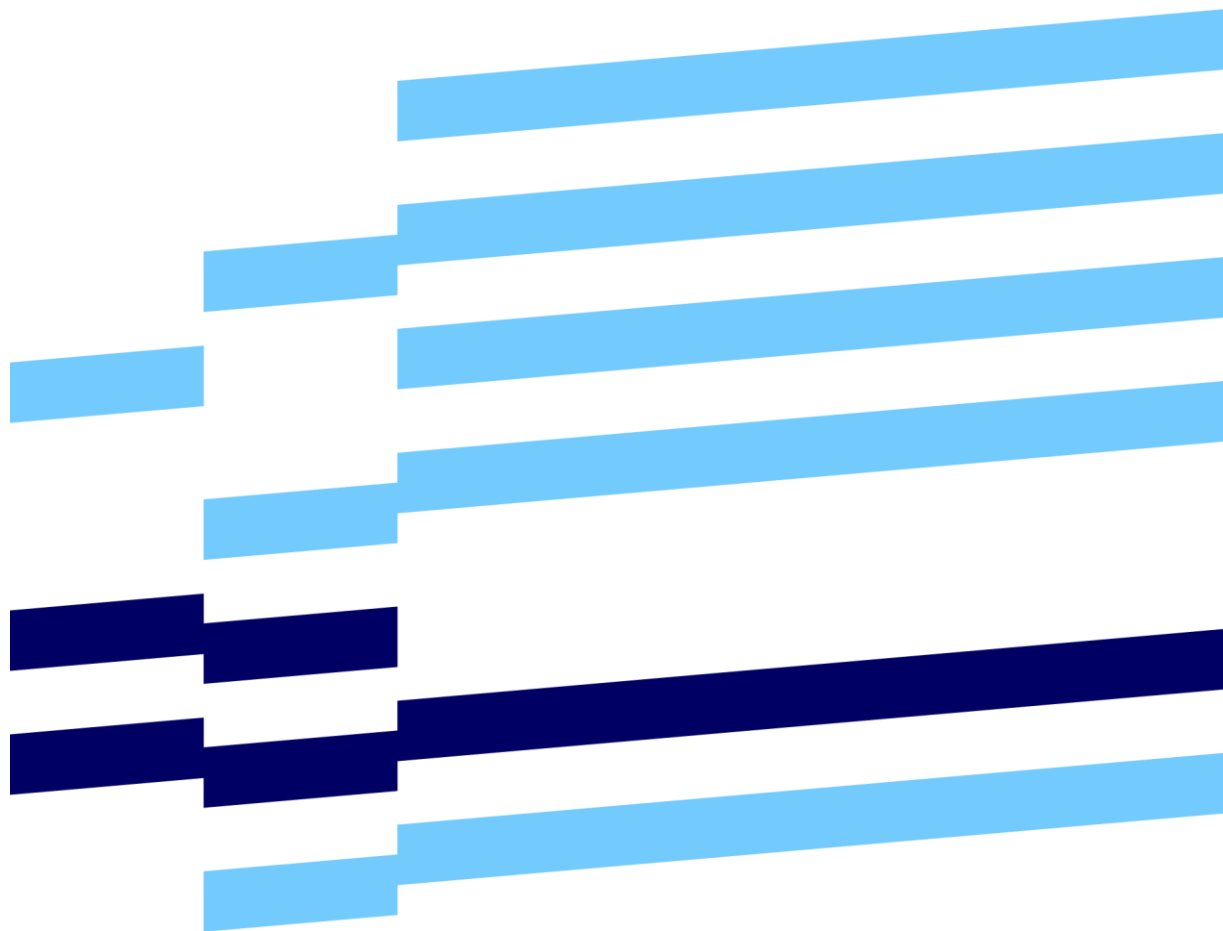


En analyse av inndelingen av regional stat

Delrapport om samfunnssikkerhet og beredskap



Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeidet et faglig grunnlag for KMDs gjennomgang av regional statsforvaltning som en del av regionreformen. Formålet med gjennomgangen er å vurdere behovet for endringer i inndelingen av regionale statsetater i lys av ny fylkesinndeling og fremme forslag til endringer som kan bidra til å styrke samhandlingen mellom statsetater, fylkeskommunene, fylkesmannsembetene, kommunene og de regionale statsetatene seg imellom, jf. Prop. 84 S (2016-2017).

I alt 11 regionale statsetater er omfattet av gjennomgangen. Difi har innhentet synspunkter og vurderinger fra berørte etater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner.

Gjennomgangen av etatene er tematisk og faglig knyttet til tre sentrale samhandlingsarenaer på regionalt nivå:

- Samhandling om samfunnssikkerhet og beredskap
- Samhandling om regional planlegging/utvikling
- Samhandling om kommunerettet virksomhet

Denne delrapporten gir en vurdering av samhandling og endringsbehov innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Det er også utarbeidet en hovedrapport basert på undersøkelsene.¹

Vi vil takke alle informanter som velvillig har delt av sine kunnskaper og synspunkter i arbeidet med rapporten. Difi står ansvarlig for alle vurderinger og anbefalinger. Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Anniken Grønli Foss, Trond Kråkenes, Ingunn Botheim og Magne Langset (prosjektleder).



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

¹ Se: Difi 2018:10 En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport. Difi 2018:12 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om regional utvikling og planlegging. Difi 2018: 13 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om kommunerettet samordning

Innhold

Sammendrag	1
1 Samhandling innenfor samfunnssikkerhet og beredskap	4
2 Prinsipper, aktører og samhandling	5
2.1 Prinsipper	5
2.2 Aktører	5
2.3 Samvirke, samhandling og regional inndeling	6
2.4 Fylkesmannens og politiets særskilte samordningsroller	8
3 Gjennomgang og vurdering av den enkelte etat	10
3.1 NVE.....	10
3.1.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling. 12	
3.1.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling.....	14
3.2 Politiet	15
3.2.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling. 17	
3.2.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling.....	18
3.3 Siviltforsvaret	19
3.3.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling. 21	
3.3.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling.....	22
3.4 Statens Vegvesen.....	23
3.4.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling. 24	
3.4.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling.....	25
3.5 Andre sentrale aktører på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet	25
3.5.1 Kystverket	25
3.5.2 Brann- og redningstjenesten	26
3.5.3 Helseregionene	27
3.5.4 AMK-sentralene	27
3.5.5 Heimevernet	28
3.5.6 Mattilsynet.....	28
4 Samlet vurdering	29
4.1 Synspunkter på betydning av regional inndeling	29
4.2 Erfaringer med dagens samhandling	30
4.3 Vurdering av ny fylkesinndeling.....	32
4.4 Difis vurderinger	34

Sammendrag

Difi har i denne delrapporten undersøkt hvilken betydning sektoretatenes geografiske struktur har for å skape gode betingelser for samvirke og samarbeid i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå. Difi har undersøkt hvordan viktige beredskapssetater opplever dagens samhandling og innhentet synspunkter på hvilken betydning av ny fylkesinndeling og ny fylkesmannstruktur vil få for samhandlingen. Følgende etater er gjennomgått: Politiet, Sivilforsvaret, Statens vegvesen (SVV) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

Hovedfunn

Sammenfallende inndeling har større betydning for forebyggende beredskapsarbeid enn krisehåndtering

Flertallet av informanter poengterer at størst mulig grad av geografisk sammenfall i statsetatenes inndeling er en fordel i det beredskapsforebyggende arbeidet. Det poengteres at felles struktur fremmer nærhet, kunnskap og kjennskap mellom aktørene. Det bidrar i neste omgang til større grad av forpliktelse i deltagelsen og oppfølgingen av det forebyggende arbeidet. Fravær av felles struktur vil på den andre siden gjøre det vanskeligere «å kunne og kjenne» hverandre fordi deltagelsen fra aktørene kan variere og i noen tilfeller nedprioriteres.

Når det gjelder krisehåndtering er hovedinstrykket at tydelige kommandolinjer, ansvar og roller er langt viktigere faktorer for god krisehåndtering enn at de samhandlende aktørene har sammenfallende geografiske grenser. Det avgjørende er at beredskapsaktørene møter med klart definert ansvar og myndighet og benytter sine ressurser i den aktuelle krisesituasjonen. Da er innarbeidet kultur for samhandling, personlige relasjoner og tydelig ledelse de avgjørende betingelsene for kvalitet og effektivitet i samhandlingen.

Ny fylkesinndeling og politidistriktsinndeling gir en grunnstruktur for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Med ny politidistriktsinndeling fra 2016, ny struktur for fylkesmennene 2019 og ny inndeling for fylkeskommunen er det lagt nye forutsetninger for samvirket mellom flere sentrale beredskapsaktører på regionalt nivå. Det foreligger i tillegg forslag om at Sivilforsvaret skal følge inndelingen til Fylkesmannen. Kommunereformen vil også for mange kommuners vedkommende gi nye betingelser for samhandlingen med regionale statsetater, selv om flertallet av kommunene ikke er berørt.

Difis anbefalinger

Anbefalingene tar utgangspunkt i at inndeling er en av flere viktige faktorer for å fremme effektiv samhandling i beredskapsarbeidet. Stor grad av sammenfallende inndeling fremmer deltagelse og styrker forpliktelsene i felles prosesser. Samtidig vil det alltid være utfordringer som krever håndtering på tvers av regionale etatsgrenser, uansett hvordan grensene trekkes.

Statlige regiongrenser bør ikke krysse fylkesinndelingen: Enkelte av etatene bryter dette prinsippet og undersøkelsen gir klare indikasjoner på opplevde samhandlingsutfordringer som følge av denne strukturen. På den bakgrunn mener vi at

statsetater som også etter ny fylkesinndeling har regionale inndelinger som vil dele fylker bør tilpasse sin virksomhet slik at regionens yttergrenser sammenfaller med de nye fylkenes grenser. For etatene som er gjennomgått i denne delrapporten gjelder det særlig NVE. Særlige forhold i den enkelte etat må imidlertid vektlegges, slik som pågående reformarbeid og omorganiseringer. Av den grunn anbefaler vi ingen endring for politidistriktene, selv om politidistrikt Sør-Øst vil krysse Vikens grenser.

Avvik mellom enkeltkommuners tilhørighet til politidistrikter og fylker er godt begrunnet: Det blir ikke fullstendig sammenfall mellom politidistriktene og de nye fylkesmannsembetene fra januar 2019. Avvikene gjelder enkeltkommuner som har tilhørighet til et annet politidistrikt enn øvrige kommuner i samme fylke, som Bindal i Nordland (Trøndelag politidistrikt), Sirdal i Vest-Agder (Sør-Vest politidistrikt) m.fl. Slike tilfeller er begrunnet med hensyn til kommunikasjoner, responstid og politiets muligheter for å følge opp den aktuelle kommune med nødvendig styrke og tilstedeværelse. Etter vår oppfatning er dette tungtveiende argumenter for at dagens tilhørighet til politidistrikter for disse kommunene videreføres. Tilhørigheten bør imidlertid vurderes på nytt i lys av eventuell kommunikasjonsutbygging i de aktuelle områdene.

To politidistrikter og ett fylkesmannsembete for Troms og Finnmark: Det nye fylkesmannsembetet for Troms og Finnmark må forholde seg til hhv. Troms politidistrikt og Finnmark politidistrikt. Selv om det for fylkesmannen vil innebære doble kommunikasjonslinjer ut mot politiet vurderes dette som håndterbart gjennom etablering av gode rutiner for kontakt og deltagelse på felles arenaer, for eksempel fylkesberedskapsrådet. Her kan imidlertid store geografiske avstander innebære utfordringer for fylkesmannens beredskapsarbeid, bl.a i dialogen ut mot kommunene. Det nye embetets hovedsete og stab for samfunnssikkerhet og beredskap skal ligge i Vadsø og avstanden til kommunene f. eks. i den sydlige delen av Troms vil være store.

Særlig oppmerksomhet om Viken: Basert på de mange tilbakemeldingene vi har fått gjennom intervjuene oppleves beredskapsetatens tilpasning til Viken og det nye fylkesmannsembetet for Oslo og Viken som den største inndelingsmessige utfordringen sett i lys av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. På den bakgrunn mener vi at det er viktig at beredskapsarbeidet og muligheten for effektiv samordning må få særlig høy oppmerksomhet i dannelsen og utviklingen av den nye regionen. Spørsmålet om å tilpasse inndelingen av viktige beredskapsetater til Viken blir behandlet samlet i hovedrapport.

Andre beredskapsetater bør vurderes: Med ny inndeling for politidistriktene fra 2016 og ny inndeling av fylkesmannsembetene fra 2019, får to av de sentrale aktørene i stor grad sammenfallende struktur med henholdsvis 12 og 10 enheter og grenser som i store deler av landet følger hverandre. En tilpasning av Sivilforsvaret til samme struktur vil ytterligere styrke de geografiske forutsetningene for samhandling mellom disse etatene. På bakgrunn av endringer i trusselbildet, utviklingen av totalforsvaret og økt vekt på sivil-militært samarbeid bør HV – distriktene vurderes i lys av den samme strukturen.

Nye sivilforsvarsdistrikter bør følge fylkesmannens grenser: På bakgrunn av at sivilforsvaret roller knyttet til beskyttelse skal utvikles, vil fylkesmannen bli en enda viktigere samarbeidsaktør. Det omfatter samarbeidet om beredskapsforebyggende

aktiviteter rettet mot kommunene, deltagelse i fylkesberedskapsrådet og i utviklingen av totalforsvaret. Det skal også påpekes at ved å harmonisere Sivilforsvarets grenser med inndelingen av de nye fylkesmannsembetene vil en unngå at sivilforsvarsdistrikt går på tvers av fylkesinndelingen slik politidistriktene kommer til å gjøre i Viken.

I tillegg til anbefalingen knyttet til regional inndeling vil vi framheve følgende faktorer:

Beredskapssamordning bør tillegges vekt ved lokalisering av statlige regionskontor: Hensynet til samhandling i beredskapsarbeidet bør veie tyngre ved fremtidige lokaliseringsbeslutninger i staten enn i dag. Samlet lokalisering av etatenes regionkontorer kan være en viktig forutsetning for å fremme effektiv samhandling.

Løsninger for effektiv kommunikasjon av gradert informasjon: Sammenfallende inndelinger kan gjøre kommunikasjonen enklere mellom etatene i nødnettet. Uavhengig av struktur er det imidlertid behov for systemer for kommunikasjon av gradert informasjon mellom beredskapsetatene. I en krise vil effektiv kommunikasjon av gradert informasjon på tvers av etater og regionale strukturer være avgjørende for god samhandling og krisehåndtering.

Kommunenes kompetanse må styrkes gjennom aktiv veiledning: Det er stort behov for aktiv veiledning overfor kommunen fra statlige beredskapsaktørers side. Statsetatenes organisering og ressursbruk må vurderes i lys av det behovet. Kommunene utgjør førstelinjen og grunnenheten i beredskapsarbeidet. Det er betydelige forskjeller i kommunenes forutsetninger for å løse sine oppgaver som beredskapsmyndighet. I mange kommuner er kompetanse- og kapasitetssituasjonen på dette feltet kritisk og kommunereformen forsterker forskjellene ved at en overvekt av mindre kommuner ikke er berørt av reformen.

Utvikling av samhandlingskultur må prioriteres: Det er en gjennomgående tilbakemelding fra informantene at utvikling av god samhandlingskultur mellom beredskapsetatene er avhengig av tydelig ledelse og prioriteringer av deltagelse på felles arenaer. Dette er faktorer som det kontinuerlig må arbeides med og som utgjør avgjørende faktorer for kvaliteten i samhandlingen om samfunnssikkerhet og beredskap, enten det gjelder forebygging eller krisehåndtering.

1 Samhandling innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet blir definert som samfunnets evne til å verne seg mot, og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare.² Arbeidet krever innsats og samordning på tvers av sektorområder og forvaltningsnivåer.

Denne rapporten gir en analyse av betydningen sektoretatenes regionale inndeling har for å skape gode betingelser for samvirke og samarbeid i samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet på regionalt nivå. Følgende problemstillinger er vurdert/analysert:

- I hvilken grad har etatens geografiske inndeling betydning for samfunnets evne til å forebygge mot uønskede hendelser, verne om liv og helse og ivareta samfunnskritiske funksjoner?
- Hvis inndeling har betydning, i hvilke situasjoner og for hvilke deler av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, er sammenfall i inndeling en fordel for å ivareta samordningsbehov?

Grunnlaget for analysen er et utvalg statsetater og deres erfaringer med det tverrsektorielle arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Datagrunnlaget omfatter både vurderinger av dagens regionale inndeling og synspunkter på ny fylkesinndeling som trer i kraft i 2020. I tråd med anbefalingene fra forstudien,³ er det bestemt at følgende etater skal inngå i gjennomgangen av samfunnssikkerhet og beredskap: Politiet, Sivilforsvaret, Statens vegvesen og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i tillegg til fylkesmannen. I tillegg er det gitt omtale av fire andre sentrale aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, nemlig Heimevernet (HV), Brann og redningsetaten, Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) og helseregionene.

Beskrivelsene og vurderingene i delrapporten er basert på:

- Dokumentstudier: Årsrapporter, stortingsdokumenter, styringsdokumenter, nettsider og forsknings- og utredningsrapporter.
- Intervjuer: Vi har gjennomført intervjuer med representanter for de berørte etatene både på direktorats/hovedkontornivå og regionalt. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for fylkesmannsembetene, både fylkesberedskapssjefer og fylkesmenn. Vi har i tillegg benyttet intervjudata fra forprosjektet.

² jf. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*.

³ Difi-notat 2018:1 Samhandling mellom regional stat og fylkeskommunen

2 Prinsipper, aktører og samhandling

2.1 Prinsipper

Beredskap handler om evnen til å være forberedt på uønskede hendelser.

Beredskapsarbeidet innebærer å etablere nasjonale, regionale og lokale rammeverk som både reduserer risiko og håndterer sårbarheter. Det er en nasjonal føring at hendelser (herunder kriser), på alle nivå, skal håndteres gjennom et samspill mellom offentlige, private og frivillige aktører. Disse aktørene, som ofte blir referert til som samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden, skal ha tilstrekkelig kunnskap og oversikt over risiko og sårbarheter, ha tilstrekkelig beredskaps og krisehåndteringsevne, kunne drive effektiv og målrettet forebygging, kunne gjenopprette funksjoner ved ødeleggelser, og lære av erfaringer fra øvelser og hendelser.

Den norske samfunnssikkerhet- og beredskapsmodellen bygger i hovedsak på de fire nasjonale prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke. De tydeliggjør aktørers ansvar og legger føringer for samarbeid og håndtering av hendelser.

Tekstboks 1: Nasjonale prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap:

Ansvarsprinsippet: Den virksomhet som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet: Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.

Nærhetsprinsippet: Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå. Dette gir Fylkesmannen og kommunene viktig rolle

Samvirkeprinsippet: Samvirkeprinsippet er det ferskeste av beredskapsprinsippene og det understreker at myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Etter 22. juli 2011 ble dette prinsippet lagt til grunn for alt arbeid med samfunnssikkerhet.

2.2 Aktører

Hvilke aktører som involveres i arbeidet med beredskapsforebygging og krisehåndtering, er avhengig av hvilke typer hendelser som oppstår og hendelsenes geografiske nedslagsfelt. I Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* skilles det mellom hendelser som kan:

- Være utløst av naturen.
- Være et utslag av tekniske eller menneskelige feil.
- Være bevisste handlinger.

Tabellen under gir en oversikt over noen hendelser/risikoscenarier gruppert etter en slik tredeling. Tabellen gir også oversikt over aktuelle etater på lokalt og regionalt nivå med roller og virkemidler for å møte slike utfordringer. Listen er ikke uttømmende, hverken med hensyn til mulige hendelser eller hvilke aktører som har ansvar og blir involvert i hendelsene. Den illustrerer likevel at det er noen aktører som involveres ved

nesten enhver hendelse, mens andre har en mer fag/sektorspesifikk rolle knytte til bestemte hendelser.

Tabell 1: Ulike hendelser og involverte aktører

	Hendelse	Regionale/lokale aktører
Naturhendelser	Skred (Fjell/jordskred, steinsprang, kvikkleireskred)	Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE), Politiet, AMK, Brann- og redningstjenesten, fylkesmannen, kommunene, Statens vegvesen (SVV), Bane-Nor, Sivilforsvaret, Heimevernet
	Snøskred	Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE), Politiet, AMK, Brann- og redningstjenesten, fylkesmannen, kommunene, SVV, Bane-Nor, Sivilforsvaret
	Flom i hovedvassdrag, lokal flom	Kommunene, NVE, politi, fylkesmannen, SVV, Statkraft, Sivilforsvaret, Bane-Nor, SVV, HV
	Ekstrem vind og mye nedbør	Kommunene, NVE, politi, fylkesmannen, SVV, Statkraft
	Pandemi	Kommunene, Regionalt helseforetak, Mattilsynet, Fylkesmannen (fylkeslegen)
	Næringsmiddelssmitte	Kommunene, Regionalt helseforetak, Mattilsynet, Fylkesmannen (fylkeslegen)
	Skogbrann	Kommunen, Politiet, Sivilforsvaret Forsvaret, Statens naturoppsyn-Fylkesmannen
Ulykker	Brann (boligområder, industri, offentlige bygg)	Politiet, nødetatene (ambulans-, brann- og redningspersonell), Kommunen, Regionalt helseforetak, Sivilforsvaret, Fylkesmannen
	Trafikkulykker	Politiet, nødetatene (ambulans-, brann- og redningspersonell), Statens vegvesen, Kommunen, Regionalt helseforetak
	Jernbaneulykke	Bane-Nor, Politiet, nødetatene (ambulans-, brann- og redningspersonell), Statens vegvesen, kommunen, helseforetak
	Togulykker	Politiet, nødetatene (ambulans-, brann- og redningspersonell), Bane NOR, kommunen, helseforetak
	Flyulykke	Politiet, nødetatene (ambulans-, brann- og redningspersonell), Avinor, kommunene, helseforetak
	Båt- fergeulykke	Politiet, nødetatene (ambulans-, brann- og redningspersonell), Sjøfartsdirektoratet, kommunen, helseforetak
	Bortfall av elektrisk kraft	NVE, fylkesmann, Statens vegvesen, jernbaneverket, Telenor
	Bortfall av vannforsyning og avløpsbehandling	Kommunen, Fylkesmann
	Forurensning av drikkevann	Fylkesmann (delegert forurensningsmyndighet), Mattilsynet
	Atomulykke - utslipp til luft i utlandet	ABU (atomberedskapsutvalget i fylket) ledes av FM. Politi, sivilforsvaret. kommuner,
Tilskuede hendelser	Trusler og vold	Politiet, nødetatene (ambulans-, brann- og redningspersonell), kommunene, regionalt helseforetak
	Skyting på skole/attentat	Politiet, kommunen, nødetater, helseforetak
	Terror og sabotasje generelt	Politiet, kommunen, nødetater, helseforetak, forsvaret, sivilforsvaret
	Hybride trusler	Politiet, fylkesmannen, kommunen, nødetater, helseforetak, forsvaret, sivilforsvaret
	Bilangrep	Politiet, fylkesmannen, kommunen, nødetater, helseforetak, forsvaret, sivilforsvaret, Statens vegvesen

2.3 Samvirke, samhandling og regional inndeling

Samvirkeprinsippet understreker behovet for samhandling og samordning på tvers av etater og myndighetsstrukturer, jf. tabellen over. I det forebyggende arbeidet vil det være behov for å gjennomføre ulike typer felles aktiviteter som å utvikle felles planverk og øve i fellesskap. I en krisesituasjon vil god håndtering i mange tilfeller kreve stor grad av samarbeid og sektorovergripende koordinering mellom etater som kan «eie» ulike deler av en hendelse og stille krav til ledelse og styring på tvers av

organisatoriske grenser. Det er likevel ikke alltid opplagt hva samvirke, samordning og samhandling vil innebære i håndtering av ulike situasjoner. Begrepene brukes ofte om hverandre. De kan dekke alt fra enkel og frivillig koordinering mellom aktører som ellers utfører sine oppgaver og roller med stor grad av selvstendighet, til komplekse situasjoner hvor aktørers ressurser og virkemidler i stor grad integreres under felles ledelse og benyttes samtidig for å møte en felles utfordring/trussel.

Det skal også poengteres at «samhandling» og «samvirke» er positivt ladete begreper som ofte forutsettes å være et ubetinget gode nærmest uavhengig av hvilken situasjon eller hendelse samhandlingen skal bidra til å håndtere. Slik er det naturligvis ikke, i mange situasjoner kan den mest effektive oppgaveløsningen skje gjennom en enkelt aktørs handlinger.

En måte å nyansere samhandlingsbegrepet på er å skille mellom *sekvensiell* samhandling, *parallel* samhandling og *synkron* samhandling⁴. Sekvensiell samhandling beskriver en enkel form for samhandling hvor arbeidet skjer i sekvenser som etterfølger hverandre og hvor hver enkelt aktør har sine oppgaver. Her er graden av integrasjon mellom aktørene lav og koordineringsbehovet i første rekke knyttet til vekslingsfasene i tid. Ved parallel samhandling øker kompleksiteten ved at aktørene løser sine oppgaver samtidig, men uavhengig av hverandre, for eksempel når mannskap fra nødetatene arbeider side ved side på et ulykkessted på de oppgavene den enkelte etat er drillet på. Koordineringsbehovet ved parallel samhandling vil i første rekke være knyttet til å gi de ulike aktørene tilstrekkelig rom og forutsetninger for å utføre oppgavene sine. Synkron samhandling beskriver en kompleks situasjon hvor oppgaver utføres samtidig og hvor ressurser og virkemidler benyttes fleksibelt og på tvers av organisasjoner.

Videre vil hendelsenes størrelse, karakter og geografiske nedslagsfelt ha stor betydning for å definere samhandlingsbehovet mellom aktørene. Både behovet og aktørbilder vil kunne variere betydelig i ulike deler av krisespekteret. Det vil være stor forskjell på en trafikkulykke som i all hovedsak involverer nødetatene, til en kompleks situasjon med flere tilsiktede hendelser samtidig med sikte på å ramme et bredt sett av vitale samfunnsfunksjoner og hvor et stort antall myndigheter må agere. Hendelsenes karakter vil følgelig ha konsekvens for samhandlingsbehov og samhandlingens kompleksitet.

I litteraturen om samfunnssikkerhet og beredskap kommer det til uttrykk ulike synspunkter på betydningen av de offentlige og sivile beredskapsaktørers struktur og organisering for evnen til å håndtere ulike typer hendelser og trusler. På den ene siden framheves det at spredt og fragmentert organisering vil bidra til å spre ressurser, svekke styringen og vanskeliggjøre samhandling. Organiseringen og kriseledelsen må være gjenkjennbar og øvet over tid, noe som krever langsiktig planlegging og organisatorisk forutsigbarhet. Det taler for en mest mulig enhetlig organisering av beredskapsaktørene, også i valg av geografisk inndeling av de regionale etatene.

⁴ Berlin, J., & Carlstöm, E. (2011). Samverkan mellan blåjusorganisationer. Lund: Studentlitteratur

Det motsatte synspunktet er at både forebyggende arbeid og krisehåndtering i større grad er avhengig av andre forhold enn den formelle organiseringen. Mange hendelser vil uansett kreve håndtering i grenseflater mellom organisasjoner og ofte over etatenes geografiske inndelinger. Viktigere enn formelle strukturer er etatenes evne til og kultur for samhandling, og ikke minst fleksibilitet og improvisasjon i selve samhandlingen.

Et tredje synspunkt kan være at både struktur og samhandlingskultur/fleksibilitet har stor betydning, men at faktorenes relative betydning er helt avhengig av om man snakker om forebygging eller krisehåndtering, om hendelsen er utpreget lokal eller rammer et større geografisk område, om hendelsen er på den nedre eller øvre del av krisespekteret, eller om hendelsen krever sekvensiell eller synkron samhandling.

I mange tilfeller vil akutte samhandlingsbehov måtte ivaretas ute i felten på hendelsessted. Det kan antas at de regionale etatenes størrelse og inndeling da kan få betydning for hvor raskt mannskap og nødvendig materiell fra berørte etater kommer på plass og samhandlingsbehovene ivaretas.

Andre ganger kan hendelser ha en karakter som gir et behov for kontinuerlig oppfølging og løpende dialog mellom berørte etater, f. eks. i krisesituasjoner knyttet til orkan, flom, skogbranner, terrormomenter mv. I slike tilfeller er det grunn til å anta at det vil være nødvendig med direkte og løpende kontakt mellom de ansvarlige aktørene og at det finnes arenaer og møteplasser hvor partene kan treffes jevnlig og effektivt uten store kostnader tidsmessig og økonomisk. Også her kan etatenes geografiske inndeling tenkes å ha betydning for deltagelse og muligheter for effektiv samhandling.

I begge de skisserte tilfellene vil imidlertid etatenes lokalisering i regionen/fylket kunne ha vel så stor betydning for effektiv samhandling mellom etatene som den geografiske inndelingen. Samlet eller delt lokalisering kan da påvirke både muligheter for raskt å nå ut i territoriet og for effektiv samhandling med andre aktører.

2.4 Fylkesmannens og politiets særskilte samordningsroller

I henhold til beredskapsprinsippene er alle aktører pålagt et ansvar for å sørge for samvirke. Noen aktører har likevel et særskilt definert samordningsansvar i arbeidet og på regionalt nivå er det i første rekke fylkesmannen og politiet.

Fylkesmannsembetenes oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap er fastsatt i egen instruks.⁵ I henhold til instruksjonen har Fylkesmannen ansvar for å samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket i samarbeid med regionale samfunnssikkerhetsaktører. Fylkesmannen skal veilede og følge opp kommunene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og er gitt rollen både som tilsynsmyndighet og innsigelsesmyndighet for å sikre at arbeidet følges opp lokalt. De kommunerettede oppgavene er også gitt i sivilbeskyttelsesloven og i plan- og bygningsloven.

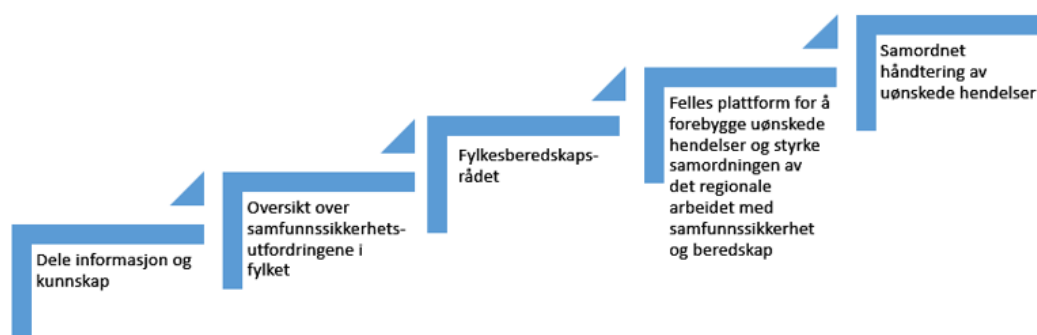
Fylkesmannen har videre et ansvar for regional samordning ved kriser i fred. Dette omfatter blant annet sammenkalling av fylkesberedskapsrådet for å skape enighet om

⁵ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>

hvilke tiltak som bør iverksettes, samt videreformidling av ekstra ressurser til kommunene. Fylkesmannen skal også ta initiativ til avklaring av hvilket organ som skal ha ansvaret for krisehåndteringen i situasjoner der politiet eller andre etater ikke aksjonerer. Fylkesmannen samordner i samråd med medlemmene i fylkesberedskapsrådet for å sikre en mest mulig koordinert og rasjonell utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

Fylkesmannens samordningsansvar medfører ikke endringer i ansvarsforholdene for andre samfunnssikkerhetsaktører. Ansvarsprinsippet ligger fast, og den enkelte aktør og sektor skal ivareta sitt ansvar også ved uønskede hendelser. Fylkesmannens samordningsansvar innebærer et ansvar for å tilrettelegge for samarbeid mellom aktørene for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet både i det daglige og ved håndtering av uønskede hendelser. Under håndtering av uønskede hendelser skal samordningen være på et strategisk nivå, og understøtte kommunene eller andre berørte aktører i det operative arbeidet med å beskytte befolkningen og opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

Figur 1: Samordningstrapp for Fylkesmannens samordning innenfor samfunnssikkerhet og beredskap⁶



I redningstjenesten er politiet gitt oppgaven å lede og koordinere redningsoppdrag på land dersom ikke annen myndighet er pålagt ansvaret, jf. politiloven § 27. I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen. Sistnevnte bestemmelse innebærer at politiet er gitt et sektorovergripende operativt ansvar ved ulykker og katastrofer i fred innenfor alle samfunnsområder. Dette samordningsansvaret kan senere overtas av Fylkesmannen når vilkårene for det er til stede.

For nærmere omtale av politiets oppgaver se kapittel 3.

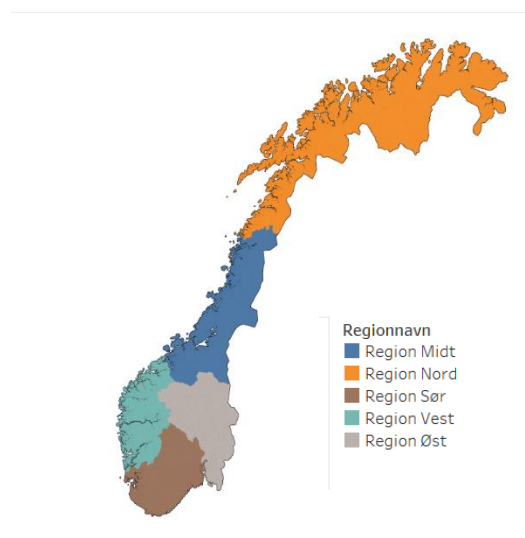
⁶ Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>

3 Gjennomgang og vurdering av den enkelte etat

3.1 NVE

NVE har ansvaret for å forvalte landets vann- og energiresurser. Etaten skal sørge for sikker strømforsyning og å bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredfare. NVE er et direktorat og er underlagt Olje- og energidepartement med hovedkontor i Oslo og fem regionkontorer rundt i landet. I tillegg har NVE fjellskredovervåkingen i Stranda (Møre og Romsdal) og Kåfjord (Troms). NVE har kun ett forvaltningsnivå og regionkontorene treffer ikke beslutninger som kan ankes/omgjøres av direktoratet sentralt, slik tilfellet er for mange andre statsetater. NVEs regionkontorer inngår som en integrert del av Skred- og vassdragsavdelingen i NVE. Begrunnelsene for å ha regionale kontorer er behovet for lokal tilstedeværelse og nærhet, både til anlegg det føres tilsyn med og til kommunene i beredskapsarbeidet.

NVE har ansvar for fagområder av stor betydning for samfunnssikkerhet og har ansvaret for å samordne beredskapsplanleggingen i kraftforsyningen. For dette formål er det etablert en landsomfattende organisasjon - Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) - bestående av NVE og de virksomheter som står for kraftforsyningen. Dette omfatter alle enheter som eier eller driver kraftproduksjon med tilhørende vassdragsregulering, overføring og distribusjon av elektrisk kraft og fjernvarme. Alle enheter i KBO har en selvstendig plikt til å sørge for effektiv sikring og beredskap og iverksette tiltak for å forebygge, begrense og håndtere virkningene av ekstraordinære situasjoner. Alle kriser skal i utgangspunktet håndteres på lavest mulig effektive nivå, av de som har ansvaret til daglig og med minst mulig endringer i forhold til ordinær organisering av virksomhetene. Ved strømutfall er det nettselskapene som har den direkte kontakten og det operative samarbeidet med kommunene og de regionale statsetatene. Ved langvarige og omfattende strømutfall blir imidlertid NVE koblet på.



Figur 2: Kart over NVEs regionale inndeling

NVE setter rammer, gir veiledning, tilrettelegger øvelser og fører tilsyn med alle selskaper innen KBO. Kraftforsyningen i Norge er delt inn i 14 distrikter med en formelt oppnevnt distriktssjef for hvert distrikt. Distriktssjefen oppnevnes av NVE, men er tilsatt i energiselskapene.

Innenfor naturfare er NVE statens fagressurs innenfor temaene flom, erosjon og skred. Det viktigste virkemiddelet for å forebygge skader som følger av flom-, erosjons- og skredhendelser er å ivareta hensynet til farene gjennom kommunenes arealplanlegging. Det er kommunene som har ansvaret for at farene er kartlagt, vurdert og tilstrekkelig tatt hensyn til når planer skal vedtas, men NVE kan gi kommunene råd og veiledning i arbeidet på forespørsel fra kommunene. NVE vil bare uttale seg om planer der etaten

mener vesentlig flom- og skredfare ikke er tilstrekkelig ivaretatt. NVE kan fremme innsigelse til planer som er i strid med nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder. NVE gir også bistand til utredning, planlegging og gjennomføring av sikringstiltak for å redusere risikoen for eksisterende bebyggelse som er utsatt for flom- og skredfare.

Ved krisehåndtering kan NVE bistå lokalt og regionalt beredskapsansvarlige med faglig råd og ressurser i krise- og beredskapssituasjoner. I flomsituasjoner gir eksempelvis NVE kommunene løpende bistand gjennom flomvarslingen slik at lokale beredskapsmyndigheter kan øke beredskapen og sette i verk skadeforebyggende tiltak for å redde liv og flyttbare verdier. NVE kan også yte materiell eller økonomisk bistand til tiltak som skal avverge skade. NVE kan gi pålegg til eier av vassdragsanlegg om å gjennomføre tiltak for å begrense skader. I en beredskapssituasjon vil det være NVEs regionkontor, i den aktuelle region, som gir råd og veiledning til berørte kommuner, politiet og fylkesmannen, samt kunne gjennomføre nødvendige hastetiltak for å motvirke videre skade.

Tabell 2: Oversikt over NVEs regioninndeling

Region	Lokalisering av regionkontor	Geografisk dekningsområde	Antall fylker	Kommunetall ⁷
Øst	Hamar	Østfold, Oslo og Akershus, Hedmark og Oppland,	5	89
Sør	Tønsberg	Buskerud, Vestfold, Telemark, Vest-Agder, Aust-Agder og Rogaland	6	104
Vest	Førde	Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal nordover til og med kommunene Kristiansund, Gjemnes Nesset	3	88
Midt	Trondheim	Kommunene Sunndal, Tingvoll, Aura, Smøla, Halså, Surnadal og Rindal i Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland nordover til og med kommunene Rana og Lurøy	2 + kommuner i Møre og Romsdal	70
Nord	Narvik	Nordland fylke fra Rødøy, Meløy, Beiarn, Saltdal og nordover Troms Finnmark	2,5	71

NVEs fem regioner omfatter fra 2 til 6 fylker og fra 70 til 104 kommuner. Region Øst og region Sør følger fylkesgrensene for sine yttergrenser, mens region Vest, Midt og Nord har avvikende inndeling i forhold til fylkesgrensene. Dagens regioninndeling ble i sin tid bestemt av vassdragene og deres naturlige løp.

⁷ Per mai 2018

3.1.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling

Som det fremgår av beskrivelsen av NVEs roller og oppgaver over, har etaten omfattende kontakter med regionale og lokale myndigheter i arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. Selv om regionkontorene ikke utgjør et eget forvaltningsnivå i etaten, er det likevel de fem regionkontorene som i stor grad ivaretar den løpende kontakten og samarbeidet med andre myndigheter på regionalt og lokalt nivå. Dette gjelder i første rekke det forebyggende arbeidet mot naturfarer, men også i krisehåndteringssituasjoner.

Erfaringer med samhandling i beredskapsforebyggende arbeid

Intervjuene etterlater et klart inntrykk av at kommunene er NVEs viktigste målgruppe og samhandlingspart i det *beredskapsforebyggende* arbeidet. Informantene understreker at det er kommunenes ansvar å ivareta samfunnssikkerheten i arealplanleggingen. Samtidig framhever informantene at NVE i kraft av å være statens fagressurs skal strekke seg langt for å bistå kommunene for eksempel faglige vurderinger knyttet til flom- og skredfare i kommunenes planarbeid, samtidig som det understrekes at NVE ikke kan overta kommunenes grunnleggende rolle.

Informantene fra NVE erfarer samhandlingen med kommunene som god. Flere uttrykker samtidig at NVEs regioner dekker svært mange kommuner og at de må ha en differensiert tilnærming til kommunene ut fra kjennskap om risiko og sårbarhet i kommunene og kommunenes kompetanse og kapasitet i egen organisasjon. Det påpekes fra NVE informanter at NVE ikke har mulighet for å vurdere alle reguleringsplaner som sendes på generell høring til NVE. Etaten prioriterer kommunale arealplaner på høyere nivå, dvs. kommuneplaner og områdereguleringsplaner som er styrende for arealbruken i kommunene, samt reguleringsplaner der kommunene etterspør særskilte vurderinger fra NVE. NVE understreket at selv om de ikke har kapasitet til å følge opp alle kommuner i like stor utstrekning opplever etaten å ha god oversikt over risikosituasjonen i kommunene og kan på den bakgrunn vurdere kommunenes ulike behov for oppfølging.⁸

NVEs regionsjefer sier at etaten har et tett samarbeid med fylkesmennene i det beredskapsforebyggende arbeidet. NVE samarbeider ofte med fylkesmennene for å gjennomføre samlinger med kommunene om beredskapsrelaterte temaer. Det opplyses om at fylkesmennene også i mange tilfeller varsler NVE ved behandling av reguleringsplaner (evt. andre planer) der hensyn på NVEs områder kan være mangelfullt ivaretatt. Informanter blant fylkesberedskapssjefene bekrefter at de kontakter NVE i en del slike tilfeller, men at fylkesmannsembetene er selv presset på kapasitet i planbehandlingen og har begrensede ressurser til å bistå NVE.

NVE har også samarbeid med fylkeskommunene, først fremst gjennom regionalt planforum som fylkeskommunen har ansvar for. I planforumet skal statlige, regionale

⁸ Kommunene er inndelt etter grønn, gul og rød ut fra risikovurdering. Få vassdrag, lite fjell = grønn. Dersom de grønne kommunene ønsker NVEs medvirkning i areal/reguleringsplaner må kommunen selv være aktive. For røde og gule kommuner er NVE selv mer aktive.

og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Planforum er potensielt sett en viktig arena for NVE for å sikre gjennomslag for viktige interesser og hensyn i planleggingen. Samtidig fremkommer det synspunkter på at det ressursmessig er krevende for NVE å delta i opptil 4-5 ulike regionale planforum i hver region. Det gis også uttrykk for at fylkeskommunene i for liten grad har satt opp problemstillinger knyttet til flom og skred i planprosessene som tema for samlingene.

Selv om NVE praktiserer «skreddersøm» og en behovsstyrt tilnærming til samhandlingen med kommunene, gir våre informanter uttrykk for at det ideelt sett hadde vært ønskelig med en tettere faglig dialog med kommunene. Informanter påpeker at både undersøkelser og NVEs egne erfaringer tyder på at kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor både plan og beredskap er sterkt varierende.⁹ NVE arbeider systematisk med å utvikle og tilby faglige tilbud til kommunene, både i form av fagkonferanser og nettbasert veiledningsmateriell, men opplever at mange kommuner, særlig mindre kommuner, i liten grad etterspør eller benytter seg av disse tilbudene. Det er en tendens til at kommuner med et allerede eksisterende fagmiljø og kompetanse innenfor beredskap og planlegging er de kommunene som også aktivt benytter seg av slike tilbud.

Mange kommuner er avhengige av å innhente kompetanse fra eksterne aktører i planarbeidet, blant annet for å utføre risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeide arealplaner. NVE bidrar i den forbindelse med å tilrettelegge for et marked av konsulenter som kan bistå kommunene i planarbeid som berører NVEs ansvarsområder.

NVE informanter reiser spørsmål om det stilles større forventninger enn det kommunene har forutsetninger for å innfri. På tross av økt hyppighet av naturbaserte hendelser og større oppmerksomhet om behovet for forebyggende tiltak, etterlater likevel intervjuene et bilde av et fagområde preget av knappe ressurser, både hos kommunene som skal håndtere beredskapsutfordringer i førsteinstans og hos NVE som fagetat og veileder.

Erfaringer med samhandling krisehåndtering

På spørsmål om hvilken betydning NVEs regioninndeling har for etatens rolle i krisehåndteringssituasjoner, gir informantene ulike svar avhengig av hvilke deler av landet de skal betjene. Noen informanter - både i NVE og i fylkesmannsembetene - mener at strukturen i seg selv i liten grad hemmer etatens deltagelse ved aktuelle krisehåndteringssituasjoner. De poengterer at hendelser i de aller fleste tilfeller er en lokal hendelse som omfatter én eller et fåtall kommuner. Krisehåndteringen er da knyttet til de aktuelle kommunene og regiongrensene for etaten vil i den sammenheng ha mindre betydning. Det viktige er at NVE har kontakt med den aktuelle kommune og viktige samvirkepartnerne på hendelsesstedet, som politiet, for å få en god

⁹ Som del av KMDs nullpunktsmåling for kommunereformen ble det i 2016 gjennomført en landsdekkende kartlegging av kommunenes faglige kapasitet på sentrale oppgavefelt, inkludert lovpålagte beredskapsoppgaver. Undersøkelsen viste at kommunenes faglige kapasitet er svakest innenfor beredskapsfeltet av alle de kartlagte oppgaveområdene, jf. SØF-rapport nr. 01/17 Nullpunktsmåling: Hovedrapport.

situasjonsforståelse. Det er både aktørenes inntrykk, og resultatet av de fleste evalueringer som gjennomføres i etterkant av konkrete hendelser, at erfaringene med krisehåndtering stort sett er gode.

Andre informanter i NVE ser imidlertid utfordringer ved etatens geografiske inndeling og størrelse. Ved noen hendelser er fysisk oppmøte påkrevd for å foreta gode faglige vurderinger, samtidig som at situasjonen som skal vurderes har tidskritisk karakter, for eksempel evakuering. I NVEs region sør vil ansatte ha reisetid på opp mot 7-8 timer fra regionkontoret i Tønsberg til kommunene lengst unna i Rogaland. I slike tilfeller vil NVE være avhengige av å benytte utlokalisert personell i etaten (som eksisterer i noen grad) eller benytte seg av konsulenter som på kort varsel kan reise til det aktuelle hendelsesstedet.

Det fremkommer også synspunkter på utfordringer knyttet til at de enkelte NVE regionene dekker flere fylker og at dermed deltar i flere fylkesberedskapsråd. Ved planlagte møter i normalsituasjon er deltagelsen i fylkesberedskapsrådet grei å håndtere, men det påpekes at i gitte krisesituasjoner kan det være krav om at NVE, ved regionsjef, skal delta i flere fylkesberedskapsråd samtidig. Slike situasjoner har vært aktuelle blant annet ved omfattende uvær med flom eller skred i flere fylker.

3.1.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Med vedtatt fylkes- og kommuneinndeling fra 2020 vil NVEs regioner dekke følgende fylker og kommuner:

Tabell 3: Dagens regionstruktur for NVE i lys av ny fylkes- og kommuneinndeling

Region	Lokalisering av regionkontor	Geografisk dekningsområde	Antall fylker	Kommunetall ¹⁰
Øst	Hamar	Innlandet, Oslo og del av Viken (med unntak av tidl. Buskerud)	2,5	80
Sør	Tønsberg	Del av Viken, Vestfold og Telemark, Agder og Rogaland	3,5	89
Vest	Førde	Vestland, Møre og Romsdal nordover til og med kommunene Kristiansund, Gjemnes Nesset	2	64
Midt	Trondheim	Kommunene Sunndal, Tingvoll, Aure, Smøla, Halså, Surnadal og Rindal i Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland nordover til og med kommunene Rana og Lurøy	1,5 + kommuner i Møre og Romsdal	59
Nord	Narvik	Nordland fylke fra Rødøy, Meløy, Beiarn, Saltdal og nordover Troms og Finnmark	1,5	64

Endringene av ny fylkesinndeling for NVE kan oppsummeres i følgende punkter:

- Antall fylker og kommuner i hver enkelt NVE region blir redusert
- Alle NVEs regioner vil ha grenser som går på tvers av vedtatt fylkesinndeling.

¹⁰ Per januar 2020

På spørsmål om hvordan NVE vurderer ny fylkesinndeling for egen virksomhet, påpekes både fordeler og utfordringer. Færre fylker og fylkesmenn vil innebære færre arenaer og aktører for NVE å forholde seg til - både i forebyggende arbeid og i krisehåndtering. Det vil gi bedre forutsetninger for å delta på faste arenaer som regionalt planforum og i fylkesberedskapsrådet. Særlig vil dette være tilfelle i NVEs regioner Øst og Sør. Enkelte informanter mener at sammenslåing av fylkesmannsembeter også vil kunne medføre en harmonisering av hvordan embetene arbeider med beredskapsspørsmål. De påpeker at NVEs regioner, som har erfaring med flere embeter innenfor sin region, har registret til dels store variasjoner i tilnærming og praksis, blant annet i hvordan fylkesberedskapsrådet fungerer.

Spørsmålet om, og eventuelt hvordan, NVE skal tilpasse seg det nye fylket Viken opptar flere av informantene. De ser fordeler med at NVE følger de nye fylkesgrensene for sine regioner, men poengterer samtidig at å endre inndelingen for dagens region Sør og region Øst kan ha vesentlige ulemper. De to regionene dekker begge et stort areal og et høyt antall kommuner i dag. Å utvide eksempelvis region Øst til å omfatte Buskerudkommunene slik at regiongrensen til NVE sammenfaller med fylkesgrensen for Viken vil innebære at region Øst får et svært omfattende geografisk område å dekke og et meget høyt kommunetall. Informantene understreker at NVE regionene i dag er skreddersydd og spesialtilpasset faglig og ressursmessig til det geografiske ansvarsområdet de nå dekker.

Vurderingen fra informantene i NVE er at dagens struktur i liten grad har medført utfordringer for NVEs egen oppgaveløsning og at det er etablert gode rutiner for å ivareta samordningsbehov på tvers av regiongrensene. Informantene ser likevel at NVEs avvikende inndeling kan være utfordrende for samordningsaktører i de fylkene som deles av NVEs regioner. En samling i fylkesberedskapsrådet i Møre og Romsdal kan eksempelvis innebære at NVE regionsjef fra både region Vest og Midt må møte. Informantene fra NVE presiserer at det internt i etaten ikke har vært tema å justere regiongrensene, men ser samtidig at det er naturlig at dette spørsmålet reises i lys av nye fylkesgrenser. Vurderingen som må gjøres er om hensynet til en skreddersydd regionstruktur tilpasset sektorbehov, i dette tilfellet nedbørsfelt og elveleier, skal veie tyngre enn samhandlings- og samordningsbehov mot andre beredskapsaktører.

Informanter fra fylkesmannsembetene i fylker som NVE i dag deler med sin regioninndeling (Møre og Romsdal og Nordland) opplever delingen som uhensiktsmessig. Det påpekes eksempelvis at selv om region Midt omfatter en stor del av Nordland fylke forholder fylkesmannen seg stort sett til region Nord og regionkontoret i Narvik i beredskapsarbeidet, mens kontakten med region Midt er svakere. Deltagelsen i fylkesberedskapsrådet bærer også preg av at NVEs deltagelse i fylkesberedskapsråd i all hovedsak skjer gjennom deltagelse fra region nord. I følge disse informantene kan mindre kontakt med en av NVE regionene som deler fylket innebære en fare for at kommunene i denne delen av fylket får mindre oppmerksomhet i beredskapsarbeidet.

3.2 Politiet

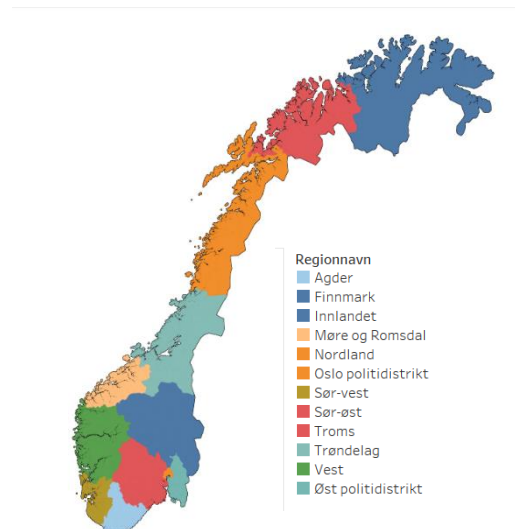
Politiet er en sentral aktør i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Ved hendelser hvor politiet har primæransvaret, vil andre samvirkeaktører kunne bistå politiet. Politiet medvirker jevnlig i håndteringen av uønskede og/eller ekstraordinære hendelser eller kriser hvor en annen myndighet har primæransvaret. Dette fremkommer

enten ved at politiet har en avtalt funksjon, det kan følge av de generelle hjelpepliktene etter politiloven eller av spesiallover.

Kriser og hendelser

Politiet er med hjemmel i politiloven pålagt et akutt sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fredstid, på alle samfunnsområder. I akuttfasen er lokal politimester gitt myndighet til å beslutte på andre myndigheters område, inntil ansvaret er overtatt av ansvarlig myndighet.

Politiet har et betydelig ansvar i den lokale beredskapen og må samvirke med nødetatene, kommunen, Forsvaret, det lokale næringslivet, frivillige organisasjoner og befolkningen for øvrig. Politiet kan, både ved redningstjeneste og ved andre hendelser, knytte til seg rådgivere og liaisoner fra andre etater og virksomheter.



Figur 3: Kart over Politidistriktene

Operasjonssentralene som finnes i hvert politidistrikt er sentrale i håndteringen av akutte hendelser. 110-sentralene (brann) har samme geografiske inndeling som politiets operasjonssentraler og målet er at disse også skal samlokaliseres. Per i dag er fem (sjekkes: Nordland, Øst, Innlandet, Sør-Øst, Møre og Romsdal) 110- og 112-sentraler samlokalisert.

Politiets oppgaver i forbindelse med uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser vil i utgangspunktet være å:

- redde liv i samarbeid med andre nød- og redningsetater
- koordinere arbeidet med andre nødetater, lokale myndigheter og frivillige organisasjoner
- sperre av og beskytte åstedet
- evakuere utsatte områder og objekter
- etterforske hendelsen og sikre bevis i samråd med eventuelle andre som har ansvar for gransking av hendelsen (for eksempel Statens havarikommisjon for transport)
- samle og formidle informasjon om skadde, døde og saknede
- identifisere omkomne
- opprettholde ro og orden og forhindre kriminelle handlinger
- ivareta kontakten med pårørende og etterlatte
- gi informasjon til befolkningen
- igangsette tiltak for å normalisere situasjonen

Politiets beredskapssystem (PBS)

Politiets beredskapssystem (PBS) inneholder retningslinjer for organisering og gjennomføring av politiets beredskapsarbeid. PBS er i hovedsak bygd opp av tre deler. Dette er: PBS I – Retningslinjer for politiets beredskap, PBS II – Politidirektoratets (PODs) styringsdokumenter og PBS III – politidistriktenes planverk. PBS III er altså de respektive politidistriktenes ”aksje” i det totale beredskapssystemet. Her er det opp til distriktene selv å utnytte mulighetene og kapasitetene som ligger i system og struktur.

Politiets organisering

I forbindelse med nærpolitireformen har politiet fra 2016 vært organisert i 12 politidistrikter.

Tabell 4: Oversikt over politidistriktene

Distrikt	Lokalisering av hovedsete	Geografisk dekningsområde	Kommunetall ¹¹
Oslo	Oslo	Oslo, Akershus vest, dvs. Asker og Bærum	3
Øst	Ski	Østfold og Akershus, med unntak av Asker og Bærum	38
Innlandet	Hamar	Oppland og Hedmark	48
Sør-Øst	Tønsberg	Buskerud, Vestfold og Telemark	48
Agder	Kristiansand	Aust- og Vest-Agder, med unntak av Sirdal kommune	29
Sør-Vest	Stavanger	Rogaland samt Sunnhordland og Sirdal kommune i Vest-Agder	32
Vest	Bergen	Hordaland (med unntak av Sunnhordland) og Sogn og Fjordane	54
Møre og Romsdal	Ålesund	Møre og Romsdal	36
Trøndelag	Trondheim	Trøndelag samt Bindal kommune i Nordland	48
Nordland	Bodø	Nordland, med unntak av Bindal kommune. Inkluderer også Gratangen kommune i Troms	44
Troms	Tromsø	Troms, med unntak av Gratangen kommune	23
Finmark	Kirkenes	Finmark	19

3.2.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling

Politianalysen og Politidirektoratet foreslo i utgangspunktet en inndeling i seks politidistrikter da strukturen skulle endres. Stortinget fattet vedtak om 12 distrikter, noe som er en vesentlig reduksjon fra de 27 distriktene som var inntil 2016.

Politidistriktene følger i hovedsak fylkesgrensene, og der de avviker er det av hensyn til geografi og infrastruktur og behovet for akseptabel responstid ved hendelser. Det er lagt vekt på å kunne understøtte de gjeldende kommunene på best mulig måte. Et eksempel på dette er kommunene i Sunnhordland. Her er det bedre veiforbindelse til Rogaland og Stavanger enn til Bergen. Dersom det blir endringer i infrastrukturen vil POD også vurdere grensene for politidistriktene. Strukturen er også under justering i forbindelse med kommunereformen.

¹¹ Per mai 2018

Politiet samhandler bredt, også på beredskapsområdet. Politiets viktigste samhandlingspartnere er de andre nødetatene (brann og AMK), kommunene, Fylkesmannen (fylkesberedskapsrådet) og Sivilforsvaret.

Hovedredningssentralen (HRS) er også sentral for politiet. Sjø- og luftredningstjeneste ledes og koordineres alltid direkte fra en av de to hovedredningssentralene. Koordineringen av hendelser på land delegeres i de aller fleste tilfeller til en av de lokale redningssentralene (LRS), etter føringer fra hovedredningssentralen.

Hver HRS er en selvstendig organisasjonsenhet, direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og driver hvert sitt operasjonsrom. De øverste lederne for hovedredningssentralene i nord og sør er henholdsvis politimesteren i Nordland politidistrikt og politimesteren i Sør-Vest politidistrikt. Politimestrene er delegert denne myndigheten som leder for HRS redningsledelse. Funksjonen kommer i tillegg til rollen som leder for eget politidistrikt.

Når det gjelder det beredskapsforebyggende arbeidet sørger POD for at politidistriktene får tilgang til andre etaters planverk slik at de kan ta hensyn til dette i egne beredskapsplaner.

Våre informanter i politiet gir uttrykk for at samhandlingen med andre aktører stort sett går greit. Samtidig vises det til at samhandlingen hadde blitt enklere om flere etater hadde felles struktur. Et eksempel på dette er politimesteren i Sør-Vest som må forholde seg til tre fylkesmannsembeter og fylkesberedskapsråd.

3.2.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Med ny fylkesinndeling vil politidistriktene i hovedsak følge fylkesgrensene, med unntak av Troms og Finnmark og Viken. I tillegg vil det fortsatt være enkelte kommuner som av praktiske og beredskapsmessige hensyn vil inngå i et annet politidistrikt enn det fylket de ligger i.

Politiet ser Viken som mest utfordrende når det gjelder ny fylkesinndeling. Viken vil omfatte tre politidistrikter: hele Øst, hele Oslo og en del av Sør-Øst. Samtidig peker informantene på at utfordringen antagelig er større for fylkesmannen som må samordne tre politidistrikter enn for politimestrene i Øst og Oslo som vil forholde seg til en fylkesmann og ett fylkesberedskapsråd. Politimesteren i Sør-Øst må derimot forholde seg til to fylkesmenn og to fylkesberedskapsråd.

En av politimestrene viser til at suksesskriteriet for god beredskap er gode relasjoner, kjennskap til hverandre og at man har gjennomført felles øvelser. Dess flere regionkontor og personer man må pleie forholdet til, jo større blir da faren for at det ikke blir godt samarbeid.

En annen utfordring er om en hendelse berører flere politidistrikter og flere fylkesberedskapsråd. Store avstander gir behov for videomøter og gradert kommunikasjon.

Tabell 5: Politidistriktene i lys av ny fylkes- og kommuneinndeling

Distrikt	Lokalisering av hovedsete	Geografisk dekningsområde	Antall fylker	Kommunetall ¹²
Oslo	Oslo	Oslo og del av Viken	1,5	3
Øst	Ski	Del av Viken	0,5	29
Innlandet	Hamar	Innlandet	1	48
Sør-Øst	Tønsberg	Del av Viken, Vestfold og Telemark	1,5	41
Agder	Kristiansand	Agder, med unntak av Sirdal kommune	1	24
Sør-Vest	Stavanger	Rogaland samt Sunnhordland og Sirdal kommune i Vest-Agder	1	29
Vest	Bergen	Vestland (med unntak av Sunnhordland)	1	38
Møre og Romsdal	Ålesund	Møre og Romsdal	1	27
Trøndelag	Trondheim	Trøndelag samt Bindal kommune i Nordland	1	38
Nordland	Bodø	Nordland, med unntak av Bindal kommune. Inkluderer også Gratangen kommune i Troms	1	41
Troms	Tromsø	Del av Troms og Finnmark, med unntak av Gratangen kommune	0,5	20
Finnmark	Kirkenes	Del av Troms og Finnmark	0,5	18

3.3 Siviltforsvaret

Siviltforsvaret er underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap (DSB), som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Siviltforsvaret har en flat organisasjonsstruktur, med nasjonal ledelse på sentralt direktoratsnivå og 20 distrikter på regionalt nivå.

Siviltforsvarets oppgave er å planlegge og iverksette tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen, miljø og materielle verdier. Siviltforsvaret er en forsterkningsressurs som gir operativ støtte til nød- og beredskapsstatene og andre instanser med primæransvar for håndtering av ulykker og spesielle hendelser. På den forebyggende siden gir Siviltforsvaret opplæring innen beredskap og redning for egne mannskaper og andre beredskapsaktører. Siviltforsvaret driver en landsomfattende tjeneste for varsling av befolkningen ved overhengende fare og har også viktige oppgaver ved å ivareta befolkningens behov i tilfelle krig.¹³ Siviltforsvarets roller innenfor samfunnssikkerhet og beredskap knyttes gjerne til tre hovedroller: beskyttelse, forsterkning og samvirke.

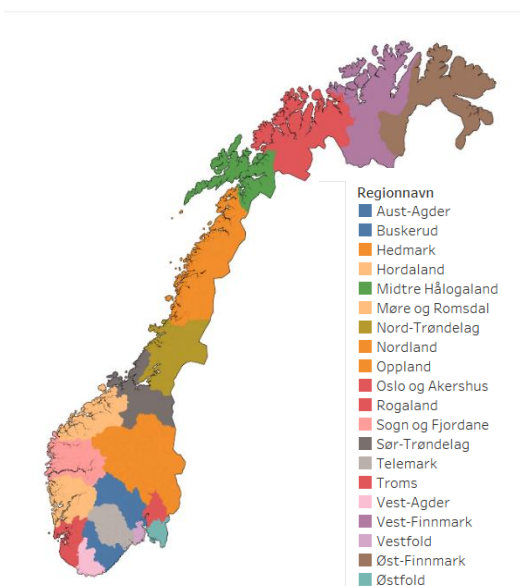
¹² Per 01.01 2020

¹³ Instruks for Siviltforsvarets distriktssjefer og om inndeling av Siviltforsvarets distrikter av 21. juni 2004 (FOR-2004-06-21-921) gir retningslinjer om sivilforsvarsdistriktets operative ansvar og myndighet.

Tabell 4: Oversikt over sivilforsvarsdistriktene

Distrikt	Lokalisering av hovedsete	Geografisk dekningsområde	Kommune-tall ¹⁴
Oslo og Akershus	Oslo	Oslo og Akershus	23
Østfold	Sarpsborg	Østfold	18
Buskerud	Drammen	Buskerud	21
Aust-Agder	Arendal	Aust-Agder	15
Vest-Agder	Kristiansand	Vest-Agder	15
Vestfold	Stavern	Vestfold	9
Telemark	Porsgrunn	Telemark	18
Hedmark	Hamar	Hedmark	22
Oppland	Østre Toten	Oppland	26
Rogaland	Sandnes	Rogaland	26
Hordaland	Bergen	Hordaland	33
Sogn og Fjordane	Sogndal	Sogn og Fjordane	26
Møre og Romsdal	Molde	Møre og Romsdal	36
Sør-Trøndelag	Trondheim	Sør-Trøndelag	25
Nord-Trøndelag	Steinkjer	Nord-Trøndelag	23
Nordland	Bodø	29 kommuner i Nordland	29
Midt-Hålogaland	Harstad	22 kommuner i nordlige del av Nordland fylke og søndre del av Troms fylke	22
Troms	Tromsø	17 kommuner i	17
Vest-Finnmark	Hammerfest	9 kommuner i Vest-Finnmark	9
Øst-Finnmark	Kirkenes	10 kommuner i Øst-Finnmark	10

Samfunnets sårbarhets- og beredskapsutfordringer er kontinuerlig i endring. Sivilforsvaret har de siste årene hatt flere oppdrag som følge av ekstremvær med påfølgende flom, skogbrann og andre uønskede hendelser. Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og nye utfordringer som følge av migrasjon er eksempler på situasjoner som har medført nye oppgaver for Sivilforsvaret. Oppdraget med å være en forsterkningsressurs for nødetatene utgjør fortsatt kjernen i Sivilforsvarets aktiviteter, men de senere år har det vært en økende vektlegging av oppgavene som har med beskyttelse av sivilbefolkningen å gjøre.



Figur 4: Kart over Sivilforsvarets regionale inndeling.

DSB har nylig gjennomført en konseptstudie for fremtidig organisering av Sivilforsvaret. Oppdraget ble gitt for å sikre at Norge har et sivilforsvar med den innretning, kompetanse, volum og organisering som kreves for å møte fremtidens behov og utfordringer. På grunnlag av konseptstudien har DSB anbefalt at det

¹⁴ Per mai 2018

regionale nivå styrkes ved å etablere større distrikt med sammenfallende grenser med Fylkesmannen, og flytting av oppgaver fra nasjonalt til regionalt nivå.¹⁵

Sivilforsvaret er pålagt samarbeid gjennom å være en operativ støtteressurs for nød- og beredskapsstatene, dvs. politi, brann- og redningsvesen og helsevesen. Sivilforsvaret samarbeider også tett med fylkesmannen i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, både som deltaker i fylkesberedskapsrådet og i ulike beredskapsforebyggende aktiviteter rettet mot kommunene. Sivilforsvaret inngår dermed i en rekke samhandlingsrelasjoner med ulike aktører og har dermed et bredt erfaringsgrunnlag for å vurdere strukturenes betydning for samhandling.

3.3.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling

Av intervjuene fremgår det at kommunene er den viktigste samhandlingsaktøren for Sivilforsvaret i det forebyggende arbeidet. Sivilforsvaret ønsker å være en tydelig støtteressurs for kommunene, blant annet i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyse og andre planer relatert til Sivilforsvarets ansvarsområder. Sivilforsvaret deltar også regelmessig i øvingsaktiviteter med kommunene, gjerne i samarbeid med Fylkesmannen. Fra ett av de intervjuede sivilforsvarsdistriktene vises det eksempelvis til at Sivilforsvaret i samarbeid med kommunene har gjennomført opplæring i hvordan kommunene skal sette krisestab. I et annet distrikt er det nylig gjennomført nærmiljøbaserte øvelser sammen med kommunene. Øvelsene tar utgangspunkt i kommunenes ROS-analyser og «worst-case» scenarier innenfor aktuelle temaer som bortfall av kommunikasjon, evakuering, bruk av tilfluktsrom etc.

Informantene legger vekt på at Sivilforsvaret har et nært samarbeid med fylkesmennene, både i felles oppfølging av kommunene og som deltaker i fylkesberedskapsråd. Samarbeidet beskrives som meget velutviklet og at de to organisasjonene har etablert effektive samhandlingsstrukturer som fungerer godt både i forebygging og krisehåndtering.

Tilsvarende vurderinger kommer til uttrykk når det gjelder samhandlingen med politiet. Politiet er Sivilforsvarets nærmeste samvirkepartner i krisehåndtering og mange av Sivilforsvarets oppgaver må løses i samarbeid med eller med bistand av politiet. Lederne for sivilforsvarsdistriktene opplever at de har svært god dialog med ledelsen av politidistriktene og at politiet har høy oppmerksomhet om Sivilforsvarets roller.

Flere av informantene understreker at nærhet til kommuner og lokalsamfunn er grunnleggende for å ivareta Sivilforsvarets roller i det forebyggende arbeidet. Det vises til at det er få faste ansatte i hvert distrikt og at ansatte er mye ute og bidrar i lokale beredskapsråd. En fordel ved dagens struktur er ifølge informantene at distriktene ikke er større enn at det er mulig å dekke hele området uten at store deler av arbeidstiden forsvinner i reisetid.

¹⁵ DSB (2017) Framtidens sivilforsvar – DSBs anbefaling til ny organisering og sivile beskyttelsestiltak.

Informantene vektlegger også betydningen av nærhet og lokalkjennskap i bruken av Sivilforsvarets sivile tjenestepliktige ved ulike typer hendelser. For at deres ressurser skal bli best mulig utnyttet, er det viktige forutsetninger både at de får tett oppfølging fra Sivilforsvarets ansatte og at de settes inn i områder de kjenner og har kunnskap om. I henhold til flere informanter taler det også for at sivilforsvarsdistriktene ikke blir for store.

Selv om flere informanter påpeker fordeler med dagens inndeling for etablert samhandling, støtter de behovet for å styrke Sivilforsvaret i tråd med anbefalingene fra konseptutredningen. Endringer i inndelingen av sivilforsvarsdistriktene til færre og større distrikter utgjør en integrert del av dette forslaget for å sikre et sivilforsvar med den innretning, kompetanse, volum og organisering som kreves for å møte framtidens behov og utfordringer. Det poengteres også at dagens struktur for sivilforsvaret innebærer store variasjoner mellom distriktene hva angår rolleforståelse og utøvelse av samfunnsopdraget.

3.3.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Som nevnt har DSB lagt fram forslag om samordnede grenser mellom Fylkesmannen og Sivilforsvaret.¹⁶ Dersom sivilforsvarsinndelingen følger fylkesmannsembetene fullt ut, vil det innebære 10 distrikter. Det innebærer en halvering fra dagens antall. I høringsinnspillene til konseptutredningen tok flere til orde for at sivilforsvarsdistriktene heller burde følge de nye politidistriktene. Det ville innebære 12 distrikter og en annen struktur først og fremst på det sentrale østlandsområdet, Sørvestlandet (Sunnhordland) og i Nord-Norge (Troms og Finnmark). Etter DSBs vurdering taler likevel hensynene til oppgavene i fred, krise, krig og sammenfallende samarbeidsaktører at sivilforsvarsdistriktene bør følge inndelingen av fylkesmannsembetene.

Våre informanter ønsker ikke å konkludere om inndelingen til Sivilforsvaret bør følge politiets eller fylkesmannens inndeling. De påpeker at Sivilforsvaret samarbeider tettest med fylkesmannen i det beredskapsforebyggende arbeidet, mens politiet er den sentrale samvirkeaktøren i krisehåndtering. På bakgrunn av at det er politiet som rekvirerer bistand fra Sivilforsvaret under hendelser og Sivilforsvaret inngår i lokal redningssentral (LRS), vurderer informantene sammenfall i struktur mellom politidistrikt og sivilforsvar som en viktig forutsetning for godt samvirke. En av informantene framhever at samhandlingen med politiet har blitt betydelig enklere med ny politidistriktsinndeling fra 2016 som innebar at det aktuelle sivilforsvarsdistriktet fikk ett politidistrikt å forholde seg til.

Argumentene for å følge fylkesmannens inndeling knyttes både til samarbeidet om beredskapsforebyggende aktiviteter rettet mot kommunene, deltagelse i fylkesberedskapsrådet og til fylkesmannens roller i utviklingen av totalforsvaret. Kjernen i totalforsvaret er at ressursene på både sivil og militær side skal jobbe sammen for å verne landet best mulig. Fylkesmannen har her en viktig rolle med å koordinere de sivile ressursene med Forsvarets muligheter for å gi støtte til det sivile samfunn og med Forsvarets behov for sivil støtte.

¹⁶ Per juni 2018 er forslaget til behandling i Justisdepartementet

Dersom sivilforsvarsdistriktene skal følge den nye inndelingen av fylkesmannsembetene fullt ut, vil flere av distriktene bli betydelig større sammenlignet med dagens inndeling. Våre informanter mener at særlig Viken og et sammenslått Troms/Finmark vil være for store geografiske enheter for Sivilforsvaret og at disse enhetene vil innebære behov for en desentral kontorstruktur innad i de nye distriktene.

Våre informanter beskriver den nye Viken-regionen som utfordrende, både for Sivilforsvarets egne oppgaver og for samhandlingen mellom ulike beredskapsaktører. Geografisk og organisatorisk vil ikke Viken sammenfalle med dagens inndeling til flere av de offentlige etatene som har sentrale roller innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Nye Viken vil eksempelvis omfatte tre politidistrikt, to HV-distrikt og to NVE-regioner. Det poengteres at Viken vil innebære at et stort geografisk område med et betydelig kommune- og innbyggertall kombineres med en svært kompleks administrativ struktur på statlig side. De frykter at Viken på den bakgrunn vil være en krevende enhet for den nødvendige samhandlingen i arbeidet med samfunnssikkerhet, særlig ved store og komplekse hendelser.

Det nye fylket Troms og Finmark blir landets største i areal. Ett felles sivilforsvarsdistrikt for et område som i dag betjenes av fire distrikter (Nord-Hålogaland, Troms, Vest-Finmark og Øst-Finmark) vurderes av våre informanter som uhensiktsmessig. Det påpekes at allerede i dag representerer lange avstander og knapp bemanning utfordringer for Sivilforsvarets kontakt og samhandling med kommunene og andre lokale aktører. Våre informanter mener at sammenfall mellom nye sivilforsvarsdistrikt og politidistriktet i den nordligste delen av landet som en bedre løsning, men også med en slik modell påpeker informantene at det er behov for å opprettholde lokalkontorer i den vestlige og østlige delen av fylket for å ivareta lokal tilhørighet og kontakt.

3.4 Statens Vegvesen

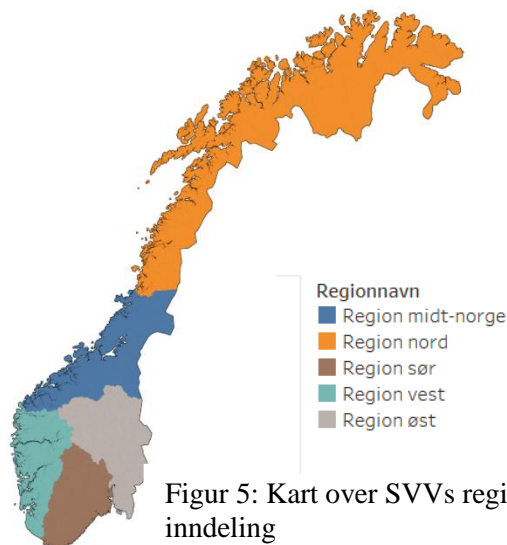
Statens vegvesen (SVV) er statens og fylkeskommunens fagetat for veg og vegtrafikk, og er ansvarlige for riks- og fylkesvegnettet hva angår planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold. De har også ansvar for fergetilbudet på riks- og fylkesvegene. Statens vegvesen er organisert i to forvaltningsnivåer som er Vegdirektoratet og fem regioner, henholdsvis Region Nord, Region Midt, Region Vest, Region Sør og Region Øst. Regionkontorene har fylkesvise vegavdelinger som blant annet betjener fylkeskommunenes vegadministrasjonsbehov. De fleste enhetene på regionvegkontorene, herunder også de fylkesvise vegavdelingene, utfører både riksvegoppgaver og fylkesvegoppgaver. Oppgavene utføres i stor grad gjennom prosjektorganisering og med hjelp av fagressurser fra flere enheter i vegregionene og Vegdirektoratet.

SVV skal i likhet med de øvrige samferdselsaktørene bidra til å sikre samfunnets behov for framkommelig og pålitelig transport av mennesker og gods, bidra til å redusere risikoen for ulykker så langt som det med rimelighet er praktisk mulig, forebygge hendelser som kan true sikkerheten i transportsektoren, samt ivareta hensynet til klimaet, forventede klimaendringer og bærekraftig utvikling.

Tabell 5: Oversikt over Statens vegvesens regioner

Region	Fylker	Kontorsteder
Øst	Østfold, Akershus, Oslo, Oppland og Hedm	Lillehammer
Midt-Norge	Møre- og Romsdal og Trøndelag	Molde
Vest	Sogn- og Fjordane, Hordaland og Rogaland	Leikanger
Sør	Agderfylkene, Telemark, Vestfold og Buske	Arendal
Nord	Nordland, Troms og Finnmark	Bodø

Regionkontorene, inkludert vegavdelingene, og vegtrafikksentralene er har viktige roller i arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. En helt sentral oppgave er å holde veier/omkjøringsveier åpne ved ulike hendelser. For å ivareta sitt oppdrag, gjennomfører SVV ROS-analyser og har beredskapsplaner for det viktigste vegnettet i regionene. Videre gjennomføres det systematisk kontroll av kritiske vegobjekter som bruer og tunneler samt inspeksjoner av vegnettet for øvrig med tanke på trafiksikkerhet. For å forberede god håndtering av krisesituasjoner gjennomfører Statens vegvesen hyppig øvelser innenfor ulike typer krisescenarier, ofte i nært samarbeid med andre beredskapsaktører som for eksempel brannøvelser i tunneler.



Figur 5: Kart over SVVs regionale inndeling

3.4.1 Erfaringer med dagens struktur for oppgaveløsning og samhandling

Informantene både i SVV og andre etater opplever god samhandling i arbeidet med forebyggende sikkerhet. Samvirket med andre myndigheter og aktører blir jevnlig øvet og det gis uttrykk for gode erfaringer med beredskapsråd, beredskapsforum og andre arenaer i dette arbeidet. Særlig framheves verdien av at det arbeides systematisk med å høste lærdom fra tidligere hendelser og at denne type erfaringsbasert kunnskap stadig gjør aktørene bedre i stand til å håndtere ulike typer hendelser. Fra Region Øst nevnes eksempelvis at SVV i samarbeid med fylkesmenn, politi, NVE m.fl. har lært mye av tidligere års håndtering av flommer i de østlige dalførene og at rutinene for samvirket stadig forbedres.

Våre informanter har ikke opplevd at ulik regional inndeling av statsetatene har vært en vesentlig hemmende faktor for å etablere godt samvirke. De mener likevel at det har vært en fordel at mange av de beredskapsrelaterte oppgavene ivaretas av de fylkesvise vegavdelingene med den nærhet de har til fylkesmannen og politiet. I flere av fylkene er det derfor leder av vegavdelingen og ikke regiondirektør som deltar i fylkesberedskapsrådet.

En større utfordring mener informantene er knyttet til interne omstillinger i virksomhetene og utskiftinger av personell i nøkkelposisjoner. Godt samvirke handler i stor grad om kjennskap og personlige relasjoner mellom ledere og fagpersonell på tvers av de ulike beredskapsstatene. Omstillinger i etatene kan i

mange tilfeller innebære at relasjoner og roller endres og at samarbeidsflater må etableres på nytt. En informant bruker politireformen som eksempel på at etablerte samhandlingsrelasjoner mellom politiet og SVV ble endret og til dels svekket.

3.4.2 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Som en del av regionreformen skal administrasjonen for fylkesvegnettet overføres til fylkeskommunene og ordningen med sams veiadministrasjon oppheves. Endringene i oppgavefordeling og saksportefølje vil naturlig nok kunne få konsekvenser for organiseringen av SVV, herunder behov for regional organisering. Hvordan dette organiseringen vil bli er usikkert og må også ses i sammenheng med andre prosesser internt i SVV. Eventuelle behov for å tilpasse fremtidig organisering til den nye fylkesinndelingen er det derfor på nåværende tidspunkt vanskelig å uttale seg om. I intervjuene poengterer imidlertid flere av informantene at endringene med større sannsynlighet vil innebære færre regioner enn dagens fem enn at SVVs regionale apparat splittes opp i et antall som tilsvarer de 11 fylkene. Informantene i SVV gir også uttrykk for beredskapsressursene uansett bør organiseres som en del av Statens vegvesen og stilles til disposisjon for fylkeskommunene ved større hendelser som truer liv og helse eller vesentlige samfunnsfunksjoner.

3.5 Andre sentrale aktører på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet

3.5.1 Kystverket

Kystverket har ansvaret for statens beredskap mot akutt forurensning. Dette ansvaret innebærer at Kystverket koordinerer og samordner statlig, kommunal og privat beredskap i et nasjonalt beredskapssystem mot akutt forurensning. Dette inkluderer også øving av private, kommunale og statlige beredskapsressurser. Kystverket er tilsynsmyndighet for alle tilfeller av akutt forurensning.

I arbeidet mot akutt forurensning er den kommunale beredskapen en viktig ressurs for Kystverket. Alle landets kommuner deltar i et interkommunalt samarbeid gjennom ordningen med interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA). I alt er det 34 IUAs i landet og denne beredskapen er dimensjonert for å håndtere mindre, akutte utslipp. Forurensningshendelser som er, eller utvikler seg til å bli, av en slik størrelse at de blir for store for et IUA å håndtere, vil bli overtatt av Kystverket ("Statlig aksjon").

Kystverket er inndelt i fem regioner som, med unntak for region Nordland, omfatter flere fylker. Yttergrensene for regionene følger fylkesgrensene.

- Region Sør-Øst: Østfold, Oslo og Akershus, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest Agder
- Region Vest: Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane
- Region Midt-Norge: Møre og Romsdal og Trøndelag
- Region Nordland: Nordland
- Region Troms og Finnmark: Troms og Finnmark

Det er gjennomført intervjuer med informanter fra Kystverket om samarbeidet med fylkeskommunene om regional utvikling og regional planlegging. I disse intervjuene ble det også innhentet synspunkter om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kystverket prioriterer og har stor nytte av deltagelse i fylkesberedskapsrådet. Rådets rolle for å skape felles forståelse for beredskapsutfordringer i fylkene og ikke minst felles situasjonsforståelse under hendelser, framheves som særlig viktig. Informantene opplever at det er variasjon i hvordan fylkesmennene bruker fylkesberedskapsrådet blant annet som aktivt samordnede organ i forbindelse med store hendelser. Det påpekes at i ett fylke innkalles eksempelvis beredskapsaktørene rutinemessig i forkant av varslede hendelse, mens rådet ikke brukes på samme proaktive måte i nabofylket.

Kystverket har jevnlig kontakt med de ulike interkommunale utvalgene mot akutt forurensing (IUA), som det gjerne er tre -fire av i hvert fylke. Kontakten omfatter alt fra faglig veiledning og gjennomgang av planverk til operativt samarbeid ved akutte hendelser. Informantene mener at IUAn har blitt stadig mer profesjonalisert og aktive i sine roller, selv om det også her kan være betydelige variasjoner.

De utvalgte informantene representerer to regioner som hver for seg dekker få fylker. De mener at denne inndelingen gir et godt grunnlag for å etablere velfungerende samhandlingsstrukturer med et oversiktlig aktørbilde og nære relasjoner. I begge regioner blir antall fylker innad i regionen redusert og det vurderes ikke som en ulempe, men heller ikke av vesentlig betydning for beredskapsarbeidet

3.5.2 Brann- og redningstjenesten

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er sentral tilsynsmyndighet på brannområdet og nasjonal brannmyndighet.

Brann- og redningstjenesten er et kommunalt ansvar. Ansvarsprinsippet innebærer at det er kommunene som har et ansvar for å yte brann- og redningstjenester for innbyggerne. Brann- og redningsvesenet har en viktig oppgave på det forebyggende brannvernområdet, og det utgjør kommunens viktigste redningsressurs.

Selv om kommunen kan sette bort deler av oppgavene til andre kommuner eller virksomheter (interkommunale selskaper), ligger myndighetsansvaret fortsatt hos kommunen.

De lovpålagte oppgavene til brann- og redningsvesenet følger av lov og er:

- gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann,
- brannverntiltak og opptreden i tilfelle brann og andre akutte ulykker
- gjennomføre brannforebyggende tilsyn
- gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane

- utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner
- være innsatsstyrke ved brann
- være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyse
- etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
- sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg

Det er i alt 260 brann- og redningsvesen i Norge per i dag. Det ligger som krav i brann- og eksplosjonsvernloven at kommunene skal samarbeide om effektive løsninger, men det er ikke noe pålegg.

Som nevnt i avsnitt 2.6.1 dekker nødsentralene for brann (110-sentralene) samme geografiske områder som politidistriktene. Det legges også opp til samlokalisering mellom 110- og 112-sentralene. Det er ikke noe regionalt nivå på brann- og redningsområdet utover 110-sentralene og det er derfor en diskusjon om det er behov for en regional brannmyndighet med spisskompetanse på nivået mellom det kommunale brannvesen og DSB.

3.5.3 Helseregionene

Norge er inndelt i fire helseregioner der statlige, regionale helseforetak (RHF) har ansvar for å gi befolkningen i området spesialisthelsetjenester. De regionale helseforetakene er:

- Helse Sør-Øst: Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud, Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark og Oppland. Hovedkontor ligger på Hamar.
- Helse Vest: Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Hovedkontor i Stavanger.
- Helse Midt-Norge: Møre- og Romsdal og Trøndelag. Hovedkontor i Stjørdal.
- Helse Nord: Nordland, Troms og Finnmark. Hovedkontor i Bodø.

De regionale helseforetakene eier og styrer helseforetakene, dvs. sykehusene, i egen region. RHF'ene utarbeider egen regional beredskapsplan for å sikre at befolkningen tilbys nødvendige helsetjenester også i kriser eller ekstraordinære hendelser. Det er også etablert regionale beredskapsutvalg som består av representanter fra RHF og helseforetakene i regionen.

Inndelingen i helseregioner følger dagens fylkesgrenser. Det vil også være tilfelle når det gjelder fremtidig fylkesinndeling. Viken inngår i sin helhet i Helse Sør-Øst.

3.5.4 AMK-sentralene

Brann- og redningstjenesten har tilpasset seg politidistriktenes struktur for sine nødsentraler (110-sentralene). De regionale helseforetakene har ansvar for AMK-sentralene (Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral). Det er imidlertid langt flere AMK-sentraler enn helseregioner – i alt 16. AMK-sentralene er gjerne lagt til de største sykehusene.

En utredningsgruppe nedsatt av Helse- og omsorgsdepartementet leverte i 2016 en rapport om organiseringen av AMK-sentralene¹⁷. Utredningsgruppen anbefalte ikke harmonisering av AMK-sentralenes geografiske ansvarsområder med politiets og branndistriktenes nye geografiske ansvarsområder. Ved denne vurderingen har gruppen særlig vektlagt at de regionale helseforetakenes ansvarsområder må være styrende for AMK-sentralenes ansvarsområder.

3.5.5 Heimevernet

Heimevernet (HV) blir i intervjuene med statsetatene nevnt som en sentral samarbeidspart spesielt for politiet når det gjelder samfunnsikkerhet og beredskap.

Distriktene har det territorielle ansvaret på vegne av Forsvaret og disponerer innsatsstyrker og HV-områder. HV har en viktig oppgave i støtte til det sivile samfunnet, blant annet gjennom å yte bistand til politiet i krisesituasjoner.

HV er inndelt i 11 distrikter:

- Oslofjord
- Oslo og Akershus
- Telemark og Buskerud
- Opplandske
- Agder og Rogaland
- Bergenhus
- Møre og Fjordane
- Trøndelag
- Sør-Hålogaland
- Nord- Hålogaland
- Finnmark

Som vi ser så følger inndelingen stort sett dagens fylkesgrenser, men i noen grad deler HV-distriktene noen av dagens fylker. Det gjelder Nordland som er delt på to HV-distrikter og Sogn- og Fjordane som er delt langs Sognefjorden mellom distriktene Bergenhus og Møre- og Fjordane. Med ny fylkesstruktur vil imidlertid HV-distriktene avvike i større grad. Det gjelder særlig Viken, men også Telemark og Vestfold og Vestland. Her vil HV-distriktene måtte forholde seg til deler av de nye fylkene.

3.5.6 Mattilsynet

Mattilsynet har viktige beredskapsoppgaver knyttet til å håndtere hendelser som kan true folkehelsen, mattryggheten og plante-, landdyr- og fiskehelsen. Årlig håndterer Mattilsynet over 1000 små og store hendelser og Mattilsynets fem regioner er sentrale i dette arbeidet. Mattilsynets regioner samarbeider tett med kommunene og andre statsetater blant annet i bekjempelse av sykdomsutbrudd på planter, dyr og fisk. Mattilsynet skal ha særlig oppmerksomhet på forhold som kan påvirke utviklingen og spredningen av antimikrobiell resistens. Mattilsynet

¹⁷ Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene. Rapport fra utredningsgruppe. September 2016.

skal bidra til å utvikle totalforsvaret og har etablert egne samarbeidsavtaler med Sivilforsvaret og forsvaret i den forbindelse.

Mattilsynets fem regioner følger fylkesgrensene og omfatter følgende fylker:

- Region Nord: Finnmark, Troms og Nordland
- Region Midt: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal
- Region Sør og Vest: Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder
- Region Øst: Telemark, Vestfold, Buskerud, Hedmark og Oppland
- Region Stor-Oslo: Oslo, Akershus og Østfold

4 Samlet vurdering

I dette kapitlet gir vi en samlet vurdering av i hvilken grad den regionale inndelingen av statsetater har betydningen for arbeidet med regional samfunnssikkerhet og beredskap. Vurderingsgrunnlaget utgjøres i første rekke av hovedinntrykkene fra gjennomførte intervjuer i NVE, Politiet, Sivilforsvaret og Statens Vegvesen, men suppleres også i noen grad med funn og vurderinger fra tidligere arbeider¹⁸ om regional stat samt vurderinger fra fylkesmennene. Fremstillingen har en tredelt struktur. Først gir vi en samlet vurdering av inndelingens betydning for beredskapsarbeidet på mer overordnet plan. Deretter oppsummerer vi i noen hovedpunkter de faktiske erfaringer med dagens samhandling, før vi til slutt kommenterer vurderinger knyttet til ny fylkesinndeling og eventuelle endringsbehov i lys av den.

4.1 Synspunkter på betydning av regional inndeling

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap har en tydelig geografisk komponent. Hendelse skjer i et lokalsamfunn eller i en større region. Både det forebyggende arbeidet og krisehåndtering er derfor i stor utstrekning avhengig lokal og regional tilstedeværelse. Beredskapsetatenes organisering i form av geografisk inndeling og lokalisering av ressurser vil derfor kunne ha betydning for effektiv samhandling mellom aktørene.

Flertallet av informanter poengterer at størst mulig grad av geografisk sammenfall i statsetatenes inndeling er en viktig betingelse for effektiv **forebygging**. Det poengteres at felles struktur fremmer nærhet, kunnskap om hverandre og større forpliktelse og ansvar i oppfølgingen i det forebyggende arbeidet. Fravær av felles struktur vil på den andre siden gjøre det vanskeligere «å kunne og kjenne» hverandre fordi deltagelsen fra aktørene kan variere og i noen tilfeller nedprioriteres.

Det kommer til uttrykk varierende synspunkter på de regionale strukturenes betydning for faktisk **krisehåndtering**. Flere framhever at tydelige kommandolinjer, ansvar og roller er langt viktigere for god krisehåndtering enn at det er sammenfallende geografiske grenser. Det avgjørende er at beredskapsaktørene møter med klart definert

¹⁸ Difi-rapport 2017:10 Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter.

NIVI-rapport 2017:5 Regionale strukturers betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet

ansvar og myndighet og benytter sine ressurser i den aktuelle krisesituasjonen. Da er innarbeidet kultur for samhandling, personlige relasjoner og effektiv ledelse de avgjørende betingelsene for kvalitet og effektivitet i samhandlingen.

Enkelte av informantene gir uttrykk for at etatenes organisering i ulike geografiske områder kan skape konkrete utfordringer for effektiv samhandling også i krisesituasjoner. Sammensatte hendelser kjennetegnes ved at de utfordrer flere samfunnsfunksjoner samtidig og tiltar i tid og rom. Krisehåndtering i slike situasjoner krever samarbeid mellom ressurser og sektorer som ikke samarbeider i det daglige. Kravene til at ressursene skal finne hverandre i en akutt krisesituasjon er derfor i utgangspunktet store. Det påpekes at øvelser og krisehåndtering må ses i nær sammenheng og at krisehåndteringsevnen aldri blir bedre enn det aktørene har planlagt og øvd på forhånd. Dersom en fragmentert regional inndeling av statsetatene svekker deltagelse i felles øvelser vil det i neste omgang svekke samvirket ved faktiske hendelser.

4.2 Erfaringer med dagens samhandling

I samtale ble informantene bedt om å konkretisere positive og negative erfaringer med dagens samhandling. I det følgende oppsummeres både generelle hovedinntrykk og konkrete eksempler på opplevde utfordringer.

Tydlig ansvarsfordeling og få negative erfaringer med samhandlingen under hendelser

Selv om et flertall av informantene peker på fordeler med en mer sammenfallende struktur for de regionale beredskapsetatene har de likevel få negative erfaringer med inndelingens betydning for samhandlingen under hendelser. Fra konkrete hendelser er erfaringen at ansvarsfordelingen mellom aktørene er avklart og fungerer godt. Det samme viser de evalueringer av krisehåndtering som rutinemessig utarbeides i etterkant av hendelser. Det understrekes at ansvarsfordelingen under lokale hendelser oppleves av aktørene som avklart. Ved akutt fare for liv og helse blir den nødvendige samordningen ivaretatt gjennom den offentlige organiserte redningstjenesten, som kan tre i funksjon etter beslutning av politimester eller hovedredningssentral. Under hendelser følger fagansvaret for ressursene linjen i den enkelte etat/ organisasjon, men LRS (lokal redningssentral) koordinerer innsatsen av ressursene, normalt via politiets operasjonssentral. Det vises til at det tidligere har vært en viss diskusjon om ansvarsfordelingen mellom politi og fylkesmann under større hendelser, men at det i mindre grad har vært en diskusjon etter endringer i beredkapsinstruksen for Fylkesmannen i 2015.

Kommunikasjonsutfordringer

Et tema som i flere samtaler ble nevnt som utfordrende for samhandlingen knytter seg til kommunikasjonen mellom etatene. Nødnett brukes av flere beredskapsaktører som ambulansetjenesten, brann og redningsetaten og politi, i både intern kommunikasjon og for å kommunisere mellom hverandre. I tillegg brukes nødnett av frivillige, fylkesmannen, kommuner og andre. Nødnett er bygget opp rundt talegrupper, og brukerne har i hovedsak egne interne talegrupper de bruker til kommunikasjon seg imellom. I tillegg til de interne gruppene er det etablert felles talegrupper, som kan omfatte to eller flere etater. Disse felles talegruppene må nødvendigvis følge en struktur og inndeling, og denne inndeling er geografisk basert. «Samvirke-kanalen» er for eksempel gyldig i hele politidistriktet, og er tilgjengelig for alle brukere av nødnett,

innenfor politidistriktet. Det gjør at alle brukerne av nødnett i en krise kan ha sambandskontakt innenfor de geografiske grensene til politidistriktene. I tillegg finnes det en «samvirke kanal uten politi», som også er gyldig i hele politidistriktet. Fylkesmannen har også en egen åpen kanal, med geografisk avgrensning til fylkesgrensene, som alle relevante samarbeidsaktører med kommunen og fylkesmannen kan få tilgang til.

Utfordringer kan imidlertid oppstå dersom et fylkesmannsembete som rommer flere politidistrikt i en krisesituasjon skal ha oversikt over all sambandskommunikasjonen i eget fylke. Da må fylkesmannen lytte på talegruppen til alle de ulike politidistriktene i sitt fylke. I tillegg er det bare mulig å være på en talegruppe av gangen per samband, noe som innebærer at fylkesmannen må ha flere enn et samband tilgjengelig for å ha oversikt over kommunikasjonen.

En annen utfordring knyttet til samhandling og kommunikasjon knytter seg til utveksling av gradert informasjon på tvers av beredskapsetater. Flere informanter trakk frem at det ikke er utviklet løsninger for kommunikasjon og formidling av slik informasjon mellom mange av etatene i dag og at det legger en begrensning for effektiv samhandling i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet på regionalt nivå.

Ulike inndelinger medfører kostnader

De intervjuede etatene har ulike utgangspunkt for erfaringer med regionale inndelinger. Politiet har i løpet av de senere år gått fra en situasjon med flere politidistrikt (27) enn fylker. Fra 2016 og fram til ny inndeling trer i kraft for fylkesmannsembetene i 2019 og nye fylker fra 2020 er situasjonen motsatt ved at mange politidistrikt dekker flere fylker. NVEs regioner har på sin side dekket mange fylker i en lang periode, mens Sivilforsvaret har hatt en mer finmasket struktur enn fylkene med sine 20 distrikter. Vurdert i et effektivitetsperspektiv poengterer flere informanter at mangel på sammenfall i inndeling (en til en) skaper merarbeid og større kostnader. Det vises til at ulike inndelinger for etatene i mange tilfeller doublerer antall aktører hver enkelt etat skal forholde seg til. De må møte flere, samle flere og selv delta på doble arenaer.

Store krav til kommunene

Informanter fra alle de intervjuede etatene understreker at kommunene er fundamentet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. De har et helhetsansvar og skal samordne og ta hensyn til samfunnssikkerhetsmessige utfordringer i lokalsamfunnet, i kommunens og andre viktige aktørers virksomhet. Kommunene skal kartlegge risiko – og sårbarheter (ROS) i lokalsamfunnet, utvikle planverk i tråd med ROS-analyser og ha en kommunal kriseledelse og gjennomføre øvelser og andre kompetansetiltak for å sikre evnen til å håndtere uønskede hendelser. I tillegg har kommunene beredskapsplikter innen en rekke fagområder.

I intervjuene gis det uttrykk for at oppmerksomheten om samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål i de senere år blitt vesentlig styrket i kommunesektoren. Kommunene arbeider mer systematisk og avsetter større ressurser til beredskapsplanlegging og ROS analyser nå enn tidligere. Samtidig gis det uttrykk for bekymringer for kommunenes forutsetninger - kompetanse- og ressursmessig - for å levere på det omfattende oppdraget de er tillagt som beredskapsansvarlige. Enkelte informanter påpeker i den forbindelse det de opplever som en ubalanse i

ressursfordelingen innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Det vises til at det er skjedd en betydelig styrking av kompetanse og kapasitet sentralt, blant annet gjennom oppbygning av døgnbemannede situasjonssentre og omfattende vaktordninger, mens situasjonen regionalt og lokalt er preget av ressursknapphet og kompetanseutfordringer.

4.3 Vurdering av ny fylkesinndeling

Med ny politidistriktsinndeling fra 2016, ny struktur for fylkesmennene 2019 og ny inndeling for fylkeskommunen er det lagt nye forutsetninger for samvirket mellom flere sentrale beredskapsaktører på regionalt nivå. Det foreligger i tillegg forslag om at Sivilforsvaret skal følge inndelingen til Fylkesmannen. Kommunereformen vil også for mange kommuners vedkommende gi nye betingelser for samhandlingen med regionale statsetater, selv om flertallet av kommunene ikke er berørt. Alle våre informanter har blitt bedt om å vurdere den nye strukturen i lys av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder også å vurdere om det er behov for å gjøre tilpasninger i egen struktur til den nye fylkesinndelingen.

Større sammenfall i grenser og styrket kompetanse

Gjennomgående ser informantene positive effekter av strukturreformene for arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. For det første ser de klare fordeler for samhandlingen i arbeidet at ny inndeling av politi, fylkesmenn, alarmsentraler (110 og 112) stort sett (dog med ett markant unntak) følger hverandre i en struktur som består mellom 10-12 regionale enheter. Nye sivilforsvarsdistrikter vil ytterligere bidra til å samle beredskapsfamilien i en tilnærmet felles struktur. Sammenfallende struktur styrker kontakt og kommunikasjon blir enklere med én linje mellom FM og politimester i de fleste fylker i landet. For det andre mener intervjuede politimestre og fylkesberedskapssjefer at en sammenslåing av fagmiljøer gir større kapasitet for å håndtere løpende problemstillinger, men også større fleksibilitet og mulighet for å spisse organisasjonen på bestemte fagområder. Statsetater som i dag er organisert i betydelig færre regioner, som NVE, ser også fordeler for samhandlingen med endrede politidistrikt og fylkesmannsembeter. Det blir færre aktører og arenaer å forholde seg til og enklere samhandlingsrelasjoner.

På minussiden påpekes det at oppfølgingen av kommunene kan bli mer krevende. Både politidistrikter og fylkesmenn vil få et betydelig større antall kommuner å forholde seg til. Det påpekes i den forbindelse en risiko for at etablerte relasjoner og innarbeidede samvirkestrukturer med kommunene kan svekkes. Det blir også advart mot at en organisering i større regioner for å effektivisere og høste stordriftsfordeler kan føre til at det lokale arbeidet svekkes. Nærhetsprinsippet fordrer at man har ressurser og kapasitet til å ivareta lokale spørsmål og håndtere hendelser som dukker opp, hvor som helst. Faglig kompetanse og ressurser på stedet er derfor nødvendig og må ledsages av delegerte fullmakter for å være effektivt. Desto større regionen blir desto mer avhengig er man av at fullmakter delegeres til operativt nivå. Hvis ikke kan beslutnings- og informasjonslinjene blir for lange og langsomme, og hindre effektiv oppgaveløsning. Selv om mange avstandsutfordringer kan og bør møtes gjennom bruk av teknologiske løsninger, har både erfaringer med omfattende strømutfall og svikt i mobilnettet vist at slike løsninger samtidig kan være sårbare.

Fullt sammenfall mellom politidistrikt, fylkesmannsembeter og sivilforsvarsdistrikter?

Politidistriktene og ny struktur for fylkesmannsembetene vil ikke følge hverandre fullt ut. Størst avvik finner vi i det sentrale østlandsområdet der det nye fylkesmannsembetet Viken vil omfatte Øst politidistrikt, Oslo politidistrikt og deler av Sør-øst politidistrikt (Buskerudkommunene), og i Nord-Norge der det nye fylkesmannsembetet for Troms og Finnmark vil omfatte hhv. Troms politidistrikt og Finnmark politidistrikt. I tillegg vil flere enkeltkommuner, som i dag, tilhøre et annet politidistrikt enn det øvrige kommuner i det samme fylket tilhører. Gitt at Sivilforsvaret vil følge fylkesmannsstrukturen fullstendig vil de samme avvikene gjøre seg gjeldende mellom politidistriktene og sivilforsvarsdistriktene.

Flere av våre informanter gir uttrykk for at når den regionale beredskapsorganiseringen nå først skulle endres burde Politiet, Fylkesmannen, Sivilforsvaret og 110 og 112-sentralene få identisk inndeling. Særlig fra Politiets side poengteres det at de 12 nye politidistriktene fra 2016 burde binde når helt sentrale samvirkepartnere som Fylkesmannen og Sivilforsvaret kort tid etter endrer sin inndeling. Med den økende vektleggingen av totalforsvarets roller i tiden framover påpekes det videre at Heimevernet også burde inngå i samme struktur, og at helseforetak og AMK-sentraler burde følge yttergrensene for politidistriktenes organisering.

Synspunktene begrunnes med at effektivt samvirke innenfor beredskap forutsetter enkle og oversiktlige strukturer som skaper en felles ramme for et effektivt og operativt samvirke både i forebyggende beredskapsarbeid og i krisehåndtering. Det er ikke hensiktsmessig at alle etater får identisk inndeling som politiet eller fylkene, men ingen etater bør krysse vedtatt fylkesinndeling. I den forbindelse framhever flere at NVEs regioninndeling må vurderes. Som nevnt går NVEs regioninndeling i dag på tvers av hhv. Møre og Romsdal fylke og Nordland fylke.

Viken kan bli utfordrende

Flere informanter gir uttrykk for at de frykter at nye Viken vil innebære utfordringer for beredskapsarbeidet. Som region vil Viken ha landets høyeste innbyggertall, flest kommuner (53 kommuner inkl. Oslo) og samtidig en polarisert kommunestruktur. I en så sammensatt region - bosettingsmessig, geografisk og topografisk - vil beredskapsutfordringene og risikoen for ulike typer hendelser variere betydelig mellom fylkets ulike delregioner. I det nye fylket vil også mange av de regionale statsetatene, med dagens regionstruktur, ha en inndeling som går på tvers av Vikens grenser på bakgrunn av at Buskerud inngår i en felles region med Vestfold og Telemark for disse statsetatene.

Informanter fra alle de fire etatene som er intervjuet gir uttrykk for at de frykter at den nye strukturen vil bli kompleks og tungvint å håndtere i beredskapsarbeidet. Det vises blant annet til at enhver regional prosess enten det er utarbeidelse regional plan for beredskap, risiko og sårbarhet eller gjennomføring av felles øvelser vil betinge stor grad av skreddersøm for å sikre riktig geografisk representasjon og sektorrepresentasjon.

Som en illustrasjon gir listen under en oversikt over statsetater som vil kunne inngå i det nye fylkesberedskapsrådet for Oslo og Viken dersom regionstrukturen for etatene beholdes som i dag.

- ✓ Tre politidistrikt - Øst politidistrikt (Østfold og Follo og Romerike), Oslo politidistrikt (Oslo, Bærum og Nye Asker) og den delen av Sør-øst politidistrikt som omfatter Buskerud. I tillegg vil Lunner kommunes (som skal inn i Viken) plassering i Innlandet politidistrikt også omfatte relasjoner til det politidistriktet.
- ✓ Tre HV-distrikt - HV 02 (Oslo og Akershus), HV 01 (Østfold og Vestfold), HV 03 (Buskerud og Telemark)
- ✓ Tre sivilforsvarsdistrikt (SF Oslo og Akershus, SF Østfold og SF Buskerud)
- ✓ Tre tollregioner - Tollregion Oslo og Akershus, Tollregion Øst (Østfold, Hedmark og Oppland) og Tollregion sør (Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder)
- ✓ To IMDI-regioner - IMDI region øst (Oslo, Akershus og Østfold) og IMDI region indre øst (Oppland, Hedmark og Buskerud)
- ✓ To UDI regioner – UDI øst (Oslo og Akershus) og UDI Indre Østland (Østfold, Oppland, Hedmark og Buskerud)
- ✓ To regioner i Mattilsynet – Region 1 (Oslo, Akershus og Østfold) og Region 2 (Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark)
- ✓ To regioner i Statens Vegvesen – Vegregion øst (Østfold, Oslo, Akershus, Hedmark og Oppland) og Vegregion Sør (Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder)
- ✓ To NVE regioner – Region øst (Østfold, Oslo, Akershus, Hedmark og Oppland) og Region sør (Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder og Rogaland)
- ✓ To områdesinndelinger for Infrastrukturdivisjonen i Bane NOR
- ✓ Ett regionalt helseforetak
- ✓ Én region i Kystverket

Det vil antageligvis være sjelden at beredskapssituasjoner eller øvelser har en slik karakter at alle de nevnte statsetatene involveres. Deltagelse vil bestemmes av kontekst, oppgaver og ansvar. Det vil trolig også kunne etableres ordninger internt i etatene hvor en region får delegert ansvaret for å ivareta kontakt og samhandling også på vegne av andre regioner i etaten. Det er imidlertid et faktum at samhandlingskonteksten blir langt mer kompleks i Viken enn i øvrige fylker.

4.4 Difis vurderinger

Basert på erfaringer og synspunkter fra et tjuetalls informanter som representerer ulike deler av beredskapsfamilien presenterer Difi sine vurderinger og anbefalinger i punktene som følger nedenfor. Anbefalingene tar utgangspunkt i en hovedvurdering av at inndeling er en viktig strukturerende faktor for å fremme effektiv samhandling i beredskapsarbeidet. Samtidig understreker vi at inndeling er en av flere forutsetninger for effektiv samhandling. Mange utfordringer vil uansett kreve håndtering på tvers av regionale etatsgrenser og like viktige forutsetninger er knyttet til kultur, rutiner og arenaer for samhandling.

- Med ny inndeling for politidistriktene fra 2016 og ny inndeling av fylkesmannsembetene fra 2019, får to av de sentrale aktørene i stor grad sammenfallende struktur med henholdsvis 12 og 10 enheter og grenser som i store deler av landet følger hverandre. En tilpasning av Sivilforsvaret til samme struktur vil ytterligere styrke de geografiske forutsetningene for samhandling mellom disse etatene. På bakgrunn av endringer i trusselbildet, utviklingen av totalforsvaret og økt vekt på sivil-militært samarbeid mener Difi at det også er behov for å vurdere en tilpasning av HV – distriktene til den samme strukturen.
- Etter Difis vurdering bør inndelingen av politidistrikter og nye fylkesmannsembeter utgjøre den regionale hovedstrukturen for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i alle deler av landet. Avvikene mellom inndelingen til politiet og fylkesmannen i strukturene som gjelder fra 2019 knyttes dels til enkeltkommuner og dels til større avvik på fylkesnivå. Etter Difis

vurdering utgjør ikke enkeltkommuners tilhørighet til et annet politidistrikt enn øvrige kommuner i samme fylke nevneverdige utfordringer for samhandlingen mellom politidistrikter og fylkesmannsembeter. Vi legger også vekt på vurderinger fra politiet om at slike tilfeller er begrunnet med hensyn til kommunikasjoner, responstid og politiets muligheter for å følge opp den aktuelle kommune med nødvendig styrke og tilstedeværelse. Etter Difis vurdering bør imidlertid disse avvikene vurderes jevnlige i lys av kommunikasjonsutbygging og den generelle samfunnsutvikling for eventuelle tilpasninger.

- Det nye fylkesmannsembetet for Troms og Finnmark må forholde seg til hhv. Troms politidistrikt og Finnmark politidistrikt. Selv om det for fylkesmannen vil innebære doble kommunikasjonslinjer ut mot politiet vurderes dette som håndterbart gjennom etablering av gode rutiner for kontakt og deltagelse på felles arenaer, for eksempel fylkesberedskapsrådet. Her kan imidlertid store geografiske avstander innebære utfordringer for fylkesmannens beredskapsarbeid, bl.a i dialogen ut mot kommunene. Det nye embetets hovedsete og stab for samfunnssikkerhet og beredskap skal ligge i Vadsø og avstanden til kommunene f. eks. i den sydlige delen av Troms vil være store.
- Basert på de mange tilbakemeldingene vi har fått gjennom intervjuene utgjør Viken den største struktur-relaterte utfordringen for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i årene som kommer. På den bakgrunn mener vi at det er viktig at beredskapsarbeidet og muligheten for effektiv samordning må få særlig høy oppmerksomhet i dannelsen og utviklingen av den nye regionen.
- Det har vært et etablert prinsipp i forvaltningen at statens lokale og regionale inndeling som et grunnprinsipp bør tilpasses ny kommune- og fylkesinndeling og at det ikke etableres enheter på tvers av gjeldende kommune og fylkesinndeling. Enkelte av etatene bryter dette prinsippet og undersøkelsen gir klare indikasjoner på opplevde samhandlingsutfordringer som følge av denne strukturen. På den bakgrunn mener vi at statsetater som også etter ny fylkesinndeling har regionale inndelinger som vil dele fylker bør tilpasse sin virksomhet slik at de sammenfaller med de nye fylkenes yttergrenser. I første rekke gjelder det NVE.
- Kommunene utgjør førstelinjen og grunnenheten i beredskapsarbeidet. Det er betydelige forskjeller i kommunenes forutsetninger for å løse sine oppgaver som beredskapsmyndighet. I mange kommuner er kompetanse- og kapasitetssituasjonen på dette feltet kritisk og kommunereformen forsterker forskjellene ved at en overvekt av mindre kommuner ikke er berørt av reformen. Det understreker behovet for aktiv veiledning overfor kommunen fra statlige beredskapsaktørers side og at statsetatenes organisering og ressursbruk må vurderes i lys av det behovet.
- Samlet lokalisering av etatenes regionkontorer kan i mange situasjoner være en viktig forutsetning for å fremme effektiv samhandling. Etter Difis vurdering må hensynet til samhandling i beredskapsarbeidet veie tyngre ved fremtidige lokaliseringsbeslutninger enn i dag.
- Sammenfallende strukturer kan gjøre kommunikasjonen enklere mellom etatene i nødnett. Uavhengig av struktur er det imidlertid behov for systemer for kommunikasjon av gradert informasjon mellom beredskapsstatene. I en krise vil effektiv kommunikasjon av gradert informasjon på tvers av etater og regionale strukturer være avgjørende for god samhandling og krisehåndtering.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om samfunnssikkerhet og beredskap.
Difis rapportnummer:	2018:11
Forfatter(e):	Anniken Grønli Foss, Ingunn Botheim, Trond Kråkenes, Magne Langset
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	17-20
Prosjektnavn:	Regional statlig forvaltning
Prosjektleder:	Magne Langset
Prosjektansvarlig avdeling:	Utredning og analyse
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Rapporten gir en vurdering av samhandling og endringsbehov for statsetater som jobber med samfunnssikkerhet og beredskap. Etatene som er valgt ut er NVE, SVV, Sivilforsvaret og Politiet.</p> <p>En hovedvurdering er at inndeling er en viktig strukturerende faktor for å fremme effektiv samhandling i beredskapsarbeidet. Samtidig understreker vi at inndeling er en av flere forutsetninger for effektiv samhandling. Mange utfordringer vil uansett kreve håndtering på tvers av regionale etatsgrenser og like viktige forutsetninger er knyttet til kultur, rutiner og hensiktsmessige arenaer for samhandling.</p>
Emneord:	fylkesmannen, regionreform, fylkeskommuner, styring, regional statsforvaltning, samfunnssikkerhet og beredskap
Totalt antall sider til trykking:	36
Dato for utgivelse:	12. desember 2018
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no