



Innst. S. nr. 226

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:4 (2007-2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

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

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

ordning. I slike situasjoner vil det være behov for informasjonsdeling og koordinering av ressurser for å håndtere kriser på tvers av ansvarslinjene.

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ifølge Stortinget ha høy prioritet, og prioriteringen skal gjenspeiles i det organisatoriske ansvaret og i det forebyggende arbeidet. Det er i de senere år gjennomført flere organisatoriske endringer for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Eksempler er etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndighet som har fått en faglig rapporteringslinje til Justisdepartementet. Det er i tillegg etablert en rekke råd og utvalg. Målet med endringene er å gi en mer helhetlig beredskap.

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

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

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

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

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

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

Undersøkelsesperioden er fra 2003 til 2007.

1.2.1 Systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå

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

Nasjonale sikkerhets- og sårbarhetsanalyser er analyser utarbeidet for å identifisere samfunnets sårbarhet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap får gjennom de årlige tildelingsbrevene i oppdrag av Justisdepartementet å utarbeide Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport. Per september 2007 er det utarbeidet to slike rapporter. Justisdepartementet framhever i sitt svarbrev at Nasjonal sikkerhetsmyndighet i tillegg utarbeider årlige risikovurderinger som tar utgangspunkt i sikkerhetstjenestens hovedoppgave med å etablere tiltak for å sikre skjer-

mingsverdig informasjon og objekter. Justisdepartementet viser også til Forsvarets forskningsinstituttts rapportserie, BAS - beskyttelse av samfunnet. Den første rapporten BAS-1 gir en samlet oversikt over samfunnets sårbarhet og er utarbeidet på midten av 1990-tallet. De andre rapportene ble utarbeidet fram til 2003 og tar for seg ulike sektorer og fagfelt. Departementet viser i sitt svarbrev også til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i tildelingsbrevet for 2007 har fått i oppdrag å identifisere nasjonale samvirkeområder som det skal rapporteres på.

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

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

1.2.2 Helhetlig beredskapsplanlegging

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

For å ivareta Stortingets krav om en helhetlig planlegging er det nødvendig at departementene har planverk for krisehåndtering, ett som inngår i Sivilt

beredskapssystem og ett overordnet planverk som ikke er underlagt konfidensialitet.

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

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

1.2.3 *Justisdepartementets arbeid med tilsyn*

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

Etter at tilsyn er gjennomført, utarbeider Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap en tilsynsrapport. På bakgrunn av rapporten utarbeider departementene en oppfølgingsplan. Departementene avgjør selv hvilke av direktoratets foreslåtte tiltak som skal følges opp. Justisdepartementet tar ikke stilling til hvilke tiltak som blir prioritert av departementene fordi Justisdepartementet med henvisning til kgl. res. 3. november 2000 uttaler at dette er de enkelte departementenes eget ansvar, jf. ansvarsprinsippet. Justisdepartementet avholder separate oppfølgingsmøter med departementene og et felles erfaringsseminar hvor status gjennomgås. Riksrevisjonen er ikke kjent med at oppfølgingsmøtene har ført til endringer i oppfølgingsplanene.

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

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

barhet blir håndtert og at iverksette tiltak på en hensiktsmessig måte koordineres mot tiltak i andre sektorer.

1.2.4 *Samordning av ansvar og roller*

For å kunne iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår, er det nødvendig at aktørene kjenner sine roller og sitt ansvar, jf. Innst. S. nr. 241 (1997-1998).

Departementenes forståelse av roller, ansvar og beredskapsaktivitet kan få betydning for hvordan en krise håndteres. Dette gjelder spesielt dersom det oppstår en hendelse på områder der det er uavklart ansvar og uavklarte roller mellom departementene i en normalsituasjon.

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

Områder med uavklarte ansvarsforhold, såkalte gråsoner, vanskeliggjør samhandling i en krisesituasjon og kan være et hinder i arbeidet med å begrense omfanget og konsekvensene av krisen.

Justisdepartementet skal i kraft av sitt samordningsansvar avklare ansvarsforhold ved gråsoner.

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

Departementene, gjennom Justisdepartementet, har en oppgave i å fange opp gråsoner som underliggende etater eller virksomheter har avdekket og som etatene selv ikke har ansvar for. Uten et systematisk arbeid med å identifisere gråsoner og å fastslå ansvarsforhold er det ikke mulig å fastslå hvorvidt det faktisk eksisterer gråsoner, og Øvelse Oslo gir indikasjoner på at så er tilfellet. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om arbeidet med å avdekke gråsoner er tilfredsstillende organisert.

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

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

1.2.5 Departementenes styring av arbeidet med samfunnssikkerhet

Stortinget har presisert at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være prioritert og målrettet og har nedfelt en rekke mål på området.

Bevilgningene til samfunnssikkerhet synliggjøres ikke i kapittel og post på budsjettet. Også av denne grunn er det viktig at departementenes prioriteringer innen samfunnssikkerhetsarbeidet synliggjøres. Justisdepartementet ba i brev av 22. juni 2005 departementene om å gi en tekstlig omtale i St.prp. nr. 1 av arbeidet knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap.

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

Undersøkelsen viser også at det er variasjoner i forhold til hvordan samfunnssikkerhets- og bered-

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

Dersom området samfunnssikkerhet i tildelingsbrevet ikke er behandlet ut fra virksomhetens egenart med hensyn til hvilke oppgaver som er gitt, er det risiko for at utfordringene innen samfunnssikkerhet på det aktuelle området ikke blir håndtert tilfredsstillende. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Justisdepartementet i kraft av sitt samordningsansvar bør ta mer initiativ for å sikre at samfunnssikkerhet og beredskap i departementenes styringsdialog tilpasses virksomhetenes egenart og risikobilde.

1.2.6 Informasjon og kommunikasjon i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet

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

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

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

Undersøkelsen viser også at informasjonsflyten i departementene er dårligere på strategisk nivå enn på

operativt nivå. Tre av åtte departementer var negative til informasjonsflyten. Forsvarsdepartementet svarte at informasjonen og kommunikasjonen på strategisk nivå var svært dårlig. Justisdepartementet og Kirke- og kulturdepartementet var av den formening at kommunikasjonen på dette nivået var ganske dårlig.

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

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

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

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

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

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

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

dan samfunnssikkerhetsarbeidet i departementenes styringsdialog prioriteres. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål om Justisdepartementet har styrket sitt samordningsansvar på disse områdene.

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

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

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

Når det gjelder Øvelse Oslo 2006 er Riksrevisjonen enig med Justisdepartementet i at øvelser ikke kan gi en fullt ut realistisk vurdering av departementenes evne til krisehåndtering, og at den undersøkte øvelsen er én av en lang rekke andre øvelser. Riksrevisjonen legger imidlertid til grunn at Øvelse Oslo 2006 var en av de største nasjonale øvelsene som er gjennomført i Norge, og at erfaringene fra øvelsen av den grunn blir viktige. Det er derfor grunn til bekymring når øvelsen avdekket svakheter i forhold til informasjon og kommunikasjon innad i forvaltningen og ut til publikum. Øvelsen gav også indikasjoner på ansvarsklarheter. Riksrevisjonen ser det som viktig at Justisdepartementet som samordningsdepar-

tementet følger opp svakhetene slik at de ikke gjentas i senere øvelser, eller i reelle krisesituasjoner. Riksrevisjonen ser i denne forbindelse positivt på at det er utarbeidet ny veileder i krisekommunikasjon og informasjonsberedskap.

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

1.4 Departementets svar

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

"

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

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

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

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

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

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det fortsatt er svakheter på departementsnivå når det gjelder

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

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

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Aud Herbjørg Kvalvik, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at Stortinget i forrige stortingsperiode drøftet samfunnssikkerhetsarbeidet ved flere anledninger og trakk opp visjoner og målsettinger for arbeidet på dette området. Det moderne samfunnet vårt er også et sårbart samfunn der trusler og hendelser som rammer befolkningen, både kan være utilsiktede og tilsiktede. Det er viktig at myndighetene sørger for at samfunnet vårt har en samordnet beredskap som gir folk trygghet for at krisesituasjoner som oppstår, håndteres på en god og effektiv måte. Samtidig må det iverksettes forebyggende tiltak som sikter på å forebygge uønskede hendelser så langt det lar seg gjøre.

Komiteen vil peke på at arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge tar utgangspunkt i tre hovedprinsipper, ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet. Dette innebærer blant annet at den som har ansvar i en normalsituasjon, også har ansvar i en krisesituasjon, og at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.

Komiteen viser til at evalueringen av erfaringene etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia avdekket at det var flere svakheter ved norske myndigheters håndtering av katastrofen. Dette førte til en gjennomgang av oppleggene for krisehåndtering, og det ble

foreslått flere endringer for å styrke fremtidig krisehåndtering som fikk tilslutning i Stortinget, jf. St. meld. nr. 37 (2004-2005) og Innst. S. nr. 265 (2004-2005). Hovedelementene i dette var:

- forsterket krisekoordinering gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd
- presisering og klargjøring av ansvaret for krisestyring i lederdepartementet (det departementet som er mest berørt av krisen)
- etablering av ny krisestøtteenhet som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering

Komiteen har merket seg at formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å undersøke i hvilken grad Justisdepartementet ivaretar samordningsansvaret for samfunnssikkerheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen konkluderer med at det er svakheter på departementsnivå når det gjelder arbeidet med overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementsområdet. Det er også svakheter i hvordan Justisdepartementet følger opp tilsynsarbeidet i departementene og hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet i departementenes styringsdialog prioriteres. Justisdepartementet har videre i liten grad inntatt en aktiv rolle som samordningsdepartement på samfunnssikkerhetsområdet.

Komiteen vil understreke at alle departementene må være forberedt på at de kan få ansvar som lederdepartement i en krisesituasjon. Det er derfor helt nødvendig at alle departementene har overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementets ansvarsområde, og at det planlegges og øves for å kunne håndtere kriser og katastrofer som kan oppstå.

Komiteen mener i likhet med Riksrevisjonen at det kan stilles spørsmål ved om Justisdepartementet i kraft av sitt samordningsansvar i større grad bør følge opp at departementene gjennomfører nødvendig arbeid på dette området.

Komiteen viser til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører tilsynene med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på vegne av Justisdepartementet. Direktoratet utarbeider en tilsynsrapport i etterkant. På bakgrunn av denne utarbeider departementene en oppfølgingsrapport, og de avgjør selv hvilke av Direktoratets foreslåtte tiltak de vil følge opp. På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport mener komiteen at det bør vurderes om Justisdepartementet som en del av sitt samordningsansvar bør sterkere inn i oppfølgingsarbeidet.

Komiteen finner det lite tilfredsstillende at flere departementer ser Justisdepartementets samordningsansvar som uklart. Dette er det viktig at Justis-

departementet tar tak i slik at uklartheter blir ryddet av veien.

Komiteen har merket seg det Riksrevisjonen skriver om Øvelse Oslo 2006. Det fremkommer at det var uklartheter både med hensyn til lederdepartementets rolle og krisestøtteenhetens rolle. Enkelte gråsoner ble avdekket, og øvelsen viste også svikt i kommunikasjon og informasjon på flere områder. Det tok blant annet lang tid før befolkningen ble informert. Komiteen legger vekt på at gråsoner blir identifisert og at ansvar avklares. Komiteen mener det er svært viktig at erfaringene fra denne store øvelsen følges opp med konkrete forbedringer. Det er i denne sammenheng positivt at Justisdepartementet har utarbeidet ny veileder i krisekommunikasjon og informasjonsberedskap.

Komiteen vil videre peke på at øvelser er viktig for å få testet at planer og tiltak fungerer. Det må planmessig avholdes øvelser i alle departementer, og jevnlig også avholdes større øvelser der flere departementer og andre naturlige virksomheter er involvert.

Komiteen vil understreke at Riksrevisjonens rapport tyder på at det i etterkant av Tsunami-erfaringene har vært gjort en del arbeid i departementene med krisehåndtering og samfunnssikkerhet. Fortsatt ser det imidlertid ut til å gjenstå en del arbeid. Mye tyder også på at kommunikasjonen mellom Justisdepartementet og de øvrige departementene på dette området ikke er god nok, og at krisestøtteenhetens rolle og funksjon ikke er godt nok avklart. Dette er forhold Regjeringen må ta tak i og sørge for at forbedringer skjer.

Komiteen viser til at det vil bli fremmet en ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet våren 2008. Komiteen legger til grunn at de forhold Riksrevisjonen har påpekt, vil bli nærmere omtalt i stortingsmeldingen. Det ville være nyttig om Regjeringen i meldingen også foretar en gjennomgang av ansvarsdelingen mellom sivile og militære myndigheter i forbindelse med kriser. Stortinget vil ved behandlingen av denne meldingen komme nærmere inn på mer konkrete forhold rundt samfunnssikkerhetsarbeidet generelt og krisehåndteringsarbeidet spesielt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet understreker viktigheten av at Stortingets krav om at beredskapsforberedelsene skal planlegges etter et felles mønster, følges opp. Først når arbeidet blir gjennomført på denne måten, mener disse medlemmer at gråsoner vil bli avdekket i forkant på en betryggende måte og tilpasses virkeligheten og det aktuelle risikobildet.

Disse medlemmer mener at kommunikasjon og informasjon i forbindelse med terror og trusselvurderinger rutinemessig og effektivt må tilflyte

berørte grupper og befolkningen på en rask og realistisk måte, og ikke holdes tilbake eller forsinkes på grunn av byråkrati eller unødvendig hemmeligholdelse.

Med bakgrunn i Riksrevisjonens undersøkelse og avdekking av flere svakheter i det bestående system samt et økende terrorbilde, ønsker disse medlemmer å henvise til Innst. S. nr. 265 (2004-2005) om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, - Merknader til kap. 7 – Krisehåndtering på strategisk nivå, hvor det fokuseres på systemet med lederansvar etter hva slags katastrofe det er snakk om, og mener dette systemet er lite egnet og innebærer mange svakheter. Derfor foreslår disse medlemmer at det overordnede ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet tillegges det øverste nivået i regjering og forvaltning ved at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap blir direkte underlagt Statsministerens kontor (SMK).

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

”Stortinget ber Regjeringen om at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap blir direkte underlagt Statsministerens kontor (SMK). ”

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. april 2008

Lodve Solholm

leder

Ola T. Lånke

ordfører

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen om at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap blir direkte underlagt Statsministerens kontor (SMK).

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument nr. 3:4 (2007-2008) - om Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet – vedlegges protokollen.