



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 29

(2011–2012)

Melding til Stortinget

## Samfunnssikkerhet





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 29

(2011–2012)

Melding til Stortinget

---

## Samfunnssikkerhet



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	5	3.4.1	Departementene .....	33
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	8	3.4.2	Sentral krisehåndtering den	
2.1	Hovedbudskap i meldingen .....	8	3.4.3	22. juli og påfølgende dager .....	34
2.2	Regjeringens mål med samfunns- sikkerhets- og beredskapsarbeidet ..	9	3.4.4	Regjeringen .....	35
2.3	Foregående meldinger .....	10	3.4.5	Det administrative apparatet	
<b>3</b>	<b>Om terrorangrepene</b>		3.4.6	for sentral krisehåndtering .....	35
	<b>22. juli 2011</b> .....	11		Koordineringsgruppen .....	37
3.1	Innledning .....	11		Forebyggende sikkerhet .....	37
3.2	Evalueringsrapporter og læringspunkter .....	13	<b>4</b>	<b>Samvirke og samordning</b> .....	39
3.2.1	22. juli 2011 – evaluering av politiets innsats .....	13	4.1	Prinsipper for samfunns- sikkerhet .....	39
3.2.2	Politiets sikkerhetstjenestes evalueringsrapport .....	13	4.2	Justis- og beredskaps- departementets sektoransvar .....	40
3.2.3	Helseinnsatsen etter terror- hendelsene 22. juli 2011 – «Læring for bedre beredskap» .....	13	4.3	Justis- og beredskaps- departementets samordnings- ansvar .....	40
3.2.4	Direktoratet for samfunns- sikkerhet og beredskap .....	15	4.3.1	Ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskaps- departementets samordningsrolle og sentral krisehåndtering .....	41
3.2.5	Hovedredningssentralen .....	15	4.3.2	Justis- og beredskaps- departementets virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen ..	41
3.2.6	Nasjonal sikkerhetsmyndighet .....	16	4.3.3	Direktoratet for samfunns- sikkerhet og beredskaps koordineringsansvar .....	49
3.2.7	Direktoratet for nød- kommunikasjon .....	16	4.3.4	Direktoratet for nød- kommunikasjon .....	51
3.2.8	Hole kommune .....	17	4.3.5	Nasjonal sikkerhetsmyndighets koordineringsansvar .....	51
3.2.9	Oslo kommune .....	17	4.4	Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner .....	51
3.3	Oppfølgingen av læringspunkter og vedtakene fra Den særskilte komité, herunder justisministerens redegjørelse 10. november 2011 .....	17	4.4.1	Styrking av arbeidet med forebyggende objektsikkerhet .....	53
3.3.1	Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme .....	17	4.4.2	Europeisk kritisk infrastruktur (EPCIP- direktivet) .....	53
3.3.2	Politiets lovmessige ramme- betingelser .....	20	4.5	Fylkesmennenes samordnings- rolle .....	54
3.3.3	Varsling og alarmmelding .....	20	4.6	Kommunalt nivå .....	55
3.3.4	Massevarslinger .....	21	4.6.1	Kommunal beredskapsplikt .....	55
3.3.5	Responstid i politiet .....	22	4.6.2	Plan- og bygningslov .....	57
3.3.6	Skyting pågår .....	23	<b>5</b>	<b>Kommunikasjon i beredskap og krisehåndtering</b> .....	59
3.3.7	Grensekontroll på indre grense (Norges ytre grense) .....	23	5.1	Nødnett .....	59
3.3.8	Utfordringer knyttet til kommunikasjon .....	24	5.2	Ett felles nødnummer og felles nødsentraler .....	61
3.3.9	Situasjonsrapportering i politiet og fra politiet til strategisk kriseledelse .....	24	5.3	Gradert informasjon .....	62
3.3.10	Organisering, ledelse og samordning .....	26	5.4	Prioritet i mobilnettet .....	62
3.3.11	Sikring og beskyttelse av utsatte objekter etter hendelsene 22. juli .....	29	5.5	Varsling av sivilbefolkningen .....	62
3.3.12	Sivil-militær samhandling .....	30	5.6	Risiko- og kriseinformasjon .....	64
3.3.13	Omsorg og oppfølging av evakuerte, ofre og pårørende .....	31	5.7	NRKs beredskapsforpliktelser .....	65
3.4	Departementene og regjeringen ..	32	<b>6</b>	<b>Redning, beredskap og krisehåndtering</b> .....	67
			6.1	Krisehåndtering på sentralt nivå ..	67

6.1.1	Regjeringens rolle i kriser .....	67	8.2.4	Samarbeid om terror-	
6.1.2	Sektordepartementets ansvar			bekjempelse .....	97
	i kriser .....	68	8.3	Øvelser og kontaktfora .....	99
6.1.3	Det administrative apparat for		8.4	Masseødeleggelsesmidler .....	100
	sentral krisehåndtering .....	68	8.5	Samarbeid om IKT-sikkerhet .....	100
6.2	Redningssamvirke .....	71	8.6	Planverk .....	100
6.2.1	Organisering av den offentlige		8.7	Kunnskap og forskning .....	101
	redningstjenesten .....	72	<b>9</b>	<b>IKT-sikkerhet</b> .....	102
6.2.2	Redningshelikoptertjenesten .....	73	9.1	Innledning .....	102
6.2.3	Politi .....	76	9.2	Sikkerhetsutfordringer	
6.2.4	Helse .....	76		og trender .....	102
6.2.5	Brann- og redningsvesen .....	77	9.3	Tiltak for å styrke informasjons-	
6.2.6	Forsvaret .....	79		sikkerheten .....	104
6.2.7	Sivilforsvaret .....	79	9.3.1	Nasjonale retningslinjer for	
6.2.8	Frivillige organisasjoner			informasjonssikkerhet .....	105
	i redningstjenesten .....	81	9.3.2	Økt vektlegging av forebyggende	
6.3	Fylkesmannen .....	82		sikkerhet .....	106
6.4	Kommunene .....	82	9.4	Ansvarsfordeling på	
6.5	Særskilte beredskapsordninger ...	83		IKT-området .....	106
6.5.1	Kjemiske, biologiske,		9.4.1	Virksomhetenes ansvar .....	106
	radiologiske og nukleære trusler ..	83	9.4.2	Fagdepartementenes ansvar .....	106
6.5.2	Atomberedskap .....	83	9.4.3	Departementer med et særlig	
6.5.3	Akutt forurensning .....	84		ansvar for IKT-sikkerhet i dag .....	106
<b>7</b>	<b>Politiet som beredskapsaktør</b> .....	86	9.4.4	Etablerte samordningsaktiviteter	
7.1	Politiets organisering, oppgaver			på tvers av sektorer .....	107
	og ansvar .....	86	<b>10</b>	<b>Internasjonalt samarbeid</b> .....	109
7.1.1	Politidirektoratet .....	86	10.1	Samarbeid om samfunns-	
7.1.2	Politiets sikkerhetstjeneste .....	86		sikkerhet i EU .....	109
7.1.3	Politidistriktene .....	87	10.1.1	Samordningsmekanismen for sivil	
7.2	Planverk .....	87		beredskap og krisehåndtering .....	110
7.3	Nærmere om ulike beredskaps-		10.1.2	EUs sikkerhetsforskning .....	110
	områder .....	87	10.1.3	Produkt- og elsikkerhet,	
7.3.1	Terrorberedskap og objekt-			transport og eksplosiver .....	110
	sikkerhet .....	87	10.2	Nordområdene .....	111
7.3.2	Lufthavnberedskap .....	88	10.3	Nordisk samarbeid .....	113
7.3.3	Kontinentalsokkelberedskap .....	89	10.4	Sivilt beredskapsarbeid i NATO ...	114
7.3.4	Terrorsikring i havner .....	89	10.5	Samarbeid gjennom FN .....	114
7.3.5	Ulykker som ikke er rednings-		10.6	Operativt samarbeid om sivil	
	tjeneste .....	89		beredskap og krisehåndtering .....	115
7.3.6	Søk etter antatt omkomne .....	89	10.6.1	Operativt samarbeid i NATO .....	115
7.3.7	Politiets sjøtjeneste .....	90	10.6.2	Operativt samarbeid i EU .....	115
7.4	Nasjonale beredskapsressurser ...	90	10.6.3	Operativt samarbeid i FN .....	115
7.5	Internasjonalt politisamarbeid .....	91	10.6.4	Nasjonale innsatsressurser for	
7.5.1	Nordisk politisamarbeid .....	91		internasjonal katastrofebistand .....	116
7.5.2	Annet internasjonalt samarbeid ...	91	10.7	Internasjonalt helseberedskaps-	
7.6	Utdanning og øvelser .....	92		samarbeid .....	116
7.6.1	Politihøgskolen .....	92	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative</b>	
7.6.2	Politiets øvelser .....	93		<b>konsekvenser</b> .....	117
<b>8</b>	<b>Sivilt-militært samarbeid</b> .....	94	11.1	Tiltak for å styrke beredskapen ...	117
8.1	Det moderniserte totalforsvars-		11.1.1	Tiltak med begrensede eller ingen	
	samarbeidet .....	94		budsjettmessige konsekvenser ...	117
8.2	Forsvarets bistand til det sivile		11.1.2	Tiltak foreslått i Revidert	
	samfunn .....	95		nasjonalbudsjett 2012 .....	117
8.2.1	Politi og forsvar .....	95	11.1.3	Store tiltak som allerede	
8.2.2	Bistand til andre sivile			er igangsatt .....	118
	myndigheter enn politiet .....	96	11.1.4	Øvrige tiltak .....	118
8.2.3	Samarbeid om samfunns-				
	sikkerhet .....	97			



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Meld. St. 29

(2011–2012)

Melding til Stortinget

---

## Samfunnssikkerhet

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 15. juni 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Sammendrag

I denne meldingen til Stortinget redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er et mål for regjeringen at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. Erfaringer fra hendelser synliggjør også behovet for å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjonsevne når alvorlige hendelser inntrer.

*I kapittel 2* redegjøres det for regjeringens mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Regjeringen har bestemt at Justis- og beredskapsdepartementets rolle på dette området skal styrkes og tydeliggjøres. For å synliggjøre dette besluttet regjeringen at Justis- og politidepartementet fra 1. januar 2012 skulle endre navn til Justis- og beredskapsdepartementet, jf. kgl. res. av 11. november 2011.

Gjennom St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* belyste regjeringen viktigheten av et godt samvirke mellom de ulike beredskapsaktørene. Erfaringer fra hendelser har illustrert et forsterket behov for samordning og samhandling mellom ulike aktører i det forebyggende arbeidet og under krisehåndte-

ring. For å sikre godt samvirke mellom aktører introduserer regjeringen derfor samvirkeprinsippet som skal tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser.

*I kapittel 3* adresseres de læringspunkter som gjennomgangene etter hendelsene 22. juli 2011 så langt har avstedkommet. Etter oppdrag fra Politidirektoratet (POD) la et utvalg i mars 2012 frem en evalueringsrapport som gjennomgår politiets håndtering av angrepene i regjeringskvartalet og på Utøya. Også Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Helse- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Direktoratet for nødkommunikasjon, Hovedredningssentralen og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har foretatt interne evalueringer. Departementene har også evaluert sin interne håndtering og innsats. I tillegg har Oslo og Hole kommune foretatt en gjennomgang av sin håndtering. Felles for alle evalueringene er et mål om å lære av feil og mangler slik at myndighetene er bedre rustet til å forebygge og håndtere fremtidige kriser.

Politiet var en sentral aktør under angrepene 22. juli 2011. Oppfølging av og status i arbeidet

med forbedringsområdene i rapporten som ble gitt POD vies særlig oppmerksomhet. I kapitlet belyses også den sentrale krisehåndteringsevnen den 22. juli 2011. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt en ekstern gruppe et mandat til å foreta en gjennomgang av PSTs organisering, kompetanse og ressursituasjon sett i sammenheng med det aktuelle trusselbildet. Regjeringen har foreslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012, jf. Prop. 111 S (2011–2012) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2012*, å øke bevilgningene til Politiets sikkerhetstjeneste med 21 mill. kroner. Økningen skal gå til investeringer og utviklingskostnader innen cybersikkerhet, kommunikasjonsskontroll, spaning og tilgang til Schengenlandenes visumdatabase. Regjeringen har også foreslått å styrke helikopterberedskapen på Rygge, forsterke NSMs rådgivningsrolle innen objektsikring og å styrke Krisestøtteenheten (KSE) i Justis- og beredskapsdepartementet ytterligere gjennom etablering av et sivilt situasjonssenter med døgnkontinuerlig bemanning. Det er også foreslått å øke budsjettet for å styrke sikring og utbedringer i regjeringskvartalet og i departementenes erstatningslokaler.

Regjeringen prioriterer arbeidet med å etablere et beredskapssenter i Oslo, og vil komme tilbake til Stortinget med status i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2013. Stortinget har etter forslag fra regjeringen styrket politibudsjettet med 29,7 mill. kroner slik at det er etablert døgnkontinuerlig politihelikopterberedskap i Oslo fra 1. juni 2012. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt en gjennomgang av bistandsinstruksen, og i den forbindelse vurderes det om Forsvarets bistand til politiet skal forankres i lov.

Regjeringen vil utarbeide en overordnet instruks som ivaretar behovet for koordinerte, nasjonale beredskapsplaner. En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet skal se nærmere på innretningen av en slik instruks.

I *kapittel 4* presenteres Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sitt nasjonale risikobilde som skal gi en systematisk og overordnet oversikt over samfunnssikkerhetsutfordringene i Norge. Basert på erfaringene med DSBs nasjonale risikobilde vil Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet vurdere om det skal utarbeides en felles overordnet åpen risiko- og trusselvurdering fra det norske samfunnet, basert på analyser og vurderinger fra NSM,

PST, E-tjenesten, DSB og andre relevante fagmiljøer.

Regjeringen vil i juni 2012 legge frem en ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og sentral krisehåndtering. I instruksen vil det blant annet legges opp til å styrke mål- og resultatstyring av samfunnssikkerhetsarbeidet, styrke øvingsregimet, sette krav til departementene om å vurdere risiko, sårbarhet og robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner i egen sektor, styrke tilsynet med departementene og formalisere prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap; *ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet*.

I kapitlet pekes det videre på behovet for å systematisere oppfølgingen av at sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner er ivaretatt. Regjeringen vil derfor styrke arbeidet på dette området. Både forskrift om forebyggende objektsikkerhet, DSBs oppdrag med å utvikle en modell for å identifisere hva som er kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, og det europeiske programmet for beskyttelse av kritisk infrastruktur (EPCIP-direktivet), skal bidra til å identifisere og beskytte kritisk infrastruktur.

Fylkesmannen og kommunene er viktige aktører for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå. Gjennom at kommunene 1. januar 2010 ble pålagt en generell beredskapsplikt ved *ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*, skal kommunene se beredskapsarbeid i sammenheng og planlegge ut fra dette. Den kommunale beredskapsplikten pålegger kommunen selv å ta ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og vurdere behovet for eventuelle særskilte beredskapsforberedelser.

*Kapittel 5* synliggjør hvor viktig kommunikasjon er i beredskapsarbeidet og krisehåndteringen. Regjeringen styrker krisehåndteringsevnen med investeringen i Nødnett, det nye landsdekkende digitale radiosambandet for nød- og beredskapsetatene. Regjeringen har besluttet å gjennomføre et pilotprosjekt i Drammen for å prøve ut ett felles nødnummer og felles nødsentraler for brannvesen, politiet og helsetjenesten. Regjeringen har videre foreslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012 å bevilge 30 mill. kroner til å innføre en ordning med prioritet i mobilnettet. Det er etablert en nasjonal kriseportal for risiko- og kriseinformasjon, [www.kriseinfo.no](http://www.kriseinfo.no). Regjeringen har også bestemt at det skal innføres et nytt system for høygradert datakommunikasjon mellom

departementene og sentrale beredskapsaktører i sektor. Regjeringen har foreslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012 å bevilge 11,5 mill. kroner til å reetablere et lavere gradert system for alle departementene og til å utbedre dekningsgraden for Nødnett.

*Kapittel 6* beskriver rednings- og beredskapsområdet, samt krisehåndteringen. Tiltakene for å styrke den sentrale krisehåndteringen omtales spesielt. Kriserådet, lederdepartementet og KSE er de tre elementene i konseptet for sentral krisehåndtering. Kriserådet som er det administrative apparatet rundt regjeringen ved kriser, skal ha hyppigere møter og flere øvelser. Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement for sivile nasjonale kriser med mindre noe annet er bestemt. Regjeringen har foreslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012, å styrke KSE med 9,9 mill. kroner som tilrettelegger for Kriserådet og lederdepartementet, gjennom etablering av et sivilt situasjonssenter med døgnkontinuerlig bemanning i Justis- og beredskapsdepartementet. I kapitlet omtales også Fylkesmannens og kommunenes roller og ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å styrke redningstjenesten gjennom anskaffelsen av nye redningshelikoptre, utrustet sivilt forsvar, herunder ny innsatsbekledning og godt øvede redningsressurser.

*Kapittel 7* gir en beskrivelse av politiet som beredskapsaktør, herunder ulike beredskapsområder og ressurser, samt planverk, utdanning og øvelser. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en ny melding til Stortinget som skal se på politiets oppgaver og organisering, samt videreutvikling av politi- og lenmannsetaten (resultatreform). Det tas sikte på fremme meldingen for Stortinget innen utgangen av 2012.

*Kapittel 8* beskriver det sivil-militære samarbeidet. Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med Forsvarsdepartementet aktivt arbeide for å videreutvikle områder hvor Forsvarets ressurser kan supplere og komplementere sivile beredskapsforberedelser, som et viktig bidrag til økt samfunnssikkerhet. Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, legger opp til at Forsvarets kapasiteter, der det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver og de til enhver tid gjeldende ressursrammer, skal innrettes og brukes mest mulig hensiktsmessig til støtte for sivile

myndigheter. Ved innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter skal støtten til det sivile samfunn tas med i vurderingene. Regjeringen vil nedsette et utvalg for å foreta en gjennomgang av Heimevernet, Siviltforsvaret og Politireserven med formål å vurdere om dagens organisering, samordning og anvendelse av de statlige forsterkningsressursene er hensiktsmessig og effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behovene i fredstid.

I kapitlet redegjøres det også for Forsvarets bistand til politiet, herunder terrorbekjempelse. Regjeringen har som mål at Forsvaret skal være beredt til å bistå politiet med tilgjengelige og relevante kapasiteter i forbindelse med terror og annen alvorlig kriminalitet. Regjeringen vil arbeide for en styrket gjensidig kjennskap til hverandres behov og kapasiteter på sivil og militær side. Øvelser og kontaktfora mellom sivile og militære myndigheter omtales også, i tillegg til behovet for kunnskap og forskning, blant annet på effektive forebyggings tiltak.

*Kapittel 9* gir en redegjørelse for hvordan regjeringen vil ivareta den nasjonale IKT-sikkerheten. Utviklingen i blant annet internett, flere mobile tjenester, nye tjenesteplattformer og mer bruk av utenlandske tjenester, medfører at IKT er en strategisk sikkerhetsutfordring. Utviklingen setter store krav til bevissthet og kompetanse, og forsterker behovet for samarbeid og samordning på tvers av grensene til samfunnsområder. Regjeringen vil styrke det forebyggende sikkerhetsarbeidet gjennom blant annet nye reviderte nasjonale retningslinjer for IKT-sikkerhet. I lys av den fremvoksende betydningen av sårbarheter i IKT, vil det foretas en fornyet vurdering av ansvarsforholdene mellom departementene.

*Kapittel 10* viser at Norges sikkerhet og beredskap er avhengig av et godt internasjonalt samarbeid. Samarbeidet med EU og NATO videreføres. Norge vil bidra aktivt til videreutviklingen av beredskapsarbeidet i EU og være en pådriver for et fortsatt høyt aktivitetsnivå på sivil side i NATO. Det nordiske beredskapssamarbeidet har fått et løft de senere år. Satsingen på dette samarbeidet skal videreføres.

*Kapittel 11* gir en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser. Regjeringen vil komme tilbake til de kostnadsmessige sidene ved samfunnssikkerhetsarbeidet som ledd i de ordinære budsjettprosesser.



## 2 Innledning

### 2.1 Hovedbudskap i meldingen

Norge har blitt rammet av en rekke alvorlige hendelser de siste årene. Angrepene 22. juli 2011, flom kombinert med svikt i telenettet, ekstemvær, spredning av vulkanaske fra Island og pandemi, illustrerer bredden og utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet, og understreker behovet for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Angrepene den 22. juli 2011 satte samfunnets beredskap på prøve og er gjenstand for en bred gjennomgang i denne meldingen. En viktig del av oppfølgingen etter angrepene er å vurdere hvordan beredskapen mot denne type hendelser har fungert, samt identifisere læringspunkter og nødvendige tiltak. Regjeringen satte derfor ned en kommisjon som skal avlegge en rapport innen 13. august 2012 til statsministeren. Hensikten med kommisjonens arbeid er å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati.

Regjeringen vil gjennomgå 22. juli-kommisjonens rapport når den foreligger og gi en redegjørelse for oppfølgingen til Stortinget på egnet måte.

Uavhengig av 22. juli-kommisjonens arbeid, har regjeringen fremholdt at der den ser forbedringspunkter, vil den iverksette tiltak. Det vises i den forbindelse til at regjeringen har redegjort om hendelsen for Stortinget, herunder i Justisdepartementets budsjettproposisjonen for 2012, trontaledebatten 4. oktober 2011, og i den utvidede utenriks- og forsvarskomite samme dag. I tillegg vises det til at justisministeren og forsvarsministeren ga hver sin redegjørelse i Stortinget den 10. november 2011, for å informere Stortinget ytterligere om de alvorlige angrepene Norge ble utsatt for og den videre oppfølgingen. Stortinget nedsatte en særskilt komite for behandling av redegjørelsene som la frem sin innstilling til Stortinget 1. mars 2012. I innstillingen pekes det på en rekke tiltak som

komiteen mener det er nødvendig å iverksette for å styrke beredskapen.

I etterkant av hendelsene har relevante aktører utarbeidet evalueringer knyttet til hendelsene 22. juli 2011. Hovedformålet med gjennomgangene har vært å trekke lærdom til bruk i fremtidige krisesituasjoner. Det er regjeringens ansvar å sørge for å identifisere og iverksette nødvendige læringspunkter og tiltak etter angrepene. Regjeringen vil på bakgrunn av innstillingen fra den særskilte komite og relevante aktørers egevalueringer, gi en bred omtale av hendelsene den 22. juli 2011 og den videre oppfølgingen i denne meldingen.

I arbeidet med å styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet har regjeringen bestemt at Justis- og beredskapsdepartementets rolle på dette området skal styrkes og tydeliggjøres. I kgl.res. av 11. november 2011 fremgår følgende:

*For å sikre at Norge kan møte de risiko- og sårbarhetsutfordringer samfunnet står overfor, skal departementets ansvar for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid tydeliggjøres og styrkes. Departementets rolle som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt beredskapsansvar, vil også bli styrket. Videre skal den interne organiseringen bli gjennomgått for å styrke departementets evne til kriseshåndtering. Departementet vil i den forbindelse bli tilført økte ressurser.*

For å synliggjøre disse endringene besluttet regjeringen at Justis- og politidepartementet fra 1. januar 2012 skulle endre navn til Justis- og beredskapsdepartementet. Denne navneendringen er et uttrykk for at departementets rolle som samordningsdepartement for samfunnssikkerhet og beredskap skal styrkes og tydeliggjøres.

Som et ledd i dette arbeidet ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å gjennomgå og vurdere departementets beredskapsoppgaver knyttet til både organisering og ressurser. Rapporten som ble avgitt til justis- og beredskapsministeren januar 2012 inneholder forslag til tiltak på tre områder; styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, intern organisering i Justis- og beredskapsdepartementet og styrket evne til

krisehåndtering. Med utgangspunkt i denne rapporten er tiltak knyttet til styrking av Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og styrket evne til krisehåndtering hovedsakelig adressert i meldingens kapittel 4 og kapittel 6. Det er i tillegg igangsatt arbeid med justeringer i den interne organiseringen av departementet, for å sette departementet bedre i stand til å følge opp sitt ansvar som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt beredskapsansvar.

Denne meldingen ser spesielt på store tverrsektorielle hendelser med gjensidige avhengigheter, inkludert IKT-sikkerhet. Samfunnsutviklingen medfører at tverrsektorielle avhengigheter stadig øker og blir mer komplekse. Dette øker samtidig sårbarheten i samfunnet og stiller nye krav til forebygging og håndtering av uønskede hendelser. Det er derfor særlig viktig å arbeide for å redusere sårbarheten innenfor kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner for å kunne opprettholde ordinær drift. En kompliserende faktor er at også flere infrastrukturer er koblet sammen på tvers av landegrenser, og at arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur dermed har en grenseoverskridende faktor.

Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer også et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder, både når det gjelder det forebyggende beredskapsarbeidet og i krisehåndtering. Det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er basert på prinsippene om *ansvar, nærhet og likhet*. Erfaringen viser at prinsippene i for liten grad kommuniserer nødvendigheten av godt samvirke mellom de ulike ansvarlige aktører. Regjeringen vil derfor introdusere et nytt fjerde prinsipp – *samvirkeprinsippet*, som skal tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser.

Ny langtidsplan for Forsvaret (Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*) er lagt frem for Stortinget tidligere i denne sesjonen. Ved at denne meldingen legges frem i samme sesjon vil en kunne se militær og sivil beredskap i sammenheng.

## 2.2 Regjeringens mål med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

Begrepet *samfunnssikkerhet* ble presentert i St.meld. nr. 17 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 9

(2002–2003). Samfunnssikkerhet innebærer vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger.

Risiko- og trusselbildet samfunnet står overfor er bredt og sammensatt. Det er et mål for regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet gjennom å:

- effektivt forebygge og om mulig forhindre uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier og myndighetsfunksjoner og andre kritiske samfunnsfunksjoner
- sikre en effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker
- sikre god evne til raskt å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner dersom uønskede hendelser ikke har latt seg forebygge
- sikre en god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser

Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens politikk for samfunnssikkerhet. For å nå målet om et trygt samfunn for alle må hensyn til samfunnssikkerhet integreres i alle deler av samfunnet. Ved siden av å initiere, utvikle og gjennomføre tiltak gjennom egne virkemidler, er Justis- og beredskapsdepartementet en pådriver og koordinator ovenfor andre sektormyndigheter, og skal sørge for resultatoppfølging av politikken for samfunnssikkerhet i alle deler av samfunnet. Departementet har også ansvaret for å bidra til et godt internasjonalt samarbeid.

Sårbarhetsutvalget avleverte sin rapport i 2000 (NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn*) som ble behandlet i St. meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003). Et av de mest sentrale forslagene til Sårbarhetsutvalget var en bedre samordning av samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner, herunder å etablere et eget sikkerhetsdepartement. Justis- og beredskapsdepartementet har et samordnings- og tilsynsansvar for samfunnssikkerhet i henhold til kgl.res. 3. november 2000. Regjeringen styrker Justis- og beredskapsdepartementet samordnings- og tilsynsfunksjon i denne meldingen, ved at departementet i kraft av sitt samordningsansvar vil styrke arbeidet med at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt beredskapsansvar. Dette følges opp gjennom å:

- styrke mål og resultatstyringen av det brede samfunnssikkerhetsarbeidet
- styrke tilsynet med departementenes beredskapsarbeid
- utvikle en detaljert plan for å styrke og videreutvikle robusthet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
- styrke arbeidet med forebyggende objektsikkerhet
- styrke arbeidet med analyse og forskning på samfunnssikkerhet og beredskap
- styrke arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet på tvers av samfunnssektorene
- sikre at kommunene utøver sine lovpålagte plikter knyttet til risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner via Fylkesmannen.
- følge opp det internasjonale samarbeidet om samfunnssikkerhet og krisehåndtering innenfor den nordiske rammen, NATO, EU og FN

Disse områdene bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, der målet er at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. Områdene vil omtales fortløpende gjennom meldingen.

### 2.3 Foregående meldinger

Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn*) og Infrastrukturutvalget (NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*) anviste en rekke tiltak for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Stortinget har behandlet tre stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet og beredskap siden 2002. Det er i tillegg fremmet en stortingsmelding om brannsik-

kerhet og sentral krisehåndtering i etterkant av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia.

St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003) var en oppfølging av Sårbarhetsutvalget, som ga en bred tilnærming til samfunnets sårbarhet. Meldingen fulgte også opp NOU 2001:31 *Når ulykken er ute*.

I St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt militært samarbeid*, jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005), ble det lagt særlig vekt på omtale av totalforsvaret og det sivil-militære samarbeid. I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 39 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005), fattet Stortinget 30. november 2004 anmodningsvedtak om at spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet skulle utredes.

I Innst. S. nr. 265 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag til tiltak for å styrke apparatet for krisehåndtering i utlandet og den sentrale krisehåndteringen, herunder etablering av en krise-støtteenhet.

I St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*, jf. Innst. S. nr. 85 (2008–2009), var oppmerksomheten rettet mot betydningen av samvirke og samarbeid både nasjonalt og internasjonalt i møte med fremtidens risiko, trussel- og sårbarhetsbilde.

St.meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, jf. Innst. 153 S (2009–2010), fastsatte nasjonale mål for brannsikkerhetsarbeidet i årene fremover. Målrettet satsing på forebyggende arbeid og bedre beredskap og håndteringsevne ble vektlagt.

## 3 Om terrorangrepene 22. juli 2011

### 3.1 Innledning

Angrepene den 22. juli 2011 vil prege Norge som nasjon i lang tid. Åtte mennesker mistet livet i bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet. 69 døde som følge av angrepet på Utøya. Mange mennesker ble skadet, og enda flere ble berørt som ofre eller pårørende. I tillegg medførte terrorhandlingene betydelige materielle skader.

Regjeringen ønsker å gi honnør til dem som var i aksjon fra politiet, brann- og redningsvesenet, helsevesenet, Sivilforsvaret, Forsvaret, andre offentlig ansatte, samt frivillige organisasjoner. Regjeringen vil gi en spesiell honnør til de personene som på eget initiativ deltok. Disse gjorde alle en formidabel innsats under svært vanskelige forhold.

Regjeringen har det overordnede ansvaret for beredskapen i Norge og for myndighetenes håndtering av angrepene 22. juli 2011. I gjennomgangene som er foretatt etter angrepene er det avdekket flere punkter som kunne vært håndtert annerledes, både når det gjelder forebyggende beredskap og når det gjelder hendelsesforløpet 22. juli. Regjeringen beklager at så mange liv gikk tapt og at gjerningsmannen ikke ble pågrepet tidligere.

Regjeringen mener det er viktig å lære av hendelsene samtidig som hendelsesforløpet og de tiltak som ble iverksatt må vurderes ut fra den da tilgjengelige ressursituasjonen og den da rådende situasjonsforståelsen.

En viktig del av oppfølgingen etter angrepene er å vurdere hvordan beredskapen mot denne type hendelser har fungert. Det er regjeringens ansvar å sørge for at nødvendige læringspunkter og tiltak etter angrepene, blir identifisert og gjennomført. Regjeringen nedsatte derfor 12. august 2011 en uavhengig kommisjon som skulle gjennomgå angrepene på regjeringskvartalet og Utøya. Kommisjonen skal avgi rapport til statsministeren 13. august 2012. Mandatet ble utformet i samråd med de politiske partiene på Stortinget.

Regjeringen har samtidig vært opptatt av å ikke utsette nødvendige tiltak i påvente av 22. juli-kommisjonens anbefalinger. I Prop. 1 S (2011–2012) ble det derfor foreslått flere tiltak for å

styrke samfunnets beredskap i 2012. I proposisjonen ble det også gitt en kort redegjørelse om angrepene 22. juli og relevante tiltak iverksatt på bakgrunn av hendelsene. Ytterligere redegjørelser om hendelsene 22. juli og iverksatte tiltak ble gitt i trontaledebatten og i justisministerens og forsvarsministerens redegjørelser for Stortinget 10. november 2011. I Revidert nasjonalbudsjett 2012 Prop. 111 S (2011–2012) ble det foreslått ytterligere bevilgninger for å styrke beredskapen på bakgrunn av erfaringene 22. juli, herunder en styrking av budsjettet til Politiets sikkerhetstjeneste (PST), etablering av et døgnkontinuerlig situasjonscenter i Justis- og beredskapsdepartementet og en ytterligere styrking av helikopterberedskapen på Rygge.

Parallelt med at 22. juli-kommisjonen gjør sitt arbeid har forvaltningen gjennomført egne evalueringer av hendelsene 22. juli og håndteringene av disse. I dette kapitlet gjennomgås de mest sentrale aktørers evalueringer etter 22. juli. Det legges særlig vekt på politiets egevaluering og oppfølgingen av den. Evalueringsrapporten har vært på høring i politidistriktene. Det pågår et arbeid i Politidirektoratet (POD) med å planlegge videre oppfølging i nært samarbeid med og under overordnet ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg har PST også gjennomført en egevaluering av politiets håndtering og innsats knyttet til terrorhandlingene. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) evalueringsrapport omfatter direktoratets interne evaluering, evaluering av brann- og redningsvesenet og evaluering av Sivilforsvaret. Helsedirektoratet har utarbeidet en omfattende evalueringsrapport kalt «*Læring for bedre beredskap*». Departementene, herunder Justis- og beredskapsdepartementet, som var lederdepartement i forbindelse med hendelsene 22. juli 2012, samt Kriserådet og Krisestøtteenheten (KSE) har evaluert den interne håndteringen og oppfølgingen etter angrepene på regjeringskvartalet. Ikke alle evalueringsrapportene er ferdigstilt.

I tillegg har Hovedredningssentralen (HRS), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) evaluert

egen rolle under angrepene. Hole kommune og Oslo kommune har også utarbeidet evalueringer.

En gjennomgående erfaring etter 22. juli 2011 er at alle aktørene må samvirke for å sikre at inn-satsen håndteres best mulig. Innføringen av sam-

virkeprinsippet som et bærende element i den nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, gjøres blant annet på bakgrunn av erfaringene etter angrepene 22. juli. Det vises i denne forbindelse til kapittel 2 og kapittel 4.

### Boks 3.1 Komiteens tilråding

Komiteen viser til redegjørelsene og rår Stortinget til å gjøre følgende vedtak:

#### I

Stortinget ber regjeringen evaluere etableringen av politiråd i kommunene og deres betydning for forebyggende arbeid, herunder betydningen for den lokale terrorberedskapen.

#### II

Stortinget ber regjeringen utrede bedre måter å belønne velfungerende SLT-samarbeid med sikte på å styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen.

#### III

Stortinget ber regjeringen legge fram for Stortinget en videreutviklet og forsterket overordnet plan for å forebygge og håndtere mulige terrorangrep i Norge.

#### IV

Stortinget ber regjeringen iverksette eventuelle nødvendige tiltak for å forbedre informasjonen til pårørende i en krisesituasjon.

#### V

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.

#### VI

Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes.

#### VII

Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om viktigheten av å raskt be om bistand fra Forsvaret eller andre ved større hendelser.

#### VIII

Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre bedre informasjonsutveks-

ling mellom politidistriktene ved store hendelser.

#### IX

Stortinget ber regjeringen fremme egen sak om felles nødnummer, slik Stortinget tidligere har forutsatt.

#### X

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 ressursituasjonen for å sikre at PST har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til blant annet å overvåke ulike miljøer i et bredt forebyggende perspektiv.

#### XI

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.

#### XII

Stortinget ber regjeringen gjennomgå dagens system med varsling til landets politidistrikt ved riksalarm og særlig vurdere innføring av et mer moderne alarmsystem som kan varsle flere sentrale politiledere i tillegg til sentralene ved politidistriktene.

#### XIII

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.

#### XIV

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.

I justisministerens redegjørelse 10. november 2011 ble det pekt på syv hovedområder som bør være gjenstand for politisk debatt i tiden fremover; forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, lovmessige rammebetingelser, responstid, kommunikasjon, objektsikring, sivilt-militært samarbeid, samt oppfølging av omkomne, skadde og pårørende.

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité, Innst. 207 S (2011–2012), fattet Stortinget 8. mars 2012 14 vedtak, se boks 3.1.

I punkt 3.2 redegjøres det for de ulike evalueringsrapportenes hovedfunn og læringspunkter. På bakgrunn av læringspunkter, de syv hovedområdene i justisministerens redegjørelse 10. november 2011 og de 14 vedtakene fra Den særskilte komité, redegjøres det nærmere i punkt 3.3 for enkeltelementer fra etatene i rapporter og for status når det gjelder regjeringens oppfølging. I punkt 3.4 redegjøres det nærmere for evalueringer som er gjennomført i departementsfellesskapet og for status når det gjelder regjeringens oppfølging av disse.

Det understrekes at en i lys av det videre arbeidet med gjennomgang og behandling av forbedringspunkter foreslått i evalueringsrapportene og ikke minst i lys av anbefalinger fra 22. juli-kommisjonen, fortløpende vil vurdere behovet for ytterligere tiltak.

## 3.2 Evalueringsrapporter og læringspunkter

Hovedformålet med alle evalueringene har vært å trekke lærdom til bruk i fremtidige krisesituasjoner. Nedenfor gis en kort beskrivelse for utvalgte områder i evalueringene.

### 3.2.1 22. juli 2011 – evaluering av politiets innsats

POD ga 18. august 2011 et utvalg i oppgave å evaluere politiets håndtering av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22. juli. 2011. Utvalget la frem sin rapport til politidirektøren den 15. mars 2012. Rapporten har som formål å belyse nasjonale læringspunkter for politiet, og målsettingen er å forbedre politiets muligheter til å håndtere fremtidige hendelser og kriser.

I evalueringsrapporten pekes det på forbedringspunkter, samt områder som fungerte godt og som kan videreføres. Det er listet opp en rekke forbedringspunkter innenfor områdene

- Varsling og alarmmelding
- Situasjonsrapportering
- Organisering, planverk, ledelse og samordning
- Evakuerte og pårørende
- Informasjon- og mediehandtering
- Helse, miljø og sikkerhet

Sentrale punkter i evalueringen er nærmere omtalt under punkt 3.3.3 Varsling og alarmmelding, punkt 3.3.9 Situasjonsrapportering, punkt 3.3.10 Organisering, ledelse og samordning, punkt 3.3.13. Omsorg og oppfølging av evakuerte, ofre og pårørende. Omtalen av erfaringene fra hendelsene 22. juli 2011 må ses på bakgrunn av at Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en ny melding til Stortinget som skal se på politiets oppgaver og organisering, samt videreutvikling av politi- og lensmannsetaten (resultatreforment). Det tas sikte på fremme meldingen for Stortinget innen utgangen av 2012.

### 3.2.2 Politiets sikkerhetstjenestes evalueringsrapport

I lys av hendelsene 22. juli besluttet sjef for PST høsten 2011 å opprette to interne prosjektgrupper. Den ene gruppen fikk i oppdrag å evaluere hva PST hadde gjort i forkant av terrorangrepene, mens den andre gruppen ble gitt i oppdrag å evaluere hvordan tjenesten håndterte hendelsene 22. juli og i de påfølgende dagene. Prosjektgruppens arbeid ble fremlagt i en samlet evalueringsrapport 16. mars 2012, og det ble identifisert flere forbedringspunkter. I evalueringsrapporten pekes det blant annet på svakheter i tjenestens krisehåndtering, dens organisering og oppgaveløsning, samt saksbehandlingsrutiner og informasjonshåndtering.

Når det gjelder iverksatte tiltak vises det til omtale under punkt 3.3.1 Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

### 3.2.3 Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011 – «Læring for bedre beredskap»

Helsedirektoratet har utarbeidet en rapport om helsetjenestens innsats i forbindelse med 22. juli 2011 «Læring for bedre beredskap». Rapporten belyser varsling, behandling i den akuttmedisinske kjeden og sykehusbehandling, samt oppfølgingen av overlevende og etterlatte i akuttfasen og i tiden etter – både somatisk og psykososialt.

Hovedbildet er at helsetjenesten gjorde en god innsats. Det gikk kort tid fra bomben eksploderte i



Figur 3.1 Høyblokka

Kilde: Paal Audestad / NTB Scanpix

regjeringskvartalet til ambulanspersonell fra Oslo Universitetssykehus (OUS) var på plass i regjeringskvartalet. Hardt skadde pasienter ble fortløpende sendt til akuttmottaket på OUS. Helsepersonell rekvirerte en rutebuss, som ble fylt opp med personer med lettere skader. Disse ble sendt til Oslo legevakt, som også mottok selvevakuerte skadde. Både OUS og legevakten opplevde at kapasiteten var tilstrekkelig til å møte pasienttilstrømninger fra regjeringskvartalet og senere fra Utøya.

Fordi politiet fryktet at det kunne være flere gjerningsmenn på Utøya kom ikke helsepersonell til Utøya før det var gått noe under en time etter at gjerningspersonen var pågrepet, og etter at politiet hadde vurdert situasjonen som tilstrekkelig trygg.

I forbindelse med skytingen på Utøya gjennomførte anestesileger, allmennleger og ambulanspersonell primær triagering på samleplatsen ved Utvika kai og Elstangen. De mest alvorlig skadde pasientene ble sendt til OUS med helikopter og vanlige ambulanser, og noen pasienter til Ringerike sykehus, Bærum sykehus og Drammen sykehus. På Sundvolden hotell ble det etablert fremskutt legevakt. Av 31 dels meget hardt

skadde pasienter som ankom OUS etter de to hendelsene, overlevde 30 pasienter.

Den psykososiale oppfølgingen av rammede og pårørende ble ivaretatt på en god måte, til tross for en vanskelig situasjon den 22. juli og i de påfølgende dagene.

Selv om helsetjenesten og frivillige gjorde en solid innsats, har også helsetjenesten behov for å lære av hendelsene 22. juli. Helsedirektoratet foreslår i sin rapport en rekke tiltak. Helse- og omsorgsdepartementet vurderer nå oppfølging av forslagene.

Forslagene omfatter tiltak vedrørende:

- psykososial oppfølging av overlevende og pårørende
- kommunikasjon og kommunikasjonssystemer
- behov for nasjonale standarder og retningslinjer
- samarbeid på myndighetsnivå
- samarbeid mellom nødetatene
- beredskapsplaner og rutiner
- kompetanse og øvelser

Det vises til omtale under punkt 3.3.13. Omsorg og oppfølging av evakuerte, ofre og pårørende.

### 3.2.4 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

I etterkant av hendelsene 22. juli 2011 har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomført tre evalueringer av hvordan situasjonen ble håndtert. Dette omfatter evaluering av direktoratets egen håndtering, evaluering av de berørte sivilforsvarsdistriktene samt de berørte brann- og redningsvesen.

DSB etablerte krise- og rådgivningsstab om ettermiddagen den 22. juli 2011. Evalueringen synliggjør et behov for en gjennomgang av direktoratets kriseplanverk. Det er videre behov for en gjennomgang av oppbyggingen og distribusjon av DSBs situasjonsrapporter. DSB bør etter egen vurdering også arbeide videre med å få en helhetlig tilnærming til sin innsats for å understøtte de operative og strategisk ansvarlige myndigheter ved store hendelser. Man bør også se på rutiner som kan sikre bedre koordinering internt i direktoratet.

#### *Brann- og redningsvesen*

Totalt 11 brannvesen med om lag 270 mannskaper var i innsats i forbindelse med angrepene på regjeringskvartalet og på Utøya. I tillegg var 110-sentralene i Oslo og Vest Viken involvert. Ifølge evalueringen er den viktigste lærdommen i forhold til nødmeldetjenesten viktigheten av avtaler og rutiner, som sikrer effektiv styring av lokale, regionale og nasjonale ressurser ved krevende og omfattende hendelser er på plass. Videre må det være tydelige avtaler mellom brann- og redningsvesenet og 110-sentralen om hva som er riktig prosedyre i situasjoner hvor «skyting pågår».

DSB mener at brann- og redningsvesenets innsats som helhet ble gjennomført på en god måte, og at den var betydningsfull for den totale håndteringen av hendelsene. Det er pekt på følgende behov for gjennomgang:

- retningslinjene for innsattpersonellens egen sikkerhet
- oppgavefordelingen lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre en struktur som bidrar til effektiv håndtering av store hendelser.

#### *Sivilforsvaret*

Syv sivilforsvarsdistrikter og Sivilforsvarets Sentrallager deltok i arbeidet med hendelsene 22. juli 2011. Arbeidet besto i å yte bistand til brann- og redningsetaten og politiet.

I Oslo besto også arbeidet i reparasjon og klargjøring av Hovedbrannstasjonen, rydding, logistikk, veiledning til publikum, vakt og bistand til politiet, oppsetting telt, lys og annet utstyr og tilsyn med utstyret. Samarbeidet med brannetaten og politiet fungerte godt. De hadde tilstrekkelig med personell til å utføre oppgavene.

Når det gjaldt hendelsene på og ved Utøya, besto arbeidet i hovedsak i forsterkning til politiet i form av å ta hånd om og registrere overlevende, omkomne og pårørende, vakthold og sikring av evakueringsmottaket på Sundvollen hotell, trafikkdirigering, vakt og sikring på Utøya under besøk av pårørende, etablere telt på Utøya og håndtere eiendeler for tilbakelevering til pårørende. En av erfaringene fra Sivilforsvaret er at nødetatene på et tidlig stadium bør anmode om bistand selv om det på anmodningstidspunktet er uklart hva det vil være behov for av bistand.

Det vises til omtale under punkt 3.3.8 Utfordringer knyttet til kommunikasjon

### 3.2.5 Hovedredningsentralen

Hovedredningsentralen (HRS) skriver i sin internevaluering at til tross for at hendelsene 22. juli var terrorhandlinger med politiet i sentrum av håndteringen, inneholdt de også klare elementer av redningstjeneste. Redningstjenesten var således avhengige av at politiet skapte arbeidsrom for redningsaksjonen.

HRS handlet i henhold til eksisterende planverk, og iverksatte en rekke andre tiltak utover dette. Selv om det var utenfor planverket ble et redningshelikopter som sto på beredskap på Ørland avgitt til transport av bombeekspertes fra Ørland til Oslo. Kapasiteten på ambulanshelikopter ble styrket etter anmodning fra AMK Oslo.

Det fremgår av internevalueringen at politiet i Oslo anmodet, om kvelden den 22. juli, HRS om å få en Sea King-helikopter på beredskap for hurtigtransport av Beredskapstroppen, uten noen konkretisering av oppdrag eller lokasjon for innsettelse. I mangel på andre tilgjengelige redningshelikoptre, ville beredskapsmaskinen måtte blitt brukt. I følge ledelsen ved 330 skvadron, ville det ta ca. 24 timer før man kunne ha en Sea King klar til dette formålet. Dette på grunn av at helikoptret måtte omkonfigureres og settes opp med mannskap som var kvalifisert for anti-terror oppdrag. Det ble jobbet med dette utover natten, men av hensyn til redningsberedskapen og tiden helikoptret måtte tas ut av beredskap for omkonfigurering, ble denne anmodningen avslått av Justis- og beredskapsdepartementet. HRS peker på at



dette viser utfordringen omkring avgivelse av redningshelikoptre til andre oppdrag og den potensielle degraderingen av redningsberedskapen som følger av nødvendig omkonfigurering for andre typer oppdrag enn redningstjeneste.

Behovet for forflytning av redningshelikoptre ble løpende vurdert, videre behovet for bistand fra sivile helikopteroperatører og fra nabolandene. Før HRS hadde muligheter til å sette inn redningsressurser på Utøya var man avhengig av at politiet meldte område som klarert. For å kunne være best mulig forberedt ble redningsressurser plassert i sikkert område rundt Utøya. HRS iverksatte i samarbeid med Avinor etablering av luftrestriksjonsstøtte over Utøya, og bisto Lokal redningsentral i Buskerud (LRS Buskerud) med varsling av øvrige redningsressurser. HRS påpeker videre at man hadde store utfordringer med å komme gjennom på telefon til Nordre Buskerud LRS fordi det ikke var etablert noen prioritert linje.

Bombe- og terrortrussel er ikke omtalt i mønsterplan for LRS. HRS mener dette bør vurderes innarbeidet fordi de i mange tilfelle vil inneholde sterke elementer av redningstjeneste, dog i et trusselperspektiv som setter politiet i sentrum av håndteringen. Kollektiv redningsledelse ble ikke innkalt ved HRS eller Nordre Buskerud LRS. HRS opplevde situasjonen som så ekstraordinær at det er vanskelig å rette konkret kritikk mot dette. Sett i ettertid kunne HRS vært en pådriver for at dette ble gjort. HRS peker videre på at for å sikre bedre kommunikasjonslinjer bør HRS ha prioriterte linjer til alle LRS. Etablering av back up løsning med mobil for å sende SMS bør i tillegg vurderes.

HRS skriver videre at HRS så tidlig som mulig må informeres om situasjoner og trusler som kan utvikle seg til masseredning. HRS mener at det bør vurderes om man bør få tilgang til gradert samband til aktuelle aktører. Planverk for å drive redningstjeneste i et område hvor det eksisterer en ytre trussel bør utarbeides av LRSene. Dette planverket bør belyse spørsmål knyttet til klaring av et område og eventuelt sikring av enkelte soner, selv om situasjonen totalt sett ikke er avklart, slik at man hurtigst mulig kan iverksette nødvendige tiltak for å redde menneskeliv.

Justis- og beredskapsdepartementet tar med seg evalueringen i det videre arbeidet med oppfølgingen etter 22. juli 2011.

Det vises forøvrig til omtalen av redningstjenesten under kapittel 6.

### 3.2.6 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har gjennomført en egenevaluering av akutfasen 22. juli 2011.

NSM etablerte et kriseteam i NSMs lokaler på Kolsås den 22. juli, og etablerte tidlig kontakt med berørte parter for å tilby støtte innen direktoratets kompetanseområder. Som følge av angrepet mot regjeringskvartalet økte risikoen for kompromittering av skjermingsverdig informasjon og utstyr. Videre måtte departementene reetablere seg i midlertidige lokaler, noe som medførte behov for rask etablering av midlertidige sikkerhetstiltak. NSMs rolle og mål i denne situasjonen var å tilby, og å gi sikkerhetsrådgivning til relevante berørte parter i forhold til sikkerhetslovens krav til informasjons- og objektsikkerhet, og annen generell rådgivning innenfor disse områdene. NSMs bistand skulle bidra til at skjermingsverdig informasjon og utstyr ble sikret på en tilfredsstillende måte. NSMs støtte ble gitt både i form av skriftlige råd og deltakelse i relevante rådgivningsgrupper, samt gjennom teknisk og operativ støtte til berørte parter. NSM har gitt uttrykk for en manglende forståelse for NSMs rolle som bidragsyter og rådgiver i situasjonsbildet, ved at NSM selv måtte etablere seg på feltet. NSM mener at dette kan indikere at nasjonale prosedyrer for dette ikke var klare. Det vises til omtale under punkt 3.3.11. Sikring og beskyttelse av utsatte objekter etter hendelsene 22. juli.

### 3.2.7 Direktoratet for nødkommunikasjon

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) har utgitt en egen evalueringsrapport om bruk av Nødnett den 22. juli. Rapporten viser trafikkstatistikk fra bruk av nettet og anbefaler forbedringstiltak blant annet om utfordringer i grenseområder mellom nytt og gammelt samband. Ingen deler av Nødnett ble direkte rammet av terroraksjonen, og nettet fungerte som normalt under hele innsatsperioden. I Oslo sentrum var nesten 1 000 Nødnett-radioer i bruk og ved Sollihøgda ble det registrert i underkant av 300 radioer. Samtaletrafikken ble mer enn tredoblet umiddelbart etter eksplosjonen i regjeringskvartalet og holdt seg høy ut dagen. Hendelsene 22. juli gir en god indikasjon på at det er tilstrekkelig kapasitet i nettet til å håndtere også en ekstraordinær situasjon, selv om belastningen på enkelte basestasjoner i perioder var nær kapasitetsgrensen. Det ble ikke meldt om vesentlige feilsitua-

sjoner verken i nettet eller nødmeldesentralenes Nødnett-utstyr, og driftsstatistikken viser at det var lite kødannelse i nettet i forhold til de mange samtaler.

Det vises til omtale under punkt 3.3.8 Utfordringer knyttet til kommunikasjon og punkt 3.3.6 Skyting pågår.

### 3.2.8 Hole kommune

Kommunen har valgt å ikke evaluere seg selv, men har utarbeidet dokumentet- «Refleksjoner og læring for Hole kommune etter Utøya-hendelsen 22/7–11». Kommunen hadde utarbeidet beredskapsplan på grunnlag av en risiko- og sårbarhetsanalyse fra 2009. Kommunen hadde gjennomført flere øvelser hvor det var trent på situasjoner som pandemi, tunellulykker og store bussulykker, men ikke på hendelser som den som inntraff på Utøya. Det kommunale kriseapparatet ble stilt ovenfor store utfordringer den 22. juli 2011 og de påfølgende dagene.

Sundvollen hotell som ligger i Hole kommune, ble benyttet som senter for evakuerte og pårørende i tidsrommet 22. – 26. juli 2011. Hotellet har vært benyttet av kommunen tidligere etter ekstraordinære hendelser (etter branner i kommunens senter og omsorgsboliger). Det ble gitt omfattende bistand til drift av mottakssenteret på Sundvollen hotell. Omlag 250 fagpersoner bidro i arbeidet på Sundvollen. I tillegg kommer mannskaper fra Sivilforsvaret, Røde Kors og uorganiserte frivillige.



Figur 3.2 Utøya

Kilde: Fredrik Sandberg / NTB Scanpix

### 3.2.9 Oslo kommune

Kommunen har utarbeidet en omfattende evalueringsrapport som omhandler de forskjellige byrådsavdelingene og bydelenes arbeid.

Kommunen har utarbeidet en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse, som sist ble oppdatert 2005. Det er utarbeidet en overordnet beredskapsplan som gir føringer for beredskaps- og innsatsarbeidet.

Erfaringene:

- kommune satte inn store ressurser i krisehåndteringen — totalt 43 byrådsavdelinger/virksomheter var involvert
- beredskapsplanverket for den sentrale kriseledelsen og virksomhetenes egne planverk ble fulgt. Tilbakemeldingene er klare på at beredskapsplanverkene er oppdaterte og gode
- koordineringen og informasjonsflyten mellom virksomhetene fungerte godt og ble i akuttfasen håndtert av krisehåndteringsteamet
- kommunen samarbeidet nært med eksterne aktører som politi, fylkesmann i Oslo og Akershus, Helsedirektoratet m.fl.
- det ble lagt vekt på at kommunens øvrige tjenesteproduksjon skulle fungere mest mulig normalt i en alvorlig situasjon
- tidspunktet for hendelsen, ferieavvikling og fredag, gjorde at en del sentrale funksjoner ikke kunne bemannes som normalt. Det vurderes å involvere fungerende/stedfortredere mer under ledelse i forbindelse med øvelser og krisehåndtering.

Når det gjelder de to kommunenes evalueringsrapporter understreker Justis- og beredskapsdepartementet at kommunene er viktige samvirkeaktører for nødetatene, jf. kapitlene 4 og 6. Justis- og beredskapsdepartementet tar med seg evalueringene til de to kommunene i det videre arbeidet med oppfølgingen etter 22. juli 2011.

## 3.3 Oppfølgingen av læringspunkter og vedtakene fra Den særskilte komité, herunder justisministerens redegjørelse 10. november 2011

### 3.3.1 Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

Det vises til justisministerens redegjørelse for status i oppfølgingen i Stortinget 10. november 2011.

En målrettet styrking av beredskapen er sammen med en bred forebyggende innsats av betydning for vår trygghet.

#### *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*

Det er nødvendig med gode arbeidsformer og analyser av trusselbildet både i PST og politiet for øvrig. Det er også av vesentlig betydning for befolkningens trygghet at det er en sikkerhetstjeneste i politiet som kan utføre samfunnsoppdraget på en god måte. Det er avgjørende at PST er godt rustet til å ivareta sine oppgaver, at tjenesten har effektive metoder og kompetent personell. Justis- og beredskapsdepartementet har i denne forbindelse en dialog med tjenesten om rammebetingelser og oppgaveløsning.

Justis- og beredskapsdepartementet har nedsett en ekstern evalueringsgruppe med mandat til å foreta en gjennomgang av PSTs organisering, kompetanse og ressursituasjon sett i sammenheng med det aktuelle trusselbildet. Evalueringsgruppen skal avgi en ugradert rapport innen 1. desember 2012, og Stortinget vil bli orientert om arbeidet på egnet måte, jf. Den særskilte komités vedtak X «*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 ressursituasjonen for å sikre at PST har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til blant annet å overvåke ulike miljøer i et bredt forebyggende perspektiv*».

I tillegg til dette erkjenner departement at den teknologiske utviklingen skjer meget raskt. Teknologiske virkemidler inngår i større eller mindre grad i alle PSTs saker, og det er viktig for tjenesten å ha rettidig teknologisk kompetanse og utstyr for å kunne møte disse utfordringene. Det gjelder både på området terrorbekjempelse som på andre prioriterte områder innenfor tjenestens oppgaveportefølje. PST ble derfor styrket med 20 mill. kroner i 2011 til arbeidet med åpen informasjonsinnhenting til nødvendige investeringer og drift. Disse midlene er i 2012 videreført til drift og nødvendige personellressurser. I tillegg er PST foreslått styrket i Revidert nasjonalbudsjett 2012, jf. Prop. 111 S (2011–2012), med 21 mill. kroner til investeringer og utviklingskostnader innen områdene kommunikasjonskontroll, spaning, cybersikkerhet og tilgang til Schengenlandenes visumbase (VIS).

PSTs arbeid med åpen informasjonsinnhenting, såkalt OSINT, er også styrket i 2012. Dette arbeidet innebærer blant annet systematisk innsamling av åpen informasjon fra internett, og vil

bedre tilgangen på relevant informasjon innenfor hele tjenestens ansvarsområde.

#### *Handlingsplaner innen kriminalitetsbekjempelse*

Arbeidet med kriminalitetsforebygging er en viktig del av forebyggingsarbeidet, og regjeringen har lagt frem to sentrale handlingsplaner innen kriminalitetsbekjempelsesområdet: «*Gode krefter – Kriminalitetsforebyggende handlingsplan – 35 tiltak for økt trygghet*», fremlagt høsten 2009 og «*Felles trygghet – felles ansvar – handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*», fremlagt i desember 2010.

En helhetlig forebyggingsstrategi rettet mot kriminalitet krever samhandling på tvers av etater, profesjoner og organer, inklusiv frivillig sektor og lokalt næringsliv. Hovedvekt i handlingsplanen «*Gode krefter*» ligger derfor på hvordan samarbeid og samordning kan sikre at kriminalforebygging ivaretas best mulig på alle områder og nivåer.

Videre er det behov for en bred forebyggende innsats på et tidlig stadium, før ekstreme holdninger blir til voldelige handlinger. Dette er hovedmålet for regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, «*Felles trygghet – felles ansvar*».

Som en del av denne handlingsplanen ble nettsiden radikaliserings.no lansert 6. desember 2011. På nettsiden finnes informasjon om hvordan man kan melde inn tips til politiet dersom man er bekymret for at noen er i ferd med å bli radikalisert, samt informasjon om hva det innebærer å kontakte politiet. Nettportalen skal blant annet bidra til å gi kunnskap om radikaliserings og voldelig ekstremisme, og kan være nyttig blant annet for ansatte i kommuner, skoler, barnevern og politi, eller for andre som jobber med ungdom, foreldre og de unge selv.

Handlingsplanen «*Felles trygghet – felles ansvar*» tar utgangspunkt i at radikaliserings og voldelig ekstremisme er sektorovergripende utfordringer, hvor årsaker og muligheter for forebygging kan ligge under flere offentlige etaters ansvarsområder. Samarbeid mellom politi og andre lokale aktører vil være viktig for forebygging på et tidlig stadium, for å hindre marginalisering og hjelpe unge tilbake på rett spor.

#### *Politiråd og SLT (Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak)*

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale myndigheter som skal bidra til kriminalitetsforebygging og trygghet i

lokalsamfunnet. Ordningen er under oppbygging både med hensyn til nasjonal utbredelse og innhold. Regjeringens mål er at politirådene skal være strategiske organ for hele det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samtidig støtte opp under målsetningen om et lokalt forankret politi. Samarbeid gjennom politiråd skal bidra til å involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere og lokal forvaltning i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politiråd skal også sikre utveksling av kunnskap og erfaring mellom politi og kommune. Samarbeidsstrukturen er pålagt politiet, og den lokale politiledelsen tar initiativ til etablering av politiråd, mens deltakelsen er frivillig fra kommunenes side.

POD gjennomførte i 2011 den første evalueringen av politiets arbeid i politiråd. Rapport fra arbeidet ble lagt frem 2. april 2012. Evalueringen viste at politiet, siden innføringen av ordningen høsten 2006, har etablert et politirådssamarbeid med 389 av landets 429 kommuner.

SLT ble startet på 1990-tallet på initiativ fra Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD), som et prosjekt i syv norske kommuner med mål om å styrke samordningen mellom ulike offentlige etater, profesjoner og frivillige organisasjoner. Det er i dag nærmere 200 kommuner i Norge som har organisert det kriminalitets- og rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge i henhold til SLT-modellen. Tallene har imidlertid stagnert de siste årene. KRÅD utarbeidet høsten 2011 en ny håndbok om SLT og bidrar med løpende rådgivning og opplæring til kommunene.

Justis- og beredskapsdepartementet bidrar med midler til et stimuleringsstilskudd som tildeles enkeltkommuner eller kommunesamarbeid etter søknad fra politi og kommune i fellesskap. Det stilles betydelige krav til kommunen både om eget økonomisk bidrag og om organiseringen av arbeidet, selv om tilskuddet til den enkelte ikke er stort.

Kommunenes etablering og videre bruk av SLT er frivillig, deltagelsen besluttes innenfor kommunenes utstrakte selvbestemmelsesrett og det finnes i dag ikke hjemmel for pålegg.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt POD i oppdrag å vurdere bruken av politirådene i forhold til lokal terrorberedskap og forebygging. Direktoratet er også bedt om å utrede belønningsordningen for SLT-samarbeid, i samarbeid med aktuelle instanser, innen 1. desember 2012. Dette skal ses i sammenheng med tiltak 25 om «Økt utbredelse av og økt kvalitet i politiråd og SLT» i handlingsplanen *Gode krefter* og det arbeidet KRÅD gjør for å stimulere til at flere kommuner

etablerer SLT-samarbeid, herunder hvordan samarbeidet for å oppnå så tidlig intervensjon som mulig kan styrkes. Det vises for øvrig til Den særskilte komitées vedtak I «*Stortinget ber regjeringen evaluere etableringen av politiråd i kommunene og deres betydning for forebyggende arbeid, herunder betydningen for den lokale terrorberedskapen*» og vedtak II «*Stortinget ber regjeringen utrede bedre måter å belønne velfungerende SLT-samarbeid på, med sikte på å styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen*». Stortinget vil bli orientert om oppfølgingen av arbeidet på egnet måte.

Politihøgskolens tiltak for å fremme forebygging som fag både opp mot radikalisering og forebygging generelt er viktige satsingsområder. Forebygging er også nå et sentralt emne i bachelorutdanningen ved Politihøgskolen.

#### *Kontroll med våpen og kjemikalier*

Et viktig forebyggende tiltak er kontroll med våpen. Utvalget som har foretatt en gjennomgang av gjeldende våpenlov leverte sin utredning, NOU 2011:19 *Ny våpenlov*, til Justis- og beredskapsdepartementet 5. desember 2011. Utvalget foreslår en ny våpenlov tilpasset dagens samfunnssituasjon og fremtidige utfordringer. Den teknologiske utvikling fører til raske endringer, og loven må i størst mulig grad være teknologiavhengig. Lovforslaget legger stor vekt på forebyggende og trygghetsskapende tiltak, og bygger blant annet på prinsippet om at det ikke skal være flere skytevåpen i samfunnet enn det er et legitimt behov for. Utvalget foreslår regler som sikrer bedre kontroll med at vilkårene for å erverve og inneha skytevåpen er oppfylt. Utvalgets rapport er sendt på høring.

I EU har det de siste årene pågått et arbeid for å begrense tilgangen til kjemikalier som kan misbrukes til å lage hjemmelaget sprengstoff, og som i dag er tilgjengelig i dagligvarehandel. Bakgrunnen er at hjemmelaget sprengstoff brukes av terrorister og andre kriminelle til å gjennomføre angrep. Som følge av dette arbeidet, ble det i november 2011 innført begrensninger på tilgangen til ammoniumnitrat i Norge. Et forslag fra EU-kommisjonen om begrensninger i tilgangen til ytterligere 14 kjemikalier som kan anvendes til fremstilling av hjemmelagde bomber, er til behandling i EUs organer. I Norge har bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet 22. juli 2011 understreket betydningen av det pågående reguleringsarbeidet.

Regjeringen har besluttet at det skal utredes i hvilken utstrekning det skal og kan etableres strengere ordninger i Norge knyttet til tilgang til ammoniumnitrat. Regjeringen har videre besluttet at det skal vurderes hvilke konsekvenser EU-kommisjonens forslag om begrensninger i tilgangen til ytterligere 14 kjemikalier har, EØS-rettslige skranke og behov for tiltak. DSB skal lede arbeidene, og levere rapporter til Justis- og beredskapsdepartementet før sommeren og i løpet av høsten 2012.

Det er et sentralt mål å sikre at sivile eksplosiver ikke kommer på avveie eller i urette hender. De senere årene er det, basert på nasjonale behov og i samsvar med EUs arbeid med å bekjempe terrorisme, innført en rekke tiltak for å bedre kontrollen med sivile eksplosiver i Norge. Alle tillatelser knyttet til håndtering av sivile eksplosiver er i dag sentralisert hos DSB. Antallet personer som lovlig kan erverve eksplosiver er redusert, og det er etablert et nytt og strengere sertifiseringssystem for bergsprengere. Videre er det innført strengere krav til eksplosivlagre og virksomheter på området, og gjort regelendringer for etablering av et system for ID-merking og sporing av eksplosiver til sivil bruk. Arbeidet på området vil ha prioritet også i årene fremover.

### 3.3.2 Politiets lovmessige rammebetingelser

Det vises til justisministeren redegjørelse for status i oppfølgingen i Stortinget 10. november 2011.

Det er viktig at påtalemyndigheten og politiet har nødvendige rammebetingelser i form av et oppdatert og adekvat lovverk. I den forbindelse arbeider Justis- og beredskapsdepartementet med et høringsnotat om blant annet kriminalisering av forberedelse til terrorhandlinger, særlig med sikte på såkalt soloterrorisme. Soloterrorister er enkeltpersoner som både kan utvikle seg og trene på egenhånd, eller ha kontakt med terrororganisasjoner hvor de kan få adekvat opplæring, men uten at de er en del av et nettverk når beslutningen om å utføre en terroraksjon eller beslutningen om å planlegge en slik treffes. Bruk av kommunikasjonsskontroll som metode er et sentralt virkemiddel når PST undersøker mulige terrorplaner. Egenaktivitet uten involvering av andre personer vanskeligjør å avdekke planlegging ved kommunikasjonsskontroll. Soloterrorisme må da avdekkes ved bruk av andre metoder hvor målsetningen i større grad vil være å avdekke kapasitet enn intensjon. Departementet vil i notatet vurdere hvor grensen for straffbare forberedelseshandlinger som ikke involverer andre personer, skal trekkes.

Det tas sikte på at høringsnotatet sendes ut over sommeren 2012.

I denne høringen vil innspillene som departementet har mottatt fra PST i november 2011 utgjøre et viktig bidrag. PST foreslo blant annet en generell bestemmelse om planlegging av terrorhandlinger, kriminalisering av den blotte tilstedeværelsen på treningsleir for terrorhandlinger, mottakelse av trening eller instruksjoner til nytte for terror, besittelse eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger samt kriminalisering av medlemskap i terrororganisasjoner. PST fremmet også ulike forslag knyttet til politiets metodebruk. Noen av disse vil bli sendt på høring samtidig med forslagene til endringer i terrorlovgivningen.

I tillegg arbeider departementet med forslagene i Metodekontrollutvalgets utredning (NOU 2009:15) som har vært på høring. Det tas sikte på at en proposisjon, hvor også spørsmål knyttet til soloterrorisme vil inngå, skal foreligge i 2013.

### 3.3.3 Varsling og alarmmelding

Varsling og alarmmelding er ett av forbedringsområdene som påpekes i politiets evalueringsrapport, jf. punkt 3.2.1.

Et effektivt varslingssystem er nødvendig for at ekstraordinære hendelser og kriser kan håndteres tilfredsstillende. Hurtig formidling av viktige opplysninger kan ha stor betydning for politiets oppgaveløsning. Politimestrene skal blant annet varsle POD om terror og annen alvorlig kriminalitet, saker som kan få politisk betydning, iverksettelse av riksalarm, nordisk alarm og internasjonal alarm og spesielle bistandsspørsmål, herunder bistand fra Forsvaret. Videre har Justis- og beredskapsdepartementet gitt retningslinjer til POD og PST hvor formålet er å sikre at saker av viktighet innenfor området krisehåndtering og beredskap og innenfor PSTs ansvarsområde, varsles og informeres om til departementet.

Evalueringsutvalgets vurdering er at systemet for alarmmelding ved varsling sviktet 22. juli 2011. Dagens varslingssystem vurderes verken å være brukervennlig, effektivt eller robust. Det vises blant annet til at meldingene som ble sendt ut fra Kripos ikke kom frem til alle politidistrikter, og det tok lang tid før man fanget opp dette. POD fikk ikke informasjon om den første riksalarman. Videre har flere politidistrikter meldt om manglende informasjon i aksjonsfasen. Forsvaret og Tollvesenet var ikke adressater til alarmmeldingene som ble sendt ut, selv om flere meldinger var av interesse for disse. Et fåtall politidistrikter mot-

tok melding om gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser, og POD ga ingen retningslinjer om hvordan kontrollen skulle gjennomføres.

Etter angrepene 22. juli 2011 har politiet gjennomført en rekke tester av systemet. Det er likevel behov for å gjennomgå og forbedre systemet for alarmmelding ved varsling. Evalueringsutvalget viser blant annet til at det er behov for avklaring av ansvarsforhold knyttet til system, drift, opplæring og testing. Rutiner og maler for meldinger må gjennomgås, og systemet må være teknisk driftssikkert, pålitelig og ha høy beredskap på feilretting. Når melding mottas må den vekke oppmerksomhet hos mottaker og kvitteres for, slik at avsender kan registrere om meldingen har kommet frem. For å redusere tiden det tar å få ut melding, anbefales det at riksalarmer kan sendes direkte fra politidistriktet der hendelsen har skjedd. Ved implementering av nye løsninger bør POD sørge for oppfølging og kvalitetssikring. Ved gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser må tiltakene beskrives i en operasjonsordre til politidistriktene. I en ekstraordinær hendelse eller krise bør oppdatert informasjon sendes til alle landets politidistrikter.

#### Riksalarm

Det vises til Den særskilte komité's vedtak XII «*Stortinget ber regjeringen gjennomgå dagens system med varsling til landets politidistrikt ved riksalarm og særlig vurdere innføring av et mer moderne alarmsystem som kan varsle flere sentrale politiledere i tillegg til sentralene ved politidistriktene*».

Erfaringene fra 22. juli har vist at riksalarm som varslingssystem i politiet ikke fungerte etter intensjonen. For å sikre at systemet i fremtiden fungerer tilfredsstillende, har Justis- og beredskapsdepartementet gitt POD i oppdrag å gjennomgå dagens varslingssystem ved bruk av riksalarm til politidistriktene for å sikre effektiv varsling, samt utrede og anbefale en mer moderne varslingsløsning. Det er i denne forbindelse bedt om at Krisestøtteenheten (KSE), Forsvarets operative hovedkvarter og fylkesmennene vurderes tatt med i ordningen slik at felles varsling kan iverksettes hvis nødvendig. PODs gjennomgang av dagens løsning og anbefaling av ny løsning ble ferdigstilt 1. juni 2012. Stortinget vil bli orientert om oppfølgingen i Prop. 1 S (2012 – 2013).

#### 3.3.4 Massevarslinger

Det er særlige utfordringer knyttet til massevarslinger. Politiets evalueringsutvalg uttaler i den forbindelse at et massevarslingssystem må ivareta varsling, kvittering samt kortfattet informasjon. Departementet mener at alternative metoder for slik varsling bør utredes. En mulighet er varsling via mobil eller fasttelefon til avgrensede grupper eller avgrensede geografiske områder etter på forhånd ferdigdefinerte rutiner og innholdskategorier, men med muligheter til konkrete tilpasninger.

Departementet legger til grunn at det særlig er tre områder hvor det bør vurderes forbedringer ved bruk av massevarslinger. For det første vil det være behov å varsle mannskaper. Dette kan både omfatte egne lokale mannskaper, bistandsressurser og andre aktuelle som kan ha et ansvar. For det andre vil det i en krisesituasjon kunne tenkes at befolkningen i et område bør varsles, for eksempel at evakuering skal gjennomføres. Og for det tredje vil politiet kunne ha behov for raskt å komme i kontakt med for eksempel vitner eller sende ut melding om savnede personer til befolkningen. Avhengig av behovet vil det kunne varsles til private fasttelefoner, bedrifter eller til mobiltelefoner som befinner seg i det berørte området. Avhengig av situasjonen som varsles kan det være naturlig å gi mottakeren ett eller flere alternativer for respons.

Med bakgrunn i skredulykker som krevde massevarsling i alarmfasen, har Troms politidistrikt over tid utviklet et system som kalles «skredknappen». Dette er en dedikert knapp på operasjonsleders sambandspult som benyttes når det sendes ut skredalarm. Ved bruk av «skredknapp» når operasjonsleder direkte ut til inntil 16 personer i konferanse som er skredfagledere i hele Troms fylke.

Operasjonsleder informerer om aktuelt skred, og ber om nærmeste ressurs til aktuelt sted, samt nærmeste ressurs til helikopterbasen. Verdifull tid er spart med tanke på førsteutrykning – enten direkte til skadested for den som er nærmest, eller med helikopter fra basen.

For det andre vil det i en krisesituasjon kunne tenkes at befolkningen i et område bør varsles, for eksempel at evakuering skal gjennomføres. Og for det tredje vil politiet kunne ha behov for raskt å komme i kontakt med for eksempel vitner eller sende ut melding om savnede personer til befolkningen. Avhengig av behovet vil det kunne varsles til private fasttelefoner, bedrifter eller til mobiltelefoner som befinner seg i det berørte området.

Avhengig av situasjonen som varsles kan det være naturlig å gi mottakeren ett eller flere alternativer for respons. Departementet vil i samråd med POD vurdere behovet for massevarsling, samt utrede ulike løsninger knyttet til dette.

Det vises også til omtale under kapittel 5.5. Varsling av sivilbefolkningen.

### 3.3.5 Responstid i politiet

Det vises til Den særskilte komité's vedtak XI «*Stortinget ber regjeringen i forbindelse med resultatreformene foreta en vurdering av hvilken politidekning som må forutsettes for at ulike krav om responstid skal kunne realiseres*».

Politiets evne til å respondere på hensiktsmessig og god måte når noe skjer har sammenheng med organisering, kompetanse og ressurser. Døgnkontinuerlig vaktjeneste og operasjonssentralenes funksjon i de ulike politidistriktene er sentrale elementer for politiets evne til å respondere med god kvalitet på ulike hendelser.

Med begrepet responstid siktes det i utgangspunktet til den tiden det tar fra politiet mottar en melding om en hendelse til politiet er på stedet. I alle sammenhenger vil det være antall ventende oppdrag og alvorlighetsgrad som styrer om, når og hvordan politiet responderer.

I det følgende redegjøres det for oppfølgingen av allerede igangsatte tiltak som å bedre politiets responstid. Det vises også til omtale under punkt 3.3.3 Varsling og alarmmelding.

#### Beredskapssenter

Det er viktig for responstiden at de mest operative beredskapsstyrkene sikres fasiliteter som gir bedre ressursutnyttning, raskere utrykningstid og bedre treningsmuligheter. Regjeringen prioriterer derfor arbeidet med å etablere et nytt beredskapssenter for politiet i Oslo. Det tas sikte på å samle politiets helikoptertjeneste, beredskapstroppen og hundetjenesten i Oslo politidistrikt. Etablering av et slikt senter vil, i tillegg til å sikre en hurtig responstid, bidra til at viktige beredskapsressurser ses i sammenheng samtidig som det tilrettelegges for videreutvikling av et beredskapsfaglig kompetansemiljø.

Jernbaneverket har i samarbeid med ROM eiendom, POD og Oslo politidistrikt utarbeidet en rapport som omhandler et nasjonalt beredskapssenter på Alnabru. Området er i dag disponert til jernbaneformål.

I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementet gitt Statsbygg i oppdrag å kartlegge alternative

tomter til Alnabru. Statsbygg har i rapport av 1. april 2012 vurdert 17 eiendommer i Oslo, hvor fire tomter anses som særlige aktuelle til et beredskapssenter. Alnabrutomten er en av disse fire.

Det pågår en omfattende kvalitets- og egnet-hetsvurdering av de aktuelle tomtealternativene. Stortinget vil bli nærmere orientert om status i dette arbeidet i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2013.

#### Politihelikopter

Den faktiske nedetiden for politihelikopteret i 2011 var, som tidligere meddelt til Stortinget, på over 50 prosent. Stortinget sluttet seg til regjeringens budsjettforslag for inneværende år om å styrke helikopterberedskapen i politiet med 29,7 mill. kroner.

Justis- og beredskapsdepartementet ga POD i oppdrag å etablere en døgnkontinuerlig politi-helikopterberedskap i Oslo politidistrikt innen 1. juni 2012. Oslo politidistrikt har leaset et helikopter nummer to fra engelsk politi for å sikre drift for døgnkontinuerlig beredskap basert på dimensjonert helikopterkapasitet med ett hovedhelikopter. Det har vært i bruk hos engelsk politi, og er samme type helikopter som dagens. Bemanningsøkning gjennomføres slik at det skal være mulig å drifte døgnkontinuerlig med ett crew per tjenestet. Det leasede reservehelikopteret skal sikre at tjenesten har tilgjengelige helikopter i forbindelse med vedlikehold, teknisk feil og lignende for hovedhelikopteret.

#### Annen helikopterstøtte

Det vises til Den særskilte komité's vedtak XIII «*Stortinget ber regjeringen komme med en plan, samt økte bevilgninger i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2012 for å sørge for at den militære helikopterberedskapen på Rygge videreføres*».

Transportstøtte er viktig for politiets responstid, og det er på nytt etablert en militær helikopterberedskap på Rygge som kan yte transportstøtte til politiet. Denne beredskapen vil bli videreført, og i tillegg så snart som mulig utvidet til også å omfatte håndhevelsesbistand. Dette innebærer at Forsvaret vil kunne gi helikopterbistand til politiet i skarpe situasjoner til løsning av politioppgaver. I Revidert nasjonalbudsjett 2012, jf. Prop 111 S (2011–2012), er det foreslått en bevilgning på 2,3 mill. kroner for å dekke kostnader til å videreføre beredskapen ut 2012. Det er videre foreslått en bevilgning på 4 mill. kroner til opplæring for å

kunne utvide helikopterberedskapen på Rygge til å omfatte kapasitet til håndhevelsesbistand.

Redningshelikoptertjenesten, som opereres av Forsvaret, kan være en viktig ressurs for transportstøtte til politiet i akutte situasjoner. HRS styrer i dag bruken av redningshelikoptrene, som i all hovedsak brukes til det som defineres som rednings- og luftambulanseoppdrag. Som en del av arbeidet med å bedre beredskapen i kjølvannet av hendelsene 22. juli 2011 har Justis- og beredskapsdepartementet klargjort retningslinjene for bruk av Sea King-redningshelikoptrene for å sikre at politiets anmodning om transportstøtte i akutte situasjoner gis høy prioritet.

I tillegg har POD på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet redegjort for politiets tilgang på helikopterkapasitet i dag, hvilket materiell som er tilgjengelig, herunder behovet for å låne materiell fra Forsvaret utover den beredskapen som er etablert på Rygge. Redegjørelsen er til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet.

### 3.3.6 Skyting pågår

Det vises til Den særskilte komité's vedtak XIV «*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*».

Situasjoner hvor skyting pågår er svært krevende for politiet. I evalueringsrapportene til DSB og Helsedirektoratet påpekes det at situasjonen også kan være en utfordrende situasjon for innsatspersonell fra de andre nødetatene. Det er derfor viktig at politiets innsatspersonell har tilstrekkelig kompetanse på å håndtere slike situasjoner og at det øves jevnlig, også sammen med de andre nødetatene.

Frivillige gjorde en avgjørende innsats i den situasjonen som oppstod på Utøya. Justis- og beredskapsdepartementet erkjenner at det er en del dilemmaer i vurderingen av innsatsen fra henholdsvis frivillige og de profesjonelle aktørene. Det er viktig at politiets innsatspersonell raskt skal kunne håndtere skarpe situasjoner. Det må også legges vekt på at en slik innsats må utføres innenfor profesjonelle rammer. Justis- og beredskapsdepartementet vil på bakgrunn av de vurderinger som ble gjort om politiaksjonen på Utøya av evalueringsutvalget, be POD gjennomgå deler av aksjonen på nytt med tanke på ytterligere læringspunkter knyttet til dette.

Dersom det etter dette skulle avdekkes uklarheter om forståelsen av retningslinjer for «skyting pågår», vil departementet gjøre en særlig vurdering av disse. I tillegg er direktoratet gitt i oppdrag å gjennomgå det årlige opplæringsprogrammet for innsatspersonell som trener på øyeblikkelig aksjon for å sikre adekvat opplæring. Dette arbeidet skal ferdigstilles innen 1. juli 2012.

Videre har departementet oppnevnt en arbeidsgruppe som skal foreta en gjennomgang av politiets våpeninstruks, herunder om retningslinjene for «skyting pågår» bør forankres i selve instruksen.

Dersom det er risiko for at det blir skutt i et område eller det er fare for at det er plassert sprenglegemer i terrenget, er det spesielt utfordrende å ta seg av personer med behov for medisinsk behandling. I slike situasjoner må politiet vurdere risikoen for innsatsmannskaper fra de andre nødetatene, før disse kan ta seg inn i området.

Politiets innsatsmannskaper trener på håndtering av risikofylte situasjoner, og på hvordan risikoen kan gjøres minst mulig. Politiet benytter i slike situasjoner verneutstyr for å redusere risikoen for skade. Mannskapene i de andre nødetatene har ikke tilsvarende trening og utstyr. Det må derfor utvises stor varsomhet med å tillate at disse mannskapene tar seg inn i områder hvor det er fare for at de kan bli beskyttet. Det vises også til Beredskapstroppens utvidede kompetanse på å yte kritisk førstehjelp som et kompensierende tiltak i situasjoner før helsepersonell er gitt tilgang til et åsted.

Det er opprettet kontakt mellom de berørte direktorater med sikte på å fastsette nasjonale retningslinjer for samarbeidet mellom helsetjenesten, brann- og redningsetaten og politiet som inkluderer prosedyrer for blant annet varsling, roller, ansvar og samarbeid på innsatssted, samarbeid i usikrede soner, felles kompetansetiltak og øvelser mv. Justis- og beredskapsdepartementet vil i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet, sørge for at arbeidet følges opp.

Stortinget vil bli nærmere orientert i den varslede politireformmeldingen.

### 3.3.7 Grensekontroll på indre grense (Norges ytre grense)

Etter utlendingsloven § 14, jf. utlendingsforskriften § 4–6 og grenseforordningen artikkel 23 flg., kan Norge gjeninnføre grensekontroll på indre Schengengrenser hvis det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet.



Beslutning om gjeninnføring av grensekontroll gir politiet adgang til å utføre inn- og utreisekontroll og grenseovervåking på luft- sjø- og landegrensene mot Norden og andre Schengenstater. De relevante bestemmelser om ytre grenser får tilsvarende anvendelse for indre grenser dersom det gjeninnføres grensekontroll på de indre grenser.

Myndigheten til å beslutte gjeninnføring av midlertidig grensekontroll på indre grense tilligger Justis- og beredskapsdepartementet. Etter utlendingsforskriften § 4–6 kan imidlertid departementet gi POD fullmakt til å treffe beslutning om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre grenser, og når særlige grunner taler for det følger det av bestemmelsen at politimesteren kan treffe beslutning om slik kontroll i eget politidistrikt etter nærmere retningslinjer fastsatt av departementet. For å sikre rask og effektiv gjeninnføring av grensekontroll på indre grense, har departementet gitt POD nødvendig fullmakt med retningslinjer for behandling i tilfeller hvor det kreves øyeblikkelige tiltak.

### 3.3.8 Utfordringer knyttet til kommunikasjon

#### Nødnummer

Regjeringen har besluttet å gjennomføre et pilotprosjekt i Drammen for utprøving av ett felles nødnummer og felles nødsentraler for brannvesen, politi og helsetjeneste. Målet med pilotprosjektet er å komme fram til om en slik organisering gir befolkningen bedre tjenester enn i dag. Gjennomføringen av pilotprosjektet er nå i gang. Det vises for øvrig til Den særskilte komité's vedtak IX «*Stortinget ber regjeringen fremme egen sak om felles nødnummer, slik Stortinget tidligere har forutsatt*». Regjeringen vil fremme egen sak om felles nødnummer og felles nødsentraler for Stortinget når evalueringen etter pilotprosjektet foreligger.

Etter 22. juli er kapasiteten på politiets nødtelefon 112 forbedret. Dette innebærer økt linjekapasitet for mottak av nødtelefoner.

#### Nødnett

Det var betydelige kapasitetsproblemer på sambandet 22. juli. Av de involverte politidistriktene hadde Asker og Bærum, Søndre Buskerud og Oslo installert Nødnett, mens Nordre Buskerud hadde analogt samband. Fra brukerne er tilbakemeldingene så langt at Nødnett fungerte godt og dette understøttes også av DNK egen evaluering, jf. pkt. 3.2.7. Det var imidlertid så stor trafikk i

talegruppene at en del brukere opplevde at de måtte vente på tur for å slippe til med sine meldinger. Samtidig viser trafikkstatistikken at felles talegrupper mellom nødetatene ikke ble aktivt benyttet til samhandling under redningsaksjonene.

At de involverte politidistriktene hadde forskjellige sambandsløsninger, vanskeliggjorde kommunikasjonen under aksjonen på Utøya.

Et landsdekkende Nødnett vil gi en klar styrking av beredskapen og krisehåndteringen gjennom muligheten til å operere på samme kommunikasjonsplattform i hele landet. Investeringen i Nødnett, det nye landsdekkende digitale radiosambandet for nød- og beredskapsetatene er en av regjeringens største satsinger på samfunnssikkerhetsområdet noen gang. DNK ivaretar eierinteressene og forvaltningen av det nye Nødnettet. Det er etablert etatsvise innføringsprosjekter i politi, brann og helse. De tre nødetatene trenger et robust og moderne sambandssystem med nødvendig funksjonalitet for å møte utfordringer både i sitt daglige arbeid og ved særskilte hendelser. Innføring av Nødnett er et teknologiskifte og representerer en vesentlig modernisering av kritisk sambandsinfrastruktur i Norge. Etableringen innebærer en overgang fra gammel, analog radioteknologi til en digital løsning med utvidet funksjonalitet, bedre talelyd og avlytningssikkert kommunikasjon.

Utbyggingen av Nødnett er planlagt gjennomført i seks faser, med ferdigstilling ultimo 2015. Det vises til nærmere omtale av Nødnett i kapittel 5 og til omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2012, jf. Prop. 111 S (2011–2012).

I utbyggingsperioden vil etatene oppleve utfordringer knyttet til radiokommunikasjon mellom områder hvor man har fått det nye Nødnettet og områder hvor det gamle analoge nettet fortsatt brukes, slik erfaringen var 22. juli 2011 på Utøya. Disse erfaringene må legges til grunn i det videre arbeidet med utbygging av Nødnett.

Det vises til omtale under kapittel 9 av et kompetansesenter i informasjonssikkerhet som er under etablering ved Høgskolen i Gjøvik.

### 3.3.9 Situasjonsrapportering i politiet og fra politiet til strategisk kriseledelse

Situasjonsrapportering er ett av forbedringsområdene som påpekes i politiets evalueringsrapport, jf. punkt 3.2.1.

I ekstraordinære situasjoner er det viktig at situasjonsrapporteringen mellom de ulike nivåene fungerer godt, og at detaljeringsnivået i rapportene tilpasses mottakerens behov. Rapportering

fra for eksempel politiets innsatsleder til operasjonsleder vil ha et annet formål og et annet detaljeringsnivå enn fra POD til Justis- og beredskapsdepartementet. Videre er det viktig at det fremgår av situasjonsrapportene hvilken informasjon som er verifisert, og hvor informasjonen kommer fra.

Av evalueringsutvalgets rapport fremgår det at kvaliteten på situasjonsrapportene til POD 22. juli 2011 var varierende, at rapporteringen i betydelig grad foregikk muntlig, og at opplysninger om blant annet antall skadde og drepte ble formidlet for sent. Tilgjengeligheten til og bruk av planer og maler for situasjonsrapportering var varierende, og kompetansen på situasjonsrapportering var varierende. POD mottok ikke skriftlig situasjonsrapportering fra alle involverte politidistrikter i aksjonsfasen, og direktoratet fulgte heller ikke opp den manglende rapporteringen fra distriktene. I politidistriktenes situasjonsrapportering til POD ble samme informasjon gjentatt i flere rapporter, og ny eller endret informasjon var ikke merket. Videre ble det i varierende grad angitt i situasjonsrapportene om informasjonen var verifisert.

Evalueringsutvalget vurderer at det er behov for å gjennomføre kompetansehevende tiltak i politiet innen situasjonsrapportering. Særskilt oppmerksomhet må blant annet rettes mot at opplysningene er tilpasset mottakerens behov, og at man klart angir hvilken informasjon som er ny siden forrige situasjonsrapport. I tillegg er det avgjørende at POD har rutiner for å etterspørre oppdaterte situasjonsrapporter fra politidistriktene ved ekstraordinære situasjoner.

Det er en særlig utfordring knyttet til å gi informasjon gjennom alle ledd fra innsatssted og frem til strategisk kriseledelse raskt og verifisert. Regjeringens medlemmer vil også ha behov for raskt å få oversikt over situasjonen både i forhold til å kunne treffe relevante beslutninger, men også i forhold til å kunne formidle budskap i media. Erfaringene fra 22. juli viser også viktigheten av å kunne opptre samlet overfor befolkningen i krisesituasjoner. For å kunne sikre disse behovene kan de aktuelle etater som er på innsatsstedet i større grad ta i bruk informasjonsliaisoner som har som eneste oppgave å innhente, bearbeide og videreformidle informasjon om hendelsen. Det er også erfart at det i kriser tar lang tid å verifisere informasjon som er tilgjengelig. For at kriseledelsen raskt skal kunne holde seg oppdatert på situasjonen vil det derfor være av betydning at det både formidles et verifisert og uverifisert informasjonsbilde. Det vil da være opp til kriseledelsen å beslutte bruk av uverifisert informasjon.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering er skriftlig og rettidig situasjonsrapportering på alle nivåer av avgjørende betydning. Departementet mener at situasjonsrapporteringen fra POD til Justis- og beredskapsdepartementet var mangelfull i aksjonsfasen. Regjeringen og Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement hadde stort behov for informasjon i aksjonsfasen, herunder informasjon om hvilke opplysninger som kunne verifiseres fra politiet og hvilke opplysninger som ikke var verifisert. Manglende tilgang til dette vanskeliggjorde situasjons håndteringen på strategisk nivå.

Departementet vil på denne bakgrunn gi POD i oppdrag å sørge for at både direktoratet, politidistriktene og særorganene har et oppdatert planverk for situasjonsrapportering, og at det gjennomføres kompetansehevende tiltak innen situasjonsrapportering. Det bør vurderes økt bruk av liaisoner for å sikre rask formidling av informasjon, herunder både verifiserte og uverifiserte opplysninger. Departementet vil også be om at det jevnlig gjennomføres øvelser i situasjonsrapportering på alle nivåer, herunder mellom POD og departementet.

Det vises for øvrig til omtale av Kriserådet under punkt 3.4.4.

#### *Politiets informasjons- og mediehåndtering*

Informasjons- og mediehåndtering er ett av forbedringsområdene som påpekes i politiets evalueringsrapport, jf. punkt 3.2.1.

Ved ekstraordinære hendelser er kommunikasjon en viktig del av krisehåndteringen. Det er et stort behov for tidsriktig og korrekt informasjon til befolkningen og media i slike situasjoner. Politiets kommunikasjon skal være helhetlig, og informasjon til allmenheten må være koordinert med samvirkeaktørene. PODs oppgave ved ekstraordinære hendelser er blant annet å støtte de berørte politidistrikt. Dette gjelder også i forbindelse med informasjons- og mediehåndtering.

Evalueringsutvalget viser blant annet til at det varierer hvor godt planverket for krisekommunikasjon er forberedt, og hvordan kommunikasjonsfunksjonen i de berørte politidistriktene er innarbeidet. Ingen av de berørte politidistriktene hadde planer for å forsterke kommunikasjonsfunksjonen ved ekstraordinære hendelser av lengre varighet. Videre varierte det hvor koordinert mediehåndteringen var den første tiden etter hendelsene 22. juli, og hvor mye bistand de berørte politidistriktene fikk fra POD. Særlig var det mangler i samordningen, koordineringen og informasjonsut-

vekslingen mellom politidistriktene Oslo og Nordre Buskerud.

På denne bakgrunn vil Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med POD, vurdere tiltak knyttet til de ovennevnte forbedringspunkter, samt øvrige relaterte forhold knyttet til disse. Sentralt vil blant annet være behovet for revisjon av planverk samt klargjøring av PODs koordinerings- og kommunikasjonsstrategiske rolle.

### 3.3.10 Organisering, ledelse og samordning

Organisering, ledelse og samordning er ett av forbedringsområdene som påpekes i politiets evalueringsrapport, jf. punkt 3.2.1.

Politidistriktenes utfordringer i krisesituasjoner må ses i sammenheng med hvordan beredskapen i distriktene er dimensjonert og organisert. Nordre Buskerud politidistrikt, som et av landets minste politidistrikter, vil ha andre forutsetninger for å kunne håndtere en krise enn Oslo politidistrikt.

#### *Bemanning og kompetanse*

Det er i dag ingen sentrale føringer for krav til generell beredskap på taktisk eller operasjonelt nivå i politidistriktene når det gjelder bemanning eller kompetanse.

Da meldingene om skyting på Utøya kom inn til operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt var operasjonslederen alene på jobb i operasjonssentralen.

Av evalueringsutvalgets rapport fremgår det at flertallet av de som bemannet staben i POD i aksjonsfasen ikke var utpekt på forhånd, og hadde i varierende grad deltatt i stabsarbeid i direktoratet tidligere. Flere av stabsmedarbeiderne manglet oversikt over tilgang til beredskapsplanverket, og dette bidro til uklarhet i aksjonsfasen rundt roller, funksjoner og arbeidsoppgaver. Flere manglet kompetanse om føring av stabslogg, og det er mangelfull notoritet fra stabsmøtene.

Informasjonsskriv fra POD til politidistriktene ble først sendt tidlig den 23. juli. Utvalgets vurdering er at politidistriktene burde ha fått en operasjonsordre knyttet til hendelsene, med forventede tiltak, på et tidligere tidspunkt. Departementet deler evalueringsutvalgets vurdering på dette punktet, og viser i denne forbindelse til at informasjonsbehovet i de ulike politidistriktene og særorganene var stort.

Det er grunn til å anta at det er varierende formal- og realkompetanse på det operasjonelle nivået i de ulike politidistriktene og særorganer. I

følge evalueringsutvalget melder flere om manglende gjennomføring av stabskurs, lav øvelsesaktivitet og få tilfeller hvor stab er satt. Enkelte melder også om manglende kompetanse innen beredskapsplanlegging, og planverket i POD og de ulike politidistrikter og særorganer er i varierende grad oppdatert og ferdigstilt. Det varierer også hvordan de ulike stabsfunksjonene håndterer loggføringsfunksjonen i politioperativt system, hvor godt kjent de er med planverket, og hvor trygge de føler seg i rollen i politimesterens stab. Politihøgskolen har utviklet flere relevante utdanninger innen operative disipliner. Departementet legger til grunn at det i større grad bør etterspørre realkompetanse ved utforming av stillingsinnhold.

Evalueringsutvalget vurderer at personell i politidistriktene som bekler roller på strategisk nivå i politiberedskapen må få økt sin kompetanse, og utvalget anfører i den forbindelse at man er kjent med at politiet i liten grad har gjennomført strategisk kompetansekartlegging og planlegging. Utvalget anbefaler at politidistriktene i større grad planlegger for nabohjelp fra andre aktuelle distrikter i beredskapsarbeidet, at forventningen til bistand avklares, at beredskap må gis økt oppmerksomhet, og at det innføres styringselementer som synliggjør beredskapskrav. I tillegg til oppdatert planverk og gjennomføring av øvelser bør det i følge utvalget vurderes minimumsbemanning og minimumskompetanse på taktisk og operasjonelt nivå i politidistriktene.

Etter at man mottok varsel om skyting på Utøya ble det ved operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt av kapasitetshensyn ikke gjennomført loggføringer i sanntid i den innledende fasen. Det foreligger ikke notoritet rundt hvem som varslet hvem til hvilke tidspunkt i denne fasen. Kompetanse og bemanningsvolum på en operasjonssentral må vurderes.

#### *Mobilisering av ressurser*

Både Oslo og Nordre Buskerud politidistrikt hadde den 22. juli et stort behov for å innkalle ekstramannskaper fra blant annet eget og andre politidistrikter, samt samvirkeaktørene, for å kunne ivareta oppgavene. Selv med tilgang til eksterne ressurser var det imidlertid fortsatt oppgaver som kapasitetsmessig ikke lot seg gjennomføre i aksjonsfasen. Oslo politidistrikt har beredskapsordninger som sikrer at nøkkelpersonell og nasjonale beredskapsressurser er tilgjengelige. Flere av de nasjonale beredskapsressursene ved Oslo politidistrikt, for eksempel beredskapstrop-

pen og bombegruppen, ble varslet og benyttet 22. juli og de påfølgende dagene.

Oslo politidistrikt mottok langt flere nødsamtaler enn det man bemanningsmessig hadde kapasitet til å besvare. Varsling av interne og eksterne styrker ble gjort via telefon, og dette tok tid. Politidistriktet har ikke noe system for massevarsling av egne styrker eller samvirkeaktører. Distriktet har imidlertid en løsning for massevarsling av stabsmedarbeidere, men denne ble ikke benyttet. Det vises i denne forbindelse til nærmere omtale under punkt 3.3.3 om Varsling og alarmmelding.

I forbindelse med mobiliseringen av politiets ressurser var det vanskelig for nabolokaler og øvrige politidistrikter å få kontakt med operasjonssentralen i de berørte politidistriktene. Enkelte politidistrikter og særorganer kartla egne styrker og forsøkte å kontakte de involverte distriktene for å tilby mannskaper, mens andre ventet på en eventuell bistandsanmodning. Det ble tidlig etablert kontakt mellom stabene i Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt, som avtalte hvilke politidistrikter og særorganer man skulle henvende seg til for å be om bistand. Evalueringsutvalget viser i denne forbindelse til at man likevel er kjent med at det var uklart hvem som styrte ressursanmodningene. Politidistriktene og særorganer måtte forholde seg til både Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt, i tillegg til POD.

Det må kunne konstateres at informasjonstilfanget både i meldings- og aksjonsfasen den 22. juli var så stort at de respektive operasjonsledere og staber fant det vanskelig å ha en fullstendig oversikt over situasjonen, og derav behovet for ressurser. Det var manglende kontroll i aksjonsfasen på alle tilgjengelig innsatte ressurser, både med hensyn til bemanning, kompetanse og materiell.

Departementet understreker viktigheten av at politidistriktene og særorganene kartlegger sine ressurser, slik at man hurtig kan bistå ved behov. I forkant bør politidistriktene ha avklart hva man selv kan ivareta ved ekstraordinære hendelser, og hva man kan forvente av bistand fra blant annet nærliggende politidistrikter. Departementet mener, i likhet med evalueringsutvalget, at nabhjelp-konseptet bør videreutvikles. Departementet vil følge opp disse forholdene i dialog med POD.

Den 22. juli stod politihelikopteret på bakken, og mannskapet avviklet fellestid samtidig som det ble gjennomført vedlikehold på helikopteret. Sjefen for politihelikopteret ringte operasjonssentralen i Oslo politidistrikt litt over klokken 1800 og

tilbød helikopterhjelp. Han ble da informert om at Forsvaret skulle bistå med helikopter, og at det derfor ikke var behov for politihelikopteret. Omtrent en time senere besluttet imidlertid Oslo politidistrikt å innkalle besetningen fra ferie, og å klargjøre politihelikopteret for innsats. Drøyt to timer senere var helikopteret over Oslo sentrum, og ble benyttet til ulike oppdrag i Oslo før det senere på kvelden satte kursen for Utøya hvor man bisto med klarering og finsøk over Utøya. Evalueringsutvalget vurderer at så lenge politihelikopteret kunne gjøres operativt burde mannskapene vært tilbakekalt fra ferie på et tidligere tidspunkt. Departementet deler vurderingen på dette punktet.

Departementet deler evalueringsutvalgets vurdering om at politiet var for forsiktig med å kalle ut nok ressurser i meldings- og aksjonsfasen. Dette gjelder både i forhold til samvirkeaktører og egne styrker.

Det vises for øvrig til punkt 3.3.12 hvor det er gitt en nærmere omtale av arbeidet knyttet til en gjennomgang av prosedyrene for tilgang til ressurser fra Forsvaret og til omtalen av helikopterstøtte under punkt 3.3.5.

### *Samvirke*

POD sendte en liaison til Oslo politidistrikt. Evalueringsutvalget konstaterer at denne liaisonfunksjonen fungerte godt, noe som var avgjørende for rask etablering av samarbeid med samvirkeaktørene. Direktoratet sendte ingen liaison til Nordre Buskerud politidistrikt. Evalueringsutvalget mener at dette burde vært gjort. Departementet er enig i denne vurderingen. Forsvarets liaison i POD har tilgang til gradert militært nettverk. Dette medførte i følge evalueringsutvalget at staben i POD tidlig fikk en effektiv kommunikasjon med Forsvaret.

Sentrale samvirkeaktører som blant annet Forsvaret og Oslo brann- og redningsetat har gitt gode tilbakemeldinger om samarbeidet med politiet 22. juli og i de påfølgende dager. I Oslo opplevde de tre nødetatene, helse, politi og brann, at trippelvarslingen mellom etatene fungerte. I Nordre Buskerud varslet AMK-sentralen politiet. Politiet forsøkte deretter å komme i kontakt med brannetaten, men lyktes ikke før det hadde gått noe tid. Det ble altså ikke foretatt en trippelvarsling i Nordre Buskerud. Også liaisonordningene på ulike nivåer fungerte gjennomgående godt. Flere av samvirkeaktørene tilbød sine ressurser, og møtte raskt i innsatsområdene. Flere av sam-

virkeaktørene, spesielt de frivillige organisasjonene, har imidlertid etterlyst tidligere varsling.

#### *Avgjørelser knyttet til vitneobservasjoner*

Av evalueringsutvalgets rapport fremgår det at operasjonssentralen i Oslo politidistrikt fikk tidlig tips fra to vitner om en mulig gjerningsperson. Det ene tipset kom fra vaktentralen i regjeringskvartalet, mens det andre kom fra et vitne som ringte inn. Operatørene på operasjonssentralen var opptatt i telefoner, og det var derfor sentralbordet som noterte opplysningene. Informasjonen fra vitnet ble levert til operasjonssentralen, men ikke loggført i første omgang. Etter ca. 20 minutter ble vitnet ringt opp igjen av operasjonssentralen og meldingen loggført. Det gikk deretter 10 minutter før Kripos fikk beskjed om å sende ut riksalarm om vitneobservasjonen. Litt etter klokken 1600, 40 minutter etter eksplosjonen, mottok innsatslederen i regjeringskvartalet opplysninger om en mulig fluktbil. Det ble ikke iverksatt omprioritering av mannskapene i innsatsområdet for å søke etter kjøretøyet.

Evalueringsutvalget anfører i denne forbindelse at avgjørelser knyttet til vitneobservasjonene sett i ettertid kunne vært gjort annerledes. Utvalget vurderer at det tok lang tid før de viktige vitneopplysningene knyttet til mulig fluktbil ble fanget opp og videreformidlet til innsatsstyrke og nabolokaler. Utvalget viser samtidig til at informasjonstilfanget var enormt, og at kapasiteten ved operasjonssentralen var sprenget i aksjonsfasen.

Departementet deler evalueringsutvalgets vurderinger på dette punktet. For øvrig ønsker departementet å avvente den regjeringsoppnevnte kommisjonens vurderinger og konklusjoner knyttet til disse forholdene. Det vises for øvrig også til omtale av *riksalarm* i dette kapittelet.

#### *Innsatsen på Utøya*

Evalueringsutvalget vurderer at innsatsen knyttet til skytingen på Utøya stort sett fulgte beredskapsprinsippene i Politiets beredskapssystem, PBS. Aksjonslederen planla for en øyeblikkelig aksjon med mannskapene fra Nordre Buskerud politidistrikt. Da han fikk kjennskap til at beredskapstroppen var på vei, ble planen raskt endret til å ta med seg mannskaper fra beredskapstroppen i stedet for egne styrker. Evalueringsutvalgets vurdering er at politibåten var det eneste sikre transportmiddelet inntil man fikk tak i to ekstra båter i området Utøya kai, landsiden. Havariet av politibåten forsinket aksjonen mot Utøya. Evalueringsutvalget

vurderer at valget av sted for utsetting av båt var riktig, og at innsatsstyrken gjorde alt de kunne for å komme seg raskest mulig ut til Utøya for å nøytralisere trusselen. Kapasiteten på operasjonssentralen gjorde det vanskelig å lede og koordinere arbeidet som ble utført av innsatsstyrken.

Departementet har merket seg evalueringsutvalgets vurderinger. Departementet ønsker å avvente den regjeringsoppnevnte kommisjonens vurderinger og konklusjoner knyttet til disse forholdene. Det vises for øvrig også til punkt 3.3.6 om skyting pågår.

Evalueringsutvalget anbefaler at man utreder anskaffelse av et nytt kommando- og kontrollsystem for politiet som bør inneholde funksjoner for planlegging, koordinering og styring av ressurser og operasjoner. Departementet har merket seg utvalgets anbefaling, og vil vurdere dette nærmere i dialog med POD.

#### *Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring av politiet innenfor området sikkerhet og beredskap*

Justis- og beredskapsdepartementet skal utøve en tydelig og effektiv etatsstyring av politiet innenfor området sikkerhet og beredskap. Nedenfor gis det en kort presentasjon av dagens etatsstyring, og en redegjørelse for hvilke fremtidige tiltak som vil bli iverksatt for ytterligere å styrke etatsstyringen fra departementets side.

Justis- og beredskapsministeren er konstituert ansvarlig for politiets virksomhet, med unntak av straffeprosessuell etterforskning. Politiet omfatter i denne sammenheng også POD, PST og politiets særorganer. PST er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, hvilket sikrer en tett og god dialog mellom departementet og tjenesten. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvar for og ledelse av politiet. Departementet og POD utgjør den sentrale politiledelsen.

Både PST og det øvrige politiet er sentrale aktører i arbeidet med å skape trygghet. Dette arbeidet må utføres effektivt og med høy kvalitet, og regjeringen er særskilt opptatt av å ha en sikkerhetstjeneste og et politi som jobber målrettet med å forebygge og avverge blant annet terror og annen alvorlig kriminalitet på norsk jord.

Det er Justis- og beredskapsdepartementets ansvar å sørge for at politiet er godt rustet til å ivareta sine oppgaver. Dette innebærer å forsikre seg om at politiet kan møte kriminalitetsutfordringer med både effektive metoder og et kompetent personell. Dette forutsetter imidlertid også at politiet informerer regjeringen om behovene. Sentralt i denne sammenheng er derfor den løpende dia-

logen Justis- og beredskapsdepartementet har med POD og PST om rammebetingelser, prioriteringer og oppgaveløsning og departementets styringsdokumenter. Det gjennomføres regelmessige etatsstyringsmøter og fagmøter med etatene. I tillegg foretar Justis- og beredskapsdepartementet jevnlig tilsyn med PST med særlig fokus på kvalitetskontroll med tjenesten. Dette omfatter blant annet gjennomgang av tjenestens forebyggende saker og tjenestens registreringer av personopplysninger.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt retningslinjer til POD og PST hvor formålet er å sikre at saker av viktighet innenfor området krisehåndtering og beredskap og innenfor PSTs ansvarsområde varsles og informeres om til departementet.

Justis- og beredskapsdepartementet vil i tillegg etablere en tilsynsordning med POD innen området krisehåndtering og beredskap. Dette gjøres blant annet for å sikre at det iverksettes nødvendige tiltak, og for å forankre oppfølgingen av tiltak etter terrorangrepene 22. juli i departementet.

Videre vil Justis- og beredskapsdepartementet styrke sin tilsynsvirksomhet med PST. I tillegg til legalkontroll, vil departementet rette økende oppmerksomhet på tjenestens prioriteringer og ressursutnyttelse, kompetanse og faglig kvalitet på tjenestens produkter.

### **3.3.11 Sikring og beskyttelse av utsatte objekter etter hendelsene 22. juli**

Etter bombeanslaget mot regjeringskvartalet vurderte Oslo politidistrikt at det var fare for nye anslag, slik erfaringen har vært ved terroranslag i andre land. Politiet valgte i den første fasen å prioritere oppgaver knyttet til ivaretagelse av liv og helse. Det var ifølge evalueringsutvalget ikke tilstrekkelige politiresurser i denne fasen til objektsikring. I løpet av kvelden ble det imidlertid iverksatt vakthold ved 24 objekter med bistand fra Forsvaret. Over tid har ikke politiet kapasitet til å opprettholde vakthold på mange objekter. I planverket er det heller ikke satt krav til hvor raskt et objekt skal sikres, dette vil avhenge av den konkrete situasjon og tilgjengelige ressurser. Departementet vil særlig bemerke at bistandsanmodningene fra politiet til Forsvaret ble fremmet for sent.

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har gjennomgått prinsipper og regelverk for politiets og Forsvarets objektsik-

ring med sikringsstyrker. Arbeidsgruppen har utarbeidet et forslag til instruks som klargjør de to etatenes objektsikring med sikringsstyrker, og samarbeid mellom disse. Instruksen tydeliggjør også at politiet og Forsvaret i arbeidet knyttet til objektsikring med sikringsstyrker skal ta nødvendig hensyn til regimet for objekteiers forebyggende objektsikkerhet. Instruksen er til behandling i de to departementene. Det vises for øvrig til punkt 3.3.12 om sivil-militær samhandling hvor det er gitt en redegjørelse for arbeidet med revisjon av instruks om politiets bistand til Forsvaret og til det igangsatte arbeidet for å forbedre informasjonsutvekslingen mellom politiet og Forsvaret. Se også omtale av sivil-militært samarbeid i kapittel 8.

Aktuelle tiltak som politiet iverksetter med eventuell bistand fra Forsvaret kommer i tillegg til objekteiers egne tiltak.

Justis- og beredskapsdepartementet har i henhold til sikkerhetsloven et særlig ansvar for å følge opp arbeidet med forebyggende sikring og beskyttelse av utsatte objekter i sivil sektor. NSM har det utøvende ansvaret på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. I henhold til sikkerhetsloven § 17b plikter objekteier selv å beskytte skjermingsverdig objekt med sikkerhetstiltak. Til hjelp for objekteiers planlegging ble det i 2010 utgitt en veileder Sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger. Veilederen er utarbeidet av POD, PST og NSM. I 2011 kom i tillegg en egen veiledning om forebyggende objektsikkerhet fra NSM. NSM har en viktig rolle som rådgiver for å støtte arbeid med objektsikring. I Revidert nasjonalbudsjett for 2012 er budsjettet til NSM foreslått styrket med 4. mill. kroner for å styrke dette arbeidet. Objekteiers ansvar for egne forebyggende sikkerhetstiltak er mer utfyllende omtalt i kapittel 4.

Evalueringsutvalget påpeker at Stortinget, som har en egen vaktstyrke, må iverksette tiltak i henhold til eget planverk ved slike hendelser i påvente at bistand fra politiet eller Forsvaret.

Det er nedsatt et arbeid med å utarbeide en ansvarsplan for sikkerheten ved offentlige bygg i Oslo, herunder Stortinget og Slottet. Oslo som hovedstad har en rekke nasjonale og lokale bygninger med sentrale funksjoner plassert innenfor sin kommunegrense. Det er viktig at det er klare ansvarslinjer med hensyn til hvilke myndigheter som har ansvar og hvor det rapporteres. Det tas sikte på å ha ansvarsplanen klar i 2013.

Det vises for øvrig til omtalen av objektsikring i punkt 3.4.6.

### 3.3.12 Sivil-militær samhandling

Forsvaret disponerer betydelige ressurser som det sivile samfunn kan gjøre seg nytte av i flere sammenhenger. Forsvarets ressurser må kunne settes inn hurtig og effektivt dersom politiet anmoder om bistand. Tidlig varsling om mulig behov for bistand er avgjørende for å starte nødvendige forberedelser og redusere responstiden så mye som mulig.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har i lys av erfaringene fra 22. juli iverksatt en gjennomgang av bistandsinstruksen med vektlegging på hvordan prosedyrer knyttet til bistand til Forsvaret kan gjøres enda mer effektive, samtidig som ansvar og juridiske rammer ivaretas. Gjennomgangen fokuserer blant annet på bedret samhandling mellom Forsvaret og politiet gjennom nye bestemmelser om øvelser, bestemmelser om tidlig varsling og forberedelser, klargjøring av de prosedyrer som gjelder i hastetilfeller, samt sammenslåing og forenkling av bistandskategoriene. Intensjonene i den nye bistandsinstruksen ble øvet under årets øvelse Gemini. En revidert bistandsinstruks vil snart bli ferdigstilt. Det er i tillegg satt i gang et arbeid med sikte på en lovforankring av Forsvarets bistand til politet. Det vises for øvrig til Den særskilte komité's vedtak VI «*Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes*». Hvilke kapasiteter blant annet Marinejegerkommandoen (MJK) kan bidra med som strategisk ressurs ved nasjonal krisehåndtering, vil bli vurdert, jf. Den særskilte komité's merknad i Innst. 207 S (2011–2012).

Det vises videre til Den særskilte komité's vedtak VII «*Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om viktigheten av raskt å be om bistand fra Forsvaret eller andre ved større hendelser*»

Det er behov for bedre gjensidig informasjonsutveksling mellom politiet og Forsvaret om tilgjengelige ressurser, samt gjensidig kompetanse i begge etater om den andres kapasiteter. Etablerte liaisonordninger styrker dialogen mellom etatene. Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere en videreutvikling av liaisonordningene mellom politiet og Forsvaret, herunder å sikre at det foreligger nødvendige instruksjoner for oppgaveutførelsen. Det vises i den forbindelse til Innst. 207 S (2011–2012) der komitéen uttaler at det bør utarbeides en instruks som klargjør ansvar, myndighet og oppgaver. Videre har departementet gitt POD i oppdrag å sørge for at politiet gjennomfører

nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om hurtig å vurdere behovet for bistand fra Forsvaret ved større hendelser. Slik bevisstgjøring vil bli en del av stabsopplæringen for politiet i regi av Politihøgskolen, i de årlige møtene for Fellesoperative ledere i politi, og i de årlige møtene mellom politidistriktenes ledelse og HV-distriktene.

#### Planverk

Det nasjonale planverket består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF). Planverket er bygget opp etter samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem NATO Crisis Response System. For regjeringen er det avgjørende at Norge har et overordnet planverk som klart regulerer hvordan det skal reageres på blant annet terrorangrep. Basert på erfaringene fra NATO-øvelsen CMX 2011 og terrorhandlingene 22. juli 2011 vil det legges særlig vekt på den sivil-militære samhandling og nødvendige tiltak knyttet til terrorbekjempelse.

Det vurderes om det bør foretas en større omlegging av planverket.

Regjeringen vil utarbeide en overordnet instruks som ivaretar behovet for koordinerte, nasjonale beredskapsplaner. En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet skal se nærmere på innretningen av en slik instruks. Det er et mål at etatenes samarbeid om planer og øvelser for alvorlige katastrofescenarier i fred forbedres ytterligere, som for eksempel ulike terrorisme-scenarier.

Det vil være et ledd i arbeidet med oppfølging av Stortingets vedtak om en overordnet og forsterket plan, jf. Den særskilte komité's vedtak III «*Stortinget ber regjeringen legge fram for Stortinget en videreutviklet og forsterket overordnet plan for å forebygge og håndtere mulige terrorangrep i Norge*». Regjeringen vil komme nærmere tilbake til oppfølgingen av Stortingets vedtak på egnet måte.

Regjeringen vil sørge for at Forsvarets støtte til sivil krisehåndtering i fredstid, og sivil-militær samhandling, gis økt prioritet i øvings-, kurs- og treningsopplegg, og at Forsvarets støtte tydeliggjøres i planverk for katastrofescenarier i fred. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere vurdering av konkret oppfølging av dette.

En rekke større hendelser i 2011, blant annet terrorhandlingene 22. juli og stormen Dagmar, har vist at det er av stor betydning å sikre at staten bruker de samlede forsterkningsressursene effektivt. Regjeringen vil nedsette et utvalg for å foreta en gjennomgang av Heimevernet, Siviltforsvaret

og Politireserven med formål å vurdere om dagens organisering, samordning og anvendelse av de statlige forsterkningsressursene er hensiktsmessig og effektiv for å ivareta de samfunnsikkerhetsmessige behov i fredstid.

Det vises for øvrig til omtalen under kapittel 8 Sivilt- militært samarbeid og til omtale av sivilt- militært samarbeid i Prop. 73 S (2011–2012) *Et Forsvar for vår tid*.

### 3.3.13 Omsorg og oppfølging av evakuerte, ofre og pårørende

Oppfølging av evakuerte og pårørende er ett av forbedringsområdene som påpekes i politiets evalueringsrapport, jf. punkt 3.2.1.

I ekstraordinære krisesituasjoner må de evakuerte og pårørende bli godt ivaretatt. For å sikre en god håndtering må en rekke forhold være ivaretatt både i forkant, under og etter en hendelse. I tillegg til politiet har også en rekke andre aktører viktige oppgaver i denne sammenheng, blant annet kommuner og helsevesenet. Samordning av oppgavene vil være avgjørende for en god håndtering.

I politiet må det foreligge planverk for håndtering av evakuerte og pårørende, og stabsøvelser, herunder med samvirkeaktørene, må være gjennomført. I tillegg må det i politidistriktene være utpekt kontakter for pårørende. Videre må det være tilstrekkelig telefonkapasitet, og en god organisering av evakuerte- og pårørendesenter. Effektiv registrering av døde, savnede og skadde, samt god veiledning og informasjon fra politiet på åstedene, er viktig.

Evalueringsutvalget viser blant annet til manglende planverk i enkelte politidistrikter, at distriktene i større grad må benytte det nasjonale pårørendenummeret, samt at koordineringen mellom politidistriktene knyttet til informasjonsutveksling ved bruk av pårørendenummeret må forbedres. Videre må det foreligge rutiner som sikrer at kompetansen i bruk av pårørendetelefonen vedlikeholdes, og at telefonoperatørene har kompetanse på stress- og sorgreaksjoner. Det er påpekt at politidistriktene ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på registrering av evakuerte og pårørende. Det er viktig med synlighet, i form av uniformering eller bruk av vester, for lett å kunne identifisere ledelse og andre funksjoner ved evakuerte- og pårørendesenteret.

På denne bakgrunn vil Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet, POD og DSB, vurdere tiltak knyttet til de ovennevnte forbedringspunkter, samt

øvrige relaterte forhold knyttet til disse. Sentralt vil blant annet være oppdatering og utbedring av planverk, og at identifiserte forbedringspunkter søkes innarbeidet som momenter i forbindelse med øvelser.

#### *Psykososial oppfølging*

Mennesker som rammes av kriser eller katastrofer vil ofte få endret sitt liv dramatisk. Nære familiemedlemmer eller venner kan ha omkommet. Personer som overlever kriser eller katastrofer kan sitte igjen med ekstreme inntrykk som må bearbeides. Samtidig vil personer ha ulike reaksjoner, både i den akutte fasen og på lang sikt. Det må derfor tas høyde for at pårørende og berørte kan ha behov for ulik hjelp og bistand. Det er viktig at samfunnet har et apparat til å kunne yte differensiert bistand, både i den akutte situasjonen men også over tid.

Det vises til Den særskilte komités vedtak IV: «*Stortinget ber regjeringen iverksette eventuelle nødvendige tiltak for å forbedre informasjonen til pårørende i en krisesituasjon*». Det vises videre til Den særskilte komités vedtak V: «*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*».

Regjeringen vil iverksette nødvendige tiltak for å forbedre informasjon til pårørende i en krisesituasjon, samt vurdere om ordningen med fast kontakt med ofre og pårørende i forbindelse med en krise bør utvides til å bli en generell ordning for kommunene slik Stortinget har anmodet om. Stortinget vil bli orientert på egnet måte.

I samråd med de politiske partiene på Stortinget besluttet regjeringen å arrangere en nasjonal minneseremoni søndag 21. august 2011. Kulturdepartementet hadde hovedansvaret for denne seremonien. I tillegg er det gjennomført flere arrangementer på Utøya for både etterlatte, overlevende og pårørende. Arrangementene knyttet til Utøya ble planlagt og gjennomført under ledelse av DSB.

Arrangementene for de etterlatte og pårørende ble gjennomført i godt samarbeid mellom aktører på tvers av sektorer og mellom det offentlige, frivillige og næringslivet. Ca. 500 personer deltok direkte i planleggingen og gjennomføringen. Foruten DSB og politiet, var ansatte fra helsesektoren, Sivilforsvaret, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Forsvaret, Redningsselskapet og Arbeiderpartiet involvert i dette arbeidet. Et stort antall personer fra lokale myndigheter, lokalt næringsliv og privatpersoner deltok også. Det ble senere



avholdt tilsvarende arrangement for dem som av ulike årsaker ikke hadde hatt anledning til å besøke Utøya.

#### *Om håndteringen i akutfasen og tiden som fulgte*

Den psykososiale oppfølgingen av rammede og pårørende ble ivaretatt på en god måte, til tross for en vanskelig situasjon 22. juli og i de etterfølgende dagene. Tydelig ledelse og god innsats av innsatspersonell i de aktuelle kommunene bidro til dette. Sundvolden hotell stilte opp på en enestående måte. Gjestene ved Utvika camping, naboer, båteiere, campingplassieren og andre frivillige gjorde en stor og uvurderlig innsats i den akutte fasen. Kommunene prioriterte i akutfasen etablering og drift av kriseteam og telefonnummer for berørte, kontakt og oppfølging av direkte berørte personer og familier, herunder tilbud om fast kontaktperson med for berørte og gjennomføring av kollektive samlinger. Helsedirektoratet tok tidlig kontakt med landets fylkesmenn, for å forsikre seg om at det kommunale tilbudet var på plass. Direktoratet bisto hjelpeapparatet med veiledning og råd knyttet til den psykososiale oppfølgingen. Rådene besto blant annet i en sterk oppfordring til aktiv oppfølging, opprettelse av fast kontaktperson i kommunen, og lav terskel for kontakt med fastlege/annet helsepersonell. Det ble etablert et faglig ekspertutvalg med bred representasjon, blant annet fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress og Senter for krisepsykologi, samt etablert et nasjonalt samordningsorgan for å koordinere helsetjenestens innsats i nær dialog med mange samfunnsaktører.

#### *Læringspunkter og videre oppfølging*

Selv om helsetjenesten og frivillige gjorde og gjør en solid innsats, er det likevel ingen tvil om at også helsetjenesten har behov for å lære av hendelsene 22. juli 2011. En hovedutfordring er å sikre god psykososial oppfølging av overlevende og pårørende etter større hendelser. Regjeringen vil vurdere tiltak for å bidra til at psykologisk førstehjelp og psykososial oppfølging får en tydeligere og mer fremtredende plass i beredskapsplaner og øvelser. Tiltak for å utvikle samarbeidet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten om oppfølgingen vil vurderes, blant annet gjennom samarbeidsavtaler og gjensidig kunnskapsoverføring om langtidsoppfølging av berørte etter kriser og katastrofer.

Støttegruppen for de rammede etter den 22. juli ble opprettet i Oslo den 21. august 2011.

Gruppen arbeider for å fremme interessene til de rammede etter bombingene av regjeringskvartalet og skytingen på Utøya. Regjeringen har gjennom statsministeren og flere statsråder møtt Støttegruppen ved flere anledninger og er opptatt av å bistå Støttegruppen på en best mulig måte.

Umiddelbart etter terrorangrepet ble Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gitt i oppdrag å formidle behovet for beredskap og bistand ut i etaten der familievernkantorene er forankret, i hele landet. Familievernkantorene er statlig og kirkeleg eiet, arbeider etter Lov om Familievern, er 100 pst. statlig finansiert og tilbyr samtalerapi, familierapi, par-terapi og annen rådgivning, samt mekling. Kantorene har 50 års erfaring med familieproblemer, og har høyt utdannet personell kvalifisert i psykologi, psykoterapi og andre behandlingsformer. De tilbyr et gratis lavterskeltilbud og det trengs ikke henvisning fra lege. Kantorene hadde god paratberedskap for berørte i dagene rett etter katastrofen, og ble bedt om å prioritere personer og familier med post-traumatisk stress/lidelser i tiden framover, idet slike lidelser ofte viser seg etter hvert og kan vare over tid.

Voldsoffererstatningsloven ble endret etter terrorhandlingene den 22. juli 2011. Det ble foretatt en viss utvidelse av personkretsen etter voldsoffererstatningsloven § 1, slik at personer som har bistått ofre vil kunne få erstatning etter loven. Den øvre grensen ble hevet fra 40 G (grunnbeløpet i folketrygden) til 60 G, og det ble åpnet for at den øvre grensen kan fravikes i særlige tilfeller. Det ble også åpnet for at domstolene på visse vilkår kan avsi dom for selve oppreisningsbeløpet utmålt av voldsoffererstatningsmyndigheten. Endringene gjelder for alle voldsoffererstatningskrav etter straffbare handlinger begått etter 1. januar 2011.

### **3.4 Departementene og regjeringen**

Bombeangrepet var et angrep på hele den sentrale statsforvaltningen og alle dem som har sitt virke i den. Samtidig som Norge sto overfor det mest omfattende terrorangrepet i moderne historie var flere departementer selv rammet. 8 personer ble drept i angrepet på regjeringskvartalet, og i tillegg ble en rekke ansatte såret, flere av disse alvorlig. De fleste departementene kunne de første dagene etter angrepet 22. juli ikke operere fra sine ordinære lokaler, noe som utgjorde en utfordrende tilleggsdimensjon i krisehåndteringen etter angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli.

To departementer hadde en spesielt sentral rolle etter angrepene 22. juli. Justis- og beredskapsdepartementet er lederdepartement ved et terroranslag i Norge, og hadde derfor en sentral rolle når det gjaldt håndteringen av den første akutte fasen etter angrepene. Justis- og beredskapsdepartementets utførelse av rollen som lederdepartement er nærmere omtalt under punkt 3.4.4 om sentral krisehåndtering den 22. juli og påfølgende dager. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for bygningsmassen, fellestjenester og infrastruktur i regjeringskvartalet, og hadde derfor etter ødeleggelsene i regjeringskvartalet en betydelig oppgave når det gjaldt å anslå skadeomfang, behov for strakstiltak og behov for erstatningslokaler for departementene. Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet har videre ansvaret for det forebyggende objektsikkerhetsarbeidet knyttet til felles bygningsmasse, fellesområder og utendørsområder i regjeringskvartalet og i departementsbygninger utenfor kvartalet med unntak av Forsvarsdepartementet og Statsministerens kontors midlertidige lokaler i Forsvarets ledelsesbygg. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets arbeid er nærmere omtalt under punkt 3.4.1.

### 3.4.1 Departementene

#### *Departementenes interne evalueringer*

Departementene og Statsministerens kontor har gjennomført eller er i gang med å gjennomføre evalueringer av den interne håndteringen av krisen. Evalueringene er basert på innspill fra medarbeiderne. De psykososiale konsekvensene har vært store for mange tilsatte, og tiltak rettet mot psykosial oppfølging er prioritert. Det redegjøres nærmere for oppfølgingen av de ansatte nedenfor.

Behovet for å gjennomgå departementenes interne krisehåndteringsplaner er et felles læringsspunkt fra departementsevalueringene. Det er særlig viktig at planene er kjent og øvd på av de departementsansatte som utgjør kriseledelsen og krisestaben.

Erfaringene fra terroranslaget viser også viktigheten av systematisk og generisk kontinuitetsplanlegging, slik at departementene er i stand til å ivareta sine viktigste funksjoner når egne lokaler og infrastruktur rammes av uønskede hendelser.

Regjeringen vil følge opp departementenes evalueringer av den interne håndteringen. Regjeringen er særlig opptatt av at departementene har godt fungerende krise- og beredskapsplaner, som det øves på å bruke. Justis- og beredskapsdeparte-

mentets vil derfor følge opp dette arbeidet i sin samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i departementene, herunder i tilsynet med departementenes beredskapsarbeid.

Det har tatt tid å bringe driften tilbake til situasjonen før 22. juli. De praktiske utfordringene har vært store ikke minst for de departementene som måtte reetablere drift i andre lokaler. Gjennom harde prioriteringer av oppgaver og stor arbeidsinnsats blant de ansatte, har departementene kunnet ivareta viktige oppgaver og funksjoner.

#### *Oppfølgingen av ansatte i regjeringskvartalet*

I timene rett etter angrepet den 22. juli prioriterte de departementene som måtte evakuere ansatte, raskt å få oversikt over hvem som var tilstede i lokalene. Varsling av alle ansatte ble også prioritert. En erfaring fra evalueringene er behovet for umiddelbar tilgang til oversikter over ansatte når krisen rammer. I tillegg til behovet for raskt å skaffe oversikt, må listene over ansatte og pårørende være oppdaterte og med kontaktinformasjon som mobilnummer. Oversiktene fantes, men det var noe usikkerhet om de var oppdaterte. Å fremskaffe oversikter ble en ekstra utfordring fordi IKT-systemene ikke var tilgjengelige i fasen rett etter angrepet. Det er behov for lagring av og tilgang til kontaktinformasjon som er uavhengig av tilgang til lokaler og materiell.

Etter akuttfasen, i månedene etter bombeanslaget, har departementene prioritert den psykososiale oppfølgingen.

Det ble gjennomført en minnemarkering for ansatte ved regjeringskvartalet 8. august 2011, og det ble også gjennomført en samling for de etterlatte og berørte i regjeringskvartalet lørdag 20. august 2011. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet hadde ansvaret for disse samlingene.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har lagt et særlig fokus på oppfølgingen av medarbeiderne i departementene. Bedriftshelse-tjenesten (BHT) har hatt en bred og systematisk oppfølging av alle ansatte som var til stede da bomben eksploderte. I august 2011 ble det sendt et registreringsskjema til alle som var i bygningene den 22. juli. Denne kartleggingen har dannet grunnlag for senere individuell oppfølging. I januar 2012 ble alle i denne målgruppa kontaktet av BHT for å registrere mulige senskader og for å sikre at nødvendige oppfølgingstiltak ble igangsatt ved behov.

I regi av BHT er det gitt tilbud til alle ledere med personalansvar i forbindelse med oppfølgingen

gen av medarbeidere. Dette er siden også fulgt opp som et tilbud til alle medarbeiderne i departementene. BHT har i disse oppleggene benyttet seg av ressurspersoner med erfaring fra krisepsykiatri.

Helsedirektoratet har gitt Norsk Kompetansesenter mot Vold og Traumatisk Stress i oppdrag å innhente informasjon om virkningene av den 22. juli, både i forhold til den enkeltes helse og fungering, og i forhold til innvirkningen angrepet har hatt på arbeidsmiljøene. Det legges det opp til en systematisk tilbakemelding til ansatte når resultatene foreligger.

Tilbakemeldingene på den psykososiale oppfølgingen er god. Det er likevel noen departementer som har et høyere sykefravær enn før terrorangrepene, og mange enkeltpersoner trenger tilrettelegging i lang tid framover. Innrettingen på oppfølgingstiltakene vil variere og være individuelle. Departementene legger vekt på å kople læringspunktene i evalueringsrapportene til det løpende arbeidet med HMS og arbeidsmiljø. På den måten sikrer man at oppfølgingen blir integrert i departementenes personalarbeid fremover.

#### *Særlig om Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet*

Den 22. juli 2011 umiddelbart etter terroranslaget, etablerte Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet kriseledelse og nødvendig kontakt med Departementenes servicesenter (DSS) og Statsbygg for å skaffe tilveie best mulig oversikt over skadeomfang, behov for strakstiltak og behov for erstatningslokaler. Et viktig moment var å vurdere om kritisk infrastruktur fortsatt var funksjonell og tilrettelegge for at departementenes sikkerhetsledere kunne gjennomføre nødvendig verdisikring. Verdisikring ble påbegynt dagen etter bomben. Samtidig ble det inngått avtale mellom Statsbygg og Forsvarsbygg om registrering og dokumentasjon av skadeomfanget etter eksplosjonen. Oslo politidistrikt avsperrret hele regjeringskvartalet, men ga tilgang til bygningene etter hvert som deres arbeid på åstedet ble avsluttet. Kontorene i Akersgata 59 (R5) kunne tas i bruk 26. juli 2011 og innflytting ble gjennomført gradvis. Statsbygg fikk ansvar for å skaffe erstatningslokaler for departementene som ikke kunne flytte tilbake til tidligere kontorer. Under ledelse fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, ble det etablert rådgivningsgruppe for sikkerhet som fikk ansvar for å utarbeide sikkerhetsvurderinger med anbefalte sikringstiltak for de aktu-

elle erstatningslokalene. Prosjektering og implementering av tiltak er et samarbeid mellom det enkelte departement, Statsbygg, DSS og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Politidirektoratet (POD) har på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse i desember 2011, knyttet til bruk av uteområder og tilstøtende gater og veier i det gjenværende regjeringskvartalet og området rundt Utenriksdepartementet. Rapporten anbefalte justeringer av den etablerte sperreplanen, samt regulering av trafikken i Kronprinsens gate.

### **3.4.2 Sentral krisehåndtering den 22. juli og påfølgende dager**

Ekstraordinære hendelser og kriser krever innsats på ulike nivåer. Regjeringen med departementene utgjør det øverste strategiske nivået for krisehåndtering i Norge. I kjølvannet av flodbølgekatastrofen i 2004 ble det tatt viktige grep for å styrke det sentrale krisehåndteringsapparatet. Tydeliggjøring av lederdepartementets viktige rolle, etablering av Regjeringens kriseråd som administrativt koordineringsorgan på departementsnivå og etablering av Krisestøtteenheten (KSE) sto sentralt i så henseende. Dette apparatet ble satt på prøve i de krevende minuttene, timene og dagene etter terroranslaget den 22. juli 2011.

Systematisk erfaringslæring er en nøkkelfaktor for styrket krisehåndteringsevne. Som det er redegjort ovenfor har departementene gjennomført eller er ferd med å gjennomføre interne evalueringer. Likeledes har Regjeringens kriseråd og KSE sammenfattet sine erfaringer.

Terroranslaget den 22. juli er den mest omfattende krisesituasjon i norsk moderne historie, og regjeringen vektlegger at erfaringene må sees i lys av dette. Krevende beslutninger og veivalg må vurderes i lys av den foreliggende situasjonen og rammebetingelsene. Det må samtidig ikke være til hinder for å erkjenne forbedrings- og læringspunkter. I lys av de erfaringer som er gjort på sentralt nivå, er det identifisert en rekke forbedringspunkter som nå følges opp, slik at sentralapparatet skal stå enda bedre rustet til å møte fremtidige hendelser og kriser. Blant annet på bakgrunn av hendelsene den 22. juli 2011, men også i lys av andre erfaringer fra hendelser og øvelser de siste årene, har regjeringen sett behov for å forsterke, tydeliggjøre og videreutvikle den sentrale organiseringen av krisehåndteringsapparatet. Dette er mer utfyllende omtalt i kapittel 6.

### 3.4.3 Regjeringen

Departementene og berørte etater hadde selv nødvendige formelle fullmakter til å kunne iverksette de tiltak som var ansett som nødvendige for å kunne håndtere den akutte situasjonen ettermiddagen 22. juli.

Statsministeren arbeidet ettermiddagen 22. juli fra statsministerboligen, mens øvrige berørte statsråder befant seg på ferie utenfor Oslo. Den første kontakten mellom statsministeren og henholdsvis justisministeren og utenriksministeren fant sted i løpet av den første halvtimen etter angrepet på regjeringkvartalet. Det var det første døgnet løpende kontakt mellom statsministeren og berørte statsråder.

Statsministerens kontor besluttet 22. juli å benytte Regjeringens representasjonsanlegg som midlertidig utflyttingssted og kontoret etablerte seg der i løpet av ettermiddagen fredag 22. juli. Det ble det første døgnet holdt to koordineringsmøter i Regjeringens representasjonsanlegg mellom statsministeren og berørte statsråder samt embetsverk fra departementene, POD og PST.

Det første møtet fant sted om kvelden 22. juli. På dette møtet deltok med statsministeren, utenriksministeren, justisministeren og forsvarsministeren. Helse- og omsorgsdepartementet var representert ved statssekretær. På møtet deltok for øvrig sjef for PST og assisterende politidirektør samt statssekretærer og embetsverk fra Statsministerens kontor og berørte departementer. Det ble her gitt oppdaterte situasjonsrapporter. Temaer som ble drøftet for øvrig var blant annet ivaretagelse av berørte og pårørende, herunder helsemessig beredskap i forhold til situasjonen på Utøya og kommunikasjonsbudskapet utad. Et nytt koordinerende møte mellom berørte statsråder med deltakelse fra statssekretærer, embetsverk, POD og PST fant sted i statsministerboligen om morgenen lørdag 23. juli. I tillegg til situasjonsrapporter, var temaer som ble diskutert blant annet ivaretagelse av berørte og pårørende, koordinering av kommunikasjon til pressen, regjeringsmedlemmenes deltakelse på arrangementer fremover og behovet for regjeringskonferanser fremover.

Den første regjeringskonferansen etter hendelsene 22. juli 2011 fant sted ettermiddagen lørdag den 23. juli 2011 i Regjeringens representasjonsanlegg. På regjeringskonferansen den 23. juli deltok også embetsverk, Helsedirektøren, Politidirektøren og sjef for PST. Det ble holdt muntlige orienteringer fra statsministeren, berørte statsråder, politidirektøren og sjef for PST. Justisministe-

ren, politidirektøren og sjef for PST ga oppdaterte situasjonsrapporter. Fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren orienterte om departementenes lokalsituasjon. Blant temaene som ble diskutert på konferansen for øvrig var minnesmarkeringer, ett minutt stillhet, kondolanseprotokoller og behov for fremtidige regjeringskonferanser. Statsrådene med beredskapsansvar måtte være tilstede i Oslo. Øvrige statsråder kunne gjennomføre planlagte aktiviteter, men måtte være lett tilgjengelige for å kunne kalles inn ved behov.

### 3.4.4 Det administrative apparatet for sentral krisehåndtering

#### *Kriserådet*

Kriserådet (tidligere benevnt Regjeringens kriseråd, jf. omtale i kapittel 6) er det øverste administrative koordineringsorgan og skal bidra til sentral krisekoordinering. Rådets viktigste oppgaver er å vurdere spørsmål om lederdepartement, sikre koordinering av tiltak som iverksettes av ulike sektorer, sikre koordinert informasjon til publikum, media og andre samt legge til rette for at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for politisk ledelse eller regjeringen – herunder avklaring av fullmakter og budsjett.

Tilnærmet umiddelbart etter bombeeksplosjonen i regjeringkvartalet iverksatte KSE formell varsling og forberedte for å kunne støtte Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement og Kriserådet. Justis- og beredskapsdepartementets ledelse identifiserte raskt behovet for å sammenkalle rådets faste medlemmer, og KSE foresto innkalling av disse. I den foreliggende situasjonen hadde Justis- og beredskapsdepartementet rollen som lederdepartement. Representanter for de faste medlemmene av rådet var samlet i Forsvarsdepartements lokaler. På grunn av krisens omfang ble det besluttet å innkalle samtlige departementer til møte i Kriserådet. Det ble gjennomført ytterligere ett møte i rådet samme kveld. Kriserådet møttes to ganger lørdag den 23. juli og deretter en gang søndag og den 24. juli og en gang mandag den 25. juli. Samtlige møter fant sted i Forsvarsdepartementets lokaler. Ødeleggelsene i regjeringkvartalet medførte at rådets primære fasiliteter ikke kunne benyttes.

Rådets gjennomgang i etterkant av terroranslaget viser at de innledende konsultasjonene ble gjennomført med god struktur, og KSE evnet å støtte rådet som forutsatt, til tross for svært endrede rammebetingelser. Det ble raskt klart at samtlige departementer måtte ansees som

berørt av terroranslaget, og i ettertid fremstår det som hensiktsmessig at samtlige departementer tok del i rådets formelle møter. Dette bidro til at departementene hadde et felles grunnlag for situasjonsforståelse og koordinert oppfølging.

Kriserådet opplevde det som en stor utfordring at informasjonsflyten fra det operative og taktiske nivået i politiet via Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement ikke var god nok. Informasjonen som ble formidlet kom for sent og samstemte ikke med det bilde som fremkom i mediene og KSEs medieanalyser. Det skapte betydelige utfordringer i arbeidet med å holde regjeringen oppdatert. Likeledes bidro dette til å vanskeliggjøre informasjonsformidling til presse og publikum. Kriserådet påpeker også at den mangelfulle informasjonsformidlingen bidro til at diskusjonene i rådets møter i for stor grad omhandlet departementenes egen situasjon og i for begrenset grad adresserte de strategiske krisehåndteringsutfordringene.

Et viktig forbedringspunkt er derfor å sikre at rettidig informasjon formidles fra de taktiske og operative nivåene i politiet til lederdepartement, KSE og Kriserådet. Det er også erfart at det i kriser tar lang tid å verifisere informasjon som er tilgjengelig. For at kriseledelsen raskt skal kunne holde seg oppdatert på situasjonen vil det derfor være av betydning at det både formidles et verifisert og uverifisert informasjonsbilde. Departementet vil derfor gi POD i oppdrag å sørge for at både direktoratet, politidistriktene og særorganene har et oppdatert planverk for situasjonsrapportering. Det må videre gjennomføres kompetansehevede tiltak innen situasjonsrapportering, med spesielt fokus på verifikasjon av informasjon, at informasjonen er tilpasset overordnet nivå samt hvilken informasjon som er ny siden forrige rapportering. Det bør gjennomføres årlige øvelser hvor planverket, inklusiv situasjonsrapportering, blir prøvd. Det vises for øvrig til mer utfyllende omtale under punkt om situasjonsrapportering i politiet og fra politiet til sentralt nivå.

Det er etablert en ordning hvor KSE er gitt publiseringsrettigheter til å kunne legge ut informasjon på regjeringen.no ved behov. Dette skal sikre at informasjon fra regjeringen kan publiseres så raskt som mulig på nettstedet i en krisesituasjon. Det vises for øvrig til omtalen av nettstedet kriseinfo.no under kapittel 5.6.

#### *Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement*

I en krisesituasjon skal lederdepartementet ivareta sentral krisestyring gjennom å utarbeide overordnede situasjonsrapporter – blant annet på grunnlag av informasjon fra andre departementer, underlagte virksomheter, mediebildet mv. Lederdepartementet skal videre identifisere og vurdere behov for tiltak på sentralt nivå, påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt samt ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater. Likeledes skal lederdepartementet sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen.

Justis- og beredskapsdepartementet hadde rollen som lederdepartement 22. juli. Det var en meget krevende oppgave, da departementet selv var hardt rammet med flere døde og skadde. I tillegg var lokaler og viktig infrastruktur ødelagt. KSE støttet Justis- og beredskapsdepartementets med alle tilgjengelige kapasiteter. Departementets øverste ledelse forflyttet seg til Forsvarsdepartementet.

Departementets administrative ledelse besluttet at håndteringen skulle skje i den ordinære linjeorganisasjonen og etablerte derfor ikke kriseledelse eller krisestab som beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets egen kriseplan. Kriserådet og KSE har påpekt at dette var utfordrende. Et viktig læringspunkt i Kriserådets evaluering er at lederdepartementet må mobilisere nødvendige ressurser for å ivareta alle departementets roller i krevende krisesituasjoner samt ha nødvendige kapasiteter og kompetanse for å ivareta de funksjoner som er tillagt lederdepartementsrollen ved sentral krisehåndtering. Justis- og beredskapsdepartementet har satt gang et arbeid med å gjennomgå egne kriseplaner og vil også satse systematisk på ytterligere kompetanseoppbygging når det gjelder krisehåndtering og kriseledelse.

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

Det vises også til omtale av lederdepartementet i kapittel 6. Det er her tatt inn en presisering og tydeliggjøring av de oppgaver lederdepartementet skal være forberedt på å kunne utføre i kriser.

#### *Krisestøtteenheten*

KSE skal støtte lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering. Enheten har en rekke kapasiteter til disposisjon for dette formålet. KSE iverksatte umiddelbart varsling om terroranslaget

22. juli og forberedte for å støtte Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement og Kriserådet. Basert på enhetens egen risiko- og sårbarhetsvurdering var Forsvarsdepartementet valgt som primær alternativ lokasjon, dersom KSEs egne lokaler i H-blokken ikke kunne benyttes. KSE hadde årlig øvet i Forsvarsdepartementets lokaler, og enheten forflyttet seg raskt dit etter eksplosjonen i regjeringskvartalet. Enhetens tekniske infrastruktur var plassert på sikkert sted utenfor regjeringskvartalet, og KSEs systemer fungerte som forutsatt etter eksplosjonen. Kriserådet har i etterkant av terroranslaget konkludert med at KSE – til tross for svært endrede rammebetingelser – evnet å støtte Kriserådet som forutsatt i den svært krevende innledende fasen og senere. Rådets møter ble forberedt, gjennomført og fulgt opp tilnærmet som normalt.

Regjeringen har besluttet å styrke KSE ytterligere og foreslått bevilget 9,9 mill. kroner i Revidert nasjonalbudsjett for 2012 til enhetens ansvar som tilrettelegger for Kriserådet og lederdepartementet og gjennom etableringen av et sivilt situasjonssenter med døgnkontinuerlig bemanning. KSE skal være permanent sekretariat for kriserådet, og enheten får i tillegg et tydeligere ansvar for kompetansehevede tiltak på departementsnivå – herunder kurs og øvelser på krisehåndteringsområdet. Etablering av et sivilt situasjonssenter lagt til KSE vil i tillegg bidra til at regjeringen er informert om relevante beredskapshendelser og kriser. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

### 3.4.5 Koordineringsgruppen

61 av de omkomne og mange av de sårede var tilstede på AUFs sommerleir på Utøya. Det var derfor behov for en tett koordinering mellom myndighetene og Arbeiderpartiet og AUF når det gjaldt oppfølging av pårørende og ofre.

Den 23. juli 2011 ble det etablert en koordineringsgruppe som skulle sørge for koordinering mellom myndighetene og Arbeiderpartiet og AUF. Gruppen ble ledet av statssekretær fra Justis- og beredskapsdepartementet, og bestod for øvrig av representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet, POD, DSB, Helsedirektoratet, samt representanter fra Arbeiderpartiet. Koordineringsgruppen håndterte oppgaver knyttet til blant annet Utøya, oppfølging av pårørende, minnemarkeringer, bistandsadvokat til AUF m.v.

### 3.4.6 Forebyggende sikkerhet

#### *Sikring av fysisk infrastruktur i regjeringskvartalet*

Politidirektoratet (POD), med bistand fra blant annet Forsvarsbygg, utarbeidet i 2004 en rapport om sikringstiltak for departementene. Rapporten omhandler en rekke forskjellige tiltak – både tekniske og administrative. Skallsikring av regjeringsbygningene inkludert splintsikring av glassruter var det mest omfattende tiltaket. I tillegg var det anbefalt å etablere beredskapssperrer i flere gateløp i regjeringskvartalet og rundt Utenriksdepartementet (Kronprinsensgate). Grubbegata mellom Høyesteretts plass og Deichmanske bibliotek ble anbefalt stengt for allmenn ferdsel.

Forslag til reguleringsplan for stenging av Grubbegata ble oversendt Oslo kommune til behandling i september 2005. Bystyret i Oslo vedtok bebyggelsesplan for Grubbegata i juni 2010. Klagefristen for vedtaket utløp i september 2010, og etter gjennomføring av nødvendig anbudsinnhenting ble arbeidet med fysiske sperrer igangsatt i februar 2011. Arbeidet var planlagt ferdigstilt i månedsskiftet september/oktober 2011. Da reguleringsplanen startet i 2005 var man ikke forberedt på en så lang behandlingstid. Selv om det ble øvd påtrykk på kommunen for å få reguleringsplanen raskere behandlet, må det i ettertid erkjennes at behandlingen av reguleringsplanen har tatt lengre tid enn det som ble forventet.

Departementenes samlokalisering og nokså like administrative utfordringer har gjennom en årrekke bidratt til utvikling av fellesløsninger som også dekker omfattende sikkerhetsmessige forhold. Den enkelte virksomhets selvstendige sikkerhetsmessige ansvar er regulert av sikkerhetsloven. Statsbygg og Departementenes Servicesenter, som har ansvaret for felles vakthold og sikkerhetstjenester i departementsfellesskapet, er underlagt Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet. Med utgangspunkt i dette har det vært lagt til grunn at Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet har ansvaret for sikkerhetsarbeidet i forhold til felles bygningsmasse, fellesområder og utendørsområder i regjeringskvartalet og i departementsbygninger utenfor kvartalet med unntak av Forsvarsdepartementet. I tillegg har departementet hatt rollen for koordinering og styring av felles sikkerhetsarbeid i departementsfellesskapet, og for tilhørende kontakt med fagmiljøene for ajourhold og videreutvikling av planverk og rutiner.

Etter 22. juli har Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet hatt ansvaret for å skaffe nye lokaler til de departementene som fikk sine

kontorer ødelagt, og departementet har i den forbindelse også påtatt seg ansvar for å innhente sikkerhetsvurderinger fra politiet og Forsvarsbygg. Videre har Fornyings- administrasjons- og kirke- departementet tatt ansvar for koordinering og iverksettelse av tiltak i nært samarbeid med sikkerhetsekspertise og Statsbygg. På budsjettet for 2012 er det avsatt midler til styrking av Fornyings- administrasjons- og kirke- departementets kompetanse og kapasitet på sikkerhetsområdet, og det blir iverksatt interne organisatoriske tiltak i departementet for bedre å kunne ivareta denne oppgaven og oppgaven med gjenoppbygging av regjeringskvartalet. Ansvars- og rollefordeling blir en sentral del av sikkerhetsarbeidet, samtidig som instruksverk gjennomgås og forbedres for å sikre avklaring og systematisering.

Erfaringer fra oppfølgingen av risiko- og sårbarhetsanalyser for departementene tilkjenner et behov for en bedre systematisering av felles kriterier og felles grunnsikringsnivå. I tillegg har sikkerhets- og koordineringsarbeidet i departementsfelleskapet vært meget omfattende etter 22. juli. For å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til dette arbeidet og til gjenoppbyggingen av regjeringskvartalet, har Fornyings- administrasjons- og kirke- departementet iverksatt organisatoriske tiltak som innebærer opprettelse av en ny avdeling.

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet har nedsatt en egen rådgivningsgruppe for sikkerhet, bestående av ekspertise fra Forsvarsbygg, PST, Oslo politidistrikt, NSM, Departementenes servicesenter og Statsbygg. Gruppen har vurdert hvilke sikkerhetsmessige tiltak som er nødvendige i aktuelle midlertidige departementslokaler. anbefalte tiltak prosjekteres av Statsbygg, og de samlede kostnadene til sikring av erstat-

ningslokalene er beregnet til om lag 250 mill. kroner. Arbeidet med sikringstiltak vil pågå også i 2013. I Revidert nasjonalbudsjett for 2012 foreslår regjeringen å bevilge 187 mill. kroner til sikkerhetstiltak i departementenes erstatningslokale. Videre foreslår regjeringen å bevilge 135 mill. kroner til sikring og utbedring av regjeringskvartalet.

Det vises for øvrig til generell omtale av styrking av arbeidet med forbyggende objektsikkerhet i kapittel 4.

#### *Sikker kommunikasjon*

Under kriser og i beredskapsplanlegging vil det være behov for å dele gradert informasjon med hverandre. Departementene har lenge vært koblet sammen i et kablet gradert telefonsystem som muliggjør tale på lavgradet nivå. Det har også blant nøkkelpersonell i departementene lenge eksistert en løsning for høygradert mobiltale. Det er imidlertid et udekket behov for mobil lavgradert tale. Markedet for mobile krypterte løsninger er umodent, og det finnes få anvendbare løsninger. Regjeringen har gjennomført, og fortsetter å gjennomføre, tester av ulike løsninger med mål om å få til en snarlig implementering.

På bakgrunn av erfaringer fra øvelser og hendelser som har pekt på utfordringer knyttet til mangelen på felles systemer for gradert kommunikasjon, har regjeringen bestemt at det skal innføres et nytt system for høygradert datakommunikasjon mellom departementene og sentrale beredskapsaktører i sektor. Utskifting av gammel infrastruktur vil snarest bli erstattet med nytt system, og dagens løsning holdes i drift frem til dette er gjennomført.

Det vises til nærmere omtale under kapittel 5.

## 4 Samvirke og samordning

Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder både når det gjelder det forebyggende beredskapsarbeidet og krisehåndtering. Gjennom St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* belyste regjeringen viktigheten av et godt samvirke mellom de ulike beredskapsaktørene. Erfaringer fra ytterligere hendelser har illustrert et forsterket behov for samordning og samhandling mellom ulike aktører i det forebyggende arbeidet og under krisehåndtering.

### 4.1 Prinsipper for samfunnssikkerhet

Det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er basert på prinsippene om ansvar, nærhet og likhet. Disse prinsippene ble introdusert i St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Prinsippene har vist seg hensiktsmessige, men kommuniserer imidlertid i for liten grad nødvendigheten av godt samvirke mellom de ulike ansvarlige aktørene og behovet for å se samfunnets totale ressurser i sammenheng. Erfaringer fra en rekke hendelser og øvelser de senere årene har vist betydningen av at alle aktører må samvirke for at kriser skal håndteres best mulig. Det er også reist kritikk fra forskerhold om at man i for liten grad fremhever kravet til godt samvirke mellom ulike aktører. For å sikre en bedre organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet har regjeringen bestemt at samvirkeprinsippet skal bygges inn som et bærende element på linje med allerede eksisterende prinsipper.

*Ansvarsprinsippet* betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.

*Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.

*Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes- eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.

*Samvirkeprinsippet* stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

For å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer, er det et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder. Det er allerede bestemt at Justis- og beredskapsdepartementet skal styrke sin samordningsrolle. I tillegg er det viktig å synliggjøre også den forpliktelsen andre aktører både på sentralt, regionalt og lokalt nivå har til å samordne sitt beredskapsarbeid med andre. I arbeidet med å bedre samvirket på tvers av ansvarsområder vil Justis- og beredskapsdepartementet vurdere hvordan samhandlingen på direktoratsnivå kan forsterkes.

Samvirkeprinsippet ligger allerede til grunn for organiseringen av norsk redningstjeneste, der tjenesten er organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner. Ved å innføre et samvirkeprinsipp også for annet samfunnssikkerhetsarbeid, vil man få et prinsipp som er gjennomgående uavhengig av hva slags kriser det er tale om, eller hvilket nivå de håndteres på. Prinsippet om samvirke må reflekteres i de ulike virksomheters planverk, her-



under rutiner og prosedyrer som ivaretar dette. I tillegg må virksomhetene vektlegge samvirkeøvelser med relevante aktører.

Innføringen av samvirkeprinsippet innebærer ikke noen endringer i de grunnleggende ansvarsforholdene. Ansvarsprinsippet skal videreføres som det bærende prinsipp for ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Likhets- og nærhetsprinsippet krever at alle virksomheter og organisasjonsledd må være forberedt på å håndtere vanskelige situasjoner som kan oppstå innenfor eget ansvarsområde. Til slutt stilles det nå, gjennom etableringen av samvirkeprinsippet, et tydelig krav til at alle aktørene har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke. Dette understreker behovet for at alle virksomheter og nivåer har et aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter og hvilke aktører det vil være nødvendig å samhandle med, både når det gjelder forebyggende arbeid og i beredskapssituasjoner. Prinsippene må ikke være til hinder for at det også planlegges for at spesielt krevende situasjoner kan håndteres på et annet nivå enn det som står nærmest hendelsen, og at det innenfor en virksomhet eller mellom samarbeidende virksomheter kan etableres en særskilt kriseorganisering.

På noen spesielle områder er det på bakgrunn av erfaringer etablert formelt samarbeid om forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering mellom relevante aktører. Eksempler på dette er atomulykker og akutt forurensning. Dette reduserer imidlertid ikke den enkelte etats ansvar for å sikre god beredskap på eget forvaltningsområde. Som en oppfølging av St.meld. nr. 22 (2007–2008), er det i tillegg etablert samvirkeområdene *Natur* og *Farlige stoffer*, der relevante myndigheter møtes jevnlig under ledelse av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hensikten med dette er å styrke samordningen på tvers av departementene på utvalgte fagområder.

## 4.2 Justis- og beredskapsdepartementets sektoransvar

---

Justis- og beredskapsdepartementet er innenfor samfunnssikkerhetsområdet etatsleder for Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Hovedredningssentralen (HRS) og Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK). Dette gir en felles myndighetslinje fra departementet til politiet, samt en myndighets-

linje til Sivilforsvaret og fylkesmennene gjennom DSB. Med utgangspunkt i *lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)* er DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndighet.

Justis- og beredskapsdepartementet har i følge Kronprinsregentens resolusjon fra 2003 et overordnet ansvar for den forebyggende sikkerhetstjenesten i sivil sektor. NSM skal på vegne av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ivareta de utøvende funksjoner for forebyggende sikkerhetstjeneste, og rapportere om sikkerhetstilstanden på militær side til Forsvarsdepartementet og på sivil side til Justis- og beredskapsdepartementet. Under NSM ligger også Norges nasjonale senter for koordinering av håndteringen av alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon, NorCERT.

## 4.3 Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar

---

Justis- og beredskapsdepartementet har, i tillegg til sitt sektoransvar, en generell samordningsrolle i sivil sektor for samfunnssikkerhet- og beredskap. Som et ledd i arbeidet med å tydeliggjøre og styrke departementets samordningsrolle, jf. kapittel 2, har en arbeidsgruppe gjennomgått departementets beredskapsoppgaver knyttet til både organisering og ressurser. Rapporten som ble avgitt til justis- og beredskapsministeren 31. januar 2012 inneholdt forslag til tiltak på tre områder; styrket samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, intern organisering i Justis- og beredskapsdepartementet og styrket evne til krisehåndtering.

Tiltak for å styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle er blant annet; å ytterligere vektlegge en systematisk kartlegging av risiko, sette klarere krav til departementenes beredskapsarbeid, styrke mål- og resultatstyring av samfunnssikkerhetsarbeidet, intensivere øvingsaktiviteten og styrke oppfølging av tilsyn med departementene i sivil sektor. Disse tiltakene omtales fortløpende i teksten under. Tiltak for å styrke krisehåndteringsevnen er omtalt i kapittel 6.

Det er en utfordring for arbeidet med forebygging, beredskapsforberedelser og ved krisehåndtering at hendelser kan ramme tverrsektorielt, og at det er krevende å holde oversikt over avhengig-

heter og sammenhenger mellom ulike funksjoner. Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom sin samordningsrolle sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser. En viktig del av departementets samordningsrolle er å være en pådriver i forhold til beredskapsarbeidet i departementene.

#### **4.3.1 Ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og sentral krisehåndtering**

I St.meld. nr. 22 (2007–2008) varslet Justisdepartementet at det skulle igangsettes en revisjon av kgl. res. 16. september 1994 om *Justisdepartementets funksjon som samordningsdepartement for beredskapssektoren og for rådet for sivilt beredskap* (samordningsresolusjonen). Videre fremgår det av St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Justisdepartementet at det skal igangsettes en revisjon av kgl. res. 3. november 2000 om instruks for innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapssystemet i departementene (tilsynsresolusjonen). Det vil i juni 2012 bli fastsatt en *ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og sentral krisehåndtering*, som tar opp i seg hovedelementene fra disse resolusjonene. Formålet med instruksen er å fremme et helhetlig og koordinert samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som bidrar til å øke samfunnets evne til å forebygge kriser og uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere kriser. Instruksen stiller derfor krav til både forebyggende beredskapsarbeid og evne til håndtering av kriser.

Hver enkelt statsråd har et konstitusjonelt ansvar for beredskapen innenfor sitt ansvarsområde. Hvert enkelt departement har et ansvar for å sørge for at beredskapen i egen sektor er tilfredsstillende, herunder å følge opp forbedringspunkter avdekket gjennom tilsyn. Justis- og beredskapsdepartementet har det konstitusjonelle ansvaret for at tilsyn med departementene gjennomføres i tråd med de prinsipper og krav som fremgår av instruksen. Departementet har videre et ansvar for å gjennomgå de ulike departementenes oppfølgingsplaner og ved behov be om særskilte rapporter på egne tiltak for å rapportere til regjeringen om funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer. Det er i kgl.res. fastsatt

at Kongen kan fastsette hvilket departement DSB skal rapportere til når direktoratet fører tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet. Dette departementet vil få ansvaret for å rapportere til regjeringen om funn og manglende oppfølging av forhold avdekket i tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet.

Hovedendringene i den nye instruksen er følgende:

- Etablering av nasjonalt risikobilde – et felles rammeverk for samfunnssikkerhetsarbeidet
- Styrket mål- og resultatstyring av samfunnssikkerhetsarbeidet
- Krav til departementene om å vurdere risiko, sårbarhet og robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner i egen sektor
- Styrket øvingsregime
- Styrket tilsyn med departementene, herunder skal Justis- og beredskapsdepartementet rapportere om manglende oppfølging i ansvarlige departementer til regjeringen
- Formalisering av prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap; ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet
- Prinsippene for sentral krisehåndtering innlemmes i resolusjonen
- Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, med mindre annet blir bestemt

Disse punktene omtales fortløpende i teksten under.

#### **4.3.2 Justis- og beredskapsdepartementets virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen**

Justis- og beredskapsdepartementet tar flere virkemidler i bruk ved utøvelsen av samordningsrollen for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet, som for eksempel etablering av felles planleggingsgrunnlag for samfunnssikkerhetsarbeidet, planverk, øvelser, tilsyn, krisekommunikasjon, etablering av samvirkeområder, forskning mv.

##### *DSBs nasjonale risikobilde*

Siden forrige stortingsmelding om samfunnssikkerhet har Norge blitt rammet av flere alvorlige hendelser. Hendelser som angrepene 22. juli, flom kombinert med svikt i telenettet, ekstremvær, pandemi og spredning av vulkanaske fra Island, illustrerer bredden og utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Hvert enkelt departement har ansvar for å ha en oversikt over risikoforhold i egen sektor. I tillegg utarbeider PST, E-tjenesten og NSM årlige trussel- og risikovurderinger innenfor sine ansvarsområder. Det er i tillegg behov for å avstemme ulike risikoforhold i forhold til hverandre, for å etablere et bedre og mer helhetlig felles referansegrunnlag for tverrsektoriell planlegging og tverrsektorielle øvelser. Som en oppfølging av dette ga Justis- og beredskapsdepartementet DSB i oppdrag å utvikle et nasjonalt risikobilde. Gjennom en bred prosess med delttagelse fra mer enn 50 virksomheter utarbeidet DSB våren 2011 et første nasjonalt risikobilde. Dette ble oppdatert og revidert våren 2012. Basert på erfaringene med et nasjonalt risikobilde vil Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet vurdere om det skal utarbeides en felles årlig overordnet åpen risiko- og trusselvurdering for det norske samfunnet. Denne skal være basert på analyser og vurderinger fra NSM, PST, E-tjenesten, DSB og andre relevante fagmiljøer. Det skal videre vurderes hvordan den skal kommuniseres til fagmiljøet og publikum forøvrig.

I DSBs nasjonale risikobilde er det valgt å rette oppmerksomheten på store uønskede hendelser som krever ekstraordinær myndighetsinnsats. Hendelsene som vurderes er verstefalls-scenarier. Dette er hendelser som alle er relativt usannsynlige, men som likevel kan inntreffe og som norske myndigheter derfor bør være forberedt på. Ved å konsentrere seg om store uønskede hendelser med tverrsektorielle konsekvenser skal risikobildet bidra til økt bevissthet om den gjensidige avhengigheten mellom infrastrukturer, samfunnsfunksjoner og beredskapsaktører.

På grunnlag av DSBs nasjonale risikobilde kan det utarbeides forutsetninger for beredskaps- og kontinuitetsplaner for ulike sektorer, kommuner og private virksomheter.

Risikobildet vil også være et viktig grunnlag for utarbeidelse av relevante øvelseskonsepter. Aktørene skal være i stand til å håndtere situasjoner som omtales i risikobildet, samtidig som det må arbeides aktivt for å forhindre at de inntreffer og eventuelt får så alvorlige konsekvenser som scenarioene peker på.

DSBs nasjonale risikobilde vil også være av de sentrale premisser for utarbeidelse av rammeplan for sivile nasjonale øvelser de kommende årene. Arbeidet med risikobildet er en kontinuerlig prosess, og er basert på en metode utviklet av britiske og nederlandske myndigheter for å gi en samordnet og sammenlignbar fremstilling av viktige risikoområder. I tillegg er prosessen i seg selv

#### Boks 4.1 Risikoområder i DSBs nasjonale risikobilde

DSBs nasjonale risikobilde skiller mellom tre risikoområder: *naturhendelser*, *store ulykker* og *tilsiktete hendelser*.

##### *Naturhendelser*

- Stormer og orkaner
- Flom
- Nedbørmangel
- Fjellskred
- Influensapandemi
- Solstorm
- Vulkanutbrudd

##### *Store ulykker*

- Farlige stoffer
- Skipsulykker
- Atomulykker
- Branner
- Ulykker i offshorevirksomhet

##### *Tilsiktete hendelser*

- Terrorisme
- Sikkerhetspolitiske kriser
- Cyberangrep

viktig, ved at det gjennom dialog og diskusjoner på tvers av sektorer og relevante fagområder utarbeides en mer omforent risikooppfatning og en felles forståelse av de samfunnssikkerhetsutfordringene Norge står overfor.

DSBs nasjonale risikobilde er utarbeidet i dialog med et betydelig antall fagetater og forskningsmiljøer og skal bygge på den beste tilgjengelige kunnskap om sannsynligheten for de hendelsene som vurderes og hvilke konsekvenser de i verste fall kan få. Ulike typer konsekvenser er i modellen omregnet til en felles skala slik at bildet som fremkommer av de ulike risikoene skal være sammenlignbart.

Det er viktig å understreke at scenarioene er verste-tilfeller, som alle er relativt usannsynlige, men likevel fullt mulige. Erfaringen er at samfunnet i stor grad håndterer hendelser som skjer hyppig på en god måte. Hendelser med lav sannsynlighet, men med høy konsekvens dersom de inntreffer, er det mer krevende å være forberedt på.

Regjeringen har bestemt at DSBs nasjonale risikobilde skal danne utgangspunkt for et felles planleggingsgrunnlag på tvers av sektorer og sek-

### Boks 4.2 Pandemi

Justisdepartementet ga i mars 2010 DSB i oppdrag å gjennomgå den nasjonale håndteringen av influensa A (H1N1) i 2009–2010 for å lære av de nasjonale erfaringene. Gjennomgangen ble utført i nær dialog med involverte aktører. I tillegg til DSBs gjennomgang foreligger også rapporter fra Verdens helseorganisasjon, EUs smittevernbyrå (ECDC), Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt og Apotekforeningen.

DSB vurderer at den overordnede styringen og koordineringen av pandemien i hovedsak ble ivaretatt på en god måte. Rapporten peker imidlertid på forhold som kan forbedres fordi de kan representere mulige sårbarheter i en annen og mer krevende håndteringssituasjon. De viser til at den norske tilnærmingen i stor grad var på linje med den som ble valgt i andre land i Europa, og at myndighetenes håndtering av pandemien i overveiende grad ble gjennomført i tråd med den strategien som var lagt i Bered-

skapsplan mot pandemisk influensa fra 2006. DSB har 25 konkrete anbefalinger til forbedring av pandemiberedskapen.

I oppfølgingen av erfaringene fra håndteringen av influensa A (H1N1) så langt har Helse- og omsorgsdepartementet blant annet forbedret det juridiske hjemmelsgrunnlaget for å kunne håndtere nye pandemier på en god måte. Det er også igangsatt arbeid med å skaffe Norge en ny vaksineavtale mot pandemisk influensa samt revisjon av beredskapsplanen mot pandemisk influensa. Det tas sikte på å fremme en melding til Stortinget i løpet av høsten 2012 hvor det redegjøres for hovedfunnene fra gjennomgangene i etterkant av influensapandemien i 2009/2010, hvordan disse er fulgt opp så langt av helsemyndighetene og med forslag til sentrale prinsipper som vil legges til grunn i den fremtidige beredskapen mot pandemisk influensa.

tormyndigheter i samfunnet. Risikobildet avstemmes mot andre sentrale risiko- og trusselvurderinger, som for eksempel NSMs rapport om sikkerhetstilstanden, PSTs og E-tjenestens trusselvurderinger og Kripos' analyser. Virksomhetene skal legge dette til grunn i sin planlegging, som et supplement til den oversikt over risiko og sårbarhet som virksomhetene skal ha innenfor eget ansvarsområde. Alle aktørene må derfor gjøre vurderinger av hva risikobildet kan bety for deres ansvarsområde.

Storbritannia og Nederland er begge foregangsland innen arbeidet med denne typen oversikter. I 2008 utga Storbritannia sitt første *National Risk Register* og har siden revidert dette årlig. Både Storbritannia og Nederland benytter seg av modeller som baserer seg på vurdering av et bredt spekter av risikoer, snarere enn å legge opp til å forutsi særlige risikoer. Modellene analyserer trusler som kan ramme vitale samfunnsfunksjoner og ligger til grunn for sentrale, regionale og lokale myndigheters og private virksomheters beredskapsprioriteringer.

Innenfor EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering pågår også et omfattende kartleggingsarbeid av makroregionale risikoer, for å sikre et effektivt europeisk samarbeid innenfor forebygging og beredskap. I 2010 utga Kommisjonen retningslinjer for nasjo-

nal kartlegging og vurdering av risikoer. Et utviklingsarbeid foregår også innen rammen av OECD. Formålet var å gjøre risikovurderingene mer sammenliknbare mellom de deltakende statene i mekanismen. Norge deltar også i utviklingen av en regional oversikt over grenseoverskridende risikoforhold i regi av Østersjørådet. Dette samarbeidet er et svært nyttig samarbeidstiltak for regionen. Arbeidet legger EUs retningslinjer til grunn. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge med på den internasjonale utviklingen, og bidra til internasjonale aktiviteter som tar sikte på å forbedre nasjonale risikovurderinger.

#### Mål- og resultatstyring

Justis- og beredskapsdepartementet vil i kraft av sitt samordningsansvar styrke mål- og resultatstyringen av det brede samfunnssikkerhetsarbeidet.

Dette skal i praksis skje gjennom at Justis- og beredskapsdepartementet skal sammenstille de ulike departementenes nasjonale mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i egen sektor. Departementenes nasjonale mål skal blant annet ta utgangspunkt i det nasjonale risikobildet. Et slikt sammenstilt bilde av samfunnssikkerhetsarbeidet vil bli utviklet over tid.

Det vil deretter bli gitt en tilstandsvurdering basert på oppnåelse av de nasjonale målene. En

presentasjon av denne mål- og resultatstyringen vil bli gitt årlig i Justis- og beredskapsdepartementets budsjettproposisjon. En samlet tilstandsvurdering gir grunnlag for prioriteringer på tvers av sektorer, og danner et fundament for godt samvirke og samspill mellom ansvarlige myndigheter. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp dette arbeidet dersom det blant annet gjennom tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, avdekkes at det ikke er en sammenheng mellom de etablerte målene og departementenes arbeid på området.

#### Planverk

Departementene skal ha oversikt over risikoforholdene i egen sektor og ha planverk for å kunne håndtere hendelser og krisesituasjoner som kan oppstå. I tillegg skal departementene se til at underliggende virksomheter har egnet planverk og er i stand til å håndtere mulige hendelser innenfor eget ansvarsområde. Gjennom etablerte tverrdepartementale fora vil Justis- og beredskapsdepartementet være en pådriver for at departementene har oppdaterte og relevante planverk.

Planverket i Norge baserer seg på NATOs planverk. For nærmere omtale, se henholdsvis kapittel 3 og kapittel 8.

Et målrettet samfunnssikkerhetsarbeid forutsetter at samfunnet også har et klart bilde av hvilke funksjoner, virksomheter og leveranser det er viktigst å sikre. DSB utvikler en modell som skal være et virkemiddel for myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå i arbeidet med å identifisere hva som er kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. En slik identifisering gir et grunnlag for planlegging og for å prioritere forebyggings- og beredskapstiltak. Dessuten gir det grunnlag for oppfølging gjennom virksomhetsstyring og tilsyn.

Alle virksomheter som har kritiske samfunnsfunksjoner skal planlegge for å opprettholde sine viktigste leveranser. Slik kontinuitetsplanlegging vil bidra til å redusere sårbarheten ved svikt i tilgangen på innsatsfaktorer som strøm, ekom (elektronisk kommunikasjon) og ulike varer og tjenester. DSB utviklet i forbindelse med pandemien i 2009 en veileder på bakgrunn av et scenario med stort midlertidig bortfall av arbeidskraft. Veilederen skal utvides slik at den kan brukes for generell kontinuitetsplanlegging i alle virksomheter.

#### Øvelser

Regjeringen har gitt Justis- og beredskapsdepartementet et tydelig overordnet ansvar for nasjonale øvelser i sivil sektor. Departementet skal gi overordnede føringer for større tverrsektorielle øvelser i sivil sektor, og ha en ledende rolle i planlegging og gjennomføring av prioriterte, sivile nasjonale øvelser. Dette er ett av tiltakene som er gjennomført for å følge opp kgl. res. 11. november 2011 hvor det fremkommer at Justis- og beredskapsdepartementet sitt ansvar for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid skal styrkes og tydeliggjøres. I tråd med den politiske plattformen for flertallsregjeringen vil regjeringen fortsette satsingen på øvelser på alle nivåer i offentlig forvaltning.

Befolkningen forventer at sivil sektor håndterer komplekse og krevende kriser. Øvelser kan bidra til å imøtekomme disse forventningene. Øvelser er også et sentralt virkemiddel for kontinuerlig styrking av sentral krisehåndteringsevne. Det er i seg selv en del av beredskapen å lære og å justere både på basis av faktiske hendelser og planlagte øvelser. Erfaringene fra tilsyn indikerer at øvelser effektivt bidrar til å opparbeide kompetanse som grunnlag for å foreta tilpasninger i eget planverk. Læringspunkter fra øvelser må derfor bli sidestilt med læringspunkter fra reelle kriser. Departementene er selv ansvarlig for at planverk til en hver tid er oppdatert. Det stilles derfor krav til departementene om oppfølging av læringspunkter etter øvelser i sin sektor. Justis- og beredskapsdepartementet vil i tillegg systematisere læringspunkter etter øvelser.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører DSB hvert år en sivil nasjonal øvelse (SNØ) for å øve sentrale ledd i statsforvaltningen. Scenarioene for øvelsene er valgt med bakgrunn i nasjonalt risikobilde i samarbeid med et bredt spekter av nasjonale myndighetsaktører. Scenarioene involverer sjelden alle sektorer. Departementene som deltar i de sivile nasjonale øvelsene forplikter seg til å delta i planlegging for å definere gode øvingsmål ut fra sektoransvar og øvingsbehov.

På vegne av Justis- og beredskapsdepartementet har DSB ansvar for å koordinere de årlige NATO-øvelsene Crisis Management Exercise (CMX) på sivil side. På norsk side er øvelse CMX åpen for deltakelse fra departementer, enkelte sentrale etater og fylkesmenn. Hensikten er å øve både eksisterende konsultasjons- og krisehåndteringsprosedyrer og prosedyrer under utvikling mellom NATO og medlemslandene.

### Boks 4.3 Øvelse Skagex 2011 – Brann på passasjerskip

Samfunnet må være forberedt på å håndtere mange typer hendelser og ulykker. I øvelse SkagEx 2011 var scenarioet brann på passasjerskip. Det ble gjennomført en av de største sivile krisehåndteringsøvelser i Norge noen gang da omlag 3 000 mennesker og 55 virksomheter fra de nordiske landene var i aksjon.

Utgangspunktet for øvelsen var en simulert kollisjon mellom passasjerfergen MS Bohus og lasteskipet Oslo Tank utenfor Hvaler. Situasjon

en krevde brannslukking, evakuering samt søkt og redning på ulykkesstedet. Scenarioet for øvelsen førte til at «passasjerene» ble evakuert med helikopter til mottakssenter i Østfold, Vestfold og Strømstad, og mange ble transportert videre til sykehus for videre behandling. Mer enn 800 frivillige stilte opp som passasjerer. Fra lasteskipet ble det simulert omfattende oljeutslipp, og det ble iverksatt innsats for å begrense skadene og forhindre oljepåslag langs kysten.



Figur 4.1 Øvelse Skagex – Brann på passasjerskip

Kilde: Morten Harangen

Departementene forventes videre å delta i eller arrangere minimum to øvelser årlig og rapportere til Justis- og beredskapsdepartementet om øvelsesvirksomheten. Alle departementer skal i løpet av en to-års periode også ha deltatt på en nasjonal øvelse hvor de har øvd egen kriseorganisasjon på egnet måte. Dette kan være stab, kriseledelse, prosedyre eller fullskala. Justis- og beredskapsdepartementet vil være en pådriver for at dette blir gjennomført, og departementet vil i den forbindelse føre oversikt og rapportere til regjeringen på status.

For å sikre en helhetlig og samordnet tilnærming til øvingsplanlegging har DSB på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en nasjonal rammeplan for sivile nasjonale øvelser i perioden 2012–2016. Rammeplanen beskriver scenariovalg, øvingsform, bakgrunn for valg av scenario og rammer for øvelsene (hensikt, mål, øvelsesform). DSBs nasjonale risikobilde, Politidirektoratets oversikt over kriminalitetsutvikling, trusselvurderingene til Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet utgjør grunnlaget for utarbeidelse av rammeplanen og

politiets valg av øvelser. Dette vil gi en god helhetlig tilnærming til planlegging og gjennomføring av sektorovergrepene øvelser på sivil side.

Øvelsesserien koordineres i nødvendig grad med annen øvelsesvirksomhet, både på sivil og militær side, samt opp mot nordiske beredskapsmyndigheter. DSB utarbeider videre årlige nasjonale øvingskalendere som viser en oversikt over planlagte og avholdte øvelser. Det avholdes også en årlig sivil nasjonal øvings- og beredskapskonferanse.

Et hovedmål med øvelser er å trene samvirke mellom ulike aktører, å gi deltagerne god rolleforståelse og styrke aktørenes håndteringsevne. I lys av angrepene 22. juli 2011 gis krisehåndtering og samarbeid med forsvarssektoren ekstra prioritet i øvingsopplegget. Angrepene den 22. juli 2011 illustrerte betydningen av at sivil sektor og forsvarssektoren øver sammen på fast basis, på alle nivåer. Se kapittel 8 for nærmere beskrivelse av sivil-militære øvelser, herunder øvelse Gemini.

Fra 2007 har Politidirektoratet gjennomført en større samvirkeøvelse hvert år (Øvelse Tyr) for å styrke politidistriktene evne til krisehåndtering. For nærmere omtale se kapittel 7.

Øvelse Barents Rescue gjennomføres annet hvert år som et samarbeid mellom Finland, Russland, Sverige og Norge. Øvelsene skjer i regi av Barents Euro-Arctic Council (BEAC) og er en viktig møteplass for redningssamarbeid i Barentsregionen. Målet for øvingsrekken er å forenkle og bedre kommunikasjon, koordinering og samarbeid mellom land og sivil-militære enheter som kan bli involvert i kriser i regionen. Norge er vertskap for øvelsen i 2013.

#### *Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhetsarbeid og beredskap*

Justis- og beredskapsdepartementets tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er et sentralt og viktig virkemiddel og er nedfelt i *Ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og sentral krisehåndtering*. Departementet legger særlig vekt på at erfaringer fra tilsyn skal benyttes som grunnlag for departementenes arbeid med forebygging, planverk og øvelser. Forsvarsdepartementet, Forsvaret og den militære beredskap er unntatt fra Justis- og beredskapsdepartementets tilsyn og samordning, og omfattes kun av instruksens punkt III om grunnleggende prinsipper og punkt VII om sentral krisehåndtering.

Justis- og beredskapsdepartementet vil styrke tilsynet med departementenes beredskapsarbeid ved blant annet også å se nærmere på underliggende virksomheters beredskapsarbeid, herunder for å sikre at kritiske samfunnsfunksjoner er ivaretatt. Tilsynet vil også utvikles fra å være utelukkende systemrettet til også å inkludere arbeidet med å skape robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur.

Justis- og beredskapsdepartementet vil blant annet følge opp arbeidet knyttet til mål- og resultatstyring av samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom tilsyn med departementene. DSB skal fortsatt gjennomføre tilsyn på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. De tilsyn som utføres av NSM etter sikkerhetsloven bidrar i tillegg til å gi Justis- og beredskapsdepartementet oversikt over sikkerhetstilstanden.

For å sikre uavhengighet i tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet vil DSB utføre selve tilsynet, men direktoratet vil rapportere til et annet departement som Kongen fastsetter. Justis- og beredskapsdepartementet vil være ansvarlig for å rapportere DSBs funn videre til regjeringen. Det vurderes å gjøre deler av tilsynsrapportene offentlige.

Det har i perioden 2002–2010 vært gjennomført to tilsynsrunder. Tilsynet har gitt oversikt over hvilke departementer som har særlige utfordringer innen sentrale temaer som planverk, informasjonsberedskap, etatsstyring og oversikt over risiko og sårbarhet innen egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet igangsatte tredje tilsynsrunde høsten 2011.

#### *Forskning og utviklingsarbeid*

Arbeid med samfunnssikkerhet må være kunnskapsbasert. Dette er bakgrunnen for at Justis- og beredskapsdepartementet i 2006–2011 har bidratt til finansieringen av Forskningsrådets forskningsprogram Samfunnssikkerhet og risiko (SAMRISK). Formålet med programmet var å øke kunnskap om trusler, farer eller sårbarhet, forebygge uønskede hendelser og styrke krisehåndtering for bedre å ivareta sikkerhet og beredskap på tvers av sektorer og aktivitetsområder, og samtidig legge vekt på grunnleggende menneskerettigheter og personvern. Programmet skulle bygge kunnskap og nettverk og bidra til å kvalifisere forskere til å delta i internasjonalt forskningssamarbeid blant annet gjennom EU.

SAMRISKs sluttrapport konkluderte med at programmet har bidratt til økt kunnskapsbasert kunnskap på feltet. Det er gjennomført forskning

innen forebygging, beredskap, krisehåndtering og læring – uansett hvem eller hva som forårsaket en kritisk hendelse; både med hensyn til kritisk infrastruktur, terrorisme og naturkatastrofer i Norge og i utlandet. Det er etablert samarbeid mellom forskere og offentlige og private tjenester innen beredskap, vann, strøm, tele, brann, helse, forsikring og politi. Det er bygd kompetanse og etablert nettverk mellom forskere i ulike deler av landet, i Norden og i Europa for øvrig. Forskningen har vært tverrfaglig i de fleste prosjektene. Det er særlig lagt vekt på organisatoriske og rettslige forhold. Mange forskere har lyktes i å delta i prosjekter under EUs Security Programme.

Regjering og Storting har fastlagt at «ansvarsprinsippet» skal gjelde for finansiering av forskning i Norge. Det innebærer at hvert departement har ansvar for å finansiere forskning innenfor departementets sektoransvar.

Samfunnssikkerhet angår alle sektorer, og kunnskapsbehov synes å dekkes godt i enkelte sektorer, enten med direkte finansiering fra departementene, eller gjennom forskningsprogrammer for eksempel på transportsikkerhet, IKT og klimaendringer. Justis- og beredskapsdepartementet har et eget sektoransvar for forskning knyttet til redning og beredskap, politi og sikkerhetstjeneste, kriminalomsorg, lovgivning og rettsvesen og innvandring. I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementet ansvar for den tverrsektorielle/ sektorovergripende forskningen på feltet. I et stadig mer komplekst samfunn er dette temaet stadig viktigere. Forskning på tverrsektorielle utfordringer innenfor risiko, trussel- og sårbarhetsbildet vil bedre evnen til å forebygge kriser og ulykker, unngå alvorlig svikt i kritiske samfunnsfunksjoner, installasjoner, systemer og tjenester og sikre velfungerende krisehåndtering og læring.

I sin sluttrapport viste SAMRISK til angrepene den 22. juli 2011 og til at sentrale samfunnsfunksjoner samme år ble satt på prøve av ekstremvær med flom og ras og av problemer i IKT-systemet. Ut fra det programmet hadde oppnådd og ut fra de nye hendelsene, trakk rapporten opp videre kunnskapsbehov og nye utfordringer særlig innenfor følgende temaområder:

- risiko, kritisk infrastruktur, læring
- voldelig ekstremisme og terrorhandlinger
- informasjon og kommunikasjon (IKT); massemedier og sosiale medier
- samfunnsverdier som åpenhet, tillit, demokrati og sikkerhet
- kontrollorganer og myndighetsutøvelse
- nødhjelp og krisehåndtering
- matsikkerhet, vannsikkerhet og pandemier

- sikkerhet og sårbarhet i Nordområdene
- behovet for faglig kompetanse og kapasitet i Norge, i tillegg til deltakelse i internasjonalt arbeid blant annet gjennom EU

En rekke departementer og andre aktører har samarbeidet i serien av forskningsprosjekter *Beskyttelse av samfunnet* (BAS), som har vært gjennomført ved Forsvarets forskningsinstitutt siden 1994. BAS-prosjektene er helhetlige studier om sårbarhet i kritisk infrastruktur og samfunns-kritiske funksjoner. Prosjektet BAS 6 analyserte nasjonal beredskap og sivil-militært samarbeid.

EUs rammeprogram for forskning har de siste 7–8 år finansiert forskning på om lag 1,4 mrd. euro innenfor et eget Security Programme. Programmet har som hovedformål å utvikle teknologier og kunnskap for å kunne sikre innbyggerne mot trusler slik som terrorisme, naturkatastrofer og kriminalitet, og samtidig respektere menneskerettigheter og personvern. Dessuten skal programmet utvikle ny teknologi og øke Europas konkurransevne på området. Temaene og målene for programmet ventes å bli videreført i neste rammeprogram Horizon 2020 (2014–2020). Norske forskere lykkes godt i dette programmet og deltar i nær hvert fjerde prosjekt som blir finansiert. Justis- og beredskapsdepartementet ivaretar de norske interessene i dette forsknings-samarbeidet ved å delta i programkomiteen for Security Programmet. Gjennom dette får Justis- og beredskapsdepartementet og norske myndigheter tilgang til forskning av stor verdi for arbeidet med samfunnssikkerhet. Forskningsprogrammet SAMRISK har også tilrettelagt for at norske forskningsmiljøer har kunnet delta og gjøre seg gjeldende.

Arbeid med og forskning om samfunnssikkerhet er organisert og finansiert ulikt i de nordiske land. Det har vært avholdt møter mellom nordiske «beredskapsministre» og det foreligger en utredning om mulig nordisk forskningssamarbeid. På dette grunnlaget tas det nå et initiativ fra NordForsk om et mulig forskningsprogram om samfunnssikkerhet i NordForsks regi. Et slikt initiativ vil i særlig grad måtte bygge på geografisk nærhet og relativ likhet i forvaltning, verdier og kultur.

Norsk forskning om samfunnssikkerhet er av begrenset omfang. Økt forskning på feltet vil være et viktig bidrag til å dekke kunnskapsgrunnlag og sikre langsiktighet både for Justis- og beredskapsdepartementets eget sektoransvar for samfunnssikkerhet knyttet til redning og beredskap, politi og sikkerhetstjeneste, kriminalomsorg, lovgivning og rettsvesen og innvandring, og til departe-



mentets koordineringsansvar for samfunnssikkerhet. Et forskningsprogram vil bli vurdert i det videre arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Et slikt program ville kunne gi et godt grunnlag for bredere internasjonalt samarbeid og eventuelt også kunne gi støtte til et nordisk forskningssamarbeid. Siden samfunnssikkerhet angår flere sektorer burde det være en målsetting at flere departementer deltar i planleggingen av et slikt program.

#### *Tverrsektorielle møteplasser*

Effektiv krisehåndtering forutsetter at ulike samfunnsaktører har god innsikt og respekt for andre samfunnsaktørers rolle og ansvar. Justis- og beredskapsdepartementet legger til rette for en rekke tverrsektorielle møteplasser for å sikre erfaringsutveksling og et helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Slike arenaer bidrar til kunnskaps- og kompetansebygging, og at det bygges tillit mellom deltagerne, samt at terskelen for tverrsektoriell kontakt ved hendelser reduseres. Erfaringen viser også at gjennom den kompetansen og erfaringen som over tid er bygget opp, vil man kunne avdekke felles interesser når saker løftes frem.

Regjeringen har besluttet å etablere en ordning med faste, periodiske administrative møter i *Kriserådet* (tidligere Regjeringens kriseråd) for å styrke samordningen på høyest mulig nivå. Dette med henblikk på drøfting og forankring av overordnede beredskapsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser. Det er også et mål å utvikle ledelsespraksis for å fylle de særskilte kravene knyttet til beredskap og nettverksledelse. Se nærmere omtale i kapittel 6.

Justis- og beredskapsdepartementet etablerte *Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet* i 2007 for å styrke samordningen på departementsnivå. Samordningsrådet er et forum for informasjons- og erfaringsutveksling mellom departementene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, redningstjeneste og sivil-militært samarbeid og består av representanter for alle departementer og Statsministerens kontor. Justis- og beredskapsdepartementet ønsker i sterkere grad å videreutvikle Samordningsrådet med sikte på å bidra til at Justis- og beredskapsdepartementet får en bedre oversikt over utfordringer på tvers av departementenes samfunnssikkerhetsarbeid. Et spesielt område vil være å belyse sårbarhets- eller risikoområder med gjensidige avhengigheter på tvers av ulike fag- og ansvarsområder. Rådet vil også kunne benyttes til å følge opp den

tilstandsbeskrivelsen som skal utledes av mål- og resultatstyringen i den årlige Prop. 1 S.

På direktoratsnivå er *Sentralt totalforsvarsforum* et samarbeidsorgan bestående av de mest sentrale etater og direktorater innenfor samarbeidet i Totalforsvaret. Forumet er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger og spørsmål knyttet til sivil-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Ledelsen av forumet alternerer annet hvert år mellom direktør DSB og Sjef Forsvarets operative hovedkvarter.

Justis- og beredskapsdepartementet opprettet, i dialog med de frivillige organisasjonene *Nasjonalt redningsfaglig råd* i 2009. Rådet skal bidra med å utveksle erfaringer og informasjon med den målsetting om å styrke redningstjenesten og samvirke mellom relevante aktører. Rådet er bredt sammensatt av en rekke aktører som representerer ulike sider av redningstjenesten. Nasjonalt redningsfaglig råd ledes av Hovedrednings-sentralen på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, og Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF) ivaretar sekretariatsfunksjonen.

*Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene (KRU)* er et samarbeidsorgan for spørsmål som gjelder etterretnings- og sikkerhetstjenestene, og et rådgivningsutvalg for de berørte statsråder. Utvalgets oppgaver er å ivareta overordnet koordinering av de tre tjenestenes arbeidsoppgaver, prioriteringer og mål, og å analysere og utrede felles problemstillinger knyttet til trusselbildet.

Utvalget består av seks faste medlemmer og skal ha følgende sammensetning: En representant fra Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, sjefen for Forsvarets etterretningstjeneste, direktøren for NSM og sjefen for PST. Ledelsen av utvalget vil alternere mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, for henholdsvis to år av gangen. Sekretariat skal tilrettelegge for og følge opp saker som behandles i utvalget. Sekretariatet består av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, og sekretariatledelsen ivaretas av det departement som til enhver tid innehar ledelsen av utvalget.

I 2008 ble det etablert en koordineringsgruppe mellom Etterretningstjenesten, PST og NSM (EOS-tjenestene). *Koordineringsgruppen for IKT risikobildet* er opprettet for å gjøre EOS-tjenestene

bedre i stand til å håndtere IKT-hendelser. Koordineringsgruppen har hatt et betydelig operativt samarbeid etter opprettelsen. For nærmere omtale, se kapittel 9.

*Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS)* er et tverrsektorielt koordineringsorgan for regelverksforvaltere og tilsynsmyndigheter med ansvar innen informasjonssikkerhet. KIS ble etablert i 2004 og ledes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, med nestlederverv i Justis- og beredskapsdepartementet og sekretariat i NSM. For nærmere omtale, se kapittel 9.

*Samvirkeområder* er et viktig tiltak for å kunne ha god og målrettet oppmerksomhet mot tverrsektorielle utfordringer som krever ekstraordinær myndighetsinnsats både på det forebyggende og det beredskapsmessige området. Samvirkeområdene er fora for informasjonsutveksling og samhandling mellom etater med tilgrensende ansvarsområder. I tråd med St.meld. nr. 22 (2007–2008) etablerte DSB på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet samvirkeområdet *Farlige stoffer* i 2008 og samvirkeområdet *Natur* i 2011.

### 4.3.3 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordineringsansvar

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, og er på vegne av departementet fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, jf. kgl.res. 24. juni 2005 om *DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker*.

Direktoratets koordinering skal legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet. Koordineringsrollen ivaretas gjennom dialog og avklaringer med berørte parter, hvor det tas utgangspunkt i det ansvar øvrige departementer og sektorer har. Ved å skaffe seg et oversiktsbilde over det sivile samfunns forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeid på tvers av sektorer, vil direktoratet være premissleverandør for Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle.

Direktoratet skal på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet ha oversikt over sårbarhets- og beredskapsutviklingen i samfunnet og ta initiativ for å forebygge hendelser med sikte på å hindre tap av liv, helse, miljø, viktige samfunnsfunksjoner og store materielle verdier. Denne oversikten som

skal gjelde både system- og beredskapsnivå, er blant annet basert på tilsyn med departementene, fylkesmenn og virksomheter og gjennomføring av evalueringer, utredninger og øvelser.

DSB skal ha et sektorovergripende perspektiv med vekt på store ulykker og ekstraordinære situasjoner, og ta opp eventuell ugunstig utvikling innenfor samfunnsviktige sektorer til diskusjon og avklaring overfor den myndighet som har ansvaret. DSB skal videre ta initiativ og bidra til en økt koordinering av utrednings- og forskningsarbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap. Det legges også opp til at det fremtidige arbeidet med klimatilpasning sees i sammenheng med DSB sine oppgaver med forebygging, blant annet knyttet til naturhendelser.

Styrkingen av Justis- og beredskapsdepartementet som beredskapsdepartement medfører også behov for en tydeliggjøring av DSBs ansvar. Gjennom etablering og oppdatering av DSBs nasjonale risikobilde er det utviklet en mer systematisk og overordnet oversikt over uønskede hendelser av stort omfang og som gjerne rammer flere sektorer.

I kgl.res. 24. juni 2005 gis direktoratet ansvar for å holde oversikt over utviklingen av sårbarhets- og beredskapssituasjonen i landet. DSB skal i henhold til instruksene også bistå Justis- og beredskapsdepartementet og øvrige departementer ved koordinering av håndtering av større kriser og katastrofer i fredstid på sivil side, herunder også ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig. DSB skal sammenstille og analysere informasjon fra fylkesmennene, involverte etater og internasjonale nettverk.

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

DSB har i tillegg et særskilt ansvar for å tilrettelegge for at det er beredskap med helikopter som kan bistå de kommunale og interkommunale brann- og redningsvesnene til slokking av skogbranner. DSB administrerer også ordningen med særskilt innsats fra landbaserte brannstyrker fra syv brann- og redningsvesen langs norskekysten ved ulykker på skip innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen, den såkalte RITS-ordningen. Begge disse ordningene er nasjonale beredskapskapasiteter. For nærmere omtale, se kapittel 6.

Kgl.res. 24. juni 2005 gir også DSB ansvar for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker. Koordineringsansvaret gjelder på tvers av alle

#### Boks 4.4 Askesky

Vulkanen Eyjafjallajökull på Island hadde utbrudd 14. april 2010. Askeskyen fra vulkanutbruddet rammet europeisk luftfart og grep direkte inn i hverdagen til mange mennesker. Norsk, nordeuropeisk og transatlantisk luftrom ble stengt i nærmere en uke som følge av utbruddet. Konsekvensene var store for europeisk luftfart med til sammen 110 000 kansellerte flyavganger i Europa. Vulkanutbruddet fikk også samfunnssikkerhetsmessige konsekvenser i Norge ved at redningsberedskapen, luftambulansetjenesten og skogbrannberedskapen ble berørt av konsekvensene av restriksjonene i lufttrafikken.

Store vulkanutbrudd er til dels uforutsette og sjeldne hendelser i våre nærrområder. Justis- og beredskapsdepartementet ga derfor DSB i oppdrag å utarbeide en naturvitenskapelig ana-

lyse innenfor temaet Norge og vulkaner. Hensikten med rapporten er å gi aktører som jobber med samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål mer kunnskap om vulkaner, aske og aske nedfall. Analysen skal også kunne brukes som et bakteppe for departementenes sektorvise risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til fremtidige konsekvenser av en askesky.

Erfaringene med hendelsen viste at det var utfordringer knyttet til en koordinert og brukerorientert informasjon til befolkningen om konsekvensene og varigheten av askeskyen. Justis- og beredskapsdepartementet ga derfor DSB i oppdrag å etablere en kriseportal som skal bidra til at befolkningen får et mest mulig samlet bilde av en krisesituasjon. Kriseinfo.no ble lansert i 2012.



Figur 4.2 Askesky

Kilde: Erlend Haarberg/NTB Scanpix

#### Boks 4.5 Sjursøya-prosjektet

DSB har besluttet at Sydhavna i Oslo med tilsluttet oljelager i Ekebergåsen ansees som et område med forhøyet risiko. Konsekvensene for befolkningen rundt kan bli svært alvorlige ved en uønsket hendelse i et slikt område. For å identifisere risiko på en systematisk måte har DSB iverksatt en gjennomgang av sikkerheten i Sydhavna og det tilsluttede oljelageret i Ekebergåsen i 2012.

Sydhavna/Sjursøya-området er et viktig knutepunkt for mange aktiviteter i Oslo. Samtidig skjer det en stor utbygging med både boliger og viktig infrastruktur. DSB vil sammen med kommunen, brannvesen, Fylkesmannen, regionale og statlige myndigheter, Oslo Havn, samt de private aktørene i området foreta en systematisk gjennomgang av relevante forhold som er viktig for samfunnssikkerheten i området. Hensikten med gjennomgangen er å belyse og kartlegge risikoen for uhell og ulykker, og belyse samfunnssikkerhetsmessige utfordringer ved og rundt Sydhavna med vekt på sikkerhet for tredje person. Arbeidet skal slutføres innen utgangen av 2013.

samfunnssektorer, og omfatter både de som faller inn under DSBs ordinære forvaltningsområde og de som er omfattet av annen lovgivning. Koordineringsrollen overstyrer ikke det faglige tilsynet eller ansvaret som hører inn under de respektive fagdepartementer og deres underliggende etater. Gjennom koordineringsansvaret skal DSB blant annet legge til rette for at forebyggende sikkerhetsmessige tiltak blir ivaretatt på en forsvarlig måte slik at omgivelsene er tilfredsstillende sikret, at det på tvers av offentlige og private sektorer identifiseres mangler i det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeidet og at nødvendige korrigerende tiltak vurderes.

Industrivernet er viktig for å kunne yte førstehjelp ved nøds- og ulykkessituasjoner som inntreffer i virksomheten. Dette innebærer at virksomheten selv tar ansvar for å håndtere hendelser inntil brann- og redningsvesenet kommer frem til stedet. DSB og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon har i fellesskap utarbeidet en ny forskrift om industrivern som trådte i kraft 1. januar 2012. Målet med forskriften er å videreføre og styrke det industrivernet som er bygget opp gjennom en

årrekke med Næringslivets sikkerhetsorganisasjon som tilsynsorgan.

#### 4.3.4 Direktoratet for nødkommunikasjon

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) ble opprettet i 2007 med ansvar for utbyggingen av et nytt digitalt kommunikasjonsnett for nød- og beredskapstjenester (Nødnett) i hele fastlands-Norge. I Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005) fremgår det at Stortinget sluttet seg til at det nye nettet skal eies og drives av et eget forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Organet skal være nøytralt for å bevare likeverdheden mellom de tre nødetatene. DNK eier og ivaretar forvaltning av det nye felles radiosambandet for nødetatene (politi, brann og helse) når det er levert. Nødnett ble tatt i bruk på det sentrale østlandsområdet i 2010, og vil bygges gradvis ut i resten av landet fram til 2015.

#### 4.3.5 Nasjonal sikkerhetsmyndighets koordineringsansvar

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet med en faglig rapporteringslinje til Justis- og beredskapsdepartementet. NSM skal koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven. NSM skal føre tilsyn med sikkerhetstilstanden i virksomheter og bidra til at sikkerhetstiltak utvikles. I tillegg har NSM en koordinerende enhet for håndtering av IT-angrep på samfunnskritiske funksjoner (NorCERT). Det er behov for å motvirke sårbarhetene i det norske samfunnet gjennom økt vektlegging av forebyggende sikkerhet knyttet til all samfunnskritisk informasjon og infrastruktur. NorCERT er en viktig del av myndighetenes apparat for å motvirke og håndtere angrep mot samfunnsviktig IKT-infrastruktur. Samarbeidet mellom deltagerne som forvalter samfunnsviktig IKT-infrastruktur i offentlig og privat sektor er basert på tillit og fortrolighet. Målsetningen er å sikre kontinuitet i disse systemene.

#### 4.4 Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner

I St.meld. nr. 22 (2007–2008), fulgte regjeringen opp Infrastrukturutvalget (NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*) som kartla og utredet virkemidler for beskyttelse av landets kritiske infra-

strukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Erfaringer fra hendelser de senere år illustrerer bredden og kompleksiteten i samfunnssikkerhetsarbeidet, og det har blitt vanskeligere å holde oversikt over de avhengigheter som gjør seg gjeldende på tvers av sektorer, virksomheter og infrastruktur. I kapittel 9 gis det en særlig redegjørelse for hvordan regjeringen vil ivareta nasjonal informasjonssikkerhet generelt og IKT-sikkerheten i samfunnskritiske infrastruktur og -funksjoner spesielt. I dette kapitlet pekes det spesielt på behovet for å systematisere oppfølgingen av at sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner er ivare tatt.

Regjeringen vil styrke arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Flere prosesser er i gang i dette arbeidet. Både forskrift om forebyggende objektsikkerhet, som ligger under sikkerhetsloven og administreres av Nasjonal sikkerhetsmyndighet, DSBs oppdrag med å utvikle en modell for å identifisere hva som er kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, og det europeiske programmet for beskyttelse av kritisk infrastruktur (EPCIP-direktivet), skal bidra til å identifisere og beskytte kritisk infrastruktur. Prosessene må sees i nær sammenheng.

Et viktig mål med det videre arbeidet er å tydeliggjøre at den enkelte virksomhet har et selvstendig ansvar for å identifisere hva som er kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. De departementer med ansvar for slike strukturer og funksjoner skal utvikle et sett av mål- og resultatindikatorer basert på egendefinerte nasjonale mål. I tillegg skal departementene ha ansvar for å koordinere tiltak mellom relevante departementer og virksomheter. Til slutt skal Justis- og beredskapsdepartementet gjennom sin samordningsrolle følge opp dersom det avdekkes at det ikke er en sammenheng mellom de etablerte målene og departementenes arbeid på området. Gjennom dette arbeidet vil Justis- og beredskapsdepartementet også utvikle et sammenstilt bilde av risiko og sårbarhet på tvers av sektorer og ansvarsområder.

Justis- og beredskapsdepartementet vil på bakgrunn av et sammenstilt bilde utvikle en detaljert plan for å styrke og videreutvikle robusthet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Hensikten med en slik plan er å bringe oppmerksomhet til særskilt utfordrende sårbarhet og utvikle der det er nødvendig en handlingsplan for å forbedre motstandskraft og styrke kapasitet til å gjenopprette kritisk funksjonsevne hvis uønsket hendelse skulle kreve det. Planen må ses opp mot

det pågående arbeidet i alle sektorer med å identifisere bygg, systemer og installasjoner i henhold til forskrift om objektsikkerhet.

Et målrettet samfunnssikkerhetsarbeid forutsetter at samfunnet har et klart bilde av hvilke funksjoner, virksomheter og leveranser det er viktigst å sikre. Som en oppfølging av St.meld. nr. 22 (2007–2008) fikk DSB i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å utvikle en modell som skal kunne være et virkemiddel for myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå i arbeidet med å identifisere hva som er kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. En slik identifisering vil føre til en bedre oversikt over sårbarheten i samfunnet, og vil kunne bidra til å styrke risikostyringen hos ulike fagmyndigheter og i enkeltvirksomheter. Dette arbeidet vil også gi et grunnlag for planlegging og prioritering av forebyggings- og beredskapstiltak og vil kunne bidra til å sikre robuste løsninger og kontinuitet i myndighets- og samfunnsfunksjoner.

Utarbeidelsen av modellen gjennomføres i dialog med en rekke fagmyndigheter. Det har i tillegg vært en omfattende høringsrunde på rapporten. Målet er å etablere og videreutvikle oversikt over kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner i Norge og oppnå en omforent forståelse som kan sikre god oppfølging i alle sektorer. Arbeidet med videreutvikling av modellen vil fortsette i tett samarbeid med relevante aktører, spesielt myndigheter med ansvar for kritisk infrastruktur.

Alle virksomheter som har ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner eller som leverer kritiske innsatsfaktorer til samfunnet, må planlegge for å kunne opprettholde sin virksomhet. Som en viktig del av slik kontinuitetsplanlegging inngår det å kartlegge egen sårbarhet og iverksette tiltak for å redusere denne. Det er eierne og operatørene av infrastrukturene som er ansvarlig for sikkerheten og funksjonsdyktigheten i systemene. Myndighetenes rolle er å stille krav og føre tilsyn. De enkelte virksomhetene og hver enkelt av oss må i tillegg gjøre selvstendige vurderinger av risikoen knyttet til avhengigheten av infrastruktur og innsatsfaktorer. Dersom vurderingen er at man ikke kan klare seg uten strøm en periode, må man sikre seg gjennom reserveløsninger i form av alternative energikilder. Tilsvarende vurderinger må gjøres på ekom-området ved at man for eksempel har egne systemer og/eller flere separate innføringsveier til virksomheten og/eller bruker ulike tjenestetilbydere.

Virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon er ofte avhengig av en rekke innsatsfaktorer i

form av varer og tjenester for å kunne opprettholde sine leveranser. De er dermed også avhengig av at samfunnets infrastruktur er funksjonsdyktig. Det vil generelt være viktigst å opprettholde funksjonsevnen til de infrastrukturene som har størst trafikk eller gjennomstrømming, eller som utgjør spesielle knutepunkt. Det kan være en utfordring for eiere og operatører av infrastrukturen som kraft- og ekom-nettene å holde oversikt over hvilke virksomheter og aktiviteter som er særlig viktige og som må ha prioritet i forbindelse med feilretting og lignende.

Identifisering av hva som er kritisk infrastruktur i samfunnet, og som derfor må ha spesiell oppmerksomhet, må på denne bakgrunn skje både gjennom vurderinger som gjøres av eiere og operatører av infrastrukturnett, og på grunnlag av kartlegging av avhengigheter i den enkelte virksomhet med kritisk samfunnsfunksjon. Prinsippet er at det er de som er ansvarlig for tjenestene som er ansvarlig for sikkerheten. I det ligger det at ansvaret for infrastrukturbaserte tjenester ligger hos eierne og operatørene, mens ansvaret for at virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon er leveringsdyktig uansett ligger i den enkelte virksomhet.

Foruten å bidra til å identifisere hva som er kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, vil det videre arbeidet med modellen bidra til en mer systematisk oppfølging av sikkerheten på et overordnet nivå. Et viktig mål med arbeidet er at man i den enkelte virksomhet får en sterkere bevissthet om sårbarheter, noe som skal bidra til en bedre beredskaps- og kontinuitetsplanlegging. Oppfølging på myndighetsnivå vil skje gjennom ordinær etatsstyring, men også gjennom et system- og funksjonsrettet tilsyn, som vil vurdere sammenhengen mellom etablerte mål og departementenes og virksomhetenes oppfølging av disse.

Justis- og beredskapsdepartementet vil rette en spesiell oppmerksomhet mot utvalgte samfunns- og risikoområder, der uønskede hendelser vil ha store konsekvenser på tvers av fag- og ansvarsområder. Eksempler på slike områder i samfunnet kan være helse, vann, mat, energi, finansielle tjenester og kommunikasjon. Prinsippet vil være det samme som beskrevet over at det er de som er ansvarlig for tjenestene som også er ansvarlig for sikkerheten. Justis- og beredskapsdepartementet vil imidlertid ha et særlig ansvar for samordningen av det helhetlige samfunnssikkerhetsbildet, blant annet gjennom å påpeke eventuelle gråsoner med hensyn til ansvarsavklaring og påpeke dersom ansvarlige myndigheter ikke følger opp nødvendige og prioriterte tiltak.

Departementet skal videre være en pådriver og tilrettelegger for samarbeid og informasjonsdeling mellom virksomheter med ansvar for kritisk infrastruktur. Etter initiativ fra Justis- og beredskapsdepartementet er det derfor etablert et fagnettverk mellom DSB, NSM og DNK for å sikre en omforent tilnærming til problemstillingene rundt robusthet i kritisk infrastruktur. Det vurderes å utvide dette nettverket til å gjelde andre relevante etater og direktorater som har sikkerhet som sin del av virksomhet og å videreutvikle samarbeidningen til også å gjelde aktører fra det private næringslivet.

#### **4.4.1 Styrking av arbeidet med forebyggende objektsikkerhet**

Forskrift om objektsikkerhet trådte i kraft 1. januar 2011, og skal implementeres over en treårsperiode. Departementene skal utpeke objekter i egen sektor innen 2012, og objekter skal iverksette egenbeskyttelsestiltak innen utløpet av 2013. Regelverket bidrar til en tverrsektoriell tilnærming til beskyttelse av blant annet kritisk infrastruktur, og skal sikre at man også tar hensyn til avhengigheter på tvers av sektorer i samfunnet. NSM skal i samarbeid med fagdepartementene ivareta nødvendig koordinering i utvelgelsesprosessen, gi råd og veiledning, og føre tilsyn, jf. omtale i kap. 3.3.11. En god objektsikkerhet er også en forutsetning for informasjonssikkerheten. Både datasentre og kritiske digitale knutepunkt som noder må beskyttes både fysisk og digitalt. For videre omtale vises det til kapittel 8.

#### **4.4.2 Europeisk kritisk infrastruktur (EPCIP-direktivet)**

På bakgrunn av terrorhendelsene i Madrid i 2004 og London i 2005 igangsatte EU et arbeid for å sikre europeisk kritisk infrastruktur (European Programme for Critical Infrastructure Protection – EPCIP), hvor det viktigste elementet er direktiv 2008/114/EF av 8. desember 2008 om identifisering og utpeking av europeisk kritisk infrastruktur og vurdering av behovet for å beskytte den bedre (EPCIP-direktivet).

Som en naturlig konsekvens av EUs arbeid med å styrke samarbeidet innenfor det indre marked, er Europas kritiske infrastrukturer blitt stadig sterkere knyttet sammen og gjensidig avhengig av hverandre på tvers av sektorer og landegrensler. Det finnes et visst antall kritiske infrastrukturer som ved driftsforstyrrelser eller ødeleggelse vil kunne få betydelige følger over

landegrensene, som følge av gjensidig avhengighet. Formålet med EPCIP-direktivet er å etablere en enhetlig prosedyre for identifisering og utpeking av europeisk kritisk infrastruktur, og en felles tilnærming til behovet for å bedre beskyttelsen av slik infrastruktur, for igjen å bidra til beskyttelse av befolkningen.

EPCIP-direktivet omfatter i første omgang transport- og energisektoren, men det legges opp til at direktivets virkeområde vil bli utvidet. Det er per i dag ikke identifisert europeisk kritisk infrastruktur i Norge. Det er lagt opp til at direktivet skal gjennomføres i *lov 25. juni nr. 45 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*, og regjeringen tar sikte på å fremme lovproposisjon til Stortinget i løpet av 2012.

#### 4.5 Fylkesmennenes samordningsrolle

Fylkesmannen er regjeringens og statens øverste representant i fylket. Fylkesmannen skal i henhold til *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard av 18. april 2008* samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, og ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal også kunne ivareta sitt ansvar for krisehåndtering ved hendelser i fred, krise og krig. Sysselmannen på Svalbard har samme myndighet som en fylkesmann, jf. *lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven) § 5*. Sysselmannen har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på Svalbard.

I mange kriser som involverer hele samfunnet og hvor en lang rekke aktører må spille sammen, vil Fylkesmannen ha en svært viktig rolle. Dette ble senest illustrert ved ekstremværet Dagmar som rammet Vestlandet i desember 2011.

Fylkesmannen spiller en viktig rolle som pådriver for et systematisk og samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på regionalt og lokalt nivå, og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Fylkesmannen skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i fylket, samt ha oversikt over og samordne myndighetenes krav og forventninger til kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Fylkesmannen skal videre samarbeide med viktige samfunnsaktører regionalt.

Gjennom sin rolle som tilsynsmyndighet etter sivilbeskyttelsesloven skal fylkesmannen påse at kommunene har gjennomført helhetlige risiko- og

sårbarhetsanalyser (ROS) og utarbeidet overordnede beredskapsplaner på bakgrunn av analysene. Fylkesmannen skal videre påse at kommunenes ROS-analyser og beredskapsplaner er oppdaterte.

Dersom en krisesituasjon skulle oppstå, skal Fylkesmannen kunne samordne krisehåndteringen regionalt om nødvendig. Det er viktig at Fylkesmannen er godt forberedt på å ivareta denne oppgaven.

For å sikre god håndtering ved hendelser i fred, krise og krig skal Fylkesmannen legge til rette for samordning av regionale og kommunale beredskapsplaner og bidra til at de ulike aktørene er kjent med planverket og hverandre. I den forbindelse skal Fylkesmannen arbeide for sivilt-militært samarbeid lokalt og regionalt og ta initiativ til samordnede planer og øvelser innen totalforsvaret. Fylkesberedskapsrådet er Fylkesmannens viktigste samordningsorgan, både i det kriseforbyggende arbeidet og under krisehåndtering. Fylkesberedskapsrådet har medlemmer fra politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og statlige og fylkeskommunale etater som har vesentlige beredskapsoppgaver. I tillegg bør det vurderes deltakelse fra andre sentrale beredskapsaktører som for eksempel virksomheter som har ansvar for kritisk infrastruktur og andre samfunnskritiske funksjoner i fylket. Fylkesmannen skal aktivt benytte rådet til å drøfte beredskaps spørsmål og for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet i fylket. Dette skal bidra til planlegging ut fra et felles kommunisert risiko- og trusselbilde.

Under omfattende krisesituasjoner i fred vil en rekke statlige etater på regionalt nivå og kommuner bli involvert i krisehåndteringen. For å få best mulig effekt ut av tiltakene som iverksettes for å berge materielle verdier og å redusere skadeomfanget, vil det ofte være nødvendig å samordne innsatsen. I slike situasjoner har Fylkesmannen ansvaret for å samordne innsatsen i fylket, jf. kgl.res. 12. desember 1997. Ved krise har Fylkesmannen en rolle som varslingsformidler, bistandsyter og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Fylkesmannen samordner rapporteringen og videreformidler dette til DSB og andre aktuelle sentrale fagmyndigheter.

DSB planlegger og legger til rette for øvelser med Fylkesmannsembetene. Øvelsene er et virkemiddel for å styrke embetenes evne til krisehåndtering og bidra til å styrke Fylkesmannens rolle som regional samordner. Øvelsene vil bidra til å sette fokus på så vel regionale som nasjonale utfordringer. Dette må ses i sammenheng med

DSBs nasjonale risikobilde. Direktoratet vil videreutvikle risikobildet slik at det blir enklere for sektormyndigheter, kommuner og andre å hente ut relevant informasjon om mulige effekter på deres ansvarsområde av de risikoforholdene som omtales.

## 4.6 Kommunalt nivå

Kommunene utgjør en av bærebjelkene i norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Enhver uønsket hendelse stiller berørte lokalsamfunn overfor utfordringer, og en rekke oppgaver er lagt til kommunene for å sikre god oversikt over risiko og sårbarhet, godt forebyggende arbeid og nødvendig beredskap og håndteringsevne. Kommunen skal iverksette tiltak for å beskytte befolkningen, og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og katastrofer. En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.

### 4.6.1 Kommunal beredskapsplikt

Kommunene ble 1. januar 2010 pålagt en generell beredskapsplikt gjennom ny lov om kommunal

beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Formålet med en generell beredskapsplikt er at kommunen skal se beredskapsarbeid i sammenheng og planlegge ut fra dette. Kravet til en generell beredskapsplikt erstatter ikke, men kompletterer beredskapsplikter som følger av annet sektorregelverket, som for eksempel innenfor brannområdet, akutt forurensning- og helsemessig og sosial beredskap. Den kommunale beredskapsplikten pålegger kommunen selv å ta ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og vurdere behovet for eventuelle særskilte beredskapsforberedelser. Det er også foreslått å pålegge det folkevalgte organet i Longyearbyen, Longyearbyen lokalstyre, en tilsvarende beredskapsplikt som kommunene er pålagt. En forskrift om dette med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven har vært på høring, og vil ferdigstilles av DSB. Formål og innretning på forskriften er likt det som gjelder for kommunene.

I mars 2012 ble det fastsatt en veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Veilederen skal være et hjelpemiddel for kommunene i gjennomføringen av krav satt i forskriften. I veilederen finnes det nettlenger til utfyllende informasjon,



Figur 4.3 Flom

Kilde: Ole M. Nybakken/NTB Scanpix



publikasjoner og eksempler på hvordan noen av forskriftens krav kan etterkommes i praksis.

Gjennom kommunal beredskapsplikt pålegges kommunen å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), som skal utgjøre hovedgrunnlaget for en styrking av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på lokalt nivå. Kommunen skal kartlegge og analysere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, som for eksempel konsekvenser av klimaendringer, særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og svikt i tilgangen på kritiske innsatsfaktorer som for eksempel kraftleveranser og ekom-tjenester. Analysen skal ikke bare knyttes til kommunens egne sektorer, og er således ikke begrenset til ansvarsområder tillagt kommunen etter øvrig lovgivning, men skal være en kartlegging og analyse av hele risikobildet innenfor kommunens geografiske område.

Både risiko som skyldes naturforhold og menneskelig aktivitet skal analyseres. Også fremtidige endringer grunnet for eksempel klima, utbyggingssjaker eller arealbruksendringer skal inkluderes i analysen. Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal se hele lokalsamfunnet under ett og omfatter dermed også eksisterende infrastrukturer, regulerte og utbygde områder. I ROS-analysen skal totaliteten i den kommunale virksomheten komme til uttrykk, slik at bildet blir helhetlig og avdekker blant annet gjensidig avhengigheter mellom ulike sektorer. ROS-analysen skal følges opp og legges til grunn for en overordnet beredskapsplan og for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven. Dersom det i den helhetlige ROS-analysen avdekkes behov for forebyggende eller andre oppfølgende tiltak for å redusere sårbarheten og bedre samfunnssikkerheten i kommunene som geografisk område, skal kommunene bruke hjemler i sektorlovgivningen for å regulere dette.

Kommunen er videre pålagt å lage en beredskapsplan som skal være en operativ plan for kommunens håndtering av en krise. Som et minimum skal en slik plan inneholde forberedte tiltak for kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplaner og informasjon til befolkningen og media. Som et ledd i å styrke kommunenes krisehåndteringsevne skal det etableres egen kursvirksomhet for politisk ledelse tilknyttet deres rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet, herunder i krisehåndtering av en hendelse.

Det er viktig at kommunene har en oversikt over hvilke redningsressurser som er tilgjengelig

i kommunen, og det bør avklares hvilke bidrag som kan forventes fra frivillige organisasjoner. Kommunene bør trekke brann- og redningsvesenene tettere inn i det samlede risiko- og sårbarhetsarbeidet i kommunene for å sikre at brann- og redningsvesenets kompetanse på planlegging, øving og innsatsorganisering utnyttes best mulig lokalt og regionalt. En styrking av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå er en oppgave som kommunen ikke kan løse alene. Samarbeid med andre relevante ansvarlige private, fylkeskommunale og statlige aktører er viktig og det er en forutsetning at disse involveres i arbeidet.

DSB utarbeider annen hvert år en kommuneundersøkelse til alle landets kommuner. Kommuneundersøkelsen utgjør et viktig grunnlag for å prioritere og tilpasse fremtidig bistand til kommunene. Kommuneundersøkelsen for 2012 viser at åtte av ti kommuner svarer at de har gjennomført en helhetlig ROS-analyse, noe som er en økning fra resultatene i 2010. Et klart flertall av kommunene har imidlertid gjennomført ROS-analysen i 2008 eller tidligere, det vil si at analysene er eldre enn fire år. Lovkravet er at kommunene som et minimum skal oppdatere ROS-analysen minst en gang i valgperioden og hyppigere når det skjer endringer av betydning i risiko- og sårbarhetsbildet.

Kommuneundersøkelsen for 2012 viser videre at om lag to av tre kommuner oppgir å ha utarbeidet en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen, mens en av tolv kommuner oppgir at de ikke har en overordnet beredskapsplan. Dette innebærer at de fleste kommuner som har en overordnet beredskapsplan har basert denne på en foreldet ROS-analyse. Det kan ikke i undersøkelsen spores noen tydelig forskjell mellom små og store kommuner når det gjelder å oppfylle kravene til ROS-analyse og beredskapsplan.

Det er viktig å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å ivareta innbyggernes sikkerhet, samtidig som kommunene selv må ta ansvar for å vurdere behovet for eventuelle særskilte beredskapsforberedelser. Erfaring fra tilsyn og hendelser tilsier at det er nødvendig å heve kompetansen i kommunene. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt DSB i oppdrag:

- å legge til rette for opplæring og økt veiledning til kommunene gjennom fylkesmennene
- utarbeide en veileder/prosedyre som skal ligge til grunn for fylkesmennenes tilsyn
- utarbeide en veileder i kommunal helhetlig ROS-analyse i samarbeid med Fylkesmann-

sembetene for å sikre god kvalitet i arbeidet på kommunalt nivå

I tillegg har DSB allerede utarbeidet en veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt som skal lette kommunens arbeid. Justis- og beredskapsdepartementet forventer at fylkesmennene bruker resultatet fra kommuneundersøkelsen aktivt i sin dialog og gjennom tilsyn med kommunene. Videre vil det bli foretatt en gjennomgang av hvordan relevante offentlige og private aktører involveres og bidrar i det sektorovergripende arbeidet som den kommunale beredskapsplikten pålegger kommunen. Behovet for nye virkemidler som kan sikre/styrke oppfølgingen av kommunenes helhetlige ROS-analyse med sikte på å forebygge uønskede hendelser vil også bli vurdert fortløpende. Her er blant annet krav til oppdatert kartgrunnlag, posisjon og GIS-analyser viktige verktøy.

#### 4.6.2 Plan- og bygningslov

Da lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) trådte i kraft i juli 2009 kom det også nye krav om ivaretagelse av samfunnssikkerhet i planlegging. Det er en intensjon at all planlegging etter loven skal fremme samfunnssikkerhet samt at det stilles krav om risiko- og sårbarhetsanalyse når det utarbeides planer for utbygging. Det fremgår av loven at alle nyvalgte kommunestyre skal utarbeide en kommunal planstrategi for kommunestyreperioden. Dette innebærer at det gjennom alle nye kommuneplanstrategier skal vurderes hvilke samfunnssikkerhetsspørsmål som bør utredes og innarbeides i relevante prosesser og plandokumenter.

#### *Klimatilpasning i planprosessen*

Kommunene har, gjennom sin planlegging etter plan- og bygningsloven, en viktig rolle i arbeidet med tilpasning til fremtidens klima. Klimaendringene utfordrer arealbruken blant annet på grunn av stigende havnivå, økt skred- og flomfare og problemer med overvann i bebygde områder. Samtidig gir plan- og bygningsloven kommunen mulighet til å styre ny utbygging og sentral infrastruktur til områder som er mindre sårbare for klimaendringer eller hvor man kan gjennomføre tiltak i forkant som gjør området mindre sårbart.

#### *Krav om risiko- og sårbarhetsanalyser ved alle utbyggingsplaner*

Kommunens arealplan skal blant annet angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes og vernes, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene. I dette arbeidet er det særdeles viktig å ha oversikt over risiko- og sårbarhetsforhold for å unngå at utbygging skjer i fareutsatte områder. Arealplanlegging er det viktigste virkemiddelet vi har for å redusere fremtidige tap i forhold til naturfarer som flom, skred, sterk vind, stormflo (havnivåstigning) og ekstrem nedbør, og en rekke farer som utløses av menneskelig aktivitet, som industriulykker, ulykker med transport av farlig gods mv. Forhold som har betydning for brann- og redning er også viktig å vurdere i arealplanleggingen.

Ved utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser i tilknytning til utbyggingsplaner vil det kunne avdekkes en restrisiko som ikke kan håndteres gjennom forebygging. Selv om for eksempel et areal sikres ved skredsikringstiltak for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet etter Byggteknisk forskrift, betyr ikke dette at skredfaren er eliminert i området. Det kan derfor i tillegg være nødvendig med utarbeidelse av beredskap for overvåking og evakuering av befolkningen i det utsatte området som et tilleggstiltak for å redusere risikoen ytterligere. Det er da naturlig at slike planer og tiltak fanges opp i kommunenes beredskapsplanlegging.

#### *Hensynssoner i arealplaner*

Kommunen kan benytte hensynssoner for å gi bestemmelser om bruken av et område som er utsatt for fare eller er spesielt sårbart. Det er flere typer hensynssoner, men de viktigste i et samfunnssikkerhetsperspektiv, er sikrings-, støy- og faresoner. For eksempel vil sikkerheten i omgivelsene til virksomheter som håndterer farlig stoff være en utfordring, spesielt når det er press på arealer.

Erfaring viser at arealer rundt virksomheter som håndterer farlig stoff i økende grad benyttes til formål som ikke er forenlig med den virksomheten som finner sted. For å sikre at dette ikke skjer, er det viktig at kommunen som tillater etablering av virksomheten er bevisste på de arealmessige konsekvensene en slik etablering kan medføre. Etablering av hensynssoner vil være et egnet virkemiddel for å synliggjøre hvilke hensyn som må tas i betraktning rundt virksomheter som håndterer farlig stoff, herunder vise hvilke former for annen aktivitet som senere kan tillates etablert

i sonen. Når det gjelder virksomheter hvor endringer i omgivelsene allerede har funnet sted, kan det tenkes at risikoen ved virksomheten kan reduseres til et akseptabelt nivå ved hjelp av ytterligere organisatoriske og/eller tekniske tiltak. I andre

tilfeller kan det imidlertid av hensyn til sikkerheten for tredjeperson være nødvendig å trekke tilbake tillatelser/samtykker som er gitt virksomheten slik at håndteringen av farlig stoff ikke lenger kan finne sted.

## 5 Kommunikasjon i beredskap og krisehåndtering

### 5.1 Nødnett

Investeringen i Nødnett, det nye landsdekkende digitale radiosambandet for nød- og beredskapsstatene er en av regjeringens største satsinger på samfunnssikkerhetsområdet noen gang.

De tre nødetatene, brann, helse og politi, trenger et robust og moderne sambandssystem med nødvendig funksjonalitet for å møte utfordringer både i sitt daglige arbeid og ved særskilte hendelser. Innføring av Nødnett er et teknologiskifte og representerer en vesentlig modernisering av kritisk sambandsinfrastruktur i Norge. Etableringen innebærer en overgang fra gammel, analog radioteknologi til en digital løsning med utvidet funksjonalitet, bedre talelyd og avlyttingssikret kommunikasjon. Nødnett bidrar til at etatenes radio-

samband tilfredsstillende operative og sikkerhetsmessige krav.

Første utbygginstrinn av Nødnett på det sentrale østlandsområdet har vært i full drift siden våren 2010. Utenfor dette området har nødetatene fortsatt separate sambandssystemer med begrensede muligheter til å kommunisere seg imellom. Innføring av Nødnett innebærer en overgang til ett felles system hvor brukerne vil dele en felles infrastruktur med mulighet til å kommunisere på tvers av etatsgrensene. Et felles system gir økt mulighet til samarbeid på vei til, under og etter hendelser som involverer alle tre nødetatene. Bedre kommunikasjon vil bidra til hurtigere og riktigere bistand til den nødstilte, bedre ressursutnyttelse og det vil kunne spares liv.



Figur 5.1 Nødnett

Kilde: Lars-Otto Laukvik

Samfunnsutviklingen de seneste årene tilsier at behovet for et robust og avlyttingssikret radiosamband for nød- og beredskapsetatene har økt, ikke bare i det daglige operative arbeidet. Utskifting av gammelt utstyr og innføring av et felles radiosamband er også nødvendig for å styrke samfunnets evne til å møte organisert kriminalitet og for å håndtere ulykker, naturkatastrofer og terrortrusler.

Behovet for sikring av sensitiv informasjon er stort. Datatilsynet har gjentatte ganger påpekt behovet for et samband som ikke kan avlyttes. Nødnett tilfredsstillende disse kravene. De kvalitative nytteeffektene ved Nødnett er mange og tydelige. Nettet har høyere kapasitet, bedre dekning og bedre talekvalitet enn analoge systemer, samt døgnkontinuerlig drift og overvåkning. Nødnett vil gjennom økt funksjonalitet og høy tilgjengelighet, gi økt sikkerhet for beredskaps- og innsatspersonell og bidra til et tryggere og mer robust samfunn.

Et landsdekkende Nødnett vil også gi en klar styrking av beredskapen og krisehåndteringen gjennom muligheten til å operere på samme kommunikasjonsplattform i hele landet. Nødnett muliggjør en trygg og sikker kommunikasjon mellom ulike aktører involvert i en hendelse, fra den strategiske sentrale ledelsen, ned gjennom den regionale ledelsen på fylkesnivå, kommuner og etater og ut til de operative enhetene som håndterer krisen. Utbygging av Nødnett bør også åpne for kommunikasjon med militære ressurser som kan bistå ved sivile hendelser.

#### *Egenskaper ved Nødnett*

Nødnett har strenge krav til dekning og oppetid, og har døgnkontinuerlig overvåkning. TETRA-teknologien er laget spesielt for nød- og beredskapsetater og har flere innebygde sikkerhetsmekanismer. Dersom en basestasjon mister kontakt med resten av Nødnett, kan denne fortsatt gi lokal dekning til nødnettradioer i området. Nødnettradioer kan også brukes direkte radio til radio, uten å gå via en basestasjon. De fleste kjøretøymonterte radioer vil ha mulighet til å operere som en lokal basestasjon med begrenset funksjonalitet, enten for å gi lokal dekning eller for å opprette forbindelse mellom radioer som kommuniserer lokalt og Nødnett. Mobile basestasjoner vil kunne utplasseres og kobles til resten av infrastrukturen for å etablere tilleggsdekning ved større langvarige hendelser.

I Revidert nasjonalbudsjett foreslår Regjeringen en ekstrabevilgning på 11,5 mill. kroner blant annet for å utbedre dekningsgraden i Nødnett. Forslaget har sammenheng med angrepet mot regjeringskvartalet 22. juli 2011.

Nettet er bygget med redundans, det vil si at kritiske funksjoner har flere backupløsninger, for å unngå at én enkelt feil skal føre til utfall i nettet. Sentrale nettelementer er dubleret – hvis ett element faller ut, benyttes det andre. Mellom nettelementene og basestasjonene er det doble transmissjonslinjer.

Nødnett inneholder en rekke sikkerhetsmekanismer, men vil likevel kunne rammes av feil i de kommersielle tele- og strømmnettene. Alle basestasjonene i Nødnett er tilkoblet batterier som muliggjør drift i en periode dersom normal strømforsyning faller bort. I henhold til nødnettkontrakten skal om lag én av seks basestasjoner ha 48 timer reservestrøm, eventuelt være tilkoblet diesellagregat eller brenselcelle som gir strøm så lenge det finnes drivstoff. De øvrige basestasjonene skal ha 8 timer reservestrøm. Basestasjoner med størst dekningsområde gis lengst reservestrømtid. De sentrale nettelementene har både backup batterikapasitet og diesellaggregater.

#### *Nødnett deler infrastruktur med eksisterende strøm- og telenett*

Bruk av eksisterende infrastruktur i Nødnett har vært en forutsetning for prosjektet og er lagt til grunn ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag, forhandlinger og senere kontraktsinngåelse og utarbeidelse av kostnadsrammer. Dette fremgår blant annet i St.prp. nr. 1 *Tillegg nr. 3 (2004–2005)* jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005) som la sentrale føringer og rammer for prosjektet. Å bygge og drive uavhengige og separate elforsyningsnett på nasjonal basis bare for Nødnett ville gitt for høye kostnader. Det samme gjelder etablering av uavhengige nasjonale transmissjonsnett for overføring av datatrafikk til Nødnett. Nødnett bruker transmissjonslinjer fra kommersielle nett for å knytte sammen basestasjoner og kjernenettet. Eventuelle feil ved disse linjene kan påvirke Nødnett. I tillegg til infrastrukturen som Nødnett deler med strøm- og telenettleverandørene, vil det bli vurdert om det vil være hensiktsmessig og mulig å dele noe av infrastrukturen som Forsvaret disponerer til bruk for Nødnett. For omtale av problemstillinger knyttet til sårbarhet i tele- og strømmnettene som følge av ekstremværet Dagsmars herjinger i romjulen 2011, se boks 5.1.

Tabell 5.1 Planen for gjennomføring av landsdekkende utbygging er ambisiøs, men realistisk innenfor de forutsetninger og rammer som ligger til grunn. Utbyggingen er planlagt gjennomført som vist i tabellen.

Fase	Område	
0	Østfold, Akershus, Oslo og Søndre Buskerud politidistrikt	Ferdig utbygget
1	Hedmark, Vestoppland, Gudbrandsdalen	Ultimo 2013
2	Øvre Buskerud, Vestfold, Telemark, Agder	Medio 2014
3	Rogaland, Haugaland, Hordaland, Sogn og Fjordane	Primo 2015
4	Sunnmøre, Nordmøre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag	Medio 2015
5	Helgeland, Salten, Midtre Hålogaland, Troms, Vest-Finnmark, Øst-Finnmark	Ultimo 2015

Kilde: DNK

### Brukergrupper

I St.prp. nr. 30 (2006–2007) fremgår det at potensielle brukergrupper utover nødetatene vil få anledning til å ta Nødnett i bruk på permanent basis etter beslutning om videreføring i resten av landet. Flere brukere tilknyttet et felles robust kommunikasjonsnett vil gi nye muligheter for informasjonsdeling og økt samhandling på tvers av geografiske og organisatoriske grenser. Videre vil mange brukere i Nødnett bidra til økt samfunnsnytte og medføre at driftskostnadene kan fordeles på flere, noe som på sikt vil kunne gi lavere driftskostnader for den enkelte brukeren.

DNK er i dialog med en rekke aktuelle brukere, blant annet Forsvaret, Tollvesenet, aktører innen el-forsyning og industrivern. Forsvaret har startet en prosess for å anskaffe Nødnettmateriell, med vekt på gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold i tråd med totalforsvarskonseptet. De frivillige redningsorganisasjonene spiller en vesentlig rolle i redningstjenesten og vil derfor være mulige brukere på et senere tidspunkt. For kommunene vil Nødnett gi muligheter for å styrke kommunenes kriseberedskap og ledelse, både teknisk og organisatorisk. Det vil etableres beslutningskriterier for valg av hvilke nye brukergrupper som bør prioriteres. Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til dette på egnet måte.

### Fremdriftsplan og bytte av leverandør

Stortinget vedtok 18. desember 2006 igangsettelse av første utbyggingstrinn av nytt digitalt nødnett jf. Innst. S. nr. 104 (2006–2007) og St.prp. nr. 30 (2006–2007). Trinn 1 omfattet det sentrale Østlandsområdet. Det ble samtidig besluttet at trinn 1 skulle evalueres før landsdekkende utbygging ble

igangsatt. Kontrakten som ble inngått i 2006 gir leverandøren totalansvaret for planlegging og leveranser. Leverandøren var om lag tre år forsinket med leveransen av første utbyggingsområde. Regjeringen fremmet forslag om landsdekkende utbygging av Nødnett i Prop. 100 S (2010–2011). Stortinget vedtok 9. juni 2011, jf. Innst. 371 S (2010–2011), at utbygging i resten av landet kunne starte. I tråd med ekstern kvalitetssikrers anbefaling er ferdigstillelse av utbyggingen planlagt innen utgangen av 2015. Nokia Siemens Networks Norge AS (NSN) var frem til januar 2012 hovedleverandør for Nødnettkontrakten. 11. januar 2012 ble det inngått en avtale mellom NSN og Motorola Solutions Inc. (MSI) om overføring av Nødnettkontrakten fra NSN til MSI. Statens rettigheter etter de allerede inngåtte kontrakter opprettholdes etter overføringen.

## 5.2 Ett felles nødnummer og felles nødsentraler

Det skal være enkelt for befolkningen å melde om og å få bistand i nødsituasjoner. Nødmeldetjenesten skal derfor ha kapasitet til å betjene et stort antall samtidige anrop, og ved behov iverksette riktig og samordnet innsats fra nødetatenes side.

Før regjeringen eventuelt treffer beslutning om etablering av ett felles nødnummer og felles nødsentraler for brannvesen, politi og helsetjeneste i hele landet, vil det prøves ut en eller flere modeller i et pilotprosjekt.

Regjeringen har besluttet å gjennomføre et pilotprosjekt i Drammen, der forholdene ligger godt til rette for å gjennomføre et slikt prosjekt. Som det eneste stedet i landet er nødsentralene for både brannvesen, politi og helsetjeneste allerede samlokalisert.

Pilotprosjektet vil gi verdifull erfaring om hvordan en ordning med ett felles nødnummer vil virke og hvordan akutt innsats kan iverksettes fra en felles sentral. Målet er at koordineringen mellom nødetatene skal bli best mulig ved at alle meldinger om behov for hjelp i nødsituasjoner mottas ved en felles sentral. Prosjektet vil vektlegge faglig kompetanse og personvern, og vil kunne gi viktig kunnskap om hvordan dette kan ivaretas ved en eventuell nasjonal gjennomføring av ett felles nødnummer og felles nødsentraler.

Et felles nødnummer vil være 112, slik det er i Europa forøvrig. De nåværende nødnumrene, 110 til brannvesenet og 113 til helsetjenesten vil fortsatt kunne benyttes, og man vil automatisk nå samme nødsentral.

Hendelsene 22. juli 2011 og orkanen Dagmar i romjulen 2011 understreket behovet for økt kapasitet til å motta mange samtidige nødansrop, at innsatsetatene får den samme informasjonen til samme tid og at innsatsen koordineres fra ett sted. Felles nødsentraler for brann, helse og politi vil ha langt større kapasitet enn dagens etatsvise sentraler både til å besvare nødansrop fra befolkningen og til å iverksette koordinert innsats når det er behov for bistand fra mer enn en nødetat.

Regjeringen vil fremme egen sak om felles nødnummer og felles nødsentraler for Stortinget når evalueringen etter pilotprosjektet foreligger.

### 5.3 Gradert informasjon

---

Under kriser og i beredskapsplanlegging vil det være behov for å dele gradert informasjon med hverandre. På bakgrunn av erfaringer fra øvelser og hendelser som har pekt på utfordringer knyttet til mangelen på felles systemer for gradert kommunikasjon, har regjeringen bestemt at det skal innføres et nytt system for høygradert datakommunikasjon mellom departementene og sentrale beredskapsaktører i sektor. Innføring av systemet innebærer at sivile aktører vil kunne motta og formidle viktig, sensitiv og gradert informasjon som ivaretar leveransegaranti, sporbarhet og reell prioritering av informasjonstrafikk. En arbeidsgruppe ledet av Justis- og beredskapsdepartementet skal vurdere hvilke aktører i sivil sektor som har behov for høygradert datakommunikasjon. Utskifting av gammel infrastruktur vil snarest bli erstattet med nytt system hos eksisterende brukere, og dagens løsning holdes i drift frem til dette er gjennomført. I tillegg foreslår regjeringen å bevilge 6 mill. kroner til å reetablere et lavere gradert system for alle departementene, jf. Revidert nasjonal-

budsjett 2012. Løsningen er en minimumsløsning som skal tilfredsstille dagens krav fra NSM frem til ny IKT-løsning er implementert.

Departementene har lenge vært koblet sammen i et kablet gradert telefonsystem som muliggjør tale på lavgradet nivå. Det har også blant nøkkelpersonell i departementene lenge eksistert en løsning for høygradert mobiltale. Det er imidlertid et udekket behov for mobil lavgradert tale. Markedet for mobile krypterte løsninger er umodent, og det finnes få anvendbare løsninger. Regjeringen har gjennomført, og fortsetter å gjennomføre, tester av ulike løsninger med mål om å få til en snarlig løsning.

Statsministerens kontor, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet har lenge hatt løsninger for behandling av lavgradert informasjon opp til Sikkerhetslovens BEGRENSET. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har som følge av rapporter fra Riksrevisjonen og NSM utredet brukerbehovet og løsningskonsept for en ny IKT-løsning for Statsministerens kontor og departementene. Basert på utredningens konklusjoner vurderes en felles løsning med separate til-litsnivåer for behandling av informasjon av ulike sensitivetsgrader opp til Sikkerhetslovens BEGRENSET. Løsningen utredes i mer detalj i disse dager når det gjelder teknisk implementering av konseptet og kostnader. Regjeringen har ikke tatt endelig beslutning i saken.

### 5.4 Prioritet i mobilnettet

---

Mange samfunnsfunksjoner er i dag avhengige av mobilnettet. Dette gjelder også de som har funksjoner som er av kritisk karakter for samfunnet. I en krisesituasjon vil trafikken øke og kapasiteten i nettene bli redusert eller brukt opp. Ved knapphet på kapasitet i nettene i en krise- eller beredskaps-situasjon, er det viktig med ordninger som klart prioriterer abonnenter som innehar svært viktige funksjoner sett fra samfunnets side. Regjeringen har foreslått å bevilge 30 mill. kroner til å innføre en prioritetsordning i mobilnettet i Norge, jf. Prop. 111 (2011–2012) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2012*. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har DSB utarbeidet en behovsanalyse for ordningen.

### 5.5 Varsling av sivilbefolkningen

---

Varsling av sivilbefolkningen har tradisjonelt hatt til hensikt å gi varsel om luftangrep og varsel om

### Boks 5.1 Stormen Dagmar og pinseflommen 2011

Fredag 10. juni 2011 oppsto store problemer i Telenors mobilnett i Norge. Problemene rammet blant annet taletrafikk og SMS i hele landet og var ikke feilrettet før mer enn et døgn senere. Utilgjengeligheten i mobilnettet sammenfalt med en omfattende flomsituasjon på Østlandet. Store vannmengder i Gudbrandsdalslågen og Glomma med tilhørende sidevassdrag medførte flom og skred med påfølgende ødeleggelse og evakueringer. 25. desember 2011 rammet stormen Dagmar flere fylker i Norge og medførte store materielle skader. Ekstremværet medførte også strømbrudd som rammet over 570 000 strømkunder. På grunn av manglende kraft falt fast- og mobilnettene ut flere steder i landet. I tillegg skapte stormen store problemer på veiene og i kollektivtrafikken.

Med utgangspunkt i disse hendelsene ga regjeringen DSB og Post- og teletilsynet (PT) i oppdrag å utrede viktige beredskapsaktørers sårbarhet overfor brudd og feil i offentlige elektroniske kommunikasjonsnett. I tillegg ble PT gitt i oppdrag å foreta en sårbarhetsanalyse av mobilnettene i Norge. Utredningene viser at viktige beredskapsaktører er svært avhengig av ekom-tjenester, men at de i liten grad har tatt hensyn til denne avhengigheten i planverk. Det er i liten grad gjort vurderinger knyttet til hvordan sårbarheten kan reduseres i egen organisasjon ved for eksempel innkjøp av ekom-tjenester og det er i liten grad tenkt i gjennom hvilke tiltak som kan settes inn ved for eksempel bortfall av telefoni. Videre synes det å være knyttet store forventninger til ekom-tjenestenes oppetid.

Utredningene konkluderer med at mobiltilbyderne gjennomgående har god evne til å håndtere løpende drift, men aksepterer sårbarheter ut i fra en praktisk og økonomisk vurdering. Det foreslås derfor et sett av tiltak rettet mot de tilbyderne som har samfunnskritiske brukere blant annet knyttet til beredskapsplaner, krav om øvelser, varsle PT ved driftsproblemer osv.

Både ved Dagmar og under pinseflommen opplevde myndighetene spesielle utfordringer knyttet til kommunikasjon; henholdsvis mellom viktige beredskapsaktører og med befolkningen. Manglende kommunikasjonsmuligheter førte til at aktørene hadde problemer med å kalle ut mannskap, samt å skaffe seg et fullstendig situasjonsbilde av hendelsen. Under pinseflommen var det blant annet vanskeligheter med å informere publikum om hvilke veier som var fremkommelig og hvilke veier som var viktig å unngå.

Mest dramatisk ble manglende kommunikasjon med befolkningen under Dagmar da folk over store områder ikke hadde mulighet til å ringe nødnummer for å be om nødvendig hjelp.

Utredningen foreslår blant annet følgende tiltak:

- Innføre ordning med prioritet i mobilnettet og muligheter for nasjonal roaming
- Bortfall av ekom-tjenester skal inkluderes i ROS-analyser og planverk og det skal planlegges for alternative løsninger ved bortfall – både på lokalt, regionalt og sentralt nivå
- Kontinuitetsplanlegging som også omfatter ekom-avhengighet må inkluderes i virksomhetens risikostyring
- Justis- og beredskapsdepartementet vil i denne forbindelse sørge for at DSB:
  - Utarbeider veileder for fylkesmenn/etater/kommuners arbeid med ROS-analyser og beredskapsplaner
  - I samarbeid med PT utarbeide ekom-veileder som kan supplere ROS-veileder på ekom-området
  - Gjennom tilsyn med Fylkesmenn følger opp at arbeidet med ROS-analyser og planverk inkluderer bortfall av ekom-tjenester

Det viktigste tiltaket for å styrke nettets robusthet er å installere mer reservestromkapasitet for basestasjoner og linjnett (transmisjon). Et slikt tiltak vil kunne gjøre Nødnettet og nødetatene bedre rustet for ekstremvær som Dagmar, men også kunne gi befolkningen et betydelig mer robust nett. Utredningene med forslag til tiltak vil bli vurdert i regjeringens videre arbeid for samfunnssikkerhet.



Figur 5.2 Stormen Dagmar

Kilde: Kjell Herskedal/NTB Scanpix



at viktig informasjon fra myndighetene blir sendt på radio. Sivilforsvaret har etablert et landsdekkende offentlig varslingsystem bestående av utendørstyfoner som gir ulike typer av signaler. Tyfonvarslingen er basert på at det finnes tilhørende prosedyrer for formidling av viktige beskjeder via kringkasting eller andre tekniske hjelpemidler. Kringkastingsloven slår fast en plikt for kringkastere til å sende meldinger fra statsmyndigheter når det har vesentlig betydning.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet etablerte og ledet DSB en arbeidsgruppe i 2011 som har gjennomgått eksisterende system for varslings av befolkningen, samt vurdert og fremmet forslag til tiltak knyttet til system for fremtidig befolkningsvarslings.

Arbeidsgruppen anbefaler i hovedtrekk at fremtidens befolkningsvarslings i hovedsak medfører en videreføring av dagens konsept. Dette innebærer at radio, TV og internett (sosiale medier) fortsatt er den viktigste kanalen for å nå hurtig ut til befolkningen med viktige meldinger. Massemedia er det mest hensiktsmessige middelet myndighetene har til å formidle informasjon til befolknin-

gen, i mange tilfeller i kombinasjon med andre varslingsstyper. For å påkalle folks oppmerksomhet og få dem til å lytte på myndighetenes meldinger på radio, bør Sivilforsvarets tyfoner fortsatt benyttes, men det bør kun øves på ett signal i fredstid («søk informasjon»). Arbeidsgruppen understreker også behovet for at Sivilforsvarets lydgiengivere moderniseres. Videre anbefaler arbeidsgruppen blant annet at løsninger for varslings over mobiltelefon som er under vurdering i flere EU land, bør følges videre.

Justis- og beredskapsdepartementet vil ta stilling til gruppens anbefalinger etter at rapporten har vært på høring.

## 5.6 Risiko- og kriseinformasjon

For at samfunnet skal være godt forberedt på å takle en krisesituasjon, er det avgjørende at innbyggerne er informert om hvilken risiko de til enhver tid står overfor. Innbyggerne må være klar over hvordan de på best mulig måte kan forebygge kriser og hvordan de skal opptre og hånd-

Figur 5.3 Kriseinfo.no

Kilde: www.kriseinfo.no

tere situasjonen dersom krisen inntreffer. Det finnes i dag mange ulike kanaler og virkemidler som kan tas i bruk for å informere befolkningen om krisesituasjoner. Valg av kanaler avhenger av hvilke krisesituasjoner en står overfor, hvem som er målgruppene og hvilke kanaler som er tilgjengelig.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har DSB i 2012 etablert et nettsted for risiko- og kriseinformasjon, [www.kriseinfo.no](http://www.kriseinfo.no). DSB har ansvaret for å drifte nettportalen. Kriseinfo.no er innbyggernes inngang til myndighetenes risiko- og kriseinformasjon før, under og etter en krise og skal gi befolkningen et mest mulig samlet bilde av en krisesituasjon, uansett hvem som håndterer den. Portalen samler myndighetsinformasjon i kriser, og lenker til relevant informasjon hos andre aktører. Nettstedet har også en kapasitet og sikkerhet som er i stand til å fungere godt under forhold som vanligvis er teknisk utfordrende for andre myndigheters nettsteder. Kriseinfo.no kan også avlaste ansvarlig myndigheters vanlige nettsteder ved at trafikken fordeles mellom den ansvarlige myndighets nettsted og Kriseinfo.no. I en krisesituasjon vil Kriseinfo.no være den nasjonale hovedkanalen for informasjon fra myndighetene om den pågående krisen. Informasjon til befolkningen via internett forutsetter imidlertid at befolkningen har tilgang til nettet. I de tilfeller nettet er nede vil informasjon fortrinnsvis måtte gis gjennom radio og tv.

## 5.7 NRKs beredskapsforpliktelser

Etter kringkastingsloven § 2-4 plikter kringkastere å sende meldinger fra statsmyndigheter når det har vesentlig betydning. Nærmere regler om NRKs forpliktelser er fastsatt i forskrift av 6. oktober 1989 nr. 4154 om virksomheten i Norsk rikskringkasting under beredskap og i krig. Etter forskriften § 1 første ledd plikter Norsk rikskringkasting «å treffe særskilte beredskapstiltak for å sikre at informasjon fra regjeringen når befolkningen under beredskap og i krig.»

NRKs bistand til regjeringen ved sikkerhetspolitiske kriser, beredskap og krig er i dag regulert i en avtale av 1. januar 1989. Etter avtalen plikter NRK å stille redaksjonelle og tekniske ressurser til rådighet for regjeringen i slike situasjoner. Regjeringen er innstilt på å avvikle den delen av avtalen som innebærer at NRK skal stille redaksjonelle ressurser til rådighet fordi det kan reise spørsmål ved NRKs redaksjonelle integritet og uavhengighet. Regjeringen har dessuten et til-

strekkelig profesjonelt apparat som kan håndtere redaksjonelle oppgaver ved en eventuell beredskapssituasjon.

Intensjonene bak kringkastingsloven § 2-4 tilsier at det likevel også i fremtiden vil være behov for at NRK legger forholdene teknisk til rette for at informasjon fra regjeringen når befolkningen. I en krisesituasjon kan det være aktuelt for regjeringen å arbeide utenfor sine faste lokaler. Regjeringen legger til grunn at NRK fortsatt bør ha en plikt til å stille teknisk kapasitet til rådighet for mobil kringkasting, slik at regjeringen vil kunne sende ut viktige meldinger til befolkningen uavhengig av hvor den måtte befinne seg. Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med Kulturdepartementet vurdere om avtalen mellom staten og NRK bør reforhandles i tråd med ovennevnte, eller om NRKs beredskapsmessige forpliktelser i stedet alene bør reguleres i forskrift om Norsk rikskringkasting under beredskap og i krig.

Etter forskriften om NRKs beredskap § 1 tredje ledd skal det tas beredskapsmessige hensyn ved utbygging av Norsk rikskringkastings anlegg. Hensynet bak bestemmelsen er å sikre at NRKs distribusjonsnett er innrettet slik at det til enhver når ut til befolkningen.

NRK P1 har en særskilt posisjon som beredskapskanal. Kanalen har i dag ca. 99,5 pst. husstandsdekning i FM-nettet. FM-nettet er den primære distribusjonskanalen for NRKs radiokanaler. Samtidig er betydningen av analog FM-distribusjon i ferd med å svekkes som følge av digitaliseringen. Ved en beredskapssituasjon vil publikum trolig hente informasjon via ulike elektroniske kommunikasjonsnett, for eksempel FM-nettet, DAB-nettet, internett (fast eller mobil bredbånd) og ulike fjernsynsnett. Dette bør det også tas høyde for ved utformingen av fremtidige krav til leveringssikkerhet. Distribusjon av radio i FM-nettet skjer ved hjelp av en rekke hovedsendere og omformere. Mange av hovedsenderne står svært værutsatt, fordi plassering av sendere i høyden gir signalene bedre geografisk dekning. Et utfall på en hovedsender kan få store konsekvenser fordi disse senderne mater en rekke mindre omformere med radiosignaler. I FM-distribusjonsavtalen NRK har med Norkring stilles det strenge krav til opetid for NRKs kanaler. Avtalen spesifiserer også et opetidskrav i hele nettet på 99,8 pst. på årsbasis. Total opetid for NRK P1 i 2011 var på 99,96 pst. Selv om Norkring leverer bedre enn kravet på årsbasis, kan tallet dekke over relativt langvarige og alvorlige brudd lokalt.

Stormen Dagmar i romjulen 2011 rammet Nor-krings anlegg relativt hardt og førte til en rekke utfall, i første rekke som følge av brudd i krafttilførselen. Feilene som oppstod aktualiserte spørsmålet om det er nødvendig å vurdere tiltak for å sikre nettet bedre mot utfall. Ett mulig tiltak vil være å forutsette et høyere krav til oppetid. Hovedårsaken til brudd i sendingene i 2011 var imidlertid svikt i ekstern kraftleveranse, et forhold som ikke omfattes av NRKs avtale med Nor-kring og følgelig ikke av regnes med i kravet til oppetid. Det vil uansett ikke være mulig å gardere seg fullt ut mot at brudd i sendingene forekommer. En skjerpelse av kravet til oppetid vil dermed primært få økonomiske konsekvenser for avtalepartene.

Eventuelle nye pålegg må dessuten vurderes i lys av FM-nettets betydning som informasjonskanal. For det første dekker basisnettet i det digitale bakkenettet for fjernsyn 95 pst. av husstandene i Norge og supplerende satellittskyggenett og satel-

littmating de resterende 5 pst. av befolkningen. For det andre vil den delen av DAB-nettet som formidler samtlige NRKs kanaler etter planen dekke 99,5 pst. av befolkningen innen 1. januar 2015. Fra 2017–2019 vil riksdekkende FM-sendinger etter forutsetningene avvikles. Det kan neppe være riktig å bruke store ressurser på oppgradering av et nett som etter forutsetningene skal avvikles om knappe fem år. Etter Kulturdepartementets oppfatning er beredskapshensynet i utgangspunktet godt ivaretatt gjennom en videreføring av kravet om 99,5 pst. befolkningsdekning i det digitale radionettet. I henhold til opplegget i Meld. St. 8 (2010–2011) *Digitalisering av radiomediet* vil Kulturdepartementet i 2013 ta endelig stilling til hvilke tekniske krav som bør gjelde for NRKs del av DAB-nettet. I denne forbindelse vil departementet også vurdere beredskapsaspektet. Utgangspunktet for en slik vurdering bør være at dagens høye krav til oppetid i FM-nettet også bør gjelde for det digitale nettet.

## 6 Redning, beredskap og krisehåndtering

Ingen aktør i samfunnet – det være seg offentlige eller private – kan alene forebygge eller håndtere det brede spekteret av hendelser og kriser som kan tenkes å oppstå. I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er det derfor avgjørende at ansvarlige aktører bidrar til godt samvirke med andre, slik at det samlede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap samordnes på en god måte. I dette kapitlet omtales nærmere en rekke sentrale aktører som har et ansvar for å håndtere alvorlige hendelser og kriser, de viktigste redningsressursene samt de viktigste etablerte strukturer for samordning. Omtalen av aktører i dette kapitlet er imidlertid ikke uttømmende da hvem som er berørt vil kunne avhenge av krisens karakter. For eksempel vil Nasjonal sikkerhetsmyndighet ha en sentral rolle i håndtering av IKT-kriser, jf. nærmere omtale i kapittel 9. Politiets rolle er mer utfyllende beskrevet i kapittel 7 mens Forsvaret er nærmere omtalt i kapittel 8 om sivilt-militært samarbeid.

### 6.1 Krisehåndtering på sentralt nivå

Den formelle beslutningsmyndighet er etter norsk forfatning tillagt det enkelte fagdepartement eller Kongen i statsråd. Hver enkelt statsråd er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det saksområde vedkommende er satt til å styre. Når en sak er behandlet i statsråd, står regjeringen som kollegium ansvarlig for beslutningen.

Regjeringen møtes i regjeringskonferanser for å drøfte viktige politiske spørsmål.

Regjeringens sikkerhetsutvalg drøfter saker av forsvarsmessig-, sikkerhetsmessig- og beredskapsmessig karakter som er undergitt en begrenset spredning. Sammensetningen av Regjeringens sikkerhetsutvalg kan variere fra regjering til regjering, men statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren er normalt faste medlemmer.

De overordnede prinsippene om *ansvar, nærhet, likhet og samvirke* ligger til grunn for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Håndtering av sikkerhetspolitiske kriser er unntatt fra nærhetsprinsippet. Med mindre annet er særlig fastsatt (for

eksempel i medhold av lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold, hvor Kongen i statsråd er gitt særlige fullmakter fra Stortinget) følges de ordinære ansvars- og beslutningslinjer også i krisesituasjoner. Ettersom alvorlige krisesituasjoner ofte berører flere sektorer og flere statsråders ansvarsområder og tidsmomentet kan være kritisk, er det etablert en egen administrativ struktur som skal bidra til et godt samvirke og en koordinert håndtering av kriser på strategisk nivå. Organiseringen av strukturen sentral krisehåndtering vil være forskjellig fra land til land og må ses i sammenheng med det enkelte lands forfatning og forvaltningstradisjoner. Enkelte land har valgt å legge en koordinerende funksjon til et organ underlagt statsministeren. Den norske krisehåndteringsstrukturen er basert på de overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og samvirke, samt at den enkelte statsråd er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det saksområde vedkommende er satt til å styre.

#### 6.1.1 Regjeringens rolle i kriser

Regjeringen har det overordnede politiske ansvaret for styringen og håndteringen av kriser, herunder at det er etablert gode nok krisehåndteringssystemer. I hvilken utstrekning og hvor hyppig regjeringen som kollegium eller berørte statsråder møtes i forbindelse med pågående hendelser eller krisesituasjoner vil avhenge av den aktuelle situasjonen og i hvilken grad det er behov for strategiske beslutninger på politisk nivå om de overordnede mål og rammer for krisehåndteringen.

Det er et mål at departementer og etater i størst mulig utstrekning skal ha delegert nødvendige fullmakter til å kunne treffe de tiltak som er nødvendig for å håndtere akutte situasjoner hvor det er fare for liv, helse eller store tap av materielle verdier, slik at behovet for behandling på regjeringnivå ikke skal forsinke håndteringen. For eksempel vil det normalt ikke være behov for strategiske avklaringer på politisk nivå i forbindelse med håndteringen av pågående redningsaksjoner, selv om departementenes politiske ledelse informeres og følger situasjonen.

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

Det er lagt opp til en betydelig grad av fleksibilitet når det gjelder organiseringen av arbeidet. I mange situasjoner vil det være aktuelt at embetsverk fra berørte departementer og berørte etatsledere deltar i møter i regjeringen, Regjeringens sikkerhetsutvalg og/eller i møter mellom berørte statsråder for å sikre nødvendig informasjonsutveksling og koordinering. Dette skjedde for eksempel etter hendelsene 22. juli 2011, da det henholdsvis 22. juli og 23. juli fant sted koordineringsmøter i statsministerboligen med deltakelse fra statsministeren og berørte statsråder, embetsverk fra departementene, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. Under regjeringskonferansen 23. juli 2011 deltok embetsverk fra departementer, Helsedirektøren, Politidirektøren og sjef for Politiets sikkerhetstjeneste. Det vises for øvrig til omtale under kapittel 3.

I enkelte tilfeller vil det følge av Grunnloven, lovgivning eller bevilgningsreglementet 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, bruk av provisorisk anordningsmyndighet eller avgivelse av kommandomyndighet for norske militære styrker.

Regjeringen må i krisesituasjoner løpende vurdere hvordan Stortinget eller Stortingets organer skal orienteres eller konsulteres og behovet for innhenting av nye fullmakter fra Stortinget.

### 6.1.2 Sektordepartementets ansvar i kriser

Hver enkelt statsråd har ansvaret for beredskapen innenfor sin sektor. Dette omfatter ansvaret for å forebygge uønskede hendelser, ansvaret for å planlegge for å kunne håndtere hendelser som oppstår og å evaluere og følge opp læringspunkter. Hvert departement må også planlegge for hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer ekstraordinære hendelser.

Ved kriser må departementene innhente situasjonsrapporter fra egne operative virksomheter

og være i stand til å identifisere og treffe beslutninger om nødvendige tiltak innen eget ansvarsområde for å håndtere den aktuelle situasjonen, herunder utarbeide beslutningsgrunnlag og legge til rette for overordnede politiske avklaringer der det er nødvendig. Departementene skal påse at operative aktører har nødvendige fullmakter og vurdere behov for internasjonal bistand til egen sektor. Departementene må videre kunne håndtere kommunikasjon med medier og befolkningen. Arbeidet må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement.

### 6.1.3 Det administrative apparat for sentral krisehåndtering

Behovet for en sterkere sentral krisehåndtering ble synliggjort etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2. juledag 2004. Som en konsekvens av dette besluttet Regjeringen Bondevik II å etablere et nytt administrativt apparat for sentral krisehåndtering i departementene, jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005). Dette var basert på tre hovedelementer for å understøtte statsrådenes og regjeringens overordnede ansvar for at krisesituasjoner håndteres på en god måte: Utpeking av et lederdepartement, krisekoordinering gjennom Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten (KSE) som skulle bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisekoordinering.

En har ved flere større hendelser og kriser de siste årene sett stor nytte av tiltakene som ble etablert. At Regjeringens kriseråd raskt sammenkalles, at et utpekt lederdepartement får ansvar for koordinering og at KSE bidrar med forsterkningsressurser, herunder bistand til å produsere koordinerte situasjonsrapporter og medieovervåking for etablering av et felles situasjonsbilde, har hatt stor betydning for å kunne ivareta en bedre samordning, informasjonsdeling og strategisk ledelse.

Basert på erfaringene i årene som er gått siden det administrative apparatet for sentral krisehåndtering ble etablert, herunder evalueringen etter hendelsene 22. juli 2011, ser imidlertid regjeringen behovet for ytterligere å forsterke, tydeliggjøre og videreutvikle den sentrale organiseringen av krisekoordineringsapparatet, samtidig som det bygges videre på de eksisterende hovedelementene. Strukturen for krisekoordinering gjelder i prinsippet i alle krisesituasjoner – fra fredstidskriser, som for eksempel naturkatastrofer eller pandemi til sikkerhetspolitiske kriser og krig. Strukturen skal samtidig ikke være til hinder for hensiktsmessig tilpassing til den foreliggende krisesituasjonen.

*Kriserådet*

Erfaringene viser at navnet Regjeringens kriseråd kan være egnet til å skape usikkerhet utad om når møter finner sted på politisk nivå og om når møter finner sted på administrativt nivå. Regjeringen har derfor besluttet at Regjeringens kriseråd skal endre navn til Kriserådet.

Kriserådet er det høyeste koordineringsorganet på administrativt nivå. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

De faste medlemmene av rådet er den øverste ledelse på embetsnivå i de departementene som oftest vil være direkte berørt av en krisesituasjon og som har ansvar for de viktigste redningsressursene. Kombinasjonen av faste medlemmer på den ene siden og muligheten for utvidelse av Kriserådet på den annen side skal ivareta flere hensyn. Ved å gi Kriserådet en fast kjerne av medlemmer, sikrer en 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 i forhold til strategiske beslutninger. Rådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene. Ved behov kan rådet også utvides med representanter for underliggende virksomheter og særlige kompetansemiljøer.

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

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

Rådet ledes av departementsråden i lederdepartementet. Rådet møtes både i forbindelse med reelle hendelser og i forbindelse med større øvelser i departementsfelleskapet, som for eksempel sivile nasjonale øvelser (SNØ) og NATO Crisis Management Exercise (CMX). Etter hendelsene 22. juli 2011 ble det avholdt flere møter i rådet, og det ble i ettertid utarbeidet en egen sammenfatning av rådets erfaringer. Ut fra et føre-var-prinsipp skal terskelen for å kalle inn Kriserådet være lav. KSE i

Justis- og beredskapsdepartementet skal ivareta rollen som permanent sekretariat for Kriserådet.

Det er etablert en ordning med faste, periodisk møter i Kriserådet med henblikk på drøfting og forankring av overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser og øvelser.

*Lederdepartement*

Alvorlige krisesituasjoner berører sjelden kun en sektor alene. Det ble derfor besluttet å innføre en ordning hvor det i krisesituasjoner utpekes et fast lederdepartement, jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005). Dette departementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen på departementsnivå. Lederdepartementet overtar imidlertid ikke andre departementers ansvarsoppgaver, og hvert enkelt departement ivaretar på vanlig måte ansvaret for tiltak innenfor sine respektive sektorer.

Utpekingen av lederdepartement har vært gjort ut fra følgende kriterier:

- Krisens karakter: Det vil ofte være en klar sammenheng mellom hendelsene og et departements ansvarsområde i en normalsituasjon
- Hvilket departement har best tilgang til informasjon om krisen
- Hvilket departement har flest virkemidler for å håndtere krisen

I enkelte krisesituasjoner er det ikke ett departement som peker seg ut som det mest berørte. Det kan også forekomme kriser som er så omfattende at de fleste samfunnssektorer i større eller mindre grad berøres, og store deler av samfunnets ressurser må mobiliseres. For at det alltid skal være et departement som er spesielt forberedt på å ivareta funksjonen som lederdepartement har regjeringen besluttet at Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser med mindre noe annet er bestemt. Justis- og beredskapsdepartementet har samordningsansvar for beredskap i sivil sektor og har ansvaret for hovedtyngden av de sivile rednings- og beredskapsressursene i Norge. Justis- og beredskapsdepartementet vil derfor i de fleste sektorovergripende nasjonale kriser alltid ha en sentral rolle.

I en del situasjoner, og særlig når det gjelder hendelser som primært berører én bestemt sektor, vil det allikevel, som i dag, være naturlig at andre departementer enn Justis- og beredskapsdepartementet innehar lederdepartementsrollen. For eksempel må det fremdeles planlegges for at Utenriksdepartementet innehar lederdepartementsrollen når det gjelder å håndtere de fleste

situasjoner som gjelder nordmenn i utlandet eller kriser som primært gjelder Norges utenrikspolitiske interesser. Tilsvarende gjelder at Helse- og omsorgsdepartementet håndterer situasjoner som utbruddet av pandemisk influensa i 2009.

Samtlige departementer skal kunne innkalle Kriserådet dersom det har oppstått en krise eller en potensielt alvorlig situasjon er under utvikling innen deres ansvarsområde som tilsier at rådet bør komme sammen. Justis- og beredskapsdepartementet har et særlig ansvar for at rådet innkalles hvis ingen andre gjør det. Kriserådet er gitt fullmakt fra regjeringen til å beslutte hvilket departement som skal være lederdepartement i krisen, og rådet vil da ta stilling til om Justis- og beredskapsdepartementet eller et annet departement skal være lederdepartement. Ved tvil eller eventuell uenighet i Kriserådet besluttes valg av lederdepartement av statsministeren i samråd med berørte statsråder.

#### *Tydeliggjøring av lederdepartementets oppgaver*

Det er i St.meld. nr. 37 (2004–2005) gitt en oversikt over lederdepartementets oppgaver. Erfaringer fra blant annet hendelsene 22. juli 2011 og øvelser, viser at det er behov for en tydeligere beskrivelse av forventningene til de koordineringsoppgaver lederdepartementet skal ivareta og hvilke krav som må stilles til forhåndsplanlegging for utøvelsen av lederdepartementsrollen.

Lederdepartementet overtar ikke andre departementers ansvarsoppgaver. Det er sektordepartementene som har ansvaret for å lede krisehåndteringen i egen sektor. Lederdepartementet har et ansvar for å sørge for å ivareta den løpende koordineringen mellom berørte departementer. Dette krever at departementene planlegger for å kunne mobilisere nødvendige ressurser for å kunne ivareta alle departementets roller og oppgaver. Departementene må videre sørge for å inneha nødvendige kapasiteter og krisehåndteringskompetanse. Departementene må videre utarbeide en plan for forsterking av departementets ressurser dersom prognoser tilsier at situasjonen kan vare over tid. Departementene må også kunne planlegge for å kunne ivareta rollen som lederdepartement når egne lokaler og infrastruktur rammes av uønskede hendelser. Blant de oppgaver et lederdepartement må kunne ivareta er å:

- sørge for varsling av andre departementer, Statsministerens kontor, egne underlagte virksomheter, og ved alvorlige kriser Stortinget og Slottet
- ta initiativ til at Kriserådet innkalles og leder rådets møter

- utarbeide og distribuere overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av innhentet informasjon fra andre departementer, operative etater og mediebildet
- utarbeide overordnede situasjonsanalyser, herunder vurdering av mulige hendelsesforløp og videre utvikling av krisen
- identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
- koordinere at operative aktører har nødvendige fullmakter
- koordinere at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater (alternativt utpeke et underordnet organ som ivareta denne funksjonen)
- sørge for at oppdatert informasjon om situasjonen distribueres til regjeringens medlemmer
- ved behov koordinere beslutningsgrunnlag fra berørte departementer for regjeringen
- sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen og at det uformes en helhetlig informasjonsstrategi
- koordinere behov for internasjonal bistand
- vurdere etablering av liaisonordninger med andre berørte departementer og virksomheter
- sørge for at det gjøres en evaluering av håndteringen av hendelsen i ettertid i samråd med andre berørte aktører og at identifiserte læringspunkter følges opp

#### *Krisestøtteenheten (KSE)*

KSE utgjør det tredje elementet i konseptet for sentral krisekoordinering og skal støtte lederdepartementet og Kriserådet i deres koordineringsfunksjoner. KSE er organisatorisk plassert direkte under departementsråden i Justis- og beredskapsdepartementet, og skal være permanent sekretariat for Kriserådet.

Regjeringen styrker den sentrale krisehåndteringen ved at det etableres et sivilt situasjonssenter med døgnkontinuerlig bemanning som legges til KSE. Forsvarsdepartementet vil da ha kontinuerlig oversikt på militær side både nasjonalt og internasjonalt, Utenriksdepartementet vil ha oversikt på utenriksområdet og Justis- og beredskapsdepartementet vil ha en samlet oversikt over nasjonale sivile hendelser og kriser for øvrig. Det vil være viktig med aktivt samarbeid mellom de tre situasjonssentrene i krisesituasjoner, men også i det daglige knyttet til gjensidig varsling samt informasjons-, kompetanse- og kapasitetsutvikling. I tillegg vil Justis- og beredskapsdeparte-

mentet etablere en hensiktsmessig embetsvaktordning.

Regjeringen har foreslått å styrke KSE personellmessig, jf. Prop. 111 S (2011–2012) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2012*, for å bedre krisekoordineringen på departementsnivå, og enheten vil videreføre ansvaret for kompetanseheving, herunder kurs og øvelser for departementene og regjeringens medlemmer. Dette vil ikke minst bidra til en ytterligere styrking av krisehåndteringsevnen på sentralt nivå. Erfaringer fra reelle hendelser og øvelser viser at kontinuerlig kompetanseutvikling i form av realistiske øvelser og kurs er svært viktig for alle relevante aktører, ikke minst for å styrke samvirke og samarbeid i komplekse og krevende krisesituasjoner.

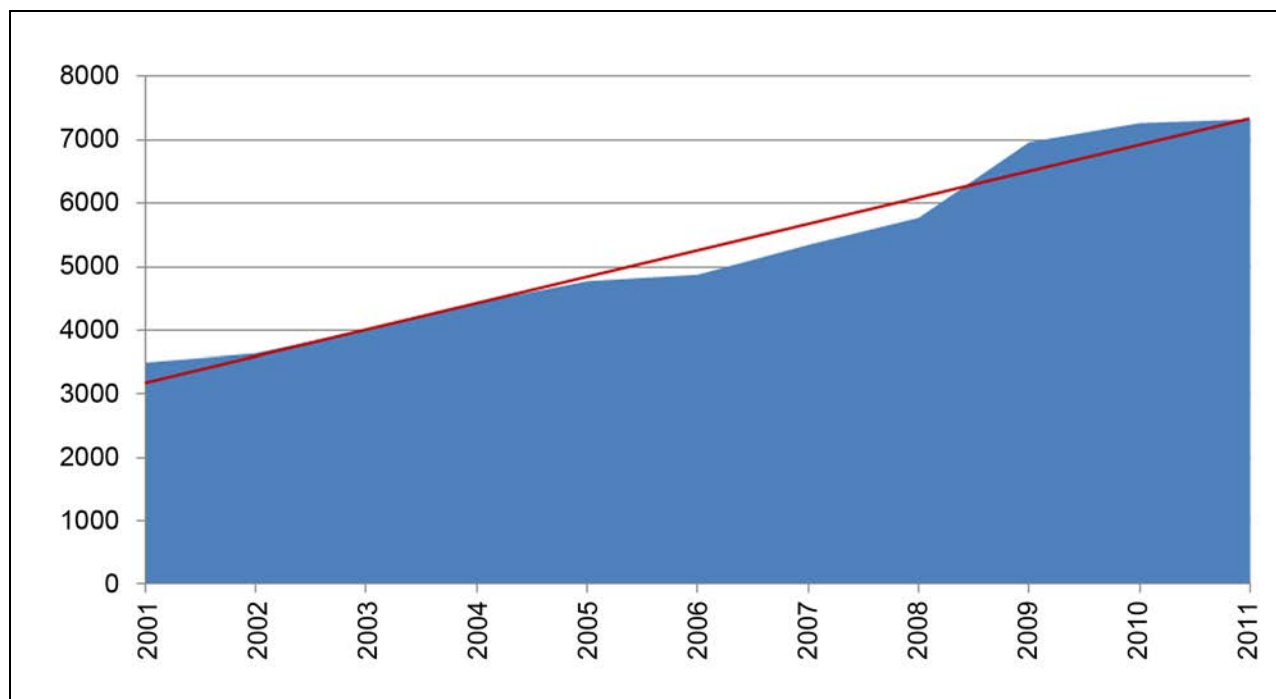
KSE administrerer en beredskapsgruppe bestående av personer med relevant beredskaps-, kriseinformasjons- og krisehåndteringsbakgrunn fra departementene. KSE forestår nødvendig opplæring og øving av personell som underlegges enheten ved en krise. Videre har enheten infrastruktur og lokaler for sentral krisekoordinering.

Kommunikasjon mellom beredskapsaktører er avgjørende for at disse skal kunne håndtere kriser på en best mulig måte. Justis- og beredskapsdepartementet ved KSE har i samarbeid med flere departementer videreutviklet et beslutningsstøtte- og loggføringssystemet til bruk i departementene.

Dette er et nettbasert krisestøtteverktøy som blant annet benyttes av 16 departementer ved ekstraordinære hendelser, og 13 departementer bruker også systemet som verktøy for daglig håndtering av media. I tillegg benyttes systemet av direktorater, fylkesmenn, kommuner samt Sivilforsvaret i Norge. Gjennom beslutningsstøtte- og loggføringsystemet systematiseres, organiseres og loggføres rutinemessige oppgaver, slik at man i en beredskapssituasjon skal få bedre kontroll og mer tid til ledelse og beslutninger. KSE ivaretar en kontaktfunksjon for Justis- og beredskapsdepartementets ledelse i det daglige, for å sikre at departementet er oppdatert ved hendelser nasjonalt og internasjonalt. Det gjennomføres regelmessige beredskapsbriefer for ledelsen i departementet, der relevante ytre etater i justissektoren gir en oppdatert oversikt over hendelses- og beredskapsbildet.

## 6.2 Rednings-samvirke

Den norske redningstjenesten er en nasjonal dugnad basert på et samvirkeprinsipp. Rednings-samvirke innebærer at offentlige virksomheter som har relevante ressurser har plikt til å delta i redningsaksjoner, og dekker selv sine utgifter til dette. Private selskaper og frivillige organisasjoner får dekket sine driftsutgifter i henhold til ret-



Figur 6.1 Registrerte hendelser ved Hovedredningssentralen 2001–2011. På grunn av omlegging i Cospas/Sarsat systemet i perioden, er disse rapportene ikke med i den grafiske oversikten

Kilde: Hovedredningssentralen



ningslinjer for refusjon av utgifter som påløper i forbindelse med redningsaksjoner. Organiseringen av og hovedprinsippene for redningstjenesten er fastsatt i kgl.res. av 4. juli 1980. Justis- og beredskapsdepartementet vil legge til rette for å videreføre og styrke det brede samvirket innen redningstjenesten både lokalt og nasjonalt.

### 6.2.1 Organisering av den offentlige redningstjenesten

En effektiv og godt organisert redningstjeneste er en forutsetning for å kunne håndtere et økende antall redningsaksjoner. Redningstjenesten i Norge er en integrert tjeneste. Det innebærer at en og samme organisasjon har ansvaret for sjø-, land- og flyredning. Redningstjenesten utøves i et samvirke mellom offentlige etater, frivillige organisasjoner og private selskaper.

Redningstjenestens oppgave er å forestå øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av ulykkes- eller faresituasjoner som krever koordinering, og som ikke blir ivaretatt særskilt av opprettede organer eller ved særlige tiltak. Redningstjenesten har ikke ansvar for å berge materielle verdier (som for eksempel

skip som er i ferd med å synke). Ansvar for dette tilligger eier, eventuelt i samarbeid med forsikringsselskap. Heller ikke akutt forurensing omfattes av redningstjenestens oppgaver selv om forurensingen har oppstått ved en ulykke som utløste en redningsaksjon. Operasjoner hvor det letes etter en savnet person som bevæpnet og sinnsforvirret (også suicidal) er å betrakte som en politioperasjon utenfor redningstjenestens normale ramme. Operasjoner i forbindelse med terrorhandlinger som hendelsen på Utøya 22. juli 2011, er politioperasjoner og ikke redningsaksjoner selv om det er en del av aksjonen å redde skadde mennesker.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede administrative samordningsansvaret for redningstjenesten. Den operative ledelsen av redningsoperasjoner skjer fra Hovedredningsentralen eller en av 28 lokale redningssentraler (LRS).

Norge har forpliktet seg gjennom FN-konvensjoner til å etablere sjø- og flyredningssentraler til å ivareta søk og redning i et nærmere avgrenset geografisk område. Dette ivaretas av Hovedredningssentralen.



Figur 6.2 Togulykke

Kilde: Peder Gjersøe/NTB Scanpix

### *Hovedredningssentralen (HRS)*

Den øverste operative samordning og ledelse av redningstjenesten er lagt til Hovedredningssentralen (HRS) som er lokalisert to steder, i Sør-Norge på Sola (HRS SN) og i Nord-Norge i Bodø (HRS NN). Øverste myndighet ved Hovedredningssentralen er redningsledelsen, bestående av utpekte representanter for aktuelle offentlige organisasjoner, og med politimesteren i Salten som leder ved HRS NN og politimesteren i Rogaland som leder ved HRS SN. Det er bare ved særlig krevende redningsaksjoner at redningsledelsen innkalles. Det vanlige er at redningsaksjonene håndteres av de faste ansatte ved HRS.

I praksis ledes sjøredningsaksjoner fra HRS SN eller HRS NN, mens landredningsaksjoner ledes av en lokal redningssentral. Flyredningsaksjoner ledes fra Sola eller Bodø inntil flyet er lokalisert. Deretter overlates normalt redningsaksjonen til en lokal redningssentral. HRS har full instruksjonsmyndighet overfor de lokale redningssentralene.

Ved sjøredningsaksjoner oppnevner HRS ved behov en stedlig koordinator på selve innsatsstedet, benevnt On Scene Coordinator (OSC). Forsvaret og Kystvakten er godt egnet til å ivareta rollen som OSC.

Både på Sola og i Bodø er det etablert en ordning ved redningsaksjoner med mange involverte ved at ansatte fra Rogaland og Salten politidistrikter har som oppgave å besvare henvendelser fra pårørende. Det er avsatt egne lokaler til denne oppgaven, og ansatte øves i utførelse av denne funksjonen.

Grunnlaget for å håndtere en redningsaksjon legges utenom hendelsene, og innebærer et kontinuerlig arbeid overfor samvirkepartnerne i redningstjenesten. HRS har til oppgave å sikre en grunnleggende forståelse blant samvirkepartnerne for hvordan den norske modellen er organisert og fungerer gjennom rolle- og ansvarsfordeling, prosedyrer og varslingsplaner. LRS har tilsvarende samordningsrolle overfor de lokale samvirkepartnerne som HRS har sentralt. HRS fører tilsyn med LRS.

### *Lokale redningssentraler*

Hver av de 28 lokale redningssentralene (LRS) har et geografisk ansvarsområde som er identisk med et politidistrikt eller Svalbard. Det vanlige er at redningsaksjoner ledes av politidistriktets operasjonssentral og operative stab. Store redningsaksjoner ledes av en redningsledelse bestående av

utpekte representanter for aktuelle offentlige, private og frivillige organisasjoner fra nærområdet, med politimesteren som leder.

Politiet har ansvaret for å lede den operative innsatsen på skadestedet på land. Dette er beskrevet i politiets beredskapssystem (PBS). Det gjelder også dersom HRS leder selve operasjonen. Ved sjøredningsaksjoner bistår lokal redningssentral HRS med å innhente etterretningsopplysninger, og tildeles vanligvis å lede strandsøk hvor dette er aktuelt.

Utviklingen av operasjonssentralene i politiet har ført til at disse i dag, sammen med politiets operative stab, i praksis ivaretar LRS-funksjonen, og at redningsledelsen i svært liten grad innkalles, selv ved store redningsaksjoner. Departementet vil med bakgrunn i erfaringene fra den praksis som har utviklet seg, gi politiet en tydeligere formell rolle som leder av de lokale redningssentralene, herunder et ansvar for å videreføre og styrke samarbeidet innen redningstjenesten lokalt. I dette arbeidet er det viktig å legge til rette for involvering og dyktiggjøring av samvirkepartnerne.

### *Kystradio*

Kystradioen er en del av Telenor Maritim Radio og den har kontinuerlig lyttevakt på en eller flere maritime nødfrekvenser og varsler HRS dersom den oppfanger nødsignaler. Norge har forpliktelser gjennom internasjonale konvensjoner til å oppfylle visse oppgaver innenfor kystradioens dekningsområde. Dette utføres gjennom en landbasert infrastruktur bestående av kystradiostasjoner.

I dag gjenstår det 5 bemannede kystradiostasjoner: Tjøme, Rogaland, Florø, Bodø og Vardø. Rogaland radio og Bodø radio er samlokalisert og opererer i fellesskap med HRS. Samlokaliseringen har gjort at man har oppnådd tettere dialog og samarbeid.

## **6.2.2 Redningshelikoptertjenesten**

Redningshelikoptrene er den eneste dedikerte statlige søk- og redningsressursen som redningstjenesten i Norge har. Justis- og beredskapsdepartementet eier redningshelikoptrene og har både fag- og budsjettansvar for helikoptertjenesten. Forsvaret opererer helikoptrene i henhold til avtale med Justis- og beredskapsdepartementet, og har ansvaret for vedlikehold og logistikk av flåten som består av til sammen 12 stk. Westland Sea King. Hovedredningssentralen er den instansen som avgjør hvilke oppdrag redningshelikoptrene



Figur 6.3 Redningshelikoptertjenesten

Kilde: 330-skvadronen

som står på beredskap skal utføre. Det er seks redningshelikopterbasener i Norge, henholdsvis Banak, Bodø, Ørland, Florø, Sola og Rygge.

Redningshelikoptrenes prioriterte oppgave er søk og redning, men i tillegg utfører de også ambulanseoppdrag og andre samfunnsnyttige oppdrag som blant annet transportbistand til politiet. I arbeidet med å bedre transportberedskapen til politiet har Justis- og beredskapsdepartementet i et brev av 16. januar 2012 til Hovedredningssentral Nord-Norge, Hovedredningssentral Sør-Norge, Politidirektoratet og Forsvarets operative hovedkvarter funnet å ville klargjøre retningslinjene for politiets bruk av redningshelikoptre. Departementet vil foreta en evaluering av praksis etter at brevet ble sendt og parallelt foreta en undersøkelse basert på en historisk gjennomgang av politiets anmodninger om transportstøtte noen år tilbake i tid, for å se om det er behov for en endret klargjøring fra departementets side. Som det også fremgår i Prop. 146 S (2010–2011) *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020*,

så utgjør ambulanseoppdrag i dag drøyt 50 pst. av redningshelikoptrenes oppdragsaktivitet.

Regjeringen har styrket redningshelikoptertjenesten betydelig siden 2005, ved at det i dag er innført full tilstedevakt med lege på alle basene. Ved tilstedevakt oppholder besetningen seg i nærhet av beredskapshelikopteret 24 timer i døgnet. Det opereres nå med en reaksjonstid på ca. 15 minutter. Regjeringen opprettet også den nye redningshelikopterbasen på Florø i 2009. Utover dette har regjeringen økt driftsbudsjettene til redningshelikoptrene betydelig med ca. 150 mill. kroner siden 2008.

#### *Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak om anskaffelse av nye redningshelikoptre*

Regjeringen foreslo i Prop. 146 S (2010–2011), å anskaffe nye allværs søk- og redningshelikoptre til Fastlands-Norge, som erstatning for dagens Sea King-redningshelikoptre. Stortinget samtykket den 6. desember 2011, jf. Innst. 82 S fra justiskomiteen om anskaffelse av nye redningshelikoptre

*mv. i perioden 2012–2020*, i at Justis- og beredskapsdepartementet innenfor en kostnadsramme på 16 800 mill. kroner kan inngå kontrakt om anskaffelse av inntil 16 redningshelikoptre.

Arbeidet med anskaffelsene ledes av Justis- og beredskapsdepartementet, som ansvarlig for redningstjenesten, men gjøres i samarbeid med Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

De fremtidige helikoptrene vil ha bedre egenskaper for å kunne operere i dårlig vær, høyere hastighet og langt bedre rekkeviddekapasitet enn dagens Sea King. Det er utviklet en redningsambisjon basert på samfunnsmålet som sier at det skal kunne startes unnsetning av 20 nødstedte på hvert punkt 150 Nm rett ut av grunnlinjen innen to timer. I tillegg skal to nødstedte kunne unnsettes helt ut mot ytterkanten av Norges redningsansvarsområde. Nødstedte må også kunne unnsettes langs hele kysten og på fastlandet med en bedre effekt enn i dag. Det forutsettes at de nødstedte skal kunne returneres til et trygt sted på land. Redningshelikoptrene skal også fungere innenfor et flerbrukskonsept, ved å videreføre nåværende oppgaver som luftambulans og andre viktige samfunnsoppdrag inkludert militære oppgaver. Ved behov skal de fremtidige redningshelikoptre utrustes med en viss grad av egenbeskyttelse.

Eksisterende basestruktur på fastlandet med seks redningshelikopterbasen (Rygge, Sola, Florø (detasjement), Ørland, Bodø og Banak) og full tilstedevakt på fastlandet skal videreføres.

Dagens praksis med at redningshelikoptrene utfører luftambulansoppdrag videreføres med vekt på oppdrag der helsetjenestens eget materiell ikke er egnet eller tilstrekkelig. Forsvaret skal fortsette som operatør av de nye redningshelikoptrene og vil avhengig av hvilken helikoptertype som blir valgt, måtte tilpasse sin operative og vedlikeholdsmessige virksomhet.

Kontrakten skal også omfatte en opsjon på ytterligere inntil seks redningshelikoptre av samme type. Det skal videre gjennomføres infrastrukturtiltak, herunder bygningsmessige tilpasninger til valgt helikoptertype ved flere baser, samt tilpasning av landingsmulighetene ved sykehus som benyttes av dagens redningshelikoptre. Løsningen vil også omfatte en anskaffelse for Island i tråd med inngått samarbeidsavtale av 30. november 2007, men uten at dette medfører økonomiske forpliktelser for Norge. Helikoptrene planlegges å være innfasert innen 2020.

### Svalbard

For Svalbard kan det innenfor en samlet ramme på 1 300 mill. kroner inngås kontrakt om en tjenesteleveranse av to store redningshelikoptre tilsvarende dagens Super Puma med tjenestestart 1. april 2014 og med varighet på seks år og opsjon på ytterligere fire år. Dette vil bidra til å styrke den totale beredskapen på øygruppa og nærliggende havområder og er således et viktig signal i regjeringens satsing på nordområdene.

Redningshelikopterbasen forutsettes å ligge på Longyear flyplass utenfor Longyearbyen som i dag, fortsatt under sivil operasjon. Regjeringen vektlegger hensynet til bedre rednings- og reservekapasitet. Beredskapen økes til 95 pst. og redningskapasiteten økes fra en til to store og like helikoptre allerede fra 2014. Reservehelikoptret skal ha en minimumsbesetning som kan rykke ut på to timers varsel for å kunne komme redningshelikoptret til unnsetning.

Regjeringen legger opp til at det ved kontraktsinngåelse i anskaffelsesprosessen for fastlandet vurderes en opsjon på to store helikoptre tilsvarende fastlandet, dvs. i klassene over Super Puma-størrelsen. Regjeringen vil gjøre en ny vurdering av behovsutviklingen på Svalbard i forkant av en eventuell utløsning av opsjonen.

### Drift av Sea King frem til 2020

Som det fremgår i Prop. 146 S (2010–2011) er Sea King-flåten i dag aldrende, umoderne og slitt, noe som gjør at både tilgjengeligheten på helikoptre og deres evne til å foreta redningsoperasjoner sikkert og effektivt, stadig blir mer redusert. Regjeringen tar sikte på å opprettholde dagens nivå på redningshelikopterkapasiteten, basestrukturen og beredskapsordninger så langt dette vurderes hensiktsmessig og praktisk gjennomførbart, inntil nye redningshelikoptre er innfasert. Til tross for forventede logistikkmessige utfordringer, antas Sea King-helikoptret å kunne opereres frem mot 2020 med omtrent samme regularitet som i dag. I Prop. 146 S (2010–2011) fremgår det at det likevel vil være nødvendig med noen tiltak for å opprettholde redningshelikopterkapasiteten. Dette vil eksempelvis kunne være å bygge opp reservedels- og komponentlagre, foreta nødvendige oppgraderinger av motor og skrog, endre materiellavtaler eller styrke bemanningen.

Det er ikke hensiktsmessig å modernisere Sea King-flåten opp til dagens teknologiske standard for redningshelikoptre, men i de nærmeste årene legges det likevel opp til å foreta en viss nødven-

dig oppgradering av Sea King (myndighetspålagte krav, nødsendere, kommunikasjonsmidler etc.).

### 6.2.3 Politi

Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. I henhold til politiloven § 27 første ledd tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret. Av politiloven § 27 tredje ledd fremgår det videre at det tilligger politiet å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder. I en akutfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet.

Politiets kan ved ulykker og katastrofer blant annet beslutte evakuering, som kan håndheves med makt, besørge ordensmessig vakthold og sikring og iverksette etterforskning. Politiet er videre ansvarlig for varsling av pårørende til savnede eller omkomne, og tillagt et særskilt ansvar for å lede og iverksette søk etter antatt omkomne. Politiet plikter å ta hånd om døde personer.

Begrepet politiberedskap omfatter både politiets døgnkontinuerlige beredskap for å håndtere

regulære politioppgaver, samt beredskap i form av kompetanse, planverk og tiltak for å håndtere uønskede eller ekstraordinære hendelser og kriser. Politiets sentrale rolle som beredskapsaktør er nærmere omtalt i St.meld. 42 (2004–2005) om *Politiets rolle og oppgaver*. Det understrekes at politiets ansvar for å ivareta tryggheten i samfunnet omfatter både forebygging av uønskede hendelser, innsats for å verne om liv og helse, og tiltak for å gjenopprette samfunnsorden. For nærmere omtale, se kapittel 7.

### 6.2.4 Helse

Helse og omsorgstjenesten er sentral i de fleste beredskapssituasjoner. Spesialisthelsetjenesten og de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus (herunder medisinsk nødmeldetjeneste, kommunal legevaktordning og ambulansetjenesten) utgjør hovedtyngden i helse- og omsorgstjenestens normalberedskap. Når en ulykke eller katastrofe inntreffer, blir den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten lokalt mobilisert.

Dersom håndteringen krever flere helseressurser enn de som er tilgjengelige lokalt, mobiliseres ressurser gjennom henvendelse til andre kommuner og helseforetak. I praksis skjer dette gjennom AMK-sentralene, som kan rekvirere supplerende ressurser innad i egen region og fra andre regioner. Sentrale helsemyndigheter informeres og involveres i krisehåndteringen ved behov.

## Boks 6.1 Søk og redning i Arktis

Avtalen om søk og redning i Arktis («Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic»), som ble signert under ministermøtet i Arktisk Råd i Nuuk våren 2011, er den første juridisk bindende avtalen som er fremforhandlet etter initiativ fra Arktisk råd. Avtalen etablerer et mer forpliktende redningssamarbeid, herunder bedre regional organisering av søk og redning i Arktis. Et styrket redningssamarbeid er viktig for optimal utnyttelse av ressursene for å komme nødstedte til unnsetning så raskt som mulig. Avtalen innebærer også en mer hensiktsmessig avgrensning av partenes søk- og redningsregioner i Arktis, samt etablering av nasjonale kontaktpunkt og samarbeidsmekanismer.

I Arktis har søk- og redningsregioner (SAR-regioner) i hovedsak allerede vært etablert, men i enkelte områder har ansvarsforholdene vært uavklarte og uhensiktsmessige. Norge, Danmark (Grønland) og Russland er derfor blitt enige om en mer formålstjenlig inndeling av våre SAR-regioner. Norges SAR-region er dermed utvidet slik at Norge tar ansvar nord for Svalbard opp mot polpunktet, samt at grensen mot Russland er trukket noe lengre øst. Dette gir en naturlig avgrensning av statenes ansvar og reflekterer de faktiske realiteter i forhold til redningskapasitet.

### Boks 6.2 Helseberedskapen

Ansvar for helseberedskap følger av lov om helsemessig og sosial beredskap. Loven pålegger kommuner, fylkeskommuner, regionale helseforetak, sykehus og staten å ha beredskapsplaner. Vannverk, Mattilsynet, og offentlige næringsmiddelaboratorier har også planplikt etter loven. Spesialisthelsetjenesteloven, smittevernloven, matloven, strålevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og folkehelseloven inneholder egne beredskapsbestemmelser.

#### Kommunene

Kommunene har gjennom sitt lovpålagte ansvar en sentral rolle i helse- og sosialberedskapen for forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Kommunene skal yte helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Dette omfatter helsetjenester i hjemmet, fastlege, legevakt samt ulike omsorgstjenester og sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

#### De regionale helseforetakene (RHF) og helseforetakene (HF)

De fire regionale helseforetakene (RHF) skal sørge for at befolkningen tilbys spesialisthelsetjenester i sin region. Spesialisthelsetjenesten omfatter sykehusene, medisinsk nødmeldtjeneste (AMK-sentraler og medisinsk nødnum-

mer 113) og ambulansetjenesten (luft, bil og båt). Tjenestene ytes gjennom helseforetakene (HF) og avtaler med private aktører. Regionale helseforetak og helseforetak skal samordne sine beredskapsplaner internt og med samarbeidspartner, blant annet kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, Forsvaret, hovedredningssentralen og frivillige organisasjoner.

#### Helsemyndighetene

Helse- og omsorgsdepartementet har overordnet ansvar for beredskap og krisehåndtering i helse- og omsorgssektoren. Arbeidsdepartementet ved Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for sosiale tjenester i sosial- og velferdsforvaltningen. Når en krise truer eller har inntruffet skal Helsedirektoratet etter delegasjon fra Helse- og omsorgsdepartementet forestå overordnet koordinering av sektorens innsats og om nødvendig iverksette tiltak. Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens strålevern og fylkesmennene gir råd og veiledning til kommuner, regionale helseforetak og helseforetak, og bistår dem med øvelser og kompetansetiltak. Statens helsetilsyn og fylkesmennene fører tilsyn med at virksomheter og personell i helse- og omsorgstjenesten etterlever lovverket. Mattilsynet følger på tilsvarende måte opp vannverkene, mattrygghet, etc.

### 6.2.5 Brann- og redningsvesen

Landets 429 kommuner har organisert sitt brannvernarbeid i 325 brann- og redningsvesen. Det er etablert 22 regionale 110-sentraler, og brann- og redningsvesenet har omlag 3 500 heltidsansatte og om lag 8 500 deltidsansatte.

Det er etablert to nasjonale beredskapsordninger basert på brann- og redningsvesenets stående beredskap gjennom brannvesenets redningsinnsats til sjøs (RITS) og nasjonal lederstøtteordning knyttet til skogbrannhelikopterberedskapen. Utover dette har enkelte brann- og redningsvesen etablert egne ordninger med for eksempel redningsdykkerberedskap, tauredning og urban teknisk redning.

Regjeringen la i 2009 frem St.meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, jf. Innst. 153 S (2009–2010), der det fremgår at målrettet satsing

på forebyggende arbeid er regjeringens hovedstrategi for å forhindre og redusere konsekvensene av branner, samtidig som beredskap og håndteringsevne skal styrkes.

Med utgangspunkt i *lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)* er DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndighet.

Forebyggende brannvernarbeid er avgjørende for hvordan brannsikkerheten utvikler seg i årene fremover. Kommunikasjon er et viktig virkemiddel i det forebyggende arbeidet, og kommunikasjonstiltak som kampanjer der budskapet er fast og gjentas år etter år, er både nødvendig og virkningsfullt. Gjennom slike satsinger styrkes også samarbeidet mellom myndigheter, forsikringsbransjen, interesseorganisasjoner og andre aktører. Som nasjonal brannmyndighet vil DSB være sentral i forhold til samarbeid med landets brann-

og redningsvesen om hvordan kommunikasjon kan brukes best mulig i forebygging av branner.

Regjeringen oppnevnte 17. desember 2010 to utvalg til å gjennomgå henholdsvis brann- og redningsvesenene til særskilte risikogrupper og samlet utdanningsbehov i brann- og redningsvesenene, jf. St.meld. nr. 35 (2008–2009).

NOU 2012: 4 *Trygg hjemme. Brannsikkerhet for utsatte grupper* ble lagt frem i januar 2012. Utvalgets viktigste oppgave har vært å vurdere tiltak som kan redusere brannrisiko for utsatte grupper i Norge. Utvalget mener kommunene må styrke innsatsen mot utsatte grupper i deres egne hjem og at dette kan skje uten vesentlig økning i offentlig ressursbruk. Dagens ressurser må utnyttes bedre og det forebyggende arbeidet må prioriteres høyere. Utvalget foreslår at feiervesenene og beredskapspersonell i brann- og redningsvesenene i større grad benyttes til forebyggende arbeid. Videre foreslås det å utarbeide en nasjonal plan for oppgradering av alle pleie- og omsorgsboliger, slik at beboerne blir forsvarlig sikret i tilfelle brann. Utvalget mener også at brann- og redningsvesenene må styrke tilsynet med asylmottak og at boliger for innkvartering av gjestearbeidere bør prioriteres i brannvernarbeidet. Utvalgets rapport har vært på bred høring. Forslagene i NOU 2012: 4 og innkomne høringsuttalelser er nå til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2012: 8 *Ny utdanning for nye utfordringer* ble lagt frem i februar 2012. Utvalgets viktigste oppgave har vært å vurdere det samlede utdanningsbehovet for brann- og redningsvesenene, både hel og deltidspersonell. Utvalget anbefaler at grunnutdanningen i en fremtidig utdanning for brann- og redningsvesen legges på fagskolenivå, mens lederutdanningen legges på høgskolenivå. Utvalget har videre vurdert at utdanningen av deltidspersonell i størst mulig grad bør gjennomføres desentralisert. Utvalget mener at fremtidens brann- og redningsvesen i så stor grad som mulig bør gjenspeile mangfoldet i befolkningen. Utdanningen bør derfor favne et bredere rekrutteringsgrunnlag til brann- og redningsvesen, samtidig som den skal være en utdanning de beste kandidatene synes er attraktiv og søker seg til. Utvalgets rapport er sendt på en bred høring med frist 20. juni 2012. Forslagene i NOU 2012: 8 og innkomne høringsuttalelser vil deretter bli vurdert i Justis- og beredskapsdepartementet.

Norges brannskole (NBSK) i Tjeldsund kommune i Nordland er den nasjonale utdanningsinstitusjonen for brann- og redningspersonell i Norge. Skolen er underlagt DSB. NBSK har 50

ansatte og er eneste leverandør av kvalifikasjonsgivende kurs for ansatte i de kommunale brann- og redningsvesenene. Dagens fagutdanning for brannkonstabler skjer etter ansettelse, bekostes av kommunene som arbeidsgiver og staten som eier av Norges brannskole, og er forankret i krav om opplæring og kompetanse i forskrift av 26. juni 2002 om organisering og dimensjonering av brannvesen. Det er et mål for Norges brannskole å tilstrebe en størst mulig dekning av etterspørselen etter kvalifiserende utdanning for både heltids- og deltidspersonell. Med bakgrunn i nye kvalifikasjonskrav for deltidspersonell er det de senere årene gitt høy prioritet til opplæring av nettopp denne målgruppen. I 2011 gjennomførte i overkant av 700 elever kvalifiserende utdanning ved skolen, fordelt forholdsvis likt mellom heltids- og deltidspersonell. I tillegg til de kvalifikasjonsgivende kursene tilbyr NBSK spesialkurs innenfor en rekke områder, for eksempel skadestedslederkurs, grunnleggende opplæring i skogbrannslukking og feierutdanning, i tillegg til at skolen også er ansvarlig for opplæring i brann og redningstjeneste av lufthavnspersonell i Avinor. Norges brannskole tilbyr også kurs innen beredskap mot akutt forurensning til personell i de Interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA).

De siste årene har brann- og redningsvesenet i økende grad blitt stilt overfor naturkatastrofer som flommer, ras, skogbranner, redningsoppdrag i sammenraste bygninger, store hendelser der gass og annen brannfarlig vare er involvert, teknisk kompliserte skipsulykker, ulykker med forurensningsfare mv. Slike oppgaver krever ofte bruk av ressurser på tvers av kommunegrensene.

Innføringen av Nødnett, som er planlagt utbygd i hele landet i 2015, gir brann- og redningsvesenene langt bedre forutsetninger for å samarbeide med hverandre, og også med politi og helse-tjeneste.

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom hensiktsmessig regelverk og veiledning bidra til at de kommunale brann- og redningsvesenene er i stand til å håndtere sine oppgaver. Departementet vil be DSB om å opprette og lede en arbeidsgruppe med berørte parter som i løpet av 2013 skal legge fram forslag til Justis- og beredskapsdepartementet om hvordan de samlede ressursene som settes inn i kommunenes brann- og redningsvesen kan utnyttes på en best mulig måte og i samhandling med andre beredskapsaktører. Forslag til endringer skal være innenfor dagens samlede ressursbruk.

### Skogbrann

Håndtering av skogbrann er et kommunalt ansvar. Viktige statlige forsterkningsressurser er Sivilforsvaret og skogbrannhelikopter. Et skogbrannhelikopter er i fast beredskap fra 15. april til 15. august. De siste tre årene er det ved stor skogbrannfare satt ytterligere helikopter i beredskap. Dette har bidratt til at terskelen for å benytte skogbrannhelikopter er senket i forhold til tidligere år. Innsetting av ytterligere helikopter i beredskap gjøres med bakgrunn i rammeavtalen om skogbrannhelikopterberedskap.

Ordningen med avtalebasert obligatorisk lederstøtteordning for brann- og redningsvesen som skal bekjempe skogbrann, ble innført i 2008 etter Frolandsbrannen og videreføres i 2012.

Helikopterberedskap til støtte for de kommunale brann- og redningsvesenene ved skogbranner er en nasjonal beredskapsordning som krever kontinuitet i tilgang på helikoptre med tung løftekapasitet. Med grunnlag i DSBs nasjonale risikobilde vil Justis- og beredskapsdepartementet be DSB utrede hvordan forutsigbar beredskap med helikopter for slokking av skogbranner kan dimensjoneres i fremtiden.

### Redningsinnsats til sjøs (RITS)

Landets brann- og redningsvesen er på generelt grunnlag pålagt å yte innsats ved branner og andre ulykkessituasjoner i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen. Innsatsplikten er først og fremst innrettet mot branner på passasjerskip, hvor det etter anmodning fra HRS kan være aktuelt å forsterke skipets egen innsats. Innsats fra landbaserte brann- og redningsvesen ved brann på passasjerskip forutsetter at skipets egen brannberedskap fungerer, at regelverksbestemte tekniske krav er ivaretatt og at værforhold muliggjør innsats. Landbaserte brann- og redningsvesen verken kan eller skal være førsteinnsats ved branner i skip. Fra 1995 har staten ved DSB hatt avtaler med enkelte større brann- og redningsvesen for å ha en særskilt beredskap til å kunne bistå skip. Ordningen går under navnet RITS-ordningen. Fra 2010 ble ordningen utvidet fra fire til syv brann- og redningsvesen, og omfatter nå brann- og redningsvesenene i Oslo, Larvik, Sør-Rogaland, Bergen, Ålesund, Salten og Tromsø.

### Nordisk RITS

Som en oppfølging av enighet mellom de nordiske ministre med ansvar for samfunnssikkerhet, ble

det utarbeidet en erklæring etter møtet på Haga slott i Sverige i april 2009 (Hagaerklæringen). I Hagaerklæringen ble det vedtatt å styrke det nordiske samarbeidet. Norge påtok seg et ansvar for å etablere et formelt nordisk samarbeid for redningsinnsats til sjøs (RITS), Nordisk RITS-forum. Bergen brann- og redningsvesen leder forumet frem til september 2012.

### 6.2.6 Forsvaret

Forsvaret er en viktig ressursleverandør innenfor redningstjenesten, og deltar i henhold til samvirkeprinsippet i redningstjenesten ved ulykker og katastrofer der det er nødvendig for å redde liv og helse. Alle forsvarsgrener og Heimevernet kan stille ressurser til disposisjon for redningstjenesten. Forsvarets helikoptre og maritime overvåkningsfly er viktige ressurser. Sjøforsvaret, og særlig Kystvakten, er sentrale i sjøredningstjenesten. Kystvakten er en betydelig redningsaktører fordi den kontinuerlig opererer fartøyer i havområdene utenfor Norge. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har oversikt over de militære ressurser som til enhver tid kan gjøres tilgjengelig for redningsaksjoner. For nærmere omtale av sivil-militært samarbeid, se kapittel 8.

### 6.2.7 Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er vår viktigste statlige forsterkningsressurs og gir operativ støtte til nød- og beredskapsstatene og andre instanser med primæransvar for håndtering av ulykker og spesielle hendelser. Denne rollen er tydeliggjort i § 4 i den nye *loven om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. Etaten bidrar også til hjelpearbeid ved katastrofer i andre land, inngår i landets atomberedskap, driver landsomfattende varslings-tjeneste og er tillagt viktige oppgaver med å ivareta befolkningens behov i tilfelle krig.

Sivilforsvaret er underlagt DSB, og har operativ styrke med 8 000 tjenestepliktige menn og kvinner for innsats i fredstid. Etaten er landsdekkende og inndelt i 20 distrikter. Sivilforsvaret er videre oppsatt med lokalt rekrutterte innsatsstyrker og har operative avdelinger i omlag en tredjedel av landets kommuner.

Sivilforsvaret er organisert og utstyrt for innsats ved storm og uvær, flom, jord- og snøskred, brann, søk etter savnede personer, atomulykkeshendelser mv. Halve styrken er innrettet for rask førsteinnsats med fredsinnsettingsgrupper (FIG) og mobile renseenheter (MRE), som vil få oppfølging





Figur 6.4 Sivilforsvaret

Kilde: DSB

fra personellgrupper (FIGP) ved langvarige eller særlig ressurskrevende innsatser. Sivilforsvaret skal også kunne mobilisere en krigsreserve med 8 000 tjenestepliktige.

I løpet av tre-årsperioden 2009 – 2011 har Sivilforsvaret bistått ved håndteringen av nesten 600 ulike hendelser, med et stort spekter av oppdrag knyttet til håndtering av naturkatastrofer, branner, oljevern, leteaksjoner, evakuering, terror mv.

Mange av disse hendelsene har vært store, langvarige og komplekse, der Sivilforsvarets deltakelse i redningsarbeidet har vært av vesentlig betydning. Sivilforsvarets bistand er ofte nødvendig også ved mindre omfattende hendelser, der det er begrensede ressurser. De mindre hendelsene er uansett viktige for å vedlikeholde avdelingens kompetanse og motivasjon for større utfordringer.

Ulykker og kriser skal håndteres på lavest mulig nivå av de etatene som ut fra hendelsens art er pålagt ansvaret i normalsituasjon. Dette er et styrende prinsipp for norsk beredskapsarbeid. Den enkelte myndighet har ansvar for å finansiere og vedlikeholde materiell og utstyr for å opprettholde virksomheten innen eget ansvarsområde,

også ved kriser og krig. Omfanget av en hendelse kan imidlertid medføre at det er behov for å tilføre ressurser, ut over det som finnes hos de instanser som har primæransvaret.

Sivilforsvaret har derfor gjennom de siste tyve årene hatt økende oppmerksomhet på samfunnssikkerhetsoppgaver i fredstid. Etaten gjennomgår betydelig modernisering og omstilling for å kunne ivareta sin rolle som statlig forsterkningsressurs. Moderniserings og omstillingsbehovet i Sivilforsvaret ble omtalt i St.meld. nr. 22 (2007–2008), jf. Innst. S nr. 85 (2008–2009). Arbeidet med modernisering og tilpasning av Sivilforsvarets rolle som forsterkningsressurs, herunder endringer av organisasjon og innsatsstyrke, og en modernisering av materiellressursene ble startet opp i 2009/2010.

En rekke omstillingstiltak er gjennomført. Den lovmessige forankring av Sivilforsvaret er ferdigstilt, jf. *lov av 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*.

Regjeringen vil nedsette et utvalg for å foreta en gjennomgang av Heimevernet, Sivilforsvaret og Politireserven med formål å vurdere om

dagens organisering, samordning og anvendelse av de statlige forsterkningsressursene er hensiktsmessig og effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fremtid.

Sivilforsvarets operative styrke er redusert fra 10 000 til 8 000 mannskap. Krigsreserven som tidligere var på om lag 35 000 mannskap skal for fremtiden kunne settes opp med 8 000 mannskap. Samlokalisering av skolevirksomheten er gjennomført fra 1. august 2011.

En rekke sivilforsvarsanlegg det ikke lenger er beredskapsmessig behov for er avhendet, herunder er fire av fem sivilforsvarsleire solgt. Det planlegges videre ytterligere avhending av bygg og anlegg i Sivilforsvaret som ikke lenger har noen beredskapsmessig eller administrativ betydning. Nettoinntekter ved salg av eiendommer vil med utgangspunkt i fullmakter kunne føres tilbake til Sivilforsvaret for å sikre reinvesteringer og vedlikehold av Sivilforsvarets utstyr.

Kjøp av Forsvarets sanitetsmagasin på Starum har muliggjort etablering av et sentrallager og en sentral logistikkfunksjon for Sivilforsvaret. Her lagres materiell for volum og utholdenhet, materiell til Norwegian support team (NST) og noe materiell til krigsreserven. Det utføres også en rekke støtteoppgaver fra Sentrallageret når NST deltar i humanitære oppdrag internasjonalt, og det gis støtte under nasjonale hendelser.

Kraftsamling av logistikkfunksjoner, beredskap for internasjonale humanitære operasjoner og kompetansevirksomheten i Sivilforsvaret til Starum, gjør at kompetanse, materielle ressurser og anlegg kan anvendes effektivt og på tvers i organisasjonen. Dette styrker Sivilforsvarets nasjonale forsterkningsrolle og bidrar til både høyere kvalitet og økt kapasitet til å delta i internasjonale oppdrag.

Som følge av omstillingstiltakene er det foretatt betydelige reduksjoner i antall ansatte i Sivilforsvaret. St.meld. nr. 22 (2007–2008) omtalte et samlet investeringsbehov på i alt 162 mill. kroner. DSB har prioritert anskaffelse av ny innsatsbekledning, og vil ved utgangen av 2012 ha anskaffet 9 000 skallbekledninger (uniformer). Anskaffelsen vil styrke mannskapenes evne til å bistå i forbindelse med større hendelser som ras, flom, skogbrann mv. Det gjenstår endel investeringer før målet i St.meld. nr. 22 (2007–2008) er oppfylt. Dette gjelder blant annet anskaffelse av mobile kapasiteter, operative innsatsgrupper og utskifting av en del utstyr.

Logistikkjenesten er effektivisert og det er etablert en sentral logistikkfunksjon ved Sivilforsvarets sentrallager på Starum, hvor det skal

lagres materiell for volum og utholdenhet, materiell til Norwegian support team (NST) og noe materiell til krigsreserven. Det utføres også en rekke støtteoppgaver fra Sentrallageret, når NST deltar i humanitære oppdrag internasjonalt og det gis støtte under nasjonale hendelser.

### 6.2.8 Frivillige organisasjoner i redningstjenesten

Et meget viktig element i norsk redningstjeneste er de frivillige redningsorganisasjonene, som hele året stiller lokalkjente og trente mannskaper til rådighet ved redningsoppdrag og leteaksjoner etter savnede. Den frivillige innsatsen består av en rekke større og mindre organisasjoner med en aktiv medlemsmasse på om lag 20 000 personer. De frivillige ressursene har som sitt oppdrag å bistå i søk og redning når personer er savnet og liv og helse er truet under alle terreng- og værmessige forhold i Norge. I tillegg til personellressurser bidrar de frivillige med en rekke andre ressurser som redningsskøyter, mindre fly, terrenggående transportmidler, redningshunder mv. Redningsselskapet som ressurs i sjøredningen er gitt en særskilt omtale til slutt i dette avsnittet.

Redningstjenesten er avhengig av de frivillige organisasjonene og at disse har et tilstrekkelig antall kompetente medlemmer. Det arbeides derfor aktivt med å rekruttere nye medlemmer. Ved å involvere de frivillige i flest mulige aksjoner og andre aktiviteter bidrar man til å styrke motivasjonen blant medlemmene, styrke rekrutteringen og øke kompetansen. Arbeidsgiverorganisasjonene oppfordres derfor til å legge til rette for fritak uten lønnstap for deltakelse i redningstjenesten. Effekten av dette vil være raskere innsats med flere mannskaper, noe som skal komme den nødstilte til gode.

For staten og det norske samfunnet er den frivillige innsatsen svært viktig og det er et sentralt ønske om å opprettholde den dugnadsånden som råder blant de frivillige, motivere for videre rekruttering, samt beholde organisasjonenes høye kompetanse og beredskap. Regjeringen har blant annet synliggjort dette ved at tilskuddet til de frivillige organisasjonene i redningstjenesten har blitt styrket vesentlig de senere år. I tillegg bevilget Stortinget 5 mill. kroner i 2012 til de frivillige organisasjonene som en anerkjennelse for deres arbeid og uvurderlige innsats.

Tilskuddet til de frivillige blir tildelt mest mulig objektivt og ut fra kriterier som favner bredere enn antall medlemmer og antall kurstimer.



Figur 6.5 Frivillige

Kilde: Martin Alex Nilsen

En del redningsaksjoner krever spesialkompetanse som kun besittes av mindre spesialenheter. Det er viktig at også de små organisasjonene med stor spisskompetanse ivaretas i redningstjenesten.

Justis- og beredskapsdepartementet har tegnet en yrkesskadeforsikring for de frivillige som gjelder for organisert trening, øvelser og aksjoner innen redningstjenesten. Frivillige som deltar i en redningsaksjon får også refundert sine utgifter.

Ved å styrke tilskuddet til de frivillige, øke refusjonssatsene og tegne yrkesskadeforsikring, har det offentlige gitt et klart signal om verdien av det frivillige arbeidet. I regjeringens felles politiske plattform varslet regjeringen at den vil fortsette arbeidet med å styrke de frivillige i redningstjenesten.

#### Redningsselskapet

Redningsselskapet er en landsdekkende, frivillig, humanitær organisasjon. De primære formålene

er å redde liv og berge verdier på sjøen, verne kystmiljøet, drive ulykkesforebyggende arbeid samt å opprettholde og utføre søk-, rednings- og hjelpetjeneste langs norskekysten og tilstøtende havområder.

Hovedredningssentralen er i stor grad avhengig av bistand fra fartøy i nærheten av en nøddested. Alle fartøy har derfor plikt til å bistå i en redningsaksjon til sjøs, jf. SOLAS-konvensjonens regel V/33, Sjølovens § 135, tredje ledd. Hovedredningssentralen kan således trekke på både offentlige private og frivillige fartøyressurser. Redningsselskapets tilstedeværelse langs kysten er viktig for en effektiv sjøredningstjeneste. Redningsselskapet opererer i dag 25 bemannede og 17 frivillige redningsskøyter og mottar årlig midler fra Fiskeri- og kystdepartementet. Gjennom rammetilskuddet bistår staten i å opprettholde selskapets innsats innen den aksjonsrettede redningstjenesten og det ulykkesforebyggende arbeidet innen kystforvaltning.

### 6.3 Fylkesmannen

Fylkesmannen er regjeringens og statens øverste representant i fylket. Fylkesmannen skal i henhold til *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard* av 18. april 2008 samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, og ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal også kunne ivareta sitt ansvar for krisehåndtering ved hendelser i fred, krise og krig. Sysselmannen på Svalbard har samme myndighet som en fylkesmann, jf. *lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven) § 5*. Sysselmannen har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på Svalbard. Se for øvrig omtale i kapittel 4.

### 6.4 Kommunene

Kommunene er en sentral aktør i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. En rekke oppgaver er lagt til kommunene for å sikre god oversikt over risiko og sårbarhet, godt forebyggende arbeid og nødvendig beredskap og håndterings-evne. Kommunen skal iverksette tiltak for å beskytte befolkningen, og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og katastrofer. En god kommunal beredskap er en

### Boks 6.3 Kommunenes beredskap mot bortfall av elektrisk kraft

DSB har utredet kommunenes beredskap mot bortfall av elektrisk kraft. Utredningen viser at mange norske kommuner vil kunne få store problemer ved langvarig bortfall av elektrisk kraft i en kuldeperiode. Det fremkommer blant annet til dels store svakheter knyttet til reservestrøm for viktige samfunnsfunksjoner og tjenester som kommunene har ansvaret for å opprettholde. Særlig innen helse- og omsorgstjenestene kan dette bli kritisk. Av utredningen går det også frem at mange kommuner i mangel av reservestrøm vil få utfordringer med trykk og rensing av vann ved bortfall av strøm. Videre vil mange kommuner få problemer med å opprettholde nødvendig kommunikasjon dersom ekomtjenester faller bort som følge av strømbrudd.

Det er en tydelig sammenheng mellom gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og utarbeidelse av beredskapsplaner og kommunenes sårbarhet for bortfall av elektrisk kraft. I kommuner der bortfall av elektrisk kraft er inkludert i ROS-analyser har man bedre oversikt over de utfordringer som kan oppstå, flere forebyggende tiltak er iverksatt, og beredskapsplanverket er i større grad tilpasset og egnet som hjelpemiddel for kommunens kriseledelse enn i kommuner som ikke har prioritert dette arbeidet. Videre er det en betydelig andel kommuner som ikke har en beredskapsplan der bortfall av elektrisk kraft er dekket, og mange har ikke planlagt for mer enn ett døgn strømbrudd. DSB vil følge opp funnene i utredningen i det videre arbeidet.

grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.

Kommunene ble 1. januar 2010 pålagt en generell beredskapsplikt gjennom ny *lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. Beredskapsplikten bidrar til at kommunene skal se beredskapsarbeid i sammenheng og planlegge ut fra dette. Den pålegger kommunen selv å ta ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og vurdere behovet for eventuelle særskilte beredskapsforberedelser. Se for øvrig omtale i kapittel 4.

## 6.5 Særskilte beredskapsordninger

### 6.5.1 Kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære trusler

Det er regjeringens målsetting at beredskap mot masseødeleggelsesmidler i Norge skal være en naturlig videreføring av forebygging og beredskap som er etablert sektorvis. Dette innebærer at ansvar for atom og stråling følger den etablerte atomberedskap jf. kgl.res. av 17. februar 2006 *Atomberedskap – sentral og regional organisering*. Beredskap mot kjemiske stridsmidler er en videreføring av beredskap mot ulykker med kjemikalier/farlig gods og beredskap mot bioterror er en videreføring av helseberedskap. Ansvar og prinsipper for håndtering følger disse linjer.

Det er nedsatt en faggruppe med representanter fra de aktuelle etater som har i oppdrag å utveksle informasjon, samt å sammenholde beredskapsarbeid og planverk. Faggruppen er en tverrfaglig arena for behandling av saker og problemstillinger som omfatter beredskap mot masseødeleggelsesmidler. Faggruppen utfordrer ikke sektoransvar, men tjener som en viktig og felles arena for utveksling av informasjon mellom ulike etater.

Førstelinjens beredskap og akutt håndtering av hendelser der det antas at masseødeleggelsesmidler er brukt, skal håndteres av nødetatene. Etater med et nasjonalt sektoransvar vil kun i begrenset grad etablere feltkapasiteter for akutt håndtering, og har sin fremste oppgave med rådgivning, rapportering og ressursallokering. Nødetatens ansvar for ledelse og innsats på et skadested vil også være styrende for håndtering av et skadested hvor masseødeleggelsesmidler er brukt eller mistenkt brukt. Roller og ansvar for et skadested ligger fast.

Justis- og beredskapsdepartementet vil ta initiativ til at DSB utreder muligheten for en nasjonal beredskapskapasitet basert på stående brann- og redningsberedskapsstyrker for innsats ved terrorhendelser som involverer CBRN.

### 6.5.2 Atomberedskap

Atomhendelser er uønskede hendelser som kan få store konsekvenser på tvers av fag- og ansvarsom-

råder og kan innebære behov for et faglig krevende oppfølgingsarbeid, et stort og umiddelbart informasjonsbehov og store utfordringer knyttet til samordning av råd, beslutninger og informasjon. Håndtering av atomhendelser krever fagkompetanse fra en lang rekke fagmiljøer og sektorer. Atomberedskapen i Norge er administrativt underlagt Helse- og omsorgsdepartementet og er forankret i kgl.res. av 17. februar 2006 *Atomberedskap – sentral og regional organisering og lov av 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven)*.

Atomberedskapsorganisasjonen er opprettet for å stille ekspertise til rådighet for å håndtere atomhendelser, og for å sørge for hurtig iverksettelse av tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser. Atomhendelser omfatter ulykker og hendelser som følge av tilskitete handlinger i fredstid og ved sikkerhetspolitiske kriser/krig. Mandatet omfatter også hendelser som ikke har direkte konsekvenser på norsk territorium, men berører nordmenn eller norske interesser.

Statens strålevern ivaretar strålevern faglig håndtering, og ivaretar sekretariat for Kriseutvalget for atomberedskap. Kriseutvalget for atomberedskap har deltakere fra Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvarsstaben, Politidirektoratet og Mattilsynet og har flere faglige rådgivere. Kriseutvalget for atomberedskap som ivaretar tverrsektoriell koordinering for å sikre en best mulig utnyttelse av samfunnets beredskapsressurser i forebygging, beredskapsplanlegging og håndtering av hendelser innenfor området.

Ved en atomhendelse eller når det ikke kan utelukkes at en atomhendelse har funnet sted, og det er fare for at Norge eller norske interesser kan bli berørt, skal Kriseutvalget for atomberedskap sørge for koordinert innsats og informasjon. Kriseutvalget kan i den tidlige fasen av en atomhendelse benytte sine fullmakter så lenge de finner det nødvendig for å beskytte liv, helse, miljø eller andre viktige samfunnsinteresser. Kriseutvalget har videre oppgaver i det løpende beredskapsarbeidet og skal fungere som rådgiver for myndighetene i sen fase av en atomhendelse.

Statens strålevern driver et landsdekkende automatisk måle- og varslingsnettverk som kontinuerlig overvåker strålenivået i lufta og på bakken. I tillegg har Stråleverket fem luftfilterstasjoner rundt om i landet for å overvåke luftmassene over Norge. Norge har også tilgang på data fra ca. 4 000 målestasjoner i Europa, inkludert Russland.

Sivilforsvaret er også en viktig del av landets atomberedskap. Gjennom sin radiacmåletjeneste bidrar Sivilforsvaret til at den nasjonale atomberedskapsorganisasjonen sikres riktige måle- og prøveresultater.

### 6.5.3 Akutt forurensning

Ansvar for beredskap mot akutt forurensning omfatter en rekke aktører. Oppstår de akutte forurensning eller fare for akutt forurensning, har den ansvarlige plikt til å iverksette tiltak for å avverge eller begrense skader eller ulemper. Virksomheter som kan medføre akutt forurensning har plikt til å ha nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av forurensingen. Når ulykken er ute, har forurenser plikt til å varsle brannvesenet og politiet. Forurensning fra skip skal varsles til Hovedredningssentralen (HRS) eller nærmeste kystradio. HRS og Oljedirektoratet skal varsles ved akutt forurensning eller fare for forurensning fra virksomhet på kontinentalsokkelen.

Kommunene har plikt til å sørge for at det er nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av den private beredskap. Den akutte forurensningsberedskapen er for kommunenes del organisert i 33 interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA).

Den statlige beredskapen er rettet inn mot fare for, eller bekjempelse av, større tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av privat eller kommunal beredskap. I hovedsak dreier dette seg om innsats mot oljeutslipp fra skip og skipsvrak, eller ukjente kilder. Dersom verken ansvarlig forurenser eller kommunen (IUA) er i stand til å håndtere forurensningssituasjonen, kan staten ved Kystverket overta aksjonsansvaret. For å kunne utføre denne oppgaven har Kystverket etablert depoter med materiell med innsatspersonell flere steder langs kysten. I en aksjon mot akutt forurensning, kan Kystverket gjøre bruk av privat eiendom mot vederlag.

For å redusere farene for akutt forurensning fra skip, er det etablert påbudte seilingsleder for skip langs kysten og en slepebåtberedskap for tilfeller av det er fare for akutt forurensning fra skip. Kystverket også kan iverksette tiltak overfor skip som utgjør en fare for akutt forurensning, herunder nødslep, nødlossing, strandsetting av havarist. I slike situasjoner bistår Sjøfartsdirektoratets maritime beredskapspersonell Kystverket med råd og veiledning. Kystverket har også et nært samar-

beid med Forsvaret, særlig Kystvakten, når det oppstår fare for akutt forurensning fra skip. Erfaringer viser at når en statlig etat overtar et bered-

skapsansvar er det meget viktig å holde god kontakt og dialog med den/de rammede, for eksempel kommunene.

## 7 Politiet som beredskapsaktør

Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge, bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Politiets brede spekter av primæroppgaver er nærmere beskrevet i politiloven § 2. Politiet skal beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og, enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. Videre skal politiet blant annet forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet, avdekke og stanse kriminell virksomhet, og yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner. For å kunne ivareta disse polisiære oppgavene er politiet gitt omfattende fullmakter i politiloven og politiinstruksen. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en ny melding til Stortinget som skal se på politiets oppgaver og organisering, samt videreutvikling av politi- og lensmannsetaten (resultatreformen). Det tas sikte på å fremme meldingen for Stortinget innen utgangen av 2012.

### 7.1 Politiets organisering, oppgaver og ansvar

---

#### 7.1.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet (POD) ivaretar i det daglige den overordnede ledelsen av politiet. Direktoratet er faglig og administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. POD har med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste, ansvar for ledelse og oppfølging av politidistriktene og særorganene i politiet.

Ved aktuelle hendelser er POD ansvarlig for å innhente og bearbeide informasjon fra taktisk nivå og deretter utarbeide situasjonsrapporter til Justis- og beredskapsdepartementet, som utgjør det strategiske nivå. Videre kan POD blant annet gi råd til berørte politimestre, og bidra til at tilstrekkelige personell- og materiellressurser er tilgjengelig. Politimestrene og sjefene for særorganene har et selvstendig ansvar for å utføre politiets oppgaver. POD kan bare i helt spesielle situasjoner gripe inn i den taktiske innsatsen. Dette kan for eksempel gjelde i saker av vesentlig nasjonal

betydning, eller hvor POD deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av en politioperasjon. Slik inngripen kan for eksempel skje ved at politidirektøren selv bruker sin instruksjonsmyndighet, eller overlater håndteringen for operasjonen til en annen politimester.

#### 7.1.2 Politiets sikkerhetstjeneste

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er et eget politiorgan, faglig og administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. PST er en landsdekkende tjeneste representert i samtlige politidistrikter. I Oslo politidistrikt ivaretas ansvaret av Den sentrale enhet (DSE). PSTs hovedoppgaver er av forebyggende art, men tjenesten utfører også etterforskningsoppgaver, og er i slike saker underlagt Den høyere påtalemyndighet. PST skal forebygge og etterforske lovbrudd mot nasjonens sikkerhet og selvstendighet.

PST utarbeider årlig en åpen trusselvurdering om forhold som kan påvirke norsk sikkerhet og skade nasjonale interesser. Vurderingen har en tidshorison på ett år.

PST er helt avhengig av et nært og tillitsfullt samarbeid med andre aktører, både nasjonalt og internasjonalt, for å lykkes. Nasjonalt er det et nært samarbeid og informasjonsutveksling med det øvrige politi, NSM, utlendingsmyndighetene og tollmyndighetene.

Forsvarsministeren og justisministeren besluttet i februar 2007 å opprette en felles enhet i Etterretningstjenesten og PST for å analysere trusselen fra internasjonal terrorisme, benevnt Fellesanalyseenhet (FAE). Foranledningen for opprettelsen var erkjennelsen av at internasjonal terrorisme utfordrer skillet mellom ansvarsområdene til PST og Etterretningstjenesten. For nærmere omtale, se kapittel 8.

I kriser bistår PST blant annet med innhenting av etterretningsinformasjon, rådgivning, varsling og utarbeidelse av trusselvurderinger. Når politimesteren har satt krisestab inngår den lokale PST-enheten i staben ved behov. PST vurderer trusler, og anbefaler i samråd med POD eventuelle beskyttelsestiltak. Det er imidlertid politimes-

teren i det aktuelle politidistrikt som er ansvarlig for å fatte endelig beslutning om hvilke tiltak som skal iverksettes.

### 7.1.3 Politidistriktene

Ved politireformen ble antallet politidistrikter redusert fra 54 til 27 med virkning fra 1. januar 2002. Ett av målene med reformen var å få mer robuste politidistrikter. Videre ble det som en del av reformen etablert operasjonssentraler i alle politidistriktene. Dette innebærer at alle distriktene har en døgnoperativ enhet som mottar henvendelser fra publikum og styrer den operative tjenesten i politidistriktet. Operasjonssentralen tar imot alle meldinger om ulykker, nødssituasjoner, og når det ellers er behov for øyeblikkelig hjelp. Generelt er politiet vant til å håndtere et bredt spekter av ulike gjøremål, og har således et godt grunnlag for å bistå publikum direkte eller gjennom henvisning til rette myndighet. Operasjonssentralene vurderes å være av avgjørende betydning for å forebygge og håndtere ulike hendelser i politidistriktene.

Politiinnsatsen i distriktet ivaretas på tre nivåer; ved politimesteren, ved operasjonslederen i politidistriktets operasjonssentral eller stabssjefen, og gjennom innsatslederen. Politiets døgnkontinuerlige tjenesteform er basis i politiets beredskap ved ordinære og ekstraordinære situasjoner. Den generelle politiberedskapen ivaretas således gjennom innsatspersonellens alminnelige vakt- og patruljetjeneste i politidistriktene. Ved omfattende eller langvarige hendelser som utfordrer politidistriktets egne ressurser kan politimesteren be om bistand i form av ressurser fra andre politidistrikter. Også utrykningspolitiets (UP) mannskap og patruljer kan være en viktig ressurs, som kan gjøres tilgjengelig for å styrke politidistriktet.

Med innsatspersonell i politiet menes tjenestepersoner som regelmessig utfører ordenstjeneste og tjenestepersoner i livvaktjeneste. Dette gjelder også tjenestepersoner som normalt gjør annen tjeneste, men som regelmessig gjør ordenstjeneste i for eksempel helger eller ferieperioder. Innsatspersonellens hverdag er preget av store variasjoner og raske endringer i arbeidsoppgavene. De må kunne omstille seg fra trivielle hverdagsoppgaver til krevende og akutte oppdrag, noen ganger på meget kort tid med liten tid til planlegging. Den operative tjenesten stiller særlige krav til breddekompetanse og personlige egenskaper, med hovedvekt på kunnskaper om, og evne til, forebygging, dialog og konflikthåndtering. Innsatspersonell skal også ha kompetanse og trening i krisehåndtering, skarpe aksjoner mv.

Politiets innsatspersonell er delt inn i kategorier etter kompetanse og den årlige treningen de skal gjennomføre i henhold til fagplaner fra Politihøgskolen. I innsatspersonell kategori 1 inngår tjenestepersoner i Beredskapstroppen. I kategori 2 inngår tjenestepersoner som har livvaktjeneste som hovedoppgave. I kategori 3 inngår tjenestepersoner i politidistriktenes utrykningsenheter (UEH), mens i kategori 4 inngår alle andre tjenestepersoner som skal gjennomføre årlig utdanning og godkjenningssprøve for tjenestevåpen. Personell i kategori 1–4 utgjør samlet om lag 5000 tjenestepersoner.

Det nevnes særskilt at alle politidistrikter har minimum ett utrykningslag som består av innsatspersonell som er tilført tilleggskompetanse for å kunne håndtere blant annet skarpe oppdrag med bruk av våpen. Dette personellet gjennomfører årlig 103 timers opplæring med etterfølgende godkjenningsspsydyre.

## 7.2 Planverk

---

*Politiets beredskapssystem (PBS)* er fundamentet for en enhetlig og effektiv håndtering fra politiets side av så vel ordinære som ekstraordinære hendelser. Systemet, som ble revidert 1. juli 2011, skal blant annet bidra til en koordinert planlegging og innsats.

PBS er et tredelt beredskapsplanverk bestående av retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), PODs styringsdokumenter (PBS II) og politidistriktenes planverk (PBS III). PBS er utformet i tråd med overordnede styringsdokumenter og lovverk.

Politidistriktenes planverk tar utgangspunkt i føringene i PBS I og II og skal tilpasses lokale forhold. I politidistriktenes planverk, er det blant annet utarbeidet planer for sikring av en rekke ulike objekter som bygninger og annen samfunnskritisk infrastruktur. Det er utviklet et elektronisk oppslagsverk, PBS WEB, hvor PBS I, II og III er publisert. I PBS WEB er det mulighet for søk og oppslag, noe som gir mulighet for kompetansedeling og samarbeid innen plan- og beredskapsarbeidet på tvers av politidistriktene.

## 7.3 Nærmere om ulike beredskapsområder

---

### 7.3.1 Terrorberedskap og objektsikkerhet

Terrorisme er en alvorlig form for kriminalitet som politiet har til oppgave å forebygge, bekjempe



og etterforske. I praksis vil mange av de tiltak politiet iverksetter, være hjemlet direkte i politiloven, som en del av politiets generelle fullmakter. Aktuelle tiltak vil også kunne iverksettes med utgangspunkt i en trusselvurdering fra PST.

Politiets oppgaver ved terrortrusler eller -handlinger vil i utgangspunktet være å iverksette forebyggende tiltak, blant annet å gi informasjon til objekteiere, befolkningen og media, sperre av og beskytte trusselutsatte områder og objekter, evakuere utsatte områder og objekter, forsterke grensekontrollen, iverksette tiltak for å normalisere situasjonen og iverksette etterforskning. Den samlede terrorberedskapen er et samspill mellom alle enheter i politiet, øvrige nødetater, Forsvaret, andre beredskapsorganisasjoner, samt eiere av kritisk infrastruktur og andre trusselutsatte objekter.

PST utgir vurderinger knyttet til terrortrusselen til bruk for offentlige myndigheter. Etter gjeldende ordning fastsetter Justis- og beredskapsdepartementet det nasjonale trusselnivået relatert til terror etter tilrådning fra PST. Bruk av trusselnivåer for å angi sannsynlighet for angrep mot Norge har vært sentralt i norsk beredskapstanking. Justis- og beredskapsdepartementet har til vurdering om det er hensiktsmessig å opprettholde denne ordningen eller om ordningen bør erstattes med trusselvurderinger som mer presist angir utsatt sektor med angivelse av faktisk trussel. Dette vil kunne klargjøre trusselen og hvem som er trussel utsatt, samtidig som dette gir PST og det øvrige politi foranledning til å følge opp med angivelse av mulige konsekvenser og råd til de trusselutsatte om tiltak.

I henhold til sikkerhetsloven § 17b plikter objekteier å beskytte skjermingsverdige objekt med sikkerhetstiltak. Den enkelte objekteier har med andre ord hovedansvaret for egne forebyggende sikkerhetstiltak. Objekteier plikter også å legge til rette for at sikringsstyrker kan forberede, øve og gjennomføre tiltak på og ved objektet for å beskytte dette. Denne plikten fremgår av § 3-5 i forskrift om objektsikkerhet.

I henhold til forskrift om objektsikkerhet, som trådte i kraft 1. januar 2011, er hvert departement pålagt å utpeke skjermingsverdige objekter innenfor sitt ansvarsområde. Objekteier plikter overfor departementet å foreslå hvilke objekter som er skjermingsverdige. Utpeking skal i henhold til forskriften være gjennomført innen utgangen av 2012. Gjennomføringen av sikkerhetstiltak skal i henhold til forskriften skje senest innen utgangen av 2013.

Som et hjelpemiddel for offentlige og private virksomheter, la POD, PST og NSM høsten 2010

frem veilederen *Sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger*. Veilederen fokuserer på sikkerhetsplanlegging mot terrorhandlinger, men rådene som gis vil også være til nytte i arbeidet med å forebygge annen kriminalitet og sikkerhetstruende virksomhet. Anbefalingene i veilederen bygger på erfaringer og praksis nasjonalt og internasjonalt.

Det er lagt til grunn at politiet har et selvstendig ansvar for planlegging av aktuelle tiltak for sikring av samfunnskritisk infrastruktur og skjermingsverdige objekter. Aktuelle tiltak som politiet iverksetter kommer i tillegg til objekteiers egne tiltak. Politiet har allerede i dag forhåndplanlagt for objektsikring og utarbeidet objektplaner knyttet til en rekke skjermingsverdige og samfunnsviktige objekter som kan være utsatt for terrorhandlinger.

### 7.3.2 Lufthavnberedskap

Lufthavnoperatører, luftfartsselskaper, fraktleverandører og postleverandører skal i samråd med stedlig politi utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner, og gjennomføre beredskapsøvelser.

Lufthavnoperatøren skal i henhold til forskrift av 1. mars 2011 nr. 214 *om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv.* etablere et sikkerhetsutvalg ved lufthavnen. Sikkerhetsutvalget skal sørge for planlegging, samordning og evaluering av sikkerhetstiltak ved lufthavnen og delta aktivt i planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser. Utvalget skal bestå av stedlig politi, lufthavnoperatør og representanter for øvrige aktører på lufthavnen. Representant for politiet eller lufthavnoperatørens representant skal lede sikkerhetsutvalget.

Med anslag mot flysikkerheten forstås trussel eller aksjon mot fly i luften eller på bakken eller mot anlegg knyttet til kontroll, navigasjon, kommunikasjon, industri etc. Et antatt anslag mot flysikkerheten kan blant annet ha sitt utgangspunkt i kapring eller terroranslag. Avinor har utarbeidet en prosedyre for varsling ved anslag mot flysikkerheten. Ved mistanke om anslag mot flysikkerheten skal Oslo kontrollsentral (som drives av Avinor) varsle militære og sivile myndigheter om situasjonen som grunnlag for videre håndtering.

Det kan være behov for å innføre midlertidige lufttomsrestriksjoner. Dette innebærer hel eller delvis stenging av et avgrenset luftrom. I forbindelse med ulykker, søk, redningsoppdrag eller skogbranner kan det være behov for å opprette et slikt restriksjonsområde umiddelbart. Politiet kan i medhold av politiloven § 7 opprette et restriks-

sjonsområde. Politiet koordinerer med Avinors kontrollsentraler for å avklare hva som er hensiktsmessig størrelse på området. Denne koordineringen vil bidra til at konsekvensene for den øvrige flytrafikken blir minimal. Luftfartstilsynet blir orientert om opprettelsen av restriksjonsområdet. Hvis det oppstår behov for å beholde restriksjonsområde over en viss periode, skal Luftfartstilsynet eventuelt utarbeide en forskrift om opprettelse av dette.

### 7.3.3 Kontinentalsokkelberedskap

Norge har alene jurisdiksjon over faste og flyttbare installasjoner som driver olje- og gassutvinning på kontinentalsokkelen. Det er fastsatt en egen forskrift om politidistrikt, namsfogddistrikt, lagdømme og domssogn for utøvelse av politimyndighet, namsmyndighet og domsmyndighet på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone, samt politimyndighet i havområdet utenfor Svalbards territorialfarvann. Følgende politidistrikt er tillagt politimyndighet:

- Rogaland politidistrikt sør for 62° N
- Nordmøre og Romsdal politidistrikt mellom 62° N og 65° 30 N
- Helgeland politidistrikt mellom 65° 30 N og 68° 30 N
- Troms politidistrikt nord for 68° 30 N samt i havområdene utenfor Svalbards territorialfarvann

Politimyndigheten gjelder for innretninger og anlegg for utnyttning, lagring eller transport av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone (NØS). Rogaland politidistrikt har bistandsansvar ved etterforskning av større saker forbundet med petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkelen nord for 62° N, og skal i tillegg bistå øvrige sokkelpolitidistrikt med opplæring og videreutdanning av etterforskere. Statsadvokaten i Rogaland har overordnet påtalemessig ansvar for alle kontinentalsokkelsaker.

Politimestrene i de fire sokkelpolitidistriktene er ansvarlige for all politiinnsats innenfor sine angitte grenser på kontinentalsokkelen. Sokkelpolitidistriktene skal blant annet ha et oppdatert planverk for kontinentalsokkelberedskapen, være forberedt på å kunne opprette mottakssteder for evakuerte ved hendelser på sokkelen, ha etterforskere med særskilt kompetanse på petroleumsvirksomheten, og ha politipersonell med spesialkompetanse i overtakelse av en installasjon etter en aksjonsfase.

### 7.3.4 Terrorsikring i havner

FNs sjøsikkerhetskonvensjons ISPS-kode (International Ship and Port Facility Security Code) og EU/EØS-regelverk stiller krav om terrorsikring på skip i internasjonal fart og i havner/terminaler som betjener slike fartøy. Kystverket har ansvaret for oppfølging av regler som gjelder havner/terminaler og Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for regelverket på skip.

Havneseikringsforskriften (forskrift 3. juli 2007 nr. 825) gjennomfører det internasjonale regelverket om sikring av havner og havneterminaler i norsk rett. Havnene/terminalene har ansvar for at det blir utarbeidet sårbarhetsvurderinger og sikringsplaner. Disse skal godkjennes av Kystverket.

Havneterminaler som er omfattet av havneseikringsregelverket skal til daglig opprettholde et minimum av relevante sikringstiltak – sikringsnivå 1. Ved økt risiko for hendelser som kan true sikkerheten kan sikringsnivået bestemmes hevet til nivå 2 eller 3. Kystverket er delegert myndighet til å fastsette sikringsnivå. Det er etablert et samarbeid mellom Kystverket, Sjøfartsdirektoratet og PST i denne anledning. Havneseikringsforskriften gjør ingen endring i politiets ansvar ved terrortrusler eller handlinger.

### 7.3.5 Ulykker som ikke er redningstjeneste

Politiets ansvar for å iverksette tiltak samt organisere og koordinere hjelpeinnsats ved ulykker som ikke er redningstjeneste, er hjemlet i politiloven § 27 tredje ledd. Flere typer ulykker, for eksempel skogbrann, flom og skred, kan imidlertid inneholde elementer av redningstjeneste. Inntil ansvaret blir overtatt av en annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.

Selv om andre aktører har sektoransvar innenfor dette beredskapsområdet, tilsier erfaring at politiet ofte må håndtere en slik hendelse i en tidlig fase. Ved en rekke tilfeller av flom og uvær de senere år har politiets ressurser og kompetanse vært sentral i den kritiske initialfasen av krisehåndteringen, og i den videre koordinering overfor kommuner, fylkesmenn og andre offentlige og private aktører.

### 7.3.6 Søk etter antatt omkomne

Politiet er tillagt et helhetsansvar for søk etter antatt omkomne i norsk territorialfarvann, vassdrag, innsjøer og på land. Ordningen, som trådte i kraft 1. januar 2001, gjelder også for de internasjonale

nale havområder som er erklært som ansvarsområde for norsk redningstjeneste.

Søk etter antatt omkomne vil som regel iverksettes av politiet etter at en eventuell redningsaksjon er avsluttet, men i enkelte tilfeller kan det være aktuelt med slikt søk parallelt med at det foregår en redningsaksjon. Søk etter antatt omkomne personer kan ofte være svært krevende og det finnes eksempler på at man har funnet omkomne personer langt til havs og på store dybder. Den kanskje mest krevende operasjonen som man kjenner til var søket etter en grottedykker i Pluragrotta på Helgeland. Av andre krevende søk nevnes aksjonen etter et sørpeskred i Jamtlifjell-tinden i Nordland i 2009.

Søksoperasjonene er spesielt viktig for pårørende som ønsker at sine kjære skal bli funnet og for å kunne få en grav å gå til. Politiet vil kunne ha behov for ekstern bistand til å gjennomføre søk etter antatt omkomne, og det er inngått rammeavtaler om dette med henholdsvis Forsvaret, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner tilsluttet Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum. I 2011 ble det sør for 65. breddegrad gjennomført totalt 49 søk, mens det nord for 65. breddegrad ble gjennomført totalt 13 søk.

### 7.3.7 Politiets sjøtjeneste

Politiets sjøtjeneste har de siste årene hatt særlig oppmerksomhet på farlig ferdsel til sjøs, som ruspåvirkning og hastighet. Det forebyggende arbeidet blir vektlagt med tanke på å redusere antallet drukningsulykker. I tillegg vil forebyggende arbeid mot blant annet båttyveri og miljø- og faunakriminalitet være sentrale oppgaver for politiets sjøtjeneste. Ansvar for den daglige operative sjøtjenesten ligger hos lokal politimester. Bortsett fra enkelte politidistrikt som har helårs drift på båtjenesten, er den i stor grad sesongpreget.

Totalt disponerer politiet i dag 51 båter av variabel størrelse og type på strekningen fra Halden til Mehamn. Åtte av disse båtene disponeres til særlig beredskap og oppgaveløsning av PST, Den Kongelige Politieskorte og Beredskapstroppen. De siste årene har politidistriktene Nord-Trøndelag, Agder, Østfold og Follo anskaffet nye båter. En del av båtene har begrenset anvendelsesområde. Noen politidistrikt som har innsjøer og vassdrag i sitt ansvarsområde disponerer også mindre båter. I tillegg vil politidistriktene også kunne rekvirere båter fra andre aktører, som brannvesenet.

## 7.4 Nasjonale beredskapsressurser

### *Beredskapstroppen*

Beredskapstroppen ved Oslo politidistrikt er politiets nasjonale innsatsenhet mot terror, organisert og annen alvorlig kriminalitet. Troppen kan etter anmodning bistå de øvrige politidistriktene ved konkrete aksjoner, og med polititaktiske råd både på operasjonelt og strategisk nivå. Når beredskapstroppen utfører bistandsoppdrag utenfor Oslo politidistrikt er troppen underlagt den stedlige politimesteren. Beredskapstroppens ansvarsområde omfatter innsats i forbindelse med terror-situasjoner på norsk kontinentalsokkel.

### *Politiets bombegruppe*

Politiets bombegruppe er organisert under hundetjenesten ved Oslo politidistrikt.

Bombegruppen har et landsdekkende bistandsansvar, og består av bombeteknikere og bombehunder med teknisk utstyr til å løse politioppgaver knyttet til kriminalitet. Bombegruppen kan blant annet yte bistand i forbindelse med bombesøk, identifisering og fjerning av eksplosiver.

### *Krise- og gisselforhandlerne*

Krise- og gisselforhandlerne representerer politiets nasjonale spisskompetanse ved forhandlinger i terror-, gissel- og kidnappingssituasjoner. Krise- og gisselforhandlerne kan bistå selvstendig, eller som støtte for Beredskapstroppen under bistandsoppdrag. Det er etablert en rådgivergruppe av psykologer og psykiatere som bistår krise- og gisselforhandlerne. Oslo politidistrikt er gitt i oppdrag å følge opp denne rådgivningsgruppen administrativt.

### *Politihelikopter*

Politiets helikoptertjeneste er en nasjonal beredskapsressurs organisert under Oslo politidistrikt. Politihelikopteret kan i hovedsak anvendes som oversikts- eller observasjonsplattform ved alvorlige ulykker og væpnede aksjoner, ved spaning i forbindelse med alvorlig kriminalitet, ved statsbesøk eller andre viktige besøk og i forbindelse med grensekontroll. Politihelikopteret er ikke en erstatning for andre politiressurser, men et supplement for å løse oppdrag.

*Den Kongelige Politieskorte*

Den Kongelige Politieskorte (DKP) utfører livvaktjeneste for HM Kongen og øvrige medlemmer av Kongehuset, samt kongefamiliens medlemmer. I tillegg utfører DKP blant annet livvaktjeneste overfor utenlandske statsoverhoder ved statsbesøk i Norge. Et viktig element i tjenesteutførelsen er den til enhver tid gjeldende trusselvurdering fra PST og andre nasjonale eller internasjonale trusselvurderinger.

*Livvaktjenesten i PST*

PST har det nasjonale ansvaret for å utføre livvaktjeneste i Norge for norske og utenlandske myndighetspersoner, for eksempel politikere og ambassadører. Livvaktjenesten utføres i nært samarbeid med politidistriktene. Livvaktene følger også norske myndighetspersoner på enkelte reiser i utlandet.

## 7.5 Internasjonalt politisamarbeid

### 7.5.1 Nordisk politisamarbeid

Norsk politi deltar i et nordisk politisamarbeid på ulike nivåer. Det øverste nivået er rikspolitisjefmøtene dernest er det møter for assisterende rikspolitisjefer. Begge gruppene møtes en gang i året. POD deltar i Nordisk forum for ordenspolitisessige forhold (NOFOPS), som er en gruppe under de nevnte nivåene. Formannskapet i det nordiske samarbeidet går for ett år av gangen for alle gruppene.

NOFOPS ble etablert i 2004 for å skape grunnlag for et mer formalisert og strukturert samarbeid om spørsmål vedrørende beredskapsmessige forhold, samt opprettholdelse av offentlig orden og sikkerhet mv. Forumet skal blant annet bidra til samarbeid om erfaringsutveksling og videreutvikling av det mobiltaktiske innsatskonseptet. Videre skal det avholdes felles nordiske terrorøvelser. Ved større nasjonale øvelser, og ved alle store ordensmessige hendelser, skal de nordiske landene i størst mulig omfang tilbys å stille med et mindre antall observatører. Ved politimesige endringer som følge av alvorlige hendelser, også i utlandet, som naturkatastrofer og terrorhandlinger, skal de nordiske landene orienteres.

Norsk politi har gjennom det nordiske politisamarbeidet innarbeidet Mobilt Innsats Konsept (MIK), som benyttes i forbindelse med store arrangementer og demonstrasjoner. Med bakgrunn i de alvorlige skyteepisodene på finske sko-

ler er det etablert et samarbeid med finsk politi for utvikling av norsk metode- og taktikk-løsning for tilsvarende hendelser i Norge. Videre gjennomføres felles nordiske terrorøvelser annet hvert år, senest i 2010.

Norsk politi bisto med personell og materiell under gjennomføringen av klimatoppmøte i København desember 2009. Tilsvarende bistand ble også gitt til Norge i forbindelse med NATOs utenriksministermøte i Oslo i 2007. Slik bistand er forankret og nærmere regulert i Nordisk politisamarbeidsavtale mellom de nordiske lands politimyndigheter av 2. september 2002 med senere tillegg av 2005. Innsatspersonell fra annet lands politimyndighet står under kommando av mottakerlandets politimyndighet, og skal ikke benyttes på en slik måte at de kan komme i situasjoner som kan innebære utøvelse av makt.

Det pågår videre et arbeid for å vurdere om, og i tilfelle på hvilke områder, det kan være behov for ytterligere å styrke det nordiske politisamarbeidet.

*Sambandsmenn*

Det er etablert et samarbeid mellom politi- og toletatene i de nordiske land, PTN-samarbeidet. Slikt samarbeid har pågått i mange år i Norden. Bakgrunnen for samarbeidet er at man ønsker å få en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene ved at hver sambandsmann representerer alle de nordiske land. Det er for tiden PTN-sambandsmenn i 17 land og disse er viktige aktører, spesielt i hastesaker.

### 7.5.2 Annet internasjonalt samarbeid

*Interpol*

Interpol er et samarbeid mellom politiorganisasjoner i 190 land, og et viktig instrument i kampen mot kriminalitet på global basis. Ett av Interpols hovedområder er å fungere som en sikker informasjonskanal for utveksling av informasjon medlemslandene imellom. Til dette formålet er det opprettet et globalt kommunikasjonsnettverk kalt I-24/7, som gir politiet en døgkontinuerlig sikker kommunikasjonskanal for deling av viktig informasjon om personer og hendelser.

Interpols databaser sikrer at politiet i operativ tjeneste i alle medlemsland har tilgang til informasjon for å kunne etterforske og forebygge kriminalitet. Disse databasene inneholder opplysninger om kriminelle, navn, fingeravtrykk, DNA-profiler, stjålne pass, kjøretøy, kunst og en billedatabase

for overgrep mot barn. Det enkelte politidistrikt har tilgang til å søke i Interpols databaser via ELYS II.

Ved store alvorlige naturkatastrofer og terroranslag kan et medlemsland via Interpol anmode andre medlemsland om bistand med hensyn til utlån av utstyr og personell.

### *Europol*

Norge har en samarbeidsavtale med den europeiske politienheten Europol som omfatter blant annet informasjonsutveksling. Som et ledd i gjennomføringen av avtalen har både norske tollmyndigheter og politiet utstasjonert sambandsmenn ved Europols hovedkvarter i Haag. Det er i tillegg opprettet en tre-måneders hospiteringsordning i Europol for politidistriktene. Europol har som formål å styrke og effektivisere EU-landenes retts håndhevende myndigheter og samarbeidet mellom disse. Mandatet omfatter alvorlig kriminalitet og terrorisme som berører flere medlemsland. Europol har ikke operativ politimyndighet og driver således ikke egen etterforskning av straffesaker, men arbeider i første omgang gjennom å bistå medlemslandene med utveksling av informasjon og foreta operative analyser. Europol utarbeider også overordnede analyser og vurderinger med hensyn til organisert kriminalitet.

Et av de viktigste beredskapstiltakene i Europols regi er opprettelsen av First Response Network (FRN) som er et analyseteam som kan bistå medlemslandene med analyser i forbindelse med større terroranslag. FRN ble aktivert i forbindelse med terrorangrepene 22. juli 2011.

### *Schengen-samarbeidet*

Norge har deltatt i Schengen-samarbeidet siden 2001. Samarbeidet omfatter grensekontroll (inn- og utreisekontroll og grenseovervåking), politisamarbeid, herunder SIS (Schengen Information System)/SIRENE, databeskyttelse og visum-samarbeid. Schengen-samarbeidet gir norsk politi tilgang til informasjon, etterretning og trussel- og risikoanalyser på grensekontrollområdet. Norske myndigheter (Justis- og beredskapsdepartementet og til dels politiet) deltar i Kommisjonens- og EUs Råds arbeid med utforming av nytt og oppdatering av eksisterende regelverk innenfor Schengen. Dette er regulert i Norges tilknytningsavtale til Schengen-samarbeidet.

Politiet deltar i ulike arbeidsgrupper mellom Schengen-medlemsland og med EUs Rådssekretariat og EU-kommisjonen med mulighet til innfly-

telse ved utforming av nytt og oppdatering av eksisterende regelverk. Hensikten med norsk politis deltakelse er å sikre at regelverket skal gi tilfredsstillende rammer for politivirksomheten i Norge, herunder tilfredsstillende beredskap.

Dersom det foreligger en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet kan det etter Grenseforordningens artikkel 23 gjeninnføres indre grensekontroll. For å sikre rask og effektiv gjeninnføring av grensekontroll på indre grense, har Justis- og beredskapsdepartementet gitt POD nødvendig fullmakt med retningslinjer for behandling i tilfeller hvor det kreves øyeblikkelige tiltak, jf. nærmere omtale i kapittel 3.

### *Frontex*

Frontex (the European agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union) ble etablert ved EU forordning No 2007/2004 av 26. oktober 2004. Oppdatert forordning No 1168/2011 av 25. oktober 2011 er iverksatt fra 1. januar 2012. Frontex er et byrå som faller inn under Schengen-samarbeidet og derfor deltar Norge. For å regulere de nærmere detaljene i deltakelsen i Frontex' arbeid er det inngått en tilleggsavtale. Samarbeidet med Frontex gir norsk politi muligheter til deltakelse i utviklingen av det operative Schengen-samarbeidet når det gjelder kontroll av de ytre grenser. Dette innbefatter deltakelse i nettverk for informasjonsinnsamling/-utveksling, etterretning og trussel- og risikoanalyse, dessuten utvikling av standardisert utdanning og utstyr. Som deltaker i Frontex' arbeid kan Norge, i en gitt krisesituasjon anmode Frontex om å koordinere bistandsressurser fra andre medlemsland til utøvelse av styrket grensekontroll i Norge.

## **7.6 Utdanning og øvelser**

### **7.6.1 Politihøgskolen**

Politihøgskolen (PHS) er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten. PHS har i løpet av de siste fem årene utviklet og igangsatt flere nye utdanninger og kurs innenfor begrepet sivil krise- og konflikthåndtering. Utdanningene er et tillegg til eksisterende etter- og videreutdanninger rettet mot politiets ulike kategorier innsattpersonell. Justissektorens Kurs- og Øvingscenter (JKØ) i Stavern er etablert som et operativt senter med øvingsfasiliteter som blant annet tilfredsstillende de krav som er stilt ved innfø-

ringen av nytt digitalt samband. Øvingsfasilitetene tilrettelegger for samarbeid mellom nødetatene under opplæringen. I tillegg er øvingsfasilitetene spesielt tilrettelagt for gjennomføring av nye utdanninger innenfor sivil krise- og konflikthåndtering, samt annen politioperativ opplæring.

Politiets lovfestede ansvar, nye utfordringer og nødvendigheten av tverretattlig samarbeid, gjør at politiets kompetanse må heves på alle plan. PHS kan i dag tilby politidistrikter og særorgan utdanning i beredskapsplanlegging, innsatsledelse og operasjonsledelse. Studiet i beredskapsplanlegging har som formål å utdanne reflekterte og handlingsdyktige beredskapsplanleggere som kan støtte politidistriktets lovpålagte oppgaver og ansvar i den offentlige redningstjenesten, i ulike krisesituasjoner, ved terrorisme og beredskapstjeneste. Studiene i innsatsledelse og operasjonsledelse har som formål å utdanne reflekterte og handlingsdyktige ledere som kan ivareta lederfunksjonene og bidra til å kvalitetssikre og videreutvikle politi- og lensmannsetaten i daglig tjeneste og spesielle hendelser.

PHS tilbyr også politidistriktenes stabsapparat kurs i stabsarbeid, hvor redningsledelsen er obligatoriske deltagere på redningsdelen av kurset. Det stilles kompetansekrav til deltagerne før kurset starter. Etter endt opplæring skal deltakerne ha tilegnet seg nødvendig kunnskap og rolleforståelse til å tjenestegjøre i lederfunksjoner ved politidistriktets stab. Dette innebærer at stabspersonell skal øve på samhandling med taktisk, operativt og strategisk ledelsesnivå. I tillegg til forelesninger er gruppearbeid, rollespill og øvelser viktige elementer i opplæringen. Stabskursene gjennomføres med sterk involvering og samarbeid med politiets nasjonale bistandsressurser og Hovedredningssentralen.

I tillegg har PHS innledet et samarbeid med Forsvaret høgskole om å utvikle et felles studie i nasjonal beredskap og krisehåndtering. Studiet vil inngå i masterprogrammet til Forsvarets høgskole, men vil være et selvstendig utdanningstilbud ved PHS.

I forbindelse med etableringen av nytt sambandssystem for politiet har PHS et hovedansvar for opplæring som sikrer politi- og lensmannsetatens kompetanse i bruk av det nye digitale nødnettet. Det legges vekt på opplæring i bruk av teknologi som blant annet gir politiets mannskaper økt sikkerhet. PHS tilbyr i tillegg instruktørutdanning

i operative styringssystemer for de som utpekes til å ha et lokalt opplæringsansvar i politidistriktene. Utdanningen av lokale instruktører er et viktig tiltak for å heve kompetansen til politidistriktets mannskaper, blant annet operatører ved operasjonssentralene, slik at de er i bedre stand til å utnytte potensialet i ny teknologi i operativ sammenheng. Instruktørutdanningen tilbys også de øvrige nødetatene; helse og brann.

Etter gjennomført opplæring i et landsdekkende nødnett (samband i politiet), planlegger PHS å tilby en fagutdanning for operatører ved politiets operasjonssentraler. Formålet er å utdanne reflekterte og handlingsdyktige operatører som ivaretar oppgavene og ansvaret til operasjonssentralene i politidistriktene sikkert, effektivt og med høy kvalitet.

### 7.6.2 Politiets øvelser

Politiet må være forberedt på å håndtere alle typer hendelser, ofte i samarbeid med andre beredskapsaktører og virksomheter. For å ivareta etatens ansvar best mulig og utvikle gode rolleforståelser, må politiet gjennomføre realistiske øvelser.

Øvelser med andre aktører innen redning og krisehåndtering, herunder frivillige organisasjoner, Forsvaret, kommuner og fylkesmenn, gjør at politiet er forberedt på å håndtere et bredt spekter av hendelser som krever en større organisert innsats. Øvelser på ett beredskapsområde styrker håndteringen generelt, og ikke bare på feltet man øver.

Fra 2007 har Politidirektoratet gjennomført en større samvirkeøvelse hvert år (Øvelse Tyr) for å styrke politidistriktene evne til krisehåndtering. Formålet med øvelsen er å øve håndtering i samvirke, å gi deltagerne god rolleforståelse og styrke aktørenes håndteringsevne. Øvelsene planlegges i et to- til treårsperspektiv, i lys av trusselvurderinger og behovsprøving. Ulike scenarier er blitt øvet i ulike steder i landet, herunder kriminalitet tilknyttet næringslivsaktivitet (2007), stort fjellskred (2008), brann i gasstanker (2009), togavsporing samt grensekontroll (2010). Politihøgskolen har ansvaret for å evaluere øvelse Tyr. Politidistriktene gjennomfører også egne øvelser med relevante samvirkepartnere for å styrke samarbeidet, skape en felles forståelse for hverandres roller for å styrke beredskapen.

## 8 Sivilt-militært samarbeid

I Norge har man en lang tradisjon for samarbeid mellom sivile og militære myndigheter gjennom totalforsvarskonseptet. Sivile kriser skal som et utgangspunkt håndteres av sivile myndigheter og med sivile kapasiteter. Forsvaret har gjennom mange år bidratt med ressurser til støtte for det sivile samfunn i ulike typer situasjoner, eksempelvis opprydding etter oljesøl, i forbindelse med kraftig uvær og i forbindelse med terrorhandlingene den 22. juli 2011. Selv om Forsvarets primæroppgaver er å hevde Norges suverenitet, legger regjeringen til grunn at alle Forsvarets tilgjengelige ressurser i utgangspunktet også kan stilles til rådighet for sivile myndigheters ivaretagelse av samfunnssikkerheten, avhengig av sivile myndigheters behov i en krisesituasjon.

Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med Forsvarsdepartementet aktivt arbeide for å videreutvikle områder hvor Forsvarets ressurser kan supplere og komplementere sivile beredskapsforberedelser, som et viktig bidrag til økt samfunnssikkerhet.

### 8.1 Det moderniserte totalforsvarssamarbeidet

Et modernisert totalforsvarskonsept ble første gang beskrevet i forbindelse med langtidsplanen for Forsvaret 2005–2008 (St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* og i St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*. Dette ble senere fulgt opp blant annet i St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet Samvirke og samordning*. I dette ligger at samfunnets samlede ressurser, både sivile og militære, skal nyttes på en best mulig måte ved krisehåndtering i hele spennet fra fred til krig. I fredstid vil sivile myndigheter som hovedregel sitte i førersetet, mens Forsvaret kan støtte med ulike former for bistand etter anmodning. Det er viktig med robuste ordninger for støtte til det sivile samfunn ved alvorlige hendelser, ulykker og katastrofer, slik at alle tilgjengelige ressurser blir utnyttet.

Det sivil-militære samarbeidet innen totalforsvaret dreier seg om gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn om forebygging, beredskapsforberedelser og operativ håndtering i alvorlige situasjoner. De mange samarbeidsordningene for gjensidig sivil-militært samarbeid ble i 2010 gjennomgått i et eget samarbeidsprosjekt mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet, og med deltakelse fra de mest berørte etatene. Gjennomgangen viste at flertallet av samarbeidsordningene er relevante for alle typer kriser. Innen 2013 skal alle departementer med beredskapsfunksjoner ha gjort nødvendige oppdateringer av ordninger i egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet vil føre tilsyn med dette gjennom de jevnlige tilsyn med departementenes beredskapsarbeid.

Det er fortsatt behov for at det sivile samfunnet bidrar med støtte til Forsvaret på en del områder og dette må planlegges på forhånd. Forsvaret arbeider løpende med å konkretisere sine beredskapsbehov da dette er en viktig forutsetning for at det sivile samfunn kan gi sitt bidrag til den samlede beredskap.

Bruk av Forsvarets ressurser i fred vil måtte bero på et identifisert sivilt behov og hente sin legitimitet i de oppdrag som gis av sivile myndigheter. Gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser og verdivurderinger bør en på forhånd sikte mot å identifisere de viktigste scenarier og hendelser der det er aktuelt med assistanse fra Forsvaret. Det er avgjørende at det gjøres forberedelser for at Forsvaret skal kunne ivareta bistandsrollen. Dette krever god planlegging, ikke minst av de sivile myndigheter.

Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* legger opp til at Forsvarets kapasiteter, der det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver og innenfor til de til enhver tid gjeldende ressursrammer, skal innrettes og brukes mest mulig hensiktsmessig til støtte for sivile myndigheter. Ved innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter skal støtten til det sivile samfunn tas med i vurderingene. Eksempelvis bør en ved større investeringer vurdere eventuelle muligheter for flerbruk. Dette skal være en gjensidig forpliktelse mellom sivil og militær sektor.

## 8.2 Forsvarets bistand til det sivile samfunn

---

### 8.2.1 Politi og forsvar

Forebyggelse og bekjempelse av terror i fredstid, er en oppgave for politiet i egenskap av sivil ordensmakt med ansvar for å bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige ro og orden. Synet på terror som en alvorlig form for kriminalitet, og følgelig en politioppgave, er felles med de aller fleste andre land i Europa. Politiets ressurser er imidlertid begrenset både når det gjelder personell og materiell, og i gitte situasjoner vil Forsvaret kunne gi god bistand og støtte til politiet også i arbeidet med å forebygge og bekjempe terrorisme.

Grunnloven § 99 annet ledd gir skranker for bruk av militær makt mot statens borgere. Skal militær makt brukes må det ha hjemmel i lov eller foreligge former for opprør som ikke lar seg stanse på annen måte. Etter en alminnelig fortolkning av grunnlovsbestemmelsen faller bistand til terrorbekjempelse, bistand til logistikk og administrativ støtte og bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer, utenfor bestemmelsens alminnelige forbud om bruk av militær makt mot statens borgere. Når det gjelder ettersøking, pågripelse og liknende tiltak overfor farlige personer, kan det også vises til lang og etablert praksis for bistand fra Forsvaret. Her er fortolkningen at slik bistand faller utenfor forbudet i Grunnloven § 99 annet ledd. Bistand til andre former for kriminalitetsbekjempelse enn dette krever imidlertid klar lovhjemmel. På noen områder er det derfor etablert særskilte lovgrunnlag for bistand fra Forsvaret, typisk gjennom tolloven, kystvaktloven og politiloven.

Bistandsinstruksen (kgl.res. av 28. februar 2003 *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*) regulerer Forsvarets bistand til politiet. Denne skal sikre at Forsvarets bistand ytes innenfor vedtatte ansvarlinjer og i henhold til Grunnlovens bestemmelse om bruk av militær makt. Dagens instruks gjelder i fred, krise og krig, og omfatter tre typer bistand: administrativ, operativ og håndhevelsesbistand.

En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand til politiet, er at politiets personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til.

Politiet kan i medhold av bistandsinstruksen anmode om at Forsvaret stiller ressurser til rådighet under vedkommende politimesters overordnede ledelse. I en terrorsituasjon kan Forsvaret blant annet bistå politiet med transportstøtte,

objektsikring og den spesialkompetanse som Forsvarets spesialkommando (FSK) innehar.

En arbeidsgruppe ledet av Forsvarsdepartementet har iverksatt en gjennomgang av bistandsinstruksens anvendelsesområde, prosedyrer og kommandoforhold. Siden man ikke kan utelukke at Forsvaret i fremtiden vil måtte bistå politiet med andre former for bistand enn det som er hjemlet i dagens instruks og i sedvaneretten, ser arbeidsgruppen også på behovet for lovforankring av Forsvarets bistand til politiet med tanke på slike mulige fremtidige former for bistand. Den reviderte bistandsinstruks vil bli ferdigstilt i løpet av 2012.

Forsvarets ressurser må kunne settes inn hurtig og effektivt hvis det anmodes om bistand. Dette krever en klar ansvarsfordeling, effektive prosedyrer og en aktiv søken etter samarbeid når kriser oppstår, både fra Forsvaret og politiets side. Arbeidsgruppen skal vurdere om prosedyrene knyttet til bistand kan gjøres enda mer effektive. Forsvaret besitter viktige kapasiteter i en sivil kritesituasjon, men kan trenge noe tid på å mobilisere disse, og det er viktig at tid ikke går tapt og at Forsvarets ressurser faktisk kan tas i bruk. I hastesituasjoner skal det meget raskt etableres uformell kontakt mellom politi og forsvar. Politiet er gitt føringer om å varsle Forsvaret så tidlig som mulig i situasjoner hvor bistand kan bli aktuelt. Det er viktig å understreke at de formelle krav til politisk godkjenning av håndhevelsesbistand ikke skal være til hinder for raske og løpende avklaringer underveis når situasjonen krever det. Forsvaret påbegynner planlegging og forberedelser uten å avvente formelt Forsvarsdepartementets beslutning. En slik tilnærming ble også lagt til grunn i forbindelsene med hendelsene den 22. juli 2011. Tidlig varsling om mulig behov for slik bistand er avgjørende for å starte nødvendige forberedelser og redusere responstiden så mye som mulig.

Forsvarets personell skal som hovedregel ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag med sivilbefolkningen. Unntaket er ved håndhevelsesbistand. Personellet i forsvar og politi skal få opplæring i instruksens og øve den minimum en gang i året.

I kjølvannet av angrepene 22. juli 2011 har det vært særlig oppmerksomhet mot problemstillinger knyttet til planer og kapasitet for objektsikring. Ved økt og omfattende terrortrussel, der det er fare for koordinerte angrep, bør det foretas sikring av viktige objekter. Dette kan for eksempel dreie seg om bygninger. Politiet beslutter hvilke objekter som skal sikres, men har selv begrensede ressurser til sikring over tid. Forsvaret skal



### Boks 8.1 Objektsikring

Sikring av viktige objekter (eksempelvis bygg, anlegg, installasjoner og områder) mot sikkerhetstrusler kan deles i tre ulike hovedkategorier eller regimer.

*For det første* har objekteier selv et ansvar for forebyggende sikkerhet, det vil si passive sikringstiltak. Dette ansvaret er hjemlet i sikkerhetsloven og objektsikkerhetsforskriften. NSM er tilsynsmyndighet etter sikkerhetsloven med forskrifter. Innenfor en rekke sektorer er forebyggende objektsikkerhet i tillegg hjemlet i sektorlovgivningen. Dette gjelder eksempelvis for havner, kraftforsyning og flyplasser. I mange tilfeller bygger sektorlovgivningen på internasjonalt regelverk om slik sikring.

*For det andre* er politiet ansvarlig for å sikre objekter mot kriminalitet. I motsetning til objekteiers passive og forebyggende sikring, består politiets sikring av offensive tiltak og om nødvendig bruk av makt for å hindre eller begrense anslag mot objekter. Hjemmel for denne sikringen er politiloven, straffeprosessloven samt forskrifter og etatsinterne regelverk. Politiets ansvar og oppgaver knyttet til objektsikring endres i prinsippet ikke under kriser eller krig.

Forsvaret kan i henhold til bistandsinstruksen yte bistand til politiets objektsikring. Forsvaret har også som militær politimyndighet myndighet til å sikre militære objekter i samarbeid med politiet, som kan overta sikringen.

*For det tredje* er Forsvaret ansvarlig for objektsikring ved bruk av sikringsstyrker som militært forsvar ved krig, eller når krig truer. Dette vil være i form av militær beskyttelse gjennom offensive sikringstiltak av objekter som er av avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar og som kan defineres som militære mål etter krigens folkerett. Forsvarets myndighet til sikring vil tre automatisk i kraft når militær trussel i henhold til vilkårene i folkeretten foreligger. Iverksettelse av militær objektsikring trenger derfor ikke være avhengig av inngåtte avtaler mellom Forsvaret og politiet, bistandsanmodning fra politiet eller liknende. Forsvarets objektsikring er nærmere regulert i forsvarssjefens nøkkelpunktprogram. I mange tilfeller vil Heimevernet være Forsvarets viktigste ressurs både for bistand til politiets objektsikring og for Forsvarets selvstendige ansvar for objektsikring.

derfor forberede seg på å kunne bistå med objektsikring.

Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet igangsatte i 2011 et arbeid for å gjennomgå gjeldende prinsipper for politiets og Forsvarets objektsikring med sikringsstyrker. Som del av dette arbeidet utarbeides også forslag til en sektorovergripende instruks for objektsikring med sikringsstyrker. Instruksen legger vekt på å tydeliggjøre forholdet mellom politiet og Forsvaret og hvilket ansvar de to etatene vil ha for objektsikring med sikringsstyrker i fred, krise og krig. Instruksen gir også føringer som vil medføre et styrket samarbeid mellom politiet, Forsvaret og øvrige myndigheter innen arbeidet med objektsikring. Den klargjør også forholdet mellom regimet for forebyggende objektsikkerhet i henhold til sikkerhetsloven og politiets og Forsvarets objektsikring med sikringsstyrker, og hvordan politiet og Forsvaret skal hensynta det forebyggende regimet. Dette er regulert gjennom blant annet forskrift om forebyggende objektsikkerhet som trådte i kraft 1. januar 2011, se kapittel 4. Instruksen vil følges opp med nødvendige oppdateringer

av etatsvise planverk og regelverk og forbedret koordinering mellom de ulike regimene.

#### 8.2.2 Bistand til andre sivile myndigheter enn politiet

Forsvaret kan ved ulykker, kriser og katastrofer yte bistand også til andre sivile myndigheter. Det er igangsatt et arbeid med å utarbeide en egen instruks om Forsvarets bistand til andre sivile myndigheter enn politiet. Denne instruksen skal ferdigstilles så snart som mulig og behandles av regjeringen. Slik bistand bør primært ytes når sivile ressurser ikke strekker til, og bistanden er forenlig med Forsvarets primære oppgaver.

Fylkesmannen og politiet er viktige aktører i det sivil-militære samarbeidet lokalt og regionalt. Fylkesmannen er den instans som er gitt et samordningsansvar for større hendelser som ikke er redningstjeneste, for eksempel ved flom eller andre naturhendelser. Det skal i forbindelse med arbeidet med ny instruks vurderes om det er hensiktsmessig at slike bistandsanmodninger fra andre sivile myndigheter enn politiet går gjennom Fylkesmannen.

### 8.2.3 Samarbeid om samfunnssikkerhet

Forsvarets kapasiteter innrettes for å være best mulig forberedt på å yte bistand innenfor gjeldende rammer.

Flere av kapasitetene i Forsvaret har rutinemessig sivilt rettede oppgaver som en vesentlig del av sin portefølje, for eksempel Kystvakten ved ressurskontroll, Grensevakten i forbindelse med grenseovervåking, Hans Majestets Kongens Garde i forbindelse med vakthold av kongehuset og Etterretningstjenesten som bidrar med informasjon til en rekke offentlige instanser. På disse områdene bidrar Forsvaret på daglig basis med betydelig støtte til det sivile samfunn. Ved større ulykker og naturkatastrofer kan Forsvarets ressurser utgjøre en viktig forskjell. Gjennom redningstjenesten bidrar Forsvaret, som andre offentlige instanser, med alle tilgjengelige ressurser for å redde liv. Også ved hendelser hvor det hovedsakelig dreier seg om materiell skade kan Forsvaret stille opp med tilgjengelig bistandsressurser. Det er for eksempel etablert egne ordninger i forbindelse med kystberedskap (KYBAL). Sivile myndigheter kan be om ressurser fra Forsvaret for å bistå ved katastrofer.

Heimevernets primære oppgave er å utføre lokale militære oppdrag, som blant annet innebærer sikring av viktige objekter, til støtte for Forsvarets totale innsats. Heimevernets evne til å løse oppdrag og sikre vital sivil og militær infrastruktur i samarbeid med lokale myndigheter er blitt bedret gjennom økt treningsstandard og fokus på områdestrukturens evne og kapasitet.

Det legges i langtidsplan for Forsvaret (Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* opp til å styrke Heimevernets kapasitet og tilgjengelighet for å styrke evnen til å utføre sine militære oppdrag. Dette vil også gi en bedret evne til å bistå politiet og andre sivile myndigheter ved behov.

Forsvaret har over tid gjennomgått omfattende strukturendringer. Dette har resultert i at de stående styrker har blitt mindre og at de er lokalisert på færre steder. Det kan representere utfordringer i det løpende samarbeidet om utarbeidelse av planverk og mulighetene for rask bistand fra Forsvaret til det sivile samfunn.

HV-distriktene ivaretar operativ planlegging og det sivil-militære samarbeidet på regionalt nivå. Trening og øving sammen med sivile etater er viktig for at Heimevernet skal kunne bevare og videreutvikle evnen til å yte bistand til sivile myndigheter. Det er nødvendig at Heimevernet involveres i planlegging og øvelser og ellers deltar i fylkesberedskapsråd og andre samarbeidsfora.

Heimevernets samarbeidspartnere vil særlig være fylkesmennene, politiet og kommunene, men det vil også være behov for etablert samarbeid med andre etater.

Regjeringen vil nedsette et utvalg for å foreta en gjennomgang av Heimevernet, Sivilforsvaret og Politireserven med formål å vurdere om dagens organisering, samordning og anvendelse av de statlige forsterkningsressursene er hensiktsmessig og effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fredstid. Utvalget skal vurdere ulike former for sammenslåinger, samordning og effektiviseringstiltak for å få den beste beredskapen ut av de tilgjengelige ressursene. Det er en viktig forutsetning at eventuelle endringer ikke kommer i konflikt med grunnleggende prinsipper knyttet til de ulike aktørenes helt ulike formål og folkerettslige beskyttelse i krig.

Forsvarets helikopterressurser vil kunne benyttes ved krisesituasjoner til støtte for også andre sivile myndigheter enn politiet, avhengig av de sivile behovene og Forsvarets tilgjengelige kapasitet. Tilgang til helikoptertransport vil være kritisk viktig ved flere sivile hendelser i fred, for eksempel forflytting av personell og materiell ved bistand fra utlandet eller ved forflytting av RITS-grupper ved brannbekjempelse til sjøs. Innfasingen av NH90 maritime helikoptre vil styrke Forsvarets evne til søk og redning i kyst- og havområdene.

### 8.2.4 Samarbeid om terrorbekjempelse

Forsvarets primæroppgave er å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter med direkte hjemmel i folkeretten. Politiet har på sin side ansvar for å bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige orden i samfunnet. Politiets oppgaver og ansvar er særlig hjemlet i politiloven. Regjeringen uttalte i Soria Moria 1 at «Antiterrorstrategien i fredstid skal bygge på justispolitiske prinsipper og virkemidlene følger av det.»

Selv om politiet har hovedansvaret for å forebygge, ivareta beredskap og bekjempe terrorisme på norsk jord i en fredstidssituasjon har også Forsvaret kompetanse og ressurser til å håndtere terrorisme. Forsvaret har et selvstendig ansvar ved terroranslag som konstateres å være et væpnet angrep på Norge som utløser selvforsvarsrett i tråd med folkeretten. Forsvaret har i fredstid også et selvstendig ansvar for å håndtere luftbårent terroranslag og et dedikert oppdrag med å bistå politiet med kontraterroroperasjoner til havs (maritim kontraterror). I Forsvarets langtidsplan, Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, slår regjerin-

gen fast at «*I Norge anses terrorangrep i utgangspunktet som alvorlig kriminalitet, men de kan ta former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep i henhold til FN-pakten*».

Det er ikke noe motsetningsforhold i det at flere etater skjerper beredskapen inntil det er avklart hvem som har hovedansvaret. Snarere tvert i mot, da en slik samtidig skjerpet beredskap er en forutsetning for et raskt tverrsektorielt samarbeid. Tidlig varsling om mulig behov for slik bistand er avgjørende for å starte nødvendige forberedelser og redusere responstiden.

Det er i samhandlingen mellom politi og forsvar nødvendig å etterstrebe en mest mulig presis og omforent forståelse av sentrale begreper og hva disse innebærer i ansvarsfordelingen mellom Forsvaret og politiet. Vern mot statens ytre fiender er Forsvarets hovedansvar og Forsvaret har ansvaret for å håndtere et væpnet angrep på Norge. Det vil være den norske regjering som til syvende og sist avgjør om landet er i en slik situasjon, i en vurdering som vil omfatte en rekke faktorer, herunder hvem som står bak terroranslaget, omfang og kompleksitet, betydningen for rikets sikkerhet og folkerettslige rammer. Når et væpnet angrep først er konstatert, vil en nærmere vurdering av den konkrete situasjonen være avgjørende for hvilke deler av krigens folkerett som får anvendelse.

Et terrorangrep utført i Norge av ikke-statlige aktører vil som et utgangspunkt bli håndtert som alvorlig kriminalitet. Dette vil si at terroristene skal søkes pågrepet og ikke angrepet, med minst mulig bruk av makt, krav til proporsjonalitet mellom mål og middel, hvor dødelig makt kun kan brukes som siste utvei. Problemstillingen kan illustreres ved terrorangrepene 22. juli 2011. Det legges til grunn at dette er alvorlig kriminalitet som faller innenfor ansvarsområdet til politiet og påtalemyndigheten, men at det ikke kan utelukkes at angrep fra en ikke-statlig aktør under visse forutsetninger kan konstateres å være et væpnet angrep etter FN-pakten.

Regjeringen har som mål at Forsvaret alltid skal være beredt til å bistå politiet med tilgjengelige og relevante kapasiteter i forbindelse med terror og annen alvorlig kriminalitet. Ved omfattende terrorangrep kan det være aktuelt å bistå politiet med både land-, sjø- og luftstridskrefter fra Forsvaret. Lufttransport generelt og helikoptertransport spesielt er avgjørende kapasiteter i slike situasjoner. Det samme gjelder Forsvarets eksplosivryddetjeneste og Heimevernet, særlig knyttet til objektsikring.

Forsvarets spesialkommando (FSK) har en rolle i Forsvarets selvstendige ansvar for å håndtere terroranslag som konstateres å være et «væpnet angrep» på Norge, men vil med nødvendige støtteelementer også ha et dedikert oppdrag med å være forberedt på å bistå politiet i forbindelse med kontraterroroperasjoner til havs. FSK kan videre bistå politiet på land. Forsvarsministeren har bedt forsvarssjefen utrede videreutvikling av spesialstyrkenes evne til land- og sjøbasert kontraterror som bistand til politiet, og som en del av Forsvarets selvstendige ansvar ved væpnet angrep. Samhandling, øving og trening med politiet har vært utviklet over flere år og omfatter både konseptutvikling, utdanning, trening og øvelser.

Beredskapstroppen har etablert et godt samarbeid med FSK, og gjennomfører jevnlig felles øvelser. Enhetene samarbeider også om ulike andre former for kompetanseheving for mannskapene. Videre samtrener Beredskapstroppen og Forsvarets 720-skvadron særskilt med tanke på sertifisering av mannskaper innen ulike fagfelt.

For å stå rustet til å kunne håndtere en terror-situasjon er det av stor betydning å ha gjort nødvendige beredskapsforberedelser, eksempelvis ha nødvendig materiell tilgjengelig. Transportstøtte med helikoptre er kritisk ressurs i sivil krisehåndtering. Regjeringen har besluttet å gjenopprette militær helikopterberedskap på Rygge som kan yte politiet transportstøtte etter bestemmelsene om administrativ bistand i bistandsinstruksen. Kapasiteten er begrenset til transport for innsetting av personell i sikkert område. Beredskapen skal så snart som mulig utvides til også å omfatte håndhevelsesbistand. Håndhevelsesbistand innebærer at helikoptrene aktivt kan bistå med blant annet forebygging og aktiv bekjempelse av anslag mot vesentlige samfunnsinteresser. Det er videre foretatt en klargjøring av retningslinjer for bruk av redningshelikoptrene i forbindelse med transport av politi- og forsvarspersonell ved akutte oppdrag. Forsvarets øvrige helikopterressurser vil også kunne benyttes i krisesituasjoner til støtte for sivile myndigheter.

#### *Felles analyseenhet*

Forsvarsministeren og justisministeren besluttet i februar 2007 å opprette en felles enhet i Etterretningstjenesten og PST for å analysere trusselen fra internasjonal terrorisme, benevnt Fellesanalyseenhet (FAE). Foranledningen for opprettelsen var erkjennelsen av at internasjonal terrorisme utfordrer skillet mellom ansvarsområdene til PST

og Etterretningstjenesten. Hjemmelen for samarbeidet er instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og PST, fastsatt ved kongelig resolusjon av 13. oktober 2006.

FAE har bidratt til at tjenestene har styrket samarbeidet og informasjonsutvekslingen. Justis- og beredskapsdepartementet vil i nær dialog med Forsvarsdepartementet utrede om samarbeidet i FAE bør styrkes ytterligere og eventuelt organiseres på en annen måte.

### 8.3 Øvelser og kontaktfora

Det er behov for at sivile og militære myndigheter må styrke den gjensidige kjennskap til hverandres behov og kapasiteter. For at Forsvaret skal kunne bidra er viktig at aktuelle scenarier blir øvet gjennom praktiske og prosedyremessige øvelser. Det har de siste årene jevnlig blitt gjennomført et betydelig antall fellesøvelser mellom Forsvaret, politiet og andre deler av sivil sektor, både på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Strategisk nivå inkluderer departementsnivå og, for forsvarssektorens vedkommende, Forsvarsstaben. NATO-øvelsen CMX (Crisis Management Exercise) planlegges årlig i et nært samarbeid mellom NATO, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Øvelsen er også for deltakere fra de andre departementene. I tillegg til de rent militære elementene som øves, omfatter øvelsen også sivile aspekter. DSB har hovedansvaret for å legge til rette for deltakelse fra sivil side på et strategisk nivå. DSB har videre ansvaret for å planlegge og tilrettelegge for den årlige sivile nasjonale øvelsen (SNØ).

POD har siden 2007 gjennomført Øvelse Tyr hvor hovedhensikten er å øve politiets krisehåndteringsapparat i samvirke med andre aktuelle aktører, herunder Forsvaret. For nærmere omtale, se kapittel 7.

Øvelse Gemini er en kontraterrorøvelse hvor Forsvaret bistår politiet. Øvelsen har blitt gjennomført årlig siden starten av 80-tallet. Den har tradisjonelt dreid seg om en hendelse som rammer norske oljeinteresser på kontinentalsokkelen. Under øvelsen er rollefordeling og ansvarsforhold viktige elementer. Øvelsen i 2012 ble gjennomført i Oslo, Bodø og Mosjøen. Øvelsen styrker koordineringen og samarbeidet mellom de operative etatene, men denne gang også på et høyere nivå. Øvelsen ble gjennomført med deltakelse fra regjeringens medlemmer, strategisk nivå i flere departe-

menter, og fra taktisk og operasjonelt nivå i ulike etater.

Også andre øvelser i Forsvaret legger i varierende grad til rette for at sivile myndigheter og aktører skal kunne ha nytte av å delta. Heimevernet har jevnlig øvelser som har potensiale som en læringsarena for politi og andre sivile etater.

Samhandling, øving og trening mellom sivil og militær sektor har vært utviklet over flere år, og skal gis ekstra prioritet i fremtidig øvingsopplegg. Samspillet mellom forsvar, politi og andre beredskapssetater i slike øvelser gir verdifull erfaring, og vil fortsatt være sentralt for den videre utvikling det sivilt-militære samarbeidet.

Forsvaret har et utstrakt samarbeid med sivile myndigheter, og deltar i en rekke sivil-militære samarbeidsfora for beredskap og krisehåndtering. Kontaktfora og nettverk skal videreutvikles, som for eksempel Sentralt totalforsvarsforum og Forsvarets deltakelse i fylkesberedskapsrådet. Sentralt totalforsvarsforum er et viktig samarbeidsorgan bestående av de mest sentrale etater og direktorater innenfor samarbeidet i Totalforsvaret. Forumet er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger og spørsmål knyttet til sivil-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Ledelsen av forumet alternerer annet hvert år mellom direktør DSB og Sjef Forsvarets operative hovedkvarter.

Hvert år arrangeres møter på sjefsnivå mellom politidirektøren og forsvarssjefen, sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter og Generalinspektøren for Heimevernet. I disse møtene diskuteres felles utfordringer på beredskapsområdet, og det gis instruksjoner om oppfølging av konkrete saker til de respektive etater.

Det er behov for bedre gjensidig informasjonsutveksling mellom politiet og Forsvaret om tilgjengelige ressurser, og at det finnes gjensidig kompetanse i begge etater om den andres kapasiteter. Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret på ulike nivåer har utviklet seg gjennom mange år og er stadig blitt mer omfattende og systematisert. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom POD og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) som utfyller bistandsinstruksen. Avtalen legger forholdene til rette blant annet for et strukturert og godt samarbeid mellom politidistriktene og Heimevernsdistriktene. Et slikt samarbeid er viktig for planlegging og gjennomføring av blant annet lokale objektsikringstiltak av kritisk infrastruktur. Avtalen danner utgangspunkt for lokale bistandsavtaler mellom politidistriktene og militære enheter, og det er laget en mal for utformingen av slike

samarbeidsavtaler. Her etableres rutiner for gjensidig utveksling av informasjon, utforming av planverk i samarbeid med Heimevernet for sikring av forhåndsdefinerte sivile objekter innenfor politidistriktet.

Det er etablert liaisonordning som skal være bindeledd mellom Forsvaret og politiet i POD og FOH. Liaisonene har et særlig fokus på samfunnssikkerhet og beredskap, krisehåndtering og felles øvelser. Politiets liaison i FOH samarbeider med ledelsen og avdelingene ved FOH, og deltar på daglige briefere og månedlige møter som sjefen ved FOH avholder med sine fagsjefer. Forsvarets liaison i POD skal legge til rette for god kommunikasjon mellom direktoratet og Forsvarets strategiske og operasjonelle nivå. Liaisonen er til en hver tid godt informert om situasjonen i politiet, og gir tilbakemeldinger til Forsvaret om saker av interesse. Det er også fra 1. desember 2011 etablert en liaison fra Etterretningstjenesten ved PST.

Etablerte gjensidige liaisonordninger styrker dialogen mellom etatene. Justis- og beredskapsdepartementet vil se på hvordan en kan videreutvikle liaisonordningene mellom politiet og Forsvaret. Videre vil Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet sørge for at politiet og Forsvaret styrker den gjensidige kjennskapen til hverandres behov og kapasiteter, samt gjennomføre nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om hurtig å vurdere behovet for bistand fra Forsvaret ved større hendelser.

#### 8.4 Masseødeleggelsesmidler

Det er i NATO og i EU stor oppmerksomhet om faren for terrorisme med bruk av masseødeleggelsesmidler, for eksempel «skitne» bomber med kjemiske og biologiske agens eller radioaktivitet (CBRN). Dersom en større slik hendelse skulle inntreffe ville det kreve en nasjonal beredskap med ressurser og planlegging fra en rekke instanser, både sivile og militære.

Som del av totalforsvarskonseptet skal Forsvarets kapasiteter kunne bistå sivile myndigheter ved CBRN-hendelser, samt bistå sivile myndigheter i utviklingen av deres kapasiteter på områder der Forsvaret har unik kompetanse. Forsvaret har nødvendig CBRN-vern for egne styrker og aktiviteter i Norge og utlandet og et mindre antall spesialister og spesialmateriell. Forsvaret kan bistå med kompetansebygging, kapasiteter for påvisning av C- og R-midler, eksplosivrydding, prøveta-

king og mer generelle kapasiteter som vakthold, sikring, logistikk, sanitet m.m.

#### 8.5 Samarbeid om IKT-sikkerhet

I følge Etterretningstjenestens åpne vurdering – Fokus 2012 er den mest omfattende trusselen mot norske interesser i fredstid tyveri av kommersielle data og intellektuell eiendom. I samme forbindelse kan en aktør plante såkalte bakdører som kan anvendes senere i en krise eller konflikt for å forstyrre eller ødelegge systemer og prosesser. I noen tilfeller vil spionasje i fredstid kunne danne utgangspunkt for etablering av en plattform for offensive operasjoner ved en senere anledning. Avdekking av høyskala-truslene som knytter seg til spionasje, subversjon og sabotasje krever et omfattende samarbeid mellom sikkerhetsmyndigheter, politi og etterretningstjenesten. Bare en moderne utenlandsetterretning har evne til å kartlegge trusselaktørene, deres motiver, kapasitet og metoder.

I det nettverksbaserte samfunn er sektorene gjensidig avhengige av hverandre. Det kan være utfordrende å slå fast hvem som står bak ulike former for dataangrep, og om det er et militært eller sivilt anliggende. Det er derfor viktig med et tett sivilt-militært samarbeid både når det gjelder forebygging, avdekking av IKT-hendelser og håndtering. Spisskompetanse innen fagfeltet er en begrenset ressurs, og kapasitetene som bygges opp på militær og sivil side må sees i nær sammenheng og kunne bistå hverandre både i fredstid og under konflikter.

Forsvaret kan ved behov bistå sivile myndigheter ved hendelser, etter de samme prinsipper og regler som for annen militær bistand til samfunnssikkerhet. Forsvarets rolle kan blant annet være faglig rådgivning og støtte fra enheter med særskilt kompetanse, og det kan omfatte bistand til å gjenopprette kommunikasjonsnettverk. Det kan også være behov for annen støtte som vakthold, sikring og transport, samt bistand i håndtering av følgeskader av dataangrep.

#### 8.6 Planverk

Det nasjonale planverket består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF). Planverket er bygget opp etter samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem NATO Crisis Response System, og det er tilpasset nasjonale forhold og behov.

Det nasjonale beredskapssystemet skal fungere både som planleggingsgrunnlag for underliggende beredskapsplaner og som et iverksettningssystem og krisehåndteringssystem ved alvorlige kriser i fred, sikkerhetspolitisk krise og krig. SBS med underliggende planer oppdateres jevnlig og en større gjennomgang ble utført i 2005.

For regjeringen er det avgjørende med et overordnet planverk som klart regulerer hvordan en reagerer på blant annet terrorangrep. Planverket må være tilpasset det trusselbildet og de utfordringene man står overfor i dag. Basert på erfaringene fra NATO-øvelsen CMX 2011 og terrorhandlingene 22. juli 2011 vil det ved neste revisjon legges særlig vekt på den sivil-militære samhandling og nødvendige tiltak knyttet til terrorbekjempelse.

Regjeringen vil utarbeide en overordnet instruks som ivaretar behovet for koordinerte, nasjonale beredskapsplaner. En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet skal se nærmere på innretningen av en slik instruks. Det er et mål at etatenes samarbeid om planer og øvelser for alvorlige katastrofescenarier i fred forbedres ytterligere, som for eksempel ulike terrorisme-scenarier. Stortinget vil bli orientert om arbeidet på egnet måte.

Justis- og beredskapsdepartementet ga DSB i 2011 i oppdrag å vurdere om SBS bør utvikles videre og gjøres til gjenstand for en bredere gjennomgang. Det vurderes om det bør foretas en større omlegging av planverket. I tillegg til departementene utarbeider også underliggende etater beredskapsplaner basert på SBS. Et viktig planverk i denne forbindelse er Politiets beredskapssystem (PBS). Systemet, som ble revidert 1. juli 2011, skal blant annet bidra til en koordinert planlegging og innsats ved terrorhendelser. For nærmere omtale av PBS, se kapittel 7.

## 8.7 Kunnskap og forskning

Det legges opp til en styrket gjensidig kjennskap til sivile etaters og Forsvarets behov og kapasiteter gjennom kurs, øvelser og treningsopplegg. Det bør også sikres et godt kunnskapsgrunnlag

gjennom forskning rettet mot hendelser i fredstid, samfunnssikkerhet og sivil-militære problemstillinger.

Økt kunnskap og informasjon er ett av innsatsområdene i Justis- og beredskapsdepartementets handlingsplan *Felles trygghet – felles ansvar*. Herunder ligger også en erkjennelse av behovet for mer forskning blant annet på effektive forebyggingstiltak. Norge har internasjonalt anerkjente forskningsmiljøer på feltet, blant annet ved Forsvarets forskningsinstitutt og Politihøgskolen. I rapporteringen på handlingsplanen *Felles trygghet – felles ansvar* gis det en oversikt over relevante forskningsprosjekter på feltet. Det gis støtte til forskningsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt.

I 2011 støttet Justis- og beredskapsdepartementet blant annet Konsortium for forskning om terrorisme og internasjonal kriminalitet. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Politihøgskolen og Norsk Utenrikspolitisk Institutt er sentrale norske forskningsmiljøer på feltet og samarbeider gjennom konsortiet. Konsortiet har en rekke pågående forskningsprosjekter, blant annet om forebygging av terrorisme og annen kriminalitet, internasjonalt politiarbeid, jihad og radikaliserings i Europa og om ekstremisters bruk av internett og soloterrorisme. Det tas sikte på å videreføre støtten til konsortiet.

Siden 1993 har FFI kontinuerlig forsket på samfunnssikkerhet, herunder risikoanalyser og sårbarhet i kritisk infrastruktur, gjennom det såkalte BAS-prosjektet, og fra 1999 på terrorisme, gjennom det såkalte TERRA-prosjektet. I dag er TERRA-miljøet blant de fremste i verden på terrorismestudier. Fokuset har særlig vært rettet mot islamistiske grupper med «hellig krig» som siktemål, herunder rekruttering, ideologi, strategi og taktikk.

Etter 22. juli 2011 har FFI, i samråd med Forsvarsdepartementet, lagt opp til å utvide sitt fokus til også å omfatte såkalt «anti-jihadisme» og det er igangsatt arbeider med dette som formål i TERRA-prosjektet. Anti-jihad oppfattes i denne sammenheng som en variant av høyre-radikal ekstremisme.

## 9 IKT-sikkerhet

### 9.1 Innledning

Utviklingen av IKT har skapt store endringer i samfunnet de siste tiårene. Gevinstene har vært betydelige både for innbyggere, næringsliv og samfunnet som helhet. Samtidig blir IKT-systemer stadig viktigere, mer integrert i alle deler av samfunnet og utgjør en stadig større del av det som er kritisk for at samfunnet skal fungere normalt. Befolkningen er i mange sammenhenger avhengig av IKT for å få utført en tjeneste. IKT utgjør nå grunnmuren for all samhandling på tvers av sektorer og IKT har derfor blitt en strategisk sikkerhetsutfordring. Infrastrukturen som ligger til grunn for at tjenestene fungerer har blitt kritisk for samfunnet.

Økt bruk av IKT-systemer gjør at samfunnet blir mer sårbart. Truslene mot IKT-systemene øker, og angrepene blir stadig mer avanserte. God forebyggende IKT-sikkerhet blir derfor stadig viktigere for samfunnssikkerheten. Våre nettverk og

systemer må være sikre og stabile til enhver tid. Næringslivet, forvaltningen og befolkningen må ha tillit til at de digitale tjenestene i samfunnet fungerer.

I dette kapitlet gis det en redegjørelse for hvordan regjeringen vil ivareta den nasjonale IKT-sikkerheten. Kapitlet beskriver eksisterende sikkerhetsutfordringer og tiltak regjeringen vil iverksette.

### 9.2 Sikkerhetsutfordringer og trender

Sikkerhetsutfordringene omfatter alle nivåer i samfunnet, fra beskyttelse av enkeltpersoners pc-er og mobile enheter, til beskyttelse av systemer som er avgjørende for samfunnskritiske funksjoner.

Noen av de utfordringene og trendene som kjennetegner dagens situasjon er:

*Internett og mobile enheter.* Økt utbredelse av internett og bruken av nye datasystemer, styrings-systemer for industri, mobiltelefoner, minnepinner, sosiale medier og lesebrett har gjort oss mer effektive, men samtidig mer sårbare.

*Driftsavbrudd stadig mer kritisk.* Samfunnet har blitt mer sårbart for selv kortere driftsavbrudd i systemer og nett. Betydningen av en sikker og robust IKT-infrastruktur har således blitt større.

*Nye tjenesteplattformer og uoversiktligheit.* Økt bruk av nye typer tjenesteplattformer som for eksempel nettbaserte tjenester og bruk av nettskyen, skaper en uoversiktligheit som kan gjøre det mer krevende for brukere av denne teknologien å vurdere risiko og sårbarhet, samt dokumentere egen sikkerhet.

*Større bruk av utenlandske tjenesteleverandører.* Norske virksomheter setter i økende grad ut drifts- og systemutviklingsoppgaver til leverandører som befinner seg i andre land og på andre kontinent. Dette reiser en rekke sikkerhets- og beredskapsutfordringer. Lokale driftsforhold og andre lands regelverk og praksis på området kan for eksempel avvike fra norske krav til sikker IKT-drift. Nasjonalt tilsyn og mulighetene til å føre

#### Boks 9.1 Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet handler om hvordan informasjonens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet blir ivaretatt.

*Konfidensialitet* – Sikkerhet for at informasjon ikke avsløres for uvedkommende, og at kun autoriserte personer får tilgang til den.

*Integritet* – Sikkerhet for at informasjonen og informasjonsbehandlingen er fullstendig, nøyaktig og gyldig.

*Tilgjengelighet* – Sikkerhet for at en tjeneste oppfyller bestemte krav til stabilitet, slik at aktuell informasjon er tilgjengelig ved behov.

Integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet er alle viktige faktorer når det gjelder å ivareta IKT-sikkerheten i samfunnet. Den enkelte virksomhet vil vekte de ulike faktorene ulikt ut fra hvilket formål virksomheten har eller skal understøtte, og hvilke krav og risikobilde den må forholde seg til.

kontroll med hvordan den utkontrakterte virksomheten håndterer data kan bli svekket.

*Et marked for kriminalitet.* Internett og mobile enheter har ført til en større risiko for å bli utsatt for datakriminalitet. Det eksisterer i dag et undergrunnsmarked lett tilgjengelig på internett for kjøp og salg av informasjon, samt omsetning av verktøy for å utføre datakriminalitet. De som utfører kriminell virksomhet utnytter dette i stadig større grad.

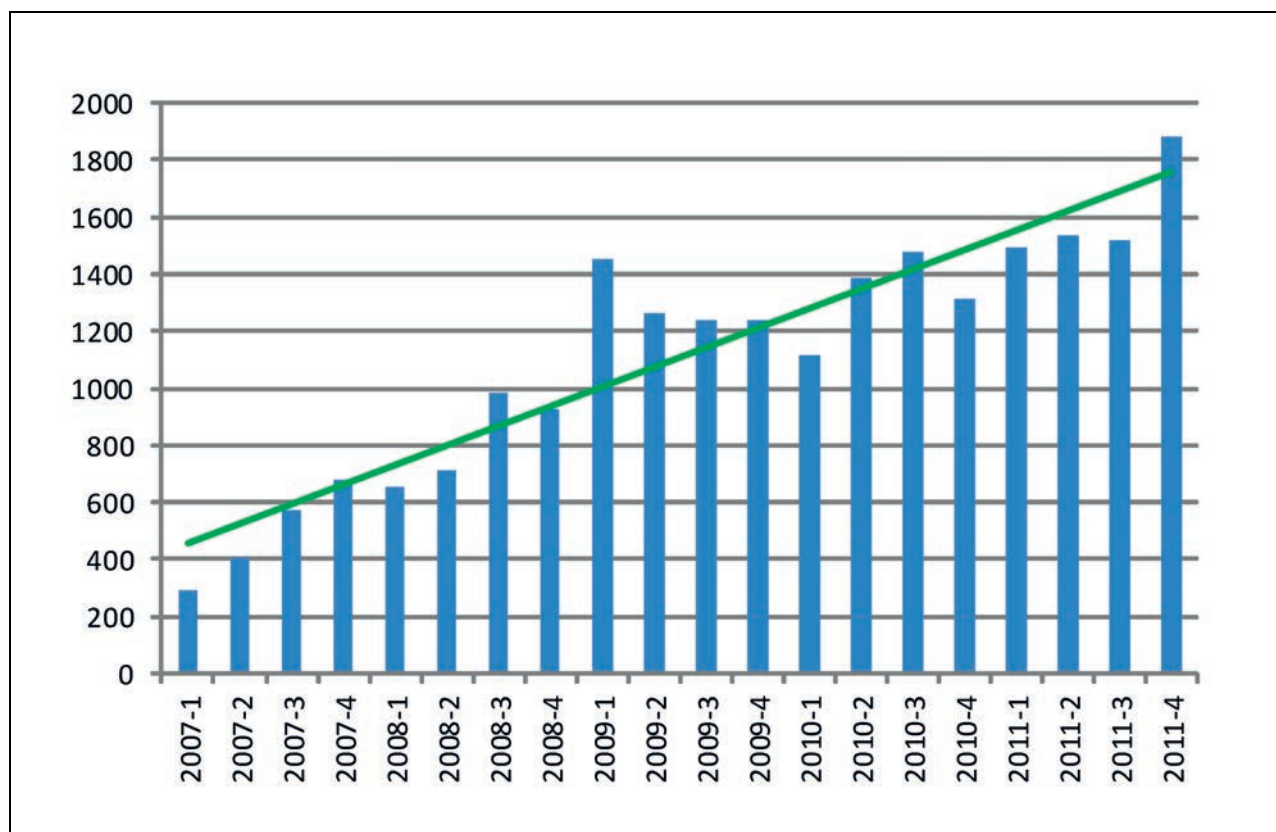
*Store krav til bevissthet og kompetanse.* Nye tjenester og enheter stiller store krav til kompetansen hos vanlige brukere. Det er krevende for eiere av kritisk infrastruktur å ha tilstrekkelig bevissthet og kunnskap om sårbarheter, infrastrukturenes gjensidige avhengigheter, og hva den enkelte virksomhet må gjøre for å beskytte infrastrukturen. Den økte kompleksiteten i systemer og nett har gjort det vanskeligere for bestillere av IKT-systemer å stille klare og presise krav til sikkerhet.

*Personvern og identitetsmisbruk.* Personvernet blir også utfordret av nye måter å kommunisere og bruke informasjonssystemer og nett på. Misbruk av identitet er en økende utfordring for både privatpersoner, virksomheter og myndighetene.

*Spionasje og sabotasje – en økende trussel.* Tendensen til målrettede og profesjonelle datainnbrudd mot kritiske IKT-systemer er økende. Målrettede spionasjeangrep rettet mot vitale nasjonale sikkerhetsinteresser utgjør nå en betydelig utfordring. Både sivile etater, militære enheter og private selskaper blir utsatt for spionasje og sabotasje. Mange stater utvikler evne til å drive etterretning og krigføring mot kritisk infrastruktur. Det må tas høyde for at sofistikerte sabotasje- og påvirkningsangrep vil bli rettet mot samfunnskritiske informasjonsressurser, herunder datasystemer som styrer industriprosesser og kritisk infrastruktur.

#### Stadig flere saker håndteres av NorCERT

NSMs avdeling NorCERT (Norwegian Computer Emergency Response Team) håndterer stadig flere IKT-hendelser i Norge, og antallet saker har blitt tredoblet fra 2007 til 2011. Mange av sakene er håndtert med enkle grep eller videreformidling av informasjon til andre aktører nasjonalt og internasjonalt. Det kan også ta måneder med analyse og arbeid for å håndtere de mest alvorligste tilfellene, som digital spionasje.



Figur 9.1 Antall håndterte IKT-hendelser

Kilde: NSM



*Dataspionasje mot Norge*

I 2011 oppdaget NorCERT en serie målrettede dataangrep mot olje- og gasssektoren, energisektoren og forsvarsindustrien. Samme aktør stod trolig bak en rekke forsøk på spionasje. Spesiallagde e-poster ble sendt til utvalgte personer for å stjele alt fra dokumenter til industritegninger, brukernavn og passord. Det er første gang norske myndigheter avdekker et så omfattende og bredt dataspionasjeangrep.

*Internasjonalt.* Informasjonssikkerhet er et område som mange land og internasjonale organisasjoner fremhever som stadig mer viktig for økonomisk vekst, samfunnssikkerhet generelt, samt nasjonal og internasjonal sikkerhetspolitikk. Mange land har utarbeidet egne strategier og retningslinjer for arbeidet med informasjonssikkerhet. De enkelte lands gjensidige forpliktelser overfor fellesskap og allianser understrekes mer og mer i denne sammenheng.

*Svakheter i informasjonssikkerheten.* Riksrevisjonen har tidligere avdekket store svakheter i informasjonssikkerheten i statsforvaltningen, jf. Dokument 1 (2010–2011). Mørketallsundersøkelsen 2010, *Informasjonssikkerhet og datakriminalitet* fra Næringslivets sikkerhetsråd har påpekt at datasikkerheten er sviktende og at det har vært liten eller ingen forbedring de siste årene. Rapport om sikkerhetstilstanden 2011 fra NSM slår fast at viktige IKT-systemer ofte ikke er godt nok sikret. Regjeringen vil derfor styrke arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet på tvers av samfunnssektorene.

### 9.3 Tiltak for å styrke informasjonssikkerheten

For å være i stand til å møte økte trusler og sårbarheter, vil arbeidet med forebyggende sikkerhet og IKT-sikkerhet på tvers av samfunnssektorene styrkes. Regjeringen har i Forsvarets langtidsplan, Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, lagt opp til at NSM skal videreutvikles som det sentrale direktorat for beskyttelse av informasjon og infrastruktur av betydning for samfunnskritiske og andre viktige samfunnsfunksjoner.

*Styrket håndtering av dataangrep*

NorCERT er Norges nasjonale senter for å varsle og koordinere håndteringen av alvorlige dataangrep. Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI) gir myndighetene mulighet for varsling og

verifisering av alvorlige og koordinerte angrep mot samfunnsviktig IKT-infrastruktur.

Gjennom Forsvarets langtidsplan legger regjeringen opp til en styrking av NorCERT for å sette norske virksomheter i stand til å oppdage og håndtere alvorlige dataangrep. Det legges opp til å øke NorCERTs evne til å få varslet stadig flere norske virksomheter som har blitt rammet eller står i fare for å bli rammet av dataangrep. NorCERT har i 2012 fått nye og tidsriktige lokaler, som vil understøtte styrkingen.

*Etablering av responsmiljøer mot dataangrep*

En viktig forutsetning for effektiv håndtering av IKT-hendelser er at det etableres sektorvise responsmiljøer, eller såkalte CSIRTer (computer security incident response team). Det siste året har både justissektoren og helsesektoren tatt grep for etablering av slike miljøer. Fra før har universitets- og høyskolemiljøet samt Forsvaret sine egne responsmiljøer. I tiden fremover skal det arbeides for å etablere responsmiljøer i de ulike sektorene. Som en minimumsløsning skal det etableres et kontaktpunkt i sektoren for alvorlige IKT-hendelser og prosedyrer for varsling internt i sektoren og opp mot NorCERT. Utover dette må sektorene selv vurdere hva slags behov de har for å håndtere IKT-kriser og hvordan de eventuelt skal skalere opp sine responsmiljøer. Norge vil dermed kunne bli bedre i stand til å møte og takle de økte truslene.

*Internasjonalt samarbeid*

Norge har de senere årene etablert en rekke bi- og multilaterale samarbeidsrelasjoner knyttet til IKT-sikkerhet. Både NATO og EU etablerer egne kapasiteter for å oppdage og å håndtere hendelser. I denne sammenheng deltar Norge i øvelser både i NATO og i EU. I tillegg er det et stadig tett samarbeid med andre staters etterretnings- og sikkerhetstjenester og CERTer.

*Styrke innsatsen mot datakriminalitet*

Datakriminalitet er i kraftig vekst. Både Norge og andre land har opplevd alvorlige angrep på IKT-systemer de senere årene. Forfalskning og salg av kredittkortnumre og personopplysninger, samt distribusjon av bilder/film av seksuelle overgrep mot barn på internett er eksempler på andre alvorlige former for datakriminalitet som stadig begås her til lands. Dårlig informasjonssikkerhet bidrar til datakriminalitet. Politiet står på sin side overfor

### Boks 9.2 Datakriminalitet

Det avdekkes stadig oftere eksempler på at kriminelle miljøer benytter IKT-verktøy til å begå kriminelle handlinger, og at det i stadig økende grad også begås kriminelle handlinger rettet mot data og datasystemer i seg selv. Disse typene av kriminalitet betegnes som oftest som «cybercrime», «datakriminalitet», «IKT-kriminalitet» og lignende. For en nærmere beskrivelse av utfordringene knyttet til datakriminalitet vises det til Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet*.

store utfordringer. Det er en utfordring at polititilstedeværelsen på nettet ennå ikke er god nok. Kriminalitet begått på internett er derfor vanskelig å avdekke. Politiet er i stor grad avhengig av publikumstips og anmeldelser. I tillegg unngår mange å anmelde datakriminalitet, i følge mørketallsundersøkelser. Bekjempelsen er også utfordrende fordi sakene ofte er tidkrevende og grenseoverskridende både nasjonalt og internasjonalt, samt at det er store forskjeller i de 27 politidistriktene med hensyn til politiets kompetanse, kapasitet og spesialisering innen datakriminalitet.

For å møte de utfordringer denne kriminalitetsformen innebærer, er en rekke tiltak nødvendig. Innen justissektoren er det nylig iverksatt tiltak. Stortinget bevilget i 2012 15 mill. kroner til Kripos til forebygging og bekjempelse av internetrelatert kriminalitet. Videre bevilget Stortinget blant annet 20 mill. kroner til PST, som setter PST bedre i stand til å foreta dypdykk og analysere informasjon på åpne kilder på nettet. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer også andre tiltak for å øke politiets kompetanse og kapasitet på området. Det foregår for tiden et nødvendig kartleggingsarbeid i POD i samarbeid med Riksadvokaten vedrørende politiets håndtering av datakriminalitet, politioppgaver på nett og behandling av elektroniske spor. Rapporten ferdigstilles i løpet av 2012. PST på sin side har igangsatt et prosjekt som ser nærmere på eget ansvar og egen rolle ved nettverksangrep. Begge arbeider ferdigstilles i løpet av 2012, og vil være viktige underlagsdokumenter for Justis- og beredskapsdepartementets tiltaksvurdering. I departementets arbeid med den såkalte Resultatreformen – Videreutvikling av politi- og lensmannsetaten, som det tas sikte på å legge frem for Stortinget i løpet av 2012, vil beskrivelsen og drøftingen av

politiets oppgaveløsning også omfatte området datakriminalitet.

### 9.3.1 Nasjonale retningslinjer for informasjonssikkerhet

Gjeldende nasjonale retningslinjer for informasjonssikkerhet har vært underlagt en revisjon som varslet i Fornyings- administrasjons- og kirke departementets Prop. 1 S (2011–2012). De nye reviderte retningslinjene lanseres i løpet av 2012. De vil dekke hele spekteret fra grunnleggende IKT-sikkerhet til beskyttelse av de mest samfunnskritiske informasjonssystemene. Hovedtenkningen i NSMs forslag til nasjonal strategi for cybersikkerhet i 2009, og innspill fra høringsrunden til denne, har inngått som en viktig del av grunnlagsmaterialet til utformingen av retningslinjene.

Det legges opp til å holde retningslinjene på et overordnet nivå, og fokusere på innsatsområder fremfor konkrete sikkerhetstiltak. I arbeidet med revisjonen har det blitt påpekt at et vellykket IKT-sikkerhetsarbeid vil innebære at:

- alle aktører er kjent med risikobildet, og sikrer sine systemer og nett i henhold til dette
- myndighetene legger aktivt til rette for at den nasjonale IKT-infrastrukturen er godt sikret, gjennom rett organisering, tilstrekkelig ressursbruk, gode rammevilkår og effektive tiltak
- private og offentlige virksomheter bygger sikkerhet og robusthet inn i sin informasjonsinfrastruktur for å sikre egen virksomhet og for å beskytte sine kunder og brukere
- den enkelte bruker tar et selvstendig initiativ for å beskytte sin identitet, sitt eget personvern og sine egne økonomiske verdier på nett

I forbindelsen med revisjonen er det pekt på syv områder som vil bli vurdert nærmere som strategiske prioriteringer når det gjelder arbeidet med å styrke informasjonssikkerheten:

- ivareta informasjonssikkerheten på en mer helhetlig og systematisk måte
- styrke IKT-infrastrukturen
- sørge for en felles tilnærming til informasjonssikkerhet i statlig sektor
- sikre samfunnets evne til å oppdage, varsle og håndtere alvorlige IKT-hendelser
- sikre samfunnets evne til å forebygge, avdekke og etterforske datakriminalitet
- kontinuerlig innsats for bevisstgjøring og kompetanseheving
- høy kvalitet på nasjonal forskning og utvikling innenfor informasjonssikkerhet.

### 9.3.2 Økt vektlegging av forebyggende sikkerhet

Forsvarets langtidsplan, Prop 73 S (2011–2012), fremhever at det er behov for å motvirke sårbarhetene i det norske samfunnet gjennom økt vektlegging av forebyggende sikkerhet knyttet til all samfunnskritisk informasjon og infrastruktur. NSMs tilsynsaktivitet er innrettet mot å hjelpe virksomhetene til å styrke sitt eget sikkerhetsarbeid.

En god objektsikkerhet er en forutsetning for informasjonssikkerheten. Både datasentre, kabler og kritiske digitale knutepunkt som noder, må beskyttes både fysisk og digitalt. Forskrift om objektsikkerhet trådte i kraft 1. januar 2011 og skal implementeres over en treårsperiode.

Departementene skal utpeke objekter i egen sektor innen 2012, og objekter skal iverksette egenbeskyttelsestiltak innen utløpet av 2013. Regelverket bidrar til en tverrsektoriell tilnærming til beskyttelse av blant annet kritisk infrastruktur, og skal sikre at man også tar hensyn til avhengighetene på tvers av sektorer i samfunnet. NSM skal i samarbeid med fagdepartementene ivareta nødvendig koordinering i utvelgelsesprosessen, gi råd og veiledning, og føre tilsyn. En god objektsikkerhet er også en forutsetning for informasjonssikkerheten. Både datasentre og kritiske digitale knutepunkt som noder må beskyttes både fysisk og digitalt.

Det fremgår i langtidsplan for Forsvaret at det er behov for å øke NSMs rådgivnings- og veiledningskapasitet for å tilrettelegge for at sikkerhetslovens krav om utvelgelse og klassifisering av objekter gjennomføres som forutsatt, og at nødvendige egenbeskyttelsestiltak implementeres.

## 9.4 Ansvarsfordeling på IKT-området

### 9.4.1 Virksomhetenes ansvar

IKT-sikkerhet er først og fremst et virksomhetsansvar. Dette følger av ansvarsprinsippet, som innebærer at den som har et ansvar for en virksomhet under normale forhold, også har et ansvar ved en krisesituasjon. I praksis innebærer dette at primæransvaret for sikring av informasjonssystemer og nettverk ligger hos eieren.

For å sikre en optimal organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet har regjeringen bestemt at samvirkeprinsippet skal bygges inn som et bærende element på linje med allerede eksisterende prinsipper om ansvar, nærhet og likhet. Samvirkeprinsippet stiller krav til at

myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

### 9.4.2 Fagdepartementenes ansvar

Fagdepartementene har et overordnet ansvar for å ivareta sikkerheten i sektorens IKT-infrastruktur, og at det forebyggende arbeidet med IKT-sikkerheten i sektoren er tilfredsstillende. Dette innebærer at hvert enkelt fagdepartement har ansvar for å:

- identifisere kritisk infrastruktur i egen sektor og sørge for tilfredsstillende sikring av denne
- vurdere, beslutte og iverksette tiltak av forebyggende karakter i egen sektor
- forberede beredskapstiltak (jf. beredskap, krise og krig)
- planlegge for (og evt. iverksette) krisehåndtering innen egen sektor
- føre tilsyn med, og følge opp, arbeidet med informasjonssikkerheten i egne underlagte etater og i egen sektor

I praksis vil de fleste av disse oppgavene bli utført av etatene/underlagte ledd, ettersom det er disse som best kjenner til virksomhetens avhengighet til viktige informasjonssystemer og infrastruktur.

### 9.4.3 Departementer med et særlig ansvar for IKT-sikkerhet i dag

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har i henhold til kgl.res. 17. desember 1997 ansvaret for å koordinere arbeidet med forebyggende IT-sikkerhet. I følge St.meld. nr. 22 (2007–2008) innebærer koordineringsansvaret at departementet skal være en pådriver overfor fagdepartementene på IT-sikkerhetsområdet, og tilføre merverdi til aktiviteter i regi av fagdepartementene. Videre skal Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet identifisere og følge opp sektorovergrepene spørsmål, samt initiere og koordinere tiltak av tverrsektoriell karakter. Departementet har også et ansvar for å utarbeide oversikter og strategier for utvikling av den overordnede politikken på fagområdet. Som fagdepartement, arbeider Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet for at IT-sikkerhet skal bli en sterkere integrert del av ulike politikkområder, samt at IT-sikkerhet i sterkere grad blir inkludert på forskningssiden.

Forsvarsdepartementet har ansvar for alt arbeid med IKT-sikkerhet knyttet til militær sek-

tor, inkludert det forebyggende arbeidet. Forsvarsdepartementet har etatsstyringsansvar for NSM, og forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven.

Justis- og beredskapsdepartementet har et samordnings- og tilsynsansvar for samfunnets sivile sikkerhet. Departementets ansvar for IKT-sikkerhet er avgrenset til dette generelle samordningsansvaret, og det overordnede faglige ansvar for den forebyggende sikkerhetstjeneste i sivil sektor. NSM har en faglig rapporteringslinje til Justis- og beredskapsdepartementet på sivil side.

Samferdselsdepartementet har som sektordepartement ansvar for IKT-sikkerheten knyttet til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, herunder internett. Dette reguleres gjennom lov om elektronisk kommunikasjon med forskrifter. Post- og teletilsynet har, som myndighetsorgan under Samferdselsdepartementet, et særskilt ansvar knyttet til sikkerhet og beredskap i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester.

Selv om informasjonssikkerhet først og fremst er et virksomhets- og sektoransvar, krever det stadig mer nettverksbaserte samfunnet en helhetlig tilnærming. IKT-infrastrukturen og sikkerhetsutfordringene går på tvers av etablerte virksomheter og sektorer. En effektiv beskyttelse av IKT-infrastrukturen vil forutsette god samordning mellom myndighetene, næringslivet og den enkelte bruker.

Ulike sektorregelverk fanger i tillegg opp krav og tilsyn når det gjelder informasjonssikkerhet i de respektive sektorer. Oppfølging av kritiske IKT-systemer innen kraftforsyningen fanges opp i for eksempel Norges vassdrags- og energidirektorats kravstilling og tilsynsvirksomhet.

I lys av den fremvoksende betydningen av sårbarheten i IKT, vil det foretas en fornyet vurdering av ansvarsforholdene mellom departementene.

#### **9.4.4 Etablerte samordningsaktiviteter på tvers av sektorer**

Som ledd i samordningen av arbeidet med IKT-sikkerhet er det opprettet flere arenaer. I det følgende gis det en kort oversikt over de mest aktuelle sett ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv.

##### *Koordineringsgruppen for IKT risikobildet*

I 2008 ble det etablert en koordineringsgruppe mellom Etterretningstjenesten, PST og NSM (EOS-tjenestene). Koordineringsgruppen for IKT risikobildet er opprettet for å gjøre EOS-tjenestene bedre i stand til å håndtere IKT-hendelser, og

for å bidra til en mer helhetlig forståelse og vurdering av IKT-risikobildet. Koordineringsgruppen har etablert et betydelig samarbeid.

NSM leder gruppen, og har ansvaret for å forebygge defensivt mot spionasje, sabotasje og terror, og koordinere håndteringen av alvorlige dataangrep. Etterretningstjenesten har ansvaret for vurderingen av trusselen mot Norge og norske interesser fra fremmede stater, organisasjoner og individer. PST skal forebygge og etterforske de hendelsene der det er mistanke om at fremmede stater står bak. I tillegg skal PST vurdere trusselen mot Norge og norske interesser.

##### *Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet*

I 2004 ble Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet etablert (KIS). KIS er et tverrsektorielt koordineringsorgan for regelverksforvaltere og tilsynsmyndigheter med ansvar innen informasjonssikkerhet. Koordineringsutvalgets arbeidsfelt omfatter både alminnelig IKT-sikkerhet, og spørsmål knyttet til rikets sikkerhet, vitale nasjonale sikkerhetsinteresser og kritiske samfunnsfunksjoner. KIS ledes av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, med nestlederverv i Justis- og beredskapsdepartementet og sekretariat i NSM. KIS fungerer som arena for informasjonsutveksling og erfaringsdeling. Utvalget har ingen beslutningsmyndighet. Hovedtyngden av arbeidet i KIS har foregått i underlagte arbeidsgrupper, som har blitt opprettet etter hvert som behov har oppstått. Det vil bli tatt en nærmere gjennomgang av nåværende samordningsaktiviteter for å se om disse fungerer etter hensikten.

##### *Kompetansesenter for informasjonssikkerhet ved Høgskolen i Gjøvik*

Ved Høgskolen i Gjøvik er det etablert et norsk kompetansesenter i informasjonssikkerhet kalt "Centre for Security Economics and Technology" (CSET). Senteret har kommet i stand etter initiativ fra aktører innen politi, justis, forsvar, forvaltning, industri, personvern og akademia. Justis- og beredskapsdepartementet er opptatt av arenaer som dette kompetansesenteret der flere sentrale aktører innen samfunnssikkerhetsarbeidet møtes. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på aktuelle tiltak mot IKT kriminalitet. Det er forventet at rapport fra gruppen vil foreligge i løpet av 2012. I samarbeid med Forsvarsdepartementet og Fornyings- administrasjons- og kirke-

departementet og underlagte etater, herunder Kripos, PST, Politiets data- og materieltjeneste og Politihøgskolen, vil departementet se nærmere på

hvordan Høgskolens kompetanse kan utvikles og være en bidragsyter.

## 10 Internasjonalt samarbeid

Samfunnsutviklingen har medført at ulykker og katastrofer kan ha grenseoverskridende konsekvenser. Norge og norske borgere rammes også av hendelser som skjer utenfor vårt eget land. Det er en økende tendens til at land som er rammet av en stor hendelse i større grad enn tidligere etter spør internasjonalt assistanse. Det er viktig kontinuerlig å se hen til andre land sine erfaringer, systemer og ressurser for å styrke vårt arbeid med samfunnssikkerhet. Norge ønsker også å bidra til å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet i andre land, herunder å hjelpe når katastrofen inntreffer. Anmodning om internasjonalt assistanse kanaliseres ofte gjennom regionale og internasjonale organisasjoner. Internasjonalt samarbeid innenfor disse rammene bidrar derfor til å styrke vår nasjonale samfunnssikkerhet og beredskap og muliggjør samtidig at Norge både kan gi og be om effektiv assistanse.

Regjeringen legger vekt på samarbeidet i Norden og i nordområdene. NATO og EU er våre viktigste partnere innen samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering i en regional kontekst, mens FN har en ledende rolle i global sammenheng.

Omtale av bistand til nordmenn i utlandet og håndtering ved krisesituasjoner i utlandet faller utenfor denne meldingens tematikk. Hva som omfattes av konsulær bistand og internasjonalt samarbeid om dette, herunder nordisk samarbeid, er utførlig behandlet i Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet* og Meld. St. 5 (2011–2012) *Nordisk samarbeid*.

### 10.1 Samarbeid om samfunnssikkerhet i EU

Utviklingen innen EU de siste år har bidratt til at EU i dag fremstår som en sentral aktør for norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Justis- og beredskapsdepartementet ønsker derfor å videreutvikle samarbeidet med EU om beredskaps-spørsmål de kommende år. EU dekker i dag stort sett alle virksomhetsområdene innen samfunnssikkerhet og beredskap og setter disse høyt på

dagsorden. Våre naboland prioriterer å samarbeide innenfor EU som derfor også preger det nordiske samarbeidet innen dette feltet. Norges tilknytning til EU på samfunnssikkerhetsområdet reguleres først og fremst gjennom EØS-avtalen, og særlig gjennom det som regnes for EØS-avtalens flankeregelverk. EØS-avtalen har i de senere år åpnet opp for svært mange virksomhetsområder som ikke handler om et indre marked, blant annet forskning og teknologisk utvikling og katastrofeberedskap. Dette er grunnlaget for at Norge har deltatt aktivt i *Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering* (Samordningsmekanismen) i EU siden 2002, og det tidligere *Handlingsprogrammet for sivil beredskap* siden 1982, samt i EUs 7. rammeprogram for forskning gjennom sikkerhetsforskningen.

EØS-midlene er EØS/EFTA-landenes bidrag til sosial og økonomisk utjevning i Europa. Programmene i de enkelte fagområder utvikles i fellesskap av en programpartner i et giverland og en programoperatør i mottakerlandet. Hvert program kan bestå av flere prosjekter. Innenfor tilskuddsordningen fra EØS-landene til 15 EU-medlemsland i Sentral- og Sør-Europa, er DSB og Norges vassdrags- og energidirektoratet (NVE), involvert på fagområdet Klimatilpasning, både som programpartner i Slovakia, Ungarn og Portugal, og sammen med Klima og forurensningsdirektoratet som prosjektpartner i Latvia. DSB får dekket sine faktiske utgifter i henhold til avtale med EØS-midlenes sekretariat i Brussel.

EU legger til grunn en bred tilnærming for å styrke sikkerheten for europeiske borgere. Dette kommer blant annet til syne i strategien for indre sikkerhet, som ble vedtatt i 2010. Strategien definerer et sett av felles trusler, hvordan EU og medlemslandene møter disse truslene, og hvordan man gjennom å utvikle en europeisk sikkerhetsmodell kan øke tryggheten i Europa.

Det ble i november 2010 utarbeidet en handlingsplan for å gjennomføre strategien for indre sikkerhet. Flere viktige tiltak for å nå disse strategiske målene er relevante for Norge og foregår med norsk deltakelse. Det gjelder særlig grense-

forvaltning, der mange tiltak faller inn under Schengen-avtalen, og krisehåndtering.

Europakommisjonen la i november 2011 frem den første årlige rapporten om gjennomføringen av strategien for indre sikkerhet. Rapporten omtaler innledningsvis terrorangrepene i Norge 22. juli 2011, og peker på nye, kommende trusler, som utviklingen av internett, økonomisk krise og virkningen av ytre hendelser (som den arabiske våren). Rapporten foreslår videre hva som bør gjennomføres i 2012. Når det gjelder krise- og katastrofehåndtering bes medlemslandene særlig om å utarbeide regelmessige trussel- og risikoanalyser, samt å bidra til å styrke Europas evne til å håndtere katastrofer.

### 10.1.1 Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering

Samordningsmekanismen er EUs hovedverktøy for sivil katastrofeinnsats og for annet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. I begynnelsen var samarbeidet i EU beskjedent og begrenset til operativ koordinering av nasjonale innsatsressurser i Europa ved spesielt skogbrann og flom. Samarbeidet er med tiden utvidet til beredskapssystemer og sivile innsatskapasiteter. I dag samarbeides det blant annet innen Samordningsmekanismen om informasjons- og varslingsystemer, krisestøtteverktøy, nødnummer, risikoanalyse, katastrofehåndtering, vertsnasjonsstøtte og kriseinformasjon til befolkningen. Det er også egne ekspertfora for samarbeid innen ulike hendelsestyper som skogbrann, flom, skred, og masseødeleggelsesmidler (CBRN). Det finnes også et eget utvekslingsprogram som norske eksperter innen brann og sivilforsvar kan benytte.

Et viktig virkemiddel er muligheten til å del- eller fullfinansiere prosjekter og øvelser, det såkalte finansielle instrumentet. Øvelse Skagex, som Norge arrangerte i 2011, ble i hovedsak finansiert av Samordningsmekanismen. Et annet eksempel er et nordisk prosjekt om grenseoverskridende samarbeid i 2010–2011 (EU Cross Border). DSB vil fortsette å søke finansiell støtte fra EU til aktiviteter til styring av den nasjonale samfunnssikkerhet og beredskap. I forkant av utarbeidelsen av et nytt regelverk for samordningsmekanismen, ønsker Europakommisjonen å vektlegge forebygging som et eget samarbeidsområde innenfor samfunnssikkerhet. Forebyggingsarbeidet prioriteres i de europeiske landene og Europakommisjonen viste dette gjennom å utstede en egen forebyggingsmelding i 2009.

### 10.1.2 EUs sikkerhetsforskning

I regjeringens *Strategi for Norges samarbeid med EU om forskning og utvikling* er satsing på internasjonalisering av norsk forskning et overordnet mål. I St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning* trekkes deltakelsen i EUs rammeprogram og utviklingen av det europeiske forskningsområdet (ERA) fram som en hovedprioritering for internasjonaliseringen. Forskningsrådet legger også betydelig vekt på samarbeidet med EUs rammeprogram for forskning.

Innenfor sikkerhetsforskningen er aktiviteten rettet mot EU av stor betydning. Den samlede planlagte bevilgningen fra EU til sikkerhetsforskningen er ca. 1,4 mrd. euro fordelt over perioden 2007–2013. Tall viser at Norge gjennom *Security programme* henter tilbake en større andel av midlene enn Norges andel av bevilgningene til rammeprogrammet skulle tilsi. Viktige tiltak i regjeringens strategi innebærer at EUs 7. rammeprogram skal integreres tettere med øvrige tiltak og politikk for forskning og innovasjon, om strategisk, tematisk og finansiert samspill med nasjonale FOU-program. SAMRISK har fra starten hatt som ett av sine formål å kvalifisere norske forskere til deltakelse i prosjekt som finansieres av EUs 7. rammeprogram.

De overordnede målene for sikkerhetsforskningsprogrammet i EU er å:

- utvikle teknologi og kunnskap for å verne borgerne mot trusler som terrorisme, organisert kriminalitet eller industri- og naturkatastrofer, og samtidig respektere menneskerettigheter og personvern
- sikre optimal og samlet bruk av tilgjengelig teknologi
- stimulere til samarbeid mellom leverandører og brukere av sivile sikkerhetsløsninger
- bedre konkurranseevnen for den europeiske sikkerhetsindustrien
- gi tiltaksorienterte forskningsresultat for å redusere sikkerhetstap

EU-satsingen kan delvis sies å utfylle satsingen i nasjonale FOU-program, og delvis gi et tilbud som ikke finnes nasjonalt, for eksempel gjennom den sterke satsingen på innovasjon og teknologiske løsninger.

### 10.1.3 Produkt- og elsikkerhet, transport og eksplosiver

EUs direktiver, jf. virksomhetsområder som produktsikkerhet, varehandel, transport av farlig

gods, industrisikkerhet og el-sikkerhet, gir klare standarder for sikkerhetsarbeidet og gir dermed også føringer for hvilket sikkerhetsnivå Norge skal operere med. Det er forventet at EU vil fortsette å utvikle et stadig mer inngripende regelverk for medlemslandene på de nevnte virksomhetsområder i årene som kommer. Det er derfor viktig at eventuelle norske interesser søkes innarbeidet i de direktiv- og forordningsforslag Europakommisjonen kommer med. Norske myndigheter vil følge utviklingen på de ulike virksomhetsområdene i EU nøye, og være aktive i regelverksarbeid for å ivareta norske interesser.

Erfaringen viser at saksområder der Norge har kompetanse og viktige erfaringer gir en reell mulighet til å påvirke utformingen av EUs regelverk og politikk i retning av norske interesser.

Norge er også knyttet til EUs organer og arbeid utenom EØS-avtalen. Utviklingen innenfor justis- og innenriksområdet, og i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) har forgreninger til samfunnssikkerhet og beredskap. Det er blitt klarere med årene at det er likhetspunkter mellom EØS-avtalens virkeområde og justis- og innenriks samarbeidet med EU.

Som en del av EUs omfattende handlingsplan mot terrorisme, har EU startet et arbeid for strengere å regulere og begrense tilgangen til eksplosiver og kjemiske stoffer som kan brukes til eksplosiver. Disse tiltakene i handlingsplanen faller innenfor EØS-avtalen, og gjør at Norge har medinnflytelse på regelverksutformingen, men Norge må også implementere forordninger og direktiv. Norge har fulgt prosessene med regelverksendringer tett og vil implementere EUs regelverk på området. I etterkant av angrepene i Norge 22. juli 2011, er det aktuelt å gjøre tilgangen til kjemikalier og teknologi som kan brukes for å fremstille eksplosiver vanskeligere.

## 10.2 Nordområdene

Regjeringen legger i Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene Visjon og virkemidler* opp til en langsiktig utenrikspolitikk som kan styrke Norges posisjon i nordområdene. Det legges blant annet opp til et styrket nærvær gjennom satsing både i Barentssamarbeidet og i det arktiske samarbeidet, samt i kontakten med Russland. Konkret oppfølging forventes innen blant annet rednings- og beredskapsarbeid. Klimaendringene i nord er et satsingsområde og i dette arbeidet har DSB er kjernerolle i samarbeid med Miljøverndepartementet.

Gjennom regjeringens handlingsplan for atomvirksomhet og miljø i nordområdene er det lagt ned et omfattende arbeid for å redusere risikoen for ulykker og utslipp av radioaktive stoffer i nord. Meld. St. 11 (2010–2011) *Samarbeidet med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene* gir føringer for videre arbeid med en handlingsplan som ble etablert i 1995. Prioriteringen fremover vil være å ivareta et nært samarbeid mellom myndighetene på norsk og russisk side, spesielt om beredskap og miljøovervåking. Utenriksdepartementet leder arbeidet, med Strålevernet som fagdirektorat. Internasjonal koordinert innsats er avgjørende og ivaretas både i IAEA (Det internasjonale atomenergibyrådet) og gjennom G8 landenes globale partnerskap.

Barentssamarbeidet inkluderer Norge, Russland, Finland og Sverige, Danmark, Island og EU. I tillegg er en del andre land observatører. Norge var initiativtaker i 1993 og prioriterer samarbeidet høyt i vår formannskapsperiode frem til oktober 2013. Barentssamarbeidet er omfattende og inkluderer også kriminalomsorg, politi og redningstjeneste. I 2008 ble det inngått en avtale mellom Norge, Sverige, Finland og Russland om samarbeid om landredning i regionen.

Øvelsen Barents Rescue avholdes annet hvert år. Sverige avholdt en omfattende Barents Rescue i 2011 og Justis- og beredskapsdepartementet har allerede startet planleggingen av øvelsen i 2013 som vil bli ledet av Norge. Økt menneskelig aktivitet innen skipstrafikk, turisme, olje og gass i nord øker behovet for grenseoverskridende samarbeid innen redning og beredskap. Det store arsenalet av radioaktivt materiale i Barentsregionen tilsier at behovet for Barents Rescue vil øke i årene fremover.

COSPAS-SARSAT (C/S) er et nødvarslingssystem innen den internasjonale redningstjenesten. Systemet benytter satellitter for å fange opp nød-signaler og angi posisjonen til den som er i nød. C/S er av stor betydning for Norge med et redningsansvarsområde som omfatter blant annet deler av Polhavet og Arktis, der det er begrensede muligheter for kommunikasjon og varsling. Norge har siden 1982 vært vertsnasjon med nedlesestasjoner og et Mission Control Center (MCC) og har et regionansvar for videreformidling av nødmeldinger til Grønland, Island, Sverige, Danmark, Finland, Estland, Latvia og Litauen.

Ny teknologi skal erstatte dagens system, både når det gjelder rom- og bakkesegmentet. C/S utstyr skal plasseres i nye satellitter, herunder de europeiske Galileo-satellittene. EU vil finansiere bygging og drift av en nedlesestasjon i Long-





Figur 10.1 Øvelse Barents Rescue

Kilde: Anneli Bodin

yearbyen gjennom SAR Galileo-prosjektet. Dette er basert på et norsk tilbud hvor drift av stasjonen skal ivaretas av Kongsberg Satellite Services (KSAT). I tillegg vil MCC i Bodø oppgraderes gjennom teknisk personell og nytt utstyr. Det tas sikte på at dette arbeidet igangsettes i 2013. De tekniske oppgraderingene vil medføre en forbedret redningstjeneste, ved mer nøyaktig posisjonsbestemmelse av nødstedte og raskere varsling, samt en tilbakemeldingsfunksjon som viser at nødhjelp er på vei. Ved å opprettholde og forbedre vår evne til effektiv søk- og redning, viser Norge vilje og evne til å utøve redningstjeneste i vårt eget og tilstøtende redningsansvarsområder.

I mai 2011 ble det i regi av Arktisk Råd undertegnet en søk- og redningsavtale for Arktis. Avtaleparten er medlemmene i Arktisk råd. Avtalen inneholder bestemmelser om koordinering av SAR-operasjoner i Arktis, samarbeid mellom statene og avgrensning av de ulike lands søk- og redningsregioner. Som følge av avtalen har Norge fått et større ansvarsområde, jf. boks 6.1. I tillegg er medlemslandene i Arktisk Råd i prosess med å utarbeide en oljevernnavtale for Arktis. Avtalen skal forenkle håndteringen av internasjonal assistanse ved omfattende akutt forurensning i Arktis.

### 10.3 Nordisk samarbeid

#### *Haga-erklæringen*

Den 27. april 2009 tiltrådte alle de nordiske ministre med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap en erklæring vedrørende utvikling av det nordiske beredskapssamarbeid – den såkalte Haga-erklæringen. Hensikten med erklæringen er å finne felles overordnede områder av interesse som kan utvikles og styrkes, i Norden eller innen det internasjonale beredskapssamarbeidet i EU, NATO eller FN. Felles overordnede mål er styrking av de nordiske lands evner til å forebygge og redusere konsekvenser av større ulykker, natur- og menneskeskapt katastrofer, samt andre samfunnskriser innen beredskapsområdet. Denne målsettingen utvikles gjennom fellesnordiske prosjekter og fokusområder innen for beredskapsrådet.

#### *Stoltenberg-rapporten*

På oppdrag av de fem nordiske utenriksministre utarbeidet tidligere utenriks- og forsvarsminister Thorvald Stoltenberg i 2009 en rapport med 13 forslag om hvordan det nordiske utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet kan styrkes. Flere

#### **Boks 10.1 Nordisk solidaritetserklæring**

«Ministrene understreket det sterke verdifelleskapet mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Arbeid for å fremme demokrati, folkeretten og respekt for menneskerettighetene, likestilling og bærekraftig utvikling er grunnelementer i de nordiske landenes utenrikspolitikk. På grunn av sine felles interesser og geografiske nærhet er det naturlig for de nordiske landene å samarbeide om å løse utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer i solidarisk ånd. Ministrene diskuterte i denne sammenheng potensielle farer som natur- eller menneskeskapt katastrofer, digitale angrep og terrorangrep. Skulle et av de nordiske landene bli rammet, vil de andre landene, dersom de blir forespurt, bistå med relevante midler. Intensivering av det nordiske samarbeidet vil bli gjennomført i fullt samsvar med de ulike landenes sikkerhets- og forsvarspolitikk og vil utgjøre et komplement til etablert europeisk og euroatlantisk samarbeid.»

forslag er relatert til samarbeid om samfunnssikkerhet mellom de nordiske land, blant annet forslaget om en nordisk solidaritetserklæring og et samarbeid om digital sikkerhet.

#### *Nordisk redningssamarbeid*

NORDRED er et nordisk redningssamarbeid med Danmark, Finland, Sverige, Norge og Island som medlemmer. Formålet er å fremme samarbeide for å utvikle redningstjenesten, samt å utvikle operativt samvirke i redningssituasjoner. Som grunnlag for samarbeidet ligger en rammeavtale av 1989 (NORDRED-avtalen).

NORDREDs kontaktgruppe med representanter fra medlemslandene har jevnlig møter for å utvikle grenseoverskridende samarbeid, utveksle informasjon og erfaringer, bidra til kompetanseheving gjennom felles prosjekter og yte informasjon vedrørende den strukturelle oppbygging av redningstjenesten. Kontaktgruppen møtes omlag halvårlig. Formannskapet i kontaktgruppen går på rundgang mellom landene. Norge overtok formannskapet for NORDRED-samarbeidet i juni 2009.

Med bakgrunn i Haga-erklæringen, skal NORDREDs kontaktgruppe i henhold til manda-

tet gjennomgå og vurdere om NORDRED-avtalens virkeområde er tilstrekkelig for et eventuelt utvidet samarbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap, samt gjennomgå avtalens øvrige bestemmelser for å avdekke eventuelle behov for endringer i avtalen. I tillegg skal gruppen identifisere mulige nye områder å samarbeide på. Dette skal skje ut fra en analyse av det eksisterende NORDRED-samarbeidet og dets mulige utviklingsperspektiver, sett i lys av samarbeidet innen EU, NATO og FN. Gjennom NORDRED er det opprettet et eget nordisk RITS-samarbeid. For nærmere omtale av dette se kapittel 6.

*Prosjekt for sammenknytning av nødnettene i Norge og Sverige*

Direktoratet for nødkommunikasjon har innledet et samarbeid med svenske *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* med sikte på å knytte sammen nødnettene i de to landene. Dette vil gi nød- og beredskapsaktører i begge land mulighet til å benytte nødnett til samhandling uavhengig av grensene.

#### 10.4 Sivilt beredskapsarbeid i NATO

Det sivile beredskapsarbeidet i NATO foregår mellom de allierte land, med Russland og i de senere år særlig med partnerlandene. Fortsatt er hovedoppgaven å samordne og effektivisere bruken av nasjonale sivile ressurser for å støtte opp om alliansens strategiske oppgaver og sikre sivilbefolkningen og infrastruktur mot konsekvensene av naturkatastrofer, krig eller terrorhandlinger. De strategiske oppgavene er imidlertid fornyet gjennom et nytt strategisk konsept, og strukturen for sivil beredskapsarbeid i NATO er endret. Etter en reform i 2010 er fire faggrupper underlagt Komiteen for sivil beredskapsplanlegging (CEPC). Til sammen utgjør disse faggruppene et bredt nettverk av eksperter i medlems- og partnerland.

NATOs nye strategiske konsept skal gjelde for de neste ti årene. Det nye strategiske konseptet fastholder hovedpilarene i NATO-samarbeidet, som er kollektivt forsvar, krisehåndtering og sikkerhet gjennom samarbeid med partnere. Det sivile beredskapsarbeidet i NATO har tradisjonelt bidratt til alle de tre pilarene, men den mest dominerende oppgaven de siste årene har vært å støtte NATOs militære operasjoner. Det har vært en økt bruk av sivil ekspertise til planlegging og gjennomføring av NATO-operasjoner, som i Afghanis-

tan, i Kosovo, i Middelhavet og ved Afrikas Horn. Eventuelle nye operasjoner eller endringer i pågående operasjoner vil fortsatt innebære bruk av sivil ekspertise og trolig vil omfanget øke. Norge har bidratt aktivt til at NATO har utviklet et sivilt trenings- og utdanningsprogram og retningslinjer om håndtering ved hendelser med bruk av masseødeleggelsesmidler, såkalte minimumsstandarder. Dette arbeidet vil fortsette, og bidrar både til å styrke alliansens evne til å håndtere konsekvensene ved bruk av masseødeleggelsesmidler og er et konkret samarbeidsområde med partnerland. Norge er generelt positive til å bidra med ekspertise og støtte til partnere.

Det sivile beredskapsarbeidet i NATO vil i årene fremover konsentreres rundt energisikkerhet, cyber forsvar og missilforsvar.

#### 10.5 Samarbeid gjennom FN

For humanitære innsatser og for prosjektsamarbeid i tredjeland, anses FN som den viktigste internasjonale samarbeidspartneren. Norske myndigheter skal engasjere seg i fora under FN som håndterer spørsmål og fagområder innen samfunnssikkerhet og beredskap, herunder utvikling og oppfølging av internasjonale konvensjoner og andre regelverk og i ulike typer bistandsaktiviteter.

Hyogo-erklæringen, som legger rammeverket for det internasjonale samarbeidet innen krise- og katastroforebygging (International Strategy for Disaster Reduction, ISDR), ble undertegnet av 186 land i 2005. Norge er blant landene som har fulgt opp erklæringen ved å etablere en nasjonal plattform for kriseforebygging gjennom samvirkeområdet *Natur*. Hyogo-erklæringen gjelder for ti år, og Norge vil spille en aktiv rolle i utviklingen av det nye rammeverket hvor fremtidige utfordringer, herunder klimaendringer bør få en tydelig plass.

Det internasjonale samarbeidet innen katastroforebygging følger hovedsakelig de prinsippene som er nedfelt i St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*. Norge samarbeider med land som i tråd med prioriteringene og prinsipper i ISDR, kan fungere som en motor for samarbeid i sin region. Foreløpig er Kina, Vietnam, Bangladesh, Cuba og Uganda pekt ut som norske samarbeidsland. Denne typen samarbeid er verdifulle for utvikling av verktøy og metoder, til bruk for planleggere og beslutningstakere på ulike nivå.

FN har også et vidtrekkende internasjonalt samarbeid innen forebyggende og beredskapsmessige tiltak, mot industriulykker med grenseoverskridende konsekvenser. I FN sin ekspertkomité for transport av farlig gods diskuterer og vedtas kravene til blant annet klassifisering, merking og emballering, som de ulike internasjonale komiteene for transport av farlig gods siden tar inn i sine regelverk for henholdsvis vei-, jernbane-, sjø- og lufttransport av farlig gods. Gjennom internasjonale konvensjoner og EØS-avtalen blir disse regelverkene nasjonale forskrifter. På området farlig gods er det viktig at regelverkene for sjø-, luft- og landtransport er harmonisert.

## 10.6 Operativt samarbeid om sivil beredskap og krisehåndtering

Hvert år blir millioner av mennesker rammet av katastrofer. Internasjonalt finnes det flere ordninger som legger til rette for at naboland skal kunne bistå med ressurser når katastrofen rammer. Hvis en større krise skulle ramme Norge kan også vi nytte godt av dette samarbeidet. Disse ordningene er således med på å styrke Norges nasjonale beredskap.

### 10.6.1 Operativt samarbeid i NATO

I 1998 ble koordineringssenteret Euro-Atlantic Disaster Coordination Center (EADRCC) etablert. Dette ble gjort for å sikre en best mulig koordinert sivil innsats fra allierte så vel som partnere ved naturkatastrofer eller andre uønskede hendelser. EADRCC har ved flere anledninger vist å kunne gi merverdi til komplekse, multinasjonale kriseinnsatser. I 2010 formidlet EADRCC slike anmodninger i forbindelse med naturkatastrofer i Albania, Ungarn, Israel, Moldova, Montenegro, Tadsjikistan og Ukraina. På anmodning fra pakistanske myndigheter etablerte NATO i august 2010 en 90 dagers sjø- og luftbro for å hjelpe FN og andre humanitære aktører med å få hjelpesendinger inn i det flomrammede landet. Gjensidig støtte mellom landene er nyttig i katastrofesituasjoner og utfyller andre instrumenter og aktører som FN og EU.

EADRCC er også hovedansvarlig for en årlig sivil feltøvelse, der innsatsressurser fra mange medlems- og partnerland øver på responsaktiviteter i et større ulykke- eller katastrofescenario. Øvelsene har de senere år foregått i partnerland og Norge har bidratt med stabspersonell til øvelsene. Norske myndigheter vurderer fortløpende,

avhengig av scenario og øvelsesopplegg, om eventuelle norske redningsressurser skal delta.

### 10.6.2 Operativt samarbeid i EU

Europakommisjonen forvalter et døgnbemannet krisekoordineringssenter (MIC). Senteret har kontinuerlig kontakt med de deltakende stater gjennom et eget krisekommunikasjonssystem. Samordningsmekanismen kan aktiveres ved alle typer ekstraordinære hendelser som skjer i eller utenfor Europa. Systemet og ressursene er ment å supplere og støtte den nasjonale håndteringen enten det er naturutløste hendelser, ulike typer ulykker eller terrorhandlinger.

Gjennom finansieringsordningen åpnes det også for delfinansiering av ulike transportmiddel for å støtte og effektivisere de nasjonale innsatsene. Det er særlig oppmerksomhet på fire områder av operativt samarbeid: EUs evne til innsats i kriser, MIC sin analytiske og koordinerende kapasitet, evnen til å hjelpe EU-borgere også utenfor EU og forbedret koordinering med andre internasjonale organisasjoner som eksempelvis FN.

Det nye regelverksforslaget for Samordningsmekanismen 2014–2020 legger opp til et nytt European Emergency Response Center (EERC) som vil erstatte dagens MIC og det tidligere operasjonsrommet til generaldirektoratet for Humanitært bistandsarbeid (DG ECHO). I tillegg har Europakommisjonen i nytt regelverk ambisjoner om å kunne tilby medlemslandene egne EU-kapasiteter. Slike eksisterer til en viss grad allerede under Samordningsmekanismen.

### 10.6.3 Operativt samarbeid i FN

FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) har en ledende rolle ved internasjonal katastrofehåndtering. Norge har tradisjonelt vært en stor bidragsyter til FN OCHA. For å sikre rask respons ved katastrofer, har FN OCHA sammen med ulike regjeringer opprettet mobiliseringsteam. Teamene består av personell med erfaring og kompetanse innenfor katastrofehåndtering som er i stand til å reise ut på kort varsel. DSB har siden 2010 forvaltet det norske kontaktpunktet for UNDAC-systemet.

DSB forvalter også den norske oppfølgingen av INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group). INSARAG er et nettverk for katastrofeutsatte land, bidragsytende land og ulike søk og redningsorganisasjoner og har blant annet som oppgave å fremme koordinering og effektivitet i internasjonalt søk og redningsarbeid.

INSARAG har utviklet internasjonale retningslinjer for innsatspersonell for effektiv opptreden i katastrofeområder, da spesielt ved søk og redningsoperasjoner.

#### 10.6.4 Nasjonale innsatsressurser for internasjonal katastrofebistand

DSB har utviklet konsepter for internasjonal operativ virksomhet. Mange av DSB sine konsepter er nært knyttet til Sivilforsvaret og samarbeidet i *International Humanitarian Partnership*, som er en uformell sammenslutning av statlige beredskapsorganisasjoner i Nord-Europa. Det meste av ressursene tilknyttet konseptene er finansiert av Utenriksdepartementet, og er et ikke-konkurrerende supplement til norske frivillige organisasjoners arbeid.

DSB gir støtte til FNs internasjonale krisevurderingsteam (UNDAC) både i form av regulært personell til teamene og i form av IKT-ekspertise som støtter teamene i deres feltarbeid. DSB forvalter også et logistisk støttekonsept (Norwegian Support Team – NST) som på kort tid kan reise til et katastrofeområde og etablere støtte til internasjonalt hjelpearbeid i form av forpleining, forlegning, transport, samband og kontor- og helsetjenester. Hensikten er å sette andre hjelpearbeidere best mulig i stand til å konsentrere seg om sin direkte hjelp til katastroferammede. Støtten er med på å danne erfaringsgrunnlag for nye operative nasjonale konsepter innen feltet nasjonale støtteressurser ved store katastrofer. Disse erfaringene blir på en systematisk måte benyttet i den

løpende utviklingen av Sivilforsvaret. Felles anskaffelser og opplæring kan gi mer effektiv katastrofebistand både ute og hjemme.

#### 10.7 Internasjonalt helseberedskapssamarbeid

---

Norge deltar i Verdens helseorganisasjon (WHO) og Det internasjonale atomenergibyråets globale samarbeid om overvåking, analyse, varsling og reaksjonsformer ved utbrudd av smittsomme sykdommer og strålingsrelaterede hendelser. WHOs internasjonale helsereglement (IHR 2005) gir retningslinjer for varsling og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse, som pandemier og kjemikaliehendelser. Norge har gjennomført deler av reglementet i norsk rett og arbeider med resterende implementering. Ny folkehelselov gir hjemmelsgrunnlag for implementering av de resterende delene av reglementet. Nasjonalt folkehelseinstitutt er nasjonalt IHR-kontaktpunkt i Norge. Norges deltakelse i WHO/Unecce-protokollen om vann og helse kan videre bidra til bedre beredskap på drikkevannsområdet, gjennom fastsettelse av nasjonale mål.

Norge samarbeider også med EU og NATO på helse- og mattrygghetsområdet, blant annet i EUs Health Security Committee, EUs senter for forebygging og kontroll av sykdommer (ECDC) og EUs myndighet for næringsmiddeltrygghet (Efsa). Nordisk helseberedskapsavtale omfatter gjensidig informasjonsutveksling og assistanse ved kriser og katastrofer.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Justis- og beredskapsdepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens politikk for samfunnssikkerhet. For å nå målet om et trygt samfunn for alle, må hensyn til samfunnssikkerhet integreres i alle deler av samfunnet. Ved siden av å initiere, utvikle og gjennomføre egne tiltak gjennom egne virkemidler, er Justis- og beredskapsdepartementet en pådriver og koordinator ovenfor andre sektormyndigheter og skal sørge for resultatoppfølging av politikken for samfunnssikkerhet i alle deler av samfunnet.

Regjeringen har bestemt at Justis- og beredskapsdepartementet rolle på dette området skal styrkes og tydeliggjøres. I kgl.res. av 11. november 2011 fremgår følgende:

*For å sikre at Norge kan møte de risiko- og sårbarhetsutfordringer samfunnet står overfor, skal departementets ansvar for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid tydeliggjøres og styrkes. Departementets rolle som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt beredskapsansvar, vil også bli styrket. Videre skal den interne organiseringen bli gjennomgått for å styrke departementets evne til krisehåndtering. Departementet vil i den forbindelse bli tilført økte ressurser.*

For å synliggjøre disse endringene besluttet regjeringen at Justis- og politidepartementet fra 1. januar 2012 skulle endre navn til Justis- og beredskapsdepartementet.

### 11.1 Tiltak for å styrke beredskapen

#### 11.1.1 Tiltak med begrensede eller ingen budsjettmessige konsekvenser

I denne meldingen til Stortinget om samfunnssikkerhet redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Mange av de tiltakene som løftes frem i meldingen er knyttet til behovet for et bedre samvirke mellom ulike aktører i samfunnssikkerhetsarbeidet både i det forebyggende arbei-

det og ved krisehåndtering. Et bedre samvirke mellom ulike aktører har blant annet til hensikt å sikre en bedre utnyttelse av ressursene og mange av tiltakene har derav begrensede eller ingen budsjettmessige konsekvenser.

#### 11.1.2 Tiltak foreslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012

Videre har Regjeringen fremmet forslag om tiltak for Stortinget gjennom Revidert nasjonalbudsjett 2012 (Prop. 111 S (2011–2012) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2012* som vil bidra til å styrke beredskapen.

Det er foreslått å styrke PST med 21 mill. kroner for å sikre at sikkerhetstjenesten er rustet til å utføre sitt samfunnsoppdrag på en god måte. Økningen skal gå til investeringer og utviklingskostnader innen cybersikkerhet, kommunikasjonskontroll, spaning og tilgang til Schengenlandenes visumdatabase (VIS). I løpet av året skal et utvalg foreta en vurdering av hvordan PST utnytter sine ressurser, om PSTs ansatte besitter rett faglig kompetanse, samt foreta en sammenligning med annen nordisk sikkerhetstjeneste. På bakgrunn av dette skal utvalget gjøre en helhetlig vurdering av PSTs ressursituasjon sett i lys av de oppgaver PST skal gjennomføre og det aktuelle trusselbildet.

Regjeringen har foreslått å øke bevilgningen til NSM med 4 mill. kroner for å styrke arbeidet med veiledning om virksomhetenes ansvar for egenbeskyttelsestiltak og objektsikring.

Regjeringen har foreslått å bevilge 9,9 mill. kroner til etableringen av et *sivilt situasjonssenter* i Justis- og beredskapsdepartementet. Situasjonssenteret skal være operativt fra 1. juli 2012 og bidra til at regjeringen holdes informert om relevante sivile beredskapshendelser og kriser. Som et ledd i etableringen av situasjonssenteret har regjeringen foreslått å bevilge 1,6 mill. kroner til å etablere en vaktordning for ansatte i IKT-enheten i departementet. I tillegg er det foreslått å etablere en ordning med embetsvakt i departementet.

Det er på nytt etablert helikopterberedskap på Rygge som skal videreføres, og så snart som mulig utvides til også å omfatte håndhevelsesbistand.

Regjeringen har foreslått en bevilgning på 2,3 mill. kroner til å dekke kostnadene til en videreføring i 2012, og 4 mill. kroner til opplæring for å kunne utvide helikopterberedskapen til også å kunne omfatte kapasitet til håndhevelsesbistand.

Stortinget har tidligere besluttet å styrke *helikopterberedskapen på Svalbard*, jf. Prop. 146 S (2010–2011), Innst. 82 S (2011–2012), ved at det skal være to store helikoptre på Svalbard, mot tidligere ett stort og ett mellomstort. En følge av styrkingen er at det er behov for ny hangarkapasitet. Derfor har regjeringen foreslått å bevilge 14 mill. kroner til en ny helikopterhangar på Svalbard. På grunn av kort sesong for byggearbeider på Svalbard må alt grunnarbeid gjøres sommeren 2012, slik at selve byggingen kan skje sommeren 2013.

Regjeringen har foreslått å bevilge 30 mill. kroner til å innføre en ordning med *prioritet i mobilnettet*. Bevilgningen er et engangsbeløp for å iverksette ordningen. Formålet med en prioritetsordning er å gi brukere med ansvar for samfunnsviktige oppgaver bedre fremkommelighet i mobilnettene i en krisesituasjon hvor mobilnettene er overbelastet. Det er særlig i forbindelse med ulykker, strømutfall og uvær at en slik prioritetsordning er viktig.

Det er videre foreslått å bevilge om lag 600 millioner kroner over Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets budsjett som følge av angrepet mot regjeringskvartalet 22. juli 2011 til blant annet sikring og vakthold av departementene i regjeringskvartalet og i erstatningslokaler. Herunder er det foreslått å øke bevilgningen til Statsbygg med 135 mill. kroner til sikring og utbedring i regjeringskvartalet, og 187 mill. kroner til sikringstiltak i departementenes erstatningslokaler. Til Departementenes servicesenter er det foreslått 24,5 mill. kroner for oppbemanning av vakt- og sikkerhetspersonell, 55,9 mill. kroner til innleie av vektere og 38,7 mill. kroner til teknisk utstyr til å etablere grunnsikring regjeringskvartalet og i departementenes nye lokaler. I tillegg foreslås det å bevilge 11,5 mill. kroner for å utbedre dekningsgraden for Nødnett, og til å etablere et gradert nettverk for alle departementene.

### 11.1.3 Store tiltak som allerede er igangsatt

Kostnadsrammen for fullføring av utbygging og drift av *Nødnett* i hele Fastlands-Norge ble i Innst. 371 S (2010–2011), i tråd med ekstern kvalitetssikrers anbefaling, fastsatt til 4 700 mill. kroner. Styringsrammen ble fastsatt til 3 950 mill. kroner, også dette i samsvar med kvalitetssikrers anbefaling. Dette tilsier således en usikkerhetsavsetning på

750 mill. kroner. Rammene består av investeringselementer i form av utstyr som radionettverk, kjerne-nett, kommunikasjonsentraler, radioterminaler og aktiviteter som knyttes til montering, installasjon og planlegging av disse elementene. Rammene består videre av følgende driftselementer: Direktoratet, prosjektorganisasjon, støtte til innføringsprosjektene i etatene og driftsutgifter i utbyggingsperioden som inngår som del av prosjektet.

Regjeringen foreslo i proposisjon til Stortinget 146 S (2010–2011) *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020*, å anskaffe nye moderne allværs søk- og redningshelikoptre i 10–20 tonnklassen til Fastlands-Norge, som erstatning for dagens Sea King-redningshelikoptre. Stortinget samtykket i proposisjonen den 6. desember 2011 i Innst. 82 S *fra justiskomiteen om anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2012–2020*, i at Justis- og beredskapsdepartementet innenfor en kostnadsramme på 16 800 mill. kroner kan inngå kontrakt om anskaffelse av inntil 16 redningshelikoptre i klassen 10–20 tonn. For Svalbard kan det innenfor en samlet ramme på 1 300 mill. kroner inngås kontrakt om en tjenesteleveranse av to store redningshelikoptre tilsvarende dagens Super Puma med tjenestestart 1. april 2014 og med varighet på seks år og opsjon på ytterligere fire år.

Regjeringen arbeider for å sikre videre drift av dagens fastlandsbaserte redningshelikopterflåte med Sea King-helikoptre. For å kunne ha en fortsatt god tjeneste og tilstrekkelig beredskap frem til de nye helikoptrene er på plass, vil dagens Sea King-helikoptre ha behov for nødvendig oppgradering, samtidig som det er nødvendig å ta høyde for et økende vedlikeholdsbehov. For å imøtekomme dette ble det i 2012 bevilget 40 mill. kroner til dette formålet.

### 11.1.4 Øvrige tiltak

Gjennom denne meldingen redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. Utover tiltakene nevnt over, omtaler meldingen også andre tiltak som vil kunne medføre utgiftsøkninger over statsbudsjettet. Tiltak som er drøftet i meldingen vil bli vurdert i forbindelse med regjeringens videre arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Eventuelle forslag om gjennomføring av slike tiltak vil regjeringen komme tilbake til i de årlige budsjettproposisjonene.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 15. juni 2012 om Samfunnssikkerhet blir sendt Stortinget.

---

---



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Forsidefoto:  
Øverst venstre: Lars-Otto Laukvik  
Øverst høyre: 330-skvadronen  
Nederst venstre: Ole M. Nybakken/NTB/Scanpix  
Nederst høyre: Erlend Haarberg/NTB Scanpix

Trykk: 07 Aurskog AS 06/2012

