging og evaluering og læring etter øvelser.

Del III

Samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet

13 Det tverrsektorielle arbeidet med samfunnssikkerheten

13.1 Utfordringer og regjeringens politikk

En rekke utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er sektorovergripende. Enten vi snakker om flom, brann, skred, alvorlige ulykker, pandemier eller terroranslag, så berøres mange ulike sektorer. Slike utfordringer kan ikke håndteres innenfor en sektor alene, eller på et enkelt nivå i forvaltningen.

En vesentlig del av samfunnssikkerhetsarbeidet er å identifisere, vurdere, håndtere og overvåke risikoer på tvers av sektorgrenser. Dette arbeidet er en kontinuerlig prosess. På grunnlag av kunnskap om trusler og risikoer må det vurderes hvilke tiltak som er mest kostnadseffektive og hvilken effekt de vil kunne ha. Når tiltak er gjennomført, må det vurderes om risikoen er redusert til et akseptabelt nivå, eller om ytterligere tiltak er nødvendig. Arbeidet medfører vanskelige avveininger. Hvilke risikoer er det viktigst at myndighetene arbeider med å redusere? Hvilke forebyggende tiltak bør iverksettes først? Hvilken effekt har tiltak innenfor en sektor på andre sektorer? Hvilke kompetanser bør styrkes for at samfunnet skal stå bedre rustet til å håndtere eventuelle hendelser? Risikostyringen skal gi beslutningstakere grunnlag for å prioritere både i og på tvers av sektorer.

Arbeidet med samfunnssikkerheten skal også håndtere et sammensatt målbilde. Det overordnede målet er å beskytte grunnleggende samfunnsverdier, se kapittel 3.1, men ulike etater har ulike mål innenfor sine respektive ansvarsområder.¹

I arbeidet med konkrete risikoer og hendelser ligger kjedeperspektivet til grunn (se kapittel 3). Risikostyringen handler om det strategiske arbeidet med samfunnssikkerheten, dvs. hvordan myndigheter på alle nivåer kan og bør arbeide for å sikre effektiv kunnskapsoppbygging, foreta fornuftige prioriteringer og utvikle egnede virkemidler. Kunnskap fra arbeidet med risikostyringen kan bidra til arbeidet i ulike deler av kjeden.

Regjeringen vil styrke og videreutvikle det tverrsektorielle arbeidet med samfunnssikkerheten, og forbedre virkemidlene som danner grunnlaget for arbeidet. Regjeringen er særlig opptatt av at arbeidet må ha et godt kunnskapsgrunnlag, at aktører på lokalt, regionalt og sentralt nivå avklarer roller og ansvarsområder og samarbeider godt, og at det sikres nødvendig kontinuitet i arbeidet.

Regjeringen vil:

- etablere et system i sivil sektor for å utarbeide status-/tilstandsvurderinger for de 14 samfunnskritiske funksjonene. Det skal rapporteres for samtlige funksjoner i løpet av 4 år. De hovedansvarlige departementene skal presentere vurderingene i sine respektive budsjettproposisjoner
- tydeliggjøre for brukerne hva som omtales i ulike trussel-, risiko- og sårbarhetsvurderinger
- følge opp tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid til alle brudd på krav og vesentlige forhold er rettet opp
- evaluere tredje runde av tilsynene med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid, og bruke evalueringen til å vurdere behovet for endringer i Justis- og beredskapsdepartementets bruk av tilsyn som virkemiddel
- styrke samhandlingen mellom nødaktører ved å arbeide for enhetlig begrepsbruk og terminologi, blant annet gjennom å utarbeide en «Håndbok for redningstjenesten»
- sørge for et bedre kunnskapsgrunnlag for politikktutforming og forvaltning ved aktiv bruk av forskning på samfunnssikkerhetsfeltet
- videreutvikle fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid
- oppnevne et utvalg til å vurdere en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen med sikte på ekstraordinære situasjoner

Det arbeides med å endre *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering* av

¹ Et målbilde er en samlet fremstilling av et sett mål innenfor et gitt område.

15. juni 2012. Blant annet kan det være behov for å tydeliggjøre kravene til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle.

13.2 Samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet

Samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet skjer både innad i regjeringen, mellom departementene og mellom forvaltningsnivåer. For regjeringen er Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), regjeringens beredskapskonferanser og Kriserådet særlig viktige, se omtale i kapittel 11 om kultur og ledelse.

I 1994 ble det daværende Justis- og politidepartementet tildelt et samordningsansvar for den sivile beredskapen, herunder for å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsippavgjørelser med hensyn til den sivile beredskapen. Samordningsansvaret ble tydeliggjort og forsterket, først i år 2000 og deretter i etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011, se kapittel 11.²

Justis- og beredskapsdepartementet har også et ansvar for forebyggende sikkerhet på sivil side etter sikkerhetsloven³ og forebyggende IKT-sikkerhet på sivil side, nedfelt i kgl.res. 22. mars 2013. Dette kapittelet omhandler i hovedsak samordningsansvaret for det tverrsektorielle samfunnssikkerhetsarbeidet etter kgl.res. 15. juni 2012. IKT-sikkerhetsansvaret behandles i kapittel 6. Forebyggende sikkerhet behandles i kapittel 14.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ivaretar sentrale deler av Justis- og beredskapsdepartementets samordningsoppgaver, se kgl.res. 24. juni 2005 og kgl.res. 15. juni 2012. DSB skal blant annet ha oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet, og være pådriver i arbeidet med å forebygge alvorlige uønskede hendelser. Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid utføres av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.⁴

Det er etablert flere arenaer for kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom ulike departement i tilknytning til samfunnssikkerhetsspørsmål. Departementenes samordningsråd for samfunnssik-

kerhet, Sentralt totalforsvarsforum og Ekom sikkerhetsforum er særlig viktige. Departementenes samordningsråd er et forum der departementene på administrativt nivå kan utveksle informasjon og erfaringer, drøfte problemstillinger knyttet til arbeidet med samfunnssikkerheten, og avklare ansvarsforhold og samordningsbehov. Samtlige departement og Statsministerens kontor deltar.

Sentralt totalforsvarsforum er en møteplass på etatsnivå for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering knyttet til aktuelle problemstillinger relatert til totalforsvaret. Forumet diskuterer ulike spørsmål knyttet til sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet, se kapittel 10. Ekom sikkerhetsforum ble etablert i 2013, for å fremme en gjensidig og oppdatert forståelse av trusselbildet på både gradert og ugradert nivå mellom myndighetene og ekomtilbyderne, se kapittel 6.

13.3 Departementenes ansvar

Det enkelte departement har ansvar for samfunnssikkerhet i egen sektor og for å samordne arbeidet i egen sektor med øvrig relevant arbeid, se kgl.res. 15. juni 2012. Departementenes ansvar bygger på ansvarsprinsippet, se kapittel 3. Arbeidet skal være målrettet, systematisk og sporbart, integrert i planverk og det skal inngå i styringsdialogen med departementenes underliggende etater. Blant departementenes oppgaver er å vurdere og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak, være forberedt på å kunne håndtere enhver krise i egen sektor, og å avklare eget ansvar og roller opp mot andre departements tilgrensende områder.

Det er utarbeidet en tabell med områder for departementenes ansvar som siden Prop 1 S (2013–2014) har vært tatt inn i Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon, se tabell 13.1. Tabellen viser 14 områder som er tverrsektorielle samfunnsfunksjoner som er kritiske for samfunnssikkerhetsarbeidet, hvor flere departementer har et ansvar og hvor det kan være gjensidige avhengigheter. Tabellen er basert på en kartlegging DSB har gjort av hvilke tjenester og leveranser som er kritiske for å ivareta samfunnets og befolkningens grunnleggende behov. I ny rapport om *Samfunnets kritiske funksjoner – hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* er oversikten videreutviklet. Rapporten ferdigstilles innen utgangen av 2016.

Tabellen er forenklet i forhold til tidligere fra 20 til 14 funksjoner. Det er etablert en egen funk-

² Samordningsansvaret for det tverrsektorielle samfunnssikkerhetsarbeidet er nedfelt i kgl.res. 15. juni 2012.

³ Jf. kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003).

⁴ Kgl.res. 24. juni 2005: *Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller.*

sjon kalt forsyningssikkerhet for å ivareta spesielt kritiske forsyninger som næringslivet har ansvar for. Vannforsyning er slått sammen med avløps- håndtering. Meteorologiske tjenester er fjernet som egen funksjon, men synliggjøres i relevante områder. Kulturminner og symboler er tatt ut av tabellen. Disse funksjonene er viktige, men anses ikke kritiske for den funksjonsevne samfunnet må opprettholde til enhver tid. Nasjonal styring og kriseledelse er slått sammen med Nasjonal sikkerhet, fordi det bør sees under ett.

For hvert område er det utpekt ett hovedansvarlig departement som har oppgaver tilknyttet nødvendig koordinering og samordning. Oppgavene til hovedansvarlig departement er gitt i boks 13.1. Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar har hovedvekt på samordning mellom områdene.

13.3.1 Oversikt over status og tilstand

Inndelingen i 14 kritiske samfunnsfunksjoner og plassering av ansvar hos et hovedansvarlig departement er et sentralt virkemiddel for å styrke den tverrsektorielle samordningen av arbeidet med samfunnssikkerheten. En oversikt over status og tilstand vil gi mulighet for å se sammenhenger på tvers av sektorer og gi kunnskap om hvor det er behov for tiltak på områder som er kritiske for samfunnssikkerheten.

Regjeringen vil etablere et system i sivil sektor for å utarbeide status-/tilstandsvurderinger for de 14 samfunnskritiske funksjonene. Det skal rapporteres for samtlige funksjoner i løpet av fire år. De hovedansvarlige departementene skal presentere vurderingene i sine respektive budsjettproposisjoner. Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren vil innenfor gjeldende ansvarsfordeling mellom sivil og militær beredskap ha en støttende rolle overfor øvrige departementer og sektorer i deres arbeid med status-/tilstandsvurderinger.

Status-/tilstandsvurderingene innenfor samfunnssikkerhetsfeltet bør basere seg på oversikt over risiko og sårbarhet, tilsynsrapporter og oppfølging av disse, samt målsetninger, tiltak og resultater innenfor området, basert på relevante nasjonale mål og strategier. Justis- og beredskapsdepartementet vil bidra inn i arbeidet med veiledning og kompetanse på samfunnssikkerhetsspørsmål og metode, slik at vurderingene på tvers av områdene blir mest mulig enhetlig. Deler av underlaget og vurderingene vil kunne være sikkerhetsgradert eller sensitiv informasjon, og ved be-

Boks 13.1 Oppgaver tillagt hovedansvarlig departement

- ta initiativ til ansvarsavklaringer mellom relevante aktører innen det aktuelle området og identifisere eventuelle gråsoner eller overlappende ansvarsområder
- bidra til gjennomføring av felles øvelser, evaluering og læring av disse
- samarbeide og informere om, og forelegge forslag til, beredskapstiltak, -planer, regelverk og andre viktige saker for berørte myndigheter, herunder Justis- og beredskapsdepartementet og departementets underlagte etater med ansvar for samordning av samfunnssikkerhet
- utarbeide statusvurderinger/tilstandsvurderinger
- initiere og delta på møtearenaer og annen erfaringsutveksling
- bidra i arbeid med å identifisere behov for kompetanse
- ved behov bistå Justis- og beredskapsdepartementet med informasjonsinnhenting/rapportering innenfor området

hov vil det også bli utarbeidet graderte vurderinger til regjeringen.

DSB har arbeidet med å utvikle en systematisk tilnærming til oversikt over sårbarheter knyttet til samfunnets kritiske funksjoner. Hensikten er å synliggjøre og få oversikt over sårbarhetsforhold som etter direktoratets faglige vurdering bør prioriteres. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) bistår DSB i utviklingsarbeidet. Arbeidet må ses i sammenheng med utarbeidelsen av status-/tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhetsområdet, oppfølging av NATOs sju forventninger til motstandsdyktige samfunnsfunksjoner, samt eventuelle sårbarheter som avdekkes i krisescenarier utarbeidet av DSB.

Det er viktig å få god synergi og et helhetlig system for oppfølging av samfunnskritiske funksjoner. Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere omfanget av rapportering og analyser som virkemidler opp mot bruk av andre virkemidler for å bidra til at departementene og deres sektorer forbedrer sin beredskapsevne. De nye kravene om status-/tilstandsvurderinger må derfor sees i sammenheng med relevante etablerte systemer.

Tabell 13.1 Ansvarsfordeling mellom departementene for tverrsektorielle områder i samfunns-sikkerhetsarbeidet.

Samfunnskritiske funksjoner og områder	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/forvaltningsnivåer	Øvrige departementer med ansvar
<i>Elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester (Ekom)</i>	SD	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), Forsvaret, ekomtilbydere	JD, FD
<i>IKT-sikkerhet i sivil sektor</i>	JD	Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), NorSis, Datatilsynet, Nkom, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), eiere av kritisk viktige IKT-systemer, digitale registre og arkiver, Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi), Politiet	SD, KMD, øvrige departementer
<i>Satellittbasert kommunikasjon og navigasjon</i>	SD	Norsk romsenter, Kystverket, Nkom, Statens kartverk	JD, NFD, KMD
<i>Kraftforsyning</i>	OED	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO), Statnett SF, Statkraft, fjernvarmeselskaper, kraft- og nettselskaper, DSB, Meteorologisk institutt	JD, KD
<i>Vann- og avløp</i>	HOD	Mattilsynet, Helsedirektoratet (Hdir), Statens helsetilsyn, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Miljødirektoratet, Statens strålevern, vannverkseiere (offentlige og private vannverk), fylkesmennene, kommunene	KLD, LMD
<i>Forsyningsikkerhet</i>	NFD ¹	Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, DSB, Petroleumstilsynet (Ptil), matvarenæringene, drivstoffnæringene, bygg- og anleggsbransjen, transportbransjen, fylkesmennene, kommunene, Forsvaret	LMD, SD, HOD, ASD, JD, FD, OED
<i>Transport</i>	SD	Statens vegvesen, Avinor, Jernbaneverket, Luftfartstilsynet, Kystverket, Statens jernbanetilsyn, Sjøfartsdirektoratet, havnevesen, Norges rederiforbund, Meteorologisk institutt, DSB, fylkeskommuner, kommuner, transportaktører	NFD, KD, JD
<i>Finansiell stabilitet</i>	FIN	Norges Bank, Finanstilsynet, finansinstitusjoner, banker	
<i>Helse og omsorg</i>	HOD	Statens helsetilsyn, Hdir, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Direktoratet for e-helse, Statens strålevern, Statens legemiddelverk, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Mattilsynet, Vitenskapskomiteen for mattrygghet, Veterinærinstituttet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Norsk helsenett SF, DSB, Sivilforsvaret, de regionale helseforetakene, helseforetakene, fylkesmennene, kommunene, Forsvaret	ASD, LMD, NFD, JD, FD

Tabell 13.1 Ansvarsfordeling mellom departementene for tverrsektorielle områder i samfunns-sikkerhetsarbeidet.

Samfunnskritiske funksjoner og områder	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/forvaltningsnivåer	Øvrige departementer med ansvar
<i>Lov og orden</i>	JD	Politidirektoratet (POD)/politiet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), DSB, Sivilrettsforvaltningen, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, Domstolsadministrasjonen, Datatilsynet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Toll- og avgiftsdirektoratet/tollvesenet, Forsvaret	FIN, FD, KMD, HOD
<i>Redningstjeneste</i>	JD	Hovedredningssentralen (HRS), POD, politiet, DSB, Sivilforsvaret, Hdir, de regionale helseforetakene, helseforetakene, Forsvaret, Norges sikkerhetsorganisasjon (NSO)/industrivern, DNK, Avinor, redningshelikoptertjenesten, luftambulansetjenesten, fylkesmennene, kommunene, frivillige organisasjoner	FD, HOD, SD
<i>Styring og kriseledelse</i>	JD	POD, politiet, PST, DSB, NSM, Hdir, Statens strålevern, Forsvaret, Norsk rikskringkasting (NRK), Statens Kartverk, øvrige etater, fylkesmennene, kommunene	SMK, UD, FD, HOD, KUD, KMD, øvrige departementer
<i>Forsvar</i>	FD	Forsvaret, NSM, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell	JD, SD, OED, NFD, HOD, UD
<i>Natur og miljø</i>	KLD	Fiskeridirektoratet, Kystverket, Miljødirektoratet, Meteorologisk institutt, NVE, Norges geologiske undersøkelser (NGU), Ptil, Norsk Polarinstitutt, Statens strålevern, Landbruksdirektoratet, Norsk institutt for bioøkonomi, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Veterinærinstituttet, DSB, Forsvaret, fylkesmennene, kommunene	NFD, SD, OED, KD, ASD, LMD, JD, HOD, FD

¹ Regjeringen har besluttet å overføre ansvaret for drivstofforsyning fra OED til NFD, men beslutningen er ikke implementert ved kgl. res. Tabellen vil bli justert ved behov.

13.3.2 Samordning med forsvarssektoren, NATO og EU

Justis- og beredskapsdepartementet har en samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor. Forsvarsdepartementet har ansvar for forsvarssektorens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og er derfor ikke omfattet av de konkrete kravene i instruksen. Det finnes gode systemer for tilstandsvurderinger i forsvarssektoren, eksempelvis den årlige Vurdering av operativ evne. Hvert fjerde år fremmes også Langtidsplan for forsvarssektoren. Disse systemene oppfyller kravet til status-/tilstandsvurdering for den samfunnskritiske funksjonen «Forsvar», se tabell 13.1. Forsvarsdepartementet vil kunne støtte departementene i sivil sektor med informasjon og vurderinger fra forsvarssektoren som bidrag til deres status-/tilstandsvurderinger.

Norge har i lang tid vært med i EUs arbeid med sivil beredskap og krisehåndtering gjennom den såkalte «samordningsmekanismen».⁵ Deltakelsen medfører blant annet at Norge er forpliktet til innen august 2018, og deretter hvert tredje år, å gjennomføre og gjøre tilgjengelig en strukturert vurdering av norsk risikostyringsevne.

Som beskrevet i kapittel 10.4 ønsker NATO motstandsdyktige samfunnsfunksjoner, fordi det er en forutsetning for det enkelte lands og alliansens samlede sivile beredskap og forsvar. NATO har derfor etablert sju grunnleggende forventninger til medlemslandene som ble vedtatt på NATOs toppmøte i juli 2016. NATOs prioriterte områder er til dels sammenfallende med de kritiske samfunnsfunksjonene som er utviklet for norske myndigheter, se tabell 13.1. Regjeringen ser det som hensiktsmessig at arbeidet med å oppfylle NATOs forventninger sees i sammenheng med det generelle arbeidet for å redusere sårbarheten i kritiske samfunnsfunksjoner. Det vil likevel være nødvendig å foreta tilpasninger til og vurderinger av de forventningene NATO stiller til Norge i dette arbeidet, og ha en mer detaljert oppfølging fra Justis- og beredskapsdepartementet av disse forpliktelsene. Justis- og beredskapsdepartementet har sammen med de berørte departementene og DSB etablert et program for å videreutvikle totalforsvaret og øke motstandsdyktigheten i samfunnskritiske funksjoner, se kapittel 10.4.

Justis- og beredskapsdepartementet skal i samarbeid med berørte departementer sørge for at kravene til rapportering til EU og NATO på re-

levante områder bygger på og i mest mulig grad sammenfaller med nasjonalt arbeid. Arbeidet skal være godt koordinert for å, så langt mulig, sikre synergier og unngå parallelle prosesser. Systemet for status-/tilstandsvurderingene utgjør et sentralt grunnlag for rapportering til EU under samordningsmekanismen og for gjennomgang og tiltak innenfor NATOs sju forventninger til motstandsdyktige samfunnsfunksjoner.

13.4 Trussel- og risikovurderinger

Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Etterretningstjenesten (E-tjenesten) og DSB lager årlige vurderinger av ulike forhold som kan true norske interesser eller verdier som vi ønsker å beskytte, se boks 13.2. I sum favner analysene et bredt spekter av mulige hendelser, fra terror og etterretning mot norske interesser, til ulykker, sabotasje og alvorlige naturhendelser. Vurderingene er en viktig del av arbeidet med å identifisere risikoer og analysere den verden som omgir oss.

Vurderingene tjener et todelt formål. De skal informere offentligheten om forhold som kan true norske interesser, og de skal bidra til åpenhet om etatenes arbeid. De kan også gi viktige innspill til risikostyringen til sektorene og virksomhetene, slik at risikoforståelsen bedres. De kommer i tillegg til løpende vurderinger som E-tjenesten, PST og NSM foretar om aktører og aktivitet som kan true norske interesser, og som skal sikre at regjeringen og øvrige myndigheter iverksetter nødvendige tiltak. DSBs krisescenarier er mer langsiktige, og den dagsaktuelle situasjonen berøres ikke.

Det er en viss grad av tematisk overlapp mellom vurderingene. Internasjonal terror, trusler i det digitale rom og alvorlig kriminalitet er eksempler på temaer som omtales i flere av dem. Det kan gjøre det krevende for brukerne å skille vurderingene fra hverandre, selv om de er utarbeidet i tråd med etatenes respektive mandat, har ulike formål og ulik vektlegging (trusler, sårbarhet, konsekvenser etc.).

Justis- og beredskapsdepartementet har i samarbeid med Forsvarsdepartementet, E-tjenesten, PST, NSM, DSB og Politidirektoratet vurdert ulike samordningstiltak som kan gjøre det lettere for brukerne å skjønne formålet med og innretningen av den enkelte etats vurdering, samt tydeliggjøre hvordan de skiller seg fra hverandre. Fra og med 2017 vil det fremkomme tydeligere i den enkelte etats vurdering hvilket mandat og oppdrag

⁵ Vedtak i Stortinget våren 2014, se Prop. 105 S (2013–2014), Innst. 267 S (2013–2014).

Boks 13.2 Årlige trussel- og risikovurderinger

Etterretningstjenesten vurderer forhold i utlandet og utenlandske trusler som påvirker sikkerheten for Norge og norske interesser. Årets vurdering, «Fokus 2016», beskriver på overordnet nivå aktuelle forhold og sikkerhetstrusler innen ulike land, regioner og temaer.

Trusselvurderingen til *Politiets sikkerhetstjeneste* omhandler forhold fortrinnsvis i Norge som kan påvirke norsk sikkerhet og skade nasjonale interesser i det kommende året. Blant disse er trusler fra statlige aktører i form av utenlandske etterretningstjenester, aktuelle etterretningsmål og tjenestenes operasjonsmønster i Norge. Vurderingene tar også for seg trusler fra ikke-statlige aktører, og da særlig trusler om politisk motivert vold fra ekstreme grupper eller enkeltpersoner.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet utarbeider årlig en rapport om tilstanden innenfor forebyggende sikkerhet under sikkerhetslovens virkeområde. I rapporten vurderer NSM risikoen for at samfunnskritiske funksjoner og infrastruktur, skjermingsverdig informasjon og mennesker blir rammet av spionasje, sabotasje, terror og andre alvorlige handlinger. I tillegg utarbeider NSM et årlig helhetlig IKT-risikobilde som har til hensikt å øke bevisstheten om IKT-sikkerhet. Rapporten beskriver utfordringer for ulike samfunnsaktører og tiltak for IKT-sikkerhetsarbeidet i virksomhetene.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har utgitt krisescenarioer (frem til nå kalt «Nasjonalt risikobilde» (NRB)) siden 2011. Krisescenarioene omhandler risiko knyttet til katastrofale hendelser som kan ramme det norske samfunnet og som det bør være forberedt på å møte.

etaten har, hva slags hendelser og handlinger som analyseres, og det vil bli en tettere samordning av begrepsbruk og formidling av sannsynlighet.

DSB har siden 2011 utarbeidet scenarioanalyser som omhandler både uønskede utilsiktede hendelser og tilsiktede handlinger. Rapporten har til nå hatt navnet «Nasjonalt risikobilde» (NRB). Den inneholder pt. 22 scenarioanalyser. Denne «all hazards» tilnærmingen er i tråd med EUs samordningsmekanisme og anbefalinger fra OECD. DSB vurderer konsekvensene for viktige

samfunnsverdier under de påkjenninger som uønskede hendelser kan innebære. Scenarioanalysene er godt mottatt blant brukere i departementene, på regionalt og lokalt nivå, og er anerkjent i utlandet.

Krisescenarioene har en langsiktig tidshorison og gjenspeiler ikke det til enhver tid gjeldende risiko- og trusselbildet. Analysene gir derfor ikke en komplett oversikt over risikoer og sårbarheter. Navnet «Nasjonalt risikobilde» kan derfor virke noe misvisende, og navnet endres fra og med 2016 til «Krisescenarioer (årstall) – analyser av alvorlige hendelser som kan ramme Norge».

Krisescenarioer av tilsiktede handlinger må utarbeides i tett dialog med etater som foretar trussel-, risiko- og sårbarhetsvurderinger, slik som E-tjenesten, PST og NSM. Det er mer utfordrende å vurdere sannsynligheten for tilsiktende handlinger enn sannsynlighet for utilsiktede hendelser som skred eller en stor ulykke.

Regjeringen vil styrke samordningen av de årlige trussel-, risiko- og sårbarhetsvurderingene til E-tjenesten, PST, NSM og DSB, for å tydeliggjøre for brukerne hva som omtales i hver enkelt vurdering, og gjøre det lettere å sammenlikne på tvers av etatenes vurderinger.

Øvrige tiltak er:

- sikre en tettere samordning av begrepsbruk og formidling av sannsynlighet i de årlige vurderingene til E-tjenesten, PST, NSM og DSB
- legge til rette for og bidra til en systematisk oppfølging i sektorene av eventuell risiko og sårbarhet som avdekkes i DSBs krisescenarioer

13.5 Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid

Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er et sentralt virkemiddel i Justis- og beredskapsdepartementets utøvelse av samordningsrollen, se kgl.res. 15. juni 2012. Tilsynene skal sikre at det enkelte departement innenfor sitt ansvarsområde bidrar til å styrke samfunnets evne til å forebygge og håndtere kriser. Tilsynene skal kontrollere departementenes arbeid innenfor hele samfunnssikkerhetskjeden.⁶

Justis- og beredskapsdepartementets gjennomføring og oppfølging av funn fra tilsyn er basert på risiko og vesentlighet.

⁶ Forsvarsdepartementet er kun omfattet av instruksens bestemmelser om grunnleggende prinsipper og sentral kri- sehandtering og således ikke omfattet av krav om tilsyn i instruksens.

Tilsynsrapportene og departementenes oppfølgingsplaner danner grunnlag for departementenes arbeid med å forbedre forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Tilsynsregimet ble endret i 2014 ved at det ble innført en vurdering av om funnene innebærer brudd på krav. Justis- og beredskapsdepartementet følger opp tilsynene til alle brudd på krav og vesentlige forbedringspunkter er rettet opp. Endringene fra 2014 innebærer også at tilsynsrapportene er offentlige, og at regjeringen orienteres om resultatene og oppfølgingen av hvert enkelt tilsyn.

DSB har på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet utført tilsyn med departementene i tre runder siden oppstarten i 2001. Det er økende oppmerksomhet om viktigheten av arbeidet, og departementene arbeider mer systematisk med planverk, øvelser og oppfølging av underliggende etater. Alle departementer har nå fått gjennomført tilsyn med sitt samfunnssikkerhetsarbeid for tredje gang. Tre departementer hadde ingen brudd på krav. Tilsyn med seks departementer er under oppfølging, og øvrige tilsyn er avsluttet.

Selv om de fleste departementene har styrket sitt samfunnssikkerhetsarbeid, viser hovedfunn fra siste tilsynsrunde at systematikken i arbeidet, lederforankring og oversikt over risiko og sårbarhet i flere departementer fortsatt bør styrkes. Det samme gjelder departementenes arbeid med planverk og øvelser. Funns fra tilsynsrapporter viser at departementenes beredskapsplaner bør forankres i egen oversikt over risiko og sårbarhet. Beskrevet kriseorganisering i departementene praktiseres ikke alltid ved alvorlige hendelser og kriser, og det mangler planer og øvelser for departementenes rolle som lederdepartement.

Instruksens krav til øvelser knyttes blant annet til øvelsesfrekvens og hvem som skal øve sammen. De fleste departementene ivaretar kravene formelt, men øvelsene har ofte et beskjedent format, med få deltakere, og er i liten grad innrettet på å avdekke svakheter i beredskapsorganiseringen. Flere departementer har også et forbedringspotensial med hensyn til evaluering av øvelser og hendelser, og i å gjennomføre endringer som følge av evalueringene. En utfordring er manglende samsvar mellom risikobildet innenfor departementets ansvarsområde og scenarioene som øves.

Det er viktig at tilsyn bidrar til å gjøre departementene bedre i stand til å avdekke de reelle sårbarhetene innenfor sitt ansvarsområde. Effekten av tilsyn er imidlertid krevende å måle. Det er vanskelig å vite om observerte forbedringer i departementenes arbeid er resultat av at departemen-

tene vet de skal føres tilsyn med, eller om endringene uansett ville ha funnet sted. Det er også et spørsmål om innretningen på tilsynene, som er systemrettet, er hensiktsmessig også framover. Innføringen av brudd på krav har også medført økt behov for å avklare kravenes innhold.

Høsten 2016 er det igangsatt en evaluering av tredje tilsynsrunde med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid. Tilsynsrunden har pågått fra høsten 2011 og til og med 2016. Evalueringen skal blant annet vurdere om ressursbruken i tilsynsrunde tre, fra planleggingsfasen til og med oppfølgingsfasen, står i forhold til effekten tilsynene har på departementenes samfunnssikkerhetsarbeid. Det skal også vurderes om andre virkemidler enn dagens tilsynsregime kan være bedre egnet til å vurdere hvordan departementenes samfunnssikkerhetsarbeid fungerer.

Evalueringen skal gi Justis- og beredskapsdepartementet et godt grunnlag for å videreutvikle tilsynene som virkemiddel. Det er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sammen med Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) som skal gjennomføre evalueringen.

13.6 Samordning av begrepsbruk

Begrepsbruk og begrepsforståelse kan ha stor betydning i arbeidet med samfunnssikkerheten, og er viktig for en presis og god faglig debatt innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Hvis ulike etater og aktører har ulik forståelse av begreper kan det føre til misforståelser, svekket samhandling og i siste instans påvirke vår evne til å håndtere hendelser. Samordning av begrepsbruk – i betydningen å fremme en felles forståelse av sentrale begreper innenfor samfunnssikkerhetsfeltet – er derfor ønskelig.

Begreper er samtidig viktige verktøy for den enkelte etat i deres daglige virke. Ulike aktører arbeider innenfor ulike fagtradisjoner, med tilhørende begrepsbruk. For eksempel er politiets begrepsbruk et resultat av et mangeårig arbeid der blant annet utviklingen av politiets etterretningsdoktriner og deltakelse i internasjonal faglig samarbeid spiller inn. For DSB bygger begrepsapparatet i deres krisescenarioer på andre fagmiljøer, nasjonalt og internasjonalt. Samordning av begreper må derfor baseres på en forståelse av de fagtradisjoner ulike etater forholder seg til. Der som ulike etater skal legge felles begrepsforståelser til grunn for sitt arbeid, bør begrepene også kunne brukes i den fagtradisjon den enkelte etat forholder seg til.

Boks 13.3 Utfordringer i arbeidet med samfunnssikkerheten

En hovedutfordring ved arbeidet med samfunnssikkerheten er at vi ikke vet hva som kommer til å skje i fremtiden, og hva vi kan unngå gjennom å forebygge og ha god beredskap. Vi kan heller ikke vite om fraværet av en hendelse skyldes godt forebyggende arbeid, eller om hendelsen uansett ikke ville funnet sted.

Tilsvarende er det vanskelig å vite om beredskapen er god nok til å håndtere hendelser som ikke har skjedd. Den beste måten å forholde seg til dette på er å arbeide systematisk for å identifisere trusler, risikoer og farer, forebygge uønskede hendelser, redusere sårbarheten i samfunnet, bygge opp en god beredskap og evne til krisehåndtering og gjenoppretting. Tiltak mot sjeldne alvorlige hendelser bør i størst mulig grad bedre samfunnets generelle motstandsdyktighet og vår evne til å håndtere flere ulike typer situasjoner.

Det kan være krevende å vite hvilken effekt arbeidet med samfunnssikkerheten på sentralt nivå har på evnen til å forebygge og håndtere hendelser i en kommune eller en virksomhet. Et lokalt brann- og redningsvesen kan arbeide grundig og systematisk med å forebygge tunellbrann og øve på håndtering, uavhengig av hva fylkesmannen, DSB eller andre statlige myndigheter har bidratt med. Tilsvarende kan sentrale myndigheter ha utviklet godt veiledningsmaterieell og gode risikoanalyser, men lokale myndigheter og andre må bruke informasjonen i sitt

planverk og sine sikringstiltak for at det skal ha ønsket effekt. Kommuneundersøkelser, tilsyn mv viser at tiltak fra sentrale myndigheter blir brukt og bidrar til å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Effekten på samfunnssikkerheten er imidlertid indirekte, gjennom godt arbeid hos berørte aktører.

En ytterligere utfordring er knyttet til fagfeltets kompleksitet. På noen områder opparbeider vi oss over tid betydelig kunnskap og erfaringer, slik som for skogbranner, flom- og skred, alvorlig kriminalitet osv. Selv om det ikke er like mye flom hvert år, kan vi utvikle indikatorer som gir grunnlag for å vurdere effekten av flomsikring, om beredskapen er blitt bedre, osv. Andre samfunnssikkerhetsforhold er mer kompliserte, ofte med mange avhengigheter. Det digitale sårbarhetsutvalget beskriver hvordan kritiske samfunnsfunksjoner er blitt avhengige av lange og uoversiktlige digitale verdikjeder, som gjerne spenner over mange sektorer og flere land.

Risiko knyttet til slike komplekse kjeder kan myndighetene i mindre grad styre ved hjelp av ordinær mål- og resultatstyring. Vi kan ikke være sikre på at et utvalg indikatorer gir oss et godt bilde på robusthet og sårbarhetsforhold i systemet. En viktig forutsetning for god styring blir dermed evnen til å bestille forskning og utredninger, samt håndtere, «oversette» og sammenstille resultatene til kunnskap som kan omgjøres til praktisk politikk.

De viktigste begrepene er de som flere ulike etater bruker og som brukes hyppigst. Det er også viktig at begreper som brukes i en kritisk situasjon, slik som under en hendelse, ikke misforstås mellom aktører. I boks 3.3 i kapittel 3 fremgår sentrale begreper innenfor samfunnssikkerhetsfeltet og den forståelse som legges til grunn i denne stortingsmeldingen.

Regjeringen arbeider for en enhetlig og felles forståelse av de begreper som hyppigst brukes av sentrale aktører innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Dette er et kontinuerlig arbeid og vil skje gjennom videreutvikling av tverrsektorielt planverk, instruksjer, rutiner, håndbøker og gjennom utdanning og ved øvelser. Et eksempel er samordning av begrepsbruk i trussel-, risiko- og sårbarhetsvurderinger innenfor justis- og forsvarssektoren, se kapittel 13.4. Et annet eksempel er den nylig ut-

gitte nasjonale prosedyren for *Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold* (PLIVO) der sentrale begreper ble avklart, se kapittel 11.6.6.

Et annet viktig arbeid for å fastsette felles begreper er et prosjekt som skal resultere i en *Håndbok for norsk redningstjeneste*. Utgangspunkter for arbeidet er politiets beredskapssystem, helsevesenets definisjonskatalog og planverket til brann- og redningsvesenet. Arbeidet ledes av Hovedredningssentralen på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Flere frivillige redningsorganisasjoner er med i prosjektet. Språkrådet er også involvert. Det er viktig med en god prosess i dette arbeidet, slik at de forskjellige fagmiljøene i felleskap kommer frem til begreper det kan enes om.

I tillegg pågår det begrepsavklaringer og samordning av begrepsbruk innenfor IKT-feltet. Det



Figur 13.1 Katastrofeøvelse på Sjørsøya i Oslo.

Foto: Fredrik Naumann.

skal etableres et enhetlig begrepsapparat i forbindelse med arbeidet med nasjonalt rammeverk for digital hendelseshåndtering, se kapittel 6.6.2.

13.7 Forskning på samfunnssikkerhetsområdet

Justis- og beredskapsdepartementet ivaretar sitt ansvar for forskning innenfor samfunnssikkerhetsfeltet gjennom finansiering av forskning og ved å sikre en målrettet bruk av forskning og utvikling. Tilsvarende er det viktig at alle ansvarlige sektorer bevilger midler til dette og nyttiggjør seg av FoU-aktiviteter. Det er viktig for å sikre at vi til enhver tid har et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og det praktiske arbeidet med samfunnssikkerheten.

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en FoU-strategi for samfunnssikkerhet for perioden 2015–2019. Strategien løfter fram følgende kunnskapsbehov:

- faktorer som styrker samfunnets motstandskraft eller resiliens

- sårbarhet i komplekse kritiske samfunnsfunksjoner
- risiko, risikoforståelse og -erkjennelse
- styring, organisering, kultur og ledelse av samfunnssikkerhetsarbeidet
- operativt samarbeid og samhandling
- forebygging av terror og andre tilsiktede handlinger med stort skadepotensiale

Målene i strategien er blant annet å bedre evnen til å identifisere og forstå alvorlige risikoer, trusler og sårbarheter i samfunnet, forbedre innovasjon innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, og å øke bruken av FoU som kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og praksis. Strategien er fulgt opp med tiltak innenfor alle tema, og Justis- og beredskapsdepartementet vil i kommende fireårsperiode gjennomføre FoU-strategien. Blant viktige tiltak vil være å etablere strategisk partnerskap med et forskningsmiljø innenfor CBRNE-feltet, se også omtale i kapittel 9. I tillegg har DSB utarbeidet en egen FoU-strategi som reflekterer bredden i direktoratets forvaltningsområder.

Justis- og beredskapsdepartementet ser programforskning i regi av Forskningsrådet som sen-

tralt for forskning og langsiktig kompetanseoppbygging og kunnskapsutvikling. SAMRISK har vært og er et sentralt virkemiddel for å styrke forskningen på sentrale samfunnssikkerhetsområder. Programmet har som formål å øke kunnskap om trusler, farer og sårbarhet, om hvordan uønskede hendelser kan forebygges og krisehåndtering styrkes, samtidig som grunnleggende menneskerettigheter og personvern ivaretas. Justis- og beredskapsdepartementet har siden 2006 bidratt betydelig til finansieringen av programmet.

De nordiske landene har en rekke felles utfordringer og muligheter for å ivareta samfunnets sikkerhet og prioriterer samarbeid gjennom det nordiske forskningsprogrammet Nordic Societal Security Program. De nordiske fagmyndighetene, deriblant DSB, har hatt ansvar for å utvikle og følge opp dette forskningssamarbeidet.

EUs forskningsprogram Horisont 2020 for perioden 2014–2020 er en viktig arena for norske forskningsmiljøer og næringsliv. Sikkerhetsforskningen i EU er delt inn i fire områder; katastrofehåndtering, terror og kriminalitet, grensekontroll og IKT-sikkerhet. Norske miljøer har så langt hevdet seg godt i dette samarbeidet, målt både i hvor store forskningsmidler som norske fagmiljøer mottar fra EU, og i hvor stor andel av antallet søknader som mottar støtte. Det er et ønske at norske universiteter og høyskoler deltar i enda større grad, på linje med bedrifter og instituttsektoren.

I regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning er satsingen på fornyelse i offentlig sektor og muligjørende teknologier, og prioritering av områder som er forskningssvake, strategisk viktige og tverrsektorielle særlig relevante for samfunnssikkerheten.⁷ Praksisnær forskning bør styrkes som grunnlag for planlegging og fag- og tjenesteutvikling.

Kunnskap om sikkerhet og robusthet i IKT-systemer er en viktig del av Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet med påfølgende handlingsplan. Dette behandles nærmere i kapittel 6. For å initiere en langsiktig kompetanseoppbygging og utvidet kontakt og samarbeid mellom forskning, utdanning og myndigheter, har regjeringen støttet oppbyggingen av Center for Cyber and Information Security ved NTNU og bidratt med støtte til Forskningsrådets satsing på IKT sikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider langsiktig og aktivt for å styrke forskning og utdanning innenfor IKT-sikkerhetsfeltet, se kapittel 6.

FFI har lang erfaring med forskning av relevans også for det sivile samfunnet og sivil beredskap. Forskningsprogrammet Beskyttelse av samfunnet (BAS) har pågått siden 1994, og Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom BAS 8 styrket sitt samarbeid med FFI. Prosjektet omhandler blant annet forskning på fornyelsesbehov for sivilt-militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvaret, metoder for planlegging, gjennomføring, evaluering og erfaringslæring av tverrsektorielle øvelser, og behovet for sivile beskyttelses tiltak. Prosjektet avsluttes i 2018.

Regjeringen vil sørge for et bedre kunnskapsgrunnlag for politikktutforming og forvaltning ved aktiv bruk av forskning på samfunnssikkerhetsfeltet.

13.8 Samfunnssikkerhetsarbeid på kommunalt og regionalt nivå

13.8.1 Arbeidet på kommunalt nivå

Kommunene har fått lovpålagte oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet. Ny lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) trådte i kraft 1. januar 2009. Denne vektlegger samfunnssikkerhet som et hensyn som skal ivaretas i all planlegging etter loven. Blant annet krever loven at det skal gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser ved utbygging av nye områder eller endret arealbruk, som et forebyggende tiltak mot hendelser.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) fra 2010 pålegger kommunene en beredskapsplikt. De skal ha oversikt over risiko- og sårbarhetsforhold som kan ha betydning for kommunen (helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse), og følge opp denne gjennom beredskapsplanlegging og forebyggende arbeid.

Et godt samfunnssikkerhetsarbeid krever fagkompetanse som det er lettere å ivareta i større kommuner. Brann- og redningsvesen med små fagmiljøer og ledelse på deltid kan få betydelige utfordringer når hendelsens omfang og kompleksitet har overskredet ordinær håndteringsevne. Samtidig kan små lokalsamfunn ha kvaliteter som er viktige under en hendelse, med oversikt over lokale ressurser og en dugnadsånd som er viktig når det virkelig gjelder. Det behøver ikke å være et motsetningsforhold mellom profesjonalisering av samfunnssikkerhetsarbeidet og et beredskapsarbeid som bygger på kvaliteter i et lokalsamfunn som er viktig for god hendelseshåndtering. Begge deler er viktig og må videreutvikles.

⁷ Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*.

Boks 13.4 Intervju med Per Ketil Riisem

Figur 13.2 Per Ketil Riisem.

Foto: privat.

Per Ketil Riisem er beredskapsrådgiver i Trondheim kommune. Han har 23 års yrkeserfaring fra politiet og fem års erfaring fra olje- og gassbransjen med vekt på beredskapsledelse.

Sårbarhetene henger sammen

Vi spør Per Ketil om noen utfordringer innenfor samfunnssikkerhet er særegne for norske storbyer.

– Det er en utfordring å ha tilstrekkelig oversikt over den kritiske infrastrukturen, sier han, og utdyper videre: – I en storby er infrastrukturen kompleks. Noe av jobben vår er å kartlegge sårbarheter og avhengigheter, og bevisstgjøre de ulike eierne av kritisk infrastruktur deres ansvar og roller. Sårbarhetene henger sammen. De siste årenes digitalisering har forsterket dette. I kommunen bruker vi nå Lysne-rapporten aktivt både i arbeidet med kommunens ROS-analyse og i øvelsessammenheng.

Legger listen høyt

På spørsmål om hva det viktigste Trondheim kommune gjør innenfor samfunnssikkerhet, tar han en liten pause.

– Her kunne jeg ha nevnt mye, det er en helhet. Vi prioriterer høyt å delta på mange faglige arenaer sammen med andre aktører, og samvirke er slik sett et nøkkelord. Men skal jeg trekke fram én ting, så er det at vi legger listen høyt. Vi prioriterer samfunnssikkerhet, og legger oss ikke på minimumskravene. For eksempel trener rådmannens ledergruppe i Trondheim krisehåndteringsevne hvert kvartal. Lovkravet er én gang hver 24. måned. Men det er klart, øver du beredskap annet hvert år så blir du ikke god.

Skape en delingskultur

Per Ketil ivrer for det han kaller en delingskultur.

– Trondheim kommune deler mye informasjon med andre aktører, det er en helt bevisst policy. Verktøyet CIM (IKT-verktøy til støtte for blant annet krisehåndtering) tillater oss å enkelt dele informasjon med både nabokommunene og andre beredskapsaktører. Vi har blant annet etablert en felles loggfunksjon mellom kommunen og Trøndelag brann- og redningstjeneste, St. Olavs Helseforetak, Sivilforsvaret og Trondheim havn. Slik har vi automatisk tilgang til hverandres informasjon ved hendelser. Med nabokommunene deler vi blant annet risiko- og sårbarhetsanalyser. Det har en rekke fordeler. Vi kan lære av hverandre, og vi kan enklere bli oppmerksomme på forhold av betydning på tvers av kommunegrenser.

For lite oppmerksomhet omkring kontinuitet

Per Ketil kommer avslutningsvis inn på temaet kontinuitet:

– Noe jeg er opptatt av, er det å planlegge for kontinuitet. Altså å ha planer for hvordan noe skal fungere over tid, når det inntreffer noe uønsket. Det er mange aktører jeg prater med som har en beredskapsplan, men som ikke har en kontinuitetsplan. Jeg pleier å sammenligne det med ferieavvikling om sommeren. Det legger de fleste planer for. Kontinuitet i beredskapssammenheng er ikke så veldig annerledes. For eksempel må vi som kommune kunne levere en forsvarlig legevakt- og hjemmetjeneste selv om mange av våre ansatte skulle bli syke over lengre tid. Dette må vi planlegge for på forhånd, ellers fungerer det ikke.

DSB har utviklet en rekke veiledere for kommunenes arbeid. DSBs krisescenarioer er et godt utgangspunkt for kommunenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, noe også en brukerundersøkelse viser.⁸ Regjeringens arbeid med kommunereform har større og mer robuste kommuner som mål. Dette vil styrke kommunenes arbeid med å møte dagens og morgendagens utfordringer, også på samfunnssikkerhetsområdet.

En stor del av befolkningen bor i de største bykommunene. Disse kommunene har store og komplekse utfordringer på samfunnssikkerhetsområdet. De skal i vareta en stor og sammensatt befolkning, ofte med ulik kultur og språkbakgrunn. I tillegg er ofte kritisk infrastruktur av nasjonal betydning plassert i storbyer, likeså viktige institusjoner som er sentrale for kritiske samfunnsfunksjoner. Storbyene er i vekst og 33 prosent av landets befolkning bor nå i de 5 største byene. Tilstrekkelig oversikt over risiko- og sårbarheter er viktig i alt arbeid med samfunnssikkerhet. Dette er særlig utfordrende for storbyene. Det er derfor på sikt ønskelig å kartlegge storbyenes spesielle utfordringer på samfunnssikkerhetsområdet, for å sikre at de har de virkemidlene som er nødvendig for å ivareta sin rolle som samfunnssikkerhetsmyndighet.

Et initiativ som i dag involverer storbykommuner er Storbynettverket. Nettverket (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø) har en felles samarbeidsavtale på samfunnssikkerhetsområdet, og har jevnlig møter med ledelsen i DSB. For å få en tydeligere og bedre forankret profil på nettverket, jobbes det aktivt med å involvere storbykommunene i FN-kampanjen «*Making Resilient Cities*», som er en del av *International Strategy for Disaster Reduction* (ISDR). Dette vil gjøre nettverket til en del av oppfølgingen av Sendai-rammeverket, se kapittel 7.6.2. Hensikten med Making Resilient Cities-kampanjen er å fremme samfunnssikkerhet i byer, med særlig vekt på urbane problemstillinger som kompleks infrastruktur, befolkningsvekst, samfunnskritiske funksjoner, sårbarhet, urban risiko (f. eks. overvann) osv. Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom SAMRISK-programmet støttet byforskning, med vekt på trygghet og beredskap i byen (BYFORSK).

13.8.2 Fylkesmannen

For å styrke kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet har fylkesmannen en viktig rolle i veiledning og kompetansebygging. Kommunenes lovpålagte oppgaver på samfunnssikkerhetsområdet har ført til at fylkesmannens omfang av veiledning, kompetansebygging og oppfølging av kommunene har økt. Fylkesmannen spiller en avgjørende rolle for å støtte opp om kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, og er myndighetens viktigste kontaktpunkt ut mot kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført et prosjekt for bedre styring av fylkesmannen. Som en del av prosjektet er det lagt ned arbeid i å gjøre tildelingsbrevet og virksomhets- og økonomiinstruksen til fylkesmannen mer enhetlig og tydelig enn de tidligere embetsoppgavene. Resultatkravene til fylkesmennene på samfunnssikkerhetsområdet er gjort mer strategiske enn tidligere, ut fra at målet er trygge og robuste lokalsamfunn.

De siste årene har kravene til arbeidet hos fylkesmannen blitt tydeligere og forventningene økt. Bevilgningene til fylkesmannen samfunnssikkerhetsarbeid i statsbudsjettet ble økt med 10 millioner kr. i 2016. Dette har ført til at bemanningen på samfunnssikkerhetsområdet har blitt forsterket i de fleste embetene. Bevilgningen er foreslått opprettholdt i 2017.

Det er utarbeidet ny instruks for fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid.⁹ Instruksen tydeliggjør fylkesmannens ansvar før, under og etter uønskede hendelser.

Fylkesmannen har et særlig ansvar for samordning og koordinering ved større regionale hendelser. I hvert fylke skal det være et fylkesberedskapsråd. Rådet ledes av Fylkesmannen og skal bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. Fylkesmannen kan invitere andre aktører. Fylkesberedskapsrådets rolle er å drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer. Rådet skal bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og en felles plattform for planlegging av sam-

⁸ DSB gjennomførte i 2015 en brukerundersøkelse blant offentlige myndigheter om deres bruk og vurderinger av Nasjonalt risikobildet. Undersøkelsen er ikke publisert.

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannens arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*, FOR-2015-06-19-703.

funnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket. Rådet skal være forberedt på å bistå i fylkesmannens samordning av krisehåndtering.

DSB har iverksatt styringsdialogmøter, fagsamlinger, øvelser, tiltak for kompensasjonshøving og utvikling av veiledningsmateriell som gjør fylkesmannen bedre i stand til å ivareta sine oppgaver. DSB har revidert retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal i juni 2016. Det er forventet at tiltakene ovenfor samlet kan bidra til økt lokal og regional sikkerhet.

Fra 2014 til 2019 gjennomfører DSB dessuten beredskapsgjennomgang med alle fylkesmannsembetene. Beredskapsgjennomgang er et virkemiddel for oppfølging av embetene som gir inngående kunnskap om utfordringer i utøvelsen av samordningsoppdraget og fylkesmannens egenberedskap. Funn fra beredskapsgjennomgangene så langt viser at ledelsen i embetene har dette området på dagsordenen, og fylkesmennene jobber i all hovedsak godt med beredskap og krisehåndtering.

Det er fylkesmannen som fører tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, og bidrar til at kommunene skaffer seg oversikt over risiko og sårbarhet, forebygger mot uønskede hendelser, og utvikler rutiner og systemer for beredskap og håndtering av hendelser. I løpet av de siste årene har fylkesmennene håndtert et økende omfang av uønskede hendelser. Det har blant annet vært flere varsler om ekstremvær, flom- og skredfare. Flere av dem har ført til alvorlige hendelser, evakuering av innbyggere og omfattende materielle skader.

Regjeringens mål er at fylkesmannen skal være en robust regional myndighet som vil kunne understøtte direktoraters og departementers arbeid med samfunnssikkerhet, og bidra til at kommunene oppfyller sine lovpålagte oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB skal følge opp at fylkesmannen ivaretar sitt regionale samordningsansvar på samfunnssikkerhetsområdet. Denne oppfølgingen er styrket. For blant annet å sikre at fylkesmannen prioriterer samfunnssikkerhet internt i embetet, igangsatte DSB høsten 2013 styringsdialogmøter med embetene. De siste fire årene er det gjennomført slike møter med ledelsen i samtlige embeter. Møtene har gitt en arena for systematisk dialog mellom DSB og fylkesmannen på temaer av strategisk betydning, blant annet måloppnåelse, rammebetingelser, tilsyn med kommunen og oppfølging av fylkes-ROS er tema. DSB har evaluert ordningen høsten 2016. Videre har fylkesmannen siden 2013 fått økonomisk støtte fra DSB til samlinger

eller andre tiltak for kommunene, der samfunnssikkerhet og beredskap er i fokus.

DSB har sammenstilt alle evalueringsrapporter fra fylkesmannens øvelser og uønskede hendelser i 2015. Sammenstillingen viser at det er stor variasjon i kvalitet og evalueringsmetodikk. Evaluering av øvelser og hendelser vil styrkes i oppfølgingen av embetene i 2017 og årene fremover, se også kapittel 12 om læring etter øvelser og hendelser.

Regjeringen vil videreutvikle fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid.

13.8.3 Samfunnssikkerhet og beredskap på Svalbard

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Svalbard har i likhet med landet for øvrig blitt styrket de senere år. Svalbards geografiske plassering, store avstander og krevende klima gir imidlertid en del særskilte utfordringer innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Den stedlige beredskapen er ikke dimensjonert for å håndtere større eller samtidige hendelser over lang tid. Forebyggende tiltak blir derfor avgjørende. Det er svært viktig at de ulike etatene samarbeider og samvirker, og at det planlegges og legges til rette for tilførsel av ressurser fra fastlandet ved større hendelser. Skredulykken i Longyearbyen i desember 2015 illustrerte behovet for bistand fra fastlandet, og det er viktig å erkjenne at Longyearbyen er og vil være avhengig av overføring av ressurser fra fastlandet. Regjeringen vil fortløpende vurdere beredskapen på Svalbard i lys av aktiviteten på øygruppen og endringer i risikobildet.

Justis- og beredskapsdepartementet vil med bakgrunn i den generelle aktivitetsøkningen i området, Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard* og Innst. 88 S (2016–2017), samt DSBs evalueringsrapport fra skredulykken i Longyearbyen 19. desember 2015, be Sysselmannen ta initiativ til et arbeid i Beredskapsrådet hvor dimensjonerende beredskap på Svalbard skal vurderes. Dette arbeidet skal i tillegg utføres i dialog med andre relevante aktører og sentrale myndigheter.

13.9 Særlig om regulatoriske virkemidler på samfunnssikkerhetsområdet

Regelverket på samfunnssikkerhetsområdet bygger på de fire prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet. Ansvarsprinsippet tilsier at krav

til samfunnssikkerhetsarbeidet, alt fra forebygging til håndtering og læring, først og fremst reguleres i den enkelte sektors regelverk. På noen områder er det likevel vedtatt tverrsektorielt regelverk. Et eksempel er lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven).

13.9.1 Sivilbeskyttelsesloven

Sivilbeskyttelsesloven trådte i kraft 25. juni 2010 og ansvarlig departement er Justis- og beredskapsdepartementet. Loven skal bidra til at private og offentlige aktører, herunder virksomheter, kommuner og Sivilforsvaret gjennomfører tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen ved uønskede hendelser i krigs- og fredstid.

Kommunene er i loven pålagt en generell beredskapsplikt. Beredskapsplikten innebærer en plikt for kommunene til å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Gjennom arbeidet med den sektorovergripende ROS-analysen skal kommunen kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan disse hendelsene vil kunne påvirke lokalsamfunnet. Resultatet fra ROS-analysen skal følges opp med en beredskapsplan for kommunen, med angivelse av tiltak for håndtering av krisesituasjoner i kommunen. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen oppfyller de lovpålagte kravene. Det er fastsatt en forskrift om kommunal beredskapsplikt som angir nærmere kommunens plikter.

Myndigheten til å fastsette forskrifter er delegert til DSB. Justis- og beredskapsdepartementet har bedt DSB gjennomføre revisjon av gjeldende forskrifter, og vurdere behov for nye forskrifter. Utkast til en ny forskrift om rekvisisjon av fast eiendom mv. har vært på høring og høringsuttalelsene gjennomgås. Formålet med forskriften er å gi nærmere bestemmelser om rekvisisjon til bruk for håndtering av Sivilforsvarets oppgaver. Forskriften er ment å få anvendelse i krig, krigslignende situasjoner og ved uønskede hendelser i fredstid. DSB arbeider videre med å utarbeide en felles forskrift om Sivilforsvaret. Forskriftsforslaget omhandler både de tjenestepliktiges rettigheter og plikter, og kommunenes felles ansvar for lagring av Sivilforsvarets materiell. Det foreslås også en egen bestemmelse om varsling i krig, når krig truer og i fredstid, og en egen bestemmelse om evakuering i krig eller krigslignende situasjoner.

13.9.2 Næringsberedskapsloven

Næringsberedskapsloven trådte i kraft 1. januar 2012. Nærings- og fiskeridepartementet er administrativt ansvarlig for loven. Loven regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende ved forberedelser og gjennomføring av samarbeidsrutiner og tiltak for kriser med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester i Norge.

Formålet med loven er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende. Kontakten med næringslivet skal i størst mulig grad baseres på samarbeid og frivillighet. Næringsdrivendes økonomiske meromkostninger eller tap ved forberedelser og gjennomføring av særskilte tiltak etter loven skal kompenseres av den myndigheten som er ansvarlig for tiltaket.

Det er besluttet at Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, i tillegg til Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet, skal ha forskriftshjemmel etter næringsberedskapsloven. Disse departementene kan på den måten regulere forsyning av varer og tjenester innenfor næringer disse departementene har fagansvar for. For Justis- og beredskapsdepartementets del er det særlig tenkt at det kan bli behov for forskrifter for å regulere forholdet til de næringsdrivende som driver asylmottak dersom det oppstår massetilstrømming av asylsøkere, og det ikke har vært mulig å inngå dekkende frivillige avtaler.

13.9.3 Sektorovergripende fullmaktsbestemmelser

Det høye tallet asylsøkere som ankom Norge høsten 2015, la et press på mottaksapparatet og andre myndigheter som var vanskelig å forutse. Det ble klart at det kan oppstå situasjoner hvor gjeldende beredskapslovgivning ikke er tilstrekkelig for å møte de umiddelbare behovene som oppstår. Regjeringen vil oppnevne et utvalg til å vurdere en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen med sikte på andre ekstraordinære situasjoner enn der riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Den kan gjelde for eksempel ved høye asylankomster, naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur.

En sektorovergripende fullmaktsbestemmelse vil kunne gi adgang til å supplere og om nødvendig gi avvik fra gjeldende lovgivning. Den kan også gi hjemmel for å gripe inn i tilfeller hvor ressursmangel og lignende forhold gjør det umulig eller svært vanskelig å oppfylle rettigheter for den

enkelte. Bestemmelsen kan videre gjøre det mulig å gripe inn der det er behov for særlig raskt å kunne omprioritere ressurser, eller hvor det på grunn av situasjonen er behov for å kunne sette til side regler om saksbehandling.

14 Forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven

14.1 Utfordringer og regjeringens politikk

Formålet med forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven er å motvirke trusler mot rikets sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med forskrifter skal beskytte informasjon og objekter mot spionasje,¹ sabotasje og terrorhandlinger. Loven regulerer utvelgelse og klassifisering av informasjon og objekter, samt krav til beskyttelsestiltak for å fjerne eller redusere slik risiko. Beskyttelsestiltakene omfatter organisatoriske, personellmessige, teknologiske og fysiske tiltak. For å skape god forebyggende sikkerhet må tiltakene ses i sammenheng.

De sikkerhetsmessige rammene har endret seg vesentlig siden sikkerhetsloven trådte i kraft i 2001. Økt flyt av varer, tjenester og arbeidskraft på tvers av landegrenser har, sammen med den teknologiske utviklingen skapt endrede rammebetingelser. Norge har blitt et av verdens mest digitaliserte land, og våre digitale verdier har økt kraftig. Utviklingen har ført til at sivile aktører, både offentlige og ikke minst private, i økende grad forvalter vitale verdier som kritisk infrastruktur, samfunnsfunksjoner og sensitiv informasjon. Den teknologiske utviklingen utfordrer sikkerhetsarbeidet, blant annet gjennom nye måter å produsere, dele og lagre samfunnsviktig informasjon på.

Det har blitt vanskeligere å holde oversikt over de avhengigheter som gjør seg gjeldende på tvers av sektorer, virksomheter og infrastrukturer. Det er derfor utfordrende for den enkelte virksomhet å vurdere hvilke konsekvenser tap av egne verdier kan ha i et helhetlig, nasjonalt perspektiv, og dermed utfordrende å utpeke og klassifisere egne verdier. Sammenkobling av IKT-systemer gjør at sårbarhetene som eksponerer verdiene for trusselaktørene øker. Dette gjør oss sårbare, både overfor uhell og menneskelig svikt, men også for sikkerhetstruende virksomhet mot

norske interesser. I kapittel 6 beskrives utfordringer knyttet til IKT-sikkerhet og digitale sårbarheter og regjeringens politikk på området. Tiltak for å styrke IKT-sikkerheten vil i flere tilfeller også være forebyggende sikkerhetstiltak, og de to kapitlene bør derfor sees i sammenheng. I kapittel 8 beskrives trusselbildet og tiltak mot etterretningsevne og terror. I dette kapitlet omtales det forebyggende sikkerhetsarbeidet etter sikkerhetsloven.

Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for den forebyggende sikkerhetstjenesten i sivil sektor, se Kronprinsregentens resolusjon 4. juli 2003 om fordeling av ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Forsvarsdepartementet har et tilsvarende ansvar i militær sektor. NSM skal på Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets vegne ivareta de utøvende funksjoner for den forebyggende sikkerhetstjenesten. NSM er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, med faglig rapporteringslinje til Justis- og beredskapsdepartementet for oppgaveløsning i sivil sektor, og til Forsvarsdepartementet for militær sektor. NSM er i sikkerhetsloven blant annet gitt et ansvar for å koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden på tvers av sektorene.² Alle offentlige og private virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven er selv ansvarlig for gjennomføringen av sikkerhetstiltakene.

Tilsyn er et viktig virkemiddel for å kontrollere sikkerhetstilstanden. NSM har de siste to årene gjennomført rundt 50 tilsyn årlig innenfor ulike temaer. Alle tilsyn blir fulgt opp med tilbud om rådgivning eller veiledning, for ytterligere å bidra til forbedring av sikkerhetstilstanden. Inntrykket er at virksomhetene i stadig større grad ser på tilsyn som en mulighet til forbedring av eget sikkerhetsarbeid. NSM bruker oppfølgings-tilsyn, det vil si gjentagende tilsyn av samme tilsynsobjekt, for å kontrollere om pålegg er etterkommet. NSM har også hjemmel til å gi pålegg for å sikre etterlevelse av lov og forskrift. NSMs

¹ I dagens sikkerhetslov 26 § 3 nr. 3 er spionasje definert som «innsamling av informasjon ved hjelp av fordekte midler i etterretningmessig hensikt».

² Se sikkerhetsloven § 8. Generelle oppgaver.

oppfølgingstilsyn viser en klar forbedring i forhold til tidligere.

Regjeringens langtidsplan for forsvarssektoren poengterer et behov for å styrke det forebyggende sikkerhetsarbeidet, herunder videreutvikling og styrking av NSM.³ Dette vil være et ledd i styrkingen av Forsvarets operative evne. Det vil også forbedre sikkerheten i samfunnet for øvrig.

Regjeringen vil:

- etablere ny klareringsmyndighet for sivil sektor i 2017, med drift fra 2018
- arbeide videre med utviklingen av et godt lovgrunnlag for forebyggende sikkerhetstjenesten, blant annet basert på NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet* og innspill fra høringsrunden

14.2 Behov for endringer i sikkerhetsloven

Det har ikke vært noen helhetlig revisjon av sikkerhetsloven siden den trådte i kraft i 2001. Risiko og trusselbildet samfunnet står overfor har imidlertid endret seg vesentlig siden den gang. I 2013 ble det etablert en arbeidsgruppe for helhetlig revisjon av loven. Arbeidet avdekket grunnleggende utfordringer ved hva sikkerhetsloven bør regulere, deriblant forholdet mellom sikkerhetsloven og annet sikkerhetsrelatert sektorregelverk. Det ble besluttet å dele opp arbeidet med revisjon av loven i to faser. I den første fasen skulle det identifiseres enkelte konkrete, mindre endringer som hurtig kunne gjennomføres uten forutgående analyser. Fase to innebærer en ny helhetlig revisjon av sikkerhetsloven. Lovreguleringen skal sikre et helhetlig, robust og fremtidsrettet forebyggende regelverk, samt ta høyde for teknologisk utvikling, demografiske endringer og endret sikkerhetsbilde.

Den 8. juni 2016 vedtok Stortinget lov av 12. august 2016 nr. 78 om endringer i sikkerhetsloven; det vil si første fase av lovarbeidet. Lovvedtaket bygget på Innst. 352 L (2015–2016) og Prop. 97 L (2015–2016), og medfører en rekke endringer i sikkerhetsloven, herunder:

- reduksjon av antall klareringsmyndigheter, til én sentral klareringsmyndighet i sivil sektor og én tilsvarende i forsvarssektoren

- nye bestemmelser om varsling, og myndighet til å fatte vedtak, ved risiko for sikkerhetstruende virksomhet ved anskaffelser til kritisk infrastruktur
- endring fra oppdragsbasert til tidsavgrensede leverandørklareringer i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser

I tillegg ble gjeldende praksis på enkelte områder lovfestet, herunder

- NSMs ansvar for den nasjonale responsfunksjonen for alvorlige dataangrep mot kritisk infrastruktur (NorCERT)
- NSMs ansvar for varslingssystemet for digital infrastruktur (VDI)
- rammene for NorCERT og VDI funksjonenes behandling av personopplysninger
- sikkerhetsmessig overvåking av informasjonssystemer godkjent for behandling av sikkerhetsgradert informasjon

De vedtatte endringene i sikkerhetsloven med reduksjon av antall klareringsmyndigheter er et sentralt tiltak innen forebyggende personellsikkerhet. Endringen innebærer at det i hovedsak opprettes én klareringsmyndighet i forsvarssektoren og én i sivil sektor. Den nye sivile klareringsmyndigheten vil bli en ny etat direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. I Prop. 1 S (2016–2017) for Justis- og beredskapsdepartementet foreslår regjeringen at den nye klareringsmyndigheten etableres i 2017, med drift fra 2018. En av hovedprioriteringene for NSM de neste årene er å være en proaktiv og tilgjengelig fagmyndighet for personellsikkerhet.

Endringen i antall klareringsmyndigheter vil legge grunnlag for økt kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen, samt øke rettssikkerheten til den enkelte og sikre likebehandling av saker.

Den andre fasen av lovarbeidet pågår. Regjeringen oppnevnte et eksternt utvalg (Sikkerhetsutvalget) 27. mars 2015 med mandat å foreslå nytt lovgrunnlag for forebyggende nasjonal sikkerhet. Utvalget leverte sin rapport 12. oktober 2016.⁴ Rapporten er sendt på ordinær høring, med høringsfrist 20. januar 2017. Regjeringen vil, basert på rapporten og innspill fra høringsrunden, arbeide videre med utviklingen av et godt lovgrunnlag for den forebyggende sikkerhetstjenesten.

³ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

⁴ NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet – beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner.*

14.3 Styring av arbeidet med forebyggende sikkerhet

Et styringssystem for arbeidet med forebyggende sikkerhet (sikkerhetsstyring), skal bidra til å beskytte viktige verdier og til kontinuerlig forbedring og utvikling i sikkerhetsarbeidet. Sikkerhetsstyring bør integreres i den øvrige virksomhetsstyringen. Dette krever at kompetanse, erfaring og gode verktøy er tilgjengelig for den enkelte virksomhet. En forutsetning for å oppnå dette er at den enkelte virksomhet sørger for nødvendig opplæring av alle involverte, og at tilstrekkelige ressurser settes av til arbeidet. God helhetlig sikkerhetsstyring bidrar til at investeringer i sikringstiltak får bedre effekt gjennom at virksomhetene iverksetter formålstjenlige beskyttelsestiltak som reduserer faktisk risiko. Skjermingsverdige informasjon og objekter beskyttes med tiltak innenfor IKT-sikkerhet, fysisk sikring og personellsikkerhet. Tiltakene må sees i sammenheng.

Justis- og beredskapsdepartementet har siden 2013 innhentet rapportering om sikkerhetstilstanden i sivil sektor, der departementene har blitt bedt om å foreta en egevaluering av egen sektors arbeid med forebyggende sikkerhet. Ledelse av, og systematisk arbeid med, sikkerhetsstyring har vært et sentralt tema i egevalueringen. Formålet med rapporteringen er å gi en samlet oversikt over sikkerhetstilstanden på tvers av sektorer. I tillegg bidrar egevalueringen til å bevisstgjøre virksomhetene med hensyn til forebyggende sikkerhet i henhold til sikkerhetsloven. Rapporteringen er også et datagrunnlag i NSMs risikorapporter, og bidrar i utviklingen av forebyggende sikkerhetstiltak. Justis- og beredskapsdepartementet vil sørge for at det innhentes egevalueringer fra departementene årlig. I samarbeid med departementene og NSM er det viktig å utvikle rapporteringen slik at den gir et godt grunnlag for å identifisere sikkerhetsutfordringer på tvers av sektorer, i tillegg til at arbeidet med egevaluering gir merverdi for den enkelte virksomhet som rapporter.

Sikkerhetsstyring har vært et tema i alle NSMs tilsyn i sivil sektor. Funn fra NSMs tilsyn og andre utvalgte kilder inngår i direktoratets årlige rapport om sikkerhetstilstanden i Norge. I Risiko 2016 vurderer NSM risikoen forbundet med IKT-angrep og spionasje i årene fremover som stor, gjennom økte sårbarheter og økt kompleksitet. Samtidig viser funn fra NSM at målrettet og systematisk arbeid med forebyggende sikkerhet har stor effekt, se også kapittel 6, 8.4 og 11.5.

Til støtte for arbeidet i virksomhetene utarbeidet NSM i 2015 en veileder i sikkerhetsstyring. Veilederen er lagt opp slik at arbeidet lett kan sees i sammenheng med internkontrollarbeid i virksomhetene. NSM har i 2016 utarbeidet en håndbok i risikovurderinger. Publikasjonene kan også benyttes av virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Samlet sett har dette ført til at virksomhetene har fått nye verktøy som understøtter arbeidet med sikkerhetsstyring. Det bidrar til at arbeidet får en mer helhetlig tilnærming. Det blir også enklere for virksomhetene å samordne deres øvrige arbeid med sikkerhetsarbeidet, noe som også understøtter arbeidet med IKT-sikkerhet.⁵

14.4 Objektsikkerhet etter sikkerhetsloven

Som det fremkommer av kapittel 14.3 viser NSMs tilsyn at det er en generell bedring i status på sikring av myndighetsbygg og kritisk infrastruktur som er utpekt som skjermingsverdige objekter. Etter at endringene i regelverket trådte i kraft, er det gjennomført et betydelig arbeid med sikring av skjermingsverdige objekter.

Riksrevisjonens Dokument nr 1, tillegg nr 1 (2016–2017) omfatter revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring. Revisjonen omhandler både objektsikring etter *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* og sikring av skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. Sikring av objekter etter instruksen om bruk av sikringsstyrker er beskrevet i kapittel 10.3.7.

For sikring av objekter etter sikkerhetsloven, påpekte Riksrevisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ikke har sørget for at Politidirektoratet (POD) og Forsvaret har etablert grunnsikring på skjermingsverdige objekter. Riksrevisjonens merknader og funn er alvorlige, og anbefalingene er viktige bidrag til det videre arbeid i justissektoren og Forsvaret.

Justis- og beredskapsdepartementet meldte opprinnelig inn sine skjermingsverdige objekter til NSM høsten 2012, med en ny vurdering i 2013. Denne oversikten skulle danne grunnlag for en plan for sikringstiltak for de skjermingsverdige

⁵ NSM utgir også årlig rapporten *Helhetlig IKT-risikobilde* som skal øke bevisstheten om IKT-sikkerhet i offentlige og private virksomheter for å kunne redusere samfunnets digitale sårbarhet.



Figur 14.1 Sørlege deler av Skandinavia. Bildet er tatt 3. april 2015.

Foto: Sipa USA.

objektene. Arbeidet med nærpolitireformen pågikk parallelt. Det var derfor naturlig å se permanent grunnsikring for politiets egne skjermingsverdige objekter i sammenheng med en mulig fremtidig strukturereform. Stortinget ble orientert om at arbeidet med implementering av objektsikkerhetsforskriften var krevende, og at det ville ta noe lengre tid enn forutsatt å nå et sikkerhetsnivå som tilfredsstillende de forventningene som ligger i regelverket, se Prop. 1S (2014–2015).

Objekteier skal selv dekke kostnader til sikring av objekter som er skjermingsverdige i henhold til sikkerhetsloven. I en del tilfeller medfører sikringstiltakene vesentlige investeringer, for eksempel ved at IKT-infrastruktur som understøtter kritiske kommando- og kontrollfunksjoner må flyttes. Slike prosesser kan ta tid også av tekniske eller praktiske årsaker. Samlet sett har økonomiske og andre forhold ført til at det fortsatt er en del skjermingsverdige objekter hvor det ikke er etablert en permanent grunnsikring i samsvar med sikkerhetslovens krav. I politiet er de objektene som mangler permanent grunnsikring, sikret gjennom bruk av midlertidige, kompenserende tiltak.⁶

Detaljert informasjon om arbeidet med å sikre skjermingsverdige objekter i justissektoren er gradert informasjon og kan derfor ikke omtales i meldingen.

Politidistriktene er pålagt å foreta en oppdatert kartlegging av kritisk infrastruktur, kritiske samfunnsfunksjoner og objekter som anses som viktige eller er av særlig betydning for samfunnet. Oppdateringen skal baseres på rapporten «Samfunnets kritiske funksjoner» fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. En del av disse objektene vil være skjermingsverdige etter sikkerhetsloven. Politidistriktene har også fått pålegg om å kontakte ansvarlige myndigheter og eventuelt også objekteiere, for å avklare om det finnes objekter eller virksomheter som må kartlegges med tanke på eventuell videre planlegging og tiltak fra politiets side.

POD er i ferd med å etablere en egen internrevisjon. Dette er et viktig tiltak for å sikre et godt bilde av den faktiske måloppnåelsen innenfor sentrale områder som objektsikring.

⁶ Midlertidige kompenserende tiltak kan f.eks. være inspeksjonsrunder utført av politipatroljer mv.

Det er viktig å identifisere og sikre objekter fortløpende i alle sektorer. Den nasjonale oversikten over skjermingsverdige objekter må holdes løpende oppdatert og revideres årlig. Det er viktig å sikre objekter og kritisk infrastruktur som har betydning for statens evne til å løse sine oppgaver, og for samfunnets evne til å fungere. En oppdatert og koordinert oversikt over objekter og infrastruktur som understøtter statens viktigste funksjoner, er en forutsetning for utarbeidelse av planverk og prioritering av begrensede ressurser i en

gitt situasjon. Se nærmere om objektsikkerhet og sivil-militært samarbeid i kapittel 10.3.7.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utga NSM, Politiets sikkerhetstjeneste og POD i 2015 en revidert veileder i terrorsikring. Hensikten er at private og offentlige virksomheter lettere kan settes i stand til å styrke egenbeskyttelsen mot terrorhandlinger.

15 Internasjonalt samarbeid

Arbeidet med samfunnssikkerhet kan ikke betraktes i et avgrenset, nasjonalt perspektiv. De trusler og risikoer Norge står overfor er i stor grad knyttet til utviklingstrekk utenfor våre grenser. Det er nødvendig med et tett samarbeid med andre land for både å forebygge og håndtere utfordringene. Grenseoverskridende utfordringer krever grenseoverskridende samarbeid.

For regjeringen er det viktig å fremheve samarbeidet med våre naboland i Norden, og det internasjonale samarbeidet i nordområdene. Videre er NATO og EU viktige partnere for Norge innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering i en regional kontekst. FN har en ledende rolle i global sammenheng. I de siste årene har også vårt transatlantiske samarbeid, særlig med amerikanske myndigheter, blitt viktigere.

Internasjonalt arbeid er en integrert del av de fleste områder innenfor samfunnssikkerhet som er tatt opp i denne meldingen. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg en effektiv redningstjeneste uten at hovedredningssentralen har daglig og løpende kontakt med sine internasjonale partnere. Arbeidet med CBRNE-beredskap kan ikke gjøres uten også å se hen til andre lands praksis og delta i internasjonalt samarbeid. Internasjonalt arbeid er derfor omtalt i mange kapitler i denne meldingen. I dette kapitlet behandles noen særskilte samarbeidsfora, avtaler eller forpliktelser som gjelder samfunnssikkerhetsarbeidet generelt.

Regjeringen vil:

- fortsette det gode nordiske samarbeidet, spesielt innenfor Haga-samarbeidet
- være en aktiv deltaker i EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap
- arbeide for en tverrsektoriell, norsk deltagelse innenfor det nye programområdet på katastrofeforebygging innenfor rammen av EØS-midlene
- bidra til å revitalisere retningslinjer om humanitært-militært samvirke i regi av FN
- aktivt arbeide for internasjonale standarder innenfor samfunnssikkerhet

15.1 Nordisk samarbeid

Det nordiske samarbeidet er viktig for regjeringen, også innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. I stortingsmeldingen om Nordisk samarbeid, Meld. St. 6 (2015–2016), slås det fast at «*det nordiske samarbeidet er høyt prioritert av regjeringen og er i stadig endring*», og i regjeringens politiske plattform er det nedfelt at «*Regjeringen vil styrke det nordiske samarbeidet om krise- og beredskapsarbeid*».

Det nordiske samarbeidet innenfor samfunnssikkerhet har tradisjonelt vært godt. I Haga-erklæringen fra 2009 ble det slått fast at de nordiske landene i felleskap skulle undersøke og konkretisere et samarbeid innenfor redningstjeneste, øvelse og utdanning, beredskap mot masseødeleggelsesmidler (CBRNE), krisekommunikasjon med befolkningen, bruk av frivillige, samt forskning og utvikling. Erklæringen bidro også til økt oppmerksomhet om den samlede nordiske evnen til å motstå og håndtere ulykker og kriser.

I 2013 ble det fastsatt en ny plattform for det nordiske samarbeidet innenfor samfunnssikkerhet (Haga II-erklæringen). Målet med denne erklæringen var et robust Norden gjennom blant annet forebygging, håndtering av og gjenoppretting etter alvorlige hendelser. Det var også et mål å oppnå et Norden uten grenser, slik at man skulle unngå byråkratiske og praktiske hinder for samarbeid på tvers. Haga II-erklæringen rettet oppmerksomhet mot at nordisk samarbeid innenfor samfunnssikkerhet ville kunne bidra til større gjenomslagskraft i EU og andre internasjonale fora.

Det nordiske beredskapssamarbeidet har også vært vurdert i andre fora. Det er fremforhandlet en nordisk solidaritetserklæring, og det er blitt utarbeidet flere rapporter om nordisk og baltisk beredskapssamarbeid.

Regjeringen er opptatt av å fortsette det gode nordiske samarbeidet, og spesielt innenfor rammen av Haga-samarbeidet.

Dette innebærer oppfølging av Haga II gjennom felles nordiske prosjekter som springer ut fra konklusjonene i de årlige møtene for de nordiske ministre med ansvar for samfunnssikkerhet.

I det videre arbeidet vil en ny sikkerhetspolitisk situasjonen i regionen prege samarbeidet. I konklusjonene fra det nordiske ministermøtet i Helsinki i september 2016, fremkom det at den nye sikkerhetspolitiske situasjonen best kan møtes med motstandsdyktige (resiliente) samfunn og god kriseberedskap. Dette forutsetter effektiv og strukturert informasjonsutveksling mellom de nordiske land. Felles nordisk forskningssamarbeid relatert til motstandsdyktige samfunn og kriseberedskap vektlegges også. Ministrene har bedt om at forslag til strukturering på dette området skal utformes i fellesskap mellom de nordiske land innen Haga-samarbeidet.

I tillegg vil arbeidet med felles nordiske innsatskapasiteter spesialisert på kalde klimatiske forhold videreutvikles i samarbeid mellom de nordiske beredskapsmyndighetene og EU-kommisjonen. Innen rammen for dette arbeidet er det også utarbeidet felles anvisninger for felles nordisk innsats innen ruinredning (Urban Search and Rescue).

Arbeidet vil følges opp under Islands formannskap i 2017.

Gjennom Haga-samarbeidet arbeides det for at de nordiske landene i størst mulig grad har koordinerte posisjoner for å påvirke internasjonale fora, herunder EU, NATO og FN vedrørende beredskapsspørsmål. Det er etablert et såkalt «Nordic Cooperation Forum» (NCF) ledet av den nordiske embetsmannsgruppen hvor representanter fra EU-delegasjonene, NATO-delegasjonene og EU-kommisjonen møtes halvårlig for drøfting av aktuelle saker.

15.2 Redningssamarbeid i nord

Gjennom tidene har det vært vesentlig for Norge å ha gode rednings- og beredskapsavtaler med våre naboland. Nordområdene kjennetegnes av lange avstander og spredte ressurser. Personell og utstyr i et naboland kan befinne seg nærmere en ulykke enn de nasjonale ressursene. Havområdene i nord er i endring, og ismeltingen medfører muligheter for større økonomisk aktivitet i området, både innenfor petroleumsvirksomhet, skipsfart, fiskeri og reiseliv. Dette gir mange muligheter, men også utfordringer knyttet til redning, sikkerhet og beredskap. Samarbeid mellom land i regionen er derfor svært viktig.

Samarbeidet med Russland om søk og redning i nordområdene har vært viktig i mange år, og vil fortsette å være viktig i tiden fremover.

I 1995 undertegnet Norge og Russland en avtale om samarbeid ved søk og redning i Barentshavet. Avtalen stammer opprinnelig fra 1957. Fra norsk hold er det Hovedredningssentralen Nord-Norge som har ansvaret for å organisere og koordinere arbeidet med søk og redning i Barentshavet, samt organisere øvelser med samme formål. Det arrangeres årlige øvelser mellom Norge og Russland i henhold til avtalen.

Norge er videre part i en avtale fra 2008 om samarbeid om forebygging, beredskap og innsats i krisesituasjoner i den euroarktiske Barentsregionen. De andre partene er Sverige, Finland og Russland. Krisebegrepet er vidt definert, og omfatter liv, helse, miljø og materielle verdier. Avtalen gjelder de nordligste delene av landområdene til de tre nordiske landene, og de nordvestlige regionene i Russland. Avtalen øves gjennom øvingsserien «Barents Rescue» som arrangeres annethvert år til og med 2019. I april i år ble avtalepartene enige om å arrangere øvelsen hvert tredje år etter 2019. Dette vil gjøre det mulig å basere kommende øvelse på erfaringene fra den foregående. Ansvaret for gjennomføring av øvelsen går på omgang mellom de fire landene. I september 2013 var Norge vertsland for øvelsen, og i 2015 ble øvelsen arrangert i Finland. Neste øvelse blir i 2017 i Russland, og planleggingen er godt i gang.

Når det gjelder sjø- og luftredning, har FNs sjø- og luftfartsorganisasjoner, IMO og ICAO, delt inn hav- og luftområdene i verden i redningssoner. Norge har derav et ansvar langt utover norsk territorialgrense.

Norge undertegnet i 2011 en avtale med Canada, Danmark, Finland, Island, Russland, Sverige og USA om samarbeid om søk og redning i forbindelse med luft- og sjøfart i Arktis. Norges ansvarsområde for søk og redning ble dermed utvidet ved at Norge tok ansvar lenger øst mot russisk ansvarsområde, og nord for Svalbard helt opp til polpunktet, se figur 15.1. Avtalen, som trådte i kraft 19. januar 2013, etablerer et mer forpliktende redningssamarbeid, herunder en bedre regional organisering av søk og redning i Arktis.

Bakgrunnen for avtalen er at økt aktivitet og trafikk i Arktis krever styrket redningssamarbeid mellom de landene som har ansvar for søk og redning i arktiske farvann. Det er særlig de lange avstandene, det røffe klimaet og de relativt få redningsressursene som motiverte avtalen. Det har vært gjennomført enkelte øvelser basert på avtalen. Siste øvelse (Arctic Chinook) ble avholdt utenfor kysten av Alaska og handlet om masseredning fra et cruiseskip. I henhold til regjeringens maritime strategi fra 2015 vil regjeringen vurdere



Figur 15.1 Illustrasjonen viser hvordan hovedansvaret for søk og redning i Arktis er fordelt mellom de åtte nasjonene som grenser til Arktis, i henhold til SAR-Arktis avtalen.

Kilde: Arctic Portal Library.

en ytterligere operasjonalisering av SAR-Arktis-avtalen.¹ En umiddelbar konsekvens av dette er at det er opprettet en egen undergruppe om søk og redning til en av arbeidsgruppene under Arktisk Råd (EPPR – Emergency Prevention Preparedness and Response). Hovedredningssentralen Nord-Norge leder denne gruppen.

Et annet viktig virkemiddel for søk og redning er COSPAS-SARSAT – et internasjonalt satellittsystem med global dekning som fanger opp signaler fra nødpeilesendere på skip, fly eller personer

¹ Nærings- og fiskeridepartementet (2015): *Maritime muligheter – blå vekst for grønn fremtid. Regjeringens maritime strategi.*

som er i nød. Hovedredningssentralen Nord-Norge har ansvaret for mottak og videre varsling av disse nødsignalene til de nordiske landene, Estland, Færøyene, Grønland, Latvia og Litauen. Hovedredningssentralen deltar aktivt i utvikling av denne tjenesten gjennom internasjonale komitéer.

15.3 EUs samfunnssikkerhetsarbeid

EU har et omfattende samarbeid innenfor samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. Norge deltar i dette samarbeidet både gjennom EØS-avtalen og bilateralt med flere land.

Tabell 15.1 Finansiell støtte til norske øvelser fra EU.

År innvilget	Navn	Sted	Norsk kontaktpunkt	EU-finansiering
2015	Triplex 2016	Lista	DSB	Ca 1 mill euro (75 %)
2013	HarbourEx 2015	Oslo	DSB	985 028 euro Finansieringsrate. 85 %
2010	SkagEx 2011	Oslofjorden	DSB	953 137 euro Finansieringsrate. 85 %

15.3.1 EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering

Samfunnssikkerhetsarbeidet i EU er forankret i Lisboa-traktaten og operasjonalisert gjennom EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering «Union Civil Protection Mechanism» der Norge deltar gjennom EØS-avtalen. Hensikten med EUs ordning for sivil beredskap er å legge til rette for et bredt samarbeid i Europa innenfor samfunnssikkerhet. Ordningen forutsetter at de deltagende stater går sammen om å gjøre sine ressurser tilgjengelig for katastroferammede land, både i og utenfor Europa. Ordningen skal gjøre det enklere å anmode om bistand der unike ressurser er påkrevd, eller i tilfeller hvor egne ressurser er i ferd med å tømmes. Deltakelsen i EUs samordningsmekanisme bidrar dermed også til å øke den nasjonale beredskapen for alle typer sivile hendelser, også på norsk territorium.

Regjeringen er opptatt av at vår tilknytning til EUs samordningsmekanisme utgjør en sentral pilar i vår utvidede nasjonale beredskap og har forpliktet Norges deltakelse i Samordningsmekanismen frem til 2020.² En styrket internasjonal krisehåndteringsevne, økt forutsigbarhet, og tilgjengelighet av ressurser og forbedrede transportstøtteordninger, gir økt merverdi for Norge. Deltakelse i dette samarbeidet er verdifullt med tanke på mulighetene for å motta spesialister, europeisk assistanse ved større hendelser nasjonalt, men også ved at forebyggingsperspektivet i tredjeland vektlegges. Ordningen gir også muligheter for å finansiere øvelser og prosjekter, utdanne norsk personell, utveksle kompetanse og erfaringer samt at det gir tilgang på relevante situasjonsanalyser og informasjonsprodukter, se tabell 15.1. Det europeiske samarbeidet er dermed med på å styrke Norges innsats for samfunnssikkerhet, både nasjonalt og internasjonalt.

² Prop. 105 S (2013–2014): *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av beslutning (EU) nr. 1313/2013 om EUs ordning for sivil beredskap (2014–2020)*

Dersom Norge velger å respondere på anmodninger om bistand fra samordningsmekanismen, åpner deltakelsen også for at vi kan søke om refusjon på inntil 85 prosent av egne kostnader knyttet til utsendelse av krisehjelp som materiell, personell eller annen form for assistanse til hendelser, som beskrevet i tabell 15.2.

EU ser i økende grad til samfunnssikkerhet som en integrert del av arbeidet med å øke den indre sikkerheten i Europa. De store migrasjonsstrømmene i 2015, tett etterfulgt av terrorangrepene i Paris og Brussel, har forsterket behovet for solidaritet og informasjonsutveksling mellom landene. Arbeidet med å kartlegge risiko og redusere sårbarhet i et regionalt og europeisk perspektiv er derfor viktig for EU. Det er et initiativ regjeringen vil at Norge fortsatt skal være aktiv deltager i.

15.3.2 Norges bilaterale prosjektsamarbeid – EØS-midler

EØS-midlene er Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Støtten skal også styrke forbindelsene og samarbeidet mellom Norge og mottakerlandene.

For perioden 2014–2021 bidrar Norge med om lag 2,8 milliarder euro til 15 av EUs mindre velstående medlemsland. Nytt for inneværende periode er at forebygging og beredskap mot katastrofer er løftet som ett av seks prioriterte programområder innenfor justis- og innenriksfeltet. Gjennom dette programmet vil mottakerlandenes myndigheter få støtte til strategiarbeid og tiltak for å redusere risiko for katastrofer. Programmet skal blant annet fremme integrering av samfunnssikkerhetshensyn i investeringer og samfunnsplanlegging, basert på nasjonale og lokale analyser av risiko og sårbarhet. Blant målsettingene til programmet er å bidra til at mottakerlandene kan oppfylle sine internasjonale forpliktelser, blant annet for oppfølging av relevante EU-strategier og det globale Sendai-rammeverket, se også kapittel 7.5.2.

Tabell 15.2 Finansiell støtte til transportstøtte via EUs samordningsmekanisme.

År innvilget	Mottakerland for bistand	Hendelse	Transport av	EU-finansiering
2016	Hellas	Flyktningkrisen	Materiell (senger)	31 602 euro Finansieringsrate: 85 %
2015	Nepal	Jordskjelv	Søk- og redningsteam	118 376 euro Finansieringsrate: 55 %
2014	Sierra Leone	Ebolautbrudd	NST/støttecamp for britisk og norsk helsepersonell	313 006 euro Finansieringsrate: 55 %
2012	Jordan	Syriske flyktninger i Jordan	Tepper	23 053 euro Finansieringsrate: 50 %

Erfaringen er at EØS-midlene bidrar til omfattende nettverksbygging mellom både etater og fagmiljøer nasjonalt, i tillegg til nettverksbyggingen med mottakerlandene. Ordningen ble nylig evaluert, og resultatene viste positive resultater i styrkingen av bilaterale relasjoner.³

Regjeringen arbeider for en tverrsektoriell, norsk deltagelse innenfor det nye programområdet.

15.4 Samarbeidet med FN

FN spiller en nøkkelrolle i koordineringen av humanitær respons til naturkatastrofer og komplekse kriser, hovedsakelig gjennom FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA). En vellykket humanitær respons fordrer et tett samarbeid mellom FN-organisasjonene, frivillige organisasjoner, militære aktører og nasjonale myndigheter. Regjeringen har som overordnet mål å støtte FNs koordinerende rolle i humanitære kriser for å sikre en effektiv respons.

I takt med at internasjonale militære aktører har fått en viktigere rolle i humanitære kriser, har også OCHAs ordning som skal fremme koordinering mellom sivile og militære aktører fått økt betydning. Noen hendelser har gjort det tydelig hvor viktig det kan være med internasjonal militær støtte. I komplekse kriser kan sikkerhetsutfordringer prege den humanitære tilgangen. For eksempel var det ved jordskjelvet i Nepal vanske-

lig å nå ut til berørte personer blant annet på grunn av manglende sikkerhet.

Samvirket mellom sivile og militære aktører er likevel utfordrende. OCHA forvalter et knippe retningslinjer som skal sikre at internasjonal militær støtte ved humanitære kriser er basert på respekt for de humanitære prinsippene.⁴ Med dette menes en klar rolledeling mellom sivile og militære bidrag og mandater. Bruk av militær støtte skal være *siste utvei*, med andre ord når sivile ressurser er uttømt, ikke er tilgjengelig eller er praktisk vanskelig å bruke. Norge har selv fremmet denne tilnærmingen i egne internasjonale militære innsatser og spilt en viktig rolle i utviklingen av retningslinjene. Som et steg i å revitalisere retningslinjene har FN satt i gang en prosess med å utvikle nye standarder for humanitært-militært samvirke. Standardene skal lanseres på en konferanse i Oslo høsten 2017.

Samarbeidet mellom EU og FN innenfor katastroferespons øker stadig i omfang. For å unngå duplisering av systemer og kapasiteter, har blant annet Norge vært en pådriver for en tydelig ansvarsfordeling mellom disse to organisasjonene.

International Humanitarian Partnership (IHP) er et uformelt humanitært samarbeid mellom en rekke statlige beredskapsorganisasjoner i Europa. Norge har deltatt aktivt i IHP-nettverket siden 1998. IHP-landene er enige om å sette sammen felles «moduler», bestående av utstyr og mannskap, og transportløsninger når organisasjoner som for

³ European Free Trade Association Financial Mechanism Office (2016): *Mid-term evaluation of the support to strengthened bilateral relations under the EEA and Norway Grants*, final report.

⁴ Guidelines on the Use of Foreign Military and Defence Assets in Disaster Relief» (Oslo Guidelines) for bruk i naturkatastrofer, «Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies» (MCDA Guidelines), samt en rekke kontekstspesifikke retningslinjer.

Boks 15.1 Intervju med Vidar Skoglund



Figur 15.2 Vidar Skoglund.

Foto: privat

Vidar Skoglund jobber til daglig som IT-arkitekt, men da Ebolakrisen rammet Sierra Leone pakket han kofferten for å lede byggingen av en leir for internasjonale helsearbeidere.

Skoglund er en del av Norwegian Support Team (NST) som etablerer og drifter komplette teltleirer for hjelpearbeidere i katastrofeområder. Ulike FN-organisasjoner er de største brukerne av tjenester fra NST.

– Å være med i NST gjør at du får innblikk i en verden som er ukjent for folk flest. Å kunne reise og faktisk møte mennesker i vanskelige situasjoner, og samtidig gjøre en jobb som direkte påvirker hjelpearbeidet, er svært givende og motiverende, sier han.

120 tonn utstyr

Skoglund arbeidet som teamleder. De fraktet inn opp mot 120 tonn med utstyr fra Norge for å

bygge opp leiren for de internasjonale helsearbeiderne som skulle jobbe på Ebola-sykehuset.

– På oppdrag går en gjennom mange ulike faser fra start til slutt. I en startfase er det viktig å prioritere riktig og jobbe med oppgavene i rett rekkefølge. Det er viktig å planlegge godt fram i tid, for med knappe ressurser og lange forsyningslinjer kan små, enkle oppgaver strekke ut i tid og bli krevende, sier Skoglund.

Blir kjent med seg selv

For å være leder under slike oppdrag mener Skoglund man må ha en blanding av ulike egenskaper. Du må være strategisk planlegger og samtidig ha evnen til å løse kompliserte problemer på enklest mulige måte.

– På slike oppdrag blir du kjent med deg selv på godt og vondt. Du finner ut av dine sterke og svake sider og må stå for den du er, sier han.

Nyttige erfaringer

IT-arkitekten sier han får bruk for flere av erfaringene sine fra NST også i hans daglige jobb.

– Det gjelder alt fra måten jobber blir prioritert og løst på, til hvordan en selv motiverer seg for å gjøre en best mulig innsats, sier han.

– *Hva er det mest givende øyeblikket du hadde på oppdraget?*

– I Sierra Leone hadde vi i oppdrag å åpne leiren og alle tjenestene på en spesiell dato. Vi hadde mange utfordringer og tilbakeslag underveis, men vi nådde målet. Det var en spesiell dag, sier Skoglund.

eksempel FN ber om assistanse til katastrofer rundt om i verden. I praksis innebærer dette at IHP-landene i fellesskap kan tilby å løse omfattende oppgaver for FN, som eksempelvis å sette opp og drive større teltleirer til å huse internasjonale nødhjulsarbeidere, sette opp fasiliteter til å koordinere krisekommunikasjon eller gjennomføre ressurskrevende og langvarige vannrenningsinnsatser.

Høsten 2016 var Norge vertskap for øvelsen IHP Triplex 2016. Hensikten med øvelsen var å bedre samarbeidet mellom ulike organisasjoner

som hjelper mennesker i nød, slik at alle aktører er best mulig forberedt dersom en uønsket hendelse skulle inntreffe.

15.5 Annet internasjonalt arbeid

15.5.1 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er et samarbeidsforum for økonomiske og sosiale spørsmål. I den senere tid har

forumet i stadig større grad vært opptatt av spørsmål om samfunnssikkerhet. Først og fremst er dette et internasjonalt forum hvor Norge er i dialog med andre medlemsland, og det er en arena hvor man deler erfaringer og gode løsninger. Det gjelder særlig områder hvor man utvikler metoder for bedre risikoanalyser, deler praksis på hvordan ulike land ivaretar sin risikokommunikasjon med befolkningen, og diskuterer erfaringer og tiltak for å styrke samfunnets robusthet og evne til å tåle store påkjenninger.

OECD har et eget satsningsområde knyttet til risikostyring – «Risk Governance». Ministerrådet i OECD vedtok i mai 2014 en rekke anbefalinger for hvordan medlemslandene kan forbedre sin risikostyring innenfor samfunnssikkerhet.⁵ Norge har sluttet seg til anbefalingene.

«OECD – High Level Risk Forum» ble etablert i 2011, og Justis- og beredskapsdepartementet deltar aktivt i dette forumet. Dette er en arena hvor både offentlige beredskapsaktører og representanter fra private og offentlige virksomheter møtes. Hensikten er å dele erfaringer og se på løsninger som kan bidra til et tryggere og mer motstandsdyktig samfunn.

15.5.2 Bilateralt samarbeid

Selv om det nordiske samarbeidet langt på vei ivaretar kontakten med beredskapsmyndigheter i Norden og tilstøtende områder, er det likevel enkelte land Norge samarbeider tettere med. Det er jevnlig kontakt med svenske Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) og danske Beredskapsstyrelsen. De siste årene har DSB, MSB og Beredskapsstyrelsen etablert en rutine for gjensidige orienteringer over videokonferanse i etterkant av alvorlige hendelser. Det er også gode erfaringer med gjensidig materiellbistand mellom Norge og Sverige, sist synliggjort da et søk- og redningslag fra Gøteborg deltok på øvelse HarbourEx i 2015. Under den voldsomme skogbrannen i Västmanland i 2014 bisto Norge for eksempel med et skogbrannhelikopter.

Som følge av at NATO har åpnet opp for økt deltagelse fra Sverige og Finland knyttet til NATOs sivile beredskapskomite, har også de bilate-

rale båndene til Finland blitt styrket. Samarbeidet med britene er også sterkt på flere områder innenfor samfunnssikkerhet.

I de siste årene har også vårt transatlantiske samarbeid, særlig med amerikanske myndigheter, blitt viktigere. Norge har utviklet et spesielt samarbeid med amerikanske Federal Emergency Management Agency (FEMA). Norge samarbeider med USA under temaet et robust styringsapparat – kontinuitet under kriser for myndigheter og samfunnskritiske offentlige tjenester.

15.5.3 Internasjonalt standardiseringsarbeid

På nasjonalt nivå har Standard Norge ansvar for standardiseringsoppgaver innenfor de fleste områder, inkludert samfunnssikkerhet. Standarder er et nødvendig og viktig verktøy for å ivareta god sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Standarder spesifiserer krav og retningslinjer til prosesser og tjenester innenfor området samfunnssikkerhet, både på standardiseringsteknisk og strategisk nivå. Standarder et viktig virkemiddel til hjelp i å utvikle systemer for samhandling, forebygging og håndtering av større ulykker og hendelser.

Internasjonalt har den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO (International Standardization Organization) og den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN (European Committee for Standardization) en sentral rolle. I begge organisasjonene arbeides det målrettet med å utvikle standarder for å ivareta liv, helse og verdier i et bredt samfunnsperspektiv. Norges deltakelse i dette arbeidet fremmes og utøves av Standard Norge, som gjennom sine strategiske samarbeidsavtaler tilrettelegger for at interessenter fra offentlig og privat sektor kan koordinere og prioritere sine aktiviteter innenfor standardiseringen. Nasjonale standardiseringskomitéer sørger for å følge opp og gi innspill til det internasjonale standardiseringsarbeidet på området, samt vurdere behovet for oversettelse av internasjonale standarder. Det europeiske standardiseringsarbeidet har lenge vært en satsing i Norge, og i juni 2016 lanserte EU-kommisjonen et felles initiativ for standardisering, det såkalte Joint Initiative on Standardisation. Norge har signert avtalen, og vil delta aktivt i det videre arbeidet.

⁵ «OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks – Adopted on 6 May 2014», meeting of the OECD Council at Ministerial Level.

Del IV
Økonomiske og administrative konsekvenser

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

I regjeringens politiske plattform er *Trygghet i hverdagen og styrket beredskap* løftet frem som et av regjeringens åtte viktige satsingsområder. Denne stortingsmeldingen redegjør for regjeringens politikk for arbeidet med samfunnssikkerhet for de kommende fire årene.

Samfunnssikkerhet er et bredt fagområde som berører de fleste sektorer og mange ulike samfunnsområder. Meldingen tar ikke sikte på å gi en uttømmende redegjørelse for alt som gjøres av betydning for samfunnssikkerheten, men fremhever noen viktige, tverrsektorielle områder.

Vesentlige deler av samfunnssikkerhetsarbeidet skjer i hver enkelt sektor, basert på relevant sektorlovgivning samt spesifikke krav til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid, jf. kgl.res. 15. juni 2012. Arbeidet skal være en integrert del av den ordinære styringen. Hvis risiko- og sårbarhetsbildet endrer seg, slik vi ser flere eksempler på for eksempel knyttet til IKT-sikkerhet, er det viktig at tiltakene og virkemiddelapparatet justeres deretter. Endring i virkemiddelbruk, og eventuelle tiltak som iverksettes som et resultat av endringer i risiko- og sårbarhetsbildet, skal dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Hvis tiltak medfører utgiftsøkninger over statsbudsjettet, vil regjeringen komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Tiltak for bedre læring etter øvelser og hendelser har konsekvenser for intern styring og prioritering i relevante virksomheter. Det samme har tiltak knyttet til kultur og ledelse. En viktig forutsetning for bedre læring og samvirke er dialog, lederforankring og utholdenhet med hensyn til gjennomføring i det tverretatlige arbeidet. Dette krever tid, oppmerksomhet og prioritering fra de berørte organisasjonene. Arbeidet må prioriteres innenfor ordinære budsjetttrammer.

Regjeringen har en ambisjon om å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet på flere sentrale områder. I meldingen vises det blant annet til en rekke strategier, handlingsplaner osv. for de nærmeste årene som vil kunne innebære merutgifter. Tiltakene skal i utgangspunktet dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Eventuelle utgifter eller innsparinger som går ut over gjeldende bud-

sjettrammer, vil regjeringen komme tilbake til i forbindelse med de årlige budsjettforslagene. Det kan derfor ikke tidfestes når tiltakene eventuelt kan gjennomføres.

16.1 Store tiltak som allerede er igangsatt

Nødnett

Kostnads- og styringsrammen for fullføring av utbygging og drift av Nødnett i hele fastlands-Norge ble i Innst. 371 S (2010–2011) fastsatt til hhv. 4 700 millioner kroner og 3 950 millioner kroner. Rammene består av investeringselementer i form av utstyr som radionettverk, kjernenett, kommunikasjonsentraler, radioterminaler og aktiviteter som knyttes til montering, installasjon og planlegging av disse elementene. Rammene består også av midler til prosjektorganisasjon, støtte til innførsingsprosjektene i etatene og driftsutgifter i utbyggingsperioden som inngår som del av prosjektet. Utbyggingsprosjektet vil bli ferdigstilt i løpet av 2017.

Redningshelikoptre

Regjeringen signerte i desember 2013 kontrakt med AgustaWestland om levering av 16 nye moderne redningshelikoptre av typen AW101 som erstatning for dagens Sea King redningshelikoptre. I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 101 S (2014–2015) *Endringer i statsbudsjettet 2015* under Justis- og beredskapsdepartementet (reduisert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.), se Innst. 267 S (2014–2015), ble det vedtatt å redusere kostnadsrammen for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. til 14 045 millioner kroner inkl. mva. I regjeringens forslag til budsjett for 2017 er det avsatt 2 068 millioner kroner ekskl. mva. til utbetalinger knyttet til investeringer ved kjøp av nye redningshelikoptre og nødvendige tiltak for tilrettelegging av infrastruktur.

Det er iverksatt et vedlikeholds-, oppgraderings- og modifiseringsprogram for å sikre for-

svarlig beredskap og drift av dagens redningshelikopterflåte med Sea King-helikoptre i årene frem til de nye redningshelikoptrene er innfaset. Regjeringen foreslår at det bevilges ca. 169 millioner kroner til dette formålet i 2017, se Justis- og beredskapsdepartementets Prop. 1 S (2016–2017).

Politiets nasjonale beredskapssenter

Det er i 2016 bevilget til sammen 40 millioner kroner til forprosjektering av politiets nasjonale beredskapssenter. Regjeringen besluttet i oktober 2016 at videre arbeid i forprosjekteringen av politiets nasjonale beredskapssenter skal avgrenses til Taraldrud i Ski kommune. Hovedbegrunnelsen er at bygging på tomten på Taraldrud er forbundet med lav risiko, at kostnadene vil bli vesentlig lavere enn på Grønmo og at det vil være mulig å gjennomføre prosjektet raskere. I statsbudsjettet for 2017 foreslår regjeringen å bevilge 60 millioner kroner til å slutføre forprosjektet. Det tas sikte på at KS2-rapporten er ferdig høsten 2017, slik at saken kan forelegges Stortinget for behandling.

Politihelikopter

Dagens politihelikoptre fungerer bra, men er både gamle til slike helikoptre å være, og har svært mange flytimer. Vedlikeholdskostnadene vil øke fremover og risikoen for tekniske feil og nedetid vil øke. De benyttes fortrinnsvis til søk, observasjon og overvåking. De kan fra april 2016 også benyttes som ildstøtteplattform, men ikke til transportstøtte. Regjeringen mener det er behov for å skifte ut dagens to politihelikoptre, og at nye politihelikoptre også bør gi politiet en viss transportstøtte slik at en første responsstyrke kan transporteres inn i et akutt scenario. Det vil utgjøre en viktig forbedring av beredskapen. Det vil bli gjennomført en anskaffelsesprosess for kjøp av to nye politihelikoptre, med opsjon på et tredje helikopter. Regjeringen tar sikte på å legge fram en anbefaling om antall nye politihelikoptre og forslag til kostnadsramme i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2017.

16.2 Øvrige tiltak

Spionasje

Flere land driver omfattende og alvorlig spionasje mot Norge. Enkelte land har kapasitet til å påføre betydelig skade på Norge og norske interesser dersom de lykkes med sine operasjoner. Politiets

sikkerhetstjeneste (PST) har i dag ikke kapasitet til å forebygge og etterforske digital spionasje og sabotasjeforsøk fra andre stater på en tilfredsstillende måte. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2017 foreslått å øke bevilgningen i 2017 til PST med 7 millioner kroner til styrking av PSTs forebyggende arbeid, slik at de settes bedre i stand til å håndtere den alvorlige utviklingen relatert til trusler i det digitale rom.

Teknologiløft til PST

PST behandler store mengder data. PST har behov for systemer som kan effektivisere tjenesten i hverdagen, ved ekstraordinære hendelser og i kriser. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2017 foreslått å bevilge 90 millioner kroner i 2017 til et teknologiløft for PST, herunder bedre verktøy for analyse. Nye teknologisystemer vil sette PST bedre i stand til å forhindre et terrorangrep på norsk jord og gi bedre beslutningsstøtte til regjering, politi og forsvar. PST skal med nye teknologisystemer kunne komme raskere fra analyse til handlinger som forhindrer terror. Beslutningsgrunnlag vil kunne bli utarbeidet både raskere og med høyere kvalitet enn hva som er tilfellet i dag. Dette var også ett av forholdene som evalueringene etter terrorhandlingene 22. juli 2011 pekte på. Bedre verktøy for analyse vil også kunne bidra til å styrke personvernet og EOS-utvalgets legal kontroll med tjenesten, fordi det sikrer sporbarhet og innsyn i data.

ID-arbeid

ID-arbeidet styrkes i 2016 gjennom økt bruk og lagring av biometri. Stortinget vedtok i 2016 endringer i utlendingsloven §§ 100 og 100a, som gir hjemmel for rutinemessig å oppta og behandle biometrisk personinformasjon i form av fingeravtrykk og ansiktsfoto av alle tredjelandborgere som søker oppholdstillatelse og visum til Norge. I statsbudsjettet for 2017 foreslår regjeringen å bevilge 81 millioner kroner til politiet og Utlendingsdirektoratet for å styrke kontrollen av identitet til personer som reiser inn i og oppholder seg i riket, samt forebygge og bekjempe ulovlig opphold og kriminalitet som baserer seg på falsk ID og misbruk av ID. Herunder utvidet bruk av biometri, flere mobile håndholdte enheter som muliggjør identitetskontroll, etablere taps- og verifikasjonsystem for offentlige og private aktører, samt forberede nasjonalt ID-kort til utenlandske borgere og verifikasjon av utenlandske ID-dokumenter.

Samlokalisering av nødmeldetjenestene, brann og politi

Gjennom Stortingets behandling av nærpolitireformen, se Prop. 61 LS (2014–2015) om endringer i politiloven mv. (*Trygghet i hverdagen – nærpolitireformen*), har regjeringen fått tilslutning til at brann- og redningsvesenets nødmeldingstjenester skal lokaliseres sammen med politiets operasjonssentraler. Videre skal nødmeldingstjenestens geografiske grenser tilpasses de nye politidistriktene, men samtidig slik at en 110-sentral kan dekke mer enn ett politidistrikt. Samlokaliseringsprosessen er tett knyttet opp til Politidirektoratets fremdriftsplan for etablering av nye politidistrikt. En reduksjon av antallet 110-sentraler, gjennom å samlokalisere dem med politiets operasjonssentraler, vil sikre at operatørene får styrket sin kompetanse gjennom håndtering av flere hendelser. Erfaringer fra samlokaliserte nødmeldingssentraler tilsier også at samlokalisering gir bedre tjenester for publikum, spesielt ved større hendelser som involverer flere nødetater. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2017 foreslått å øke bevilgningen med 35 millioner kroner til å samlokalisere ytterligere to 110-sentraler med politiets operasjonssentral.

Ny utdanning for brann- og redningspersonell

Regjeringen har besluttet å etablere en offentlig to-årig fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell. Fagskolen vil ha hovedsete ved nåværende Norges brannskole i Tjeldsund kommune. Ved etablering av en ny fagskole vil brann- og redningsvesenet få økt operativ håndterings-evne, høyere kvalitet på forebyggende arbeid og kommunene vil få tilført viktig kompetanse innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet. Regjeringen har

i statsbudsjettet for 2017 foreslått å bevilge 18,9 millioner kroner til formålet.

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets Prop. 1 S (2016–2017) for en fullstendig fremstilling av departementets forslag til bevilgninger for 2017.

Arbeidet mot antibiotikaresistens

Helse- og omsorgsdepartementet ga i januar 2016 ut *Handlingsplan mot antibiotikaresistens i helsetjenesten med det mål å redusere antibiotikabruken i befolkningen med 30 prosent innen utløpet av 2020*. Helse- og omsorgsdepartementet øremerket 6 millioner kroner i 2016 for å følge opp denne handlingsplanen, og regjeringen foreslår dette også i statsbudsjettet for 2017. I tillegg er de regionale kompetansesentrene for smittevern styrket med om lag 3,5 millioner kroner for å bistå i gjennomføringen av antibiotikastyringsprogrammer i helseforetakene.

Landbruks- og matdepartementet ga i mars 2016 ut *Handlingsplan mot antibiotikaresistens innenfor Landbruks- og matdepartementets sektoransvar*, som spesifiserer tiltak for å redusere bruken av antibiotika til husdyr med minst 10 prosent og bruken av antibiotika til kjeledyr med minst 30 prosent sammenliknet med forbruket i 2013. I forslaget til statsbudsjett for 2017 foreslår regjeringen å styrke arbeidet mot antibiotikaresistens ved å øke tildelingene til Mattilsynet og Veterinærinstituttet på Landbruks- og matdepartementets budsjett med til sammen 10 millioner kroner.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. desember 2016 om Risiko i et trygt samfunn blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Sentral krisehåndtering i Norge

Grunnleggende prinsipper

Det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet er basert på de grunnleggende prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke.¹

- *Ansvarsprinsippet*, som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- *Likhetsprinsippet*, som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- *Nærhetsprinsippet*, som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.
- *Samvirkeprinsippet*, som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Prinsippene er nærmere drøftet i kapittel 3.

Stortinget

Stortingets plenum fastsetter viktige rammer for den militære og sivile beredskapen, for eksempel gjennom beredskapslovgivningen og de årlige budsjettvedtakene. Viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske, forsvarspolitiske og beredskapsmessige spørsmål håndteres av Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK). Komiteéen består av de ordinære medlemmene av utenriks- og forsvarskomiteéen, Stortingets president og lederne i partigruppene. Lederen kaller sammen komiteéen når vedkommende mener det er nødvendig, eller når statsministeren, utenriksministeren eller en tredjedel av komitémedlemmene anmoder om det. Tilsvarende gjelder når

forsvarsministeren anmoder om det i viktige beredskapsmessige spørsmål, eller når justis- og beredskapsministeren anmoder om drøftelse av spørsmål vedrørende terrorberedskap. Forhandlingene i DUUFK er hemmelige med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt.

Regjeringen

Regjeringen har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av det forebyggende beredskapsarbeidet og kriser som oppstår. Regjeringen behandler en rekke beredskapssaker, både gjennom budsjettprosessen og i drøftelse av saker i regjeringskonferanser. Etter vår statsskikk har den enkelte statsråd det konstitusjonelle ansvaret på sitt område, innenfor de lover og bevilgninger Stortinget har gitt. Dette innebærer at den enkelte statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en kritesituasjon.

Dersom statsministeren ønsker det, kan en sak i stedet for å bli behandlet i plenum i regjeringen, bli behandlet i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). I RSU sitter statsministeren, justis- og beredskapsministeren, forsvarsministeren, finansministeren og utenriksministeren. I tillegg kan andre ministre inviteres inn hvis sakene berører deres ansvarsområder. RSU vil først og fremst være aktuelt for saker av forsvarsmessig, sikkerhetspolitisk eller beredskapsmessige karakter hvor innholdet tilsier begrenset spredning av informasjon.

I enkelte tilfeller vil det følge av Grunnloven, lovgivning eller beslutningsreglement at nødvendige formelle beslutninger skal treffes av regjeringen gjennom vedtak av Kongen i statsråd. Dette gjelder for eksempel kriser som er av en så alvorlig karakter at det er aktuelt å iverksette fullmakter i henhold til beredskapslovgivningen, fremleggelse av proposisjoner for Stortinget, eller angivelse av kommandomyndighet for norske militære styrker.

Det er lagt opp til en betydelig grad av fleksibilitet når det gjelder organiseringen av arbeidet. I mange situasjoner vil det være aktuelt at embets-

¹ Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

verk fra berørte departementer og berørte etatsledere deltar i møter i regjeringen, RSU og Kriserådet, se omtale nedenfor.

Statsministerens kontor

Statsministeren leder og samordner regjeringens arbeid. Dette er oppgaver statsministeren også vil ha i en krisesituasjon. Statsministeren vil også spille en sentral rolle når det gjelder eksternt kommunikasjon, kontakt med andre lands regjeringsjefer, internasjonale organisasjoner, de parlamentariske ledere på Stortinget, Kongehuset mv. Statsministerens involvering i den enkelte krise vil avhenge av krisens art og omfang. I kriser som faller innenfor beredskapslovens virkeområde er statsministeren delegert særskilte fullmakter i situasjoner hvor det er uomgjengelig nødvendig å treffe beslutninger til ivaretagelse av samfunnets interesser.

Statsministerens kontor må planlegge for at statsministeren og regjeringen skal kunne utføre sine oppgaver også i krisesituasjoner. Videre utfører Statsministerens kontor oppgaver som sekretariat for regjeringskonferanser, RSU og for Kongen i statsråd. Statsministerens kontor må både kunne yte administrativ støtte, sekretariatsfunksjoner og bidra med rådgivning.

Departementene

Det administrative systemet for sentral krisehåndtering bygger videre på de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet. Det betyr at departementet som har ansvar for en sektor til daglig også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon.

Ved kriser vil departementene innhente situasjonsrapporter fra egne operative virksomheter og identifisere og treffe beslutninger om nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde for å håndtere den aktuelle situasjonen. De vil utarbeide beslutningsgrunnlag og legge til rette for overordnede politiske avklaringer der det er nødvendig. Departementene må kunne håndtere kommunikasjon med medier og befolkningen. Arbeidet må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement.

Departementene skal påse at operative aktører har nødvendige fullmakter, slik at behovet for behandling på regjeringensnivå ikke skal forsinke håndteringen av akutte situasjoner hvor det er fare for liv, helse eller store tap av materielle verdier.

Kriserådet

Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå, og er opprettet for å styrke den sentrale koordineringen. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet, og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene, og representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer.

Alle departementene kan ta initiativ til innkalling av Kriserådet. Det er lederdepartementet som leder rådets møter. Dersom et lederdepartement ikke er besluttet, ledes rådet av Justis- og beredskapsdepartementet.

Kriserådet blir ikke bare innkalt ved kriser eller store hendelser. Det er også etablert en ordning med faste, periodiske møter i Kriserådet omtrent hver fjerde til sjette uke. Det har vært hensiktsmessig med henblikk på drøfting og forankring av overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser og øvelser.

Lederdepartement

Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av en krise på departementsnivå. Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, med mindre annet er bestemt. Departementets samordningsansvar og ansvar for hovedtyngden av de sivile rednings- og beredskapsressursene i Norge gjør at Justis- og beredskapsdepartementet i de fleste sektorovergripende nasjonale kriser alltid vil ha en sentral rolle. I en del situasjoner, og når det gjelder hendelser som primært berører én sektor, vil det være naturlig at andre enn Justis- og beredskapsdepartementet innehar lederdepartementsrollen.

Kriserådet er gitt fullmakt fra regjeringen til å beslutte hvilket departement som skal være lederdepartement i en bestemt krise, og Kriserådet vil ta stilling til om Justis- og beredskapsdepartementet eller et annet departement skal være lederdepartement. Ved tvil eller eventuelt uenighet i Kriserådet besluttet valg av lederdepartement av statsministeren i samråd med berørte statsråder.

Utpeking av lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvar og beslut-

ningsmyndighet for sine respektive saksområder. I en krisesituasjon skal lederdepartementet blant annet:

- utarbeide og distribuere overordnende situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av innhentet informasjon fra andre departementer, rapporter fra operative etater og mediebildet
- identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
- koordinere at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater
- sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen

Krisestøtteenheten og det sivile situasjonssenteret i Justis- og beredskapsdepartementet

Krisestøtteenheten (KSE) skal støtte lederdepartementet og Kriserådet i deres koordinerings-

funksjoner og er permanent sekretariat for Kriserådet. KSE har kompetanse i strategisk krisehåndtering, samt kapasiteter i form av infrastruktur, som mobile tekniske løsninger. KSE kan etter anmodning bistå andre departementer med personellstøtte i deres krisehåndtering.

KSE understøtter også Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet. Dette innebærer blant annet bidrag til øvingsvirksomhet, samt råd og veiledning om krisehåndtering til departementene.

Det sivile situasjonssenteret er organisert som en del av KSE, og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra Justis- og beredskapsdepartementet ved ekstraordinære hendelser og kriser. Gjennom overgang til døgnbemannet tilstedeværelse i Sivilt situasjonssenter i 2014, ble kapasiteten til rettidig varsling og analyse av situasjonsbildet, som grunnlag for nødvendige beslutninger i kriser, vesentlig styrket.

Vedlegg 2

Oversikt over tiltak etter terrorhandlingene 22. juli 2011

Stortinget er blitt orientert om, og har behandlet, oppfølgingen etter terrorhandlingene 22. juli 2011 ved flere anledninger. Blant annet gjennom Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Innst. 426 S (2012–2013), Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, Innst. 425 S (2012–2013), Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* og Innst. 306 S (2014–2015). I tillegg informerer regjeringen hvert år Stortinget i Prop.1 S om hvilke tiltak som gjennomføres innværende år. Foreliggende stortingsmelding er en del av denne helheten.

Formålet med vedlegget er å gi en forenklet og samlet oversikt over status på oppfølgingen etter NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Vedlegget tar utgangspunkt i anbefalingene som ble gitt i kommisjonens rapport. For å bidra til en helhetlig framstilling, angis også status for tiltak som inngår i Stortingets Innst.207 S (2011–2012) og Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*. Vedlegget er ikke en uttømmende oversikt over all oppfølging etter terrorhandlingene 22. juli 2011, og må sees i sammenheng med øvrig rapportering til Stortinget.

I vedlegget brukes følgende fem begreper for å beskrive statusen for oppfølgingspunktene:

- «Gjennomført»
Innebærer at ett eller flere sentrale tiltak er ferdigstilt i oppfølgingen av det aktuelle punktet. Enkelte gjennomførte tiltak kan kreve videre oppfølging, og det kan for noen oppfølgingspunkter være aktuelt å gjennomføre ytterligere tiltak
- «Under gjennomføring»
Innebærer at det arbeides med ett eller flere tiltak som vil bli ferdigstilt
- «Kontinuerlig arbeid»
Innebærer at oppfølgingen er et kontinuerlig pågående arbeid, og at tiltakets karakter tilsier at det ikke er naturlig å betegne noe som gjennomført eller ferdigstilt
- «Alternativt tiltak gjennomført»
Tilsvare «gjennomført», men det er valgt en annen oppfølging enn det som ble anbefalt eller varslet i opprinnelsesdokumentet
- «Alternativt tiltak under gjennomføring»
Tilsvare «under gjennomføring», men det er valgt en annen oppfølging enn det som ble anbefalt eller varslet i opprinnelsesdokumentet

Innst. 207 S (2011–2012) Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli

<i>De enkelte vedtak</i>	<i>Status</i>
1. Stortinget ber regjeringen evaluere etableringen av politiråd i kommunene og deres betydning for forebyggende arbeid, herunder betydningen for den lokale terrorberedskapen	Gjennomført
2. Stortinget ber regjeringen utrede bedre måter å belønne velfungerende SLT-samarbeid med sikte på å styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen	Gjennomført
3. Stortinget ber regjeringen legge fram for Stortinget en videreutviklet og forsterket overordnet plan for å forebygge og håndtere mulige terrorangrep i Norge	Gjennomført
4. Stortinget ber regjeringen iverksette eventuelle nødvendige tiltak for å forbedre informasjonen til pårørende i en krisesituasjon	Gjennomført
5. Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene fra ordningen med fast kontakt for ofre og pårørende i forbindelse med en krise og vurdere om den skal utvides til å bli en generell ordning for kommunene	Under gjennomføring
6. Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes	Kontinuerlig arbeid
7. Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om viktigheten av og raskt be om bistand fra Forsvaret eller andre ved større hendelser	Kontinuerlig arbeid
8. Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre bedre informasjonsutveksling mellom politidistriktene ved store hendelser	Gjennomført
9. Stortinget ber regjeringen fremme egen sak om felles nødnummer, slik Stortinget tidligere har forutsatt	Gjennomført
10. Stortinget viser til at regjeringen har varslet en ekstern gjennomgang av PST og ber om at regjeringen i den forbindelse legger vekt på kompetanse og ressurs-situasjonen for å sikre at PST har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til blant annet å overvåke ulike miljøer i et bredt forebyggende perspektiv	Gjennomført
11. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med resultatreformen foreta en vurdering av hvilken politidekning som må forutsettes for at ulike krav om responstid skal kunne realiseres	Gjennomført
12. Stortinget ber regjeringen gjennomgå dagens system med varsling til landets politidistrikt ved riksalarm og særlig vurdere innføring av et mer moderne alarm-system som kan varsle flere sentrale politiledere i tillegg til sentralene ved politidistriktene	Gjennomført
13. Stortinget ber regjeringen komme med en plan, samt økte bevilgninger i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2012 for å sørge for at den militære helikopterberedskapen på Rygge videreføres	Gjennomført
14. Stortinget ber regjeringen gjennomgå retningslinjene for «skyting pågår», samt gjennomgå opplærings- og oppfølgingstilbudet til ansatte i politiets operative avdelinger for å sikre at disse er i stand til å håndtere situasjoner hvor sivile angripes med våpenmakt	Gjennomført

NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

<i>De enkelte anbefalingene</i>	<i>Status</i>
<i>Tiltak på nasjonalt nivå</i>	Kontinuerlig arbeid
1. Ledere på alle nivåer i forvaltningen må systematisk arbeide med å styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til <ul style="list-style-type: none"> – risikoerkjennelse, – gjennomføringsevne, – samhandling, – IKT-utnyttelse, og – resultatorientert lederskap 	
2. Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet bør ha jevnlig møter for å orientere seg om utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg. Lederne for PST, E-tjenesten, NSM og DSB, samt forsvarssjefen, politidirektøren og politimesteren i Oslo bør delta	Gjennomført
3. Et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak ved terrortrusler og eventuelle framtidige terrorhandlinger, må etableres. Dette kan gjøres ved å revidere Sivilt beredskapssystem eller ved å erstatte det	Gjennomført
4. Ved eventuelle framtidige angrep og alvorlige trusler må planverk benyttes på alle nivåer. Bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Realistiske redningsaksjoner og håndtering av evakuerte og pårørende bør inngå i øvelsene	Kontinuerlig arbeid
5. Etablere gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser	Under gjennomføring
6. Sikkerhetslovens bestemmelser som pålegger tiltak for objektsikring, må gjennomføres på en offensiv måte. NSM må føre tilsyn med objektsikring. Det bør utarbeides en nasjonal objektsikringsplan der oppgavene dimensjoneres og fordeles mellom politi, Forsvaret og objekt eier. Det må gis anledning til å gjennomføre realistiske øvelser på de utvalgte objektene	Kontinuerlig arbeid
7. Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB	Gjennomført
8. Dagens straffelov § 161 bør videreføres i den nye straffeloven av 2005, som ennå ikke er trådt i kraft, slik at også oppbygging av kapasitet vil være ulovlig når det er gjort i hensikt å begå alvorlig kriminalitet	Gjennomført
9. Det bør gjøres straffbart å motta terrortrening	Gjennomført
10. Halvautomatiske våpen bør forbys. Kontrollen med våpen og kjemikalier må bli bedre	Under gjennomføring
11. POD må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering. Den operative virksomheten må forsterkes. Tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning må etableres	Gjennomført
12. POD må ta sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i Politi-Norge og for å påse at politiets organisering, på distriktsnivå, og lokalt nivå, er tilstrekkelig robust, både med hensyn til responstid og operasjonsledelsens kapasitet, erfaring og utrustning	Gjennomført

<i>De enkelte anbefalingene</i>	<i>Status</i>
13. POD må raskt utarbeide en klar, helhetlig IKT-strategi for politiet for å muliggjøre samhandling på operativt og taktisk nivå, og for å kunne analysere, styre, og utvikle etaten strategisk. Det må settes av midler til en rask og effektiv implementering	Under gjennomføring
14. Operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle. Enhetlige løsninger for effektiv varsling mellom distrikter og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper må etableres	Gjennomført
15. Den enkelte patrulje må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell informasjonsdeling og opplæring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet	Gjennomført
16. Kompetansen til å løse skarpe oppdrag i politistyrken må økes. Relevante deler av det som i dag er opplæringen for innsatspersonell i kategori tre, bør også gis innsatspersonell i kategori fire	Gjennomført
17. Det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt	Alternativt tiltak under gjennomføring
18. Planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser bør gjennomføres	Under gjennomføring
19. Det må etableres en robust politihelikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, og det må etableres samarbeidsordninger som sikrer politiet transportkapasitet i andre deler av landet. Politihelikopterets kapasitet og rolle i skarpe situasjoner må avklares	Gjennomført
20. Rask og effektiv helikopterstøtte til politiet i forbindelse med terrorbekjempelse på norsk jord bør bli en dimensjonerende oppgave for Forsvaret. Det bør vurderes om Forsvaret skal ha ytterligere støtteoppgaver til politiet ved terrorangrep	Gjennomført
21. Helsevesenet bør opprettholde kapasitet og fleksibilitet til krisehåndtering inkludert å sikre ressurser til øvelser	Kontinuerlig arbeid
22. Taushetsbestemmelsene i helsepersonelloven bør gjennomgås for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner	Gjennomført
23. Personell i alle nødnetter må trenes for å kunne utnytte potensialet som ligger i Nødnett	Gjennomført
24. Et oppdatert regel- og planverk for redningstjenesten som avklarer ansvar og roller, må på plass, herunder regler for arbeid i usikrede områder	Gjennomført
25. PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler	Gjennomført
26. PST må raskt få på plass en IKT-strategi som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling internt i organisasjonen	Gjennomført

<i>De enkelte anbefalingene</i>	<i>Status</i>
27. PST må ta økt initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi samt Etterretningstjenesten. Taushetsbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller da de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak. Videre bør ikke taushetsbestemmelser være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse PST der etatene oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging	Gjennomført
28. (Del 1) I de tilfeller der PST selv har anledning til å bruke skjulte metoder i Norge, må det avklares at lovgivningen også gjør det mulig for PST å be Etterretningstjenesten om bistand til innhenting av informasjon om norske og utenlandske borgere i utlandet (Del 2) Tilsvarende må JD avklare at lovgivningen tillater PST å utlevere informasjon fra kommunikasjonskontroll og andre innhentingsmetoder til E-tjenesten der dette er nødvendig for å støtte opp om de to tjenestenes lovlige arbeid	Del 1 Gjennomført Del 2 Under gjennomføring
29. Det eksisterende regelverket for når inngripende metoder som ransaking og avlytting er tillatt, bør få sin parallell i et regelverk for PSTs antiterrorarbeid i det digitale rom	Gjennomført
30. Ved terroranslag eller terrortrusler mot norske interesser må PST være seg bevisst sitt særlige ansvar for proaktivt å informere nasjonale myndigheter og relevante etater om sin vurdering av trusselbildet slik at tiltak kan treffes i tide. I tillegg må PST ta større selvstendig initiativ til å avdekke og avverge ytterligere anslag	Kontinuerlig arbeid
31. For å sikre god ressursutnyttelse og optimal bruk av kompetanse og kapasitet til å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger, bør det foretas en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og e-tjenestene koordineres og samhandler på i møte med et usikkert framtidig trusselbilde	Gjennomført

Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap

<i>Tiltak</i>	<i>Status</i>
1. Styrke samarbeidet mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører	Gjennomført
2. Utarbeide ny handlingsplan for kriminalitetsforebygging	Gjennomført
3. Styrke kunnskapsgrunnlaget	Gjennomført
4. Kriminalisere trusler på internett	Gjennomført
5. Styrke arbeidet med å forhindre tilvekst til ekstreme miljøer	Gjennomført
6. Styrke bruken av dialog i det forebyggende arbeidet	Gjennomført
7. Fortsette arbeidet for å styrke og samordne den norske innsatsen på det internasjonale området mot terrorisme og voldelig ekstremisme, også i lys av andre globale sikkerhetstrusler	Kontinuerlig arbeid
8. Se Norges internasjonale innsats i sammenheng med vår innsats her hjemme og trekke veksler på nasjonale erfaringer og prioriteringer der dette er naturlig	Kontinuerlig arbeid

<i>Tiltak</i>	<i>Status</i>
9. Styrke FNs overordnede og koordinerende rolle i arbeidet mot internasjonal terrorisme gjennom å styrke arbeidet for en helhetlig konvensjon mot terrorisme, økt oppslutning om FNs globale strategi mot terrorisme, og styrke FNs koordineringsmekanismer	Gjennomført
10. Fremme respekten for menneskerettighetene og for rettsstatsprinsippene som en viktig del av arbeidet mot terrorisme	Kontinuerlig arbeid
11. Fremme demokrati, styresett og sikkerhetssektoren i svake statsdannelser og andre land som er særlig truet av terrorisme	Kontinuerlig arbeid
12. Se innsatsen for å bekjempe internasjonal terrorisme i sammenheng med arbeidet mot annen organisert kriminalitet	Gjennomført
13. Videreføre arbeidet for fred og forsoning som en del av det langsiktige arbeidet i forebygging av terrorisme	Kontinuerlig arbeid
14. Styrke arbeidet mot terrorfinansiering i samarbeid med FN, Financial Action Task Force (FATF), International Monetary Fund (IMF) og Verdensbanken	Gjennomført
15. Bidra til å hindre spredningen av masseødeleggelsesvåpen	Kontinuerlig arbeid
16. Foreta nødvendige endringer og avklaringer i lov- og regelverk slik at PST kan innhente, behandle og formidle informasjon	Gjennomført
17. Sikre PST tilgang til blant annet passregister og førerkortregister	Under gjennomføring
18. Fremme en lovproposisjon om oppfølging av Metodekontrollutvalget og PSTs forslag til endringer av reglene om skjulte tvangsmidler og anonym vitneførsel	Gjennomført
19. Opprettholde en sterk og relevant Etterretningstjeneste	Kontinuerlig arbeid
20. Etablere felles kontraterrorsenter, mellom Etterretningstjenesten og PST	Gjennomført
21. Videreutvikle samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST	Alternativt tiltak gjennomført
22. Aktivt opprettholde og bygge ut det internasjonale samarbeidet mellom politi, sikkerhets- og etterretningstjenester som Norge deltar i	Kontinuerlig arbeid
23. Fremme en lovproposisjon om styrking av den rettslige adgangen til å straffeforfølge forberedelser til terrorrelaterte handlinger	Gjennomført
24. Foreslå endringer i utlendingsloven for å gi bedre mulighet til å utvise utlendinger som utgjør en alvorlig sikkerhetstrussel	Gjennomført
25. Prioritere arbeidet med utpeking og beskyttelse av skjermingsverdige objekter mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger	Kontinuerlig arbeid
26. Revidere sikkerhetsloven (fase 1)	Gjennomført
27. Styrke det generelle arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner	Kontinuerlig arbeid
28. Forbedre samfunnets IKT-sikkerhet gjennom oppfølging av den nye nasjonale strategien for informasjonssikkerhet og den tilhørende handlingsplanen	Kontinuerlig arbeid
29. Gjennomgå regelverket for sikkerhetssoner for petroleumsinstallasjoner offshore	Under gjennomføring
30. Revidere havnesikringsforskriften for å gjøre regelverket mer hensiktsmessig når det gjelder sikringstiltak i havner	Gjennomført

<i>Tiltak</i>	<i>Status</i>
31. Ivareta hensynet til sikkerhet i planleggingen og oppbyggingen av nytt regjeringskvartal og i de midlertidige lokalene til departementene	Under gjennomføring
32. Sørge for å bistå nordmenn i utlandet i krisesituasjoner, herunder terrorangrep, og sørge for at sikkerheten til norske diplomater og annet personell ved norske utenriksstasjoner er godt ivaretatt, samt sikkerheten for styrkebrønnpoolen- og INTOPS personell ute	Kontinuerlig arbeid
33. Sørge for at politiet og Forsvaret har et koordinert planverk for beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker	Under gjennomføring
34. Stramme inn våpenlovgivningen og bedre kontrollen og oppfølgingen av personer som innehar eller ønsker å erverve skytevåpen	Under gjennomføring
35. Innføre strengere regulering av og kontroll med bombekjemikalier, og forby privatpersoners tilgang til en rekke slike stoffer	Gjennomført
36. Styrke politiets evne til å løse skarpe oppdrag ved økt kapasitet, kompetanse og tilgjengelighet. Fastsette krav til kompetanse, kapasitet og tilgjengelighet for politiet. Forutsetter økt kapasitet på PHS for opplæring av IP3	Gjennomført
37. Styrke kompetansen til alle stabsfunksjoner i politiet	Gjennomført
38. Videreføre det høye opptaket ved Politihøgskolen	Gjennomført
39. Styrke politiets informasjons- og kommunikasjonsløsninger	Kontinuerlig arbeid
40. Styrke politidistriktenes operasjonssentraler	Gjennomført
41. Be Politidirektoratet vurdere konkrete krav til responstid	Gjennomført
42. Iverksette nytt system for varsling i politiet	Gjennomført
43. Iverksette planlegging av nasjonal politioperativ sentral	Alternativt tiltak under gjennomføring
44. Gjennomføre planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser	Under gjennomføring
45. Tydeliggjøre krav og standarder for politiets nasjonale beredskapsressurser	Gjennomført
46. Forankre bistandsinstruksen i en ny lov om Forsvarets bistand til politiet	Gjennomført
47. Etablere militær helikopterberedskap med Bell 412 helikopter i Nord-Norge som kan yte alminnelig bistand til politiet	Gjennomført
48. Legge fram en langsiktig plan for videreutvikling av politiet	Gjennomført
49. Legge til rette for et godt oppfølgingstilbud til berørte og rammede etter 22. juli 2011 og andre katastrofer og kriser	Gjennomført
50. Vurdere å fastsette en ny kongelig resolusjon for redningstjenesten	Gjennomført
51. Vurdere behovet for et nasjonalt register for redningsressurser	Gjennomført
52. Fastsette retningslinjer for nødetatenes samarbeid i usikre områder	Gjennomført
53. Sørge for at nødetatene har rutiner og systemer som sikrer kommunikasjon både ved evt. bortfall av Nødnett og frem til landsdekkende Nødnett er ferdig utbygget	Gjennomført
54. Sørge for at landsdekkende Nødnett kommer på plass innen utgangen av 2015, og sikre at Nødnett i drift er et trygt og effektivt verktøy for alle nødetatene	Gjennomført

<i>Tiltak</i>	<i>Status</i>
55. Innlemme frivillige redningsorganisasjoner som brukere i Nødnett	Gjennomført
56. Utarbeide en nasjonal strategi for håndtering av angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære midler (CBRN)	Gjennomført
57. Forsterke innsatsen mot terrorangrep utført ved hjelp av IKT	Gjennomført
58. Videreutvikle ledelse i staten, fra topplederkonferanser med samfunnssikkerhet og beredskap på dagsorden til utdanningsprogram i kriseledelse og samvirke på skadested for personell i førstelinjen	Kontinuerlig arbeid
59. Ha jevnlige møter på regjeringsnivå hvor spørsmål som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap drøftes særskilt	Gjennomført
60. Ha faste periodiske møter i Kriserådet hvor overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer drøftes	Gjennomført
61. Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle, krisehåndteringsevne og etatsstyring	Gjennomført
62. Gjennomføre interne endringsprogrammer og -prosjekter i justissektoren	Gjennomført
63. Formidle kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter	Kontinuerlig arbeid
64. Styrke mål- og resultatstyring innenfor samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet	Gjennomført
65. Gjennomgå det nasjonale beredskapsplanverket	Gjennomført
66. Gjennomføre målrettede og bedre øvelser med prioritert deltakelse på alle nivå	Kontinuerlig arbeid
67. Forsterke tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor	Gjennomført
68. Fremme samvirke og samhandling	Kontinuerlig arbeid
69. Utvikle læringskultur og læring på tvers av sektorer	Kontinuerlig arbeid
70. Satse på bruk av IKT både i politiet og hos andre sentrale aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap	Kontinuerlig arbeid
71. Etablere gradert samband for departementene og Fylkesmannen	Gjennomført

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Collage av 07 PrintMedia

Bilde 1: enzo / Shutterstock / NTB scanpix

Bilde 2: Redningshelikopter, Leonardo Helicopter

Bilde 3: Storflom i elven Opo i Odda 2014,

Marit Hommedal / NTB scanpix

Bilde 4: Sivil-militær øvelse 2015,

Erik-Anant Stedjan Narayan / Forsvaret

Bilde 5: Demonstrasjon ved det nasjonale CBRN-

senteret ved Oslo universitetssykehus,

Jon Olav Nesvold / NTB scanpix

Trykk: 07 PrintMedia – 12/2016

