

HVA KJENNETEGNER GODE BEREDSKAPSSYSTEMER?

-TILTAK FOR BEDRE BEREDSKAP I STØRRE
TVERRSEKTORIELLE HENDELSER BASERT
PÅ ERFARINGER FRA COVID-19
PANDEMIEN 2020

REFLEKSJONSNOTAT FOR KORONAKOMMISJONEN

ODD JARL BORCH

Innhold

1. INNLEDNING	4
2. DET NASJONALE BEREDSKAPSSYSTEMET	4
2.1. Det nasjonale beredskapssystemet og dimensjonerende hendelser	4
2.2. Samspillet mellom det sivile og det militære beredskapssystemet	7
2.3. Nye trusselbilder og gråsoneproblematikk	10
2.4. Sammenfattende refleksjoner	12
3. TEMPO OG RETNING I STRUKTURTILPASNINGEN	14
3.1. Vilje til og kapasitet for endring	14
3.2. Krav til innovasjon	16
3.3. Sammenfattende refleksjoner	18
4. BEREDSKAPSPRINSIPPENE	19
4.1. Hvorfor etablere grunnleggende prinsipper i beredskapsarbeidet?	19
4.2. Mulige begrensninger knyttet til de grunnleggende prinsippene	19
4.3. Prinsipper som styrker fleksibiliteten og innovasjonsfokus	22
4.4. Sammenfattende refleksjoner	24
5. KOORDINERING PÅ NASJONALT NIVÅ	25
5.1. Sektor-intern koordinering	25
5.2. Tverrsektoriell koordinering på nasjonalt nivå	28
5.3. Sammenfattende refleksjoner	34
6. SAMORDNING REGIONALT NIVÅ	35
6.1. Sektorintern koordinering på regionalt nivå	35
6.2. Tverrsektoriell koordinering på regionalt nivå	36
6.3. Sammenfattende refleksjoner	38
7. SAMORDNING PÅ LOKALT NIVÅ	39
7.1. Sektorintern koordinering på lokalt nivå	39
7.2. Tverrsektoriell koordinering på lokalt nivå	41
7.3. Sammenfattende refleksjoner	44
8. SAMORDNING MELLOM NIVÅENE	45
8.1. Sektorintern nivåkoordinering	45
8.2. Tverr-sektoriell koordinering mellom nivåene	46
8.3. Sammenfattende refleksjoner	49
9. ROBUSTHET, RESTBEREDSKAP OG KONTINUITETSSTYRING	50
10. KUNNSKAPSINNHEENTING OG KUNNSKAPSOVERFØRING	51

10.1. Kompetansetilbud	51
10.2. FoU som grunnlag for økt samvirkekunnskap.....	51
10.3. Evaluerings og analysekapasitet for erfaringslæring og tilpassede øvingskonsepter	52
10.4. Sammenfattende refleksjoner	54

1. INNLEDNING

I dette notatet gjøres en gjennomgang av det norske beredskapssystemet og de prinsipper som ligger til grunn for håndtering av større uønskede hendelser som krever samspill i større deler av beredskapssystemet. Det legges spesiell vekt på behovet for koordinerings- og samordningsmekanismer og hendelser som krever tverrsektoriell innsats og innsats på flere nivå. Basert på en gjennomgang av noen større hendelser, inklusiv koronapandemikrisen gjøres noen refleksjoner sees nærmere på organisasjonsoppbygging internt og koblinger eksternt i de sentrale deler av det norske beredskapssystemet. Samspillet mellom ulike nivå diskuteres, sammen med de grunnleggende krisehåndteringsprinsippene og deres egnethet i ulike typer kriser. Det gjøres også en gjennomgang av informasjonsstrømmer knyttet til beslutningsprosesser og praksis for beslutningsstøtte til koordinerende organer. Robusthet knyttet til å håndtere en krise over tid og kontinuitetsstyring knyttet til ivaretagelse av øvrig virksomhet og sikre en restberedskap diskuteres også. Til sist fokuseres på prosesser knyttet til erfaringsutveksling og læring knyttet til hendelser, øvelser og nye trusselbilder.

2. DET NASJONALE BEREDSKAPSSYSTEMET

2.1. Det nasjonale beredskapssystemet og dimensjonerende hendelser

Dimensjonerende hendelser ut fra de siste års hendelser og trusselbildet- behov for en

Sivilberedskapskommisjon parallelt med Forsvarskommisjonen. Det nasjonale beredskapssystemet skal både være i stand til å kartlegge kriseområder og risiko, vurdere konsekvenser av ulike typer hendelser, sette inn risikoreduserende tiltak og bygge opp en beredskap på områder der uønskede hendelser allikevel skjer. Arbeidet med å skape økt sikkerhet gjennom ulike risikoreduserende tiltak har høy prioritet som diskutert i *Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Resterende risiko med tilhørende konsekvenser hvis en hendelse skjer vil igjen være grunnlaget for en dimensjonering av beredskapen. Evnen til å vurdere restrisiko vil være viktig. Et dilemma er at noen hendelser er av en slik størrelse og skjer så sjelden at det er vanskelig å sitte på en tilstrekkelig beredskap over lang tid. Størrelsen på beredskapen til enhver tid vil i siste hånd være et politisk spørsmål knyttet til økonomi. En annen utfordring er at en også må ta høyde for at en ikke klarer å forutse alle krisetyper gjennom risikoanalyser. Det må derfor være en kapasitet og en fleksibilitet som kan mestre mer ekstreme, uventede hendelser, såkalte svarte svaner. 22. juli og koronapandemien er slike hendelser, selv om risikoen for både terror og pandemier var beskrevet på

forhånd. Andre eksempler er askeskyen fra Island i 2011, masseinnvandringen over Storskog i 2015 og nesten-ulykken med cruiseskipet Viking Sky i 2019.

Askeskyen i 2010 satte koordinerings-, kommunikasjons- og transportsystemene på prøve særlig knyttet til akutt helsetransport når all lufttransport ble lammet. Godt samspill mellom helseregionene, og mellom helsesektoren og Forsvaret bidro til å redusere effekten av stopp i all flytrafikk over mange dager. Det visste også betydningen av god digital kommunikasjon og felles plattformer for å koordinere mange enheter, og sikre aksess til nøkkelpersonell som satt «askefast» både i inn- og utland. Under Koronapandemien har koordinering over et mye bredere spenn, ivaretagelse av forsyningslinjer og kommunikasjon knyttet til tiltak for å hindre personsmitte over region og landegrenser. En skulle ivareta forsynings sikkerheten av både utstyr, personell og sluttprodukter samtidig som en skulle holde nede smitterisikoen. En god forsynings sikkerhet krever lagerhold og god transportkapasitet. Noe av dilemmaet ved dagens forsyningslinjer er at lagerhold minimeres av både kostnads- og miljøhensyn og transportkapasiteten tilpasses normaldriftssituasjonen. En er derfor avhengig av å mobilisere ressurser fra mange hold og sørge for inntransport fra andre regioner til kriseregioner, der mye av produksjonskapasiteten ligger i andre land. Under koronapandemien har dette krevd et tett samarbeid mellom myndigheter i ulike sektorer og på mange nivå, og ikke minst med privat næringsliv, noe som understreker betydningen av å bringe inn næringslivet og deres ivaretagelse av kritiske samfunnsfunksjoner i beredskapsplanleggingen. Et eksempel her er NFDs samspill med de store grossistkjedene på matvaresiden og opprettholdelse av transportnettene. Det samme har vært situasjonen for utstyr til helsesektoren, og blant annet å sikre kjølekjeden knyttet til transport av vaksiner ut i distriktskommunene. Masseinnvandringen på Storskog ble også en logistikk-krise med flaskehalser knyttet til innkvartering og persontransport, i tillegg til en krise knyttet til kapasitet i nødetater og kommuner, blant annet når det gjaldt helsekontroll. Akutte kriser som 22. juli og nestenulykken med Viking Sky gav også en pekepinn på de store ressursmobiliserings- og logistikkutfordringene som ligger i å raskt mobilisere og transportere utstyr og spesialisert personell inn i et kriseområde, mens en samtidig skal sikre tjenestetilbudet og ivareta en restberedskap. Samarbeidet med nabolandene for ressurstøtte viste seg i Viking Sky hendelsen å være en viktig brikke i kontinuitetsplanleggingen. Alle de nevnte krisene viser behovet for lederkapasiteter i alle sektorer og på alle nivå for de å ivareta det utøvende og koordinerende ansvaret, og ikke minst i kommuner, regionale nødetater og helseverdikjeden. Å tilføre tilstrekkelige ressurser ut i kommunene og ikke minst til helsesektoren i en krisesituasjon vil være av stor viktighet, med har samtidig betydelige koordineringsutfordringer, noe som ikke minst har vist seg i større naturhendelser som ekstremværsituasjoner. Dette gjør at den

organisatoriske kapasiteten når det gjelder kriseledelse vil være en kritisk faktor, en ressurs som må være bygd opp og trent på forhånd. Dette er en utfordring både for mindre kommuner, for regionsentra som må ta på seg mange oppgaver på vegne av en region, og for de krisekoordinerende etater på regionalt og nasjonalt nivå. Koronapandemikrisen har vist at behovet for å tenke forsterkningsressurser og ikke minst en bedre tilpasning og forpliktende kapasitet i det militære beredskapssystemet. Dette bør i større grad settes på dagsordenen i årene framover.

Hendelsene ovenfor indikerer at vi må tenke gjennom dimensjoneringen av beredskapen og behovet for en beredskap på bred front, som også inkluderer koordinerende ressurser og institusjoner. Vi står ovenfor store dilemma knyttet til hva som skal være dimensjonerende hendelser, ettersom dette har betydelige ressursmessige konsekvenser. En rekke hendelser innenfor terror, naturkatastrofe, havari og pandemi over en tiårsperiode har utfordret vår beredskapskapasitet, både akuttberedskapen og utholdenheten over tid. Skal en dimensjoner for denne type hendelser vil det være akutt manko på innsatsressurser, beredskapspersonell og beslutningsapparatet på alle nivå. Behovet for å se både den private, offentlig-sivile og militære beredskapen i en sammenheng blir da enda mer presserende.

Nye trusselbilder knyttet til statssikkerhet, digitale angrep og gråsonetrusler innenfor det hybride eller sammensatte trusselbilde gjør at nye sektorer og samspillet mellom det sivile og militære beredskapssystemet utfordres i enda større grad. Skal en være i stand til å møte trusler av de skala k en har opplevd flere av de siste ti år kreves at en har et generelt fokus på det nasjonale beredskapssystemets håndteringsevne, på lederkapasiteter og på kontinuerlig kompetanseutvikling der en øver «utenfor boksen» på ulike typer «usannsynlige» kriser.

Hva som skal være dimensjonerende hendelser og hva som skal være beredskapskapasiteter i de ulike sektorene må også diskuteres mer eksplisitt. Det er derfor et viktig anliggende å få en gjennomgang av hele det norske beredskapssystemet og hvordan det fungerer innenfor både statssikkerhet og samfunnssikkerhetsfeltet, og i gråsonene. I Forsvaret har en vært dyktige på å få utviklet samordnende visjoner, mål og langtidsplaner gjennom Forsvarskommisjoner, Forsvarssjefens råd og langtidsplaner. For det sivile beredskapssystemet er denne type samordnende tenkning fraværende. Regjeringen har i siste samfunnssikkerhetsmelding og i langtidsplan for forsvaret bebudet at det er behov for å se de to sektorene i en sammenheng.

Forslag:

*I kjølvannet av Stortingets vedtak om en ny Forsvarskommisjon bør det derfor etableres en parallell **Sivilberedskapskommisjon** som ser nærmere på dimensjoneringen av den sivile beredskapen og den grunnleggende organisering av denne.*

2.2. Samspillet mellom det sivile og det militære beredskapssystemet

Det norske beredskapssystemet er bygd opp i en «paraply-struktur» med et Nasjonalt beredskapssystem (NBS) som forgrener seg i et Sivilt beredskapssystem (SBS) og et Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF). Begge er bygget opp etter samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem NATO Crisis Response System (NCRS), men tilpasset nasjonale forhold og behov. SBS og BFF består av planverk med handlinger og tiltak som kan iverksettes på ulike myndighetsnivå og i ulike sektorer¹. Begge beredskapssystemene har også et flernasjonalt forsterkningssystem basert på ulike allianser og avtaler. Dette gjelder for eksempel NATO som militære allianse som også bistår i sivile kriser, og sektorspesifikke samspillsplattformer som WHO i pandemier. Et annet eksempel er såkalt «vertsnasjonsstøtte» der en nasjon som rammes av en større krise kan anmode etater fra andre land om bistand. I søk og redningshendelser spesielt til sjøs er alle ressurser forpliktet til å bidra.

Styring av sivilt-militært samvirke gjennom smidigere regelverk. Samspillet mellom det militære og det sivile beredskapssystemet er strengt regulert knyttet til ulike institusjonelle rammeverk med lovverk, forskrifter og instruksjoner, samtidig som uformelle institusjoner som historikk, kutymmer og kultur virker inn. De siste årene er tendensen at samspillet og utvekslingen av ressurser er blitt mere sømløst og smidig med utvikling av felles plattformer og stor grad av ad hoc tilpasning i hendelser. Også her har 22. juli bidratt til å løse opp i strukturene. Prosessene rundt en «modernisering» av totalforsvarskonseptet har bidratt i samme retning. Totalforsvarstenkningen gir samhandlingsfokuset sivilt-militært en stødigere plattform der policy og planverk er blitt stadig mer synkronisert². Noen samspillsarenaer ligger fast, mens andre er hendelsesstyrt. I Finnmark har Garnison Sør-Varanger vakthold på grensen etter fullmakt fra politimesteren i Finnmark. Forsvaret stiller med drift og personell av de sivile redningshelikoptrene som eies av Justisdepartementet og opereres av Hovedredningssentralene. Innenfor søk- og redning har samspillet mellom Hovedredningssentralene og Forsvaret vært svært godt og smidig over mange år. Forenklingen av bistandsinstruksen i 2017 om

¹ Innst. S. nr. 234 (2003- 2004) St.prp. nr. 42 (2003-2004), Innst. S. nr. 49 (2004-2005) og St.meld. nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.

² ; Innst. S. nr. 234 (2003- 2004) St.prp. nr. 42 (2003-2004), Innst. S. nr. 49 (2004-2005) og St.meld. nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.

Forsvarets bistand til politiet har gitt raskere og enklere beslutningsprosesser i relasjonen mellom politidistriktene og Forsvarets operative hovedkvarter³. Gjennom bistandsinstruksen kan politiet anmode om støtte fra Forsvaret til spesifikk innsats. Dette gjelder spesielt i hendelser som pågående livstruende vold og terror. Dette systemet ser ut til å fungere godt og sømløst selv om det i Røksund-utvalget som utredet den nye bistandsinstruksen kom fra spenninger rundt rollene og fullmaktene til Forsvarets spesialstyrker.

Beskrivelsen overfor viser at det er en positiv utvikling når det gjelder forsvarets bistand til den sivile beredskapen. Samtidig er det fortsatt behov for å klargjøre hva som skal være de sivile og de militære aktørenes rolle, hva slags ressurser som kreves og hvor spisskompetansen skal ligge.

Forslag:

Det bør arbeides systematisk i skjæringspunktet mellom ansvarlige sivile og militære organer med gjennomgang av ansvarsområder, ressursfordeling og institusjonelt rammeverk knyttet til ulike beredskapsområder og særlig gråsonehendelser og sammensatte, hybride trusler.

Liaisering og gjensidig representasjon. Et viktig element for å få til en felles situasjonsforståelse og smidige samspill har vært etablering av kontaktpunkter i form av gjensidig representasjon hos hverandre, for eksempel mellom Forsvarets operative hovedkvarter og Politidirektoratet. Liaisoner gir en rask mobilisering for godt samvirke med personell som kjenner hverandres operasjonsmønstre. Bredt sammensatte råd og utvalg i de ulike sektoren vil også gi en god felles situasjonsforståelse, og kunnskap om hverandres tiltak. Et eksempel her er Beredskapsutvalget for biologiske hendelser (BUB) der politiet, Forsvaret, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Utenriksdepartementet med flere er representert. Vi har også denne type hendelsesstyrte organer innenfor atomberedskap, kontra-terror og cybersikkerhet. Samtidig har etableringen av organ som BUB skapt debatt om antallet og mandat knyttet til slike fora, og spesielt knyttet til samordningsansvar. En utfordring vil være å unngå for mange fora i form av råd, utvalg og beslutningsorganer som både kan være tidkrevende og skape usikkerhet knyttet til ansvar, spesielt knyttet til samordning. Gjensidig representasjon kan redusere dette behovet.

³ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fastsatt-ny-instruks-for-forsvarets-bistand-til-politiet/id2557595/>

Forslag:

En gjennomgang av behovet for sektorvise særorganer knyttet til samordning bør gjøres. Liaisonering og bred gjensidig representasjon bør utvikles som en gjennomført praksis i flest mulig sammenhenger, både som en plattform for godt samvirke og som en læringsarena, med særlig fokus på samspillet mellom ulike sivile sektorer, sivilt-militært og privat-offentlig.

Bruk av Forsvarets ressurser i større sivile hendelser. Under en ekstrem krise langvarig krise som Korona-pandemien vil behovet for gjensidig utveksling av ressurser være stort, ikke minst på personellsiden. Forsvarets utstyr og personellressurser vil representere en betydelig forsterkningsressurs for den sivile beredskapen, og ikke minst styrke utholdenheten over tid. Samtidig krever den rolle som Forsvarets ressurser skal ha til enhver tid i sivile operasjoner gode analyser av implikasjoner, både ressursmessig og når det gjelder forsvarets mandat ift det som har vært «vanlig» bistand, som for eksempel i SAR-operasjoner. Diskusjonene i Røksund-utvalget om endringer i Bistandsinstruksen avspeiler noen av de dilemmaer en står overfor⁴.

Under Korona-krisen har flere heimevernsdistrikt levert mannskaper til grensevern etter anmodning fra Politidirektoratet. HV har trent på grensekontroller med politiet og tollvesenet flere ganger, men det er ganske unikt at HV brukes i grensekontroll over flere HV-distrikt. HV- har i denne sammenhengen vært ubevæpnet, og har kun vært til stede som en støtteressurs til politi. I hvilken grad denne type samspill i enda større grad skal settes i system og ligge som en klar forpliktelse for Forsvaret bør diskuteres videre. Bevæpning av Forsvaret i forbindelse med sivil bistand vil for eksempel kreve mer omfattende vurderinger. I en større krise som også inkluderer større krav til avskrekking og forberedelse til maktbruk kan en tenke seg at forsterkningsressurser knyttet til kritisk infrastruktur bør være bevæpnet. Her vil det kunne oppstå usikkerhet politisk, forvaltningsmessig og ift skolering av militært personell i mulig væpnede sivile konflikter.

Det vil være en utfordring å sikre en koordinert bruk av Forsvarets ressurser i større sivile hendelser der mange sektorer og flere nivå vil være interessert i støtte til Forsvaret. Her har det vært eksperimentert med nye samordningsløsninger under pandemikrisen, blant annet innenfor helsesektoren. I starten var for eksempel Helse Nord et koordinerende organ for helsesektorens

⁴ <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/roksundsrapporten.pdf>

behov for støtte fra forsvaret. Etter hvert ble det nødvendig med en egen midlertidig forskrift og forsvarets bistand under pandemikrisen⁵. Ifølge forskriften skulle kommuner og fylker som har behov for bistand fra Forsvaret skal fremme en bistandsanmodning gjennom fylkesmannen, som vurderer henvendelsen og sende anmodningen om bistand videre til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). DSB konsulterer med Politidirektoratet, Helsedirektoratet og andre relevante myndigheter ved behov, og anmoder deretter Forsvarets operative hovedkvarter om bistand, der endelig beslutning gjennomføres. DSB er på samme måte instans ved en hendelse der myndigheter på sentralt nivå er involvert i eller overordnet styrer håndteringen der DSB er da anmodende myndighet.

Forslag:

Koronapandemien har vist at det er behov for en nærmere gjennomgang av prosedyrer og ansvarsfordeling på disse områdene knyttet til samordning av behov for forsterkningsressurser. En permanent ordning på dette området vil være nødvendig å få på plass.

2.3. Nye trusselbilder og gråsoneproblematikk

Nye samvirkeplattformer for nye trusselbilder. Det nye trusselbildet kan tvinge fram et bredere sett av koblinger mellom sivil og militær sektor. Vi har sett det tidligere innenfor terror-håndteringen, er midt inne i å finne rette løsninger for håndteringen av digitale trusler. Vi ser nå konturene av et sett av hybride eller sammensatte trusler fra falske nyheter, undergraving av samfunnsinstitusjoner, oppvigleri til ulike former for fysiske angrep, som for eksempel GPS-jamming og ødeleggelse av infrastruktur. Det er svært viktig at en over hele det nye trussel-spekteret diskuteres hvordan en både ad hoc og på permanent basis kan sikre god koordinering ikke minst hva angår situasjonsforståelse. Som i terrorbekjempelse vil Forsvaret sitte på de største ressursene. Dette gjelder særlig på etterretningssiden.

Innenfor nye trusselområder som terror og digitale trusler vil det være behov for å vurdere et stadig tettere samarbeid på informasjonsutvekslingssiden og skape felles møteplasser. Etablering av Felles kontraterrorsenter (FKTS) i regi av PST og Nasjonalt Cybersikkerhetssenter i regi av NSM viser betydningen av å koble sammen flere miljø der militær kompetanse og innsikt trekkes inn. Hybride trusler vil kunne være det neste området der en vurderer nye felles informasjons- beslutnings- og

⁵ Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien

aksjonsplattformer. Her vil lokal forankring og samspillet inn mot regionale beredskapsaktører bli enda viktigere.

Forslag:

Det bør gjennomføres en nærmere utredning av behovet for samordningsmekanismer innenfor nye trusselområder, og særlig knyttet til gråsoneproblematikk og hybride/sammensatte trusler.

Sentralt totalforsvarsforum som aktuell plattform i større hendelser. Sentralt Totalforsvarsforum ble etablert i 2005. Dette forumet representerer en plattform som vil kunne spille en svært viktig rolle i større hendelser der både sivilsamfunnet og Forsvaret rammes og der det er behov for utveksling av ressurser. Sentralt totalforsvarsforum er en møteplass for etater som har et ansvar innenfor totalforsvar og samfunnssikkerhet, blant annet direktorater og sentrale enheter innenfor forsvaret. Forumet møtes minst to ganger i året i regi av Forsvarets operative hovedkvarter og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Forumet skal legge til rette for et best mulig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter når det gjelder beredskapsplanlegging og samhandling i hele krisespekteret gjennom gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering. Dette forumet har vært aktivisert i forbindelse med pandemien, og vil med sin brede sivil-militære representasjon kunne ha en viktig problemløsende rolle knyttet til blant annet optimal bruk av militære ressurser i sivilt styrte hendelser og i gråsonetrusler.

En bør vurdere et mer fleksibelt system for sivilt-militært samspill der flere sektorer, for eksempel helseregionene kan anmode om bistand fra Forsvaret. Det vil være tale om å utnytte det brede sett av ressurser (personell, transport, utstyr) fra Forsvaret i sivil sektor, gjerne over lengre tid og i permanente relasjoner slik en har sett det i forhold til helikopterberedskapen i nord. Mens det sivile samfunnets bidrag til forsvaret i en krigssituasjon er godt utviklet med erfaringer fra den kalde krigen, er ikke samspillet andre veien på forskjellige nivå like godt belyst. Det bør her vurderes en Totalforsvarskommisjon som kan gå nærmere inn på spesielt Forsvarets bidrag til det brede sett av sivile beredskapsoppgaver.

Forslag:

Det bør vurderes nærmere hvordan Sentralt totalforsvarsforum kan få en mer sentral rolle knyttet til strategisk tenkning og problemløsning i større hendelser der både sivile og militære ressurser bør involveres.

Betydningen av å inkludere næringslivet i det nasjonale beredskapssystemet. I diskusjonene rundt det nasjonale beredskapssystemet blir det ofte kun en diskusjon rundt den offentlige beredskapen. Når det gjelder nasjonal beredskap og særlig beredskap knyttet til langvarige kriser spiller næringslivet en sentral rolle. I pandemikrisen har det vært et krevende arbeid å sikre leveranser til de ulike regionene med et omfattende koordineringsarbeid gjennomført av NFD. Leveranser av varer og tjenester som drivstofforsyning og tilgang til ulike former for infrastruktur utviklet, eid og forvaltet av private aktører er kritiske for både sivil og militær beredskap. En må derfor sørge for at næringslivet bidrar inn i beredskapsarbeidet og at det er en tilstrekkelig forståelse innenfor det offentlige beredskapsapparatet for næringslivet som en tredje beredskapspilar.

Forslag:

Næringslivet bør være representert i flest mulig utvalg og utredninger som gjennomføres innenfor det nasjonale beredskapssystemet.

2.4. Sammenfattende refleksjoner

Innenfor sivil sektor har vi de siste årene hatt flere hendelser som har utfordret oss både hva angår innsatsressurser og koordinerende kapasitet. Det er grunn til å gjøre en helhetlig gjennomgang av hvordan det sivile beredskapssystemet fungerer, gjerne i tilknytning til den kommende Forsvarskommisjon, der en synkronisert Sivilberedskapskommisjon kan gi en ny forståelse for helheten i det nasjonale beredskapssystemet og krav til både dimensjonering og samordningsmekanismer, ikke minst knyttet til totalforsvarskonseptet og gråsoneproblematikk.

Oppmyking av regelverk knyttet til Forsvarets bistand og delegering av sivile beredskapsroller til Forsvaret er fortsatt en viktig prosess. Her vil den justeringen som ble gjort av Bistandsinstruksen om Forsvarets støtte til politiet være en god mal.

Etablering av beredskapsressurser som sikrer gjensidig representasjon og liaisonering i råd, utvalg og besluttende organer mellom de sivil-militære sektorene bør gjennomføres konsekvent, begge veier.

Bruk av hverandres ressurser og oppgavedelegering krever tilpasninger i hver hendelse for en optimal bruk av ressursene og for en gjennomtenkt delegering av roller til Forsvaret. Her kreves kompetente bestillingssamordningsorganer på permanent basis.

Nye trusselbilder og særlig hybride, sammensatte trusler krever mer samordning og bruk av fellesressurser som er godt samkjørte. Etablering av et «Senter for hybrid trusselrespons» vil være et alternativ. Samtidig må en unngå for mange slike sentra som igjen krever samordning seg imellom. Plassering av koordineringsansvar og ressurser for permanent overvåkning vil dog være viktig å diskutere i tiden framover med de nødvendige ressurser ned på lokalt og regionalt nivå.

Sentralt totalforsvarsforum representerer en ressurs for koordinering av sivil-militære ressurser på strategisk nivå. Dette kan i større hendelser kan gis en samordnende rolle. Det bør også kunne ha en rolle som plattform for diskusjon av reformer i det nasjonale beredskapssystemet.

Det er også behov for å se nærmere på hvordan de sivile og militære ressursene kan samordnes, og ikke minst hvordan forswarets investeringer kan tilpasses bruk i sivil sektor. En bredere plattform med tilpasning av forswarets ressurser til sivil bistand og koordinering av ressurser spesielt fra Forsvaret til sivil sektor bør tas opp i den kommende Forsvarskommisjonen.

3. TEMPO OG RETNING I STRUKTURTILPASNINGEN

3.1. Vilje til og kapasitet for endring

Reformevne og vilje vil være en utfordring og kreve helhetlige tilnærminger. Det norske beredskapssystemet består av svært mange virksomheter og etater vevd sammen gjennom lover og forskrifter, planverk og administrative strukturer. Et beredskapssystem vil være et produkt av endringer gjort i en lang rekke politisk-administrative vedtak som også inkluderer internasjonale fora og avtaler. Et omfattende planverk vil ligge til grunn, med en rekke fasttømrede handlingsmønstre som er øvd inn. En lang rekke virksomheter er vevd sammen i ulike samhandlingsmønstre. Det vil derfor være svært krevende å gjøre større endringer og reformer i systemet. Hvis disse endringene fører til betydelig forflytning av ressurser, mellom sentralt og lokalt nivå, og mellom geografiske regioner, vil motstanden kunne bli betydelig slik vi har sett det i nærpolitireformen og også i forsvarets reorganisering. Med endringer i krisebildet er det samtidig viktig at en sikrer en kontinuitet i reformarbeidet, og også tilpasser organisasjonsapparatet og fordeling av ressurser. Som det fremgår av den nylig fremlagte samfunnssikkerhetsmeldingen:

«Pandemien understreker viktigheten av kontinuerlig å arbeide for å videreutvikle vår evne til å håndtere uønskede hendelser og til å opprettholde kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner. Samtidig omfatter arbeidet med samfunnssikkerheten også deler som ikke er like berørt av pandemien, slik som redningstjeneste, beredskap mot naturhendelser, og forsyningssikkerhet for kraft og vann. Det er viktig at det arbeides systematisk for å videreutvikle disse delene av samfunnssikkerheten, selv om vi står oppe i en svært krevende situasjon med pandemien.»⁶

De siste årene har det nasjonale beredskapssystemet vært gjenstand for betydelige reformer utledet i en rekke utredninger, stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Etter 22. juli har arbeidet med reformer og fornyelse skutt fart. På sivil side finner vi toneangivende meldinger om samfunnssikkerhet i 2011-2012 (Samfunnssikkerhet), 2012-2013 (Terrorberedskap) og 2016-2017 (Risiko i et trygt samfunn). Disse har lagt grunnlaget for revisjon av lovverk og forskrifter på en rekke områder. Når det gjelder forsvaret finner vi de jevnlig langtidsplanene for Forsvaret i form av stortingsproposisjoner. De overordnede mål og prinsipper nedfelt i en rekke vedtak ut fra proposisjoner til Stortinget med justering av lover og regelverk eller justeringer som gjelder for

⁶ Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden

beredskapsapparatet. Som regel er sakene utredet i NOU' er (Norges offisielle utredninger) og belyst gjennom stortingsmeldinger. I de aktuelle lovene er det ofte gitt fullmakt til Regjeringen om å komme med ytterligere forskrifter med utdyping av lovverket, noe som blir nedfelt i Kongelige resolusjoner. NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen «Om ressursene som ikke fant hverandre» fikk konsekvenser for en lang rekke lover og tilhørende forskrifter. 22. juli- hendelsen ble fulgt opp bl. a i Prop. 73 S (2011-2012)¹³, Meld. St. 29 (2011- 2012)¹⁴ og Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap-Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Pandemikrisen har vist at evnen til å samordne seg og gjøre hverandre gode er blitt bra. Samtidig har dette vært en langvarig krise som har gitt en tid til å tenke gjennom utfordringene og utvikle gode løsninger både mellom etablerte strukturer og i utviklingen av nye organ. Samtidig har en også sett at det er begrensninger i beredskapen. Dette er ikke minst knyttet til helsesektoren og kommunenivået.

Den økonomiske satsingen de siste tiårene har i særlig grad vært knyttet til utbygging av politiets ressurser, anti-terrorkapasiteten og søk- og redningskapasiteter. Den store satsingen er imidlertid kommet innenfor det militære beredskapssystemet både bemanningsmessig og ikke minst når det gjelder utstyr. I Forsvaret har langtidsplaner og forpliktende investeringsbeslutninger for mange år framover gitt den militære beredskapen et stort løft. Det bør diskuteres i hvilken grad de formidable investeringer som gjøres i Forsvaret i størst mulig grad kan tilpasses sivile beredskapsbehov. En bør også få en bredere diskusjon rundt fordelingen av investeringer og ressurser mellom sivil og militær beredskap. Her kan det være en grunn til å vurdere hvordan ressursene som i dag går til militær sektor i stedet kan gå til å styrke den sivile beredskapen. Dette kan bidra til at en unngår en ubalanse mellom den sivile og militære pilaren i totalforsvaret. Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden kan fungere som et utgangspunkt for den videre diskusjonen omkring ressursfordeling med fokus på økt forberedthet knyttet til nye trusselbilder.

Forslag:

Det bør gjøres en bred vurdering av hvordan investerings- og personellressurser fordeles mellom sektorene og mellom lokalt og nasjonalt nivå, med et særlig fokus på beredskapsgap i kommune og helsesektoren. En bør også se nærmere på hvordan de investeringer som gjøres i militær beredskap i størst mulig grad kan tilpasses bruk i sivil beredskap, og hvordan det sivile beredskapsapparatet i større grad kan vinne fram i ressursfordelingen for å unngå ubalanse i totalforsvarsberedskapen. Det er grunn til å se nærmere på om de investeringer som gjøres i militære ressurser kunne gitt en bedre totalforsvarsevne hvis de hadde blitt plassert i sivil sektor.

3.2. Krav til innovasjon

Nasjonal og internasjonal reformvilje. Koronapandemien har krevd samordnet innsats med andre land og avtaler, knyttet til blant annet Verdens helseorganisasjon (WHO). Vi ser at initiativ tatt hos blant annet Norge har banet vei for kollektive løsninger internasjonalt. Prosessen har gitt både utprøving av etablert regelverk og ad hoc løsninger som binder opp nasjonalstatene politisk, moralsk og juridisk. Dette har vært både knyttet til felles regelverk, finansiering av felles innsats som for eksempel vaksineutvikling og fordeling av denne, felles medieutspill og publikumskampanjer, mm. Erfaringene herfra er særdeles viktig å ta med inn i det videre arbeidet med å skape et fleksibelt institusjonelt rammeverk for felles innsats og bistand over nasjonsgrensene på et enda bredere felt.

Samtidig vil nasjonal politisk styring være nødvendig, og samtidig en utfordring. Foruten internasjonale forpliktelser og ikke minst vurderinger ift våre naboland vil det være svært mange interessenter som er opptatt av strukturer, prosesser og ikke minst resultater. Koronapandemien har vist at en i større kriser fra dag en vil ha et stort fokus ut fra at offentlighetens ønske om mye informasjon, og de mange interesser som er berørte. Eksterne interessenter som næringsorganisasjoner, fagforeninger, pårørendegrupper mv. vil mobilisere og ønske å ha en sterk påvirkning på systemoppbyggingen, spesielt under og etter en krise som en opplever ikke har vært håndtert tilfredsstillende. Et sterkt politisk-administrativt sentralnivå som kan skjære gjennom og ta føringen, så vel som sørge for de nødvendige politiske vedtak både når det gjelder fullmakter og ressursfordeling kan være nødvendig i større hendelser. I koronapandemikrisen har en vist stor evne til rask ad hoc tilpasning i beslutningsapparatet på alle nivå, fra Stortinget til de enkelte kommuner og lokalsamfunn. Her ligger det mye lærdom å hente.

Det norske beredskapssystemet har en lang forhistorie og være et resultat av den historiske utviklingen, og er ikke minst et resultat av erfaringer fra større kriser. 22. juli har definitivt satt sitt preg på reformarbeidet, og Koronapandemien vil kreve en lignende prosess knyttet til både overordnet organisering og styring, og sektorvis arbeidsdeling mellom nivåene. Erfaringene med systemets evne til innovasjoner når det gjelder å lage nye tilpassede og fleksible løsninger viser at det norske beredskapssystemet er i ferd med å bli meget robust.

Samtidig må en sikre seg at beredskapssystemet kontinuerlig utvikler seg uten at det skjer kriser. Manglende evne eller vilje til å ta inn over seg klare advarsler i risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til pandemirisiko og å omgjøre disse en beredskapsoppbygging er således urovekkende og minner om 22. juli. I langvarige kriser dreier det seg om både å ha en akuttberedskap, å ha kapasitet til å holde oppe beredskapsorganisasjonen over lang tid, og ikke minst å sikre kontinuitet i den øvrige

virksomhet i den krisen en er oppe i. Når det gjelder kontinuitetsstyringen har pandemikrisen vist at vi ikke har tatt dette arbeidet alvorlig nok.

Noe av årsaken kan være at en ikke føler eierskap til de analyser som gjøres, at ansvaret for oppfølging ikke er klarlagt sektorvis eller at samordningsansvar for mindre sannsynlige og sammensatte kriser ikke er entydig, selv om det i utgangspunktet skulle være klart hvem som er ansvarlig. Enda mer avgjørende er at oppbygging av en beredskap og ekstra ressurser for å sikre kontinuitet vil være ressurskrevende både når det gjelder utstyr, personell og øving. Dette vil gå på bekostning av andre høyt prioriterte oppgaver, for eksempel i helsevesenet, og lett kan bli tonet ned. Etablerte løsninger er sterkt sementert og større sektoroverskridende reformer vet en er kontroversielt. Det er derfor en fare for at viljen til kontinuerlige innovasjoner ikke vil være så sterkt til stede. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle hvis aktørene i apparatet føler at endringer blir gjennomført uten at en blir hørt, ikke har tilstrekkelig faglig legitimitet, at noen deler av apparatet tas bort eller mister sin posisjon, eller at det legges til nye arbeidsoppgaver uten ekstra ressurser. Nærpolitireformen er et godt eksempel på dette hvor lett negative reformholdninger etableres. Det bør her gjennomføres «maktutredninger» som viser hvordan nyskapingsevne og reformviljen nasjonalt og internasjonal kan styrkes.

Forslag:

På bakgrunn av erfaringene med koronapandemikrisen hva angår internasjonale og nasjonale beslutningsprosesser bør en se nærmere på hvordan maktstrukturene er bygd opp og hvordan en gjennom krisehåndteringen har evnet så styrke evnen til reformer.

En styrking av innovasjonskapasiteten. En utfordring vil derfor være om vi klarer å utvikle beredskapssystemet raskt nok. I takt med endringer i trusselbildet, og at det er nok fleksibilitet innbakt til at en klarer av kriser som kommer uventet (svarte svaner) eller som en har ignorert eller ikke forberedt seg godt nok på. Nye krevende trusler knyttet til naturkatastrofer pga ekstremvær, intenderte, uønskede hendelser som livstruende vold, terror, cyberangrep og fremmede makters forsøk på undergraving og påvirkning skaper behov for nye elementer og nye relasjoner.

Det må derfor bygges opp en kontinuitet i beredskapsplanlegging der innovasjon og innebygd fleksibilitet står i fokus. I dette ligger også en bred diskusjon omkring hva som skal være dimensjonerende hendelser i de ulike delene av beredskapsapparatet, hva slags utstyrs- og beredskapsressurser som bør utvikles, hvilke kapasiteter som er nødvendig for å sikre kontinuitet i tjenestetilbudet, og hvilke ressurser som skal settes av til å bygge opp og vedlikeholde en smidig

kriseledelseskapasitet.

Forslag:

Det bør legges opp til en beredskapsplanlegging i de ulike sektorene som understreker betydningen av innovasjon og oppbygging av en fleksibilitet i alle virksomheter knyttet til utstyrsbruk, logistikk, kompetanse, organisering og ledelse.

3.3. Sammenfattende refleksjoner

Det er nødvendig å sikre reformviljen og evnen i det norske beredskapssystemet for å holde tritt med trusselbildet. Hyppige stortingsmeldinger bidrar til refleksjon og kreativitet, og retning for nye løsninger. Fokus på både sikkerhet og beredskap som en del av tildelings- og oppdragsbrev er viktig, der en ikke bare får frem tilpassede ROS-analyser men også en refleksjoner rundt beredskapsevne knyttet til planverk og de ansvarlige organisasjoner. Det bør vurderes krav om tettere oppfølging i de enkelte sektorer når det gjelder de offisielle sårbarhetsanalysene og trusselbilder som leveres årlig, med en klarhet i hva slags konsekvenser dette har fått for beredskapsarbeidet i de ulike sektorer. Dette må ikke minst inkludere gjennomgang av hva som skal være en dimensjonerende hendelse. Hva kreves i tilfelle for å sikre kontinuitet i sektorene hva angår kritisk infrastruktur, vare og tjenestetilbud og de nødvendige ressurser for intern mobilisering og sektorovergripende koordinering. Mye tyder på at vi også i fremtiden vil møte kriser som det har vært vanskelig å forberede seg på. Det bør derfor legges opp til at en i alle sektorer fokuserer på innovasjonsevne og fleksibilitet i arbeidet med å videreutvikle beredskapssystemet.

4. BEREDSKAPSPRINSIPPENE

4.1. Hvorfor etablere grunnleggende prinsipper i beredskapsarbeidet?

I det norske beredskapssystemet har en lagt vekt på å forankre styringen i en del premissgivende forordninger som har stor betydning for organisering av den sivile beredskapen. For å sikre at de mange etatene i det norske beredskapssystemet fungerer optimalt er det nedfelt en del prinsipper for hvordan dette skal fungere⁷. De fire prinsippene er nedfelt i «*Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*» vedtatt i Kongelig resolusjon 15.06.2012. Å nedfelle slike prinsipper får store konsekvenser for det videre arbeidet med oppbyggingen av beredskapssystemet, ikke minst når det gjelder plasseringen av de koordinerende ressursene. Det er derfor svært viktig med et kritisk blikk på disse hva angår deres bidrag til optimale løsninger og tiltak, effektiv ressursbruk og god politiske og administrativ oppfølging, styring og kontroll.

4.2. Mulige begrensninger knyttet til de grunnleggende prinsippene

De tre og etter hvert fire prinsippene har i liten grad vært gjenstand for kritisk analyse og refleksjon. Det vil imidlertid spesielt for større og uventede hendelser være grunnlag for å vurdere tolkningen av de ulike prinsippene, hvor hensiktsmessig de er i ulike typer hendelser, og dere innbyrdes rang hvis de viser seg å være i konflikt med hverandre.

Behov for en kritisk vurdering av grunnleggende prinsippers egnethet. Prinsippene fungerer som et viktig grunnlag for fordeling av ansvar og for organiseringen av beredskapen. Samtidig kan en stille spørsmålstegn om at de i for stor grad er bindende for det arbeid som skal finne sted i større hendelser. Som en grunnsetning nedfelt i forskrift kan det være vanskelig å avvike fra disse, og en reduserer den nødvendige fleksibilitet i beredskapssystemet. Som prinsipp eller grunnregel i juridisk forstand vil de planverk som utvikles måtte underordne seg de overordnede prinsippene. Prinsippene vil virke styrende også på hverandre og ikke bestandig være de beste tilpasset situasjonen de kan være i strid med hverandre, eller de dekker ulike faser i en krise.

Et viktig spørsmål er om noen av prinsippene overordnet andre. Ansvarsprinsippet er for eksempel sterkt knyttet opp mot prinsippet om ministerstyre med statsråder som ansvarlig for beslutninger og handlinger, med mulighetene for en statsråd til å overstyre embetsverket. Ansvarsprinsippet kan en tenke seg derfor er et overordnet prinsipp. Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet

⁷ St.meld. nr. 29 (2011-2012)

eller etat, som til daglig har ansvar for et område, også har ansvaret for forebygging, beredskapsforberedelser og for iverksetting av nødvendige tiltak ved kriser og katastrofer. Den enkelte aktør skal stille med ressurser og være best mulig rustet til å motstå en krisesituasjon. Ansvarsprinsippet kan imidlertid bidra til at et embetsverk venter på klarsignal fra andre, at sektorene venter på hverandre i sektorovergripende hendelser, eller at en sektor ikke aksepterer den andre sektorens posisjon. Det forutsetter også at en sektor har den helhetlige forståelsen for hva som skjer eller hva som iverksettes, hvilket ikke trenger å være tilfelle i en sammensatt hendelse.

Likhetsprinsippet prinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Dette trenger ikke å være optimalt i mer kompliserte hendelser som krever stor grad av spesialkompetanse og ressurser som er fordelt til andre. Likhetsprinsippet kan også bidra til at for mye av de overordnede ledelseskapasiteter kanaliseres inn i selve krisehåndteringen. Dette kan bety at øvrig drift kan bli skadelidende, med for lite fokus lagt på kontinuitetsstyring for den øvrige driften. Dette gjelder ikke minst for samfunnskritiske virksomheter, og i langvarige kriser som pandemier.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå nært til der hendelsen skjer. De som er nærmest en hendelse (som kan reagere raskt og kjenner både kontekst og tilgjengelige ressurser) tar et hovedansvar (eks.: bedrift, kommune). Dette prinsippet bidrar sterkt til at fokuset blir langt ned i beredskapssystemet nærmest mulig hendelsene, der de utøvende organene innenfor nødetatene, kommunene og andre beredskapsaktører bør få delegert så mye som mulig av oppgaver. Dette fordrer imidlertid også at de nødvendige lederressursene følger med. Noe av nærpolitireformen var knyttet til at politidistriktene hadde et for svakt organisatorisk apparat og manglende muligheter for helhetlige vurderinger over større områder både geografisk og faglig. Denne type problemstilling møter en i enda større grad i kommunene, der de mange små kommuner fort møter koordinerings og kapasitetsutfordringer i større hendelser. I håndteringen av koronapandemien var det mange mindre kommuner som iverksatte egne tiltak etter smittevernloven uten samordning med andre regioner, uten tilstrekkelig juridisk kompetanse eller evne til å vurdere konsekvensene. Her måtte en gå inn med anmodninger via Fylkesmennene og en egen nasjonal veileder for ikke å få et uoversiktlig og ikke minst suboptimalt sett av tiltak. Hendelsene viser at en må ha et kritisk blikk på hvor nært opp til hendelsene en skal legge fullmakter og oppgaver.

Nærhetsprinsippet kan være fornuftig ut fra en rask mobilisering på grasrota, en god forankring og høy grad av skreddersøm knyttet til lokale forhold. Samtidig kan det i større hendelser fungere suboptimalt knyttet til en overordnet koordinering av innsats, blant annet når det gjelder lovanvendelser, restriksjoner og ressursbruk.

Samvirkeprinsippet kom inn etter 22. juli og stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Samvirkeprinsippet er viktig i større hendelser knyttet til å få mobilisert og samordnet de ressurser som er til rådighet. Samtidig kan det bidra til at det blir svært mange aktører som presser på for å få ta del i hendelsen, og utfordringer knyttet til samvirke. Det er også slik at det vil være forskjellige hensyn å ta mellom etater og virksomheter, der det offentlige må vurdere kritisk samarbeid med private aktører, og offentlige etater ikke kan dele kritisk informasjon med andre. Dette gjelder for eksempel helsesektorens beskyttelse av interessene til sine klienter, og politiets bruk av gradert materiale.

De fire prinsippene vil i utgangspunktet være en god plattform for å tenke beredskapsorganisering, men vil samtidig være best egnet i hendelser som er oversiktlige og forutsigbare. En må unngå at prinsippene binder opp apparatet og fører til rigiditet. Selv innenfor søk – og redningsoperasjoner der en har et vel gjennomtenkt planverk som praktiseres ofte, vil store uvante hendelser som også drar ut i tid kreve tilpasninger i de etablerte prinsippene. Viking Sky viste for eksempel at de frivillige organisasjonene og frivillige spilte en mye større rolle enn det en er vant til og fikk et ansvar utover det som må regnes som ansvarsprinsippet. Med en svært krevende operasjon for den koordinerende etaten Hovedredningssentralen følte kommunene som var involvert at de ble for dårlig fulgt opp. Her valgte DSB å aktivisere samordningsmekanismer som det ikke har vært vanlig å bruke i SAR-hendelser som utfordret ansvars- og likhetsprinsippet.

Samvirkeprinsippet er det minst rigide av de fire. Samtidig er det et prinsipp som kan tolkes på mange forskjellige måter. Samvirke kan begrense seg til utveksling av informasjon og synspunkter omkring hva de ulike aktører skal gjøre, avgrensning ift hva slags oppgaver de ulike organisasjoner skal jobbe med parallelt, sekvensiell koordinering der en informerer om gjennomførte oppgaver til neste aktør, til avgivelse av ressurser under felles ledelse i en tett koordinert operasjon slik en har det i regi av politiet på et skadested og HRS/LRS i en SAR-operasjon.

I samordningskanalene som særlig Fylkesmann og DSB representerer vil det her være uklarhet omkring hvordan samvirkeprinsippet skal tolkes utover å utveksle informasjon. I SAR-operasjoner kan denne uklarheten også være til stede når det gjelder Lokal redningsledelse og politimesterens stab og Hovedredningssentralens redningsledelse og redningsledernes disposisjoner. Det er derfor grunn til en utdyping av hva som ligger i samvirkeprinsippet for de ulike organer, og særlig fellesorganene.

Forslag:

Det er behov for en nærmere gjennomgang av beredskapsprinsippene hva angår dere innbyrdes rangordning, hvor begrensningene ligger ift de ulike prinsippene, og i hvilke typer hendelser de er best egnet.

4.3. Prinsipper som styrker fleksibiliteten og innovasjonsfokuset

Behov for et fleksibilitetsprinsipp med fokus på nytenkning og tilpasningsevne. I arbeidet med å håndtere Koronaepidemien har det vært eksperimentert med nye løsninger helt opp mot Regjering og Storting. Dette har blant annet vært gjort gjennom samordningsorgan og orienteringsmøter til Stortinget, etablering av en temporær fullmaktslov, etablering av et særorgan i form av Regjeringens coronautvalg, og bruk av ulike organer på nye områder. Denne type store hendelser krever svært mye samordning, omfordeling av ressurser og oppgaver, og uttesting av mulige løsninger ut fra at sammenhengene mellom årsak og virkning er uklare. Sammensatte trusler og kriser krever enormt mye samordning vil ha behov for skreddersydde koordineringsmekanismer som også må utvikles underveis. Det må derfor vurderes om en i stor nok grad åpner for fleksibilitet og nytenkning med å forskriftsfeste beredskapsprinsipper. Disse bør kanskje i stedet presenteres som grunntanker mer enn prinsipper som skal overholdes.

En bør alternativt legge opp til et femte prinsipp, **Fleksibilitetsprinsippet**, der alle skal bidra til at den beste løsningen blir funnet i situasjoner som er uoversiktlige og preget av stor usikkerhet. Det dreier seg om en fleksibilitet knyttet til:

- Virkemidler som tas i bruk
- Hvordan ressurser skal fordeles
- Tolkning av og tilpasninger i planverk

- Organisatorisk ansvar
- Lederoppgaver
- Avvik fra gjeldende regelverk

Fleksibilitetsprinsippet åpner for raskere beslutninger i akutte kriser. Fleksibilitetsprinsippet vil også ha relevans for om en må avvike fra etablerte beslutningsprosesser også når det gjelder politiske fullmakter. Det såkalte Beredskapshjemmelutvalget nedsatt av Justisdepartementet la i sin innstilling (NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer) vekt på at det er behov for å skape fleksibilitet, rask handling og bedre sektorsamordning i en situasjon med et mer sammensatt og komplekst trusselbilde. Utvalget foreslo derfor en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel i en egen krisefullmaktslov der Regjeringen kan utstede midlertidige forskrifter som kan fravike annen lovgivning og temporært suspendere rettigheter. Koronaloven⁸ var et eksempel på dette, der en både tidsaspektet og betydningen av handlingsrom kom klart fram. I fleksibilitetsprinsippet ligger også at det vil kunne kreves ad hoc tilpasninger til ikke minst svake og utsatte grupper. Dette inkluderer også solidaritet over landegrensene. Her vil det være andre aktører som kan ha større innsikt og handlingsevne, for eksempel i første linje knyttet til den innsats som gjøres av lokalsamfunnet, av publikum, frivillige og frivillige organisasjoner. I en langvarig hendelse som Koronaepidemien har betydningen av solidariske holdninger blant publikum kommet sterkt fram. Å ha en grunnleggende forståelse for og fleksibilitet der vi stiller oss solidariske selv om vi i øyeblikket blir skadelidende er viktig, ift å holde ut over tid med vanskelige tiltak, og vil også kunne styrke tillit til myndighetsorganer og gi styringslegitimitet.

Et fleksibilitetsprinsipp må samtidig presiseres innholdet og rekkevidden av. Det bør blant annet kunne legges opp til at fleksibilitetsprinsippet bare kommer til anvendelse i situasjoner der de fire andre prinsippene ikke gir gode nok løsninger.

⁸ Prop. 56 L (2019–2020), Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 mv. (koronaloven)

Forslag:

Det bør etableres et fleksibilitetsprinsipp i tillegg til de fire grunnleggende beredskapsprinsippene som stimulerer til å bygge inn omstillingsevne i beredskapsapparat og å finne nye tilpassede løsninger i kriser der de øvrige beredskapsprinsippene ikke fungerer optimalt.

4.4. Sammenfattende refleksjoner

De etablerte beredskapsprinsippene fungerer som gode utgangspunkt for å sikre en godt koordinert kriserespons. Samtidig vil det være en fare for at de kan være for rigid, virke mot hverandre og en vil også kunne ha en diskusjon omkring hvilke prinsipper som skal ha forrang i ulike typer hendelser.

De grunnleggende prinsippene for beredskap bør vurderes i lys av alle nye typer hendelser og trusselbilder. Samvirkeprinsippet kom inn etter 22. juli og har utvilsomt hatt effekt. Samtidig er også samvirkeprinsippet gjenstand for ulik tolkning. Prinsippene for krisehåndtering er viktige som grunnleggende prinsipper, men vil kunne virke for rigid, skape uklarhet i visse tilfeller, og også forsinke tilpasning til hendelser som ligger utenfor planverket og krever nye løsninger. Det bør i derfor vurderes å legge inn et fleksibilitetsprinsipp i beredskapsarbeidet slik at en er forberedt på uventede hendelser som krever spesiell tilpasning, som også tar inn over seg behovet for å stille seg solidarisk i en krise der noen blir med skadelidende enn andre.

5. KOORDINERING PÅ NASJONALT NIVÅ

5.1. Sektor-intern koordinering

Den sivile beredskapssektoren er satt sammen med et stort antall departementer, statsråder med sektoransvar og underlagte virksomheter. Koordinering innenfor enkeltdepartements ansvarsområder kan være krevende nok. Flere departement har en bred virksomhetsportefølje i form av mange direktorater, særorganer og foretak, med mange nivå. Et eksempel her er Justis- og beredskapsdepartementet med 13 etater, hvorav fire direktorater, samt et stort antall tilknyttede enheter. JD er i tillegg lederdepartement i kriser hvis ikke annet er bestemt. De har også ansvaret for den etaten som har store koordinerende og utøvende oppgaver i de aller fleste kriser, nemlig politietaten. Helse- og omsorgsdepartementet har 11 underlagte etater, hvorav tre direktorat. Samtidig er en eier av seks foretak der de fire helseregionene med helseforetakene i spesialisthelsetjenesten er blant landets største virksomheter. Videre skal HOD følge opp primærhelsetjenesten og koblingspunktene opp mot spesialisthelsetjenesten.

Utfordringene ligger i å få god koordinering på nasjonalt nivå mellom departement og også mellom direktorater internt i hvert departement.

Utfordringene innenfor Justis- og beredskapsdepartementet i flyktningkrisen på Storskog i september 2015 er et eksempel på hvor vanskelig det kan være å få til en god koordinering innad i en sektor mellom ansvarlig departement, departementets direktorater UDI, POD og DSB, samt de ytre etater på regionalt og lokalt nivå. Dessverre har ikke denne hendelsen blitt evaluert i sitt hele, men de rapporter som er gjort i de berørte etater og som har vært vurdert av Beredskapshjemmelutvalget⁹. Politidistriktet rettet flere henvendelser til sitt direktorat, Politidirektoratet, for å få støtte til håndteringen av en stadig økende og mer u håndterbar krise. Utlendingsdirektoratet (UDI) benyttet ikke «krise» som begrep ved håndteringen av situasjonen. UDI påpekte at håndteringen må ses i lys av at UDIs budsjett og kapasitet var tilpasset et ankomstnivå på 11 000 på landsbasis, og at det på grunn av budsjettprosessene tok tid før UDI fikk tilført økte ressurser. Det ble også pekt på at det tok for lang tid før JD innså alvoret i og omfanget av situasjonen, og mangelen på skriftlige økonomifullmakter fra JD medførte også en del usikkerhet i UDI med hensyn til om man kunne iverksette nødvendige tiltak. UDIs overordnede beredskapsplan var ferdigstilt, men ikke de avdelingsvise planene som omhandlet de mest sentrale oppgavene. Planene tok ikke høyde for en så «voldsom og langvarig krise», og planene forutså andre utfordringer enn dem som kom.

⁹ NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

En annen sentral etat, Politiets utlendingsenhet (PU) vurderte heller ikke situasjonen ved Storskog som en krise. *Politiets utlendingsenhet (PU) uttalte at «underkommunisering»* av politidistriktets behov og ressursutfordringer var en forklaring på ulik situasjonsforståelse mellom POD, PU og politidistriktet. Når det gjelder DSB var det uklart hva slags rolle DSB hadde i denne type hendelser.

Det var usikkerhet i UDI om hva DSB kunne bidra med, da UDI ikke var kjent med DSBs nasjonale koordineringsrolle. Mange i UDI var heller ikke godt nok kjent med fylkesmannsembetets koordinerende funksjon. Det var også ulike syn innad i og utenfor DSB på hvordan instruksjonen skulle tolkes som sier at DSB har ansvar for å bistå Justis og beredskapsdepartementet (JD) og øvrige departementer ved blant annet «håndtering av større kriser og katastrofer i fredstid på sivil side»

DSB så tidlig på høsten behov for å bedre koordineringen av myndighetenes håndtering av asylsituasjonen, og i slutten av september startet DSB arbeidet med å skaffe et utvidet mandat fra JD for å iverksette sektorovergripende koordinering mellom berørte direktorater og mellom direktoratene og fylkesmennene. De tok lang tid før JD ba DSB om å iverksette nødvendig støtte til UDI for å sikre effektiv oppdragsløsning i en situasjon som ble beskrevet som ekstraordinær og et utvidet koordineringsansvar i asylsituasjonen.

Koordinering internt i departement. Etter 22. juli har det vært et betydelig fokus på kunnskap, holdninger og handlingsmønster knyttet til å virke sammen innenfor sektorene. Samtidig ser en at nye større hendelser setter apparatet på prøve. Nestenulykken med cruiseskipet Viking Sky og masseevakueringsaksjonen på Hustadvika i mars 2019 viste et DSB som i mye større grad var proaktiv og tok en rolle knyttet til koordinering av kommunenes innsats enn tidligere. Dette avstedkom i neste omgang en diskurs knyttet til DSBs ivaretagelse av samordningsrollen på vegne av JD som lederdepartement, og Hovedredningssentralenes koordinerende rolle gjennom HRS redningsledelse, delvis med de samme aktørene som DSB mobiliserte. Evalueringen understreket betydningen av rolleavklaring og samordning av koordinerende aktiviteter mellom to etater i samme departement, blant annet knyttet til når de ulike etatene skal gjøre sine disposisjoner¹⁰. Politidirektoratet vil være den tredje virksomheten i JD med store koordineringsoppgaver, som igjen må samarbeide tett med DSB og Hovedredningssentralene.

¹⁰ https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/evaluering_av_viking_sky_hendelsen.pdf

Samordningsmøter og gode krisestabsfunksjoner intra-departementalt er viktig. For departement og dets direktorater vil det være svært store oppgaver som legges på embetsverket knyttet til en større hendelse, som en pandemi. Spesielt gjeldet dette etater som har et samordningsansvar for flere typer virksomhet som DSB og Helsedirektoratet. Kapasiteten til å utforme nye retningslinjer og tiltak vil være begrenset. Å bruke etablerte samarbeidsstrukturer vil være svært sentralt for å få et tilstrekkelig finmasket nettverk for både høring, informasjonsformidling og gjennomføring av tiltak. Delegering av fullmakter fra statsråd til enkeltdirektorat vil kreve ytterligere oppfølging fra departementenes ledere. Her blir både skriftlige rapportering, god kontakt mellom embetsverket i både departement og direktorat svært viktig, i tillegg til at departementsråd og avdelingene i departementet må være tett koblet på det løpende arbeidet i direktoratene. I kriser vil gode krisestabsfunksjoner og koblinger mellom krisestabene i departement og direktorat være svært viktig.

Her vil det være behov for evne til å finne nye løsninger og fleksibilitet i alle leirer for å iverksette nye løsninger, også diagonalt i nærliggende etater. Et eksempel her er Kunnskapsdepartementet, som i pandemihåndteringen har samarbeidet tett med Universitets- og høyskolerådet (UHR). UHR er medlems- og interesseorganisasjonen for akkrediterte institusjoner under lov om universiteter og høyskoler. UHR skal bidra til samordning og arbeidsdeling i sektoren, og har et finmasket sett av møteplasser knyttet til ulike utdanningssektorer, ledelsesnivåer, fagdisipliner mm. UHR har på en fleksibel måte bidratt både som høringsarena for å mest mulig tilpassede tiltak, og som en arena for formidling av informasjon ut til universitet og høyskoler.

Forslag:

Det bør gjøres en gjennomgang av hvordan en fleksibelt kan utnytte alle ressurser i sin sektor og hvordan en på best mulig måte kan samordne disse gjennom åpne avtaler og tillitsbygging mellom de ansvarlige lederne

Proaktivitet og kontinuitetsstyring i departement og direktorat. I en langvarig krise blir tidlig mobilisering og fokus på langsiktige løsninger svært viktig. Embetsverket må være to steg foran i arbeidet med å finne løsninger. Dette er ikke minst viktig fordi det kreves mye samordning og uttesting av de mest krevende løsningene, også når det gjelder politiske vedtak. Det må derfor etableres kapasiteter som er frigjort fra den løpende krisehåndtering for å kunne planlegge arbeidet videre med å sikre kontinuitet. Dette er oppgaver som gjerne krever tverretatlige team med

representanter både fra direktorat og departement. Med stadig kortere tid mellom hver omfattende krise vil det kunne være behov for mer proaktivt og innovativt beredskapsarbeid innad i relasjonen departement-direktorat mellom krisene. Dette gjelder også ajourføring av planverk etter hvert som risikobildet endrer seg. Mye tyder på at vi må arbeide mer med å raskt å kunne skifte mellom normaldrift og krisehåndtering som en «ny normal».

Forslag:

I tillegg til krisestaber bør det parallelt etableres staber for kontinuitetsstyring der øvrig virksomhet blir sikret tilstrekkelig oppmerksomhet og ressurser, og at ikke noen sektorer og nivå blir skadelidende.

5.2. Tverrsektoriell koordinering på nasjonalt nivå

Ad hoc koordinering på nasjonalt nivå. Arbeidet med å koordinere mellom departementene krever tverrsektorielle strukturer som bygger bro mellom aktivitetene i de enkelte departement knyttet til ansvarsprinsippet. Her vil den administrative koordineringen være knyttet til de politiske nivåene gjennom Statsministerens kontor, Regjeringens sikkerhetsråd i sikkerhetsspørsmål, Regjeringens kriseråd med sentrale departementsråder ledet av JD, og Krisestøtteenheten (KSE) som fast sekretariat for Kriserådet og lederdepartement. Politisk vil en ha de ukentlige regjeringskonferansene. I hendelser som krever mye gradert informasjon er Regjeringens sikkerhetsutvalg en arena for politisk koordinering, der Statsministerens kontor er fast sekretariat.

Både behov for hemmelighold, tidsaspektet og hendelsens karakter kan gjøre at det er behov for en tilpasning i de etablerte strukturene også på et overordnet politisk-administrativt nivå.

Under koronapandemien har en funnet det nødvendig med et lignende ad hoc organ for informasjonsformidling fra departementer til statsminister og sentrale statsråder for situasjonsforståelse, samordning og politisk avklaring før regjeringskonferansene. Regjeringens Covid-19 utvalg (RCU) med statsråder fra JD, HOD, Finans, UD samt statsråder som representerer regjeringspartiene, evt også andre relevante departement ut fra sak, gjør her viktige avklaringer ukentlig i samråd med ledere fra Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og andre relevante direktorat.

Lignende tilpasning ble gjort i Stortinget gjennom nedsettelsen av en særskilt komite for å behandle spesielle saker knyttet til koronakrisen. Vi ser her konturene av tilpasninger på øverste politiske nivå for raske beslutninger i kompliserte hendelser, og håndtering av mange saker som grunnlag for

videre handling i departement og direktoratet, og som underlag for videre behandling i Regjeringen. Behovet for raske beslutninger ble belyst i Beredskapshjemmelutvalget som grunnlag for en egen krisefullmaktslov, og var også et argument for Coronaloven som gjaldt fra mars til mai 2020. Store kriser med behov for raske omfattende tiltak med blant annet store økonomiske konsekvenser som Koronapandemien gjør at etablering av politiske ad hoc særorganer kan være nødvendig å institusjonalisere. Dette innebærer flere koordinerende oppgaver knyttet til Statsministerens kontor.

Forslag:

Det bør vurderes om det er nødvendig med etablering av ad hoc politiske organ på Regjeringsnivå for å ivareta krav til hurtighet i beslutninger, sikkerhet og nødvendig tilpasning til hendelsen.

Koordineringsoppgavene til Statsministerens kontor bør her vurderes og gjøres eksplisitt.

Administrativ koordinering over departementsgrensene. Det er svært viktig at departementene kommuniserer tett på ledernivå og gjennom embetsverket med en entydig administrativ forankring. Regjeringens kriseråd ble etablert i 2005 etter tsunami-hendelsen for å sikre koordineringen av etater og virksomheter i en krisesituasjon som en møteplass for fem departementsråder, og andre etter behov. I Kriserådet deltar fast regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet, og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Kriserådet ledes av lederdepartementet for en krise. Representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer deltar ved behov. Kriserådets funksjon som tilrettelegger for regjeringsarbeidet, møteplass for diskusjon av tiltak, og samordning av informasjonsarbeidet har vært svært viktig i håndteringen av pandemikrisen. Behovet for en bred representasjon har vært understreket. I hendelser som har store konsekvenser for hele samfunnet, er det viktig at alle departement blir involvert i arbeidet på dette nivået.

Kriserådet har en viktig samhandlingsoppgave. Den administrative grensegangen mellom Regjeringens sikkerhetsutvalg og ad hoc utvalg som Regjeringens Coronautvalg der Statsministerens kontor er sekretariat og Kriserådet der Krisestøtteenheten i JD er sekretariat er viktig, for eksempel knyttet til informasjonsarbeid. Krisestøtteenheten har en viktig informasjonskoordineringsrolle på vegne av lederdepartementet, med sammenfatning av rapporter fra både samordningskanal og fagkanal.

Forslag:

Det er grunn til å se nærmere på erfaringene med de administrative oppgavene og koordineringen mellom lederdepartementets administrative ledelse, Krisestøtteenheten, Statsministerens kontor og øvrige sektordepartement med sikte på å få gode høringsordninger knyttet til mulige tiltak og samordning knyttet til media.

Direktoratene med sentralt operasjonelt sektoransvar som krever tett samordning og intra-departemental oppfølging. Mye av spisskompetansen og kunnskapen omkring utforming av konkrete tiltak sitter på direktoratsnivå. Det er derfor store fullmakter på dette nivået også knyttet til koordinering, og bestemmelser om tiltak, som vi så det i starten på koronapandemien der Helsedirektoratet på et tidlig tidspunkt fikk delegert vide fullmakter fra HOD. Dette krever at det departement som tar en slik vid rolle har den nødvendige kapasitet, samarbeidsfora og fullmakter til å drive sektorovergripende koordinering. Vidtfavnende tiltak krever i neste omgang mye tverrsektoriell dialog og samordning, ikke minst knyttet opp mot at de nasjonale vedtakene skal iverksettes på flere nivå.

Når det gjelder samhandling på direktoratsnivå er spørsmålet omkring fagkanal kontra samordningskanal være et viktig spørsmål. DSB har et overordnet ansvar for å ivareta det brede samordningsansvaret gjennom etablerte kanaler. I noen hendelser innenfor CBRNE-området herunder biologiske hendelser, atomberedskap og akuttberedskap fraviker en fra den etablerte samordningskanalen gjennom DSB. Dette gjelder Beredskapsutvalget for biologiske hendelser i Helsedirektoratet, Kriseutvalget for atomberedskap knyttet til Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet og oljevernberedskapen knyttet til Kystverket underlagt Samferdselsdepartementet. Disse organene ivaretar både fagkanal og samordningskanal i slike hendelser.

Det sektorovergripende samspillet på direktoratsnivå kan bli komplisert i denne type hendelser. En utfordring ligger i direktoratenes sektorovergripende roller, og avgrensning av oppgaver, og fleksibilitet hva angår direkte samhandling med direktorat i andre sektorer.

Fagkanalen spiller en viktig rolle for å ivareta ansvars-, likhets og nærhetsprinsippet, ved at informasjon strømmer innad i fagdepartementet og dets ulike virksomheter og til og fra relevante utøvende nivåer som kommunene. I de ulike sektorene vil det være situasjonsrapportene som

sendes til fagdepartementet som inneholder sektorspesifikk informasjon om situasjonen og håndteringen innenfor fagdepartementenes sektoransvar.

Samordningskanalen spiller en viktig rolle for ivaretagelse av samvirkeprinsippet ved at informasjon fra flere sektorer samles inn, sammenfattes og vurderes på tre nivå, hos Fylkesmannen, i DSB, og i Krisestøtteenheten i JD. Her er det også et særlig fokus på samfunnsmessige konsekvenser. For å få til et godt samvirke er DSB gitt en samordningsrolle «for hendelser som inntreffer i Norge og ved hendelser i utlandet som berører Norge»¹¹. I dette ligger varsling om forhøyet aktsomhetsnivå fra sentrale organer, og gjensidig beredskaps og hendelsesvarsling mellom sektorer og nivåer via fylkesmennene. I dette ligger formidling av situasjonsrapporter til nasjonale aktører fra regionalt og lokalt nivå (kommuner og fylkesmenn) i den såkalte «samordningskanalen». I tillegg til situasjonsrapporter arrangerer også DSB, samvirkekonferanser med relevante beredskapsaktører. Hensikten er at nøkkelpersonell i sektorene skal få en god forståelse av situasjonen.

Samvirkekonferansen vil berøre problemstillinger knyttet til samfunnskritiske funksjoner, og være en arena for å løfte eventuelle uavklarte utfordringer som går på tvers av ulike sektorer. Under pandemien har samvirkekonferansene vært kjørt hver uke i samarbeid med Helsedirektoratet. I samvirkekonferansen inkluderes fylkesmennene og ulike andre aktører etter behov.

Koblingen av fagkanal og samordningskanal i regi av lederdepartementet gir grunnlaget for et godt situasjonsbilde, virkemidler brukt og effekter av tiltak. lederdepartementet vil få informasjon gjennom egen fagkanal, fra andre departementer sine fagkanaler og fra DSB via JD ved Krisestøtteenheten via samordningskanal. En viktig kilde til informasjon vil være egne sammenfattende vurderinger fra de ulike fagdepartementene som inkluderes i den sammenstilte situasjonsrapporten som lages av lederdepartement, og som formidles til alle relevante departementer og underliggende etater. Bruk av integrert digital krisestøtteplattform som CIM gjør at formidlingen kan skje fort og at underlagsmateriale i form av delrapporter i de ulike kanalene og på de forskjellige nivåene kan være tilgjengelig.

Dette systemet har særdeles stor betydning for raskt å få melding om endringer i situasjonsbildet, tilbakemeldinger på oppdrag og tiltak, samt behov og forslag til nye løsninger. Denne rapporteringen må anses som en særdeles viktig del av de offentlige delene av det nasjonale beredskapssystemet.

¹¹ Kongelig resolusjon av 15.06.2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, kongelig resolusjon av 24.06.2005 Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller, kongelig resolusjon av 19.06.2015 Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering og Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 07.10.2011.

Under pandemien har rapporteringsfrekvensen vært høy med flere situasjonsrapporter i uken, noe som ikke minst styrker beslutningsgrunnlaget. Det er viktig at den rapportering som her gjøres kommer de forskjellige nivåene til gode, blant annet gjennom at alle parter, inklusiv kommunene er på kompatible digitale plattformer.

Forslag:

Informasjonslinjene mellom sektorene er avgjørende for at en skal sikre adekvate løsninger og få en god oppfølging av beslutningene med fokus både på fagkanalene og samordningskanalene, og arbeidsdelingen mellom dem. Det er grunn til å se nærmere på behovet for særskilte løsninger for samordningsoppgaver i ulike typer hendelser kontra mer standardiserte samordningsmekanismer.

Etablering av ad hoc samordningsråd for ulike typer hendelser for å unngå overlapp i roller.

Prinsippet med fagkanal i sektordepartementene og samordningskanal via DSB avviker i noen typer hendelser. Dette gjelder for eksempel i atomberedskapshendelser med en egen sentral beredskapsorganisasjon i form av Kriseutvalget for atomberedskap med Direktoratet for strålevern og atomberedskap (DSA) som mottaker av rapportene. Rapporteringen fra kommuner og fylkesmenn fungerer som rapportering både på fagkanal og på samordningskanal, og skal derfor inneholde konkret atomberedskapsfaglig informasjon og samtidig informasjon om samfunnsmessige konsekvenser.

I forurensingshendelser og i biologiske hendelser er det også en annen organisering. I 2018 etablerte HOD som et ledd i oppfølgingen av Nasjonal strategi for CBRNE beredskap 2016-2020 Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser (BUB). Mandatet var i hovedsak bygget opp på samme lest som mandatet til Kriseutvalget for atomberedskap, med noen forskjeller for å tilpasse det til helseforvaltningens regelverk og organisering på smittevernområdet, med delt kompetanse mellom Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. Det ble lagt opp til at BUB skal «koordinere innsatsen, med utgangspunkt i de fullmakter som er gitt til de deltakende virksomhetene etter gjeldende regelverk, blant annet smittevernloven, helseberedskapsloven og politiloven». BUB ledes av direktøren i Hdir og består av representanter fra Helsedirektoratet, FHI, CBRNE-senteret, Mattilsynet, POD, DSB, Statens legemiddelverk, Forsvarsstaben, UD, Miljødirektoratet. I tillegg kalles inn etter behov et bredt sett av rådgivere fra ulike etater. BUB skal innhente kunnskap og skape situasjonsbilder, vurdere prognoser, koordinere innsatsen og sørge for samordnet informasjon til myndigheter, publikum og medier. Når det gjelder innsats understrekes det i mandatet at samarbeidet ikke innebærer endring i det ansvar som medlemmene er pålagt ift til

ansvarsprinsippet, men «innebærer en forventning om å koordinere beslutning og gjennomføring av tiltak med deltakerne i utvalget, så langt det passer» ut fra prinsippene om samvirke og ansvar. De samordningsfunksjoner som er etablert både for biologiske hendelser og atomberedskapshendelser må sies å være et stykke på vei avvikende fra de etablerte strukturer etter ansvarsprinsippet med arbeidsdeling mellom samordningslinjen og faglinjen.

Rapporteringskanalene går til BUB ved Helsedirektoratet fra fylkesmennene og fra de regionale helseforetakene til Helsedirektoratet. Under pandemien har det vært utarbeidet en situasjonsrapport fra Helsedirektoratet til HOD på bakgrunn av disse delrapportene. Det lages også en overordnet situasjonsrapport langs et bredere sett av områder som overvåkes som oppdateres hver uke.

I praksis har en under pandemien hatt flere delvis overlappende rapporterings-linjer og koordineringsarenaer i samordningskanalen og gjennom BUB. Rapportering fra kommuner og helseforetak til fylkesmenn har i tillegg til å gå til Helsedirektoratet, og via Hdir til HOD, blitt gitt til DSB for samordningskanalen og videre til JD for videre spredning til fagdepartement. Når det gjelder lederfora har en hatt både BUB og samvirkekonferanser. I tillegg har Sentralt totalforsvarsforum vært samlet flere ganger. Samlet sett har dette gitt mange ulike rapporteringer og flere til dels overlappende fora for møtevirksomhet på direktoratsnivå.

Når det gjelder BUBs informasjonsformidlingsrolle er det også koordineringsbehov knyttet til samordnet krisekommunikasjonsplan for departementene med nødvendig politisk avklaring og koordinering. Tilstrekkelig og entydig informasjon er av uvurderlig betydning, der de ulike fagdepartementene vil ha store behov for avklaring. Her er igjen liaisoner mellom Helsedirektoratet, POD og DSB av stor betydning.

Ulike opplegg for sektorkoordinering kan virke uheldig ift en klar rolleforståelse og de ulike direktoratenes engasjement. Flere parallelle koordineringsfora der fagkanalene også ivaretar en samordningsrolle kan føre til betydelig overlapp og også ikke-optimal ressursbruk når det gjelder lederkapasiteter. I denne sammenheng er det grunn til å vurdere hvordan man alternativt kan etablere såkalte Samvirkeområder som møteplass for samordning innenfor et hendelsesområde

for et tverrsektorielt, helhetlig og koordinert arbeid på direktoratsnivå. Det dreier seg i samvirkeområde å utvikle en faglig ekspertise og et beredskapsnettverk for rådgivning til ansvarlige beredskapsaktører.

Samvirkeområder vil ha et begrenset samordnende mandat og ikke egen beslutningsmyndighet, og i større grad følge tradisjonelle rapporteringslinjer.

Forslag:

Det bør vurderes hvordan en kan unngå dublering av ansvar og ikke minst informasjonsstrømmene og samtidig sikre god samordning på direktoratsnivå. Etablering av Samvirkeområder som møteplass for en hendelsestype kan være en løsning. Her vil det være aktuelt å involvere samarbeid med privat næringsliv, frivillige organisasjoner, mv.

5.3. Sammenfattende refleksjoner

Diskusjonen og eksemplene over viser betydningen av å ha en klarhet i ansvarsområder og roller i ulike typer hendelser og kriser mellom de statlige virksomhetene. Det er behov for større forståelse, avklaring av planverk og ikke minst fleksible samordningsmekanismer som tar høyde for hendelser utenfor «normalen». Bruk av sammensatte team, liaison-løsninger og ekspertgrupper er noe som bør institusjonaliseres og følges opp med kursing og trening særlig på krisestabs/strategiske beredskapsledelsesnivåer innad og mellom departement og direktorat, og mellom nivåene. Dette er ikke minst viktig i arbeidet med å planlegge på lengre sikt i krisehåndteringen. Egne innovasjons- og kontinuitetsteam på tvers av etatene og nivåene vil være en løsning.

I større hendelser vil det være behov for raske beslutninger som krever et mer spisset politisk forum. Krisetilpassede utvalg som RCU var et eksempel på bør vurderes i ettertid som en slags permanent løsning på de politiske koordineringsutfordringene og behov for rask implementering av løsninger som blant annet ble diskutert i Beredskapshjemmelutvalget.

6. SAMORDNING REGIONALT NIVÅ

6.1. Sektorintern koordinering på regionalt nivå

Intern sektorkoordinering på regionalt nivå er særlig viktig knyttet til den rolle nødetatene og særlig politiet spiller som regional innsatskoordinerende aktør, og helseregionen med både akuttmedisinsk ansvar, ansvar for pasientlogistikk og spesialisthelsetjenesten. I tillegg vil Fylkesmannen ha et viktig koordinerende ansvar regionalt knyttet til situasjonsforståelse, og et oppfølgingsansvar knyttet til kommunene.

Nye politidistrikter gir god sektorkoordinering og et finmasket lokalt nettverk. På regionalt nivå vil politiet ha et apparat for krisemobilisering som tar høyde for at hendelser kan eskalere og dra ut i tid, der en kan utvide organisasjonen både gjennom en forsterket bemanning i linje og etablering av stab. Gjennom denne organiseringen styrkes også relasjonene til samarbeidende etater, blant annet gjennom liaison-ordninger. Gjennom å samle linjeledelsen og stab vil 15-20 ledere i et politidistrikt være tett koordinert, med integrasjon av et finmasket nettverk av geografiske driftsenheter og tjenestesteder som gir et stort formidlingsapparat og oppfølgingsmuligheter til og fra de ulike kommunene. I tillegg har en i SAR-hendelser Lokal redningsledelse ledet av politimesteren med representanter fra involverte og berørte etater.

Samtidig er behovet for å sikre restberedskap ved større hendelser særlig viktig. Dette krever at en har de nødvendige personellressurser tilgjengelig, eller raskt kan bli tilført dette. Med større politidistrikter er denne organisasjonen blitt mye mer robust. Samtidig er det viktig at en klarer å ivareta relasjonene til alle samvirkende aktører på alle nivå. Dette vil kreve ekstra samordningsressurser ikke minst knyttet til de geografiske driftsenhetene (lensmann og politistasjonsdistrikt).

Forslag:

Det er viktig at politidistriktene har de nødvendige samordningsressurser på alle nivå, og at særlig de lokale nivåene i driftsenhetene.

Helseregionene med tett oppfølging i helseverdikjeden fra primær- til spesialisthelsetjenesten.

Helsevesenet er preget av et solid felles planverk i form av Nasjonal helseberedskapsplan med spesifikke planer for hendelser som pandemi gjennom nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa. Helsesektoren har om mulig en enda mer kompleks sektorvis strukturering. Samtidig er en i større grad drillet i akutte hendelser og en rask tilpasning til krevende situasjoner som 22. juli-innsatsen

viste. Innenfor spesialisthelsetjenesten er det et tett samspill mellom de ulike sykehusene både i og mellom helseregionene. Koblingspunktene for koordinering mellom primærhelsetjenesten i kommunene, ambulansetjenesten og sykehusene blir stadig flere med blant annet bedre tekniske plattformer. Noe av utfordringene ligger i å sikre tilstrekkelig redundans slik at en er forberedt på større kriser. På utstyrssiden vil det være begrensede slakkressurser, der kostbart lagerhold og ekstra arealer er holdt på et minimum ift normalberedskap. Det samme gjelder for kapasiteten til personell i alle ledd, ikke minst i primærhelsetjenesten. Dette var en av årsakene til at flere distriktskommuner gjennomførte svært drastiske tiltak for å hindre smitte i starten på koronapandemien. De regionale helseforetakene står sentralt i oppfølging av pasientstrømmene, og vil også ha backup funksjoner for hverandre. En tett koordinering mellom helseregionledelsen og helseforetakene er derfor svært viktig både mellom fagsjefene og beredskapsledere.

Et viktig aspekt er knyttet til samordning av transport, både syketransport, personell og utstyr. Mange av de større krisene innebærer betydelige logistikkutfordringer, og behov for samordning regionalt med transportleverandører, som flyselskaper, Avinor og fylkeskommunene. Her er forsterkningsressursene og særlig Forsvarets ressurser særlig viktige, noe som har krevd ytterligere koordinering, både ift Helsedirektoratet og DSB. Kunnskapen om hva slags ressurser Forsvaret kan bidra med er særlig viktig. Nabolandsstøtte er også her en viktig potensiell tilleggsressurs. Kunnskap om ressursbaser og logistikk-koordinering er derfor et prioritert område.

Forslag:

Det er svært viktig at helsetjenesten bygger opp den nødvendige ekstrakapasitet knyttet til å støtte opp om primærhelsetjenesten, sikre nødvendige forsyninger, og løpende logistikkplanlegging knyttet til både transport av pasienter, personell og utstyr regionalt. Dette inkluderer også kunnskap om hvilke ressurser Forsvaret sitter på og nabolandsressurser.

6.2. Tverrsektoriell koordinering på regionalt nivå

Flere arenaer for tverrsektoriell koordinering regionalt gir bedre samvirke. Tverrsektoriell koordinering regionalt er i beredskapsøyemed særlig viktig for nødetatene og kommunene. På operasjonelt nivå gir tettere integrasjon av operasjons- og alarmsentraler, og i noen områder samlokalisering, en mye bedre plattform for samordning og samvirke.

På regionalt nivå vil det ligge særlig ansvar for koordinering ligge på fylkesmannsembetet og i politidistriktet, i tillegg til at helseforetakene har en svært viktig rolle i helserelaterte hendelser.

Politiet vil for større hendelser ha behov for å samvirke med mange etater, der det operasjonelle nivået er svært viktig. Dette skjer gjennom ad hoc henvendelser for eksempel til Forsvaret om bistand eller sivile forsterkningsressurser som Sivilforsvar og frivillige organisasjoner.

Operasjonssentralene kan dermed få et stort kontrollspenn. Det er viktig at en har tilstrekkelige ressurser til samhandling på operasjonssentralene (112), som også involverer koordineringsressurser ved AMK (113) og brann- og redningsetatenes vaktentraler (110). Godt skolerte stabsressurser er viktig her.

Politimesterne har på det strategiske nivået et tverrsektorielt koordineringsorgan gjennom Lokal redningsledelse (LRS) i det som kan defineres som søk-og redningshendelser (SAR). Her får en utvidet kontaktflaten mot blant annet frivillige organisasjoner, Fylkesmann, Forsvaret, Helsedirektoratet, Sivilforsvaret og Avinor. I tillegg vil en ha Redningsledelsen knyttet til Hovedredningssentralene som brede samordningsfora. I noen politidistrikt har Koronapandemien blitt oppfattet som en mulig SAR-hendelse, blant annet fordi det kunne være aktuelt å evakuere store deler av befolkningen fra de mindre kommunene. Lokal redningsledelse (LRS) har derfor blitt mobilisert fungert som en lyttepost, informasjonsformidlingsarena og en arena for diskusjon av ressursbruk knyttet til oppfølging av tiltak.

Den andre store samordningsplattformen på regionalt strategisk nivå er Fylkesmannen med Fylkesberedskapsrådet. Som for LRS vil Fylkesberedskapsrådet gi en bred kontaktflate mot nødetatene, Forsvaret, helseregion, frivillige organisasjoner, media og leverandører av samfunnsskrittiske tjenester og infrastruktur.

Fylkesmannsembetet vil spille en viktig rolle ift. å klarlegge ordrer og direktiver fra sentralt hold, tolkning av oppgaver, rådgivning, for eksempel innenfor juridiske spørsmål, og videreformidling til særlig kommunenivået. Fylkesmannen representerer også en viktig lyttepost for nasjonalt nivå gjennom mulighetene til å rapportere både fagkanal og samordningskanal. Fylkesmannens rolle som koordineringsorgan er svært viktig både for å være proaktiv i hendelser som krever innsats fra flere etater, og i å skape en felles situasjonsforståelse og diskusjon rundt valg og hvem som gjør hva i ulike typer hendelser. Dette krever at fylkesmennene har de nødvendige ressurser til oppfølging. Det bør også vurderes om Fylkesmannen bør ivareta utøvende oppgaver innenfor beredskapsverdikjeden, for eksempel når det gjelder evakuering av større områder som kan bli for store oppgaver for den enkelte kommune.

Forslag:

Det er viktig at det på regionalt nivå er gode samordningsmekanismer over etatsgrensene på både operasjonelt og regionalt strategisk nivå. Det er viktig å sikre de nødvendige ressursene for koordinering med særlig vekt på operasjonssentralene på operasjonelt nivå og når det gjelder Fylkesmannens ressurser på regionalt strategisk nivå.

6.3. Sammenfattende refleksjoner

Det er viktig at en på regionalt nivå sikrer en god tverrsektoriell koordinering, der et stort antall aktører skal operere sammen, og der en sitter på både situasjonsforståelse og kunnskap om hvordan innsatsen fungerer. Det vil være behov for å drive informasjonsformidling, samle spisskompetanse og diskutere prioriteringer.

Nødetatene har samordningsfunksjoner knyttet både til innsatsledelse og operasjonell ledelse, og samlokalisering av nødsentralene bidrar til bedre koordinering. Innenfor SAR-operasjoner vil hovedredningssentralene både lokalt og for hovedredningssentralene ha et solid koordineringsapparat gjennom Lokal redningsledelse og HRS redningsledelse med en bred representasjon.

Koronapandemien har vist at koordinering av kommunenes innsats i større hendelser blir svært viktig. Fylkesmannen med sin sektorkompetanse så vel som beredskapsledelsesstab har her en svært viktig rolle å spille med Fylkesberedskapsrådet som samordningsplattform. Det vil være behov for å vurdere om Fylkesmannen skal kunne spille en mer operativ rolle, knyttet til for eksempel håndtering av evakueringsoppgaver.

7. SAMORDNING PÅ LOKALT NIVÅ

Det som kjennetegner de lokale nivåene er at de vil ha særlig store krav til å sikre kontinuitet i sin virksomhet samtidig som en skal håndtere krisen, og fungere som en sentral koordinerende enhet i beredskapssystemet. Dette gjelder i høyeste grad for kommunene som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner og skal bidra innenfor beredskapssystemet med både koordineringsressurser og konkrete funksjoner, for eksempel innenfor ivaretagelse av pårørende, evakuering og innlosjering, karantenefunksjoner, psykososial oppfølging og helsetjenester.

Kontinuitetsplanlegging blir en nøkkelaktivitet i de lokale virksomhetene, ikke minst spørsmålet om å holde ut i langvarige kriser. Disse oppgavene skal ivaretas med relativt små fagressurser. Mange av virksomhetene lokalt, og de fleste kommunene er små organisasjoner med kanskje bare en håndfull personer i lederposisjoner, noe som krever både gjennomtenkte planverk som raskt kan tilpasses spesielle situasjoner, inklusive justeringer i kriseorganisasjonen. Spørsmål knyttet til beredskapsledelseskapasitet på kommunalt nivå for koordinering av aktiviteter, nettverksbygging, høring og formidling blir et svært viktig spørsmål.

7.1. Sektorintern koordinering på lokalt nivå

De fleste virksomheter har etter hvert gode ROS-analyser i henhold til blant annet internkontrollforskriften, og sektorvis lovverk. I mange regioner har det vært jobbet interkommunalt med felles ROS-analyser gjerne knyttet opp mot Fylkesmannens og DSBs scenarier. En finner også beredskapsplaner med et stadig bredere sett av prosedyrer og tiltakskort for ulike hendelser.

Kommunene er pålagt en generell beredskapsplikt gjennom Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt. De kan gjennomføre tiltak i henholdt til Smittevernloven, folkehelseloven eller helse- og omsorgstjenesteloven.

Fleksibelt planverk nødvendig for å sikre lokal mobiliseringsevne i virksomhetene. De lokale virksomhetene og ikke minst kommunene har et beredskapsplanverk med en beredskapsledelse som trer i funksjon, med lederne i virksomheten i klarlagte roller. I stor grad er beredskapsledelsen bygd på likhetsprinsippet der linjelederne med rådmann i spissen sitter i kriseledelsen. Det vil imidlertid variere i hvor stor grad planverket er oppdatert til å gjelde det nye trusselbildet og hvor godt drillen beredskapsorganisasjonen er til å møte store, sjeldne hendelser med de nødvendige kapasiteter.

Dette krever blant annet mye ressurser satt av til beredskap noe som kan være vanskelig å prioritere. Et kontinuerlig tilsyn og oppfølging fra Fylkesmannen er nødvendig.

Den sektorinterne koordinering i større hendelser vil gi stor belastning på linjeorganisasjonen der likhetsprinsippet og ansvarsprinsippet vil legge store byrder på eksisterende organisasjon og ledelse. For iverksettelse av tiltak er en svært avhengig av at linjeorganisasjonen er robust, og at det er ekstra kapasiteter å sette inn, for eksempel fra andre deler av virksomheten. Dette krever backupløsninger og gode ad hoc opplæringskapasiteter. Selv for større kommuner vil det være krevende å håndtere tunge oppgaver som legges på bysentra. Et eksempel her er etableringen og oppfølgingen av koronahotell som har krevd en god del administrativ innsats. En annen faktor er bortfall av kritiske posisjoner, ved at de for eksempel blir syke. Dette krever back up og redundans for alle posisjoner.

Bemanningen i mange små kommuner knyttet til kriseledelse er svært begrenset. Få kommuner har beredskapskoordinatører i full stilling. I mange kommuner er dette oppgaver som blir ivaretatt på deltid av en i kommuneledelsen.

Det vil også være behov for å ha fleksibilitet til å etablere helt nye stillinger eller funksjoner. Et eksempel her under koronahåndteringen der mange etater blant annet har oppnevnt smittevernledere og smittevernkoordinatører i sine enheter som igjen har sin møtearena i et felles smittevernforum. Her vil det være tale om både å forsterke linjeorganisasjonen med samtidig også utvikle stabsstøtte for ekstra oppfølging på ulike områder, for eksempel kommunikasjon. Dette kan for mindre virksomheter innebære at de må sørge for innleide ressurser, eller felles ressurser med andre organisasjoner, evt outsourcing til andre virksomheter. Dette må være klarlagt i kontinuitetsplanverk og forankret på eiernivå. De beredskapsplanene som etableres må legge opp til størst mulig fleksibilitet og fokus på kontinuitet. I dag er mange av de beredskapsplaner som foreligger relativt rigid uten diskusjon rundt for eksempel backup løsninger.

Forslag:

Beredskapskoordineringsressursene på kommunenivå er svært begrenset, og ivaretas i mange kommuner som på deltid. Det er behov for å vurdere krav om beredskapskoordinatører på heltid som kan ha det brede ansvar for sikkerhets og beredskapsarbeidet i kommunen, og støtte opp om ivaretagelsen av kommunenes samordningsansvar

Kartlegging og omfordeling av ressurser og gode og fleksible skoleringsløsninger svært viktig.

Beredskapsarbeidet på lokalt nivå må sikre mobiliseringsevne både i tid og rom. En krise vil ha umiddelbar effekt i en kommune og evne til rask handling med de ressurser som er tilgjengelig er avgjørende. Når omfanget av krisen er uklart og design av tiltak preget av usikkerhet vil det innebære at fleksibilitet, proaktivitet og moderat overreaksjon blir viktige kriterier. I koronapandemien har det vært et stort behov for å hente inn ekstra ressurser for eksempel innenfor informasjonsformidling, oppfølging av vedtak og kontroll. Her har det vært nødvendig med rask opplæring og å hente ut nye lederemner i organisasjonen som kan avlaste de etablerte. Denne type omprioritering- og omskoleringskapasitet vil ha særlig stor betydning i langvarige kriser. Fleksibilitet og mobiliseringsevne kan oppnås gjennom å delegerer ansvar, skolere og gi tillit til alle enheter i kommunen som kan bidra. Dette bidrar også til at en kan følge likhetsprinsippet og ivareta flest mulig oppgave i linjeorganisasjonen.

En rekke beslutninger, inklusiv vedtak etter Smittvernloven, vil kreve politisk deltakelse og vedtak i kommunestyret. Et godt samspill mellom administrasjonen og politisk ledelse er avgjørende både for politisk legitimitet og juridisk.

Kommunene skal ivareta en bred samordningsrolle knyttet til både egen virksomhet og samfunnet rundt, og skal være en lyttepost for effekter av tiltak og forslag til nye løsninger mot regionalt og nasjonalt nivå. Kommunale beredskapsråd vil være en viktig plattform for å klarlegge ressurstilgangen, vurdere effekter av tiltak og finne nye løsninger på en krise.

Forslag:

Det er behov for at kommunene jobber på bred basis for å sikre rask mobilisering, mobilisering og omfordeling av ressurser, noe som krever tett samspill mellom seksjoner, politisk og administrativt nivå, og gjennom samordningsorgan lokalt. Her bør etablering og jevnlig møter i kommunale beredskapsråd vurderes som en obligatorisk løsning.

7.2. Tverrsektoriell koordinering på lokalt nivå

Gode regionale samarbeidsplattformer innen beredskap mellom kommunene avgjørende både kompetansemessig og ressursmessig. Med de begrensede ressursene som mindre kommuner sitter på både når det gjelder utstyr, personell og ledelsesressurser blir interkommunale samarbeid særdeles viktig. Både Viking Sky hendelsen og koronapandemien har vist at en ressursmessig må ha et tett samarbeid over virksomhetsgrensene. Regionrådene kan her spille en viktig rolle som

plattform for mer spesialisert samarbeid. I pandemikrisen har for eksempel etablering av et regionalt overlegeforum i noen regioner skapt trygghet for kommunelegenes relativt krevende beslutninger. Regionrådene representerer her en plattform for tettere beredskapssamarbeid og ad hoc løsninger. Det er imidlertid store variasjoner mellom regionene hva angår denne type interkommunalt beredskapssamarbeid.

Utteksling av ressurser og arbeidsdeling vil kreve at det ligger både samarbeidsavtaler og høy grad av tillit i bunnen. En rekke tjenester er også felles noe som gjør det lettere å holde oppe kontinuiteten. Et eksempel her er brann og redningsetaten som en kritisk beredskapsfunksjon som har store krav til oppetid og kapasitet til enhver tid. Alt dette skaper behov for å beskytte visse deler av virksomheten, og å sørge for at en er godt koblet mot andre kommuner og statlige etater som en kan utveksle ressurser og gode råd. I noen regioner har en utviklet region-ROS og samarbeider om å øve og videreutvikle hver kommunes ROS-analyser. I andre enden av samarbeidsskalaen kjøper hver enkelt kommune inn ROS-analyser fra eksterne firma uten noen for interkommunalt samarbeid.

For primærhelsetjenesten vil situasjonen for de fleste kommunene være at de har liten slakk, og at det vil ta tid å bygge opp en mer kapasitet, blant annet knytte til å få tak i nødvendig personell. God ivaretagelse av logistikk-kjeden knyttet til personelltilgang, gjerne fra andre kommuner og regioner, og økonomiske ressurser til kommunen for å klare av dette vil stå sentralt.

Det vil være et stort behov for både horisontal koordinering innad imellom etatene, og mot andre kommuner.

Forslag:

Det er store variasjoner knyttet til de enkelte kommuners tverrsektorielle samordning og interkommunalt samarbeid knyttet til både sikkerhetsarbeidet basert på risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapssamarbeid. Det er her behov for å se nærmere på hvordan en skal unngå for store variasjoner i forankringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet særlig knyttet til de minste kommunene.

Regionsentrene må settes i stand til ivaretagelse av støtte- og fellesfunksjoner på beredskapssiden.

Bykommunene og særlig regionsentrene spiller en sentral rolle i regioner med mange små kommuner, både som rådgiver, ivaretager av fellesfunksjoner og oppfølging av tjenester på vegne av mindre kommuner. Selv for en større kommune vil det være begrensede beredskapsressurser på dette området. Regionsentrene vil lett bli tillagt oppgaver knyttet til for eksempel evakuerte og

pårørendesentra for hendelser som rammer andre kommuner. det vil være en diskusjon knyttet til hvem som skal ha ansvaret for å koordinere denne type kommuneoverskridende tiltak mellom fylkesmann og kommune. I dag har ikke fylkesmennene et så finmasket apparat og heller ikke nødvendig lokalkunnskap til å kunne ivareta slike funksjoner over et helt fylke. Det blir derfor viktig at regionsentrene blir utrustet med koordineringskapasitet også på disse områdene.

Lokalsamfunn og kommuner vil for en større hendelse komme i den situasjon at de vil ha mangel på ressurser til å takle krisen, og samhandling blir særdeles viktig. Næringslivet vil både være i den situasjon at en representerer viktige ressurser, ikke minst på forsyninger og infrastrukturivaretagelse, og også vil bli rammet av en krise og/eller tiltak. Det er derfor særdeles viktig at det er etablert samarbeidsavtaler og også er koordineringsressurser i kommunene til å håndtere denne kontaktflaten. Det lokale nettverket vil også representere svært sentrale lytteposter for det samlede beredskapsapparatet. Det er en stor utfordring at de enkelte kommune vil sitte på svært begrensede ressurser til å ivareta denne nettverks og koordineringsfunksjonen.

Forslag:

De regionale bysentra spiller en sentral rolle når det gjelder sikkerhetsarbeid i regionen, ivaretagelse av sentrale samfunnsfunksjoner og oppbygging av felles beredskapsressurser. Bykommunene bør i større grad gis ansvar for å settes i stand til å ivareta fellesoppgaver i beredskapsarbeidet på vegne av omliggende region. Dette gjelder både knyttet til sikkerhetsarbeidet, felles beredskapsressurser som for brann- og redningsetaten, evakuerings- og innlosjeringsoppgaver, forsyningssikkerhet og felles ledelse i krisesituasjoner.

Kontinuitet hva angår forsterkningsressurser og støtte til frivillige organisasjoner. Mye av apparatet for å forsterke ressursene på lokalt nivå er bygd opp for akutte kriser. For Sivilforsvaret og Forsvaret vil det være viktig å holde ressursene i beredskap og fornye ressursene som har vært ute i felt. Det vil også for Forsvaret og Sivilforsvaret være begrensninger i personellressurser. Det vil derfor være problematisk å få støtte fra Sivilforsvaret over tid. Her blir det viktig å finne andre aktører som kan bidra, og ha økonomiske midler til å kompensere disse. De frivillige organisasjonene og særlig Røde Kors har igjen vist seg som en meget viktig og utholdende ressurs for kommunene. Et enda sterkere fokus på å forsterke de frivillige organisasjonene med god skoling og utstyr vil ha stor betydning for en bred mobilisering av lokale ressurser. I tillegg bør private aktører lokalt bygges opp til å kunne bidra i større hendelser.

Forslag:

Det er behov for en systematisk gjennomgang av de forsterkningsressurser som er til stede når det gjelder både sivil og militær beredskap for bruk på lokalt nivå, og mer kunnskap om hvor og når en kan utnytte disse. For kommunene vil det være viktig å klarlegge alternativer til Sivilforsvaret og Forsvaret og bygge opp den nødvendige kapasitet og kompetanse knyttet til blant annet de frivillige organisasjonene og private bedrifter i lokalsamfunnene.

7.3. Sammenfattende refleksjoner

Det er store behov for fleksible oppskaleringsløsninger knyttet til linjeorganisasjon der rask omfordeling av ressurser internt og over etatsgrensene blir gjennomført på kommunenivå. God kontinuitetsplanlegging kan bidra til at en kan ha planer klar for denne type ressursomfordeling.

Flytting av ansvar over på andre og oppbygging av egne spesialiserte funksjoner, for eksempel stabsfunksjoner utfordrer både ansvars – og likhetsprinsippet. Dette vil imidlertid kunne være helt nødvendig for å unngå at belastningen blir for stor på den enkelte enhet i en kritisk fase av hendelsen. En må styrke ledelsens evne til å være proaktiv, blant annet knyttet til situasjonsforståelse og kommunikasjonsoppgaver. Dette kan kreve at en overlater ansvar til andre aktører lokalt. Utholdenheten i de mange små regionale etatene og mindre kommuner vil være en utfordring. Gode regionale samarbeidsplattformer innen beredskap mellom kommunene avgjørende både kompetansemessig og ressursmessig. Koblingspunkter mot næringsliv må ivaretas, likeså å skape kontinuitet hva angår forsterkningsressurser og støtte til frivillige organisasjoner.

Regionsentralene i form av bykommunene må her settes i stand til å ta på seg viktige oppgaver knyttet til koordinering av felles løsninger og varetakelse av støtte- og fellesfunksjoner på beredskapssiden. Samspill med det private næringsliv er svært avgjørende for å ivareta samfunnsfunksjonene, skaffe nødvendige ressurser og som lyttepost for tilpasning av virkemidler.

8. SAMORDNING MELLOM NIVÅENE

8.1. Sektorintern nivåkoordinering

Sektorintern koordinering ivaretatt gjennom både fagkanal og samordningskanal. I større kriser er det et svært stort behov for god og oppdatert informasjon på alle nivå. Pandemikrisen har vært krevende med ekstra krav til informasjon fra lokalt nivå for å kunne vurdere effektene av tiltak og raskt nok fange opp smittespredning. Samtidig har en også på nasjonalt nivå hatt behov for lytteposter lokalt, både for å sjekke effekter av tiltak, og også å vite hva lokalt nivå gjennomfører på egen hånd.

I Norge har en generelt korte avstander mellom lokalt og nasjonalt nivå. Et eksempel her er politiet som både har en rekke formelle plattformer for møter mellom Politidirektoratet og politidistriktene, og samtidig ad hoc direkte kontakt fra sak til sak mellom embetsverket. I koronapandemien har møtefrekvensen i de formelle kanaler økt betraktelig. I tillegg har det vært hyppig ad hoc telefonkontakt mellom administrasjonene og de utførende etater på de ulike nivåene.

Behovet for sektorintern koordinering mellom nivåene er særlig viktig for kommunene, og deres samspill, for eksempel innenfor helsetjenesten, der primærhelsetjenesten vil stå i et tett samspill med akuttmottak og spesialistfunksjonene i de regionale helseforetakene. Helseforetakene er igjen koblet tett sammen innenfor helseregionen. Primærhelsetjenesten vil også ha gode koblinger opp mot Helsedirektoratet, direkte og via Fylkesmannen sin stab., men vil ha stor grad av autonomi. Det vil gjøres vedtak både nasjonalt og lokalt som krever både dialog i forkant for best mulig utforming, og i etterkant når det gjelder utfordringer ved implementering. Det vil her være rapportering fra lokalt nivå i fagkanalen direkte til Helsedirektoratet og via Fylkesmannen til DSB, JD og videre på sentralt nivå gjennom den såkalte samordningskanalen. Det vil således være en fagkanal innenfor de enkelte sektorene, som for eksempel helse og utdanning mellom kommunenivået og respektive direktorat og departement.

Rapporteringskanalene er viktig ift situasjonsforståelse og statusoppdatering, men kan være mindre egnet for tiltaksutforming og løpende dialog. Det er også slik at en i noen hendelser innenfor CBRNE feltet vil det foreligge både en fagkanal og en samordningskanal innenfor lederdepartement og delegert direktorat slik en har det i biologiske hendelser, atomberedskap og akuttforurensing. Disse kommer i tillegg til samordningskanalen via DSB og JD. Det kan være grunn til å se nærmere på hensiktsmessigheten når det gjelder rapporteringsregimet for å sjekke ut i hvilken grad et blir for mye overlapp og for stor rapporteringsbelastning på lokalt nivå.

Forslag:

Håndteringen av koronapandemien har vist at det er store behov for en kontinuerlig flyt av informasjon mellom nivåene. Ikke minst på nasjonalt nivå har det vært behov for oppdatert informasjon til bruk i justeringen av virkemidler, politiske vedtak og budskap utad. Det må også vurderes i hvilken grad en har en god balanse mellom rapportering og høring, der de lokale nivåene ikke bare blir passive mottakere av direktiver fra nasjonalt nivå, men gis muligheter til å gi tilbakemelding og bidra til justeringer i tiltak.

8.2. Tverr-sektoriell koordinering mellom nivåene

Tverrsektoriell koordinering mellom lokalt og nasjonalt nivå krever proaktivitet og tett dialog mellom involverte etater. I mange hendelser kreves at tverr-sektoriell koordinering på flere nivå ivaretas fra første stund, og at en mobiliserer apparatet i form av en moderat overreaksjon. Den tverrsektorielle koordineringen mellom nivåene vil ta tid, og vil kreve tilpasning til den gitte situasjonen.

Et eksempel her er nesten-ulykken med Viking Sky der Hovedredningssentralen hadde en særdeles krevende oppgave knyttet til å samordne SAR-ressurser både på sjø og i luften, samtidig som en skulle følge opp ledelsen på skipet. Parallelt var det behov for å samordne innsatsen til flere mindre kommuner og to bykommuner, nødetaters aktivitet på land, samt flere hundre frivillige.

Kystkommunene som kunne bli berørt i tilfelle et havari ville ha behov for tilførsel av ressurser, og det ville ikke minst helsesektoren både lokalt og regionalt. Å bringe inn betydelige ressurser fra andre regioner ville bli nødvendig. Det var her et stort behov for å sikre både kommunikasjon mellom fagkanalene og samordning over sektorgrensene på alle nivå. DSB tok her en mer omfattende rolle enn normalt i SAR-hendelser for å sikre en god koordinering i samordningskanalene. Det er samtidig viktig at en er oppmerksom på hverandres prosesser spesielt i akutte hendelser slik at koordineringsaktiviteten ikke forstyrrer innsatsen i aksjonene.

Betydningen av å ha informasjonsstrømmer fra flest mulig sektorer som med god flyt av informasjon mellom nivåer er alfa og omega. En bredest mulig informasjonstilgang for situasjonsforståelse, og løpende tilgang på informasjon står sentralt. Bruken av en felles informasjons- og beslutningsstøtteplattform som CIM er svært viktig i denne sammenhengen. Langt fra alle kommunene ha denne type digitale plattformer til tross for iherdig arbeid fra fylkesmennene. Det er

viktig at alle signifikante aktører ikke minst alle kommuner er på disse plattformene, og får tilgang til mest mulig av den informasjonen som akkumuleres. Ikke minst er det viktig at det gis tilgang til hva andre aktører på samme nivå sitter på av informasjon, og relevant informasjonsgrunnlag som nivåene ovenfor sitter på.

Mye av informasjonen knyttet til koronapandemien har vært knyttet til å skape situasjonsforståelse gjennom avrapportering av utbrudd, undersøkelser, kapasiteter mm fra grasrota. Det er svært viktig at denne kommunikasjonen også inkluderer muligheter for høring av mulige tiltak begge veier, og kritiske vurderinger/spørsmål knyttet til de beslutninger som er gjort.

At denne type åpen og innovativ dialog blir ivaretatt avhenger i stor grad at en på nasjonalt og regionalt nivå setter dem på dagordenen.

En utfordring er at mange av etatene opererer på forskjellige digitale plattformer, noe som vanskeliggjør en løpende overføring av informasjon for god situasjonsforståelse. Her er det fortsatt et stort behov for samordning mellom sektorene, ikke minst når det gjelder politi og Hovedredningssentralenes digitale løsninger.

En annen utfordring er at for mye av informasjonen blir gradert, slik at det hindrer aksess fra andre nivå og sektorer. Her bør en ha en konsekvent vurdering av hva slags informasjon som legges inn i rapportene, og hvilken form den gis.

Forslag:

Det er et stort behov for å kunne handle proaktivt på alle nivå med et best mulig informasjonsgrunnlag og en god situasjonsforståelse med oppdatert status på alle nivåene. Det må arbeides med mest mulig åpne informasjonsstrømmer mellom nivåene med tilgang til hverandres data for å kunne sjekke hva som er tilgjengelig, kontrollere innsats, samordne og lære underveis fra kommune til regjeringnivå. Dette krever at det må legges ned et betydelig arbeid med felles digitale plattformer der en i dag har arbeider hver for seg, og at det er kapasitet til å spre informasjonen raskest mulig til beslutningstakerne.

Samordning av kommunikasjons- og mediestrategier særdeles viktig. Et annet viktig område for samordning er når det gjelder kommunikasjon ovenfor publikum og mellom etablerte etater. Dette krever et stort apparat med samordning mellom informasjonsansvarlige i hele beredskapsapparatet, der kommuner, politi og fylkesmann sammen med berørte virksomheter må skape ad hoc

mediestrategier, og disse må forenes med mediestrategiene i direktorat, departement og opp mot regjeringsnivå.

Det har vært eksempler på mangelfull informasjon til publikum noe som har lagt et stort press på de ytre etatene og informasjonsmedarbeidere. Det har også vært mange forsøk på å spre falske opplysninger i sosiale media.

Samtidig har en unngått de store informasjonsgapene og informasjonsapparatet ser ut til å være godt koordinert i koronakrisen på alle nivå. For eksempel har en i kommunene vært svært oppmerksom på de budskap som har kommet fra nasjonalt nivå, og en har skolert personell i kommunen for å kunne svare på spørsmål fra publikum løpende. Godt vedlikeholdte hjemmesider for hver virksomhet har vært viktig. Hyppig tilstedeværelse i media og stor grad av ærlighet i budskapet har bidratt til tillit i befolkningen. En nærmere belysning knyttet til hvordan mediehandteringen har vært organisert vil kunne gi interessant eksempler på «beste praksis».

Forslag:

På bakgrunn av erfaringene fra pandemihåndteringen bør det etableres en beste praksis for samordning av publikumsinformasjon på alle nivå, og å sikre lytteposter knyttet til å kunne reagere på informasjonsvakuum, ufullstendig informasjon og forsøk på feilinformasjon gjennom spredning av falske nyheter.

Betydningen av forankring og legitimitetsbyggende tiltak blant publikum og i privat sektor. I større hendelser vil det være et stort behov for forankring av tiltak blant befolkningen, i organisasjonslivet og ikke minst i næringslivet. Dette gjelder både for å sikre legitimiteten til det system som er satt opp, skape sosial orden og solidarisk handling, god aksept for og gjennomføring av de tiltak som gjennomføres, og vilje til å bidra gjennom ressurser, blant annet med frivillig innsats. Det norske beredskapssystemet er i særdeles stor grad avhengig av at bedriftene følger opp både med kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner. Å skape møteplasser for dialog med interesse- og bransjeorganisasjonene vil være særdeles viktig på alle nivå. Samkjørte budskap, gode informasjonsstrømmers som når ut til alle, ydmykhet og evne til å lytte vil være sentralt ift å både få tiltak som er tilpasset, kunnskap om hvordan tiltak skal gjennomføres, og skape en generell kriseforståelse.

Informasjon mest mulig i forkant, og mulighetene for å delta i informasjonskampanjer vil være viktig. Tilstedeværelse i ulike typer media inklusiv bransje og fagblader. Egne informasjonsmedarbeidere

for sosiale medier for alle etater og nivåer vil bety mye både som en lyttepost for reaksjoner og holdninger, og mulighetene for å være i forkant med informasjon for å unngå informasjonsvakuum med påfølgende desinformasjon. Stor on-line kapasitet på alle nivå for å besvare spørsmål og motta innspill står sentralt. Dette gjelder særlig i kommunene og i nødetatene som har et finmasket lokalt nettverk.

Det er svært viktig at det etableres lytteposter som kan fange opp strømninger, nye utfordringer og ikke minst holdninger til tiltak som lanseres. Her vil mulighetene for «høringsprosesser» gjennom uformelle kanaler ned mot virksomhetsnivåene lokalt være viktig. I den grad tiltak vedtas og iverksettes lokalt må de regionale og nasjonale nivåene ha en mulighet for å vurdere, gi tilbakemelding og evt bidra til samordning av de tiltak som foreslås fra for eksempel kommunenivået. Det norske kommunenivået er svært variert hva angår kapasiteter og kompetanse for krisehåndtering og ikke minst tiltaksbygging i større kriser. Dette gjør at samordnings- og rådgivningsleddene blir svært viktige, der for eksempel juridisk kompetanse og forståelse for enhetlig og koordinert innsats over geografiske grenser og sektorgrenser er viktig.

Forslag:

Det er behov for å sikre uformelle og formelle informasjons- og høringsarenaer i lokalsamfunnene, som kan skape forståelse og aksept for upopulære tiltak og skape informasjonsknutepunkter på lokalt nivå med oppdatert informasjon. Kommunenivået sammen med nødetatene bør gis en rolle i arbeidet med å teste ut informasjonsunderlaget, skape forståelse for tiltak og å gi innspill til forbedringer i virkemiddelbruken ut fra innspill fra «grasrota».

8.3. Sammenfattende refleksjoner

Tverrsektoriell koordinering mellom lokalt og nasjonalt nivå krever proaktivitet og tett dialog mellom involverte etater, og det er viktig at apparatet aktiviseres tidligst mulig i en krise. En må ivareta informasjonsstrømmene ikke bare mellom sektorer og nivåer i det offentlige beredskapsapparatet, men også inkludere næringsliv og organisasjoner i disse strømmene. Dette har ikke minst betydning for mulighetene for å få til gode lytteposter om effekter og høringsmuligheter på «grasrota».

Samordning av kommunikasjons- og mediestrategier særdeles viktig for å få et entydig informasjonsbilde, og unngå falske nyheter og desinformasjon. For beslutningstakere på ulike nivå og i de ulike sektorene må en ha transparente systemer for situasjonsforståelse, kommunikasjon og beslutningsstøtte. Gode digitale løsninger er viktige her, og at det er god tilgang til informasjon over sektor- og nivågrensene er viktig, både for å kunne ta best mulige beslutninger og som fundament for

gode læringsprosesser. Her gjenstår det fortsatt mye for å få til kompatible digitale beslutningsstøtteverktøy over etatsgrensene.

9. ROBUSTHET, RESTBEREDSKAP OG KONTINUITETSSTYRING

Robustheten i et beredskapssystem vil i stor grad avhenge av hvor godt en er organisert, hvor god logistikk en har for å forsyne responsverdikjeden med ressurser, og den motivasjon en har blant personell til å stå på over lengre perioder. Den er imidlertid aller mest avhengig av at det er tilstrekkelig kapasitet til rådighet for en oppskalering og/eller en langvarig innsats. I det sivile beredskapssystemet har en på de fleste områder knappe ressurser, der en først og fremst er dimensjonert for en normalsituasjon i alle nødetatene. Dette gjelder for eksempel innenfor ambulansetjenesten om det skjer noe ekstraordinært, innenfor brann og redningsetatene i kommunene der en er sterkt avhengig av frivillig mannskap, med en begrenset skolering. Det gjelder også politiets utryknings- og mobiliseringskapasitet, spesielt i distriktene. For kommersielle bedrifter som representerer samfunnskritiske aktiviteter vil kravet til effektivitet og mangel på økonomisk slakk føre til at kapasiteten for å håndtere uønskede hendelser vil være avgrenset, og gjerne begrenset til det som er avtalefestet, for eksempel i reparasjonsresponstid og kapasitet innenfor strømforsyning, telekom, osv. Diskusjonen omkring hva som skal være dimensjonerende hendelser vil her stå sentralt etter de siste års større kriser.

Et særlig viktig spørsmål for knyttet til mobilisering og koordinering vil være å ha tilstrekkelige administrative ressurser på beredskapssiden i alle etater. Samarbeidet med næringslivet er særdeles betydningsfullt både fordi at de ivaretar mye av kritisk infrastruktur fra strøm, datanettverk, finansielle tjenester, vei, osv., og fordi de representerer den kanskje mest betydningsfulle ressursbasen i lokalsamfunnet. De vil også i mange tilfeller bli sterkt berørt av de offentlige tiltak som iverksettes.

Forslag:

Det er behov for å klargjøre hva som skal være dimensjonerende hendelser i det sivile beredskapsapparatet, og å bygge en organisasjonskapasitet på dette grunnlaget. Å bygge opp koordineringskapasitetene på regionalt og lokalt nivå med et særlig fokus på den kommunale beredskapskoordineringen bør være en prioritert oppgave.

10. KUNNSKAPSINNHEENTING OG KUNNSKAPSOVERFØRING

10.1. Kompetansetilbud

Store begrensninger i etatenes fokus på samvirkekompetanse. Å ha godt skolert personell i alle posisjoner og på alle nivå er svært viktig for en rask og tilpasset respons. Her er det fortsatt stor huller i kompetansegrunnlaget, og i det fokus som ligger på sektoroverskridende ledelseskompentanse. Gjennom universitetenes oppbygging av kompetansegivende studietilbud innenfor sikkerhet og beredskap har det blitt gitt en viss skoling av personell innenfor samvirke . Dette har blitt svært viktige møteplasser for å bygge en felles forståelsesramme rundt det norske beredskapssystemet. Samtidig har en langt fra gjennomført ambisjonene fra 22. julikommisjonen om en mer omfattende utdanning på tvers av etatene i den etatsvise mellomlederutdanningen innenfor politi, brann, helse og forsvar. Heller ikke på nasjonalt strategisk nivå har en fylt de kompetansegap som er blitt påvist. I Regjeringens Granavolden-plattform fremgikk følgende:

Regjeringen vil etablere et masterprogram innenfor sikkerhet og beredskap, hvor deltakere fra Forsvaret, Politiet, DSB, NSM, departementene og andre relevante aktører utdannes til samarbeid mellom sektorene og en felles forståelse for sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Denne utdanningen er ikke blitt realisert. Innenfor Forsvaret finner en også en klar ambisjon om tettere samarbeid med sivile utdanningsmiljø, der et mål er at det i større grad inngås kompetansepartnerskap med sivile utdanningsinstitusjoner. Her er ikke samarbeidet kommet langt, og bestiller-ressursene i Forsvaret synes begrenset.

Forslag:

Universitetene bør gis et sterkere ansvar for videregående profesjonsutdanning for ledere i de sivile og militære beredskapsetatene med særlig fokus på samvirkedimensjonen.

10.2. FoU som grunnlag for økt samvirkekunnskap

Svært lav FoU-innsats innenfor beredskapsorganisering og kriseledelse. Satsingen på forskning innenfor beredskapsområdene for å bygge kunnskap innenfor feltet og nettverk mot den

internasjonale forskningssamarbeid er også begrenset. Dette gjelder ikke minst de ressurser som settes av til forskningsrådets forskningsprogrammer. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet som skulle ha et særlig ansvar for kunnskapsbyggingen i samfunnet på disse områdene følger en praksis der en kanalisere det meste av ressurser direkte fra departementet inn i egne etater. Dette må sees som uheldig ut fra at en begrenser mulighetene for brede faglige tilnærminger og utnyttelse av de faglige ressurser som universitetene og forskningsinstituttene sitter på, som påpekt av Svendsen-utvalget¹². Det er blant annet forbausende lite fokus på totalforsvarsstudier, nye trusselbilder og ikke minst hybride, sammensatte trusler.

Forslag:

Departementene og særlig Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet bør kanalisere større ressurser til åpen forskning knyttet til beredskapsfeltet i bredt og totalforsvarskonsepter og gråsonetrusler spesielt. Det bør etableres egne satsinger innenfor nye trusselområder og særlig områder med behov for tett sivilt-militært samvirke.

10.3. Evaluerings og analysekapasitet for erfaringslæring og tilpassede øvingskonsepter

Store svakheter knyttet til uavhengig evaluerings- og analysekapasitet for læring i beredskapsapparatet.

Kunnskapsinnhenting og gode evalueringsprosesser er viktig både knyttet til reelle hendelser og øvelser er svært viktig. Her har Norge et svakt utviklet system for uavhengige og systematiske analyser av kompetansebehov avslørt gjennom reelle hendelser og øvelser.

Evalueringer gjøres først i ettertid, og i stor grad av etater som har vært berørt, eller er en del av det samme systemet. Dette gjelder for eksempel DSB som har utarbeidet mange evalueringsrapporter fra hendelser der de selv er en part. Det er også en utfordring at erfaringer fra hendelser og øvelser ikke blir sett i en sammenheng og tatt videre inn i kompetansesatsinger som kursing, trening og øving.

Et sentralt punkt i mange av evalueringene som er gjort av hendelser og øvingsopplegg er at de samme læringspunkter går igjen fra gang til gang. Det kan tyde på at man ikke i tilstrekkelig grad finner løsninger på kompetansebehovet, og ikke evner å systematisk følge opp og ta lærdom av tidligere hendelser og øvelser. Dette var et sentralt kritikkpunkt i rapporten fra 22. juli-kommisjonen.

¹² Økt evne til å kombinere menneske og teknologi. Veier mot et høyteknologisk forsvar. Rapport fra et utvalg oppnevnt av Forsvarsdepartementet (Svendsen-utvalget).

Både Helsetilsynet og Riksrevisjonen har påpekt behovet for mer systematisk klarlegging og formidling av læringspotensialet etter øvelser og hendelser, samt mer systematisk oppfølging av læringspunkter. I forrige samfunnssikkerhetsmelding¹³ ble det lagt vekt på at Regjeringen skulle innføre krav til oppfølging av funn fra hendelser og øvelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i sivil sektor i den statlige forvaltningen og at funn og læringspunkter skulle følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan. Det er grunn til å gå gjennom hvordan dette er gjennomført i praksis, og ikke minst i hvilken grad en har blitt tilført ressurser som gjør det mulig med en god nok oppfølging av de mest sentrale kunnskapsgap, som kanskje krever mer enn en avgrenset øvelse.

22. juli kommisjonen og nå Koronakommisjonen ser ut til å være unntak når det gjelder uavhengighet. Det er også et eksempel til etterfølgelse at kommisjonen har fått anledning til å drive følgeevaluering. Behovet for (uavhengig) analysekapasitet og utvikling av konsepter for videre kompetanseoppbygging gjennom blant annet øvelser er blitt påpekt av to utredninger i regi av Justis- og beredskapsdepartementet¹⁴ med begrenset grad av oppfølging. «Braut-utvalget» var en tverrsektoriell arbeidsgruppe som arbeidet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Utvalget gav konkrete, prioriterte tilrådinger om hvordan en kan oppnå tilstrekkelig samvirke gjennom kompetanseutvikling og øvingsvirksomhet i det norske beredskapsapparatet. Utvalget påpekte betydningen av erfaringsbasert læring i beredskapsorganisasjoner både på individnivå, organisasjonsnivå og systemnivå. Ikke minst på systemnivå er det i dag mangelfullt utviklede trenings- og øvingskonsepter. Dette er også øvelser som er svært tidkrevende og kostbare. Det er karakteristisk at Norges største sivile samvirkeøvelse, Øvelse Nord, er initiert og arrangert av et universitet over mange år. Mangelfull oppfølging av erfaringer fra hendelser og øvelser så vel som tilpasning til nye trusselbilder krever at det tas sterkere institusjonelle grep for å forankre dette arbeidet.

Braut-utvalget foreslo at det ble etablert en analyseavdeling ved Hovedredningssentralene som kunne følge opp erfaringer fra ulike sektorer i SAR-hendelser som krevde samordnet innsats, og ta dette videre inn i øvelseskonsepter. Anbefalingene fra Braut-utvalget bør vurderes realisert i en bredere beredskapsmessig referanseramme for eksempel etter mønster av Statens Havarikommisjon. Et slikt organ bør også ta opp i seg behovet for kompetanseutvikling knyttet til nye trusselbilder.

Forslag:

¹³ St. Meld 10 Risiko i et trygt samfunn (2016-2017)

¹⁴

Rapport fra arbeidsgruppen for oppfølging av «Mulighetsstudien» («Samvirkekompetansegruppen») Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 16. desember 2016 (Braut-utvalget).

Det bør etableres en uavhengig evaluerings- og analysekapasitet gjerne i form av et nodesamarbeid der en får gjennomført uavhengige evalueringer av hendelser og øvelser og utviklet gode trenings- og øvingsplattformer.

10.4. Sammenfattende refleksjoner

Det er betydelige mangler knyttet til etatenes satsing på samvirkekunnskap inklusiv ledelses- og organisasjonskompetanse. Dette gjelder på alle nivå. Det er også begrenset FoU på området noe som reduserer mulighetene for forskningsbasert utdanning og adekvat læremateriell. Det er behov for klare mål og tidsplaner for oppbygging av utdanningstilbud innenfor samvirke både når det gjelder grunnutdanning og EVU i den etatsvise utdanningen, i et tett samspill med universitetene.

Utdanningssatsingen må være knyttet opp mot økte bevilgninger til forskning på området, og profesjonsutdanningene må knyttes sterkere opp mot universitetenes kompetansemiljø. Dette gjelder også den lenge bebudede fagutdanning for brann -og redningsetaten. Forsvaret må også utvikle sin bestillerkompetanse og bygge nettverk mot universitetsmiljøene og de sivile etatsutdanningene. Justisdepartementet bør dekke de behov som har vært påpekt over lang tid når det gjelder analysekapasiteter og skape et landsdekkende fagmiljø for utvikling av gode øvings- og treningstilbud.