

Forslag til styrking av nasjonal krisehåndtering på etatsnivå

I forbindelse med tidligere oversendelser og møter med Totalberedskapskommisjonen har tydeliggjøring og forsterking av DSBs samordningsrolle vært tema. DSB har også blitt utfordret på å konkretisere dette, og komme med forslag til hvordan en tydeliggjøring kan se ut. Dette notatet svarer ut et forslag til en konkretisering og en styrking av DSB i nasjonal krisehåndtering. Det vises ellers til andre skriftlige innspill til kommisjonen, bl.a knyttet til spesifikke krisehåndteringsregimer.

Utfordringsbildet

Angrepet på Ukraina har endret det sikkerhetspolitiske bildet i Europa og trusselen mot Norge har økt. Erfaringer fra krigen i Ukraina viser oss at Russland bevisst bruker sivilbefolkningen i sin krigføring blant annet ved å slå ut sivil infrastruktur som rammer befolkningen direkte. Skillet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet er visket ut. Bruk av sammensatte trusler gjør også at skillelinjene mellom sivilt og militært forsvar er uklare, og at landets totale forsvarsevne handler om motstandskraft *både* sivilt og militært. Sivil beredskap og befolkningens motstandskraft i viser seg å være helt essensielt i den ukrainske håndteringen av krigen.

De siste årene har NATO rettet søkelys nettopp mot robusthet på sivil side operasjonalisert gjennom 7 Baseline requirements med tanke på det helhetlige utfordringsbildet vi står overfor- ikke bare knyttet til den sikkerhetspolitiske situasjonen, men også klimaendringene, migrasjon etc.

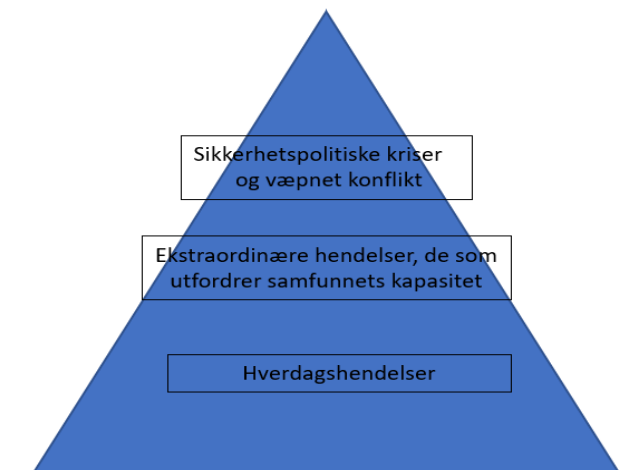
Det helhetlige utfordringsbildet og erfaringer og konsekvenser av det russiske angrepet på Ukraina bør påvirke hvordan vi innretter sentral krisehåndtering også i Norge. Vi må etablere og iverksette en sikkerhetsarkitektur som sikrer en tettere kobling og samordning mellom sivil og militær side for å etablere et mer effektivt totalforsvar og et godt beslutningsgrunnlag for tiltak i kritesituasjoner. Vi foreslår derfor at det opprettes en nasjonal krisehåndteringsmekanisme på direktoratsnivå bestående av de mest sentrale etatene som har ansvar for respons i en nasjonal kritesituasjon: Politidirektoratet, Helsedirektoratet, Forsvaret, en representant fra Statsforvalteren og DSB som koordinerer mekanismen.

Mekanismen skal understøtte Justisdepartementet som fast lederdepartement. Dette vil ivareta det manglende leddet mellom regional samordning og nasjonal samordning på sentralt etatsnivå. En slik mekanisme under departementsnivå vil ha en "armlengdes avstand" til det politiske nivået og ha fokus på faglig begrunnede forslag til tiltak som sendes opp til departementsnivå. Mekanismen har sitt utspring i et Sentralt totalforsvarsforum (STF) med et styrket mandat (til et nasjonalt beredskapsråd) og den den spissede gruppen utvides med relevante aktører etter behov, som for eksempel Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ved ekstremvær, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ved IKT-sikkerhetshendelser, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) ved atomhendelser og også private aktører. Konseptuelt kan dette sammenliknes med modellen som brukes i norske redningstjeneste og som har vist seg effektiv og solid.

Den nasjonale krisehåndteringsmekanismen har et fast sekretariat og hvert medlem har ansvar for å bistå i sekretariatet med ett medlem. DSB leder sekretariatet for gruppen, og har ansvar for innkalling til møter ved behov. Deltakelse er på direktørnivå for å få den nødvendige forankringen og

mulighet til å ta beslutninger, og må være forberedt på å møte på kort varsel- på garderte plattformer ved behov.

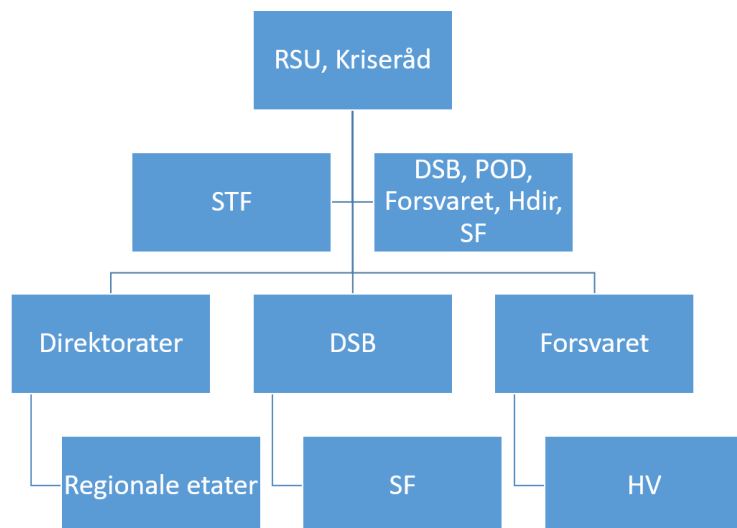
Mekanismen skal fungere der samfunnets ressurser og håndteringsevne kommer på strekk, dvs i kriser av nasjonal betydning, og skal rigges også for å håndtere kriser i det øvre krisespennet. Se figur.



De siste årenes håndtering av pandemien og den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har vist betydningen av tverrsektorielt samarbeid og samordning på alle forvaltningsnivåer. Et komplekst risikobilde kombinert med at ulike sektorer er avhengige av hverandre, gjør at alvorlige hendelser sjelden lar seg håndtere i én sektor alene. Flere sektorer blir ofte involvert, og utfordringene i én sektor påvirker leveransene i en annen sektor. Felles avhengighet gir felles utfordringer, og mange aktører, både offentlige og private, har ansvar for ulike deler av stats- og samfunnsikkerheten. Verdikjeder går på tvers av sektor- og landegrenser. Flere samfunnsfunksjoner på sivil side har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser og landets forsvarsevne. Tverrsektorielle utfordringer krever tverrsektorielle løsninger, prioriteringer og tiltak for å sikre befolkningen sikkerhet og trygghet.

Den spissede nasjonale krisehåndteringsmekanismen skal være generisk, dvs uavhengig av type hendelse som utløser håndteringen. Effektiv og rettidig krisehåndtering krever "mengdetrening" og god kjennskap til risikobildet og roller og ansvar. Generiske ordninger sikrer at relevante aktører evner å jobbe tett i *alle* typer komplekse hendelser, samtidig som den må øves på ulike typer komplekse, tverrsektorielle scenarier. Mekanismen bør jevnlig øves på ulike type krisescenarier basert på Analyse av krisescenarier som omhandler en rekke verstefallsscenarioer som kan ramme Norge, samt deltakelse i ulike sivilmilitære øvelser.

Den nasjonale krisehåndteringsmekanismen følger prinsippene for nasjonal krisehåndtering og ansvarsprinsippet som følge av det. Det betyr at hvert enkelt medlem har ansvar for egen sektor og de beslutninger og tiltak som treffes sektorvis. Mekanismen overtar ikke ansvar, men leder arbeidet med blant annet til beslutningsstøtte i form av oppdaterte situasjonsbilder for felles respons.



Hvorfor bør dette ledes av DSB?

Justis- og beredskapsdepartementet har en helt sentral rolle i nasjonale kriser, og vil i de aller fleste tilfeller også ha rollen som lederdepartement. En etablering av en mekanisme som foreslått bør også følges av en bestemmelse om at JD er fast lederdepartement ved alle sivile kriser og at mekanismen blir et *verktøy for JD* i denne rollen.

POD, PST OG NSM vil være svært sentrale aktører i kriser som utfordrer nasjonal sikkerhet og vil ha krevende oppdrag i slike situasjoner. Samtidig vil bruk av sammensatte trusler fordre at også andre aktører må innlemmes i dette arbeidet. I dag understøtter DSB JDs ansvar for å koordinere det sivile samfunnsikkerhetsarbeidet i alt fra forebygging til planverksarbeid til håndtering og normalisering. I kraft av denne brede samordningsrollen – både horisontalt og vertikalt – ivaretar også DSB en rekke oppgaver knyttet til å ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. DSB utarbeider tverrsektorielle risiko- og sårbarhetsanalyser, gjennomfører tilsyn med samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet på departementsnivå, etatsstyrer Statsforvalteren på samfunnsikkerhetsområdet og benytter en rekke andre verktøy for å ivareta denne oversikten. DSB har videre et samordningsansvar for øvelser, og leder planlegging og gjennomføring av nasjonale sivile øvelser, samt leder den sivile delen av sivil-militære øvelser. I forlengelsen av denne rollen også evaluering og læring etter øvelser. Koblingen mellom analyser, øvelser og evalueringer bidrar til en nødvendig systematikk i arbeidet.

Analyse av krisescenarier (AKS) og å koordinere sivil side på større NATO-øvelser er eksempler på dette. DSB har videre en samordningsrolle knyttet til ivaretagelse av sivil vertslandsstøtte ved mottak av alliert støtte. Gjennom å ivareta denne rollen identifiseres behov for støtte til Forsvaret som videre operasjonaliseres i planer for å ivareta støtten fra lokalt kommunenivå, via Statsforvalterne og til nasjonalt nivå. DSB er også den koordinerende myndighet på sivil side for forvarets støtte til sivile andre enn politiet.

DSB har tilegnet seg en bred oversikt over rolle, ansvar og myndighet knyttet til både stats- og samfunnsikkerhetsarbeidet i Norge. Dette er svært nyttig kompetanse når krisene oppstår, og gir god innsikt og forståelse både mulig utvikling og hvilke tverrsektorielle konsekvenser kriser kan få. Erfaringene fra pandemien viser at krisehåndtering i en isolert sektor er lite trolig. Pandemien hadde sitt utspring i en helsekrise, men konsekvensene av selve krisen og konsekvensene av iverksatte tiltak

ble brede – skole, økonomi, grensepasseringer og permitteringer for å nevne noen. Kriser som rammer flere sektorer, må samordnes. Større ekom-bortfall er et annet eksempel. Her vil raskt krisen bli omfattende og tverrsektoriell. Dette grunnlaget er helt essensielt for å kunne ivareta en koordinerende rolle i krisehåndtering på nasjonalt etatsnivå.

DSB er den eneste av de statlige etatene som har et overordnet og tverrsektorielt definert samordningsansvar i kriser, som strekker seg over hele samfunnsikkerhetsområdet. Vi vil også svært sjeldent ha et faglig eierskap til krisen. Det betyr at DSB vil kunne forbygge og avklare uklarheter mht. roller og ansvar i den pågående krisen, uten å ha en aksje i selve hendelsen. Som eier av kapasitetene til Sivilforsvaret og den koordinerende funksjonen for bistand fra Forsvaret til andre enn politiet, gjør også at vi kan se Forsvarets, Sivilforsvarets og Politiets ressurser i en sammenheng og samtidig ha en oversikt over hvor kapasitetene i samfunnet er på strekk.

De siste års hendelser har også vist at krisehåndteringen raskt blir internasjonal og at samarbeid på tvers av landegrenser er viktig for å bygge kapasitet. Særlig i håndteringen av pandemien og nå under krigen i Ukraina har EUs krisehåndteringsmekanisme vært sentral. Store, komplekse hendelser vil ofte være grenseoverskridende og det vil kreve at landene er i stand til å både motta og yte bistand. Her er Host nation support sentralt, både i sivile kriser, og ikke minst i det øvre krisespekteret og mottak av allierte soldater og utstyr.

DSB ivaretar koordinering av internasjonal humanitær bistand i kriser, og er nasjonalt kontaktpunkt både for NATO, FN og EU. Særlig benyttes EUs krisehåndteringsmekanisme (ERCC) i forbindelse med internasjonale kriser og all bistand til og fra Norge blir i hovedsak håndtert gjennom denne. Disse mekanismene er sentrale for å sikre landets motstandskraft og kapasiteter. DSBs rolle som nasjonalt kontaktpunkt for disse sentrale mekanismene er også et argument for DSBs rolle i den spissede mekanismen.

Et annet fortrinn DSB har, er at det ikke skiller på hvorvidt krisen er tilsiktet eller ikke, men på hvilke konsekvenser krisen har på samfunnets verdier. Det betyr at vi sitter med den samme oversikten, også før en eventuell hendelse identifiseres som tilsiktet eller ikke. Dette vil også kunne ha særskilt betydning, for eksempel ved sammensatte hendelser.

Mekanismen vil ha en overordnet samordningsrolle uavhengig av om krisen er tilsiktet eller ikke, fokusere på hele hendelsesforløpet, tverrsektorielle konsekvenser samt både fredstidskriser, og sikkerhetspolitisk krise og krig. Et generisk system vil innebære en forutsigbarhet i nasjonal krisehåndtering. Kunnskap om hverandre, øvelser og mengdetrening vil gjøre at krisehåndteringen utnytter samfunnet samlede ressurser effektivt, reduseres konsekvenser og bidrar til en rask normalisering.

For å sikre gjennomføringskraften til mekanismen er det nødvendig å formaliser rollen til DSB i større grad. DSB bør ha fullmakter som gjør at direktoratet kan lede mekanismen og i samarbeid med den kan:

- **Utarbeide et tverrsektorielt situasjonsbilde med fokus på konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnsstabilitet (basert på rapportering fra regionalt og lokalt nivå, samt andre etater)**
- **Ivareta et tett samarbeid med Forsvaret blant annet knyttet til utveksling av situasjonsbilder og iverksettelse av tiltak**
- **Vurdere mulig utvikling av situasjonen og mulige konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnsstabilitet.**

- **Ha oversikt over tiltak som iverksettes i de forskjellige sektorene, slik at de tverrsektorielle konsekvensene av tiltakene kan vurderes.**
- **Ha oversikt over de enkelte sektors risikovurderinger og utarbeide tverrsektorielle risikovurderinger.**

Bakgrunn og begrunnelse

I Norge er beredskapsarbeidet basert på fire grunnleggende prinsipper: Ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Regjeringen har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge. Ansvarsprinsippet og ministerstyret og sektoransvaret står sterkt, og statsråden i et departement har ansvar for samfunnssikkerheten innenfor eget fagområde. Dette gjelder både i forebygging, beredskap og håndtering. En rekke evalueringer og kommisjonsrapporter fra 2000-tallet og frem til i dag, har pekt på utfordringer i dette systemet og manglende ledelse på nasjonalt nivå, og foreslått ulike alternative løsninger for å bøte på de utfordringene dette gir.

I en gjennomgang av noen av de viktigste evalueringene og rapportene som har berørt tema, konkluderes det med at det fortsatt er behov for et nasjonalt ledelses-element.¹

Sitat fra NOU 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien — Rapport fra Koronakommisjonen*:

Regjeringen har i beredskapsarbeidet ikke tatt hensyn til hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i andre sektorer. Et beredskapssystem som er basert på at hver sektor skal vurdere egen risiko og sårbarhet, svikter når ingen har tatt ansvar for å vurdere summen av konsekvensene som helhet. Det er behov for et sektorovergripende system som fanger opp hvordan risikoen i de ulike sektorene påvirker hverandre samtidig. Dette er et læringspunkt for beredskapen generelt.

Gitt utfordringsbildet vi har i dag er det prekært å få dette på plass nå.

På politisk nivå ivaretas samordning og koordinering av krisehåndtering av Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), med Statsministerens kontor (SMK) som fast sekretariat. Det administrative apparatet for sentral krisehåndtering på departementsnivå er basert på lederdepartementet og Kriserådet, med Krisestøtteenheten som bistår lederdepartementet og er fast sekretariat for Kriserådet. Både RSU og Kriserådet har ansvar for å synliggjøre behov og utarbeide beslutningsgrunnlag for iverksettelse av nødvendige tiltak i forbindelse med nasjonal krisehåndtering.

I en spent sikkerhetspolitisk situasjon, kanskje til og med en krig, er det et behov for et tverrsektorielt sivilt-militært situasjonsbilde og en nødvendig situasjonsforståelse som har søkelys på de tverrsektorielle konsekvenser av eventuelle sivile og militære tiltak som iverksettes. Uten at dette ivaretas, kan tiltak få uforutsette konsekvenser og i verste fall bidra til å minske vår totale motstandskraft. Spørsmålet er hvordan dette kan ivaretas på en best mulig effektiv og hensiktsmessig måte.

På etatsnivå finnes det per i dag ikke noe tilsvarende som systemet for sentral krisehåndtering på departementsnivået og selv om forventningene til DSBs samordning er store, har ikke DSB per i dag

¹ *Beredskap og krisehåndtering, Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå*. Ann-Karin Larssen (red.), 2022

nødvendige fullmakter til å stille krav til deling av informasjon og samvirke til de andre etatene. Dette legger begrensninger på hvor godt det tverrsektorielle bildet kan bli. Selv om det i dag eksisterer flere sentere og råd som koordinerer arbeidet med situasjonsforståelse og tiltakssetting innenfor smalere fagfelt (eks NESS, FCKS, BUB) finnes det i dag ingen formalisert mekanisme på etatsnivå med ansvar for å bygge og vedlikeholde et tverrsektorielt situasjonsbilde, sikre at beslutningsgrunnlagene som sendes departementsnivået er samordnet og sikre at iverksettelsen av beredskapstiltak er samordnet. Dette er særlig viktig i sikkerhetspolitiske situasjoner hvor den sivile motstandskraften har stor betydning både for å ivareta sivilbefolkningen sikkerhet og støtte forsvaret. Det fordrer at situasjonsbilder på militær og sivil side følges tett, og at tiltak må baseres på disse.

DSB skal, i kraft av sin samordningsrolle, ta initiativ til, og tilrettelegge for samordning og samvirke på hele samfunnsikkerhetsområdet, og arbeide for effektiv og god dialog mellom berørte sentrale etater. Ansvar for å koordinere totalforsvarsarbeidet på etatsnivå i tett dialog med Forsvarsstaben og Forsvarets operative hovedkvarter, ledelse av STF, samordning av informasjonsdeling i alle typer kriser m.m Dette gjelder hele krisespekteret fra forebygging og planlegging, til håndtering og normalisering. DSB understøtter JDs samordnings- og lederdepartementsrolle gjennom blant annet å videreformidle og vurdere tverrsektorielle rapporteringer på hendelses- og konsekvenshåndtering fra statsforvaltere. Videre utøves samordningen blant annet gjennom samvirkekonferanser og Sentralt totalforsvarsforum (STF). DSBs samordningsrolle i en krisehåndtering er imidlertid i mindre grad formalisert og i større grad basert på frivillighet enn systemet på departementsnivå. Gitt denne samordningsrollen er DSB nærmest til å ivareta denne oppgaven, men mangler nødvendige fullmakter for å ta denne rollen fullt ut.

På regionalt nivå ivaretas samordning og koordinering av krisehåndtering av Statsforvalteren gjennom sin samordningsrolle på regionalt nivå. For å ivareta denne funksjonen benyttes særlig Fylkesberedskapsrådet (FBR)². Tett dialog med kommunene og FBR bidrar til at statsforvalteren vil ha god oversikt over det tverrsektorielle konsekvensbildet på lokalt og regionalt nivå. Et sammenstilt situasjonsbilde formidles til DSB gjennom rapportering på samordningskanal og gjennomføring av beredskapskonferanser mellom DSB og statsforvalterne.

Forholdet til Sentralt totalforsvarsforum (STF): STF er et tverrsektorielt sivil-militært forum som består av om lag 30 etater representert på direktørnivå, og som ledes av Forsvarsstaben og DSB på omgang. Formålet er å: "(...) legge til rette for best mulig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter når det gjelder beredskapsplanlegging og samhandling i hele krisespekteret innenfor et utvidet totalforsvarskonsept."³ Møter i STF avholdes som normalt, det vil si to faste møter i året. Møtene arrangeres uavhengig av hendelser, og skal ha fokus på sivil-militære problemstillinger i henhold til mandat. Møtene i STF vil også ha til hensikt å informere deltakerne om et oppdatert situasjonsbilde fra EOS-etatene. I tillegg vil man fortsatt kunne innkalle STF ved behov i større nasjonale kriser for å ivareta en bredere tverrsektoriell informasjonsutveksling og diskusjon av tiltak. Mens man på regionalt nivå har et Fylkesberedskapsråd (FBR), har man på etatsnivå ikke tilsvarende. Det bør vurderes hvorvidt STF kan få tilsvarende rolle som FBR har på regionalt nivå, og få en tydeligere rolle som et rådgivende organ – både med hensyn til forebygging, beredskap og nasjonal krisehåndtering. Deltagelsen i STF bør også gjennomgå med tanke på å inkludere også kommersielle virksomheter og partene i næringslivet i rådet.

² FBR består av de mest sentrale regionale beredskapsaktørene, både offentlig og private (eks. NVE, nødetatene, energiselskaper, NHO, NRK m.m.)

³ MANDAT FOR SENTRALT TOTALFORSVARSFORUM (13. september 2021), Forsvarsdepartementet

Den nasjonale krisehåndteringsmekanismen har et utspring i STF, men består fast av en mindre gruppe av de mest relevante etatene: Politidirektoratet, Helsedirektoratet, Forsvaret, en representant fra Statsforvalteren og DSB som leder og koordinerer mekanismen. Deltakelsen i mekanismen kan utvides med relevante etater fra STF, andre etater og private virksomheter ved behov.

Mekanismen skal så langt det lar seg gjøre raskt beskrive utfordrings- og situasjonsbilder som er nødvendig for å få en felles situasjonsforståelse. Denne skal ligge til grunn for begrunnede forslag til tiltak som er forankret tverrsektorielt. Dette vil så deles opp til departementsnivå og være et premiss for å anbefale tiltak til departementenes og RSUs beslutninger i krisehåndteringen.

En slik formalisert samordningsrolle for DSB vil videre bidra til:

- Et enhetlig og harmonisert samfunnsikkerhetsarbeid på tvers av sektorer
- Klargjøring av ansvarsdeling for overlappende områder, og unngåelse av gråsoner
- Sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler
- Kunnskapsgrunnlag for å fastsette tverrsektorielle prioriteringer på nasjonalt nivå
- Håndtering av gjensidige avhengigheter, herunder avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner
- Effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser
- Effektiv krisehåndtering
- Tilpasset øvingsvirksomhet som bidrar til mengdetrening i beslutningsprosesser