



NIVI-rapport 2017:5

Regionale strukturers betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet

Utarbeidet på oppdrag av Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)

Av Magne Langset og Geir Vinsand

INNHOOLD

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER.....	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn og formål med oppdraget	5
1.2 Informanter og problemstillinger.....	5
2 PRINSIPPER OG AKTØRER I ARBEIDET MED SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP.....	7
2.1 Prinsipper	7
2.2 Aktører	7
2.3 Utfordringer i årene fremover.....	9
3 STATSETATENES REGIONALE STRUKTUR I ØSTLANDSOMRÅDET.....	10
3.1 Utviklingen i regional stat.....	10
3.2 Ny struktur på Østlandet etter 2020	11
4 ERFARINGER MED DAGENS ORGANISERING.....	16
4.1 Synspunkter på forvaltningsutviklingen	16
4.2 Fungerer beredskapsprinsippene?.....	19
5 FORDELER OG ULEMPER MED NYE STRUKTURER OG REFORMER	21
5.1 Erfaringer med dagens struktur.....	21
5.2 Synspunkter på ny samvirkestruktur fra 2020	22
6 IDEALSTRUKTUR FOR BEREDSKAP OG SAMFUNNSSIKKERHET	25
7 SAMMENFATTENDE VURDERING	26

Hovedpunkter og konklusjoner

I denne rapporten oppsummeres dybdeintervjuer med representanter fra offentlige etater som har sentrale roller i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet. Informantene utgjøres av fylkesberedskapssjefer og etatsledere i noen andre viktige statsetater. Informantene har gitt sine vurderinger av hvilke utfordringer og konsekvenser en heterogen regional struktur representerer for oppgaveløsning, effektiv ressursbruk og samordning i arbeidet med samfunnssikkerhet. Undersøkelsen kan sammenfattes i følgende punkter:

1. Mange positive utviklingstrekk

Oppmerksomheten om samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål har i de senere år fått en mer fremskutt plass i alle deler av offentlig forvaltning. Kommunene arbeider mer systematisk og avsetter større ressurser til beredskapsplanlegging og ROS analyser nå enn tidligere. Det har videre skjedd en tydeliggjøring av roller i arbeidet med samfunnssikkerhet gjennom endringer i lov og regelverk. Sivilbeskyttelsesloven gir bestemmelser om kommunal beredskapsplikt og fylkesmannen hjemler til å føre tilsyn. Nye og reviderte instruksjoner har klargjort ansvarsområdene til flere av de sentrale beredskapsaktørene.

2. Nasjonal ubalanse i ressurser

I intervjuene gis det uttrykk for en tydelig bekymring for en nasjonal ubalanse i ressursfordelingen innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Det vises til at det er skjedd en betydelig styrking av kompetanse og kapasitet sentralt, bl.a. gjennom oppbygning av døgnbemannede situasjonsentre og omfattende vaktordninger, mens situasjonen regionalt og lokalt er preget av ressursknapphet og kompetanseutfordringer, særlig i kommunene. Ubalansen kommer til uttrykk ved lav terskel for å etterspørre informasjon og forventninger om tiltak fra sentralt hold, mens leveringsevnen svikter lokalt. Ressursemessige prioriteringer svekker samtidig statsetatenes mulighet for å følge opp kommunene. Informantenes inntrykk bekreftes av empiriske kartlegginger av kompetanse og kapasitet i regionale (fylkesmenn, NVE etc.) og lokale organer (kommunene).

3. Fragmentert regional struktur svekker forebygging

Flertallet av informanter poengter 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.

5. Tvetydig om krisehåndtering

Det kommer til uttrykk varierende synspunkter på de regionale strukturenes betydning for krisehåndtering. Noen framhever at kommandolinjer, ansvar og roller er viktigere i krisehåndtering enn sammenfallende grenser. Det avgjørende er at beredskapsaktørene møter med klart definert ansvar og myndighet og byr på sine ressurser i den aktuelle krisesituasjonen. Strukturene tas for gitt og så lenge aktørene har god forståelse av situasjon og egen rolle fungerer håndteringen godt. Andre gir klart uttrykk for at etatenes organisering i ulike geografiske områder skaper konkrete utfordringer for en effektiv samhandling i krisesituasjoner. Det pekes på at de aller fleste hendelser vil bli håndtert som et resultat av de forberedelser og ressurser som er distribuert i forkant, dvs. den kompetanse, det materiell og det samvirke som allerede er på plass i det aktuelle området. Forebygging, øvelser og krisehåndtering må ses i nær sammenheng. En fragmentert geografisk struktur svekker mulighetene for å kjenne til hverandres organisasjoner og utfordringer, utvikle gode

relasjoner, kommunikasjonskanaler og evnen til samvirke. I henhold til disse informantene gir en fragmentert geografi økt risiko for sub-optimalt samvirke ved hendelser, og i særdeleshet ved større hendelser.

6. Rydding i Innlandet

Med ny politidistriktsinndeling fra 2016 og ikrafttredelse av ny struktur for fylkesmennene (2019) er det lagt nye forutsetninger for samvirket mellom to av de sentrale beredskapsaktørene. Informantene fra Hedmark og Oppland ser i hovedsak positive effekter av reformene for arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet, men gir samtidig uttrykk for at kommuneoppfølging kan bli krevende.

7. Vestfold og Telemark blir en liten region

Også sammenslutning av Vestfold og Telemark blir vurdert positivt i et kompetanseperspektiv. 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. Informantene framhever samtidig at en sammenslutning av Telemark og Vestfold vil bli for spinkelt for å dekke et komplekst sårbarhetsbilde. En større region ville gitt styrkede muligheter for å ivareta et helhetlig ansvar. Det kommer også til uttrykk kritiske vurderinger av at Telemark og Vestfold må forholde seg til et politidistrikt som også omfatter Buskerud. Ikke bare gjelder det politiet, men også den regionale brannberedskapen som også bygges opp med utgangspunkt i politidistriktsinndelingen.

8. Økende fragmentering i Viken

Det nye fylkesmannsembetet for Viken, og andre statsetater som eventuelt vi få Viken som regional inndeling for sin virksomhet, vil etter sammenslutningen få landets høyeste kommunetall (53 kommuner inkl. Oslo) og Norges mest polariserte kommunestruktur å forholde seg til. I en så sammensatt region - bosettingsmessig, geografisk og topografisk - vil også beredskapsutfordringene og risikoen for ulike typer hendelser variere betydelig mellom fylkets ulike delregioner. I den nye regionen vil også de regionale strukturene i stor grad gå på kryss og tvers. Informantene er entydige på at den nye strukturen vil bli kompleks og tungvint å håndtere i beredskapsarbeidet. Enhver regional prosess enten det er regional plan for beredskap, risiko og sårbarhet eller regional plan for vannforvaltning vil være avhengig av skreddersøm for å sikre riktig geografisk representasjon og sektorrepresentasjon. Viken medfører økt kompleksitet og etterlater et inntrykk av at samfunnssikkerhet og beredskap ikke ble vurdert da ny struktur for fylkeskommunen og fylkesmannsembetene ble bestemt for østlandsområdet.

7. Inndeling av politidistrikter og fylkesmannsembeter bør sammenfalle fullt ut

Informantene ble utfordret på idealorganisering av Østlandet hvis hensynet til beredskap og samfunnssikkerhet var bestemmende. Informantene er tydelige på at inndelingen av politidistrikter og fylkesmannsembeter burde følge hverandre fullt ut og utgjøre en grunnhet for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. De mener også at den felles grunnstrukturen også bør omfatte andre beredskapssetater. Som en følge av dette kan det være behov for å justere eksisterende politidistrikter og den nylige vedtatte inndelingen av fylkesmannsembetene.

8. Vår hovedkonklusjon

Etter vår oppfatning dokumenterer undersøkelsen at en fragmentert inndeling av statsetater har både direkte og indirekte negative virkninger i arbeidet med beredskap og krisehåndtering. Statens regionale inndeling utgjør et krevende rammeverk for et godt samvirke i uoversiktlige krisesituasjoner på det sentrale Østlandet. Viken vil medføre økende kompleksitet og gir økt sårbarhet og svekkede forutsetninger for ivaretagelse av beredskap og samfunnssikkerhet på det sentrale Østlandet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med oppdraget

Utgangspunktet for denne undersøkelsen er spørsmålet om konsekvenser av statens etatsstrukturer og ulike administrative inndelinger for ivaretagelse av beredskap og samfunnssikkerhet. Hvilken betydning har mer eller mindre løpende endringer i geografisk inndeling og fysiske lokalisering (av regionkontor, evt. andre underkontorer) for å skape gode betingelser for samvirke og samarbeid i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap? Har strukturene betydning for at aktørene kjenner hverandre godt nok og for at ressursene finner hverandre raskt nok, som er så viktig i dette arbeidet?

Undersøkelsen avgrenses til å omfatte arbeidet med samfunnssikkerhet på *regionalt nivå*, dvs. samvirket mellom regionale statsetater, fylkeskommuner og kommuner i en avgrenset del av landet. Arbeidet med samfunnssikkerhet på *nasjonalt nivå* er ikke omfattet av undersøkelsen utover den betydningen regional struktur kan ha for nødvendig samhandlingen med nasjonale beredskapsaktører.

Østlandet (Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark) er valgt som geografisk område fordi det her er minst samsvar mellom viktige statsetaters inndeling, herunder fylkesinndeling, politidistriktsinndeling og inndeling for andre viktige statsetater.

I undersøkelsen legges det vekt på å identifisere mulige konsekvenser av endringer i etatenes struktur for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i regionen. Hvilke utfordringer og konsekvenser representerer strukturen for oppgaveløsning, effektiv ressursbruk og samordning i arbeidet med samfunnssikkerhet? Styrker eller svekker strukturendringen samfunnets evne til å forebygge mot uønskede hendelser, verne om liv og helse og ivareta samfunnskritiske funksjoner?

Det legges vekt på å få aktørenes vurderinger av endringenes betydning både for arbeidet med forebygging og krisehåndtering.

1.2 Informanter og problemstillinger

I samarbeid med oppdragsgiver ble det bestemt at kartleggingen skulle ha form av en intervjuundersøkelse med leder av sentrale beredskapsetater på Østlandet. For å få innspill til viktige problemstillinger gjennomførte NIVI et besøk til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Fylkesmannen i Vestfold i slutten av august. NIVI utarbeidet på den bakgrunn en intervjuguide som ble lagt til grunn for besøksintervjuer og telefonintervjuer med den enkelte etat. Alle informanter er stilt spørsmål innenfor følgende temaområder:

- Informantenes bakgrunn, organisatorisk tilhørighet, fartstid i stillingen og erfaringsbakgrunn
- Synspunkter på kjennetegn og utviklingstrekk for dagens forvaltningsorganisering i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap
- Vurdering av sterke og svake sider ved dagens beredskapsorganisasjon i lys av de fire beredskapsprinsippene
- Fordeler og ulemper med ny struktur på Østlandet for forebygging og krisehåndtering
- Idealstruktur for beredskap og samfunnssikkerhet på Østlandet

NIVI har gjennomført dybdeintervjuer med seks av sju fylkesberedskapssjefer på Østlandet, samt representanter fra hhv politiet og NVE. Med utgangspunkt i at formålet med undersøkelsen først og fremst er å få synspunkter på strukturenes betydning for nødvendig

samordning i arbeidet, er det gjort et bevisst valg om best mulig dekning blant samordningsaktørene, dvs. politi og fylkesberedskapssjefene.

Som bakgrunn for analysen av intervjumaterialet gis det i kapittel 2 en kort beskrivelse av dagens beredskapsprinsipper, viktige aktører samt en kortfattet beskrivelse av utfordringer Norge står overfor innenfor samfunnsikkerhets og beredskapsområdet i tiden fremover. I kapittel 3 gis det en beskrivelse av endringer i inndeling, aktørbilde og organisering på Østlandet i lys av nye politidistrikter og ny fylkesinndeling.

2 Prinsipper og aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

2.1 Prinsipper

Noen samfunnsutfordringer er av en slik karakter at de overskrider enkeltetaters ansvarsområder og virkemidler, og krever innsats og samordning på tvers av sektorområder. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er av en slik karakter. En flom, et langvarig bortfall av strømforsyning, en alvorlig gassseksplasjon eller et terroranslag kan ikke håndteres innenfor en sektor alene, eller på et enkelt nivå i forvaltningen. Arbeidet krever koordinering og samarbeid på tvers av sektorgrenser og mellom myndigheter på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

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. De fire grunnleggende beredskapsprinsippene *ansvar*, *likhet*, *nærhet* og *samvirke* ligger til grunn for arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. De tydeliggjør aktørers ansvar og legger føringer for samarbeid og håndtering av hendelser.

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

Samfunnssikkerhet og beredskap består av en kjede med aktører hvor alle har en viktig rolle enten det dreier seg om forebygging, øvelser, håndtering av kriser og evaluering og læring i etterkant. 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 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 langt fra komplett, 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. Det kan trekkes et hovedskille mellom aktører som har et særskilt samordningsansvar i arbeidet

(samordningskanalen) som regionalt/lokalt utgjøres av fylkesmannen og politiet, og sektoretater med et fagspesifikt ansvar (fagkanalen).

	Hendelse	Regionale/lokale aktører
Naturhendelser	Skred (Fjell/jordskred, steinsprang, kvikkleireskred)	NVE, politi, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), fylkesmannen, kommunene, fylkeskommunen (fylkesgeolog) SVV, Bane-Nor, Sivilforsvaret
	Snøskred	NVE, politi, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), fylkesmannen, kommunene, SVV, Sivilforsvaret
	Flom i hovedvassdrag, lokal flom	Kommunene, NVE, politi, fylkesmannen, SVV, Statkraft, Sivilforsvaret, Bane-Nor
	Ekstrem vind og mye nedbør	Kommunene, NVE, politi, fylkesmannen, SVV, Statkraft
	Pandemi	Kommunene, Regionalt helseforetak, Mattilsynet, Fylkesmannen (fylkeslegen)
	Næringsmiddelsmitte	Kommunene, Regionalt helseforetak, Mattilsynet, Fylkesmannen (fylkeslegen)
	Skogbrann	Kommunen, Politiet, Sivilforsvaret Forsvaret, Statens naturoppsyn- Fylkesmannen
Ulykker	Brann (boligområder, industri, offentlige bygg)	Politiet, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), Kommunen, Regionalt helseforetak, Sivilforsvaret, Fylkesmannen
	Trafikkulykker	Politiet, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), Statens vegvesen, Kommunen, Regionalt helseforetak
	Jernbaneulykke	Bane-Nor, Politiet, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), Statens vegvesen, kommunen, helseforetak
	Togulykker	Politiet, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), Bane Nor, kommunen, helseforetak
	Flyulykke	Politiet, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), Avinor, kommunene, helseforetak
	Båt- fergeulykke	Politiet, nødetatene (ambulanse-, brann- og redningspersonell), Sjøfartsdirektoratet, kommunen, helseforetak
	Bortfall av elektrisk kraft	NVE, fylkesmann, Statens vegvesen, jernbaneløst, Telenor
	Bortfall av vannforsyning og avløpsbehandling	Fylkesmann
	Forurensning av drikkevann	Fylkesmann (delegert forurensningsmyndighet)
	Atomulykke - utslipp til luft i utlandet	ABU (atomberedskapsutvalget i fylket) ledes av FM. Politi, sivilforsvaret. kommuner,
Tilsktede hendelser	Trusler og vold	Politiet, nødetatene (ambulanse-, 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

Tabell 2.1: Ulike typer hendelser og involverte aktører på regionalt og lokalt nivå

2.3 Utfordringer i årene fremover

Det er stor dynamikk i de utfordringer som kan utsette samfunnet for ulike typer fare og risiko. Slike utfordringer er viktige å forstå og ta med i vurderinger av organisering av regional stat. De følgende momentene er basert på DSBs høringsinnspill til KMD i forbindelse utredningen om fylkesmannens struktur som ble gjennomført i 2016.

Klimaendringer: Klimaet endrer seg. I Norge har nedbøren økt med om lag 20 prosent de siste 100 årene, og den kraftigste økningen har funnet sted de 30 siste årene. Ekstreme værhendelser som flom, stormflo, overvann og skred har siden århundreskiftet ført til naturskade- og forsikringsutbetalinger på over 13 mrd. kroner ifølge Finans Norge. I framtiden vil slike hendelser forekomme oftere.

Demografisk utvikling: Endringer i bosetningsmønstre og befolkningssammensetning kan også ha betydning for samfunnssikkerheten. Utvikling mot sentralisering og fraflytting kan utfordre samfunnets evne til å levere samfunnssikkerhet og beredskap i deler av Norge.

Politisk motivert vold: På verdensbasis har antall terrorhendelser blitt femdoblet siden 2000. Langt de fleste terrorhandlingene gjennomføres utenfor Europas grenser, og 95 % av de drepte finner vi i land utenfor OECD. Likevel kan Norge, herunder kommuner og regional statsforvaltning, bli berørt av slike hendelser.

Teknologisk utvikling og digital sårbarhet: Tempoet i den teknologiske utviklingen er raskere enn noensinne, og vi blir stadig mer avhengig av teknologi i samfunnet. Utviklingen skaper nye løsninger men også nye utfordringer for samfunnssikkerheten. I Lysne-utvalgets utredning (NOU 2015:13) vises det til at utviklingen har gjort IKT til en strategisk sikkerhetsutfordring, hvor de digitale tjenestene har blitt kritiske for at samfunnet skal fungere som normalt.

Nye sikkerhetspolitiske utfordringer: Langtidsplanen for forsvarssektoren (Prop. 151 S 2015-2016) gir et bilde av hvordan den sikkerhetspolitiske situasjonen på relativt kort tid har endret seg. Dagens trusselbilde er preget av styrkeoppbygning i nordområdene, hybride trusler og internasjonal terrorisme. Vi opplever i dag mer og større sikkerhetsutfordringer i våre nærområder enn for bare få år siden. Hybrid krigføring tar i bruk alle midler for å skape en situasjon som i realiteten er krig, uten at den bærer krigens kjennetegn. I mange tilfeller vil ikke-militære midler ha større effekt enn tradisjonelle militære maktmidler da de settes inn der det er svakheter og uklare ansvarslinjer etater og aktører i mellom. For totalforsvaret kan det innebære at den sivile delen av totalforsvaret vil få økt betydning og at forebyggende tiltak må omfatte hele spekteret av samfunnsfunksjoner fordi hybrid krigføring ikke bare utkjemper på slagmarken.

3 Statsetatenes regionale struktur i østlandsområdet

3.1 Utviklingen i regional stat

Den regionale statsforvaltningen har gjennomgått store strukturelle endringer både av styringsmessig og inndelingsmessig karakter de siste 10-15 år. Med de ferske vedtakene om ny struktur for fylkesmannen og ny regional struktur i Arbeids- og tjenestelinjen i NAV vil tilnærmet samtlige deler av den regionale statsforvaltningen få endret regional inndeling til færre og større enheter enn fylkene. Ingen av statsetatene følger lenger fylkesinndelingen fullt ut. Det eneste unntaket som per oktober 2017 har en inndeling med flere og, i enkelte tilfeller, mindre enheter enn fylkene er Sivilforsvaret.¹

Om de fleste statsetater får større regioner enn fylkene og slik kan sies å følge en enhetlig forvaltningsutvikling er imidlertid valg av nye regioninndelinger preget av sterk fragmentering. En kartlegging gjennomført i forbindelse med utredningen av ny struktur for Fylkesmannen i 2016 (KMD) viste at 38 statsetater har valgt 36 forskjellige administrative inndelinger. Bare tre av etatene som har nøyaktig samme administrative inndeling, nemlig Vegvesenet, Bufetat og Skatteetaten (fem regioner).²

Virksomhet/etat	Antall etater	Antall regioner	Antall regionkontor	Lokale kontor
Hovedredningsentraler	1	2	2	
Værvarslingsregioner	1	3	3	
Helseregioner, Statped	2	4	8	
Vegvesenet, Bufetat, Skatteetaten, Kystverket, Eltilsynet, Kriminalomsorgen, Lånekassen, Mattilsynet, NVE, Statsbygg, Jordsk.dømmer, Justervesenet	12	5	60	288 skattekontor, 20 vegavdelinger, 77 trafikkstasjoner, 34 jordskifteretter
IMDI, UDI, Toll, DFØ, Husbanken, Lagdømmer, Jernbaneverket	7	6	42	66 tingretter
Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet	3	7	21	
Statsarkivet	1	8	8	
Forbrukerrådet, Statsadvokatembeter	2	10	20	
Heimevernet, Bispedømmer	2	11	22	107 prostier
Politiet, Kartverket, Fylkesnemnda for sosiale saker	3	12	36	354 politi- og lensmannskontor
Innovasjon Norge	1	15	15	
Fylkesmannen	1	17	17	
NAV	1	19	19	456 NAV ktr
Sivilforsvaret	1	20	20	
Sum	38 statsetater	36 ulike inndelinger	293 regionale kontor	Mer enn 1400 lokale kontor

Tabell 3.1 Administrative inndelinger for 38 regionale statsetater pr. 1.1.2016. Kilde: NIVI

De omfattende strukturendringene i regional statsforvaltning har ikke forholdt seg til en geografisk standardinndeling, slik fylkene tidligere utgjorde, men mer eller mindre utelukkende tatt utgangspunkt i sektoretatenes særskilte behov. Dimensjoneringskriterier for

¹ Under ledelse av DSB er det gjennomført et prosjekt som drøfter Sivilforsvarets kompetanse, volum og organisering som kreves for å møte fremtidens behov og utfordringer. I anbefalt modell fra prosjektgruppens konseptvalgutredning legges det til grunn 10 sivilforsvarsdistrikt. Utredningen har vært på høring med frist 09.06.2017.

² Skatteetaten har gjennomført en utredning av overordnet organisering av etaten. I utredningen foreslås det en organisasjonsmodell med landsdekkende resultatenheter med ansvar for informasjonsforvaltning, brukerdialog, innsats og innkreving. Dagens regionkontorer foreslås nedlagt som følge av ny modell.

regionenes størrelse og inndeling er i den sammenheng vanligvis knyttet til saksvolum og effektiv saksbehandling, befolkningsgrunnlag for robuste fagmiljøer, spesifikke forhold knyttet til sektoren mv. Slike vurderinger må og skal veie tungt ved enhver forvaltningsreform, men utfordringer oppstår når vurderinger av konsekvenser for samhandling og samordning i offentlig forvaltning ikke får samme oppmerksomhet og betydning når grenser trekkes på nytt.

Fragmenteringen i regional statsforvaltning rammer geografisk ulikt. I noen deler av landet f.eks. i Møre og Romsdal utgjør fylket enten en selvstendig geografisk region for en rekke statlige virksomheter, eller så inngår fylket i en felles region med trøndelagsfylkene (Region Midt) for nesten alle øvrige regionale statsvirksomheter. I Østlandsområdet, og da i særdeleshet Oslofjordområdet er derimot den regionale fragmenteringen omfattende – og voksende, særlig som følge av vedtaket om det tverrgående Viken fylke, bestående av Østfold, Akershus og Buskerud.

3.2 Ny struktur på Østlandet etter 2020

Tabellen under viser en oppdatert struktur for det nye regionale Østlandet for 25 forskjellige statsetater med tillegg av nye fylker (fylkeskommuner). Tabellen viser situasjonen etter vedtak om ny inndeling for hvv. fylkeskommunene, NAV og fylkesmennene har trått i kraft i 2020. Østlandsområdet defineres som det geografiske området som utgjøres av fylkene Østfold, Oslo, Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark. I tabellen er Agder tatt med da Telemark, Vestfold og Buskerud for noen statsetater inngår i samme region som de to sørlandsfylkene.

Virksomhet	Regioninndeling										
	Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	
Fylkesinndelingen	Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	
Nye fylker (fylkeskommuner)	Oslo	Viken		Innlandet		Viken	Vestfold og Telemark		Agder		
Sivilforsvaret	SF		SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	SF	
HV-distrikter	02		01	05		03	01	03	08		
Ny NAV fylkesforvaltning	Oslo	Øst-Viken		Hedmark og Oppland		Vest-Viken (Buskerud + Bærum og Asker)	Vestfold og Telemark		Agder		
Fylkesmannen	Fylkesmannen for Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud			Hedmark og Oppland		Fylkesmannen for Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud	Vestfold og Telemark		Agder		
Innovasjon Norge	Oslo, Akershus, Østfold			Hedmark og Oppland		Buskerud/Vestfold		Telemark	Agder		
Kartverket	Oslo, Østfold, Akershus og Buskerud			Hedmark og Oppland		Oslo, Østfold, Akershus og Buskerud	Vestfold og Telemark		Agder		
Politi	Oslo + Bærum og Asker	Øst (Østfold, Follo og Romerrike)		Innlandet		Sør-Øst (Telemark, Vestfold, Buskerud+Jevnaker)			Agder		
Toll	Oslo og Akershus		Øst			Sør					
Lagdømmer	Borgarting			Eidsivating Oppland og Hedmark + Romerrike		Borgarting	Agder				
Kriminalomsorgen	Øst					Sør-øst			Sør-vest		
Arbeidstilsynet	Oslo	Østfold og Akershus		Indre Østland			Sør - Norge				
IMDI	Øst			Indre Øst			Øst	Sør			
UDI	Øst		Indre Østland				Sør				
Bufetat	Øst					Sør					
Husbanken	Øst					Sør					
Skattetat	Øst					Sør					
Mattilsynet	Stor-Oslo			Øst				Sør og vest			
Vegvesenet	Vegregion Øst					Vegregion Sør					
Bane NOR ³	Område Oslokorridoren og Område Øst					Område Sør					
NVE	Region Øst					Region Sør + Rogaland					
Helseregion	Sør-øst										
Statped	Sør-øst										
Kystverket	Sør-øst										
Fiskeridirektoratet	Region sør										

Tabell 3 Inndeling av regional stat på Østlandet etter 01.01.2020.

³ Infrastrukturdivisjonen i Bane Nor har en geografisk områdesinndeling som følger jernbanestrekninger.

Som det fremgår av tabellen er kompleksiteten i inndelingspraksis stor innenfor alle typer statlig virksomhet. Det gjelder tjenesteytende etater (Helseforetak, Bufetat, NAV mv.), infrastrukturetater (SVV, Kystverket, NVE mv.) beredskapsetater (politi, HV, Sivilforsvar, Fylkesmannen, NVE mv.), kommunerettede etater (Fylkesmannen, IMDI, Husbanken mv.). At de regionale hovedkontorene i tillegg lokaliseres ulike steder bidrar ytterligere til kompleksiteten.

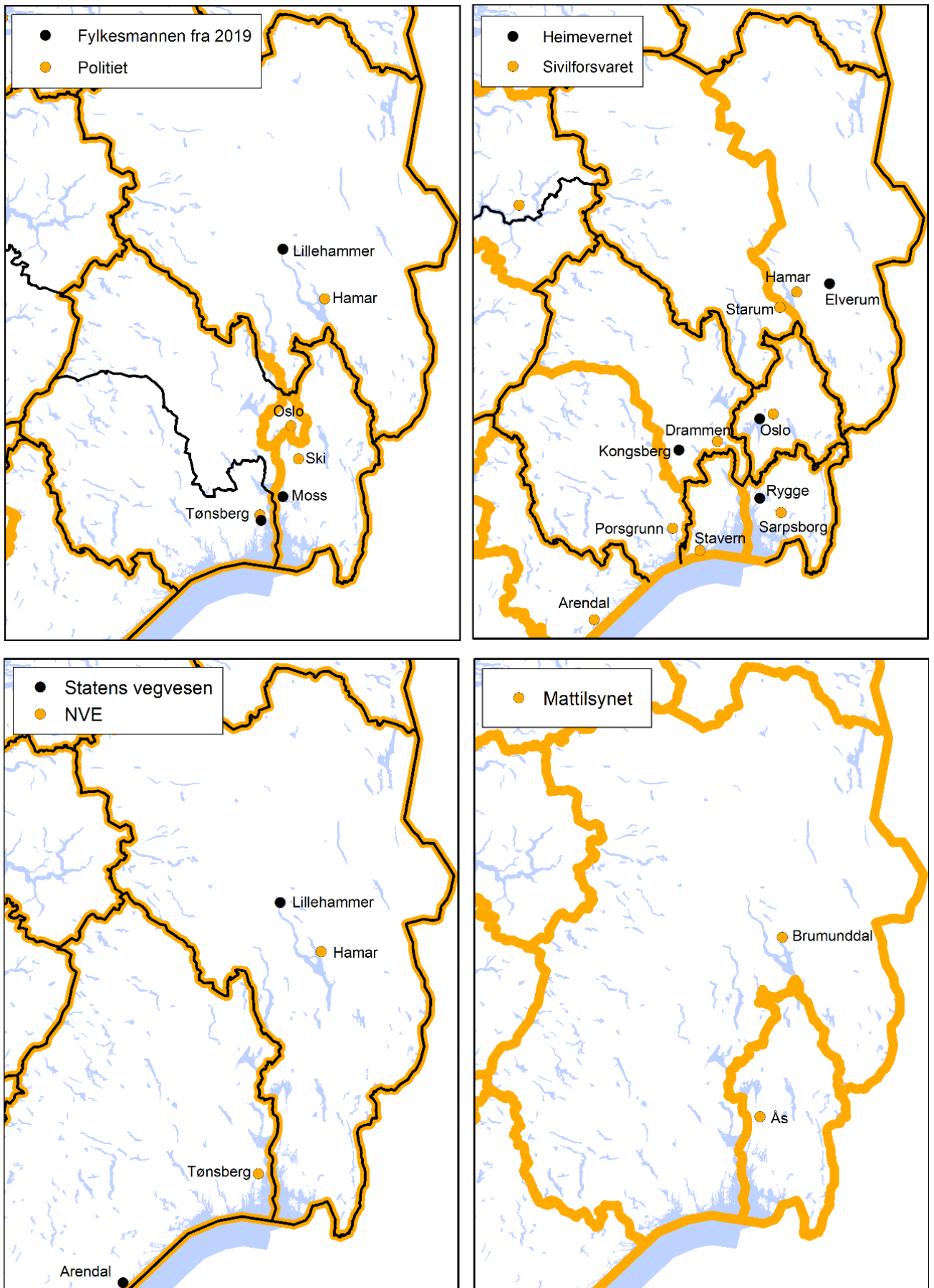
Nedenfor følger kart som viser hhv. inndelingen for sentrale beredskapsetater på Østlandet f.o.m. 2019 (kart 1), inndeling for nødsentraler (kart 2) og inndeling av kommunale brannvesen (kart 3).

Kart 1 illustrerer hvordan det nye fylkesmannsembetet for Viken vil romme og dels skjære på tvers av tre politidistrikter. Heimevernet og Sivilforsvaret har for stor del ulike inndeling og vil heller ikke sammenfalle med nye embeter. Statens Vegvesen og NVE har samme delte regioninndeling på Østlandet, men begge vil få et fylkesmannsembete som strekker seg på tvers av regiongrensene. Mattilsynet har også todelt Østlandet, men på en annen måte enn Statens vegvesen og NVE.

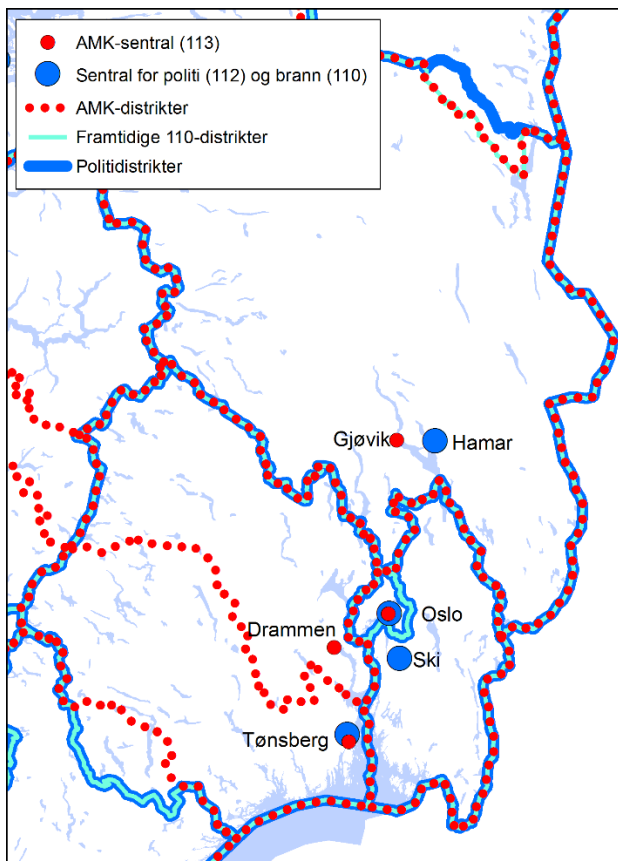
Kart 2 viser at det blir stor grad av sammenfall mellom politidistrikter (112) og fremtidige 110-distrikter (bortsett fra Oslo), mens AMK sentralene (113) har en avvikende inndeling. I en utredning fra Helse- og omsorgsdepartementet⁴ er behovet for sammenfall mellom AMK-sentralene og politidistriktene vurdert. Her tilrås ikke en harmonisering av distriktene, men at nødetatene i fellesskap gjennomgår og vurderer hvordan man skal planlegge samhandling i grenseområdene for sine respektive geografiske ansvarsområder.

Kart 3 viser inndelingen av kommunale og interkommunale brannvesen. Som det fremgår er denne inndelingen betydelig mer oppsplittet enn for øvrige beredskapsetater. I mange tilfeller vil disse brannvesenene også krysse fremtidige fylkesgrenser. Denne strukturen er imidlertid dynamisk og vil endres som følge av bl.a. endringer i kommunestruktur.

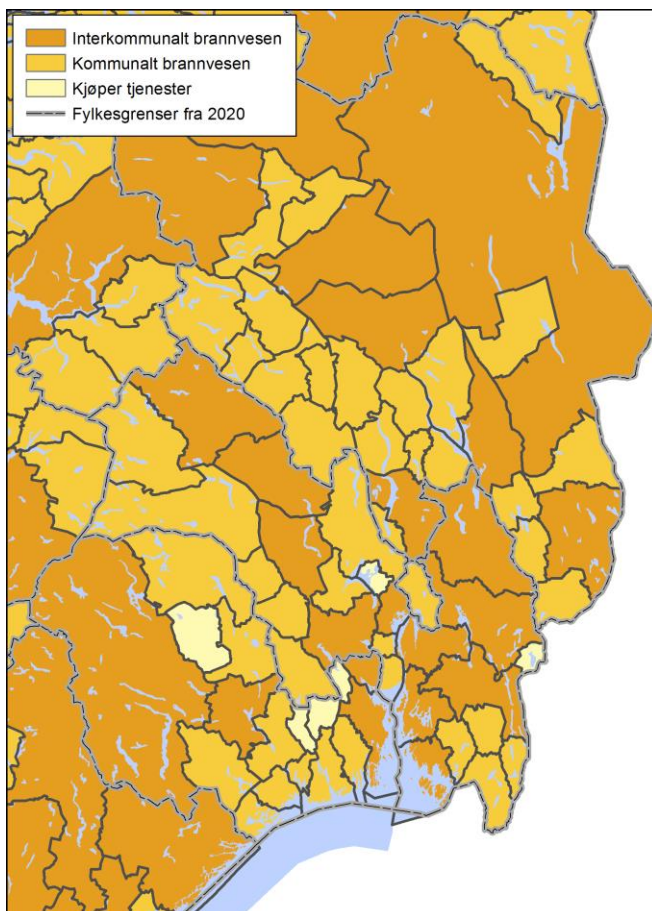
⁴ Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene. Utredning HOD. September 2016.



Figur 3.1 Administrativ inndeling for sentrale beredskapsstater på Østlandet. Kilde: DSB



Figur 3.2 Distriktsinndeling for nødesentralene på Østlandet. Kilde: DSB



Figur 3.3 Inndeling av kommunale brannvesen på Østlandet, Kilde: DSB

4 Erfaringer med dagens organisering

Vi skal nå vende blikket mot erfaringer og synspunkter som sentrale beredskapsaktører har med arbeidet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Først oppsummeres synspunkter på utviklingen i forvaltningen de senere år, med særlig vekt på endringer etter 22. juli 2011. Deretter kommenteres utviklingen i lys av de fire beredskapsprinsippene.

4.1 Synspunkter på forvaltningsutviklingen

Et flertall av informantene legger vekt på at mange endringer i offentlig forvaltning det siste tiåret har styrket arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. Positive erfaringer til fylkesberedskapssjefene kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

Endret syn på fagområdet

Oppmerksomheten om samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål har i de senere år fått en langt mer fremskutt plass i alle deler av offentlig forvaltning. Nasjonale hendelser som 22. juli og en rekke naturhendelser av både regional og lokal karakter har aktualisert behovet for å styrke det løpende beredskapsarbeidet på alle nivåer. For kommunene i Oppland viste flommene i 2011 og 2013 at kjente naturhendelser inntreffer med større kraft og hyppigere enn tidligere og at planlegging for å møte slike hendelser krevet stadig mer av kommunene. I Akershus er leirskredet i Sørumsjøen en alvorlig vekker, mens kommunene i Vest-Telemark har ferske erfaringer med flom høsten 2017. Alle fylkesberedskapssjefene opplever at kommunene arbeider mer systematisk og avsetter større ressurser til beredskapsplanlegging og ROS analyser nå enn tidligere, særlig gjelder det kommuner som ofte blir berørt av hendelser. Fylkesmannen skal følge opp at kommunene ivaretar sine plikter i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, blant annet gjennom veiledning, tilsyn og arrangement av øvelser. Informantene viser til at veiledning, øvelser av og tilsyn med kommunene er arbeidsoppgavene de bruker mest tid og ressurser på. Det er også etter deres syn de viktigste arbeidsoppgavene, da de vurderer at tilsyn med og øvelser av kommunene gir høyest verdi i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Nytt lov- og regelverk

Det har skjedd en tydeliggjøring av roller i arbeidet med samfunnssikkerhet gjennom endringer i lov og regelverk. Sivilbeskyttelsesoven gir bestemmelser om kommunal beredskapsplikt og fylkesmannen hjemler til å føre tilsyn. Nye og reviderte instruks har klargjort ansvarsområdene til flere av de sentrale beredskapsaktørene (Fylkesmannens beredskapsinstruks er revidert og det er kommet ny instruks til politimester for lokal redningssentral). Det påpekes også at det, etter riksrevisjonens undersøkelse i 2015 er etablert en tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB.

Strukturreformer

Som positive bidrag for en styrket beredskaps- og samfunnssikkerhetsfunksjon nevnes også strukturreformer som kommunereformen, ny struktur for fylkesmannen og politireformen. En fellesnevner for disse reformene er i henhold til informantene at de vil bidra til en styrking av fagmiljøer og større gjennomføringskraft i arbeidet på hver av myndighetenes ansvarsområder.

Politiet deler oppfatningen om at utviklingen har gått i riktig retning. Det understrekes at politiet i tiden før 22. juli hadde mye å gå på i beredskapsarbeidet og at det var stor variasjon mellom politidistriktene i kompetansen på dette feltet. Det er lagt inn betydelige ressurser de senere år, og mange forhold har blitt bedre:

- Nye politidistrikt og større operasjonssentraler innebærer en profesjonalisering og bedre kommunikasjonsforhold
- Bedre treningsgrunnlag
- Mer fokus på spesifikk beredskapskompetanse
- Tydeligere kommandolinjer

Politiet understreker særlig betydningen av at nødetatene har utarbeidet en felles prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO) og at mannskap læres opp og øves i henhold til denne prosedyren. Samtrening styrker samhandlingsevnen i stor grad.

Selv om det gis uttrykk for at utviklingen på mange områder går i riktig retning gis det også tilbakemeldinger på svakheter ved dagens forvaltning.

Ubalanse i ressurser mellom beredskapsaktører

Flere av informantene blant fylkesberedskapssjefene opplever at den samlede ressursfordelingen innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er lite balansert. Det vises til at det er skjedd en betydelig styrking av kompetanse og kapasitet sentralt, bl.a. gjennom oppbygning av døgnbemannede situasjonssentre og kriseenheter, mens situasjonen regionalt og lokalt er preget av ressursknapphet og kompetanseutfordringer, særlig i kommunene.

Når det gjelder embetene dokumenterte Riksrevisjonen i 2015⁵ et misforhold mellom faglige forventninger og tildelte ressurser. Justis- og beredskapsdepartementet bevilget 10 mill. kroner til styrking av fylkesmennenes beredskapsarbeid mot kommunene i 2016, jf. Prop. 1 S (2015–2016). Midlene ble fordelt likt mellom alle embeter med 588 000 kroner til hver. Midlene har gitt muligheter for en viss styrking av kapasiteten i embetene, men informantene mener styrkingen ikke er tilstrekkelig for å dekke misforholdet i ressurser. Informantene blant fylkesberedskapssjefene ble bedt om å oppgi antall årsverk dedikert til å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap i embetene per september/oktober 2017. Oversikten viser at gjennomsnittstallet for embetene i de sju østlandsfylkene utgjør i dag 3,7 årsverk. Da Riksrevisjonen kartla situasjonen i embetene i 2015 ble det dokumentert at antallet årsverk som brukes til beredskapsarbeid hos fylkesmennene, hadde gått ned med om lag 26 prosent fra 2003 til 2014. Gjennomsnittlig antall årsverk til beredskapsarbeid i hvert embete i 2014 var 3,4.

I henhold til fylkesberedskapssjefenes vurdering er det, på tross av ressursøkningen fra 2016, fortsatt et stort avvik mellom oppgaver og forventninger på den ene siden og ressurser på den andre. Det vises til at kravene i det forebyggende arbeidet strammes stadig til, eksempelvis er gjennomføring av fylkesROS blitt svært krevende, samtidig som de også blir presset på rollen sin i den «spisse» enden med bl.a. krav til varsling, jf. følgende sitat: «*Vi blir nødt til å ha døgnbemannet vaktordning. Fylkesmannsembetet er ikke satt opp for dette*». Særlig oppgaven med å samordne beredskapsplanverk i fylket er en oppgave som i henhold til informantene må tas med «harelab» av ressursmessige årsaker. «*Skal vi samordne et fagtema for eksempel vannberedskap må vi sette oss ned med vanngrossistens planverk, samholde det med kommunenes og andre etaters beredskapsplanverk. Dette må gjøres for alle kritiske samfunnsfunksjoner*».

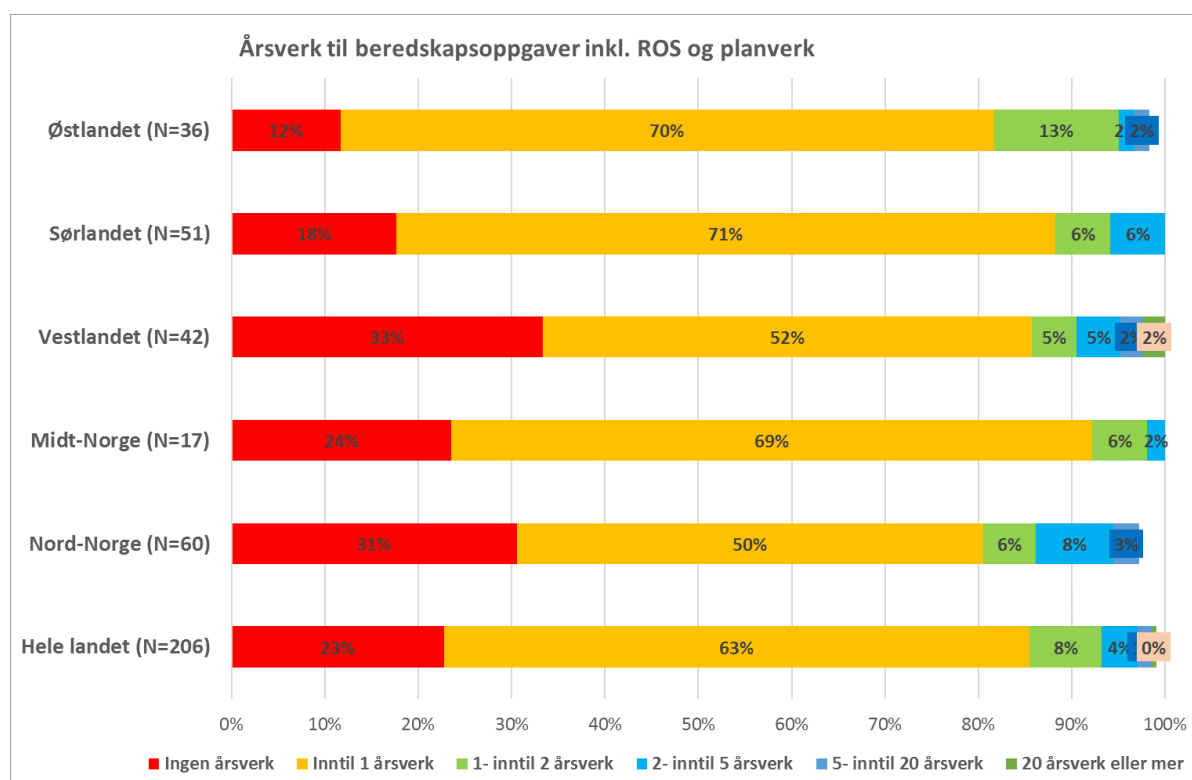
Ikke bare fylkesmennene men også andre statsetater opplever knappe ressurser i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. NVEs regionkontor Øst som dekker fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Oppland og Hedmark og til sammen 89 kommuner (før kommunereformen), har samlet 17 årsverk hvorav 4 årsverk har beredskapsarbeid som del av sin portefølje. NVEs beredskapsansvar innebærer bl.a. å gi faglige råd til lokalt og

⁵ Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap Dokument 3:7 (2014–2015)

regionalt beredskapsansvarlige og yte materiell eller økonomisk bistand til tiltak som skal avverge skade. NVE skal også følge opp kommunal arealplanlegging gjennom råd og veiledning i arbeidet med å vurdere flom- og skredfare i arealplaner, og kan fremme innsigelse til planer som er i strid med nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder. Begrensede ressurser innebærer at NVEs regionkontor må prioritere hvilke kommuner og kommunale planer som gis oppfølging. Eksempelvis har NVE av kapasitetsmessige årsaker valgt å ikke prioritere behandling av reguleringsplaner i kommunene.

Selv om de regionale beredskapsaktørene opplever knapphet i egen organisasjon for å løse det omfattende og voksende oppdraget de har på feltet, påpeker de samtidig at den største mismatchen mellom oppgaver og ressurser finnes i kommunene. Kravene til kommunene om å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet og jobbe systematisk og helhetlig med samfunnsikkerhetsarbeidet er tydeliggjort gjennom Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.⁶ Samtidig viser ferske undersøkelser at kommunenes bemanning på feltet er preget av knapphet og sårbarhet.

Som del av KMDs nullpunktmåling⁷ for kommunereformen ble det i 2016 gjennomført en ny landsomfattende kartlegging av kommunenes faglige kapasitet på sentrale oppgavefelt. Undersøkelsen omfattet 17 ulike oppgaveområder, inkludert lovpålagte beredskapsoppgaver.



Figur 4.1 Kommunenes kapasitet for å ivareta beredskapsoppgaver inkl. ROS og planverk. Årsverk i egen organisasjon utover rådmann. Prosent. N=206.

⁶ Kommunene skal bl.a. utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og en overordnet beredskapsplan som skal utarbeides som en handlingsdel til kommunedelplanen i henhold til plan- og bygningsloven

⁷ Gjennomført av Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hovedfunn framgår av SØF-rapport nr. 01/17. Nullpunktmåling: Hovedrapport og NIVI Rapport 2016:5 Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen.

Data fra KMDs nullpunktmåling viser at kommunenes faglige kapasitet er svakest innenfor beredskapsfeltet av alle de kartlagte oppgaveområdene. Blant kommunene på Østlandet oppgir 82 prosent at de har ingen eller inntil 1 årsverk i egen organisasjon til å ivareta de aktuelle beredskapsoppgavene. Bare 1 av 5 kommuner (17 prosent) oppgir tall 1-2 årsverk eller mer i egen organisasjon, som kan tolkes som et fagmiljø. Variasjonen mellom kommunene er naturligvis stor og informantene fra fylkesberedskapssjefen opplever at de større kommunene jobber godt og systematisk, mens arbeidet skjer mer i rykk og napp i de minste kommunene

Strukturelt betinget sårbarhet

Som nevnt over kan strukturreformer ha positive effekter i form av muligheter for styrket kompetanse og kapasitetsoppbygging blant beredskapsaktørene. Strukturelle reformer i statsforvaltningen fremholdes samtidig som en betydelig utfordring for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. En utvikling preget av at hver statsetat har valgt sin egen inndeling medfører et komplekst lappeteppe som gir dårlige vilkår for samvirke. At de regionale hovedkontorene i tillegg lokaliseres ulike steder bidrar ytterligere til kompleksiteten. Det redegjøres nærmere om erfaringer med denne utviklingen i kapittel 5.

4.2 Fungerer beredskapsprinsippene?

Som omtalt i kap. 2.1 skal beredskapsprinsippene legges til grunn for alt arbeid og organisering knyttet til beredskap og samfunnssikkerhet. På den bakgrunn ble informantene bedt om å vurdere om dagens forvaltning og organisering er i tråd med disse prinsippene. Spørsmål som ble stilt omfattet:

- Er det i dag er god balanse mellom prinsippene, eller vektlegges enkelte prinsipp mer enn andre?
- I forhold til hvilket prinsipp er svakhetene størst i dagens forvaltning?
- Hvordan ivaretas samvirkeprinsippet, av hvem, blir det vektlagt nok?

Informantenes synspunkter kan sammenfattes i følgende hovedvurderinger:

Det er høy bevissthet om **ansvarsprinsippet** blant alle beredskapsaktører. I staten innebærer ansvarsprinsippet at et gitt departement og den enkelte statlige myndighet har ansvar innen sitt område eller sin sektor. Betydningen av dette må forstås ut fra den vekt ministerstyret tillegges i det norske styringsverket, der statsråden er ansvarlig for alt som finner sted innen det aktuelle departementet og i underliggende etater. Det påpekes at ansvarsprinsippet kan stå i et spenningsforhold til samvirkeprinsippet. Ingen skal/vil gi fra seg ansvar samtidig som at ulike typer hendelser betinger nær samhandling og «løsninger» kan befinne seg i skjæringsfeltet mellom sektorer. Identifisering av slike «løsninger» og grad av vellykket samvirke vil være helt betinget av i hvilken grad aktørene kjenner hverandres roller virkemidler.

Likhetsprinsippet medfører at de organisasjonsformene man benytter i det daglige, også skal ligge til grunn for krisehåndtering. Flere av informantene påpeker at likhetsprinsippet er viktig for at samfunnet skal fungere så normalt som mulig også under hendelser. Erfaringer viser at dette prinsippet kan være vanskelig å etterleve i faktiske kriser og i noen grad baserer seg på lite realistiske antagelser. *Det vil være lite praktisk og formålstjenlig at måten vi er rigget på normalt kan håndtere en krise. Oppstår større hendelser må vi trekke på andre – både internt i organisasjonen og på virkemidler hos andre aktører. Likhetsprinsippet vil være helt betinget av i hvilken grad aktørene kjenner hverandres roller virkemidler.*

Nærhetsprinsippet er riktig og viktig, men forutsetter styrke og kompetanse i de operative ledd i førstelinjen. Som omtalt i forrige kapittel påpeker informanter en voksende ubalanse mellom krav og forventninger til lokale og regionale beredskapsaktører og tilgjengelige ressurser. Håndteringsevnen på lokalt nivå reflekterer den kompetanse og kapasiteten som er tilgjengelig.

Samvirkeprinsippet understreker behovet for samordning og organisering på tvers. I en krisesituasjon vil mange aktører involveres, som lokale enheter i politi og helsevesen, kommunale ledere, nasjonale organer i ulike sektorer og frivillige organisasjoner. God håndtering av kriser krever samordning mellom disse aktørene. Alle aktører pålegges et ansvar for å sørge for samvirke, men noen aktører har et særskilt samordningsansvar, som kommuner, politi, fylkesmenn og DSB. Informantenes vurdering er at aktørene etter hvert har samvirkeprinsippet under huden og byr på sine ressurser da det er nødvendig. Samtidig poengteres det at krisehåndteringen nasjonalt er tungt preget av silotenkning og det utfordrer aktørene på samordningskanalen (DSB-FM) i hele verdikjeden.

5 Fordeler og ulemper med nye strukturer og reformer

I det foregående er synspunkter på og vurderinger av den generelle forvaltningsutviklingen og virkemåten til prinsippene for organiseringen av beredskapsarbeidet gjengitt. Vi retter nå oppmerksomheten mot betydningen av de geografiske strukturene og etatenes inndeling for oppgaveløsningen, både med hensyn til det forebyggende arbeidet og krisehåndtering. Informantene ble først bedt om å vurdere erfaringer med dagens struktur og deretter med utgangspunkt i strukturen som skal gjelde fra 2020 jf. vedtak om nye fylkesmannsembeter.

5.1 Erfaringer med dagens struktur

Forebygging

Flere av informantene fra fylkesberedskapssjefene framhever at struktur er en viktig forutsetning 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. Selv om struktur skaper forutsetning for samhandling, understrekes det samtidig at kultur, ledelse mv. er avgjørende for innhold og kvalitet i samhandlingen enten det er forebygging eller krisehåndtering. Et utvalg sitater som ble brukt for å beskrive situasjonen følger nedenfor.

- Det er vanskelig å få andre aktører til å forplikte seg. Deres organisering i store regioner innebærer at noe av trøkket i oppfølgingen av lokale saker dabber av. Den lokale kjennskapen vil også over tid bli redusert. Det er et dilemma når fysisk planlegging og arealbruk er av vesentlig betydning for å redusere risiko.
- Vi skal være pådriver for å få etatene med, men mangler «pisk». De andre etatene har andre føringer som vektlegges mer
- Vi strever med å få dem (NVE) med i arbeidet med fylkesROS. Har ikke kapasitet til å stille.
- Å finne tid og ressurser til å få alle relevante statsetater til å stille i planforum er krevende.
- Eksempler der det tidligere var en representant pr fylke er det i dag kanskje en til syv regioner som skal dekke hele landet. Dette reduserer deltakelse. NVE, BaneNor, Telekom, finans, industri mm. representerer sektorer hvor det tidligere satt en representant per fylke i fylkesberedskapsrådet. I dag skal Bane NORs konsernledelse i Oslo representere BaneNor i alle landets fylkesberedskapsråd. Det samme for Telenor osv. NVEs regionsjef skal representere NVE i 5 fylker. Resultatet er redusert dialog, kjennskap og deltakelse i forebyggende aktiviteter.

Flere informanter påpeker at reduksjonen i antall politidistrikt fra 2016 har forenklet samhandlingen med politiet i det forebyggende arbeidet ved at man har fått færre politidistrikt å forholde seg til. Innføring av region Viken og felles embete for Østfold, Akershus, Oslo og Buskerud vil samtidig skape nye utfordringer ved at det nye embetet vil omfatte to hele politidistrikt, men også en del av et tredje (Politidistrikt sør-øst), jf. omtale under.

Krisehåndtering

Informantenes vurderinger av strukturenes betydning for krisehåndtering er ikke entydige og kan grovt sammenfattes i tre hovedsynspunkter.

Det første hovedsynspunktet innebærer i korthet at kommandolinjer, ansvar og roller er viktigere i krisehåndtering enn sammenfallende grenser. Det avgjørende er at beredskapsaktørene møter med klart definert ansvar og myndighet og byr på sine ressurser,

enten krisehåndtering foregår på stedet der hendelser har oppstått eller om det er i fylkesberedskapsråd. Typiske utsagn for denne gruppen er at «*i en krisesituasjon er aktørene løsningsorienterte, alle står i samme bedd og de formelle strukturene er ikke til hinder for god håndtering.*»

Representantene for det andre hovedsynspunktet inntar en mellomposisjon ved å framheve at erfaringene med krisehåndtering har vært gode innenfor dagens struktur med de hendelser man har erfaring med. Strukturene tas for gitt og så lenge aktørene har god forståelse av situasjon og egen rolle fungerer håndteringen godt. De poengterer likevel at aktørenes kjennskap til hverandre er av vesentlig betydning for effektiv krisehåndtering og at felles struktur er en viktig faktor for å fremme slik kunnskap og kjennskap.

Det tredje hovedsynspunktet innebærer at etatenes organisering i ulike geografiske områder skaper konkrete utfordringer for en effektiv samhandling i krisesituasjoner. Det pekes på at de aller fleste hendelser vil bli håndtert som et resultat av de forberedelser og ressurser som er distribuert i forkant, dvs. den kompetanse, det materiell og det samvirke som allerede er på plass i det aktuelle området. Forebygging, øvelser og krisehåndtering må ses i nær sammenheng. En fragmentert geografisk struktur svekker mulighetene for å kjenne til hverandres organisasjoner og utfordringer, utvikle gode relasjoner, kommunikasjonskanaler og evnen til samvirke. I henhold til disse informantene gir en fragmentert geografi økt risiko for sub-optimalt samvirke ved hendelser, og i særdeleshet ved større hendelser. Det argumenteres for at heterogene strukturer kan svekke evnen til å etablere felles situasjonsforståelse og rask respons som begge deler er avgjørende ved krisehåndtering. Følgende sitat fanger opp kjernen i argumentet: «*Beredskapsetater uten sammenfallende grenser er langt mer sårbare og mindre slagkraftige, enn etater med felles grenser og inndeling. Erfaringer fra orkaner, flom, skred, skogbranner og 22. juli-hendelsen viser at det er viktig med tett og tidlig kontakt mellom de ulike beredskapsetatene. Betydningen av samarbeidet øker med størrelsen på en hendelse.*»

I tillegg blir det pekt på at dagens politidistriktsgrenser fungerer som grenser for nødkommunikasjon ved at det er begrensninger i muligheten for samhandling med relevante aktører på tvers av politidistriktsgrensene.

5.2 Synspunkter på ny samvirkestruktur fra 2020

Med ny politidistriktsinndeling fra 2016 og ikrafttredelse av ny struktur for fylkesmennene (2019) er det lagt nye forutsetninger for samvirket mellom to av de sentrale beredskapsaktørene. Informantene ble bedt om å vurdere fordeler og ulemper ved den nye strukturen jf. oversiktstabellen foran.

Hedmark og Oppland

Informantene fra Hedmark og Oppland ser i hovedsak positive effekter av reformene for arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet.

- Større grad av sammenfall og mer enhetlig struktur: Et felles fylkesmannsembete for Oppland og Hedmark og en felles fylkeskommune vil innebære at disse organene får lik inndeling som politiet og en rekke andre statsetater. Det gir bedre forutsetninger for samordning også i beredskapsarbeidet. De to fylkene har mange felles utfordringer knyttet til risiko og sårbarhet for hendelser og har allerede tradisjon for felles aktiviteter, eksempelvis gjennom felles øvelsesutvalg og felles fylkesberedskapsråd i forbindelse med flyktningekrisen.
- Styrket fagmiljø: Reformene vil innebære etablering av større og et mer robust fagmiljø og mulighet for å opparbeide mer spisskompetanse. Det gis samtidig uttrykk for en viss frykt for at sentrale krav om effektivisering i form av redusert bemanning kan svekke disse effektene.

Utfordringene i sammensluttet Hedmark og Oppland er knyttet til kommunene. Kommunereformen har (så langt) ikke medført endringer i kommunestrukturen i de to fylkene. Det innebærer at kommunen i årene som kommer ikke er sterkere rustet for å ivareta sitt lovpålagte ansvar for å arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap etter Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

En uendret kommunestruktur i et sammenslått fylke og fylkesmannsembete vil innebære at fylkesmannen og andre regionale beredskapsaktører vil få hele 48 kommuner å følge opp. Vurderingen fra flere informanter er at dette kommunetallet er for høyt med tanke på den dialogen og oppfølgingen som er nødvendig.

Telemark og Vestfold

Også sammenslutning av Vestfold og Telemark blir vurdert positivt i et kompetanseperspektiv. 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. Informantene framhever samtidig at en sammenslutning av Telemark og Vestfold vil bli for spinkelt for å dekke et komplekst sårbarhetsbilde. En større region ville gitt styrkede muligheter for å ivareta et helhetlig ansvar.

En sammenslutning av Telemark og Vestfold vil gi et kommunetall på 23 når ny kommunestruktur er på plass (6 i Vestfold og 17 i Telemark). Etter informantenes vurdering vil ikke kommunetallet eller avstander representere betydelige utfordringer i den løpende oppfølgingen av kommunene. Det nye fylket vil få en relativt polarisert kommunestruktur med et fåtall store kommuner i Vestfold, men fortsatt mange små kommuner i Telemark. Denne kommunestrukturen vil aktualisere en endret og differensiert tilnærming i kommuneoppfølgingen bl.a. med hensyn til veiledning og utøvelse av tilsyn.

De mest kritiske vurderingene fra Telemark og Vestfold er knyttet til det manglende sammenfallet mellom det nye fylkesmannsambetet og politidistrikt sør-øst. Informantene ser betydelige utfordringer med at Telemark og Vestfold må forholde seg til et politidistrikt som også omfatter Buskerud. Ikke bare gjelder det politiet, men også den regionale brannberedskapsen som også bygges opp med utgangspunkt i politidistriktsinndelingen. Av konkrete utfordringer nevnes:

- Redusert tilgang til politi, regional brannsjef og felles operasjonssentral for politi og brann. Erfaringer fra andre sektorer med overlappende grenser er at samhandlingsrelasjonene blir svekket.
- Eksisterende rutiner og samarbeidsstrukturene må skapes på nytt.

Viken (Østfold, Akershus, Oslo og Buskerud)

Det nye fylkesmannsambetet for Viken og andre statsetater som eventuelt vi få Viken som regional inndeling for sin virksomhet, vil etter sammenslutningen få landets høyeste kommunetall å forholde seg til. Med vedtatte kommunesammenslutninger som følge av kommunereformen vil det nye fylket bestå av 53 kommuner (inkl. Oslo). Det nye fylkesmannsambetet vil også få Norges mest polariserte kommunestruktur å forholde seg til med Oslo og omegnskommuner samt en rekke store bykommuner på den ene siden, men også et betydelig innslag av småkommuner i indre Østfold, nordre Buskerud og deler av Akershus. I en så sammensatt region – bosettingsmessig, geografisk og topografisk - vil også beredskapsutfordringene og risikoen for ulike typer hendelser variere betydelig mellom fylkets ulike delregioner.

Når det gjelder kommunedialogen, poengterer flere informanter at et embete som skal dekke så mange kommuner vil fremtvinge prioriteringsdiskusjoner, f. eks. på hvor mye beredskapsansvarlige skal reise rundt i kommunene og gjennomføre øvelser versus å finne

andre måter å øve på. Det fremholdes at tilsyn i økende grad vil bli kjerneoppgaven, og at den «nære» kommunedialogen med veiledning som viktig element må nedtones eller gjennomføres på andre måter.

Ser vi nærmere på inndelingen av sentrale beredskapssetater ut fra det nye fylkesmannsembetet for Viken, vil fylkesmannen i sitt samordningsarbeid måtte forholde seg til følgende etater og administrative enheter:

- Tre politidistrikt - Øst politidistrikt (Østfold og Follo og Romerike), Oslo politidistrikt (Oslo, Bærum og Asker) og den delen av Sør-øst politidistrikt som omfatter Buskerud. I tillegg vil Jevnaker kommunes plassering i politidistrikt Sør-Øst også omfatte relasjoner til Oppland og Hedmark.
- 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

I tillegg til samhandling med disse statsetatene vil fylkesmannen også ha omfattende kontakt mot regionalt folkevalgt nivå og kommunene i den nye regionen. Også en rekke halv-offentlige, private og frivillige aktører er sentrale i både forebyggende arbeid og krisehåndtering, herunder nettselskaper, Røde Kors, Redningsselskapet m.fl.

Informantene er entydige på at den nye strukturen vil bli kompleks og tungvint å håndtere i beredskapsarbeidet. Enhver regional prosess enten det er regional plan for beredskap eller risiko og sårbarhet vil være avhengig av skreddersøm for å sikre riktig geografisk representasjon og sektorrepresentasjon. Sammensetningen av fylkesberedskapsråd vil bli et spørsmål for seg. Ideelt sett skal etatenes regionledelse være representert for at rådet skal ha nødvendige fullmakter til å treffe beslutninger. Spørsmålet blir om alle berørte regionledds ledere skal stille, eller om ledelsen for en region/distrikt stiller med fullmakt fra en annen. Det påpekes at det vil være utfordrende dersom aktører kun svarer for eget distrikt og ikke hele etaten i en gitt krisesituasjon.

Selv om det regionale aktørbildet er broket legger informantene også vekt på at inndelingen av beredskapssetatene i østlandsområdet i lang tid har vært krevende, men at man har tilpasset seg tidligere og vil gjøre det nå. Det vises eksempelvis til at samhandlingen mellom politi og fylkesmenn fungerte godt også i tiden før ny politidistriktsinndeling da enda flere politidistrikt kunne inngå i ett fylkesmannsembete. Samtidig gis det til kjenne en viss frustrasjon over at man nå gjennom pågående reformarbeid har hatt en historisk mulighet til å få ryddet i strukturene.

6 Idealstruktur for beredskap og samfunnssikkerhet

Det kan slås fast at forvaltningen i østlandsområdet ikke er primærorganisert for å ivareta hensyn til beredskap og samfunnssikkerhet. Det er heller ikke naturlig all den tid de aller fleste etatene er satt opp for å ivareta andre kjerneoppgaver og funksjoner. Informantene ble likevel utfordret på hvordan de ville organisert Østlandet hvis hensynet til beredskap og samfunnssikkerhet var bestemmende. Synspunktene kan sammenfattes i følgende punkter:

- Inndelingen av politidistrikter og fylkesmannsembeter bør følge hverandre fullt ut. Dette bør utgjøre en grunnenhet for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og bør også omfatte andre beredskapsetater. Som en følge av dette kan det være behov for å justere eksisterende politidistrikter og den nylige vedtatte inndelingen av fylkesmannsembetene.
- Følgende etater bør følge den nye inndelingen:
 - Politi
 - Fylkesmannen
 - Regional brannsjef
 - 110 - distrikter
 - Helseforetak/sykehus
 - IUA
 - Siviltforsvarsdistrikt
 - Heimevernet
 - Kartverket
- Når det gjelder etater som i dag er organisert i betydelige større regioner som IMDI, UDI, NVE og Mattilsynet, forutsettes det at disse kan dekke flere politidistrikter og fylkesmannsembeter, men at grensene ikke bør gå på tvers av gjeldende inndeling for Politiet og Fylkesmannen.

7 Sammenfattende vurdering

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var hvilken betydning statsetatenes inndeling og struktur på Østlandet har for arbeidet med samfunnssikkerhet- og beredskap i regionen. Informantene har dels blitt bedt om å vurdere strukturene betydning i lys av nåværende situasjon, og dels i lys av endret politidistriktsinndeling og ny inndeling for fylkesmenn og folkevalgte regioner som trer i kraft om et par år. Vårt inntrykk basert på gjennomførte intervjuer er at struktur er en svært viktig forutsetning for både det forebyggende beredskapsarbeidet og for krisehåndtering. Desto større grad av variasjon «strukturvariabelen» viser i form av ulikartede og kryssende administrative inndelinger, desto mer øker behovene for koordinering og rolleavklaringer når etater skal opptre sammen og skape et godt samvirke i arbeidet med samfunnssikkerhet. Mulige effekter av et komplekst inndelingsmønster kan kategoriseres i følgende fire hovedgrupper:

	Forebygging	Krisehåndtering
Direkte effekter	1	3
Indirekte effekter	2	4

I undersøkelsen fremgår det at et administrativt lappeteppes har en direkte negativ effekt i det forebyggende arbeidet. Manglede fellesskap i grenser leder til svakere deltagelse i konkrete forebyggende aktiviteter, både i planarbeid og i øvelser. En effekt av svekket deltagelse, og dermed en indirekte negativ effekt av heterogene grenser, er at etatene i mindre grad føler forpliktelse i oppfølgingen.

Det fremgår at flere av aktørene opplever å ha tydelige roller i krisehåndtering og at erfaringer med håndtering av hendelser stort sett har vært gode. Bildet er likevel ikke entydig og vi mener det er grunn til å hevde at fragmenterte strukturer både kan ha en direkte og indirekte negativ effekt i arbeidet med krisehåndtering. Direkte negative effekter kan komme til uttrykk i begrensinger i nødkommunikasjon og i manglende eller for sen informasjonsdeling. Erfaringer fra orkaner, flom, skred, skogbranner og 22. juli-hendelsen viser at det er viktig med tett og tidlig kontakt mellom de ulike beredskapsetatene.

Indirekte negative effekter for krisehåndtering kan knyttes til de begrensinger strukturen innebærer i det forebyggende arbeidet. Naturhendelser, totalforsvaret, atomulykker, terror, transportulykker mv. kjennetegnes gjerne ved at de utfordrer flere samfunnsfunksjoner og tiltar i tid og rom. Krisehåndtering i slike situasjoner krever samarbeid mellom ressurser og sektorer som ikke samarbeider i det daglige. Kravene til og utfordringer med at ressursene skal finne hverandre i en akutt krisesituasjon er derfor i utgangspunktet store. At de samme etatene og ressursene, som følge av heterogene strukturer, ikke har øvd eller planlagt sammen på det nivå som er ønskelig svekker i neste omgang den faktiske krisehåndtering. Vi mener derfor det er grunn til å konkludere at statens regionale inndeling utgjør et krevende rammeverk for et godt samvirke i uoversiktlige krisesituasjoner.

Selv om erfaringene med håndtering av enkelthendelser heldigvis har vært gode må beredskapsstrukturenes robusthet også vurderes i forhold til de ukjente «sorte svanene». Vurdering av risiko og samfunnets beredskap for å møte ulike trusler må ta utgangspunkt i scenarier som noe mer enn en frekvens av tidligere hendelser. I det bildet vil beredskapsetater uten sammenfallende grenser trolig være mer sårbare og mindre slagkraftige, enn etater med felles grenser og inndeling.

Den geografiske rammen for undersøkelsen har vært Østlandet. Som beskrevet vil de geografiske forutsetningene for beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet nå nok en gang endres med nye fylkesmannsembeter fra 2019 og nye fylkeskommuner fra 2020. For deler av Østlandet (Oppland og Hedmark og delvis Telemark og Vestfold) vil de nye strukturene kunne ha positive effekter, både i form av økt kapasitet og en mer enhetlig og sammenfallende struktur mellom etatene. Situasjonen i Oslofjordområdet er stikk motsatt. Her vil kompleksiteten øke ved at fylkesmannsambetet for Viken (Østfold, Akershus, Oslo og Buskerud) vil krysse tre politidistrikter og tillegg en rekke andre statsetater. Økende kompleksitet vil etter vår, og flere informanternes oppfatning, gi økt sårbarhet og svekkede forutsetninger for ivaretagelse av beredskap og samfunnssikkerhet i denne regionen.

I lys av konklusjonen i denne undersøkelsen vil vi foreslå at det gjennomføres en tilsvarende nasjonal undersøkelse der hele bredden av statlige og andre virksomheter med beredkapsroller inngår.