



# Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet

Dokument nr. 3:4 (2007–2008)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefaks: 22 24 27 86  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep  
0033 Oslo  
Telefon: 22 18 81 23  
Telefaks: 22 18 81 01  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-90811-90-2

Forsideillustrasjon: Tine Soli/Basta

Forsidefoto: Inger Cecilie Thoresen



## Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordnings- ansvar for samfunnssikkerhet

---

Dokument nr. 3:4 (2007–2008)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:4 (2007–2008)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar  
for samfunnssikkerhet.*

Riksrevisjonen, 15. januar 2008

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>6</b>
2.1	Systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå	7
2.2	Helhetlig beredskapsplanlegging	8
2.3	Justisdepartementets arbeid med tilsyn	8
2.4	Samordning av ansvar og roller	8
2.5	Departementenes styring av arbeidet med samfunnssikkerhet	9
2.6	Informasjon og kommunikasjon i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet	10
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Departementenes svar</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>12</b>
	<b>Vedlegg: Rapport</b>	<b>15</b>

# Justis- og politidepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet

### 1 Innledning

Siden tidlig på 1990-tallet har Justisdepartementet vært tillagt et overordnet samordningsansvar for beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i sivil sektor. Samordnings- og oppfølgingsrollen har senere blitt ytterligere understreket og konkretisert gjennom flere resolusjoner og meldinger.<sup>1</sup> Målet med samordningsarbeidet er å sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår. Samfunnets samlede ressurser skal gjennom samordnet bruk og prioriteringer settes inn i samfunnssikkerhetsarbeidet.<sup>2</sup>

I Norge fordeles tradisjonelt forvaltningens ansvar og oppgaver ut fra hvilken sektor oppgavene tilhører. Dette gjelder også innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Arbeidet for å styrke samfunnssikkerheten tar utgangspunkt i tre prinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet. Ansvarsprinsippet innebærer at den som har et ansvar i en normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Likhetsprinsippet innebærer at den organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.<sup>3</sup> Behovet for en nasjonal kriseledelse på tvers av sektorene oppstår når flere sektorer er berørt, og utløser behov for samordning. I slike situasjoner vil det være behov for informasjonsdeling og koordinering av ressurser for å håndtere kriser på tvers av ansvarslinjene.<sup>4</sup>

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ifølge Stortinget ha høy prioritet, og prioriteringen skal gjenspeiles i det organisatoriske ansvaret og i det forebyggende arbeidet. Det er i de senere år gjennomført flere organisatoriske endringer for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Eksempler er etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndig-

het som har fått en faglig rapporteringslinje til Justisdepartementet. Det er i tillegg etablert en rekke råd og utvalg. Målet med endringene er å gi en mer helhetlig beredskap.<sup>5</sup>

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar samordningsansvaret for samfunnssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

For å belyse i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar samordningsansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap er det utarbeidet seks problemstillinger:

- 1 Er det en systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå?
- 2 Er arbeidet med beredskapsplanlegging helhetlig?
- 3 Er Justisdepartementets arbeid med tilsyn i tråd med Stortingets forventninger om en styrket samordning?
- 4 Er ansvar og roller i samordningsarbeidet tilstrekkelig avklart?
- 5 I hvilken grad fastsetter departementene virksomhetsspesifikke resultatkrav i arbeidet med samfunnssikkerhet?
- 6 Er informasjon og kommunikasjon tilstrekkelig ivaretatt i samordningsarbeidet?

Undersøkelsen er forelagt Justis- og politidepartementet til uttalelse i brev av 24. september 2007. Rapporten følger som trykt vedlegg. Revisjonskriteriene er tidligere forelagt departementet. Departementets kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse er mottatt i brev av 22. oktober 2007 og er innarbeidet i rapporten.

### 2 Oppsummering av undersøkelsen

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det samlet inn data fra ulike kilder. Undersøkelsen bygget i hovedsak på dokumentanalyser. I

1) St.meld. nr. 25 (1997–98); kgl.res. av 16. september 1994; kgl.res. av 3. november 2000; Kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003.

2) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

3) St.meld. nr. 17 (2001–2002).

4) NOU 2006: 6, *Når sikkerheten er viktigst*, s. 150.

5) St.meld. nr. 39 (2003–2004).



dokumentanalysen inngår blant annet tilsynsrapporter utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter tilsyn av departementene. Detaljer fra innholdet i disse tilsynsrapportene er unntatt offentlighet. Det er også innhentet data ved hjelp av intervjuer og spørsmål i brevs form til ni departementer. Departementene er valgt ut fordi det har vært ført tilsyn med dem i perioden fra mars 2004 til juni 2006. Tilsynsarbeidet gav et godt grunnlag for å undersøke Justisdepartementets samordningsansvar. Departementene som omfattes av undersøkelsen er Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet og Kultur- og kirke departementet.

Det er i tillegg gjennomført en casestudie av Øvelse Oslo 2006 der blant annet en spørreundersøkelse har vært sentral. Spørreundersøkelsen omfatter to spørreskjemaer. Det ene spørreskjemaet ble besvart av åtte departementer som deltok i øvelsen og Statsministerens kontor. Følgende departementer deltok: Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kultur- og kirke departementet. Det andre spørreskjemaet ble sendt til deltakere i ulike etater og virksomheter.

Undersøkelsesperioden er fra 2003 til 2007.

### **2.1 Systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå**

Ifølge Stortinget<sup>6</sup> skal arbeidet med samfunnssikkerhet sikre en systematisk identifisering av truslene mot – og sårbarheten i – samfunnet, og avhjelpe uakseptabel sårbarhet.<sup>7</sup> En systematisk identifisering av risiko og sårbarhet forutsetter at dette arbeidet har et visst omfang, og at informasjonen om risiko og sårbarhet på ulike områder sees i sammenheng.

Nasjonale sikkerhets- og sårbarhetsanalyser er analyser utarbeidet for å identifisere samfunnets sårbarhet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap får gjennom de årlige tildelingsbrevene i oppdrag av Justisdepartementet å utarbei-

de Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport. Per september 2007 er det utarbeidet to slike rapporter. Justisdepartementet framhever i sitt svarbrev at Nasjonal sikkerhetsmyndighet i tillegg utarbeider årlige risikovurderinger som tar utgangspunkt i sikkerhetstjenestens hovedoppgave med å etablere tiltak for å sikre skjermingsverdig informasjon og objekter. Justisdepartementet viser også til Forsvarets forskningsinstituttts rapportserie, BAS – beskyttelse av samfunnet. Den første rapporten BAS-1 gir en samlet oversikt over samfunnets sårbarhet og er utarbeidet på midten av 1990-tallet. De andre rapportene ble utarbeidet fram til 2003 og tar for seg ulike sektorer og fagfelt. Departementet viser i sitt svarbrev også til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i tildelingsbrevet for 2007 har fått i oppdrag å identifisere nasjonale samvirkeområder som det skal rapporteres på.

Undersøkelsen viser at arbeidet med overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser er mangelfullt på departementsnivå. Det er ikke noen enhetlig praksis i departementene for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser på overordnet nivå. En gjennomgang av beredskapsarbeidet til de ni departementene det er gjennomført tilsyn med, viser at fem departementer ikke har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele departementets ansvarsområde. Alle de ni departementene har imidlertid utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyser for delområder. Fire departementer har overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser som innbefatter hele departementsområdet med underliggende etater. Disse overordnede analysene gir kunnskap om risikoområder innen hele departementsområdet og involverer flere virksomheter og nivåer.

Manglende overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementsnivået vanskeligjør arbeidet med å utarbeide analyser på tvers av departementenes ansvarsområder, og begrenser muligheten for å få en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse på nasjonalt nivå. Arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser på departementsnivå synes derfor ikke å gi tilstrekkelig kunnskap om den samlede sårbarheten i samfunnet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Justisdepartementet i kraft av sitt samordningsansvar i større grad bør følge opp at det gjennomføres overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser for departementenes ansvarsområder.

6) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

7) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 12, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 31.

## 2.2 Helhetlig beredskapsplanlegging

For å sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår, er det nødvendig med en gjennomgripende og koordinert planlegging, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003). Etter ansvarsprinsippet har det enkelte fagdepartement et selvstendig ansvar for å utarbeide beredskapsplaner og retningslinjer innenfor samfunnsikkerhetsområdet. Helheten skal imidlertid ivaretas ved hjelp av en god samordning.<sup>8</sup>

For å ivareta Stortingets krav om en helhetlig planlegging er det nødvendig at departementene har planverk for krisehåndtering, ett som inngår i Sivilt beredskapssystem<sup>9</sup> og ett overordnet planverk som ikke er underlagt konfidensialitet.

Det sivile beredskapssystemet skal ha et dynamisk planverk som revideres fortløpende, siste versjon er fra 2006. Riksrevisjonen har innhentet informasjon som viser at våren 2007 var det kun ett departement som ikke hadde startet opp arbeidet med å revidere planverket.

Når det gjelder overordnet planverk viser Riksrevisjonens undersøkelse at det har vært en positiv utvikling i undersøkelsesperioden (2006 til 2007). I 2006 var det fire departementer av de ni undersøkte departementene som ikke hadde en slik plan. Våren 2007 var det kun ett av de ni undersøkte departementene som ikke hadde en overordnet plan for beredskap.

## 2.3 Justisdepartementets arbeid med tilsyn

I henhold til Kongelige resolusjon av 3. november 2000 skal det gjennomføres tilsyn av departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Tilsyn er et av Justisdepartementets viktigste redskaper for å påse at sikkerheten er ivaretatt og at regelverket følges. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap gjennomfører tilsynene på vegne av Justisdepartementet, med fokus rettet mot kvaliteten på departementenes arbeid med samfunnsikkerhets- og beredskapssaker.

Etter at tilsyn er gjennomført, utarbeider Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap en tilsynsrapport. På bakgrunn av rapporten utarbeider departementene en oppfølgingsplan. Departementene avgjør selv hvilke av direktoratets foreslåtte tiltak som skal følges opp. Justisdepartement-

et tar ikke stilling til hvilke tiltak som blir prioritert av departementene fordi Justisdepartementet med henvisning til kgl. res. 3. november 2000 uttaler at dette er de enkelte departementenes eget ansvar, jf. ansvarsprinsippet. Justisdepartementet avholder separate oppfølgingsmøter med departementene og et felles erfaringsseminar hvor status gjennomgås.<sup>10</sup> Riksrevisjonen er ikke kjent med at oppfølgingsmøtene har ført til endringer i oppfølgingsplanene.

Justisdepartementet framhever i sitt svarbrev at det enkelte departement selv er ansvarlig for sikkerhets- og beredskapsarbeidet innenfor egen sektor. Det tilligger således ikke Justisdepartementet å overprøve departementenes vurderinger.

Stortinget<sup>11</sup> har presisert at samordningsfunksjonen skal styrkes. Mangelfull oppfølging av tiltak kan føre til at identifisert sårbarhet ikke blir håndtert, og at iverksatte tiltak ikke er tilstrekkelig koordinert mot andre tiltak i andre sektorer. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om Justisdepartementet bør ha en mer aktiv rolle i oppfølgingen av tilsynene ved at departementet i større grad sikrer at identifisert sårbarhet blir håndtert og at iverksatte tiltak på en hensiktsmessig måte koordineres mot tiltak i andre sektorer.

## 2.4 Samordning av ansvar og roller

For å kunne iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår er det nødvendig at aktørene kjenner sine roller og sitt ansvar, jf. Innst. S. nr. 241 (1997–98).

Departementenes forståelse av roller, ansvar og beredskapsaktivitet kan få betydning for hvordan en krise håndteres. Dette gjelder spesielt dersom det oppstår en hendelse på områder der det er uavklart ansvar og uavklarte roller mellom departementene i en normalsituasjon. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap skriver i Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005 følgende:

”Departementstilsyn som Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap har gjennomført, avdekker forbedringspotensial knyttet til samordning mellom departementer. Det er en bevissthet relatert til sektoransvar, men noe uklart når Justis- og politidepartementets samordningsrolle vil inntre.”<sup>12</sup>

10) Intervju med Justisdepartementet 31. januar 2007.

11) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

12) *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005 "Håndtering av store hendelser og potensiell aldring i kritiske infrastrukturer"*, s. 24, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap.

8) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

9) Med utgangspunkt i NATOs oppbygning av beredskapsplaner for krig er det utarbeidet et eget Sivilt beredskapssystem.

I undersøkelsen har de ni departementene som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har gjennomført tilsyn med, uttalt seg om hvordan Justisdepartementet oppfyller sin samordningsrolle. Oppsummeringen av departementenes tilbakemeldinger bekrefter at Justisdepartementets rolle som samordningsdepartement oppleves av enkelte departementer som noe utydelig. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste at Justisdepartementets samordningsansvar ikke alltid er konkret nok overfor de enkelte departementene. Justisdepartementets rolle som samordningsdepartement kan derfor lett forsvinne og bli utydelig.<sup>13</sup> Nærings- og handelsdepartementet har tatt opp med Justisdepartementet at etter deres oppfatning og med bakgrunn i Infrastrukturutvalgets rapport 2006, bør Justisdepartementet ta initiativ til en gjennomgang og revidering av beredskapslovverket.<sup>14</sup>

Områder med uavklarte ansvarsforhold, såkalte gråsoner, vanskeliggjør samhandling i en krisesituasjon og kan være et hinder i arbeidet med å begrense omfanget og konsekvensene av krisen. Gråsoner er områder som ikke er identifisert, eller som ingen har tatt ansvar for eller områder som flere anser som sitt ansvarsområde. De kan oppstå innen en sektor og mellom sektorer. Når gråsoner er oppdaget er det viktig at ansvaret for området plasseres. Justisdepartementet skal i kraft av sitt samordningsansvar avklare ansvarsforhold ved gråsoner.<sup>15</sup>

Justisdepartementet henviser i sitt svarbrev til at nesten ingen departementer har avdekket gråsoner og at få gråsoner ble oppdaget under Øvelse Oslo 2006. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse svarte imidlertid 59 prosent av de spurte som deltok i Øvelse Oslo 2006 at de hadde avdekket gråsoner i forbindelse med øvelsen.<sup>16</sup>

Departementene, gjennom Justisdepartementet, har en oppgave i å fange opp gråsoner som underliggende etater eller virksomheter har avdekket og som etatene selv ikke har ansvar for. Uten et systematisk arbeid med å identifisere gråsoner og å fastslå ansvarsforhold er det ikke mulig å fastslå hvorvidt det faktisk eksisterer

gråsoner, og Øvelse Oslo gir indikasjoner på at så er tilfelle. Det kan derfor stilles spørsmål ved om arbeidet med å avdekke gråsoner er tilfredsstillende organisert.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse kom det også fram at aktørenes forventninger til lederdepartementets<sup>17</sup> rolle under Øvelse Oslo 2006 var uklare, og at de hadde ulike oppfatninger av denne rollen. Det samme gjaldt departementenes forventninger til Krisestøtteenheten.

Justisdepartementet skriver i sitt svarbrev at uklarheten i lederdepartementets rolle skyldes at forventningene til lederdepartementet under øvelsen var for høye. Justisdepartementet mener at enkelte departementer kan ha hatt en urealistisk forventning til at lederdepartementet skal ta mer styring. Justisdepartementet stiller videre spørsmål om undersøkelsen i for stor grad har vektlagt erfaringene fra Øvelse Oslo. Den peker blant annet på at Øvelse Oslo var en øvelse i en lang rekke av sivile og sivil-militære øvelser som alle har bidratt med erfaringskunnskap. Øvelse Oslo var også en øvelse der man for første gang fikk erfaringer med et nytt kriseapparat med lederdepartementet, regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten. Departementet advarer også mot at man i for stor grad vurderer en øvelse som en fullt ut realistisk vurdering av departementenes reelle evne til krisehåndtering.

## 2.5 Departementenes styring av arbeidet med samfunnssikkerhet

Stortinget har presisert at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være prioritert og målrettet og har nedfelt en rekke mål på området. Bevilgningsreglementet<sup>18</sup> og økonomireglementet<sup>19</sup> presiserer at regjeringen skal rapportere til Stortinget i henhold til mål som regjeringen fastsetter for underliggende virksomheter. En måte å synliggjøre prioriteringen av samfunnssikkerhet er gjennom rapporteringen til Stortinget i St.prp. nr. 1, samt i departementenes styring gjennom tildelingsbrevene til underliggende virksomheter. Bevilgningene til samfunnssikkerhet synliggjøres ikke i kapittel og post på budsjettet. Også av denne grunn er det viktig at departementenes prioriteringer innen samfunnssikkerhetsarbeidet

13) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. mars 2007.

14) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen, 22. mars 2007.

15) Innst. S. nr. 49 (2004–2005).

16) 59 prosent av respondentene i Riksrevisjonens spørreundersøkelse på deltakernivå i virksomhetene.

17) Hvilket departement som utpekes som lederdepartement er avhengig av krisens art og hvilket departement som har størst nærhet til den enkelte krise. Lederdepartementet utpekes av Regjeringens kriseråd. I Øvelse Oslo var Justisdepartementet lederdepartement.

18) Gjeldende fra 1. januar 2006.

19) Reglement for økonomistyring i staten av 12. desember 2003.

synliggjøres. Justisdepartementet ba i brev av 22. juni 2005 departementene om å gi en tekstlig omtale i St.prp. nr. 1 av arbeidet knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap.

Undersøkelsen viser at de ni departementene har lagt ulik vekt på å rapportere om samfunnssikkerhetsarbeidet i St.prp. nr. 1 for årene 2006 og 2007. Finansdepartementet hadde ingen egen omtale av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i St.prp. nr. 1 (2005–2006). Samferdselsdepartementet omtalte samfunnssikkerhet kun i forhold til ett av områdene som det har ansvaret for, og gir ingen samlet rapportering på samfunnssikkerhetsområdet. De syv resterende departementene ga en orientering om samfunnssikkerhet på ulike områder innenfor sektoren de har ansvaret for. I budsjettproposisjonene for 2007 har departementene gjennomgående gitt en mer utførlig beskrivelse av samfunnssikkerhetsarbeidet sammenlignet med 2006. Unntaket er Miljøverndepartementets beskrivelse.

Undersøkelsen viser også at det er variasjoner i forhold til hvordan samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet blir behandlet i tildelingsbrevene fra de ni departementene til de underliggende etatene og virksomhetene. Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser at det ikke er noen felles oppfatning i departementene om hvordan samfunnssikkerhet skal behandles. Enkelte departementer gir oppgaver ut fra en spesifikk vurdering av virksomhetenes egenart, mens andre gir generelle oppgaver til alle underliggende virksomheter og etater, uten å gjøre en tilsvarende vurdering. I 2006 var det kun Samferdselsdepartementet som hadde gitt spesifikke oppgaver til virksomhetene samt stilt krav om rapportering. I 2007 gir Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet spesifikke oppgaver til virksomhetene og stiller krav om rapportering.

Justisdepartementet viser i sitt svarbrev til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, i forbindelse med tilsyn med departementene, bringer inn krav til samfunnssikkerhet og beredskap i den formelle styringsdialogen med underliggende etater og at det oppfordres til dette i tilsynsrapportene.

Dersom området samfunnssikkerhet i tildelingsbrevet ikke er behandlet ut fra virksomhetenes egenart med hensyn til hvilke oppgaver som er gitt, er det risiko for at utfordringene innen samfunnssikkerhet på det aktuelle området ikke blir håndtert tilfredstillende. Det kan stilles spørsmål

ved om Justisdepartementet i kraft av sitt samordningsansvar bør ta mer initiativ for å sikre at samfunnssikkerhet og beredskap i departementenes styringsdialog tilpasses virksomhetenes egenart og risikobilde.

## **2.6 Informasjon og kommunikasjon i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet**

Informasjon og kommunikasjon er viktige virkemidler for en god og effektiv forebygging og håndtering av en krise. Både resultater fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Øvelse Oslo 2006 og øvelsens egen evalueringsrapport viser at det var svikt i informasjon og kommunikasjon på flere områder under Øvelse Oslo 2006.

Resultatene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at det var store forsinkelser i formidlingen av trusselvurderingene. I en reell krisesituasjon kan forsinkelser av trusselvurderingene få store følger for hvordan dette arbeidet blir innrettet og dermed få konsekvenser for krisens omfang. I sitt svarbrev sier Justisdepartementet seg for øvrig enig med Riksrevisjonen i at trusselvurderingene ble sent formidlet til departementene.

Videre pekes det både i Riksrevisjonens spørreundersøkelse og i evalueringsrapporten fra Øvelse Oslo 2006 på at dagens tekniske løsninger og IKT-verktøy ikke fungerte tilfredstillende under øvelsen. Justisdepartementet informerer i sitt svarbrev om at det i september 2007 ble utlyst et konkurransegrunnlag for innkjøp av et standard loggføringssystem som bygger på en kravspesifikasjon tilpasset departementenes behov.

Undersøkelsen viser også at informasjonsflyten i departementene er dårligere på strategisk nivå enn på operativt nivå. Tre av åtte departementer var negative til informasjonsflyten. Forsvarsdepartementet svarte at informasjonen og kommunikasjonen på strategisk nivå var svært dårlig. Justisdepartementet og Kirke- og kulturdepartementet var av den formening at kommunikasjonen på dette nivået var ganske dårlig.

En vesentlig del av informasjonsflyten i en krise av et omfang som Øvelse Oslo 2006 vil være gjennom media. Det er et stort press fra media på dem som skal håndtere krisen, samtidig som media også vil kunne brukes som en viktig bidragsyter til å gi nødvendig informasjon til publikum. I dag forventes det at informasjon kommer ut hurtigere enn tidligere.

Undersøkelsen viser at det tok lang tid før befolkningen ble informert. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse kommer det fram at media fikk informasjonen for sent og at media, ifølge media selv, ikke fikk de rette personene raskt nok i tale. NRK uttaler at det er avgjørende å få ut korrekt informasjon til befolkningen på et tidlig tidspunkt for å hindre panikk. Det kan oppstå problemer fordi befolkningen ikke har fått informasjon.<sup>20</sup> Dette kan få store konsekvenser under en reell krise.

Justisdepartementet informerer i sitt svarbrev om at det er utarbeidet ny veileder i krisekommunikasjon og informasjonsberedskap. Ut fra erfaringer i Øvelse Oslo 2006 kan det imidlertid stilles spørsmål ved om Justisdepartementet som samordningsdepartement bidrar tilstrekkelig til å sikre en effektiv informasjon og kommunikasjon i en krisesituasjon.

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

Alle samfunn har behov for å beskytte seg mot uforutsette hendelser og ulykker som kan oppstå. Norge står overfor et sammensatt risikobilde som gjør det nødvendig å ha en gjennomtenkt og systematisk tilnærming til hvordan man skal kunne møte et bredt spekter av kriser, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002). Riksrevisjonens undersøkelse har hatt som mål å undersøke i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar sitt samordningsansvar for samfunnssikkerheten i tråd med Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonen legger til grunn at Stortinget har ønsket å styrke Justisdepartementets samordningsansvar, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003). Hensikten med å styrke samordningsansvaret har vært å få en helhetlig oversikt som gir muligheter til å se forebyggende sikkerhetsarbeid og beredskap i alle sektorer samlet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det fortsatt er svakheter på departementsnivå når det gjelder arbeidet med overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser ved at fem av ni undersøkte departementer ikke har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementsområdet. Det er videre svakheter i hvordan Justisdepartementet følger opp tilsynsarbeidet i departementene og svakheter i forhold til hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet i departementenes styringsdialog prioriteres. Riksrevisjonen stiller på

denne bakgrunn spørsmål om Justisdepartementet har styrket sitt samordningsansvar på disse områdene.

Justisdepartementet viser i sitt svarbrev til kgl. res. av 3. november 2000 der ansvarsprinsippet omtales. Justisdepartementet framholder at det er det enkelte fagdepartement som er ansvarlig for egne beredskapsforberedelser for kriser og katastrofer i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Riksrevisjonen er innforstått med at samfunnssikkerhetsarbeidet er organisert ut fra ansvarsprinsippet, der det enkelte fagdepartementet har det overordnede ansvar for å håndtere en krisesituasjon som berører eget ansvarsområde. Etter Riksrevisjonens vurdering krever imidlertid en styrket overordnet samordning at Justisdepartementet i sterkere grad inntar en aktiv rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet særlig når det gjelder departementenes arbeid med å utarbeide helhetlige risikoanalyser, departementenes oppfølging av tilsyn innen eget ansvarsområde, og departementenes prioritering av samfunnssikkerhet i sin styringsdialog med underliggende virksomheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Justisdepartementet i større grad bør sørge for at det enkelte departement prioriterer nødvendige forbedringer ut fra foreslåtte tiltak fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Mangelfull oppfølging av foreslåtte tiltak fra tilsynene kan føre til at identifisert sårbarhet ikke håndteres tilfredsstillende og at samfunnet settes i fare ved en krise.

Det framgår også av Riksrevisjonens undersøkelse at flere departementer ser Justisdepartementets samordningsansvar som uklart. Det er viktig at Justisdepartementet avklarer disse uklarhetene i forhold til andre departementer.

Riksrevisjonen ser positivt på at Justisdepartementet i undersøkelsesperioden har iverksatt tiltak for å utarbeide en oppdatert veileder for overordnet planlegging, og forutsetter at dette arbeidet fortsettes og gis prioritet.

Når det gjelder Øvelse Oslo 2006 er Riksrevisjonen enig med Justisdepartementet i at øvelser ikke kan gi en fullt ut realistisk vurdering av departementenes evne til krisehåndtering, og at den undersøkte øvelsen er én av en lang rekke andre øvelser. Riksrevisjonen legger imidlertid til grunn at Øvelse Oslo 2006 var en av de største nasjonale øvelsene som er gjennomført i Norge, og at erfaringene fra øvelsen av den grunn blir viktige. Det er derfor grunn til bekym-

20) Intervju med NRK, 3. mai 2007.

ring når øvelsen avdekket svakheter i forhold til informasjon og kommunikasjon innad i forvaltningen og ut til publikum. Øvelsen gav også indikasjoner på ansvarsuklarheter. Riksrevisjonen ser det som viktig at Justisdepartementet som samordningsdepartementet følger opp svakhetene slik at de ikke gjentas i senere øvelser, eller i reelle krisesituasjoner. Riksrevisjonen ser i denne forbindelse positivt på at det er utarbeidet ny veileder i krisekommunikasjon og informasjonsberedskap.

Riksrevisjonen er for øvrig innforstått med at det var første gang den nye kriseorganiseringen etter St.meld. nr. 37 (2004–2005) under Øvelse Oslo 2006 ble øvet. På bakgrunn av erfaringer fra øvelsen er det likevel grunn til å fastslå at det fortsatt er et behov for å klargjøre lederdepartementets og Krisestøtteenhetens rolle og ansvar ved kriser. En slik avklaring kan sees som en naturlig del av Justisdepartementets samordningsansvar.

---

#### 4 Departementets svar

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 4. desember 2007 svart:

*”Det vises til Riksrevisjonens brev 21.11.2007 med oversendelse av dokument til Stortinget om justisdepartementets samordningsansvar.*

*Riksrevisjons undersøkelse har som mål å undersøke i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar sitt samordningsansvar for samfunnssikkerhet i tråd med Stortingets forutsetninger.*

*Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Justisdepartementet har styrket samordningsansvaret ved blant annet å påpeke svakheter på følgende områder; arbeidet med overordete risiko- og sårbarhetsanalyser på departementsnivå, oppfølging av tilsyn med departementenes sikkerhets- og beredskapsarbeid og hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet i departementenes styringsdialog prioriteres.*

*Økt samfunnssikkerhet er et hovedmål for Justisdepartementet, jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008). Ansvarsprinsippet innebærer at alle departementer har ansvar for å planlegge, forberede og øve for å håndtere kriser som kan oppstå under deres ansvarsområde. I Kgl.res. 3. november 2000 Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene er det særlig understreket at det er det enkelte fagdepartement som er ansvarlig for egne sikkerhet – og beredskapsforberedelser. Justisdepartementets samordningsrolle skal bidra til en helhetlig oppfølging av tilsyn, planverk og øvelser og en best mulig nasjonal samordning av det forebyggende arbeide og beredskapsforberedelser.*

*Riksrevisjonen poengterer at de er innforstått med det enkelte departements ansvar for oppfølging av tilsyn, men at en styrket overordnet samordning krever at JD i sterkere grad inntar en aktiv rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet.*

*Regjeringen planlegger å fremme en stortingsmelding om samfunnssikkerhet våren 2008. Jeg vil i denne sammenheng ta med meg Riksrevisjonens vurderinger i det videre arbeidet med å videreutvikle Justisdepartementets tilsyns- og samordningsrolle.”*

---

## 5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det fortsatt er svakheter på departementsnivå når det gjelder arbeidet med overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser ved at fem av ni undersøkte departementer ikke har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementsområdet. Det er videre svakheter i hvordan Justisdepartementet følger opp tilsynsarbeidet i departementene og svakheter i forhold til hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet i departementenes styringsdialog prioriteres.

Riksrevisjonen legger til grunn at samordning av samfunnssikkerhet er et viktig område som må

prioriteres. En tilfredstillende organisering av arbeidet med samfunnssikkerhet er en forutsetning for at samfunnet skal være godt rustet til å håndtere hendelser og ulykker som oppstår. Undersøkelsen viser at Justisdepartementet i liten grad har inntatt en aktiv rolle som samordningsdepartement på samfunnssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen forutsetter at den planlagte stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet vil klargjøre og styrke Justisdepartementets samordningsansvar.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. desember 2007

**Jørgen Kosmo**  
**Annelise Høegh**

**Geir-Ketil Hansen**

**Jan L. Stub**  
**Ranveig Frøiland**  

---

**Eirik Larsen Kvakkestad**





Rapport: Justisdepartementets  
samordningsansvar for  
samfunnssikkerhet

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:4 (2007–2008)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>18</b>
1.1	Bakgrunn	18
1.2	Mål og problemstillinger	19
<b>2</b>	<b>Metode</b>	<b>20</b>
2.1	Generelt om det metodiske opplegget	20
2.1.1	Dokumentanalyse	20
2.1.2	Intervju	20
2.1.3	Spørrelister til departementene	20
2.1.4	Casestudie – Øvelse Oslo 2006	21
2.2	Kontakt med Justisdepartementet	21
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>22</b>
3.1	Om målene for arbeidet med samfunns- sikkerhet	22
3.2	Organiseringen av arbeidet med samfunnssikkerhet	22
3.3	Justisdepartementets ansvar for området samfunnssikkerhet	23
3.4	Mål- og resultatrapportering	25
<b>4</b>	<b>Faktadel</b>	<b>26</b>
4.1	Er de nasjonale samordningsoppgavene på samfunnssikkerhetsområdet ivaretatt på en tilfredsstillende måte, i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?	26
4.1.1	Justisdepartementets organisering av samfunnssikkerhetsarbeidet	26
4.1.2	Systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå	27
4.1.3	Helhetlig beredskapsplanlegging	28
4.1.4	Justisdepartementets arbeid med tilsyn	30
4.1.5	Samordning av ansvar og roller	32
4.1.6	Departementenes styring av arbeid med samfunnssikkerhet	37
4.1.7	Informasjon og kommunikasjon i sam- funnssikkerhets- og beredskapsarbeidet	39
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>43</b>
	<b>Litteraturliste</b>	<b>46</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Målet med arbeidet med samfunnssikkerhet er at samfunnet skal være best mulig rustet til å håndtere sårbarheten når det gjelder ulike potensielle hendelser. Dette kan være tilsiktede hendelser som et terrorangrep eller utilsiktede hendelser som en naturkatastrofe. Eksempler på dette er terroraksjonene i USA i 2001, ulykker som Sleipner-ulykken i 1999 og Åsta-ulykken i 2000, epidemier som utbruddene av fugleinfluensa i Asia og naturkatastrofer som tsunamien i Sør-Asia i 2004.

Arbeidet med samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i at samfunnet er sårbart, og det skal forebygges og begrenses omfanget av kriser, ulykker og svikt i samfunnskritiske funksjoner. For å begrense omfanget av krisen er det spesielt viktig å samordne de ulike sektorene. En større hendelse vil lett berøre flere departementsområder. En forutsetning for å håndtere slike hendelser er at det er utarbeidet gode rutiner for hvordan samhandlingen skal skje i en krise, og at de ulike aktørene kjenner sitt ansvar og sine roller. Det er nødvendig at et slikt samarbeid er avklart før hendelsen faktisk finner sted.

I Norge fordeles tradisjonelt forvaltningens ansvar og oppgaver ut fra hvilken sektor oppgavene tilhører. Dette gjelder også innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Arbeidet for å styrke samfunnssikkerheten tar utgangspunkt i de tre prinsippene: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet. Ansvarsprinsippet innebærer at den som har et ansvar i en normalsituasjon, også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Likhetsprinsippet innebærer at den organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik med den organisasjonen man har til daglig. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.<sup>1</sup> Behovet for en nasjonal kriseledelse på tvers av sektorene oppstår når flere sektorer er berørt, og utløser behov for samordning. For å håndtere kriser på tvers av ansvarslinjene vil det være behov for informasjonsdeling og koordinering av planer og ressurser.

1) St.meld. nr. 17 (2001–2002).

Sikkerhets- og beredskapsarbeidet er lagt til ulike sektorer og departementer. Dette kan i noen tilfeller føre til gråsoner og gjøre prioriteringen av tverrsektorielle tiltak vanskeligere. På den andre side ligger hovedtyngden av arbeidet og oppfølgingen med sikkerhet og beredskap i de enkelte sektorer. Den organisering man har valgt med sektoransvar, utnytter den sektorspesifikke kompetansen som ligger i de ulike sektorene.

Siden tidlig på 1990-tallet har Justisdepartementet vært tillagt et overordnet samordningsansvar for beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i sivil sektor. Samordnings- og oppfølgingsrollen har senere blitt ytterligere understreket og konkretisert gjennom flere resolusjoner og meldinger.<sup>2</sup> Målet med samordningsarbeidet er å sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår.

Oppmerksomheten rundt samfunnssikkerhet har økt siden slutten av 1990-tallet, og Stortinget anser det som et viktig område. Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ifølge Stortinget ha høy prioritet, og prioriteringen skal gjenspeiles i det organisatoriske ansvaret og i forebyggende arbeid. Samfunnets samlede ressurser skal gjennom samordnet bruk og prioriteringer settes inn i samfunnssikkerhetsarbeidet.<sup>3</sup>

Det er i de senere årene gjennomført flere organisatoriske endringer for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Et viktig eksempel på dette er etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i 2003. Målet med endringene er å gi en mer helhetlig beredskap.<sup>4</sup>

2) St.meld. nr. 25 (1997–1998); kgl.res. av 16. september 1994; kgl.res. av 3. november 2000; Kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003.

3) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

4) St.meld. nr. 39 (2003–2004).

Den amerikanske riksrevisjonen GAO har utarbeidet flere rapporter etter at orkanen Katrina rystet USA med sine ødeleggelser av New Orleans. Disse rapportene har vurdert det offentlige når det gjelder hva som gikk galt, og hvordan skadeomfanget kunne ha vært redusert. En av rapportene omtaler evakueringen av byen. GAO konkluderer med at konsekvensene kunne ha vært mindre omfattende dersom samordningen mellom de lokale og de føderale myndighetene hadde vært tilfredsstillende. Det er særlig de føderale myndighetene som blir kritisert. Selv om den norske organiseringen av de ulike offentlige sektorene og nivåene er forskjellig fra den amerikanske, vil en såpass omfattende krise forutsette samordning på alle nivåer også her til lands.

## 1.2 Mål og problemstillinger

### Målet med undersøkelsen

Målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar samordningsansvaret for samfunnssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

### Problemstillinger

Det er utarbeidet seks problemstillinger for å belyse i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar samordningsansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap. Det er sett på forhold i forvaltningen og forvaltningens arbeid med samfunnssikkerhet som kan være med på å avgjøre hvorvidt Justisdepartementet har ivaretatt sitt samordningsansvar på en tilfredsstillende måte. Forholdene er identifisert som risikoområder i det innledende arbeidet med denne undersøkelsen. Dette er de seks problemstillingene:

- 1 Er det en systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå?
- 2 Er arbeidet med beredskapsplanlegging helhetlig?
- 3 Er Justisdepartementets arbeid med tilsyn i tråd med Stortingets forventninger om en styrket samordning?
- 4 Er ansvar og roller i samordningsarbeidet tilstrekkelig avklart?
- 5 I hvilken grad fastsetter departementene virksomhetsspesifikke resultatkrav i arbeidet med samfunnssikkerhet?
- 6 Er informasjon og kommunikasjon tilstrekkelig ivaretatt i samordningsarbeidet?

## 2 Metode

### 2.1 Generelt om det metodiske opplegget

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det samlet inn data fra ulike kilder. Undersøkelsen bygger i hovedsak på dokumentanalyser. Det er også innhentet data ved hjelp av intervjuer og spørsmål i brevs form til ni departementer. Det er i tillegg gjennomført en case-studie der blant annet en spørreundersøkelse har vært sentral.

Undersøkellesperioden er 2003–2007, og undersøkelsen er gjennomført fra høsten 2006 til våren 2007.

#### 2.1.1 Dokumentanalyse

I dokumentanalysen er sentrale stortingsdokumenter som komitéinnstillinger, lover, offentlige utredninger, stortingsmeldinger, tildelingsbrev og andre offentlige dokumenter som omhandler samfunnssikkerhet gjennomgått. Videre er ulike tilsynsrapporter og evalueringer utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomgått samt i tillegg til oppfølgingsplaner som er utarbeidet av departementene. Dokumentene som undersøkelsen bygger på, er fra 2003 til 2007. Dette tidsperspektivet er valgt fordi Riksrevisjonen ønsker å undersøke hvordan Justisdepartementet har ivarett samordningsansvaret over en tidsperiode.

St.prp. nr. 1 for budsjettårene 2006 og 2007 for de ni departementene som undersøkelsen omfatter, er gjennomgått for å se hvordan departementene rapporterer om sitt arbeid om samfunnssikkerhetsområdet til Stortinget.

Et utvalg av tildelingsbrev for de samme ni departementene for 2006 og 2007 for å kartlegge hvordan departementene følger opp underliggende virksomheter når det gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål, og for å se hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet følges opp av underliggende virksomheter og etater. Tilsynsrapportene og oppfølgingsplanene for det enkelte departement har også vært viktige kilder for å belyse dette.

Tilsynsrapporter og oppfølgingsplaner er også brukt for å belyse identifiseringen av samfunnets sårbarhet. I tillegg er også planarbeidet i departe-

mentene vurdert på grunnlag av disse dokumentene. For å undersøke hvordan nasjonal risiko og sårbarhet blir behandlet, er det gjennomgått ulike evalueringer og rapporter utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er også innhentet dokumentasjon fra det enkelte fagdepartementet som viser oversikter over hvilke dokumenter som er utarbeidet for oppfølging på området.

#### 2.1.2 Intervju

Intervjuer er benyttet for å belyse problemstillingene i undersøkelsen. Det er gjennomført intervjuer med Justisdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Krisestøtteenheten og Hovedredningssentralen Sør-Norge.

Intervjuene har vært benyttet for å kartlegge ulike aspekter ved hvordan Justisdepartementet ivaretar de nasjonale samordningsoppgavene. Disse aspektene tar for seg hvorvidt det gjøres en systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå, i hvilken grad beredskapsplanleggingen er helhetlig, og hvordan Justisdepartementet følger opp andre departementers arbeid på området.

Det er utarbeidet referater fra samtlige intervjuer. Referatene er verifisert av de respektive virksomhetene.

#### 2.1.3 Spørrelister til departementene

Det ble sendt ut lister med spørsmål til ni departementer. Disse departementene er valgt ut fordi det har vært ført tilsyn med dem i perioden mellom mars 2004 og juni 2006. Disse er: Samferdselsdepartementet, Miljødepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet og Kultur- og kirkedepartementet.

Departementenes skriftlige svar er brukt til å belyse fem av de seks problemstillingene undersøkelsen omfatter. Departementene har også gjort rede for sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og hvordan de ser på Justisdepartementets rolle som ansvarlig for samordning på området.

#### 2.1.4 Casestudie – Øvelse Oslo 2006

Øvelse Oslo 2006 er benyttet som case i undersøkelsen gjennom deltakende observasjon og gjennom en spørreundersøkelse til deltakerne i øvelsen. Riksrevisjonen er innforstått med at Øvelse Oslo 2006 er en av mange øvelser som er gjennomført for å lære, sammen med en lang rekke andre øvelser. Riksrevisjonen har i denne undersøkelsen lagt til grunn at vesentlige identifiserte mangler under øvelsen skal bidra til at ansvarlige myndigheter forbedrer forvaltningen på dette området. Deltakelsen som observatører i øvelsen og på seminarene har gitt kunnskap om øvelsens utfordringer og hvordan øvelsen ble gjennomført. Samtlige hendelsessteder ble besøkt i tillegg til Justisdepartementet, Krisestøtteenheten, Utenriksdepartementet, Samferdselsdepartementets krisestab og mottakssentralen for skadde.

Caset er brukt til å underbygge funn i forbindelse med de fire første problemstillingene. Det er kun til problemstilling seks at de funnene som ble gjort under Øvelse Oslo 2006 er eneste kilde til vurderingene.

#### Tekstboks 2

Øvelse Oslo ble gjennomført 17. og 18. oktober 2006. I denne øvelsen inngikk alle nivåer fra operativt redningspersonell, via kommune og fylkesmann til departement og regjering. I tillegg deltok en rekke direktorater og etater, ambassader og NRK. Øvelsen skulle gjennomføres i sann tid, og man fokuserte på realisme i gjennomføringen av ulike oppgaver og den tiden det tar å utføre oppgavene.

Spørreundersøkelsen til deltakerne og departementene som deltok i øvelsen, er brukt til å illustrere funn i de seks problemstillingene. Undersøkelsen ble foretatt et halvt år etter gjennomføringen av øvelsen.

Utvalget til spørreundersøkelsen er basert på listen fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap over etater og virksomheter som deltok under øvelsen. Det ble sendt ut to ulike spørreskjemaer, ett til deltakere fra etater/virksomheter og ett til departementene og Statsministerens kontor. Følgende departementer deltok i øvelsen: Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet. Alle departementene svarte, og deres svar anses som verifiserte svar fra det enkelte departement, og svarene er ikke behandlet anonymt.

Totalt 109 spørreskjemaer ble sendt ut til deltakere i den enkelte etat/virksomhet. 86 av deltakerne på ulike nivåer svarte på undersøkelsen, noe som utgjorde en svarprosent på 78,9 prosent. Deltakerne som ble valgt ut til å svare på undersøkelsen, hadde ulike roller og ansvar under øvelsen, og det var i utgangspunktet tre deltakere fra hver virksomhet som mottok spørreundersøkelsen. Deltakernes svar er behandlet anonymt.

Av respondentene deltok 11 i spillstab. Spillstaben var deltakere som var tilretteleggere for selve øvelsen.

---

#### 2.2 Kontakt med Justisdepartementet

Til undersøkelsen er det opprettet en kontaktgruppe mellom Riksrevisjonen og Justisdepartementet, der også Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har deltatt. Det er gjennomført to møter. På det første møtet ble funn fra dokumentanalysen presentert. På det andre møtet ble funn fra casestudiet presentert og diskutert.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Om målene for arbeidet med samfunns-sikkerhet

I innstilling til Stortinget om Stortingsmelding nr. 17 (2001–2002) uttaler justiskomiteen og forsvarskomiteen at hovedmålene for arbeidet med samfunnssikkerhet er:

- effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner
- effektiv håndtering av kriser
- god organisering av samfunnets beredskapsapparat<sup>5</sup>

Komiteene uttaler at følgende målsettinger må legges til grunn for arbeidet med samfunns-sikkerhet i framtiden:<sup>6</sup>

- Norge skal oppleves som et trygt og sikkert land å leve og virke i.
- Samfunnets samlede ressurser skal gjennom samordnet bruk, og prioriteringer settes inn i samfunnssikkerhetsarbeidet.
- Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ha høy prioritet, og det organisatoriske ansvaret skal gjenspeile dette.
- Forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid skal prioriteres, samtidig som trening og øvingsvirksomhet ytterligere skal intensiveres.

I St.meld. nr. 17 (2001–2002) kommer det fram at samfunnet preges av et diffust og sammensatt risikobilde som gjør det nødvendig å ha en gjennomtenkt og systematisk tilnærming til hvordan man skal kunne møte et bredt spekter av kriser. Det kommer videre fram at hensikten med en gjennomgripende og koordinert planlegging blant annet er å sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår. Betydningen av å ha gode planer og gode rutiner for samordning understrekes i forbindelse med erfaringer etter 11. september 2001.

Forsvarskomiteen og justiskomiteen framhevet dette i sin Innst. S. nr. 9 (2002–2003):

”For at samfunnet skal ha en tilfredsstillende beredskap i krise og krig, må det stilles krav til

beredskapsforberedelsene på alle forvaltningsnivåer. Dette nødvendiggjør at ulike myndigheter må planlegge for å håndtere ekstraordinære situasjoner innenfor eget ansvarsområde. Det er behov for at det planlegges etter et felles mønster, og at de tiltak som iverksettes er koordinerte. God beredskap stiller derfor krav til at beredskapsarbeidet er godt samordnet. I tillegg er det nødvendig å vurdere om rednings- og beredskapsressursene kan organiseres på en slik måte at det ligger til rette for en bedre tjenesteteyting og ressursutnyttelse.”

Komiteene understreket at ”det er behov for planlegging etter et felles mønster, og at de tiltak som iverksettes blir koordinert med klare sentrale kommandolinjer”.<sup>7</sup>

I St.prp. nr. 1 (2005–2006)<sup>8</sup> er økt samfunnssikkerhet et av hovedmålene til Justisdepartementet. Dette målet er delt opp i følgende delmål:

- øke samfunnets evne til å forebygge kriser og ulykker og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner.
- øke samfunnets evne til å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner som medfører fare for liv og helse, miljø og materielle verdier.

### 3.2 Organiseringen av arbeidet med samfunns-sikkerhet

#### Tre hovedprinsipper

I Innst. S. nr. 9 (2002–2003) sluttet Stortinget seg til de tre prinsippene som ligger til grunn for arbeidet med å nå målsettingene om samfunnssikkerhet. Arbeidet for styrket samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i disse prinsippene når det gjelder både årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon.<sup>9</sup>

1 *Ansvarsprinsippet*: Den som har et ansvar i en normalsituasjon, har også et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. På sentralt nivå innebærer dette prinsippet at sektorprinsippet og prinsippet om linjeansvar følges. Det enkelte departement har ansvaret for å hånd-

5) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 6, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002).

6) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 40, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002).

7) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 48, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002).

8) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2005–2006).

9) Jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 9.



tere en krisesituasjon som berører eget ansvarsområde, og sørge for samordning med andre departementer for å sikre nødvendig krisehåndtering.<sup>10</sup>

- 2 *Likhetsprinsippet*: Den organisasjonen man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.
- 3 *Nærhetsprinsippet*: Kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.

En følge av ansvarsprinsippet er at det departementet som er mest berørt av krisen, får hovedansvaret for å koordinere håndteringen av krisen, det gjelder også samordningen av krisestyringen på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement<sup>11</sup> medfører ikke endringer i det konstitusjonelle ansvarsforholdet.

Som følge av at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være gjennomgripende, er det viktig at beredskapsmessige oppgaver og ansvar er fordelt mellom departementene. Forsvarskomiteen bemerket i Innst. S. nr. 241 (1997–1998) at det er viktig at de beredskapsmessige oppgavene blir nærmere definert, og at ansvaret blir klargjort, etter hvert som flere og flere forvaltningsenheter knyttet til de ulike departementene får endret organisasjonsform.

### 3.3 Justisdepartementets ansvar for området samfunnssikkerhet

Justisdepartementet har både et samordningsansvar og et tilsynsansvar.<sup>12</sup> Justisdepartementets samordningsfunksjon gjelder i utgangspunktet i fredstid, ikke i en beredskaps- eller krisesituasjon.<sup>13</sup>

St.meld. nr. 17 (2001–2002) understreket at Justisdepartementets samordningsfunksjon skulle styrkes ytterligere, særlig når det gjelder samfunnskritiske funksjoner. Forsvars- og justiskomiteen sluttet seg til dette.<sup>14</sup> Hensikten med å styrke Justisdepartementets samordningsfunksjon ytterligere er å få ”en helhetlig oversikt og gi muligheter til å se

forebyggende sikkerhetsarbeid og beredskap i alle sektorer samlet”. Departementet varslet også i stortingsmeldingen at det skulle utvikle sin rolle som service- og tilretteleggende departement for de øvrige departementene på beredskapsområdet, noe Stortinget også sluttet seg til.

Innholdet i Justisdepartementets samordningsansvar er nærmere presisert i Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002):

Departementet skal

- utarbeide overordnede retningslinjer
- tilrettelegge rammebetingelser
- treffe prinsippavgjørelser med hensyn til sivil beredskap

Som nevnt over har Justisdepartementet i henhold til kgl.res. av 3. november 2000 også et ansvar for internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i alle departementer. Som følge av dette skal Justisdepartementet motta rapporter og føre tilsyn med departementene og utarbeide rapporter om status for den sivile beredskapen.<sup>15</sup>

Departementene har på sin side i henhold til kgl.res. av 3. november 2000 en informasjonsplikt overfor Justisdepartementet om viktige saker innenfor beredskapsområdet. Videre skal departementene sørge for et systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Ifølge instruksjonen skal departementene ha styringssystemer for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap både internt i departementene og i underlagte ledd. De skal også ha rutiner for resultatoppfølging og planer for å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Departementene skal gjennom styringsdialogen få på plass en god oppfølging av sikkerhets- og beredskapsoppgavene overfor underliggende virksomheter. Det er lagt opp til en rapporteringsordning til Justisdepartementet.<sup>16</sup>

I St.meld. nr. 17 (2001–2002) signaliserer Justisdepartementet at det som et tiltak på sentralt nivå ”vil bli stilt klare forventninger til statlige virksomheters arbeid, i form av forventninger om utarbeidelse av kriseplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser og sårbarhetsreducerende tiltak”.<sup>17</sup>

10) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 32, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 83.

11) Hvilket departement som utpekes som lederdepartement, er avhengig av krisens art og hvilket departement som har størst nærhet til den enkelte krise. Lederdepartementet utpekes av Regjeringens kriseråd.

12) Innst. S. nr. 49 (2004–2005), kapittel 11, jf. St.meld. nr. 39 (2003–2004).

13) Retningslinjer for Justisdepartementets funksjon som samordningsdepartement på beredskapssektoren og for Rådet for sivil beredskap, vedtatt i kgl.res. av 16. september 1994.

14) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 29.

15) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 28, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 75.

16) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 24.

17) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 1, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 76.

I St.prp. nr. 1 (2005–2006) står det at Justisdepartementet skal ivareta en samordningsrolle som innebærer et ansvar for å ta initiativ til å skape arenaer for dialog og muligheter for erfaringsoverføring mellom samfunnsviktige områder. Samordningsrollen innebærer også at departementet kan ta initiativ til avklaring av ansvarsforhold og tiltak med berørte parter.

I arbeidet både med årsaksreduksjon og med konsekvensreduksjon er det avgjørende å identifisere sårbarheten i samfunnet. Justiskomiteen og forsvarskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 9 (2002–2003) at ”samfunnssikkerhetsarbeidet skal sikre en systematisk identifisering av truslene mot – og sårbarheten i – samfunnet, og iverksette forebyggende tiltak for å forhindre uønskede hendelser og avhjelpe den sårbarhet som er uakseptabel”.<sup>18</sup> Ifølge stortingskomiteene er identifisering av potensielle trusler altså ikke tilstrekkelig som forebyggende arbeid. I det forebyggende arbeidet må man på bakgrunn av en systematisk identifisering iverksette tiltak som er relevante.

#### Nærmere om samordningsfunksjonen

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 24 (1992–93) sin tilslutning til at Justisdepartementet skulle ha et særlig koordineringsansvar innen den sivile beredskapen for å styrke samordningen på området.<sup>19</sup>

Justisdepartementet skal være et sentralt departement ved krisehåndtering, med ansvar for viktige operative ressurser, sikkerhetstjeneste og samordningsoppgaver for den sivile beredskapen.<sup>20</sup>

I kgl.res. av 16. september 1994 ble retningslinjene om Justisdepartementets samordningsfunksjon vedtatt.<sup>21</sup> Retningslinjene slår blant annet fast at Justisdepartementet har et helhetlig, sektorovergripende samordningsansvar innenfor beredskapssektoren (punkt 1), og at departementene overfor Justisdepartementet har en informasjonsplikt i beredskapssaker (punkt 2).

Ifølge St.meld. nr. 37 (2005–2005), jf. Innst. S. nr. 265 (2004–2005), skal Regjeringens kriseråd tre i funksjon når det oppstår mer komplekse

situasjoner, det vil si når flere departementer og underliggende etater er involvert i en krise/katastrofe.

Hovedoppgaven til Regjeringens kriseråd er å se til at lederdepartementet sikrer god koordinering av ulike tiltak som de ulike involverte departementene og etatene iverksetter.

I forbindelse med behandling av Innst. S. nr. 49 (2004–2005) fattet Stortinget et vedtak der det ba regjeringen om å ”utrede spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departementet og etater som må være operative i beredskapsarbeidet, og komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte”.<sup>22</sup>

Krisestøtteenheten er administrativt lagt til Justisdepartementet og skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd.

Ifølge § 4 i sikkerhetsloven<sup>23</sup> har det enkelte departement det overordnede ansvaret for forebyggende sikkerhet, men det er Nasjonal sikkerhetsmyndighet som ivaretar departementenes utøvende funksjoner. Ansvarsfordelingen av virksomheten til Nasjonal sikkerhetsmyndighet er fastsatt i Kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003.

Regjeringen legger i St.meld. nr. 17 (2001–2002) vekt på at øvelser representerer et ”viktig og kosteffektivt” bidrag til å holde en høy grad av aktsomhet innenfor beredskapssektoren. Selv om regjeringen vurderer den internasjonale situasjonen som stabil, deler forsvarskomiteen og justiskomiteen regjeringens syn på at øvelser er et viktig tiltak i arbeidet med samfunnssikkerhet.<sup>24</sup>

#### Nærmere om tilsynsrollen

St.meld. nr. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002* varslet innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn. Internkontroll i det enkelte departements beredskapsarbeid ble innført for å sikre god kvalitet i beredskapsplanleggingen og målrettet og effektiv bruk av

18) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 12, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 31.

19) Innst. S. nr. 163 (1992–93); kgl.res. av 16. september 1994, s. 1.

20) Innst. S. nr. 49 (2004–2005), kapittel 11.

21) Denne resolusjonen regnes, sammen med kgl.res. av 3. november 2000 og Kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003 som sentrale for Justisdepartementets rolle på samfunnssikkerhetsområdet, jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005), kapittel 11.

22) Innst. S. nr. 49 (2004–2005), s. 45, Vedtak I, jf. St.meld. nr. 39 (2003–2004).

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

24) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

ressursene.<sup>25</sup> Hensikten med å innføre tilsyn var å sikre kvaliteten i beredskapsarbeidet i det enkelte departement. Internkontroll og tilsyn skulle dermed bidra til at departementene definerte sitt beredskapsansvar, mål og oppgaver og utarbeidet planer og styringssystemer slik at sikkerhetsarbeidet ble ivaretatt i det daglige arbeidet.<sup>26</sup> Dette ble ansett som et nødvendig virkemiddel for at regjeringen skulle få en oversikt over det samlede beredskapsarbeidet i samfunnet.<sup>27</sup>

På bakgrunn av de nye forslagene utarbeidet Justisdepartementet et forslag til instruks som ble vedtatt ved kgl.res. av 3. november 2000. Etter denne instruksen skal departementene innføre internkontroll for beredskapsarbeidet og avgis to årlige rapporter om dette arbeidet innenfor sine respektive sektorer. Justisdepartementet kan etter kontakt med det berørte departementet bestemme at det skal gjennomføres systemrettet tilsyn.<sup>28</sup> Tilsyn er et av Justisdepartementets viktigste redskaper for å forsikre seg om at sikkerheten er ivaretatt, og at regelverket følges, og tilsynene gjennomføres av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.<sup>29</sup> Gjennom utredninger, dokumentasjon og evalueringer bistår Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap Justisdepartementet med faglige råd og beslutningsgrunnlag for departementets politikkutforming og prioriteringer innenfor samfunnssikkerhetsområdet.<sup>30</sup>

### 3.4 Mål- og resultatrapportering

Stortinget har gjennom bevilgningsreglementet<sup>31</sup> § 9 (tidligere §§ 2 og 13) stilt krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. I økonomireglementet for staten<sup>32</sup> er Stortingets forutsetninger videreført i form av at det skal formuleres resultatkrav og gjennomføres resultatrapportering. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet<sup>33</sup>. Videre skal det avgis rapport i henhold til fastsatte mål i samsvar med fastsatt framgangsmåte for resultatrapportering.

Videre viser bestemmelsene om økonomistyring i staten, kapittel 1.2, at departementet skal ha kompetanse og interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Departementets systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.<sup>34</sup>

Helhetlig risikostyring må følges opp, og departementet skal vurdere om de ulike komponentene er til stede og fungerer over tid. Dette oppnås gjennom løpende oppfølgingsaktiviteter, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to.<sup>35</sup>

25) Kgl.res. av 3. november 2000, s. 1.

26) Jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005), s. 37.

27) Kgl.res. av 3. november 2000, s. 1.

28) Kgl.res. av 3. november 2000, s. 2.

29) Intervju med Justisdepartementet, 19. juni 2007.

30) St.meld. nr. 17 (2001–2002).

31) Gjeldende fra 1. januar 2006.

32) Gjeldende fra 1. januar 2004.

33) Reglement for økonomistyring i staten av 12. desember 2003 § 4.

34) Bestemmelser om økonomistyring i staten av 12. desember 2003, kapittel 1.2.

35) *Risikostyring i staten*, Senter for statlig økonomistyring, 8. desember 2005.

## 4 Faktadel

### 4.1 Er de nasjonale samordningsoppgavene på samfunnssikkerhetsområdet ivaretatt på en tilfredsstillende måte, i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

#### 4.1.1 Justisdepartementets organisering av samfunnssikkerhetsarbeidet

Justisdepartementets samordningsansvar innebærer at departementet har ansvar for å utarbeide retningslinjer.<sup>36</sup> Justisdepartementet henviser selv til retningslinjer i følgende stortingsmeldinger på området: St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*, St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid* og St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Stortingsmeldinger skal i utgangspunktet fremmes hvert fjerde år, jf. tidligere vedtak om parallell behandling av langtidsplaner for militært forsvar og sivil beredskap.

Justisdepartementet har også et ansvar for å treffe prinsipielle avgjørelser gjennom samordningsfunksjonen, med hensyn til den sivile beredskapen.<sup>37</sup> Justisdepartementet fatter ikke prinsipielle avgjørelser på andre departementers områder, men kan eksempelvis ved framleggelse av stortingsmeldinger bidra til å avklare prinsipielle spørsmål.<sup>38</sup>

Justisdepartementet har organisert samfunnssikkerhetsarbeidet i en egen Rednings- og beredskapsavdeling. Avdelingen skal blant annet følge opp sitt samordnings- og tilsynsansvar for departementenes beredskapsarbeid. Justisdepartementet understreker at Rednings- og beredskapsavdelingen ikke er bemannet med sikte på å kunne ha en tett og løpende oppfølging av alle departementene.<sup>39</sup>

Et av formålene med opprettelsen av et nytt direktorat, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, var å styrke Justisdepartementets samordningsfunksjon. Justisdepartementet delegerer det praktiske arbeidet i forbindelse med å

følge opp departementene til direktoratet. På vegne av Justisdepartementet gjennomfører direktoratet tilsyn med departementene og sammenstiller resultatene etter tilsyn og egenrapportering fra de enkelte departementene.

Kontaktgruppen er et interdepartementalt forum på embetsnivå som innkalles av Justisdepartementet ved behov i forbindelse med større hendelser. Møtene blir i tillegg benyttet til å orientere de andre departementene om situasjonen innenfor eget sektorområde. Møtene blir også benyttet til rapportering av tiltak og arbeid med planer innenfor samfunnssikkerhetsområdet som er igangsatt, eller som bør igangsettes.

Opprettelsen av Regjeringens kriseråd i 2005 skal forsterke krisekoordineringen mellom departementene. Justisdepartementet står normalt for innkallingen av Regjeringens kriseråd ved komplekse krisesituasjoner, men alle departementene kan kalle inn kriserådet. Rådet består av regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsrådene i Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og utenriksråden i Utenriksdepartementet. En av oppgavene til Regjeringens kriseråd er å sikre god koordinering av tiltak og informasjon til media og publikum når kriser involverer flere samfunnssektorer.

St.meld. nr. 37 (2004–2005) pekte på behovet for å styrke krisehåndteringskapasiteten på sentralt nivå. På denne bakgrunn ble Krisestøtteenheten etablert 1. januar 2006. Den skal bistå med støttefunksjoner i hovedsak til lederdepartementet. Krisestøtteenheten har etablert nettverk for å få en bedre utnyttelse av departementenes ressurser når det gjelder beredskapsarbeid og informasjonsarbeid, og holder løpende kontakt med de ulike departementene.

Justisdepartementet informerer i sitt brev av 22. oktober 2007 at følgende sentrale råd og utvalg er opprettet, departementenes samordningsråd, koordineringsgruppen for terrorforebygging, sentralt totalforsvarsforum og koordineringsgruppen for klimatilpasning m.m.<sup>40</sup>

36) Kgl.res. av 16. september 1994, s. 2.

37) Kgl.res. av 16. september 1994, s. 2.

38) Intervju med Justisdepartementet, 19. juni 2007.

39) Intervju med Justisdepartementet, 31. januar 2007.

40) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

#### 4.1.2 Systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå

Målet for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er å redusere muligheten for at uønskede hendelser skjer, og å begrense virkningen av disse dersom de likevel oppstår. Risiko uttrykker den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø, økonomiske verdier og samfunnsviktige funksjoner. Det er derfor viktig med god kunnskap om hvilke områder i samfunnet som er mest sårbare. En rekke dokumenter er utarbeidet i forbindelse med dette. Siden 2001 er det oversendt tre stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet og beredskap til Stortinget. I tillegg har regjeringen tatt initiativ til utarbeidelse av flere kongelige resolusjoner.

##### Tekstboks 4

**Risiko** er et uttrykk for sannsynligheten for og konsekvensene av uønskede hendelser som kan ha negative konsekvenser for helse, ytre miljø eller materielle verdier. **Sårbarhet** er et uttrykk for systemets evne til å fungere og oppnå sine mål når det utsettes for påkjenninger.

Kilde: Kommunal veiledning for risiko- og sårbarhetsstyring, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 1994.

#### Nasjonale sikkerhets- og sårbarhetsanalyser

Nasjonale sikkerhets- og sårbarhetsanalyser er analyser på nasjonalt nivå som er utarbeidet for å identifisere samfunnets sårbarhet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap får gjennom de årlige tildelingsbrevene i oppdrag av Justisdepartementet å utarbeide Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport. Det er per 2007 utarbeidet to slike rapporter. I 2005 var temaet håndtering av store hendelser og potensiell aldring i kritisk infrastruktur. I 2007 var det naturutløste hendelser som ble analysert med særskilt utdypning av problematikken knyttet til store fjellskred.<sup>41</sup>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet innhenter og vurderer informasjon av betydning for gjennomføring av forebyggende sikkerhetstjeneste. På bakgrunn av dette utarbeides årlige risikovurderinger som tar utgangspunkt i sikkerhetstjenestens hovedoppgave med å etablere tiltak for å sikre skjermingsverdig informasjon og objekter.

I tillegg til den systematiske tilnærmingen til risiko og sårbarhet gjennom analyser er utarbeid-

delse av scenarier en viktig del av metodegrunnlaget til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. En av direktoratets oppgaver er å følge med på internasjonale hendelser og se hvordan Norge kan lære av disse hendelsene. Et eksempel på et scenario som er utarbeidet, er hva som ville ha skjedd dersom terrorangrepet i Madrid hadde skjedd i Oslo. Erfaringen fra scenariet ble brukt under utarbeidelsen av Øvelse Oslo 2006.

Utvalg som Justisdepartementet har oppnevnt i kraft av sin samordningsfunksjon, er blant annet opprettelsen av infrastrukturutvalget og sårbarhetsutvalget.

Andre typer tiltak som bidrar til å avdekke sårbarhet, er blant annet det tverrsektorielle forskningsprogrammet SAMRISK, som drives i regi av Forskningsrådet. I tillegg er det utarbeidet en rapportserie av Forsvarets forskningsinstitutt, BAS-prosjektet, som omhandler beskyttelse av samfunnet. Den første rapporten, BAS-1, gir en samlet oversikt over samfunnets sårbarhet. De andre rapportene tar for seg ulike sektorer og fagfelt. BAS rapportene er fra midten av 1990 tallet og den siste er utarbeidet i 2003.

#### Risiko- og sårbarhetsanalyser

En måte å tilegne seg kunnskap om hvor ressurser skal settes inn i samfunnssikkerhetsarbeidet, er å gjennomføre risikoanalyser for gjennom disse å identifisere tiltak som må iverksettes. St.meld. nr. 39 (2003–2004) viser at risiko- og sårbarhetsanalyser er et viktig virkemiddel.

Risiko- og sårbarhetsanalyser er en systematisk framgangsmåte for å identifisere risiko og sårbarhet på ulike samfunnsområder når det gjelder uønskede hendelser. Risiko- og sårbarhetsanalyser kan ha ulik form, fra å være kvalitative til å forsøke å tallfeste og rangere sannsynligheten for at uønskede hendelser skal inntreffe og konsekvenser av at disse hendelsene skjer. Målet med analysene er å øke kunnskapsnivået for så å kunne iverksette tiltak som igjen skal bidra med å redusere omfang og skader av uønskede hendelser.<sup>42</sup> Det er derfor nødvendig at analysene gjennomføres på ulike nivåer.

Det er ikke noen enhetlig praksis for om det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser på overordnet nivå. Risiko- og sårbarhetsanalyser er

41) Intervju med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 8. juni 2007.

42) *Risikostyring i staten*, Senter for statlig økonomistyring, 8. desember 2005.

gjennomført på flere delområder i departementene. En gjennomgang av risikoarbeidet til de ni departementene det var gjennomført tilsyn med våren 2007, viser at fem departementer ikke har gjennomført en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse, men de har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for deler av virksomheten. Fire departementer har overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser som innbefatter analyser av hele departementsområdet med underliggende etater. Disse analysene gir kunnskap om risikoområder på tvers av sektoren og involverer flere virksomheter og nivåer.

#### 4.1.3 Helhetlig beredskapsplanlegging

Hensikten med en gjennomgripende og koordinert planlegging er blant annet å sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår. I behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001–2002) understreket forsvarskomiteen og justiskomiteen ”at det er behov for planlegging etter et felles mønster, og at de tiltak som iverksettes blir koordinert med klare sentrale kommandolinjer”.<sup>43</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap opplyser at det ikke finnes noen oppdatert veileder for beredskapsplanlegging.<sup>44</sup> Den gjeldende veilederen er fra 1998. Justisdepartementet opplyser at arbeidet med å oppdatere veilederen er startet opp i undersøkelsesperioden.<sup>45</sup>

Etter ansvarsprinsippet har det enkelte fagdepartement et selvstendig ansvar for å utarbeide beredskapsplaner og retningslinjer innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Helheten skal imidlertid ivaretas av en god samordning.<sup>46</sup> Formålet med en beredskapsplan er å etablere en effektiv organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette gjøres ved å etablere en klar og tydelig struktur som avklarer hvilket ansvar og hvilke roller ulike avdelinger og personer i departementet og de underliggende etatene har.

Departementene har ansvar for nødvendig beredskapsplanlegging.<sup>47</sup> Det er i dag utviklet et planverk som inngår i Sivilt beredskapssystem som er konfidensielt. I tillegg framhever Direktoratet

for samfunnssikkerhet og beredskap i flere tilsynsrapporter behovet for et overordnet planverk som er tilgjengelig for organisasjonen.

#### Sivilt beredskapssystem

Med utgangspunkt i NATOs oppbygning av beredskapsplaner for krig er det utarbeidet et eget Sivilt beredskapssystem. Sivilt beredskapssystem er et konfidensielt dokument som forutsetter sikkerhetsklarering for dem som skal ha tilgang til dokumentene. Systemet forutsetter at det enkelte departement skal utarbeide egne departementsplaner med ansvarsfordeling på departementsnivå. Dersom departementet har delegert oppgaver til underliggende virksomheter, skal virksomhetene på samme måte utarbeide planer for de delegerte oppgavene. Rammeverket for Sivilt beredskapssystem ble sist oppdatert i 2006. Det ligger i systemet at planverket skal være dynamisk og revideres fortløpende som en kontinuerlig prosess, og at departementene må tilpasse sine planer til de endringene som blir gjort.

Riksrevisjonen har innhentet informasjon om hvordan de ni departementene hadde innrettet sitt arbeid med å revidere planverket. En gjennomgang av de ni undersøkte departementene våren 2007 viser at ett departement ikke hadde startet opp arbeidet med å revidere planen. Tre departementer hadde startet opp arbeidet med å revidere planen. Fem departementer hadde utarbeidet planer etter siste versjon av Sivilt beredskapssystem.

#### Overordnet planverk

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har flere ganger i forbindelse med tilsyn tatt opp behovet for overordnede planer som gjøres bedre kjent i departementene. Kunnskap om planen kan være avgjørende for hvor godt en krise vil bli håndtert.

Tilsynsrapportene viser at departementene har planer for delområder innen samfunnssikkerhet og beredskap. Disse planene er oppbygd for å håndtere kriser innenfor et spesielt område og er utarbeidet enkeltvis for en spesiell situasjon. Planer for delområder inkluderer ikke alle hendelser som kan forekomme innenfor sektoren, og hvordan disse eventuelt kan påvirke hverandre. Delplaner gir derfor ingen helhetlig planlegging for departementets ansvarsområde.

Riksrevisjonens gjennomgang av de ni undersøkte departementene viser at i 2006 var det fire

43) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 48, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002).

44) Intervju med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 8. juni 2007.

45) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

46) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

47) Kgl.res 3. november 2000.

departementer som ikke hadde noen overordnet plan. Våren 2007 var det kun ett departement som ikke hadde en overordnet plan.

For å få en helhetlig oversikt over arbeidet med beredskapsplanlegging forutsettes det at departementene og virksomhetene har oversikt utover eget område. Beredskapsarbeidet i Norge bygger på samvirkeprinsippet der de enkelte aktører skal bidra inn i krisen med egne ressurser. En god gjennomføring av samvirkeprinsippet i praksis forutsetter imidlertid at aktørene har oversikt også utover eget sektorområde. Hovedredningsentralen Sør Norge framhever i et intervju med Riksrevisjonen at hver involverte aktør har oversikt over eget område, men at utfordringen er knyttet til å ivareta et helhetsperspektiv. Samvirkeprinsippet fordrer at aktørene legger til rette for hverandre, også når de bidrar med tilleggsfunksjoner.<sup>48</sup>

### Øvelser

Øvelser er en viktig metode for å avdekke svakheter i planverket på samfunnssikkerhetsområdet. Øvelser kan også avdekke om det finnes svakheter i varsling og informasjon til befolkningen. Å igangsette og organisere store øvelser kan i tillegg sees som et viktig virkemiddel for å kunne teste beredskapen og beredskapsplaner i praksis, både på tvers av og innenfor sektorer. For å sikre en god beredskap vil det være nødvendig å øve jevnlig. Ved at Justisdepartementet har et samordningsansvar for den sivile beredskapen har det også et ansvar for å legge til rette for å få gjennomført øvelser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har et sentralt ansvar for planlegging og gjennomføring av øvelser. Justisdepartementet har i kraft av sin samordningsrolle tatt initiativ til to store øvelser: Øvelse Oslo 2006 og Barents Rescue 2005.<sup>49</sup>

Øvelser skal evalueres for å sikre best mulig læring. Evalueringen bør fokusere på kriseledelsens samhandling som team og vurdere de handlingsvalgene som ble gjort.<sup>50</sup> Hensikten med evalueringsrapporten er å ha et felles grunnlag for en kontinuerlig utvikling av beredskapsarbeidet i virksomheten. I evalueringsrapporten bør det stå hvilke tiltak som skal gjennomføres for å styrke krisehåndteringskompetansen, og

48) Intervju med Hovedredningsentralen Sør Norge, 11. januar 2007.

49) Intervju med Justisdepartementet, 19. juni 2007.

50) Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps *Veiledning i Øvelsesmodell i krisehåndtering for strategisk ledelse for fylker og kommuner.*



frister og ansvarlig person for oppfølging. Når neste øvelse skal planlegges, bør siste evalueringsrapport inngå som en del av dokumentasjonen i planleggingsarbeidet.

Hovedredningsentralen Sør Norge påpeker at den har et klart ønske om at det gjennomføres flere øvelser, og da særlig øvelser relatert til gjennomførte risikoanalyser.<sup>51</sup> Nøkkelen til en god øvelse er et skreddersydd scenario som engasjerer og som oppfattes som relevant. En forsker på området presiserer viktigheten av å fokusere på hvordan man planlegger øvelser. Han mener det bør legges mer vekt på scenarioarbeid fordi det er en generell svakhet ved sikkerhetsarbeid at det i for stor grad bygges opp rundt faktiske hendelser.<sup>52</sup>

Samarbeid mellom departementene og tydeliggjøring av lederskap har vært sentralt under flere kriseøvelser høsten 2005. Hendelser som terroranslagene i Madrid og London og flodbølgekatastrofen i Sør-Asia har synliggjort behovet for

51) Intervju med Hovedredningsentralen Sør Norge, 11. januar 2007.

52) Intervju med en forsker ved Universitetet i Stavanger, 11. januar 2007.

planlegging og gjennomføring av øvelser i krisehåndtering på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.<sup>53</sup>

For å bidra til fellesskap omkring risiko- og vesentlighetsvurderinger, hensiktsmessig planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser arrangerer Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap årlige nasjonale øvelseskonferanser. Dette skjedde første gang i 2006.<sup>54</sup>

Justisdepartementet opplyser i brev av 22. oktober 2007 at det er etablert en nasjonal øvingskatalog for perioden 2007–2009 for å styrke samordningen av den nasjonale øvingsaktiviteten. I tillegg er det utarbeidet en rammeplan for sivile nasjonale øvelser for perioden 2008–2011 av samme grunn. Det er også utarbeidet veiledningsmal for sivil øvingsplanlegging og øvingsdirektiv. Justisdepartementet opplyser at øvingsaktiviteten for sentralapparatet er intensivert både kvantitativt og kvalitativt. Det utarbeides årlig øvingsstatistikk med henblikk på vurdering av resultat og måloppnåelse.<sup>55</sup>

#### Øvelse i praksis – Øvelse Oslo 2006

Øvelse Oslo 2006 var en operativ øvelse og et eksempel på en sektorovergripende øvelse der det også ble øvd på ulike nivåer. Formålet med øvelsen var å finne forbedringspunkter, spesielt i koordineringen og samarbeidet mellom strategisk nivå og de operative leddene, som politi, brannvesen, helsevesen, sivilforsvar, kommunen osv.

#### Tekstboks 4

Scenariet er den historien som driver øvelsen framover. Dette er terrorscenariet i Øvelse Oslo: 17. oktober 2006 opplevde Oslo tre terrorhandlinger mot offentlig kommunikasjon: T-bane, tog og buss. Natt til 18. oktober var det en eksplosjon på flytogets strekning mot Gardermoen.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse i forbindelse med Øvelse Oslo 2006 viser at de fleste deltakende virksomhetene satte av mye tid til øvelsen. Det ble gjort forberedelser i forkant av øvelsen, deler av de ansatte ble satt i beredskap

under selve øvelsen, og departementene, virksomhetene og etatene har evaluert øvelsen i etterkant.

Etter Øvelse Oslo 2006 har den enkelte virksomhet og det enkelte departement gjort en evaluering lokalt. I tillegg er det skrevet en samlet evalueringsrapport, der Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har vært sekretariat, og alle de involverte har fått anledning til å komme med sine innspill til evalueringen. Alle departementene sendte sine evalueringer til Krisestøtteenheten, som samordnet og bearbeidet disse til et samlet innspill for alle departementene til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.<sup>56</sup>

Justisdepartementet opplyser i brev av 22. oktober 2007 at det har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap<sup>57</sup> i oppdrag å planlegge og å gjennomføre en erfaringskonferanse for aktørene som deltok i øvelsen. Justisdepartementet opplyser at arbeidet med planleggingen av seminaret pågår.<sup>58</sup>

#### 4.1.4 Justisdepartementets arbeid med tilsyn

##### Tilsyn

I henhold til den kongelige resolusjonen av 3. november 2000 skal det gjennomføres tilsyn av departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Tilsyn er et av Justisdepartementets viktigste redskaper for å påse at sikkerheten er ivaretatt og at regelverket følges. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører tilsynene på vegne av Justisdepartementet. Gjennom tilsynene vurderer direktoratet kvaliteten på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet innen det enkelte departements sektoransvar. Sentrale tema i tilsynene er organisering og styring, ansvar og roller, målstruktur, sårbarhetsvurderinger, kriseplanverk, informasjonsberedskap, øvelser og styringsdialog med underliggende etater.

Direktoratet utformer en rapport på grunnlag av funnene fra tilsynet. Sluttrapporten, som er unnatt offentlighet, oversendes til Justisdepartementet og det departementet det er ført tilsyn med.

53) Nettnyhet fra Justisdepartementet 20. desember 2005: "Beredskapsøvelser og tilsyn".

54) Intervju med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 8. juni 2007.

55) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

56) Intervju med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 8. juni 2007.

57) Brev fra Justisdepartementet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 7. juni 2007.

58) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.



På bakgrunn av tilsynsrapporten utarbeider departementene en oppfølgingsrapport. Departementene selv avgjør hvilke av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps foreslåtte tiltak som skal følges opp. Justisdepartementet følger ikke videre opp hvilke tiltak som blir prioritert av departementene, fordi departementet mener at dette er en del av ansvarsprinsippet.<sup>59</sup> Justisdepartementet avholder separate oppfølgingsmøter med departementene ca ett år etter tilsynet er gjennomført, i tillegg er det avholdt et felles erfaringsseminar hvor status gjennomgås.<sup>60</sup> Justisdepartementet opplyser at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil følge opp departementene i den andre tilsynsrunden som har startet.<sup>61</sup> Riksrevisjonen er ikke kjent med at oppfølgingsmøtene har ført til endringer i oppfølgingsplanene.

I tillegg skal departementene annet hvert år rapportere til Justisdepartementet om tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet. Riksrevisjonens gjennomgang av de to siste rapporteringene for de ni departementene i undersøkelsen viser at det har skjedd en utvikling når det gjelder hvor detaljert de enkelte departementene rapporterer til Justisdepartementet.

På bakgrunn av tilsynene og rapportene fra departementene skal Justisdepartementet utarbeide rapporter som legges fram for regjeringen annet hvert år og danner grunnlag for en redegjørelse til Stortinget.<sup>62</sup> Regjeringen rapporterte følgende til Stortinget i St.meld. nr. 39 (2002–2003):

”De rapporter som er mottatt og de tilsyn som er gjennomført gir grunnlag for å konkludere med at beredskapsarbeidet i departementene jevnt over fungerer godt og at gode beredskapsrutiner er etablert. Departementene har jevnt over utarbeidet planer eller rutiner for kriseledelse i departementet, inkludert beredskapsinformasjon. I tillegg er det i en rekke departementer forberedt lokaler for kriseledelsen med nødvendig utstyr og sambandsmidler. Et flertall av departementene rapporterer at de har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser innenfor departementets ansvarsområder.”

59) Kgl.res. 3. november 2000 punkt 2.

60) Intervju med Justisdepartementet, 31. januar 2007.

61) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

62) Kgl.res. av 3. november 2000.

I St.meld. nr. 37 (2004–2005) står dette:

”Antallet tilsyn er fra 2005 trappet opp. Det skal nå gjennomføres seks tilsyn i året. På bakgrunn av erfaringene etter flodbølgekatastrofen vil de planlagte tilsyn være mer omfattende. Etter gjennomført tilsyn utarbeider departementene plan for oppfølging i forhold til de funn som er gjort under tilsynet. I henhold til tilsynsplanen skal det gjennomføres tilsyn med Utenriksdepartementet i første halvdel av 2006.”

Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at tilsyn av Utenriksdepartementet ble avsluttet i november 2006 og derfor ikke er omfattet av denne undersøkelsen.

Justisdepartementet opplyser<sup>63</sup> at våren 2008 vil det legges det frem en ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet som blant annet skal rapportere på erfaringer etter avsluttet tilsynsrunde med departementene. DSB har også laget en rapport med erfaringer fra tilsynsrunde nummer en som er gjort offentlig for alle.

Tilsynene kartlegger også om det enkelte departement har etablert planverk. Direktoratet undersøker om det er sammenheng mellom departementets planer og ser også på planens struktur for å undersøke om de viktigste punktene er på plass. Dersom overordnet planverk henviser til planer i underliggende etater og virksomheter, undersøker direktoratet om disse planene er utarbeidet.<sup>64</sup> Direktoratet gjør utover dette ingen kvalitetssikring av innholdet i planverket i det enkelte departement.

#### **Bruk av planverk – Øvelse Oslo 2006**

Gjennomføring av øvelser gir en god mulighet til å teste ut planverket. Riksrevisjonens spørreundersøkelse i forbindelse med Øvelse Oslo 2006 viser at mange virksomheter og departementer har benyttet forberedelsene til øvelsen til å oppdatere beredskapsplanene.

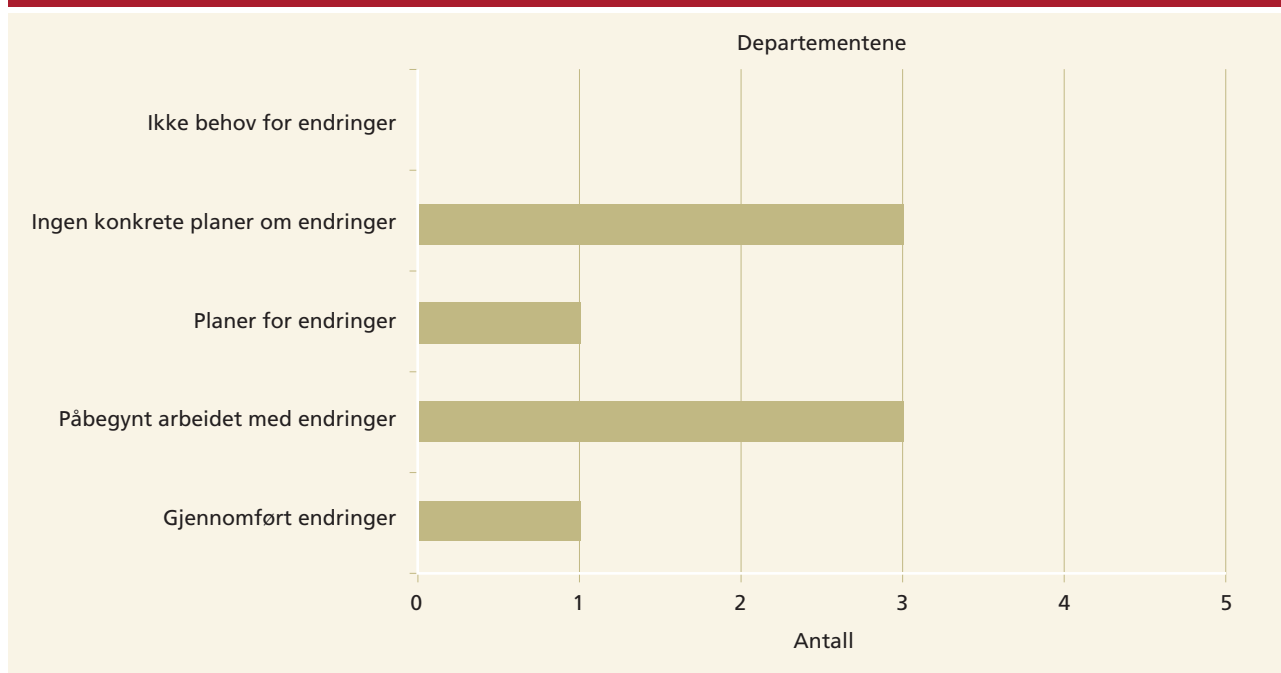
Riksrevisjonen har i undersøkelsen spurt deltakerne i Øvelse Oslo 2006 hvilke endringer som er gjennomført, eller som planlegges gjennomført i den virksomheten eller etaten de tilhører.

Forsvarsdepartementet, Kultur- og kirke departementet og Utenriksdepartementet hadde ingen konkrete planer om endringer i planverket et halvt år etter Øvelse Oslo 2006.

63) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

64) Intervju med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 8. juni 2007.

Figur 1 Endring av planverk i departementene etter Øvelse Oslo 2006 (N = 8)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Fornyings- og administrasjonsdepartementet hadde planer om endring av planverket. Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet og Kunnskapsdepartementet hadde påbegynt endringer av planverket, og Helse- og omsorgsdepartementet hadde foretatt endringer av planverket.

Virksomhetene har i større grad enn departementene fulgt opp øvelsen ved å gjennomgå planverk. 15 prosent av respondentene har gjennomført endringer av planverket, og 31 prosent har

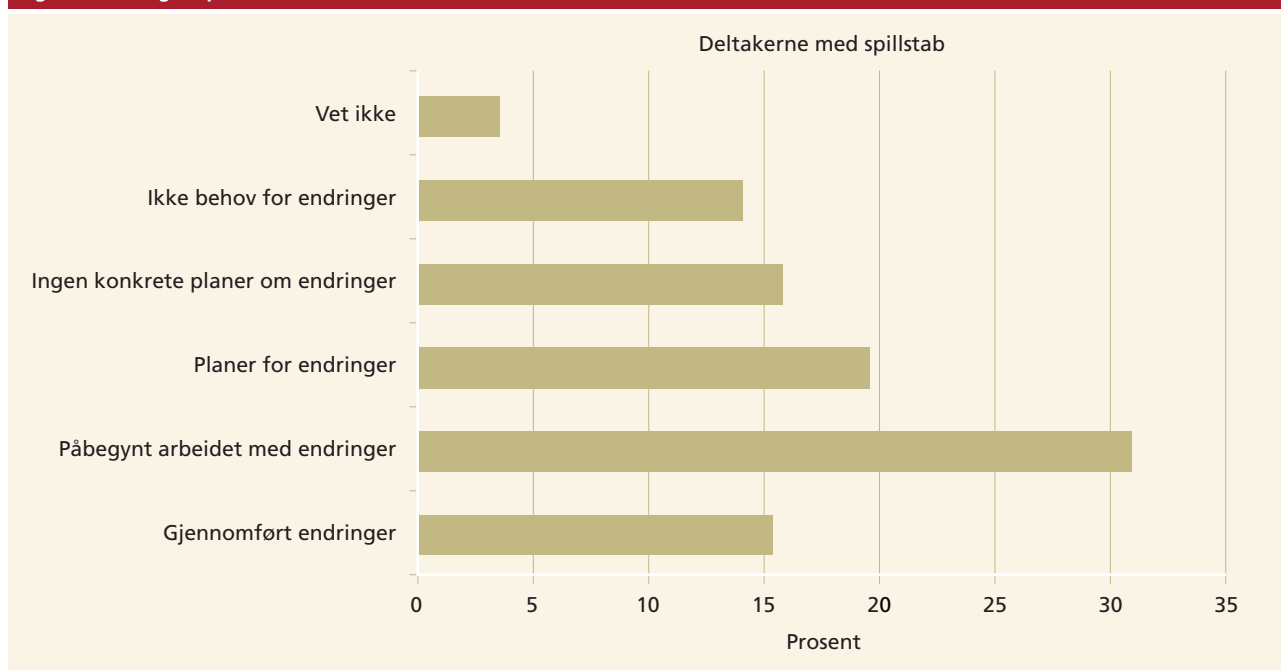
påbegynt arbeidet med endringer av planverket. 16 prosent av respondentene har ingen konkrete planer om endringer. For noen virksomheter har en oppdatering av eksisterende planverk vist seg nødvendig. For andres vedkommende viste øvelsen at det ikke var nødvendig å endre noe av planverket eller rutinebeskrivelsene.

#### 4.1.5 Samordning av ansvar og roller

##### Justisdepartementets samordningsrolle

Justisdepartementet skal være et sentralt departe-

Figur 2 Endring av planverk i etater/virksomheter etter Øvelse Oslo 2006 (N = 86)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

ment ved krisehåndtering og har ansvaret for viktige operative ressurser, sikkerhetstjeneste og samordningsoppgaver for den sivile beredskapen.<sup>65</sup> Departementenes forståelse av roller, ansvar og beredskapsaktivitet kan få betydning for hvordan en krise håndteres. Dette gjelder spesielt dersom det oppstår en hendelse på områder der det er uavklart ansvar og uavklarte roller mellom departementene i en normalsituasjon.<sup>66</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skriver i Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005 følgende: ”Departementstilsyn som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har gjennomført, avdekker forbedringspotensial knyttet til samordning mellom departementer. Det er en bevissthet relatert til sektoransvar, men noe uklart når Justis- og politidepartementets samordningsrolle vil inntre.”<sup>67</sup>

Riksrevisjonen har bedt de ni departementene Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har gjennomført tilsyn med, om å uttale seg om hvordan Justisdepartementet oppfyller sin samordningsrolle. Oppsummeringen av departementenes tilbakemeldinger viser at Justisdepartementet som samordningsdepartement oppleves som noe utydelig. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyste at Justisdepartementets samordningsansvar ikke alltid er konkret nok overfor de enkelte departementene. Justisdepartementets rolle som samordningsdepartement kan lett forsvinne og bli utydelig.<sup>68</sup> Nærings- og handelsdepartementet har tatt opp med Justisdepartementet at etter deres oppfatning og med bakgrunn i Infrastrukturutvalgets rapport 2006 bør Justisdepartementet ta initiativ til en gjennomgang og revidering av beredskapslovverket.<sup>69</sup>

### Generelt om gråsoner

Det framgår av Innst. S. nr. 9 (2002–2003) at identifisering av potensielle trusler ikke er tilstrekkelig som forebyggende arbeid, men at det på bakgrunn av systematisk identifisering må iverksettes relevante tiltak. Dette anses som vik-

tig for å kunne redusere årsaker og konsekvenser i arbeidet med å identifisere sårbarheten i samfunnet.<sup>70</sup> Det er nødvendig at roller og ansvar er klart definert i en krisesituasjon. Manglende avklaring av roller og ansvar kan føre til at det oppstår gråsoner på enkelte områder, det vil si områder ingen har tatt ansvar for, eller områder som flere anser som sitt ansvarsområde. Det er et problem at slike områder ofte ikke er identifisert. Justisdepartementet skal i kraft av sin samordningsfunksjon avklare ansvarsforhold ved gråsoner.<sup>71</sup>

Gråsoner kan oppstå i forbindelse med samfunnsendringer ved at det oppstår nye områder som ingen tidligere har hatt ansvaret for. Et eksempel på et slikt område er utviklingen av informasjonsteknologien. IT-sikkerhetsarbeidet førte til behov for nye avklaringer av ansvar og roller.<sup>72</sup> I Riksrevisjonens rapport om myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur ble det påpekt mangler på avklaring av ansvaret for kritisk infrastruktur, ansvaret for Internett og kontakten med næringslivet. I undersøkelsen stiller Riksrevisjonen spørsmål om hvilke konsekvenser manglende ansvarsavklaringer på IT-området kan få i en krisesituasjon. I Innst. S. nr. 158 (2006–2007) til St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, viser komiteen til gjennomgangen av Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IKT-infrastruktur, der det konkluderes med at IKT-sikkerheten er preget av mange aktører og uklare ansvarsforhold og at planlagte tiltak ikke blir gjennomført. Komiteen er tilfreds med Regjeringens oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse. Komiteen ser fram til at Regjeringen orienterer om den reviderte strategien for informasjonssikkerhet i budsjettproposisjonen for 2008.

I forbindelse med omorganiseringer der oppgaver blir flyttet mellom etater eller departementer, kan horisontale og vertikale linjer som fungerte godt tidligere, bli brutt. Dette kan også føre til at det oppstår gråsoner. Ved at fokuset vil være på de daglige oppgavene og ikke på hvordan man best sikrer seg mot kriser, vil det være en risiko for at det blir lite oppmerksomhet knyttet til hvilke konsekvenser flytting av oppgavene vil få for samfunnssikkerhetsarbeidet.

65) Innst. S. nr. 49 (2004–2005), kapittel 11.

66) Fra Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005 *Håndtering av store hendelser og potensiell aldring i kritiske infrastrukturer*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, s. 20.

67) Fra Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005 *Håndtering av store hendelser og potensiell aldring i kritiske infrastrukturer*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, s. 24.

68) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. mars 2007.

69) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen, 22. mars 2007.

70) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 12, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 31.

71) Innst. S. nr. 49 (2004–2005).

72) Dok. nr. 3:4 (2005–2006), *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur*.

Enkelte etater forholder seg til flere departementer, slik at deler av oppgavene med oppfølging av samfunnssikkerhet kan ligge i et annet departement enn det som har hovedansvaret for etaten. Dette gjør at det kan være visse uklarheter knyttet til hvordan denne beredskapen blir oppfattet og ivaretatt.

### Departementenes oppfatning av gråsoner i samfunnssikkerhetsarbeidet

I undersøkelsen har departementene fått spørsmål om deres arbeid med samfunnssikkerhet. Enkelte av departementene har uttalt seg om gråsoner i sine svar.

Samferdselsdepartementet uttaler at det er deres erfaring at opplevd gråsoneproblematikk ofte er resultat av manglende kunnskap og forståelse, og som regel greit kan oppklares gjennom møter og dialog partene imellom. Departementet uttaler at gråsonene dermed ikke får spesielle uheldige konsekvenser.<sup>73</sup>

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at på de fleste forvaltningsområdene er det flere departementer og offentlige institusjoner som har et definert ansvar og operative oppgaver. Det vil derfor oppstå gråsoner mellom departementene når det gjelder både overordnet samordningsansvar og operativt oppfølgingsansvar. Departementet mener derfor det er viktig at ansvarsfordeling og samarbeidsflater blir grundig beskrevet i planverket.<sup>74</sup>

Olje- og energidepartementet opplyser at det er nedsatt en egen skredgruppe for å utrede hvordan ansvarsforholdene er i forbindelse med skred. Utover det ser ikke departementet at det lenger er gråsoner mellom departementenes ansvars- og arbeidsområder på petroleumsområdet.<sup>75</sup>

Nærings- og handelsdepartementet ser behov for en endring av beredskapslovverket, i denne sammenheng bl.a. forsyningsloven av 1956. Nærings- og handelsdepartementet er ansvarlig for loven, men andre departementer har hjemlet regelverk og tiltak i samme lov. Det at flere departementer har hjemlet beredskapsforskrifter både i forsyningsloven og i egne sektorlover,

kan innebære en fare for uklare ansvarsforhold dersom det skulle bli aktuelt å ta i bruk loven eller regelverk hjemlet i loven. Ellers opplyser Nærings- og handelsdepartementet i sitt svarbrev at det i løpet av de siste par årene har utarbeidet oversikt over ansvarsforhold ved håndtering av ulykker til sjøs, hvor både Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet med underliggende etater har ansvar og oppgaver.<sup>76</sup>

De andre departementene Riksrevisjonen har spurt, ser ingen gråsoner eller har ingen kommentarer til gråsoner for deres sektorer.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap opplyser at det i sitt tilsynsarbeid har avdekket gråsoner. Gråsoner er blant annet tatt opp i forbindelse med organisasjonsendringer som er foretatt overfor underliggende virksomheter, der ansvar og oppgaver er flyttet til en ny virksomhet. Når gråsonene avdekkes, er det viktig at det avklares hvem som har ansvaret. Dersom tilsyn avdekker gråsoner, tar Justisdepartementet på ny kontakt med gjeldende departement for å avklare forholdene.<sup>77</sup> Justisdepartementet viser i den forbindelse til at de har igangsatt et arbeid med å kartlegge gråsoner når det gjelder skred.<sup>78</sup>

### Samspill, roller og ansvar – Øvelse Oslo 2006

Et formål med øvelsen var å undersøke om ansvar og roller var avklart på en tilfredsstillende måte. Av Riksrevisjonens spørreundersøkelse går det fram at deltakerne i stor grad fikk den rollen de hadde forventet. Noen virksomheter og organisasjoner påpeker imidlertid at de ikke fikk anledning til å ta del i øvelsen i så stor grad som ønsket. Et eksempel på dette er Heimevernet, som er trent til å beskytte strategiske bygninger som for eksempel NRK og Stortinget. Under Øvelse Oslo 2006 tok det tok lang tid før de ble kalt ut for å overta vaktholdet av NRK. Deltakere fra frivillige organisasjoner og Sivilforsvaret ble i liten grad brukt under øvelsen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap forklarte det med at øvelsen i så liten grad som mulig skulle påvirke det daglige livet i Oslo og derfor ble avgrenset i tid.

73) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. mars 2007.

74) Brev fra Fiskeri- og kystdepartementet til Riksrevisjonen, 22. mars 2007.

75) Brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen, 12. mars 2007.

76) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen, 15. mars 2007.

77) Intervju med Justisdepartementet, 31. januar 2007.

78) Intervju med Justisdepartementet, 19. juni 2007.

"Vi ble aldri varslet av politiet. Vi har i etterkant fått vite at politiet hadde fått beskjed om at vi var underlagt Helse i øvelsen. Helse varslet oss heller aldri. Vi måtte selv melde oss, selv om det står nedfelt i rutiner at de frivillige skal varsles. Dette førte til at 70 mannskaper fra frivillige organisasjoner ble stående ubrukt på Akershus festning."

Sitat: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

NRK hadde under Øvelse Oslo 2006 to ulike roller: som medieaktør og som beredskapsansvarlig i forbindelse med infrastruktur. Da NRKs beredskapsavdeling tok direkte kontakt med Justisdepartementet, ble de satt over til informasjonsavdelingen og ikke til de ansvarlige for sikkerhetsvurderingene. Justisdepartementet som lederdepartement klarte ikke å håndtere at NRK hadde to roller under øvelsen.<sup>79</sup>

NRKs rolle som beredskapsansvarlig forutsetter at de har nødvendig og rettidig informasjon om krisesituasjonen. NRK uttaler at meldingsformidlingen fra Justisdepartementet var svært dårlig. NRKs beredskapsavdeling fikk informasjonen om at trusselnivået var endret via media og ikke direkte fra Justisdepartementet eller via Kultur- og kirkedepartementet. Det gikk mer enn 12 timer fra Politiets sikkerhetstjeneste hadde skrevet vurderingen til NRKs beredskapsavdeling mottok den. Det ble opplyst at kringkastingssjefen selv tok kontakt med Kultur- og kirkedepartementet for å få tilsendt trusselvurderingen tidligere på dagen, men departementet hadde ikke mottatt vurderingen av Justisdepartementet og kunne derfor ikke videreformidle den til NRK.<sup>80</sup>

Politiets sikkerhetstjenestes situasjonsbestemte trusselvurderinger sendes Justisdepartementet, Politidirektoratet og aktuelle politidistrikt, herunder eventuelt sysselmannen på Svalbard. Justisdepartementet vurderer om og i hvilken form trusselvurderingene skal distribueres til Statsministerens kontor, andre departementer mv. Eventuell distribusjon til direktorater mv. underlagt andre departementer enn Justisdepartementet vurderes og iverksettes som hovedregel av det aktuelle departement. Justisdepartementet kan i særskilte hastesaker beslutte enn annen form for distribusjon av situasjonsbestemte trusselvurderinger. Under Øvelse Oslo 2006 ble trusselvurderingen formidlet til Kultur

og kirkedepartementet, som igjen formidlet den videre til NRK. I dette tilfellet er imidlertid Justisdepartementet enig i at trusselvurderingene er sent formidlet til departementene.<sup>81</sup>

#### Gråsoner avdekket under Øvelse Oslo 2006

Øvelser gir også en mulighet for å avdekke gråsoner. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse i forbindelse med Øvelse Oslo 2006 ble deltakerne stilt spørsmål om gråsoner: "Avdekket etaten/virksomheten noen gråsoner vedrørende andre etater/virksomheter under øvelsen?" 59 prosent av deltakerne svarte *ja*, 25 prosent *nei* og 16 prosent *vet ikke* på spørsmålet om de hadde avdekket gråsoner.

Til departementene ble følgende spørsmål stilt: "Avdekket departementet noen gråsoner vedrørende andre departementer under øvelsen?" Av de åtte departementene svarte Utenriksdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet at de hadde avdekket gråsoner.

Ved oppfølgende spørsmål om hvilke gråsoner som ble avdekket, kommer det fram at en stor del av de avdekkede gråsonene på etat-/virksomhetsnivå gjelder også andre sektorer.

Ut fra svarene nevnes følgende gråsoner:

Helse- og omsorgsdepartementet opplyste at det var uavklarte forhold til bruken av Krisestøtteenhetens informasjonspool. Justisdepartementet opplyser at det var et større behov for kommunikasjonsfaglige medarbeidere enn det Krisestøtteenhetens informasjonspool hadde tilgjengelig og lederdepartementet ble derfor prioritert.<sup>82</sup>

Utenriksdepartementet framhevet ukklarheter i det formelle ansvaret for å håndtere utenlandske statsborgere som var rammet/berørt av hendelsen. Øvelsen viste at lederdepartementet trodde at dette automatisk ble håndtert av Utenriksdepartementet, til tross for at det ble presisert flere ganger under planleggingskonferansene at dette ikke var tilfelle. Justisdepartementet opplyser at forholdet er tatt opp i brev til Utenriksdepartementet av 12. oktober 2007.<sup>83</sup>

Enkelte deltakere i spørreundersøkelsen viste til at det var ukklarheter i hvem som skulle informere om hva til hvem. Dette gjaldt både infor-

81) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

82) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

83) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

79) Intervju med NRK, 3. mai 2007.

80) Intervju med NRK, 3. mai 2007.

masjon til publikum og kommunikasjon delta-kerne imellom. Flere grupper av frivillige opplevde å ikke bli varslet om øvelsen i det hele tatt eller at varslingen kom sent fram. Det er usikkert hvorvidt dette skyldes svikt i rutineene, eller om de frivillige ikke skulle varsles fordi det ikke var behov for dem.

Øvelsen avdekket også at det var uavklarte ansvarsforhold når det gjelder eiendommene på Oslo Sentralstasjons område. Det var uklart hvem som hadde ansvaret for evakuering av peronger, stasjonsområde og kjøpesenter, fordi det er ulike eiere involvert.

### Lederdepartementets rolle under Øvelse Oslo 2006

Regjeringens kriseråd besluttet at Justisdepartementet skulle være lederdepartement under Øvelse Oslo 2006. Lederdepartementets oppgaver er å utarbeide overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av informasjon fra andre departementer, rapporter fra operative virksomheter og mediebildet. Lederdepartementet skal identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå og se til at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt. Departementet skal også ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater og sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen.<sup>84</sup>

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse framgår det at Forsvarsdepartementet var lite tilfreds med hvordan Justisdepartementet fungerte som lederdepartement. Statsministerens kontor, Samferdselsdepartementet og Kultur- og kirke departementet har svart *verken/eller* på hvor tilfredse de var. De fem andre departementene var noe tilfreds.

I etterkant av Øvelse Oslo 2006 påpekte Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til Justisdepartementet at forventningene til lederdepartementet burde tydeliggjøres internt i departementet og med henblikk på gjensidig rolleforståelse mellom berørte aktører. Videre framgår det et behov for å tydeliggjøre leder- og samordningsrollen.<sup>85</sup> I øvelsens evalueringsrapport kommer det også fram et behov for en tydeliggjøring av lederdepartementets rolle overfor øvrige departementer og Krisestøtteenheten.<sup>86</sup>

84) Brev fra Justisdepartementet 30. juni 2005 til alle departementene.

85) Brev fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til Justisdepartementet, 28. november 2006.

86) Øvelse Oslo 2006, *Evalueringsrapport*.

Justisdepartementet forklarer klarheten i lederdepartementets rolle ved at forventningene til lederdepartementet i forkant av Øvelse Oslo 2006 var for høye.<sup>87</sup> Det kan ifølge Justisdepartementet henge sammen med at øvelsen var den første store departementale øvelsen etter at den nye kriseorganiseringsstrukturen var kommet på plass etter St.meld. nr. 37 (2004–2005). Justisdepartementet opplyser videre i sitt brev av 22. oktober 2007 at departementet har tilstrekkelig med retningslinjer og dokumenter som beskriver lederdepartementets og Krisestøtteenhetenes rolle og ansvar. Departementet framhever derfor at det er en pedagogisk utfordring i å formidle dette videre til departementene, og en av måtene Justisdepartementet gjør dette på er gjennom øvelser, erfaringsseminarer mv.<sup>88</sup>

### Krisestøtteenhetens rolle under Øvelse Oslo 2006

Øvelse Oslo 2006 var den første øvelsen Krisestøtteenheten deltok i, og det var i forkant knyttet forventninger til hvordan denne enheten kunne bidra til å støtte opp under lederdepartementets arbeid. Krisestøtteenheten bidro med teknisk støtte, lokaliteter og ressurser fra informasjonspool og medieovervåking. Krisestøtteenheten bistod lederdepartementet som referent i Regjeringens kriseråd, ved blant annet å utarbeide oppdaterte situasjonsrapporter, analyser av situasjonen og løpende strategi for håndtering av informasjon til media og publikum.<sup>89</sup>

Det kan synes som om Krisestøtteenhetens rolle under øvelsen ble oppfattet som uklar. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse framgår det at departementene hadde ulikt syn på hvordan Krisestøtteenheten ble brukt under øvelsen, og i hvilken grad Krisestøtteenheten fungerte i tråd med departementenes forventninger. Helse- og omsorgsdepartementet opplyste at de henvendte seg til Krisestøtteenheten og ba om bistand fra informasjonspool uten å få dette. Utenriksdepartementet opplyste at Utenriksdepartementets behov, formidlet gjennom liaison til Krisestøtteenheten, i liten grad ble håndtert eller tatt til følge. Dette støttes av evalueringsrapporten fra Øvelse Oslo 2006.<sup>90</sup> Ifølge Justisdeparte-

87) Intervju med Justisdepartementet, 19. juni 2007.

88) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

89) Intervju med Justisdepartementet, 19. juni 2007; intervju med Krisestøtteenheten, 18. juni 2007.

90) Øvelse Oslo 2006, *Evalueringsrapport*, s. 17.

mentet er dette naturlig fordi Krisestøtteenheten normalt skal støtte lederdepartementet.<sup>91</sup>

Justisdepartementet informerer i sitt brev av 22. oktober 2007 at Justisdepartementet antar at situasjonen vil være en helt annen mht departementenes forståelse av Krisestøtteenhetens roller og ansvar nå enn den var under Øvelse Oslo 2006. Krisestøtteenheten i 2007 har gjennomført møter med informasjonsavdelingene i 13 departementer (pr. 8. oktober). På disse møtene er roller og ansvar tydeliggjort. I tillegg er det gjennomført undervisning både ved Forsvarets stabsskole, Forsvarets Høgskole, kurs i regi av Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap og et større antall foredrag for ymse forsamlinger.

#### 4.1.6 Departementenes styring av arbeid med samfunnssikkerhet

Gjennom St.meld. nr. 39 (2003–2004) er det nedfelt en rekke hovedmål som skal være gjeldende som overordnede retningslinjer i arbeidet med samfunnssikkerhet for alle departementene i perioden fram til 2008. Justisdepartementet har sendt et brev<sup>92</sup> til alle departementene med retningslinjer for krisehåndtering på departementsnivå, som et supplement til St.meld. nr. 37 (2004–2005).<sup>93</sup> Brevet gir retningslinjer til hovedprinsippene for krisehåndtering, lederdepartementets oppgaver, hvordan Regjeringens kriseråd kan kalles inn, og hvilke oppgaver det har.

Stortinget har uttalt at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er viktig og skal prioriteres. Departementene foretar sin årlige rapportering til Stortinget i budsjettproposisjonen for de enkelte departementene (St.prp. nr. 1). Justisdepartementet ber i brev av 22. juni 2005 departementene om å gi en tekstlig omtale i St.prp. nr. 1 av arbeidet knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap.

St.prp. nr. 1 for årene 2006 og 2007 er gjennomgått for å undersøke hvordan departementene som er omfattet av undersøkelsen, informerer Stortinget om arbeidet på samfunnssikkerhetsområdet. Det er ingen bevilgning på kapittel og post for samfunnssikkerhet, prioriteringene synliggjøres derfor kun via departementenes rappor-

tering på område. Gjennomgangen for budsjettåret 2006 viste at departementene hadde lagt ulik vekt på å rapportere om sitt samfunnssikkerhetsarbeid. Finansdepartementet hadde ikke noen egen omtale av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i St.prp. nr. 1 (2005–2006). Samferdselsdepartementet omtalte samfunnssikkerhet kun når det gjelder ett av områdene som departementet har ansvaret for, og gir ingen samlet rapportering på samfunnssikkerhetsområdet. De sju resterende departementene hadde gitt orientering om samfunnssikkerhet på ulike områder innenfor sektoren de har ansvaret for, under en deloverskrift eller i et eget kapittel. De enkelte departementene ga i budsjettproposisjonene for 2007 en mer utførlig beskrivelse av samfunnssikkerhetsarbeidet enn året før, med unntak av Miljøverndepartementet.

I henhold til Stortingets bevilgningsreglement og forvaltningens økonomireglement skal departementene følge opp sine underliggende virksomheter når det gjelder mål og resultater, og det skal stilles krav om rapportering på fastsatte mål. For å undersøke hvordan departementene følger opp arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i de underliggende virksomhetene, er det gjennomgått et utvalg av tildelingsbrev for 2006 og 2007 fra de ni departementene i undersøkelsen. Resultatet av gjennomgangen viste at det var variasjoner i hvordan samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet var behandlet i tildelingsbrevene.

Departementenes tildelingsbrev meddeler departementenes overordnede mål, prioriteringer, resultatkrav og andre styringssignaler for gjeldende virksomhet. Brevet informerer også om Stortingets budsjettvedtak vedrørende virksomheten i statsbudsjettet. Tabell 1 viser departementenes behandling av samfunnssikkerhetsområdet i dialogen med underliggende virksomheter gjennom deres tildelingsbrev. Tabellen viser at departementene gjennom tildelingsbrevene håndterer dialogen med de underliggende virksomhetene ulikt. Flere departementer har også endret sin omtale av samfunnssikkerhet og beredskap i tildelingsbrevene fra 2006 til 2007.

Riksrevisjonen kan ikke se noe felles mønster for hvilken retning tildelingsbrevene tar fra 2006 til 2007. Enkelte departementer ga oppgaver ut fra en spesifikk vurdering av virksomhetens egenart, mens andre ga generelle oppgaver til alle underliggende virksomheter og etater, uten å gjøre en tilsvarende vurdering. Samferdselsdepartementet

91) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

92) Brev fra Justisdepartementet til alle departementene, 30. juni 2005.

93) Intervju med Justisdepartementet, 19. juni 2007.

Tabell 1 Tildelingsbrev fra departementene for 2006 og 2007

År	Ingen oppgaver og krav om rapportering stilt	Gitt likelydende oppgaver til virksomhetene		Gitt spesifikke oppgaver til den enkelte virksomhet	
		Har ikke stilt krav om at det skal rapporteres på området	Har stilt krav om at det skal rapporteres på området	Har ikke stilt krav om at det skal rapporteres på området	Har stilt krav om at det skal rapporteres på området
2006	Kultur- og kirke- departementet		Fiskeri- og kystdepartementet	Helse- og omsorgs- departementet	Samferdsels- departementet
	Arbeids- og inkluderings- departementet		Miljøvern- departementet  Nærings- og handels- departementet  Finans- departementet <sup>94</sup>	Olje- og energi- departementet	
2007	Samferdsels- departementet		Finans- departementet	Helse- og omsorgs- departementet	Fiskeri- og kyst- departementet
			Kultur- og departementet		Nærings- og handels- departementet
			Miljøvern- departementet		Olje- og energi- departementet
			Arbeids- og inkluderings- departementet		

Kilde: Tildelingsbrev fra departementene

nevnte ikke samfunnsikkerhet i tildelingsbrevene for 2007 i motsetning til året før der virksomhetene fikk egne oppgaver innenfor området. Kultur- og kirkedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde gått motsatt vei og hadde i tildelingsbrevene for 2007 gitt likelydende oppgaver til flere underliggende virksomheter.

Tilsynsrapportene til Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap viser også at samfunnsikkerhetsarbeidet i noen departementer ikke er tilstrekkelig prioritert. Direktoratet har bl.a. pekt på at enkelte departementer mangler en felles oppfatning av hva beredskapsarbeid i sektoren innebærer, hvordan beredskapsarbeidet skal forankres og følges opp i departementene, og hvordan arbeidet videre ivaretas gjennom underliggende etater. Direktoratet har også pekt på at rutiner for systematisk arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap bør videreutvikles.

### SAMRISK

Forskning kan i tillegg til å gi bedre muligheter til å forebygge kriser bidra til å fokusere på området

og vise at området er prioritert. Det tverrsektorielle forskningsprogrammet Samfunnsikkerhet og risikoforskning (SAMRISK) er startet opp i regi av Forskningsrådet, med Justisdepartementet i programstyret. Det ble forsinkelser i oppstart av programmet, og det var vanskelig å få tilstrekkelige midler til å starte programmet.

SAMRISK har et årlig budsjett på 10 millioner. Midlene som utgjør det årlige budsjettet, er et resultat av et spleiselag med Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet/NORAD, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap og Forskningsrådet.<sup>95</sup>

Programstyret for SAMRISK vedtok 25. mai 2007 å innvilge støtte til åtte prosjekter. For seks av prosjektene ble det innvilget et lavere beløp enn det var søkt om. I alt ble det bevilget 31,6 mill. kroner over en treårsperiode. Dette innebærer at 22 prosent av antall innkomne søknader og 14 prosent av det totale beløpet som det var søkt om, ble innvilget.

94) Finansdepartementet skriver at de vil sende egne brev om arbeidet med samfunnsikkerhet.

95) Norges forskningsråd, *Programplan for Samfunnsikkerhet og risikoforskning (SAMRISK)*.



#### 4.1.7 Informasjon og kommunikasjon i samfunns-sikkerhets- og beredskapsarbeidet

God informasjon og kommunikasjon er viktig for å sikre god og samordnet beredskap. Informasjonen skal gis i rett tid, til rette personer og i den riktige mengde. Uriktig informasjon kan få katastrofale følger under en krise. Følgene kan også bli katastrofale hvis ikke informasjonen når de rette personene, eller hvis informasjonen blir forsinket av en eller annen årsak. Mangelfull eller for lite informasjon vil kunne føre til at avgjørelser blir tatt på et for spinkelt faktagrunnlag.

Justisdepartementet har opprettet kontaktgruppen som et forum for deling av informasjon. Det er også etablert flere felles koordinerende institusjoner hvor flere departementer kan møtes for å diskutere utfordringer og problemer og for å forsøke å finne løsninger på en tenkt eller faktisk hendelse.

#### Informasjon og kommunikasjon – Øvelse Oslo 2006

Både resultater fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Øvelse Oslo 2006 og øvelsens egen evalueringsrapport viser at det var svikt i informasjon og kommunikasjon på flere områder under Øvelse Oslo 2006.

Figur 3 viser informasjonsflyten i en krise og mulige hindringer som kan oppstå i formidlingen av informasjon slik at publikum ikke mottar nødvendig informasjon.

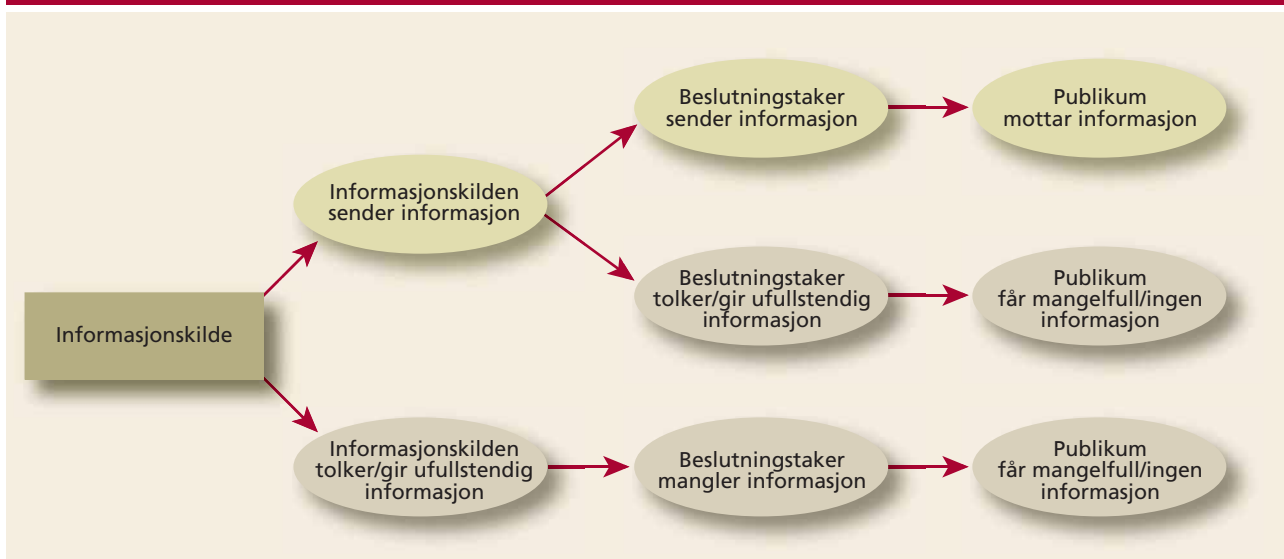
Resultatene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse har vist at det var store forsinkelser i informasjonen om trusselvurderingene. I en reell krise kunne forsinkelser av trusselvurderingene fått store følger for hvordan arbeidet ble innrettet.

Videre pekes det på i både Riksrevisjonens spørreundersøkelse og evalueringsrapporten at dagens tekniske løsninger og IKT-verktøy ikke fungerte tilfredsstillende under øvelsen. Ifølge Miljøverndepartementet kan det med dagens løsning oppstå praktiske problemer med oppkobling av samtale når det er behov for kryptert kommunikasjon på tvers av departementene. Miljøverndepartementet peker generelt på at det hadde vært mest formålstjenlig at ansvaret for driften av krypterte kommunikasjonsløsninger i departementsfellesskapet hadde vært samlokalisert. Gjennom en samlokalisering ville kompetansen samles og en mer effektiv brukertid (bedre oppetid) ville sikres.<sup>96</sup>

Justisdepartementet mener at ansvaret for betjening og bruk av krypterte kommunikasjonsløsninger må tilligge det enkelte departement, men det bør være mulig å se på en sentralisert kryptoorganisasjon som har ansvaret for kryptonøkler og utstyrets sikkerhet i enkelte departementer.<sup>97</sup>

Gode loggsystemer er et hjelpemiddel til å lette oversikten over informasjon. Under øvelsen ble flere ulike loggsystemer benyttet. Ved at det ikke er etablert et felles loggføringssystem for

Figur 3 Informasjonsflyt i en krise



Kilde: Riksrevisjonen

96) Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen, 15. mars 2007.

97) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

departementene, ble informasjonsflyten også av denne grunnen vanskeligere. Under Øvelse Oslo 2006 framkom behovet for ett, felles loggsystem tilpasset departementenes bruk som var brukervennlig og driftssikkert.<sup>98</sup> Deltakerne i øvelsen pekte på at det tok lang tid før deltakerne fikk tilgang til loggen over hendelsesforløpet. Krisestøtteenheten opplyser at det per juni 2007 ikke er etablert et felles loggføringssystem for departementene. Justisdepartementet informerer om at det i september 2007 ble utlyst et konkurransegrunnlag for innkjøp av et standard loggføringssystem som er bygget på en kravspesifikasjon tilpasset departementenes behov.<sup>99</sup>

I forberedelsene til Øvelse Oslo ble det gjennomført flere seminarer og møter mellom aktørene. Deltakerne i Øvelse Oslo syntes det var positivt at de fikk anledning til å forberede seg på denne måten. I tillegg drøftet deltakerne beredskapsspørsmål i ulike møter før øvelsen, særlig i møter med andre virksomheter og på tvers av sektorer og nivåer.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse ble deltakerne i Øvelse Oslo 2006 stilt spørsmål om hvordan informasjonsflyten var på henholdsvis operativt og strategisk nivå. Operativt nivå omfatter i denne undersøkelsen de operative leddene innenfor f.eks. politi, brannvesen, helsevesen og sivilforsvar. Med

#### Tekstboks 6

"Svikt i kommunikasjonsbærere forårsaket dårligere informasjonsflyt enn normalt. Videre var det kunstig mange aktører som hadde informasjonsbehov fra første sekund. Informasjonsflyt og formidling av situasjonsbilde er erfaringsmessig den største utfordringen. Tidsaspektet i øvelsen var også en dimensjonerende del her."

Sitat: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

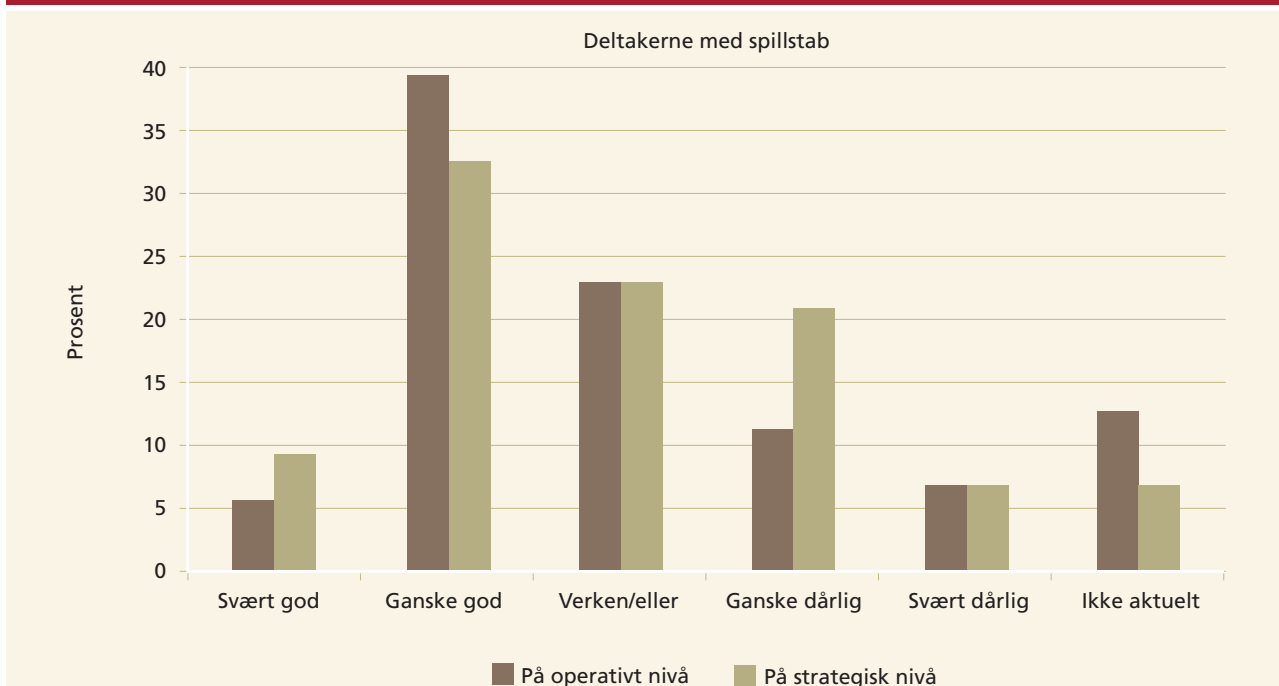
strategisk nivå menes det for Øvelse Oslo 2006 de som arbeidet i ledelsen, inkludert ledelse i sykehus, politi og brannvesen.

Figur 4 viser at hovedtyngden ligger på den positive siden for både det operative nivået og det strategiske nivået. Likevel er det noe dårligere informasjonsflyt på det strategiske nivået.

Departementene ble på samme måte stilt spørsmål om hvordan informasjonsflyten i departementene var under øvelsen på henholdsvis operativt og strategisk nivå.

Figur 5 viser tydelig at informasjonsflyten i departementene er dårligere på strategisk nivå enn på operativt nivå. Tre av åtte departementer var negative til informasjonsflyten. Forsvarsdepartementet svarte at informasjonen og kommunikasjonen på strategisk nivå var svært dårlig,

Figur 4 Informasjonsflyten på operativt og strategisk nivå i virksomheten under Øvelse Oslo 2006 (N = 86)

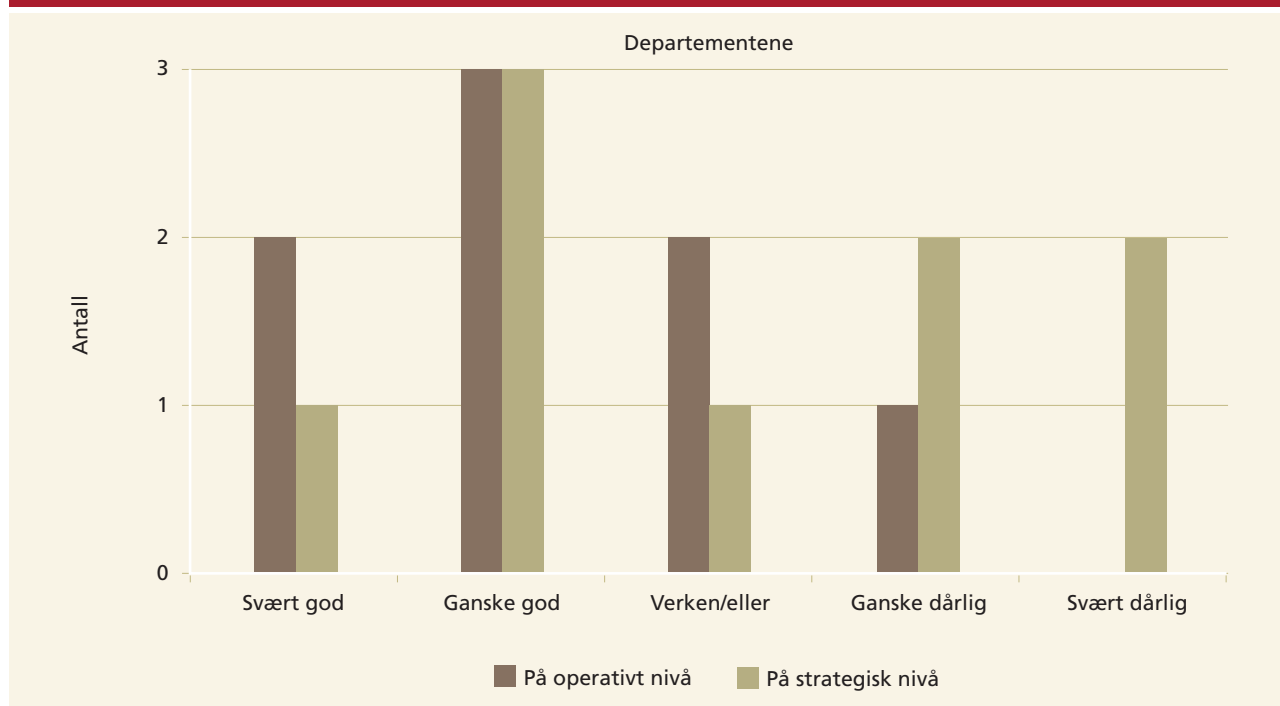


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

98) Intervju med Krisestøtteenheten, 18. juni 2007.

99) Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, 22. oktober 2007.

Figur 5 Informasjonsflyten i departementene på operativt nivå og strategisk nivå under Øvelse Oslo 2006 (N = 8)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

og Justisdepartementet og Kirke- og kulturdepartementet mente at den var ganske dårlig.

#### Tekstboks 7

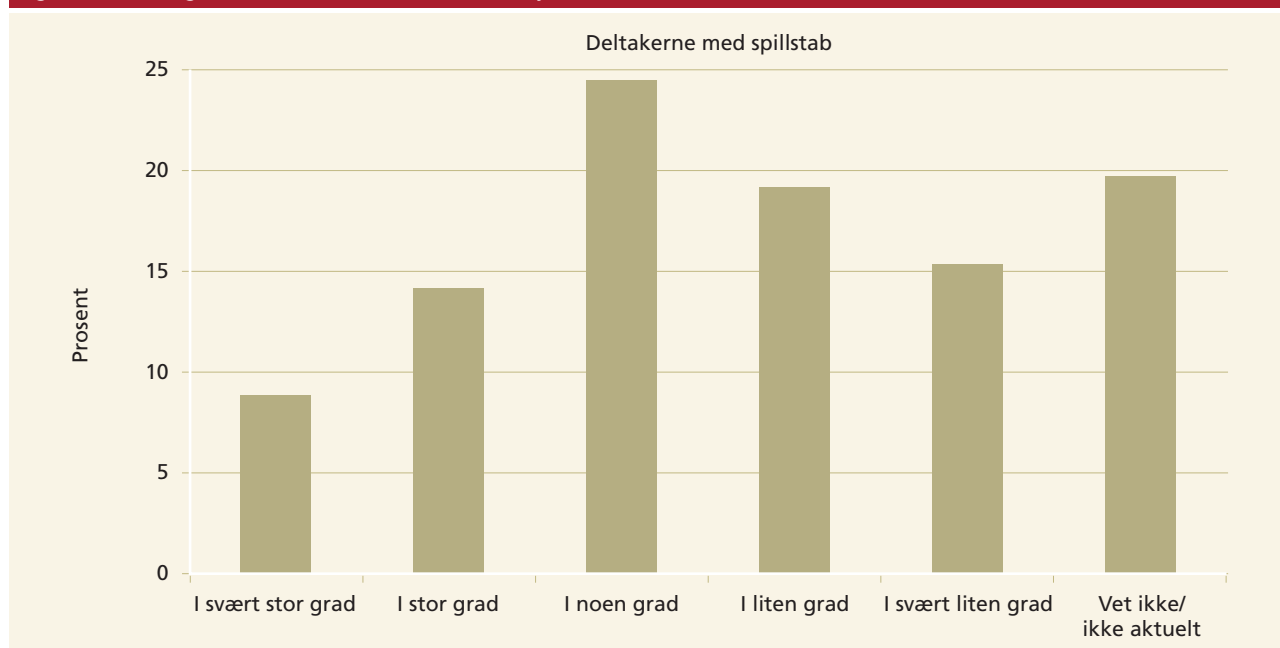
"På grunn av informasjonsvakuum i forhold til trusselbildet fortsatte jernbanen som om ingenting hadde skjedd."

Sitat: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

#### Mediehåndtering under Øvelse Oslo 2006

Media vil være en viktig del av informasjonsflyten i en krise av et omfang som Øvelse Oslo 2006. NRK var en av deltakerne i øvelsen og laget nyhetssendinger under øvelsen som ble gjort tilgjengelig for deltakerne. NRKs deltakelse i øvelsen var med på å gi et mer realistisk mediebilde for dem som øvde. Under en krise vil det være et stort press på de som skal håndtere krisen fra media, samtidig som media også vil kunne brukes som en viktig bidragsyter til å gi nødvendig informasjon ut til publikum.

Figur 6 I hvilken grad media ble brukt som informasjonskanal



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Mediebildet har endret seg mye, særlig de siste fem årene. I dag forventes det at informasjon kommer ut hurtigere. Det er kommet til nye hjelpemidler, for eksempel har mediebedrifter nettsider som oppdateres fortløpende og sender direkte opptak.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse kommer det fram at media fikk informasjonen for sent, og at media, ifølge media selv, ikke fikk de rette personene i tale raskt nok. Media ga også uttrykk for at det må foreligge klare instruksjoner for hvem som uttaler seg ved slike katastrofer og det må være instruksjoner om at informasjonen må ut til publikum.

Deltakerne ble spurt om i hvilken grad media ble brukt som informasjonskanal fra deres etat eller virksomhet til publikum (figur 6). Omtrent en

tre del av de spurte svarte at media ble brukt i *liten grad* eller i *svært liten grad* av deres etat eller virksomhet. Disse deltakerne kommer primært fra sykehus/legevakt, politi/brannvesen, transportsektoren, media og frivillige organisasjoner. Dette kan tyde på at publikum ikke i tilstrekkelig grad ble informert gjennom media under Øvelse Oslo 2006. I evalueringsrapporten<sup>100</sup> blir det understreket viktigheten av å håndtere internasjonal presse. Internasjonal presse vil raskt være med på øke medietrykket.

NRK uttaler at det er avgjørende å få ut korrekt informasjon til befolkningen på et tidlig tidspunkt for å forhindre panikk. Det er også viktig at folk blir informert om at de bør holde seg unna enkelte områder på grunn av farer. Det kan oppstå unødvendige problemer fordi befolkningen ikke har fått informasjon.<sup>101</sup>

100) Øvelse Oslo 2006, *Evaluering*.

101) Intervju med NRK, 3. mai 2007.

## 5 Vurderinger

Alle samfunn har behov for å beskytte seg mot uforutsette hendelser og ulykker som kan oppstå. Det norske samfunnet står i 2007 overfor et sammensatt risikobilde som gjør det nødvendig å ha en gjennomtenkt og systematisk tilnærming til hvordan man skal kunne møte et bredt spekter av kriser, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002). Erfaring fra håndtering av tidligere hendelser viser at de ulike sektorene er avhengig av hverandre når de skal håndtere krisen som har oppstått. Det er således behov for at det planlegges etter et felles mønster, og at de tiltakene som iverksettes, er koordinerte, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

Siden tidlig på 1990-tallet har Justisdepartementet vært tillagt et samordningsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Målet med samordningen er å sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår. Justisdepartementets samordningsansvar gjelder i utgangspunktet i fredstid, ikke i en beredskaps- eller krisesituasjon. Stortinget har siden 1990-tallet ytterligere forsterket Justisdepartementets samordningsansvar. Samordningen skal gi en helhetlig oversikt og gi muligheter til å se forebyggende sikkerhetsarbeid og beredskap i alle sektorer samlet.<sup>102</sup>

Riksrevisjonens undersøkelse finner svakheter i det nasjonale arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser. Samfunnssikkerhetsarbeidet er organisert ut fra ansvarsprinsippet, der det enkelte fagdepartement har det overordnede ansvaret for å håndtere en krisesituasjon som berører eget ansvarsområde. Det er på bakgrunn av undersøkelsen likevel grunn til å stille spørsmål om Justisdepartementets forvaltning av samordningsansvaret bidrar fullt ut til å realisere Stortingets mål om en styrket samordningsfunksjon innen arbeidet med samfunnssikkerhet.

### **Svakheter i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser**

Ifølge Stortinget skal arbeidet med samfunnssikkerhet sikre en systematisk identifisering av truslene mot – og sårbarheten i – samfunnet og

avhjelpe uakseptabel sårbarhet.<sup>103</sup> Arbeidet med å identifisere sårbarhet på nasjonalt nivå forutsetter god kunnskap om hvilke risikoområder som finnes i det norske samfunnet. En systematisk identifisering av risiko og sårbarhet forutsetter at denne har et visst omfang, og at informasjonen om risiko og sårbarhet på ulike områder sees i sammenheng.

Det anses som positivt at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets forskningsinstitutt utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser. Det vises til de nasjonale sårbarhetsrapporter utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, årlige risikovurderinger utarbeidet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet og BAS rapporter utarbeidet av Forsvarets forskningsinstitutt.

På departementsnivå er imidlertid arbeidet med overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser mangelfullt. Fem av ni undersøkte departementer mangler risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementsområdet. For å få en helhetlig oversikt innen hvert departementsområde er det nødvendig at det er utført en analyse av hele departementsområdet. Manglende risiko- og sårbarhetsanalyser på departementsnivå vanskeliggjør arbeidet med å utarbeide analyser på tvers av sektorene og departementsområdene og begrenser muligheten for en helhetlig og samordnet risiko- og sårbarhetsanalyse på nasjonalt nivå.

Arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser gir derfor ikke tilstrekkelig kunnskap om den samlede sårbarheten i samfunnet. Det kan derfor stilles spørsmål om Justisdepartementet i større grad burde fulgt opp at det gjennomføres overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser i forvaltningen.

### **Ikke helhetlig beredskapsplanlegging**

Det er nødvendig med en gjennomgripende og koordinert planlegging for å kunne sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår.<sup>104</sup> Riksrevisjonens undersøk-

102) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 29.

103) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), s. 12, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), s. 31.

104) Jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002).

else viser at åtte av de ni undersøkte departementene har beredskapsplaner på overordnet nivå. Dette er en positiv utvikling sammenliknet med tidligere år.

Stortinget<sup>105</sup> har også stilt krav til at beredskapsforberedelsene skal planlegges etter et felles mønster. Riksrevisjonen ser positiv på at Justisdepartementet i undersøkelsesperioden har startet opp arbeidet med å revidere veiledningen for beredskapsplanlegging fra 1998.

#### **Svakheter i Justisdepartementets tilsynsarbeid**

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører tilsyn av departementene på vegne av Justisdepartementet. Tilsyn er et av Justisdepartementets viktigste redskaper for å se til at sikkerheten er ivaretatt, og at regelverket følges. Etter at tilsynene er gjennomført, er det sektordepartementene selv som prioriterer hvilke av de foreslåtte tiltakene som skal følges opp. Justisdepartementet viser til kgl.res av 3. november 2000 og ansvarsprinsippet på samfunnssikkerhetsområdet for å begrunne hvorfor praksisen er etablert.

Stortinget har imidlertid presisert at samordningsfunksjonen skal styrkes.<sup>106</sup> Svak overordnet oppfølging av tiltak gir en risiko for at identifisert sårbarhet ikke blir håndtert på en tilfredsstillende måte, og at innførte tiltak ikke er tilstrekkelig koordinert med tiltak i andre sektorer. Det kan derfor stilles spørsmål om Justisdepartementet burde tatt en mer aktiv rolle i oppfølgingen av tilsynene, ved i større grad å sørge for at det enkelte departement prioriterer nødvendige forbedringer ut fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps foreslåtte tiltak.

#### **Ansvar og roller i samordningsarbeidet er ikke tilstrekkelig avklart**

For å kunne iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår, er det nødvendig at aktørene kjenner sine roller og sitt ansvar. Områder med uavklarte ansvarsforhold, såkalte gråsoner, vanskeliggjør samhandling i en krisesituasjon og kan være et hinder i arbeidet med å begrense omfanget og konsekvensene av krisen.

Riksrevisjonen er enig med Justisdepartementet i at det er identifisert få gråsoner, men det kan eksistere flere fordi Justisdepartementet i liten

grad har tatt initiativ til et systematisk arbeid for å identifisere gråsoner på tvers av departementsområder. Det kan derfor stilles spørsmål ved om arbeidet med å avdekke gråsoner er tilfredsstillende.

Når det gjelder oppfatningen av Justisdepartementets samordningsrolle, gir for øvrig flere departementer uttrykk for at de opplever samordningsrollen som noe utydelig. God nasjonal beredskap stiller blant annet krav til at aktørens ansvar er tilstrekkelig avklart, og dersom samordningen er lite tydelig, kan dette føre til at det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet ikke blir tilfredsstillende ivaretatt.

Øvelser er et viktig verktøy for å identifisere uklarheter i ansvarsforhold. Det framgår av undersøkelsen at forventningene til lederdepartementets rolle under Øvelse Oslo 2006 var uklare, og at aktørene hadde ulike oppfatninger av denne rollen. Det samme gjelder for Krisestøtteenhetens rolle i forhold til andre involverte departementer.

På bakgrunn av erfaringer fra Øvelse Oslo 2006 er det grunn til å stille spørsmål ved om Justisdepartementet i tilstrekkelig grad har avklart og formidlet lederdepartementets og Krisestøtteenhetens rolle og ansvar ved framtidige kriser. En slik avklaring kan sees som en naturlig del av Justisdepartementets samordningsansvar.

#### **I hvilken grad fastsetter departementene virksomhetsspesifikke resultatkrav i arbeidet med samfunnssikkerhet?**

Stortinget har presisert at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være prioritert og målrettet. Bevilgningsreglementet og økonomireglementet presiserer også at det skal avgis rapport i henhold til fastsatte mål. En måte å synliggjøre prioriteringen er gjennom rapporteringen til Stortinget i St.prp. nr. 1 og i departementenes styring gjennom tildelingsbrevene til underliggende virksomheter.

I departementenes styringsdialog med underliggende virksomheter er det også i ulik grad gitt oppgaver og stilt krav om rapportering på samfunnssikkerhetsområdet. Kun tre av de ni departementene som undersøkelsen omfatter, har i 2007 gitt spesifikke oppgaver til virksomhetene og stilt krav om rapportering. Dersom området samfunnssikkerhet i tildelingsbrevet ikke er behandlet ut fra virksomhetens egenart med hensyn til hvilke oppgaver som er gitt, vil det være

105) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

106) Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

risiko for at utfordringene innen samfunnssikkerhet på det aktuelle området ikke blir håndtert tilfredsstillende. Det kan stilles spørsmål ved om Justisdepartementet i kraft av sitt samordningsansvar burde ha tatt mer initiativ for å sikre at samfunnssikkerhet og beredskap er prioritert i departementenes styringsdialog og tilpasset virksomhetenes egenart og det aktuelle risikobildet.

#### **Er informasjon og kommunikasjon tilstrekkelig ivaretatt i samordningsarbeidet?**

##### **Erfaringer fra Øvelse Oslo 2006**

Riksrevisjonen ser det som positivt at det er utarbeidet en ny veileder i krisekommunikasjon og informasjonsberedskap. Informasjon og kommunikasjon er viktige virkemidler for god og effektiv forebygging og håndtering av en krise. Under

Øvelse Oslo 2006 var det svikt i kommunikasjon og informasjon på flere områder, blant annet i formidlingen av trusselvurderinger fra Justisdepartementet. Det tok også lang tid før befolkningen ble informert. Dette kunne fått store konsekvenser under en reell krise. Justisdepartementet som samordningsansvarlig bør forsterke arbeidet med å sikre en effektiv og god håndtering av informasjon og kommunikasjon i kriser. Riksrevisjonens spørreundersøkelse viste at informasjonsflyten på strategisk nivå generelt var dårligere enn på operativt nivå. Ut fra erfaringene fra Øvelse Oslo 2006 kan det man derfor stilles spørsmål ved om Justisdepartementet som samordningsdepartement har utarbeidet gode nok rutiner som sikrer effektiv informasjon og kommunikasjon i en krisesituasjon.

## Litteraturliste

Litteraturlisten gjengir de mest sentrale dokumenter som det er henvist til i undersøkelsen.

### Stortingsproposisjoner

Budsjettproposisjoner

St.prp. nr. 1 (2005–2006) Justisdepartementet

St.prp. nr. 1 (2006–2007) Justisdepartementet

### Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 24 (1992–93) *Det framtidige sivile beredskap*

St.meld. nr. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*

St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*

St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*

St.meld. nr. 37 (2004–2005)

*Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering.*

St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*

### Dokument til Stortinget

Dok. nr. 3:4 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur.*

### Budsjettinnstillinger

Budsjett-innst. S. nr. 4 (2005–2006) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2006, kapitler under Justis- og politidepartementet mv. (rammeområde 5)*

### Andre innstillinger

Innst. S. nr. 163 (1992–93) *Innstilling fra justiskomiteen om det framtidige sivile beredskap*

Innst. S. nr. 241 (1997–98) *Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*

Innst. S. nr. 9 (2002–2003) *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*

Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*

Innst. S. nr. 265 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*

Innst. S.nr.158 (2006–2007) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle*

### Kongelige resolusjoner

Kgl.res. av 16. september 1994

Kgl.res. av 3. november 2000

Kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003

### Generelle reglement og retningslinjer

Reglement for økonomistyring i staten av 12. desember 2003

Bestemmelser om økonomistyring i staten av 12. desember 2003

Senter for statlig økonomistyring, *Risikostyring i staten*, 8. desember 2005.

### Andre publikasjoner

Norges forskningsråd, *Programplan for Samfunnssikkerhet og risikoforskning (SAM-RISK)*

Øvelse Oslo 2006, *Evaluering*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005, Håndtering av store hendelser og potensiell aldring i kritiske infrastrukturer*

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veiledning i Øvelsesmodell i krisehåndtering for strategisk ledelse for fylker og kommuner*









3 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2008



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 921 22 781 329 781 528