

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse
av Justis- og beredskapsdepartementets
arbeid med samfunnssikkerhet
og beredskap

Dokument 3:8 (2016–2017)





Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 00 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-388-4

Forsideillustrasjon: Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Bildet viser øvelsen HarbourEx 2015. Foto: Direktoratet for sikkerhet og beredskap.

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

I 2015 la Riksrevisjonen fram en undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. På grunn av de alvorlige funnene oppfordret flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité Riksrevisjonen til å gjennomføre en tilsvarende forvaltningsrevisjon på beredskapsområdet i løpet av de neste to årene.

Målet med den nye undersøkelsen har vært å belyse Justis- og beredskapsdepartementets og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) oppfølging av Riksrevisjonens forrige undersøkelse.



Funn og anbefalinger

Oppfølgingen av tilsynet med departementene er styrket, men kravgrunnlaget er fortsatt uklart på viktige områder

- Det er innført flere nye tiltak for å styrke oppfølgingen av departementstilsynene – blant annet krav til tydeligere konklusjoner, tettere oppfølging av tilsynene og regjeringsbehandling av tilsynsrapporter.
- Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at kravene på viktige områder ikke er klargjort tilstrekkelig.
- Fire av åtte departementer som det er ført tilsyn med i perioden 2014–2016, har brudd på krav på området risiko og sårbarhet. Slik oversikt er avgjørende for kvaliteten på beredskapsarbeidet i departementene.

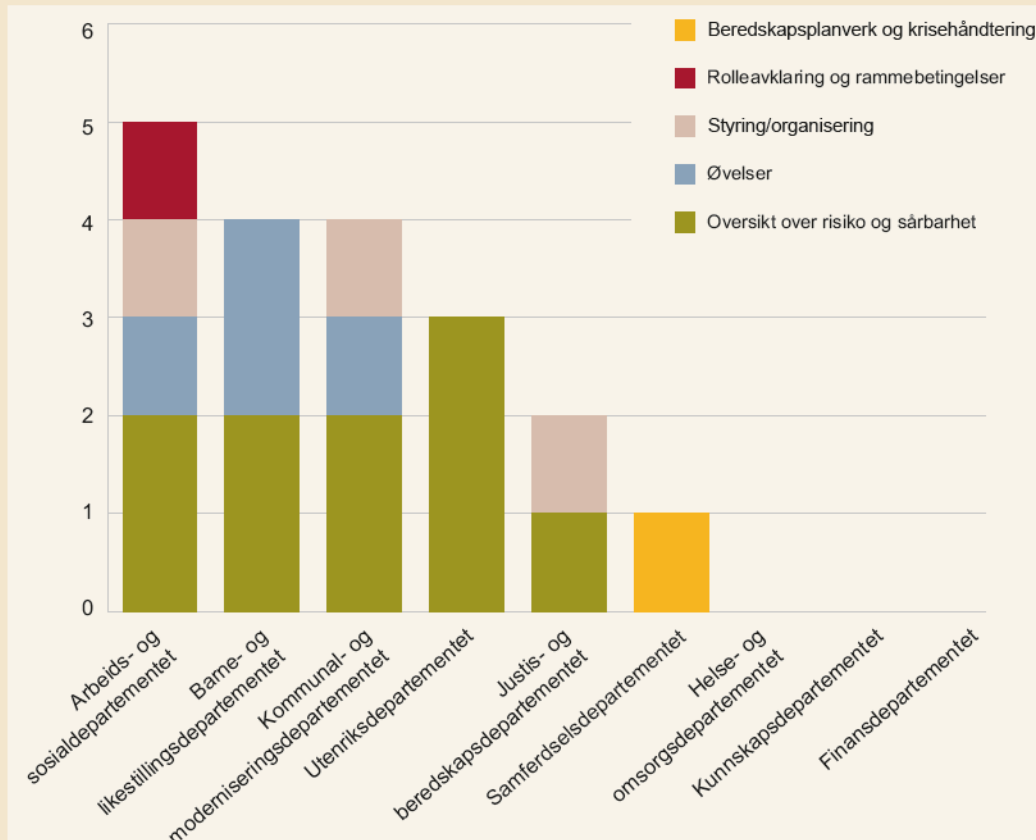
Det gjennomføres mer systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, men det er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer

- DSB har arbeidet med å systematisere erfaringer fra øvelser og hendelser, men det gjenstår fortsatt utfordringer med hensyn til oppfølging av øvelser og hendelser på tvers av sektorer, blant annet knyttet til fordeling av oppgaver og ansvar, og konkretisering av læringspunkter.

Balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressurser er bedre enn tidligere, men det er store forskjeller i utøvelsen av beredskapsarbeidet mellom fylkene og fortsatt utfordringer ved styringen

- Det ble i 2015 innført en ny instruks for fylkesmennene som har bidratt til å gi en klarere framstilling av hvilke oppgaver embetene skal ivareta på området samfunnssikkerhet og beredskap.
- Etter Riksrevisjonens vurdering, varierer fylkesmennenes arbeid med å styrke og veilede kommunene på beredskapsområdet i stor grad fra et fylke til et annet.

Figur 1 Antall brudd på krav per departement og tema i tilsyn gjennomført i perioden 2014-2016



Kilde: DSBs tilsynsrapporter

Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret

- Det er etablert en tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB.
- Både Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har satt i gang en rekke tiltak for å løse utfordringer som ble påpekt i den forrige undersøkelsen.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- klargjør kravgrunnlaget for tilsyn med beredskapsarbeidet i departementene
- tar initiativ til at fylkesmennenes oppfølging av det kommunale beredskapsarbeidet blir mer ensartet, og at det legges vekt på resultater av embetenes beredskapsarbeid i styringen
- styrker den tverrsektorielle oppfølgingen av øvelser og hendelser
- forsterker arbeidet med etats- og virksomhetsstyringen av DSB

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse
av Justis- og beredskapsdepartementets
arbeidsmedsamsfunnssikkerhet
og beredskap

Dokument3:8(2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2016–2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.

Riksrevisjonen, 2. mai 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	8
2 Riksrevisjonensmerknader	8
3 Riksrevisjonensanbefalinger	11
4 Departementetsoppfølging	11
5 Riksrevisjonenssluttmerknad	13

Vedlegg1:Riksrevisjonensbrevtilstatsråden	15
--	-----------

Vedlegg2:Statsrådenssvar	19
---------------------------------	-----------

Vedlegg3:Rapport	29
-------------------------	-----------

1 Innledning	35
2 Metodisktilnærmingoggjennomføring	37
3 Revisjonskriterier	40
4 Tiltaksomersattiverkforåstyrketilsynetmeddepartementene	46
5 Endringeristyringogoppfølgingavfylkesmennenesberedskapsarbeid	55
6 Arbeidetmedåstyrkelæringenetterøvelseroghendelser	62
7 EndringerietatsstyringenavDSB	73
8 EndringeriDSBsvirksomhetsstyring	76
9 Vurderinger	78
10 Referanseliste	82

Utbrett:Bakgrunnogformålforundersøkelsen.Funnoganbefalinger	.
--	----------

Justis-ogberedskapsdepartementet

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis-ogberedskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap handler om å vernesamfunnet mot hendelser som kan true grunnleggende verdier og funksjoner, og setteliv og helse ifare.

Justis-ogberedskapsdepartementet har hovedansvaret for å ta hånd om helheten i regjeringens politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, og skal sørge for at resultatene av politikkens forsamfunnssikkerhet følges opp i alle deler av samfunnet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter Justis-ogberedskapsdepartementets samordningsrolle og er på vegne av departementet et fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.

I 2015 la Riksrevisjonen fram Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis-ogberedskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*, jf. Innst. 396 S (2014–2015). Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket at beredskapsarbeidet er av stor betydning for innbyggernes sikkerhet og trygghet. Grunnet de alvorlige funnene som ble gjort, oppfordret dette flertallet Riksrevisjonen til å gjennomføre en tilsvarende forvaltningsrevisjon på beredskapsområdet i løpet av de neste to årene, slik at en ny rapport kan legges fram for Stortinget i løpet av førstephalvår 2017. Stortinget behandlet innstillingen 18. juni 2015.

Målet med undersøkelsen har vært å belyse Justis-ogberedskapsdepartementets og DSBs oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av Justis-ogberedskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og vurdere i hvilken grad tiltakene som iverksettes, har ført til tilstrekkelig forbedringer i lys av Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2015–2016, og data innsamlingen ble avsluttet i desember 2016.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. 207 S (2011–2012) *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli* 1
- Innst. 426 S (2012–2013), jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*
- Innst. 396 S (2014–2015), jf. Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis-ogberedskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*
- *I lov om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelse tiltak og sivilforsvaret* av 25. juni 2010 (sivil beskyttelsesloven)
- Prop. 1 S (2015–2016)

Rapporten ble forelagt Justis-ogberedskapsdepartementet ved brev 10. januar 2017. Departementet har i brev 1. februar 2017 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisor kollegiets oversendelsesbrev til departementet av 8. mars 2017 og statsrådens svarbrev av 22. mars 2017 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Oppfølgingen av tilsynet med departementene er styrket, men kravgrunnlaget er fortsatt uklart på viktige områder.
- Balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressursene er bedre enn tidligere, men det er store forskjeller i utøvelsen av beredskapsarbeidet mellom fylkene og fortsatt utfordringer ved styringen.
- Det gjennomføres systematiske evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, men det er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer.
- Både etats- og virksomhetsstyring er bedret.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Oppfølgingen av tilsynet med departementene er styrket, men kravgrunnlaget er fortsatt uklart på viktige områder

Formålet med å føre tilsyn med departementene er å sikre god kvalitet i hvert enkelt departements beredskapsarbeid, samordne beredskapsarbeidet på tvers av departementene og skaffe oversikt over dets sivile samfunns sikkerhetsarbeidet. Tilsyn med departementene er et viktig virkemiddel for samordning av dets sivile beredskapsarbeidet, jf. kgl.res. 15. juni 2012.

Riksrevisjonens tidligere undersøkelse viste at flere departementer ikke fulgte opp anbefalinger i tilsynsrapportene. Det er i mellomtiden innført flere nye tiltak for å styrke oppfølgingen av departementstilsynene, herunder krav til tydeligere konklusjoner, tettere oppfølging av tilsynene og regjeringsbehandling av tilsynsrapporter. Selv om tilsynene avdekket svakheter på samme måte som tidligere, blir tilsynene nå ikke avsluttet før «brudd på krav» er utbedret eller «vesentlige forbedringspunkter» er fulgt opp. DSB er også i større grad enn tidligere involvert i oppfølgingen av tilsynene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil dette bidra til å styrke kvaliteten på beredskapsarbeidet i departementene.

I Riksrevisjonen stidligere undersøkelse ble det pekt på at kravgrunnlaget for tilsynene framsto som uklart. Kravene som nedfelt i kgl.res. 15. juni 2012, er ikke endret i perioden etter den forrige undersøkelsen. Justis- og beredskapsdepartementet, DSB og flere intervjuede departementer peker på at kravgrunnlaget for tilsynene fortsatt er uklart på flere områder. Det er for eksempel ulike oppfatninger om departementene har et selvstendig ansvar for å ha oversikt over risiko og sårbarhet for helesinnsjekter, eller om de kan basere seg på underliggende virksomheter segneanalyser. Svakheter ved departementenes oversikt over risiko og sårbarhet har gått igjennom tilsynsrapporter både i andre og tredje tilsynsrunde. Fire av de åtte departementene deler førte tilsyn i perioden 2014–2016, har brudd på krav på området oversikt over risiko og sårbarhet. Oversikt over risiko og sårbarhet er ifølge DSB avgjørende for kvaliteten på beredskapsarbeidet i enhver virksomhet, også i et departement. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdige at kravene på dette viktige området ikke er klargjort til strekkelig.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at DSB har utarbeidet en veileder for departementenes arbeid med samfunns sikkerhet og beredskapsomklargjøring av kravgrunnlaget. Etter at veilederen ble utgitt i 2015 er det ført tilsyn med Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet. Disse departementene opplever at veilederen tydeliggjør krav og forventning til systematikk i beredskapsarbeidet, men understreker samtidig at de først og fremst forholder seg til kravene i kgl.res. 15. juni 2012. Riksrevisjonen konstaterer derfor at veilederen ikke i vesentlig grad har endret måten departementene utøver beredskapsarbeidet på.

2.2 Balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressurser er bedre enn tidligere, men det er store forskjeller i utøvelsen av beredskapsarbeidet mellom fylkene og fortsatt utfordringer ved styringen

Fylkesmennene har en viktig rolle i å sette i verk nasjonal politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, som ordnes i samfunnssikkerhetsarbeidet regionalt og å følge opp og veilede kommunene.

Det er i 2015 innført en ny instruks for fylkesmennenes omskalbidrat til å tydeliggjøre fylkesmannsembetenes samordningsansvar i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, og sikre en mer enhetlig praksis over hele landet. Instruksen har bidratt til å gjøre klarer framstilling i hva hvilke oppgaver embetenes skal ivareta på områdene samfunnssikkerhet og beredskap, og den tydeliggjør hvilken rolle embetene har når uønskede hendelser inntreffer. Etter Riksrevisjonens vurdering er det tidligere fastslått at embetenes samordningsrolle i praksis er bedret, og om de har en mer enhetlig praksis over for kommuner, nå det at de og andre regionale beredskapsaktører.

Riksrevisjonen har tidligere undersøkt om det var manglende samarbeid mellom de styringssignalene fylkesmennene fikk på beredskapsområdet, og de ressursmessige rammene. Justis- og beredskapsdepartementet stilte til disposisjon. Fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er styrket med 10 mill. kroner både i 2016 og 2017. Tilleggsbevilgningen har ført til opprettelse av 9 nye stillinger (per 31. desember 2016) til oppfølging av kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Etter Riksrevisjonens syn gir dette totalt sett en noe bedre balanse mellom oppgaver og ressurser – selv om midlene ble likt fordelt mellom fylkesmennene uavhengig av kommunestruktur og andre beredskapsmessige utfordringer i det enkelte fylke.

Tilsyn med og øvelser for kommunene er en høytprioritert oppgave for fylkesmennene. Antallet tilsyn og øvelser som gjennomføres for kommunene, varierer likevel ganske mye mellom embetene. Fylkesmennene i Nordland, Oppland og Agder, fylker som alle har mange kommuner, har gjennomført relativt færre tilsyn enn andre embeter. Når det gjelder øvelser har fylkesmennene i Nordland, Rogaland, Oppland og Oslo og Akershus gjennomført relativt færre enn andre embeter. I 2015 er det seks fylker med tilsammen 169 kommuner der det ikke er gjennomført øvelser for kommunene i løpet av året. Det er også store forskjeller i hvordan tilsyn og øvelser gjennomføres og følges opp. Etter Riksrevisjonens vurdering varierer fylkesmennenes arbeid for å styrke og veilede kommunene på beredskapsområdet i stor grad fra et fylke til et annet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har innført en ny styringsmodell for fylkesmennene fra og med 2016. Dette har ført til at styrings- og rapporteringskrav på beredskapsområdet er betydelig endret og forenklet. Det gir i stor grad en tidligere føringer om hvilke oppgaver omskalprioriteres, og antallet rapporteringskrav er redusert. Styringen inneholder i midlertidig fortsatt resultatkrav om foreksempel antall tilsyn med kommunal beredskapsomskal gjennomføres. Årsrapporteringen fra embetene inneholder lite informasjon om hvilke resultater tilsynet gir. DSB har mye informasjon om tilsynet sett i forhold til kommunene fra brukere og undersøkelser, innrapportert til tilsyn og årlig kommuneundersøkelse. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig å sikre at styringen av fylkesmennene utvikles og innrettes på en slik måte at det framgår av embetenes årsrapportering hvilke resultater og effekter tilsyn og andre aktiviteter bidrar til for samfunnssikkerhet og beredskap.

2.3 Det gjennomføres systematiske evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, med det utfordringene med å følge opp tiltak på tvers av sektorer

Læring etter øvelser og hendelser er viktig for å bedre evnen til å håndtere framtidige hendelser.

Riksrevisjonen stidligere undersøkelser viste at Justis- og beredskapsdepartementet i for liten grad tilrettefors systematisk læring fra hendelser og øvelser. DSB har idag gjennomgått evalueringer fra hendelser og øvelser i årti tilbake i tid:

- Gjennomgangen av hendelsesevaluering viser at det er svakheter i beredskapsarbeidet både før og under håndteringen av større hendelser.
- Gjennomgangen av øvelsesevaluering viser at tidligere evalueringer av store øvelser ikke har vært grundige nok. Blant annet har det vært vanskelig å se hva som gikk galt, og hva som må forbedres.
- Begge gjennomgangene viser at noen av læringspunktene går igjen i flere av hendelsene og øvelsene, og noen av disse finner vi også igjen i evalueringen av HarbourEx 15 og iden foreløpige oppsummeringen etter øvelse KT 16. Det gjelder for eksempel etablering av felles situasjonsforståelse, informasjonsflyt mellom aktørene, formidling av gradert informasjon og kommunikasjon til befolkningen.

Det er positivt at DSB har arbeidet med å systematisere erfaringer fra øvelser og hendelser, med det fortsatt behov for å videreutvikle dette arbeidet. Riksrevisjonen mener det er viktig å sikre oppfølgingen av læringspunktene fra dette arbeidet slik at man får redusert antallet problemer som gjentas fra gang til gang.

Erfaringer fra øvelser og hendelser viser at det er behov for å styrke samarbeidet mellom beredskapsaktørene. Det største utfordringen er knyttet til oppfølging av øvelser og hendelser gjeldende tiltak på tvers av sektorer. I dag planlegger, gjennomfører og følger DSB oppsivile tverrsektorielle øvelser på nasjonalt nivå hvor formålet er å forbedre krisehåndteringsevnen nasjonalt og avdekke utfordringer som krever samarbeid på tvers av sektorer. Det er tillegget etablert et nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) som skal bidra til å løfte fram sektorovergripende forbedringspunkter ved evalueringer etter øvelser og hendelser. Riksrevisjonen mener det er positivt at det er etablert en arena hvor aktørene på tvers av sektorer kan bli enige om hvem som er ansvarlig for å rette opp forbedringspunktene. Etter Riksrevisjonens vurdering gjelder det fortsatt utfordringer med hensyn til oppfølging av øvelser og hendelser på tvers av sektorer blant annet knyttet til fordeling av oppgaver og ansvar, og konkretisering av læringspunkter.

DSB arbeider med planlegging, gjennomføring og oppfølging av den nasjonale øvelsene går over flere år. Temaet for øvelsene baseres på risikovurderinger og er forankret i blant annet erfaringer fra tidligere øvelser og hendelser. Dette bidrar til at det er sentrale utfordringer det blir øvd på, og at erfaringer fra tidligere øvelser og hendelser blir ivare tatt. Metodikk for evaluering og oppfølging av øvelsene er endret. DSB benytter blant annet første inntrykkssamlinger med ledere. Dette kan i større ledelsesforankring av oppfølgingspunktene, og bidra til å sikre at det som ikke fungerer under øvelsene, raskere blir tatt tak i. Videre lages det nå alltid en oppfølgingsplan etter øvelsene, og det sikres en mer planmessig oppfølging av læringspunktene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil disse tiltakene på sikt kunne bidra til å styrke læringen fra øvelser og hendelser, og i større grad en tidligere sikres en samfunnetsevne til å håndtere framtidige hendelser.

2.4 Bådeetats-ogvirksomhetsstyringenerbedret

Justis-ogberedskapsdepartementetskalgjennometatsstyringensikreatDSBivare tarsittsamfunnsoppdrageffektivtognålmåltrettet.Riksrevisjonenstidligereundersøkelse visteatetats-ogvirksomhetsstyringenvardetaljorientertmedlitenoppmerksomhet påressursbrukogresultatoppnåelse.Detvaritille ggklaretegnpåatstyringsdialogen mellomdepartementogdirektoratikkefungertetilfredsstillende.

Undersøkelsenviseratdeteretablertentydeligererolle-ogansvarsavklaringmellom departementogdirektorat.Styringsdialogensernåuttilåværebedre,ogdeter hyppigerefag-ogstyringsmøter.TildelingsbrevenetilDSBertydeligereogmer overordnede.Måleneerforenkletogantallstyringsparametereerredusert.

DSBoppleveratendringenesomergjortitildelingsbreveneogdialogenmed departementeterpositive,ogatdetrettesstørreoppmerksomhetmotresultater, ressursbrukogeffekteravdirektoratetsarbeid.Riksrevisjonenmerkersegbedringene istyringsdialogen,menmenerdetfortsatterromforåsikrebedresammenheng mellomnasjonaleberedskapsmålogDSBsårsrapportering.

DSBharigangsattenrekketiltakforåforbedrevirksomhetsstyringen.Dokumentasjon somermottattfraDSB,viseratdirektoratetharigangsattiltakforåforbedreog videreutvikleinternkontroll,risikostyringoginternsamhandling.

EtterRiksrevisjonensvurderingharbådeJustis-ogberedskapsdepartementetogDSB igangsattenrekketiltakforåløseutfordringsomblepåpektidenforrigeunder søkelsen.PådenannensideviseromdømmeundersøkelsensomDSBgjennomførte i2015,atDSBkanforbedresegnårdetgjelderinternsamhandling.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis-ogberedskapsdepartementet

- klargjør kravgrunnlaget for tilsyn med beredskapsarbeidet i departementene
- tar initiativ til å fylke mennenes oppfølging av det kommunale beredskapsarbeidet blir mer ensartet, og at det legges vekt på resultater av embetenes beredskapsarbeid i styringen
- styrker det sentrale og sektoruelle oppfølgingen av øvelser og hendelser
- forsterker arbeidet med etats-ogvirksomhetsstyringen av DSB

4 Departementets oppfølging

Statsråden er tilfreds med at Riksrevisjonen peker på at samfunns sikkerhetsarbeidet nå går i riktig retning, og at Riksrevisjonens analyse gir viktige bidrag til Justis-ogberedskapsdepartementets videre arbeid på samfunns sikkerhetsområdet.Arbeidet med samfunns sikkerhet og beredskaper er en kontinuerlig prosess..

4.1 Kravgrunnlag for tilsyn med departementene

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at kravgrunnlaget for tilsynene er viktig og at kravene bør tydeliggjøres.Endring av kravene iløpet av den tredje tilsynsrunden som har pågått i perioden 2011–2016 har imidlertid ikke vært formålstjenlig av hensyn til likebehandling av departementene og for å kunne sammenligne tilsynsfunn på tvers blant annet når det gjelder brudd på krav.Statsråden ønsker å se på behovet for endringer i kravgrunnlaget i nærsammenheng med evalueringen av tredje

tilsynsrunde. Påoppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utfører Direktoratet for forvaltning og IKT og Forsvarets forskningsinstitutt en evaluering som vil foreligge innen utgangen av mars 2017. Behov for endringer i kravgrunnlaget og om ressursbruken står i forhold til effekten av tilsynene og forhold som blir vurdert i evalueringen. Arbeidet med endringer i kravgrunnlaget vil derfor bygge på resultater fra evalueringen og vil bli ferdig stilt til løp et av 2017. -

En ny kongelig resolusjon om ansvars plassering av samfunns sikkerhetsarbeidet ble vedtatt 9. mars 2017. Justis- og beredskapsdepartementet er i resolusjonen gitt full makt til å fastsette kravgrunnlaget for tilsyn. Arbeidet med endringer av kravgrunnlaget for tilsynet med departementenes omfølgere av kongelig resolusjon 15. juni 2012 vil være en operasjonisering av dette ansvaret. -

4.2 Fylkesmennenes oppgaver på beredskapsområdet

Statsråden merker seg at Riksrevisjonen deler oppfatningen om at ny instruks for fylkesmannens samfunns sikkerhetsarbeid har bidratt til å gjøre klarere fremstillingen av hvilke oppgaver embetenes skal ivareta på området. Og at det tydeliggjør hvilken rolle embetenes kan ha når det gjelder hendelser som inntreffer. Statsråden mener embetene er bedrust til å ivareta rollens som samordningsmyndighet på regionalt nivå blant annet på bakgrunn av erfaringer med flyktningssituasjonen høsten 2015. gav

Statsrådens er det som naturlig at fylkesmennenes beredskapsarbeid overfor kommunene varierer ettersom fylkene er ulike med hensyn til geografi, befolkning, risikodrivere med videre. Fylkesmennenes årsrapportering for 2016 viser en klar forbedring fra 2015 til 2016. Embetene er stort sett i dag med tilsynet med kommunene, det gjelder også de embetenesom har gjennomført færre tilsyn enn andre embeter. DSB har i gang satten rekke tiltak for å følge opp arbeidet med samfunns sikkerhet i embetene, blant annet styringsdialoger, møter, utvikling av veiledningsmateriellet og tilsynsseminar. Dette arbeidet vil bli videreført.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig å sikre at styringen av fylkesmennene innrettes slik at det framgår av embetenes årsrapportering hvilke resultater og effekt tilsyn og andre aktiviteter bidrar til. Statsråden viser iverksettelse av DSB har skaffet seg oversikt over tilstanden i kommunene og bruker dette aktivt i styring og oppfølging av fylkesmannen og kommuner. Resultater og effekter av tilsyn og andre virkemidler er viktig, og dette skal gjenspeiles i styringen av fylkesmanns embetene. -

4.3 Oppfølging av øvelser og hendelser

Statsråden viser til at de funn Riksrevisjonen rapporterer innenfor øvelser og hendelser i stor grad samsvarende med statsrådens egen oppfatning av utfordringene. Statsråden mener imidlertid at Riksrevisjonens beskrivelse av status i arbeidet med metodikk for evaluering og oppfølging av øvelser bør suppleres med den ytre kravene i regjeringen foreslår å innføre i Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn. Regjeringen foreslår blant annet krav til oppfølging av funn fra hendelser og øvelser på beredskapsområdet i sivil sektor i den statlige forvaltningen.

Statsråden er enig i Riksrevisjonens anbefaling om å vektlegge tverrsektoriell oppfølging av øvelser og hendelser. Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn omtaler dette og statsråden vil be DSB om å følge opp dette arbeidet blant annet gjennom Nasjonalt øvings- og evalueringsforum og øvingsforum for departementene.

I samfunns sikkerhetsmeldingen pekes det ifølge statsråden på gjentagende læringspunkter etter øvelser og hendelser. Enkelte læringspunkter vil ofte gjenta seg i øvelsene som følge av endringer i personell og krav til øvelsene. Det er derfor viktig å ha en risikobasert tilnærming til øvelser hvor man vurderer det nettoppersannsynligheten for utfordringer under en reell hendelse ifølge statsråden. -

Ifølg statsrådene er det en svakhet ved tidlige evalueringer av store øvelser at det er mangelfull på konkrete beskrivelser av hva som gikk galt og hva som må forbedres. Det betyr at funn som går igjen etter en rekke øvelser ikke nødvendigvis er desamme, men at funnene finnes innenfor de samme temaene (etablering av felles situasjonsforståelse, informasjonsflyt mellom aktørene, formidling av gradert informasjon og kommunikasjonsforhold til befolkningen). Ifølg statsrådene vil videre utvikling og evaluering av arbeidet bidra til å tette luktene og gjøre det lettere å håndtere kriser og hendelser sammen med de som er involvert i tilblir styrket.

4.4 Statsstyring og virksomhetsstyring

Statsrådene er glad for Riksrevisjonens vurdering av tatts- og virksomhetsstyringen og for bedret. Statsrådene er opptatt av at DSBs synliggjør sammenhengen mellom direktoratets aktiviteter/virkemidler og nasjonale beredskapsmål. DSBs årsrapporter formidler sammenhengen mellom virkemidler, direktoratet og tilrådighet opp mot status og utviklingen innenfor ansvarsområdene. Bruker- og samfunnsfelter i lys av de overordnede beredskapsmålene beskrives gjennom vurderinger av styringsindikatorer, måleindikatorer og oppgaver fra departementet til fordelingsbrev.

Det pågår ifølg statsrådene kontinuerlig arbeid med å utvikle tatts- og virksomhetsstyringen. Det er i gang satt et omstillingsprogram i DSB som skal gjøre direktoratet mer tydelig, synlig og relevant. Programmet vil også bidra til bedre intern samhandling. Dette vil bidra til prioriteringer på tvers av fagavdelinger.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Etter Riksrevisjonens oppfatninger er det viktig å vektlegge de tverrsektorielle oppfølgingen av øvelser og hendelser slik statsrådene også vektlegger i sitt svar. Det vises idenne sammenheng til Dokument 1 (2016–2017) hvor Riksrevisjonen er svært alvorlig på at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ikke har sørget for å styrke samarbeidet mellom politiet og Forsvaret når det gjelder objektsikring.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. april 2017

Per-Kristian Foss Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg1

Riksrevisjonensbrevtilstatsråden

Utsatt offentliggj. revl. §18(2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3: X (2016–2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.

Dokumentet er basert på utkast til rapport som ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 10. januar 2017, og på departementets svar 1. februar 2017.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 22. mars 2017.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg: Utkast til Dokument 3: X (2016–2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*

Vedlegg2

Statsrådenssvar



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 2. ledd

Deres ref.

Vår ref.
15/920 - WAA

Dato
22.03.2017

Riksrevisjonens oppfølgningsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 8. mars 2017 om Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Nedenfor følger mitt svar på Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Tilbakemeldingen gis til de hovedfunn som fremgår av rapporten og følger rapportens struktur.

Jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen peker på at samfunnssikkerhetsarbeidet nå går i riktig retning. Riksrevisjonens analyser gir viktige bidrag til Justis- og beredskapsdepartementets videre arbeid på samfunnssikkerhetsområdet. Systematisk kunnskapsutvikling er en nøkkelfaktor i vårt arbeid, og Riksrevisjonens undersøkelse bidrar til ytterligere å beskrive utfordringene på et komplekst og sammensatt politikkområde. Rapporten gir meg meget gode innspill til det videre arbeidet på feltet. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er kontinuerlig, og som statsråd vil jeg alltid søke å forbedre innsatsen.

Regjeringen har sørget for en betydelig styrking av den samlede satsingen på samfunnssikkerhet som er ett av satsingsområdene i vår politiske plattform. Regjeringen la frem en stortingsmelding om samfunnssikkerhet, Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*, 9. desember 2016. Stortingsmeldingen redegjør for regjeringens politikk for arbeidet med samfunnssikkerhet og er regjeringens strategi for samfunnssikkerhet i et fireårsperspektiv.

Jeg har følgende merknader til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger:

1.1 Oppfølgingen av tilsynet med departementene er styrket, men kravgrunnlaget er fortsatt uklart på viktige områder

Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er et sentralt virkemiddel i Justis- og beredskapsdepartementets utøvelse av samordningsrollen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet utført tilsyn med departementene i tre runder siden oppstarten i 2001. Den tredje tilsynsrunden med departementene har pågått siden høsten 2011. Justis- og beredskapsdepartementet har forsterket oppfølgingen av tilsynet på en rekke områder. For det første er «brudd på krav» innført, og departementet følger opp tilsynet til brudd på krav og vesentlige forbedringspunkter er fulgt opp. Videre orienteres regjeringen to ganger om hvert tilsyn, og tilsynsrapporter er offentlige ved innsyn. I tillegg involveres DSB nært i oppfølgingen av tilsynene.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at kravgrunnlaget er viktig og at kravene i instruksen av 2012 bør klargjøres. Det har imidlertid vært et bevisst valg at den kongelige resolusjonen av 15. juni 2012 ikke er endret tidligere. Av hensyn til likebehandling av departementene og for å kunne sammenligne tilsynsfunn på tvers blant annet i forhold til brudd på krav så har det ikke vært formålstjenlig å endre kravgrunnlaget for inneværende tilsynsrunde. Kravgrunnlag bør endres med basis i grundige analyser, og det har derfor vært ønskelig å se utviklingen av nytt kravgrunnlag i nær sammenheng med arbeidet som nå pågår med evalueringen av tilsyn som virkemiddel.

Justis- og beredskapsdepartementet besluttet at hele tilsynsrunde tre evalueres bredt og at kravgrunnlaget også skulle inngå i en slik evaluering. Oppdrag ble gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i 2016. Av mandatet går det frem at evalueringen blant annet skal vurdere om ressursbruken i tilsynsrunde tre står i forhold til effekten tilsynene har på departementenes samfunnssikkerhetsarbeid. Evalueringen skal også se på hvilke eventuelle effekter innføring av «brudd på krav» og «forbedringspunkter» har hatt for tilsynet. I tillegg skal det vurderes om andre virkemidler enn dagens tilsynsregime kan være egnet til å avdekke kritiske sårbarheter, styrke departementenes arbeid med å redusere disse og bedre departementenes evne til å håndtere eventuelle trusler. Evaluator er også bedt om på overordnet nivå vurdere eventuelle behov for prinsipielle endringer i kongelig resolusjon av 15. juni 2012. Evalueringen skulle bygge på hele tilsynsrunde tre og det har gitt føringer for når evalueringen kunne igangsettes. Evalueringen skal ferdigstilles innen utgangen av mars 2017, og vil gi viktige innspill til videreutviklingen av tilsyn som virkemiddel, herunder revisjonen av instruksen av 2012.

Som det går frem av Meld St 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* punkt 13.1 arbeides det nå med å endre instruksen av 2012 og en tydeliggjøring av kravene til

departementene inngår i dette. I denne sammenheng vurderes også særskilt kravet til å ha oversikt over risiko og sårbarhet som Riksrevisjonen trekker fram. Arbeidet vil bli ferdigstilt i inneværende år.

For øvrig ble en overordnet kongelig resolusjon om ansvars plassering av samfunnssikkerhetsarbeidet vedtatt 9. mars 2017. Revisjonen av kongelig resolusjon av 15. juni 2012, som Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med, vil være en operasjonalisering av dette ansvaret. JD er i resolusjonen gitt fullmakt til å fastsette kravgrunnlaget for tilsyn.

1.2 Balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressurser er bedre enn tidligere, men det er store forskjeller i utøvelsen av beredskapsarbeidet mellom fylkene og fortsatt utfordringer med styringen

Jeg merker meg at Riksrevisjonen deler min oppfatning om at ny instruks for fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid har bidratt til å gi en klarere fremstilling av hvilke oppgaver embetene skal ivareta på området samfunnssikkerhet og beredskap, og at den tydeliggjør hvilken rolle embetene har når en uønsket hendelse inntreffer. Riksrevisjonen mener at det er for tidlig å fastslå om embetenes samordningsrolle i praksis er endret. Jeg mener at vi ser en positiv tendens, både gjennom styringsdialogmøter og beredskapsgjennomganger som DSB gjennomfører med embetene. Jeg vil også trekke fram at den ekstraordinære flyktningssituasjonen høsten 2015 ga embetene mye læring med hensyn til samordning slik at de i dag, samlet sett, er bedre i stand til å ivareta rollen som samordningsmyndighet på regionalt nivå.

Jeg er glad for at Riksrevisjonen viser til at embetene er blitt styrket med 10 millioner kroner til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og at dette har gitt bedre balanse mellom oppgaver og ressurser. Jeg støtter denne vurderingen. Samtidig vil jeg understreke betydningen av at samfunnssikkerhetsarbeidet også prioriteres internt i embetene. Den budsjettmessige styrkingen ble besluttet fordelt likt mellom fylkesmannsembetene i dialog med fylkesberedskapssjefenes arbeidsutvalg. Ved å fordele midlene på denne måten sikret vi at alle fylkesmannsembetene ble behandlet likeverdig siden alle embetene har fått flere oppgaver igjennom årene uten tilsvarende finansiering. Jeg mener det vil gi god effekt på samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene.

Riksrevisjonens vurdering er at fylkesmannens arbeid for å styrke og veilede kommunene på beredskapsområdet varierer. Jeg ser til en viss grad dette som naturlig, gitt at fylkene er ulike med hensyn til geografi, befolkning, risikodrivere med videre. Riksrevisjonen henviser til tall fra 2015. I fylkesmannsembetenes årsrapportering til DSB ser vi imidlertid en klar forbedring fra 2015 til 2016. Embetene er per i dag stort sett ajour med hensyn til gjennomførte tilsyn. Dette gjelder også de embetene som ifølge Riksrevisjonen har gjennomført færre tilsyn enn andre embeter. DSB har igangsatt en rekke tiltak for å følge opp arbeidet med samfunnssikkerhet i embetene,

blant annet styringsdialogmøter, utvikling av veiledningsmateriell og tilsynsseminarer. Dette arbeidet vil bli videreført.

Riksrevisjonen fremhever at det er viktig å sikre at styringen av fylkesmennene utvikles og innrettes på en slik måte at det framgår av embetenes årsrapportering hvilke resultater og effekter tilsyn og andre aktiviteter bidrar til for samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg deler denne oppfatningen. Jeg understreker at DSB jobber kontinuerlig med dette, blant annet gjennom prosjektet «Bedre styring av fylkesmannen» i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Gjennom prosjektet er det etablert en ny styringsstruktur som innebærer en etatsstyring som tilfredsstiller kravene i gjeldende regelverk og en tilnærming til ordinær praksis for mål- og resultatstyring i statsforvaltningen. Det er innført nye styrende dokumenter f.o.m. 2016, og det pågår en evaluering av disse. Det er også etablert nytt system for årsrapportering. Jeg registrerer at Riksrevisjonen mener at DSB har «noe» informasjon om tilsynets effekt. Min vurdering er at DSB de siste årene i økende grad har skaffet seg bedre oversikt over tilstanden i kommunene og at de bruker denne informasjonen aktivt i styring og oppfølging av fylkesmannen og kommuner. Resultater og effekter av tilsyn og andre virkemidler er viktig, og dette skal gjenspeiles i styringen av fylkesmannsembetene. Det er i denne sammenheng et poeng at effektmålinger knyttet til samfunnssikkerhet er krevende, blant annet fordi det handler om forhold vi ønsker å forebygge og beredskap vi heldigvis sjelden og kanskje aldri for prøvd ut i praksis. Dette skaper noen særskilte utfordringer i styring på samfunnssikkerhetsområdet som beskrives overordnet i Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*. Jeg er opptatt av å opparbeide god informasjon om effekt av virkemidler som tilsyn, men ser også at dette må ta hensyn til særtrekk ved fagområdet. Øvelser, evalueringer, brukerundersøkelser og forskning er virkemidler som kan supplere og gi kunnskap på området.

1.3 Det gjennomføres mer systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, men det er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer

Riksrevisjonens funn innenfor øvelser og hendelser samsvarer i stor grad med min oppfatning og beskriver på en god måte de utfordringene departementet står overfor. Jeg setter pris på beskrivelsen av pågående arbeid med metodikk for evaluering og oppfølging av øvelser. Riksrevisjonens beskrivelse av status i arbeidet med evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser bør imidlertid suppleres med de nye kravene som regjeringen foreslår å innføre i Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*. Læring etter øvelser og hendelser er ett av de åtte sentrale områdene som presenteres i stortingsmeldingen. Dette er områder regjeringen vil ha særlig oppmerksomhet rettet mot de neste årene.

Regjeringen innfører i meldingen *krav til oppfølging* av funn fra hendelser og øvelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i sivil sektor i den statlige forvaltningen. Det stilles krav om at alle hendelser og øvelser i utgangspunktet skal evalueres, og funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan. Oppfølging av

øvelser og hendelser skal ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende. Resultater av oppfølgingen av øvelser og hendelser over en viss størrelse/alvorlighetsgrad skal rapporteres til overordnet instans. De nye kravene til øvelser skal styrke læring i alle deler av øvelsessyklusen og sikre god oppfølging av funn etter øvelser og hendelser.

Gjentagende læringspunkter er et spørsmål som vies oppmerksomhet i stortingsmeldingen og fremheves av Riksrevisjonen. Regjeringens nye krav til oppfølging av læring skal bidra til å identifisere svakheter og mangler. Det er en forutsetning for å kunne bli bedre. Det er imidlertid viktig med en nyansert tilnærming til gjentagende læringspunkter. Når læringspunkter oppstår flere ganger kan dette være et varsel om mangelfull oppfølging fra tidligere øvelser eller hendelser. Det er viktig å finne årsaken til at læringspunkter eventuelt oppstår på nytt, og vurdere om årsaken er akseptabel eller ikke. Eksempler på læringspunkter som ofte gjentar seg er kommunikasjon, samvirke og rolleforståelse. Det må øves mange ganger, og nytt personell må læres opp. Kravene som stilles i en øvelse kan også øke med tiden. Det er viktig å ha en risikobasert tilnærming til øvelser, det vil si at man øver der det nettopp er sannsynlig at man vil ha utfordringer under en eventuell hendelse. Det overordnede målet med øvelser er å sikre best mulig krisehåndteringsevne. Det er viktig at uakseptable læringspunkter ikke gjentar seg. Det bør imidlertid ikke stilles som krav eller forventning at læringspunkter aldri skal gjenta seg; det vil kunne føre til at man øver på det man er god til og ikke der det er behov for å utfordre egen organisasjon eller utvikle kompetansen hos (nye) medarbeidere.

Gjennomgangen av evalueringer av store øvelser viser at det ikke foreligger tilstrekkelig presisering av funn og at detaljeringsgraden har vært for liten. Det er mangel på konkrete beskrivelser av hva som gikk galt, og hva som må forbedres. Det betyr at funn som går igjen i en rekke øvelser, og som også fremheves i evalueringer etter hendelser, ikke nødvendigvis er de samme, men at funnene finnes innenfor de samme temaene. Dette er temaer som etablering av felles situasjonsforståelse, informasjonsflyt mellom aktørene, formidling av gradert informasjon og kommunikasjon til befolkningen. Riksrevisjonen har rett i at dette også er funn etter HarbourEx15. Pågående evaluering etter gjennomført øvelse IKT16 tegner ikke et bilde om at dette er gjentagende funn denne gangen, slik Riksrevisjonen beskriver.

Ved å fortsette utviklingen av evalueringsarbeidet og konkretisere mulige årsakssammenhenger vil antallet gjentagende funn reduseres. Krisehåndteringsevnen og evnen til endring og forbedring vil med tiden også styrkes.

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet vektlegger den tverrsektorielle oppfølgingen av øvelser og hendelser. Jeg er enig i at dette er nødvendig. Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn* omtaler nettopp dette, og jeg vil be DSB følge opp arbeidet blant annet gjennom Nasjonalt øvings- og evalueringsforum (NØEF) og øvingsforum for departementene.

1.4 Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret

Jeg er glad for at Riksrevisjonen mener at etats- og virksomhetsstyringen er bedret. Jeg er opptatt av at DSB har et bevisst forhold til synliggjøring av sammenhengen mellom direktoratets aktiviteter og virkemidler opp mot de nasjonale beredskapsmålene.

Arbeidet med å foreta gode vurderinger og analyser av status innenfor ansvarsområdene til direktoratet er et kontinuerlig arbeid, som også forbedres med satsning på digitale verktøy slik som Brann- og Redningsvesenets Innrapportering og Statistikk (BRIS). I årsrapportene formidles sammenhengene mellom bruk av virkemidlene direktoratet har til rådighet opp mot status og utvikling innenfor ansvarsområdene. Oppnådde bruker- og samfunnseffekter i lys av de overordnede beredskapsmålene beskrives gjennom vurderinger av styringsparametere, måleindikatorer, og oppgaver gitt gjennom de årlige tildelingsbrev.

Jeg vil spesielt trekke frem to områder som taler for en forbedring av synliggjøringen av DSBs arbeid og tilhørende resultater som presenteres i direktoratets årsrapport fra 2016, hhv fylkesmannens og kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og arbeidet med forebyggende brannvern.

Departementet og direktoratet arbeider kontinuerlig med å utvikle etats- og virksomhetsstyringen. I 2016 ble det igangsatt et større omstillingsprogram i DSB. Programmet består av ulike prosjekter på tvers i organisasjonen, som samlet skal bidra til å gjøre DSB mer tydelig, synlig og relevant. I tillegg vil programmet bidra til å styrke samhandling og samarbeid på tvers. Slike tverrfaglige prosjekter og fellessatsinger vil være en fremtidig innretning i direktoratet og vil bidra til prioriteringer på tvers av fagavdelinger. Programmet er også iverksatt også som følge av funn i omdømmeundersøkelsen fra 2015. Jeg vil påpeke at Riksrevisjonens henvisning til omdømmeundersøkelsen fra 2015 dermed ligger forut for de igangsatte tiltak for å forbedre nettopp intern samhandling i DSB.

Frem mot utarbeidelsen av tildelingsbrev for 2018 vil departementet og direktoratet arbeide med å videreutvikle de virksomhetsspesifikke målene for DSB. Jeg mener at det er viktig å ha kontinuerlig fokus på effektiv ressursutnyttelse, og jeg vil derfor også se spesielt på hvordan regnskapsinformasjon kan brukes bedre i både virksomhetsstyringen og i etatsstyringen av direktoratet.

2. AVSLUTNING

Riksrevisjonens vurderinger gir viktige og relevante innspill til videreutviklingen av de nevnte områdene på samfunnssikkerhetsområdet. Jeg mener at departementet har satt i gang en rekke tiltak som på den korte tiden mellom hovedrevisjonen og oppfølgingsrevisjonen har bidratt til forbedringer, men samtidig er jeg også svært bevisst på at det alltid vil være et potensiale for forbedring i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Samfunnssikkerhetsområdet er sammensatt og fordelt på en rekke aktører som løser ulike oppgaver. De ulike nivåene i forvaltningen har sine roller i arbeidet med å forebygge og ruste samfunnet for ulike hendelser, og skal også ta læring av hendelsene i ettertid. Det er et kontinuerlig arbeid å være kjent med hverandres ansvar og roller, at man evner å lære av disse erfaringene og klarer å implementere forbedring slik at vi kan møte samme type hendelser på en bedre måte neste gang. Jeg mener at Justis- og beredskapsdepartementet er på god vei med å forbedre dette arbeidet, noe også Riksrevisjonen gir tilbakemelding om i Dokument 3:X (2016-2017). Jeg setter pris på Riksrevisjonens anbefalinger og legger disse til grunn i mitt videre arbeid.

Med vennlig hilsen



Per-Willy Trudvang Amundsen

Vedlegg3

Rapport:Riksrevisjonens
oppfølgingsundersøkelseavJustis-
ogberedskapsdepartementets
arbeidmedsamfunnssikkerhet
ogberedskap

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistent med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	35
1.1	Bakgrunn	35
1.2	Målogproblemstillin ger	36
2	Metodisktilnærmingoggjennomføring	37
2.1	Metodeforåbelyseihvilkengradiverksattetiltakharførttil tilsiktedeforbedringer	37
2.1.1	Kartleggingavendringerikravgrunnlagetfor ,ogoppfølgingenav, tilsynmeddepartementene	38
2.1.2	Kartleggingavendringeristyringenogressurssituasjonenfor fylkesmennenepåberedskapsområdet	38
2.1.3	Kartleggingavendringerioppfølgingenavøvelseroghendelser	39
3	Revisjonskriterier	40
3.1	Overordnedeføringerforarbeidetmedsamfunnssikkerhetogberedskap	40
3.2	KravtilJustis-ogberedskapsdepartementetsogDSBsarbeid medsamfunnssikkerhetogberedskap	41
3.2.1	Tilsynmeddepartementene	42
3.2.2	Øvelserisivilsektor	42
3.2.3	Etatsstyringavfylkesmennene	43
3.3	KravtilJustis-ogberedskapsdepartementetsstyringogoppfølging	44
3.4	KravtilDSBsvirksomhetsstyring	45
3.4.1	Overordnede målsettingerforDSB	45
3.4.2	Kravtilvirksomhetsstyring	45
4	Tiltaksomersattiverkforåstyrketilsynetmeddepartementene	46
4.1	Omtilsynetmeddepartementene	46
4.2	Justis-ogberedskapsdepartementetsiltakforåstyrketilsynet meddepartementene	46
4.3	Kravgrunnlagetfortilsynetmeddepartementene	46
4.3.1	Framstillingavkravgrunnlagetitilsynsrapportene	48
4.3.2	Tiltakforåtydeliggjørekravgrunnlaget	49
4.4	Omfangoginnholdibruddpåkravtilsynsrapportene	51
4.5	Oppfølgingavtilsynenemeddepartementene	53

5	Endringer i styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid	55
5.1	Justis- og beredskapsdepartementets tiltak for å styrke styringen og oppfølgingen av fylkesmennenes beredskapsarbeid	55
5.2	Utvikling, faglige forventninger og ressursmessige rammer for fylkesmennenes beredskapsarbeid	56
5.2.1	Fylkesmannens arbeidsoppgaver på beredskapsområdet	56
5.2.2	Årsverksutviklingen	58
5.2.3	Endret styringsmodell for fylkesmennene	59
5.2.4	Styringsdialogmøter og beredskapsgjennomganger	60
5.3	Tydeliggjøring av samordningsrolle og beredskapsansvar gjennom ny instruks	60
6	Arbeidet med å styrke læringen etter øvelser og hendelser	62
6.1	Justis- og beredskapsdepartementets tiltak for å styrke læringen fra øvelser og hendelser	62
6.2	Nasjonale øvelser	62
6.2.1	Øvelse HarbourEx15	63
6.2.2	Øvelse IKT16	65
6.2.3	Øvelse CMX	65
6.2.4	Øvelse Gemini	66
6.3	DSB-sevaluering av noen større hendelser 2015–2016	67
6.3.1	Skredulykken på Svalbard	67
6.3.2	Flyktningkrisen	67
6.3.3	Ekstremværet Tor og lekter hendelsen i 2015	68
6.4	Utfordringer fra øvelser og hendelser	68
6.4.1	Gjennomgang av evalueringer av hendelser fra perioden 2004–2014	68
6.4.2	Gjennomgang av evalueringer av øvelser fra perioden 2006–2015	69
6.4.3	Justis- og beredskapsdepartementets og DSBs oppfølging av evalueringer etter hendelser og øvelser	70
6.4.4	Oppfølging av øvelsesaktivitet i departementene	70
6.4.5	Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum	70
6.4.6	Gradert kommunikasjon	71
6.5	Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med øvelser og hendelser	71
6.5.1	Øvingsforum for justissektoren	72
6.5.2	Krise støtteenheten	72
7	Endringer i tattsstyringen av DSB	73
7.1	Justis- og beredskapsdepartementets tiltak for å forbedre tattsstyringen av DSB	73
7.2	Justis- og beredskapsdepartementets styring av DSB	73
7.3	Styringsdialogen mellom direktoratet og departementet	75
7.4	Oppmerksomhet om ressursbruk i styringsdialogen	75

8	Endringer i DSBs virksomhetsstyring	76
8.1	DSBs tiltak for å forbedre den interne virksomhetsstyringen	76
8.2	DSBs ressursbruk og styringsinformasjon	77
9	Vurderinger	78
9.1	Oppfølgingen av tilsynet med departementene og styrket, men kravgrunnlaget er fortsatt uklart på viktige områder	78
9.2	Balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressursene er bedre enn tidligere, men det er fortsatt styringsmessige utfordringer	79
9.3	Det gjennomføres systematiske evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, men det er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer	79
9.4	Både etats- og virksomhetsstyringene er bedret	80
10	Referanseliste	82

Figuroversikt

Figur 1	Antall brudd på krav per departement og tema til syn gjennomført i perioden 2014–2016	24
Figur 2	Antall kommuner det er ført tilsyn med per embete i perioden 2012–2016. Antall kommuner i hvert fylke er vist ved punkt.	56
Figur 3	Antall kommuner øvet av fylkesmennene i perioden 2013–2015. Antall kommuner i hvert fylke er vist ved punkt.	57
Figur 4	Antall årsverksom bruket til beredskapsarbeid i alle fylkesmannsembeter, 2003–2016	58

Tabelloversikt

Tabell 1	Brudd på krav om oversikt over risiko og sårbarhet	52
Tabell 2	Målopplysningsparametere til delingsbrevene for årene 2015–2016	59
Tabell 3	Utfordringer og læringspunkter knyttet til valg tatt før hendelsen etter hovedområdet	61
Tabell 4	Utfordringer og læringspunkter knyttet til valg tatt i selve håndteringen av hendelsene, etter hovedområdet	69
Tabell 5	Mål, styringsparametere og oppgaver i DSBs tildelingsbrev for 2016	74

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* ble sendt til Stortinget 21. mai 2015. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avgav sin innstilling 15. juni 2015, jf. Innst. 396 S (2014–2015). Flertallet i komiteen understreket at beredskapsarbeidet er av størst viktighet for innbyggernes sikkerhet og trygghet. Grunnet de alvorlige funnene som ble gjort, oppfordret dette flertallet Riksrevisjonen til å gjennomføre en tilsvarende forvaltningsrevisjon på beredskapsområdet til øpet av den neste tiåret, slik at en ny rapport kan legges fram for Stortinget til øpet av første halvår 2017. Stortinget behandlet innstillingen 18. juni 2015.

Basert på komiteens innstilling og behandlingen av den i Stortinget, besluttet Riksrevisjonens kollegium i august 2015 at det skulle gjennomføres en oppfølgingsundersøkelse som skal rapporteres til Stortinget våren 2017.



Håndtering av klimaendringer og ekstremvær er forventet å utgjøre en stadig viktigere del av beredskapsarbeidet. Hvert tredje ekstremvær er "Ole" land i februar 2015.

Foto: Marius Helge Larsen, Scanpix

1.2 Målogproblemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og vurdere i hvilken grad iverksatt tiltak har ført til tilstede forbedringer i lys av Stortingets vedtak og forutsetninger.

1. Hvilke tiltaker iverksatt for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet på følgende områder omfattet av Riksrevisjonen tidligere undersøkelse;
 - tilsyn med departementene
 - fylkesmennenes beredskapsarbeid
 - hendelser og øvelser
 - etatsstyring av DSB
 - DSBs virksomhetsstyring
2. I hvilken grad har iverksatt tiltak ført til tilstede forbedringer på de områdene som er omfattet av Riksrevisjonen tidligere undersøkelse?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Det er hentet inn dokumentasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet og DSB om blant annet

- tilsynsaktiviteten overfor departementene
- etatsstyring av fylkesmannen
- læring fra øvelser og hendelser
- departementets etatsstyring av DSB
- DSBs virksomhetsstyring

Det er gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Vestfold
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Arbeids- og sosialdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Finansdepartementet

I tillegg er det gjennomført flere møter og intervjuer med Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. Sluttintervjuer med DSB og Justis- og beredskapsdepartementet ble gjennomført i oktober–november 2016.

Data innsamlingen ble avsluttet i november 2016. Enkelte data er oppdatert i februar–mars 2017 når det gjelder foreksempel antall årsverk til disposisjon for fylkesmennene i 2016.

2.1 Metode for å belyse i hvilken grad iverksatte tiltak har ført til tilsiktete forbedringer

Det er satt i verk en rekke tiltak for å rette opp mange av de svakheter som ble pekt på i Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Enkelte av tiltakene er innført relativt nylig – foreksempel det nye styringsregimet for fylkesmennene, som ble innført fra og med 2016. For nylig er tiltak vildt kunne være vanskelig å vurdere om tiltakene har gitt de ønskede forbedringene. Dette er det at tilsynsarbeidet med rapporten.

Justis- og beredskapsdepartementet har i brev med vedlegg til Riksrevisjonen 13. juni 2016 sendt over en spesifisert omtale av de tiltakene som er satt i verk fra departementets og direktoratets side for å møte kommandobefalingenes om å fremme i Dokument 3:7 (2014–2015).

2.1.1 Kartlegging av endringer i kravgrunnlaget for, og oppfølgingen av, tilsyn med departementene

For å belyse om tiltakene har forbedret oppfølgingen av gjennomført tilsyn med departementene, er det hentet inn dokumentasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet, DSB og enkelte departementer. Det er tatt utgangspunkt i åtte tilsyn som er utført etter den nye tilsynsmodellen (tilsynsregimet ble endret med tilsynet

av Justis- og beredskapsdepartementet (2013–2014):

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Arbeids- og sosialdepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Finansdepartementet

Flere av tilsynene varsatt i gang før Dokument 3:7 (2014–2015) ble offentliggjort, mener likevel tatt med dettersom tilsynene ikke var avsluttet da den oppfølgingsundersøkelsen ble satt i gang i mai 2016. ¹

Dette er også hentet inn i dokumentasjonen på at Helse- og omsorgsdepartementet har avsluttet tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet.

Tilsynsrapporter, oppfølgingsplaner, referater fra oppfølgingsmøter og brev hvor tilsynene avsluttes fra Justis- og beredskapsdepartementetsside, er gjennomgått. Dokumentasjonen har blitt grunnlag for å kunne gjennomgå framstilling av kravgrunnlag, avvik og oppfølging av tilsynene systematisk. Øvrig dokumentasjon, som DSBs foreløpige vurderinger av funn i tilsynsrapportene fra tredjetilsynsrunde, skriftlig dialog mellom enkelte departementer og Justis- og beredskapsdepartementet/DSB, er gjennomgått og har bidratt til å belyse problemstillingen.

Dette er gjennomført i intervjuer med følgende fem departementer som ble valgt ut på bakgrunn av beredskapsmessig vesentlighet og tidsidentifisert tilsynet ble gjennomført:

- Helse- og omsorgsdepartementet
- Arbeids- og sosialdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Finansdepartementet

2.1.2 Kartlegging av endringer i styringen og ressurs situasjonen for fylkesmennene på beredskapsområdet

For å kartlegge om tiltakene har ført til at det er bedret samarbeid mellom de faglige styringssignalene som GIS, og deressursene som stiller til disposisjon for fylkesmennene på beredskapsområdet, er dette hentet inn i dokumentasjonen fra Justis- og beredskapsdepartementet og DSB, og gjennomført i intervjuer med fire fylkesmenn, for å besvare problemstillingen.

Dette er hentet inn i dokumentasjonen på DSBs statsstyring av fylkesmennene, herunder embetsoppdrag, tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks for 2015 og 2016. Innholdet i tildelingsbrev og rapportering er gjennomgått for å se hvilke mål og resultatkrav som stilles og rapporteres om. Annen relevant interndokumentasjon fra DSB som belyser hvordan fylkesmennene styres og følges opp, er gjennomgått. Blant annet referater fra styringsdialogmøter med og beredskaps gjennomgang av fylkesmennene i perioden 2015–2016.

Gjennom stortingsbehandlingen av Prop. 1 S (2015–2016) Justis- og beredskapsdepartementet ble det vedtatt å styrke fylkesmannens veiledning og tilsyn med kommunal beredskapsplikt gjennom en bevilgning på 10 mill. kroner. Dette har vært gjennomført i kartlegging av om tilførte midler har bidratt til bedret samarbeid mellom oppgaver og ressurs gjennom blant annet å hente inn rapporteringen fra

1) Tilsynene med Utenriksdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet ble alle satt i gang i perioden april 2014–mars 2015.

fylkesmennene til DSB om bruken av midlene, og intervjuer med utvalgte fylkesmenn. Tertialvis og årlig rapportering fra DSB som dokumenterer hvordan midler brukes, er gjennomgått. I tillegg ny og gammel instruks for fylkesmennenes samfunnssikkerhetsarbeidsammenliknet for å belyse omsamordningsrollen og beredskapsansvaret er tydeliggjort gjennom ny instruks.

Det er gjennomført intervjuer med beredskapssjefene hos følgende fire fylkesmenn: Nordland, Hordaland, Vestfold og Oslo og Akershus. Disse fire embetene ble valgt av hensyn til geografi, erfaring med hendelser og antall kommuner i fylket. Formålet med intervjuene var å belyse hvordan Justis- og beredskapsdepartementet og DSB styrer og følger opp embetene, i tillegg til å kartlegge den opplevde ressurs situasjonen. Også fylkesmennenes erfaring med øvelser på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå ble tatt opp i intervjuene. Intervjuer med DSB og Justis- og beredskapsdepartementet har i tillegg bidratt til å belyse problemstillingen. Alle intervjuer er verifisert i etterkant.

2.1.3 Kartlegging av endringer i oppfølgingen av øvelser og hendelser

For å kunne vurdere om tiltakene har ført til at læringspotensialet etter hendelser og øvelser kartlegges, utnyttes og formidles på en mer systematisk måte enn tidligere, er det hentet inn dokumentasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. I tillegg er det gjennomført flere intervjuer med DSB og Justis- og beredskapsdepartementet.

For å belyse DSBs arbeid med den nasjonale øvelsene er evalueringsrapport til Øvelse Harbour Ex 15 med tilhørende planleggings- og oppfølgingsdokumentasjon gjennomgått. Riksrevisjonen har i tillegg deltatt som observatør på et oppfølgingsmøte som ble gjennomført i styringsgruppen for øvelsen høsten 2016. Videre er dokumenter som lå til grunn for planleggingen av KT16, gjennomgått, og Riksrevisjonen har deltatt som observatør på flere planleggingsseminarer og under selve øvelsen. I tillegg er evalueringsrapporter fra flere andre øvelser gjennomgått for å supplere datagrunnlaget. Dokument gjennomgang og observasjonersupplert med intervjuer av fylkesmenn, departementer, DSB og Justis- og beredskapsdepartementet.

DSBs arbeid med å forbedre systematikken i læringsarbeidet er belyst gjennom intervju og dokumentanalyse, herunder i årsgjennomgangen som DSB har gjennomført for hendelser og øvelser. For å besvare hvordan kompetansetiltak benyttes i forbindelse med øvelser er blant annet oversikt over gjennomførte kompetansetiltak i forbindelse med Harbour Ex 15 gjennomgått.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede føringer for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

I den norske forvaltningen opereres det med fire hovedprinsipper for nasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid: ansvar, nærhet, likhet og samvirke, jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet. Ansvarsprinsippet* innebærer at hvert enkelt departement og hver statlig myndighet har ansvar for samfunnssikkerheten innenfor sitt område. *Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjon man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organisasjonen man har i det daglige. *Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. *Samvirkeprinsippet* stiller krav til at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirkemed andre relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Dens særskilte komiteen² mener at man må drøme om avhendelsene 22. juli 2011 for å forebygge nye terrorangrep og for å forbedre den generelle beredskapen og samfunnssikkerheten, jf. Innst. S 207 (2011–2012).³ Komiteen framhever at *grunnberedskapen* i Norge må være god, at samfunnet må kunne stå imot kriser, og at samfunnssikkerhetsarbeidet må styrkes. Komiteen peker videre på at det er behov for å styrke Justis- og beredskapsdepartementet og tilsyn med underliggende etater og instanser, og å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i andre departementer. Komiteen viser til at for å få best mulig utbytte av trening og øvelser er det viktig at nød- og beredskapsstatene har en kultur for å evaluere, lære og endre. Komiteen mener at DSBs tilsyn med andre beredskapsaktører og samordning av større øvelser, som Øvelse Oslo, må styrkes.

Justiskomiteen viste ved behandlingen av Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, jf. Innst. S. 426 (2012–2013), til at samfunnssikkerhet innbefatter vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse ifare. Justiskomiteen viste videre til at risiko- og trusselbildet for samfunnet står overfor, er bredt og sammensatt. Komiteen varenlig med regjeringen i at arbeidet med samfunnssikkerhet handler om at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet gjennom å

- effektivt forebygge og gjøre det mulig for hindre uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier og myndighetsfunksjoner, og andre kritiske samfunnsfunksjoner
- sikre en effektiv beredskap og operative evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker
- sikre gode vernetiltak som opprettes av samfunnskritiske funksjoner dersom uønskede hendelser ikke har latt seg forebygge
- sikre god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser

Målene for justis sektoren ble endret med virkning fra 2015. Den nye målene er endringsmål som skal gi gjenfinnbare effekter for samfunnet og for brukerne, jf. Prop. 1 S (2014–2015). I Prop. 1 S (2015–2016) *Justis- og beredskapsdepartementet* vises det til at endringsmålene for samfunnssikkerhets- og beredskapskjedene er

- reduseresårbarhet i samfunnet
- kunnskapsbasert forebygging

2) Stortingetssærskilte komité til å behandle de gjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepet 22. juli. Også kalt Stortingets 22. juli-komité.

3) Innst. 207 S (2011–2012) *Innstilling fra Dens særskilte komité om de gjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepet 22. juli.*

- styrkesamhandlingiberedskapogkrisehåndtering
- bedreledelseogstyrketledelseskultur

I Prop 1 S (2015–2016) vises det videre til at samfunns sikkerhets- og beredskapskjeden kjennetegnes ved at mange aktører ivaretar ulike deler av beredskapen. Disse aktørene har ansvar for å ha tilstrekkelig kunnskap og oversikt over risiko og sårbarheter, drive effektiv og målrettet forebygging, ha tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne, kunne gjennomføre funksjoner ved dødelige ulykker og lære av erfaringer fra ulykker og hendelser.

3.2 Krav til Justis- og beredskapsdepartementet og DSBs arbeid med samfunns sikkerhet og beredskap

I 2012 ble det fastsatt en ny instruks for arbeidet med samfunns sikkerhet og beredskap i forvaltningen.⁴ Justiskomiteen sluttet seg til hovedendringen som ble foretatt gjennom instruksene, ved behandlingen av Meld. St. 29 (2011–2012). Instruksene vedtok prinsippet om at Justis- og beredskapsdepartementet utøver sitt sektoransvar etterlagt ensamordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap. Departementet skal være en pådriver overfor beredskapsarbeidet i departementene og identifisere områder hvor det er behov for samordning og tverrsektorielle tiltak. Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsfunksjonen bærer ansvaret for departementets ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, koordinere og fremme proposisjoner og meldinger til Stortinget, tilrettelegge rammebetingelser, ta initiativ, være pådriver, avklare ansvar for forhold og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunns sikkerhets- og beredskapsområdet.⁵

Ved behandlingen av Meld. St. 29 (2011–2012), jf. Innst. 426 S (2012–2013), sluttet justiskomiteen seg til regjeringens beslutning om å styrke og tydeliggjøre Justis- og beredskapsdepartementets hovedansvar for å ivareta helheten i samfunns sikkerhetsarbeidet.⁶ Justiskomiteen påpeker samtidig at det er viktig med et kontinuerlig fokus på samordnings- og lederrollen. Justis- og beredskapsdepartementet er tildelt, slik at man unngår ansvars pulverisering i samfunns sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Justiskomiteen understreker også at det er viktig at regjeringen prioriterer arbeidet med samfunns sikkerhet og stiller den nødvendige midler og ressursertil disposisjon.

DSB ivaretar sentrale elementer av Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsoppgaver innenfor samfunns sikkerhets- og beredskapsområdet.⁷ DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhets utviklingen i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. I henhold til Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunns sikkerhet*, jf. Innst. 426 S (2012–2013), skal DSB ivareta en koordinerende rolle for å legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet. Justiskomiteen viste i innstillingen til at DSB skal understøtte Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, og at DSB på vegne av departementet er fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunns sikkerhets- og beredskapsområdet.

DSB koordineringsansvar på samfunns sikkerhetsområdet gjelder på tvers av alle samfunnssektorer og omfatter både det som faller inn under DSBs ordinære

4) Kgl. res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunns sikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

5) St. meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunns sikkerhet og sivil- og militært arbeid.*

6) Innst. 426 S (2012–2013), jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunns sikkerhet.*

7) Jf. kgl. res. 24. juni 2005 *Det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker* og kgl. res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunns sikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

forvaltningsområde, og dets omfang er omfattet av annen lovgivning.⁸ Det følger av kgl.res. 24. juni 2005 at DSB har et ansvar for å påpeke mangler og foreslå tiltak på beredskapsområdet.

3.2.1 Tilsyn med departementene

Justis- og beredskapsdepartementet har hjemmel gjennom kgl.res. 15. juni 2012 til å føre tilsyn med dets sivile beredskapsarbeid i departementene (unntatt Forsvarsdepartementet).⁹ Ansvar for å føre tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet er tillagt Helse- og omsorgsdepartementet. Formålet med resolusjonen var å forsterke og tydeliggjøre Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle og klargjøre kravene til beredskapsarbeid i departementene.¹⁰

DSBs rolle er å gjennomføre systemrettet tilsyn med samfunns sikkerhets- og beredskapsarbeid i departementene på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. I henhold til kgl.res. av 15. juni 2012 skal tilsynene baseres på risiko og vesentlighet, og deskal rapporteres til Justis- og beredskapsdepartementet. Hensikten med tilsynene er å bidra til et godt samfunns sikkerhets- og beredskapsarbeid innenfor det enkelte departements ansvarsområde. For blant annet å vurdere om sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner er ivaretatt, kan tilsynet utvide til å omfatte utvalgte beredskapsområder og underlagte virksomheter. Departementenes arbeid med samfunns sikkerhet og beredskapskal være målrettet, systematisk og sporbart, og detskal være integrert i departementenes planverk og styringssystemer, og i styringsdialogen med underliggende virksomheter.

Etter gjennomført tilsyn skal DSB sende en endelig rapport med anbefaling til Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet skal deretter sende rapporten til departementet det er ført tilsyn med. Rapporten skal særlig ta for seg status, utviklingsområder og forbedringspunkter for samfunns sikkerhets- og beredskapsarbeid. På bakgrunn av rapporten skal departementet det er ført tilsyn med, utarbeide en oppfølgingsplan som sendes til Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet skal rapportere om funn og manglende oppfølging i ansvarlig departement til regjeringen. Fra og med tilsynsrapporten med Justis- og beredskapsdepartementet i april 2014 er tilsynsrapportene som hovedregel offentlige ved forespørsel om innsyn.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunns sikkerhet og beredskap* innst. 396 S. (2014–2015). Flertallet i komiteen (alle unntatt Senterpartiet) er tilfreds med at det nå klargjøres hva som er "brudd på krav" og som må rettes opp. Videre at tilsyn ikke kan lukkes før "brudd på krav" er rettet opp. Det er ifølge komiteens flertall positivt at tilsyn nå vil være offentlige. Flertallet mener dette vil bidra til å sikre at departementene bedrefølger opp etter tilsyn, og at det vil bidra til et bedres samlede resultat for samfunns sikkerhets- og beredskapsarbeid.

3.2.2 Øvelser i sivil sektor

Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for den nasjonale øvelsene i sivil sektor. Departementet skal gi overordnede føringer for større tverrsektorielle øvelser i sivil sektor og ha en ledende rolle i planleggingen og gjennomføringen av prioriterte, sivile nasjonale øvelser.¹² DSB skal på vegne av

8) Kgl.res. 24. juni 2005 *Det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter*, objekter og virksomhet med potensial for storeulykker.

9) Det framgår i instruksene at Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren kun er omfattet av instruksens pkt. III om grunnleggende prinsipper og pkt. VII om sentral krisehåndtering. Forsvarsdepartementet vil, som bistandsytter i sivil sektor, bidra aktivt til dialog og informasjon utveksling om beredskap og krisehåndtering til støtte for sivilsamfunnet. For øvrig er det Forsvaret og den militære beredskapen fra Justis- og beredskapsdepartementet som har samordnings- og tilsynsansvar. Kilde: Forord til kgl.res. 15. juni 2012.

10) Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunns sikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

11) Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunns sikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

12) Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunns sikkerhet.*

Justis-ogberedskapsdepartementet bistå myndigheten med å øve på sivile beredskapsplaner og krisehåndteringssystemer, jf. St.meld.nr.22(2007–2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*. DSB skal bistå i planlegging, gjennomføring og evaluering av sektorovergripende øvelser.

Forsvarskomiteen understreker ved behandlingen av St.meld.nr. 22(2007–2008), jf. Innst.S.nr.85(2007–2008), hvor viktig det er at det blir gjennomført regelmessige øvelser på alle nivåer for å forbedre samvirket mellom offentlige etater og private og frivillige organisasjoner. Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser i Innst.396S (2014–2015) til Riksrevisjonens funn om at det ikke gjennomføres noen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, og mener dette er svært alvorlig. Imidlertid er komiteens flertall (alle unntatt Senterpartiet) tilfreds med at statsråd Anundsen i kontrollhøringen fortalte at departementet arbeider med å sikre bedre oppfølging av læringspunktene ved øvelser. Flertallet i møtet ser resultatet av dette arbeidet.

3.2.3 Etatsstyring av fylkesmennene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjort endringer i styringsmodellen for fylkesmennene fra og med 2016, jf. Prop. 1 S(2016–2017) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Formålet med endringene er å vri styringen mer i retning av mål- og resultatstyring. Deter innførte virkings- og økonomiinstruks som inneholder fylkesmannens faste lov på lagte oppgaver og tildelingsbrev som inneholder årlige prioriteringer og føringer. Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for utarbeidelse av delmål og styringsparametere på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Som ansvarlig fagdepartement har Justis- og beredskapsdepartementet også ansvaret for ressurs situasjonen hos fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.¹³

DSB har etatsstyringsansvaret for fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, jf. St.meld.nr.39(2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*. På vegne av Justis- og beredskapsdepartementet styrer DSB fylkesmennene innenfor rådets samfunnssikkerhet og beredskap, og gir overordnede føringer for fylkesmanns embetenes arbeid. Dette innebærer at DSB har et ansvar for å ta hånd om og videreformidle styringssignaler på samfunnssikkerhetsområdet til fylkesmennene fra andre departementer.¹⁴ Et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen (alle unntatt Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet) ber i Innst.396S(2014–2015) regjeringen sørge for nok ressurser til fylkesmennene, slik at de på en tilfredsstillende måte kan utføre beredskapsarbeidet de er pålagt. Et annet flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen (Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne) er enig med Riksrevisjonen i at det burde være bedre samarbeid mellom styringssignalene fra sentrale myndigheter og der ressurser som stilles til disposisjon for fylkesmennenes beredskapsarbeid.

I henhold til St.meld.nr.22(2007–2008) understøtter DSB Justis- og beredskapsdepartementet oversikt regional og lokalt gjennom å følge opp arbeidet hos fylkesmennene. Direktoratet gjennomfører beredskapsgjennomgang og styringsdialoger med fylkesmennene. Andre virkemidler i DSBs styring av fylkesmennene er veiledninger, fagsamlinger, seminar og kontaktmøter. I henhold til Meld.St.29 (2011–2012) skal DSB sammenstille og analysere informasjon fra fylkesmennene samt planlegge og tilrettelegge for øvelser med embetene. Øvelser er et virkemiddel for å styrke embetenes evne til krisehåndtering, og skal bidra til å styrke fylkesmennenes rolle som regionalsamordner.

13) Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009) *Finansieringsordning for fylkesmannen – Retningslinjer med utdypende kommentarer*, august 2009.

14) Justis- og beredskapsdepartementet (2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av DSBs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap – kommentarer til revisjonskriteriene*. Brev til Riksrevisjonen 19. februar 2014.

DSBharansvarforåsetilatsamfunnssikkerheterivaretattiplansakeretterplan- ogbyggningsloven§3.1:“(…)forebyggerisikofortapavliv,skadepåhelse,miljøog viktiginfrastruktur ,materielleverdiermv.”VidereskalDSBsørgeforatfylkesmennene tarhåndomstatensinteresserpåsamfunnssikkerhetsområdetitrådmedsivilbeskyttelsesloven.¹⁵DSBskalbidratilatdennasjonalesatsingenpåtilpasningtilklima- endringer reflekteres i det nasjonale, regionale og lokale samfunnssikkerhetsarbeidet.

Ihenholdtilkgl.res.19.juni2015 *InstruksforfylkesmannensogSysselmannenpå Svalbardsarbeidmedsamfunnssikkerhet,beredskapogkrisehåndteringskalfylkesmannensamordnearbeidetmedsamfunnssikkerhetogberedskapgjennomkunnskap ogoversiktoverrisikoogsårbarhet,effektivogmålrettetforebygging,tilstrekkelig beredskapogkrisehåndteringsevne,gjenoppretelseavfunksjonervedødeleggelser, samt læring fra øvelser og hendelser .Fylkesmannenskalgiråd,veiledeogvære pådriverforetmålrettetogsystematiskarbeidmedsamfunnssikkerhetogberedskap ifylket.Fylkesmannenskalføretilsynmedatkommunenoppfyllerkravenei sivilbeskyttelsesloven§14og§15,ogbestemmelserfastsattimedholdavdisse.*

3.3 Krav til Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.¹⁶ Som grunnleggende styringsprinsipper gjelder at de skal fastsettes mål og resultatkrav, og at disse skal oppnå på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.¹⁷

Justis- og beredskapsdepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for DSB.¹⁸ De skal legges vekt på mål oppnåelse og resultater, og resultatrapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, og effekter for brukere og samfunn.¹⁹ Departementet har ansvaret for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.²⁰ Departementets styring må tilpasses virksomhetens egen art, samtrisiko og vesentlighet.²¹

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at DSB har et internkontrollsystem som fungerer, og at direktoratet bruker de tildelede ressursene effektivt.²² Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, mål oppnåelse og resultater.²³

Justis- og beredskapsdepartementet skal i sitt forslag til statsbudsjett beskrive resultatene de sikrer mot å oppnå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.²⁴ Utgiftsbevilgningen skal disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive for å nå de planlagte resultater.²⁵ Departementet skal stille bevilgningstil disposisjon for DSB ved tildelingsbrev.²⁶

15) Lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivil beskyttelsesloven).

16) Reglement for økonomistyring i staten § 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak, og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.2. Myndighet og ansvar.

17) Reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

18) Reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

19) Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 1.5.1 Rapportering.

20) Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 1.2 Myndighet og ansvar.

21) Reglement for økonomistyring i staten § 4 tredje ledd.

22) Reglement for økonomistyring i staten § 9 og § 15, og bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 1.2 Myndighet og ansvar.

23) Reglement for økonomistyring i staten § 16 Evalueringer og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.5 Oppfølging av virksomheten.

24) Bevilgningsreglementet § 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene.

25) Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger.

26) Reglement for økonomistyring i staten § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

3.4 Krav til DSB virksomhetsstyring

3.4.1 Overordnet målsettinger for DSB

DSB ble opprettet gjennom kongelig resolusjon 29. august 2003 ved sammenslåing av det tidligere direktoratene Direktoratet for brann- og sikkerhet og Direktoratet for sivil beredskap. DSB skal legge grunnlaget for et godt forebyggende arbeid og beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning, næringsliv og annens samfunnskritisk virksomhet.²⁷ DSB forvalters saker som faller inn under lovgivningen knyttet til brann- og sikkerhet, farligestoffer, produktsikkerhet og Sivilforsvaret, jf. St. meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet*.

Flertallet i forsvarskomiteen og justiskomiteen understreker at et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet må utvikle til en bred og slagkraftig beredskapsorganisasjon.²⁸ Ved behandlingen av meldingen merket flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen seg regjeringens vurdering av at å plassere direktoratet i Tønsberg tilfredsstillende behovet for nærhet til relevante sentrale myndigheter, samtidig som samlokaliseringen av direktoratet gir klare faglige gevinster og viktige personell- og styringsmessige fordeler.²⁹ Ved opprettelsen av DSB la regjering til grunn at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skulle organiseres effektivt, og at ressursene skulle utnyttes optimalt.³⁰ Det ble videre lagt til grunn at DSB skulle bidra til å redusere alvorlig trusler og risiko og dermed redusere samfunnets sårbarhet. Forsvarskomiteen uttaler at etableringen av DSB gir en felles myndighetslinje fra sentralt til lokal nivå innen brann og generell beredskap.³¹

3.4.2 Krav til virksomhetsstyring

DSB direktør har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet.³² Den interne styringen i DSB skal være i samsvar med de foreliggende nødvendige styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Virksomhetens økonomi system skal sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyse om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader, fastsatte mål og resultatkrav. Ledelsen har også et ansvar for å foreta prioriteringer innenfor et ansvarssområde.³³

Ifølge økonomireglementet skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innbygd intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.³⁴ Virksomhetens ledelse har videre ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer tilfredsstillende, og at den kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.³⁵

27) Kgl. res. 24. juni 2005 om DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter og virksomhet med potensial for storeulykker.

28) Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St. meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Veientil et mindre sårbart samfunn.

29) Innst. S. nr. 222 (2002–2003), jf. St. meld. nr. 17 (2002–2003) Statlig tilsyn.

30) St. prp. nr. 1 (2003–2004) Justis- og politidepartementet.

31) Budsjett-innst. S. nr. 7 (2003–2004), jf. St. prp. nr. 1 (2003–2004).

32) Reglement for økonomistyring i staten § 1, der det slås fast at reglementet sikter at statligemidler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 2.2 Myndighet og ansvar.

33) Reglement for økonomistyring i staten § 16 Evalueringer, og bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 2.2 Myndighet og ansvar og 2.3.2 Gjennomføring og oppfølging.

34) Reglement for økonomistyring i staten § 14 Intern kontroll.

35) Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 2.4 Intern kontroll.

4 Tiltaksomersattiverkforåstyrketilsynet meddepartementene

4.1 Omtilsynetmeddepartementene

Formålet med å føre tilsyn med departementene er å sikre god kvalitet i hvert enkelt departements beredskapsarbeid, samordne beredskapsarbeidet på tvers av departementene og gjennom tilsynene skaffe oversikt over sivilt samfunns sikkerhetsarbeid. Den pågående tilsynsrunden er det tredje siden begynnelsen av 2000-tallet hvor alle departementer blir ført tilsyn med (unntatt Forsvarsdepartementet). ^{37 38}

-
36

IDokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap*, som ble lagt fram for Stortinget våren 2015, ble det pekt på flere svakheter ved tilsynsregimet:

- Kravgrunnlaget for tilsynet var til dels uklart. DSB utfører det tilsynsmyndighet og varen i dette.
- Oppfølgingen av tilsynene hadde svakheter, ved at blant annet DSB ikke deltok i oppfølgingen.
- Tilsyn som var gjennomført i andre tilsynsrunde var ikke, eller var bare i liten grad, fulgt opp i flere departementer, blant annet i Justis- og beredskapsdepartementet.

Riksrevisjonens anbefaling var at Justis- og beredskapsdepartementet burde forsterke oppfølgingen av tilsyn med de to andre departementers beredskapsarbeid.



Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har ansvar for tilsynet med departementene.

Foto: Bildet v. DSB/Kai Myhre og bildet h. Justis- og beredskapsdepartementet

36) Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*

37) DSB (2015) *Kunnskapsbilde 2015 – Oversikt over dokumentasjon av tilstands- og utviklingstrekk innen DSBs ansvarsområder*. Internrapport utgitt av enhet for dokumentasjon, datert 9. mars 2016. Sendt av DSB til Riksrevisjonen 30. juni 2016.

38) Forsvarsdepartementet er kun omfattet av instruksens pkt. II om grunnleggende prinsipper og pkt. VI om sentral krisehåndtering.

I Innst. 396 S (2014–2015) er kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall tilfreds med at det klargjøres hva som er "brudd på krav" og som må rettes. Videre blir det påpekt at tilsyn ikke kan lukkes før brudd på krav er rettet opp. Komiteens flertall var også meget positiv til at tilsyn nå vil være offentlige. Flertallet mente dette vil bidra til å sikre at departementene følger opp tilsyn på en bedre måte.

4.2 Justis- og beredskapsdepartementet stiltak for å styrke tilsynet med departementene

Justis- og beredskapsdepartementet viser i brev med vedlegg til Riksrevisjonen 13. juni 2016 blant annet til følgende tiltak:

- Alle tilsynsrapporter behandles nå enkeltvis i regjeringen.
- Tilsyn lukkes ikke før alle brudd på krav er lukket.
- Deter utarbeidet en ny veileder for departementenes samfunns sikkerhets arbeid.
- DSB er tillagt større rolle i oppfølgingen av tilsynene og delt på oppfølgingsmøter.
- Justis- og beredskapsdepartementet setter i gang en uavhengig og bred evaluering av tilsynsrunde nr. 3 i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Parallelt vil DSB foreta en egen evaluering. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet vil evalueringen kunne si noe om hvordan tilsynene bidrar til å styrke samfunns- sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og hvordan effekten av tilsynene kan bli enda større i framtiden.

De fire første tiltakene ble iverksatt før Dokument 3:7 (2014–2015) ble fremlagt for Stortinget. De siste tiltaket, en evaluering av tilsynsordningen, ble satt i gang høsten 2016 med forventet slutføring innen utgangen av mars 2017.

4.3 Kravgrunnlaget for tilsynet med departementene

Tilsynet er et virkemiddel for kontroll av at lov, forskrift eller enkeltvedtak blir fulgt. ³⁹Til - synene med departementene er utgangspunktet i kravgrunnlag som hovedsakelig er nedfelt i kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunns - sikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*, kapittel IV Departementenes arbeid med samfunns sikkerhet og beredskap.

39) St.meld.nr. 17 (2002–2003) *Om statlig tilsyn*.

Kapittel IV Departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Det enkelte departement har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innen forensektor.

Departementene har ansvar for å samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i egen sektor med samarbeidsomgjøres i andre departementer. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal være målrettet, systematisk og sporbar, og være integrert i departementets planverk, styringssystemer og styringsdialogen med underliggende virksomheter.

Departementenes skal herunder:

1. på grunnlag av oversikt over risiko- og sårbarhet i egen sektor og DSBs nasjonale risikobildevurderer risiko, sårbarhet og busthet i kritiske samfunnsfunksjoner i egen sektor som grunnlag for kontinuitets- og beredskapsplanlegging og hensiktsmessige øvelser. Dets skal arbeides systematisk for å utvikle og vedlikeholde oversikten.
2. vurdere og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak.
3. dokumentere at det er gjennomført tiltak som avbøttermanglender busthet i kritisk infrastruktur og funksjoner innenfor departementets ansvarsområde.
4. være forberedt på å håndtere alle typer kriser i egen sektor og yte bistand til andre departementer i kriser som involverer flere sektorer.
5. være forberedt på å kunne være leder i departementet.
6. utvikle og vedlikeholde beredskapsplanverk for departementets krisehåndtering, herunder en plan for krisekommunikasjon.
7. øveregelmessig i egne og samarbeidsområdene og delta i tverrsektorielle øvelser. Departementets skal evaluere øvelser og håndtering av hendelser, og foreta nødvendige forbedringstiltak.
8. avklare ansvar, roller og klare grensesnitt i egne og samarbeidsområdene og mot andre departementers tilgrensende områder.
9. synliggjøre mål og prioriteringer på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet årlige budsjettproposisjonene.
10. forelegge for Justis- og beredskapsdepartementet og andres særskilt berørte departementer alle forslag om nye, eller vesentlig endring av gjeldende lover og forskrifter innenfor beredskapsområdet før de sendes på høring.
11. underrette Justis- og beredskapsdepartementet og andres særskilt berørte departementer om viktige og prinsipielle saker på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.
12. bistå Justis- og beredskapsdepartementet ved gjennomføring av tilsyn, herunder utarbeide oppfølgingsplan på bakgrunn av tilsynet.

Kilde: Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*

Et av funnene i forrige undersøkelse var at kravgrunnlaget kunne framstå som uklart på enkelte områder. DSBvarene i dette. Justis- og beredskapsdepartementet mente på sin side at kravgrunnlaget var klart, at det var tydeliggjort gjennom kgl.res. 15. juni 2012, og at det ikke var behov for en ytterligere klargjøring.

4.3.1 Framstilling av kravgrunnlaget i tilsynsrapportene

Det er gjennomført tilsyn i perioden 2014–2016 (årets tilsynsrapporten var ferdig i parentes):

- Justis- og beredskapsdepartementet (2014–oppstart 2013)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014)
- Utenriksdepartementet (2014)
- Samferdselsdepartementet (2015)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015)
- Kunnskapsdepartementet (2015)
- Helse- og omsorgsdepartementet (2016)
- Finansdepartementet (2016)

Kravene som stilles i alle rapportene, er hovedsakelig basert på kgl.res. 15. juni 2012. Det stilles krav innen forfølgende tema i tilsynsrapportene:

- styring og organisering, herunder departementets målformuleringer i Prop 1 Sogietatsstyringen av underliggende virksomheter
- rolleavklaring og rammevilkår
- oversikt over risiko og sårbarhet
- beredskapsplanverk
- planlegging, gjennomføring og læring fra *øvelser*
- systemer for krisehåndtering
- evaluering, tiltak og kontinuerlig forbedring (herunder læring fra hendelser)

Sentrale krav gjengis i innledningsvis tilsynsrapportene, og fortløpende i tilknytning til hver tenkelt tema. DSB gir deretter en beskrivelse av status for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap før det foretas en vurdering av dette arbeidet opp mot kravgrunnlaget og konkluderer .

Der DSB mener det er avvik fra kravgrunnlaget, kategoriseres funnene i

40

1. *brudd på krav* : forholdsom tetter tilsynets vurdering ikke tilfreds stiller kravene som er stilt til departementet i instruksen. Ved brudd på krav bes det om at det gjennomføres tiltak for å rette opp det påpekte bruddet.
2. *vesentlige forbedringspunkter* : brukes der det ikke er grunnlag for å bruke betegnelsen brudd på krav i instruksen, men hvor tilsynet mener det er avdekket vesentlige forhold hvor departementet har et forbedringspotensial og bør vurdere forbedringstiltak. Dette kan også omfatte vesentlige forhold som bryter med føringer i andre dokumenter enn i instruksen. Forbedringspunktene følges opp med anbefalinger .
3. *andre forhold* : forholdsom ikke anses som brudd på krav eller vesentlige nok til å kalles forbedringspunkter, men der tilsynet likevel finner det hensiktsmessig å påpeke at departementet bør vurdere forbedringstiltak.

Justis- og beredskapsdepartementet krever at departementene utarbeider en oppfølgingsplan kunnår funner av kategorien "brudd på krav" eller "vesentlige forbedringspunkter".

4.3.2 Tiltak for å tydeliggjøre kravgrunnlaget

I Justis- og beredskapsdepartementets redegjørelse for Riksrevisjonen peker departementet på at det er publisert en ny veileder for departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som klargjør kravgrunnlaget. Justis- og beredskapsdepartementet mener veileder er tydeliggjør forventningen til departementene og medfører at departementene i størst grad enn tidligere har etablert bilde av hva et systematisk og målrettet samfunnssikkerhetsarbeid innebærer , og av ressursinnsatsen og tiltakene som er nødvendige. ⁴¹

Veilederen ble publisert av DSB 19. januar 2015. ⁴² Den baserer seg på krav og forventninger som kommer fram i blant annet kgl.res. 15. juni 2012 med merknader, og Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, jf. Innst. 426 S (2012–2013). Veileder angir en innføring i hvilke krav som gjelder, og beskriver hvordan departementene gjennom et systematisk arbeid kan bidra til målet om å styrke forebygging, håndtering og gjenoppretting etter hendelser, og sikre beredelse etter øvelser og hendelser.

40) Oversikter hentet fra dens tilsynsrapport som er gitt ut: DSB (2016) *Rapport fra tilsynet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Finansdepartementet* .

41) Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Samlet oppfølging av hovedfunn og anbefalinger i Dok 3:7 (2014–2015) – presentert i oppstartsmøtet 8. juni 2016* , notat sendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. juni 2016.

42) DSB (2015) *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid* , Veileder, versjon 1.0, publisert på DSBs nettsider 19. januar 2015. <http://www.dsb.no/nn/toppmeny/Publikasjoner/2015/Tema/Departementenes-systematiske-samfunnssikkerhets-og-beredskapsarbeid/>



Nyveilederfor departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap ble utgitt i 2015.

Deter gjennomført tilsyn med tre departementer etter at veilederen kom ut: Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet. Departementene oppgiri intervjuat den nye veilederen utdyper og klargjør kravene i instruksene (kgl.res. 15.juni 2012), og at den tydeliggjør hva som kreves for å få på plass et systematisk og målrettet samfunns sikkerhetsarbeid. Departementene peker på at de uavhengig av veilederen først og fremst forholder seg til kravene i kgl.res. 15.juni 2012. Veilederen har ikke endret vesentlig på hvordan de tre departementene utøver sitt beredskapsarbeid.

Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet peker på at de etter krav i kgl.res. 15.juni 2012 som framstår som uklare eller som burde vært klargjort ytterligere selv om de etterkommet en ny veileder. For

eksempel mener Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet at departementene kun trengerrisikooversikt, mens de detaljerterisiko- og sårbarhetsanalysene er det de underliggende virksomhetens om å ha.

DSB viser i intervjuet at enkelte av kravene i instruksene er vanskelige å tolke. Dette gjelder krav til sporbarhet, krav til underliggende virksomheter og krav til oversikt over risiko og sårbarhet på departementsnivå. Når det gjelder sistnevnte, er det ifølge DSB usikkerhet i departementene om hva ordet kravets skal forstås, og hvordan departementenes skalkaffesegden nødvendige oversikten. Foreksempel gir ikke kgl.res. 15.juni 2012 grunnlag for å kreve at departementenes skal ha en risiko- og sårbarhetsanalyse, kun at departementets skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor ifølge Justis- og beredskapsdepartementet. DSB er enig med departementene i at dette kravet er uklart. DSB viser forøvrig til et brev fra direktoratet til Justis- og beredskapsdepartementet der det framheves at også andre krav er uklare – foreksempel kan samfunnsikkerhetsbegrepet framstå som uklart definert.⁴³ Det betyr ifølge DSB at det er uklart om tema som informasjonssikkerhet, forebyggendesikkerhet, sikkerhetsloven og helse, miljø og sikkerhet faller innenfor begrepet.

Justis- og beredskapsdepartementet er enig i at enkelte av kravene fortsatter uklare. Instruksene foreksempel ikke klarnok på hva som er en god risiko- og sårbarhetsanalyse. Deter derfor utfordrende for DSB å vurdere praksis i departementet opp mot kravet. Departementet viser også til at det nye tilsynsregimet stiller høyere krav til nøyaktighet i kravgrunnlaget med innføring av tydeligere konklusjoner.

Med bakgrunn i blant annet de utklarene som er påpekt av departementene i kravgrunnlaget, har Justis- og beredskapsdepartementet satt i gang et arbeid med å revidere kgl.res. 15.juni 2012. Samtidig er departementet med på å utarbeide et høringsnotat til revidering av instruksene. Difi og Forsvarets forskningsinstitutt er også bedt om å komme med innspill til dette arbeidet fra den pågående evalueringen av tilsynet med departementene. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser videre at Statsministerens kontortar sikte på at arbeidet med revisjon av instruksene skal

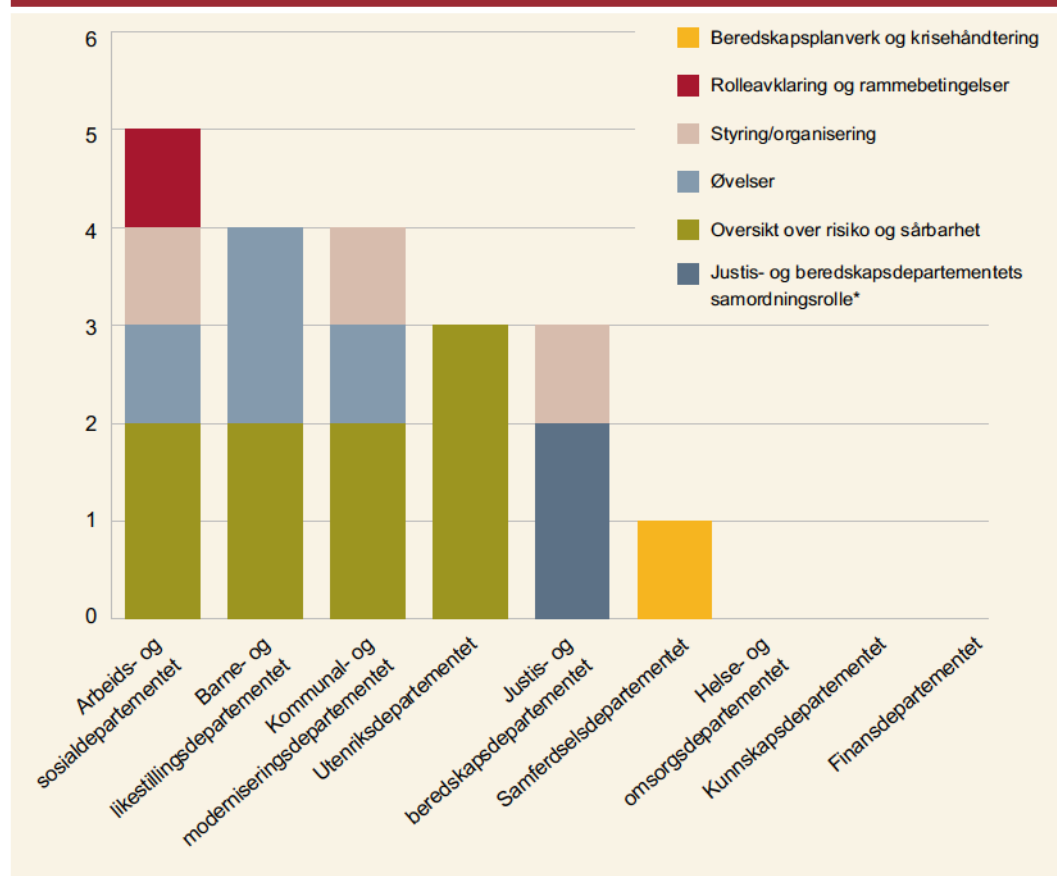
43) DSB (2016) Revisjon av kgl.res. 15.juni 2012 – innspill fra DSB, brev med faglige innspill fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet 4.oktober 2016.

være todelt. Statsministerens kontor planlegger å fremme en overordnet instruks som slår fast ansvaret i beredskapsarbeidet for departementene men også for Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet. Det særskilte ansvaret departementet har for IKT-sikkerhet skal også synliggjøres her. Justis- og beredskapsdepartementet har fått ansvaret for å operasjonalisere innholdet i instruksen, blant annet krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. På denne måten vil en overordnet kgl.res. beskrive overordnede rammer for departementenes beredskapsarbeid, mens de mer detaljerte bestemmelsene inngår i en egen instruks.

4.4 Omfang og innhold i brudd på krav i tilsynsrapportene

Det er gjennomført tilsyn med åtte departementer etter tilsynet som ble gjennomført av Justis- og beredskapsdepartementet. Resultatene fra disse tilsynene i form av brudd på krav er framstilt i figur 1 under.

Figur 1 Antall brudd på krav per departement og tema i tilsyn gjennomført i perioden 2014-2016



* Det stilles egne krav til Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle i kgl.res. 15. juni 2012 som ikke gjelder de andre departementene.

Kilde: DSBs tilsynsrapporter

Figur 1 viser at det er tre departementer som ikke fikk påvist brudd på krav i henhold til kgl.res. 15. juni 2012:

- Helse- og omsorgsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Finansdepartementet

Det framgår forøvrig at det er fra et til fem brudd på krav for følgende seks departementer:

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Arbeids- og sosialdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Samferdselsdepartementet

Det er til sammen ni brudd på krav fordelt på fire departementer når det gjelder oversikt over risiko og sårbarhet - det vil si halvparten av de undersøkte departementene.

Brudd på krav i denne kategorien kan deles i tre kategorier:

- Overordnet analyse som gir en helhetlig oversikt over risiko og sårbarhet innenfor departementets ansvarsområde mangler.
- Risiko- og sårbarhetsvurderingene omfatter ikke tilstrekkelig grad av nøyaktighet til å opprettholde eller eventuelt gjenopprette viktige samfunnsfunksjoner ved påkjenninger som uønskede hendelser kan innebære.
- Plan for gjenoppretting av viktige samfunnsfunksjoner mangler.

DSB uttaler i intervju at kategorien *oversikt over risiko og sårbarhet* selv kjernen i samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Departementene som mangler slik oversikt, har etter direktoratets vurdering ikke et tilstrekkelig systematisk samfunnsikkerhetsarbeid. Justis- og beredskapsdepartementet seralvorlig på at kravet om oversikt over risiko og sårbarhet ikke er oppfylt. Hvis ikke denne oversikten er på plass, får ikke departementet lukket eventuelle andre brudd. Mangelfull oversikt over risiko og sårbarhet vil derfor føre til følgefeil.

Faktaboks 2 Oversikt over risiko og sårbarhet

«Et effektivt og målrettet samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid forutsetter oversikt over risiko og sårbarhet innenfor etansvarsområde. En slik oversikt er derfor et krav til departementene, som også skal arbeide systematisk for å utvikle og vedlikeholde oversikten. Oversikt er grunnlag for å utvikle strategier, for å vurdere og prioritere forebyggende og beredskapsmessige tiltak og for innretningen av øvelser. Det er viktig å understreke at arbeidet med å etablere og vedlikeholde oversikt over risiko og sårbarhet må inngå i departementets ordinære plan- og styringssystem og ikke utgjøre en egen prosess på siden av dette.»

Kilde: DSB, 2015 *Veileder for departementenes systematiske samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid*.

Departementene som har fått brudd på krav når det gjelder oversikt over risiko og sårbarhet, er Utenriksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet jf. tabell 1.

Tabell 1 Brudd på krav om oversikt over risiko og sårbarhet

Brudd på krav	Mangler helhetlig oversikt	Gjenoppretting av samfunnsfunksjoner	Sette iverk tiltak med bakgrunn i oversikten
Utenriksdepartementet	X	X	X
Arbeids- og sosialdepartementet	X	X	
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	X	X	
Barne- og likestillingsdepartementet	X		X

Kilde: DSB stilsynsrapporter

Når det gjelder brudd på krav på området *oversikt over risiko og sårbarhet*, bygger dette på vurderinger av tilstand på tre områder:

- departementets oversikt over risiko og sårbarhet
- plan for gjenoppretting av viktige samfunnsfunksjoner ved påkjenningers og uønskede hendelser vil kunne innebære
- iverksatt tiltak med bakgrunn i departementets oversikt over risiko og sårbarhet

Tabell 1 overviser at Utenriksdepartementet bryter med alle tre krav, og tre departement bryter med to av tre krav. Utenriksdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet ble anbefalt å forbedre sin oversikt over risiko og sårbarhet og så forrige tilsynsrundes om pågikk i perioden 2007–2010. ⁴⁴

Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering vil brudd på krav/vesentlige forbedringspunkter i Barne- og likestillingsdepartementets oversikt over risiko og sårbarhet ikke være like problematisk fordi departementet ikke forvalter kritiske samfunnsfunksjoner. På den annen side vil brudd på krav på dette området i departementers om forvalter kritiske samfunnsfunksjoner være alvorlig, for eksempel i Kommunal- og moderniseringsdepartementets om forvalter sikkerhet og fellestjenester for departementene, eller i Utenriksdepartementets om forvalter landetssikkerhet og norske interesser i utlandet.

Gjennomgangen av tilsynsrapportene viser for øvrig at brudd på krav på de andre områdene handler om følgende:

- øvelser: departementet arbeider ikke målrettet og systematisk med øvelser
- styring og organisering: departementet mangler tydelige, overordnede mål for samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet
- rolleavklaring og rammebetingelser: departementet har uavklart grensesnitt mot andre departementer på enkelte områder som er viktige beredskapssammenheng
- beredskapsplanverk og krisehåndtering: manglende evaluering av hendelser

Det ble ikke notert brudd på kravene som gjelder *evaluering, tiltak og kontinuerlig forbedring og informasjonssikkerhet*.

4.5 Oppfølging av tilsynene med departementene

IDokument 3:7 (2014–2015) ble det framhevet at oppfølgingen av tilsynene med departementene var svak. Tre av ni undersøkte departementer hadde ikke fulgt opp anbefalinger fra andre tilsynsrunde. DSBs rolle i oppfølgingen av tilsynene var dessuten uklar. Med bakgrunn i dette anbefalte Riksrevisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet forsterker oppfølgingen av gjennomført tilsyn.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det er innført flere endringer i oppfølgingen av tilsynene etter tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet i 2013–2014:

- “Brudd på krav” og “vesentlige forbedringsområder” er innført, og dette gjør det tydeligere hvilke områdersom skal følges opp av den enkelte departement.
- Regjeringen orienteres om resultatene og oppfølgingen av hver enkelt tilsyn.
- Tilsynene lukkes først når brudd på krav er lukket eller når vesentlige forbedringspunkter er fulgt opp og Justis- og beredskapsdepartementet er fornøyd med oppfølgingsplanen. Departementet lager da en anbefaling til regjeringen om avslutning av tilsynet, og tilsynet avsluttes først etter regjeringens behandling.

44) DSB (2010) *Sammenstilling 2. tilsynsrunde, resultater fra 2-årlig kartlegging og forslag til innretning av 3. tilsynsrunde*. Brev til Justis- og politidepartementet, 28. september 2010.

- DSB får departementenes oppfølgingsplaner oversendt til uttalelse, og direktoratet deltar også på oppfølgingsmøtene med departementene.
- Tilsynsrapporter offentliggjøres ved eventuelle innsynsbegjæring.

Gjennomgang av mottatt dokumentasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet og intervjuer med fem departement viser at tilsynene blir fulgt opp. Det at regjeringen orienteres om tilsynets resultater, har bidratt til å øke oppmerksomheten om oppfølgingen av tilsynene. Arbeids- og sosialdepartementet opplever generelt sett at oppfølgingen er bedre enn tidligere, og Helse- og omsorgsdepartementet mener at Justis- og beredskapsdepartementet har blitt tydeligere. I tillegg er det flere kontaktpunkter og møter enn tidligere i oppfølgingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at DSB i større grad enn tidligere er involvert i oppfølgingen av tilsynene.

Det positive med endringen er som ergjort tilsynsregimet, er ifølge DSB at tilsynet har fått større oppmerksomhet, og at tilsynet tas på alvor av alle departementer. DSB er forøvrig glad i at interne evalueringer av den gjennomførte tredjetilsynsrunden med alle departementenes forventes å være klar i løpet av 2017. Justis- og beredskapsdepartementet har også gitt Difi i samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt i oppdrag å evaluere tilsynsrunden.

Ifølge DSB er direktoratet nå med på alle oppfølgingsmøter med departementene og gir skriftlige innspill både når det gjelder kvalitet på oppfølgingsplaner fra departementene og utkast til tilbakemelding på planen fra Justis- og beredskapsdepartementet. DSB fungerer også i større grad som rådgiver for departementet i oppfølgingen enn det som var tilfellet tidligere.

Gjennomgangen av tilsynsrapporter, oppfølgingsplaner og annen dokumentasjon fra tilsyn med åtte departement viser at kun tilsynet med Kunnskapsdepartementet ble lukket med oversendelse av tilsynsrapporten. De øvrige sju tilsynene konkluderte med brudd på kravellervesentlige forbedringspunkter. Desju departementene har derfor utarbeidet en oppfølgingsplan som må godkjennes av regjeringen etter anbefaling fra Justis- og beredskapsdepartementet før tilsynet kan avsluttes. Per 22. februar 2017 er tilsynene med Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet avsluttet. Tilsynene med Utenriksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Finansdepartementet er ikke avsluttet per 22. februar 2017.

5 Endringer i styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid

Fylkesmannen har en viktig rolle i å samordne samfunnssikkerhetsarbeidet regionalt, følge opp og veilede kommunene og ivaresette nasjonal politikk for samfunnssikkerhet og beredskap.⁴⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for etatsstyringen av fylkesmennene på beredskapsområdet, mens styringsdialogen og utformingen av tildelingsbrev og virksomhetsinstruks (tidligere embetsoppdraget) er delegert til DSB.

Dokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* viste at det til tross for varsam samvirkning mellom de faglige forventningene og styringssignalene som DSB gir på beredskapsområdet, og der ressursmessig rammen ved departementet stillet til disposisjon for målet. Antall årsverks som ble brukt til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylkesmannsembetene, var redusert med 30 prosent fra 2003 til 2013. Undersøkelsen viste videre at embetsoppdraget inneholdt få målbarere resultater, og instruks og styringssignaler var uklare med hensyn til hvordan fylkesmennenes samordningsrolle skal utøves når hendelser inntreffer. Riksrevisjonen anbefalte at Justis- og beredskapsdepartementet sørger for et bedre samarbeid mellom de faglige styringssignalene som gis, og der ressursene som stilles til disposisjon for fylkesmennene på beredskapsområdet.

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen var enig med Riksrevisjonen i at det burde være et bedre samarbeid mellom styringssignaler fra sentrale myndigheter og de ressursene som stilles til disposisjon for fylkesmennenes beredskapsarbeid, jf. Innst. 396 S (2014–2015). Flertallet viserte til at statsråden under høringen sa at det skal utarbeides en ny fylkesmannsinstrukssom skal klargjøre beredskapsansvaret til fylkesmennene, og at det er satt i gang et prosjekt som kalles «Bedre styring av fylkesmannen», der en skal gå gjennom oppgaveportefølje og finansiering. Dette er ment å skulle bidra til å rette opp del av utfordringene som fylkesmennene heltrikkelig peker på.

5.1 Justis- og beredskapsdepartementet tiltak for å styrke styringen og oppfølgingen av fylkesmennenes beredskapsarbeid

Justis- og beredskapsdepartementet viser i brev med vedlegg til Riksrevisjonen 13. juni 2016 blant annet til følgende tiltak:

- Nytt styringsregime for fylkesmennene er etablert.
- Ny instruks for fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbards samfunnssikkerhetsarbeid er iverksatt.
- Deter bevilget 10 mill. kroner for å styrke fylkesmennenes arbeid med kommunene for 2016.
- DSB har gjennomført styringsmøter med alle fylkesmennene i perioden 2014–2016.
- DSB gjennomfører beredskaps gjennomgang av 2–3 fylkesmannsembeter årlig. Disse, sammen med styringsmøtene, erstatter det tidligere tilsynet med fylkesmannen.

45) Kgl. res. 19. juni 2015 *Instruksforskrift for fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*.

5.2 Utvikling, faglige forventninger og ressursmessige rammer for fylkesmennenes beredskapsarbeid

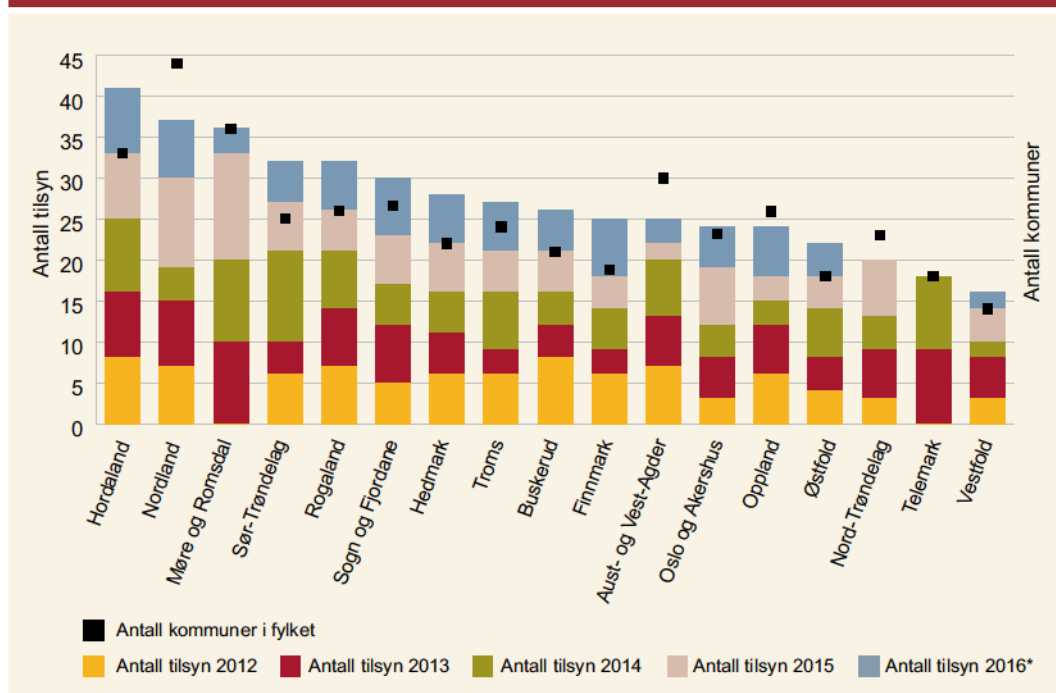
I Dokument 3:7 (2014–2015) ble det dokumentert et misforhold mellom faglige forventninger og tildelte ressurser. I tillegg inneholdt embetsoppdraget få målbare resultatkrav, og dette gjør det vanskelig å vurdere om fylkesmennene bidrar til måloppnåelse på området.

5.2.1 Fylkesmannens arbeidsoppgaver på beredskapsområdet

Fylkesmannen skal følge opp at kommunene ivaretar sine plikter i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, blant annet gjennom veiledning, tilsyn og arrangering av øvelser.⁴⁶

De fire fylkesmennene som er intervjuet, viser til at veiledning, øvelser av og tilsyn med kommunene er arbeidsoppgavene de bruker mest tid og ressurser på. Det er også etter deres syn de viktigste arbeidsoppgavene, da de vurderer at tilsyn med og øvelser av kommunene gir høyest verdi i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Disse arbeidsoppgavene prioriteres derfor høyt.

Figur 2 Antall kommuner det er ført tilsyn med per embete i perioden 2012–2016. Antall kommuner i hvert fylke er vist ved punkt.



* Antall tilsyn i 2016 er foreløpige tall per 31.12.2016.

Kilde: DSB

Fylkesmannen skal årlig gjennomføre tilsyn med 25 prosent av embetets kommuner, ifølge tildelingsbrevet for 2016.^{47 48} Tidligere var kravet at alle kommuner i fylket skulle føres tilsyn med i løpet av en fireårsperiode. Figur 2 viser at det er variasjon i antall tilsyn fylkesmennene har utført med kommunene på beredskapsområdet i perioden 2012–2016. Antallet tilsyn som gjennomføres, varierer med antall kommuner i det enkelte fylke. Fylker med mange kommuner, som Nordland (44) og Møre og Romsdal

46) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) Virksomhets- og økonomiinstruks for Fylkesmannen, 05.02.2016. Internett, 12/7/2016: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/>. DSB 2016 Tildelingsbrev 2016 - Fylkesmannen, 02.05.2016.

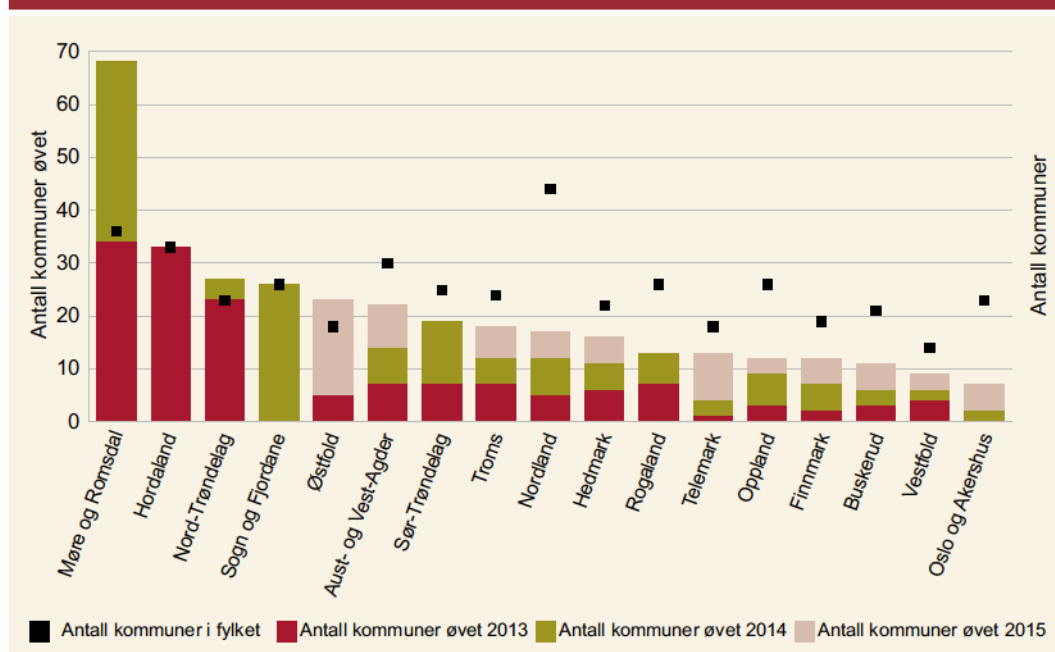
47) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) Tildelingsbrev 2016. Brev til alle fylkesmenn datert 5. februar 2016.

48) Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet ble det ikke stilt krav om antall gjennomførte øvelser i 2016 på grunn av flyktningesituasjonen. DSB visste ikke hvor utfordrende denne ville bli høsten 2015 og ønsket at embetene skulle vurdere selv hva de hadde kapasitet til.

(36) gjennomfører derfor mange tilsyn. Fylker med få kommuner, som Vestfold (14), gjennomfører få tilsyn. Figur 2 viser også at fylkesmennene i Nordland, i Agderfylkene, Oppland og Nord-Trøndelag ikke oppfyller kravet om å gjennomføre tilsyn med alle kommuner i fylket over en fireårsperiode.

Årsrapportene fra fylkesmennene for perioden 2013–2015 viser at det kan være viktige forskjeller i hvordan et tilsyn gjennomføres og følges opp. Dette bekreftes også gjennom intervjuer med fylkesmennene i Hordaland og Nordland. DSB har i 2015 utgitt en ny veileder for tilsyn med kommunenes beredskapsarbeid som vil kunne føre til mer ensartet praksis.⁴⁹ DSB viser for øvrig til at det samles inn informasjon om effekten av tilsynet på kommunene gjennom brukerundersøkelser, innrapportering av tilsynsresultater og en årlig kommuneundersøkelse. DSB viser videre til at resultatene sammenstilles og følges opp overfor fylkesmennene blant annet i de årlige tilsyns-seminarene med embetene.

Figur 3 Antall kommuner øvet av fylkesmennene i perioden 2013–2015.
Antall kommuner i hvert fylke er vist ved punkt.



Kilde: DSB

I henhold til tildelingsbrevet for 2016 skal fylkesmennene gjennomføre øvelser med eller for kommunene dersom ressursituasjonen tillater det.⁵⁰ Tidligere år har det vært et mål om å gjennomføre en øvelse for hver kommune i fylket minst hvert 4. år. Tallene som er gjengitt i figur 3 ovenfor, viser øvingsaktiviteten i fylkene i perioden 2013–2015. Figur 3 viser at det også er stor variasjon mellom embetene når det gjelder hvor mange kommuner som øves i perioden. Figuren viser dessuten at det ikke er gjennomført øvelser for kommunene i følgende seks fylker i 2015: Møre og Romsdal, Hordaland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Rogaland. Den viser også at enkelte fylker overoppfyller krav til antall øvelser som er gjennomført for kommunene, mens andre fylker ser ut til å ligge langt fra målet om å gjennomføre øvelser for alle kommuner i fylket i løpet av en fireårsperiode. Ifølge DSB rapporterer fylkesmennene årlig om antall øvelser og type øvelse som gjennomføres for kommunene (fullskala, table-top, spill). Det er ifølge DSB stor variasjon i både antall og hvordan øvelsene gjennomføres mellom embetene.⁵¹

49) DSB (2015) *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Veileder publisert i august 2015.

50) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev 2016*. Brev til alle fylkesmenn datert 5. februar 2016.

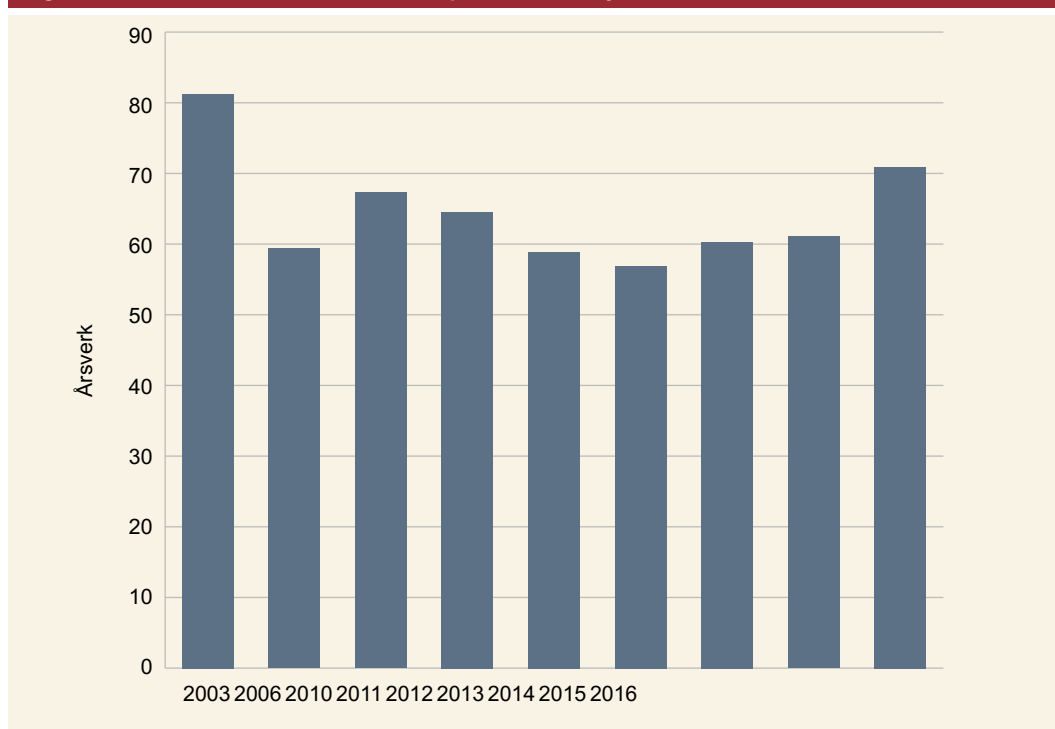
51) DSB (2016) *Innspill fra DSB på spørreskjema til fylkesmennene*, e-post til Riksrevisjonen 2. september 2016.

5.2.2 Årsverksutviklingen

Justis-ogberedskapsdepartementet bevilget 10 mill. kroner til styrking av fylkesmennenes beredskapsarbeid mot kommunene i 2016, jf. Prop. 1 S (2015–2016). Midlene ble fordelt likt mellom alle embetene med 588 000 kroner til hver. Departementet viser til at flertallet av embetene bruker midlene til nye stillinger og vil sannsynligvis ha disse på plass i løpet av 2016.

Foreløpig tallet fra DSB per 31. desember 2016 viser at antallet årsverk til beredskapsarbeid i fylkesmannsembetene er økt med om lag ni i 2016. Fylkesmennenes omfang av intervjuet, anførte ressursene som er stilt til disposisjon per embete, ikke gir 100 prosent dekning for en ny ansettelse. Ny ansettelse i 100 prosent stilling er dekket opp med andre midler. Flere embeter oppgir derfor at stillingene også vil kunne bli benyttet til å løse andre oppgaver, for eksempel behandling av plansaker på andre fagområder.

Figur 4 Antall årsverksom bruket til beredskapsarbeid i alle fylkesmannsembeter, 2003–2016



Kilde: DSB

Figur 3 viser at antallet årsverk i embetene brukes til å løse oppgaver for Justis- og beredskapsdepartementet på området samfunnsikkerhet og beredskap, har økt i perioden 2014 til 2016. Flere av de intervjuede fylkesmennene viser til at dette ikke er i samsvar med Justis- og beredskapsdepartementet eller DSBs formidlene ble fordelt. Fylkesmennene i Hordaland og Nordland mener DSB og Justis- og beredskapsdepartementet i større grad burde ta hensyn til reiseavstand, folketall og antall kommuner i embetene ved fordelingen av midlene, ettersom det ble gitt føringer om å bruke midlene på veiledning og tilsyn med kommunene.

DSB påpeker at fordelingen av satsingsmidlene ble drøftet med fylkesberedskaps-sjefenes arbeidsutvalg (FBAU), og FBAU støttet en lik fordeling av midlene til alle embeter. Bakgrunnen for ønsket om å fordele midlene likt var et generelt tterslep i beredskapsarbeid i disse embetene, som DSB ønsket å ta igjen.

DSB mener det er for tidlig å vise til konkrete samfunnsf effekter av de 10 mill. kronene, men direktoratet forventer reelle effekter av at kapasiteten hos fylkesmennene er økt.

DSB forventer også å se en forbedring av kommunenes samfunns sikkerhetsarbeid blant annet gjennomgang av tiltakene.

Justis- og beredskapsdepartementet er fornøyd med at bevilgningen på området er økt. Ekstra bevilgningen videreføres i 2017 og foreslås som en varig økning. Departementet mener det er for tidlig å uttale seg om hvilke effekter tilleggsvilgningen har gitt, og mener derfor at det er for tidlig å se på effekten på lengre sikt.

5.2.3 Endret styringsmodell for fylkesmennene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser i Prop 1 S (2016–2017) til at det er utviklet et nytt styringssystem for fylkesmennene som gjelder fra og med 2016. Styringsmodellen har som mål å vri styringen i retning av mål- og resultatstyring, harmonisere departementenes styringspraksis og legge til rette for mindre detaljert styring og økt handlingsrom, tydelige prioriteringer og relevante rapporteringskrav.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det nye styringssystemet har bidratt til bedre oversikt over embetenes mål og oppnåelse, bedre oppfølging av hvert embete og samlet sett en mer helhetlig, systematisk og effektiv styring av fylkesmennene. I motsetning til tidligere, hvor hvert embete fikk embetsoppdrag, er det nå lagt opp til at alle embeter mottar et embetsspesifikt tildelingsbrev og en virksomhets- og økonomiinstruks (VØI) som er felles for alle embetene.⁵² Det er gitt et større rom for prioritering gjennom denne endringen. Ifølge DSB er alle tildelingsbrevene like på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

Tabell 2 Mål og styringsparametere til tildelingsbrevene for årene 2015–2016

	Embetsoppdrag 2015	Tildelingsbrev 2016	VØI 2016
Mål	7	3	
Styringsparametere		2	
Oppdrag		6	
Antall resultatkrav/faste oppgaver*	40		20

*I embetsoppdraget for 2015 er antallet resultatkrav telt opp. Antallet oppgaver er telt i virksomhets- og økonomiinstruksen for 2016.

Kilde: Embetsoppdrag for 2015 og tildelingsbrev for 2016.

Gjennomgangen av embetsoppdraget for 2015 og tildelingsbrevet for 2016 viser at omfanget av oppgaver som skal gjennomføres, er redusert betydelig, jf. tabell 3. Målene er knyttet til å vurdere plansaker med hensyn til samfunns sikkerhet og beredskap, gjennomføre tilsyn av kommunene og øve egenkriseorganisasjon. I tillegg gis det innledningsvis til tildelingsbrevet klare føringer for hva som skal prioriteres i løpet av året (innføring av ny instruks, oppfølging av kommunene og flyktningssituasjonen). Det er i 2016 en forenklet og tydeligere styring enn i 2015.

Fylkesmennenes rapportering på tildelingsbrevet for 2015 er omfattende. I de fleste årsrapportene rapporteres det hvilke aktiviteter som gjennomføres, uten at det sies noe om hvilke resultater årsarbeidet har bidratt til. Enkelte fylkesmenn skiller seg ut med redde gjørelser for hvilke resultater og effekter beredskapsarbeidet har medført. Kravet til rapportering i tildelingsbrevet til fylkesmennene for 2016 er tillegg betydelig redusert sammenlignet med både 2015 og 2014.

Fylkesmennenes om intervjuet, oppfatter det som positivt at det er rom for å prioritere oppgavene i den nye styringsmodellen etter som fylkene er forskjellige

52) Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko og trygghet i samfunn – samfunns sikkerhet.

og behovene varierer. Det mener det også er positivt at styringsmodellen legger opp til en stor grad av samordning mellom departementenes og styringssignaler til fylkesmennene. Fylkesmennene viser iver til at styringene forsøkt dreiet mer mot mål- og resultatstyring enn tidligere, noe som oppfattes som positivt. Fylkesmennene påpeker samtidig at det fortsatt er en stor del aktivitetskrav på beredskapsområdet, noe som oppfattes som u hensiktsmessig da rapporteringen ikke nødvendigvis vil kunne si noe om kvaliteten på beredskapsarbeidet i kommunene.

Ifølge DSB skal den nye styringsmodell engi embetenes større handlingsrom ved at det styres mer etter strategisk viktige områder, og at aktivitets- og detaljstyringen begrenses. Deter ifølge DSB fortidlig å konkludere om modellendrer i styringen i retning av mål- og resultatstyring, men DSB mener å ha registrert at rapporteringen fra fylkesmennene er blitt mer resultatorientert og mindre aktivitetsstyrt.

Justis- og beredskapsdepartementet mener den nye styringsmodellen for fylkesmannen har gjort styringsdokumentene mer enhetlige enn tidligere og bidratt til å dreie styringen i retning av mål- og resultatstyring. Embetene har også kommet med viktige bidrag i prosessen. Justis- og beredskapsdepartementet understreker at det jobbes videre med å utvikle disse dokumentene.

5.2.4 Styringsdialogmøter og beredskapsgjennomganger

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at DSB med jevn mellomrom gjennomfører styringsdialogmøter og beredskapsgjennomganger med fylkesmannen og fylkesberedskapssjefene for å få kunnskap om embetenes utfordringer og krisehåndterings evne.⁵³ Møtene bidrar ifølge departementet til at fylkesmennene får en vurdering av eget samfunns sikkerhets arbeid, og dette bidrar også til å heve krisehåndteringskompetansen i embetene.

Referatene fra styringsdialogmøter som er gjennomført i 2015 og 2016, viser at alle fem embetene trekker fram utfordringer knyttet til forholdet mellom oppgaver og ressurser, og håndteringen av flyktnings situasjonen høsten 2015.⁵⁴ Tre av fem embeter viser til utfordringer knyttet til mottak og videre formidling av varslinger.

DSBs beredskapsgjennomganger av fylkesmennene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Buskerud er gjennomgått.⁵⁵ Beredskapsgjennomgangene er grundige og det blir gjennomført dokumentgjennomgang, intervjuer og egen krisehåndterings øvelse for embetene. DSB gir rapporten til bakemelding på hvordan embetene håndterer hendelser internt og over foreksterne aktører, og hvordan hver tenkelt embete utøver sin regionale samordningsrolle.

5.3 Tydeliggjøring av samordningsrolle og beredskapsansvar gjennom ny instruks

Fylkesmannens samordningsansvar innebærer et ansvar for å legge til rette for samarbeid mellom samfunns sikkerhets aktører og for å styrke samfunns sikkerhetsarbeidet både i det daglige og ved håndtering av uønskede hendelser.

53) I perioden 2013 til 2016 er det gjennomført styringsdialogmøter med ledelsen i alle embeter. Beredskapsgjennomganger, som erstatter DSBs tidligere tilsyn med embetene, gjennomføres av alle fylkesmenn i perioden 2014–2019.

54) Referater fra styringsdialogmøter med Oppland og Telemark (desember 2015), Nordland, Hordaland og Finnmark (april og mai 2016).

55) Rapporter fra beredskapsgjennomgang av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag våren 2015, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag høsten 2015, og Fylkesmannen i Buskerud våren 2016.

Nyinstruksforfylkesmennenesarbeidmedsamfunnssikkerhetogberedskapble vedtatt19.juni2015.Etavformålenemeddennyeinstruksenvaråpresisereog tydeliggjøre fylkesmannenssamordningsansvariallefaseravsamfunnssikkerhets- arbeidet,ogåsikremerenhetligpraksisfraembetetilembeteforåetablereenmer enhetligpraksisoverhelelandet.Justis-ogberedskapsdepartementethevderdennye instruksentydeliggjør fylkesmennenesansvarfør ,underogetteruønskede hendelser. Departementetviservideretilatinstruksenskalbidratilatfylkesmennenefåenmer enhetligtilnærmingtilsamordningsoppdragetpåregionaltnivå.

Detskillesidennyeinstruksenmellomfylkesmannensrolleidet*forebyggende arbeidet*og*når uønskede hendelser inntreffer*.Idet*forebyggende*arbeidet skal fylkesmannen ha oversikt over risiko og sårbarhet, ivareta hensyn til beredskapsplaner, samarbeid med andre statlige aktører ,veilede og føre tilsyn med kommunene, og samordne sivilt beredskapsarbeid innenfor totalforsvaret.Når det inntreffer en hendelse, endres samordningsrollen seg.Fylkesmannen får da en mer operativ rolle og skal etablere jevn kontakt med berørte politimestere,tai initiativ til å avklare hvilke myndighetersom har ansvar for krisehåndtering,skaf feoversikt oversituasjonen ifylketog avgisituasjonsrapport til sentrale myndigheter,holdefylkesberedskapsrådet informert,avklare spørsmål og bistandsanmodninger fra kommunenem.m.

Fylkesmennenesomerintervjuet,opplever atdennyeinstruksengirengod beskrivelse av arbeidsoppgaven på samfunnssikkerhets-ogberedskapsfeltet.Instruksengir handlingsrom og er mer tydelig på grensegangen mot andre aktører,som redningstjenesten og politiet.Fylkesmenneneopplever ikke at samordningsrollen praktiseres annerledes meddennyeinstruksen.Enkelte fylkesmennsomerintervjuet,Hordaland ogOslo og Akershus,mener det er behov for en ytterligere klargjøring av fylkesmannens samordningsrolle under hendelser og når fylkesberedskapsrådet skal innkalles.

Etter DSBssyn innebærer endringene i instruksene en forbedring fra tidligere,fordi den er tydeligere på fylkesmannens samordningsrolle før, under og etter hendelser.DSB har ikke registrert at det er ulik praksis for samordningsrollen mellom fylkesmennene.DSBs inntrykk er at fylkesmennene tar initiativ overfor kommunene når det oppstår hendelser.Naturlig nok vil fylkesmennene i embeter der det skjer hendelser ofte,være bedre på håndtering av disse enn fylkesmennene i de embetene der det sjeldnere oppstår hendelser.Justis-ogberedskapsdepartementet mener atdennyeinstruksen har gjort roller og oppgaver før ,under og etter en krisetydeligere enn tidligere.Alle ekstremværhendelsene har også bidratt til å forbedre fylkesmennenes samordnings- evne i håndtering av slike hendelser.

6 Arbeidet med å styrke læringen etter øvelser og hendelser

EtsentraltfunniDokument3:7(2014–2015)RiksrevisjonensundersøkelseavJustis-ogberedskapsdepartementetsarbeidmedsamfunnssikkerhetogberedskapvaratdet ikke gjennomføres systematiske evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser. Undersøkelsen viste videre at læringspotensialet etter hendelser ikke ble utnyttet godt nok. Læringen var ikke systematisert, og det fantes ikke oversikt over hvilke hendelser som inntreffer. Riksrevisjonens anbefaling var at læringspotensialet etter hendelser og øvelser kartlegges, utnyttes og formidles på en mer systematisk måte.

INNST.S396(2014–2015)viser kontroll-ogkonstitusjonskomiteen til Riksrevisjonens undersøkelse og mener det er svært alvorlig at det ikke gjennomføres noe systematiske evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser. Flertallet i komiteen imøtesår statsrådens tiltak på dette området, og arbeidet med å sikre bedre oppfølging av læringspunkter ved øvelser, eksempelvis ved å bruke noen av de samme virkemidlene som man benytter ved gjennomføring og oppfølging av departementstilsyn.

6.1 Justis-ogberedskapsdepartementets tiltak for å styrke læringen fra øvelser og hendelser

Justis-ogberedskapsdepartementet viser i brev til Riksrevisjonen 13. juni 2016 blant annet til følgende tiltak:

- Det gjennomføres evaluering etter alle øvelser og større hendelser. Iverksettelse av læringspunkter fra øvelser og hendelser forankres også i regjeringen og i regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). DSB følger opp berørte aktører etter større øvelser.
- DSB har gjennomgått evalueringsrapporter etter øvelser og hendelser de siste ti årene. Oversikten brukes til å videreutvikle kompetanseomkriterier for god beredskapsplanlegging og håndtering, og til å identifisere læringspunkter som kan redusere både sannsynlighet for og konsekvensen av uønskede hendelser.
- DSB har etablert Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) for bedre å kunne støtte og koordinere det nasjonale arbeidet med øvelses- og evalueringsaktivitet innen forsamfunnssikkerhet og beredskap. Forumet skal være en felles arena for metode diskusjon og dialog om oppfølging av funn.
- DSB har laget en ny veileder for planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser.
- Øvingsforum for justis sektoren og Krisestøtte enheten bidrar til å styrke arbeidet med læring fra øvelser og hendelser i departementet.

6.2 Nasjonale øvelser

Det er gjennomført to større, sivile nasjonale øvelser i perioden 2015–2016, hvor DSB har hatt hovedansvaret for organisering og gjennomføring:

- Øvelse Harbour Ex 15, 28. og 29. april 2015
- Øvelse IKT 16, 29. og 30. november 2016

DSB er ansvarlig for planlegging, gjennomføring og evaluering av sivile, tverrsektorielle øvelser på nasjonalt nivå. DSB bistår tilleggs Justis-ogberedskapsdepartementet med planlegging, gjennomføring og evaluering av den årlige sivile nasjonale øvelsen (SNØ)



Nasjonalesivileøvelsergirmulighettilåtrenesamarbeidmellomnødetaterogandreinvolveaktører. Herfraden nasjonalesivileøvelsenvedSydhavnaiOslovåren2015.
Foto: DSB

for departementene. Øvelse SNØ gjennomføres vanligvis i tilknytning til den årlige sivile nasjonale øvelsen DSB har ansvar for. Målet med disse øvelsene er å forbedre krisehåndteringsevnen på nasjonalt nivå og avdekke utfordringer som krever tverrsektoriell samordning.⁵⁶

Arbeidet med øvelsene følger en rammeplan for sivile nasjonale øvelser. DSB er i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om ferdigstilling av nåværende versjon av rammeplanen. I rammeplanens skisseres de ulike øvelser DSB ønsker å gjennomføre i årenes omkommer, og begrunnelse for dette. Arbeidet med planlegging, gjennomføring og oppfølging av de sivile nasjonale øvelsene går over flere år.

Det går fram av intervju at DSB bygger valget av tematikk for de sivile nasjonale øvelsene på risikovurderinger. Type øvelse velges ut fra valgt tematikk, og scenario for øvelsen velges basert på hvilke elementer man ønsker å øve på. Risikovurderinger som legges til grunn, vil kunne være hentet fra risiko- og sårbarhetsanalyser, Nasjonalt risikobilde og erfaringer fra tidligere øvelser.

Justis- og beredskapsdepartementet har vært involvert i HarbourEx 15 (SNØ 15) og IKT 16 (SNØ 16). I tillegg har NATO årlige krisehåndteringsøvelse CMX⁵⁷ og de årlige kontraterrorøvelsene Geminivært gjennomført med involvering fra både justis- og forsvarssektoren.

6.2.1 Øvelse HarbourEx 15

Øvelse HarbourEx 15 ble gjennomført i Sydhavnai Oslo i april 2015. Dette var en stor fullskala øvelse med deltakelse fra om lag 40 virksomheter hvor målet var å trenge på håndtering av en storulykke i Oslo. Evalueringen gjennomførte og oppfølgingen er igangsatt. Scenario for øvelsen var:

- en eksplosjon og brann i container med farlig stoff
- brann i tankanlegg
- evakuering av røyk i lagte områder i deler av Oslo
- grunnstøting av skip med påfølgende oljeutslipp i Indre Oslofjord

56) DSB (2016) *HarbourEx 15, evalueringsrapport*, februar 2016.

57) Graderterapporter .

For øke læringsutbyttet fra øvelsen gjennomførte DSB en rekke kompetansetiltak i planleggingsfasen av øvelsen. Dette omfattet kurs og seminarer om risikostyring, evalueringsmetodikk og krisekommunikasjon for å heve kompetansen for øvingsaktører innen krisekommunikasjon. DSB opplyser at det tilleggs ble gjennomført mange virksomhetsinterne kurs og seminarer.⁵⁸

Evalueringen etter øvelse HarbourEx15 er basert på et omfattende datamateriale, og oppfølgingspunkter blir fulgt opp av virksomhetenes om deltakere i øvelsen.

Læringspunktene var:

- Nødmeldingssentralene har ikke et felles situasjonsbilde.
- Innsatsleders kommando plass har ikke et felles situasjonsbilde.
- Informasjonsdelingen og rapportering til redningsledelsen er ikke god nok.
- Samhandlingen mellom politiet og Statens vegvesen er ikke god nok.
- Befolkningsvarsling gjennom foreksempel SMS (akuttvarsling) er ikke god nok.
- Utvekslingen av informasjon mellom aktørene er ikke god nok.
- Det er vanskelig å få gitt informasjon til befolkningen.

Som del av evalueringen ble det gjennomført såkalte førsteintrykkssamlinger (hot wash-up), det vil si et evalueringsmøte for ledere umiddelbart etter øvelser. Dette bidrar ifølge DSB til å sikre at utfordringene under øvelsene blir tatt i, en større ledelsesforankring av oppfølgingspunkter og at enkelte forhold kan følges opp umiddelbart.

Styringsgruppen benyttet seg av et ledd i oppfølgingen av tiltaksplanen. Hensiktene er å sikre at oppfølgingstiltakene blir fulgt opp av virksomhetene.

Status for gjennomføring av de foreslåtte tiltakene viser at mange tiltaker fulgt opp, i andre tilfeller er det igangsatt prosesser som det vil ta tid å løse. Det framgår også at de største utfordringene gjelder tiltak på tvers av sektorer, foreksempel felles situasjonsbilde, utveksling av informasjon mellom aktørene, samhandling mellom etater og befolkningsvarsling.⁵⁹



DSB hadde ansvar for øvelse HarbourEx15 hvor det var storulykken nær Oslo sentrum.

Foto: DSB

58) E-post 21. oktober 2016 med oversikt over kompetansetiltak for bindelse med HarbourEx15 fra DSB.

59) DSB (2016) *HarbourEx15, evalueringsrapport, februar*. DSB (2016) *Referat fra styringsgruppes møte HarbourEx15*, møtereferat fra DSB, 31. august 2016.

Som del av oppfølgingen av Harbour Ex 15 har DSB besluttet å arrangere en mindre øvelse for å kunne vurdere om tiltakene er implementert.

Øvelse SNØ 15 ble gjennomført en uke etter Harbour Ex 15, og bygget på aktuelle problemstillinger fra denne øvelsen. Det ble lagt til sikkerhetspolitisk dimensjon for å veie opp totalforsvaret. Justis- og beredskapsdepartementet og departementet for lederdepartementet og på forberedelse til gjennomføring av møte i Kriserådet. Åtte departementer deltok i øvelsen. Det var fem læringspunkter fra øvelsen, blant annet knyttet til Kriserådets rolle under hendelser av sikkerhetspolitisk karakter, metode for evaluering av øvelser hvor Kriserådet er involvert, og andre mer administrative forhold knyttet til gjennomføringen.⁶⁰

6.2.2 Øvelse IKT 16

Justis- og beredskapsdepartementet vurderte i samarbeid med Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet at det var behov for gjennomføring av en tverrsektoriell nasjonal IKT-øvelse og besluttet å gjennomføre IKT 16.⁶¹ Øvelsen planlegges av DSB og inkluderer også den årlige tverrsektorielle departementsøvelsen som Justis- og beredskapsdepartementet ved krisestøtte enheten har ansvar for (SNØ 16).

Øvelse IKT 16 ble gjennomført 29. og 30. november 2016. Scenariet for øvelsen var et omfattende IKT-angrep som lammer flere sektorer og forvaltningsområder, og tar utgangspunkt i åpen trussel og risiko vurderinger fra NSM, PST og E-tjenesten. Formålet med øvelsen var å sette Norge bedre i stand til å håndtere et stort IKT-angrep som rammer på tvers av sektorer. Øvelsen inkluderer relevante respons- og fagmiljøer, slik at den nasjonale strukturen for IKT-hendelse håndtering ble testet og alle sektorer med etablerte responsmiljøer/fagmiljøer ble inkludert. Privat-offentlig samarbeid og sivilt-militært samarbeid hadde særlig fokus. Samhandling, ansvar- og rolleavklaring mellom sektorer, fagmiljøer og forvaltningsnivåer var sentrale tema i øvelsen.⁶²

Både departementet og DSB viser til at øvelsen bygger på erfaringer fra konkrete hendelser, for eksempel erfaringer med cyberangrep i Ukraina og erfaringer fra tidligere øvelser som IKT 08, Telenors Cyberdawn 2013 og Nasjonal cyberøvelse for ekomogkraft 2015.

Erfaringer fra tidligere reviser i informasjonsdeling, ansvar og rolleforståelse har vært en utfordring.⁶³ Foreksempel viser DSB til den problemstilling fra tidligere øvelser på dette området har vært uenigheten mellom NSM og politiet om hvem som har ansvar for kriminalitetsbekjempelse i cyberdomenet. Dette har derfor vært et tema for beredelse i henholdsvis NSM og politiets rolle er diskutert.

DSB innhentet inntrykk og kommentarer fra deltakerne umiddelbart etter øvelsen. Deltakerne peker på at følgende forhold var utfordrende:⁶⁴

- å etablere en fellessituasjonsforståelse
- å sikre god informasjonsflyt mellom responsmiljøer og myndigheter
- å dele og formidle gradert informasjon
- å sikre god kommunikasjon til befolkningen

6.2.3 Øvelse CMX

Øvelse CMX er krisehåndteringsøvelser i regi av NATO. Det øves krisehåndtering etter nedfelte prosedyrer i NATO krisehåndteringssystem (NCRS) og nasjonalt etter sivilt

60) Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Årsrapport for planlegging og gjennomføring av øvelser i justissektoren, Utarbeidet av Øvingsforum for justissektoren, utdatert-mottatt på e-post 13. juni 2016.

61) Justis- og beredskapsdepartementet (2015) Nasjonal IKT-øvelse 2016 – oppdragsbrev, brev til DSB 10. november 2015.

62) Øvingsdirektiv og føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet.

63) DSB (2016) Informasjon til virksomhetene om gjennomføring av IKT 16, presentasjon mottatt på e-post 8. november 2016.

64) E-post fra DSB 5. desember 2016.

beredskapssystem (SBS) og beredskapssystem for Forsvaret (BFF). Evalueringene av øvelsene er gradert.

Deter gjennomført to øvelser i perioden 2015–2016. Lårsrapporten fra Øvingsforum for justis-sektoren for 2015 går det fram hvilke læringspunkter fra øvelsene i 2015 som gjelder for Justis- og beredskapsdepartementet, og hvor dan disse er fulgt opp. Her framgår det blant annet at det er behov for å gjennomgå nasjonale prosedyrer for forberedelse av sakers omskalbehandling i NATO skomite for sivilt-militært samarbeid (her under departementets rolle), videre utvikler rutiner for mottak, behandling og videre formidling av tiltak etter sivilt beredskapssystem (SBS).

6.2.4 Øvelse Gemini

Øvelse Gemini 2015 ble gjennomført som en uvarslet alarm øvelse 17.–18. juni 2015. Formålet med øvelse Gemini 2015 var å øve Forsvaret sevn til å støtte politiet i maritime kontraterroroperasjoner for å verne vesentlige nasjonale samfunnsinteresser. Justis- og beredskapsdepartementets rolle i øvelsen var samvirke og koordinering mellom departementene, bruk av bistandsinstruksen, møter i Kriserådet og regjeringen.

Læringspunktene fra øvelsen var hovedsakelig knyttet til vurdering og håndtering av bistandsanmodninger, det vil si hvordan Forsvaret bistår politiet. Det går videre fram at det i Justis- og beredskapsdepartementet var klarhet rundt ledelsesform under krisen (linjeledelse, forsterket linjeledelse eller stab), og innhenting og videre formidling av situasjonsbilde fra det sivile situasjonssenteret. Under øvelsen var det tydelig at Forsvaret ikke klarte å stille med ressurser for å støtte politiet tidlig nok, og i tilstrekkelig mengde. Det var også utfordring rundt håndteringen av en anmodning om håndhevelse av bistand fra Oslo politidistrikt som ble behandlet av saksbehandler og stab leder i Justis- og beredskapsdepartementet før korrekt formell beslutning var avgitt fra Politidirektoratet.⁶⁵

I januar 2016 satte Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet i samarbeid med SMK neden arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til nye instruks for Forsvarets bistand til politiet. Den nye instruksens skal bidra til en effektiv og operativ oppgaveløsning og en best mulig utnyttelse av samfunnetssamlede nasjonale beredskapsressurser. Det ble også satt ned et utvalg for å lage en ny bistandsinstruks for politiet. Arbeidsgruppen kom med sin rapport i september 2016.

Lårsrapporten for øvingsaktivitet i Justis- og beredskapsdepartementet viser at det ble gjennomført kompetanseheve tiltak i forkant av Øvelse Gemini 2015 med vekt på vurdering og håndtering av bistandsanmodninger i forsvars- og justis-sektoren. Det pekes på at dette var nyttig og vil bli videreført ved senere øvelser. Deter også etablert et kurs i nasjonal beredskap og krisehåndtering på Forsvarets høgskole med særlig vekt på samhandlingen mellom politiet og Forsvaret, også bistandsinstruksen. Halvparten av deltakerne kommer fra politiet og halvparten fra Forsvaret. Erfaringer og læringspunkter fra nasjonale øvelser og hendelser innarbeides i kursrekken.⁶⁶

Regjeringens sikkerhetsutvalg besluttet at Øvelse Gemini 2016 ble avholdt som to separate nasjonale kontraterror øvelser – øvelsene Gemini og TYR. Øvelse Gemini 2016 ble planlagt av Forsvaret og gjennomført i Sør-Vest politidistrikt i juni. Både Sør-Vest og Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet deltok i øvelsen. Øvelse Tyr ble planlagt av Politidirektoratet og ble gjennomført i begynnelsen av november 2016. Flere politidistrikter deltok i øvelsens sammenheng med Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvarsdepartementet og Forsvaret deltok i øvelsen på både taktisk, operativ og strategisk nivå. Fra 2017 er det

65) Politi høgskolen (2015) *Evaluering øvelse Gemini 2015*. Rapport fra politihøgskolen med vekt på Justis- og beredskapsdepartementets rolle i øvelsen. Oversendt av Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 14. juni 2016.

66) Forsvarets høgskole (2016), mottatte-post 8. desember.

besluttet en ny organisering av kontrater og øvelser hvor politiet og Forsvarets skal øve sammen. I denne årlige øvelsen (Øvelse Nordlys) skal det øves på et bredt spekter av terrorscenarier.⁶⁷

6.3 DSB evaluering av noen større hendelser 2015–2016

6.3.1 Skredulykken på Svalbard

DSB led arbeidet med evalueringen etter skredulykken på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.⁶⁸ Ulykken førte til at to mennesker omkom, og det skapte store materielle skader. Redningsaksjonen som ble gjennomført umiddelbart etter hendelsen, blir karakterisert som profesjonelt utført, og det var god samhandling mellom redningsaktørene. DSB peker på flere læringspunkter, blant annet manglende avklaring av ansvar for sikring i beboede områder på Svalbard og manglende oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalyser. Det anbefales også at ulike sektormyndigheters samarbeid om å videreutvikle beredskapsarbeidet på Svalbard ilyse av de endringene som samfunnet står overfor i tiden framover.

DSB har i ettertid hatt kontaktmøter med flere av aktørene. For eksempel har DSB brukt kontaktmøtet med Helse direktoratet, i anledning tilsynet med Helse- og omsorgsdepartementet, for å forsikre seg om at de har god kunnskap om læringspunkter fra denne hendelsen på sitt ansvarsområde. DSB mener de på den måten gjør Helse direktoratet ansvarlig for oppfølgingen av læringspunktene.

6.3.2 Flyktningkrisen

DSB fikk et utvidet koordineringsansvar i flyktningssituasjonen høsten 2015 på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. DSB har evaluert utøvelsen av egen koordineringsrolle.⁶⁹ DSBs rolle var innledningsvis å støtte gjennom Sivilforsvaret til opprettelse av ankomstsenter, men direktoratet fikk etter hvert en koordinerende rolle mellom ulike virksomheter og andre statlige etater som ble berørt av krisen.

Det går fram av DSBs evaluering at det var uklart rundt DSBs formelle rolle og for- tolkningen av kgl.res. 24. juni 2005, som beskriver direktoratets koordineringsrolle inntil direktoratet og blant eksterne aktører. Flere av virksomhetenes områder ble berørt av krisen, var lite kjent med DSB og mener i etterkant at DSB burde hatt tydeligere rolle på et tidlig stadium når behovet for tverrsektoriell samordning oppstod. DSB var avhengig av å få et formelt oppdragsbrev av Justis- og beredskapsdepartementet for å utøve koordineringen med størrelse og kraft. Oppdragsbrevet kom i midlertidstid og var ikke så klart avgjørende overfor de andre virksomhetenes om det burde ha vært ifølge evalueringen. DSB får for øvrig gode skussmål for ledelse av koordineringsmøter av virksomheter og fylkesmenn som deltok.

I Justis- og beredskapsdepartementet er det satt i verk en evaluering som foreløpig ikke er ferdig stil. Departementet har tillegget initiativ til et eksternt konsulentoppdrag for sammenfatning av evalueringer etter flyktningkrisen.⁷⁰

Utlendingsdirektoratet har også evaluert hendelsen og visert til at mangementet det tok for lang tid før Justis- og beredskapsdepartementet innså alvor og omfanget av situasjonen. Ifølge denne evalueringen satte departementet ikke beredskapeller

67) Dokumentnr. 15:54 (2016–2017) Skriftlig spørsmål fra Kjell Inge Løkke til Justis- og beredskapsministeren, 18. oktober 2016 av Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen.

68) DSB (2016) Skredulykken i Longyearbyen 19. desember 2015, Rapport fra DSB, september 2016.

69) DSB (2016) DSBs håndtering av koordineringen i flyktningssituasjonen 2015, internrapport, versjon 2.0, august 2016, unntatt offentlighet.

70) Justis- og beredskapsdepartementet (2016), mottatte-post 9. desember.

krisestab, men forsterket linje og kom der for sent på banen. ⁷¹ Det var også utfordringer med å få informasjon fram om Teri Kriserådets omgjaldt Utlendingsdirektoratet, og egen del av beslutningene fra Justis- og beredskapsdepartementet var ikke skriftlige. Justis- og beredskapsdepartementet får for øvrig positiv omtale for støtte og god dialog. Evalueringer viser eller til situasjonen var ny både for Utlendingsdirektoratet og DSB. Det var derfor noe uklart rundt roller og ansvar i innledningsvis. Utlendingsdirektoratet anbefaler å videre utvikle samarbeidet mellom de to direktoratene og tydeliggjøre DSBs nasjonale koordineringsansvar.

6.3.3 Ekstremværet Tor og lekter hendelsen i 2015

Justis- og beredskapsdepartementet har foretatt en sammenstilling av erfaringer fra håndteringen av ekstremværet Tor i 2015. Denne ble brukt for å avgjøre om det skulle iverksettes en evaluering i departementet. Kriserådet besluttet 3. februar 2016 å legge fram en evaluering av effekten av å ha det på Nødnett for regjeringen. ⁷²

Arbeids- og sosialdepartementet har tatt initiativ til en gjennomgang og evaluering av hendelsen hvorens lepebåtmistet en lekter som drev fritt mot ljeplattformene på Valhallfeltet i Nordsjøen i 2015. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at denne evalueringen nå er koplet sammen med annet pågående arbeid om kringhendelser offshore. Arbeidet er gradert, og ansvaret for det ligger i Politiavdelingen. Det er ifølge Justis- og beredskapsdepartementet med bakgrunn i denne hendelsen allerede foretatt en dring i instruks for varsling og rapportering av hendelser, slik at øvrige departementer blir varslet på et tidlig tidspunkt og som var tilfellet under denne hendelsen.

6.4 Utfordringer fra øvelser og hendelser

DSB har gått gjennom evalueringer av hendelser i perioden 2004–2014 og evalueringer fra øvelser i perioden 2006–2015.

6.4.1 Gjennomgang av evalueringer av hendelser fra perioden 2004–2014

I 2014 gjennomgikk DSB i samarbeid med konsulentfirmaet PwC funn og forbedringspunkter fra evalueringer av 11 uønskede hendelser i perioden 2004–2014. ⁷³ Evalueringene var fra ulike større hendelser som tsunamien i 2004, fugleinfluensaen i 2009, askeskyen i 2010, 22. juli 2011 og ekstremværet og flommen i 2011.

I notatet presiseres det at gjennomgangen ikke er en vurdering av kvaliteten på evalueringene opp mot god praksis. Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvilke læringspunkter som går igjen i de forskjellige hendelsene, inndelt etter hovedområdene som er presentert i rapporten. Det skiller mellom utfordringer og læringspunkter knyttet til valgt utfør hendelsen fant sted (tabell 3), og utfordringer/læringspunkter som er resultat av valgt foretatt selve håndteringen av hendelsen (tabell 4).

71) Utlendingsdirektoratet (2016) *Beredskapsøsten 2015 – rapport fra evalueringen*, intern UDI-rapport fra april 2016.

72) Justis- og beredskapsdepartementet (2016), mottatte-post 9. desember 2016. DSB (2016) *Uværet Tor – oppsummering fra DSB*. Notat.

73) DSB (2015) *Funn og forbedringer fra evalueringer av uønskede hendelser. Gjennomgang av evalueringer av 11 uønskede hendelser i perioden 2004–2014*. Notat.

Tabell3Utfordringeroglæringspunkterknyttettilvalgtattførhendelsenetterhovedområde

	Mål, strategi og økonomi	Roller og ansvar	Risiko- og sårbarhetsanalyse	Beredskapsplanverk og organisasjon	Bemanningskompetanse	Utstyr og materiell
Totalt antall	2	6	9	11	10	9

Kilde: DSB

Tabell3 viser at mangler ved beredskapsplanverk og organisasjon ifor kant av hendelsen går igjen i alle evalueringene. I tillegg er det evalueringene går det fram at organisasjonen som er utsatt for hendelsene, ikke hadde tilfredsstillende bemanning, og ansatte/representanter hadde heller ikke nødvendig kompetanse om planverk og organisasjon. Både utstyrs- og materiell situasjonens samtrisiko- og sårbarhetsanalyse var mangelfulle i iniavelle hendelser. I tillegg var roller og ansvar utfordring.

Tabell4Utfordringeroglæringspunkterknyttettilvalgtattisvelhåndteringenavhendelsene, etter hovedområde

	Varsling og mobilisering	Beredskapsplanverk og organisasjon	Situasjonsforståelse og rapportering	Kommunikasjon med media og befolkning	Håndtering av ramme og pårørende	Helse, miljø og sikkerhet
Totalt antall	7	9	9	8	7	2

Kilde: DSB

Tabell 4 viser at flere tema gjentar seg under håndteringen av hendelsene, blant annet at beredskapsplanverk ikke blir fulgt, at stabarbeid er uten planmessig organisering, og at det mangler på kompetanse, utstyr og trening blant ansatte. I tillegg er det hendelser hvor det er problemer med å skaffe en felles situasjonsforståelse og sørge for en god situasjonsrapportering. I tillegg er det hendelser hvor det er problemer i kommunikasjonen med media og befolkningen. Dette gjorde at aktører, media og publikum ikke fikk informasjon til riktig tid.

6.4.2 Gjennomgang av evalueringer av øvelser fra perioden 2006–2015

I 2016 gjennomførte DSB en gjennomgang av funn og forbedringspunkter i evalueringsrapporter fra størrelse av øvelser de siste ti årene. Gjennomgangen er basert på evalueringsrapporter utarbeidet av henholdsvis DSB, NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat), Politihøgskolen og Politidirektoratet.

Gjennomgangen konkluderer med at man ikke kan si hva de gjentakende funnene fra tidligere øvelser skyldes, ettersom dette ikke framgår av evalueringsrapportene. I de fleste evalueringsrapportene DSB har gått gjennom, står det at øvelsene blir sett på som vellykkede, uten at det blir definert hvilke sider ved øvelsen som var vellykkede, eller hvorfor de var vellykkede. ⁷⁴

74) DSB (2016) Gjengangere i øvelser – hvorfor finner vi det samme om igjen og om igjen? – Gjennomgang av 15 evalueringsrapporter etter øvelsesperioden 2006–2015 .

6.4.3 Justis-ogberedskapsdepartementets og DSBs oppfølging av evalueringer etter hendelser og øvelser

Justis-ogberedskapsdepartementet mener det er innført en systematikk, og at arbeidet mer kunnskapsbasert enn det var tidligere. Tidligere var man ferdig med en øvelse når evalueringsrapporten var ferdig – når arbeidermanners systematisk med å følge opplæringspunkter. Metodebruken er mer variert, og det er ikke nødvendigvis desomplan legger og gjennomfører øvelsen, som skriver evalueringsrapporten. Departementet bruker også mer av DSBs øvelseskompetanse i øvelsesarbeid. Departementet mener evalueringen av Harbour Ex 15 er et eksempel på den nye måten å evaluere øvelsen på. Det gjennomføres umiddelbart etter gjennomgang av læringspunkter, det skrives evalueringsrapport, det gjennomføres oppfølgingsmøter og man forsikrer seg om at det blir tatt til læringspunktene. Justis-ogberedskapsdepartementet er også veldig fornøyd med at det nå er etablert et samarbeid med Politidirektoratet og Politihøgskolen om evaluering av øvelser. Departementet opplever også at samarbeidet mellom departementet og DSB er tettere. ⁷⁵

DSB opplyser at de arbeider annerledes med oppfølging av evalueringer etter hendelser og øvelser enn for bare noen år tilbake. En viktig endring er at det er oppfølgingen av evalueringsrapportene, siden læringspunktene nå skal følges opp og det skal lages en tiltaksplan (Way Forward-rapport). DSB uttaler videre at det største utfordringen er knyttet til oppfølgingen av øvelser og hendelser gjeldende tiltak på tvers av sektorer. Det har vært vanskelig for DSB å stille andre aktører i andre sektorer til ansvar etter øvelsene. DSB mener derfor det er viktig at det utvikles en formell metode for dette i tråd med modellen som nå brukes i etterkant av Harbour Ex 15. I Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnsikkerheter* foreslås det:

- at alle hendelser og øvelser innenfor samfunnsikkerhetsområdet i utgangspunktet skal evalueres, og at funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan
- at oppfølging av øvelser og hendelser ikke skal anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende
- at resultater av oppfølgingen av øvelser og hendelser over en viss størrelse/alvorlighetsgrad skal rapporteres til overordnede instans

6.4.4 Oppfølging av øvelsesaktivitet i departementene

Justis-ogberedskapsdepartementet har kartlagt øvelsesaktiviteten i departementene. Denne kartleggingen viser at det er behov for å øke kunnskapen på øvelsesområdet i departementene. Departementet uttaler i intervjuet at DSBs veiledere og metodehefter vil kunne brukes for å styrke denne kunnskapen.

De fem departementenes omrøp i intervjuet, har ulike opplevelser og vurderinger av øvelser i regi av Justis-ogberedskapsdepartementet og DSB. Flere er generelt positive og trekker særlig fram arbeidet med Harbour Ex 15 og IKT 16. Det er noe varierende oppfatning av hvor tydelige målene fra øvelsene er kommunisert, og det blir trukket fram et ønske om tidligere involvering. Departementene mener Justis-ogberedskapsdepartementet og DSB er blitt flinkere til å følge opp læringspunkter fra øvelsene. Enkelte læringspunkter knyttet til informasjonsdeling og kommunikasjon går igjen. Samtidig peker flere departement på at evalueringene etter større øvelser ikke er konkrete nok i sine konklusjoner og anbefalinger når det gjelder hva som skal forbedres, og hvem som har ansvar for å følge opp læringspunktene. ⁷⁶

75) Intervju med Justis-ogberedskapsdepartementet 31. oktober 2016.

76) Intervju med Helse-og omsorgsdepartementet 7. september 2016, Samferdselsdepartementet 21. september, Arbeids-og sosialdepartementet 8. september og Finansdepartementet 1. november 2016.

6.4.5 Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum

DSBoppretteti2013etnasjonaltøvelses-ogevalueringsforum(NØEF)somsamler viktigeøvelsesaktørerinnensamfunnssikkerhets-ogberedskapsområdet.Forumethar sommålstøtteogkoordinerearbeidetmedøvelses-ogevalueringsaktivitetinnenfor samfunnssikkerhetogberedskapiNorge.Forumethar2–3samlingerårligogmedlemmer framellom30og40beredskapsaktører.⁷⁷Styringsgruppenbestårblantannetav deltakerefraForsvaret,politietoghelse.

IfølgeDSBsårsrapportskalforumetogsåbidratilataktørenesomjobbermedplan- leggingoggjennomføringavøvelser,harenfellesarenaformetodediskusjon,og forumetskalogsåføølgeoppfunnetterøvelserogbidratiladisseblirutbedretav ansvarligmyndighet.⁷⁸

IfølgeDSBharNØEFblittethensiktsmessigforumforåtaoppulikeforholdrundt øvelsene,ogsåoppfølgingavlæringspunkter.DSBharherenmulighet,sammenmed virksomhetenesomdeltar ,tilåblieniogmhvemsomeransvarligeforåretteopp læringspunktene.EksempelvisgjøresdetteforHarbourEx15.DSBserdetsomnaturlig atNØEFåenmerformellrolleioppfølgingenavøvelseneitidenframover. Justis- ogberedskapsdepartementetmeneratNØEFerviktigiarbeidetmedoppfølgingav tidligeøvelseroghendelser.

6.4.6 Gradert kommunikasjon

22.juli-kommisjonenanbefalteetableringavgradertsambandogrutinerforrask informasjonsflyt mellom departementene og deres underliggende etater under kriser.⁷⁹ Detblederforbesluttetåinnføreetsystemforhøygradertdatakommunikasjonmellom departementene,sentraleberedskapsaktørerogfylkesmennenei2013.⁸⁰

Innføringenavgradertsambandifylkesmannsembetenevarplanlagtgjennomførti førstehalvdelav2014,jf.Prop.1S(2013–2014).Drifts-ogopplæringsutgifter skal dekkesinnenfortilgjengelgebudsjetrammer.⁸¹

Underkriserogiberedskapsplanleggingvildetværebehovforådelegradertinfor- masjon.Erfaringerfraøvelseroghendelserharvistutfordringerknyttettilmangelen påfellessystemerforgradertkommunikasjon.

DSBopplyseratsystemerforhøygradert(Hemmelig)kommunikasjonåertilgjengelig forfylkesmennene.DSB,politietogForsvaretharogsåtilgangtildette.Departementene hartilgangtiletBegrensetnett.Utfordringeneråfådettetilåfungereietsbredere sivilt-militært samarbeid.DSBmenergodkommunikasjonpåversavvirksomheter erutfordrendeåfåtilgjennomgradertekommunikasjonsløsninger .Utfordringeneer endastørrenårdetgjeldergradertekommunikasjonsløsningersommeavbruk - erneikkebrukerregelmessig.DSBpekerviderepåatsærligForsvaretsoperative hovedkvarterharutfordringermedugradertkommunikasjon.DetteertemaDSBog andrejobbermed.

6.5 Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med øvelser og hendelser

Ihenholdtilkgl.res.15.juni2012harJustis-ogberedskapsdepartementetetoverordnet ansvarfor nasjonale øvelserisivilsektor.Departementetskalplanleggeog

77) DSB(2016) *Styring og kontroll* ,internrapport,mottatt på e-post november 2016.

78) DSB(2016) *DSBs årsrapport for 2015* .Rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet 15. februar 2016.

79) NOU(2012:14) *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*.

80) Meld.St.29(2012–2013) *Samfunnssikkerhet*.

81) Investeringer dekket gjennom en ekstraordinær bevilgning på 12 mill. kroner våren 2013,jf.Prop.77S(2012–2013) og Innst. 448S(2012–2013).

gjennomføre øvelser i sivile beredskapsplaner i tråd med rammeplan for sivile nasjonale øvelser og krisehåndteringssystemer. Departementet skal også føre oversikt over øvelsesvirksomheten basert på rapportering fra departementene. Departementet har tilleggsansvar for øvelser av eget departement og øvelser som berører Kriserådet og regjeringen.⁸²

6.5.1 Øvingsforum for justissektoren

Departementet har etablert Øvingsforum for justissektoren for å bedre koordineringen internt og i sektoren med hensyn til øvingsaktivitet, med et mål om at det skal øves mer målrettet og hentes ut et større læringsutbytte, ifølge Justis- og beredskapsdepartementet.⁸³

Årsrapporten fra Øvingsforumet omhandler de store, nasjonale øvelsene og prioriterte læringspunkter fra sentrale deltakere i justissektoren.⁸⁴ I rapportene er det beskrevet hvilke funn i evalueringen er harkommet fram til, hovedsakelig for Justis- og beredskapsdepartementet, POD og DSB, og hva som er planen for å følge opp disse. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det planlegges å senne mer opp om Øvingsforumet i funksjonen etter hensikten, og om det fortsatter behov for forumet.

6.5.2 Krisestøtteenheten

I Justis- og beredskapsdepartementet er det etablert en krisestøtteenhet (KSE) som er permanent sekretariat for Kriserådet og skal støtte departementene under krisehåndtering.

I regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) møter statsministeren, justisministeren, forsvarsministeren og utenriksministeren. Dette er regjeringens viktigste organ for å diskutere og avklare sikkerhetsspørsmål i Norge. KSE har et mye tettere samarbeid med RSUs sekretariat ved SM enn tidligere.

85

Justis- og beredskapsdepartementet viser for øvrig til at det er lav terskel for å bringe tværsektorielle saker inn for Kriserådet. Foreksempel har Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppfølging av DSS og oppetid for departementenes nettvært tatt opp flere ganger. Utfordringer knyttet til nedetid på Nødnett i forbindelse med ekstremværet Tor og så langt opp i Kriserådet.

Justis- og beredskapsdepartementet logger hendelser i KSE-CIM, som er et felles, elektronisk beslutningsstøtte- og loggingssystem for departementenes som forventes å bli brukt ved håndtering av hendelser. Verktøyet brukes ifølge departementet til stabstøtte og kommunikasjons- og informasjonsarbeid. Justis- og beredskapsdepartementet mener de gjennom KSE-CIM har systematisk oversikt over uønskede hendelser. KSE har laget en oversikt over hendelser basert på logging i KSE-CIM (hendelser hvor KSE har vært involvert). Oversikten viser hvilke hendelser som går igjen. I 2016 har det foreksempel vært totalt 60 hendelser fra januar til og med august måned. Departementet har i tillegg laget en tilsvarende oversikt for tidligere år. Krisestøtteverktøyet CIM benyttes også av Justis- og beredskapsdepartementet, fylkesmannsembetene, enkelte kommuner og en rekke andre beredskapsaktører og myndigheter.⁸⁶

82) Kriserådet har representasjon fra Statsministerens kontor, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Utenriksdepartementet og eventuelt annet relevant departement, og regjeringens viktigste organ under nasjonale kriser.

83) Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Samlet oppfølging av hovedfunn og anbefalinger i Dok 3: 7 (2014–2015) – presentert i oppstartsmøtet 8. juni 2016*, notat sendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. juni 2016.

84) Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Årsrapport for planlegging og gjennomføring av øvelser i justissektoren. Årsrapport fra Øvingsforum for justissektoren, arbeidsdokument.

85) Regjeringens sikkerhetsutvalg, se egen omtale.

86) DSB (2015) *Kunnskapsbilde 2015 – oversikt over dokumentasjon av tilstands- og utviklingstrekk innen DSBs ansvarsområder*. Internrapport utgitt av enhet for dokumentasjon, datert 9. mars 2016.

7 Endringer i etatsstyringen av DSB

EtsentraltfunniDokument3:7(2014–2015)RiksrevisjonensundersøkelseavJustis-ogberedskapsdepartementetsarbeidmedsamfunnssikkerhetogberedskapvarat departementet drev med utpreget aktivitetsstyring av DSB. Departementet var iliten grad opptatt av mål- og resultatoppnåelse, og det ble heller ikke stilt tydelige krav til effektiv ressursutnyttelse i DSB. Departementet hadde heller ikke god informasjon om ressursbruken i direktoratet. I tillegg var styringsdialogen mellom direktorat og departement anstrengt. Riksrevisjonen anbefalte at departementet stiller tydelige krav til måloppnåelse og effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viserte til Innst. 396 S (2014–2015) at det å kartlegge måloppnåelsen på beredskapsfeltet er særlig krevende, fordi man ikke ser effektene av tiltakene man setter i verk, før en hendelse inntrer.

7.1 Justis-ogberedskapsdepartementets tiltak for å forbedre etatsstyringen av DSB

Justis-ogberedskapsdepartementet viser i brev med vedlegg til Riksrevisjonen 13. juni 2016 blant annet til følgende tiltak:

- Det gjennomføres jevnlig møter mellom statsråden og ledelsen i DSB, mellom ledergruppen i samfunnssikkerhetsavdelingen i departementet og ledelsen i DSB, og ordinære etatsstyringsmøter.
- Det er innført tydelige lederkontrakter med DSBs nye direktør fra 1. september 2015 som inneholder konkrete resultatkrav.
- I tildelingsbreveter antall mål, styringsparametere og oppgaver blitt redusert og endret for å øke oppmerksomheten om resultater og effekter, og redusere detaljstyringen.

7.2 Justis-ogberedskapsdepartementets styring av DSB

Et av funnene fra den forrige undersøkelsen var at Justis-ogberedskapsdepartementet satte styring av DSBs aktiviteter preget av ikke itråd med krav om mål- og resultatstyring. Det var også liten oppmerksomhet om effektiv ressursbruk i styringen av DSB.

I 2015 ble det utarbeidet fire nye mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet:

- redusert sårbarhet i samfunnet
- kunnskapsbasert forebygging
- styrket samhandling i beredskap og krisehåndtering
- bedre ledelse og styrket ledelseskultur

Målene er endringsmål som skal gi gjenfinnbare effekter for samfunnet og brukerne, jf. Prop 1 S (2015–2016). Målene har vært førende for DSBs virksomhet i 2015 og 2016. Det er utarbeidet tilhørende styringsparametere og oppgaver til hvert endringsmål. Oversikten under viser hvordan styringsstrukturen i de nye tildelingsbreveter bygget opp:

Tabell 5 Mål, styringsparametere og oppgaver i DSB tildelingsbrev for 2016

Mål	Styringsparameter	Antall oppgaver	Eksempler på oppgaver
1 Redusert sårbarhet i samfunnet	1 Økte vern hos brann- og redningsvesen til å verne liv, helse, miljø og materielle verdier	7	Oppgave 1–7 <i>Eksempel:</i> DSB skal gjennomføre planleggingsfasen for etablering av ny fagskole i henhold til planen
	2 Økte vern til implementering av forbedrings- og læringspunkter etter hendelser, øvelser, tilsyn og funn i forbindelse med annen virkemiddelbruk	2	Oppgave 8–9 <i>Eksempel:</i> DSB skal delta i evaluering av tilsynsordningen etter tredje tilsynsrunde
2 Kunnskapsbasert forebygging	3 Bedre kunnskapsgrunnlag innen eget forvaltningsområde som skalliggetil grunnforegen virkemiddelbruk og faglig støtte til departementets politikkutforming.	3	Oppgave 10–12 <i>Eksempel:</i> DSB skal gi ut Nasjonal trisikobilde 2016
3 Styrkets samhandling i beredskap og krisehåndtering	4 Forbedret samhandling på samfunns sikkerhetsarbeid på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå	4	Oppgave 13–16 <i>Eksempel:</i> DSB skal gjøre referdige nye veiledere i samfunns sikkerhet i arealplanlegging i henhold til plan- og bygningsloven
	5 Styrke sivilforsvarets evne til å forsterke nødstatene og andre myndigheters arbeid med å verne liv, helse og miljø og materielle verdier mot ulike typer hendelser	1	Oppgave 17 <i>Eksempel:</i> DSB skal bidra i en utredning om befolkningsvarslingssystemer i samarbeid med DNK
4 Bedre ledelse og styrket ledelseskultur	6 Styrke ledelseskulturen i beredskaps- og krisehåndterings-situasjoner	2	Oppgave 18–19 <i>Eksempel:</i> DSB skal etablere og utvikle Kriseforum
		4	Andre oppgaver: 20–23
4	6	23	

Kilde: DSB

Gjennomgangen av tildelingsbrevet til DSB viser at antallet mål og styringsparametere er redusert. Antallet styringsparametere er redusert fra 30 i 2014 til 8 i 2015 og 6 i 2016. DSB påpeker i sin tilbakemelding til Justis- og beredskapsdepartementet på tildelingsbrevet at styringsparametere framstår som delmål og ikke som konkrete og målbar resultatkra. ⁸⁷ På nesten nivå inneholder tildelingsbrevet 23 oppgaver og 24 rapporteringskriterier. De fleste er aktiviteter departementet ber DSB om å gjennomføre, jf. eksempler på oppgaver i tabell 5.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det flere eksempler på at det legges større vekt på mål- og resultatstyring i oppfølgingen av DSB enn tidligere. Departementet gir skriftlig tilbakemeldinger på DSBs årsrapport med krav om mer vekt på måloppnåelse og effekter. Departementet viser videre til at det er tatt inn konkrete

87) DSB (2016) DSBsvurdering av Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev, brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. juni 2016.

sultatkravilederkontrakten med DSBs direktør, som tiltrådte 1. september 2015. Resultatkravene er tillegget integrert i direktoratets styringsdokumenter og på alle ledernivåer.

Etter DSBs vurderinger endringen fra 2014 til 2016 betydelige, og tildelingsbrevet har derfor blitt mer tydelig og overordnet.⁸⁸ Tildelingsbrevet var tidligere omfattende, med komplisert målstruktur og med stor vekt på enkeltoppgaver og leveranser. Oppfølgingen og rapporteringen ble derfor omfattende og ressurskrevende for både departementet og direktoratet.

7.3 Styringsdialogen mellom direktoratet og departementet

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet gjenspeiles det i etatsstyringsmøtene at styringsdokumentene er forenklet og tydeliggjort, og det har bidratt til å styrke styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB.⁸⁹

Gjennomgangen av referater fra etatsstyringsmøter og møter mellom statsråden og DSBs ledelse viser at det i 2015 og 2016 har vært stor oppmerksomhet om oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse. Dette gjelder både mål- og resultatstyring, ressursbruk, DSBs prioriteringer og styringsdialogen. Justis- og beredskapsdepartementet har bedt DSB om en egen rapportering av oppfølgingen, som vedlegges til tertiær rapporteringen til departementet. Gjennomgangen av referater fra etatsstyringsmøter viser også at departementet har styrket dialogen med direktoratet gjennom hyppigere møtevirkomhet.

Både departementet og DSB mener det er god dialog mellom dem om mulige temaer – for eksempel utfordringer, bruk av ressurser osv. Oppgaver som ikke er nevnt i tildelingsbrevet, avstemmes nå bedrevet at det er bedrevet av grensning av slike oppdrag og bedres systematik i dialogen. DSBs direktør deltar på ukentlige orienteringsmøter med justisministeren. DSBs direktør har deretter en halvtimes møte med ekspedisjonssjefen for samfunnsikkerhetsavdelingen. I tillegg til dette gjennomføres de vanlige etatsstyringsmøtene.

7.4 Oppmerksomhet om ressursbruk i styringsdialogen

Gjennomgangen av tildelingsbrevet for 2016, referatet fra etatsstyringsmøter, og DSBs årsrapport viser at Justis- og beredskapsdepartementet har hatt oppmerksomhet om DSBs ressursbruk i 2015 og 2016.⁹⁰ Departementets oppmerksomhet har vært rettet mot ressursbruk generelt, men også ressursmessige utfordringer hos blant andre Sivilforsvaret og tiltaksmyndigheten. Gjennomgangen viser videre at departementet påpeker at DSB må forholde seg til budsjettmessige rammenes omkostninger, og løse oppgaver i tråd med føringer fra tildelingsbrevet og andre dokumenter fra departementet.

88) DSB (2016) *DSBs vurdering av Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev*, brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. juni 2016.

89) Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Samlet oppfølging av hovedfunn og anbefalinger i Dok 3:7 (2014-2015) – presentert i oppstartsmøtet 8. juni 2016*, notat sendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, 13. juni 2016.

90) Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev DSB 2016*. Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Referat fra etatsstyringsmøte med DSB 5. april 2016*.

8 Endringer i DSBs virksomhetsstyring

IDokument 3:7 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* var et av funnene at DSBs virksomhetsstyring var aktivitetsbasert, og at det til en grad ble stilt krav til effektiv ressursbruk internt. DSB utnyttet heller ikke tilstrekkelig grad tilgjengelig informasjon i virksomhetsstyringen. Det ble også for liten grad foretatt helhetlige prioriteringer av ressursbruken mellom fagavdelingene. Riksrevisjonens anbefaling var at departementet burde sørge for at DSB videreutvikler virksomhetsstyringen.

Statsråden pekte isitt svar på at det er opp til hver enkelt virksomhetsledelse å prioritere til deler av ressursene slik at det bidrar til god mål- og resultatoppnåelse. Statsråden viste forøvrig til at DSB har merket seg Riksrevisjonens tilbakemelding på dette området, og direktoratet er i gang med å følge opp dette. Statsråden sa også at han vil følge opp og legge til rette for å bedre virksomhetsstyringen i DSB gjennom styringsdialogen.

8.1 DSBs tiltak for å forbedre den interne virksomhetsstyringen

Justis- og beredskapsdepartementet viser i brev med vedlegg til Riksrevisjonen 13. juni 2016 til at DSB har iverksatt følgende tiltak:

DSB har gått gjennom virksomhetsstyringen etter den forrige undersøkelsen og gjort mange endringer.⁹¹ Ifølge DSB legges det nå større vekt på dette arbeidet internt i organisasjonen, og DSB mener det allerede har gitt effekt. DSB viser til at det er lagt ned stor innsats for å forbedre både strukturer, prosesser, rapportering og verktøy som brukes for å styre aktiviteter, ressurser og risiko i virksomheten. Blant annet er følgende tiltak iverksatt:

- fordeling av ressursbruken på direktoratets ulike virkemidler i 2015 og har satt iverk flere tiltak for å minimere ressursbruken innen flere områder.
- arbeid med videre utvikling av intern kontrollen ble startet opp i 2016
- justering av DSBs mål- og strategiplan for 2013–2017, for å sikre at DSB støtter opp om Justis- og beredskapsdepartementets mål for samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden (i det ligger det også utarbeidelse av ny mål- og strategiplan for 2018–2022)
- forbedring av virksomhetens styringsprosesser
- forbedring av risikostyringen

Strategisk plan er revidert, og en ny plan for perioden 2013–2017 trådte i kraft i mars 2016. Planen er tilpasset de fire målene departementet har utformet for samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden. DSB har definert strategiske initiativ innenfor de fire målområdene og har i tillegg seks strategiske mål.

DSBs avdelingsvise virksomhetsplaner har vært viktig styringsverktøy for føringer fra styret og dokumenterer operasjonalisert. Disse er integrert i virksomhetens ledelses- og styringssystem for virksomhetsstyring (LOS).

91) DSB (2016) *Styring og utvikling i DSB – rapport fra prosjekt for oppfølging etter tilsyn, forvaltningsrevisjon og høring* oktober 2016. Oversendt Riksrevisjonens medvedlegg til e-post 16. november 2016.

. Internrapport,

8.2 DSBs ressursbruk og styringsinformasjon

Den forrige undersøkelsen fastslo at DSB hadde vært gjennom en periode med vekst i budsjettet. Det var liten oppmerksomhet om direktoratets ressursbruk ut over å styre etter budsjettmessige rammer.

DSB har satt i verk tiltak og innført nye rutiner for å minimere kostnader og ressursbruk innenfor flere områder (konsulentutgifter, reiser, avdelingssamlinger, møter, etc.). DSB fortsetter også arbeidet med å profesjonalisere innkjøps- og eiendomsfunksjonen for å sikre kostnadseffektiv drift i samsvar med lover og regler.

DSB gjennomførte i 2015 en om dømmes undersøkelse.⁹² Resultatene fra undersøkelsen viser ifølge DSB at juavt i haret godthelhet sin trykk av DSB, og at DSB bidrar godt til å nå Justis- og beredskapsdepartementets fire mål. DSB scorer høyt på faglig kvalitet og dyktige medarbeidere, men undersøkelsen peker også på forbedringsområder for ulike tjenesteområder og virkemidler. DSB scorer foreksempellavest på innovasjon og intern samhandling, og respondenter fra brann- og redningsvesenet og 10-sentraler er mest kritiske isin etilbakemeldingertil DSB.⁹³

DSB har videre synliggjort ressursbruk på overordnet nivå. Dette er ifølge DSB et virkemiddel for å gruppere og samle aktiviteter på tvers av fagområdene i økonomi modellen. I dag knyttes det regnskaps- og budsjettall til 13 ulike virkemidler som formidles og følges opp i interne og ekstern rapportering til departementet, og økonomi-modellene er under kontinuerlig utvikling. DSB forventer at dette vil gi bedre oversikt over den samlede ressursbruken, og at ressursbruken kan ses i sammenheng med måling av virkemidlenes effekt på brukerne. Dette vil gi grunnlag for å vurdere om prioriteringer av ressurser mellom virkemidler.⁹⁴

DSB viser i intervju til at økonomi og ressursbruk desistetobudsjettårene har fått økende oppmerksomhet internt i DSB, blant annet som følge av reduserte budsjett bevilgninger. Ifølge DSB er det etablert flere arenaer der ressursbruk og prioriteringer diskuteres, herunder direkte møter, avdelingsmøter og budsjett- og planseminar. Det er videre tydeliggjort klare forventninger til hver enkelt leder når det gjelder oppfølging av økonomi og virksomhetsstyring generelt, gjennom etableringen av et rammeverk for ledere i DSB. DSB opplever ellers at departementet gjennom regelmessig dialog og formell styring har høy oppmerksomhet rundt ressursutnyttelsen i direktoratet. Dette er spesielt vektlagt i budsjettssammenheng, men også gjennom løpende prioriterings diskusjoner og oppfølging etter tertialviserapporteringer.

DSB viser forøvrig til at det er større oppmerksomhet enn tidligere når det gjelder helhetlige prioriteringer og ressursstyring på tvers i DSB. Dette kommer særlig til uttrykk i større prosjekter som krever ressurser fra medarbeidere i flere avdelinger. Det er også gjennomført systematisk arbeid i DSB der formålet har vært å foreslå tiltak som kan forbedre virksomheten på å møte antatte endrede økonomiske rammebetingelser, herunder bærekraftig drift på kort og langsikt.

92) DSB (2015) *DSBs om dømmes 2015*. Internrapport, versjon 1, sendt til Riksrevisjonen per e-post 13. oktober 2016.

93) DSB (2016) *DSBs årsrapport for 2015*. Rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet 15. februar 2016.

94) DSB (2016) *Styring og utvikling i DSB - Rapport fra prosjekt for oppfølging etter tilsyn, forvaltningsrevisjon og høring* oktober 2016. Sendt til Riksrevisjonen som vedlegg til e-post 16. november 2016.

.Internrapport,

9 Vurderinger

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har satt i verk rekketiltak for å følge opp Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport, jf. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i tryggesamfunn – samfunnssikkerhet*. Tiltakene har bidratt til en bedre oppfølging av tilsynene med departementene, bedre balanse mellom arbeidsoppgaver og ressurser for fylkesmennenes beredskapsarbeid, og styrket oppfølging etter øvelser og hendelser. Styringsdialogen mellom departementet og direktoratet ser ut til å fungere bedre enn tidligere. Det gjenstår imidlertid noen viktige utfordringer. Kravgrunnlaget for departementstilsynene er uklart på sentrale områder, styringen av fylkesmennenes beredskapsarbeid kan bli bedre, og det er fremdeles utfordringer i oppfølgingen av tiltak etter øvelser og hendelser på tvers av sektorer.

9.1 Oppfølgingen av tilsynet med departementene er styrket, men kravgrunnlaget er fortsatt uklart på viktige områder

Formålet med å føre tilsyn med departementene er å sikre god kvalitet i hvert enkelt departements beredskapsarbeid, samt ordne beredskapsarbeidet på tvers av departementene og gjennom tilsynenes skaffe oversikt over sivilt samfunnssikkerhetsarbeid, jf. kgl. res. 15. juni 2012.

Det nye tilsynsregimet med tydeligere konklusjoner, tettere oppfølging av tilsynene og regjeringsbehandling av tilsynsrapporter har gitt resultater. Tilsynene avdekker svakheter på samme måten som tidligere, men oppfølgingen er styrket ved at tilsyn ikke lukkes før «brudd på krav» er utbedret eller «vesentlige forbedringspunkter» er fulgt opp. DSB er nå også tettere involvert i oppfølgingen enn tidligere. Det er derfor mer trolig at tilsynet bidrar til å styrke kvaliteten på beredskapsarbeidet i departementene.

Både Justis- og beredskapsdepartementet, DSB og flere av de fem departementene som er intervjuet, peker på at kravgrunnlaget for tilsynene er uklart på flere områder. Det er ulik oppfatning av om departementene har selvstendig ansvar for å ha oversikt over risiko og sårbarhet for hele sektoren, eller om de kan basere seg på underliggende virksomheter segneanalyser. Svakheter ved departementenes oversikt over risiko og sårbarhet har til dels gitt uklarhet i tilsynsrapporter både i andre og tredje tilsynsrunde. Fire av de åtte departementene mener derfor at tilsyn med perioden 2014–2016, har fått brudd på krav på området «oversikt over risiko og sårbarhet». Oversikt over risiko og sårbarhet er avgjørende for kvaliteten på beredskapsarbeidet i departementet. Et tydelig kravgrunnlag er en forutsetning for god kvalitet i gjennomføring og oppfølging av tilsyn.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at DSB har har utarbeidet en veileder for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskapsomklargjør kravgrunnlaget. De tre departementene mener derfor at tilsyn med etterat veilederen ble utgitt, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Finansdepartementet, opplever at det tydeliggjør krav og forventning til systematikk i beredskapsarbeidet, men understreker samtidig at de først og fremst forholder seg til kravene i kgl. res. 15. juni 2012. Veilederen har ikke endret vesentlig på hva ordet «tre departementene» utøver beredskapsarbeidet.

9.2 Balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressurser er bedre enn tidligere, men det er store forskjeller i utøvelsen av beredskapsarbeidet mellom fylkene og fortsatt utfordringer ved styringen

Fylkesmennene har en viktig rolle i å sette i verk nasjonal politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, som ordnes i samfunnssikkerhetsarbeidet regionalt og å følge opp og veilede kommunene.

Et av formålene med ny instruks for fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet fra juni 2015 var å presisere og tydeliggjøre fylkesmannens samordningsansvar i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, og å sikre en mer enhetlig praksis over hele landet. Instruksengivende og beskrivende av fylkesmennenes oppgaver på beredskapsområdet og tydeliggjør rollen i embedene når det gjelder hendelser i innlandet. Enkelte fylkesmenn mener likevel den ikke er tydelig nok med hensyn til når og hvordan samordningen skal foregå.

Fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er styrket med 10 mill. kroner i 2016 og 2017. Midlene skal brukes til oppfølging av kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Tilleggsbevilgningen har ført til opprettelse av 9 nye stillinger (per 31. desember 2016) og dermed en litt bedre balanse mellom oppgaver og ressurser på beredskapsområdet i embedene. Midlene er likt fordelt mellom alle fylkesmennene til tross for at utfordringen er å antas å variere med antall kommuner og andre beredskapsmessige utfordringer i fylkene.

Tilsyn med og øvelser for kommunene er høyt prioriterte oppgaver for fylkesmennene. Antallet tilsyn og øvelser som gjennomføres for kommunene, varierer likevel ganske mye mellom embedene. Fylkesmennene i Nordland, Oppland og Agder, fylker som alle har mange kommuner, har gjennomført relativt færre tilsyn enn andre embeder. Fylkesmennene i Nordland, Rogaland, Oppland og Oslo og Akershus har gjennomført relativt færre øvelser. I 2015 er det dessuten seks fylker med tilsammen 169 kommuner der det ikke er gjennomført øvelser for kommunene i løpet av året. Dette viser at det er store forskjeller i hvordan tilsyn og øvelser gjennomføres og følges opp.

Det er gjort betydelige endringer i styringen av fylkesmennenes beredskapsområdet. Innføringen av ny modell har ført til at styrings- og rapporteringskrav på beredskapsområdet er betydelig endret og forenklet. Det gir i stor grad en tidligere føringer om hvilke oppgaver som skal prioriteres og antallet rapporteringskrav er redusert. Styringen inneholder i midlertidig fortsatt resultatkrav om foreksempel antallet tilsyn med kommunal beredskapsområde gjennomføres. Årsrapporteringen fra embedene inneholder i tillegg lite informasjon om hvilke resultater tilsynet gir. DSB har noe informasjon om tilsynet gjennom fekt på kommunene fra brukerundersøkelser, innrapportert tilsyn og en årlig kommuneundersøkelse. Endringene i styringsmodellen er derfor så langt bidratt til å forenkle styringen, men det gjelder å sikre at styringen av fylkesmennene innrettes på en slik måte at det framgår av embedenes årsrapportering hvilke resultater og fekt tilsyn og andre aktiviteter bidrar til.

9.3 Det gjennomføres mer systematiske evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, men det er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer

Læring etter øvelser og hendelser er viktig for å bedre evnen til å håndtere framtidige hendelser, og Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har satt i verk flere tiltak for å sikre at læringspunkter etter hendelser og øvelser systematisk følges opp.

Destørste utfordringene knyttet til oppfølging av øvelser og hendelser gjeldertiltak på tvers av sektorer. Deter derfor positivt at det verrsektoriellen nasjonale øvelsene som HarbourEx15 og IKT16 ble utformet med henblikk på å sikre oppfølging av funn og forbedringstiltak på tvers av sektorer. På bakgrunn av evalueringsrapporten etter HarbourEx15 ble det utarbeidet tiltaksplan med sektorovergripende tiltak. Deter i tillegg etablert et nasjonalt øvelses- og evalueringsforum som skal bidra til å løfte fram sektorovergripende forbedringspunkter ved evalueringer etter øvelser og hendelser. Dette er blant annet gjort i oppfølgingen av HarbourEx15. Deter positivt at DSB her har etablert en arena hvor det på tvers av sektorer kan bli enighet om hvem som er ansvarlig for å rette opp forbedringspunktene.

DSB har gått gjennom evalueringer fra hendelser og øvelser i årtier tilbaketid. Gjennomgangen av hendelsesevalueringer viser at det er svakheter i beredskapsarbeidet både før og under håndteringen av større hendelser. Gjennomgangen av øvelses-evalueringer viser at tidligere evalueringer av store øvelser ikke har vært grundig nok. Blant annet har det vært vanskelig å se hva som gikk galt, og hva som må forbedres. Begge gjennomgangene viser at noen av de samme læringspunkter går igjen i flere av hendelsene og øvelsene, og noen av disse finner vi også igjen i evalueringen av HarbourEx15 og i den foreløpige oppsummeringen etter øvelse IKT16. Det gjelder derfor eksempel etablering av felles situasjonsforståelse, informasjonsflyt mellom aktørene og formidling av gradert informasjon og kommunikasjon til befolkningen.

DSB arbeider med planlegging, gjennomføring og oppfølging av den nasjonale øvelsene går over flere år. Temaet for øvelsene baseres på risikovurderinger og er forankret i blant annet erfaringer fra tidligere øvelser og hendelser. Dette bidrar til at det sentrale utfordringen det blir øvd på, og at erfaringer fra tidligere øvelser og hendelser blir ivarettatt. Metodikk for evaluering og oppfølging av øvelsene er endret. DSB benytter blant annet første inntrykkssamlinger med ledere. Dette bidrar til å sikre at det som ikke fungerer under øvelsene, blir tatt tak i. I tillegg ggis det større ledelsesforankring av oppfølgingspunkter, og det gjør det mulig å følge opp enkelte forhold umiddelbart. Videre lages det alltid en oppfølgingsplan etter øvelsene, og det ses i krer en mer planmessig oppfølging av læringspunktene. Tiltak for å sikre større grad av læring fra øvelser og hendelser er representert i Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnsikkerhet*.

9.4 Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom etatsstyringens sikre at DSB ivaretar sittsammfunnsoppdraget effektivt og målrettet. DSB skal styre virksomheten med effektiv ressursbruk og slik at fastsatte mål og resultatkraavnås.

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har i verssatten rekke tiltak for å styrke etats- og virksomhetsstyringen. Deter hyppigere kontakt mellom departement og direktorat på ulik nivåer og styringsdialoger som er uttillåværeforbedret, herunder dialog om tilleggsoppdrag. Deter etablert tydelige roller og ansvar avklaring mellom departement og direktorat. Statsråden har fastemøter med DSBs ledelse, og direktøren i DSB deltar på den ukentlige beredskapsorienteringen i departementet. I tillegg stilles det resultatkrav i lederkontrakten for DSBs direktør.

Tildelingsbrevet til DSB er tydeligere og mer overordnet. Målene er forenklet, antall styringsparametere er redusert, og styringsparametere legges nå mer vektpå ønsket resultat enn oppgaver. Dette kan på sikt gjøre styringen mer effektiv og mindre ressurskrevende for direktorat og departement å følge opp. DSB er positivt til de endringene som er gjort i tildelingsbrevet og i dialogen med departementet, og

at det rettes større oppmerksomhet mot resultater og effekter av direktoratets arbeid. DSB har imidlertid vært kritisk til at styringsparameterne i tildelingsbrevet framstår som delmål og ikke som konkrete og målbar resultatkraft. På dette området er det fortsatt potensial for å videreutvikle styringen, blant annet gjennom å sikre bedre sammenheng mellom nasjonale mål på beredskapsområdet og innretningen på styringen av DSB gjennom tildelingsbrevet.

DSB har i gang satten rekke tiltak med tanke på å forbedre virksomhetsstyringen etter Riksrevisjonens tidligere undersøkelse. Tiltaksaktivitet for å forbedre intern kontrollen og intern samhandling. Dokumentasjonen som er lagt fram, tyder på at DSB har gjennomført en grundig og helhetlig gjennomgang av virksomheten. Det er mer oppmerksomhet på intern ressursbruk, og det er mindre detalj- og aktivitetsstyring. Det rettes også mer oppmerksomhet mot å gjøre helhetlige prioriteringer og vurdere ressursbruk på tvers av avdelinger .

10Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.meld.nr .17(2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veientilet mindresår bartsamfunn.*
- St.meld.nr .17(2002–2003) *Om statligetilsyn.*
- St.prp.nr .1(2003–2004) *Justis- og politidepartementet.*
- St.meld.nr .39(2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivil- og militært arbeid.*
- St.meld.nr .22(2007–2008) *Samfunnssikkerhet– Samvirke og samordning.*
- Meld.St.29(2011–2012) *Samfunnssikkerhet.*
- Meld.St.21(2012–2013) *Terrorberedskap– Oppfølging av NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli-kommisjonen.*
- Meld.St.10(2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn—Samfunnssikkerhet*
- PropS(2012–2013) *Endringer i statsbudsjettet for 2013 under Justis- og beredskapsdepartementet (Tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og politiberedskapen) jf. Meld. St. 21(2012–2013).*
- Prop.1S(2014–2015) *Justis- og beredskapsdepartementet.*
- Prop.1S(2015–2016) *Justis- og beredskapsdepartementet.*
- Prop.1S(2016–2017) *Justis- og beredskapsdepartementet.*
- Prop.1S(2016–2017) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Statsbudsjettet for 2004–2016 (Blåbok)

Innstilling til Stortinget

- Innst.S.nr .9(2002–2003), jf. St.meld.nr.17(2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veientilet mindresår bartsamfunn.*
- Innst.S.nr .222(2002–2003), jf. St.meld.nr.17(2002–2003) *Statligetilsyn.*
- Budsjett-innst.S.nr .7(2003–2004), jf. St.prp.nr.1(2003–2004) *Justis- og politidepartementet.*
- Innst.S.nr .85(2007–2008), jf. St.meld.nr.22(2007–2008).
- Innst.207S(2011–2012) *Innstilling fra Densærskiltekomité om reddegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22.juli.*
- Innst.448S(2012–2013) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2013 under Justis- og beredskapsdepartementet (Tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og politiberedskapen) jf. Meld. St. 21(2012–2013), kap.440, 442, 451 og 455.*
- Innst.426S(2012–2013), jf. Meld.St.29(2011–2012) *Samfunnssikkerhet.*
- Innst.S.nr .425(2012–2013), Meld.St.21(2012–2013) *Terrorberedskap– Oppfølging av NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli-kommisjonen.*
- Innst.396S(2014–2015) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Dokument 3:7(2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*

Dokumentserien

- Dokument 3:7(2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.*
- Dokument nr .15:54(2016–2017) *Skriftlig spørsmål fra Kjell Inge Røisstad (KrF) til justis- og beredskapsministeren, besvart 18. oktober 2016 av justis- og beredskapsminister Anders Anundsen.*

Lover

- *Lovomplanlegging og byggesaker* av 8. mai 2009 (plan- og bygningsloven).
- *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* av 25. juni 2010 (sivilbeskyttelsesloven).

Forskrifter

- *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* av 22. august 2011 nr. 894.

Instrukser

- Kgl.res. 7. august 1981 *Instruks for fylkesmenn.*
- Kgl.res. 24. juni 2005 *om DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for storeulykker.*
- Kgl.res. 15. juni 2012 *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementetssamordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.*
- Kgl.res. 19. juni 2015 *Instruks for fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.*

Andre regelverk og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 18. september 2013.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene). Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 18. september 2013.
- *Veileder i etatsstyring*. Utgitt av Finansdepartementet i november 2011.
- *Bevilgningsreglementet*. Finansdepartementet, fastsatt 26. mai 2005.
- *Finansieringsordning for fylkesmannen – retningslinjer med utdypende kommentarer*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, august 2009.
- *Resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder 12/2010, 2. opplag, Direktoratet for økonomistyring.

Dokumentasjon av tilsynene med departementene

- DSB(2010) *Sammenstilling 2. tilsynsrunde, resultater fra 2-årlig kartlegging og forslag til innretning av 3. tilsynsrunde*. Brev til Justis- og politidepartementet, 28. september 2010.
- DSB(2014) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Utenriksdepartementet*, november 2014.
- DSB(2014) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*, desember 2014.
- DSB(2015) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon*, januar 2015.
- DSB(2015) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Samferdselsdepartementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet*, juni 2015.
- DSB(2015) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Arbeids- og sosialdepartementet og undersøkelse hos Arbeids- og velferdsdirektoratet*, november 2015.
- DSB(2015) *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Kunnskapsdepartementet*, november 2015.
- DSB(2016) *Revisjon av kgl. res. 15. juni 2012 – innspill fra DSB*, brev med faglige innspill fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet 4. oktober 2016.

- DSB(2016) *Rapportfratilsynmedsamfunnssikkerhets-ogberedskapsarbeidet i Helse-ogomsorgsdepartementetogHelsedirektoratet*2016,juni2016.
- DSB(2016) *Rapportfratilsynmedsamfunnssikkerhets-ogberedskapsarbeidet i Finansdepartementet*,juni2016.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2016) *Avslutningavtredjetilsynsrunde -oversendelseavrapportmedsamfunnssikkerhets-ogberedskapsarbeidet i Kunnskapsdepartementet*,brevtilKunnskapsdepartementet20.januar2016.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2016) *Avslutningavtredjetilsynsrundemed samfunnssikkerhets-ogberedskapsarbeidet i Samferdselsdepartementet*,brevtil Samferdselsdepartementet25.februar2016.
- Helse-ogomsorgsdepartementet(2015) *Referatfraavsluttendemøte–tredje tilsynsrundemedsamfunnssikkerhets-ogberedskapsarbeidet i Justis-ogbered skapsdepartementet*,referatfraavsluttendemøtemellomHelse-ogomsorgs- departementet,StatenshelsetilsynogJustis-ogberedskapsdepartementet28. august2015.
- Statenshelsetilsyn(2014) *Rapportfratilsynmedsamfunnssikkerhets-ogbered skapsarbeidet i Justis-ogberedskapsdepartementet. Inklusertundersøkelser i Direktoratetforsamfunnssikkerhetogberedskap, Politidirektoratetogtopoliti- distrikter*,april2014.

AnnendokumentasjonfraJustis-ogberedskapsdepartementet

- Justis-ogberedskapsdepartementet(2014) *Hovedinstruksforøkonomiforvaltnin - genogvirksomhetsstyringenavDirektoratetforsamfunnssikkerhetogberedskap*. FastsattavJustis-ogberedskapsdepartementetmedvirkningfra4.januar2014.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2015)Årsrapportforplanleggingog gjennomføringavøvelserijustissektoren.UtarbeidetavØvingsforumfor justissektoren,20.april2015.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2015) *Strategiforsamfunnssikkerhetog beredskap2015–2018*,mai2015.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2015) *NasjonalIKT-øvelse2016- oppdragsbrev*,brevtilDSB10.november2015.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2015) *Lederkontrakt-tjenestemennpå åremål*,underskrevet13.juli2015.OversendtRiksrevisjonen12.november 2015.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2016)Årsrapportforplanleggingog gjennomføringavøvelserijustissektoren,UtarbeidetavØvingsforumfor justissektoren,udatert–mottattpåe-post13.juni2016.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2016) *Riksrevisjonensforvaltningsrevisjon avJustis-ogberedskapsdepartementetsarbeidmedsamfunnssikkerhetog beredskap(Dok3:7(2014-2015))–oversendelseavdokumenter*,brevtil Riksrevisjonen13.juni2016.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2016) *Samletoppfølgingavhovedfunnog anbefalingeriDok3:7(2014–2015)–presentertioppstartsmøtet*8.juni2016, notatfraJustis-ogberedskapsdepartementettilRiksrevisjonen,13.juni2016.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2016) *MandatforDIFIsevalueringav tilsynenemeddepartementene*,notatsendttillRiksrevisjonen12.postav 29.september2016.
- Politi-oghøgskolen(2015) *EvalueringøvelseGemini2015*.Rapportfrapoliti-oghøgskolen medfokuspåJustis-ogberedskapsdepartementetsrolleioøvelsen.Sendtfra Justis-ogberedskapsdepartementettilRiksrevisjonen14.juni2016.

Tildelingsbrev

- Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB 2015–2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev 2016–Fylkesmannen*. Brev til alle fylkesmenn datert 5. februar 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Virksomhets- og økonomiinstruks for Fylkesmannen*, 5. februar 2016.

Dokumenter fra DSB

- DSB (2008) *Intern økonomiinstruks–Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Fastsatt av DSBs direktør med virkning fra 1. juni 2008.
- DSB (2010) *Sammenstilling 2. tilsynsrunde, resultater fra 2-årlig kartlegging og forslag til innretning av 3. tilsynsrunde*. Brev til Justis- og politidepartementet, 28. september 2010.
- DSB (2015) *Virksomhetsplan ANB 2015*. Virksomhetsplan for avdeling for analyse og nasjonal beredskap, 22. mars 2015.
- DSB (2016) *Virksomhetsplan ANB 2016*. Virksomhetsplan for avdeling for analyse og nasjonal beredskap, 18. februar 2016.
- DSB (2015) *Kunnskapsbilde 2015–Oversikt over dokumentasjon av tilstands- og utviklingstrekk innen DSBs ansvarsområder*. Intern rapport utgitt av enhet for dokumentasjon, datert 9. mars 2016.
- DSB (2015) *Evalueringsrapport–Beredskapsgjennomgang hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag våren 2015*, intern DSB rapport.
- DSB (2015) *Evalueringsrapport–Beredskapsgjennomgang hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag høsten 2015*, intern DSB rapport.
- DSB (2015) *DSBs om dømmes 2015*. Intern rapport, versjon 1, oversendt Riksrevisjonen per e-post 13. oktober 2016.
- DSB (2015) *Funn og forbedringer fra evalueringer av uønskede hendelser, Gjennomgang av evalueringer av 11 uønskede hendelser i perioden 2004–2014*. Notat.
- DSB (2016) *Evalueringsrapport–Beredskapsgjennomgang hos Fylkesmannen i Buskerud våren 2016*, intern DSB rapport.
- DSB (2016) *HarbourEx 15*, evalueringsrapport, februar 2016.
- DSB (2016) *Informasjon til virksomhetene om gjennomføring av IKT 16*, presentasjon mottatt på e-post 8. november 2016.
- DSB (2016) *Skredulykken i Longyearbyen 19. desember 2015*, Rapport fra DSB, september 2016.
- DSB (2016) *DSBs håndtering av koordineringen i flyktningsituasjonen 2015*, intern rapport, versjon 2.0, august 2016, unntatt offentlighet.
- DSB (2016) *Styring og utvikling i DSB–Rapport fra prosjekt for oppfølging etter tilsyn, forvaltningsrevisjon og hørings*. Intern rapport, oktober 2016. Oversendt Riksrevisjonen som vedlegg til e-post 16. november 2016.
- DSB (2016) *Gjengangere i øvelser – hvorfor finner vi det samme om igjen og om igjen? – Gjennomgang av 15 evalueringsrapporter etter øvelser i perioden 2006–2015*.
- DSB (2016) *Fylkesmannen stilsyn med kommunal beredskapsplikt 2015*, intern rapport datert 1. desember 2016.

Årsrapporter

- DSB (2016) *DSBs årsrapport for 2015*. Rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet 15. februar 2016.
- Fylkesmennenes årsrapporter for 2015, <http://arapp.fylkesmannen.no/>

Brevogepost

- DSB(2016) *StyringogutviklingiDSB–Rapportfraprojektforoppfølgingetter tilsyn,forvaltningsrevisjonoghøring*.Internrapport,oktober2016.Oversendt Riksrevisjonensomvedleggtile-post16.november2016.
- DSB(2016) *InnspillfraDSBpåspørreskjematilfylkesmennene*,e-posttil Riksrevisjonen2.september2016.
- DSB(2016) *Styrkingavberedskap–rapporteringper15.september2016*, notatfraDSBtilJustis-ogberedskapsdepartementet,vedleggtile-posttil Riksrevisjonen28.oktober2016.
- DSB(2016) *DSBsvurderingavJustis-ogberedskapsdepartementetstidelings brev*,brevtilJustis-ogberedskapsdepartementet,14.juni2016.
- ForsvaretsHøgskole(2016),e-postmottatt1 1.november.
- Justis-ogberedskapsdepartementet(2016) *Tilbakemeldingsbrevpå årsrapportenfor2015*.BrevtilDSB31.mars2016.

Møtereferater

- Referaterfraetatsstyringsmøter(årsrapportmøter ,halvårsrapportmøterog kontaktmøter)mellomDSBogJustis-ogberedskapsdepartementet2015–2016.
- ReferaterfrastyringsdialogmøtermellomDSBogfylkesmenneneiOppland, Telemark,Hordaland,NordlandogFinnmarkgjennomførtiperiodendesember 2015tilmai2016.ReferateneerskrevetavDSBogsendestilRiksrevisjonen rutinemessig.
- DSB(2016) *ReferatfrastyringsgruppemøteHarbourEx15*,møtereferatfraDSB, 31.august2016

Verifiserte møtereferater

- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Hordaland, 1. juli 2016.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Nordland, 1. september 2016.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Vestfold, 9. september 2016.
- Verifisert referat fra møte med Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 27. september 2016.
- Verifisert referat fra møte med Helse- og omsorgsdepartementet, 7. september 2016.
- Verifisert referat fra møte med Arbeids- og sosialdepartementet, 8. september 2016.
- Verifisert referat fra møte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 14. september2016.
- Verifisert referat fra møte med Samferdselsdepartementet, 22. september 2016.
- Verifisert referat fra møte med Finansdepartementet, 1. november 2016.
- Verifisert referat fra møte med DSB, 24. oktober 2016.
- Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet om øvelser/ hendelserogtilsynmeddepartementene,31.oktober2016.
- Verifisert referat fra møte med Justis- og beredskapsdepartementet om styring av fylkesmenneneogetatsstyringavDSB,15.november2016.

Strategier

- DSB(2016) *DSBsmålogstrategier2013–2017*.Revidert14.mars2016.

Veiledninger

- Direktoratetforøkonomistyring(2010) *Resultatmåling–Mål-ogresultatstyringi staten*.Veileder12/2010,2.opplag.
- DSB(2015) *Veilederidepartementenenssystematiske samfunnssikkerhets-og beredskapsarbeid*,januar2015.
- DSB(2015) *VeiledningforFylkesmannenstilsynmedkommunalberedskapsplikt*. Veilederpublisertiaugust2015.
- DSB(2016) *Veiledningiplanlegging,gjennomføringogevalueringavøvelser. Grunnbok–introduksjonogprinsipper*.
- Finansdepartementet(2012) *Veilederistatligbudsjettarbeid*.
- Fornyings-ogadministrasjonsdepartementet(2009) *Finansieringsordningfor fylkesmannen–Retningslinjermedutdypendekommentarer*.

Fagrapporter,utredningerogevalueringer

- ErikFurevik(2012) *Sivilbeskyttelsesloven–enpraktiskogjuridiskveileder*. Universitetsforlaget,Oslo.
- NOU(2012:14) *Rapportfra22.juli-kommisjonen*.
- Utlendingsdirektoratet(2016) *Beredskaphøsten2015–rapportfra egnevalueringen*,internUDI-rapportfraapril2016.

Internettkilder

- <http://www.dsb.no>
- Pressemeldingnr.130–2016frajustisministeren,publisert29.11.2016, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tidenes-storste-ikt-ovelse/id2521945/>

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 751 200



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2017



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651 7