



FFI-rapport 2014/00676

# Kunnskapsstatus knyttet til utvikling og bruk av sårbarhets- og tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhetsområdet



Maren Maal og Tonje Grunnan



## **Kunnskapsstatus knyttet til utvikling og bruk av sårbarhets- og tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhetsområdet**

Maren Maal og Tonje Grunnan

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

24. april 2014

FFI-rapport 14/00676

398601

P: ISBN 978-82-464-2368-5

E: ISBN 978-82-464-2369-2

## **Emneord**

Samfunnssikkerhet

Beredskap

Tilstandsvurdering

Risiko- og sårbarhetsanalyse

## **Godkjent av**

Monica Endregard

Prosjektleder

Janet Martha Blatny

Avdelingsjef

## Sammendrag

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har fått i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utarbeide en kunnskapsstatus knyttet til utvikling og bruk av sårbarhets- og tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhetsområdet i tre utvalgte land. Forskningsspørsmålene er: «*Hvordan blir tilstandsvurderinger utarbeidet og brukt i Sverige, Nederland og Storbritannia, og hva er fordelene og ulempene med de ulike tilnærmingene?*»

I november-desember 2013 gjennomførte FFI en litteraturstudie og fant ut at tilstandsvurderinger er et relativt nytt begrep innenfor samfunnssikkerhetsområdet, og per dags dato mangler en klar og etablert definisjon. Sverige bruker begrepet «förmågebedömningar» (Sverige), og Nederland og Storbritannia bruker «capability assessment» om det vi tenker på som tilstandsvurdering (tilsvarende). I de grunnleggende vurderingene av samfunnssikkerhetsnivået, eller tilstanden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, bruker alle tre landene begreper som omfatter 'evne til noe' (eller kapabilitet).

I januar 2014 var forskere fra FFI på studieturer til Myndigheten for Samhällsskydd och beredskap (MSB) i Sverige, Ministry of Security and Justice i Nederland og Civil Contingency Secretariat (CCS) i Storbritannia for å innhente data til studien. Observatører fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) deltok også på møtene. Gjennom 11 intervjuer med relevante eksperter i de utvalgte landene kom det tydelig frem at det ikke finnes en enhetlig metode eller fellesindikatorer for å måle evner. Det kom frem hvor mye ressurser, tid og forskning som har blitt gjort for å utvikle gode prosesser i disse landene. Sverige utvikler nå en ny helhetlig metode etter å ha brukt en graderingskala som bygget på indikatorer og kriterier. Storbritannia bruker omfattende spørreskjemaer som CCS sender ut til essensielle virksomheter. Nederland bruker ekspertgrupper til å identifisere kapabiliteter i gitte krisescenarioer.

Det er ingen enhetlig metode eller felles indikatorsystem for å måle tilstand eller evne i de tre utvalgte landene. Arbeidet med tilstandsvurderinger/«capability assessments»/«förmågebedömningar» er imidlertid del av en større prosess i alle de tre landene. Dette skaper en helhet i risiko- og sårbarhetsarbeidet og bidrar til at myndighetene i større grad greier å nyttiggjøre seg av materialet funnet gjennom disse vurderingene. De tre landene benytter scenarioer som utgangspunkt for å kunne måle evne. I Storbritannia og Nederland er scenarioene hentet fra arbeidet med det nasjonale risikobildet, men i Sverige har det til nå vært parallelle prosesser hvor en har jobbet med evne og nasjonalt risikobilde separat. Flere momenter ved de ulike landenes prosesser har overføringsverdi til Norge. Det gjelder blant annet bruk av designkriterier, ekspertgrupper, analysenettverk samt metodeutviklingsprosessene i seg selv.

FFI anbefaler å revurdere bruken av begrepet «tilstandsvurdering» i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap samt at formålet med og innholdet i en «tilstandsvurdering» må tydeliggjøres.

## English summary

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) has been asked by the Ministry of Justice and Public Security (JD) to examine the development and use of capability/vulnerability assessments on societal security in three chosen countries. The guiding research questions are: *“How are capability/vulnerability assessments developed and used in Sweden, the Netherlands and the United Kingdom (UK), and what are the advantages and disadvantages of the different approaches?”*

In December 2013 FFI conducted a literature review and found that the Norwegian concept named “tilstandsvurderinger”, which implies an assessment of the current state of civil protection and emergency preparedness, is a relatively new and unknown concept in societal security. Even though one lacks a clear definition there are still some basic elements like the “the ability” or “capability” to manage/handle a crisis when assessing the current state of civil protection and emergency preparedness. The other countries used concepts like «capability assessment» (the Netherlands and the UK) and Sweden translated their concept of “förmågebedömningar” to capability assessment.

In January 2014 researchers from FFI had meetings with representatives from the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) in Sweden, the Ministry of Security and Justice in the Netherlands and the Civil Contingency Secretariat (CCS) in the UK to conduct interviews. Observers from the Norwegian Ministry of Justice and Public Security (JD) and the Norwegian Directorate for Civil Protection (DSB) were also present. 11 interviews were conducted with relevant experts in the chosen countries, and it became apparent that there is no “one-size-fits-all” methodology and no common indicators of measuring capabilities. Through the interviews it was conveyed how much resources, time and research was used in order to develop suitable/fruitful methods in these countries. Sweden is developing a new methodology after having used a indicators, criteria and scales. In the UK one had questionnaires with a comprehensive framework that Civil Contingency Secretariat sends to the essential services. While the Netherlands uses expert groups to identify what kind of capabilities are needed in certain crisis scenarios.

There is no unified method or common indicator system for measuring the condition or capability in the three selected countries. However, the capability assessments are all part of a larger process and it creates a sort of unity in the risk and vulnerability work. It allows the authorities to a greater extent to use the material gathered through the capability assessments. Being able to clarify the link between the concepts of risk and capability makes it easier for respondents to see the benefits of possible measures, as well as being able to see the connection between their business/organization to the work done on a national level. All three countries are using scenarios to measure capability. In the UK and the Netherlands (and soon in Sweden) scenarios are picked from the national risk assessment. Several elements of the three countries' processes can be transferred to Norway. These include the use of design criteria, expert groups, analyst networks and the method development process itself. FFI recommend reconsidering the use of the term "tilstandsvurdering" in matters of societal security and emergency preparedness as well as the purpose and content of a "tilstandsvurdering" must be clarified.

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
1.1	Forskningsspørsmål	7
1.2	Rapportens oppbygging	8
<b>2</b>	<b>Begrepsavklaringer</b>	<b>8</b>
2.1	Tilstandsvurderinger	8
2.2	Sentrale begreper innen samfunnssikkerhetsområdet	9
2.3	Begreper som tilsvarer tilstandsvurderinger i Sverige, Nederland og Storbritannia	10
<b>3</b>	<b>Metode for innhenting av data</b>	<b>11</b>
3.1	Dokumentanalyse	12
3.2	Semi-strukturerte intervjuer	12
<b>4</b>	<b>Sverige</b>	<b>13</b>
4.1	I hvilken grad er et overordnet bilde av tilstanden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet etablert?	14
4.2	«Förmågebedömningar» under utvikling	14
4.2.1	MSBs rolle i «förmågebedömningene»	14
4.2.2	Hva slags rammeverk lå til grunn for «förmågebedömningene»?	15
4.2.3	Hvordan blir «förmågebedömningene» utført i praksis?	16
4.2.4	Hvordan blir resultatene presentert, hvem skal ha resultatene og hvordan brukes de videre?	16
4.3	Årsaker til endring av rammeverk og prosess for «förmågebedömningene»	17
4.4	Utviklingen av de nye RSA-forskriftene	18
4.5	Styrker ved den tidligere metoden for «förmågebedömningar»	20
<b>5</b>	<b>Nederland</b>	<b>20</b>
5.1	Rammeverk for en nasjonal sikkerhetsstrategi	20
5.2	Metode for å styrke nasjonal sikkerhet	21
5.2.1	Fase 1 - En nasjonal analyse av trusler og vurdering av risiko	22
5.2.2	Fase 2 – «Capability assessment»	24
5.2.3	Fase 3 - Monitorering	25
5.3	Endring av prosess	25
5.4	Hvordan blir resultatene presentert, hvem skal ha resultatene og hvordan brukes de videre?	25
<b>6</b>	<b>Storbritannia</b>	<b>26</b>

6.1	Hvilket rammeverk legges til grunn for «capability assessments»?	28
6.2	Proessen med nasjonal spørreundersøkelse om kapabiliteter	29
6.3	Endring av prosess	31
6.4	Fordeler og ulemper	31
6.5	Hvordan blir resultatene presentert, hvem skal ha resultatene og hvordan brukes de videre?	32
<b>7</b>	<b>Sammenstilling av funn fra kunnskapsinnhenting</b>	<b>32</b>
7.1	Fordeler og ulemper ved de ulike tilnærmingene	32
7.2	Endringsprosesser og trender i de utvalgte landene	33
7.3	Designkriterier	34
7.4	Likheter og forskjeller mellom Norge og de gitte landene	37
7.4.1	Norge og Sverige	37
7.4.2	Norge og Nederland	38
7.4.3	Norge og Storbritannia	39
<b>8</b>	<b>Konklusjoner og anbefalinger</b>	<b>39</b>
	<b>Bibliografi</b>	<b>44</b>
	<b>Forkortelser</b>	<b>50</b>
	<b>Vedlegg A Skjema for «förmågebedömning» i Sverige</b>	<b>51</b>
	<b>Vedlegg B Metode for «capability assessments» i Nederland</b>	<b>52</b>
	<b>Vedlegg C Intervjuguide</b>	<b>54</b>



# 1 Innledning

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har fått i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utarbeide en kunnskapsstatus knyttet til utvikling og bruk av sårbarhets- og tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhetsområdet. JD er spesielt interessert i (i) bruken av tilstandsvurderinger i samfunnssikkerhetsarbeid fra et utvalg sammenlignbare land og (ii) om det er overføringsverdi til Norge. FFI har i samråd med JD valgt ut Sverige, Nederland og Storbritannia som relevante land. Oppdraget er et bidrag til det pågående arbeidet med å etablere et godt mål- og resultatstyringssystem for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i justis- og beredskapssektoren, og spesielt til arbeidet med å utvikle metode for dette. For JD er formålet at tilstandsvurderinger på sikt skal danne grunnlag for prioriteringer på tvers av sektorer. Denne studien kan bidra til økt kunnskap om hvordan og på hvilken måte en kan forbedre et godt grunnlag for å styre nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap.

Innholdet i rapporten er basert på en dokumentanalyse, og det er utført intervjuer med aktuelle aktører og fagpersoner i de tre landene for å bekrefte og avkrefte funn fra litteraturstudien og innhente ny informasjon. I januar 2014 var forskere fra FFI, sammen med observatører fra DSB og JD, på studieturer til Sverige, Nederland og Storbritannia for å innhente data til studien.

## 1.1 Forskningsspørsmål

FFI har forstått oppdraget slik at vi skal utarbeide en kunnskapsstatus på utvikling og bruk av tilstandsvurderinger eller tilsvarende fra et utvalg sammenlignbare land som kan ha overføringsverdi til Norge. Fordeler og ulemper ved ulike tilnærminger skal drøftes, og likheter og forskjeller mellom Norge og de utvalgte landene vil bli belyst.

Forskningsspørsmålene er: *Hvordan blir tilstandsvurderinger eller tilsvarende utarbeidet og brukt i Sverige, Nederland og Storbritannia, og hva er fordelene og ulempene med de ulike tilnærmingene?*

Målet er å kartlegge i hvilken grad de nevnte landene har etablert et overordnet bilde av tilstanden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, hvilket rammeverk og prosesser som ligger til grunn for dannelsen av denne oversikten, og hvordan resultatene fra datainnhenting blir presentert og brukes videre.

Etter landanalysene sammenstilles funn fra kunnskapsinnhenting, og likheter og forskjeller mellom Norge og de utvalgte landene vurderes. I tillegg vurderes overføringsverdien fra disse og til det norske systemet og prosessene.

## 1.2 Rapportens oppbygging

I **Kapittel 1** presenteres studiens forskningsspørsmål og rapportens oppbygging.

**Kapittel 2** består av diskusjoner av begreper som er relevante for denne studien. I dette kapitlet vurderes definisjoner av tilstandsvurdering og andre relaterte begreper som eksempelvis kapabilitet og risiko. Begrepene som blir brukt i Sverige, Nederland og Storbritannia blir kartlagt.

I **kapittel 3** blir metoden for datainnsamlingen presentert. Rapporten er hovedsakelig basert på dokumentanalyse og semi-strukturerte intervjuer.

I **kapittel 4** blir Sveriges system for å innhente informasjon om tilstanden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet presentert. Det blir fokusert på hvorfor Sverige er i ferd med å endre prosessen og rammeverket for innhenting av informasjon.

I **kapittel 5** blir Nederlands system for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap beskrevet med spesielt fokus på fasene i Nederlands analyseprosess og hva slags aktører som er involvert i arbeidet.

I **kapittel 6** blir Storbritannias rammeverk for arbeid med nasjonale risikovurderinger og kapabiliteter kartlagt, med særlig vekt på bruken av arbeidsområder («work streams»).

I **Kapittel 7** sammenstilles funn fra kunnskapsinnhenting. Fordeler og ulemper ved landenes ulike tilnærminger samt likheter og forskjeller mellom Norge og de gitte landene blir drøftet.

**Kapittel 8** består av en oppsummering av arbeidet som er utført og konklusjoner av hva vi fant og veien videre. De viktigste funnene blir oppsummert og sammenstilt i tabell 2.

## 2 Begrepsavklaringer

I dette kapitlet defineres både begrepet tilstandsvurdering og andre sentrale begreper som har betydning for hvordan en forstår prosessene i Sverige, Nederland og Storbritannia samt analysen i kapittel 7. Det finnes ingen klar og entydig definisjon av tilstandsvurdering, og begreper som risiko- og sårbarhetsvurderinger brukes til dels om hverandre og brukes ulikt. En avklaring av hvordan *vi* forstår disse begrepene er derfor nyttig for forståelsen av rapportens innhold.

### 2.1 Tilstandsvurderinger

Tilstandsvurderinger er et relativt nytt begrep innenfor samfunnssikkerhetsområdet og per dags dato mangler en klar og etablert definisjon. Begrepet forbindes gjerne med tilstandsvurderinger og tilstandsrapporter innen bygg- og anleggsvirksomhet. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) bruker tilstandsbegrepet i sin veileder «Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten» (DFØ 2010), men har ikke eksplisitt definert begrepet tilstand. For DFØ innebærer tilstandsvurderinger:

*«to forhold som må skje avhengig av hverandre [...] For det første må man ha en måling av tilstanden – nivået – på en bestemt styringsparameter (indikator). Det kan i utgangspunktet være hvor som helst i resultatkjeden: ressurser, aktiviteter, produkter eller effekter. Altså en empirisk basert observasjon (med stor eller liten usikkerhet avhengig av hva som er hensiktsmessig) av hvordan tilstanden er eller var i en gitt periode [...] Deretter må man foreta en vurdering av om tilstanden – det observerte nivået – er tilfredsstillende i forhold til en gitt norm. Denne norm kan enten være fastsatt på bakgrunn av hva andre har fått til (bench marking), være rent politisk satt, eller den kan stamme fra andre kilder»(korrespondanse mellom DFØ og JD 2014).*

Med DFØs forståelse av tilstandsbegrepet er det behov for indikatorer for å måle tilstanden samt en gitt norm («benchmarks»).

Etter litteraturgjennomgangen ble det tydelig at begrepet 'evne til noe' (eller kapabilitet) er grunnleggende i vurderinger av samfunnssikkerhetsnivået/samfunnssikkerhetstilstanden, og etter vår oppfatning kan det synes som om kapabilitet er et mer egnet begrep å bruke enn tilstandsvurdering. En vurdering av en tilstand indikerer en ambisjon om å måle en situasjon etter noen kriterier/indikatorer. Dersom man ikke har definert disse indikatorene kan det oppleves vanskelig å vurdere tilstanden. Å ha en evne til (eller kapabilitet) er knyttet til 'å ha mulighet til' eller 'å være kapabel til noe'. På samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet innebærer dette å ha muligheten og evnen til å kunne forebygge eller håndtere kriser og krisens konsekvenser. 'Evnebasert planlegging' har blitt mer utbredt på samfunnssikkerhetsområdet og én definisjon av dette kan være «planning under uncertainty to provide capabilities suitable for a wide range of modern day challenges and circumstances» (Davis 2002:1). Målet med denne prosessen er å utvikle kapabiliteter/evner definert som det generelle potensialet eller midlene til å kunne effektivt håndtere potensielle utfordringer og ikke bare veldefinerte enkeltproblem (Davis 2002:2). Evnebasert planlegging er ofte hentet fra eller assosiert med forsvarsplanlegging og behovet for planer i møte med et skiftende og mer diffust trusselbilde (Rademaker 2009:53). Ved FFI brukes scenarioanalyser i forsvarsplanleggingen. Ulike scenarioer analyseres for å finne ut hva slags kapabiliteter eller evner som kreves for å håndtere scenarioet, og med kapabilitet menes «evne til å utføre en oppgave i et scenario» (Glærum og Køber 2013).

## **2.2 Sentrale begreper innen samfunnssikkerhetsområdet**

Litteratursøk og dokumentanalysen for denne studien avslørte at begrepet «tilstandsvurdering» er svært lite brukt innen området samfunnssikkerhet og beredskap, både i Norge og de utvalgte landene i studien.

Sentrale begreper som derimot brukes mye innen samfunnssikkerhetsområdet er «risikovurdering», «robusthet» (resilience) og «sårbarhet». Disse begrepene blir diskutert i de respektive landenes nasjonale risikobilder/risikoanalyser. Risikovurderinger ligger til grunn for myndighetenes vurdering av tilstanden på samfunnssikkerhet og beredskapsområdet.

I henhold til Infrastrukturutvalgets definisjon er risiko «en kombinasjon av mulige konsekvenser og tilhørende sannsynligheter» (NOU 2006: 36). Dette er i tråd med definisjonen i NS 5814:2008 som definerer risiko som «uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse» (NS 2008). Norsk Standard (NS 5830:2012) har også etablert en terminologi for fagområdet sikring (security) mot tilskete hendelser med følgende definisjon av risiko: «uttrykk for forholdet mellom trusselen mot en gitt verdi og denne verdiens sårbarhet overfor den spesifiserte trusselen». De to ulike definisjonene har betydning for valg av metode for «risikovurderinger». Ulike metoder for risikovurderinger som i hovedsak tar utgangspunkt i den første definisjonen, er beskrevet i NS-ISO/IEC 31010:2009. NSM, POD, PST har utgitt en veileder i sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger som baserer seg på den siste definisjonen (NSB, POD, PST 2010).

Sårbarhet eller «vulnerability» er et begrep som blir brukt av Nederland, Sverige og Storbritannia. Sårbarhet er et «uttrykk for de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet [...]» (Sårbarhetsutvalget sitert i NOU 2006:35). Dette er i tråd med definisjonen av sårbarhet i NS 5830:2012 der «sårbarhet» er definert som «manglende evne til å motstå en uønsket hendelse eller opprette ny stabil tilstand dersom en verdi er utsatt for uønsket påvirkning».

Begrepet «resilience» og «robustness» blir ofte brukt i Storbritannia og i Nederland i tilknytning til risiko og sårbarhet på samfunnssikkerhetsområdet. Egenskapene som kjenner seg resiliente samfunn er «robusthet, redundans og rask reaksjonsevne» (Norris et al. 2008 i DSB 2013:12). Tradisjonelt har begrepet «resilience» vært brukt som «robusthet» og som en betegnelse på organisasjoners evne til å motstå og gjenreise virksomheten dersom en ulykke eller alvorlig hendelse skulle oppstå. Innenfor sikkerhetsforskningen bruker man i større grad begrepet «resilience» i betydningen av organisasjoners og menneskers evne til å forutse og dermed forebygge og iverksette tiltak mot framtidige trusler, hendelser og ulykker, snarere enn ut fra tidligere hendelser (Hollnagel m.fl. 2006).

### **2.3 Begreper som tilsvarende tilstandsvurderinger i Sverige, Nederland og Storbritannia**

De innledende litteraturstudiene viste at begrepet tilstandsvurderinger blir brukt i svært liten grad i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Vi valgte derfor å se på begrepet i lys av JDs hensikt og formål med arbeidet med tilstandsvurderinger; at «beredskapsministeren skal kunne vite hvor de største samfunnssikkerhetsutfordringene er»<sup>1</sup>, at tilstandsvurderinger kan være et verktøy for at JD kan tilfredsstille et ansvarsområde om «å få en oversikt over statusen på samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrensene»<sup>2</sup>, og at det ble etterspurt at departementene skulle «gi en vurdering av tilstand opp mot basiskapabilitetene som departementet har del- eller hovedansvar

---

<sup>1</sup> Power-point-presentasjon gitt av JD i møte med FFI, 13.11.2013 (JD 2013b).

<sup>2</sup> Oversatt fra engelsk i brevet som ble sendt fra JD til de relevante aktørene vi skulle intervjuer, 18.11.2013 (JD 2013c).

for»<sup>3</sup>. Disse hensiktene og formålene ble lagt til grunn da vi begynte å se på praksis i andre land. Vi sammenlignet derfor formålene og ikke begrepene fordi tilstandsvurdering heller ikke er et begrep som blir brukt i de valgte landene. Det kom frem at Sverige, Nederland og Storbritannia hadde lignende formål og hensikter og at dette ble sett opp mot evner/ kapabiliteter. Dermed ble det naturlig å koble «tilstandsvurdering» opp mot samfunnets evne; om det enten er kriseberedskapsevne eller krisehåndteringsevne.

I Sverige brukes begrepet «förmågebedömningar», det vil si vurderinger av samfunnets krisehåndteringsevner. I en engelsk rapport skrevet av Myndigheten for samhällsskydd och beredskap (MSB) oversettes dette til «capability assessment» (MSB 2012:10). Disse to begrepene ble brukt som søkeord for å få tilgang til ytterligere rapporter fra Sverige og relevante dokumenter fra Nederland og Storbritannia.

I både Nederland og Storbritannia er kapabilitet/evne knyttet til krisens konsekvenser, som blir beskrevet i scenarioer som benyttes som utgangspunkt for å vurdere tilstanden. I Storbritannia benyttes spesifikke scenarioer for å vurdere «hva er det vi trenger av kapabiliteter» for å løse krisen som presenteres i scenarioet og «hva er det vi har av kapabiliteter». Storbritannia bruker begrepene «robustness» eller «resilience» for å forklare hva en prøver å oppnå (begrepene defineres i kapittel 2.1). I Nederlands nasjonale risikovurdering fungerer kapabilitetsanalyser som undersøkelser der en identifiserer nødvendige organisatoriske trekk, fysiske ressurser, planer, opplæring og regelverk i forhold til hva en trenger for å kunne ha en robust krisehåndteringsevne i en krise. Deretter blir det undersøkt om dagens evner er tilstrekkelig eller må forbedres (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009).

### 3 Metode for innhenting av data

FFI har brukt datatriangulering i arbeidet med denne rapporten. Dette innebærer at ulike typer kilder har blitt brukt; primærmateriale fra departementene, sekundærmateriale fra academia og semi-strukturerte intervjuer med relevante aktører. Dette sikrer ulike perspektiver på de gjeldende systemene og et inntrykk av helhetsbildet. Intervjuene som ble utført i januar 2014 fungerte både som verifisering og bekreftelse på den innhentede informasjonen fra dokumentanalysen.

*Begrepsvaliditet* er spesielt viktig i denne rapporten. Lund argumenterer med at god begrepsvaliditet beror på om måten en stiller spørsmål på 'måler' eller fanger opp de relevante begrepene på en god måte (Lund 2002). For eksempel, hvis en bruker et feil begrep i denne rapporten så kan det gi mye informasjon, men ikke på det vi nødvendigvis er interessert i. Det har derfor blitt brukt ulike kilder og mye tid til å diskutere og enes om begrepene samt rådgi seg med relevante fagpersoner på FFI, i JD og i DSB underveis i arbeidet med rapporten.

---

<sup>3</sup> Brev fra JD til departementene med tittel «Målstyring på samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet – Tilstandsvurdering og mål til Prp1 S 2014 og invitasjon til møte 4. april», 18.03.2013 (JD 2013d).

Under datainnsamling er reliabilitet eller pålitelighet viktig. Dette dreier seg om hvor nøyaktig intervjuene og dokumentanalysen er gjennomført og i hvilken i grad de kan replikeres (Hellevik 2002:183): hvorvidt det er mulig for andre å gjennomføre det samme forskningsopplegget og få samme resultater. En forutsetning for god reliabilitet er åpenhet og enighet om hvordan man har kommet frem til de slutningene som har blitt trukket av undersøkelsen, det vil si hvilke data som ligger til grunn, og hvilke metoder som er benyttet. I denne rapporten har datagrunnlaget blitt hentet fra offentlig tilgjengelige rapporter og funn fra intervjuer som blir sitert underveis.

### 3.1 Dokumentanalyse

Én av metodene som er valgt i denne rapporten er en kvalitativ dokumentanalyse, der rapportene fra myndighetene i de valgte undersøkelseslandene selv fungerer som det empiriske hovedgrunnlaget<sup>4</sup>. Rapportene er primærdokumenter, i den forstand at de blir skrevet av aktørene selv (McCulloch 2004: 4). Utdrøningene ved å basere seg på primærmateriale fra relevante myndigheter er at det gjerne er fokus på styrker ved systemer og ikke svakheter. Dermed var det viktig med intervjuer for å kunne høre mer om hvordan systemer og prosesser fungerer i praksis.

### 3.2 Semi-strukturerte intervjuer

Etter samtaler med JD og DSB i 2013 fikk FFI forslag om relevante personer i Sverige, Nederland og Storbritannia som kunne kontaktes for intervjuer. Et informasjonsbrev med spørsmål og formålet med studien ble sendt fra FFI til kontaktpersonene, i tillegg til et orienteringsbrev fra JD som beskrev oppdraget som ble gitt til FFI. På grunnlag av dette samlet kontaktpersonene de mest relevante aktørene som FFI kunne intervjuer. I januar 2014 dro to forskere fra FFI med to observatører fra JD og DSB til Sverige (16. januar 2014), Storbritannia (20. januar 2014) og Nederland (21. januar 2014).

---

<sup>4</sup> **Nederland:** Materiale fra Ministry of Interior and Kingdom Relations. **Sverige:** Materiale basert på flere av MSB sine rapporter. **UK:** Materiale basert på presentasjoner fra the Civil Contingency Secretariat og informasjon fra Cabinet Office sine hjemmesider.

Dato	Hvor	Norske deltakere	Hvem vi intervjuet
16. januar 2014	Studietur til <u>Sverige</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 forskere fra FFI</li> <li>• 1 observatør fra JD</li> <li>• 1 observatør fra DSB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 respondenter fra Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)</li> </ul>
20. januar 2014	Studietur til <u>Storbritannia</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 forskere fra FFI</li> <li>• 1 observatør fra JD</li> <li>• 1 observatør fra DSB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 respondenter fra Civil Contingency Secretariat (CCS)</li> <li>• 1 respondent fra Centre for the Protection of National Infrastructure</li> </ul>
21. januar 2014	Studietur til <u>Nederland</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 forskere fra FFI</li> <li>• 1 observatør fra JD</li> <li>• 1 observatør fra DSB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 respondenter fra National Coordinator for Counterterrorism and Security (NCTV) under Ministry of Security and Justice</li> </ul>

Tabell 3.1 Oversikt over intervjuer utført av FFI

Hensikten med intervjuene var å kartlegge hvordan informasjonsinnhenting i de ulike landene fungerte i praksis med tanke på å få et overordnet bilde av tilstanden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og eventuelle styrker og svakheter ved prosessene. En annen intensjon med intervjuene var å bekrefte funn fra dokumentanalysen. I forkant av intervjuene utarbeidet FFI en intervjuguide som bestod av generelle spørsmål om de ulike landenes tilnærming til tilstandsvurderinger/«capability assessments»/«förmågebedömningar» samt spesifikke spørsmål om landenes prosess basert på informasjon innhentet gjennom dokumentanalysen (se Appendiks C). FFI var klar over at det kunne være kulturelle forskjeller med tanke på grad av åpenhet og gradering av informasjon i de ulike landene. FFI opplevde at respondentene var åpne om styrker og svakheter ved sine systemer. Observatørene opplevde det som lærerikt å delta ved at de fikk tilgang på førstehåndskunnskap om andre lands arbeid med samfunnssikkerhet. Observatørene fikk mulighet til å stille enkelte spørsmål avslutningsvis i intervjuene.

## 4 Sverige

Sverige har en metode for å gjennomføre «förmågebedömningar» (intervju med representanter fra MSB 16. januar 2014) som nå er i endring. For å kunne forstå de endringene som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) planlegger, kan det være grunn til å presentere systemet slik det har vært fram til i dag og forklare hvorfor MSB er i ferd med gå vekk ifra denne metoden. Dette kapittelet vil fokusere på endringsprosessen og metodeutviklingen som pågår i Sverige. Representantene fra MSB delte nyttige læringspunkter om hva som fungerer og ikke fungerer i praksis. Dette kan norske myndigheter ta til etterretning i arbeidet om å sikre et godt grunnlag for å styrke nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap.

I Sverige ser «förmågebedömningene» på om en har forutsetning for å kunne håndtere en krise («krishanteringsförmåga») samt forebygging («förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar»).

#### **4.1 I hvilken grad er et overordnet bilde av tilstanden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet etablert?**

Sverige lager et samlet overordnet bilde av tilstanden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Dette blir gjort gjennom to adskilte vurderingsprosesser; (1) ved å utvikle nasjonale risikobilder på grunnlag av scenariobaserte workshops med relevante eksperter, (2) ved å gi en samlet vurdering av «förmågor, risker och sårbarheter» på grunnlag av sentrale og regionale myndigheters Risiko og sårbarhetsanalyser (RSA) samt spesifikke evnevurderinger («förmågebedömningar») (MSB 2013a:15).

Ifølge (MSB 2013a:15) er «den nationella riskbedömningen byggt på väsentligt olika processer. [...] Ambitionen är att de i framtiden ska utgöra en sammanhållen process». Det å koble de to adskilte vurderingsprosessene for å skape et helhetlig nasjonalt risikobilde med informasjon om sårbarheter og förmåga hentet fra aktørene selv har bydd på utfordringer. MSB uttrykker at utfordringen er at aktørene identifiserer og analyserer risiko og sårbarheter i hovedsak gjennom sitt ansvarsområde sett ut ifra sine egne utvalgsprosesser og vurderinger (MSB 2013a:15). Dette blir dermed avgrenset tematisk og geografisk til områdene samfunnssikkerhet og sivil beredskap. MSB argumenterer for at dette innebærer at det *«inte har varit möjligt att göra en nationell riskbedömning genom att endast lägga ihop de risker som myndigheterna har behandlat i sina risk- och sårbarhetsanalyser»* (MSB 2013a:15). Dette arbeidet er nå på god vei i Sverige og blir behandlet i kapittel 4.5.

#### **4.2 «Förmågebedömningar» under utvikling**

##### **4.2.1 MSBs rolle i «förmågebedömningene»**

Siden 2006 har Krisberedskapsmyndigheten (KBM), som senere ble Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), publisert vurderinger av samfunnets krisberedskapsevne; «samhällets krisberedskapsförmåga». Dette ble gjort på grunnlag av sentrale og regionale myndigheters Risiko og sårbarhetsanalyser (RSA) samt spesifikke evnevurderinger («förmågebedömningar») (MSB 2013a:15). Disse vurderingene er i stor grad basert på hvordan kommuner, landsting og statlige myndigheter har vurdert seg selv, sektoren og landets evner (MSB 2013a:15).

I 2009 fikk MSB forskriftsrett og kunne lovpålegge statlige myndigheter, kommuner og landsting å sende inn RSA'er som inneholdt «förmågebedömningar». Disse forskriftene trådte i kraft i 2010 (se MSB 2010a og MSB 2010b), og dette er MSB sitt styringsverktøy. Forskriftene handler først og fremst om hvordan RSA'ene skal være strukturert og hva som skal være innholdet, men selve metoden for hvordan en gjør en RSA kan aktøren velge selv.



#### 4.2.2 Hva slags rammeverk lå til grunn for «förmågebedømmingene»?

MSB har brukt rammeverket presentert i veiledningen fra KBM (2006) som grunnlag for «förmågebedømmingene». Med utgangspunkt i veiledningen fra 2006 ble det utarbeidet en egen rapport om bruk av indikatorer på «kriseberedskapsformåga» (KBM 2007). KBM (2007:12-16) introduserte en «kriseberedskapsformåga skala» for egevaluering slik at relevante myndigheter kunne krysse av hvor god evne/kapabilitet de hadde på ulike områder, bl.a;

- (1) *krishanteringsförmåga*,
- (2) *operativ förmåga*,
- (3) *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar og*
- (4) *försvarsförmåga*

Hver av disse «evnene» innenfor forskjellige felt hadde ulike indikatorer som var på to nivåer; «Varje övergripande faktor som påverkar förmågan har underkategorier som i de flesta fall behövs för att indikatorn ska fungera med önskad effekt» (KBM 2007:12).

I MSB-rapporten «Samhällets krisberedskapsförmåga 2008» ble rammeverket som lå til grunn forklart. MSB hadde en felles mal på «bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga» som ble sendt ut til diverse myndigheter på ulike nivåer. Disse vurderingene gjaldt tre scenarioer. 2008-scenarioene var: (1) influensapandemi, (2) forstyrrelser i betalingssystemet, (3) forstyrrelser i IT-systemet. «Krisberedskapsförmågaskalaen» som ble brukt hadde fire graderinger:

1. **God förmåga:** Innebär inte att en kris passerar obemärkt, men att myndigheten (och sektorn/länet) bedöms ha resurser och kapacitet att kunna lösa de uppgifter som är samhällsviktiga vid en kris.
2. **I huvudsak god förmåga men med vissa brister:** Innebär att samhällsservice i viss mån åsidosätts för att prioritera mer akut verksamhet. Myndigheten (och sektorn/länet) har inte tillräckligt med resurser för att lösa sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.
3. **Bristfällig förmåga:** Kan till exempel innebära att person- och gods-transporter ställs in, att allmänheten drabbas av kännbara ekonomiska förluster eller att någon form av ransonering införs. Myndighetens (och sektorn/länet) resurser understiger kraftigt det som behövs för att lösa de uppgifter som är samhällsviktiga vid en kris.
4. **Mycket bristfällig förmåga:** Innebär att samhället står i det närmaste oförberett.



Figur 4.1 Kriseberedskapsförmåga skalaens fire graderinger (MSB 2008: 9)

I tillegg til «krisberedskapsformågaskalaen» ble en enig om å bruke mer spesifikke indikatorer (MSB 2008: 9). Noen eksempler på indikatorer på «*krishanteringsfôrma*» under tema «leda, samverka och informera» fra rapporten MSB 2008: 25 er:

- Leda, samverka och informera
  - Det finns en aktuell krisledningsplan som är känd i organisationen
  - Det finns en krisledningsorganisation som utbildas och övas regelbundet
  - Krisledningen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler, tekniska system för bl.a. kommunikation och lägesbild och kan verka dygnet runt under minst en veckas tid
  - Det finns ett nätverk för samverkan och samverkansövningar genomförs regelbundet
  - Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänhet och media samt för intern information

Figur 4.2 Eksempel på indikatorer

MSB er i ferd med å utarbeide nye forskrifter som skal bli ferdig sommeren 2014 og som forventes å tre i kraft 2015 (se kapittel 4.5).

#### 4.2.3 Hvordan blir «fôrma

Gjennom RSA-forskriftene (se MSB 2010a og MSB 2010b) har MSB pålagt sentrale myndigheter, kommuner og landsting å vurdere sin «fôrma» innenfor sitt ansvarsområde til å stå imot og håndtere identifiserte trusler og risiko. «Fôrma

Alle myndigheter skal utarbeide RSA, men det er kun et visst antall og de som har et særskilt ansvar som behøver å levere dem inn. MSB kan avgjøre hvem som skal levere inn; de kan bestemme at en enkelt myndighet må levere inn og gjøre en særskilt «fôrma

#### 4.2.4 Hvordan blir resultatene presentert, hvem skal ha resultatene og hvordan brukes de videre?

MSB presenterer resultatene fra «fôrma

påliteligheten av resultatene. De utarbeider som regel en elektronisk rapport og presenterer for øvrig informasjonen på hjemmesiden sin, og på forespørsel fra departementer holder de presentasjoner om sine funn.

Resultatene skal primært leveres til Forsvarsdepartementet og regjeringen ettersom MSB er underlagt og får sitt reguleringsbrev fra Forsvarsdepartementet. Sekundært blir resultatene sendt tilbake til aktørene i systemet, dvs. myndigheter, landsting og kommuner. Allmenheten, media og private aktører kan få tilgang til resultater og konklusjonene.

Resultatene blir brukt av Forsvarsdepartementet i budsjettproposisjonen samt videre i MSB sitt arbeid og respondentenes arbeid. Etersom MSB arbeider med å endre rammeverket og prosessen antar de at resultatene kan bli brukt mer når det blir en del av den «nationella risk- och förmågebedömningen».

Representantene fra MSB kom med eksempel på hvordan resultatene har påvirket hva en har skrevet i budsjettproposisjonen. «Förmågebedömningar» har gitt myndigheter og andre aktører insentiver til å bruke ressurser på det MSB har bedt om.

#### **4.3 Årsaker til endring av rammeverk og prosess for «förmågebedömningene»**

Representanter fra MSB forklarte i intervjuer hvorfor de gikk vekk fra «förmågaskalaen» vist i figur 1 (intervju med representanter fra MSB 16. januar 2014). Begrunnelsen, eller eksempler på argumenter, er gitt nedenfor.

##### ***(i) Selvrapportering er vanskelig og begrepet «förmåga» er vanskelig å forstå for respondentene***

Abrahamsson et al (2011) gjennomførte en studie av kommuners, fylkers og sentrale myndigheters arbeid med RSA og fant ut at mange hadde vansker med å forstå selve 'evne'/ «förmågebegrepet» og å lage tilstandsvurderinger av egen virksomhet.

Forskere ved Lund Universitets Centrum för Riskanalys och Riskhantering (LUCRAM)<sup>5</sup> fant ut at det er stor variasjon i hva aktørene legger i förmågebegrepet. Det ble uttrykt at indikatorene i regelverket er vage og åpne for tolkning. Aktørene forstod ikke hva delförmågorna (krishanteringsförmåga og förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar) innebar og hvordan de er forskjellige (LUCRAM 2012). Aktørene uttrykte også at de ikke visste om de vurderte sin egen organisasjons «förmåga» eller sitt ansvarsrådets «förmåga». Det savnes også en kobling mellom risiko og «förmåga», samt en forklaring i MSB's veiledning for RSA om hvordan en faktisk utfører en «förmågebedömning» (LUCRAM 2012).

---

<sup>5</sup> Hanna Palmqvist, Henrik Tehler, Henrik Hassel, Linn Svegrup og Kurt Petersen ved LUCRAM har skrevet rapporten «Utveckling av förmågebedömningar» publisert i 2012. Heretter blir rapporten henvist til som LUCRAM (2012).

***(ii) «Förmåga» sier ingenting om hva som skal gjøre videre***

Representantene fra MSB og forskerne ved LUCRAM (2012) understreket at det å kartlegge en «förmåga»/evne ved hjelp av indikatorer ikke sier så mye om hva aktøren kan gjøre i en fremtidig krise. Dette er fordi «förmågebedömningar» bare undersøker om ressursen er til stede.

***(iii) Man måler ikke det en har behov for å måle og det er ikke en kobling mellom indikatorer og «bedömningsskalaen»***

Det er en forskjell på 'å ha en evne' og 'å bruke en evne' godt under en krise. Det er mange som har formalia på plass; kriseledelsesplaner, nødvendige ressurser og varslingsrutiner, men dette sier ikke noe om hvordan det faktisk fungerer under en krise (LUCRAM 2012). Dermed måler disse indikatorene *forutsetningen* for å kunne håndtere en krise, men ikke selve evnen til å kunne håndtere en krise. Denne evnen kan bare bli testet under øvelser eller ved virkelige kriser.

Når en studerer indikatorene og «bedömningsskalaen» presentert i figur 1 og 2, så ser en at det ikke er en direkte kobling mellom de to. Det er ikke et system som overfører hvor "bra" en gjorde det på en indikator til hvordan man ligger an på «bedömningsskalaen». Representantene fra MSB forklarte at det var problematisk at det ikke var noe system som koblet sammen «bedömningsskalaen» og indikatorene.

***(iv) Mangel på egennytte for respondenter***

Representantene fra MSB forklarte hvordan det å fylle ut spørreskjemaene er en tidkrevende prosess. Jo mer respondenter fra kommuner og landsting samt statlige myndigheter brukte tid og ressurser på å fylle ut spørreundersøkelse, jo mer etterspurte de å få noe igjen fra MSB. Respondentene så ikke egennytten ved utfylling av de samme skjemaene. Nyttverdien var kanskje ikke kommunisert tydelig.

***(v) Ingen kobling mellom «nationell riskbedömning och samlad bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga»***

Det er heller ingen kobling mellom «nationell riskbedömning och samlad bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga». MSB har vansker med å bruke det innsamlede materialet på en god måte. Som nevnt tidligere var det vanskelig å aggregere den innsamlede informasjonen (MSB 2013b:29).

#### **4.4 Utviklingen av de nye RSA-forskriftene**

I de nye RSA-forskriftene som skal bli klare til sommeren 2014 blir «delförmågor och bedömningsskalaen» avviklet (presentert i kapittel 4.2.2). Dette betyr at en ikke skal krysse av hvilken farge på «förmågebedömningsskalaen» virksomheten er. MSB skal heller se på generelle *forutsetninger* istedenfor indikatorer. I spørsmålsskjemaet som skal sendes ut kan respondentene svare 'ja' eller 'nei' på spørsmål om de har f.eks. kriseledelsesplaner og varslingsrutiner. Hvis de svarer 'nei' så må de forklare hvorfor dette er tilfellet og eventuelt komme med tiltak på hvordan de kan rette det opp. Det vil bli fokus på egenvurdering.

MSB skal også endre innsamling av materiale til annethvert år i stedet for hvert år, og da skal kommuner og landsting samt statlige myndigheter levere inn spørreundersøkelsen og det skal være tydelig fokus på tiltak («åtgärder»).

Förmågedimensioner	
<b>Ledarskap och ledning</b>	Handlar om de <i>beslut som tas och genomförs i en hierarkiskt uppbyggd struktur</i> för att åstadkomma inriktning och samordning för att förebygga och hantera olyckor, kriser och krig. Ledarskap och ledning kan utövas genom den ordinarie verksamhetens befintliga strukturer eller i mer tillfälliga strukturer.
<b>Samverkan</b>	Fokuserar på de <i>aktörsgemensamma lösningar</i> som krävs för att åstadkomma inriktning och samordning för att förebygga och hantera olyckor, kriser och krig. Samverkan kan utövas genom den ordinarie verksamhetens befintliga strukturer eller i mer tillfälliga strukturer.
<b>Kommunikation</b>	Handlar om <i>kommunikation</i> mellan de aktörer som har ansvar för en viss verksamhet och de aktörer (framförallt allmänhet) som blir eller riskerar att bli direkt eller indirekt drabbade vid en olycka, kris eller krig.
<b>Kunskap</b>	Handlar om att olika aktörer har nödvändig <i>kompetens</i> och kan <i>ta till sig av, skapa och upprätthålla kunskap</i> för att förebygga eller hantera olyckor, kriser och krig.
<b>Resurser</b>	Omfattar resurser som <i>måste finnas tillgängliga för att motstå en störning eller påfrestning</i> , eller resurser som <i>måste tillföras, skickas eller förmedlas</i> för att hantera en olycka, kris eller krig.

Tabell 4.1 MSB sitt utkast på nye «förmågedimensioner»

MSB skal arbeide med å få en overgripende «inriktning for samhällsskydd och beredskap» og en skal integrere «förmågebedömningene» inn i de nasjonale risikovurderingene. I de nye RSA'ene er det også forventet at relevante eksperter fra kommuner, landsting og statlige myndigheter skal delta i «nationell risk- och förmågebedömning» workshops. MSB skal spesielt se på hvordan en skal prioritere tiltak samt ha et fokus på brister/svikt. MSB har begynt arbeidet med å justere «förmågedimensionene» til «(i) Ledning (och ledarskap), (ii) Samverkan, (iii) Kommunikation, (iv) Resurser og (v) Kunskap och kompetens» (for mer info se MSB 2013b:55).

Representantene fra MSB forklarte hvordan de skal integrere de tidligere separate prosessene «förmågevurderinger» og risikovurderinger. I scenarioanalysene til det nasjonale risikobildet skal de undersøke (1) Hvilke prioriterte oppgaver utføres?, (2) Hvilke konsekvenser oppstår?, (3) Hvilke evner/sentrale förmågor er det som påvirker om en hendelse inntreffer, samt (om den inntreffer) hvilket hendelsesforløp den får, dvs. hvilke konsekvenser som oppstår, og (4) Finnes det brister/svikt i de identifiserte förmågorna/evnene?

#### 4.5 Styrker ved den tidligere metoden for «förmågebedömningar»

Selv om det har blitt identifisert flere svakheter i MSBs arbeid med «förmågebedömningar» så har MSB identifisert flere sterke sider som blir tatt vare på i det videre arbeidet med å lage nye forskrifter (MSB 2013b:20).

- Sverige bruker et "bottom -up " perspektiv. Dette betyr at analysene kan styrke både egen virksomhet og samfunnets beredskap. Dette perspektivet er unikt og gir grunnlag for å forstå og forbedre hele RSA arbeidet.
- Offentlige etater med særskilt ansvar (i henhold til § 11 i «krisberedskapsförordningen») og lokale myndigheter har de siste årene utviklet sine RSA-metoder. Dette har medført at disse analysene har blitt mer oversiktlige og mer gjennomarbeidet enn de var for noen år siden. Denne trenden vil trolig bli videreført. Et eget selverklærings skjema tydeliggjør og ansvarliggjør myndigheter, dermed kan det fungere som en pådriver for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Hver aktør har hatt frihet til å velge den mest egnede metoden til sine RSAer og «förmågebedömningar». Dette har skapt noen utfordringer, men har også skapt forutsetningene for en metode som er tilpasset virksomheten. Dette forenkler analysen.
- RSA forskriftene har skapt mer (i) ensartet og sammenlignbar risiko -og sårbarhetsanalyser og (ii) har bidratt til å øke kvaliteten på regjeringens risiko- og sårbarhetsanalyser.

## 5 Nederland

Nederland arbeider svært helhetlig med samfunnssikkerhet og beredskap og involverer ulike aktører på ulike stadier av prosessen. Grunnen til at de har dette helhetlige designet er at prosessen skal munne ut i et konkret beslutningsgrunnlag. Dette kapittelet vil fokusere på de ulike fasene som inngår i denne prosessen.

FFI intervjuet representanter fra Sikkerhets- og justisdepartementet (Ministry of Security and Justice) (21. januar 2014) i Nederland, som siden 2011 har hatt ansvaret for temaene som omhandler samfunnssikkerhet og beredskap<sup>6</sup>. I det som kalles «capability assessment» i Nederland ser en på forutsetningene for forebygging og håndtering av kriser.

### 5.1 Rammeverk for en nasjonal sikkerhetsstrategi

Den nederlandske regjeringen etablerte en egen nasjonal sikkerhetsstrategi i 2007, «National Safety and Security Strategy». Strategien tar sikte på å beskytte samfunnet og befolkningen mot interne og eksterne trusler (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:11). Noen kritiske interesseområder eller kritiske samfunnsfunksjoner blir identifisert:

---

<sup>6</sup> Tidligere delte Sikkerhets- og justisdepartementet (Ministry of Security and Justice) og Innenriksdepartementet (Ministry of Interior and Kingdom Relations) temaene som omhandlet samfunnssikkerhet og beredskap, og derfor refereres det til dokumenter fra det nederlandske innenriksdepartementet i denne rapporten.

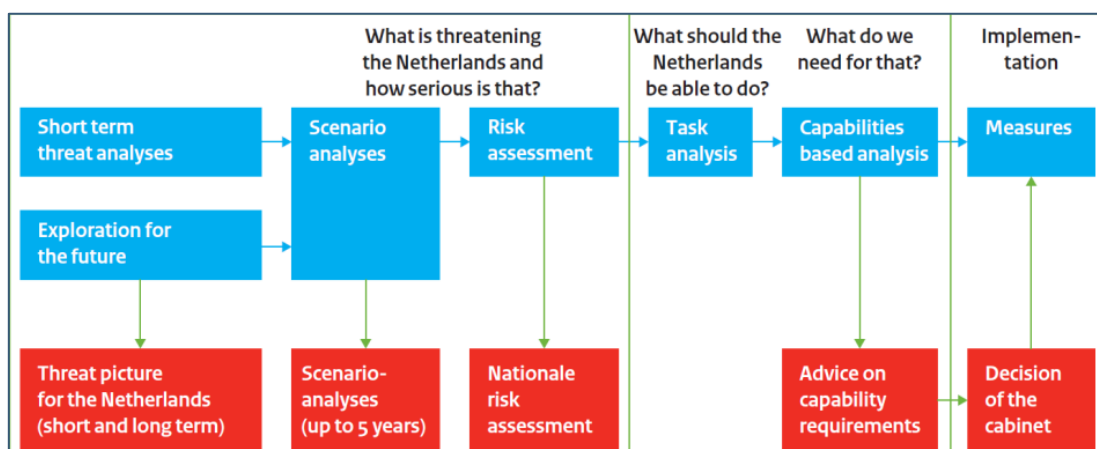
- **Territoriell sikkerhet** (truet gjennom et brudd på landets territoriale integritet);
- **Fysisk sikkerhet** (folkehelse);
- **Økonomisk sikkerhet** (ingen forstyrrelser i økonomien);
- **Miljø sikkerhet** (bomiljø);
- **Sosial og politisk stabilitet** (f.eks. respekt for kjerneverdier som demokrati og demokratiske institusjoner)

Kritisk infrastruktur blir også identifisert og omfatter bedrifter og offentlige instanser som gir varer og tjenester som er nødvendig for befolkningen i Nederland. Regjeringen har gjennom et konsultativt organ «Critical Infrastructure Strategic Consultative Body», som består av medlemmer fra privat og offentlig sektor delt kritisk infrastruktur inn i 12 kritiske sektorer, med totalt 31 nødvendige varer og tjenester (Government of the Netherlands 2013):

1. **Energi:** elektrisitet, naturgass og olje
2. **El-kommunikasjon og IKT:** land - og mobiltelefoni, radio, kringkasting og internett
3. **Drikkevann:** vanntilførselen
4. **Mat:** matforsyningen (inkludert i supermarkeder) og matsikkerhet
5. **Helse:** nød- og sykehusvesenet, medisiner, vaksiner
6. **Finanssektoren:** betalinger og pengeoverføringer fra offentlige instanser
7. **Overvannshåndtering:** vannkvalitet og mengde (styring og ledelse)
8. **Offentlig orden og sikkerhet**
9. **Rettsorden:** domstolene og fengslene, politi
10. **Offentlig administrasjon:** diplomati, offentlig informasjon, de væpnede styrkene, beslutningstaking
11. **Transport:** Amsterdam Schiphol Airport, havnen i Rotterdam, motorveier, vassdrag, jernbane
12. **Kjemisk og kjernefysisk industri:** transport, lagring, produksjon og prosessering av materialer.

## 5.2 Metode for å styrke nasjonal sikkerhet

Nederlands metode for å styrke nasjonal sikkerhet består av tre faser. De tre fasene blir skissert i figur 3 (se hvordan de vertikale linjene skiller mellom hver fase av prosessen) (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:11-12).



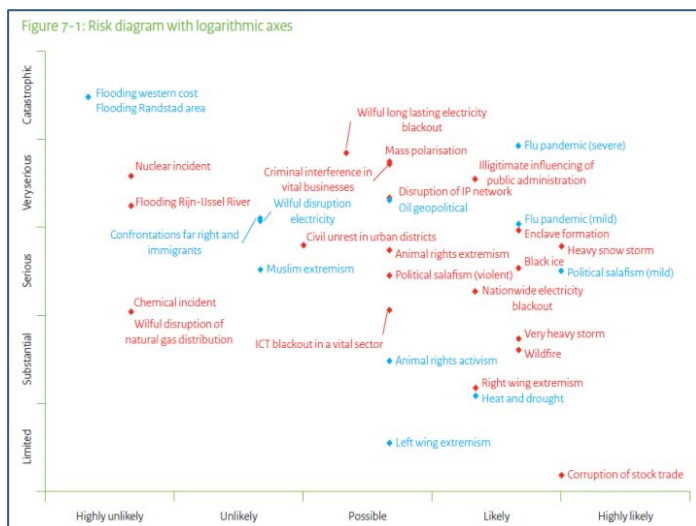
Figur 5.1 National Safety and Security method (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:12)

## 5.2.1 Fase 1 - En nasjonal analyse av trusler og vurdering av risiko

«Hva slags kriser kan ramme Nederland?»

### Hva gjøres?

I denne fasen skiller det mellom risikoanalyse og risikovurdering. Gjennom analysen gjennomgår en kjente trusler, samt identifiserer nye trusler. Denne analysen har et tidsperspektiv på ca. 5 år. Analysen tar også hensyn til langsiktige trusler (fra ca. 5 år og videre i fremtiden) og kortsiktige trusler (opp til ca. 6 måneder). Dette betyr at en kan utvikle scenarier som kan oppstå i løpet av de neste seks månedene, eller fem årene. Scenariene som fordypet seg i noen trusselområder danner grunnlaget for den nasjonale risikovurderingen (National Risk Assessment (NRA)). I NRA vurderes truslene mot kritiske samfunnsfunksjoner og interesser, sannsynlighet bedømmes, og det lages en risikomatrix (se figur 4). Fra risikomatrixen kan en se at utvalget av verstefallsscenarioer presenterer alle typer katastrofale hendelser, både naturskapte og tilsiktede eller utilsiktede menneskeskapte hendelser. Aksene i diagrammet inneholder sannsynlighet for et slikt scenario, samt konsekvensene dette scenarioet har for samfunnet.



Figur 5.2 Risikodiagram (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:63)

På spørsmål om hvordan en håndterer «sårbarhet» i den nasjonale sikkerhetsstrategien så ble det forklart at sårbarhet blir implisitt inkludert i risikoanalysen. For eksempel, hvis noe har høy risiko i et scenario så er det fordi det er sårbart.

### Hvem er aktørene?

Nederland har etablert en styringsgruppe (Steering committee) som består av representanter fra departementene, etterretningen og privat sektor. Representantene fra Sikkerhets- og justisdepartementet understreket viktigheten av å inkludere privat sektor i sitt arbeid. Ved å lage plattformer der representanter fra det offentlige og private møtes kan en øke kommunikasjon, kontakt og samarbeid mellom partene.



Styringsgruppen mottar forslag fra «Network of Analysts for National Security» (ANV) på temaer til scenarioer til det nasjonale risikobildet. «Network of Analysts» består av akademikere og forskningsinstitusjoner. De har en kjernegruppe (core consortium) av institusjoner:

<b>The core consortium in the Network of Analysts for National Security</b>
The National Institute for Public Health and the Environment (RIVM)
The Research and Documentation Centre (WODC), Ministry of Justice
The General Intelligence and Security Service (AIVD)
The Netherlands Organization for Applied Scientific Research (TNO)
The Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'
The International Institute of Social Studies (ISS) of the Erasmus University Rotterdam

*Tabell 5.1 The core consortium in the Network of Analysts for National Security*

Kjernegruppen skal “possess wide-ranging, multidisciplinary expertise and thus collectively span the National Security work field” (ANV 2011:53). Denne strukturen sikrer at den nasjonale risikovurderingen får en “all-hazard approach, as well as methodological uniformity and cross-disciplinary analysis” (ANV 2011:53). Tanken er at «Network of analysts for National Security» er uavhengig også politisk.

Hvilke spesifikke temaer for scenarioer som skal inngå i scenarioanalysene blir besluttet i styringsgruppen. Deretter inviterer ANV de mest relevante ekspertene fra sitt ytre nettverk («the ring»). Dette bredere nettverket består av kunnskapsinstitusjoner, sivile tjenester, private bedrifter, forskningsbyråer og konsulentselskaper (ANV 2011:53). Videre lager gruppen scenarioer og gir dem en skår basert på 10 påvirkningskriterier («impact criteria belonging to vital interests»). Skåringsmetoden er beskrevet nærmere i den nederlandske nasjonale sikkerhetsstrategien (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:99-102). Når scenarioene er ferdigstilt og har fått en skår etableres det en egen «capability working group» for å identifisere «gaps» og for å vurdere evne til å gjøre noe med disse. På dette tidspunktet beveger en seg inn i fase to i Nederlands metode for å styrke nasjonal sikkerhet.

## 5.2.2 Fase 2 – «Capability assessment»

*«Har Nederland de nødvendige evnene til å løse kriser?»*

### *Hva gjøres?*

Etter at risikoen ved alle scenarioene er analysert og vurdert gjennomfører man en undersøkelse for å finne ut hva slags kapabiliteter som allerede er tilgjengelig. Dette fungerer som en type tilstandsvurdering. En undersøker også hvordan disse kapabilitetene kan bidra til en reduksjon av konsekvensene av en trussels innvirkning på kritiske samfunnsfunksjoner. Deretter blir en anbefaling om kapasitet (antall kapabiliteter) og eventuelt kapabiliteter som må forsterkes gitt til regjeringen. Det er i denne fasen regjeringen vil vurdere og eventuelt fatte en beslutning om kapasiteten i beredskapen er robust eller om det er noe mer Nederland kan gjøre (mer spesifikt regjeringen, befolkningen, bedrifter og det sivile samfunn).

### *Hvem er aktørene?*

Arbeidsgruppen som jobber med «the capability assessment» ledes av en representant fra lederdepartementet (det mest berørte departementet i scenarioet som er laget). Arbeidsgruppen består av eksperter på regionalt og lokalt nivå, samt relevante eksperter fra departementene. Det ble understreket at det er viktig at utviklingen av de nasjonale risikoanalysene er adskilt fra politikken slik at analysen blir objektiv og nøytral. «Capability assessment»-gjennomgangen har derimot i større grad en policy-dimensjon. Respondentene fra Sikkerhets- og justisdepartementet forklarte at «grunnen til at vi ønsker at forskjellige departementer skal lede og fasilitere arbeidsgruppen er fordi vi ønsker at departementene skal være en del av prosessen, at de skal forstå kompleksiteten og se viktigheten av arbeidet (Intervju med representanter fra NCTV, 21. januar 2014). Dette engasjementet skaper eierskap i lederdepartementet og er formålstjenlig ved implementering av tiltak.

Arbeidsgruppen gjennomgår ett scenario med ulike trusselfaktorer, med informasjon om risiko og sannsynlighet. Deretter stilles følgende spørsmål: «Hvilke evner trenger vi for å redusere risikoen for en spesifikk krise, eller hva slags evne trenger vi for å være bedre rustet til å håndtere en slik krise?». Denne type gjennomgang er ment til å skape en forståelse av hvordan beredskapsnivået er og i hvilken grad en skal gjennomføre ytterligere tiltak for å forbedre robustheten.

Rapporteringen fra «the capability assessment» på de ulike områdene danner grunnlag for en såkalt «findings report» (hovedfunnrapporten) som også inkluderer en generell 'statusoppdatering' fra departementene på det relevante temaet. Statusoppdateringen inneholder en kort gjennomgang av aktivitetene som har blitt iverksatt av departementene siden siste syklus. Hovedfunnrapporten og innrapporteringene blir etterpå sendt til det nederlandske parlamentet.

Syklusen fra «risk assessment», «capability analysis» til «measures» tar 1,5 år, men dette endres i juni 2014. Det er tenkt at syklusene utvides til 4-5 år, og at det leveres en rapport til parlamentet på slutten av hver syklus.

### 5.2.3 Fase 3 - Monitorering

*«Hvordan og på hvilke områder skal en forsterke nasjonal sikkerhet?»*

Regjeringen avgjør om den nasjonale sikkerheten bør forbedres ved forsterkning av evner, og mer spesifikt på hvilke områder og hvordan. Disse politiske /administrative valgene blir så omgjort til politiske vedtak, lovgivning og konkrete handlinger.<sup>7</sup>

## 5.3 Endring av prosess

Respondentene fra Sikkerhets- og justisdepartementet opplyste i intervjuene at den nasjonale sikkerhetsstrategien har vært gjennom en flere års modningsprosess.

ANV har analysert og vurdert 43 scenarioer. Det begynner nå å bli færre tenkelige scenarioer. Sikkerhets- og justisdepartementet har besluttet at de 43 scenarioene brukes som grunnlagsscenarioer, men at det foretas små endringer. Det blir også laget «explorative scenarios» som er mer tidkrevende ettersom en skal tenke på nye verstefalls scenarioer. Det krever en viss grad av dristighet og «sick minds» for å stå bak dette, og det er krevende å få fagekspert til å tenke i samme linjer ettersom de er vant til å forholde seg til statistisk sannsynlighet (Intervju med representanter fra NCTV, 21. januar 2014).

Ett av de svakeste punktene er å måle den faktiske evnen/«capability» ettersom en bare ser om kapabilitetene er tilstede og ikke om de blir brukt på en god måte under en krise. Den samme utfordringen er gjeldende i Sverige og Storbritannia. Dette kan bare bli testet under øvelser eller ved kriser i virkeligheten.

I sikkerhetsstrategifiguren (jf. figur 3) har ett av trinnene «Task analysis» blitt fjernet. I 2007 argumenterte Ministry of Interior and Kingdom Relations at «capability always belongs with a task [...] Capabilities are there to enable the performance of a task» (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:70). Nå har dette blitt fjernet ettersom «tasks»/oppgaver ble for vagt. Det ble nevnt at i teorien var det nyttig å knytte kapabilitet til spesifikke oppgaver, men i praksis ble dette dekket da en skulle finne ut hva en trengte for å kunne løse en gitt krise.

## 5.4 Hvordan blir resultatene presentert, hvem skal ha resultatene og hvordan brukes de videre?

«Capability»-arbeidsgruppen innenfor de ulike sektorene legger frem en analyse av tilstanden på et gitt område. De individuelle analysene fra gruppene vil inngå i hovedfunnrapporten. Denne rapporten vil inneholde noen anbefalinger til den nederlandske regjeringen om hvilke evner/kapasiteter som burde bli forsterket med hensyn til rikets sikkerhet og trygghet (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:71). Anbefalingene til regjeringen tar i betraktning

---

<sup>7</sup> Hva som menes med Monitorering: “Monitoring (how and where is national safety and security reinforced?) The Council of Ministers then decides whether national safety and security should be improved by reinforcement of capabilities and if so, where and how. Political/administrative choices are then converted into policy, legislation and concrete actions” (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:11-12).

risikomatrisen som ble utarbeidet, politisk oppmerksomhet, «quick wins» og kost/nytte-analyser. I hovedfunnrapporten ser en på spesifikke evner, men en identifiserer også 'generiske evner' som kan bli brukt i mange ulike scenarioer. De 'generiske evnene' har en høy nytteverdi (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:71). Respondentene nevnte at ettersom scenarioene har blitt mer spesifikke har det blitt færre generiske evner knyttet til disse.

Regjeringen vil på grunnlag av hovedfunnrapporten beslutte hvilke anbefalinger som skal følges, og rapporten blir sendt videre til parlamentet.

## 6 Storbritannia

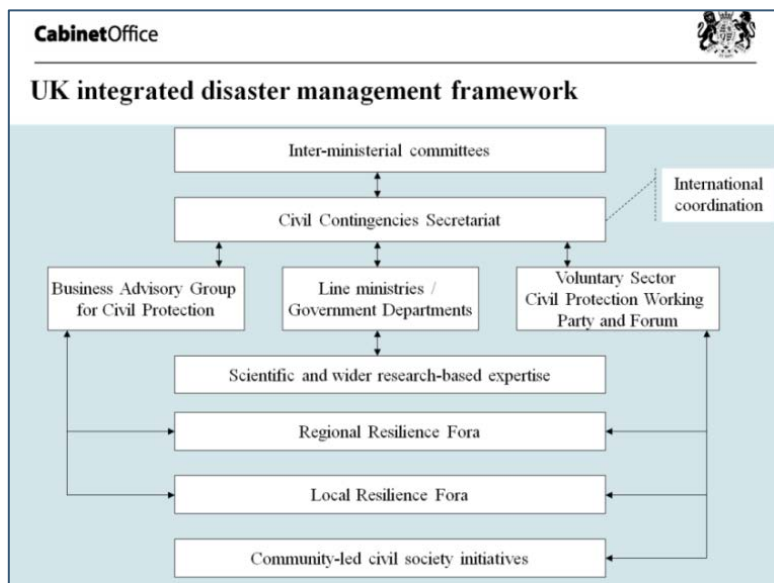
I Storbritannia brukes «National Risk Assessment» (NRA) til å identifisere uønskede hendelser med katastrofale konsekvenser som Storbritannia kan møte i løpet av de neste fem årene (United Kingdom Cabinet Office 2013a). I Storbritannia er det et eget sekretariat (Civil Contingency Secretariat (CCS)) som ligger under statsministerens kontor (Cabinet Office) som har ansvaret for dette arbeidet. Det er dette sekretariatet som er ansvarlig for ledelsen av «the National Resilience Capabilities Programme» (NRCP) som arbeider spesifikt med «capability assessments» (United Kingdom Cabinet Office 2013d). I Storbritannias «Capability assessment» undersøkes forutsetningene for håndtering av kriser.

Den nasjonale risikovurderingen (NRA) er konfidensiell, gjennomføres hvert år og trekker på kompetanse fra et bredt spekter av avdelinger og etater i regjeringen. «The National Risk Register» (NRR) er den offentlige versjonen av vurderingen (United Kingdom Cabinet Office 2013a).

Den første versjonen av NRR ble offentliggjort av regjeringen i 2008. Dette ble gjort for å kunne oppfylle en forpliktelse skrevet i den nasjonale sikkerhetsstrategien og var første skritt i å gi råd om hvordan mennesker og bedrifter kan forberede seg på sivile kriser. I januar 2012 ble NRR oppdatert. Nå heter vurderingen «The National Risk Register of Civil Emergencies»<sup>8</sup>. Dette registeret inkluderer risiko og kriser på *nasjonalt* nivå, derfor gir regjeringen veiledning til lokale fora (Local Resilience Forums (LRF)) på hvordan en skal tolke risiko i NRA og NRR, og skreddersy en egen risikovurdering til sin lokale kontekst (United Kingdom Cabinet Office 2013a). LRF «are multi-agency partnerships made up of representatives from local public services, including the emergency services, local authorities, the NHS, the Environment Agency and others» (United Kingdom Cabinet Office 2013b). LRF tar sikte på å planlegge og forberede for lokale kriser. De arbeider for å identifisere potensielle trusler og lager beredskapsplaner for å forebygge eller begrense virkningen av en hendelse i sine lokalsamfunn (United Kingdom Cabinet Office 2013c). Figur 6.1 viser hvordan de ulike aktørene innenfor samfunnssikkerhetsområdet er organisert i Storbritannia.

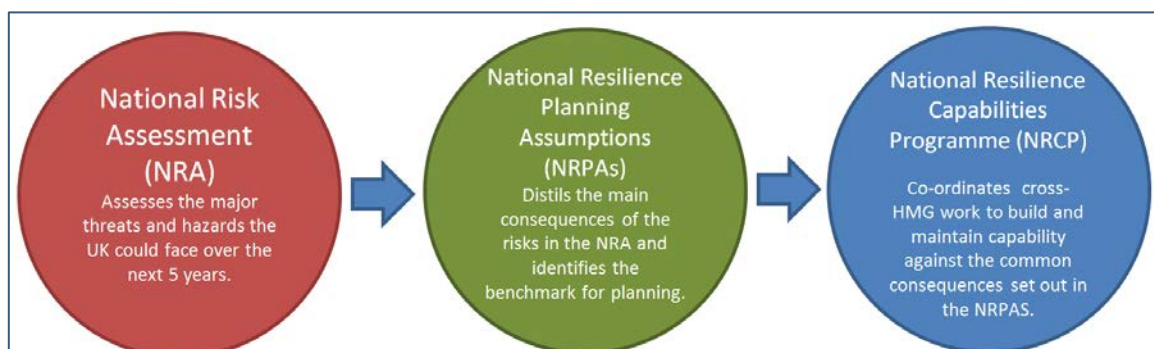
---

<sup>8</sup> For mer informasjon om National Risk Register of Civil Emergencies for 2013 se United Kingdom Cabinet Office (2013d)



Figur 6.1 UK Integrated disaster management framework (Strickland ND:7)

Figur 6 viser hvordan den nasjonale risikovurderingen blir bundet videre i «National Resilience Planning Assumptions» (NRPAs). Det blir beskrevet at «Risks or concurrent risks with the largest consequences set the benchmarks for planning in the National Resilience Planning Assumptions». Dette blir tatt videre i NRCP, som blir diskutert i kapittel 6.2.

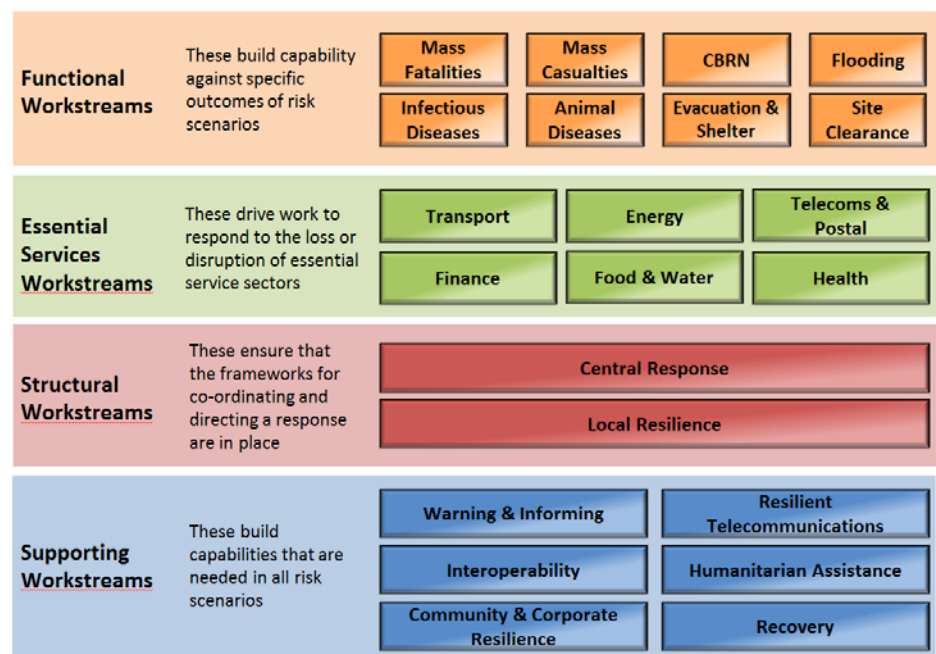


Figur 6.2 The National Resilience Capability Programme: Building resilience capabilities (Cabinet Office 2013)

## 6.1 Hvilket rammeverk legges til grunn for «capability assessments»?

National Resilience Capabilities Programme (NRCP) inneholder 22 “arbeidsområder” («capability work streams») og er delt inn i fire grupper (United Kingdom Cabinet Office 2013d):

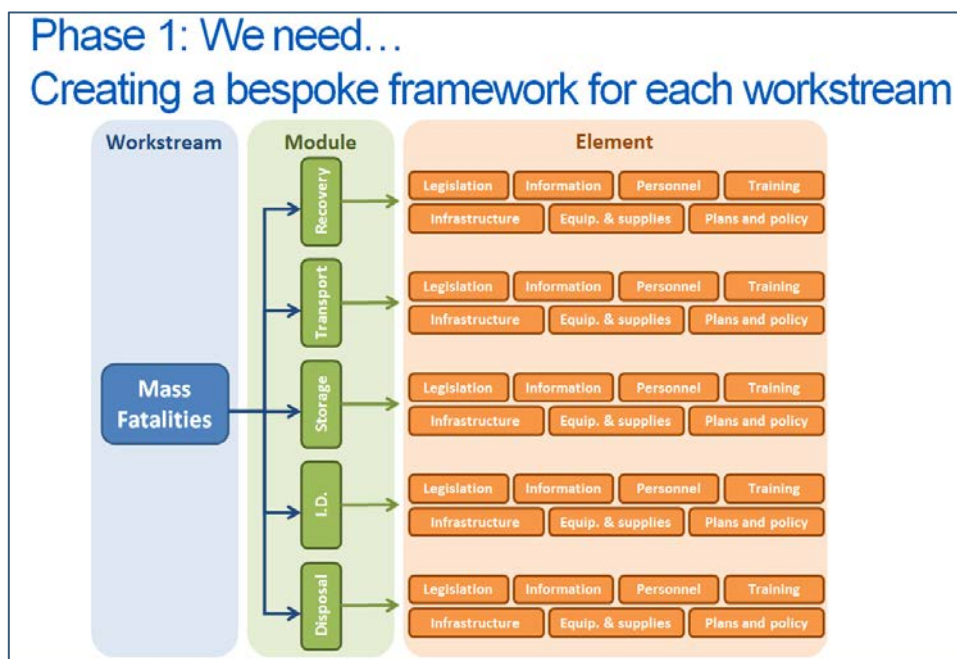
- 8 funksjonelle arbeidsområder som bygger opp evne mot spesifikke kriser: kjemiske, biologiske, radiologiske og kjernefysiske ulykker (CBRN), pandemier, dyresykdommer, mange skadde, evakuering og krisesentre, massedødsfall, flom, og rydding/klarering av ulykkessted.
- 6 arbeidsområder om essensielle tjenester og vedlikehold av samfunnskritiske funksjoner: mat & vann, transport, helsetjenester, finansielle tjenester, energi, telekommunikasjon og posttjenester.
- 2 strukturelle arbeidsområder som sikrer at rammene for koordinering og kriseledelse på krise- og beredskapsområde er på plass: sentral (nasjonal) kriserespons, og det lokale nivået. Disse strukturelle arbeidsområdene skal sørge for at det er god flyt mellom lokalt og nasjonalt nivå.
- 6 ‘støtte’ arbeidsområder («supporting») som bygger evner som ville være felles for nesten alle typer nødsituasjon: varsling og informering, robust telekommunikasjon, samvirke mellom nødetatene, humanitær bistand, samfunn og private selskapers robusthet, og evnen til ‘recovery’.



Figur 6.3 Capability work streams (Cabinet Office 2013)

Formålet med NRCP-programmet og de 22 arbeidsområdene er å identifisere og overvåke dagens evne på hvert av områdene som dekkes av arbeidsområdene. Informasjonen som samles inn om hvor mye evne en har på hvert område blir brukt til å informere ministrene om tilstanden på kriseberedskapsnivået i Storbritannia. Departementene har ansvar for oppgavene som faller

innenfor deres arbeidsområde. Dette er definert på forhånd og er tilgjengelig på «gov.uk» sine hjemmesider<sup>9</sup>. CBRN-hendelser ligger for eksempel er under «Home Office», mens dyresykdom er under «Department for Environment, Food and Rural Affairs». Allikevel, er det «Civil Contingency Secretariat» (CCS) som har ansvaret for ledelsen av NRCP-programmet (United Kingdom Cabinet Office 2013d). Figur 6.4 viser hvordan hvert arbeidsområde får en tilpasset «module» (relevante oppgaver i en gitt hendelse) og at en deretter bruker syv elementer som sjekkliste («Legislation, information, personnel, training, infrastructure, equipment and supplies and plans and policy»).



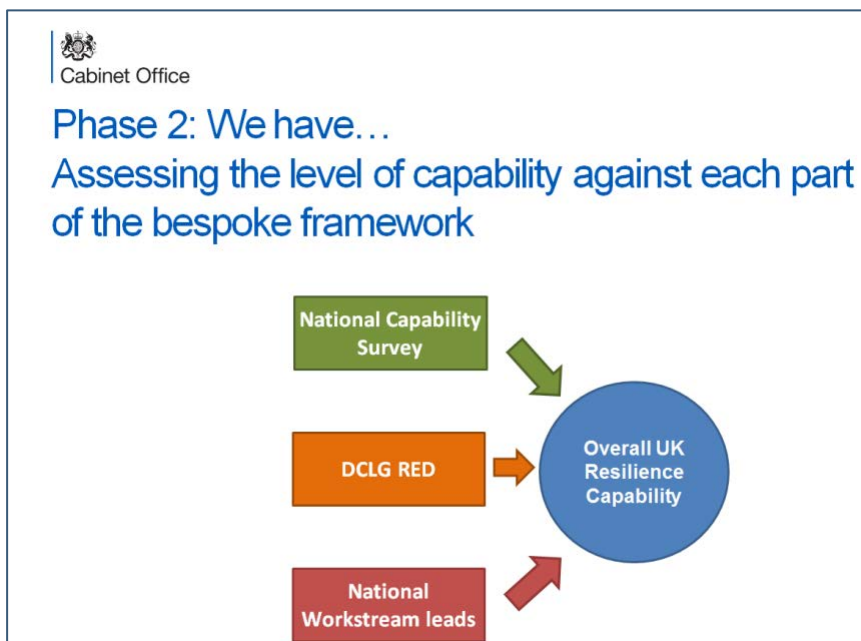
Figur 6.4 Phase 1 - Creating a bespoke framework for each workstream (Cabinet Office 2013)

## 6.2 Prosessen med nasjonal spørreundersøkelse om kapabiliteter

Annethvert år gjennomfører sekretariatet (CCS) en undersøkelse som heter «The National Capabilities Survey» (NCS). Denne undersøkelsen vurderer omfanget av dagens nasjonale, regionale og lokale evne til å håndtere kriser basert på mål som er definert i Storbritannias NRCP. Dette blir sett opp i mot de mest relevante krisescenarioene som blir hentet fra den nasjonale risikovurderingen (NRA). NRCP fungerer som et hoveddrammeverk som regjeringen bruker for å utvikle robusthet i alle deler av Storbritannia.

Dette fungerer som fase 2 der en ser på hva en har, samt at en vurderer evnenivå på hver av delene i rammeverket (se Figur 6.4 og 6.5).

<sup>9</sup> <https://www.gov.uk/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme>.



Figur 6.5 Phase 2 - Assessing the level of capability against each part of the framework (Cabinet Office 2013)

Den nasjonale spørreundersøkelsen om kapabiliteter (NCS) har blitt utført i 2008, 2010 og 2012 (Departement of Health 2012). Målet med spørreundersøkelsen er å lage en database med sammenfattet informasjon som gir et korrekt bilde av samfunnets evne til å håndtere kriser. Det skal gi et klart og nøyaktig bilde av dagens nivå på evne og kapabiliteter slik at gap eller hull i beredskapsevnen blir identifisert. Informasjon og funn fra gjennomgangene skal være tilgjengelig for interessenter/berørte aktører slik at de kan vurdere sin egen evne på sitt område. NCS skal også gi informasjon til det bredere samfunnet for å bidra til å styrke generell robusthet (Zammit 2007:8).

I 2012 inneholdt NCS 22 moduler som hadde 10 spørsmål hver som både gjelder generelle robustetskriterier og mer spesifikke moduler for spesifikke trusler/risiko og evner (Departement of Health 2012). Kategori 1 og kategori 2 respondentene får tilsendt et passord og link på nett. Kategori 1 respondenter er organisasjoner som har kjerneoppgaver i de fleste kriser (nødetatene, lokale myndigheter, National Health Service (NHS)). Kategori 2 respondenter er fra ulike typer essensielle virksomheter som transport, vann og avløp, telekommunikasjon, havner m.m. (Cabinet Office 2011). Respondentene har to måneder til å gå inn i den nettbaserte spørreundersøkelsen og komme med svar (Zammit 2007). Siden 2007 har CCS arbeidet med å forbedre prosessen med tilstandsvurderinger og har eksempelvis gjennomført en pilot spørreundersøkelse for å få respondentenes tilbakemeldinger på undersøkelsen (Tyne and wear fire and rescue authority emergency planning unit 2008). Respondentene bestod av lokalt responspersonell, representanter fra statlige departementer og aktører innenfor «essential services».



Respondentene foreslo at en måtte:

- 1) bruke begreper som var velkjent for alle, begrepene måtte være konsistente, språket måtte være lettfattelig,
- 2) sørge for at spørsmålene til LRF var relevante og at CCS må ta innover seg at på noen av områdene er det bare én organisasjon som har fått ansvaret,
- 3) komme med tilleggsforklaringer på spørsmål som en kan misforstå eller tolke på en annen måte (f.eks. hva er ment med en «sårbar person»),
- 4) sikre at spørsmålene har alle mulige svaralternativ og at en inkorporerer nyanser mellom ulike nivåer; organisasjoner, det lokale, og regionale forskjeller på beredskaps- og responsområdet,
- 5) sikre at spørsmålene er sett og besvart av den riktige organisasjonen og av personer på riktig nivå (Tyne and wear fire and rescue authority emergency planning unit 2008).

### **6.3 Endring av prosess**

Representanten fra NRCP forklarte at tidligere hadde de spørreskjemaer med over 500 spørsmål som ga en bred oversikt på hva en hadde av kapabiliteter på samfunnssikkerhetsområdet (Intervju med representanter fra CCS, 20. januar 2014). De som svarte på spørsmålene synes det var tidkrevende. NRCP har endret informasjonsinnhenting ved at en (i) har færre spørsmål, (ii) spørsmålene er mer fokusert på spesifikke tema og (iii) respondentene kan lettere svare på spørsmål som er relevante for dem. Spørreskjemaet har to funksjoner. De anonyme respondentene kan sammenligne sin organisasjon med andre, samt at dette er et analytisk verktøy for de sentrale myndighetene.

### **6.4 Fordeler og ulemper med spørreskjema**

Representanten fra NRCP uttrykte at det var utfordringer med spørreskjemaet. NRCP vet ikke hvem som fyller ut skjemaene. Utvalgsmetoden av kategori 2 respondenter er basert på å 'få så mange som mulig'. Dette kan føre til skjevheter i utvalget av respondenter. En annen utfordring er i hvilken grad spørreskjemaer basert på selvvurdering er tilstrekkelig som hovedkilde til «tilstandsvurderinger».

Representanten fra NRCP beskrev at de var avhengig av å få lister over mulige respondenter fra «Local Resilience Forums» og at noen av dem ga dem flere respondenter enn andre. Dermed er det en mulighet for at skjevhetene kan være systematiske, altså at deler av landet kan være bedre organisert og respondentene her vil kunne svare annerledes fra andre områder med lavere bevissthet.

Det er fordeler med å ha et omfattende rammeverk med tanke på fordeling av ansvar og roller mellom departementene i en krise. Samtidig kan et omfattende rammeverk lede til at en fokuserer mye på enkeltoppgavene og mister det mer overordnede bildet. CCS under Cabinet Office skal ha

denne oversikten, men det er begrensninger ved deres oppgaveportefølje som gjør at de ikke har et helhetlig ansvar for prosessen. Dette er en utfordring som blir diskutert mer i kapittel 7.1.

## **6.5 Hvordan blir resultatene presentert, hvem skal ha resultatene og hvordan brukes de videre?**

Representanten fra NRCP forklarte hvordan råmaterialet fra undersøkelsen blir sendt til lederdepartementet. NRCP kan fremheve hvor det er gap i kapabilitetene, men det er lederdepartementet selv som gjør prioriteringer og tildeler midler.

På nettsidene til regjeringen ble det understreket at resultatene av spørreundersøkelsen (NCS) blir brukt til å informere regjeringen om nasjonale prioriteringer i robusthetsarbeidet under NCRP (United Kingdom Cabinet Office 2013d). For eksempel, noen av funnene fra NCS-undersøkelsen i 2006 var (1) å komme med informasjon om satsninger på tvers av regjeringen og ulike departementer, (2) å vurdere effektiviteten av CBRN responsen og sikre at Storbritannia hadde tilstrekkelig ressurser på dette feltet, (3) å kartlegge de lokale gruppernes (LRF) evne til å kunne håndtere flom (robusthetsnivå).

## **7 Sammenstilling av funn fra kunnskapsinnhenting**

I dette kapittelet vurderes fordeler og ulemper ved landenes ulike tilnærminger basert på funn fra intervjuene.

### **7.1 Fordeler og ulemper ved de ulike tilnærmingene**

De utvalgte landene har ulike tilnærminger på sin informasjonsinnhentingsprosess. Storbritannia er et godt eksempel på et land med en «bottom-up» tilnærming ettersom de innhenter informasjon om spesifikke kapabiliteter eller oppgaver som må gjøres i en krisesituasjon direkte fra virksomhetene og organisasjonene (jf. den nasjonale spørreundersøkelsen (NCS)). Sverige sin tilnærming har tidligere vært en ren «bottom-up» prosess ved at de innhenter informasjon fra spørreundersøkelser som blir sendt ut til kommuner og landsting samt sentrale myndigheter. MSB (2013) understreker at de skal fortsette med en «bottom-up» tilnærming, men også inkludere elementer av «top-down». Dette gjøres ved at MSB skal lage ekspertgrupper i forbindelse med det nasjonale risikobildet og koble «förmågebedömningene» til dette arbeidet.

Sverige er midt i en svært interessant utviklingsprosess der MSB prøver å slå sammen de tidligere atskilte prosessene «förmågebedömningar» og nasjonalt risikobilde som gjør at en får både en «bottom-up» og «top-down» tilnærming. Det er Sverige som har mest tilgjengelig materiale og forskning om hvorfor og hvordan de skal utvikle et nytt rammeverk og prosess. Det vil være nyttig og interessant for Norge å følge med på utviklingen i Sverige og trekke på forskningen som allerede har blitt utført der (se kapittel 7.3).

Nederland har en typisk «top-down» tilnærming. De danner seg et overordnet helhetsbilde ved å lage en rekke scenarioer som dekker en rekke temaer og områder, og scenarioene brukes videre

som grunnlag for drøfting av hva slags kapabiliteter som trengs. Nederland har etablert arbeidsgrupper som består av akademikere og relevante eksperter, og i motsetning til Sverige og Storbritannia har de ikke spørreskjemaer som blir sendt ut til aktørene som utfører disse kapabilitetene i praksis.

Alle de tre tilnærmingene har sine fordeler og ulemper. Storbritannia har for eksempel det mest omfattende rammeverket med tanke på at det inneholder alle de spesifikke oppgavene som skal utføres i en krise (jf. figur 9). Likevel er det vanskelig å se at Storbritannia har en helhetlig tilnærming. Når NRCP er ferdig med informasjonsinnhentingene så blir råmaterialet sendt til lederdepartementet som blir ansvarlig for å nyttiggjøre seg av resultatene. NRCP har ikke mulighet til å bearbeide råmaterialet da det er lederdepartementet som utarbeider den ferdige analysen. Det foregår ingen kontroll/tilsyn om at dette følges opp fra NRCP sin side (Intervju med representanter fra CCS, 20. januar 2014). På bakgrunn av disse opplysningene fikk FFI inntrykk av at arbeidet med «capability assessments» er fragmentert i Storbritannia. Det er en liten gruppe som jobber med dette i CCS, og det er begrensninger ved deres oppgaveportefølje som gjør at de ikke har et helhetlig ansvar for prosessen. Det er en utfordring å få en «helhetlig» prosess når en ikke har en etat eller myndighet som har et ansvar for hele prosessen og overblikket (se figur 6).

Nederland har, etter FFIs syn, den mest gjennomførte og helhetlige prosessen. Det virker å ligge gjennomtenkte tanker bak hvorfor og hvordan ulike aktører blir involvert på ulike stadier av prosessen. Et eksempel på dette er at lederdepartementet skal fasilitere «capability working groups» slik at departementet skal få eierskap til prosessen, at scenarioutviklingen i «Network of analysts» blir beskyttet fra politiske prioriteringer og at styringsgruppen inkluderer representanter fra privat og offentlig sektor. Prosessen i Nederland er laget for å fange opp helhetsbildet, men en kan spørre i hvilken grad fanger den opp utfordringene som skjer på et lavere nivå? (se kapittel 7.5 om «safety regions»).

## **7.2 Endringsprosesser og trender i de utvalgte landene**

Hvert av landene er i ulike endringsprosesser med tanke på hvordan de skal forholde seg til vurderinger av samfunnets evne/«capability»/«förmåga» i tiden fremover. Alle landene har justert sin tilnærming basert på detaljnivå på informasjonen de innhenter, samt omfanget og hyppigheten av gjennomgangene. Storbritannia og Sverige, som begge bruker spørreskjema, har arbeidet med at respondentene skal få noe igjen etter å ha fylt ut søknadene. Tanken er at respondentene kan bruke skjemaet til å bli klar over sårbarheter og over behovet for tiltak (Sverige), eller at respondentene kan sammenligne sitt nivå med andre organisasjoner (Storbritannia).

I alle landene blir evne sett i sammenheng med noe mer, med evne til å «gjøre noe». I Nederland ser en på evne i forhold til kritisk infrastruktur og i lys av det nasjonale risikobildet. I Sverige har en lyst til å inkludere «förmågebedömningene» i det nasjonale risikobildet. I Storbritannia ser en på evne i forhold til spesifikke oppgaver og «benchmarks», og det nasjonale risikobildet er en del av denne prosessen.

For Sveriges del uttrykte MSB at det var vanskelig å få et helhetsbilde på samfunnssikkerhet ved å aggregere informasjon fra enkeltaktører. I Storbritannia har ikke CCS dette ansvaret ettersom de leverer råmaterialet direkte til lederdepartementet som har ansvar for å utlede relevant informasjon for sin sektor. I Nederland har en egne sikkerhetsregioner som selv gjør en lignende prosess på lavere nivå.

Storbritannia har spisset og redusert sine spørreskjemaer, mens Sverige planlegger å bruke ekspertgrupper i tillegg til spørreskjemaer. I Nederland benytter en seg av eksperter og ingen spørreskjemaer. Både Storbritannia og Nederland understrekte viktigheten av å ha «public-private» plattformer og forum, samt koblingen opp mot kritisk infrastruktur (som i hovedsak er eid av private aktører).

### 7.3 Designkriterier

Lund Universitets Centrum för riskanalys och riskhantering (LUCRAM) (2012:36-42) har utarbeidet flere designkriterier som kan fungere som et utgangspunkt for utviklingen av en metode for «förmågebedömningar». Denne listen med kriterier ble utarbeidet på oppdrag fra MSB for å fungere som et første steg i metodeutviklingen i Sverige. Mange av disse kriteriene kan være nyttige å utforske for norske etater og myndigheter som skal utarbeide tilsvarende metoder i Norge. Kriteriene er presentert nedenfor og vurdert opp i mot de tre utvalgte landene i den grad det er sammenlignbart:

#### 1. *Metoden må være basert på en definisjon av «förmåga» som er operasjonell*

Definisjonen sier noe om hvordan en skal gjøre f.eks. tilstandsvurderinger i praksis. LUCRAM viser til et eksempel på dette ved å vise til begrepet risiko og metoder for risikoanalyser «*En vanlig definition av risk är att "risk" är svaret på tre frågor "Vad kan hända?", "Hur troligt är det?" och "Vad blir konsekvenserna?". Om en riskanalys inte har svarat på samtliga frågor är det, enligt definitionen, ingen riskanalys. Att ha motsvarande enkla sätt att avgöra vad som krävs för att något skall bli betraktat som en förmågebedömning är troligtvis användbart i praktiken*» (LUCRAM 2012:36).

Dette er ett av de vanskeligste designkriteriene. Per dags dato mangler Sverige, Nederland og Storbritannia en klar operasjonell definisjon på «förmåga» eller kapabilitet. Sverige er i gang med å utvikle dette; nettopp ved å diskutere om begrepet *generelle forutsetninger for å kunne håndtere en krise* kan være et alternativ til å måle generell «förmåga» (evne) (MSB 2013b:26). MSB argumenterte med at det er vanskelig å komme med store endringer ettersom utgangspunktet er at respondentene ikke skal oppleve en «omveltning» og at en må sikre en rød tråd i RSA-arbeidet (MSB 2013b:29). MSB (2013b:35) har prøvd å lage en operasjonell definisjon av «förmåga»:

”Hur väl en eller flera verksamheter alternativt samhället i sin helhet lyckas att

(i) förebygga extraordinära händelser som inträffar eller

(ii) om en extraordinär händelse inträffar

- utföra prioriterade uppgifter rörande den ordinarie verksamheten eller
- hantera själva händelsen (förbereda, avhjälpa och återställa)”<sup>10</sup>

## 2. *Fremgangsmåten bør kunne gi sammenlignbare resultater*

En må kunne sammenligne resultatene fra to tilstandsvurderinger/«capability assessments»/«förmågebedömningar» og kunne si noe om hvilken vurdering som viser ‘best/dårligst resultat’. Det er viktig å kunne rangere resultatet for å kunne si noe om en trenger forbedringer eller tiltak.

Storbritannia har nå åpnet for at respondentene selv kan sammenligne resultater, samt at de har planer om å kunne sammenligne resultater over tid (tidsserie). Dette var ett av de svake punktene i Sverige som har ført til at dette nå skal forbedres. Nederlands prosess er mer overordnet grunnet sitt system med sterke og relativt autonome sikkerhetsregioner som i tillegg utfører en egen prosess.

Det kan diskuteres hvorvidt bruken av ekspertgrupper, som i Nederland, sikrer sammenlignbarhet, eller om det er en risiko for at eksperter kan tenke ulikt og at en dermed får skjevheter i resultatene. I «National Safety and Security Strategy» er det beskrevet hva slags forhåndsregler en skal ta når en skal bruke ekspertenes vurderinger som en hovedinformasjonskilde. Noen av forhåndsreglene går blant annet ut på at ekspertene skal si hva slags informasjon de legger til grunn for å mene noe, hva slags usikkerhet som er forbundet med svaret og i hvilken grad usikkerhet skyldes manglende kunnskap osv. (for flere forhåndsregler se Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:76). For mer informasjon om styrker og svakheter ved den nederlandske metoden og bruken av ekspertgrupper vises det til debatten mellom professor Vlek som er kritisk til systemet og svaret fra de som var med på å utarbeide «National Safety and Security Strategy» (Vlek 2013; Pruyt et al. 2013).

## 3. *Metoden bør avklare koblingen mellom begrepene risiko og evne, og metoden bør brukes til å vise nytten av foreslåtte tiltak*

Det må fremgå hvordan risiko blir påvirket når evnen til en aktør øker eller minsker. Derfor burde metoden for tilstandsvurderinger/«capability assessments»/«förmågebedömningar» kunne brukes til å vise nytten og fordelene ved å innføre tiltak. Dette bør vise en effekt i form av økt evne på de forskjellige områdene der tiltakene ble iverksatt. I alle de tre landene er evne knyttet opp til det nasjonale risikobildet (dette vil styrkes ytterligere i Sverige jf. beskrivelse av pågående endringsprosess). Nederland uttrykte at de inkluderer nyervervede evner inn i det nasjonale risikobildet som resulterer i at aktører blir mindre sårbare. I Storbritannia ser en på hva en trenger av kapabiliteter og hva en har av kapabiliteter i et gitt scenario (se figur 9 og 10).

---

<sup>10</sup> For mer informasjon om fordeler ved å ha en slik definisjon se MSB (2013b:35).

Rammeverket er på plass og muliggjør koblingen mellom risiko og evne, men på grunn av en tilsynelatende fragmentert kan ikke FFI vurdere om dette skjer i praksis. Koblingen mellom risiko og evne ble heller ikke tydeliggjort i intervjuene.

#### **4. Fremgangsmåten skal gi grunnlag for vurderingen av i hvilken grad en sektor eller virksomheten oppfyller spesifiserte resultatmål**

Når en «förmågebedömning» er utført bør det kunne vurderes om en har nådd et spesifisert resultatmål eller ikke, og hva som skal til for å nå det.

Det ble funnet lite informasjon om dette punktet. I Storbritannia er «National Resilience Planning Assumptions» («benchmarks») både på 'begrenset' og på 'konfidensielt' nivå. I hvilken grad respondentene selv får tilgang til disse er usikkert. Ifølge LUCRAM var denne funksjonen etterspurt i Sverige. FFI fant ingen uttalte resultatmål i Nederlands «Safety and Security strategy», men det er grunn til å tro at det foregår en form for gapanalyse i kapabilitetsarbeidsgruppene og de påfølgende analysene

#### **5. Metoden bør være basert på scenarioer**

En metode for «förmågebedömning» bør baseres på scenarioer ettersom det krever en analyse av hva som kan hende i fremtiden. Dette er en viktig komponent når en videre skal se på kapabiliteter.

I Sverige, Storbritannia og Nederland baserer metoden seg på scenarioer.

#### **6. Metoden bør være universell og brukervennlig**

Det er fordelaktig å skape en metode og fremgangsmåte som kan brukes av mange organisasjoner og som er nyttig for de fleste (alle) scenarioer man ønsker å analysere. En felles metode anses som formålstjenlig fra et overordnet perspektiv på krisehåndtering.

De utvalgte landene er i ulike endringsprosesser for å skape en mer brukervennlig metode (se kapittel 7.2).

#### **7. Metoden bør ta hensyn til avhengigheter mellom ulike virksomheter**

Ulike virksomheter og tekniske systemer er avhengig av hverandre. Det er viktig å tydeliggjøre antakelser om disse avhengighetene når en gjennomfører «förmågebedömningar». Dette bevisstgjør virksomheten selv for deres avhengigheter.

Nederland arbeider med å inkludere avhengigheter til kritisk infrastruktur i NRA. Kritisk infrastruktur er en del av rammeverket til Storbritannia kalt «essential services» som inkluderer transport, finansielle tjenester, energi, telekommunikasjon etc. I Sveriges nye metode skal de «kritiska beroendena» (kritiske avhengigheter) bli identifisert og koblet direkte til den samfunnsviktige virksomheten (MSB 2013b:46).

**8. *Metoden bør legge til rette for en langsiktig utvikling av en kunnskapsbase på aktørenes evne og metoden bør legge til rette for deling av informasjon om evner mellom ulike aktører***

Under arbeidet med en «förmågebedömningar»/tilstandsvurderinger samles en mengde med informasjon. Denne typen informasjon bør spares på slik at en kan dra nytte på denne informasjonen neste gang en skal gjøre en lignende vurdering. Tanken er at man på en systematisk måte kan benytte den samlede informasjonen for lettere å utføre fremtidige vurderinger. Samtidig bør ulike aktører kunne nyttiggjøre seg av andre virksomheters vurdering. F.eks. hvis en virksomhet allerede har identifisert avhengigheter så kan en lignende virksomhet bruke dette som et utgangspunkt til å identifisere sine avhengigheter osv.

FFI intervjuet ikke noen av virksomhetene som fylte ut skjemaene og disse temaene ble derfor ikke adressert.

**9. *Fremgangsmåten skal gjøre resultatene av «förmågebedömningen»/tilstandsvurderingen transparente og sporbare***

At resultatene fra tilstandsvurderingen/«förmågebedömningen» er transparente og sporbare innebærer at det er mulig for leseren å følge resonnetet som fører til sluttresultatet. Det er viktig at respondenten er tydelig på hva slags antakelser som ligger til grunn når en vurderer evner mot et gitt scenario. Da er det også enklere for aktører som MSB å vurdere om det er gode «förmågebedömningar»/tilstandsvurderinger.

I ekspertgruppene i Nederland er det alltid en representant som har erfaring med metoden som er til stede for å sikre at metoden blir fulgt og at ekspertene kan stille spørsmål hvis de er usikre på fremgangsmåten. I Storbritannia var sporbarhet en utfordring ettersom en ikke visste *hvem* det var som fylte ut spørreskjemaene fra en virksomhet eller hva slags antakelser som var lagt til grunn. LUCRAM identifiserte at svenske aktører hadde ulike oppfatninger om hva som skulle vurderes. Skulle de vurdere evnen til det geografiske område, sektoren eller operatørens egen evne (LUCRAM 2012:43)? Hvis disse ulike oppfatningene som ligger til grunn for «förmågebedömningene» ikke blir nevnt, så blir det vanskelig å følge resonnetet til respondenten.

## **7.4 Likheter og forskjeller mellom Norge og de gitte landene**

### **7.4.1 Norge og Sverige**

Det er klare styringsmessige forskjeller mellom Norge og Sverige som legger rammer for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Den konstitusjonelle konteksten og styringstradisjonen legger føringer på MSB og DSB sine roller. DSB ligger under JD i Norge, men MSB ligger under Forsvarsdepartementet i Sverige. Videre er eksempelvis ansvarliggjøring av etatssjefer forskjellig i Norge og Sverige. Det er generaldirektøren i MSB som blir ansvarliggjort på samfunnsikkerhetsområdet i Sverige, mens det er justisministeren som har ansvaret for dette i Norge.

Sektoransvaret står mye sterkere i Norge enn Sverige, og dette får betydning for henholdsvis DSB og MSB sine roller. MSB har et stort forskningsbudsjett sammenlignet med DSB i Norge. Begge land har et nasjonalt risikobilde, men Sverige har kommet lenger i arbeidet med «förmågebedömningar». Sverige og Storbritannia innhenter informasjon fra kommuner/regionalt nivå og blålysetater. Dette gjøres ikke på samme måte i Norge, spesielt ikke i forbindelse med JDs mål- og resultatstyring av samfunnssikkerheten. Det praktiseres derimot undersøkelser mot kommunene, og et eksempel på dette er DSB som gjennomfører en årlig undersøkelse om status for samfunnssikkerhet og beredskap i landets kommuner. Oversikt over beredskapsstatus i landets kommuner er et viktig verktøy både for lokale, regionale og sentrale myndigheter.

#### 7.4.2 Norge og Nederland

Nederland har kommet langt på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. I Nederland organiseres alle prosessene som er beskrevet i denne rapporten på departementsnivå. Nederland har ikke et direktorat som MSB/DSB, de har derimot «safety regions». Nederland har organisert deler av arbeidet utenfor departementet i et strukturert samarbeid («Network of Analysts») med utvalgte akademiske institusjoner (se kapittel 5.2.1).

I Nederland har en slått sammen arbeidsområder som tidligere var delt mellom «Ministry of the Interior and Kingdom Relations» og «Ministry of Security and Justice». I 2011 etablerte Nederland en «National Coordinator for Security and Counterterrorism» (NCTV) som lå under «Ministry of Security and Justice». NCTV har ansvaret for “counterterrorism, cyber security, national security and crisis management [...] Previously, these were separate policy areas dealt with by different ministries but they are now managed by one central organisation that monitors risks and threats, protects interests and coordinates resistance-building measures” (NCTV 2014).

Nederland har ikke et underliggende direktorat som DSB, men har 25 såkalte «safety regions» som spiller en viktig rolle på regionalt nivå. Dette ansvaret er lovpålagt og dermed er fylkene (safety regions) ansvarlige for å skape en felles forståelse mellom blålysetatene, kommunene og private aktører som eier kritisk infrastruktur. Dette fungerer som en fellesarena der de ulike etatene jobber tett. I lovgivningen «Safety Region Act» (Wet veiligheidsregio's på nederlandsk) er det fastslått at styret i hver sikkerhetsregion minst én gang hvert fjerde år skal etablere en politikk som tar høyde for trusler, risiko og sikkerhet i regionen. Formålet med å ha en risikoprofil er at lokalpolitikere kan ta strategiske beslutninger om sikkerhetsspørsmål samt gi folk innsikt i hva slags risiko som eksisterer i regionen og å skape samarbeid mellom offentlige og private aktører (Houdijk 2010). Basert på risikoprofilen bør en utvikle relevant politikk som er basert på 'evnevurdering' i tre faser hvor det først identifiseres hva som blir gjort for å håndtere risiko («förmåge»/ evneidentifisering), hva mer som kan gjøres («förmåge»/evne/«capability analysis») og til slutt, hva en ønsker å gjøre videre (fastsettelse av mål) (Houdijk 2010 i LUCRAM 2012:74).

En sentral forskjell mellom Nederland og Norge er den utstrakte bruken av academia og andre fagekspert, i tillegg til den nære kontakten og samarbeidet en har med private virksomheter i Nederland samt de organene en har etablert («steering committee» osv.).



Det er også en forskjell mellom Nederland og Norge i at Nederland har en tydelig utviklet strategi, mens Norge ikke har ett tilsvarende styrende dokument, selv om det er elementer av strategi i en rekke dokumenter, som eksempelvis i stortingsmeldinger.

#### 7.4.3 Norge og Storbritannia

I Storbritannia ligger Civil Contingency Secretariat (CCS) under Cabinet Office som tilsvarer Statsministerens kontor (SMK) i Norge. Lovgivning og retningslinjer rundt «capability assessment and the national risk assessment» er nedfelt i «The Civil Contingencies Act». Ifølge loven må alle lokale myndigheter, politi, brannvesen, ambulanse og sykehuspersonell (kjent som kategori 1 respondenter i loven) utføre en risikoanalyse. Det blir også oppfordret til at aktørene vurderer sine egne evner og videreutvikler disse. I tillegg til spørreskjemaene snakker CCS med lederdepartementet om deres syn på dagens evne og hvordan dette forholder seg til målene/«benchmarks» satt i «National resilience planning assumptions». Hva slags spørsmål som ble stilt i spørsmålskjema er hemmelighetsstemplet, men det er i hovedsak spørsmål knyttet til de 22 arbeidsområdene.

I likhet med Norge har Storbritannia et sterkt sektoransvar. Fra intervjuene virket det imidlertid som om sektoransvaret stod sterkere i Storbritannia enn i Norge. Departementene har delt ansvaret og oppgavene listet opp i rammeverket over arbeidsområdene som er tiltenkt hvert departement. Dette er listet opp på «gov.uk» sine hjemmesider.

En viktig forskjell mellom de to ulike landene er grad av åpenhet. Storbritannia hemmeliggjør det meste av risikoanalyser, i motsetning til Nederland, Sverige og Norge hvor det meste er åpent, eksempelvis de nasjonale risikobildene.

En sammenstilling av funnene fra gjennomgangen av utviklingen og bruk av tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhetsområdet i Norge og utvalgte land er presentert i tabell 4 nedenfor.

## 8 Konklusjoner og anbefalinger

Hensikten med denne rapporten er å gi et bidrag til JD i det pågående arbeidet med å etablere et godt mål- og resultatstyringssystem for nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap, og spesielt til arbeidet med å utvikle metodikk for dette. Rapportens målsetning er å gi en kunnskapsstatus knyttet til utvikling og bruk av sårbarhets- og tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i tre utvalgte land.

### *Hva ble gjort?*

Gjennom 11 intervjuer med relevante eksperter fra Sverige, Nederland og Storbritannia, og fra en dokumentanalyse, har FFI undersøkt hvordan tilstandsvurderinger/«capability assessments»/«förmågebedömningar» for samfunnssikkerhet og beredskap blir utarbeidet og brukt i de tre landene. FFI har drøftet hva som er fordelene og ulempene med de ulike tilnærmingene og sett på likheter og forskjeller med Norge.

### *Hva er funnene?*

Det kom tydelig frem at det ikke er noen enhetlig metode for å måle evner «til noe». Dokumentanalysen og intervjuer viser at det ikke er felles indikatorer på måten en måler tilstanden/evner på. Det er brukt mye ressurser, tid og forskning for å utvikle gode prosesser i disse landene. Sverige utvikler nå en ny helhetlig metode etter å ha brukt en graderingskala som bygger på indikatorer og kriterier. I Storbritannia bruker en spørreskjemaer. Nederland bruker ekspertgrupper til å identifisere hva slags kapabiliteter som trengs i gitte krisescenarioer.

Alle de tre landene bruker scenarioer for å kunne måle evne. I Storbritannia og Nederland (og snart i Sverige) er scenarioene hentet fra det nasjonale risikobildet. En kan argumentere for at dette har en innvirkning på design, utvalg av scenarioer i det ”nasjonale risikobildet” i et gitt land. Det understrekes at det kan være stor grad av variasjon mellom de nasjonale risikobildene. I Storbritannia og Nederland (og snart i Sverige) er tilstandsvurderinger/«capability assessments» og «förmågebedömningar» en del av en større prosess. Dette skaper en helhet i risiko- og sårbarhetsarbeidet. Det gjør at myndigheter sannsynligvis i større grad greier å nyttiggjøre seg av materialet funnet gjennom tilstandsvurderinger/ «capability assessments» og «förmågebedömningar». Klargjøringen av koblingen mellom begrepene risiko og evne gjør det også lettere for respondentene å se nytten av sitt arbeid og se sammenhengen mellom deres virksomhet/organisasjon og samfunnssikkerhetsarbeidet nasjonalt.

I Sverige ser «förmågebedömningene» på om en har forutsetning for å kunne håndtere en krise («krishanteringsförmåga») samt forebygging («förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar»). I Sverige er resultatene fra «förmågebedömningene» ment til å være et informasjonsgrunnlag for forsvarsdepartementet. I Nederland ser «Capability assessment» på forutsetningene for forebygging og håndtering av kriser. Denne prosessen skal munne ut i et konkret beslutningsgrunnlag for regjeringen. I Storbritannia ser «Capability assessment» på forutsetningene for håndtering av kriser. Resultatene av denne vurderingen skal fungere som et informasjonsgrunnlag for lederdepartementet. Hva som er formålet med «förmågebedömningene»/«capability assessment» og tilstandsvurderingen er med på å prege designet på prosessen og metoden. I Sverige og Storbritannia er resultatene ment som «veiledende informasjon», mens i Nederland skal de fungere som et beslutningsgrunnlag for dimensjonering av kapasiteter. Dette kan være en av grunnene til at Nederland har en av de mest helhetlige prosessene som inkluderer mange aktører, slik at det har større sannsynlighet for å bli enighet om hva slags tiltak en skal gjennomføre.

### *Hva er mulig overføringsverdi til Norge og hva er veien videre?*

Flere momenter ved de ulike landenes prosesser har overføringsverdi til Norge. Et av de viktige læringspunktene fra Sverige er knyttet til bruken av designkriterier. Mange av disse kriteriene kan være nyttige å bruke for relevante myndigheter som utgangspunkt for etablering av en metode og et helhetlig rammeverk for å få oversikt over status og vurdere kapabiliteter på samfunnssikkerhetsområdet i Norge.

Videre bør en ta lærdom av metodeutviklingsprosessen som foregår i Sverige, for å unngå å ta samme omveier som de har tatt (erfæringsbasert læring). For Norges del synes det å være et behov for å klargjøre hele prosessen for å vurdere kapabiliteter på samfunnssikkerhetsområdet, både innenfor sektorene og helhetlig på tvers av sektorer. Det pågår arbeid både i Justis- og beredskapsdepartementet og i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for å få på plass helhetlige prosesser og rammeverk, og det vil være naturlig å se til Sverige.

Sektoransvaret står sterkt både i Norge og Storbritannia. Det kan likevel synes som om det er enda tydeligere definert i Storbritannia hvilke oppgaver og ansvarsområder det enkelte departementet har innen arbeidet med sikkerhet og beredskap. Dette gjenspeiler seg blant annet i delingen de har gjort med «capability workstreams», som igjen blir brutt ned i et klart definert rammeverk som beskriver relevante oppgaver som skal løses i forbindelse med en gitt hendelse. Dette fungerer som en sjekkliste for det ansvarlige departement. Det er et stort potensiale med dette rammeverket, og elementer av dette kan vurderes benyttet i Norge. En kan imidlertid drøfte hvorvidt noen skal ha eierskap til hele prosessen, eller om det er mest hensiktsmessig å ha eierskap til spesifikke temaer. Dette er to verdier som må måles opp mot hverandre, og det er vanskelig å avgjøre hva som er den best egnete.

Nederland har en veldig tydelig, definert prosess for arbeidet med nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap. Metoden har kontinuerlig vært under utvikling, noe som har medført at en har blitt klar over alle valg som tas, hvorfor de tas og konsekvensene av dem. De styringsmessige grepene som er tatt med hensyn til etableringen av «analyst network», «steering committee» og «capability working groups» virker gjennomtenkt og vårt inntrykk er at de fungerer bra. Kan disse grepene tas inn i en norsk kontekst? Fageksperter brukes blant annet i utviklingen av scenarioene i nasjonalt risikobilde (DSB 2013), men kan det tenkes at en kan etablere mer eller mindre permanente ekspertgrupper med representanter fra både academia, offentlige myndigheter og private virksomheter som skal utarbeide kapabilitetsanalyser for de enkelte scenarioer?

Det er også andre land en kan trekke lærdom fra, bl.a. USA og New Zealand som har gjennomført et interessant metodeutviklingsarbeid, særlig med tanke på utvikling av indikatorer samt risiko- og sårbarhetsanalyser (U.S. Department of Homeland Security 2013a og 2013b; Ministry of Civil Defence and Emergency Management 2010a og 2010b).

FFI anbefaler at JD revurderer bruken av begrepet «tilstandsvurdering» i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Rapporten har tydeliggjort at det er et uklart begrep innen området, og etter vår mening vil begrepet kapabilitetsvurdering eller evnevurdering kunne være bedre egnet i forbindelse med mål- og resultatstyringsprosesser og helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Studien viser også at kapabilitetsvurdering er det begrepet som brukes om tilsvarende tematikk i både Sverige, Nederland og Storbritannia.

FFIs oppfatning er at det er viktig å klarlegge hva som er formålet med en «tilstandsvurdering»/kapabilitetsvurdering. Er det ment å være et beslutningsgrunnlag for dimensjonering av kapabiliteter, eller er det ment som et informasjonsgrunnlag? I lys av dette

anbefales det at JD tydeliggjør sitt behov mht. hva en trenger å vite, hva som er bra å vite og fint å vite («need to know, good to know, nice to know»).

	<b>Norge</b>	<b>Sverige</b>	<b>Nederland</b>	<b>Storbritannia</b>
<b>Begreper brukt</b>	Tilstandsvurdering	Samhällets krisberedskapsförmåga, Förmågebedömning	Capability assessment	Capability assessment
<b>Rammeverk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•12 kritiske samfunnsfunksjoner</li> <li>•basiskapabiliteter (styringsparameter for å vurdere tilstand, departementenes egne målformuleringer samt tverrsektorielle avhengigheter).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•5 typer verdier en skal beskytte</li> <li>•seks samarbeidsområder (kritiske samfunnsfunksjoner; teknisk infrastruktur, transport, farlige ämnen, økonomisk sikkerhet, geografisk områdesansvar, skydd, undsättning och vård).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•5 vitale samfunnsinteresser med 10 "impact" kriterier</li> <li>•Kritisk infrastruktur er delt inn i 12 kritiske sektorer, med totalt 31 nødvendige varer og tjenester.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•6 essensielle tjenester</li> <li>•8 spesifikke funksjonelle kapabiliteter</li> <li>•2 strukturelle kapabiliteter</li> <li>•6 'supporting workstreams'</li> </ul>
<b>Roller/ Ansvar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (sektoransvar) prinsippet om at departementer har et eget ansvarsområde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (sektoransvar) prinsippet om at departementer har et eget ansvarsområde</li> <li>•også fokus på 'kommune og landsting' og 'sentrale myndigheter' som kan velge hvilken metode de skal bruke for ROS og förmågebedömningen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (sektoransvar) prinsippet om at departementer har et eget ansvarsområde.</li> <li>•Departementet med hovedansvaret innenfor en sektor (lederdepartementet) setter opp og fasiliterer kapabilitetsarbeidsgruppen</li> <li>• «Steering Committee» består av aktører fra offentlig og privat sektor</li> <li>•«Network of Analysts» består av aktører fra akademia og relevante eksperter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (sektoransvar) Departementer har lederansvar for relevante arbeidsstrømmer.</li> <li>•CCS under 'Cabinet Office' er ansvarlige for NRCP og NCS</li> <li>•Informasjonen fra NCS blir gitt direkte til lederdepartementet</li> </ul>
<b>Tilstandsvurdering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hvert departement skal innhente informasjon innen sine ansvarsområder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Har to forskrifter for 'kommuner og landsting' og 'sentrale myndigheter' (forskriftene er nå under endring)</li> <li>•Forskriftene inneholder hva som skal bli inkludert i en ROS-analyse og en Förmågebedömningen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capability assessment foregår i en kapabilitetsarbeidsgruppe med relevante eksperter basert på scenarier fra NRA (se appendiks C)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bruker en spørreundersøkelse som inneholder 22 moduler med 10 spørsmål hver og som har ulike robustetskriterier</li> <li>•Spørreundersøkelsen blir sendt ut til kategori 1 og 2 respondenter (både fra de som har en kjerneoppgaver under en krise og de som er innen 'essential services')</li> </ul>
<b>Skjema/ måten de sender det inn tilstandsvurderinger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•KIKS modell, men basert på departementenes egne vurderinger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Indikatorer og graderingsskalaer sendt gjennom spørreskjema (nå under utvikling)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ekspertgruppen som forholder seg scenario med skåring som ble gitt av Network of analysts</li> <li>•Ekspertgruppen har en liste med kapabiliteter som de velger mellom i hvert scenario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Internettskjema; 22 moduler med 10 spørsmål hver</li> <li>•spørsmålene er hemlighetsstemplet</li> </ul>
<b>Relevant aktører i dette arbeidet</b>	DSB på vegne av JD	MSB på vegne av FD	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ministry of Security and Justice; relevant enhet er National Coordinator for Counterterrorism and Security (NCTV).</li> <li>• «Steering Committee» bestemmer tema for scenarioene</li> <li>•«Network of Analysts» lager og skårer scenarioene og samler inn de mest relevante ekspertene</li> <li>•kapabilitetsarbeidsgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Civil Contingency Secretariat (CCS) under 'the Cabinet Office'</li> <li>•NRCP har ansvaret for spørreskjemaet</li> </ul>

Tabell 8.1 Sammenstilling av de viktigste funnene fra gjennomgang av utvikling og bruk av tilstandsvurderinger på samfunnssikkerhetsområdet i Norge og utvalgte land

## Vedlegg A Bibliografi

Abrahamsson, M, Eriksson K, Hassel, H, Petersen, K Tehler, H (2011). *Kritiska beroenden, förmågebedömning och identifiering av samhällsviktig verksamhet: En studie av kommuners, länsstyrelser och centrala myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalys*. Sist besøkt 03.12.2013

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26167.pdf>

ANV (2011). *National Risk Assessment 2011*. The National Risk Assessment 2011 has been produced by The Network of Analysts for National Security (ANV) for the National Steering Committee for National Safety and Security (SNV).

Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Cabinet Office (2013). *National Resilience Capabilities Team*. Powerpoint presentasjon sendt fra Susan Atkinson som er en del av NRCP-teamet i CCS.

Cabinet Office (2011). *Civil Contingencies Act - Category 2 Responders: overview of sectors and emergency planning arrangements*. Sist besøkt 18.02.2014.

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-contingencies-act-category-2-responders-overview-of-sectors-and-emergency-planning-arrangements>

Davis, P. K. (2002). *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation*. Santa Monica, CA: Rand.

DFØ (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder. Direktoratet for økonomistyring. Sist besøkt 12.12.2013

[http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal\\_og\\_resultatstyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf)

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (2014). «Korrespondanse mellom JD og DFØ vedrørende innholdet i begrepet tilstandsvurdering».

DSB (2013). *Nasjonalt risikobilde 2013*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2013b). «Samtale med representanter fra Analyseenheten i DSB» . 20. november 2013. DSB, Tønsberg.

DSB (2012). *Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner – modell for overordnet risikostyring KIKS-prosjektet - 1*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2012b). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Februar 2012*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Department of Health (2012). *National Capabilities Survey*. Sist besøkt 03.12.2013  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/212974/121003-NCS-Announcement-letter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212974/121003-NCS-Announcement-letter.pdf)

Department of Health (2010). *National Capabilities Survey 2010*. Sist besøkt 03.12.2013  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/216000/dh\\_120235.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/216000/dh_120235.pdf)

Glærum, Sigurd og Køber, Petter Kristian (2013). *(U) Scenariobeskrivelse,- analyse og kapabilitetskrav – oppdatert høsten 2012*. FFI-rapport 2013/00537. Konfidensiell.

Government of Netherlands (ND). *Protecting critical infrastructure*. Sist besøkt 03.12.2013  
<http://www.government.nl/issues/crisis-national-security-and-terrorism/protecting-critical-infrastructure>

Government of Netherlands (ND). *New ambitions for national security established*. Sist besøkt 03.12.2013  
<http://www.government.nl/issues/crisis-national-security-and-terrorism/documents-and-publications/press-releases/2011/02/18/new-ambitions-for-national-security-established.html>

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hollnagel, E., Woods, D.D. & Leveson, N. (eds.)(2006). *Resilience Engineering – concepts and precepts*. Aldershot: Ashgate.

Houdijk, R. (2010). *Regional risk assessment in the Netherlands*. Misrar: Haag. Sist besøkt 18.02.2014.  
[http://www.misrar.nl/UserFiles/File/BP\\_1\\_ZHZ\\_annex%201%20Regional%20risk%20assessment%20in%20The%20Netherlands.pdf](http://www.misrar.nl/UserFiles/File/BP_1_ZHZ_annex%201%20Regional%20risk%20assessment%20in%20The%20Netherlands.pdf)

Johansen, Iver (2006). *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007 – en morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. FFI-rapport 2006/02664. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Justis- og beredskapsdepartementet (2013). *Prop. 1 S (2013–2014)*.

Justis- og beredskapsdepartementet (2013b). *Oppstartsmøte med FFI*. PowerPoint-presentasjon gitt av JD i møte med FFI, 13.11.2013.

Justis- og beredskapsdepartementet (2013c). *Relevant Authorities*. Brev fra JD til de relevante aktørene FFI skulle intervju, 18.11.2013.

Justis- og beredskapsdepartementet (2013d). *Målstyring på samfunnssikkerhets- og beredkapsområdet – Tilstandsvurdering og mål til prp 1 S 2014 og invitasjon til møte 4. april*. Brev fra JD til departementene, 18.03.2013.

KBM (2006). *Risk- och sårbarhetsanalyser vägledning för statliga myndigheter*. Sist besøkt 4.12.2013

<http://rib.msb.se/Filer/pdf/23479.pdf>

KBM (2007). *Indikatorer på krisberedskapsförmåga- Slutredovisning av uppdrag i krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007*. Sist besøkt 4.12.2013

[https://www.msb.se/Upload/Produkter\\_tjanster/Publikationer/KBM/Indikatorer%20p%C3%A5%20krisberedskapsf%C3%B6rm%C3%A5ga.pdf](https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/KBM/Indikatorer%20p%C3%A5%20krisberedskapsf%C3%B6rm%C3%A5ga.pdf)

Lund, Thorleif (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

McCulloch, Garry (2004). *Documentary Research in Education, History and the Social Sciences*. London: RoutledgeFarmer.

Ministry of Civil Defence and Emergency Management (2010a). CDEM Capability Assessment Tool. New Zealand. Last visited 04.02.2014

[http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg\\_URL/For-the-CDEM-Sector-CDEM-Monitoring-and-Evaluation-CDEM-Capability-Assessment-Tool?OpenDocument](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-CDEM-Monitoring-and-Evaluation-CDEM-Capability-Assessment-Tool?OpenDocument)

Ministry of Civil Defence and Emergency Management in New Zealand (2010b). Hawke's Bay Civil Defence Emergency Management Capability Assessment Report. New Zealand. Last visited 04.02.2014

<http://www.cdemhawkesbay.govt.nz/PicsHotel/HawkesBayCDEM/Brochure/GroupPlan/Capability%20Assessment%20Report/07%20Hawke's%20Bay%20CDEMG%20Capability%20Assessment%20Report%20-%20FINAL.pdf>

Ministry of Interior and Kingdom Relations (2009). Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands. Sist besøkt 03.12.2013

[http://www.preventionweb.net/files/26422\\_guidancemethodologynationalsafetyan.pdf](http://www.preventionweb.net/files/26422_guidancemethodologynationalsafetyan.pdf)

Mork, Jonas Clausen & Karlsson, Magnus (2011). Individens grundläggande behov – teori, praxis och syntes. En studie kring individens behov när samhället befinner sig i ett krisläge. FOI-R-3173-SE, 2011.



MSB (2008). *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008*. Sist besøkt 03.12.2013

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/25605.pdf>

MSB (2010a). Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser. Sist besøkt 05.02.2014

<https://www.msb.se/externdata/rs/d7c24f8f-c4c9-47f3-a834-cff08ad0d636.pdf>

MSB (2010b). Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Sist besøkt 05.02.2014

<https://www.msb.se/externdata/rs/f27a6eb9-61ea-4a0e-ad5d-6121b58a76c9.pdf>

MSB (2011a). *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*. Sist besøkt 03.12.2013

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/25893.pdf>

MSB (2011b). *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme*. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK. Sist besøkt 03.12.2013.

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26030.pdf>

MSB (2013a). Risker och förmågor 2012 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell riskbedömning respektive bedömning av krisberedskapsförmåga. Publ.nr MSB545 - mars 2013 ISBN 978-91-7383-330-1. Sist besøkt 03.12.2013.

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26561.pdf>

MSB (2013b). Risk- och sårbarhets-analyser samt förmågebedömning; Underlag inför revidering av föreskrifter och indikatorer. Diariernr 2013-3820.

MSB (2012). Summary: A first step towards a national risk assessment – National Risk Identification. Sist besøkt 03.12.2013

<https://msb.se/RibData/Filer/pdf/26189.pdf>

NCTV (2014). *Organisation*. Sist besøkt 20.02.2014.

[http://english.nctv.nl/organisation\\_en/](http://english.nctv.nl/organisation_en/)

NSM (2012). *Veileder for objektsikkerhetsforskriften. En veileder i utvelgelse, klassifisering og beskyttelse av skjermingsverdige objekter*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Sist besøkt 16.12.2013

<https://www.nsm.stat.no/Documents/Veiledninger/Veileder%20i%20objektsikkerhet%20v1.1.pdf>

NSM, POD, PST (2010). *En veiledning. Sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. Oslo.

Norsk Standard (2012). NS 5830:2012. *Samfunnssikkerhet - Beskyttelse mot tilsiktede handlinger - Terminologi*.

Norsk Standard (2009). NS-ISO/IEC 31010:2009. *Risikostyring - Metoder for risikovurdering*.

Norsk Standard (2008). NS 5814:2008. *Krav til risikovurderinger*.

Palmqvist, Hanna, Henrik Tehler, Henrik Hassel, Linn Svegrup og Kurt Petersen (LUCRAM) (2012). *Utveckling av förmågebedömningar*. Rapport 1022, ISSN: 1404-2983. Sist besøkt 17.02.2014

<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=3972222&fileOid=3972223>

Pruyt, Erik, Wijnmalen, Diederik J. D. and Marc Bökkerink (2013). Letter to the Editor: What Can We Learn from the Evaluation of the Dutch National Risk Assessment? in *Risk Analysis*, Vol. 33, No. 8, 2013 DOI: 10.1111/risa.12096.

Rademaker, Michel (2009). «National Security Strategy of the Netherlands: an innovative approach» i *Information & Security*. An International Journal, Vol. 23, No. 1, 2009, 51-61. Sist besøkt 03.12.2013

[www.it4sec.org/system/files/23.05\\_Rademaker\\_0.pdf](http://www.it4sec.org/system/files/23.05_Rademaker_0.pdf)

Strickland, Simon (ND). Disaster risk reduction in the United Kingdom. Sist besøkt 16.12.2013

[http://www.preventionweb.net/files/11476\\_091111StricklandpresentationforHFA0.ppt](http://www.preventionweb.net/files/11476_091111StricklandpresentationforHFA0.ppt).

Tyne and wear fire and rescue authority emergency planning unit (2008). *Report of the Chief Emergency Planning Officer*. Sist besøkt 03.12.2013

<http://www.government-online.net/provision-of-a-survey-and-reporting-tool-for-the-national-capabilities-survey/>

United Kingdom Cabinet Office (2013). *HMG Security Policy Framework*. Sist besøkt 03.12.2013

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/255910/HMG\\_Security\\_Policy\\_Framework\\_V11.0.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255910/HMG_Security_Policy_Framework_V11.0.pdf)

United Kingdom Cabinet Office (2013a). *Risk assessment: how the risk of emergencies in the UK is assessed*. Sist besøkt 03.12.2013

<https://www.gov.uk/risk-assessment-how-the-risk-of-emergencies-in-the-uk-is-assessed>

United Kingdom Cabinet Office (2013b). *Local resilience forums: contact details*. Sist besøkt 03.12.2013

<https://www.gov.uk/local-resilience-forums-contact-details>

United Kingdom Cabinet Office (2013c). *The role of Local Resilience Forums: A reference document*. Sist besøkt 03.12.2013

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/62277/The\\_role\\_of\\_Local\\_Resilience\\_Forum- A\\_reference\\_document\\_v2\\_July\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62277/The_role_of_Local_Resilience_Forum- A_reference_document_v2_July_2013.pdf)

United Kingdom Cabinet Office (2013d). *Preparation and planning for emergencies: the National Resilience Capabilities Programme*. Sist besøkt 03.12.2013  
<https://www.gov.uk/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme>

United Kingdom Cabinet Office (2013e). *National Risk Register of Civil Emergencies 2013 edition*. Sist besøkt 03.12.2013  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211867/NationalRiskRegister2013\\_amended.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211867/NationalRiskRegister2013_amended.pdf)

U.S. Department of Homeland Security (2013a). *National Preparedness Report*. March 30, 2013. Sist besøkt 04.12.2013  
[http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1916-25045-0015/npr2013\\_final.pdf](http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1916-25045-0015/npr2013_final.pdf)

U.S. Department of Homeland Security (2013b). *Threat and Hazard Identification and Risk Assessment Guide*. Comprehensive Preparedness Guide (CPG) 201. Second Edition. August 2013. Sist besøkt 04.12.2013  
[http://www.fema.gov/media-library-data/8ca0a9e54dc8b037a55b402b2a269e94/CPG201\\_htirag\\_2nd\\_edition.pdf](http://www.fema.gov/media-library-data/8ca0a9e54dc8b037a55b402b2a269e94/CPG201_htirag_2nd_edition.pdf)

Vlek (2013). "How solid is the Dutch (and the British) national risk assessment? Overview and decision-theoretic evaluation" i *Risk Analysis* 2013 Jun; 33(6):948-71.

Zammit, Lisa (2007). *National Capabilities Survey*. Sist besøkt 03.12.2013  
[http://www.ic.co.uk/media/38105/civil\\_contingencies\\_act\\_national\\_capabilities.pdf](http://www.ic.co.uk/media/38105/civil_contingencies_act_national_capabilities.pdf)

**Intervjuer utført:**

Intervju med representanter fra MSB (2014). MSB i Stockholm, Sverige, 16. januar 2014.

Intervju med representanter fra CCS (2014). CCS i London, Storbritannia, 20. januar 2014.

Intervju med representanter fra NCTV (2014). Ministry of Security and Justice i Den Haag, Nederland, 21. januar 2014.

## Forkortelser

ANV	Network of Analysts for National Security
CCS	Civil Contingency Secretariat
DFØ	Direktoratet for økonomistyring
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
LRF	Local Resilience Forums
LUCRAM	Lund Universitets Centrum för riskanalys och riskhantering
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NCS	National Capabilities Survey
NCTV	National Coordinator for Security and Counterterrorism
NHS	National Health Service
NRA	National Risk Assessment
NRCP	National Resilience Capabilities Programme
NRPA	National Resilience Planning Assumptions
NRR	The National Risk Register
RSA	Risiko- og sårbarhetsanalyser
SMK	Statsministerens kontor

## Vedlegg B Skjema for «förmågebedömning» i Sverige

Sverige hadde et skjema for «Förmågebedömning» som ble laget av KBM og brukt frem til nye retningslinjer ble vedtatt i 2011. Selv om skjemaet ikke brukes i dag er det imidlertid et eksempel på en metode for å samle inn tilstandsvurderinger. Skjemaet viser ulike indikatorer på de ulike evnene og en tabell der en krysser hvor god evne en har (beskrevet i detalj i kapittel 4.2). Dokumentet var sist besøkt 04.12.2013 gjennom denne nettsiden: <https://www.msb.se/.../Förmågebedömning2.pdf>. Kan også lastes ned som PDF i MSB sitt arkiv: <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/Om-publikationsservice/Publikationer-som-pdf/>

### Förmågebedömning – så här gör du

#### INDIKATORER PÅ KRISBEREDSKAPSFÖRMÅGA

Krisberedskapsförmåga är indelat i krisledningsförmåga, operativ förmåga samt förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Indikatorer på krisberedskapsförmåga återfinns med dess komponenter under respektive förmåga. Vissa indikatorer påverkar flera av förmågorna och återfinns således under mer än en rubrik. Förmågebedömningen görs till stor del utifrån scenarier. Några av de mer generella indikatorerna behandlas dock före de olika scenarierna, eftersom de i stort sett är oberoende av vilken händelse som inträffar.

**Indikatorer på krisledningsförmåga**

**Leda, samverka och informera**

- Det finns en aktuell beredskapsplan som är känd i organisationen
- Det finns en beredskapsorganisation som utbildas och övas regelbundet
- Krisledningen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler, tekniska system för bl.a. kommunikation och lägesbild och kan verka dygnet runt under minst en veckas tid
- Det finns nätverk (ex. med andra myndigheter, kommuner, landsting eller näringsliv) för samtycka och samverkansövningar genomförs regelbundet
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänhet och media samt för intern information

**Larm**

- Det finns övade larmrutiner
- Det finns utbildad och övad tjänsteman i beredskap (TIB) som är bemannad 24 timmar per dygn, 365 dagar per år

**Omvärldsbevakning**

- Det finns en omvärldsbevakning som tidigt kan varna för allvarliga kriser
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för att snabbt sprida information till den egna organisationen och andra aktörer

**Regelverk**

- Det finns legat stöd för hur myndigheten/ sektorn ska hantera scenarier
- Det finns riktlinjer och policies för hur myndigheten/ sektorn ska hantera scenarier

■ Det finns avtal som gäller vid scenarier

■ Ansvarsfördelningen mellan myndigheter och övriga berörda aktörer är klargjord

**Praktisk erfarenhet**

- Upplevd skarp händelse hade beröringspunkter med det beskrivna scenariot
- Genomförd övning hade beröringspunkter med det beskrivna scenariot

#### SCENARIER

Myndigheten ska bedöma sin egen respektive sektorns eller länets förmåga att bedriva sin verksamhet vid ett antal beskrivna scenarier. För varje scenario som ska analyseras har KBM valt ut ett antal indikatorer som samtliga myndigheter ska ta ställning till. KBM bedömer att dessa indikatorer bör vara av vikt för de allra flesta myndigheters och sektorns eller länets förmåga att hantera det beskrivna scenariot. Myndigheterna kan även välja ytterligare indikatorer (fritt eller från förteckningen bredvid) som är särskilt viktiga för den egna respektive sektorns eller länets förmåga att hantera det beskrivna scenariot.

För att undvika att den kvalitativa bedömningen av förmåga övergår i en krysslista ska indikatorerna redovisas i skrift. Det är dock viktigt att samtliga komponenter beaktas och kommenteras i bedömningen.

Förmågor eller indikatorer som inte är applicerbara på myndighetens verksamhets- eller ansvarsområde behöver inte bedömas. I de fall det är aktuellt är det helt acceptabelt att svara genom att förklara varför förmågan eller indikatorn inte är relevant för verksamheten.

▼

▼

▼

▼

#### Indikatorer på operativ förmåga

**Leda, samverka och informera**

- Det finns en regelbundet utbildad och övad ledningsorganisation som kan leda operativa insatser
- Ledningsorganisationen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler, tekniska system för bl.a. kommunikation och lägesbild och kan verka dygnet runt under minst en veckas tid
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänhet och media samt för intern information

**Materiella resurser**

- Det finns materiella resurser att tillgå snart efter att scenariot inträffat
- Det finns en utbylthet i de materiella resurserna om minst en vecka
- Det finns en förmåga att omfördela interna materiella resurser samt en förmåga att ta emot externa materiella förstärkningsresurser

**Personella resurser**

- Det finns regelbundet utbildade och övade personella resurser att tillgå snart efter att scenariot har inträffat

■ De personella resurserna kan verka under minst en vecka

■ Det finns möjlighet att omfördela personal inom myndigheten/ sektorn samt att ta emot externa personella förstärkningsresurser

**Regelverk**

- Det finns legat stöd för hur myndigheten/ sektorn ska hantera scenarier
- Det finns riktlinjer och policies för hur myndigheten/ sektorn ska hantera scenarier
- Det finns avtal som gäller vid scenarier

#### FÖRMÅGA ATT HANTERA DET BESKRIVNA SCENARIOT

För varje scenario ska myndigheten, med stöd av de angivna indikatorerna, bedöma sin egen respektive sektorns eller länets krisledningsförmåga, operativa förmåga samt förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar. Förmågan ska värderas enligt den fyrgradiga bedömningsskalan. På detta sätt kan myndigheten själv väga de olika indikatorernas betydelse för verksamhetens förmåga.

	Behövs ej	Mycket bristfällig	Bristfällig	God med viss brist	God
Krisledningsförmåga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Operativ förmåga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

▼

▼

▼

#### Indikatorer på förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar

**Grundläggande säkerhetsnivåer**

- Det finns miniminivåer för vad verksamheten ska kunna leverera i händelse av det beskrivna scenariot

**Redundans och robusthet i kommunikationssystemen**

- Informationsteknologi
- Telekommunikation
- Radiokommunikation

**Reservkraft**

- Det finns testad reservkraft med en utbylthet om minst en vecka

**Möjlighet att flytta den samhällsviktiga verksamheten till annan plats**

- Det finns genomförda förberedelser på den alternativa platsen
- Flytt av verksamhet till alternativ plats är övad

**Materiella resurser**

- Det finns materiella resurser att tillgå snart efter att scenariot inträffat
- Det finns en utbylthet i de materiella resurserna om minst en vecka
- Det finns en förmåga att omfördela interna materiella resurser samt en förmåga att ta emot externa materiella förstärkningsresurser

■ De personella resurserna kan verka under minst en vecka

■ Det finns möjlighet att omfördela personal inom myndigheten/ sektorn samt att ta emot externa personella förstärkningsresurser

**Regelverk**

- Det finns legat stöd för hur myndigheten/ sektorn ska hantera scenarier
- Det finns riktlinjer och policies för hur myndigheten/ sektorn ska hantera scenarier

#### KONSEKVENSER FÖR SAMHÄLLET

Myndigheten ska även bedöma konsekvenserna av varje scenario. Hur påverkas samhället och medborgarna av att myndigheten respektive sektorn eller länet har den angivna förmågan att hantera det beskrivna scenariot?

## Vedlegg C Metode for «capability assessments» i Nederland

Nederlands metode for ekspertgruppene som skal foreta «capability assessments» (Ministry of Interior and Kingdom Relations 2009:70-71):

### 8.3 Stages to be followed

C Examine which areas may need to be reinforced (make an inventory) and draw up a first list of potential candidates.

Key areas:

- I At the start of the process, explain to the experts in the working group the purpose of the capability analysis and what its role is alongside the scenario development and the risk assessment.
- II Make a (schematic) inventory so as to put potential capabilities for reinforcement on a list of candidates;
  - i For the scenario description, the experts are to make an assessment of important capabilities. Using the scenario, examine which capabilities appear relevant for reinforcement.
  - ii Use the outcomes from the risk assessment. Examine for which of the ten impact criteria the scenarios score a D or an E, and determine what the origin of this high score is. Assess which capabilities could reduce the score of those criteria substantially if they were reinforced.
  - iii Examine the scenarios. Do the same as in II.ii with high probability scores. In this way, high scores play a role in drawing attention to underlying (shortages of) capabilities. Assess which capabilities could reduce the score of those criteria substantially if they were reinforced.
  - iv In doing this, make a distinction between capabilities:
    - 1 before the crisis (pro-action/prevention);
    - 2 during and after the crisis (preparation / response / post-crisis phase).
  - v Also distinguish capabilities:
    - i that are specific to the type of incident in a scenario;
    - 2 which are of generic interest to more types of incidents.
  - vi A capability always belongs with a task. Capabilities are there to enable the performance of a task. Use the task list (Appendix) to examine whether tasks (and associated capabilities) appear important for the scenario, but have not yet been prominent.

D Make a priority list of approximately five capabilities to be reinforced for each of the four types of capability designated under C.II.iv.

Key areas:

- I Make a strict selection of the most important tasks that could potentially be reinforced, from the list of candidates. A rule of thumb is a list of no more than five capabilities that really need improvement:
  - i With the working group, assess whether there is a possibility of a shortage of capabilities. Here, this is a first estimate by the experts about which capacities are necessary (the target situation), and afterwards it should be determined what capacities are actually required (the actual situation). At this time, it is not yet necessary to provide detailed quantitative substantiating evidence.
  - ii Examine which capabilities can lead to rapid improvement (quick wins);
  - iii Examine which capabilities could lead to lasting improvement of security;
  - iv Examine which capacities bring substantial results in relation to their cost (cost/benefit analysis).



Precisely in relation to this aspect, it is important to examine whether, and if so, the reinforcement of the capacity under consideration (or combination of capacities) leads to a significant shift in the scenario in the risk diagram. This can be done by modifying certain scores (effect of capability reinforcement measures that could be taken) and recalculating this in the diagram.

- II Who is in charge of the capabilities that need to be reinforced: the government, a specific ministry, business, decentralised government? Indicate the extent to which this party actually wishes to commit to reinforcing this capability.
  - III Assess on the basis of political or social realities whether there are capabilities that it is politically urgent to reinforce.
- E Record the prioritisation of capabilities to be reinforced, with justifications, in a single document.

Key areas:

- I Indicate which capabilities were put on the list of potential candidates based on which arguments (scenario analysis, impact criteria analysis, task analysis).  
Bear in mind that for the capabilities that need to be reinforced to be put on the agenda for the complete set of scenarios, it is important to have sight of the list of potential candidates for reinforcement. It is perfectly possible that capabilities that appear in different scenarios lead to a generic capability that needs to be reinforced.
- II Indicate the top five capabilities. Based on which arguments (difference between target and actual situation, quick wins, lasting improvement, cost/benefit) were these capabilities chosen? Were there still dilemmas/discussion points about the selection of these five capabilities?
- III Ultimately, a limited list of recommendations will have to be made (for the capabilities to be reinforced) for the Cabinet. For the overall consideration of all capabilities that are put forward by the various working groups, it is important that each working group should indicate, for their chosen capabilities:
  - i which scenario(s) are the basis of the capabilities chosen and what role (in terms of impact and likelihood) the scenario(s) has/have in the NRA;
  - ii and to what extent the 'capability owner' is prepared to commit to reinforcing the capability;
  - iii if it is politically urgent to reinforce the capability;
  - iv what the improvement anticipated is (effects), in terms of impact reduction or likelihood reduction;
  - v what the required effort is (including in terms of the order of magnitude of financing (4, 5 or 5 zeroes in Euros), time requirement (when can something be ready, manpower).

## 8.4 After the capability analysis

The various theme groups will put forward their various capability analyses. From the individual capability analyses, the findings report will have to advise the Cabinet on which capacities must be reinforced in the interests of national safety and security. Considering all the scenarios, proposals will be made based on the risk diagram, political attention, quick wins, cost/benefit analysis.

In the findings report, attention will be paid to specific capabilities, which means capabilities that are necessary for one risk type. It will also be indicated which capabilities require reinforcement and are useful for multiple risk types. The lists of capabilities that could potentially be reinforced for the various scenarios are important for finding these generic capabilities that potentially not only benefit one scenario but can also make an effective contribution to curbing various risk types.

The Cabinet will decide on the basis of the findings report which recommendations they adopt.

## Intervjuguide: Sverige

### 1. Metode (fremgangsmåte)

#### 1.1 Utarbeidelse av tilstandsvurderinger (den faktiske prosessen for å innhente informasjon)

- Hvordan innhenter dere informasjon om tilstanden på samfunnssikkerhet og beredskap i dag?
- Hvilke aktører er involvert, hvem er de (hvilken gruppe representerer de)? hva er de ulike nivåene på aktørene?
  - Hvem sender MSB skjemaene til?
  - Hvem svarer på skjemaene? Hvor mange? Hvilke miljøer representerer de?
- hvordan ser skjemaet ut? Er dette forskriften?
- Hvordan kom dere frem til de indikatorene/ulike typene formåga? Hvorfor ble dette endret fra 2007
- Hva er grunnen til at dere vil få nye forskrifter? Hvordan er de forskjellig?
- Er forskrift en slags mal på hvordan en Risiko og sårbarhetsanalyse (RSA) skal se ut, mens en veiledning er metoden en utfører for å kunne gjennomføre RSA. Myndighetene/kommunene/ landstinget kan velge selv hvilken metode de skal bruke. Er det noen metoder som er mer utbredt enn andre?
- Hvor langt har kommet i utviklingen en ny metode?

#### 1.2 Bruken av formågebedomninger

- Hvordan bearbeides disse bedomningene?
- Hvordan blir resultatene presentert (rapport, notat, offentlig/u.off.)?
- Hvem skal ha resultatene? Hvordan brukes resultatene videre?
- Har dere noen konkrete eksempler på hvordan resultatene har bidratt til endring av det gjeldende beredskapsarbeidet eller politiske prioriteringer?

#### 1.3 Vurdering av prosessen

- Styrker og svakheter ved deres system for innhenting av informasjon? (eventuelt ved bruken)
- Hvordan fungerer det å sammenligne de ulike RSA'ene som er basert på ulike metoder?
- Indikatorsystem fungerer det?

### 2. Kontekst (landspesifikke spørsmål)

- Særegenheter ved deres eget system (ref. Sektoransvar som er sterkt i Norge, jfr. Oppdragstekst med overføringsverdi)
- MSB som myndighet og deres relasjon til de andre myndigheter (organisatorisk landskap)
- Tips/forslag til hvordan en kan forbedre denne prosessen dere har selv?

### 3.0 Eventuelt

- formeninger om ulike typer system/metode for innhenting av data (surveys, ekspertgrupper)
- Kjenner dere til system i andre land? Mer spesifikt NL og UK?
- har dere blitt inspirert av noe internt Sverige (ulike sektorer?), eller av andre land?