

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen).

Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet den 1. september 2017.

I. Formål

Denne instruksen presiserer kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet.

II. Virkeområde

Ved kongelig resolusjon 10. mars 2017 *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet* ble Justis- og beredskapsdepartementet gitt fullmakt til i sivil sektor å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet.

Instruksen gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet i sivil sektor innenfor hele krisespekteret, herunder støtte og samarbeid innen totalforsvaret. Instruksen gjelder derfor også for sivil beredskapsplanlegging til støtte for Forsvaret.

Foreliggende instruks fastsetter krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. IKT-sikkerhet er en integrert del av arbeidet med samfunnssikkerhet. Instruksen omhandler også sentral krisehåndtering.

Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren er kun omfattet av instruksen pkt. III, V og VIII. Instruksens punkt IV gjelder så langt det passer og ikke annet er bestemt.

III. Grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet

Arbeidet med samfunnssikkerhet bygger på fire grunnleggende prinsipper:

1. Ansvarsprinsippet som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

2. Likhetsprinsippet som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
3. Nærhetsprinsippet som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.
4. Samvirkeprinsippet som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

IV. Krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være basert på systematisk risikostyring. Det stilles derfor krav om at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det:

1. avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet i eget departement og i egen sektor.
2. utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser¹ med grunnlag i vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare.
3. iverksetter nødvendige kompenserende tiltak som reduserer sannsynligheten for - og konsekvensene av - uønskede hendelser i egen sektor.
4. beskriver beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for – og håndtere konsekvensene av - uønskede hendelser i egen sektor.
5. utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor².
6. koordinerer eget arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering med berørte departementer.
7. ivaretar ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor, også som eventuelt lederdepartement, og er i stand til å understøtte håndteringen i andre departementer, se for øvrig kap. VIII. Dette innbefatter bl.a. å:
 - a. utvikle og vedlikeholde planverk for håndtering av uønskede hendelser. Planverket skal som et minimum inneholde rammer og vilkår for organisering, krisekommunikasjon, varslingsrutiner og koordinering med andre departementer. Kontinuitetsplaner og

¹ Analysen skal ta utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag som krisescenarier, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet (eksempelvis vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og andre).

² Mål, prioriteringer og tiltak skal fremgå av departementets budsjettproposisjon, tildelingsbrev og tilsvarende styringsdokumenter.

departementets egen underliggende plan til Sivilt beredskapssystem (SBS) skal også foreligge.

- b. øve målrettet i egen sektor og tverrdepartementalt. Departementet skal ha en øvingsplan med formål, tid og øvingsform for øvelsene. Departementets ledelse og andre i departementet med definerte oppgaver ved krisehåndtering, skal øves i sine roller.
8. evaluerer hendelser og øvelser, og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Oppfølgingen etter øvelser og hendelser skal ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende.
9. forelegger relevante planer, regelverksendringer og eventuelle uenighetssaker for Justis- og beredskapsdepartementet jfr. kap. VI, punkt 1d.
10. fremmer kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innen sektoren.

V. Krav til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner

Det er utpekt hovedansvarlige departementer³ som har et særlig ansvar for nødvendig koordinering og samordning innenfor enkelte kritiske samfunnsfunksjoner. Disse departementene skal innenfor sitt hovedansvarsområde, i tillegg til oppgaver som beskrevet under kap. IV:

1. sørge for at det utarbeides og vedlikeholdes risiko- og sårbarhetsanalyser for de kritiske samfunnsfunksjonene som departementet har et hovedansvar for.
2. ha oversikt over tilstanden knyttet til sårbarheter for de områder som departementet har et hovedansvar for, og utarbeide status- og tilstandsvurderinger for disse som fremlegges for Stortinget i de årlige budsjettproposisjonene. Status- og tilstandsvurderingene utarbeides etter en tidsplan fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet.
3. avklare ansvar mellom relevante aktører, herunder identifisere eventuelle gråsoner eller overlappende ansvarsområder. I saker der det er uenighet mellom departementene skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet, jfr. kap. VI, punkt 1d.
4. planlegge og gjennomføre felles øvelser, evaluere og følge opp læringspunkter.
5. samarbeide med og forelegge forslag til beredskapstiltak, -planer, regelverk og andre viktige saker for berørte departementer.
6. sørge for erfaringsutveksling og kompetanseheving for berørte aktører.

³ Det er departementer som er utpekt som hovedansvarlige for samfunnskritiske funksjoner og områder og som oppdateres årlig i tabell i JDs Prop. 1 S.

7. bistå Justis- og beredskapsdepartementet med informasjonsinnhenting og rapportering.

VI. Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle for forebygging og beredskap på samfunnssikkerhetsområdet

Kgl. res. 10. mars 2017 gir Justis- og beredskapsdepartementet en generell samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet, i tillegg til rollen som sektordepartement og hovedansvarlig departement. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter departementet i samordningsrollen.

1. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for et helhetlig, systematisk og risikobasert arbeid med samfunnssikkerhet på nasjonalt nivå på tvers av alle sektorer. Dette innebærer at Justis- og beredskapsdepartementet skal:

- a. ha oversikt over tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet, basert på blant annet departementenes status- og tilstandsvurderinger, tilsyn, FoU, øvelser og annen rapportering fra departementene. Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer orienteringer til regjeringen og Stortinget om tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet.

- b. utarbeide nasjonale strategier og overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag, herunder proposisjoner og meldinger til Stortinget om samfunnssikkerhet.

- c. sørge for at problemstillinger på tvers av flere sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner blir håndtert og bistå departementene med å avklare ansvarsforhold.

- d. om nødvendig og innen rimelig tid legge frem uenighetsaker for regjeringen eller ved behov for Kongen i statsråd.

- e. utvikle og vedlikeholde oversikt over hvilke funksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er kritiske for samfunnssikkerheten.

- f. sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom bl.a. forskning og utvikling.

- g. veilede departementene i deres arbeid på samfunnssikkerhetsområdet.

- h. koordinere norske bidrag til det sivile samfunnssikkerhetsarbeidet i internasjonale organer, herunder FN, NATO og EU.

2. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere sivile bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet og totalforsvaret i samarbeid med de øvrige departementene gjennom å:

- a. vedlikeholde og videreutvikle Sivilt beredskapssystem (SBS) og evt. annet tverrsektorielt nasjonalt sivilt beredskapsplanverk.
- b. med utgangspunkt i erfaring fra hendelser, øvelser og krisescenarioer planlegge, gjennomføre og evaluere nasjonale øvelser i sivil sektor.
- c. legge til rette for erfaringsutveksling og kompetanseheving knyttet til arbeidet med planverk og nasjonale øvelser i sivil sektor.
- d. føre årlig oversikt over nasjonal øvelsesvirksomhet i sivil sektor basert på rapportering fra departementene.

3. Justis- og beredskapsdepartementet skal legge til rette for helhetlig og koordinert kommunikasjon om forebygging, beredskap og krisehåndtering mellom myndigheter og til befolkningen. Dette endrer ikke på de krav som stilles til det enkelte departement på området. Justis- og beredskapsdepartementet skal årlig oppdatere en felles plan for hvordan departementene skal samordne sin krisekommunikasjon.

4. Justis- og beredskapsdepartementet skal påse at alvorlige hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte.

VII. Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid

Kgl. res. 10. mars 2017 pålegger JD å føre tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Formålet med tilsynet er å fremme:

- god kvalitet på departementenes samfunnssikkerhetsarbeid under de enkelte departementers ansvarsområder.
- et samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av departements- og sektoransvar.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) kan utføre tilsynet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.

Tilsynet skal være basert på vesentlighet og risiko. Justis- og beredskapsdepartementets valg av departement det skal føres tilsyn med, metode og vektlegging av tema, gjøres på bakgrunn av en vurdering av det aktuelle områdets betydning for samfunnssikkerheten, sannsynlighet for og konsekvenser av avvik.

Tilsynet omfatter etterlevelse av denne instruksen, med særlig vekt på pkt IV, V og VI. Tilsynet omfatter ikke områder som andre myndigheter fører tilsyn med etter eget lov- og forskriftsverk.

Tilsynet med departementet kan omfatte målrettede og avgrensede undersøkelser i departementet og, som del av det, i underlagte virksomheter, for å verifisere at departementet etterlever instruksens krav og at kritiske samfunnsfunksjoner er tilstrekkelig ivaretatt.

Dersom tilsynet finner at departementet ikke oppfyller kravene i kap. IV, V og VI skal dette omtales som "brudd på krav" i tilsynets rapport og det skal angis forbedringstiltak. Selv om det ikke foreligger brudd på krav kan tilsynet peke på forbedringsområder innenfor departementets samfunnssikkerhetsarbeid.

Tilsynsmyndigheten utarbeider en rapport etter tilsynet som angir de ulike funn og frister for uttalelse samt hvordan tilsynet videre følges opp.

Departementet det er ført tilsyn med skal utarbeide en oppfølgingsplan som sendes Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet ber departementene rapportere på denne oppfølgingsplanen.

Justis- og beredskapsdepartementet skal rapportere til regjeringen dersom det er påvist brudd på krav i etterlevelsen av kravene i denne instruksen i departementet det er ført tilsyn med, eller ved manglende oppfølging.

Tilsynsrapportene er offentlige, med mindre særlige hensyn taler for at hele eller deler av rapporten skal være unntatt.

Som det fremgår av kgl. res. 10. mars 2017 skal Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) ha ansvar for å føre tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet. DSB kan bistå HOD i tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet. DSB vil da være underlagt HODs instruksjonsmyndighet og rapportere til HOD.

VIII. Sentral krisehåndtering

Regjeringen

Regjeringen har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår. Den enkelte statsråd har det konstitusjonelle ansvaret på sitt område, innenfor de lover og bevilgninger Stortinget har gitt. Den enkelte statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en krisesituasjon.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er det øverste organet for å diskutere sikkerhetsspørsmål i Norge. De faste medlemmene er normalt statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren. Dersom statsministeren ønsker det, kan en sak i stedet for å bli behandlet i plenum i regjeringen, bli behandlet i dette utvalget.

I enkelte tilfeller vil det følge av Grunnloven, lovgivning eller beslutningsreglement at beslutninger skal treffes av Kongen i statsråd.

Departementene

Systemet for sentral krisehåndtering bygger på de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet om at det departementet som har ansvar for en sektor også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon.

Ved kriser skal departementene innhente situasjonsrapporter fra egne operative virksomheter og identifisere og treffe beslutninger om nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde for å håndtere den aktuelle situasjonen. De skal utarbeide beslutningsgrunnlag og legge til rette for overordnede politiske avklaringer der det er nødvendig. Departementene må kunne håndtere kommunikasjon med medier og befolkningen. Arbeidet må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement.

Departementene skal påse at operative aktører har nødvendige fullmakter, slik at behovet for behandling på regjeringnivå ikke skal forsinke håndteringen av akutte situasjoner hvor det er fare for liv, helse eller store tap av materielle verdier.

Kriserådet

Det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå er Kriserådet, som er opprettet for å styrke den sentrale koordineringen. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet, og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene. Representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer deltar ved behov.

Alle departementene kan ta initiativ til innkalling av Kriserådet. Møtene ledes av lederdepartementet. Dersom lederdepartement ikke er besluttet, ledes rådet av Justis- og beredskapsdepartementet.

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

- a. sikre strategiske vurderinger
- b. vurdere spørsmål om lederdepartement
- c. sikre koordinering av tiltak som iverksettes av ulike sektorer
- d. sikre koordinert informasjon til publikum, media og andre
- e. påse at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for departementenes politiske ledelse eller regjeringen, herunder avklaring av fullmakter og budsjett.

Kriserådet er gitt fullmakt fra regjeringen til å beslutte hvem som skal være lederdepartement under håndtering av en hendelse. Ved tvil eller eventuell uenighet i Kriserådet besluttes valg av lederdepartement av statsministeren i samråd med berørte statsråder.

Det er også etablert en ordning med faste, periodiske møter i Kriserådet som benyttes til drøfting og forankring av overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser og øvelser.

Lederdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt. Utenriksdepartementet er normalt lederdepartement ved krisehendelser i utlandet som rammer norske borgere eller interesser i tråd med Utenriktjenesteloven § 1. Ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt vil Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet i kraft av sitt sektoransvar ha et særskilt ansvar for å ivareta forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske forhold.

Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder.

Blant de oppgaver et lederdepartement må kunne ivareta er å:

- a. sørge for varsling av andre departementer, Statsministerens kontor, egne underlagte virksomheter, og ved alvorlige kriser Stortinget og Kongehuset
- b. ta initiativ til at Kriserådet innkalles og lede rådets møter
- c. utarbeide og distribuere overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av innhentet informasjon fra andre departementer, underliggende etater og mediebildet
- d. utarbeide overordnede situasjonsanalyser, herunder vurdering av mulige hendelsesforløp og videre utvikling av krisen
- e. identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
- f. koordinere at operative aktører har nødvendige fullmakter
- g. sørge for nødvendig koordinering av tiltak innenfor eget ansvarsområde og med andre departementer og etater
- h. sørge for at oppdatert informasjon om situasjonen distribueres til regjeringens medlemmer
- i. ved behov koordinere utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag fra berørte departementer for Regjeringen
- j. sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen og at det utformes en helhetlig informasjonsstrategi
- k. koordinere behov for internasjonal bistand
- l. vurdere etablering av liaisonordninger med andre berørte departementer og virksomheter
- m. sørge for evaluering av håndteringen av hendelsen i samråd med andre berørte aktører, og at identifiserte læringspunkter følges opp.

Krisestøtteenheten (KSE)

KSE skal ved behov kunne yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering. KSE er sekretariat for Kriserådet. KSE understøtter også Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra Justis- og beredskapsdepartementet ved ekstraordinære hendelser og kriser.

Krisestøtteenheten har som hovedfunksjon å:

- a. bidra med kompetanse i form av rådgivning og faglig bistand til lederdepartementets arbeid med samordning og helhetlig sentral

krisehåndtering. Dette omfatter støtte til analyser, utarbeidelse og formidling av overordnede situasjonsrapporter og etablering av felles situasjonsforståelse som grunnlag for strategiske beslutninger.

b. støtte lederdepartementet og Kriserådet med kapasiteter i form av infrastruktur (herunder tekniske løsninger), lokaler og personell.

IX. Ikrafttredelse

Instruksen trer i kraft 1.9.2017.

Kommentarer til samfunnssikkerhetsinstruksen

1. Innledning

Det enkelte departement har ansvar for samfunnssikkerhet i egen sektor. Dette innebærer et ansvar for arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Kgl. res av 10. mars 2017 Ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet beskriver ansvaret for samfunnssikkerhet på nasjonalt nivå. I denne gis Justis- og beredskapsdepartementet (JD) fullmakt til å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet, etablere nasjonale krav til IKT-sikkerhet og gi nærmere bestemmelser om JDs samordningsrolle og tilsynsfunksjon. Gjeldende instruks fastsatt ved kgl. res. 15. juni 2012 oppheves ved ikrafttredelse av ny instruks.

Samfunnssikkerhet defineres som samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelig feil eller bevisste handlinger.

Hovedformålet med ny instruks er tydeligere å beskrive de krav som departementene skal oppfylle og som det blir ført tilsyn med. Ny instruks formaliserer også tiltak i Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* blant annet nye krav til hovedansvarlige departementer, oppfølging etter hendelser og øvelser og endringer i tilsynsregimet. Det har vært et særlig behov for å tydeliggjøre kravet til å ha oversikt over risiko og sårbarhet i de ulike sektorer og for samfunnskritiske funksjoner, utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og konkretisere samordningsoppgavene som utføres av de ulike departementene og Justis- og beredskapsdepartementet.

Tilsynene ble etter Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) tilsyn med JD i 2013 endret, og det ble innført en tilsynsmetodikk med «brudd på krav». Dette er tatt inn i ny instruks. Tilsynet innebærer også veiledning ved at tilsynet kan peke på mulige forbedringsområder.

De ulike overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag, slik de fremkommer i stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet, Krisescenarioer og oversikt over samfunnskritiske funksjoner utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) samt andre strategiske dokumenter, skal danne bakgrunnen for arbeidet.

Departementene har hatt anledning til å gi merknader og innspill til instruksjonen underveis i arbeidet og i departementsforeleggelsen. Innspillene fra departementene er i vesentlig grad ivaretatt, enten i instruksjonen eller i merknadene til instruksjonen.

2. Merknader til instruksjonen

Kapittel I: Formål

Formålet med instruksjonen er å presisere kravene som Justis- og beredskapsdepartementet har fått fullmakt til å utarbeide i kgl. res. av 10. mars 2017 *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet.*

Instruksjonen stiller krav til departementenes arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Departementene må kontinuerlig og systematisk planlegge for hvordan departementets og sektorens funksjonsevne kan ivaretas innenfor eget ansvarsområde når uønskede hendelser truer.

Kapittel II: Virkeområde

Instruksjonen gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet i sivil sektor innenfor hele krisespektret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt, herunder støtte og samarbeid innenfor totalforsvaret. Arbeidet med IKT-sikkerhet er en integrert del av arbeidet og inngår i kravene. JD vurderer fortløpende behovet for ytterligere og mer spesifikke krav til IKT-sikkerhet.

Forsvarsdepartementet (FD) og forsvarssektoren er omfattet av instruksjonen punkt III, V og VIII. Instruksjonen kapittel IV Krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet gjelder så langt det passer og ikke annet er fastsatt. FD er unntatt ordningen med tilsyn (kap. VII). FD vil, som samarbeidspartner, mottaker av støtte og bistandsyter til sivil sektor bidra aktivt til dialog, informasjonsutveksling og planlegging angående samfunnssikkerhet. Totalforsvarskonseptet er den del av arbeidet med samfunnssikkerhet som omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn ved hendelser i hele krisespektret.

Kapittel III: Prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke ligger fortsatt til grunn for alt samfunnssikkerhetsarbeid og er utdypet i Meld. St. 10 (2016-2017).

Ansvarsprinsippet innebærer at departementer, direktorater og andre statlige etater, kommuner og fylkeskommuner har ansvar for samfunnssikkerhet innen sine områder. Statsrådets konstitusjonelle ansvar og ansvarsprinsippet står ikke i veien for hensiktsmessig samordning. De fleste kriser eller større, alvorlige ulykker og hendelser vil kreve samvirke og samarbeid.

Likhetsprinsippet er et utgangspunkt og må avveies mot behovene som oppstår, spesielt under større hendelser. Prinsippet skal ikke være til hinder for at organisasjoner som har behov for det, etablerer og øver en egen, forsterket kriseorganisasjon. Dette gjelder spesielt for å håndtere store og komplekse kriser der den daglige organisasjonen, og de ressursene den rår over, ikke er tilstrekkelig.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå organisatorisk og geografisk, men det kan for visse type kriser bety sentralt myndighetsnivå, da krisehåndteringen kan kreve spesiell fagkompetanse og beslutninger som må tas på sentralt nivå. Slik krisehåndtering vil kreve at også beredskapsaktører regionalt og lokalt må iverksette tiltak. Et eksempel er sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Dette tilsier overordnet styring og koordinering fra sentralt myndighetsnivå. Nærhetsprinsippet skal ikke hindre at aktørene anmoder om hjelp og støtte.

Samvirkeprinsippet betyr å utvikle gode former for samarbeid med de aktørene det er nødvendig å samarbeide med, avklare og ta hensyn til avhengigheter, og se ressursene som helhet. Felles beredskapsforberedelser i form av planer, trening, øvelser, evaluering og læring står helt sentralt. Alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et optimalt samvirke, koordinering og samarbeid med relevante aktører.

Kapittel IV: Krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være basert på et system for risikostyring, preget av sammenheng og kontinuitet. Systemet omfatter prosessen fra å formulere mål for og definere ansvarsområdene innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet, til å identifisere farer, analysere risiko, vurdere om risikonivået er forsvarlig eller ikke og iverksettelse av eventuelle risikoreduserende tiltak. Kravene i instruksjonen følger trinnene i en slik risikostyringsprosess.

Det enkelte departement har ansvar for samfunnssikkerhet i egen sektor. Med sektor forstås både direkte styring av underlagte etater og virksomheter og et bredere ansvar for samfunnssikkerhet overfor aktører som kommuner, privat sektor og frivillige organisasjoner innenfor det politikkområdet departementet har ansvar for.

Innenfor denne forståelsen av et departements ansvar og de nasjonale overordnede planleggingsgrunnlag skal departementet beskrive hvilke roller departementet har og hvilke områder som har betydning for samfunnssikkerheten. Beskrivelser av roller, ansvarsområder og oppgaver er utgangspunktet for arbeidet med samfunnssikkerhet. De nasjonale overordnede planleggingsgrunnlag, som oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner gjengitt i JDs budsjettproposisjon vil, sammen med DSBs dokument "Samfunnets kritiske funksjoner", være et nødvendig utgangspunkt for disse vurderingene. Departementene kan også identifisere andre områder som de mener det er viktig å følge opp.

Departementet skal ta ansvar for å få utarbeidet oppdatert vurdering av risiko- og sårbarhet for sin sektor (inkludert departementet selv). Analysen skal ta utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag, som krisescenarier, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet, m.m. Analysen kan der det er naturlig, bygge på analyser og vurderinger gjort av underliggende virksomheter.

På bakgrunn av risikoanalysen og en vurdering av tiltak

skal departementene vurdere, beslutte og gjennomføre tiltak slik at sårbarheter og svakheter blir redusert innenfor hele ansvarsområdet. Dette for å oppnå størst mulig robusthet innen samfunnskritiske funksjoner, og slik at organisasjon og ledelse innen departementet og underliggende etater og virksomheter er forberedt på og kan håndtere ulike typer kriser.

Mål og prioriteringer innen samfunnssikkerhet skal gå fram av departementenes Prop. 1 S. Gjennom etats- og virksomhetsstyring skal departementet dessuten forsikre seg om at underliggende etater, virksomheter og statlige selskaper ivaretar samfunnssikkerheten på en systematisk måte, herunder at det defineres mål og prioriteringer.

Alle departementer har et selvstendig ansvar for å ta den nødvendige kontakt med andre departementer for å sikre at arbeidet blir godt koordinert, jfr. omtale av samvirkeprinsippet, kap. III.

Departementene skal være i stand til å ivareta krisehåndtering ved hendelser i, eller med konsekvenser for, egen sektor. I tillegg skal departementene vurdere hvilke

situasjoner som kan oppstå hvor de selv kan få ansvar som lederdepartement og gjøre eventuelle nødvendige forberedelser til å ivareta denne rollen. Personer med roller i departementets kriseorganisasjon skal være identifisert, herunder også stedfortredere, og ansvar og oppgaver beskrives og øves.

Planverket for departementet skal som minimum inneholde rammer og vilkår for organisering, krisekommunikasjon, varslingsrutiner og koordinering med andre departementer. Det stilles ikke krav om et konkret antall øvelser, men at det settes mål for øvelsene og at det utarbeides en øvelsesplan med formål, tid, øvingsform og oversikt over hvem som skal øves. Departementets øvingsaktivitet skal være tilstrekkelig til at det kan ivareta ansvaret for krisehåndtering i egen sektor, gi bidrag til andre departementers krisehåndtering og ivareta et eventuelt lederdepartementsansvar.

Departementene forventes selv å delta i eller ta initiativ til å arrangere øvelser basert på de scenarioer som i henhold til risikoanalysene fremstår som de mest relevante. Ledelsen og nøkkelpersonell i departementet skal øves. Departementet skal også medvirke til en systematisk øvelsesaktivitet i underliggende virksomheter og om mulig i sektoren for øvrig.

Det er innført nye krav til oppfølging etter hendelser og øvelser. Som omtalt i Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* må forbedrings- og læringspunkter etter hendelser og øvelser gjennomføres, slik at både individer og organisasjonen lærer. Dette krever bl.a. at øvelsesvirksomheten og oppfølging av øvelser og hendelser får nødvendig oppmerksomhet av ledelsen. Det er innført krav om at læringspunkter i evalueringer etter øvelser og hendelser skal konkretiseres i en tiltaksplan. Denne skal inneholde en plan for hvordan de ulike evalueringene skal følges opp, av hvem og med hvilke tidsfrister. Tiltaksplanen skal behandles og godkjennes av ledelsen.

For at JD skal kunne ivareta sin samordningsrolle, skal departementene ved utarbeidelse av stortingsmeldinger og når det treffes viktige beslutninger av relevans for samfunnssikkerheten, forelegge dette for JD. En slik plikt endrer ikke det enkelte fagdepartements avgjørelsesmyndighet og vedkommende fagstatsråds konstitusjonelle ansvar. Eventuelle uenighetssaker mellom departementer på samfunnssikkerhetsområdet skal bringes fram for JD, som vil bidra til å løse disse og eventuelt bringe disse til avgjørelse i regjeringen eller Kongen i statsråd innen rimelig tid.

Alle departementene skal ta et ansvar for at arbeidet med samfunnssikkerhet innen sine ansvarsområder er kunnskapsbasert, herunder finansiere forskning, utvikling og utredning.

Kapittel V: Krav til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner

Dette kapitlet gjelder bare for de departementer som er utpekt som *hovedansvarlig departement*, og kommer i tillegg til kap. IV.

Samfunnets kritiske funksjoner og områder er av stor betydning for samfunnssikkerheten. Det er utpekt et hovedansvarlig departement for samordning innenfor hver av disse funksjonene/områdene som har ansvar for en majoritet av oppgavene («største bruker») og/eller skal ivareta et nødvendig, koordineringsansvar for et fagområde, som er fordelt på flere eller alle departementer. Innføring av ordningen med hovedansvarlige departementer medfører ikke endringer i konstitusjonelle forhold eller ansvaret som lederdepartement.

Hovedansvarlig departement skal i særlig grad sørge for at risiko- og sårbarhetsanalyser utarbeides og vedlikeholdes for de samfunnskritiske funksjoner som departementet har et hovedansvar for. Hovedansvarlig departement har et ansvar for å ha oversikt over tilstanden knyttet til sårbarheter for de områder som departementet har et hovedansvar for og utarbeide status/tilstandsvurderinger innen denne samfunnskritiske funksjonen/området. Vurderingene fremlegges for Stortinget i departementenes budsjettproposisjoner etter en tidsplan fastsatt av JD slik at alle funksjoner blir rapportert om i løpet av en 4 års periode.

Som del av ansvaret som hovedansvarlig departement kan det være nødvendig å ta initiativ og følge opp slik at samfunnssikkerhetsoppgaver innen funksjonen/området er tydelig beskrevet og eventuelle uklare grensesnitt identifisert. Uenighetssaker legges fram for JD som vil bidra til å løse disse og eventuelt legge disse fram for avgjørelse i regjeringen eller Kongen i statsråd innen rimelig tid.

Hovedansvarlig departement skal ta initiativ slik at felles øvelser blir planlagt og gjennomført. Dersom det er behov for forbedrede tiltak (regelverk, beredskapstiltak, planer) innen en samfunnskritisk funksjon/område skal hovedansvarlig departement ta initiativ og bidra til at tiltakene kommer på plass, i samarbeid med andre myndigheter som har ansvar eller blir berørt.

Hovedansvarlig departement skal bidra til at det innen den kritiske samfunnsfunksjonen utveksles erfaringer, identifiserer kunnskapsbehov og sørge for kompetanseheving for berørte aktører.

Hovedansvarlig departement skal ved behov bistå JD med informasjonsinnhenting og rapportering om de respektive samfunnskritiske funksjoner.

Kapittel VI: Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle

Justis- og beredskapsdepartementet har, utover sitt ansvar beskrevet i kap. IV og V, også en generell samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap nasjonalt, på tvers av alle sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner. DSB har som en del av sitt oppdrag å støtte departementet i dette.

JD skal ha en oversikt over samfunnssikkerhetsarbeidet i stort og koordinerer orienteringer til regjeringen og Stortinget om tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet. JD får oversikt gjennom forskning og utredninger, de ulike kunnskapsgrunnlag som foreligger fra departementenes status/tilstandsvurderinger, tilsyns-, øvelses- og hendelsesrapporter, og annen innrapportering fra departementene.

JD utarbeider jevnlig stortingsmeldinger som fastsetter overordnede mål og tiltak og oppsummerer status og resultater innen samfunnssikkerhetsfeltet. JD sørger for at det utarbeides og oppdateres blant annet krisescenarier, trussel- og risikovurderinger og oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner mv. Dette vil til sammen utgjøre nasjonale strategier og et overordnet nasjonalt planleggingsgrunnlag.

JD skal bistå departementene med eventuelle ansvarsavklaringer og skal ta nødvendige initiativ dersom det oppdager områder hvor det er behov for bedre samordning mellom departementene. JD skal innen rimelig tid bringe eventuelle uenighetssaker om ansvar og andre problemstillinger til avgjørelse i regjeringen eller Kongen i statsråd.

Det er behov for oversikt over avhengigheter og sammenhenger mellom ulike kritiske samfunnsfunksjoner. Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterer tabell over hovedansvarlige departementer i sin Prop. 1 S. I samsvar med denne vil DSB i samarbeid med sektormyndighetene fortsette å videreutvikle og konkretisere oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner.

JD deltar i Forskningsrådets programmer om samfunnssikkerhet og i EUs forskningsprogram om sikkerhetsforskning og bidrar på ulike måter til at forskning om samfunnssikkerhet på tvers av sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner blir utført.

JD tilrettelegger for veiledning og kompetanseheving innenfor beredskapsfeltet, blant annet gjennom utarbeidelse av maler, kriterier og metoder, og DSB utarbeider veiledere om departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Andre veiledere kan også være aktuelle, for eksempel veileder i terrorsikring fra Politidirektoratets (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

JD koordinerer arbeidet med samfunnssikkerhet i EU (samordningsmekanismen) og i NATO sivile beredskapskomite (CEPC). Dette krever koordinering med de øvrige departementer, gjennom faste møter og i spesialutvalg for EU-saker.

Sivilt beredskapssystem (SBS) revideres jevnlig av JD gjennom en samordnet prosess der alle aktører med beredskapsansvar forventes å bidra. Planverket øves årlig gjennom nasjonale og internasjonale øvelser som involverer flere departementer.

JD tar et særlig ansvar for å planlegge og gjennomføre større øvelser på sivile side som angår flere departementer, f.eks. NATO-øvelser. I etterkant av øvelser og hendelser skal JD bidra med å tilrettelegge for møteplasser og arenaer, kurs o.l., for å bedre læring og kompetanse i departementene.

JD innhenter også årlig rapportering om øvelsesvirksomheten i departementene.

JD og DSB er gjennom kgl. res. 20. juni 2005⁴ ansvarlige for å legge til rette for systemer for robust, helhetlig og koordinert kommunikasjon mellom myndighetene og til befolkningen under kriser.

Kapittel VII: Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid

JD har ansvaret for at tilsyn med departementene gjennomføres i tråd med de prinsipper og krav som fremgår av denne instruks. Hensikten med tilsynet er å kontrollere og veilede departementene for å sikre et godt og samordnet samfunnssikkerhetsarbeid innenfor og mellom de enkelte departementers ansvarsområder. DSB står for den praktiske gjennomføringen og rapporterer til JD.

Tilsynet tar utgangspunkt i krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet som er fastsatt i denne instruksen med særlig vekt på pkt. IV, V og VI.

Valg av departement det skal føres tilsyn med og tema for tilsyn vil skje på grunnlag av vurdering av vesentlighet og risiko. I vurderingen av vesentlighet vil oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner med DSBs utdypning utgjøre en del av grunnlaget. Erfaringene fra tidligere tilsyn vil også inngå som en del av vurderingsgrunnlaget.

Tilsynet omfatter ikke områder som andre myndigheter fører tilsyn med etter eget lov- og forskriftsverk. Forebyggende sikkerhetsarbeid (etter sikkerhetsloven),

⁴ Kgl.res. 30.06.2005 Overføring av ansvar for risiko- og krisekommunikasjon og ansvar for Regjeringens kriseinformasjonsenhet fra Moderniseringsdepartementet til Justis- og politidepartementet fra 1. juli 2005- nedleggelse av Regjeringens kriseinformasjonsenhet fra januar 2006

arbeidsmiljø/HMS og personvern kan grense opp mot det arbeid og de systemer som instruksjonen omfatter, men vil ikke inngå i tilsyn etter denne instruksjonen. Når det gjelder forebyggende sikkerhet vil det likevel i noen grad kunne være overlappende virkeområder, og dette forutsetter god kommunikasjon og dialog mellom JD, NSM og DSB.

Ved behov kan tilsynet innbefatte undersøkelser i underliggende virksomheter. Dette kan være aktuelt der innsikt i underliggende virksomheters samfunnsikkerhetsarbeid er nødvendig for å vurdere om departementet oppfyller instruksens krav (verifikasjon). Det er like fullt departementet som er tilsynsobjekt og som vil være ansvarlig for eventuelle avvik.

Etter gjennomføringen av tilsynet utarbeider DSB en tilsynsrapport som departementet det er ført tilsyn med får en frist til å uttale seg om. Etter at departementets merknader er vurdert og eventuelt tatt hensyn til, ferdigstiller DSB rapporten og oversender den til JD. JD har ansvar for den videre prosessen frem til tilsynet lukkes. DSB trekkes aktivt inn i oppfølgingen av tilsynene.

I tilsynsrapporten angis *brudd på krav* dersom krav beskrevet i kap. IV (alle departementer), kap. V (hovedansvarlige departementer) eller kap. VI (JD) ikke er oppfylt. Selv om det ikke foreligger brudd på krav kan det likevel være svakheter som tilsynet ønsker å påpeke og som beskrives som *forbedringsområder*. Hver enkelt statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for å følge opp forbedringspunkter avdekket gjennom tilsyn. JD gjennomgår departementenes oppfølgingsplaner og kan be om særskilte rapporter. JD følger opp tilsynet til alle brudd på krav og vesentlige forbedringspunkter er fulgt opp. JD vil på egnet måte rapportere om brudd på krav og manglende oppfølging i ansvarlige departementer til regjeringen.

Kapittel VIII: Sentral krisehåndtering

Systemet for sentral krisehåndtering bygger videre på hovedprinsippene for beredskapsarbeid i Norge og skal bidra til å forsterke krisekoordineringen mellom berørte departementer. Det gjelder i alle krisesituasjoner fra fredstidskriser til sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Kriserådet er det høyeste koordineringsorganet på administrativt nivå og skal ivareta og sikre strategisk koordinering. Det er etablert en ordning med faste, periodiske møter i Kriserådet med henblikk på drøfting og forankring av overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser og øvelser.

JD skal være fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, med mindre annet blir bestemt. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementene beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder. Alle departementer må være forberedt på å kunne ta rollen som lederdepartement. KSE er sekretariat for Kriserådet og skal støtte lederdepartementet og Kriserådet med rådgiving og faglig bistand i fm. samordning og helhetlig sentral krisehåndtering, herunder tekniske løsninger, lokaler og personell.